

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Afgørelse i sag 2577/2004/OV - Påstået uberettiget geninddrivelse af et beløb i forbindelse med et udviklingsprojekt

Afgørelse

Sag 2577/2004/OV - Indledt den 12/10/2004 - Afgørelse af 26/07/2007

Klageren, en virksomhed, der deltog i et konsortium, var kontrahent i forbindelse med gennemførelse af Kommissionens projekt "EU-bistand til genoprettelse af den libanesiske administration". I august 1999 indgik klageren en kontrakt med den kontraherende myndighed for projektet, nemlig ministeren for en administrativ reform i Republikken Libanon ("OMSAR"). Klageren stødte på adskillige problemer med den måde, som Kommissionens delegation i Libanon håndterede projektet på. Ved skrivelse af 22. januar 2003 oplyste delegationen klageren om, at et beløb på 29 306,65 EUR svarende til diæter og flybilletter, som konsortiet havde faktureret for hjælpe teamet (støtte fra kontoret i hjemlandet), ville blive geninddrevet. Ifølge klageren resulterede Kommissionens uretfærdige håndtering af kontrakten i betydelige finansielle tab for klageren, samtidig med at det skadede konsortiets omdømme.

I august 2004 indgav klageren en klage til Ombudsmanden. Klageren påstod, at (i) Kommissionens beslutning om at geninddrive beløbet på 29 306,65 EUR var uberettiget, og at (ii) Kommissionen udviste ubeslutsomhed og manglende imødekommenhed i forbindelse med den plan for anden fase af projektet, som konsortiet indsendte i juni og december 2002 og igen i marts 2003. Klageren påstod endvidere i sine bemærkninger, at (iii) forslaget til anden fase af projektet simpelthen blev forkastet, uden at hverken OMSAR eller klageren blev hørt.

Kommissionen har fremført, at den med hensyn til den første påstand mente, at den havde tilstrækkeligt mange retlige grunde til at kræve, at beløbet blev tilbagebetalt. Med hensyn til den anden påstand har Kommissionen oplyst, at den ikke var eneansvarlig for forsinkelserne, og at den ikke havde forholdt sig passiv. Kommissionen afviste klagerens tredje påstand og fremførte, at den havde udvist den størst mulige fleksibilitet over for klageren.

Efter en indgående analyse af sagen fastslog Ombudsmanden, at der måtte skelnes mellem



den indledende 10-dages forberedelsesperiode i starten af projektet (i oktober 1999) og resten af kontraktperioden. Med hensyn til forberedelsesperioden konkluderede Ombudsmanden, at Kommissionens beslutning om at geninddrive rejseudgifterne og diæterne for hjælpe teamet kunne udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden fremsatte derfor et forslag til en mindelig løsning mellem klageren og Kommissionen. Heri foreslog han, at Kommissionen skulle tage sin beslutning om at geninddrive beløbet på 29 306,65 EUR op til fornyet overvejelse.

Med hensyn til de to øvrige påstande mente Ombudsmanden ikke, at der var tale om fejl eller forsømmelser.

Kommissionen oplyste i sit svar på forslaget til en mindelig løsning, at den i et forsøg på at få bilagt tvisten havde revurderet sagen og havde accepteret Ombudsmandens forslag. Kommissionen forklarede, at udgifter på i alt 3 536,23 EUR svarende til diæter og flybilletter nu blev anset for at være støtteberettigede og var blevet trukket fra det beløb, der skulle geninddrives. Det beløb, der skulle geninddrives fra klageren, ville således blive nedsat til 25 770,42 EUR. Klageren accepterede i sine bemærkninger den mindelige løsning og takkede ombudsmanden for dennes medvirken.

Ombudsmanden bemærkede i sin afgørelse, at klageren og Kommissionen var blevet enige om en mindelig løsning. Ombudsmanden lukkede derfor sagen.

Strasbourg, den 26. juli 2007

Kære X

Den 24. august 2004 indgav De på vegne af en virksomhed en klage til Den Europæiske Ombudsmand over Kommissionen vedrørende et EU-projekt.

Den 12. oktober 2004 fremsendte jeg klagen til formanden for Kommissionen. Den 6. december 2004 sendte De en e-mail, som indeholdt Deres brev af 3. december 2004, som svar på mit brev af 12. oktober 2004, hvori De beklagede, at visse påstande i Deres klage ikke kunne undersøges på grund af "fristen på to år". De foreslog også, at artikel 2, stk. 4, i Ombudsmandens statut tages op til fornyet overvejelse.

Kommissionen fremsendte sin udtalelse den 22. december 2004. Jeg fremsendte den til Dem den 12. januar 2005 med en opfordring til at fremsætte bemærkninger, som De fremsendte den 26. februar 2005. I Deres skrivelse henviste De igen til "fristen på to år" og anbefalede, at artikel 2, stk. 4, i Ombudsmandens statut tages op til fornyet overvejelse.

Som svar på Deres brev af 22. juni 2005, hvori De forhørte Dem om Deres klages status, kontaktede mit kontor Dem telefonisk og gav Dem yderligere oplysninger.

Den 7. november 2005 sendte De en e-mail med et brev af 1. november 2005 med en yderligere anmodning om status for Deres klage. Den 16. november 2005 havde De en telefonsamtale med mit kontor om dette emne. Den 22. november 2005 besvarede jeg Deres



brev af 1. november 2005 og gav Dem yderligere oplysninger om behandlingen af Deres sag og oplyste, at jeg ville meddele Dem resultatet af mine forespørgsler senest ved udgangen af februar 2006. I min skrivelse besvarede jeg også Deres bemærkninger vedrørende artikel 2, stk. 4, i Ombudsmandens statut.

Den 1. marts 2006 sendte jeg Dem et supplerende brev vedrørende den igangværende undersøgelse.

Den 15. marts 2006 skrev jeg til Kommissionen med anmodning om yderligere oplysninger og en supplerende udtalelse, der skulle forelægges senest den 30. april 2006. Jeg informerede dig i et brev af samme dag.

Den 21. april 2006 anmodede Kommissionen om en forlængelse af fristen for dens supplerende udtalelse indtil den 31. maj 2006, hvilket jeg meddelte ved brev af 3. maj 2006.

Den 9. juni 2006 meddelte Kommissionen mit kontor, at der ville ske en yderligere forsinkelse.

Den 20. juli 2006 fremsendte Kommissionen sin supplerende udtalelse. Jeg sendte den til Dem den 7. august 2006 med en opfordring til at fremsætte supplerende bemærkninger, som De sendte den 26. september 2006.

Den 15. februar 2007 rettede jeg et forslag til en mindelig løsning til Kommissionen og anmodede den om at svare senest den 31. marts 2007. De blev informeret i overensstemmelse hermed samme dag.

Ved brev af 2. marts 2007 anmodede Kommissionen om en forlængelse af svarfristen til den 31. maj 2007. Ved skrivelse af 12. marts 2007 accepterede jeg Kommissionens anmodning. De blev informeret i overensstemmelse hermed samme dag.

Ved brev af 5. april 2007 meddelte De mig, at Deres virksomhed var blevet medlem af en anden koncern, og at virksomhedens navn og adresse som følge af denne ændring var ændret.

Kommissionen fremsendte sit svar vedrørende forslaget til en mindelig løsning den 14. maj 2007. Jeg sendte den til Dem med en opfordring til at fremsætte bemærkninger, som De sendte den 15. juni 2007.

Jeg skriver nu for at fortælle Dem resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget.

For at undgå misforståelser er det vigtigt at minde om, at EF-traktaten bemyndiger Ombudsmanden til kun at undersøge mulige tilfælde af fejl og forsømmelser i forbindelse med aktiviteter foretaget af Fællesskabets institutioner og organer, i det foreliggende tilfælde Europa-Kommissionen. Ombudsmandens statut bestemmer udtrykkeligt, at ingen anden myndighed eller person, såsom i det foreliggende tilfælde de nationale myndigheder, navnlig ministeren for administrativ reform, kan klage til ombudsmanden.



KLAGEN

Klageren er en virksomhed bestående af ledelseskonsulenter. Ifølge klageren er de relevante faktiske omstændigheder sammenfattende som følger:

Klageren, som dannede et konsortium sammen med en anden virksomhed, var en kontrahent i forbindelse med gennemførelsen af et udviklingsprojekt fra Europa-Kommissionen i et tredjeland. Den ordregivende myndighed for det pågældende projekt var ministeren for administrativ reform i det land, hvor projektet fandt sted ("OMSAR"). Kontrakten vedrørende projektet blev underskrevet i august/september 1999 (1), og konsortiet begyndte at levere sine tjenesteydelser den 8. oktober 1999.

Klagen vedrører Kommissionens delegations håndtering af dette projekt i projektets land ("delegationen"). Ifølge klageren medførte Kommissionens urimelige håndtering af kontrakten alvorlige økonomiske tab for klageren, samtidig med at den skadede konsortiets omdømme.

Et uafhængigt konsortium, som Kommissionen indgik kontrakt med, foretog en midtvejsevaluering af projektet i oktober 2001 og udsendte en overvågningsrapport i april 2002.

Sammen med sin klage til Ombudsmanden vedlagde klageren et detaljeret 14-siders notat om udbuds- og gennemførelsesproblemer i forbindelse med projektet. I dette notat fremsatte klageren følgende fire påstande:

(1) Der var overtrædelser under udbudsproceduren: udbudsproceduren, der førte til underskrivelsen af kontrakten (den 30. august 1999), var langvarig, kontroversiel og underlagt mange politiske manøvrer. Der gik mere end et år mellem anmodningen om forslag i september 1998 og konsortiets påbegyndelse af tjenesteydelser i oktober 1999.

(2) Der var en urimelig fortolkning af kontrakten med hensyn til i) hjemmekontorets supportteam, ii) kontorstøttepersonalet og iii) udskiftning af eksperter:

i) Ved brev af 22. januar 2003 meddelte delegationen klageren, at et beløb på 29 306,65 EUR svarende til dagpenge og billetudgifter, som konsortiet havde faktureret i årenes løb for hjemmekontorets støtteteam, ville blive tilbagebetalt. Klageren bemærkede imidlertid, at den havde fulgt denne procedure i tre et halvt år, og at den altid var blevet refunderet af Kommissionen. Klageren henviste til en skrivelse af 30. september 1999 fra OMSAR, hvori det blev anført, at OMSAR havde indgået en aftale med delegationen om en række spørgsmål, hvoraf et var hjemmekontorets støtte. Skrivelsen, der blev kopieret til delegationen, forudsat at: "*[X] [klagerens administrerende direktør], [P.] og [B.] betragtes som chefkontorets bagstoppergruppe (2), og de har derfor kun ret til [sic] flybillet og dagpenge*" (klagerens fremhævelse). Klageren henviste også til en skrivelse fra delegationslederen af 10. december 1999, som efter klagerens opfattelse støttede dens holdning. I skrivelsen fra delegationslederen hedder det, at "*hvis De ønsker at gøre brug af medlemmer af backstoppingovervågningsteamet som kortsigtede eksperter, skal Deres forslag forhåndsgodkendes og formelt godkendes af den*



ordregivende myndighed efter forudgående oplysninger til Kommissionen". I samme brev blev det også fastsat, at "[a]s allerede drøftet, skal [klagerens administrerende direktør] forudgående mission [...] betragtes som bagstopperordning af [klageren], og ingen faktura af gebyrer vil være tilladt" (klagerens fremhævelse). Hvis den procedure, som klageren havde anvendt, hele tiden havde været forkert, ville tidligere underretning og korrektion fra Kommissionen have været påkrævet og skulle have været anvendt på fremtidige snarere end tidligere input fra hjemmekontorets supportteam.

II) Forud for underskrivelsen af kontrakten i august 1999 meddelte OMSAR klageren, at det ikke ville være i stand til at stille kontorstøttepersonale til rådighed, og det blev aftalt, at spørgsmålet skulle rejses over for delegationen i opstartsperioden. Det var på grundlag af denne forståelse, at kontrakten blev underskrevet og godkendt af delegationen. Senere i opstartsperioden (3) blev klageren af delegationen underrettet om, at konsortiet havde fejlfortolket RFP, og at det selv skulle dække omkostningerne i forbindelse med kontorstøttepersonalet.

III) Med tiden blev kravene til udskiftning af eksperter strengere og medførte betydelige omkostninger for konsortiet. Klageren henviste i den forbindelse til begivenheder, der fandt sted i 2000 og 2001, samt til overvågningsrapporten fra april 2002.

(3) Der var uoverensstemmelser i delegationens beslutningsproces. Klageren henviste til fem eksempler, der involverede projektets støttemodtagende organer, nemlig i) Indenrigs- og Kommunalministeriet, ii) Socialministeriet, iii) Finansministeriet, iv) Handels- og Økonomiministeriet og v) Statistikcentralen. I den forbindelse henviste klageren til forskellige hændelser, der fandt sted i de første to år af projektets gennemførelse.

(4) Delegationen manglede gennemsigtighed og lydhørhed i forbindelse med overvågningen af projektet, nemlig i) uklar kommunikation, ii) forvirring af roller og ansvarsområder og iii) ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til klagerens plan for en anden fase af projektet.

Med hensyn til den manglende beslutsomhed og reaktionsevne anførte klageren, at planen for anden fase af projektet blev forelagt i juni og december 2002 og igen i marts 2003. Der blev imidlertid ikke foretaget nogen væsentlig opfølgning fra Kommissionens side. Nærmere bestemt påpegede klageren, at planen først blev forelagt i juni 2002, men at der fulgte en periode med fuldstændig tavshed fra delegationens side. I november 2002 og først efter at konsortiet havde udøvet pres på delegationen, udsendte sidstnævnte en erklæring, hvori den foreslog nogle mindre ændringer. Disse blev udarbejdet, og der blev forelagt en revideret plan i begyndelsen af december 2002. Igen fulgte en periode med fuldstændig tavshed. Klageren måtte endnu en gang lægge pres på delegationen for at vejlede om anvendelsesområdet for anden fase. Som i første omgang var der kun mindre feedback. Et tredje forslag, som omfattede et budget, blev udarbejdet i marts 2003 og behandlede alle delegationernes bemærkninger, men efter en betydelig yderligere forsinkelse blev det simpelthen afvist af delegationen med den begrundelse, at det ikke overholdt de disponible budgetparametre.

Ombudsmandens reaktion

I sin skrivelse af 12. oktober 2004 som svar på klagen meddelte Ombudsmanden klageren, at



han ikke var berettiget til at behandle klagen, med undtagelse af påstandene 2, litra i) og iii), i henhold til artikel 2, stk. 4, i hans statut. I denne bestemmelse hedder det, at "*klagen skal indgives senest to år efter den dato, hvor den person, der indgiver klagen, har fået kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for klagen*".

Ombudsmanden anmodede derfor Kommissionen om at afgive udtalelse om påstande 2, litra i), og punkt 4, nr. iii), nemlig at:

i) Kommissionens beslutning af 22. januar 2003 om at inddrive et beløb på 29 306,65 EUR svarende til dagpenge og billetudgifter (vedrørende hjemmekontorets støtteteam), som konsortiet har faktureret i årenes løb, er ubegrundet. Klageren anmoder om tilbagebetaling af dette beløb.

(II) Kommissionen udviste ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til planen for anden fase af projektet, som klageren fremlagde i juni og december 2002 og igen i marts 2003.

Klagerens yderligere korrespondance

Som reaktion på Ombudsmandens skrivelse af 12. oktober 2004 foreslog klageren i en skrivelse af 3. december 2004, at artikel 2, stk. 4, i Ombudsmandens statut kunne tages op til fornyet overvejelse, således at forældelsen på to år ikke længere finder anvendelse på berettigede klager.

UNDERSØGELSEN

Kommissionens udtalelse

I sin udtalelse fremsatte Kommissionen sammenfattende følgende bemærkninger:

Projektet blev aftalt i juni 1998 mellem Kommissionen og OMSAR.

Projektovervågningsrådgivningen ("PMC") blev tildelt klagerens konsortium af OMSAR.

Formålet med denne 36-måneders tjenesteydelseskontrakt var at bistå landets regering med gennemførelsen af det nationale administrative rehabiliteringsprogram.

Kontrakten blev underskrevet af OMSAR og klageren (på vegne af konsortiet) den 30. september 1999. Den 30. september 2002, dvs. før udløbsdatoen, blev der undertegnet et tillæg, der forlængede kontraktens løbetid med yderligere seks måneder fra oktober 2002 til marts 2003.

Med hensyn til de to påstande fremsatte Kommissionen følgende bemærkninger:

(1) Tilbagebetaling af et beløb på 29 306,65 EUR som følge af en urimelig fortolkning af aftalen om hjemmekontorstøtte

Med hensyn til klagerens første påstand anførte Kommissionen, at delegationen efter kontrol af en faktura fra klageren modtaget den 28. oktober 2002 for perioden juli-september 2002 bemærkede, at omkostningerne til bagstopperaktiviteter var blevet medtaget under overskriften "Aflønning af personale". Da sådanne omkostninger ikke var forudset i kontraktbestemmelserne, kontrollerede delegationen tidligere betalinger fra august 2000 og omfattede tjenesteydelser, der blev leveret mellem den 30. september 1999 og den 30. juni



2002. Som følge af denne kontrol indså delegationen, at et samlet beløb på 29 306,65 EUR var blevet uretmæssigt udbetalt til klageren.

Ved brev af 22. januar 2003 meddelte delegationen klageren, at bagstoppering blev anset for at være en del af kontrahentens generalomkostninger, og at gebyrer og dermed forbundne udgifter derfor ikke burde have været faktureret. Kommissionen meddelte derfor klageren, at en fakturakorrektion var nødvendig, og at det uretmæssigt udbetalte beløb ville blive tilbagebetalt ved at trække det fra virksomhedens næste faktura.

Ved breve af 5. marts og 19. maj 2003 hævdede klageren, at OMSAR havde fremsat et tilbud om "*at kompensere (...) udgifterne til billetter og dagpenge for bagstoppermissionerne*", og at klageren havde handlet i overensstemmelse med de modtagne instrukser. Da klageren blev underrettet den 14. maj 2003, fandt delegationen imidlertid ingen dokumentation til støtte for Kommissionens godkendelse af en sådan aftale. På trods af en anmodning herom blev der ikke fremlagt noget bevis i denne henseende.

I sin klage henviste klageren til en skrivelse fra delegationslederen den 10. december 1999, hvori betingelserne for betalingsanmodninger blev fastsat, nemlig den ordregivende myndigheds formelle godkendelse efter forudgående oplysninger til Kommissionen vedrørende ansættelsen af et medlem af det bagstoppende tilsynsteam som korttidsekspert. Kommissionen bemærkede, at disse eksperter i overensstemmelse med kontraktbetingelserne var bemyndiget til at udføre kortvarige tjenesterejser i projektets første seks måneder, for hvilke de var fuldt aflønnet.

Hvad angår bagstopperaktiviteterne, indeholdt kontraktbestemmelserne imidlertid ingen specifik kompensation eller godtgørelse af omkostninger (4), som blev betragtet som en del af konsulentens generalomkostninger. Dette blev faktisk erkendt af klageren, da den i sin klage anførte, at "*tidligere anmeldelse og korrektion fra Kommissionens side (...) burde have været gjort gældende for fremtidige snarere end tidligere input fra hjemmekontorets støtte*". Klageren så imidlertid bort fra, at i henhold til artikel 90, stk. 3, i de almindelige betingelser for tjenesteydelseskontrakter finansieret af Det Europæiske Fællesskab i Middelhavslanene og -territorierne ("*de almindelige betingelser*") har "*betaling af mellemliggende betalinger ikke karakter af en endelig betaling, der fritager modtageren for hans forpligtelse*". Hertil kommer, at den omstændighed, at tidligere betalinger var blevet frigivet uden at afsløre uregelmæssigheder, ikke kunne betragtes som en gyldig ændring af kontraktvilkårene. I henhold til artikel 105 i kontraktens særlige betingelser kunne en sådan ændring kun foretages ved hjælp af et tillæg. I overensstemmelse med god økonomisk forvaltning og i overensstemmelse med de relevante kontraktbestemmelser var Kommissionen derfor forpligtet til at sikre, at fællesskabsmidlerne blev anvendt i overensstemmelse med bestemmelserne i kontrakten, og den havde også en legitim ret til at anfægte betalingen af de uretmæssigt udbetalte beløb.

Med hensyn til klagerens argument om, at dennes berettigede forventning ikke var blevet overholdt (5), bemærkede Kommissionen, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge Fællesskabets retsinstansers praksis omfatter



enhver borger, der befinder sig i en situation, hvor det fremgår, at fællesskabsadministrationen har ført til, at han har haft en rimelig forventning. En person kan kun påberåbe sig en tilsidesættelse af dette princip, hvis administrationen har givet ham "præcise løfter". I den foreliggende sag fremlagde klageren intet bevis for, at Kommissionen godkendte aftalen om godtgørelse af omkostninger i forbindelse med bagstopperaktiviteter. Kommissionen var af den opfattelse, at den havde tilstrækkelige retlige grunde til at kræve tilbagebetaling af 29 306,65 EUR. Kommissionen erkendte imidlertid, at der var en vis forsinkelse i opdagelsen af uregelmæssigheden i betalingerne til bagstopperaktiviteter, og den gav derfor udtryk for sin beklagelse over for klageren.

(2) Ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til klagerens plan for anden fase af projektet

Med hensyn til klagerens anden påstand anførte Kommissionen, at den ordregivende myndighed på det tidspunkt, hvor beslutningen om en anden fase af projektet skulle træffes, fremsatte kritiske bemærkninger om den ringe kvalitet af den tekniske bistand, som klageren ydede. Uanset denne sammenhæng traf Kommissionen foranstaltninger for at sikre videreførelsen af projektet og dets videre gennemførelse i anden fase. Fire måneder før kontraktens udløb fastsatte Kommissionen den 21. maj 2002 betingelserne for gennemførelsen af en sådan anden fase og udarbejdede et program i to faser med henblik herpå. I første fase frem til juli 2002 skulle OMSAR forelægge et forslag til et program for administrativ modernisering. Hvis der blev indgået en aftale, skulle der indledes en ny fase i september 2002, hvor OMSAR's rolle, behovet for teknisk bistand og de tjenesteydelseskontrakter, der skulle udarbejdes, skulle fastlægges.

OMSAR forelagde Kommissionen tre på hinanden følgende forslag til rammerne for den fremtidige intervention ("FFAI").

Kommissionen påpegede, at de datoer, der var nævnt i klagerens påstand, ikke var helt sammenfaldende med dem, som Kommissionen havde angivet. Klageren anførte, at planen blev forelagt første gang i juni 2002, men først den 18. juli 2002, hvor OMSAR udarbejdede et foreløbigt dokument fra FFAI med hjælp fra PMC, at der blev konstateret svagheder.

På grund af tidsbegrænsninger forlængede et tillæg, der blev undertegnet den 30. september 2002, kontrakten med konsortiet med yderligere seks måneder indtil marts 2003. Dette addendum blev godkendt af delegationen den 11. oktober 2002 og godkendt af Kommissionens hovedkvarter.

Den 4. november 2002 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til forslaget til FFAI. Det var først den 6. februar 2003 — og først i begyndelsen af december 2002, som klageren anførte — at OMSAR fremsendte en ajourført version af planen til Kommissionen. På et møde den 24. februar 2003 underrettede delegationen både OMSAR og PMC om sin udtalelse om den nye plan. Den 10. marts 2003 fremsendte OMSAR igen en ny version af planen, som blev endeligt godkendt den 19. marts 2003 med nogle bemærkninger.

Selv om beslutningsprocessen ganske vist var lang, var Kommissionen af den opfattelse, at flere faktorer forklarede forsinkelserne, som under alle omstændigheder ikke udelukkende



kunne tilskrives Kommissionen. Som det allerede var blevet påvist, forblev Kommissionen ikke passiv og gjorde sit bedste for at sikre, at projektet fortsatte. Meget af den tid, der gik indtil den endelige godkendelse af FFAI, kunne have været gemt, hvis det ønskede dokument havde opfyldt de forventede kvalitetskrav fra begyndelsen. Det var af hensyn til en forsvarlig økonomisk og kontraktmæssig forvaltning, at Kommissionen var forpligtet til at anmode om en revision af FFAI.

Kommissionen påpegede endvidere, at selv om projektets gennemførelse var forsinket, traf den passende foranstaltninger og forlængede også kontraktens varighed med et tilstrækkeligt budget til at dække forlængelsen på seks måneder. Disse foranstaltninger gjorde det muligt for PMC at beholde sit personale.

Kommissionen erkendte, at der var en vis uenighed med OMSAR om, hvordan klageren kunne inddrages løbende efter kontraktens udløb den 31. marts 2003. Mens OMSAR planlagde at underskrive en ny kontrakt i henhold til proceduren med forhandling, fandt delegationen det mere hensigtsmæssigt at ændre kontrakten ved hjælp af et tillæg.

På grund af tidsbegrænsninger ændrede delegationen sin tilgang og underrettede ved skrivelse af 26. marts 2003 OMSAR om muligheden for et udbud med forhandling med konsortiet. Den 4. april 2003 fremlagde OMSAR derfor resultaterne af forhandlingerne med klageren, herunder ekspert cv'er og prisrevision.

Efter forslagets vurdering meddelte delegationen den 15. april 2003 OMSAR, at den ikke kunne forelægge forslaget for Kommissionens hovedkvarter til godkendelse, fordi i) de foreslåede CV'er var mangelfulde og ofte ikke var af høj kvalitet, og ii) Kommissionen bemærkede, at gebyrerne var steget betydeligt i forhold til dem, der var indeholdt i kontrakten, der netop var udløbet. Disse afgiftsstigninger varierede fra 25 % til 30 %, ekskl. international transport, og fra 30 % til 39 % inklusive international transport. Sidstnævnte stigning indebar, at der blev fastsat et dagligt beløb på 919 EUR for honorarer til kortsigtede internationale eksperter. Dette ville have ført til meget højere lønninger end i andre kontrakter af samme art, der blev gennemført inden for rammerne af projektet.

Delegationen henviste til cirkulæret af 8. januar 2003 om prisrevision udstedt af Kommissionens Generaldirektorat for Budget. Klageren havde tidligere anvendt prisindekset til beregning af gebyrforhøjelser. Som følge af anvendelsen af cirkulærets bestemmelser og udelukkelsen af de ikke-støtteberettigede omkostninger til international transport varierede gebyrstigningerne fra 8,6 % til 19 % i stedet for fra 30 % til 39 % som krævet af konsortiet. I overensstemmelse med denne beregning fremgik det af referatet af mødet den 24. februar 2003, der blev sendt til både OMSAR og projektlederen, at den planlagte gebyrforhøjelse var på 10 %.

Efter den fornyede vurdering af sagen var det derfor klart, at de forsinkelser, der kunne tilskrives Kommissionen, var berettigede. Desuden var den oprindelige beslutning om at afvise forslaget til udbud med forhandling begrundet både af hensyn til god økonomisk forvaltning og af Kommissionens forpligtelse til at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.



Kommissionen konkluderede, at dens tjenestegrene havde handlet korrekt, overholdt de regler og principper, der var bindende for den, og at der derfor ikke var sket fejl eller forsømmelser.

Klagerens bemærkninger

I sine bemærkninger gentog klageren sine bemærkninger i sin skrivelse af 3. december 2004 til Ombudsmanden. Den anførte, at selv om Ombudsmandens beslutning om ikke at behandle sine påstande på grundlag af artikel 2, stk. 4, i Ombudsmandens statut var formelt korrekt, ville den muligvis ikke opnå, hvad der var nødvendigt for at give Kommissionen feedback, og kunne således nægte den muligheden for at lære af problemerne i forbindelse med projektets gennemførelse. På denne baggrund anbefalede klageren, at artikel 2, stk. 4, tages op til fornyet overvejelse, således at forældelsen på to år ikke længere finder anvendelse på berettigede klager.

Med hensyn til den *første påstand* anførte klageren, at selv om den anerkendte, at der faktisk var "en vis forsinkelse" med hensyn til at opdage uregelmæssigheden i betalingerne til bagstopperordninger, fastholdt Kommissionen sit synspunkt om, at den havde tilstrækkelige retlige grunde til at kræve tilbagebetaling af 29 306,65 EUR fra konsortiet, da dette beløb angiveligt var blevet uretmæssigt udbetalt til klageren siden projektets start den 30. september 1999.

Klageren mindede i den forbindelse om, at en kopi af et brev af 30. september 1999 fra OMSAR havde været til rådighed for delegationen i mere end fem år. I dette brev gjorde ministeren klageren opmærksom på en række spørgsmål, som delegationen havde drøftet og godkendt, herunder omkostningerne til bagstoppergruppen. Nærmere bestemt anførte OMSAR følgende: "*[X] [klagerens administrerende direktør] , [P.] og [B.] betragtes som chefkontorets bagstopperteam, og de har derfor kun ret til [sic] flybillet og dagpenge*" (klagerens fremhævelse). Desuden rådede delegationen over dokumentation for hver enkelt bagstopperrejse, der alle var forsynet med autoriserede underskrifter fra OMSAR og delegationens formelle godkendelse. Disse dokumenter viste, at konsortiet havde overholdt de relevante regler, der var fastsat af OMSAR og delegationen, og at det derfor kun havde faktureret rejse- og dagpengeomkostninger for bagstopperordninger og aldrig for gebyrer.

I stedet forsøgte Kommissionen at underbygge lovligheden af sine bestræbelser på med tilbagevirkende kraft at kræve betalinger foretaget i en periode på mere end tre år. Klageren mente, at ovennævnte dokumentation gav tilstrækkelig støtte til, at delegationens anmodning om godtgørelse skulle betragtes som "uregelmæssig".

Med hensyn til den *anden påstand* anførte klageren, at Kommissionens udtalelse var kontekstualiseret på en ejendommelig måde, nemlig ved at fremhæve den ordregivende myndigheds synspunkt om den påståede ringe kvalitet af de tekniske bistandstjenester, som klageren leverer. Dette var ejendommeligt, fordi delegationen bevidst ignorerede udtalelsen fra sine egne overvågningseksperter. Disse eksperter, som på tidspunktet for kontraktens udløb (rapport PC/M06 af 2. oktober 2002) mente, at "opfyldelse af resultater hidtil", "evne til at nå mål" og "potentiel bæredygtighed" alle var "standard i henhold til planen". Der blev ikke rapporteret om særlige "problemer/behov for handling" i deres sammenfattende konklusion.



Kontekstualiseringen af Kommissionens udtalelse var i bedste fald vilkårlig og uden tvivl relevant for den foreliggende sag.

Delegationens vilkårlighed og ubeslutsomhed nåede en meget skadelig tilstand i forbindelse med beslutningsprocessen vedrørende en eventuel anden fase. Med hensyn til dette spørgsmål gav Kommissionens udtalelse i sig selv et tilstrækkeligt bevis for klagen. Der blev f.eks. henvist til, at delegationen faktisk tog ikke mindre end fire måneder at fremsætte bemærkninger til det første forslag til FFAI. Kommissionens udtalelse gav på forskellige punkter bevis for "vilkårlighed", navnlig når der opstod divergerende meninger mellem OMSAR og delegationen, eller om spørgsmål vedrørende budgettering, planlægning og udvidelsesprocedurer. En upartisk observatør kunne næppe konkludere andet end, at beslutningsprocessen vedrørende udvidelsen af projektet var forvirret og fyldt med divergerende forslag og falske forventninger.

Klageren hævdede også, at delegationen var vilkårlig. Konsortiet har f.eks. gentagne gange bedt om vejledning om de parametre, der skal gælde for eventuelle ændringer af satser, når de går ind i en ny fase. Delegationens svar var at anmode klageren om at være mere specifik og anmode konsortiet og OMSAR om at fremsætte forslag om dette spørgsmål efter gensidig drøftelse og forhandling. Efter at OMSAR's personale og konsortiet havde brugt meget tid på at drøfte og gennemgå budgetparametrene og havde udarbejdet et fælles forslag til den næste fase af projektet, blev sidstnævnte afvist af den samme delegation, som havde foreslået denne ordning.

Klageren anførte, at Ombudsmanden for at nå frem til en rimelig og afbalanceret vurdering af klagen også kunne overveje at anmode om OMSAR's udtalelse.

Klageren fremsatte også nogle mere specifikke bemærkninger, da Kommissionens påstande havde en vis indflydelse på klagerens tekniske evner som en mangeårig partner for Kommissionen. I den forbindelse anførte klageren, at det ikke var korrekt, at de foreslåede gebyrer var "meget højere end i andre kontrakter af samme art". Faktisk blev der i nogle projekter betalt gebyrer, der var dobbelt så store som det foreslåede beløb, af delegationen. Desuden gik de gebyrer, som klageren modtog i lignende EU-finansierede projekter i regionen, endda betydeligt ud over de foreslåede gebyrer.

Bemærkningerne om, at de foreslåede CV'er ikke var i overensstemmelse med standarden, var ligeledes unøjagtige. Den direkte afvisning af alle CV'er styrkede det indtryk, at delegationen blot ledte efter en undskyldning for at afvise forslaget.

På trods af den konstaterede tvetydighed med hensyn til f.eks. gebyrspørgsmål opfordrede delegationen aldrig konsortiet til at drøfte det forslag, der var blevet forelagt det, for slet ikke at tale om de foreslåede eksperter og honorarer. I stedet for at indlede en moden drøftelse, der muligvis kunne have ført til en revision af specifikke elementer, blev hele forslaget simpelthen forkastet uden at give OMSAR eller klageren mulighed for at blive hørt.

På grundlag af ovenstående var konsortiet ikke enig i Kommissionens opfattelse af, at dets tjenestegrene havde handlet korrekt, og at der ikke var tilfælde af fejl eller forsømmelser.



Yderligere undersøgelser

Efter en analyse af Kommissionens udtalelse og klagerens bemærkninger viste det sig, at der var behov for yderligere undersøgelser. Ombudsmanden skrev derfor til Kommissionen den 15. marts 2006 med følgende anmodning om yderligere oplysninger og en udtalelse om en ny påstand:

1) Anmodning om yderligere oplysninger:

(1) Klageren anførte i sin klage, at "*dagpenge og billetudgifter blev faktureret, fakturaerne (godkendt af OMSAR) kontrolleret og godkendt af delegationen og i sidste ende og altid refunderet af Kommissionen i Bruxelles*" (fremhævelse tilføjet). I sine bemærkninger til Kommissionens udtalelse fastholdt klageren, at delegationen rådede over en

"serie af bilag til hver enkelt bagstoppermission, der alle bærer de legitime underskrifter fra [sic] OMSAR og delegationens formelle godkendelse, for at godtgøre, at konsortiet overholdt de pågældende regler, der er fastsat af OMSAR og delegationen, og derfor kun fakturerede rejse- og dagpengeomkostninger for bagstoppering og aldrig nogen gebyrer" (min fremhævelse).

Kan Kommissionen derfor i) fremsætte bemærkninger til betydningen af delegationens godkendelse af bagstoppermissionerne og ii) sende en kopi af de dokumenter, hvormed den har påtegnet de fakturaer, som klageren har fremsendt?

(2) OMSAR's skrivelse af 30. september 1999 til klageren — som blev kopieret til delegationslederen — henviste med hensyn til den indledende fase til

"følgende spørgsmål blev drøftet og aftalt med EU-delegationen : (...) 2. Gebyrer til chefkontorets bagstoppergruppe for den indledende fase: X. [klagerens administrerende direktør], P. og B. betragtes som bagstopperhold i hovedkontoret, og de har derfor kun ret til [sic] flybillet og dagpenge" (min fremhævelse).

Skrivelsen af 10. december 1999 fra delegationen til klageren, hvori det alene anføres, at det ikke er tilladt at fakturere gebyrer, synes ikke at være i modstrid med erklæringen i OMSAR's skrivelse af 30. september 1999 om godtgørelse af rejseudgifter og dagpenge i den indledende fase. Kan Kommissionen kommentere dette og præcisere, hvad den indledende fase var, og hvilken periode den dækkede?

(3) Ombudsmanden bemærker også, at Kommissionen i sin skrivelse af 22. januar 2003 meddelte klageren, at den ville inddrive fakturabeløbene for perioden fra den 30. september 1999 (dvs. kontraktens begyndelse) til den 30. juni 2002. Kommissionen anførte imidlertid i sin udtalelse, at eksperter fra bagstoppergruppen i projektets første seks måneder (dvs. fra den 30. september 1999 til den 31. marts 2000) fik tilladelse til at udføre kortvarige tjenesterejser og blev fuldt lønnede for disse missioner. Det er vanskeligt at forene de to ovennævnte udsagn ved første øjekast. Vil Kommissionen venligst kommentere dette?

(4) Kommissionen anførte i sin udtalelse, at kontraktbestemmelserne ikke specifikt indeholdt bestemmelser om kompensation eller godtgørelse af omkostningerne i forbindelse med bagstopperaktiviteterne. Under disse omstændigheder bedes Kommissionen forklare, hvornår



den nøjagtigt opdagede, at disse omkostninger ikke burde have været godtgjort, og hvorfor det tog så lang tid, nemlig mere end tre år efter afsendelsen af de første fakturaer, at den blev klar over, at disse omkostninger ikke skulle have været faktureret?

(5) I sine bemærkninger anførte klageren, at kontekstualiseringen af Kommissionens udtalelse, dvs. henvisningen til den angiveligt lave kvalitet af de tekniske bistandstjenester, som klageren leverede, var vilkårlig og ikke relevant for spørgsmålet. Vil Kommissionen venligst kommentere dette?

(6) I sine bemærkninger anførte klageren, at det ikke var korrekt, at de foreslåede gebyrer var "*meget højere end i andre kontrakter af samme art*" (side 4 i Kommissionens udtalelse). Klageren anførte også, at Kommissionens opfattelse af, at de foreslåede CV'er ikke var i overensstemmelse med standarden, også var unøjagtig. Vil Kommissionen venligst kommentere dette?

II) Anmodning om udtalelse om en ny påstand:

(7) I sine bemærkninger hævdede klageren, at forslaget til anden fase af projektet simpelthen blev afvist uden at give OMSAR eller klageren mulighed for at blive hørt. I den forbindelse hævdede klageren også vilkårlighed, da den på den ene side blev opfordret af delegationen til sammen med OMSAR at fremsætte forslag vedrørende budgetparametrene, og da det fælles forslag på den anden side blev afvist af den delegation, der havde foreslået denne ordning. Kan Kommissionen kommentere denne nye påstand?

Kommissionens supplerende udtalelse

I sin supplerende udtalelse fremsatte Kommissionen følgende bemærkninger:

(1) Med hensyn til påtegningen af fakturaerne påpegede Kommissionen, at klagerens erklæring om, at tilstedeværelsesskemaer for bagstopperbesøg, der var vedlagt fakturaer, formelt blev godkendt af delegationen, ikke er korrekt. De bilag, som OMSAR fremsendte til delegationen, var kun forsynet med OMSAR's repræsentanters underskrifter. Det er ikke almindelig praksis, at delegationen godkender fakturaer og bilag, og dette blev heller ikke gjort i den foreliggende sag.

Som bevis herfor blev der vedlagt stikprøver af både en anmodning om en faktura og et tilstedeværelsesskema til Kommissionens supplerende udtalelse. Ombudsmanden vil derfor have mulighed for at vurdere, om disse dokumenter blev godkendt af Kommissionen eller ej.

(2) Hvad angår det andet spørgsmål mener Kommissionen ikke, at delegationens skrivelse af 10. december 1999 er i strid med OMSAR's skrivelse af 30. september 1999. Begge breve anfægtede faktisk fakturering og betaling af gebyrer for bagstopperaktiviteter.

Desuden har parterne i denne kontrakt, dvs. OMSAR og klageren og dennes partner, pligt til at handle i overensstemmelse med vilkårene i den kontrakt, de har underskrevet. Kommissionen har i sin egenskab af offentlig finansieringsenhed pligt til at sikre, at betalingerne er i overensstemmelse med kontraktens bestemmelser.

Kommissionen udelukker ikke muligheden for, at en eller begge kontraktparter måske ikke har forstået, at vederlaget og udgifterne i forbindelse med de tjenester, som medlemmet af



bagstoppergruppen yder, blev medtaget i de samlede generalomkostninger, som OMSAR betalte kvartalsvis til klageren. Selv denne situation ville imidlertid ikke kræve, at Kommissionen accepterede betalinger, der ikke var tilladt i henhold til kontrakten, og som i overensstemmelse med artikel 105 i de særlige betingelser ikke var formelt godkendt.

B. og C. havde et møde med Kommissionens delegationschef om dette emne og blev behørigt underrettet om, at deres forudgående mission måtte betragtes som en bagstopperaktion fra konsulentens side. Formålet med Kommissionens skrivelse af 10. december 1999 var at præcisere dette emne.

Med hensyn til Ombudsmandens spørgsmål om den indledende fase forklarede Kommissionen, at denne fase, som var en indledende fase, selv om den ikke var forudset i kommissoriet, blev medtaget på klagerens anmodning. Der blev derfor tilføjet en periode på ti dage til den indledende periode på 60 dage, der er fastsat i kommissoriet, for at give klageren mere tid til at ajourføre indholdet af projektet.

Dette viste sig nødvendigt i lyset af dels den forholdsvis lange tid, der gik mellem udarbejdelsen af kommissoriet og iværksættelsen af projektet, dels kompleksiteten af det projekt, der involverede alle forvaltningerne. Den indledende periode kan være i højst 60 dage regnet fra datoen for kontraktens underskrivelse. I kommissoriets artikel 7 hedder det, at *"udkastet til indledende rapport skal forelægges i 5 (fem) eksemplarer senest 60 (tres) dage efter kontraktens underskrivelse"*. Ved brev af 23. september 1999 foreslog klageren OMSAR, at der blev føjet en frist på ti dage til denne periode, som gjorde det muligt at identificere ændringerne i omstændighederne og om muligt at foreslå relevante foranstaltninger, der havde til formål at forbedre projektets gennemførelsesstrategi. OMSAR godkendte denne fase forud for indledningen ved brev af 30. september 1999. Den foreløbige rapport blev godkendt på et møde, der fandt sted den 14. oktober 1999.

(3) Med hensyn til det tredje spørgsmål anførte Kommissionen, at den ikke så nogen modsætning mellem de to erklæringer, men anerkendte, at emnet er forvirrende og kan være vildledende. I sit brev af 22. januar 2003 meddelte Kommissionen klageren, at der var behov for en korrektion af fakturaen, og at de uretmæssigt udbetalte beløb ville blive refunderet ved modregning i den næste faktura, men dens bemærkninger vedrørte udelukkende omkostninger i forbindelse med bagstopperaktiviteter. I sin anden erklæring havde Kommissionen til hensigt at forklare Ombudsmanden, at selv om medlemmerne af bagstoppergruppen har udført kortvarige opgaver, blev de allerede aflønnet som bagstopper og derfor ikke kunne modtage andet vederlag, medmindre der var anmodet om behørig tilladelse (artikel 105 i de særlige betingelser).

Den status, hvorunder en ekspert udfører en mission, er ikke irrelevant. Hvis ekspertens opgave betragtes som en bagstoppermission, er det ikke tilladt at fakturere gebyrer. Hvis det sagkyndige medlem af det bagstoppende tilsynsteam derimod udfører en opgave som kortsigtet ekspert, er det tilladt at aflønne denne mission. Denne forskelsbehandling fremgår klart af OMSAR's skrivelse af 4. juli 2000. Kun efter forudgående tilladelse kan medlemmer af det bagstopperende tilsynsteam anvendes som kortsigtede eksperter.



(4) For så vidt angår det fjerde spørgsmål har Kommissionen anført, at gennemførelsen af kontrakten fandt sted på et tidspunkt, hvor opfølgningen af foranstaltningerne blev begrænset af det begrænsede antal ansatte i delegationen. Denne mangel på menneskelige ressourcer medførte en vis forsinkelse i afsløringen af uretmæssigt udbetalte betalinger til bagstopperaktiviteter, som Kommissionen allerede beklagede over for klageren i sin udtalelse af 22. december 2004.

Det var først i januar 2003, da decentraliseringsprocessen blev fuldt operationel, at delegationen fik en styrkelse af de menneskelige ressourcer, og at disse problemer blev opdaget. Så snart Kommissionen fik kendskab til denne situation, behandlede den det omtvistede spørgsmål ved skrivelse af 22. januar 2003. Dette skete i løbet af kontraktens gennemførelsesperiode. Kommissionen er i denne forbindelse opmærksom på, at betalinger, der er foretaget inden kontraktens udløb, i henhold til artikel 90, stk. 3, i de almindelige betingelser, der finder anvendelse på kontrakten, er mellemliggende betalinger og ikke har karakter af endelige betalinger, der fritager modtageren for dennes forpligtelse.

Selv om den tid, det tog at opdage problemerne, ganske vist var lang, gentager Kommissionen sit synspunkt om, at den omstændighed, at tidligere betalinger var blevet frigivet, ikke kunne betragtes som en gyldig ændring af kontraktvilkårene. Dette kunne kun være sket i henhold til artikel 105 i de særlige betingelser ved et tillæg "*underskrevet af konsulenten og den ordregivende myndighed og godkendt af Europa-Kommissionen*". Forsinkelsen kunne ikke gøres gældende for at lovliggøre uretmæssigt udbetalte beløb under kontraktgennemførelsen og gav ikke klageren ret til at antage, at disse beløb var behørigt udbetalt og ikke kunne inddrives af Kommissionen.

(5) Med hensyn til det femte spørgsmål anførte Kommissionen, at dens vurdering af kvaliteten af de tjenesteydelser, som klageren leverede, blev underbygget af modtageren af selve den tekniske bistand. Den 16. maj 2002 sendte OMSAR således en skrivelse til delegationen, hvori den fremsatte følgende kritiske bemærkninger vedrørende klageren: faglig inkompetence hos nogle eksperter, mangel på dynamik og fleksibilitet i teamet, manglende respons fra projektlederens side, utilstrækkelig koordinering og overdreven bureaukrati.

Hvad angår klagerens argument om, at den anfægtede vurdering ikke var relevant for spørgsmålet, ser klageren ud til at se bort fra, at beslutningen om enten at fortsætte projektet gennem en anden fase eller at omlægge de midler, der er tildelt den, kun kunne træffes af Kommissionen efter aftale med OMSAR. I den forbindelse var det Kommissionens forpligtelse til at holde tæt kontakt med OMSAR for at analysere og afhjælpe de specifikke problemer, der opstod i forbindelse med gennemførelsen af projektet. Den anfægtede beslutning blev således truffet i overensstemmelse med kravene om god forvaltningsskik.

(6) Med hensyn til det sjette spørgsmål anførte Kommissionen, at dette punkt henviste til klagerens anmodning om forlængelse af kontrakten.

Inden behandlingen af dette spørgsmål ønskede Kommissionen at gøre det klart, at det



henhører under Kommissionens skønsmæssige beføjelse både til at afgøre, om tildelingen af kontrakten kan finde sted, og til at godkende vilkårene i den kontrakt, som den ordregivende myndighed skal tildele ved udbud med forhandling. Da de af klageren foreslåede betingelser ikke var acceptable, var det ikke muligt at godkende dem. Dette forpligtede Kommissionen til at træffe afgørelse om at afvise forslaget til udbud med forhandling. Afvisningen var begrundet i hensynet til god økonomisk forvaltning og Kommissionens forpligtelse til at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

Med hensyn til spørgsmålet om Kommissionens vurdering af de foreslåede gebyrer var disse faktisk højere end i andre kontrakter af samme art, der blev undertegnet i forbindelse med projektet. Prisændringen viste stigninger fra 30 % til 39 %, herunder international transport, og ville have betydet, at der blev fastsat et dagligt beløb på 919 EUR for gebyrer til kortvarige internationale eksperter, herunder international transport. I modsætning til klagerens ubegrundede opfattelse indebar denne prisændring et højere beløb end det, der gjaldt for andre lignende kontrakter, der blev indgået inden for rammerne af projektet. Af fortrolighedshensyn og for ikke at skade de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser vil Kommissionen afholde sig fra at give yderligere oplysninger om disse kontrakter. Kommissionen opbevarer imidlertid kopier af sådanne kontrakter, som Ombudsmanden råder over, hvis han mener, at der er behov for en inspektion af sagsakterne.

Med hensyn til CV'ernes kvalitet gentog Kommissionen det synspunkt, den tidligere gav udtryk for den 22. december 2004. Ud fra en tabel, der var vedlagt som bilag til delegationens skrivelse til OMSAR af 15. april 2003, udledte Kommissionen, at de fleste af de foreslåede CV'er ikke svarede til de ønskede profiler for det pågældende projekt. Kun tre ud af ti profiler kan betragtes som egnede. Afvisningen af disse CV'er for projektet betyder imidlertid ikke, at teamlederen eller andre foreslåede eksperter aldrig senere kan tjene i andre EU-finansierede projekter.

(7) Med hensyn til klagerens nye påstand anførte Kommissionen, at den ikke kunne tilslutte sig den. Drøftelserne mellem delegationen og OMSAR om projektets anden fase begyndte den 18. juli 2002 og skulle afsluttes senest den 30. september 2002. Da det imidlertid ikke var muligt at opnå en acceptabel arbejdsplan inden for den fastsatte frist, udviste Kommissionen størst mulig fleksibilitet over for klageren ved at forlænge kontrakten indtil marts 2003. Virksomheden og OMSAR havde derfor yderligere seks måneder til at udarbejde arbejdsplanen.

Selv om Kommissionen allerede den 4. november 2002 havde fremsat sine bemærkninger til den afviste arbejdsplan samt visse retningslinjer for udarbejdelsen af dette dokument, blev der først fremlagt en acceptabel arbejdsplan den 10. marts 2003 og godkendt den 19. marts 2003 med visse bemærkninger.

Den 6. marts 2003 havde delegationen arrangeret et møde med OMSAR og klageren for at præcisere, hvordan kontrakten om teknisk bistand kunne forlænges. På trods af en indledende uenighed med OMSAR om, hvordan man skal gå videre for at lette klagerens fortsatte inddragelse efter kontraktens udløb, udviste Kommissionen endnu en gang størst mulig fleksibilitet ved at ændre sin tilgang. Kommissionen var enig med OMSAR i, at en ny kontrakt



skulle underskrives efter en procedure med forhandling med klageren, selv om den var af den opfattelse, at det var mere hensigtsmæssigt at ændre kontrakten ved hjælp af et tillæg.

Med hensyn til gebyrjusteringen blev dialogen med klageren løbende sikret af delegationen. Den 17. februar 2003 sendte klageren en skrivelse til delegationen, som blev behørigt besvaret den 26. februar 2003. Som reaktion på dette svar sendte klageren en yderligere skrivelse til delegationen den 5. marts 2003. På den anden side blev der afholdt forskellige uformelle møder mellem OMSAR, klageren og delegationen, hvor sidstnævnte meddelte klageren, at der inden for grænserne var mulighed for en vis grad af fleksibilitet. Et af disse møder fandt faktisk sted den 24. februar 2003. Det fremgik klart af referatet, som blev behørigt fremsendt til klagerens teamleder pr. e-mail, at den mulige stigning ville beløbe sig til 10 %.

Hvis forhandlingerne mislykkedes, skyldtes dette derfor virksomhedens modvilje mod at tage hensyn til delegationens retningslinjer. Kommissionen var forpligtet til at foreslå og træffe afgørelse om finansieringen og gennemførelsen af projektets anden fase i overensstemmelse med god økonomisk forvaltning og i overensstemmelse med de relevante eksisterende bestemmelser. Kommissionen havde pligt til at sikre, at fællesskabsmidlerne blev anvendt i overensstemmelse med kravene om god forvaltningsskik, og den havde ret til at afvise de finansielle betingelser, som klageren krævede.

Klagerens supplerende bemærkninger

(1) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens første spørgsmål bemærkede klageren, at Kommissionens bemærkning ikke tog fat på det grundlæggende problem, som Ombudsmanden havde rejst. Klageren foreslog, at delegationen "kontrollerede og godkendte vores fakturaer". Klageren fakturerede blot for rejse- og dagpengeomkostninger i tilfælde af bagstopperrejser, og over en treårig periode havde delegationen besluttet at betale disse fakturaer uden forbehold. Ombudsmandens spørgsmål er derfor endnu ikke besvaret af Kommissionen.

(2) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens andet spørgsmål fandt klageren i modsætning til Kommissionen, at skrivelserne af 30. september 1999 (fra OMSAR) og af 10. december 1999 (fra delegationen) var helt sammenhængende, og konkluderede, at kun de ikke-gebyrmæssige elementer i bagstopperaktiviteter, dvs. rejser og dagpenge, ville være berettiget til betaling.

(3) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens tredje spørgsmål tilsluttede klageren sig Kommissionens kvalificering af dens behandling af kortsigtede input fra medlemmer af bagstoppergruppen som "forvirrende" og "vildledende".

(4) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens fjerde spørgsmål bemærkede klageren, at den ikke kunne andet end tilslutte sig erklæringen om, at delegationens tilsyn med og forvaltning af projektet var hæmmet af manglende ressourcer. Der var fra Kommissionens side en mærkbar mangel på faglig vejledning om alvorlige spørgsmål, mens der var et overskud af uforudsigelige indgreb, som kun syntes at være styret af stemninger og personligheder.

(5) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens femte spørgsmål anførte



klageren, at den var bekendt med skrivelsen af 16. maj 2002 fra OMSAR til delegationen og kunne være enig i, at nogle af eksperterne undertiden var utilstrækkeligt dynamiske og fleksible til at håndtere de daglige udfordringer. Klageren bemærkede imidlertid, at stort set alle eksperter, der arbejdede med dette projekt, havde positive resultater, før de tilsluttede sig det, og at de med succes har arbejdet med efterfølgende projekter, herunder projekter, der er finansieret af EU. Nærmere bestemt blev nogle af de samme eksperter, som klageren havde foreslået, efterfølgende ansat gennem direkte ordninger med støtte fra både OMSAR og delegationen til at udføre det arbejde, som de tidligere blev anmodet om at udføre på klagerens vegne.

(6) Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens sjette spørgsmål bemærkede klageren, at de gebyrer, der blev betalt i projektets første fase, var betydeligt lavere end de gebyrer, der blev betalt i en række andre EF-finansierede projekter i landet. Klageren anførte, at det var misvisende at anføre, at de foreslåede forhøjelser ville nå op på 30 % eller 38 %. Den foreslåede forhøjelse af gebyrniveauerne, beregnet efter omhyggelige og langvarige drøftelser med OMSAR, var 26 % og 28 % for internationale eksperter og 30 % for nationale eksperter. Dette bør vurderes på baggrund af det meget lave gebyrniveau ved projektets start i 1999 og det forhold, at denne forhøjelse vil gælde over en syvårig periode.

Klageren anførte også, at vurderingen af CV'erne for foreslåede eksperter, som Kommissionen havde fremlagt (som aldrig var blevet vist for klageren), var partisk og faktisk forkert. Delegationen foretog ikke et retfærdigt og professionelt kig på det foreslåede eksperthold. Desuden har man aldrig haft lejlighed til at drøfte, gennemgå og, hvis det virkelig er hensigtsmæssigt, erstatte foreslåede eksperter.

(7) Med hensyn til Kommissionens udtalelse om den nye påstand anførte klageren, at det tog Kommissionen et halvt år at besvare det oprindelige udkast. Den blev indgivet i begyndelsen af juli 2002, og der blev modtaget mindre bemærkninger i slutningen af november 2002 efter en stor opfordring fra konsortiet og OMSAR. Det andet udkast blev forelagt i december 2002, og der blev aldrig modtaget nogen seriøse bemærkninger. Delegationens personale fremsatte imidlertid en række nye direktiver og forslag og ændrede sig efter nogen tid igen.

Arbejdsplanen blev udarbejdet i tæt og fortsat samarbejde med OMSAR, og den endelige version var et fuldt fælles produkt, der afspejler OMSAR's synspunkter og engagement.

Det er korrekt, at der blev afholdt en række uformelle møder i forbindelse med udarbejdelsen af den nye arbejdsplan, hvor Kommissionens tjenestegrene fremsatte vidtrækkende forslag til omfanget af en mulig eller tilladelig forhøjelse af gebyrerne, men i sidste ende blev det udtrykkeligt besluttet af Kommissionen, at OMSAR og konsortiet skulle løse dette spørgsmål og nå frem til en gensidigt acceptabel tilgang. I den forbindelse nedsatte OMSAR et udvalg til at behandle dette spørgsmål og forelægge et rimeligt og praktisk forslag. Kommissionen anførte, at et sådant fælles forslag sandsynligvis ville blive accepteret. I sidste ende udarbejdede udvalget konklusioner (stigninger på mellem 20 % og 28 % for internationale eksperter og 30 % for lokale eksperter), som begge parter kunne acceptere, nemlig OMSAR og konsortiet. Da disse konklusioner blev forelagt Kommissionen, afviste delegationen dem. Dette kaster et



mærkeligt lys på Kommissionens beslutning om at etablere denne ordning overhovedet og tyder igen på, at Kommissionen ikke var alvorligt engageret i at nå frem til en konstruktiv løsning.

OMBUDSMANDENS BESTRÆBELSER PÅ AT NÅ FREM TIL EN MINDELIG LØSNING

Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning

Efter nøje overvejelse af Kommissionens udtalelse og klagerens bemærkninger var Ombudsmanden ikke overbevist om, at Kommissionen har reageret tilstrækkeligt på klagerens første påstand.

Denne opfattelse var baseret på følgende betragtninger:

1 Indledende bemærkninger vedrørende fristen på to år og undersøgelsens omfang

1.1 Klageren er en virksomhed bestående af ledelseskonsulenter, som i et konsortium, der blev dannet sammen med en anden virksomhed, var en kontrahent i forbindelse med gennemførelsen af et kommissionsudviklingsprojekt i et tredjeland. Ifølge klageren blev kontrakten om projektovervågningsrådgivningen ("PMC"), som blev undertegnet i august/september 1999, urimeligt drevet af Kommissionens delegation i projektets land ("delegationen"). I sin klage til Den Europæiske Ombudsmand fremsatte klageren fire påstande og sublegationer. I sit svar af 12. oktober 2004 meddelte Ombudsmanden klageren, at han ikke i henhold til artikel 2, stk. 4, i sin statut var berettiget til at behandle klagen med undtagelse af påstandens punkt 2, litra i) og iii). I denne bestemmelse hedder det, at "*klagen skal indgives senest to år efter den dato, hvor den person, der indgiver klagen, har fået kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for klagen*".

