

EUROOPA KOHTU OTSUS

24. juuni 1986*

(Euroopa Arengufond – Vastutus seoses selle haldamisega)

Rahvusvahelised lepingud – Esimene Lomé konventsioon EMÜ ja AKV riikide vahel – Finants- ja tehnilise koostöö sätted – Riiklike ehitustöölepingute sõlmimise menetlus – AKV riigi ja komisjoni ülesanded – AKV riigi õigus sõlmida lepinguid – Lepingu sõlmimine komisjoni heakskiidul – Komisjoni kohustus tagada Euroopa Arengufondi vahendite mõistlik kasutamine – Ühenduse vastutus vaidlustatud – Kas on lubatud (EMÜ asutamislepingu artikkel 178 ja artikli 215 teine lõik; EMÜ ja AKV riikide vaheline 28. veebruari 1975. aasta esimene Lomé konventsioon)

Kohtuasjas 267/82,

Développement SA, Prantsusmaa äriühing, asukoht 9 place de la Madeleine, Pariis,

ja

Clemessy, asukoht 18 rue de Thann, Mulhouse, mõlema esindajad: *avocat* Jean Yves Le Mazou, Cour d'appel de Paris, 52 rue du Faubourg-Saint-Honoré, Pariis, ning *avocat-avoue* André Elvinger, Luxembourg, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress: c/o André Elvinger,

hagejad,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Peter Gilsdorf, keda abistab advokaat Daniel Jacob, Brüssel, 93 avenue Brillat-Savarin, 1050 Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o komisjoni õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

kostja,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 178 ja artikli 215 teise lõigu kohaselt esitatud taotlus määruseks, millega Euroopa Majandusühendus peab maksma hagejatele 1 202 754 Prantsuse franki, et hüvitada kahju, mida hagejad on väidetavalt kannatanud Euroopa Ühenduste Komisjoni käitumise tõttu Euroopa Arengufondist rahastatava Somaalia farmaatsiainstituudi ehitustöölepingu pakkumismenetluse käigus,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: koja esimees U. Everling, kohtunikud R. Joliet, O. Due, Y. Galmot ja C. Kakouris,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

olles kuulnud 4. veebruari 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Kaks Prantsusmaa ettevõtjat, Développement SA, asukoht Pariis, ja Clemessy, asukoht Mulhouse, esitasid 29. septembril 1982 Euroopa Kohtu kantseleisse EMÜ asutamislepingu artikli 178 ja artikli 215 teise lõigu alusel hagiavalduse, milles nad nõuavad, et ühendusel tuleks lasta maksta neile 1 202 754 Prantsuse franki hüvitisena kahju eest, mille on neile väidetavalt põhjustanud komisjoni käitumine, mille tõttu ei sõlmitud nendega Euroopa Arengufondist (edaspidi „fond“) rahastatavat lepingut Somaalia farmaatsiainstituudi ehitamiseks.
2. Ühendus otsustas teha Euroopa Majandusühenduse ning Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide (edaspidi „AKV riigid“) vahel 28. veebruaril 1975 Lomés allkirjutatud konventsiooni (edaspidi „esimene Lomé konventsioon“) alusel fondi vahenditest makse Somaalia Demokraatliku Vabariigi esitatud projekti rahastamiseks seoses farmaatsiainstituudi täisvalmis ehitamisega. Seda eesmärki silmas pidades sõlmiti 6. juunil 1979. aastal Euroopa Majandusühenduse ja Somaalia Demokraatliku Vabariigi vahel rahastamisleping.
3. Hagejate esitatud asjaolud on järgmised.
4. Somaalia riiklike ehitustööde ministeeriumi korraldatud pakkumismenetluse tulemusel, mille tähtpäev oli 1. juuni 1980, esitas pakkumise viis ettevõtjat, sealhulgas esimene hageja Développement SA (mille nimetus oli tollal Sopha Développement) koos teise hageja Clemessy'ga. Somaalia riiklike ehitustööde ministeeriumi komitee sai pakkumised kätte ja vaatas need 2. juunil 1980 läbi, moodustades pakkumiste hindamiseks oma liikmetest tehnikakomitee. 28. juunil 1980 jõudis tehnikakomitee järeldusele, et Développement SA pakkumine on kõige soodsam ning tuleks vastu võtta. 22. juulil 1980 kirjutas Somaalia Demokraatliku Vabariigi president plaani-, tervishoiu-, riiklike ehitustööde ja tööstusministeeriumidele, paludes neil kõnealune ettepanek nii-öelda lõpetada.
5. Siiski ei sõlmitud lepingut Développement SAd, kes oli 13. oktoobril 1980 esitanud pakkumise kohta lisaandmeid, mida nõudis fond, kes oli osutanud pakkumise teatavale ebatäpsusele. Kuna neid lisaandmeid peeti taas ebapiisavaks, teavitas komisjon 24. novembri 1980. aasta faksiga Développement SAd uue pakkumismenetluse avamisest, mille jaoks Somaalia

valitsus peab nimetama eksperdi komisjoni esitatud nimekirjast. 20. veebruaril 1981 esitas ekspert aruande, mis sisaldas kolme odavaima pakkumise teinud pakkuja (Développement SA, Dravo Costruttori ja Montitalia) pakkumise hinnangut, ning andis nendele ettevõtjatele soovitusi projektide kohandamiseks kooskõlas tema ettenähtud muudetud programmi ja uue ajakavaga.

6. 15. märtsil 1981 otsustas Somaalia valitsus pakkumismenetluse tühistada ning alustada otseläbirääkimisi kolme odavaima pakkumise teinud pakkujaga kooskõlas riiklike ehitustööde ja Euroopa Arengufondi rahastatavate tarnelepingutega seotud üldtingimuste (EÜT 1972, L 39, lk 1) (edaspidi „üldtingimused“) artiklitega 10 ja 53. Uut menetlust reguleerivad üksikasjalikud eeskirjad nähti ette aprillis 1981. Développement SA esitas 30. aprillil 1981 koos Clemessy'ga enne tähtaega uue pakkumise summas 54,6 miljonit Prantsuse franki koos kirjaga Somaalia valitsusele, milles ta tegi ettepaneku vähendada summat 47 miljoni Prantsuse frangini, jättes välja teatavad ebaolulised teenused. Dravo Costruttori esitas samuti uue pakkumise.
7. Pakkumised avati 9. mail 1981 ning seejärel toimusid Muqdishos pakkujate, eksperdi ja Somaalia tehnikakomitee vahelised läbirääkimised. 14. mail 1981 jõudis Somaalia tehnikakomitee ühehäälselt järeldusele, et leping tuleks sõlmida Développement SAg, ning palus tal kirjalikult kinnitada läbirääkimiste ajal kokkulepitud küsimused.
8. 19. mail 1981 palus komisjoni esindaja Somaalia riikliku plaaniministeeriumi aseministril peatada Développement SAg lepingu sõlmimist käsitleva otsuse vastuvõtmine seniks, kuni ekspert on koostanud uue aruande.
9. 9. juuni 1981. aasta kirjas Somaalia ametiasutustele osutas ekspert, et Somaalia tehnikakomitee 14. mai 1981. aasta aruandes on hulk ebatäpsusi ja hindamisvigu.
10. Développement SAd teavitati eksperdi kirjast 17. juunil 1981 ning sellele järgnes uus läbirääkimistevoor. Lõpuks teavitati teda 10. augustil 1981 suuliselt, et leping on otsustatud sõlmida ettevõtjaga Dravo Costruttori.
11. Hagejad selgitavad, et pärast otsust sõlmida leping Dravo Costruttori'ga algatasid nad hagi hüvitise nõudmiseks selle osa kahju eest, mis tulenes lähetuskuludest seoses sõiduga Somaaliasse ning Euroopa Ühenduse piires ning mitmest väljamaksest, mis tulenevad pakkumismenetluses osalemisest. Nad väidavad, et kannatatud kahju on seotud komisjoni pideva sekkumisega, mille tõttu ei sõlmitud nendega lepingut vaatamata asjaolule, et esimese etapi lõpus olid Somaalia tehnikakomitee ja Somaalia Vabariigi president otsustanud nende kasuks ning et teise etapi järel oli tehnikakomitee otsustanud küsimuse uuesti nende kasuks.
12. Hagejad tuginevad oma hagiavalduses, mis põhineb EMÜ asutamislepingu artikli 215 teisel lõigul, esiteks ühenduse lepinguvälisele vastutusele õigusvastase käitumise eest ning teiseks lepinguvälise otsese vastutuse põhimõttele.

13. Komisjon väidab, et hagi tuleks jätta läbi vaatamata, kuna see on vastuvõetamatu ja igal juhul põhjendamatu.

Vastuvõetavus

Euroopa Kohtu pädevus

14. Komisjon esitab vastuvõetamatuse vastuväite, kinnitades, et Euroopa Kohus ei ole käesoleva kohtuasja puhul pädev, kuna hagejate esitatud kahju hüvitamise hagi ei saa esitada komisjoni vastu. Ta rõhutab, et fondist rahastatavate riiklike ehitustööde lepingute läbirääkimiste, sõlmimise ja täitmise menetluse kohaselt peavad esimese Lomé konventsiooni artikli 55 alusel tegema vajalikke otsuseid abisaajast AKV riigi riiklikud ametiasutused, kuna üksnes nemad tegelevad otse pakkujatega. Komisjonil ei ole pakkujatega mingeid suhteid ning tema ülesanne piirdub pädevate riiklike asutustega tehtava koostööga. Seega saavad selliste lepingute läbirääkimisest, sõlmimisest ja täitmisest tulenevad vaidlused olla üksnes asjaomase AKV riigi riiklike ametiasutuste ülesanne ning need tuleb lahendada üldtingimuste artiklis 55 sätestatud vahekohtu korras juhul, kui AKV riigi siseriiklikest õigusnormidest tulenevatest haldusmeetmetest ei piisa.
15. Vastuseks kinnitavad hagejad, et nende hagiavalduse eesmärk ei ole vaidlustada Somaalia ametiasutuste tehtud otsuste kehtivust ega tuvastada nende vastutust ning et see ei põhine mitte üldtingimuste sätetel, vaid EMÜ asutamislepingu artikli 215 teisel lõigul, millega kehtestatakse komisjoni vastutus oma käitumise eest.
16. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud oma 10. juuli 1985. aasta otsuses kohtuasjas 118/83 (CMC Cooperativa muratori e cementisti ja teised v. komisjon, EKL 1985, lk 2325), et kuigi asjaomase AKV riigi ametiasutused, kes suhtlevad üksi pakkujatega, vastutavad fondi rahastatava projektiga seotud lepingute ettevalmistamise, läbirääkimise ja sõlmimise eest, „oleks vale jätta kõrvale võimalus, et komisjoni või tema ametnike ja esindajate tegu või käitumine seoses Euroopa Arengufondi rahastatavate projektidega võib tekitada kolmandatele isikutele kahju. Igal isikul, kes väidab, et teda on selline tegu või käitumine kahjustanud, peab olema võimalus esitada hagi, kui ta suudab tuvastada vastutuse, s.t ühenduse õigusvastase teo või käitumise põhjustatud kahju“. [Mitteametlik tõlge.]
17. Käesoleval juhul soovivad hagejad täpselt tuvastada, kas komisjon on vastutav, vaidlustades tema esindajate tegevuse ning tuginedes EMÜ asutamislepingu artikli 215 teisele lõigule. Vastuvõetamatuse vastuväide tuleb seega tagasi lükata.

Hagiavalduses ei ole määratud kindlaks, kuidas peaks nõutav hüvitis hagejate vahel jagunema

18. Komisjon väidab ka, et hagi on vastuvõetamatu, kuna selles ei ole määratud kindlaks, kuidas peaks nõutav hüvitis kahe hageja vahel jagunema.

19. Nagu hagejad õigesti kinnitavad, ei mõjuta see, kuidas peaks hüvitis nende vahel jagunema, komisjoni võimalikku kohustust hüvitada kahjud neile ühiselt, ning see ei saa mõjutada hagi vastuvõetavust.
20. See vastuvõetamatuse vastuväide tuleb seega samuti tagasi lükata.

Põhiküsimus

Vastutus süüülise käitumise eest

21. Hagejate peamine kaebus on see, et kuigi Somaalia ametiasutused on pidanud hagejate pakkumist rohkem kui ühel korral majanduslikult kõige soodsamaks, jättis komisjon nad pidevalt kõrvale, sekkudes pakkumismenetlusse korduvalt ja ettenägematult, seejuures oma seisukohta põhjendamata. Lisaks tuginevad hagejad teise küsimusena järgmistele menetluse käiku puudutavatele eraldi kaebustele: komisjoni nimetatud eksperdi koostatud ajakava oli diskrimineeriv, kuna see oli koostatud ühepoolselt nende väljajätmiseks; komisjon keeldus neile teatamast eksperdi aruande II peatükis sätestatud menetluse ajakava ega võimaldanud neile juurdepääsu Somaalia ametiasutuste ja komisjoni vahelisele kirjavahetusele; lisaks ei andnud komisjon neile olulist teavet, mida nad vajasisid menetluses osalemiseks.
22. Hagejad leiavad, et eespool osutatud komisjoni käitumine rikub a) esimese Lomé konventsiooni protokoll nr 2, mille kohaselt on kohustuslik valida majanduslikult kõige soodsam pakkumine, käesoleval juhul hagejate pakkumine, b) mittediskrimineerimise põhimõtet, c) õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ning d) teatavaid menetluseeskirju.
23. Komisjon vastab peamiselt, et Somaalia ametiasutuste võetud meetmed, millele hagejad tuginesid, olid üksnes arvamused ning et need ametiasutused ei teinud hagejate kasuks lõplikku otsust. Ta rõhutab, et tal olid otsesed suhted üksnes Somaalia ametiasutustega ja mitte pakkujatega ning et esildiste, mis ta tegi kõnealustele ametiasutustele, eesmärk oli aidata tagada kõige soodsama pakkumise valimine. Kui see on nii, siis ei ole komisjonil kohustust oma seisukohta põhjendada ning mingil juhul ei saa EMÜ asutamislepingu artikli 215 teisel lõigul põhinevat hagi pidada põhjenduste puudumisel põhjendatuks. Komisjon lisab, et Somaalia ametiasutused valisid eksperdi komisjoni esitatud kolme eksperdi hulgast ning et eksperdi aruande II peatüki ainus teave, mis oli pakkujatele oluline, s.o uute pakkumiste esitamise tähtaeg, edastati neile õigeaks ajaks, kusjuures ülejäänud aruanne oli salajane.
24. Seoses hagejate eraldi kaebustega eksperdi koostatud ajakava diskrimineeriva laadi kohta ning keeldumise kohta mitte võimaldada neile juurdepääsu kõnealuse aruande II peatükile või esitada neile teavet, mis võimaldaks neil menetluses osaleda, tuleks märkida, et kaebus peaks käsitlema Somaalia valitsuse või tema nimetatud eksperdi käitumist. Seega ei saa pidada komisjoni nende käitumise eest vastutavaks ning tal ei ole vastutust.
25. Seoses eraldi kaebusega selle kohta, et komisjon keeldus võimaldamast hagejatele juurdepääsu oma kirjavahetusele Somaalia valitsusega, tuleks meeles

pidada, et nagu Euroopa Kohus on sedastanud oma 10. juuli 1984. aasta otsuses kohtuasjas 126/83 (STS v. komisjon, EKL 1984, lk 2769), on „selle menetluse jooksul komisjoni esindajate võetud meetmed – kas heakskiitmised või heakskiidust keeldumised, jõustamised või jõustamisest keeldumised – mõeldud üksnes selleks, et teha kindlaks, kas ühenduse rahastamistingimused on täidetud või mitte. Nende eesmärk ei ole sekkuda põhimõttesse, et kõnealused lepingud jäävad siseriiklikeks lepinguteks, mille ettevalmistamise, läbirääkimise ja sõlmimise eest vastutavad üksnes AKV riigid, ning neil ei ole sellist mõju.“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.] Peale selle ei ole „ettevõtjad, kes esitavad pakkumised või kellega sõlmitakse kõnealused lepingud, seotud üksnes komisjoni ja AKV riikide vaheliste suhetega selles küsimuses“. Sellest võib järeldada, et komisjoni ja Somaalia valitsuse kirjavahetus oli seotud üksnes nende asutuste vaheliste suhetega selles valdkonnas ning komisjonil ei olnud kohustust võimaldada kolmandatele isikutele sellele juurdepääsu.

26. Seoses taotlejate esimese üldise kaebusega selle kohta, et pakkumismenetluse sekkudes muutis komisjon hagejatega lepingu sõlmimise kohta Somaalia ametiasutuste tehtud otsuse tulemuse vastupidiseks, tuleks märkida, et nagu komisjon õigesti sedastab, ei olnud Somaalia ametiasutused kinnitanud edukaid pakkujaid pädevate riiklike ametiasutuste väljaantud otsusega koosõlas esimese Lomé konventsiooni protokollis nr 2 artikli 30 lõigetega 2 ja 3 ega teatanud sellest üldtingimustes sätestatud viisil. Tehnikakomitee arvamused ja muud dokumendid, millele hagejad tuginevad, ei väljunud kordagi sisemenetluse etapist ning nende alusel ei võetud vastu meedet, mis on pädevate riiklike ametiasutuste jaoks rangelt kohustuslik. Seega on hageja kaebus, et menetluse sekkudes muutis komisjon Somaalia ametiasutuste tehtud otsuse tulemuse vastupidiseks, väär.
27. Seoses teise üldise kaebusega selle kohta, et oma esindajate tegevuse kaudu takistas komisjon hagejatega lepingu sõlmimist Somaalia ametiasutuste otsuse alusel, tuleks märkida, et komisjonil ei ole tulenevalt fondi vahendite nõuetekohase haldamise raames tal lasuvast vastutusest mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus tagada, et järgitaks asjakohaseid menetluseeskirju ning et valitud pakkumine on kõige soodsam, võttes arvesse pakkujate esitatud kvalifikatsiooni ja tagatise, tööde teostamise laadi ja tingimusi ning ehitustööde hinda, kasutuskulusid ja tehnilist väärtust.
28. Euroopa Kohtule kättesaadavate dokumentide põhjal on selge, et käesoleval juhul oli etteheidetud sekkumine kavatsatud ning selle eesmärk oli üksnes määrata kindlaks, milline pakkumine on kõige soodsam, hajutades sellega seoses kõik kahtlused. Järelikult ei saa pidada komisjoni esindajate võetud meetmeid õigusvastasteks.
29. Eespool esitatud kaalutlustest järeldub, et esimene tingimus, mis on vajalik ühenduse vastutuse kinnitamiseks, ei ole täidetud. Seepärast ei pea arutama, kas komisjoni käitumise ja väidetavalt kannatatud kahju vahel on põhjuslik seos, ega seda kahju hindama.

Otsene vastutus

30. Hagejad kinnitavad, et isegi kui komisjoni sekkumine oli õiguspärane niivõrd, kui võrd seda õigustasid poliitilised kaalutlused või avalik huvi, põhjustas see objektiivselt seisukohast neile siiski kahju, mis tuleks heastada kooskõlas otsese vastutuse põhimõttega, mis on osa liikmesriikide õigussüsteemide ühistest üldpõhimõtetest.
31. Hagejate väitel peaks seda põhimõtet käesoleval juhul tõlgendama nii, et asutamislepingute sõnastustes, õiguse üldpõhimõtetes ega kohtuasja asjaoludes ei ole midagi, mis õigustaks seda, et hagejad peavad võtma finantskohustusi, mille on põhjustanud avalik huvi ning mida peaks kandma ühendus tervikuna.
32. Komisjon väidab, et Euroopa Kohus ei ole kiitnud heaks põhimõtteid, millele hagejad tuginevad, ning et igatahes ei ole nende hagi tingimused käesoleval juhul täidetud, eelkõige seetõttu, et ei olnud tehtud ühtegi otsust hagejatega lepingu sõlmimise kohta.
33. Tuleks pidada silmas, et hagejate kirjeldatud otsese vastutuse põhimõte tähendab, et isik peab avaliku huvi tõttu võtma finantskohustusi, mida tal tavapäraselt ei oleks. Käesoleval juhul tuleneb hagejate väidetavalt kannatatud kahju tavapärasest riskist, mille iga pakkuja pakkumismenetluses võtab. Seepärast tuleb see väide tagasi lükata, ilma et oleks vaja arutada, kas selline otsese vastutuse põhimõte on ühenduse õigussüsteemis olemas.
34. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi silmas pidades tuleb jätta hagi läbi vaatamata.

Kohtukulud

35. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel tehakse kaotajale poolele ettekirjutus katta kohtukulud, kui võitja seda oma hagi nõuab. Kuna hagejad on kohtuvaidluse kaotanud, peavad nad kandma kulud solidaarselt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (viies koda)

otsustab:

- 1. Jätta hagi läbi vaatamata.**
- 2. Mõista hagejatelt kohtukulud välja solidaarselt.**

Everling

Joliet

Due

Galmot

Kakouris

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 24. juunil 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

U. Everling