

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

24 юни 1986 година*

„Европейски фонд за развитие - Отговорност на управлението”

По дело 267/82

Developpement SA, акционерно дружество, регистрирано по френското право, със седалище Paris, 9, place de la Madeleine,

и

Clemessy със седалище Mulhouse, 18, rue de Thann, за които се явява адв. Jean-Yves Le Mazou, адвокат при Cour d'appel de Paris, 52, Faubourg-Saint-Honoré, и адв. André Elvinger, avocat-avooue, от Люксембург, със съдебен адрес в кантората на същия,

ищци,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която се явява юридическият Ж съветник, Peter Gilsdorf, в качеството на представител, подпомаган от адв. Daniel Jacob, от адвокатска колегия Брюксел, avenue Brillat-Savarin 93, 1050 Bruxelles, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на г-н Georges Kremlis, член на правния отдел на Комисията, сграда Jean Monnet, Kirchberg,

ответник,

с предмет иск по член 178 и член 215, алинея 2 от Договора за ЕИО Европейската икономическа общност да бъде осъдена да плати на ищите сумата от 1 202 754 FRF като компенсация за вредите, които ищите твърдят, че са претърпели, вследствие на поведението на Комисията на Европейските общности в хода на тържната процедура за построяване на сомалийски фармацевтичен институт, финансирано от Европейския фонд за развитие,

СЪДЪТ (пети състав),

в състав: г-н U. Everling, председател на състав, г-н R. Joliet, г-н O. Due, г-н Y. Galmot и г-н C. Kakouris, съдии,

* Език на производството: френски.

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

секретар: г-жа D. Louterman, администратор,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в съдебния регистър на 29 септември 1982, две френски предприятия, *Developpement SA* със седалище в Paris и *Clemessy* със седалище в Mulhouse завеждат иск по член 178 и член 215, параграф 2 от Договора за ЕИО, като желаят да се постанови Комисията да им плати сумата от 1 202 754 FRF

като компенсация за вредите, които ищците твърдят, че са претърпели, от поведението на Комисията и в резултат на това Договора за построяване на сомалийски фармацевтичен институт, финансиран от Европейския фонд за развитие (наричан по-долу „Фонда“) не им е бил възложен.

2. Съгласно конвенция, сключена между Европейската икономическа общност и държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн („държавите от АКТБ“), подписана на 28 февруари 1975 г. в Ломе (наричана по-долу „Първата конвенция от Ломе“), Общността решава да направи вноска от средствата по Фонда за финансирането на проект, внесен от Сомалийската демократична република за строеж „до ключ“ на фармацевтичен институт. С оглед на това на 6 юни 1979 г. се подписва финансово споразумение между Европейската икономическа общност и Сомалийската демократична република.

3. Фактите, според ищците са такива, каквито са изложени по-долу.

4. След покана за участие в търг, организиран от сомалийското министерство на благоустройството с дата на приключване 1 юни 1980 г., пет предприятия, включително първия ищец, *Developpement SA* (което по това време се нарича *Sopha Developpement*), в сътрудничество с втория ищец, *Clemessy*, внасят наддавателни предложения. Офертите са получени на 2 юни 1980 г. и са прегледани от комитет на сомалийското министерство на благоустройството, което сформира Технически комитет измежду членовете си за оценяване на офертите. На 28 юни 1980 г. техническият комитет стига до заключението, че предложението на *Developpement SA* е най-изгодно и трябва да бъде прието. На 22 юли 1980 г. президентът на Сомалийската демократична република пише в инструкция до министерствата на планирането, здравеопазването, благоустройството и промишлеността да „финализират“ въпросното предложение.

5. Въпреки това, Договорът не е възложен на *Developpement SA*, което по молба на Фонда, забелязал липса на конкретност в офертата, внася допълнителни подробности за предложенията си на 13 октомври 1980 г. Тъй като тези допълнителни подробности впоследствие са отчетени като недостатъчни, на 24

ноември 1980 г. *Developpement SA* е уведомено чрез телексно съобщение от Комисията за отварянето на нова тръжна процедура, за която ще бъде назначен експерт, посочен от сомалийското правителство измежду списък, предложен от комисията. На 20 февруари 1981 г. експертът предава доклад с оценка на офертите, внесени от тримата участници с най-ниски предложения (*Developpement SA*, *Dravo Costruttori* и *Montitalia*) и предлага списък с препоръки към тези предприятия за приспособяване на проектите им в съответствие с ревизираната и изложена от него програма и с новия график.

6. на 15 март 1981 г. сомалийското правителство решава да анулира поканата за търг и да започне директни преговори с трите предприятия, подали най-ниски предложения, съгласно членове 10 и 53 от Общите условия за благоустройство и договори за обществени поръчки, финансирани от Европейския фонд за развитие (ОВ 1972, L 39 стр. 1 и следващите) (наричани по-долу „Общите условия“). Подробните правила относно новата процедура са изложени през април 1981 г. На 30 април 1981 г., преди датата на приключване *Developpement SA* в сътрудничество с *Clemessy* внася нови оферти, възлизащи на 54.6 милиона FRF, заедно с писмо до сомалийското правителство с предложение за намаляване на цената до 47 милиона FRF чрез изключване на някои по-маловажни услуги. *Dravo Costruttori* също внася нова оферта.

7. Предложенията са отворени на 9 май 1981 г. и по-късно в Могадишо (*Mogadushu*) се провеждат преговори между оферентите, експерта и сомалийския технически комитет. На 14 май 1981 г. членовете на сомалийския технически комитет единодушно решават договорът да бъде възложен на *Developpement SA*, като се обръщат към предприятието за писмено потвърждение на споразуменията, постигнати по време на преговорите.

8. На 19 май 1981 г. представителят на Комисията моли сомалийския заместник-министър на планирането да забави приемането на решението за възлагане на договора на *Developpement SA* до изготвянето на нов доклад от експерта.

9. В писмо от 9 юни 1981 г. до сомалийските власти експертът отбелязва, че докладът на сомалийския технически комитет от 14 май 1981 г. съдържа редица неточности и грешки при оценяването.

10. На 17 юни 1981 г. *Developpement SA* е уведомено за писмото на експерта и започва следващ кръг преговори. Накрая на 10 август 1981 г. устно се съобщава, че договорът се възлага на предприятието *Dravo Costruttori*.

11. Ищците обясняват, че след решението за възлагане на договора на *Dravo Costruttori*, те завеждат иск за компенсация на тази част от претърпените вреди, която обхваща милиони разходи за пътувания до Сомалия и в рамките на Европейската общност, разноски от участия в тръжните процедури. Те поддържат мнението, че претърпените вреди се дължат на непрестанната намеса на Комисията, която препятства договора да им бъде възложен, въпреки че в края на първия етап сомалийският технически комитет и президентът на Сомалийската

демократична република взимат решение в тяхна полза, както и след втория етап техническият комитет отново решава въпроса в тяхна полза.

12. В искането си, основано на член 215, алинея 2 от Договора за ЕИО, ищите разчитат на първо място на извъндоговорната отговорност на Общността за противоправното Ж поведение, и на второ място, на принципа за обективната извъндоговорна отговорност.

13. Комисията твърди, че искът трябва да бъде отхвърлен като недопустим и във всички случаи като неоснователен.

Допустимост на разглеждане на делото от съда

14. Комисията повдига възражение за недопустимост, като се обосновава, че Съдът няма юрисдикция по делото, защото искът за вреди, заведен от ищите, не може да бъде насочен срещу Комисията. Тя подчертава, че съгласно процедурата за преговаряне, сключване и изпълняване на договори за обществени поръчки, финансирани от Фонда, отговорността за приемане на необходимите решения остава според член 55 от Първата конвенция от Ломе върху националните власти на държавата от АКТБ, бенефициент по плащането, тъй като само те пряко общуват с оферентите. Комисията няма отношения с оферентите и ролята Ж се свежда до сътрудничество с компетентните държавни органи. Следователно, всички спорове, породени от преговорите, сключването или изпълнението на такива договори, могат да засягат само националните власти на съответната държава от АКТБ и трябва да се разрешават чрез арбитраж, какъвто е предвиден от член 55 от Общите условия, след изчерпване на административните средства за защита, уредени в националното законодателство на държавата от АКТБ.

15. В отговор на това ищите твърдят, че искът им не цели да оспори валидността на решенията, приети от сомалийските власти, или да ги подведе под отговорност, и се основава не на разпоредбите от Общите условия, а на член 215, алинея 2 от Договора за ЕИО за подвеждане на Комисията под отговорност за поведението Ж.

16. Както съдът отбелязва в свое решение от 10 юли 1985 г. по дело 118/83 (СМС *Cooperativa muratori e cementisti* и други/Комисията, *Recueil* 1985, стр. 2325), въпреки че властите на съответната държава от АКТБ, които единствено имат отношения с оферентите, са отговорни за подготвянето, преговарянето и сключването на договори по проекти, финансирани от Фонда, „ще бъде неправилно да се отхвърли възможността действия или поведение на Комисията или нейни служители или представители, свързани с проекти, финансирани от Европейския фонд за развитие, да могат да причинят вреди на трети лица. Всяко лице, което твърди, че е било увредено от такива действия или поведение, следователно има възможност да заведе иск, ако може да докаже отговорност тоест съществуването на вреди, причинени от противоправни действия или поведение от страна на Общността”.

17 В този случай ищците искат точно да установят, че Комисията е отговорна, като оспорват действията на представителите Ж и като се основават на член 215, алинея 2 от Договора за ЕИО. Възражението за недопустимост, следователно, трябва да бъде отхвърлено.

Исковата молба не конкретизира как търсените обезщетения за вреди ще бъдат разпределени между ищците.

18. Комисията поддържа също, че искът е недопустим по отношение на факта, че не конкретизира как търсените обезщетения за вреди ще бъдат разпределени между двамата ищци.

19. Както ищците правилно отбелязват начинът, по който обезщетенията ще бъдат разпределени между тях, не засяга нито някое от задълженията, които Комисията може да се наложи да компенсира общо, нито засяга допустимостта на иска.

20. Следователно, възражението за недопустимост също трябва да бъде отхвърлено.

Имуществена отговорност за противоправно поведение

21. Основното оплакване на ищците по същество е, че Комисията систематично ги отстранява чрез непрестанни и неочаквани намеси в тържната процедура, без да изложи причини за отношението си, въпреки че повече от един път сомалийските власти определят офертата на ищците като икономически най-изгодната. В допълнение ищците привеждат на второ място, следните специфични оплаквания относно хода на процедурата: графика, подготвен от избрания от Комисията експерт, е дискриминиращ, доколкото е съставен едностранно с цел да ги изключи; Комисията не пожелава да ги извести за графика на процедурата, както е поставено в Глава II на експертния доклад, и им отказва достъп до кореспонденцията, разменяна между сомалийските власти и Комисията; и накрая, Комисията не им предоставя важна информация, която им е необходима за участие в процедурата.

22. Ищците считат, че изложеното по-горе поведение на Комисията съставлява нарушение на а) Протокол 2 от Първата конвенция от Ломе, която задължава да бъде избрано икономически най-изгодното предложение, а именно в случая това на ищците, б) принципа на недискриминиране, в) принципът на защитата на негативния интерес и г) определени процедурни правила.

23. Комисията по същество отвърща, че мерките, предприети от сомалийските власти, и на които ищците се позовават, са просто мнения и тези органи никога не са приемали окончателно решение в полза на ищците. Тя подчертава, че е има преки отношения само със сомалийските власти, а не с оферентите, и представителите Ж имат задачата да помогнат да бъде избрано със сигурност най-благоприятното предложение. Следователно, Комисията не е задължена да изтъква основания за поведението си и освен всичко друго иск, основан на член 215, алинея

2 от Договора за ЕИО не може да бъде обоснован на липсата на изложение на мотиви за действията на Комисията. Тя добавя, че експертът е избран от сомалийските власти измежду трима предложени им кандидати и че единствената информация, представляваща интерес за оферентите в Глава II на експертния доклад, а именно крайната дата за участие на преразгледаните оференти, им е била съобщена в достатъчен срок, а останалата част от доклада е поверителна.

24. Трябва да се отбележи във връзка със специфичните оплаквания на ищците относно дискриминационния характер на графика, съставен от експерта, отказа да им бъде осигурен достъп до Глава I от доклада и да им се бъде предоставена информация, позволяваща им участие в процедурата, че поведението, което те не одобряват, е това на сомалийското правителство или съответно на избрания експерт, като Комисията не определя тяхното поведение и не може да бъде подведена под отговорност за това.

25. Относно специфичното оплакване, че Комисията е отказала да предостави на ищците достъп до кореспонденцията, която разменя със сомалийското правителство, трябва да се отбележи, както Съдът изтъква в свое решение от 10 юли 1984 г. (STS, по дело 126/83, Recueil, стр. 2769), че „мерките, предприети от представителите на Комисията по време на процедурата, независимо дали потвърждават или отказват потвърждение, одобряват или отказват одобрение, са предназначени единствено да установят дали са спазени или не условията за получаване на финансиране от Общността. Не целят да нарушават принципа, че въпросните договори остават национални договори, за чието подготвяне, преговаряне и сключване само държавите от АКТБ са отговорни, а мерките на Комисията не могат да изпълняват същата функция.” Освен това предприятия, които на свой ред подават оферти или спечелят възлагането на въпросните договори, не участват в изключителните преговори във връзка с това, провеждани между Комисията и държавите от АКТБ. Оттук следва, че кореспонденцията, разменяна между Комисията и сомалийското правителство, засяга единствено изключителните преговори, провеждани на тази тема от същите власти, и Комисията няма задължението да осигурява достъп до нея на трети страни.

26. По отношение на първото оплакване на ищците от общ характер, че с намеса в тържната процедура Комисията е променила изхода на решението на сомалийските власти за възлагане на договора на ищците, трябва да се отбележи, че последните, както Комисията правилно поддържа, никога не са били признати за спечелили търга с решение на компетентните национални органи съгласно член 30, параграфи 2 и 3 от Протокол 2 към Първата конвенция от Ломе, или известени надлежно по начина, определен в Общите условия. Становищата на техническия комитет и други документи, на които ищците се позовават, никога не са излизали от фазата на вътрешната процедура и не са приключвали с приемането на акт, който твърдо да ги обвърже с националните компетентни власти. Следователно, оплакването на ищците, че с намеса в процедурата Комисията е променила изхода от решението на сомалийските власти, е неоснователно.

27. По отношение на второто основно оплакване на ищите, че чрез действията на представителите си Комисията препяства договорът да бъде възложен на ищите с решение на сомалийските власти, трябва да се отбележи, че Комисията има не само правото, но и задължението, като част от отговорностите Ж по правилно управление на средствата по Фонда, да гарантира, че съответните правила се прилагат и че избраното предложение е икономически най-изгодното, като вземат предвид по-специално квалификациите и гаранциите, предложени от оферентите, характера и условията на изпълнение на строителните работи, цената, разходите по експлоатация и техническата стойност на тези строителни дейности.

28. Очевидно е от документите, приложени по делото, че в настоящия случай намесата, срещу която се протестира е била предназначена и е послужила само, за да бъде определено кое предложение е икономически най-изгодно, като се разсеят всички съмнения около този факт. Следователно, действията на представителите на Комисията не могат да бъдат описани като противоположни.

29. От изложените по-горе съображения следва, че първото условие, необходимо да породи отговорност за Комисията, не е изпълнено. Следователно не е необходимо да се търси дали има причинна връзка между поведението на Комисията и претендираните претърпените вреди, които се претендират или да се оценяват тези вреди.

Обективна отговорност

30. Ищите поддържат, че дори и намесата на Комисията да е законна, доколкото е обусловена от стратегически съображения или в обществен интерес, въпреки това от обективна гледна точка тя им причинява вреди, които трябва да бъдат доказани, съгласно принципа за обективната отговорност, който е част от общите принципи на правото на държавите-членки.

31. Според ищите в настоящия случай принципът трябва да се тълкува в смисъл, че нищо във формулировката на договорите, на общите принципи на правото или обстоятелствата по случая не обосновава, че ищите трябва да претърпят финансова тежест в името на обществения интерес, която всъщност цялото общество следва да понесе.

32. Комисията поддържа, че принципите, на които ищите се позовават, не са признати от Съда и при всички положения предпоставките за иска им не са изпълнени в настоящия случай, особено поради липсата на прието решение, което да им възлага Договора.

33. Трябва да се подчертае, че принципът на обективната отговорност, както е изложен от ищите, предполага, че едно лице трябва да понесе в обществен интерес финансова тежест, която нормално не би следвало да понесе. В настоящия случай вредите, които ищите твърдят, че са претърпели, са просто резултат от обикновения риск, който поема всеки оферент, участващ в тръжна процедура..

Следователно, без да е нужно да се отчита дали такъв принцип на обективна отговорност съществува в правната система на Общността, това твърдение трябва да бъде отхвърлено.

34. С оглед на изложените по-горе съображения искът трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноси

35. Съгласно член 69, алинея 2 от Процедурния правилник загубилата страна се осъжда да плати разноските, ако спечелилата делото страна е направила такова искане. Тъй като тезата на ищите е отхвърлена, те следва солидарно и разделно да понесат разноските.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Обявява, че ищите са солидарно и разделно отговорни да платят разноските.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 юни 1986 година.

Подписи