1.2 I sine skrivelser af 3. december 2004, 26. februar 2005 og 22. juni 2005 foreslog klageren, at Ombudsmanden overvejer at revidere ovennævnte toårige frist, der er fastsat i artikel 2, stk. 4, i hans statut.

1.3 Ved skrivelse af 22. november 2005 meddelte Ombudsmanden klageren, at han i sin tale til Europa-Parlamentet af 27. oktober 2005 i forbindelse med fremlæggelsen af sin årsberetning for 2004 havde påpeget, at han agtede at tage spørgsmålet om Ombudsmandens statut op til fornyet overvejelse. Ombudsmanden tilføjede, at klagerens forslag ville blive taget i betragtning i denne forbindelse.

1.4 Ombudsmanden bemærker, at klageren i sine bemærkninger foreslog, at Ombudsmanden skulle anmode om en udtalelse fra ministeren for administrativ reform ("OMSAR"). I den forbindelse vil Ombudsmanden gerne påpege, at oplysningerne i klagen og efter Kommissionens opfattelse samt de oplysninger, der er indhentet som følge af hans yderligere undersøgelser, synes at være tilstrækkelige til, at han kan nå frem til en retfærdig og afbalanceret vurdering af klagen. Ombudsmanden vil desuden gerne understrege, at artikel 3, stk. 3, i Ombudsmandens statut giver Ombudsmanden mulighed for kun at anmode om oplysninger fra medlemsstaternes myndigheder og ikke fra tredjelandes myndigheder.

1.5 I betragtning af, at klagerens påstande vedrører en kontraktlig tvist, er det hensigtsmæssigt



at minde om, at Ombudsmanden i henhold til EF-traktatens artikel 195 har beføjelse til at modtage klager "over *tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer*". Ombudsmanden mener, at der forekommer fejl eller forsømmelser, når et offentligt organ ikke handler i overensstemmelse med en regel eller et princip, der er bindende for det (6). Der kan således også konstateres fejl eller forsømmelser, når det drejer sig om opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af kontrakter indgået af Fællesskabernes institutioner eller organer.

1.6 Ombudsmanden mener imidlertid, at omfanget af den kontrol, som han kan foretage i sådanne tilfælde, nødvendigvis er begrænset. Ombudsmanden er navnlig af den opfattelse, at han ikke bør søge at afgøre, om en af parterne har misligholdt kontrakten, hvis sagen er omtvistet. Dette spørgsmål kunne kun behandles effektivt af en kompetent ret, som ville have mulighed for at høre parternes argumenter vedrørende den relevante nationale lovgivning og vurdere modstridende beviser for eventuelle omstridte faktiske omstændigheder.

1.7 Ombudsmanden er derfor af den opfattelse, at han i sager vedrørende kontraktlige tvister er berettiget til at begrænse sin undersøgelse til at undersøge, om fællesskabsinstitutionen eller -organet har givet ham en sammenhængende og rimelig redegørelse for retsgrundlaget for sine handlinger, og hvorfor den mener, at dens opfattelse af den kontraktmæssige situation er berettiget. Hvis dette er tilfældet, vil Ombudsmanden konkludere, at hans undersøgelse ikke har afsløret et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Denne konklusion berører ikke parternes ret til at få deres kontraktmæssige tvist undersøgt og autoritativt afgjort af en kompetent domstol. I den foreliggende sag indeholder artikel 50 og 51 i de almindelige betingelser, der finder anvendelse på kontrakten, henholdsvis en mindelig bilæggelse af tvister og, hvis der ikke findes en mindelig løsning, et omstridt retsmiddel i henhold til forligs- og voldgiftsforordningen fra Paris' internationale handelskammer eller i henhold til lokal lovgivning.

2 Den angiveligt ubegrundede inddrivelse og tilbagebetalingskravet

2.1 Klageren hævder, at der er sket en urimelig fortolkning af aftalen. Nærmere bestemt hævder klageren, at Kommissionens beslutning af 22. januar 2003 om at inddrive et beløb på 29 306,65 EUR svarende til dagpenge og billetudgifter til hjemmekontorets supportteam, som konsortiet har faktureret i årenes løb, er ubegrundet. Klageren anmoder om tilbagebetaling af dette beløb. Til støtte for sin påstand henviste klageren til en skrivelse af 30. september 1999 fra OMSAR, hvori han anførte, at den havde indgået en aftale med delegationen om en række spørgsmål, hvoraf et var hjemmekontorets støtte. Skrivelsen, der blev kopieret til delegationen, forudsat at: "*[X]* [klagerens administrerende direktør], *[P]* og *[B]* betragtes som bagstopperhold i hovedkontoret, og de har derfor kun ret til *[sic]* flybillet og dagpenge" (klagerens fremhævelse). Klageren henviste også til en skrivelse fra delegationslederen af 10. december 1999, som efter klagerens opfattelse støttede dens holdning.

2.2 I sin udtalelse anførte Kommissionen, at delegationen efter kontrol af en faktura for perioden juli-september 2002, som den modtog fra klageren den 28. oktober 2002, bemærkede, at omkostningerne til bagstopperaktiviteter var blevet medtaget under overskriften "Aflønning af personale". Da sådanne omkostninger ikke var forudset i kontraktbestemmelserne, kontrollerede delegationen tidligere betalinger fra august 2000 og omfattede tjenesteydelser, der blev leveret mellem den 30. september 1999 og den 30. juni 2002. Som følge af denne



kontrol indså delegationen, at et samlet beløb på 29 306,65 EUR var blevet uretmæssigt udbetalt til klageren. Delegationen meddelte klageren, at bagstopperordningen blev anset for at være en del af kontrahentens generalomkostninger, og at gebyrer og dermed forbundne udgifter derfor ikke burde have været faktureret. Delegationen meddelte således klageren, at en fakturakorrektion var nødvendig, og at det uretmæssigt udbetalte beløb ville blive tilbagebetalt ved at trække det fra virksomhedens næste faktura. Kommissionen henviste også til artikel 90, stk. 3, i de almindelige betingelser, der finder anvendelse på nærværende kontrakt, hvorefter "*betaling af mellemliggende betalinger ikke har karakter af en endelig betaling, der fritager modtageren for dennes forpligtelse*". Den anførte endvidere, at den omstændighed, at tidligere betalinger var blevet godkendt uden at afsløre uregelmæssigheder, ikke kunne betragtes som en gyldig ændring af kontraktvilkårene. Med hensyn til klagerens argument om, at dennes berettigede forventning ikke var blevet overholdt, bemærkede Kommissionen, at en person kun kan påberåbe sig en tilsidesættelse af dette princip, når administrationen har givet ham "præcise løfter". I den foreliggende sag havde klageren imidlertid ikke fremlagt dokumentation for, at delegationen godkendte en aftale om godtgørelse af omkostninger i forbindelse med bagstopperaktiviteter. Kommissionen var af den opfattelse, at den havde tilstrækkelige retlige grunde til at kræve tilbagebetaling af 29 306,65 EUR. Kommissionen erkendte imidlertid, at der havde været en vis forsinkelse med at opdage uregelmæssigheden i betalingerne til bagstopperaktiviteter, og den gav derfor udtryk for sin beklagelse over for klageren.

2.3 I sine bemærkninger mindede klageren om, at en kopi af skrivelsen af 30. september 1999 fra OMSAR havde været til rådighed for delegationen i mere end fem år. I dette brev gjorde OMSAR klageren opmærksom på en række spørgsmål, der var blevet drøftet og aftalt med delegationen, herunder omkostningerne til bagstoppergruppen. Klageren anførte også, at delegationen var i besiddelse af dokumentation for hver eneste bagstopperrejse, der alle var forsynet med OMSAR's legitime underskrifter og delegationens formelle godkendelse. Disse viste, at konsortiet overholdt de relevante regler, der var fastsat af OMSAR og delegationen, og derfor kun fakturerede rejse- og dagpengeomkostninger for bagstopperordninger og aldrig nogen gebyrer.

2.4 Som svar på Ombudsmandens anmodning om yderligere oplysninger og med hensyn til det første spørgsmål om påtegning af fakturaer påpegede Kommissionen, at klagerens erklæring, ifølge hvilken deltagelsesark fra bagstoppermissioner, der var vedlagt fakturaer, formelt var godkendt af delegationen, ikke var korrekt. De bilag, som OMSAR fremsendte til delegationen, var kun forsynet med OMSAR's repræsentanters underskrifter. Det er ikke almindelig praksis, at delegationen godkender fakturaer og bilag, og dette blev heller ikke gjort i den foreliggende sag.

Med hensyn til Ombudsmandens andet spørgsmål anførte Kommissionen, at den ikke anså delegationens skrivelse af 10. december 1999 for at være i strid med OMSAR's skrivelse af 30. september 1999, og gav udtryk for den opfattelse, at begge skrivelser anfægtede fakturering og betaling af gebyrer for bagstoppervirksomhed. B. og C. havde haft et møde med Kommissionens delegationschef om dette emne og blev behørigt underrettet om, at deres forudgående mission måtte betragtes som en bagstopperaktion fra konsulentens side. Formålet med Kommissionens skrivelse af 10. december 1999 var at præcisere dette emne. Kommissionen forklarede også, at selv om det ikke var forudsat i kommissoriet, blev den



indledende fase, dvs. en indledende fase, medtaget på klagerens anmodning. Der blev derfor tilføjet en periode på ti dage til den indledende periode på 60 dage, der er fastsat i kommissoriet, for at give klageren mere tid til at ajourføre indholdet af projektet. OMSAR godkendte denne indledende fase i skrivelsen af 30. september 1999, og den foreløbige rapport blev godkendt på et møde, der fandt sted den 14. oktober 1999.

Som svar på Ombudsmandens tredje spørgsmål anførte Kommissionen, at den ikke så nogen modsætning mellem på den ene side udtalelserne i skrivelsen af 22. januar 2003 og på den anden side i dens udtalelse. I sit brev af 22. januar 2003 meddelte Kommissionen klageren, at en fakturakorrektion var nødvendig, og at de uretmæssigt udbetalte beløb ville blive refunderet ved modregning med den næste faktura, men den henviste udelukkende til omkostninger i forbindelse med bagstopperaktiviteter. I sin udtalelse forklarede Kommissionen Ombudsmanden, at selv om medlemmerne af bagstoppergruppen havde udført kortvarige opgaver, blev de allerede aflønnet som bagstopper og derfor ikke kunne modtage andet vederlag, medmindre der var anmodet om behørig tilladelse (artikel 105 i de særlige betingelser). Den status, hvorunder en ekspert udfører en mission, er ikke irrelevant. Hvis ekspertens opgave betragtes som en bagstoppermission, er det ikke tilladt at fakturere gebyrer. Hvis det sagkyndige medlem af det bagstoppende tilsynsteam derimod udfører en opgave som kortsigtet ekspert, er det tilladt at aflønne denne mission. Denne forskelsbehandling fremgår klart af OMSAR's skrivelse af 4. juli 2000. Kun efter forudgående tilladelse kan medlemmer af det bagstopperende tilsynsteam anvendes som kortsigtede eksperter.

Som svar på Ombudsmandens fjerde spørgsmål anførte Kommissionen, at kontraktens udførelse fandt sted på et tidspunkt, hvor opfølgningen af operationer blev begrænset af det begrænsede antal ansatte i delegationen. Denne mangel på menneskelige ressourcer forklarede en vis forsinkelse i afsløringen af uretmæssigt udbetalte betalinger til bagstopperaktiviteter, som Kommissionen allerede beklagede over for klageren i sin udtalelse af 22. december 2004. Det var først i januar 2003, da decentraliseringsprocessen blev fuldt operationel, at delegationen fik en styrkelse af de menneskelige ressourcer, og disse problemer blev opdaget. Så snart Kommissionen fik kendskab til situationen, behandlede den det omtvistede spørgsmål ved skrivelse af 22. januar 2003. Selv om den tid, det tog at opdage problemerne, ganske vist var lang, gentog Kommissionen, at forsinkelsen ikke kunne hævdes at have legitimeret de uretmæssigt udbetalte beløb under kontraktens udførelse, og den gav ikke klageren ret til at antage, at disse beløb var behørigt udbetalt og ikke kunne inddrives af Kommissionen.

2.5 I sine supplerende bemærkninger anførte klageren, at Kommissionen ikke havde besvaret Ombudsmandens første spørgsmål. Med hensyn til det andet spørgsmål fandt klageren i modsætning til Kommissionen, at skrivelserne af 30. september 1999 (fra OMSAR) og af 10. december 1999 (fra delegationen) var helt sammenhængende, og konkluderede, at kun de ikke-gebyrmæssige elementer i bagstoppervirksomhed, dvs. rejser og dagpenge, ville være berettiget til betaling. Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens tredje spørgsmål tilsluttede klageren sig Kommissionens kvalificering af dens behandling af kortsigtede input fra medlemmer af bagstoppergruppen som "forvirrende" og "vildledende". Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens fjerde spørgsmål bemærkede klageren, at



den ikke kunne andet end tilslutte sig erklæringen om, at delegationens tilsyn med og forvaltning af projektet var hæmmet af manglende ressourcer. Der var fra Kommissionens side en mærkbar mangel på faglig vejledning om alvorlige spørgsmål, mens der var et overskud af uforudsigelige indgreb, som kun syntes at være styret af stemninger og personligheder.

2.6 Med henblik på at behandle klagerens påstand skal Ombudsmanden afgøre, i) om klageren på grundlag af kontrakten var berettiget til betaling af 29 306,65 EUR for dagpenge og billetudgifter til hjemmekontorets støtte (eller "bagstop" (7)), og ii) om Kommissionens beslutning om at inddrive beløbet var rimelig.

Spørgsmålet om, hvorvidt klageren på grundlag af kontrakten havde ret til betaling af 29 306,65 EUR

2.7 Hvad angår det første spørgsmål, dvs. om klageren var berettiget til betaling af omkostningerne til hjemmekontorets støtteam, bemærker Ombudsmanden, at de bestemmelser, der finder anvendelse på projektet, er indeholdt i i) kontraktsskrivelsen (de kontraherende parter er klageren og OMSAR) (8) ; II) de almindelige betingelser for tjenesteydelseskontrakter, der finansieres af Det Europæiske Fællesskab i Middelhavslandene og -territorierne ("de almindelige betingelser") III) de "særlige betingelser" og iv) "referencebetingelserne". Hvad angår projektets finansielle aspekt indeholder de særlige betingelser et bilag D med overskriften "Schedule of Fees and Expenses (Finansielt forslag fra [klageren])".

2.8 Ombudsmanden bemærker, at hverken de almindelige betingelser (nemlig kapitel VI "Betaling") eller de særlige betingelser indeholder bestemmelser, der er specifikke for udgifterne til hjemmekontorets supportteam. Klagerens eget finansielle forslag (9) , som indeholder en oversigt over prisfordelingen (10) , forudsiger heller ikke, at udgifterne til hjemmekontorets støtteam skal refunderes. Ombudsmanden bemærker faktisk, at punkt I.1.5 i klagerens finansielle forslag klart nævner under " *Udelukkede omkostninger: (...) kontorstøttepersonale* ". Det eneste dokument, der indeholder en udtrykkelig henvisning til hjemmekontorets supportteam, er klagerens tekniske forslag (11) , nemlig punkt 7.3 "Støtte fra hovedkontoret". Dette dokument henviser imidlertid ikke til hjemmekontorets støtteams omkostninger, men beskriver kun de principper, som klageren anvender i alle sine projekter.

2.9 Ombudsmanden konkluderer af ovenstående, at klageren på grundlag af de kontraktmæssige og andre bestemmelser, der gælder for projektet, i henhold til kontrakten ikke var berettiget til godtgørelse af dagpenge og billetudgifter til hjemmekontorets støtte. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens beslutning om at tilbagesøge beløbet på 29 306,65 EUR var rimeligt

2.10 Ombudsmanden skal derfor analysere, om Kommissionens beslutning om at inddrive beløbet på 29 306,65 EUR var rimelig. Det er i denne forbindelse vigtigt at analysere de relevante dokumenter, bortset fra kontrakten, nemlig i) OMSAR's skrivelse af 30. september 1999 til klageren, som blev kopieret til delegationschefen, og ii) delegationschefens skrivelse af 10. december 1999 til klageren:

OMSAR's skrivelse af 30. september 1999 til klageren meddelte sidstnævnte, at kontrakten var blevet godkendt af delegationslederen, og opfordrede den til at gå videre med den indledende



fase. Det fremgik endvidere af skrivelsen, at

" (...) jeg vil dog gerne henlede Deres opmærksomhed på følgende spørgsmål, som blev drøftet og aftalt med [sic] med EU-delegationen: (...)

2. Gebyrer til chefkontorets bagstoppergruppe for den indledende fase :

X. [klagerens administrerende direktør], [P] og [B] betragtes som bagstopperhold i hovedkontoret, og de har derfor kun ret til [sic] flybillet og dagpenge . Dagpengesatsen bør højst svare til den sats, der er fastsat af UNDP. (...)" (fremhævelse tilføjet).

I skrivelsen af 10. december 1999 fra delegationslederen til klageren anførtes følgende:

"vi minder dig om, at de bagstoppertjenester, som du har tilbudt med vores nuværende kontrakt, er inkluderet i dine samlede generalomkostninger. Hvis du ønsker at bruge medlemmer af back-Stoppping-tilsynsteamet som kortsigtede eksperter, skal dit forslag derfor tidligere og formelt godkendes af den ordregivende myndighed efter forudgående oplysninger til Kommissionen.

Som det allerede blev drøftet under det seneste besøg af [B] og [C] i mit kontor, skal [klagerens administrerende direktørs] og [B]'s indledende mission betragtes som en bagstopperforanstaltning fra [klagerens] side, og der vil ikke blive givet tilladelse til at fakturere gebyrer (...)" (min fremhævelse).

2.11 Det fremgår således af ovenstående, at der skal sondres mellem den forudgående periode på den ene side og den resterende del af kontraktperioden på den anden side.

i) For så vidt angår den indledende periode

2.12 Hvad angår den indledende periode, bør følgende bemærkninger fremsættes. For det første bemærker Ombudsmanden, at der ikke er fastsat en "indledningsfase" i kommissoriet, som kun henviser til den indledende fase. Kommissionen forklarede imidlertid i sit svar på Ombudsmandens anmodning om yderligere oplysninger, at den indledende fase var en fase på ti dage forud for indledningen, som blev medtaget på klagerens anmodning af 23. september 1999, og at denne fase blev føjet til den indledende periode på tres dage. I henhold til kommissoriets artikel 7, stk. 1, skulle udkastet til indledende rapport forelægges senest 60 dage efter kontraktens underskrivelse (som i realiteten blev underskrevet den 30. september 1999). Da Kommissionen henviste til en "indledningsfase", kan det antages, at den indledende fase vedrører de ti dage, der går forud for kontraktens underskrivelse. Klagerens skrivelse af 23. september 1999 til OMSAR henviste imidlertid til perioden fra den 27. september til den 6. oktober 1999 som den indledende fase. På den anden side anførte OMSAR i sin skrivelse af 30. september 1999 til klageren, at kontrakten var blevet underskrevet, og at *"derfor opfordres De til at gå videre med den indledende fase"*. Af denne skrivelse fremgår det, at den indledende fase var en periode på ti dage ved kontraktens begyndelse, selv om det ikke er klart, om denne periode præcist dækkede kontraktens første ti dage (30. september til 9. oktober 1999). Det er imidlertid klart, at den indledende fase var ophørt den 14. oktober 1999, således som Kommissionen i sit svar anførte, at den foreløbige rapport var blevet godkendt på denne dag.



2.13 Parterne er enige om, at ingen gebyrer var støtteberettigede for så vidt angår bagstopperteamets tjenester, hverken i den forudgående periode eller i resten af kontraktens løbetid. Det skal således undersøges, om det samme gør sig gældende med hensyn til dagpenge og rejseudgifter for hjemmekontorets støtteteam i forbindelse med den indledende fase. Ombudsmanden bemærker, at OMSAR's skrivelse af 30. september 1999 udtrykkeligt anførte, at hjemmekontorets støtteteam som aftalt med delegationen har ret *til "flybillet og dagpenge"* i den forudgående periode. Delegationen modtog en kopi af brevet og må derfor formodes at have haft kendskab til dets indhold. Det ville derfor være logisk at antage, at delegationen ville have korrigeret OMSAR på dette punkt, hvis den havde fundet, at delegationen havde gengivet resultaterne af sine drøftelser med delegationen om dette spørgsmål forkert. Ombudsmanden bemærker imidlertid, at delegationen i sin skrivelse af 10. december 1999 ikke foretog en sådan korrektion, men blot påpegede, at det *ikke* ville være tilladt at fakturere *gebyrer* for den forudgående tjenesterejse. I lyset af ovenstående ser det ud til, at både OMSAR og delegationen accepterede, at klageren skulle have ret til dagpenge og godtgørelse af rejseudgifter i forbindelse med tjenesterejser for bagstoppergruppen i den forudgående periode. Ombudsmanden bemærker, at Kommissionen har gjort gældende, at forsinkelsen med at opdage uretmæssigt udbetalte betalinger til bagstopperaktiviteter skyldtes manglende menneskelige ressourcer i delegationen. Da delegationen imidlertid, som det fremgår af skrivelsen af 10. december 1999, har undersøgt spørgsmålet, mener Ombudsmanden, at det nævnte argument ikke kan forklare delegationens adfærd.

2.14 Ombudsmanden bemærker, at de oplysninger, der er blevet givet til ham, ikke giver ham mulighed for at fastslå, hvor mange missioner bagstopperholdet har fundet sted i perioden forud for starten. Som følge heraf er Ombudsmanden heller ikke i stand til at fastslå det nøjagtige beløb for rejseudgifter og dagpenge i forbindelse med disse tjenesterejser. Det er imidlertid klart, at sådanne missioner fandt sted. Ombudsmanden bemærker, at OMSAR's skrivelse til Kommissionen af 4. juli 2000 nævner mindst én tjenesterejse fra et medlem af bagstoppergruppen, nemlig B. (tjenesterejse fra den 2. til den 17. oktober 1999).

2.15 På grundlag af ovenstående konkluderer Ombudsmanden, at Kommissionen ikke har givet ham en sammenhængende og rimelig redegørelse for retsgrundlaget for sin afgørelse med hensyn til inddrivelse af beløb, som den havde betalt for rejseudgifter og dagpenge i forbindelse med tjenesterejser for bagstoppergruppen i perioden på ti dage forud for indførelsen. Ombudsmandens foreløbige konklusion er således, at Kommissionens beslutning om at inddrive disse beløb kan udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Han vil derfor fremsætte et forslag til en mindelig løsning på dette aspekt af sagen.

II) For så vidt angår den resterende del af kontraktperioden

2.16 For så vidt angår den resterende del af kontraktperioden efter den indledende fase bemærker Ombudsmanden, at delegationens skrivelse af 10. december 1999 fastslog, at medlemmer af bagstoppergruppen kunne anvendes som kortsigtede eksperter, forudsat at i) forslaget var blevet tidligere og formelt godkendt af den ordregivende myndighed, dvs. OMSAR, og ii) Kommissionen var blevet underrettet på forhånd. Kommissionen gentog i sin udtalelse, at eksperter fra bagstoppergruppen i de første seks måneder af projektet, dvs. fra den 30. september 1999 til den 31. marts 2000, fik tilladelse til at udføre kortvarige tjenesterejser og fik



fuld løn for dem.

2.17 På grundlag af beviserne i sagen drager Ombudsmanden følgende konklusioner: Det eneste dokument i sagen, der viser, at et medlem af bagstoppergruppen som kortvarig ekspert blev godkendt af OMSAR, var OMSAR's skrivelse af 4. juli 2000 til delegationen. I denne skrivelse henvises der til en B.'s mission som kortvarig ekspert fra bagstoppergruppen fra den 27. november til den 14. december 1999. Det fremgår af skrivelsen, at kontrolbesøget blev godkendt af OMSAR den 6. december 1999. Der findes imidlertid ikke noget dokument i sagsakterne, der godtgør, at Kommissionen blev underrettet herom, inden kontrolbesøget fandt sted. Selve skrivelsen af 4. juli 2000 blev sendt seks måneder efter, at kontrolbesøget var blevet godkendt af OMSAR. Ombudsmanden har ikke fundet andre dokumenter i sagen, hvoraf det fremgår, at missionerne for bagstopperne som kortsigtede eksperter var blevet godkendt af OMSAR og tidligere meddelt delegationen. I sine bemærkninger henviste klageren til delegationens formelle påtegning af fakturaerne. Kommissionen anførte imidlertid i replikken, at der ikke havde været almindelig praksis med at påtegne fakturaerne, og at dette heller ikke var sket i den foreliggende sag. I denne forbindelse bemærker Ombudsmanden, at artikel 100 i de særlige betingelser ("*betalingsproceduren*") rent faktisk ikke indeholdt bestemmelser om delegationens påtegning af fakturaerne, men anførte, at betalingsdokumenterne skulle forelægges OMSAR og "til orientering" til delegationen. På grundlag af ovenstående betragtninger ser det derfor ikke ud til, at det kunne fastslås, at klageren havde ret til godtgørelse for bagstopperes tjenester i deres egenskab af kortsigtede eksperter i perioden efter den indledende periode.

2.18 På grundlag af ovenstående konkluderer Ombudsmanden, at Kommissionen har givet en sammenhængende og rimelig redegørelse for retsgrundlaget for sin holdning om, at klageren ikke havde ret til rejseudgifter eller dagpenge i forbindelse med tjenesterejser for bagstoppergruppen, der fandt sted efter den forudgående periode.

2.19 Ombudsmanden er imidlertid nødt til at kontrollere, om Kommissionens beslutning om at inddrive det tilsvarende beløb i) respekterede klagerens berettigede forventninger og ii) var rimelig. Ombudsmanden bemærker, at Kommissionens afgørelse om inddrivelse vedrører betalinger, der var foretaget over en periode på over to et halvt år, og at denne afgørelse blev truffet mere end tre år efter, at den første af disse betalinger var blevet foretaget.

2.20 Hvad angår berettigede forventninger bemærker Ombudsmanden, at selv om klageren ikke udtrykkeligt henviste til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kan klagerens hovedargument med hensyn til at kræve tilbagebetaling af beløbet betragtes som sådan. I den forbindelse hævdede klageren, at den havde fremlagt de nævnte fakturaer i tre et halvt år og altid var blevet betalt i denne periode af Kommissionen. Ombudsmanden bemærker i denne forbindelse, at "*retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning omfatter enhver, der befinder sig i en situation, hvor det er åbenbart, at fællesskabsadministrationen har givet ham berettigede forventninger*" (12). I den foreliggende sag bemærker Ombudsmanden, at klageren ikke har fremlagt noget dokument eller andet element, på grundlag af hvilket den med rimelighed kunne have godtgjort begrundede forventninger fra delegationens side om, at omkostningerne til bagstoppergruppen efter den



indledende periode kunne godtgøres. Ombudsmanden fandt heller ikke et sådant dokument i sagen. Ombudsmanden er endvidere af den opfattelse, at den blotte omstændighed, at fakturaerne blev betalt, ikke i sig selv kan give anledning til berettigede forventninger. På grundlag af ovenstående finder Ombudsmanden, at Kommissionen ikke har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning med hensyn til perioden efter den indledende fase.

2.21 Endelig skal Ombudsmanden analysere, om det forhold, at Kommissionen besluttede at inddrive det pågældende beløb tre år efter indgivelsen og betalingen af de første fakturaer, udgør urimelighed. I denne forbindelse bemærker Ombudsmanden, at en periode på tre år til at opdage, at betalingerne blev foretaget uretmæssigt, faktisk er en lang periode. Som tidligere nævnt var der imidlertid ikke noget kontraktmæssigt grundlag for disse betalinger.

Kommissionen har gjort gældende, at det forhold, at de relevante fakturaer blev betalt, ikke kunne betragtes som en gyldig ændring af kontraktvilkårene, og at en sådan ændring i overensstemmelse med artikel 105 i de særlige betingelser ville have krævet et tillæg "underskrevet af konsulenten og den ordregivende myndighed og godkendt af Europa-Kommissionen". Ombudsmanden finder dette argument overbevisende. Det skal endvidere bemærkes, at delegationslederen i sin skrivelse af 10. december 1999 klart redegjorde for de betingelser, der skulle være opfyldt, hvis betalingerne alligevel skulle foretages i forbindelse med bagstoppergruppens tjenesterejser efter den indledende fase. Som nævnt ovenfor har klageren ikke godtgjort, at disse betingelser var opfyldt i den foreliggende sag. På grundlag af disse betragtninger finder Ombudsmanden, at det forhold, at der gik tre år, før Kommissionen besluttede at inddrive de relevante beløb, ikke er tilstrækkeligt til at fastslå klagerens påstand om, at Kommissionen handlede urimeligt med hensyn til perioden efter den indledende fase. Ombudsmanden bemærker desuden, at klageren havde draget fordel af de uretmæssigt udbetalte beløb, og at Kommissionen undlod at kræve renter af de beløb, den havde inddrevet.

3 Den påståede ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til planen for anden fase af projektet

3.1 Klageren hævdede, at Kommissionen udviste ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til den plan, som konsortiet fremlagde i juni og december 2002 og igen i marts 2003 for en anden fase af projektet.

Nærmere bestemt påpegede klageren, at planen først blev forelagt i juni 2002, men at der fulgte en periode med fuldstændig tavshed fra delegationens side. Delegationen udsendte i november 2002 en erklæring med forslag om nogle mindre ændringer, men først efter at konsortiet havde udøvet pres på delegationen. Disse ændringer blev gennemført, og der blev forelagt en revideret plan i begyndelsen af december 2002. Igen fulgte en periode med fuldstændig tavshed. Ifølge klageren måtte der endnu en gang lægges pres på delegationen for at vejlede om anvendelsesområdet for anden fase. Som i første omgang var der kun mindre feedback. Et tredje forslag, som omfattede et budget, blev udarbejdet i marts 2003 og behandlede alle punkter fra delegationen, men efter en betydelig yderligere forsinkelse blev det simpelthen afvist af delegationen, da den ikke overholdt de disponible budgetmidler.

3.2 I sin udtalelse beskrev Kommissionen de forskellige trin i vurderingen af klagerens plan for



en anden fase af projektet. Kommissionen anførte, at OMSAR forelagde tre på hinanden følgende forslag inden for rammerne for den fremtidige intervention ("FFAI"). De datoer, som klageren nævnte, var ikke helt sammenfaldende med de datoer, som Kommissionen havde. Det var først den 18. juli 2002, at OMSAR med hjælp fra PMC fremlagde et foreløbigt dokument fra FFAI, som dog udviste visse svagheder. Den 4. november 2002 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til forslaget til FFAI. Det var først den 6. februar 2003 og først i begyndelsen af december 2002, som klageren anførte, at OMSAR fremsendte en ajourført version af planen til Kommissionen. På et møde den 24. februar 2003 underrettede delegationen både OMSAR og PMC om sin udtalelse om den nye plan. Den 10. marts 2003 fremsendte OMSAR igen en ny version af planen, som blev endeligt godkendt den 19. marts 2003 med nogle bemærkninger.

Selv om beslutningsprocessen ganske vist havde været lang, anførte Kommissionen, at flere faktorer forklarede forsinkelserne, som under alle omstændigheder ikke udelukkende kunne tilskrives Kommissionen. Kommissionen forblev ikke passiv, men gjorde sit bedste for at sikre videreførelsen af projektet. Meget af den tid, der gik indtil den endelige godkendelse af FFAI, kunne have været gemt, hvis det ønskede dokument fra begyndelsen opfyldte de forventede kvalitetskrav.

Kommissionen erkendte endvidere, at der var en vis uenighed mellem sig selv og OMSAR om, hvordan man skulle gå videre med forsøget på at give klageren mulighed for fortsat at deltage efter kontraktens udløb den 31. marts 2003. Mens OMSAR planlagde at underskrive en ny kontrakt i henhold til proceduren med forhandling, fandt delegationen det mere hensigtsmæssigt at ændre kontrakten ved hjælp af et tillæg. På grund af tidsbegrænsninger ændrede delegationen imidlertid sin tilgang og underrettede ved skrivelse af 26. marts 2003 OMSAR om muligheden for et udbud med forhandling med konsortiet. Efter at have vurderet forslaget meddelte delegationen den 15. april 2003 OMSAR, at den af flere grunde ikke kunne forelægge forslaget for Kommissionens hovedkvarter til godkendelse. Delegationen henviste til cirkulæret af 8. januar 2003 fra Kommissionens Generaldirektorat for Budget om prisrevision.

Kommissionen konkluderede, at det efter den fornyede vurdering af sagen var klart, at de forsinkelser, der kunne tilskrives den, var berettigede. Den oprindelige afgørelse om at afvise forslaget til udbud med forhandling var begrundet i hensynet til god økonomisk forvaltning.

3.3 I sine bemærkninger anførte klageren, at Kommissionens udtalelse i sig selv indeholdt tilstrækkelige beviser for forsinkelser. F.eks. blev der i Kommissionens udtalelse henvist til, at delegationen faktisk tog ikke mindre end fire måneder, før den endelig fremsatte bemærkninger til det første forslag til FFAI. En upartisk observatør kunne næppe konkludere andet end, at beslutningerne om forlængelse af projektet var forvirrede og fyldt med divergerende forslag og falske forventninger.

I sine bemærkninger anførte klageren også, at kontekstualiseringen af Kommissionens udtalelse, dvs. henvisningen til den angiveligt lave kvalitet af de tekniske bistandstjenester, som klageren leverede, var vilkårlig og ikke relevant for spørgsmålet. Klageren anførte også, at det ikke var korrekt, at de foreslåede gebyrer var "*meget højere end i andre kontrakter af samme art*". Klageren anførte også, at Kommissionens opfattelse af, at de foreslåede CV'er ikke var i



overensstemmelse med standarden, også var unøjagtig.

3.4 Som svar på Ombudsmandens femte spørgsmål om de yderligere undersøgelser vedrørende Kommissionens henvisning til den påståede ringe kvalitet af den tekniske bistand, som klageren leverer, anførte Kommissionen, at dens vurdering af kvaliteten af de tjenester, som klageren leverede, blev underbygget af modtageren af den tekniske bistand selv. Den 16. maj 2002 havde OMSAR sendt en skrivelse til delegationen, hvori den fremsatte følgende kritiske bemærkninger vedrørende klageren: nogle eksperters faglige inkompetence, manglende dynamik og fleksibilitet i teamet, manglende respons fra projektlederens side, utilstrækkelig koordinering og overdreven bureaukrati.

Som svar på Ombudsmandens sjette spørgsmål vedrørende størrelsen af de foreslåede gebyrer i forhold til andre kontrakter anførte Kommissionen, at de foreslåede gebyrer faktisk var højere end i andre kontrakter af samme art, der blev undertegnet i forbindelse med projektet. Prisændringen viste stigninger fra 30 % til 39 %, herunder international transport, og ville have betydet, at der blev fastsat et dagligt beløb på 919 EUR for gebyrer til kortvarige internationale eksperter, herunder international transport. I modsætning til klagerens ubegrundede synspunkter indebar denne prisændring et højere beløb end det, der gælder for andre lignende kontrakter, der er indgået inden for rammerne af projektet. Af fortrolighedshensyn og for ikke at skade de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser bemærkede Kommissionen, at den ville afholde sig fra at give yderligere oplysninger om disse kontrakter. Kommissionen understregede imidlertid, at den opbevarede kopier af sådanne kontrakter, som Ombudsmanden rådede over, hvis han skønnede, at der var behov for en undersøgelse af sagsakterne. Med hensyn til CV'ernes kvalitet gentog Kommissionen det synspunkt, den havde givet udtryk for i sin udtalelse af 22. december 2004. Af en tabel, der var vedlagt som bilag til delegationens skrivelse af 15. april 2003 til OMSAR, udledte Kommissionen, at de fleste af de foreslåede CV'er ikke svarede til de ønskede profiler for det pågældende projekt. Kun tre ud af ti profiler kan betragtes som egnede.

3.5 I sine supplerende bemærkninger anførte klageren med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens femte spørgsmål, at den var bekendt med skrivelsen fra OMSAR til delegationen af 16. maj 2002 og kunne være enig i, at nogle af eksperterne undertiden var utilstrækkeligt dynamiske og fleksible til at håndtere de daglige udfordringer. Stort set alle eksperter, der arbejdede i dette projekt, havde dog en positiv rekord, før de tilsluttede sig dette projekt, og har efterfølgende igen arbejdet med succes i andre projekter, herunder EF-finansierede projekter.

Med hensyn til Kommissionens svar på Ombudsmandens sjette spørgsmål bemærkede klageren, at de gebyrer, der blev betalt i projektets første fase, var betydeligt lavere end de gebyrer, der blev betalt i en række andre EF-finansierede projekter i landet. Klageren anførte, at det var misvisende at anføre, at de foreslåede forhøjelser ville nå op på 30 % eller 38 %. Den foreslåede forhøjelse af gebyrniveauerne var efter omhyggelige og langvarige drøftelser med OMSAR på mellem 26 % og 28 % for internationale eksperter og 30 % for nationale eksperter. Dette bør vurderes på baggrund af det meget lave gebyrniveau ved projektets start i 1999 og det forhold, at denne forhøjelse vil gælde over en syvårig periode. Klageren anførte også, at



den vurdering af CV'erne for foreslåede eksperter, som Kommissionen fremlagde, og som aldrig er blevet påvist over for klageren, var partisk og faktisk forkert.

3.6 Ombudsmanden bemærker, at planen for anden fase af projektet havde titlen "Framework for Future Intervention". De forskellige forslag til anden fase blev forelagt af OMSAR. Det fremgår af sagens akter, at kronologien for de af OMSAR fremlagte forslag og Kommissionens reaktioner var som følger:

Den 18. juli 2002 sendte OMSAR en skrivelse til delegationschefen, der indeholdt et dokument med titlen "General Framework for the Future Interventions", som indeholdt OMSAR's prioriteter for de kommende år. Den 4. november 2002 svarede delegationen med detaljerede bemærkninger til OMSAR's skrivelse af 18. juli 2002. Delegationen anførte, at dokumentet skulle revideres omhyggeligt af de involverede parter. Den 6. februar 2003 forelagde OMSAR delegationen "OMSAR- *projektet for den globale arbejdsplan for fase II (2003-2005)* " (13) , som var blevet udarbejdet sammen med klageren, og som tog hensyn til bemærkningerne fra delegationen i brev af 4. november 2002. Den 24. februar 2003 blev der afholdt et møde mellem delegationen, OMSAR og klagerens personale, hvor delegationen gav udtryk for sine synspunkter om forslaget. Der blev afholdt endnu et møde den 6. marts 2003. I forlængelse af disse møder sendte OMSAR den 10. marts 2003 delegationen en ændret udgave af den globale arbejdsplan (2003-2005). Ved skrivelse af 19. marts 2003 til OMSAR godkendte delegationen den globale arbejdsplan (2003-2005) med forbehold af visse bemærkninger. Ved skrivelse af 26. marts 2003 opfordrede delegationen OMSAR til at fortsætte sine drøftelser med klageren om menneskelige ressourcer og finansielle aspekter og til at fremsende et fuldstændigt kontrakt-dossier. Ved skrivelse af 4. april 2003 forelagde OMSAR delegationen forhandlingsrapporten og kontrakt-dossieret. Ved skrivelse af 15. april 2003 fremsatte delegationen detaljerede bemærkninger til forslaget og erklærede, at den ikke kunne forelægge forslaget for hovedkvarteret i Bruxelles til godkendelse.

3.7 Det fremgår af ovenstående kronologi, at Kommissionen med undtagelse af perioden mellem den 18. juli og den 4. november 2002, hvor der ikke var nogen reaktion på forslaget, ikke har været ubeslutsom eller ude af stand til at reagere på de forskellige forslag, der er fremsat. Med hensyn til perioden mellem den 18. juli og den 4. november 2002 vil Ombudsmanden for det første gerne påpege, at OMSAR's forslag af 18. juli 2002 ifølge dets egne betingelser var " *et foreløbigt dokument, der skal gennemgås mere omhyggeligt af alle interessenter, herunder [OMSAR selv]* ". Det fremgår, at Kommissionen ved udgangen af september 2002, dvs. den frist, som Kommissionen havde angivet i sin udtalelse for anden fase af programmet, rent faktisk ikke havde reageret på dette forslag, men i stedet havde besluttet at finansiere forlængelsen af den eksisterende kontrakt med yderligere seks måneder, dvs. fra den 30. september 2002 til den 31. marts 2003 (14) . Kommissionens reaktion på det oprindelige forslag kom den 4. november 2002. Efter OMSAR's forelæggelse af det andet forslag den 6. februar 2003 ser det ud til, at delegationen i det væsentlige har reageret på de indsendte forslag. De forskellige skrivelser fra delegationen til OMSAR, navnlig skrivelserne af 4. november 2002 og 15. april 2003, indeholdt detaljerede evalueringer af forslagene.

3.8 På grundlag af ovenstående konkluderer Ombudsmanden, at der ikke har været



ubeslutsomhed eller manglende reaktion på Kommissionens vegne. Da de øvrige argumenter, som klageren har fremført i sine bemærkninger, ikke har direkte relevans for klagerens påstand, finder Ombudsmanden det ikke nødvendigt at analysere dem yderligere.

3.9 På grundlag af ovenstående betragtninger konstaterer Ombudsmanden, at der foreligger fejl eller forsømmelser fra Kommissionens side med hensyn til disse aspekter af sagen.

4 Anbringendet om, at forslaget blev forkastet vilkårligt og uden at give mulighed for at blive hørt

4.1 I sine bemærkninger fremsatte klageren en ny påstand, nemlig at forslaget til anden fase af projektet simpelthen blev afvist uden at give OMSAR eller klageren mulighed for at blive hørt. I den forbindelse hævdede klageren også vilkårlighed med den begrundelse, at den af delegationen blev opfordret til sammen med OMSAR at fremsætte forslag vedrørende budgetparametrene, men at det fælles forslag derefter blev afvist af selve den delegation, der havde foreslået denne ordning.

4.2 I sin supplerende udtalelse anførte Kommissionen, at den ikke kunne tilslutte sig klagerens påstande. Drøftelserne mellem delegationen og OMSAR om projektets anden fase begyndte den 18. juli 2002 og skulle afsluttes senest den 30. september 2002. Da det imidlertid ikke var muligt at opnå en acceptabel arbejdsplan inden for den fastsatte frist, udviste Kommissionen størst mulig fleksibilitet over for klageren ved at forlænge kontrakten indtil marts 2003. Klageren og OMSAR havde derfor yderligere seks måneder til at udarbejde arbejdsplanen. Selv om Kommissionen allerede den 4. november 2002 havde fremsat sine bemærkninger til den afviste arbejdsplan samt visse retningslinjer for udarbejdelsen af dette dokument, blev der først fremlagt en acceptabel arbejdsplan den 10. marts 2003 og godkendt den 19. marts 2003 med visse bemærkninger. Den 6. marts 2003 afholdt delegationen et møde med OMSAR og klageren for at præcisere, hvordan kontrakten om teknisk bistand kunne forlænges. På trods af de oprindelige divergenser mellem OMSAR og klageren om, hvordan man med henblik på at muliggøre klagerens fortsatte inddragelse efter kontraktens udløb udviste størst mulig fleksibilitet ved at ændre sin tilgang. Kommissionen var enig med OMSAR i, at en ny kontrakt skulle underskrives efter en procedure med forhandling med klageren, selv om Kommissionen var af den opfattelse, at det var mere hensigtsmæssigt at ændre kontrakten ved hjælp af et tillæg.

Med hensyn til gebyrjusteringen blev dialogen med klageren løbende sikret af delegationen. Den 17. februar 2003 sendte klageren en skrivelse til delegationen, som blev behørigt besvaret den 26. februar 2003. Som reaktion på dette svar sendte klageren en yderligere skrivelse til delegationen den 5. marts 2003. Desuden blev der afholdt forskellige uformelle møder mellem OMSAR, klageren og delegationen, hvor sidstnævnte meddelte klageren, at der var mulighed for en vis fleksibilitet, om end inden for visse grænser. Et af disse møder fandt faktisk sted den 24. februar 2003, hvoraf det klart fremgik, at den mulige stigning ville beløbe sig til 10 %. Referatet blev behørigt sendt til klagerens teamleder pr. e-mail. Hvis forhandlingerne mislykkedes, skyldtes det derfor klagerens modvilje mod at tage hensyn til delegationens retningslinjer.

4.3 I sine supplerende bemærkninger anførte klageren, at det tog Kommissionen et halvt år at



besvare det oprindelige udkast, som blev forelagt i begyndelsen af juli 2002, mens mindre bemærkninger blev modtaget i slutningen af november 2002 efter en stor opfordring fra konsortiet og OMSAR. Det andet udkast blev forelagt i december 2002, og der blev aldrig modtaget nogen seriøse bemærkninger. Delegationens personale fremsatte imidlertid en række nye direktiver og forslag, som efter nogen tid blev ændret igen. Det var rigtigt, at der blev afholdt en række uformelle møder i forbindelse med udarbejdelsen af den nye arbejdsplan, hvor Kommissionens tjenestegrene fremsatte vidtrækkende forslag til omfanget af en mulig eller tilladelig forhøjelse af gebyrerne, men i sidste ende blev det udtrykkeligt besluttet af Kommissionen, at OMSAR og konsortiet skulle løse dette spørgsmål og nå frem til en gensidigt acceptabel tilgang. Med henblik herpå har OMSAR nedsat et udvalg til at behandle dette spørgsmål og forelægge et rimeligt og praktisk forslag. Kommissionen anførte, at et sådant fælles forslag sandsynligvis ville blive accepteret. I sidste ende nåede udvalget frem til konklusioner, der medførte stigninger på mellem 20 % og 28 % for internationale eksperter og 30 % for lokale eksperter, hvilket var acceptabelt for begge parter, nemlig OMSAR og konsortiet. Da disse konklusioner imidlertid blev forelagt Kommissionen, afviste delegationen dem ikke desto mindre.

4.4 Ombudsmanden bemærker ud fra kronologien af begivenhederne i punkt 3.6 ovenfor, at Kommissionen og OMSAR var i dialog med hinanden om forslaget til projektets anden fase, og at der også blev afholdt flere møder mellem Kommissionen, OMSAR og klageren. Klagerens påstand om, at forslaget blev afvist uden at give de interesserede parter ret til at blive hørt, kan derfor ikke tiltrædes.

Med hensyn til den påståede vilkårlighed bemærker Ombudsmanden, at Kommissionen i sin skrivelse af 26. marts 2003 til OMSAR faktisk anførte, at OMSAR burde fortsætte sine drøftelser med klageren om menneskelige ressourcer og finansielle aspekter. I denne skrivelse blev det også anført, at sagen skulle sendes til delegationen, som derefter ville vurdere, om det var hensigtsmæssigt at anmode om Kommissionens godkendelse med henblik på at indlede proceduren med forhandling. I skrивelsen blev det anført, at hvis en sådan anmodning blev fremsat af delegationen og godkendt af Kommissionen, ville OMSAR få tilladelse til at deltage i proceduren med forhandling med henblik på at formalisere kontraktudkastet. Ombudsmanden bemærker, at i modsætning til, hvad klageren antydede, var der intet i ovennævnte brev til OMSAR, der tydede på, at der var en ordning, som delegationen havde foreslået, eller at forslaget ville blive accepteret i sin helhed af delegationen. Dette kunne faktisk ikke have været tilfældet, da de detaljerede finansielle aspekter af forslaget endnu ikke var blevet forelagt delegationen (15). Ved skrivelse af 15. april 2003 meddelte delegationen OMSAR, at dens forslag af 4. april 2003 ikke kunne godkendes af de grunde, der blev forklaret i den detaljerede evaluering af forslaget, som var vedlagt skrивelsen, og som hovedsagelig vedrørte forslagets finansielle aspekter, dvs. forhøjelsen af gebyrerne samt CV'ernes kvalitet. I betragtning af dette resultat opfordrede delegationen OMSAR til at iværksætte et internationalt udbud med henblik på at udvælge den tekniske bistandsyder. Ombudsmanden bemærker, at der ikke var noget i evalueringen af delegationen, hvoraf det fremgik, at delegationen handlede vilkårligt, da den afviste OMSAR's forslag af 4. april 2003.

4.5 På grundlag af ovenstående blev der derfor ikke konstateret nogen tilfælde af fejl eller



forsømmelser med hensyn til klagerens yderligere påstand.

Muligheden for en venlig løsning

I henhold til artikel 3, stk. 5, i hans statut skal ombudsmanden så vidt muligt søge at finde en mindelig løsning sammen med den pågældende institution for at afhjælpe tilfælde af fejl eller forsømmelser og tilfredsstille klageren.

Ombudsmanden fremsatte derfor følgende forslag til en mindelig løsning over for Kommissionen:

Kommissionen kunne revidere sin beslutning om at tilbagesøge beløbet på 29 306,65 EUR fra klageren med hensyn til bagstoppergruppen, for så vidt som den vedrører de dele af beløbet, der svarer til de flybilletter, der er købt, og dagpenge, der er betalt i løbet af perioden på ti dage forud for indførelsen.

Kommissionens svar på Ombudsmandens forslag

Kommissionen anførte, at den i forlængelse af Ombudsmandens forslag og for at tage skridt til at løse sagen havde revurderet sagen og accepteret Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning.

Kommissionen genbereggede derfor omkostningerne i forbindelse med de flybilletter, der blev købt, og dagpenge, der blev betalt i løbet af perioden på ti dage forud for indførelsen, på følgende grundlag:

I sin afgørelse (16) anførte Ombudsmanden, at "[d]et ser ud til, at den indledende fase var en periode på ti dage ved kontraktens begyndelse, selv om det ikke er klart, om denne periode præcist dækkede kontraktens første ti dage (30. september til 9. oktober 1999). Det er imidlertid klart, at den indledende fase var ophørt den 14. oktober 1999, således som Kommissionen i sit svar anførte, at den foreløbige rapport var blevet godkendt på dette tidspunkt".

Kommissionen har betragtet bagstoppernes første arbejdsdag (som angivet i deres timesedler) som begyndelsen af den indledende periode, der således strakte sig fra den 2. oktober til den 11. oktober 1999 (17). Derfor er udgifter på i alt 3 536,23 EUR (18) svarende til dagpenge og flybilletter nu blevet anset for støtteberettigede.

Kommissionen konkluderede, at den accepterede Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning. I overensstemmelse med dette forslag er beløbet på 3 536,23 EUR for flybilletter og dagpenge i den indledende periode blevet fratrasket det beløb, der skal inddrives. Det beløb, der skal inddrives, vil derfor beløbe sig til 25 770,42 EUR i stedet for det oprindelige beløb på 29 306,65 EUR. Kommissionen understregede imidlertid, at hvis klageren var tilbageholdende med at acceptere dette forslag, ville den ikke være villig til at give afkald på yderligere krav.

Klagerens bemærkninger

Klageren anførte, at den efter ca. tre år ikke kan benægte, at det endelige resultat af klageproceduren langt fra var tilfredsstillende. Da klageren imidlertid anerkendte, at Ombudsmandens statut ikke giver ham mulighed for at gå langt ud over den foreslåede mindelige løsning, besluttede den at afstå fra yderligere bemærkninger og accepterede forslaget. Klageren takkede Ombudsmanden for hans indsats og ønskede at vide, hvem i



Kommissionen den skulle rette til sin "afviklingsfaktura".

AFGØRELSEN

1 Den angiveligt ubegrundede inddrivelse og tilbagebetalingskravet samt de to andre påstande

1.1 Klageren er en virksomhed bestående af ledelseskonsulenter, som i et konsortium, der blev dannet sammen med en anden virksomhed, var entreprenør i gennemførelsen af et EU-Kommissionens udviklingsprojekt i et tredjeland. Ifølge klageren blev kontrakten om projektovervågningsrådgivningen, som blev undertegnet i august/september 1999, urimeligt drevet af Kommissionens delegation i landet ("delegationen"). I sin klage til Den Europæiske Ombudsmand og i sine bemærkninger fremsatte klageren tre påstande, nemlig at i) Kommissionens beslutning af 22. januar 2003 om at inddrive et beløb på 29 306,65 EUR pr. dagpenge og billetudgifter til hjemmekontorets supportteam, som konsortiet havde faktureret i årenes løb, var ubegrundet; II) Kommissionen udviste ubeslutsomhed og manglende reaktion med hensyn til den plan, som konsortiet fremlagde i juni og december 2002 og igen i marts 2003 for anden fase af projektet. og iii) forslaget til anden fase af projektet blev simpelthen afvist uden at give OMSAR eller klageren mulighed for at blive hørt.

1.2 På grundlag af sin analyse af sagen i sit forslag til en mindelig løsning af 15. februar 2007 konstaterede Ombudsmanden intet tilfælde af fejl eller forsømmelser med hensyn til påstandene ii) og iii) ovenfor.

1.3 Hvad angår det første anbringende anførte Kommissionen i sin udtalelse, at den havde tilstrækkelige retlige grunde til at kræve tilbagebetaling af 29 306,65 EUR. I sine bemærkninger mindede klageren om, at en kopi af skrivelsen af 30. september 1999 fra OMSAR havde været til rådighed for delegationen i mere end fem år. I dette brev gjorde OMSAR klageren opmærksom på en række spørgsmål, der var blevet drøftet og aftalt med delegationen, herunder omkostningerne til bagstoppergruppen. Ombudsmanden foretog yderligere undersøgelser vedrørende dette punkt den 15. marts 2006, som Kommissionen besvarede den 20. juli 2006, og fastholdt sin holdning til at kræve tilbagebetaling af 29 306,65 EUR.

1.4 Den 15. februar 2007 rettede Ombudsmanden et forslag til en mindelig løsning til Kommissionen og foreslog, at Kommissionen kunne revidere sin beslutning om at tilbagesøge beløbet på 29 306,65 EUR fra klageren med hensyn til bagstoppergruppen, for så vidt som den vedrørte de dele af beløbet, der svarede til de flybilletter, der blev købt og betalt i løbet af den ti dage lange periode forud for indførelsen.

1.5 I sit svar af 14. maj 2007 anførte Kommissionen, at den med henblik på at tage skridt til at løse sagen havde revurderet sagen og havde accepteret Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning. Kommissionen forklarede, at udgifter på i alt 3 536,23 EUR (19) svarende til dagpenge og flybilletter på grundlag af denne revurdering nu er blevet anset for støtteberettigede. Kommissionen konkluderede, at i overensstemmelse med Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning var beløbet på 3 536,23 EUR for flybilletter og dagpenge i den indledende periode blevet fratrukket det beløb, der skulle inddrives. Det beløb, der skal



inddrives, vil derfor beløbe sig til 25 770,42 EUR i stedet for det oprindelige beløb på 29 306,65 EUR.

1.6 I sine bemærkninger accepterede klageren den mindelige løsning. Klageren anførte imidlertid, at den efter ca. tre år ikke kunne benægte, at det endelige resultat af klageproceduren langt fra var tilfredsstillende. Da klageren imidlertid anerkendte, at Ombudsmandens statut ikke giver ham mulighed for at gå langt ud over den foreslåede mindelige løsning, besluttede den at afstå fra yderligere bemærkninger. Klageren takkede Ombudsmanden for hans indsats og ønskede at vide, hvem i Kommissionen den skulle rette til sin "afviklingsfaktura".

1.7 Ombudsmanden bemærker, at klageren, selv om han ikke er helt tilfreds med det samlede resultat, har accepteret den mindelige løsning. Med hensyn til klagerens spørgsmål om, hvem den skal henvende sig til med hensyn til forligsfakturaen, har Ombudsmanden tillid til, at Kommissionen straks vil kontakte klageren med hensyn til den endelige inddrivelse.

2 Konklusion

På Ombudsmandens initiativ ser det ud til, at Kommissionen og klageren har aftalt en mindelig løsning på klagen. Ombudsmanden afslutter derfor sagen.

Kommissionens formand vil også blive underrettet om denne afgørelse.

Din oprigtigt,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Det fremgår af kontrakten, at klageren underskrev den den 30. august 1999, og OMSAR underskrev den den 30. september 1999.

(2) Ved at "bagstoppe" henviser klageren til støtteteamet i sit hovedkontor i Nederlandene.

(3) Det fremgik af delegationens skrivelse af 10. december 1999, at den indledende rapport skulle foreligge 60 dage efter kontraktens underskrivelse.

(4) I denne forbindelse vedlagde Kommissionen bilag D til de særlige betingelser med overskriften "Schedule of Fees and Expenses (Finansielt forslag fra [klageren])".

(5) Ombudsmanden bemærker, at klageren kun implicit henviste til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at anføre, at den havde fulgt proceduren i tre et halvt år, og at den altid var blevet refunderet af Kommissionen.

(6) Jf. årsberetning 1997, s. 22.

(7) Se fodnote 2.



- (8) Kontraktskrivelsen blev underskrevet af klageren den 30. august 1999 og af OMSAR den 30. september 1999 og indeholder også delegationslederens godkendelse (oversagt).
- (9) Det finansielle forslag er dateret den 12. november 1998.
- (10) Prisfordelingen omfatter tre poster, nemlig i) gebyrer, ii) direkte udgifter og iii) godtgørelsesberettigede udgifter.
- (11) Det tekniske forslag er dateret den 17. november 1998.
- (12) Jf. Rettens dom af 11.7.1998, sag T-203/96, *Embassy Limousines mod Parlamentet*, Sml. II, s. 4239, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis.
- (13) Der henvises i brevet til "*Frame for Future Interventions (FFAI) Global Work Plan*" i brevet.
- (14) OMSAR underskrev tillægget til kontrakten den 19. september 2002, og klageren underskrev det den 30. september 2002. Den 11. oktober 2002 blev kontrakten godkendt af delegationslederen med henblik på Det Europæiske Fællesskabs finansiering.
- (15) I sin skrivelse af 19. marts 2003 meddelte delegationen OMSAR, at de på daværende tidspunkt udarbejdede budgetoversigter kun havde til formål at illustrere spørgsmålet og ikke kunne gøres til genstand for en undersøgelse, for slet ikke at tale om godkendelse.
- (16) Ved "afgørelse" henviste Kommissionen faktisk til Ombudsmandens forslag til en mindelig løsning.
- (17) Beløbet er beregnet på grundlag af det dokument, der er vedlagt som bilag 1.b til Kommissionens udtalelse af 20. juli 2006 ("*Tillægsark: September/oktober 1999*").
- (18) Kommissionens svar indeholder en detaljeret tabel over denne beregning.
- (19) Kommissionens svar indeholder en detaljeret tabel over denne beregning.