

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

24. lipnja 1986.(*)

„Europski razvojni fond – Odgovornost za upravljanje tim fondom”

U predmetu 267/82,

Développement SA, društvo osnovano u skladu s francuskim pravom, sa sjedištem na adresi 9, place de la Madeleine, Pariz,

i

Clemessy, sa sjedištem na adresi 18, rue de Thann, Mulhouse, koja zastupaju Jean-Yves Le Mazou, *avocat* na Cour d'appel (Žalbeni sud) u Parizu, s adresom stanovanja 52, rue du Faubourg-Saint-Honoré, Pariz, i André Elvinger, *avocat-avoué*, s adresom stanovanja u Luxembourg, s izabranom adresom za dostavu pri njegovom odvjetničkom uredu,

tužitelji,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa njezin pravni savjetnik Peter Gilsdorf, u svojstvu agenta, uz asistenciju Daniela Jacoba, odvjetnika pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu, 93, avenue Brillat-Savarin, 1050 Bruxelles, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Georges Kremlisa, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženika,

povodom tužbe podnesene na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka UEEZ-a kojom se traži da se Europskoj ekonomskoj zajednici naloži da tužiteljima plati iznos od FF 1 202 754 na ime naknade štete koju su potonji navodno pretrpjeli zbog ponašanja Komisije Europskih zajednica tijekom natječaja raspisanog za izgradnju somalijskog Instituta za farmaciju financiranu sredstvima Europskog razvojnog fonda,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: U. Everling, predsjednik vijeća, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. veljače 1986.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 29. rujna 1982. dva francuska poduzeća, Développement SA, sa sjedištem u Parizu, i Clemessy, sa sjedištem u Mulhouseu, podnijela su na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka UEEZ-a tužbu kojom traže da se Zajednici naloži plaćanje iznosa od FF 1 202 754 na ime naknade štete koju su navodno pretrpjeli jer im zbog ponašanja Komisije nije bio dodijeljen ugovor za izgradnju somalijskog Instituta za farmaciju financiranu sredstvima Europskog razvojnog fonda (u daljnjem tekstu: Fond).
- 2 Prema Konvenciji sklopljenoj između Europske ekonomske zajednice i afričkih, karipskih i pacifičkih država (u daljnjem tekstu: države AKP-a) u Loméu 28. veljače 1975. (u daljnjem tekstu: Prva konvencija iz Loméa), Zajednica je odlučila da će sredstvima Fonda financijski poduprijeti projekt koji je predstavila Demokratska Republika Somalija, a koji se ticao izgradnje farmaceutskog instituta po sistemu „ključ u ruke”. U tu svrhu je 6. lipnja 1979. između Europske ekonomske zajednice i Demokratske Republike Somalije potpisan sporazum o financiranju.
- 3 Prema tvrdnjama tužitelja činjenično je stanje sljedeće.
- 4 Nakon što je Ministarstvo javnih radova Demokratske Republike Somalije raspisalo javni natječaj, s rokom za dostavu ponuda 1. lipnja 1980., pet društava, među njima i prvonavedeni tužitelj, Développement SA (tada Sopha Développement), zajedno s drugonavedenim tužiteljem, društvom Clemessy, dostavilo je ponude. Zaprimljene ponude je 2. lipnja 1980. pregledao odbor somalijskog Ministarstva javnih radova koji je u svrhu ocjene tih ponuda osnovao Tehnički odbor sastavljen od svojih članova. Tehnički je odbor 28. lipnja 1980. utvrdio da je ponuda društva Développement SA najpovoljnija i da je zato treba odabrati. U dopisu ministarstvima planiranja, zdravstva, javnih radova i industrije predsjednik Demokratske Republike Somalije je 22. srpnja 1980. dao uputu da se dotični prijedlog „finalizira”.
- 5 Međutim, ugovor nije bio dodijeljen društvu Développement SA, koje je na poziv Fonda koji je upozorio na manjkavosti nekih njegovih ponuda, 13. listopada 1980. dostavilo dokumentaciju s dodatnim specifikacijama. Budući da se te specifikacije ponovno nisu smatrale dovoljnim, Komisija je telefakсом poslaniм 24. studenoga 1980. obavijestila društvo Développement SA o raspisivanju novog natječajnog postupka u kojem će sudjelovati stručnjak kojega će imenovati somalijska vlada na temelju popisa koji predloži Komisija. Spomenuti je stručnjak 20. veljače 1981. podnio izvješće o ocjeni ponuda triju najpovoljnijih ponuditelja (Développement SA, Dravo Costruttori i Montitalia) i sastavio popis preporuka upućenih tim društvima kako bi ona svoje projekte prilagodila izmijenjenom programu koji je on izradio i novom kalendaru.
- 6 Dana 15. ožujka 1981. somalijska vlada odlučila je poništiti javni natječaj i na temelju članka 10., odnosno 53. Općih uvjeta ugovora o javnim radovima i ugovora o javnoj nabavi robe koje financira Europski razvojni fond (SL 1972, L 39, str. 1. i sljedeće) (u daljnjem tekstu: Opći uvjeti) započeti neposredne pregovore s trima najpovoljnijim

ponuditeljima. Pravila u pogledu novog postupka utvrđena su u travnju 1981. Društva Développement SA i Clemessy su 30. travnja 1981., prije isteka roka za predaju ponuda, dostavila nove ponude u visini FF 54,6 milijuna kojima su priložila dopis u kojem somalijsku vladu obavješćuju da se, izuzimanjem određenih usluga koje se nisu smatrale nužnima, ponuda može sniziti na FF 47 milijuna. Nove ponude dostavilo je i društvo Dravo Costruttori.

- 7 Ponude su otvorene 9. svibnja 1981., nakon čega su u Mogadišu uslijedili pregovori ponuditeljâ, stručnjaka i somalijskog Tehničkog odbora. Dana 14. svibnja 1981. članovi somalijskog Tehničkog odbora jednoglasno su odlučili da će ugovor dodijeliti društvu Développement SA te su ga pozvali da pismeno potvrdi sve točke o kojima je tijekom pregovora bio postignut dogovor.
- 8 Predstavnik Komisije je 19. svibnja 1981. od somalijskog pomoćnika ministra za državno planiranje zatražio da odgodi donošenje odluke o dodjeli ugovora društvu Développement SA dok stručnjak ne izradi novo izvješće.
- 9 U dopisu od 9. lipnja 1981. taj je stručnjak obavijestio somalijske vlasti da izvješće somalijskog Tehničkog odbora od 14. svibnja 1981. sadržava niz netočnosti i pogrešaka u ocjeni.
- 10 Nakon što je 17. lipnja 1981. društvo Développement SA upoznato s dopisom stručnjaka, uslijedio je novi krug pregovora. Naposljetku je 10. kolovoza 1981. društvo Développement SA usmeno obaviješteno da je ugovor dodijeljen društvu Dravo Costruttori.
- 11 Tužitelji objašnjavaju da su nakon ove posljednje odluke podnijeli tužbu radi naknade onog dijela štete koji su pretrpjeli zbog troškova putovanja u Somaliju i unutar Europske zajednice kao i različitih troškova njihova sudjelovanja u natječajnim postupcima. Tvrdi da je pretrpljena šteta pripisiva učestalom uplitanju Komisije koje je razlog zašto ugovor nije bio dodijeljen njima unatoč tome što su u prvoj fazi postupka Tehnički odbor i predsjednik Somalije odlučili u njihovu korist i da je po okončanju druge faze somalijski Tehnički odbor također odlučio u njihovu korist.
- 12 U svojoj tužbi, utemeljenoj na članku 215. drugom stavku UEEZ-a, tužitelji se pozivaju, prvo, na izvanugovornu odgovornost Zajednice za nezakonito postupanje i, drugo, na načelo objektivne izvanugovorne odgovornosti.
- 13 Komisija predlaže da se tužba odbaci kao nedopuštena i u svakom slučaju kao neosnovana.

Dopuštenost

Nadležnost Suda

- 14 Komisija je uložila prigovor nedopuštenosti uz obrazloženje da u ovom slučaju Sud nije nadležan jer tužba radi naknade štete koju su podnijeli tužitelji ne može biti usmjerena protiv Komisije. Pritom ističe da su u postupku pregovaranja, sklapanja i izvršavanja ugovora o javnim radovima koje financira Fond, za donošenje potrebnih odluka, u skladu s člankom 55. Prve konvencije iz Loméa, odgovorne nacionalne vlasti one države AKP-a

koja je korisnik financiranja, jer su samo te vlasti neposredne sugovornice ponuditelja. Komisija nema doticaja s ponuditeljima jer je njezina uloga ograničena samo na suradnju s nadležnim nacionalnim vlastima. Prema tome, svaki spor koji proizlazi iz pregovora u vezi s takvim ugovorima te sklapanja i izvršavanja takvih ugovora može se ticati samo nacionalnih vlasti dotične države AKP-a te ga treba riješiti arbitražom, kao što je predviđeno člankom 55. Općih uvjeta, nakon što se prethodno iscrpe sva upravna pravozaštitna sredstva predviđena nacionalnim zakonodavstvom te države AKP-a.

- 15 Tužitelji odgovaraju da isticanjem odgovornosti Komisije za njezino ponašanje, u svojoj tužbi ne dovode u pitanje valjanost odluka koje su donijele somalijske vlasti niti zahtijevaju utvrđenje njihove odgovornosti kao i da se tužba ne temelji na odredbama Općih uvjeta, nego na članku 215. drugom stavku UEEZ-a.
- 16 Kao što je Sud istaknuo u svojoj presudi od 10. srpnja 1985. (CMC Cooperativa muratori e Cementisti i dr./Komisija, 118/83, Zb., 1985., str. 2325.), iako su za pripremu ugovora koji se odnose na projekt koji financira Fond, pregovore o njima i njihovo sklapanje odgovorne vlasti dotične države AKP-a, koje su jedine sugovornici ponuditelja, „ne može se isključiti mogućnost da radnje ili ponašanje Komisije ili njezinih službenika i predstavnika prilikom provedbe projekata koje financira Europski razvojni fond prouzroče štetu trećima. Stoga svaka osoba koja tvrdi da je zbog takvih radnji ili ponašanja pretrpjela štetu mora imati mogućnost podnošenja tužbe ističući elemente odgovornosti, odnosno štete koja je prouzročena nezakonitom radnjom ili nezakonitim ponašanjem, koji se mogu pripisati Zajednici.”
- 17 U ovom slučaju tužitelji žele pozivanjem na članak 215. drugi stavak UEEZ-a dokazati odgovornost Komisije na temelju radnji njezinih zastupnika. Zato prigovor nedopuštenosti valja odbaciti.

Nepreciznost tužbe u pogledu raspodjele tražene naknade štete između tužitelja

- 18 Komisija zatim tvrdi da je tužba nedopuštena jer u njoj nije navedeno kako bi se tražena naknada štete raspodijelila između dvaju tužitelja.
- 19 Kao što to tužitelji s pravom ističu, način raspodjele naknade štete između njih ni na koji način ne može utjecati na možebitnu obvezu Komisije na naknadu skupno zatražene naknade štete kao ni na dopuštenost tužbe.
- 20 Stoga i ovaj prigovor nedopuštenosti valja odbaciti.

Meritum

Odgovornost za skrivljeno protupravno ponašanje

- 21 Tužitelji Komisiji u bitnom prigovaraju u prvom redu da se, iako su somalijske vlasti ponudu tužitelja višekratno ocijenile kao ekonomski najpovoljniju, opetovanim i nepredvidljivim uplitanjem sustavno izjašnjavala protiv njih ne obrazlažući pritom svoje stajalište. Podredno ističu i sljedeće konkretne prigovore koji se tiču tijekom postupka, odnosno: da je kalendar koji je izradio stručnjak kojega je imenovala Komisija bio diskriminirajući u mjeri u kojoj je bio izrađen jednostrano s ciljem da ih se isključi; da s kalendarom postupka, kao što je izložen u poglavlju II. stručnjakova izvješća, nisu bili

upoznati kao i da im je bio uskraćen uvid u prepisku između somalijskih vlasti i Komisije; konačno, da im Komisija nije dala bitne informacije koje su im bile neophodne za sudjelovanje u postupku.

- 22 Tužitelji smatraju da gore navedeno ponašanje Komisije predstavlja povredu: a) Protokola br. 2 uz Prvu konvenciju iz Loméa prema kojem treba odabrati ekonomski najpovoljniju ponudu, odnosno u ovom slučaju njihovu, b) načela zabrane diskriminacije, c) načela zaštite legitimnog očekivanja i d) određenih postupovnih pravila.
- 23 Komisija u biti odgovara da akti somalijske vlasti na koje se tužitelji pozivaju nisu ništa drugo nego obična mišljenja i da te vlasti nisu nikada donijele konačnu odluku u korist tužitelja. Ističe da je neposredne kontakte imala samo sa somalijskim vlastima, a ne s ponuditeljima i da je svojim posredovanjem kod tih vlasti samo željela doprinijeti odabiru ekonomski najpovoljnije ponude. Stoga Komisija nije dužna iznositi razloge za svoja stajališta i, u svakom slučaju, tužba podnesena na temelju članka 215. drugog stavka UEEZ-a ne može se temeljiti na pomanjkanju obrazloženja. Komisija dodaje da su stručnjaka odabrale somalijske vlasti na temelju popisa triju stručnjaka koje je ona predložila i da su s jedinom informacijom iz poglavlja II. stručnjakova izvješća koja je ponuditeljima mogla biti zanimljiva, odnosno s rokom za dostavu izmijenjenih ponuda, bili pravodobno upoznati, dok je ostatak izvješća bio povjerljiv.
- 24 Što se tiče konkretnih prigovora tužitelja da je kalendar koji je izradio stručnjak diskriminirajući, da im je bio uskraćen uvid u poglavlje II. tog izvješća i da nisu bili upoznati s informacijama potrebnima za sudjelovanje u postupku valja napomenuti da je ponašanje na koje su uložili prigovor ponašanje somalijske vlade ili stručnjaka kojega je ta vlada imenovala. To se ponašanje ne može, dakle, pripisati Komisiji pa ona ne snosi nikakvu odgovornost.
- 25 Što se tiče konkretnog prigovora da je Komisija tužiteljima uskratila uvid u svoju prepisku sa somalijskom vladom, valja imati na umu obrazloženje Suda u presudi od 10. srpnja 1984. (STS, 126/83, Zb., str. 2769.), prema kojem „su uplitanja predstavnika Komisije u taj postupak, bilo da je riječ o davanju ili uskrati suglasnosti ili odobrenja, namijenjena samo utvrđenju jesu li uvjeti za financiranje iz sredstava Zajednice ispunjeni. Ta uplitanja nemaju za svrhu utjecati na načelo prema kojem dotični ugovori ostaju nacionalnim ugovorima za čiju su pripremu, pregovaranje i sklapanje isključivo nadležne države AKP-a, a takav im ne može biti ni učinak.” Nadalje, „sa svoje pak strane, poduzeća koja dostave ponude za dotične ugovore ili im se oni dodijele ostaju izvan isključivih odnosa koji su se s tim u vezi uspostavili između Komisije i država AKP-a.” Iz navedenog proizlazi da se prepiska između Komisije i somalijske vlade ticala jedino isključivih odnosa koji se u tom području uspostavljaju između tih tijela vlasti i da Komisija nije bila dužna trećoj strani dati uvid u tu prepisku.
- 26 Što se tiče prvog glavnog prigovora tužitelja da je Komisija svojim uplitanjem u natječajni postupak preokrenula ishod odluke somalijskih vlasti o dodjeli ugovora tužiteljima, valja napomenuti da tužitelji, kao što to Komisija s pravom tvrdi, ni u jednom trenutku nisu odlukom nadležnih nacionalnih vlasti bili priznati kao uspješni ponuditelji u skladu s člankom 30. stavcima 2. i 3. Protokola br. 2 uz Prvu konvenciju iz Loméa niti službeno obaviješteni u obliku propisanom Općim uvjetima. Mišljenja Tehničkog odbora kao i drugi dokumenti na koje se pozivaju tužitelji nisu nikada prešli stupanj internog postupka ili doveli do usvajanja akta koji bi bio konačno obvezujući za nadležne

nacionalne vlasti. Stoga tužitelji Komisiji neopravdano prigovaraju da je svojim uplitanjem u postupak preokrenula ishod odluke koju su donijele somalijske vlasti.

- 27 Što se tiče drugog glavnog prigovora da je postupanjem svojih predstavnika Komisija onemogućila da se odlukom somalijskih vlasti ugovor dodijeli tužiteljima, valja napomenuti da Komisija ima ne samo pravo, nego i dužnost da u okviru odgovornosti koje su joj dodijeljene u svrhu dobrog upravljanja sredstvima Fonda osigura poštovanje odgovarajućih postupovnih odredbi i odabir ekonomski najpovoljnije ponude, vodeći pritom osobito računa o ponuditeljevim kvalifikacijama i danim jamstvima, vrsti i uvjetima izvođenja radova te cijeni, troškovima uporabe i tehničkoj vrijednosti tih radova.
- 28 Iz spisa proizlazi da su u ovom slučaju uplitanja u pogledu kojih se uložio prigovor imala za cilj i svrhu samo da se određivanjem ekonomski najpovoljnije ponude otklone sve dvojbe koje bi u tom pogledu mogle postojati. Stoga se postupanje predstavnika Komisije ne može opisati kao nezakonito.
- 29 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prva nužna pretpostavka odgovornosti Komisije nije ispunjena. Stoga nije potrebno razmatrati postoji li uzročno-posljedična veza između ponašanja Komisije i navodno pretrpljene štete, odnosno procjenjivati tu štetu.

Objektivna odgovornost

- 30 Tužitelji tvrde da čak i kad bi uplitanja Komisije bila zakonita jer su opravdana razlozima politike ili javnim interesom, objektivno su ipak dovela do toga da je njima prouzročena šteta koju bi prema načelu objektivne odgovornosti, koje pripada među opća načela prava koja su zajednička svim državama članicama, trebalo nadoknaditi.
- 31 Prema mišljenju tužiteljâ, to načelo u ovom slučaju valja tumačiti tako da se tužiteljima ni na temelju teksta Ugovora ni na temelju općih načela prava ili posebnih okolnosti predmeta ne može naložiti da snose financijski teret koji je nastao u javnom interesu i koji treba snositi Zajednica kao cjelina.
- 32 Komisija tvrdi da Sud ne priznaje načela na koja se pozivaju tužitelji i da u ovom slučaju svakako nisu ispunjene pretpostavke za njihovu primjenu, osobito zato što nije bila donesena nikakva odluka o dodjeli ugovora tužiteljima.
- 33 Valja konstatirati da načelo objektivne odgovornosti, kako ga opisuju tužitelji, podrazumijeva da pojedinac u javnom interesu mora snositi financijski teret koji obično ne bi bio na njemu. U ovom slučaju šteta koju su tužitelji navodno pretrpjeli samo je posljedica uobičajenog rizika koji preuzima svaki ponuditelj koji sudjeluje u natječajnom postupku. Prema tome te bez potrebe za razmatranjem postoji li takvo načelo objektivne odgovornosti u pravnom poretku Zajednice, ovaj tužbeni razlog valja odbiti.
- 34 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti.

Troškovi

35 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku, dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u svojem tužbenom zahtjevu, treba im se naložiti solidarno snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Tužiteljima se nalaže solidarno snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 24. lipnja 1986.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski