DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 26 april 2007 *

I mål C-195/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 29 april 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Huttunen och K. Wiedner, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

* Rättegångsspråk: finska.

svarande,

med stöd av:

Konungariket Danmark, företrätt av J. Molde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av A. Tiemann och M. Lumma, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, C.M. Wissels och P. van Ginneken, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (referent) och G. Arestis,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 juni 2006,

och efter att den 18 januari 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Finland har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att Senaatti-kiinteistöt (tidigare Valtion kiinteistölaitos) [den finländska myndighet som ansvarar för förvaltningen av offentliga byggnader] vid upphand-

lingen av serveringsutrustning för institutionellt bruk åsidosatte fördragets grundläggande regler och, i synnerhet, principen om icke-diskriminering som inbegriper en skyldighet att lämna insyn.

Bakgrund och det administrativa förfarandet

2 Inom ramen för ett selektivt anbudsförfarande publicerade Senaatti-kiinteistöt i mars 1998, i såväl *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* som i *Virallinen lehti* (*Republiken Finlands officiella tidning*), en anbudsinfordran för offentlig upphandling av renoverings- och ombyggnadsarbeten i lokaler tillhörande den regionala förvaltningen i Åbo (nedan kallad den första anbudsinfordran).

3 Kontraktet var uppdelat i delar. Värdet på de olika delarna varierade mellan 1 000 000 och 22 000 000 FIM. Anbud kunde lämnas för en, flera eller samtliga delar. En av delarna inbegrep leverans och installation av serveringsutrustning för institutionellt bruk i myndighetens restaurang.

4 Parterna är oeniga om huruvida något anbud, i detta skede av upphandlingen, lämnats till den upphandlande myndigheten för denna del. Enligt Republiken Finland har endast ett anbud från bolaget Kopal Markkinointi Oy lämnats, medan kommission menar att så inte skett.

5 I början av år 2000 kontaktade den upphandlande myndigheten fyra företag direkt och inbjöd dem att lämna anbud på leverans och installation av serveringsutrustning för institutionellt bruk.

6 Genom skrivelse av den 14 februari 2000 informerade den upphandlande myndigheten mottagarna av skrivelsen om att myndigheten beslutat att förkasta samtliga anbud på grund av att de var för höga. Republiken Finland och kommissionen är oeniga om huruvida skrivelsen tillställts samtliga företag som inkommit med anbud på leverans och installation av serveringsutrustning för institutionellt bruk under den första anbudsinfordran.

7 I samma skrivelse angav den upphandlande myndigheten även att den gett bolaget Amica Ravintolat Oy (som arrenderade restaurangen av Åbos regionala förvaltning) i uppdrag att för dess räkning köpa serveringsutrustning för institutionellt bruk för maximalt 1 050 000 FIM och uppmanade mottagarna av skrivelsen att skicka sina anbud direkt till detta företag.

8 Amica Ravintolat Oy köpte slutligen den aktuella utrustningen av bolaget Hackman-Metos Oy.

9 Sedan kommissionen mottagit klagomål om att det förfarande som Senaatti-kiinteistöt följt inte var rättsenligt, tillställde kommissionen Republiken Finland en formell underrättelse den 17 juli 2002 och uppmanade Republiken Finland att yttra sig inom två månader från mottagandet.

10 Finländska myndigheter besvarade den formella underrättelsen genom skrivelse av den 3 september 2002.

11 Kommissionen ansåg att Republiken Finland hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och riktade därför den 19 december 2002 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma.

12 De finländska myndigheterna bestred i skrivelse av den 12 februari 2003 det fördragsbrott som kommissionen lade dem till last och gjorde gällande att Finland i förevarande fall iakttagit såväl artikel 28 EG som principen om icke-diskriminering och den skyldighet att lämna insyn som följer därav.

13 Kommissionen ansåg inte att de finländska myndigheternas svar på nämnda motiverade yttrande var godtagbart och väckte därför förevarande talan.

14 Genom beslut av domstolens ordförande av den 14 oktober 2004 tilläts Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Nederländerna att intervenera till stöd för Republiken Finlands yrkanden.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

15 Republiken Finland anser att kommissionens talan skall avvisas.

16 Enligt denna medlemsstat avser det motiverade yttrandet inte samma anmärkningar som dem som anförs i talan. I det motiverade yttrandet angav kommissionen att den upphandlande myndigheten borde ha säkerställt en tillräcklig grad av annonsering och att det åberopade fördragsbrottet var en följd av att arrendatorn av restaurangen i Åbos regionala förvaltnings lokaler, i egenskap av myndighetens ombud, hade ingått avtal om leverans av serveringsutrustning för institutionellt bruk. I sin stämningsansökan gjorde kommissionen emellertid gällande att den upphandlande myndigheten borde ha gjort en anbudsinfordran och att fördragsbrottet beror på att den första anbudsinfordran inte lett till någonting och att den aktuella upphandlingen därefter inte varit föremål för någon publicerad anbudsinfordran.

17 Kommissionen har härigenom utvidgat tvisteföremålet i förhållande till hur detta angavs under det administrativa förfarandet.

18 Föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 226 EG avgränsas visserligen genom det administrativa förfarande som avses i samma bestämmelse, och kommissionens motiverade yttrande och talan måste följaktligen grundas på samma anmärkningar. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse med avseende på hur anmärkningarna har

formulerats, när tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats utan tvärtom enbart har inskränkts (se dom av den 12 juni 2003 i mål C-229/00, kommissionen mot Finland, REG 2003, s. I-5727, punkterna 44 och 46, av den 14 juli 2005 i mål C-433/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-6985, punkt 28, och av den 30 januari 2007 i mål C-150/04, kommissionen mot Danmark, REG 2007, s. I-1169, punkt 67). Kommissionen kan således precisera sina inledande anmärkningar i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar föremålet för talan (se dom av den 11 september 2001 i mål C-67/99, kommissionen mot Irland, REG 2001, s. I-5757, punkt 23, av den 12 oktober 2004 i mål C-328/02, kommissionen mot Grekland, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 32, och av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 38).

19 Domstolen finner emellertid att kommissionen i förevarande mål varken har utökat, ändrat eller ens inskränkt tvisteföremålet såsom detta definierades i det motiverade yttrandet av den 19 december 2002.

20 Det framgår nämligen av yrkandenas lydelse i såväl det motiverade yttrandet som i ansökan (vilka är praktiskt taget identiskt formulerade) att dessa grundas på samma anmärkningar. Det framgår emellertid även att när kommissionen i sin ansökan gjorde gällande att den upphandlande myndigheten borde ha organiserat en anbudsinfordran preciserade den endast de inledande anmärkningar som åberopades i det motiverade yttrandet, det vill säga att upphandlingen beträffande leverans av serveringsutrustning för institutionellt bruk till den regionala förvaltningen i Åbo borde ha annonserats i tillräcklig utsträckning.

21 Domstolen kan ex officio pröva huruvida de villkor som anges i artikel 226 EG för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda (dom av den 31 mars 1992 i mål

C-362/90, kommissionen mot Italien, REG 1992, s. I-2353, punkt 8, och av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-305, punkt 8, och av den 4 maj 2006 i mål C-98/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-4003, punkt 16).

22 Det följer av artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler och av rättspraxis som kan hänföras till denna artikel att en ansökan genom vilken en talan anhängiggjorts skall innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Dessa uppgifter skall vara tillräckligt klara och precisa för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och domstolen skall kunna utöva sin kontroll. Av detta följer att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på, på ett konsekvent och begripligt sätt, skall framgå av innehållet i själva ansökan (dom av den 9 januari 2003 i mål C-178/00, Italien mot kommissionen, REG 2003, s. I-303, punkt 6, av den 14 oktober 2004 i mål C-55/03, kommissionen mot Spanien, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 23, och av den 15 september 2005 i mål C-199/03, Irland mot kommissionen, REG 2005, s. I-8027, punkt 50). Dessa yrkanden skall vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller att den inte prövar en anmärkning (dom av den 20 november 2003 i mål C-296/01, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-13909, punkt 121, och av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, Is. -5251, punkt 24).

23 I förevarande fall uppfyller kommissionens talan inte dessa krav.

24 Kommissionen har väckt sin talan för att få fastställt att Republiken Finland har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att Senaatti-

kiinteistöt vid upphandling av serveringsutrustning för institutionellt bruk åsidosatt fördragets grundläggande regler och, i synnerhet, principen om icke-diskriminering som inbegriper en skyldighet att lämna insyn.

25 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande är yrkandena, på det sätt de formulerats i ansökan, tvetydiga och gör det inte möjligt att klart och tydligt fastställa vad kommissionen lägger Republiken Finland till last. Yrkandena avser såväl artikel 28 EG som fördragets grundläggande regler, icke-diskrimineringsprincipen och skyldigheten att lämna insyn.

26 Även om kommissionens talan skulle avses syfta till att få fastställt att artikel 28 EG har åsidosatts, anges det inte på ett klart och tydligt sätt, vare sig i yrkandena i ansökan eller i ansökans själva utformning, vilken åtgärd som i förevarande fall utgör en kvantitativ importrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i denna artikel.

27 Kommissionen har endast ifrågasatt den upphandlande myndighetens attityd vid upphandlingen av serveringsutrustning för institutionellt bruk.

28 Kommissionen har inte heller vid något tillfälle under förfarandets gång kunnat ge en samstämmig och tydlig redogörelse för de faktiska omständigheter som den grundar sina anmärkningar till stöd för sin talan på.

29 I ansökan ges inga precisa uppgifter om den första anbudsinfordran utan kommissionen nöjer sig med att påpeka att anbudsinfordran inte lett till något vad gäller inköp av serveringsutrustning för institutionellt bruk.

30 Varken ansökans lydelse eller kommissionens svar på de frågor som domstolen ställt under förhandlingen gör det möjligt att med säkerhet fastställa om den upphandlande myndigheten mottagit något anbud för leverans och installation av serveringsutrustning för institutionellt bruk inom ramen för nämnda anbudsinfordran.

31 I sin replik påstår kommissionen, utan att styrka sitt påstående, att åtminstone ett av de företag som lämnat ett anbud inte ingick bland de företag som kontaktades av den upphandlande myndigheten under år 2000 och att den del som avsåg leverans och installation av serveringsutrustning för institutionellt bruk, och som ingick i den upphandling som annonserades i den första anbudsinfordran, inte hade samma föremål som den upphandling som ledde till de avtal som ingicks under samma år.

32 Under dessa omständigheter förfogar domstolen inte över tillräckliga uppgifter för att bedöma omfattningen av den överträdelse av gemenskapsrätten som läggs Republiken Finland till last och kan därigenom inte pröva det av kommissionen åberopade fördragsbrottet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 18).

33 Talan skall följaktligen avvisas.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Finland har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionens talan avvisas, skall Republiken Finlands yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan avvisas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter