DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

26. april 2007 *

I sag C-195/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 29. april 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Huttunen og K. Wiedner, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Finland ved T. Pynnä og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: finsk.

støttet af:

Kongeriget Danmark ved J. Molde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Forbundsrepublikken Tyskland ved A. Tiemann og M. Lumma, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og C.M. Wissels samt ved P. van Ginneken, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer) og G. Arestis,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. januar 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet den lod Senaatti-kiinteistöt (tidligere »Valtion kiinteistölaitos«), den ansvarlige myndighed for forvaltningen af statens bygninger, i forbindelse med

en kontrakt om indkøb af storkøkkenudstyr, tilsidesætte EF-traktatens grundlæggende bestemmelser, og navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling, som indebærer en gennemsigtighedsforpligtelse.

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

2 I marts 1998 offentliggjorde Senaatti-kiinteistöt som led i et begrænset udbud i både *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og *Virallinen lehti* (Finlands Officielle Tidende) en udbudsbekendtgørelse med hensyn til en offentlig bygge- og anlægskontrakt vedrørende renovering af og ombygningsarbejder på den regionale forvaltnings ejendom i Turku (herefter »den oprindelige udbudsbekendtgørelse«).

3 Kontrakten var opdelt i delarbejder, hvis værdi udgjorde mellem 1 000 000 FIM og 22 000 000 FIM. Der kunne afgives bud på en, flere eller samtlige dele. Et af disse delarbejder vedrørte levering og installation af storkøkkenudstyr til den pågældende forvaltnings restauration.

4 Parterne er uenige om, hvorvidt den ordregivende myndighed modtog et bud med hensyn til dette delarbejde i denne fase af udbudsproceduren. Ifølge Republikken Finland blev der kun modtaget et enkelt bud fra selskabet Kopal Markkinointi Oy, mens dette ifølge Kommissionen ikke var tilfældet.

5 I begyndelsen af 2000 skrev den ordregivende myndighed direkte til fire virksomheder, hvorved disse blev opfordret til at afgive bud på levering og installation af storkøkkenudstyr.

6 Den ordregivende myndighed informerede ved skrivelse af 14. februar 2000 adressaterne for skrivelsen om, at den på grund af for høje priser på de modtagne bud havde besluttet at forkaste dem alle. Republikken Finland og Kommissionen er uenige om, hvorvidt denne skrivelse blev fremsendt til alle de virksomheder, der havde afgivet bud om levering og installation af storkøkkenudstyr i henhold til den oprindelige udbudsbekendtgørelse.

7 Den ordregivende myndighed oplyste endvidere i samme skrivelse, at den havde pålagt selskabet Amica Ravintolat Oy, forpagteren af den regionale forvaltnings restauration i Turku, at købe storkøkkenudstyret på den ordregivende myndighed vegne og betale højst 1 050 000 FIM, og den opfordrede adressaterne for denne skrivelse til at indgive deres bud direkte til dette selskab.

8 Amica Ravintolat Oy købte i sidste ende det pågældende udstyr hos selskabet Hackman-Metos Oy.

9 Efter at have modtaget en klage vedrørende lovligheden af den af Senaatti-kiinteistöt anvendte fremgangsmåde, gav Kommissionen ved skrivelse af 17. juli 2002 Republikken Finland adgang til at fremsætte sine bemærkninger senest to måneder efter modtagelsen af skrivelsen.

10 De finske myndigheder besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 3. september 2002.

11 Da Kommissionen fandt, at Republikken Finland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, fremsatte den den 19. december 2002 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Republikken Finland til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist af to måneder fra dens meddelelse.

12 De finske myndigheder bestred ved skrivelse af 12. februar 2003 det af Kommissionen påtalte traktatbrud og gjorde gældende, at både artikel 28 EF og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt gennemsigtighedsforpligtelsen var blevet overholdt i det foreliggende tilfælde.

13 Kommissionen fandt ikke Republikken Finlands svar tilfredsstillende og besluttede at anlægge nærværende sag.

14 Domstolens præsident har ved kendelse afsagt den 14. oktober 2004 tilladt Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Nederlandene at indtræde i sagen til støtte for Republikken Finlands påstande.

Om formaliteten

15 Republikken Finland har gjort gældende, at sagen må afvises.

16 Den begrundede udtalelse indeholder ifølge denne medlemsstat ikke de samme klagepunkter som dem, der er angivet i stævningen. Kommissionen anførte således i udtalelsen, at den ordregivende myndighed burde have sørget for en tilstrækkelig offentliggørelse, og at det påtalte traktatbrud var en følge af den omstændighed, at forpagteren af den regionale forvaltnings restauration i Turku, som befuldmægtiget for den ordregivende myndighed, indgik en aftale om køb af storkøkkenudstyr, mens den i stævningen gør gældende, at den ordregivende myndighed burde have offentliggjort en udbudsbekendtgørelse, og at traktatbruddet følger af den omstændighed, at den oprindelige udbudsbekendtgørelse var resultatløs, og at den pågældende kontrakt ikke efterfølgende blev offentliggjort i form af en udbudsbekendtgørelse.

