YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

29 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa T-13/96,

TEAM Srl, Italian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Rooma, edustajinaan asianajajat Antonio Tizzano, Gian Michele Roberti ja Francesco Sciaudone, Napoli, 36 place du Grand Sablon, Bryssel,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Marie-José Jonczy ja oikeudellisen yksikön virkamies Lucio Gussetti, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii asian käsittelyn viimeisessä vaiheessa korvausta vahingosta, joka sille on aiheutunut 16.11.1995 päivättyyn kirjeeseen sisältyvästä komission päätöksestä peruuttaa reitillä E-20 olevan Varsovan rautatieliittymän nykyaikaistamisen

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

toteuttamismahdollisuuksien tutkimusta koskeva tarjouspyyntömenettely ja Varsovan risteysaseman nykyaikaistamisen toteuttamismahdollisuuksien reitillä E-20 TEN tutkimusta koskevasta, 4.12.1995 tehdystä rajoitetusta tarjouspyynnöstä,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Lindh sekä tuomarit K. Lenaerts ja J. D. Cooke,

kirjaaja: lakimiesavustaja M. Johansson,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.6.1998 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat

1 Kantajana oleva TEAM Srl on Italian oikeuden mukaan perustettu insinööritoimisto, joka toimii sekä talon-, teollis- että maa- ja vesirakennustöiden suorittamisen ja hallinnoinnin sekä niihin liittyvän kunnossapidon alalla.

2 PHARE-ohjelma, joka perustuu taloudellisen tuen myöntämisestä Unkarin tasavallalle ja Puolan kansantasavallalle 18 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 3906/89 (EYVL L 375, s. 11, jäljempänä asetus N:o 3906/89), jota on muutettu taloudellisen tuen laajentamiseksi koskemaan muita Keski- ja Itä-Euroopan valtioita 17 päivänä syyskuuta 1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2698/90 (EYVL L 257, s. 1), 23 päivänä joulukuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3800/91 (EYVL L 357, s. 10), 7 päivänä elokuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2334/92 (EYVL L 227, s. 1), 30 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1764/93 (EYVL L 162, s. 1) ja 12 päivänä kesäkuuta 1995 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1366/95 (EYVL L 133, s. 1), muodostaa säännöstön, jonka mukaisesti Euroopan yhteisö kanavoi Keski- ja Itä-Euroopan maille annettavan taloudellisen tuen ohjatakseen toimintaa, jonka tarkoituksena on tukea näissä maissa meneillään olevaa taloudellista ja yhteiskunnallista uudistusta.

3 Asetuksen N:o 3906/89 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen perusteella rahoitettavia hankkeita valittaessa on otettava huomioon saajamaan itse esittämät toivomukset."

4 General Regulations for Tenders and the Award of Service Contracts financed from PHARE/TACIS Fundsin (tarjouspyyntöjä ja PHARE/TACIS-rahastosta rahoitettujen palvelusopimusten tekemistä koskevat yleiset säännöt, jäljempänä yleiset säännöt) 23 artiklassa säädettiin esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-aikana seuraavaa:

"ANNULMENT OF THE TENDERING PROCEDURE

1. The Contracting Authority may, prior to awarding the contract, without thereby incurring any liability to the Tenderers, and notwithstanding the stage in the

procedures leading to the conclusion of the contract either decide to close or annul the tender procedure in accordance with paragraph 2, or order that the procedure be recommenced, if necessary, on amended terms.

2. A tender procedure may be closed or annuled in particular in the following cases:

a) if no tender satisfies the criteria for the award of the contract;

b) if the economic or technical data of the project have been significantly altered;

c) if, for reasons connected with the protection of exclusive rights, the services can only be provided by a particular firm;

d) if exceptional circumstances render normal performance of the tender procedure or contract impossible;

e) if every tender received exceeds the financial resources earmarked for the contract;

f) if the tenders received contain serious irregularities resulting in interference with the normal play of market forces; or

g) if there has been no competition.

3. In the event of annulment of any tender procedure, Tenderers who are still bound by their tenders shall be notified thereof by the Contracting Authority. Such Tenderers shall not be entitled to compensation."

("TARJOUSPYYNTÖMENETTELYN PERUUTTAMINEN

1. Hankintaviranomainen voi ennen sopimuksen tekemistä missä vaiheessa sopimusmenettelyä tahansa keskeyttää tai peruuttaa tarjouspyyntömenettelyn 2 kohdan mukaisesti taikka määrätä, että menettely aloitetaan uudelleen tarvittaessa muilla ehdoilla, joutumatta tästä vastuuseen tarjouksentekijöihin nähden.

2. Tarjouspyyntömenettely voidaan keskeyttää tai peruuttaa etenkin seuraavissa tapauksissa:

a) mikään tarjous ei täytä sopimuksen tekemiselle asetettuja ehtoja;

b) jokin hankkeen taloudellisista tai teknisistä yksityiskohdista on muuttunut huomattavasti;

c) palvelun voi yksinoikeuksien suojaamiseksi tarjota vain määrätty yritys;

d) menettelyn tavanomainen toteuttaminen on mahdotonta poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi;

e) kaikissa saaduissa tarjouksissa ylitetään sopimukselle varatut määrärahat;

f) saadut tarjoukset sisältävät vakavia lainvastaisuuksia, jotka häiritsevät markkinoiden tavanomaista toimintaa; tai

g) kilpailua ei ole esiintynyt.

3. Peruutettaessa tarjouspyyntömenettely hankintaviranomaisen on ilmoitettava siitä niille tarjouksentekijöille, joita tarjoukset vielä sitovat. Kyseisillä tarjouksentekijöillä ei ole oikeutta korvaukseen.")

5 Komissio teki 13.6.1995 rajoitetun tarjouspyynnön reitillä E-20 olevan Varsovan rautatieliittymän nykyaikaistamisen toteuttamismahdollisuuksien tutkimuksesta (jäljempänä 13.6.1995 tehty tarjouspyyntö). Tämä tarjouspyyntö lähetettiin muun muassa kantajalle ja Centralne Biuro Projektowo-Badawcze Budownictwa Kolejowegolle (jäljempänä Kolprojekt), joka on Puolan oikeuden mukaan perustettu, valtion omistuksessa oleva yhtiö, joka tarjoaa insinööripalveluja rautatiealalla. Kantaja ja Kolprojekt päättivät osallistua menettelyyn yhdessä, joten ne muodostivat yhtymän, jonka johtajana Kolprojekt toimi (jäljempänä yhtymä), ja jättivät tarjouksensa.

6 Komissio ilmoitti tarjouksensa jättäneille yrityksille 16.11.1995 päivätyllä Pääosaston IA (Ulkosuhteet: Eurooppa ja uudet itsenäiset valtiot, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkomaan edustustot, jäljempänä PO IA) B osaston (suhteet Keski-Eurooppaan) 2. yksikön (Puola ja Baltian maat, jäljempänä yksikkö IA. B.2) päällikön lähettämällä telekopiolla, että edellä mainittu tarjouspyyntö oli peruutettu uusien tavoitteiden asettamisen ja urakkaehtojen muuttamisen vuoksi (jäljempänä riidanalainen päätös).

7 Komissio teki 4.12.1995 Puolan hallituksen nimissä uuden rajoitetun tarjouspyynnön tutkimuksen tekemiseksi Varsovan risteysaseman nykyaikaistamisen toteuttamismahdollisuuksista reitillä E-20 TEN (jäljempänä riidanalainen tarjouspyyntö). Kantaja oli valittu tätä tarjouspyyntöä varten laadittuun rajoitettuun tarjoajien luetteloon toisin kuin Kolprojekt. Tarjouspyynnön urakkaehdoissa todettiin otsikon "Henkilöstö ja paikallinen osakkuus" jälkeen, että tarjouskilpailun voittajan on työskenneltävä yhdessä Kolprojektin kanssa ja että kyseisen yhtiön osallistumista varten myönnetyt varat muodostavat 25 prosenttia tarjouksen rahoituksesta.

8 Kantaja totesi yksikön IA. B.2 päällikölle osoittamassaan, 11.12.1995 päivätyssä kirjeessä havainneensa hämmästyksekseen, että riidanalaisessa tarjouspyynnössä oli aivan samanlaiset urakkaehdot kuin 13.6.1995 tehdyssä tarjouspyynnössä, johon kantaja oli jättänyt tarjouksen yhtymänä Kolprojektin kanssa.

9 Kolprojekt ilmoitti komissiolle 12.12.1995 päivätyllä, niin ikään yksikön IA. B.2 päällikölle osoitetulla kirjeellä, että se oli saanut yhteistyötarjouksia useilta yrityksiltä, joita oli pyydetty jättämään tarjouksensa riidanalaiseen tarjouspyyntöön, johon Kolprojekt oli nähtävästi nimitetty paikalliseksi aliurakoitsijaksi. Kolprojekt kertoi tehneensä kantajan kanssa vakinaisen ja lainvoimaisen yhteistyösopimuksen kyseisestä toteuttamismahdollisuuksien tutkimuksesta pyytäen tähän liittyviä tietoja.

10 Yksikön IA. B.2 päällikkö ilmoitti 21.12.1995 päivätyllä telekopiolla, että useiden tarjouksentekijöiden esittämien kysymysten ja huomautusten johdosta, joista ilmeni, että saatavissa olevaan tietoon, tiedon hankintaan ja puolalaisten yhteisöjen palkkaamiseen liittyvät urakkaehdot olivat epäselviä, komissio on valmistautunut selventämään kyseisiä näkökohtia Puolan viranomaisten kanssa tehdäkseen urakkaehdot tarkemmiksi tammikuun aikana ja vahvistaakseen tarjousten jättämiselle uuden määräpäivän. Telekopiossa täsmennettiin, että tarjouksia ei voida tällä välin tehdä ja että määräpäivää oli siirretty.

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet

11 Kantaja ja Kolprojekt ovat nostaneet esillä olevan kanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 26.1.1996 jättämällään kannekirjelmällä, jossa ne vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa 16.11.1995 päivättyyn yksikön IA. B.2 päällikön kirjeeseen sisältyvän päätöksen sekä riidanalaisen tarjouspyynnön;

— velvoittaa komission korvaamaan kantajalle ja Kolprojektille aiheutuneen vahingon;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12 Puolan tasavallan liikenne- ja merenkulkuministeriö pyysi 28.5.1996 päivätyllä telekopiolla komissiota vetämään Varsovan rautatieliittymän tutkimuksen pois PHARE PL 9406 -ohjelmasta Varsovan rautatieliittymän tutkimuksesta ja korvaamaan sen muilla kiireisillä rautatiehankkeilla. Tältä osin ministeriö korosti sitä, että tarjousten tekeminen oli keskeytetty useaksi kuukaudeksi ja että tutkimusta ei voida toteuttaa. Ministeriö viittasi lisäksi edellä mainitun liittymän nykyaikaistamiseen liittyviin ulkoisiin tekijöihin, erityisesti rautatiereitin E-20 parantamiseen välillä Varsova—Terespol, samoin kuin uusiin etusijalla oleviin investointitoimiin reitillä E-65 (välillä Varsova—Gdynia, käytävä Crète VI).

13 PO IA:n apulaispääjohtaja ilmoitti 3.6.1996 päivätyllä kirjeellä Puolan ministeriölle, että komissio oli hyväksynyt sen pyynnön. Apulaispääjohtaja täsmensi, että siltä osin kuin tutkimukseen liittyvää tarjouspyyntömenettelyä ei enää ollut syytä jatkaa, komissio oli päättänyt peruuttaa koko menettelyn yleisten sääntöjen 23 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.

14 PO IA:n B osaston (jäljempänä osasto IA. B) johtaja antoi samana päivänä päivätyllä kirjeellä kantajalle ja Kolprojektille tiedoksi Puolan ministeriön pyynnön samoin kuin siitä johtuvan komission päätöksen peruuttaa koko tarjouspyyntömenettely yleisten sääntöjen 23 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.

15 Komissio teki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 10.6.1996 saapuneella kirjelmällä oikeudenkäyntimenettelyä koskevan väitteen, jossa se vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että lausunnon antaminen kumoamisvaatimuksista raukeaa, jättää vahingonkorvausvaatimukset tutkimatta tai toissijaisesti hylkää ne perusteettomina ja velvoittaa kantajan ja Kolprojektin korvaamaan vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät oikeudenkäyntikulut.

16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (neljäs jaosto) totesi asiassa T-13/96, TEAM ja Kolprojekt v. komissio, 13.6.1997 antamassaan määräyksessä (Kok. 1997, s. II-983), että lausunnon antaminen kumoamisvaatimuksista raukeaa, vahingonkorvausvaatimuksia koskeva oikeudenkäyntiväite ratkaistaan pääasian yhteydessä ja oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

17 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyysi 16.6.1997 prosessinjohtotoimena komissiota esittämään jäljennöksen PHARE PL 9406 -ohjelmasta ja sen rahoitusta koskevasta muistiosta. Komissio antoi pyydetyt asiakirjat 24.6.1997 päivätyllä kirjeellä.

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 16.7.1997 jättämässään vastineessa komissio esitti kantajien yksilöintiä koskevan menettelyllisen kysymyksen. Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää vahingonkorvausvaatimukset tutkimatta tai toissijaisesti hylkää ne perusteettomina;

— velvoittaa kantajan ja Kolprojektin korvaamaan vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät oikeudenkäyntikulut.

19 Kantaja vaatii vastauskirjelmässään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hyväksyy vahingonkorvausvaatimukset;

— velvoittaa komission korvaamaan kyseiseen menettelyyn liittyvät oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien kumoamisvaatimuksiin liittyvät oikeudenkäyntikulut, joista on edellä mainitussa, asiassa TEAM ja Kolprojekt vastaan komissio annetussa määräyksessä todettu päätettävän myöhemmin.

20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtaja, jolle oli kantajien asianajajien antamassa vastauskirjelmässä ilmoitettu Kolprojektin luopuneen esillä olevasta kanteesta, poisti Kolprojektin nimen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rekisteristä asiassa T-13/96, TEAM ja Kolprojekt vastaan komissio, 8.5.1998 antamallaan määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyysi 11.5.1998 ja 4.6.1998 päivätyillä kirjeillä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 64 artiklan nojalla komissiota esittämään sellaisen version riidanalaista päätöstä ja tarjouspyyntöä koskevista pöytäkirjoista, selvityksistä ja muistioista, joka ei ole luottamuksellinen, sekä kahta kyseistä tarjouspyyntöä koskevan, komission Puolan viranomaisten kanssa 13.6.—4.12.1998 käymän kirjeenvaihdon. Komissio vastasi tähän pyyntöön 5.6.1998 päivätyllä kirjeellä.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

22 Komissio väittää, että vahingonkorvausvaatimukset on jätettävä tutkimatta, sillä ne eivät ole työjärjestyksen 44 artiklan mukaisia ja loukkaavat siten komission puolustautumisoikeuksia. Vahingonkorvauskanne otetaan tutkittavaksi vain sillä edellytyksellä, että se sisältää kaikki tarvittavat tiedot ja antaa siten vastaajalle mahdollisuuden huolehtia puolustuksestaan. Esillä olevassa asiassa kantaja ei ole osoittanut kanteessaan väitetyn vahingon määrää edes arviolta. Tämän tarvittavan tiedon puuttumista ei voida perustella objektiivisesti. Sen tappion ja saamatta jääneen voiton, jota kantaja väittää kärsineensä, määrä olisi voitu ja olisi siten myös pitänyt arvioida. Kantajan yrityskuvalle aiheutuneen haitan osalta ei sen sijaan ole omituista, että kantaja ei ole heti yksilöinyt vaatimuksiaan määrällisesti, ottaen huomioon, että ne ovat sisällöltään hyvin epämääräisiä.

23 Komissio huomauttaa, että kantaja on muotoillut vahingonkorvausvaatimuksensa uudelleen vasta vastauskirjelmässään täsmentäen lopulta asian oikeudellisia perusteita sekä kantajien yksilöinnin että vaatimuksen tueksi esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta.

24 Kantajan mukaan oikeudenkäyntiväite on selvästi perusteeton. Kantaja on nimittäin täsmentänyt kanteessa selvästi ja täsmällisesti vahingon laatua sekä sen sisältöä ja laskentaperusteita varaten itselleen oikeuden esittää vastauskirjelmässään ainoastaan vahingon määrää koskevia täsmennyksiä. Erityisesti kantaja on maininnut, että komission toiminnasta aiheutunut vahinko muodostuu kantajan kärsimästä tappiosta, saamatta jääneestä voitosta ja kantajan yrityskuvalle aiheutuneesta haitasta.

25 Kantaja huomauttaa, että oikeuskäytännön mukaan kanteen kohdetta voidaan pitää riittämättömästi täsmennettynä vain siinä tapauksessa, että vahingon laatua ja laajuutta ei ole lainkaan mainittu ja että vahingonkorvausta vaaditaan vain yleisesti ilman muita täsmennyksiä (ks. asia T-64/89, Automec v. komissio, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990, s. II-367). Jos sitä vastoin vahingon laatu, lajit ja määrittelyperusteet on mainittu kanteessa, kuten esillä olevassa asiassa, kantajalla on oikeus antaa myöhemmin vahinkoa koskevia tarkkoja lukuja mahdollisesti niiden täsmällisten pyyntöjen johdosta, joita yhteisöjen tuomioistuimet voivat tarvittaessa esittää (ks. asia 26/74, Roquette Frères v. komissio, tuomio 21.5.1976, Kok. 1976, s. 677).

26 Puolustautumisoikeuksien loukkauksen osalta oikeuskäytännöstä seuraa, että se, että vahingon määrää ei mainita kanteessa, ei vaikuta vastaajana olevan toimielimen puolustautumismahdollisuuksiin, sillä kyseinen toimielin "voi lausua kantajien vastauskirjelmässään esittämistä luvuista sekä omassa vastauskirjelmässään että suullisen käsittelyn aikana" (ks. yhdistetyt asiat 29/63, 31/63, 36/63, 39/63—47/63, 50/63 ja 51/63, Laminoirs de la providence ym. v. Korkea viranomainen, tuomio 9.12.1965, Kok. 1965, s. 1123 ja julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus asiassa 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 199, 242; Kok. Ep. I, s. 181).

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

27 EY:n tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan, jota perussäännön 46 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla sovelletaan asian käsittelyyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on mainittava muun muassa riidan kohde sekä yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Jotta nämä edellytykset täyttyisivät, väitetystä yhteisön toimielimen aiheuttamasta vahingosta nostetussa vahingonkorvauskanteessa on mainittava seikat, joiden perusteella voidaan tunnistaa se toiminta, johon kantaja väittää toimielimen syyllistyneen, perusteet, joiden nojalla kantaja katsoo tämän toiminnan olevan syy-yhteydessä hänen kärsimäänsä vahinkoon, sekä kyseisen vahingon laatu ja laajuus. Sen sijaan vaatimus, joka koskee minkä tahansa vahingonkorvauksen saamista, ei ole riittävän täsmällinen,

ja se on näin ollen jätettävä tutkimatta (ks. asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, 9 kohta; Kok. Ep. I, s. 609 ja em. asia Automec. v. komissio, tuomion 73 kohta).

28 Kantaja on todennut kanteessaan, että sen kärsimä vahinko koostuu tappiosta, joka johtuu tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta sille aiheutuneista kustannuksista ja kuluista, saamatta jääneestä voitosta, joka johtuu sopimuksen tekemättä jättämisestä ja on arvioitava suhteessa sopimuksen kokonaisarvosta olevan, vähintään 30 prosentin suuruisen osuuden perusteella — kyseisellä prosenttiosuudella voidaan kattaa tavanomainen voittomarginaali ja asianmukainen osuus yleisistä kustannuksista — sekä sen yrityskuvalle aiheutuneesta vahingosta, joka johtuu siitä, että 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön peruuttaminen epäselvistä ja käsittämättömistä syistä saattaa vahingoittaa sen mainetta ja heikentää sen mahdollisuuksia saada muita sopimuksia.

29 Vaikka kantaja ei olekaan esittänyt lukuna sen vahingon määrää, jota se katsoo kärsineensä, se on kuitenkin esittänyt selkeästi ne seikat, joiden perusteella vahingon laatua ja laajuutta voidaan arvioida, joten komissio on siten voinut turvata puolustautumisensa. Näissä olosuhteissa se, että kanteessa ei ole esitetty vahingon määrästä mitään lukua, ei vaikuta vastaajan puolustautumisoikeuksiin, mikäli kantaja on esittänyt kyseiset arviot vastauskirjelmässään antaen siten vastaajalle mahdollisuuden lausua niistä sekä vastauskirjelmässään että istunnossa, kuten esillä olevassa asiassa on tapahtunut (ks. vastaavasti em. asia Laminoirs de la providence ym. v. Korkea viranomainen, Kok. 1965, s. 1155).

30 Tästä seuraa, että vahingonkorvausvaatimukset otetaan tutkittaviksi.

Asiassa TEAM ja Kolprojekt v. komissio 13.6.1997 annetun määräyksen, jonka mukaan lausunnon antaminen kumoamisvaatimuksista raukeaa, vaikutus

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

31 Komissio väittää, että asiassa TEAM ja Kolprojekt v. komissio 13.6.1997 annettu määräys, jonka mukaan lausunnon antaminen kumoamisvaatimuksista raukeaa, vaikuttaa suoraan vahingonkorvausvaatimuksiin. Se vahinko, jota kantaja väittää kärsineensä, nimittäin yhdistetään kanteessa niiden tarjouspyyntömenettelyjen olemassaoloon, joihin riidanalainen päätös ja riidanalainen tarjouspyyntö liittyvät. Koska tutkimusta koskeva tarjouspyyntömenettely on peruutettu kokonaisuudessaan, kantaja ei voi väittää kärsineensä sellaista korvattavissa olevaa vahinkoa, jonka nojalla kanteen käsittely olisi perusteltua.

32 Komissio huomauttaa tältä osin, että kantajalle on aiheutunut kustannuksia ja kuluja tarjouspyyntömenettelyihin osallistumisesta niiden lopputuloksesta riippumatta. Kantaja oli ennen kyseiseen tarjouspyyntömenettelyyn osallistumista tietoinen yleisten sääntöjen 23 artiklan 3 kohdassa olevasta ehdottomasta periaatteesta, jonka mukaan peruutettaessa tarjouspyyntömenettely siihen osallistuneilla ei ole oikeutta saada korvausta niille aiheutuneista kustannuksista.

33 Lisäksi komissio korostaa, että kantajan toteama saamatta jäänyt voitto edellyttää, että tarjouspyyntömenettely päättyy sopimuksen tekemiseen, mikä ei ollut enää mahdollista, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa, asiassa TEAM ja Kolprojekt vastaan komissio 13.6.1997 annetussa määräyksessä. Vahingonkorvausvaatimukset ovat siten hyödyttömiä sekä menettelylliseltä että aineellisoikeudelliselta kannalta, sillä väitetty vahinko perustuu joka tapauksessa tarjouspyynnöllä aikaansaatavaan myönteiseen lopputulokseen, joka ei ollut enää mahdollinen, sillä sopimusta ei voida tehdä ilman rahoitusta.

34 Komissio väittää kantajan myöntävän, että väitetyn vahingon aiheuttajina ovat komission sijaan Puolan viranomaiset, jotka ovat peruuttaneet PHARE PL 9406 -ohjelman päätöksellään (ks. jäljempänä 37 kohta). Tämä peruuttamispäätös on sen vahingon tosiasiallinen peruste, jota kantaja väittää kärsineensä ja joka on ennen kyseistä päätöstä voinut olla vain teoreettinen.

35 Edellä mainittu, asiassa TEAM ja Kolprojekt v. komissio 13.6.1997 annettu määräys vaikuttaa siis suoraan ja ratkaisevasti siihen, onko kantajalla oikeussuojan tarvetta vahingonkorvausvaatimusten osalta.

36 Kantaja kiistää komission väitteen, jonka mukaan koko tarjouspyyntömenettelyn peruuttaminen sulkee pois sen mahdollisuuden, että kantaja olisi kärsinyt korvattavissa olevaa vahinkoa, jonka nojalla sen nostaman kanteen käsittely olisi perusteltua. Kyseisellä väitteellä ei oteta lainkaan huomioon vahingonkorvauskanteiden tehtävää erityisenä oikeussuojakeinona. Toisen tarjouspyynnön peruuttaminen nimittäin juuri lopullisesti konkretisoi kantajalle aiheutuneen vahingon, koska sillä suljettiin pois kaikki muut mahdollisuudet hyvityksen saamiseen kuin vahingonkorvauskanteen nostaminen.

37 Kantajan mukaan on olemassa yhteisön oikeusperiaate, jonka mukaan tarjouskilpailuun osallistuvien intressejä suojellaan sellaisia viranomaisten säädöksiä, laiminlyöntejä ja toimintoja vastaan, joilla loukataan kyseisen menettelyn säännönmukaista etenemistä ja vahingoitetaan siihen osallistuvien intressejä lainvastaisesti ilman yleisen edun mukaisia objektiivisia perusteita. Ne vaikeudet, jotka aiheutuvat tarjouskilpailusta kanteen nostamisen ja esitetyn vahingon konkretisoitumisen jälkeen, eivät voi rajoittaa oikeutta saada korvausta kärsitystä vahingosta. Kantaja lisää, että kahden tarjouspyynnön kohteena olevan toteuttamismahdollisuuksien tutkimuksen peruuttaminen on myöhempi tapahtuma, johon komissio on osaltaan myötävaikuttanut sopimuksen tekemistä koskevilla viivästyksillään. Se, että Puolan viranomaiset ovat sopimuksen säännönmukaisen tekemisen estäneen komission toiminnan vaikutuksesta pyytäneet myöhemmin, että tutkimus poistettaisiin kyseisestä PHARE-ohjelmasta, ei estä kärsittyä vahinkoa.

38 Komission esittämät huomautukset, joilla se pyrkii osoittamaan, että vahingonkorvauskanteella ei ole kohdetta, ovat kantajan mukaan virheellisiä. Yhtäältä kantajan kärsimää tappiota koskeva komission väite, jonka mukaan tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia ei yleisten sääntöjen 23 artiklan 3 kohdan nojalla korvata, liittyy kanteen aiheellisuuteen eikä sen tutkittavaksi ottamiseen. Toisaalta tarjouskilpailun peruuttaminen sulkee pois sen mahdollisuuden, että kantajalla olisi sen kärsimän saamatta jääneen voiton ja sen yrityskuvalle aiheutuneen haitan osalta käytettävissään muitakin oikeussuojakeinoja kuin vahingonkorvauskanne. Vahingonkorvausvaatimusten kohteena on komission lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon korvaaminen, ja se, onko kyseinen vahinko todella syntynyt, ja sen syy-yhteys komission toimintaan on tutkittava pääasian käsittelyn yhteydessä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Kantajan vahingonkorvausvaatimusten kohteena on sen vahingon korvaaminen, jota kantaja väittää kärsineensä komission lainvastaisesta toiminnasta tarjouspyyntömenettelyssä. Tähän kohteeseen ei vaikuta yhtäältä se, että sekä 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön että riidanalaisen tarjouspyynnön kohteena oleva toteuttamismahdollisuuksien tutkimus on peruutettu, minkä vuoksi tehtävää sopimusta ei enää ole olemassa, eikä toisaalta edellä mainittu, asiassa TEAM ja Kolprojekt v. komissio 13.6.1997 tehty määräys. Sitä vastoin kantajalla on esillä olevassa asiassa intressi saada komissio velvoitetuksi maksamaan sille vahingonkorvauksia, koska kantaja ei voi enää päästä tavoitteisiinsa esittämällä kumoamisvaatimuksia.

40 Niitä komission väitteitä ei voida hyväksyä, joiden mukaan ensinnäkin tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneet kustannukset ja kulut ovat riippumattomia kyseisten menettelyjen lopputuloksesta, toiseksi väitetty saamatta jäänyt voitto ei voi konkretisoitua, koska tarjouspyyntömenettely ei voi enää päättyä sopimuksen tekemiseen, kolmanneksi tarjouspyyntömenettelystä, joka on peruutettu, ei voi enää olla haittaa kantajan yrityskuvalle ja neljänneksi väitetyn vahingon ovat aiheuttaneet Puolan viranomaiset toteuttamismahdollisuuksien tutkimuksen peruuttamalla. Tältä osin on nimittäin riittävää todeta, että kuten kantaja on aivan oikein katsonut, se, onko väitetty vahinko todella syntynyt, ja sen syy-yhteys siihen toimintaan, josta komissiota on moitittu, on tutkittava pääasian käsittelyn yhteydessä.

41 Tästä seuraa, että vahingonkorvausvaatimukset eivät ole vailla kohdetta ja että komission tältä osin esittämät väitteet on hylättävä.

Pääasia

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

42 Kantaja väittää, että sen jälkeen kun komissio oli tehnyt tarjouspyynnön ja saattanut sen säännönmukaisesti lähes päätökseen, komissio oli odottamatta muuttanut mieltään ja toteuttanut toimia, jotka eivät olleet objektiivisesti perusteltuja eivätkä johdonmukaisia. Komission tällainen toiminta on harkintavallan väärinkäyttöä, ja sillä loukataan hyvän hallinnon periaatetta.

43 PHARE-ohjelman puitteissa toteutettavan tarjouspyyntömenettelyn, samoin kuin muiden vastaavien menettelyjen perustavanlaatuisena tarkoituksena on määritellä edullisin tarjous sopimuksen tekemiseen. Vaikka komissiolla onkin oikeus peruuttaa menettely, jolla ei saavutettaisi kyseistä lopputulosta, olisi vastoin yleistä etua sekä kunkin tarjouksen tehneen yrityksen yksilöllisiä oikeuksia ja intressejä, mikäli komissio ilman objektiivisia perusteita peruuttaisi menettelyn, jonka ansiosta voidaan tunnistaa sopimuksen tekemiseen sopivin kilpailija.

44 Tämä vahvistetaan yleisten sääntöjen 23 artiklassa, jossa hankintaviranomaiselle annetaan oikeus tarjouspyyntömenettelyn peruuttamiseen ja mahdolliseen uudelleen aloittamiseen sekä mainitaan tärkeimmät tapaukset, joissa tätä oikeutta voidaan käyttää. Kyseisestä artiklasta ilmenee, että menettely voidaan peruuttaa, jos objektiivisten ja täsmällisten seikkojen perusteella on selvää, että menettely ei voi edetä tavanomaisesti eikä siten saavuttaisi sillä olevaa tarkoitusta.

45 Kantajan mukaan 13.6.1995 tehtyä tarjouspyyntöä koskevan menettelyn päättämiselle ja uuden menettelyn aloittamiselle ei esillä olevassa asiassa ollut mitään objektiivista perustetta. Erityisesti ei ollut olemassa mitään syytä, joka olisi liittynyt arviointikomitean arvioinnin uskottavuuteen, tarpeeseen tehdä uusi, muutetut tavoitteet tai urakkaehdot sisältävä tarjouspyyntö taikka yhtymän jättämän tarjouksen sisältöön. Lisäksi Kolprojektille oli annettu riidanalaisessa tarjouspyynnössä epäjohdonmukainen asema.

46 Kantajan mukaan komission toiminta on menettelyn aikana ollut selvästi mielivaltaista ja välinpitämätöntä. Sen sijaan, että komissio olisi ratkaissut tarjouskilpailun nopeasti arviointikomitean heinäkuussa 1995 esittämien arvioiden perusteella noudattaen täysin edullisimman tarjouksen periaatetta, se on selityksiä antamatta päättänyt peruuttaa 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön ja tehnyt uuden tarjouspyynnön.

47 Esillä olevassa asiassa komissio on kantajan mukaan syyllistynyt seuraaviin rikkomuksiin, joista on aiheutunut kantajalle vakavaa ja tosiasiallista haittaa:

— komissio on jättänyt tarjouksista annettujen arviointikomitean arvioiden tulokset perusteettomasti huomioon ottamatta;

— komissio on saatavissa olevien tietojen mukaan painostanut arviointikomiteaa korjaamaan arvioitaan;

— komissio on syyllistynyt ilmeiseen harkintavallan väärinkäyttöön ja ilmeiseen hyvän hallinnon periaatteen loukkaukseen peruuttamalla 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön ja päättämällä myöhemmin tehdä uuden tarjouspyynnön;

— komission toiminta on menettelyn aikana ollut ristiriitaista, mielivaltaista sekä ilmeisen välinpitämätöntä ja perusteetonta.

48 Kantaja väittää, että sen vahinko koostuu kolmesta osasta, nimittäin kärsitystä tappiosta (damnum emergens), saamatta jääneestä voitosta (lucrum cessans) ja sen yrityskuvalle aiheutuneesta haitasta.

49 Kärsitty tappio vastaa tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta kantajalle aiheutuneita kustannuksia ja kuluja. Kantajan mukaan tämä vahinko muodostuu hankkeen valmisteluun osallistuneen henkilökunnan palkoista ja tarpeellisten työmatkojen kustannuksista ja on kokonaisuudessaan suuruudeltaan 66 682 000 Italian liiraa (ITL) (33 341 ecua). Kyseinen summa, joka vastaa kantajan osuutta yhtymälle aiheutuneesta vahingosta, on laskettu tarjouskilpailuun jätetyssä kantajan tarjouksessa mainittujen yksikkökustannusten perusteella.

50 Kantaja kiistää komission väitteen siitä, että kärsitty tappio ei voi yleisten sääntöjen 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa oikeutta vahingonkorvaukseen, ja korostaa, että se periaate, jonka mukaan kyseiset kustannukset korvataan, jos tarjouspyyntömenettelyssä havaitaan lainvastaisuuksia, riippumatta menettelyn tosiasiallisesta tai mahdollisesta lopputuloksesta asianomaisen kannalta, on julkisia hankintoja koskevaa sopimusmenettelyä sääntelevässä yhteisön säännöstössä vahvistettu periaate. Tämä periaate, jota sovelletaan jäsenvaltioiden lisäksi myös yhteisön toimielimiin, perustuu sille ajatukselle, että tarjouskilpailuun osallistuvalla on ainakin mahdollisuus saada sopimus ja että tarjouksen laatimisesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan juuri tätä mahdollisuutta silmällä pitäen. Jos tämä mahdollisuus poistuu menettelyn virheellisyyden vuoksi, tarjouskilpailuun osallistuneella on oikeus saada toimielimeltä korvausta turhaan syntyneistä kustannuksista [ks. tältä osin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja

hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/13/ETY (EYVL L 76, s. 14) koskeneen komission ehdotuksen KOM (91) 158 lopullinen — SYN 292 perusteluosa]. Tämä lähestymistapa on kantajan mukaan omaksuttu kyseisen direktiivin 2 artiklan 7 kohdassa, jossa säädetään, että haettaessa vahingonkorvausta sopimuksentekomenettelyyn osallistumisen aiheuttamista kuluista, sen, jota asia koskee, ei tarvitse osoittaa, että se olisi saanut sopimuksen, vaan ainoastaan, että on tapahtunut virheellinen menettely, joka on vaikuttanut sen mahdollisuuksiin.

51 Saamatta jäänyt voitto johtuu sopimuksen tekemättä jättämisestä aiheutuneesta tappiosta. Kyseinen tappio on kantajan mukaan arvioitava suhteessa sopimuksen kokonaisarvosta olevan, vähintään 30 prosentin suuruisen osuuden perusteella, jolla voidaan kattaa tavanomainen voittomarginaali ja asianmukainen osuus yleisistä kustannuksista. Kantaja täsmentää, että vahinko on suuruudeltaan 396 000 000 ITL (198 000 ecua, eli 30 prosenttia 660 000 ecun suuruisesta tarjouksesta), josta kantajan osuus on 277 000 000 ITL, mikä vastaa sen noin 70 prosentin suuruista osuutta yhtymästä.

52 Vahingon todellinen laatu olisi kantajan mukaan vielä selkeämpi, jos olisi vahvistettu, että arviointikomitea oli todennut yhtymän tarjouksen parhaaksi. Kantaja selvittää, että koska saamatta jääneen voiton korvaamisella pyritään julkisten hankintojen alalla asettamaan tarjouksentekijä siihen asemaan, jossa se olisi ollut, mikäli väitettyihin lainvastaisuuksiin ei olisi syyllistytty, on määriteltävä, mitkä olisivat olleet yhtymän todelliset konkreettiset mahdollisuudet sopimuksen saamiseen. Kantaja korostaa, että se ei ole missään vaiheessa väittänyt, että sillä olisi ollut ehdoton oikeus saada sopimus, vaan että se on vain huomauttanut, että tarjouspyyntömenettelyihin sovelletaan periaatteita menettelyn avoimuudesta, yhdenvertaisesta kohtelusta ja taloudellisesti edullisimman tarjouksen hyväksymisestä (ks. yleisten sääntöjen 22 artiklan 7 kohta). Jos vahvistettaisiin, että yhtymän tarjous oli edullisin ja että sopimusta ei ollut jätetty tekemättä yleisen edun mukaisilla objektiivisilla perusteilla vaan ainoastaan komission toistuvien lainvastaisuuksien ja laiminlyöntien vuoksi, kantaja ei joutuisi olemaan vailla kaikkea oikeussuojaa. Kun otetaan huomioon, että yhtymän tarjousta koskeva arviointikomitean arviointi vaikuttaa

myönteiseltä, ei ole mitään epäilystä siitä, että kantaja voi esillä olevassa asiassa vedota erittäin perusteltuihin ja aiheellisiin toiveisiinsa saada sopimus.

53 Kantajan yrityskuvalle aiheutuneen haitan osalta kantaja korostaa olevansa Puolassa hyvin tunnettu yritys. Epäselvillä ja käsittämättömillä perusteilla suoritettu 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön peruuttaminen voi siten aiheuttaa vakavaa haittaa sen maineelle ja heikentää sen mahdollisuuksia voittaa uusia tarjouskilpailuja. Kyseisen vahingon määrä on arvioitava oikeudenmukaisesti ottaen huomioon paitsi se, että kantaja on yleisesti tunnettu, myös se, että kantaja osallistuu lukuisiin kansainvälisiin tarjouskilpailuihin, että kantaja on osallistunut useaan otteeseen PHARE-ohjelman puitteissa järjestettyihin tarjouskilpailuihin ja voittanutkin niitä, että kyseessä olevat ongelmat ovat herättäneet suurta huomiota ja että menettelyn keskeyttämisen syyt, jotka ovat vieläkin epäselviä, ovat objektiivisesti katsoen saattaneet kantajan tekniset ja ammatilliset kyvyt huonoon valoon. Kantaja arvioi tämän vahingon olevan suuruudeltaan vähintään 350 000 000 ITL luottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointiin asiassa.

54 Kantaja täsmentää, että sen yrityskuvalle ei aiheudu haittaa siitä, että se ei ole voittanut tarjouskilpailua, vaan pikemminkin kyseiseen lopputulokseen johtaneista menettelytavoista, jotka ovat lainvastaisia ja liike-elämälle haitallisia. Kantaja toteaa, että sen edustajilta on koko Euroopan alueella järjestettyjen erilaisten tarjouskilpailujen yhteydessä pyydetty jatkuvasti selvityksiä riidanalaisen tarjouspyyntömenettelyn tuloksista. Sitä paitsi kantaja ei kyseisen menettelyn ja etenkin esillä olevan kanteen nostamisen jälkeen ole sen huomattavasta ja usein arvostetusta ammatillisesta pätevyydestä huolimatta onnistunut voittamaan mitään muuta tarjouskilpailua, jonka komissio tai jokin PHARE-sopimuksen piiriin kuuluva maa on järjestänyt. Kantaja mainitsee esimerkkinä erästä toista toteuttamismahdollisuuksien tutkimusta Puolassa koskevan tarjouspyynnön, jossa kantajaa ei ollut edes hyväksytty niiden yritysten rajoitettuun luetteloon, joilta oli pyydetty tarjousta.

55 Syy-yhteyden osalta kantaja väittää, että komission lainvastainen toiminta teki täysin tyhjiksi ne mahdollisuudet, joita silmällä pitäen kantaja suoritti tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneet kustannukset, joten kyseiset kustannukset ovat muuttuneet täysin perusteettomaksi rahalliseksi tappioksi. Juuri komission toiminta, nimittäin sopimuksen tekemättä jättäminen ensimmäisen tarjouspyyntömenettelyn jälkeen, kyseisen menettelyn peruuttaminen, uuden tarjouspyynnön tekeminen ilman objektiivisia perusteita ja sen keskeyttäminen, on tehnyt kantajan osallistumisen tarjouskilpailuun merkityksettömäksi ja hyödyttömäksi sekä aiheuttanut kantajan kärsimän tappion.

56 Kyseinen toiminta ja viivästymisten suunnaton kasaantuminen saivat lisäksi edunsaajana olevan valtion muuttamaan prioriteettejaan ja ehdottamaan komissiolle, että tämä poistaisi hankkeen, mikä puolestaan johti tarjouskilpailun lopulliseen peruuttamiseen. Komission mielivaltainen ja välinpitämätön toiminta, joka siis jatkui vielä kanteen nostamisen jälkeenkin, aiheutti siten kantajalle vakavaa vahinkoa.

57 Kantajan mukaan nämä samat huomiot voidaan esittää myös saamatta jääneen voiton ja yrityskuvalle aiheutuneen haitan osalta.

58 Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon sen toteamukset väitetyn vahingon ja syy-yhteyden osalta, on hyödytöntä tutkia, ovatko sen päätösten lainvastaisuutta koskevat väitteet aiheellisia, varsinkin kun koko menettelyn peruuttaminen rahoituksen puuttuessa tekee kaiken seuraavan arvioinnin tarpeettomaksi. Komissio kiistää edellä mainitut väitteet ja kieltää toimineensa jollain tapaa lainvastaisesti todeten, että vahingonkorvausvaatimusten tueksi ei sitä paitsi ole esitetty mitään todisteita.

59 Komissio väittää, että kantajan kärsimää tappiota, eli tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta sille aiheutuneita kustannuksia, ei hyvitetä. Komissio huomauttaa, että yleisten sääntöjen 23 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti mainitun, tarjous-

pyyntömenettelyjä koskevan yleisen periaatteen mukaan tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia ei korvata.

60 Sitä paitsi aiheutuneet kustannukset eivät ole "vahinkoa" käsitteen varsinaisessa merkityksessä, sillä ne liittyvät kaikkiin tarjouspyyntömenettelyihin kuuluviin tavanomaisiin riskeihin, joita ovat paitsi mahdollisuus olla saamatta sopimusta, mikä ei ole harvinaista, myös mahdollisuus, että sopimusta ei tehdä lainkaan, mistä päättäminen kuuluu hankintaviranomaisen harkintavaltaan.

61 Tarjouskilpailun tarjoamien "mahdollisuuksien" osalta komissio huomauttaa kantajan myöntävän itse, että sille aiheutuneet tappiot johtuvat Puolan hallituksen päätöksestä keskeyttää hankkeen rahoittaminen (ks. edellä 37 kohta). Siten komissiolla ei ole tältä osin mitään vastuuta.

62 Kantajalle ei ole myöskään aiheutunut saamatta jäänyttä voittoa. Vaikka tarjouspyyntömenettelyn päätteeksi olisi tehty muodollinen ehdotus, hankintaviranomaisella ei komission mukaan olisi mitään velvollisuutta sopimuksen tekemiseen. Hankintaviranomaisella on tarjouspyyntömenettelyn lopputuloksesta riippumatta harkintavalta siihen, tekeekö se sopimuksen vai ei. Yhtymällä ei riidanalaista päätöstä tehtäessä ollut mitään oikeutta sopimuksen saamiseen, joten kantajalle ei ole aiheutunut mitään vahinkoa.

63 Komissio huomauttaa lisäksi, että kantaja ei ole kiistänyt Puolan hallituksen oikeutta pyytää rahoituksen peruuttamista eikä sitä, että tästä seuraa väistämättä mahdottomuus jatkaa tarjouspyyntömenettelyä.

64 Sellaista vahinkoa, joka johtuisi kantajan yrityskuvalle aiheutuneesta haitasta, ei ole. Sen lisäksi, että tämä vahinko liittyy siihen virheelliseen olettamaan, että kantajan riitauttamat komission toimet ovat julkisen vallan käyttöä, komissio huomauttaa, että jos kantajan esittämät näkökannat hyväksyttäisiin, tarjouspyynnön tekevä viranomainen ei voisi koskaan peruuttaa menettelyä joutumatta välittömästi syytetyksi siitä, että se on aiheuttanut haittaa jonkun siihen osallistuneen yrityskuvalle, ja olematta velvollinen korvaamaan tästä johtuvaa vahinkoa. Sitä paitsi mikäli näin olisi, ne menettelyyn osallistuneet, jotka eivät saaneet sopimusta, voisivat sopimuksen tekemisen jälkeen lisäksi vaatia vahingonkorvausta siitä, että viranomainen on toimellaan määritellyt niiden tarjouksen huonommaksi kuin tarjouskilpailun voittajan tarjous. Joka tapauksessa ei ole esitetty tai todistettu, että yrityskuvalle olisi kanteen nostamisen hetkellä aiheutunut mitään todellista haittaa. Komissio lisää, että Puolan hallituksen harkinnassa oleva päätös käyttää PHARE-ohjelman yhteydessä saamansa rahavarat muihin tarkoituksiin ja keskeyttää hankkeen rahoittaminen ei vaikuta millään tavalla kantajan yrityskuvaan.

65 Syy-yhteyden osalta komissio toteaa, että kantaja, jolla on todistustaakka, ei ole osoittanut, että yhtäältä kärsitty tappio ja toisaalta riidanalainen päätös ja tarjouspyyntö liittyisivät toisiinsa. Kyseiset toimet eivät nimittäin ole aiheuttaneet väitettyä vahinkoa, sillä kustannuksista on tarjouspyyntömenettelyyn osallistumista varten huolehdittu vapaaehtoisesti riippumatta menettelyn myöhemmistä vaiheista ja tietoisena säännöstä, jonka mukaan näitä kustannuksia ei korvata.

66 Myöskään kyseisten toimien ja väitetyn saamatta jääneen voiton välillä ei ole syy-yhteyttä, sillä vaikka lainvastaisuus olisi osoitettu toteen, siitä ei olisi vastuussa komissio vaan sopimusviranomainen, eli tässä tapauksessa Puolan hallitus.

67 Näin on myös kantajan yrityskuvalle aiheutuneesta haitasta johtuvan vahingon osalta, sillä tämä vahinko voi olla seurausta vain riidanalaisen päätöksen ja tarjouspyynnön sekä kyseisen menettelyn saamasta ulkoisesta julkisuudesta. Tämän

väitetyn vahingon aiheuttaja on siten julkisuudesta vastuussa oleva taho eivätkä komission toimet, jotka on mahdollisesti julkistettu.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

68 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntyminen yhteisölle edellyttää paitsi, että yhteisön toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista ja että vahinko on tosiasiassa syntynyt, myös että toiminnan ja vahingon välillä on syy-yhteys (ks. asia C-87/89, Sonito ym. v. komissio, tuomio 17.5.1990, Kok. 1990, s. I-1981, 16 kohta). Lisäksi vahingon on aiheuduttava riittävän välittömästi lainvastaiseksi väitetystä toiminnasta (ks. asia T-7/96, Perillo v. komissio, tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. II-1061, 41 kohta).

69 Kärsitystä tappiosta aiheutuneen vahingon, nimittäin kantajalle tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneiden kustannusten osalta on ensinnäkin huomattava, että yleisten sääntöjen 23 artiklan 1 kohdan nojalla hankintaviranomainen voi ennen sopimuksen tekemistä missä vaiheessa sopimusmenettelyä tahansa keskeyttää tai peruuttaa tarjouspyyntömenettelyn 2 kohdan mukaisesti taikka määrätä, että menettely aloitetaan uudelleen tarvittaessa muilla ehdoilla, joutumatta tästä vastuuseen tarjouksentekijöihin nähden. Yleisten sääntöjen 23 artiklan 2 kohdassa käytetystä termistä "etenkin" seuraa, että kyseisessä kohdassa oleva luettelo ei ole tyhjentävä. Sitä paitsi 13.6.1995 tehtyä tarjouspyyntöä koskevien asiakirjojen viidennessä kohdassa otsikon "F. Sopimusosapuolen valitseminen" jälkeen olevissa tarjouksentekijöille annetuissa ohjeissa täsmennetään, että hankintaviranomainen ei ole velvollinen hyväksymään alinta tarjousta tai tekemään sopimusta.

70 Lisäksi yleisten sääntöjen 23 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että peruutettaessa tarjouspyyntömenettely tarjouksentekijöillä ei ole oikeutta korvaukseen.

71 Tästä seuraa, että tarjouksentekijälle tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisesta aiheutuneet kustannukset ja kulut eivät periaatteessa ole vahinkoa, joka voidaan hyvittää myöntämällä vahingonkorvausta.

72 Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan voida oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita loukkaamatta soveltaa sellaisissa tapauksissa, joissa yhteisön oikeuden rikkominen tarjouspyyntömenettelyssä on vaikuttanut tarjouksentekijän mahdollisuuksiin saada sopimus.

73 Vaikka kantaja olisikin esillä olevassa asiassa osoittanut komission rikkoneen yhteisön oikeutta tarjouspyyntömenettelyssä, mikä ei ole asian laita, kyseinen mahdollinen rikkomus ei olisi heikentänyt yhtymän mahdollisuuksia sopimuksen saamiseen. Tarjouspyyntömenettely nimittäin päättyi PHARE PL 9406 -ohjelmaan kuuluneiden kahden kyseessä olevan tarjouspyynnön kohteena olevan tutkimuksen peruuttamiseen, jonka komissio hyväksyi asetuksen N:o 3906/89 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti (ks. edellä mainitussa asiassa TEAM ja Kolprojekt v. komissio 13.6.1997 annettu määräys, 27 kohta) ja joka siis sinetöi yhtymän tekemän tarjouksen kohtalon. Kantaja ei ole osoittanut, että kyseinen peruttaminen oli vastoin yhteisön oikeutta.

74 Kantaja ei ole myöskään osoittanut, että tämä peruuttaminen johtui komission väitetystä toiminnasta. Kuten 28.5.1996 päivätystä telekopiosta ilmenee, Puolan tasavallan liikenne- ja merenkulkuministeriö nimittäin esitti tutkimuksen peruuttamista kyseisestä PHARE-ohjelmasta koskevalle pyynnölleen kaksi perustetta, joista toinen koski edellä mainitun liittymän nykyaikaistamiseen ja toista reittiä koskeviin, uusiin etusijalla oleviin investointitoimiin liittyviä ulkoisia tekijöitä. Sitä paitsi kantaja

myöntää itse, että komission toiminta on vaikuttanut peruuttamiseen vain osittain (ks. edellä 37 kohta). Näissä olosuhteissa on todettava, että komission väitetyn toiminnan ja kantajan kärsimäkseen väittämän vahingon välillä oleva syy-yhteys ei ole riittävän välitön.

75 Tästä seuraa, että kantaja ei ole osoittanut, että komission lainvastaisen toiminnan ja kärsitystä tappiosta aiheutuneen vahingon välillä olisi syy-yhteys.

76 Saamatta jääneestä voitosta johtuvan vahingon osalta on riittävää todeta, että sen edellytyksenä on, että kantajalla olisi ollut oikeus saada sopimus. Tältä osin on korostettava, että vaikka arviointikomitea olisi ehdottanut yhtymän tarjouksen hyväksymistä, kantaja ei olisi voinut olla varma siitä, että se olisi saanut sopimuksen, sillä hankintaviranomainen ei ole sidottu arviointikomitean ehdotukseen vaan sillä on laaja harkintavalta huomioon otettavien seikkojen osalta päätettäessä tarjouskilpailun ratkaisemisesta (ks. vastaavasti asia T-19/95, Adia Interim v. komissio, tuomio 8.5.1996, Kok. 1996, s. II-321, 49 kohta). Tästä seuraa, että kyse ei ole jo syntyneestä ja todellisesta vaan ainoastaan oletetusta ja tulevaisuudessa mahdollisesta vahingosta.

77 Kantajan yrityskuvalle aiheutuneen haitan osalta on todettava, että vaikka kantajan yrityskuva olisikin huonontunut, mitä ei ole näytetty tapahtuneen, kantaja ei ole voinut osoittaa, että komission lainvastaisen toiminnan ja kyseisestä haitasta johtuvan vahingon välillä olisi syy-yhteyttä. Kantaja on ainoastaan väittänyt, että menettelyn keskeyttämisen todelliset syyt, jotka ovat vielä epäselviä ja salaisia, ovat saattaneet sen tekniset ja ammatilliset kyvyt huonoon valoon ja siten vahingoittaneet ja vahingoittavat edelleen sen mainetta.

78 Vahingonkorvausvaatimukset on näissä olosuhteissa hylättävä perusteettomina.

79 Ilman, että olisi tarpeen lausua komission väitteestä, jonka mukaan kantajan istunnossa esittämää kahta asiakirjaa, nimittäin Puolan tasavallan liikenne- ja merenkulkuministeriön komissiolle lähettämää 21.8.1995 päivättyä kirjettä ja Brysselissä 13.9.1995 pidetyn komission ja Puolan tasavallan liikenne- ja merenkulkuministeriön edustajien välisen kokouksen, jossa arvioitiin 13.6.1995 tehdyn tarjouspyynnön johdosta esitettyjä tarjouksia, pöytäkirjan luottamuksellista versiota ei voida ottaa tutkittaviksi, on todettava, että kyseisillä asiakirjoilla ei edellä esitetyn perusteella ole mitään merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Näitä asiakirjoja ei siis ole liitetty asian asiakirja-aineistoon eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole ottanut niitä huomioon antaessaan tuomion.

Oikeudenkäyntikulut

80 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät oikeudenkäyntikulut, kantaja on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät komission oikeudenkäyntikulut.

81 Kumoamisvaatimuksiin liittyvien oikeudenkäyntikulujen, joista on edellä mainitussa asiassa TEAM ja Kolprojekt vastaan komissio 13.6.1997 annetussa määräyksessä todettu päätettävän myöhemmin, osalta on todettava, että jos lausunnon antaminen asiassa raukeaa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää työjärjestyksen 87 artiklan 6 kohdan nojalla oikeudenkäyntikuluista harkintansa mukaan. Komissio ei ole vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan kyseisiä oikeudenkäyntikuluja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että asianosaisten toiminnan perusteella ne on oikeudenmukaista velvoittaa vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

82 Siihen kantajan vaatimukseen, että komissio olisi velvoitettava korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut jopa siinä tapauksessa, että kantaja häviäisi asian, on riittävää

todeta, että kantaja ei ole esittänyt mitään perusteita työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan soveltamiselle.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvamaan kaikki vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät oikeudenkäyntikulut.

3) Kukin asianosainen velvoitetaan vastaamaan kumoamisvaatimuksiin liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Lindh Lenaerts Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä lokakuuta 1998.

H. Jung P. Lindh

kirjaaja neljännen jaoston puheenjohtaja