17 Kommissionen har herved udvidet sagens genstand som fastlagt inden for rammerne af den administrative procedure.

18 Det bemærkes i denne sammenhæng, at selv om det ganske vist er rigtigt, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at de klagepunkter, der fremføres til støtte for Kommissionens begrundede udtalelse og sagsanlægget, følgelig skal være de samme, kan dette krav imidlertid ikke indebære,

at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald i deres formulering, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret, men blot er blevet begrænset (dom af 12.6.2003, sag C-229/00, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 5727, præmis 44 og 46, af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 28, og af 30.1.2007, sag C-150/04, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 1169, præmis 67). Kommissionen kan således præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at den ikke ændrer sagens genstand (dom af 11.9.2001, sag C-67/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5757, præmis 23, af 12.10.2004, sag C-328/02, Kommissionen mod Grækenland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 32, og af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 38).

19 Det må imidlertid fastslås, at Kommissionen i nærværende sag hverken har udvidet, ændret eller begrænset den sagsgenstand, der var fastlagt i den begrundede udtalelse af 19. december 2002.

20 Det fremgår således ikke alene af ordlyden af påstandene i Kommissionens begrundede udtalelse og stævningen — hvis ordlyd næsten er identisk — at disse bygger på de samme klagepunkter, men det fremgår også, at Kommission ved i stævningen at gøre gældende, at den ordregivende myndighed burde have offentliggjort en udbudsbekendtgørelse, kun har præciseret det klagepunkt, der oprindeligt blev fremsat i den begrundede udtalelse, nemlig at aftalen om levering af storkøkkenudstyr til den regionale forvaltning i Turku burde have været genstand for en tilstrækkelig offentliggørelse.

21 Domstolen kan ikke desto mindre af egen drift prøve, om de i artikel 226 EF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt (dom af 31.3.1992, sag

C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8, af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 8, og af 4.5.2006, sag C-98/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4003, præmis 16).

22 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis herom, at enhver stævning skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde (dom af 9.1.2003, sag C-178/00, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 303, præmis 6, af 14.10.2004, sag C-55/03, Kommissionen mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 23, og af 15.9.2005, sag C-199/03, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8027, præmis 50), og at disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt (jf. dom af 20.11.2003, sag C-296/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 13909, præmis 121, og af 15.6.2006, sag C-255/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5251, præmis 24).

23 Kommissionens stævning i nærværende sag opfylder imidlertid ikke disse krav.

24 Kommissionen tilsigter med søgsmålet at få fastslået, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet Senaatti-kiinteistöt i

forbindelse med en kontrakt om indkøb af storkøkkenudstyr har tilsidesat traktatens grundlæggende bestemmelser og navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling, som indebærer en gennemsigtighedsforpligtelse.

25 Som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, er påstandene i stævningen — således som de er formuleret — tvetydige og gør det ikke muligt klart og tydeligt at identificere, hvad Kommissionen har gjort gældende mod Republikken Finland, eftersom de både omfatter artikel 28 EF, traktatens grundlæggende bestemmelser, princippet om forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighedsforpligtelsen.

26 Selv hvis det i øvrigt blev lagt til grund, at Kommissionens søgsmål tilsigter konstatering af, at artikel 28 EF er blevet overtrådt, gør hverken påstandene i stævningen eller selve dens ordlyd det muligt klart og præcist at angive den foranstaltning, som i det foreliggende tilfælde udgør en kvantitativ importrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel.

27 Kommissionen anfægter faktisk blot den ordregivende myndigheds holdning »i forbindelse med en kontrakt om indkøb af storkøkkenudstyr«.

28 Kommissionen har heller ikke på noget tidspunkt under sagen været i stand til at fremkomme med en sammenhængende og præcis fremstilling af de faktiske omstændigheder, som klagepunkterne til støtte for dens søgsmål hviler på.

29 Kommissionen har således ikke i stævningen fremført nogen præcis angivelse vedrørende den oprindelige udbudsbekendtgørelse, men begrænser sig til blot at bemærke, at den »var resultatløs i forbindelse med en kontrakt om indkøb af storkøkkenudstyr«.

30 I denne forbindelse gør hverken stævningens ordlyd eller Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål under retsmødet det muligt at fastslå med sikkerhed, om et bud vedrørende levering og installation af storkøkkenudstyr blev modtaget af den ordregivende myndighed i forbindelse med den nævnte udbudsbekendtgørelse.

31 Kommissionen har på samme vis i replikken gjort gældende — uden imidlertid at bevise det — dels, at mindst én af de virksomheder, som har afgivet et sådant bud, ikke var blandt de fire virksomheder, som den ordregivende myndighed rettede henvendelse til i 2000, dels at delarbejdet vedrørende levering og installation af storkøkkenudstyr, som udgjorde en del af den aftale, der blev stillet i udsigt i forbindelse med den oprindelige udbudsbekendtgørelse, ikke havde det samme formål som den aftale, der har givet anledning til de kontakter, der blev taget i løbet af det samme år.

32 Domstolen har under disse omstændigheder ikke tilstrækkeligt grundlag for at forstå omfanget af Republikken Finlands påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten, og at efterprøve, om det af Kommissionen påståede traktatbrud foreligger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 18).

33 Følgelig bør sagen afvises.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Finland har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og den af Kommissionen anlagte sag afvises, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter