

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)  
17. december 1998 \*

I sag T-203/96,

**Embassy Limousines & Services**, Diegem (Belgien), ved advokat Eric Boigelot, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Louis Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

sagsøger,

mod

**Europa-Parlamentet** ved François Vainker og Anders Neergaard, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat Charles Price, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøgt,

angående et krav om erstatning af det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt på grund af Parlamentets ansvarspådragende adfærd under udbud nr. 95/S

\* Processprog: fransk.

158-76321/FR om en aftale om persontransport i Bruxelles i køretøjer med chauffører, som principalt er fremsat i henhold til EF-traktatens artikel 181, i henhold til voldgiftsklausulen i artikel 6, stk. 3, i udbudsbetingelserne for det pågældende udbud, og i henhold til artikel VIII i rammeaftale PE-TRANS-BXL-95/6, subsidiært i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne K. Lenaerts og J. D. Cooke,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 2. juli 1998,

afsagt følgende

**Dom**

**Faktiske omstændigheder**

- 1 I medfør af Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler (EFT L 209, s. 1,

herefter »direktiv 92/50«) offentliggjorde Europa-Parlamentet den 22. august 1995 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* en bekendtgørelse (EFT S 158, s. 23, herefter »bekendtgørelsen«) om indgåelse af en aftale om persontransport i køretøjer med chauffører, nærmere bestemt transport af medlemmer af Europa-Parlamentet (offentligt udbud nr. 95/S 158-76321/FR, herefter »det omtvistede udbud«).

- 2 Af bekendtgørelsen fremgik det, at aftalen skulle indgås i form af en rammekontrakt med en servicevirksomhed om transportydelser efter særskilt bestillingsseddel for hver tur. Kontrakten ville blive indgået for tre år og kunne fornyes to gange med et år. Leveringsstedet skulle være Bruxelles, og serviceyderne skulle kunne dokumentere fem års aktivitet i sektoren. I bekendtgørelsen var anført følgende kriterier for kontrakttildelingen: Det økonomisk mest fordelagtige bud antages under hensyntagen til budte priser og buddets tekniske værdi.
  
- 3 Den 13. september 1995 tilstillede Parlamentets Generalsekretariat, repræsenteret ved Candidi, der var chef for afdelingen »Menneskelige Ressourcer, Administration«, sagsøgeren, Embassy Limousines & Services SA (herefter »Embassy«), som svar på Embassy's skriftlige anmodning af samme dag samtlige dokumenter vedrørende det omtvistede udbud, dvs. rammekontrakten PE-TRANS-BXL-95/6 (herefter »rammekontrakten«), udbudsbetingelserne og de dertil hørende tekniske specifikationer.
  
- 4 Ifølge rammekontrakten (artikel VIII) og betingelserne vedrørende det omtvistede udbud (artikel 6, stk. 3) ville de kontrakter, der blev indgået som følge af udbuddet, være undergivet luxembourgsk lovgivning, mens eventuelle tvister henhørte under De Europæiske Fællesskabers Domstols enekompetence. På områder, der ikke var omfattet af udbudsbetingelserne, ville de af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fastsatte »almindelige betingelser for aftaler og kontrakter« (herefter »almindelige betingelser«) finde anvendelse.

- 5 Den 16. oktober 1995 afgav sagsøgeren sit bud.
  
- 6 Den 4. december 1995 henvendte Parlamentet ved Candidi sig til den daværende administrerende direktør for Embassy, Hautot, og meddelte denne, at Det Rådgivende Udvalg for Indkøb og Aftaler (herefter »Det Rådgivende Udvalg«) samme dag havde afgivet positiv udtalelse om den anvisningsberettigedes forslag om at tildele Embassy kontrakten.
  
- 7 Den 12. december 1995 tilstillede sagsøgeren Parlamentet en skrivelse indeholdende en redegørelse for de foranstaltninger, Embassy havde truffet for at afhjælpe den nødsituation, Parlamentet befandt sig i. Embassy anførte, at virksomheden havde leaset biler og tegnet mobiltelefonabonnement (GSM), ansat chauffører og opfyldt de forskellige formaliteter i forbindelse med disses ansættelse (lægeundersøgelse, socialsikring, skat). I samme skrivelse reagerede sagsøgeren på de rygter og den korridorsnak, der cirkulerede om en påstået manglende hæderlighed hos virksomhedens ledere og/eller aktionærer og om, at virksomhedens tjenesteydelser var af dårlig kvalitet.
  
- 8 Som følge af disse rygter og de presseartikler, der satte spørgsmålstegn ved hæderligheden af nogle af Embassy's ledere, blev to af disse, Hautot og Heuzer, anmodet om at tage til Strasbourg og fremlægge de nødvendige beviser for selskabets hæderlighed. Dette møde fandt sted den 13. december 1995.
  
- 9 Efter dette møde tilstillede generaldirektøren for administrationen, Feidt, generalsekretæren for Parlamentet et notat, der lød som følger:

»Efter anmodning fra Europa-Parlamentets Præsidium har min afdeling undersøgt, om der er hold i anklagerne mod Embassy [...]

Embassy's ledere blev anmodet om at tage til Strasbourg, hvor de efter at have fremlagt den ønskede dokumentation besvarede de stillede spørgsmål [...]

En grundig gennemgang af denne dokumentation har vist, at påstandene er fuldstændig grundløse.

Under disse omstændigheder og for at give det nye selskab mulighed for at træffe de nødvendige praktiske foranstaltninger, må der træffes en hurtig beslutning, idet det er bydende nødvendigt for administrationen at sørge for, at parlamentsmedlemmernes transportbehov kan opfyldes straks fra begyndelsen af den nye samling i januar 1996.

Derfor anmoder jeg om Deres tilslutning til, at den pågældende kontrakt underskrives hurtigst muligt.«

- 10 Ikke desto mindre forelagde Feidt den 19. december 1995 Det Rådgivende Udvalg et forslag om en måneds forlængelse af kontrakten med det selskab, der indtil da havde udført den pågældende transport (herefter »selskab A«). I referatet af samme dato af mødet i Det Rådgivende Udvalg hedder det bl.a.:

»Det Rådgivende Udvalg,

[...]

— der henviser til sin positive udtalelse af 4. december 1995 vedrørende indgåelse af en kontrakt med Embassy [...] som er tildelt ovennævnte udbud

- som tager til efterretning, at Parlamentet ikke har nået at træffe de interne beslutninger, der er nødvendige for at indgå kontrakten med Embassy [...] før udgangen af 1995
  - afgiver på grundlag af finansforordningens artikel 59, [litra] b), og artikel 11, [stk.] 3, [litra] d), i direktiv 92/50 [...] *en positiv udtalelse* hvad angår indgåelse af en kontrakt for perioden 1. januar 1996 til 31. januar 1996 med selskabet [A ...] (som var den næstlavestbydende ved ovennævnte udbud) på samme vilkår som dem, der gælder for den oprindelige aftale, og med mulighed for forlængelse med højst en måned (februar 1996), efter at sagen på ny har været forelagt Det Rådgivende Udvalg
  - og *opfordrer* den anvisningsberettigede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for snarest muligt at indgå kontrakten med det lavestbydende selskab.«
- 11 Den 5. januar 1996 blev der indgået en kontrakt med selskab A.
  - 12 Ved skrivelse af 25. januar 1996 gjorde sagsøgeren Parlamentet opmærksom på, at selskabet ikke kunne forstå, hvorfor Parlamentet endnu ikke havde stadfæstet den endelige afgørelse om det omtvistede udbud.
  - 13 På to møder, henholdsvis den 22. januar 1996 og den 26. februar 1996, afgav Det Rådgivende Udvalg positiv udtalelse om to forlængelser på hver én måned af kontrakten med selskab A. Endelig afgav Det Rådgivende Udvalg på et møde den 1. april 1996 positiv udtalelse om en tremåneders forlængelse af kontrakten med selskab A.
  - 14 Den 16. februar 1996 sendte sagsøgeren en skrivelse til Ribeiro, medlem af Kvæstorkollegiet (det organ, der har til opgave at rette henstillinger til Præsidiet om spørgsmål vedrørende parlamentsmedlemmer), bl.a. for at afklare visse spørgsmål omkring Embassy-chaufførernes profil.

- 15 Ved skrivelser af 29. februar og 4. marts 1996 til Parlamentet udtrykte sagsøgeren på ny overraskelse over endnu ikke at have modtaget den underskrevne kontrakt.
- 16 Den 8. maj 1996 henstillede Parlamentets præsidium til den anvisningsberettigede, at der blev iværksat en ny udbudsprocedure.
- 17 Den 28. maj 1996 anmodede sagsøgeren i en skrivelse til Parlamentet om en forklaring på, at Parlamentet havde besluttet at omgøre proceduren.
- 18 Den 31. maj 1996 afgav Det Rådgivende Udvalg positiv udtalelse om annulleringen af det omtvistede udbud. Ved samme lejlighed afgav Det Rådgivende Udvalg efter forslag fra den anvisningsberettigede positiv udtalelse om indgåelse af en kontrakt med selskab A for perioden 1. juli til 31. december 1996 i afventning af resultaterne af det nye udbud. Følgende fremgår af referatet af dette møde:

»Det Rådgivende Udvalg,

[...]

1. annullation af udbud nr. 95/S 158-76321/FR

[...]

- som finder, at den anvisningsberettigedes beslutning om at annullere det nævnte udbud er baseret på den udtalelse, Præsidiumet afgav på sit møde den 8. maj 1996
- som af denne udtalelse, der bekræfter Kvæstorkollegiets holdning, udleder, at 'den igangværende procedure ikke kan forventes at give parlamentsmedlemmerne en transportydelse af en kvalitet, der er deres embede værdig'

[...]

- afgiver positiv udtalelse (otte stemmer for og én blank) om annullationen af det pågældende udbud og bemærker samtidig, at det tilkommer den anvisningsberettigede at undersøge det økonomiske grundlag for et nyt udbud (omkostningerne i forbindelse med udbuddet, resultater, der afviger fra resultaterne af det første udbud osv.)

[...]«

<sup>19</sup> Ved anbefalet skrivelse af 19. juni 1996 meddelte Parlamentet sagsøgeren, at det omtvistede udbud var blevet annulleret, og at proceduren var blevet genåbnet. Af skrivelsen fremgik det bl.a., at Parlamentet ikke havde fundet nogen af de afgivne bud helt tilfredsstillende, og at Parlamentet var meget opsat på at tilbyde parlamentsmedlemmerne en service af højeste tekniske kvalitet leveret af professionelle chauffører med stor erfaring. At dømme ud fra de af tilbudsgiverne indsendte dokumenter syntes opfyldelsen af dette krav ikke at være sikret i noget af de afgivne bud. Der ville derfor blive iværksat et nyt udbud med en mere udførlig og detaljeret beskrivelse af Parlamentets krav.



20 Ved skrivelse af 22. juli 1996 opfordrede sagsøgeren Parlamentet til enten ikke at annullere det omtvistede udbud, men i stedet tildele Embassy kontrakten, eller at yde selskabet en passende godtgørelse.

21 Feidt anerkendte modtagelsen af denne skrivelse den 21. august 1996 og afviste derefter ved skrivelse af 14. oktober 1996 sagsøgerens krav. I denne skrivelse hed det:

»Det står fast, at der i denne sag ikke er indgået nogen kontrakt mellem Parlamentet [...] og [...] Embassy [...] idet:

— Det Rådgivende Udvalg alene har kompetence til at afgive udtalelse til den kompetente anvisningsberettigede, i dette tilfælde undertegnede; Det Rådgivende Udvalg træffer ingen afgørelser

— ifølge artikel 1 i Rådets direktiv 92/50/EØF, som De henviser til i Deres brev, 'er "offentlige tjenesteydelsesaftaler" gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed (Europa-Parlamentet)'

— der ikke foreligger nogen skriftlig kontrakt, da det udkast til rammekontrakt PE-TRANS-BXL-95/6, som var en del af udbudsbetingelserne og derfor er blevet modtaget af Embassy, ikke er blevet underskrevet.«

22 Feidt anførte videre:

»Hvis Embassy fra den 4. december 1995 var af den opfattelse, at selskabet havde fået eller ville få tildelt en kontrakt på persontransport i Bruxelles i forbindelse med udbuddet [...] burde misforståelsen meget hurtigt være blevet opklaret på mødet den 13. december 1995 [...] Ifølge referatet af dette møde, som jeg har fået

tilsendt, blev det meddelt Hautot og Heuzer fra Embassy, at 'Det Rådgivende Udvalg ganske vist havde afgivet positiv udtalelse om den anvisningsberettigedes forslag om at tildele selskabet kontrakten, men at denne udtalelse kun havde vejledende værdi, og at det var myndighederne, der skulle træffe den endelige afgørelse'.«

- 23 Feidt konkluderede, at Parlamentet ikke så nogen grund til at tilbagetrække eller annullere den beslutning om at genåbne udbudsproceduren, der var blevet meddelt Embassy ved skrivelse af 19. juni 1996. Feidt tilføjede, at begrundelsen for at genåbne udbudsproceduren ikke faldt bort, fordi Hautot havde følt sig foranlediget til i sin skrivelse af 16. februar 1996 til Ribeiro at gøre nøje rede for Embassychaufførernes høje uddannelsesniveau og store erfaring.

### Retsforhandlinger og parternes påstande

- 24 Sagsøgeren har på denne baggrund ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. december 1996 anlagt nærværende sag.
- 25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling. I henhold til procesreglementets artikel 64 er parterne blevet opfordret til at besvare visse spørgsmål og fremlægge visse dokumenter.
- 26 Ved kendelse af 5. juni 1998 bestemte Retten i medfør af procesreglementets artikel 65, litra c), at Candidi og Lahousse, tjenestemænd ved Parlamentet, samt Hautot og Heuzer, repræsentanter for sagsøgeren, skulle føres som vidner. Det fremgik af kendelsen, at vidnerne skulle afhøres om indholdet af mødet den 13. december 1995 i Strasbourg. Candidi og Hautot skulle afhøres om genstanden for og indhol-

det af deres telefonsamtale af 4. december 1995. Endelig skulle Candidi og Lahousse afhøres om deres reaktion på sagsøgerens skrivelse af 12. december 1995, hvori der var tale om en række investeringer.

27 Parterne afgav deres mundtlige indlæg, og vidnerne blev afhørt i retsmødet den 2. juli 1998.

28 Embassy har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold, og Europa-Parlamentet tilpligtes følgelig at betale sagsøgeren 21 028 460 BEF, hvilket beløb sagsøgeren forbeholder sig ret til at forhøje eller nedsætte under sagen, som erstatning for det økonomiske og driftsmæssige tab, og godtgørelse for det ikke-økonomiske tab, som sagsøgeren har lidt på grund af Parlamentets ansvarspådragende adfærd.

— Europa-Parlamentet tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger.

29 Parlamentet har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Sagsøgeren har såvel i stævningen som i replikken anført, at sagen er anlagt principalt i medfør af artikel 6, stk. 3, i udbudsbetingelserne for det omtvistede udbud og artikel VIII i rammekontrakten, dvs. på grundlag af EF-traktatens artikel 181, og subsidiært på grundlag af samme traktats artikel 178 og artikel 215, stk. 2, og at

sagens genstand er et krav om godtgørelse af et tab, som sagsøgeren har lidt som følge af Parlamentets ansvarspådragende adfærd i forbindelse med det omtvistede udbud.

## Fællesskabets kontraktlige ansvar

### *Parternes argumenter*

- 31 Sagsøgeren har anført, at der behørigt er indgået en kontrakt mellem parterne, og at Parlamentet ensidigt har hævet aftalen og nægtet at gennemføre denne som aftalt.
- 32 Sagsøgeren har for det første anført, at den omtvistede kontrakt er blevet tildelt, idet parterne gyldigt, offentligt og utvetydigt har erklæret sig enige heri. Sagsøgeren har herved anført, at Candidi under telefonsamtalen af 4. december 1995 med Hautot meddelte denne, at beslutningen om at tildele Embassy kontrakten var blevet truffet, hvorefter Candidi opfordrede Hautot til at træffe alle foranstaltninger for at sikre, at Embassy kunne levere de pågældende ydelser allerede fra begyndelsen af januar 1996. Sagsøgeren har fremhævet, at Parlamentet ved officielt at give selskabet meddelelse om Det Rådgivende Udvalgs beslutning har givet udtryk for sin vilje og derved gjort tilbuddet uigenkaldeligt. Parlamentet har således tilkendegivet, at det ville gøre sagsøgeren til medkontrahent, hvorved der er opstået en kontraktlig ret for sagsøgeren, som forhindrer Parlamentet i at omgøre sin beslutning.
- 33 Sagsøgeren har tilføjet, at det i virkeligheden er Det Rådgivende Udvalg, der træffer beslutning om tildeling af en kontrakt til en virksomhed, idet den anvisningsberettigedes eneste funktion er formelt at stadfæste det, der faktisk allerede er besluttet af Det Rådgivende Udvalg.

- 34 Sagsøgeren har for det andet anført, at det i hvert fald må fastslås, at der tilsyneladende foreligger en kontrakt. Sagsøgeren har påpeget, at alle betingelser for at betragte kontrakten som indgået er opfyldt. Sagsøgeren har i den forbindelse fremhævet sit tilbuds gyldighed, Candidi's oplysninger og Parlamentets krav om, at sagsøgeren allerede i december 1995 skulle iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at opfylde kontrakten allerede fra den første arbejdsdag i januar 1996.
- 35 Parlamentet finder, at da parterne ikke har underskrevet nogen kontrakt, må sagsøgerens anbringende om kontraktligt ansvar afvises. Parlamentet har anført, at det fremgår af såvel de almindelige betingelser som af direktiv 92/50, at en kontrakt mellem den ordregivende myndighed og tilbudsgiveren skal være skriftlig. Parlamentet har ligeledes anført, at det sidste dokument i udbuddet er et udkast til rammekontrakt, som skal underskrives både af tjenesteyderen og af den anvisningsberettigede. Og denne rammekontrakt er aldrig blevet underskrevet hverken af sagsøgeren eller af den anvisningsberettigede.
- 36 Parlamentet har endvidere under henvisning til finansforordning af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356, s. 1), hvoraf det klart fremgår, at Det Rådgivende Udvalg alene har en rådgivende funktion, tilbagevist sagsøgerens påstand om, at det i virkeligheden er Det Rådgivende Udvalg, der træffer beslutning om at tildele en virksomhed en kontrakt.
- 37 Parlamentet finder endelig ikke, at den af sagsøgeren påberåbte teori om en tilsyneladende kontrakt er udslag af noget »generelt princip, som er fælles for medlemsstaternes lovgivninger«, hvorfor denne teori ikke kan påberåbes i den foreliggende sag.

*Rettens bemærkninger*

- 38 I medfør af Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), med senere ændringer, sammenholdt med traktatens artikel 181, er Retten i Første Instans kompetent til at træffe afgørelser i tvister om kontraktforhold, som i medfør af en voldgiftsklausul er anlagt ved Retten af fysiske eller juridiske personer.
- 39 Det skal dog understreges, at i henhold til artikel 1 i direktiv 92/50, som finder anvendelse i medfør af artikel 126 i Kommissionens forordning (Euratom, EKSF, EF) nr. 3418/93 af 9. december 1993 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i finansforordningen af 21. december 1977 (EFT L 315, s. 1), er »offentlige tjenesteydelsesaftaler«, for så vidt aftalernes værdi overstiger den grænse, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, »gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed«.
- 40 I den foreliggende sag bestrides det ikke, at kontraktens værdi overstiger nævnte grænse. Eksistensen af et kontraktforhold mellem parterne forudsætter således, at disse har indgået en skriftlig kontrakt. Hvad dette angår skal der henvises til artikel 3 i de almindelige betingelser (som i den foreliggende sag finder anvendelse i medfør af artikel 6, stk. 1, i udbudsbetingelserne). Denne artikel bestemmer følgende:

»3.1 Aftalen indgås skriftligt mellem parterne.

3.2 Aftalen indgås ved meddelelse til tilbudsgiveren om, at hans bud er accepteret. Denne meddelelse sker pr. brev eller pr. ordreseddél.

3.3 Hvis accepten ikke i enhver henseende er i overensstemmelse med budet, eller hvis Kommissionens beslutning meddeles efter udløbet af budkets gyldighedsperiode, kan aftalen kun indgås, hvis tilbudsgiveren skriftligt erklærer sig indforstået hermed.

3.4 Aftalen kan også have form af en af parterne underskrevet kontrakt.«

41 Det følger heraf, at kontrakten først kunne anses for endeligt tildelt, når begge parter havde underskrevet rammekontrakten. Og da rammekontrakten aldrig er blevet underskrevet, må det konkluderes, at der i den foreliggende sag ikke foreligger nogen gyldig kontrakt.

42 Endvidere kan den positive udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg, som er en *udtalelse* fra et *rådgivende* organ, trods den vægt, der i praksis i forbindelse med et udbud i almindelighed tillægges denne udtalelse, ikke ændre denne konklusion.

43 Også sagsøgerens påstand om, at der »tilsyneladende« findes en kontrakt, bør afvises. Uden at det findes nødvendigt at komme nærmere ind på berettigelsen af teorien om den tilsyneladende kontrakt i fællesskabsretten og betingelserne for teoriens anvendelse i den foreliggende sag, fremgår det klart, at de af sagsøgeren fremlagte indicier ikke tillader en fravigelse af kravet om en skriftlig kontrakt. I øvrigt har Embassy's repræsentanter under vidneafhøringen erkendt, at de var klar over, at kontrakten skulle være skriftlig for at være gyldigt indgået.

44 Heraf følger, at sagen må afvises, for så vidt den er anlagt på grundlag af traktatens artikel 181, da sagsøgeren ikke har godtgjort, at der foreligger en gyldig kontrakt.

## Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold

- 45 Flere betingelser skal være opfyldt for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, og de almindelige retsgrundsætninger, hvortil der henvises i denne bestemmelse, nemlig at den adfærd, der bebrejdes institutionen, er retsstridig, at der er opstået et tab, samt at der er årsagsforbindelse mellem adfærden og det påberåbte tab.

### *Den pågældende adfærds retsstridige karakter*

- 46 Sagsøgeren har til støtte for sit krav om godtgørelse i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, påberåbt sig tilsidesættelse af direktiv 92/50 samt Parlamentets ansvarspådragende adfærd under udbudsproceduren.

### Tilsidesættelse af direktiv 92/50

#### — Parternes argumenter

- 47 Sagsøgeren har anført, at selskabets bud i enhver henseende var behørigt afgivet med hensyn til både form og indhold, idet budet på alle punkter opfyldte betingelserne i det omtvistede udbud. Ifølge sagsøgeren kan det ikke bestrides, at Parlamentet fra begyndelsen af januar 1996 ved en række aftaler, der i begyndelsen var månedlige, havde overdraget transporten af parlamentsmedlemmerne i køretøjer med chauffører til et andet selskab, der ligeledes havde afgivet bud, og som var den næstlavestbydende.



- 48 Sagsøgeren er af den opfattelse, at selskabets bud, der betragtes som det økonomisk mest fordelagtige, er tilsidesat af ulovlige grunde og er blevet erstattet af en kontrakt med en anden serviceyder. Sagsøgeren påberåber sig i denne forbindelse artikel 11, stk. 3, i direktiv 92/50, hvori det hedder:

»De ordregivende myndigheder kan indgå offentlige tjenesteydelsesaftaler ved udbud efter forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse i følgende tilfælde:

- a) når der i forbindelse med et offentligt eller et begrænset udbud ikke afgives bud eller ikke afgives egnede bud, forudsat at de oprindelige aftalevilkår ikke ændres væsentligt, og forudsat at der på Kommissionens anmodning forelægges denne en rapport

[...]«

- 49 Parlamentet har anført, at det har annulleret det omtvistede udbud, fordi det i bekendtgørelsen stillede krav om, at serviceyderne skulle have mindst fem års erfaring med sådan persontransport, ikke var medtaget i de dokumenter, der udgjorde det omtvistede udbud. Hvis der var stillet et sådant krav i bekendtgørelsen, men ikke i udbudsbetingelserne, kunne dette med rette være kritiseret af en potentiel tilbudsgiver, som opfyldte de endelige betingelser i udbuddet, men ikke havde afgivet bud, fordi vedkommende ikke havde kunnet dokumentere fem års erfaring. Dette ville have været i strid med princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne, som er et væsentligt princip, der skal overholdes ved anvendelsen af direktiv 92/50 (jf. Domstolens dom af 22.6.1993, sag C-243/89, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 3353, præmis 33 og 39, og af 25.4.1996, sag C-87/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2043, præmis 51).

- 50 Parlamentet har endvidere anført, at det ønskede at undgå enhver fare for ulovlighed i forbindelse med de kontakter, der har fundet sted mellem nogle af Parlamentets tjenestemænd og tilbudsgiverne inden åbningen af buddene, især kontakterne mellem Candidi og sagsøgeren. I modstrid med artikel 100 i ovennævnte forordning nr. 3418/93 af 9. december 1993 blev der nemlig ikke udarbejdet nogen notits til sagens akter om disse kontakter.
- 51 Parlamentet har endvidere anført, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 92/50 udtrykkeligt giver den ordregivende myndighed mulighed for at undlade at indgå en aftale, der har været udbudt, eller at omgøre udbudsproceduren. Hertil kommer, at det i artikel 4 i de almindelige betingelser bestemmes, at iværksættelse af en udbudsprocedure ikke medfører nogen forpligtelse for institutionen til at indgå aftale.
- 52 Parlamentet har endelig anført, at kontrakten midlertidigt blev tildelt selskab A i medfør af artikel 11, stk. 3, litra d), i direktiv 92/50, som giver mulighed for en sådan løsning, såfremt det er strengt nødvendigt som følge af uforudseelige begivenheder. Nødvendigheden af at sikre kontinuiteten i de pågældende serviceydelser berettiger anvendelse af denne bestemmelse.
- 53 Parlamentet har af det ovenstående udledt, at dets beslutninger om at annullere det omtvistede udbud og midlertidigt tildele selskab A kontrakten er helt berettigede, og at beslutningerne således ikke kan pådrage Fællesskabet ansvar.

— Rettens bemærkninger

- 54 Det skal indledningsvis bemærkes, at den ordregivende myndighed ikke er forpligtet til at fuldføre en kontrakttildelingsprocedure. Det fremgår nemlig af artikel 12,

stk. 2, i direktiv 92/50, at den ordregivende myndighed i tilfælde af procedurens annullation blot skal begrunde over for ansøgere eller bydende, der skriftligt anmoder herom, hvorfor den har besluttet at undlade at indgå en aftale, der har været udbudt, eller at omgøre udbudsproceduren.

- 55 I øvrigt bestemmes det i artikel 4 i de almindelige betingelser, dels at gennemførelsen af en kontrakttildelingsprocedure ikke indebærer en forpligtelse for institutionen til at tildele kontrakten, dels at institutionen ikke er pligtig at yde nogen godtgørelse til tilbudsgivere, hvis bud ikke er blevet accepteret.
- 56 Endvidere bemærkes, at Parlamentet har et vidt skøn i relation til de faktorer, der skal tages i betragtning ved indgåelse af en aftale efter udbud, og at Rettens kontrol skal begrænse sig til en undersøgelse af, om der foreligger en åbenbar og alvorlig vildfarelse (jf. Domstolens dom af 23.11.1978, sag 56/77, Agence européenne d'intérims mod Kommissionen, Sml. s. 2215, præmis 20, og Rettens dom af 8.5.1996, sag T-19/95, Adia intérim mod Kommissionen, Sml. II, s. 321, præmis 49).
- 57 I den foreliggende sag er den kritiserede kontrakttildelingsprocedure ikke blevet fuldført. Efter at have modtaget en anmodning dateret den 28. maj 1996 fra sagsøgeren meddelte Parlamentet derfor sagsøgeren ved skrivelse af 19. juni 1996 begrundelsen for annullationen af det omtvistede udbud og genåbningen af proceduren (jf. præmis 19 ovenfor).
- 58 Som svar på sagsøgerens påstande har Feidt derefter i sin skrivelse af 14. oktober 1996 (jf. præmis 21, 22 og 23 ovenfor) anført, at Parlamentet »ikke [kunne se] nogen grund til at tilbagetrække eller annullere sin beslutning om at genåbne udbudsproceduren, som var blevet meddelt Embassy ved skrivelse af 19. juni 1996. Den i denne beslutning indeholdte begrundelse stemmer overens med det behov, som den åbenbart bekymrede Hautot følte for i sin skrivelse af 16. februar 1996 at

give Ribeiro, medlem af Europa-Parlamentets Kvæstorkollegium, en grundig redegørelse for Embassy-chaufførernes høje uddannelsesniveaue og store erfaring. Hautot har nemlig i sit brev hentydet til de bekymringer, som Ribeiro kan have haft med hensyn til kvaliteten af de hos Embassy ansatte chauffører [...]».

- 59 Det følger heraf, at uanset hvilken retlig værdi der kan tillægges Parlamentets forskellige forklaringer om faren for at forskelsbehandle de bydende, har Parlamentet klart fulgt den procedure, der er fastsat ved de gældende retsforskrifter, da det annullerede det omtvistede udbud.
- 60 Endvidere har sagsøgeren ikke fremsat noget argument, der godtgør, at Parlamentet ved at skønne, at ingen af de modtagne bud var helt tilfredsstillende, har begået en åbenbar og alvorlig fejl. For så vidt tvivlen om Embassy-chaufførernes kvalifikationer var afgørende for Parlamentets beslutning om ikke at acceptere Embassy's bud, har sagsøgeren ikke godtgjort, at Parlamentet ikke har holdt sig inden for grænser, der må anses for rimelige i betragtning af Parlamentets vide skøn i denne forbindelse.
- 61 Da annullationen af det omtvistede udbud ikke er ulovlig, kan Fællesskabet følgelig på dette punkt ikke have pådraget sig noget ansvar uden for kontraktforhold.
- 62 Også sagsøgerens argument om, at Parlamentet har handlet ulovligt ved midlertidigt at tildele selskab A kontrakten, må forkastes. Det skal nemlig erindres, at sagsøgeren under den foreliggende sag i det væsentlige søger at opnå erstatning af det tab, sagsøgeren angiveligt har lidt som følge af den påståede ansvarspådragende adfærd, Parlamentet har udvist i forbindelse med det omtvistede udbud. Den midlertidige tildeling af den omtvistede kontrakt til selskab A har imidlertid fundet sted efter gennemførelsen af en procedure, der ikke var offentliggjort i forvejen, og som adskiller sig fra den omtvistede procedure i den foreliggende sag. Heraf følger, at selv om sagsøgeren godtgør, at den procedure, der har været genstand for

forhandling, og som Parlamentet har fulgt for at løse problemet i forbindelse med ophævelsen af det omtvistede udbud, er ulovlig, kan ulovligheden ikke være årsag til sagsøgerens påståede tab i forbindelse med det omtvistede udbud.

- 63 Det følger af det ovenfor anførte, at Fællesskabet ikke har pådraget sig noget ansvar som følge af Parlamentets tilsidesættelse af direktiv 92/50.

### Parlamentets ulovlige adfærd under udbudsproceduren

#### — Parternes argumenter

- 64 Sagsøgeren har anført, at Parlamentet har handlet culpøst under udbudsproceduren og herved pådraget Fællesskabet ansvar, idet Parlamentet legitimt og rimeligt har kunnet forlede sagsøgeren til at forvente en nært forestående indgåelse af tjenesteydelseskontrakten. Sagsøgeren har fremhævet, at Parlamentet den 4. december 1995 anmodede sagsøgeren om at foretage en række større investeringer, således at gennemførelsen af kontrakten kunne begynde straks fra begyndelsen af januar måned 1996. Sagsøgeren har herved fastholdt, at det i virkeligheden er Det Rådgivende Udvalg, der træffer beslutning om at tildele en virksomhed en kontrakt, hvorfor de oplysninger, sagsøgeren har fået om Det Rådgivende Udvalgs positive udtalelse, udgør en de facto-beslutning.

- 65 Sagsøgeren har endvidere understreget, at Parlamentet bekræftede, at underskrivelsen af kontrakten var nært forestående, bl.a. under det møde, som sagsøgerens repræsentanter deltog i i Strasbourg den 13. december 1995, og at ingen nogen-  
sinde har bestridt, at det var besluttet at tildele sagsøgeren kontrakten. Faktisk var

der ingen i Parlamentet, der i de syv og en halv måned, der gik fra den 4. december 1995, havde bestridt, at sagsøgeren havde fået tildelt kontrakten. Sagsøgeren var endog af Det Rådgivende Udvalg blevet betegnet som »vinder«.

- 66 Sagsøgeren finder således, at Parlamentet har handlet ansvarspådragende ved at kræve, at sagsøgeren i allerstørste hast skulle træffe yderst tidkrævende, energikrævende og ressourcekrævende (især i økonomisk henseende) forberedelser til at opfylde en kontrakt, som Parlamentet i sidste ende besluttede ikke at indgå, og som ifølge Parlamentet ikke eksisterer. Sagsøgeren anser Parlamentets holdning for en tilsidesættelse af gængs adfærd, der må anses for ansvarspådragende. Sagsøgeren har tilføjet, at Parlamentet under alle omstændigheder burde have meddelt selskabet direkte, at kontrakten ikke ville blive gennemført i begyndelsen af januar 1996, således at sagsøgeren straks kunne have standset den iværksatte proces for at begrænse det tab, som sagsøgeren mener at have lidt, så meget som muligt.
- 67 Endelig har sagsøgeren hævdet, at Parlamentet i virkeligheden har søgt at favorisere et helt andet selskab, nemlig det selskab, der har afgivet det næstlaveste bud, og som i 1996 midlertidigt udførte de pågældende serviceydelser. Sagsøgeren har heraf udledt, at Parlamentet har overskredet sine beføjelser og mere generelt har begået procedurefordrejning med henblik på at favorisere tredjemand. Denne ulovlighed udgør en ansvarspådragende handling.
- 68 Parlamentet har anført, at det ikke har begået nogen handling, der kan pådrage Fællesskabet ansvar. For det første fremgår det af oplysningerne i sagen, at den eneste kommunikation fra Parlamentets side, som eventuelt kan betragtes som en ansvarspådragende handling, er Candidi's telefonsamtale med Hautot den 4. december 1995 efter mødet i Det Rådgivende Udvalg samme dag. Men ifølge Parlamentet begrænsede Candidi sig under denne samtale til at bekræfte, at Det Rådgivende Udvalg havde afgivet positiv udtalelse om forslaget om at tildele sagsøgeren kontrakten. Candidi har aldrig meddelt sagsøgeren, at der var truffet en beslutning i sagsøgerens favør.

- 69 Parlamentet har tilføjet, at når sagsøgeren under disse omstændigheder fandt det hensigtsmæssigt at afholde udgifter og foretage uigenkaldelige investeringer, har sagsøgeren udvist en mangel på forsigtighed, som man ikke forventer at finde hos en fornuftig erhvervsdrivende. Dette gælder så meget mere, som der i artikel 12, stk. 2, i direktiv 92/50 gives mulighed for at annullere et udbud, og artikel 4 i de almindelige betingelser ikke alene giver mulighed for en sådan annullation, men også udelukker, at der kan udbetales godtgørelser til de bydende i tilfælde af en sådan annullation. I øvrigt blev telefonsamtalen af 4. december 1995 ikke fulgt op af nogen skriftlig bekræftelse fra Parlamentets side.
- 70 Parlamentet har ligeledes anført, at selv om Candidi havde været uforsigtig og vildledt sagsøgeren, var en eventuel misforståelse blevet afklaret under Embassyrepræsentanternes besøg i Strasbourg den 13. december 1995, ved hvilken lejlighed de blev oplyst om, at Det Rådgivende Udvalgs udtalelse alene har rådgivende værdi, og at Parlamentet forbeholdt sig den endelige beslutning.
- 71 Parlamentet finder derfor ikke, at telefonsamtalen af 4. december 1995 eller i besøget af 13. december 1995 udgør forhold, der kan pådrage Parlamentet ansvar, og som giver sagsøgeren ret til skadeserstatning. Dette kan udledes af Domstolens og Rettens praksis (jf. Domstolens dom af 28.5.1970, forenede sager 19/69, 20/69, 25/69 og 30/69, Richez-Parise m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 59, præmis 36-41, org. ref.: Rec. s. 325, og af 11.7.1980, sag 137/79, Kohll mod Kommissionen, Sml. s. 2601, præmis 12-15, samt Rettens dom af 20.6.1990, sag T-133/89, Burban mod Parlamentet, Sml. II, s. 245, præmis 36, stadfæstet ved Domstolens dom af 31.3.1992, sag C-255/90 P, Burban mod Parlamentet, Sml. I, s. 2253, præmis 10, 11 og 12).
- 72 Parlamentet har for det andet anført, at sagsøgeren burde have vidst, at såvel direktiv 92/50 som de almindelige betingelser, der begge finder anvendelse på den pågældende kontrakt, bestemmer, at alle kontrakter skal indgås skriftligt. Følgelig har sagsøgeren ved at udlede af Candidi's udtalelser, at kontrakten allerede var tildelt eller var lige ved at blive tildelt, eller at Parlamentet havde truffet en beslutning, som kunne berettige til at afholde de for kontraktens opfyldelse nødvendige

udgifter, selv begået en uforsigtighed, som på ingen måde skyldes en fejl fra Parlamentets side (jf. Domstolens dom af 5.3.1991, sag C-330/88, Grifoni mod Euratom, Sml. I, s. 1045, og Burban-dommen af 20.6.1990, præmis 36).

— Rettens bemærkninger

- 73 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Parlamentet har påført selskabet et tab ved at give næring til dets forhåbninger om at få tildelt kontrakten og tilskynde det til at træffe alle foranstaltninger for at kunne påbegynde arbejdet allerede i begyndelsen af januar 1996. Det skal følgelig afgøres, bl.a. om Parlamentets adfærd under den omtvistede udbudsprocedure udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der er ansvarspådragende for Fællesskabet.
- 74 Ifølge retspraksis kan enhver borger, som befinder sig i en situation, hvor fælleskabsadministrationen har givet den pågældende anledning til at nære begrundede forhåbninger, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. herved Domstolens dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Lopik mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 26, og Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 51, af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 148, og af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 31).
- 75 I denne forbindelse må det afgøres, om en forsigtig erhvervsdrivende kunne have beskyttet sig mod de risici, som sagsøgeren har løbet i den foreliggende sag. Generelt bemærkes, at erhvervsdrivende må bære de økonomiske risici, som normalt er forbundet med deres virksomhed, under hensyntagen til omstændighederne i hvert konkrete tilfælde (jf. bl.a. Domstolens dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/7, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209,



præmis 7, og af 24.6.1986, sag 267/82, Développement SA og Clemessy mod Kommissionen, Sml. s. 1907, præmis 33). I forbindelse med en licitation omfatter sådanne økonomiske risici bl.a. omkostningerne ved udarbejdelse af tilbuddet. Udgifterne i den forbindelse skal således betales af den virksomhed, som har besluttet at deltage i licitationen, idet adgangen til at afgive tilbud ved licitation ikke giver vished for at få tildelt kontrakten (jf. præmis 54 og 55 ovenfor, samt generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Développement SA og Clemessy mod Kommissionen, Sml. s. 1908, på s. 1912).

76 Er en af de bydende derimod før tildelingen af den pågældende kontrakt til vinderen af udbuddet af den ordregivende institution blevet tilskyndet til på forhånd at foretage uigenkaldelige investeringer, således at grænserne for de økonomiske risici, som normalt er forbundet med de pågældende aktiviteter, nemlig afgivelse af bud, overskrides, kan Fællesskabet pådrage sig et ansvar uden for kontraktforhold (jf. herved Sofrimport-dommen, præmis 28 og 29).

77 I den foreliggende sag står det fast, at Parlamentet ved Candidi den 4. december 1995 tog initiativ til telefonisk at meddele sagsøgeren, at Det Rådgivende Udvalg samme dag havde afgivet positiv udtalelse om den anvisningsberettigedes forslag om at tildele sagsøgeren kontrakten. Det fremgår af Candidi's vidneforklaring, at dette initiativ ikke er i overensstemmelse med den normale procedure, idet Parlamentet normalt færdiggør kontrakten, inden der etableres kontakt med den vindende virksomhed. Men i den foreliggende sag skulle det nye selskab kunne levere sine ydelser allerede fra begyndelsen af januar 1996, hvorfor det var nødvendigt i al hast at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå afbrydelser i serviceydelsen. Candidi har i øvrigt bekræftet, at der på det tidspunkt, hvor han tog kontakt med sagsøgeren, ikke var noget der tydede på, at den endelige beslutning ville gå sagsøgeren imod.

78 Denne version af de faktiske omstændigheder svarer endvidere til Lahousse's vidneforklaring. Hun har nemlig bekræftet, at den bydende virksomhed skulle være funktionsklar allerede den 1. januar 1996. Følgelig skulle sagsøgeren, som havde vundet det omtvistede udbud, træffe forberedelser til at kunne opfylde kontrakten fra den 1. januar 1996. Ifølge Lahousse havde Præsidiets medlemmer på et møde den

11. december 1995 rejst spørgsmålet om integriteten hos sagsøgerens ledere, hvilket spørgsmål blev drøftet under mødet den 13. december 1995. Senere iværksatte en lang række chauffører en omfattende informationskampagne vedrørende sagsøgerens evne til at opfylde den pågældende kontrakt. Dette medførte en afbrydelse af proceduren mellem december 1995 og maj 1996. Derfor modtog administrationen først i maj 1996 de nøjagtige instrukser fra myndighederne med hensyn til, hvorledes den skulle forholde sig til det omtvistede udbud.

- 79 Heraf følger, at såvel Parlamentet som sagsøgeren i begyndelsen af december 1995 troede, at det var sagsøgeren, der skulle opfylde kontrakten fra den 1. januar 1996. Selv om sagsøgeren således ikke udtrykkeligt er blevet opfordret til at foretage de nødvendige investeringer for at være i stand til at levere den ønskede ydelse fra den 1. januar 1996, står det i betragtning af sagens omstændigheder klart, at sagsøgeren ved at foretage disse investeringer har handlet på en rimelig og realistisk måde for at opfylde Parlamentets krav. Det bestrides nemlig ikke, at sagsøgeren for at kunne levere de pågældende ydelser fra den 1. januar 1996 måtte træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på kontraktens opfyldelse umiddelbart efter modtagelsen af Candidi's oplysninger den 4. december 1995. Dette bekræftes endvidere af, at Parlamentets tjenestemænd ikke reagerede på sagsøgerens skrivelse af 12. december 1995. Denne skrivelse omhandlede bl.a. visse investeringer, der skulle foretages som følge af den nødsituation, som Parlamentet befandt sig i (jf. præmis 7 ovenfor).

- 80 Under disse omstændigheder kan Parlamentet ikke påberåbe sig en retspraksis, ifølge hvilken en fejlagtig fortolkning af en bestemmelse ikke i sig selv udgør en tjenstlig fejl (jf. Richez-Parise-dommen, Kohll-dommen og Burban-dommen af 20.6.1990). Denne retspraksis, som vedrører sager anlagt af tjenestemænd, der har modtaget fejlagtige oplysninger om deres vedtægtsmæssige rettigheder, kan ikke anvendes på den foreliggende sag. En simpel fejlagtig oplysning om fortolkningen af visse vedtægtsbestemmelser kan ikke sammenlignes med en situation, hvor Parlamentet har bibragt den formodede medkontrahent en overbevisning om, at virksomheden ville få tildelt en kontrakt, og derudover har tilskyndet denne virksomhed til at foretage uigenkaldelige investeringer.

- 81 Parlamentet kan heller ikke hævde, at sagsøgeren som en af de bydende i udbuddet under alle omstændigheder skulle være klar til at opfylde kontrakten og derfor skulle råde over den hertil krævede infrastruktur. I denne forbindelse må man lægge vidneforklaringerne fra sagsøgerens repræsentanter til grund. Ifølge disse forklaringer omfattede den pågældende kontrakt ca. 40 biler med chauffører og var meget omfattende og af stor betydning for sagsøgerens virksomhed. Det burde have været klart for Parlamentet, at sagsøgeren som ny leverandør af de ønskede ydelser ikke kunne være klar til at opfylde kontrakten uden væsentlige investeringer.
- 82 I modsætning til, hvad Parlamentet har hævdet, blev sagsøgerens overbevisning om, at virksomheden ville få tildelt kontrakten, ikke fjernet under det møde, som virksomhedens repræsentanter deltog i den 13. december 1995 i Strasbourg. På dette møde drejede diskussionen sig nemlig om sandfærdigheden af visse rygter og presseartikler vedrørende virksomhedens ledes hæderlighed, men ikke om, hvorvidt virksomheden ville få tildelt den pågældende kontrakt. Tilsyneladende blev dette hæderlighedsspørgsmål afklaret samme dag. Det fremgår af vidneforklaringen fra Heuzer, der er sagsøgerens repræsentant, at Hautot og Heuzer selv på deres vej tilbage fra Strasbourg telefonisk af Candidi fik besked om, at hæderlighedsspørgsmålet var afklaret. Denne oplysning, som ikke bestrides af Parlamentet, bekræftes i øvrigt af Feidt's interne notits af samme dag (jf. præmis 9 ovenfor), hvoraf fremgår, at påstandene om sagsøgerens ledes manglende hæderlighed var ganske ubegrundede, og hvori Feidt anmoder generalsekretæren om tilladelse til hurtigst muligt at indgå kontrakten med virksomheden.
- 83 Det fremgår således af sagens akter, at det først var nogle dage efter mødet den 13. december 1995, at Parlamentet besluttede ikke at tildele sagsøgeren kontrakten fra den 1. januar 1996, men at tildele kontrakten midlertidigt til selskab A, som var part i den foregående kontrakt.

- 84 Feidt forelagde således den 19. december 1995 Det Rådgivende Udvalg et forslag om forlængelse med en måned af kontrakten med selskab A. Det fremgår af referatet af Det Rådgivende Udvalgs møde (jf. præmis 10 ovenfor), at Parlamentet ikke kunne nå at træffe de interne beslutninger, der gjorde det muligt at underskrive kontrakten med sagsøgeren, før udgangen af 1995, og at der ville blive indgået en kontrakt for perioden fra den 1. til den 31. januar 1996 med selskab A (hvilket skete den 5.1.1996). Ved denne lejlighed opfordrede Det Rådgivende Udvalg endvidere den anvisningsberettigede til at træffe alle foranstaltninger, for at sagsøgeren kunne underskrive kontrakten så hurtigt som muligt.
- 85 Hautot har herved uden at blive modsagt af Parlamentet på dette punkt forklaret, at ingen i Parlamentet havde taget kontakt med ham for at informere ham om, at kontrakten midlertidigt var tildelt et andet selskab for perioden fra den 1. til den 31. januar 1996. Det var således Hautot selv, der kort før jul opdagede, at Parlamentet midlertidigt havde tildelt kontrakten til selskab A. Hertil bemærkes, at den ordregivende enhed på alle stadier i en udbudsprocedure skal overholde såvel princippet om ligebehandling af tilbudsgivere som princippet om gennemsigtighed (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 54). Et selskab, der på meget nært hold har været impliceret i en udbudsprocedure, og som endog er blevet betragtet som vinder af udbuddet, skal derfor straks nøje informeres om hele procedurens forløb. Parlamentet skulle således inden jul 1995 have meddelt sagsøgeren de nøjagtige grunde til, at det ikke var sagsøgeren, der fik tildelt kontrakten fra den 1. januar 1996, selv om dette oprindelig havde været planen.
- 86 Det følger af det ovenfor anførte, at Parlamentet dels har skabt en berettiget forventning hos sagsøgeren ved at tilskynde selskabet til at tage en risiko ud over den, de bydende i en udbudsprocedure normalt løber, dels har undladt at informere sagsøgeren om en væsentlig ændring i forløbet af udbudsproceduren.

- 87 Det er herved ikke nødvendigt at afgøre, om Parlamentets tjenestemænd har handlet forsvarligt. Som ordregivende myndighed i et udbud skal Parlamentet indtage en sammenhængende og konsekvent holdning over for de bydende. At flere administrative eller politiske organer i Parlamentet har været indblandet i sagen, kan således ikke begrunde Parlamentets manglende opfyldelse af forpligtelserne over for sagsøgeren.
- 88 Heraf følger, at Parlamentet har begået en fejl, hvorved Fællesskabet har pådraget sig et ansvar uden for kontraktforhold.

### *Tabene og årsagsforbindelsen*

#### Parternes argumenter

- 89 Sagsøgeren påstår at have lidt følgende tab:
- a) omkostninger og udgifter, som selskabet har afholdt, fordi det var overbevist om at få tildelt kontrakten; omkostningerne/udgifterne fordeler sig som følger, jf. de fakturaer, der er vedhæftet replikken:
- omkostninger ved at reservere Parlamentet den aktive bilpark fra den 1. januar 1996 til den 31. marts 1996 samt forsikringer, i alt 36 biler: 3 272 545 BEF (inkl. moms)
  - parkeringsudgifter for perioden fra den 1. januar 1996 til den 31. marts 1996 for 36 biler: 635 105 BEF (inkl. moms)

- omkostninger ved ophævelse af kontrakt for 25 biler: 1 146 980 BEF (inkl. moms)
  
- telefonudgifter (GSM): 424 480 BEF
  
- b) udgifter til tilrettelæggelsen af kontrakten, konsulenter og diverse: 886 600 BEF, fordelt som følger:
  - udarbejdelse af kontrakt, feasibility-undersøgelse og analyser: 131 325 BEF
  
  - assistance og databehandling, afgivelse af bud og assistance fra en konsulent i organisation: 181 500 BEF (inkl. moms)
  
  - forberedelse af og forhandling om bilpark, telefonaftale og parkeringsudgifter: 124 963 BEF
  
  - transport- og repræsentationsomkostninger (skønsmæssigt fastsat): 150 000 BEF
  
  - sekretariatsomkostninger (skønsmæssigt fastsat): 52 000 BEF
  
  - telefax, telefon, administration, kopimaskine og printer (skønsmæssigt fastsat): 100 000 BEF

- ansættelsesomkostninger, udgifter til lægetjeneste, uddannelse (udarbejdelse af kontrakter, leje af mødelokale) og chaufførprojekter: 200 000 BEF
- honorar til Hautot, som alene beskæftigede sig med udbuddet og derefter med Parlamentets kontrakt fra oktober 1995 til den 30. juni 1996: 540 000 BEF

c) anslået tab af fortjeneste over fem år (treårig kontrakt med mulighed for to forlængelser med 12 måneder): 10 000 000 BEF.

<sup>90</sup> Sagsøgeren har endvidere anført, at Parlamentets ansvarspådragende adfærd har påført selskabet et ikke-økonomisk tab. Sagsøgeren har forklaret, at selskabet, da det var overbevist om, at det ville få tildelt kontrakten, indgik forpligtelser ikke alene over for sine aktionærer, men også over for tredjemand i forventning om ekspansion og forretningsmæssig succes. De meget uklare omstændigheder, der forelå, da beslutningen om ikke at tildele selskabet kontrakten blev truffet (rygter om selskabets solvens og kreditværdighed, om serviceydelsernes kvalitet og om aktionærernes og/eller ledernes pålidelighed), blev udbredt i det meget lukkede og snævre transportmiljø i Belgien og ikke mindst i Bruxelles.

<sup>91</sup> Sagsøgeren finder, at dette ikke-økonomiske tab skønsmæssigt bør ansættes til 5 000 000 BEF, hvilket beløb sagsøgeren forbeholder sig ret til at forhøje eller nedsætte.

<sup>92</sup> Sagsøgeren har i øvrigt hævdet, at hvis selskabet ikke på en eller anden måde var sikker på at få tildelt kontrakten, ville det aldrig have investeret de beløb, der blev brugt for at igangsætte de lovede ydelser. Den af retspraksis krævede årsagsforbindelse mellem den påståede ansvarspådragende handling og de hævdede tab foreligger derfor. Hertil kommer, at de særdeles negative rygter, der på et tidspunkt var i omløb om selskabet, ikke havde vakt genklang eller fået nogen som helst følger for selskabets image og ry, såfremt kontrakten i sidste instans var blevet gennemført og/eller indgået på normal vis.

- 93 Parlamentet finder, at sagsøgeren blot påberåber sig forskellige tabsposter uden at fremlægge det mindste bevis på, at selskabet virkelig har lidt de påståede tab. Parlamentet har tilføjet, at sagsøgeren ikke har bevist, at de fremlagte fakturaer vedrører udgifter afholdt som led i de påståede forretningsforbindelser mellem sagsøgeren og Parlamentet.
- 94 Endvidere har Parlamentet bestridt, at det skal betale sagsøgeren noget som helst som godtgørelse for et påstået ikke-økonomisk tab. Dels har sagsøgeren ikke på nogen måde godtgjort, at selskabets rygte har lidt skade, dels har sagsøgeren ikke noget bevis på, at det var Parlamentet, der stod bag eller deltog i den spredning af rygterne, som selskabet har påberåbt sig til støtte for sin påstand.
- 95 Parlamentet har endelig anført, at der på ingen måde er tale om en årsagsforbindelse mellem den påståede ansvarspådragende handling og de hævdede tab, idet sagsøgeren allerede den 13. december 1995 på mødet i Strasbourg var blevet oplyst om, at Det Rådgivende Udvalgs udtalelse kun havde rådgivende værdi, og at Parlamentet forbeholdt sig sin endelige beslutning om tildelingen af kontrakten. Parlamentet har tilføjet, at de omkostninger, sagsøgeren har afholdt med henblik på forberedelse og gennemførelse af kontrakten, samt den tabte fortjeneste under ingen omstændigheder kan kræves erstattet, da sagsøgeren ikke har bevist, at den første kontrakt faktisk var blevet tildelt selskabet.

#### Rettens bemærkninger

- 96 I den foreliggende sag er det fastslået, at Fællesskabet ved Parlamentets adfærd har pådraget sig et ansvar uden for kontraktforhold, men ikke i kontraktforhold. Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke gøre krav på erstatning for tabt fortjeneste, da dette vil være ensbetydende med, at en kontrakt, der aldrig har eksisteret, får virkning.



- 97 Endvidere fremgår det af artikel 4 i de almindelige betingelser, at den ordregivende institution ikke er pligtig at yde nogen godtgørelse til tilbudsgivere, hvis bud ikke er blevet accepteret. Heraf følger, at de udgifter og omkostninger, en tilbudsgiver har afholdt for at deltage i et udbud, ikke kan betragtes som et tab, der kan erstattes (jf. Rettens dom af 29.10.1998, sag T-13/96, TEAM mod Kommissionen, Sml. II, s. 4073, præmis 71). I den foreliggende sag har sagsøgeren ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at fravige dette princip. Der kan således ikke gives sagsøgeren medhold i påstanden om erstatning for omkostningerne ved udarbejdelsen af budet.
- 98 Tilbage står spørgsmålet om, hvilket tab der er forbundet med de investeringer, sagsøgeren har foretaget som følge af den den 4. december 1995 modtagne oplysning om, at Det Rådgivende Udvalg havde afgivet positiv udtalelse til fordel for sagsøgeren.
- 99 Med hensyn hertil fremgår det af sagens akter, at sagsøgeren efter at have modtaget denne oplysning straks iværksatte de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af kontrakten. I en skrivelse dateret den 5. december 1995 har Hautot nemlig anført følgende: »Jeg vil tage mig af hele ansættelsesarbejdet [...] samt alle arbejds møder med [Parlamentet] [...] [Heuzer] og hans assistenter vil stå for tilvejebringelsen af de nødvendige biler [...] Jeg anmoder alle om at gøre den nødvendige indsats for at få en velsmurt organisation op at stå fra den 1.1.1996 [...]«. Endvidere hedder det i en skrivelse af 6. december 1995 fra Budget Rent a Car: »[...] på Deres udtrykkelige anmodning bekræfter vi, at vi vil foretage den officielle bestilling og derefter sørge for indregistrering af de ønskede biler for året 1996 [...] for at undgå dobbeltarbejde erindrer vi Dem endvidere om, at vi er i færd med at anskaffe den telekommunikationsinfrastruktur (GSM), De skal bruge under driften.«
- 100 Sagsøgeren har endvidere i sin skrivelse af 12. december 1995 gjort rede for de foranstaltninger, selskabet havde truffet for at opfylde Parlamentets krav om en hurtig indsats. Sagsøgeren har således i denne skrivelse nævnt leasingaftalerne for biler og GSM-abonnementerne samt ansættelsen af chauffører og opfyldelsen af forskellige formaliteter i den forbindelse (lægeundersøgelse, socialsikring, skat) (jf. præmis 7 ovenfor).

- 101 Det følger heraf, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem ovennævnte investeringer og telefonsamtalen af 4. december 1995.
- 102 Hertil kommer, at sagsøgeren ikke har handlet uforsigtigt i forbindelse med disse investeringer. For det første er det tidligere blevet fastslået, at sagsøgeren efter mødet den 13. december 1995 i Strasbourg stadig var overbevist om, at selskabet ville få tildelt kontrakten (jf. præmis 82 ovenfor). For det andet har Parlamentet ikke påberåbt sig noget argument, der sætter spørgsmålstegn ved sandfærdigheden af sagsøgerens repræsentanters version af begivenhederne, som blev afgivet under ed, og ifølge hvilken alle de i skrivelsen af 12. december 1995 omhandlede investeringer var blevet iværksat i december 1995. For det tredje fremgår det af vidneforklaringerne fra Parlamentets tjenestemænd, at sagsøgeren ikke blev informeret om, at selskabet muligvis ikke i sidste instans ville få tildelt kontrakten (jf. præmis 82-85 ovenfor).
- 103 Det er klart, at det sagsøgende selskab, da det ikke klart var blevet informeret om, at det ikke ville få kontrakten, ikke havde nogen grund til at annullere de allerede indgåede kontrakter i de første måneder af 1996. Opmærksomheden henledes her på referatet af mødet den 19. december 1995, hvori Det Rådgivende Udvalg afgav positiv udtalelse med hensyn til indgåelse af en kontrakt fra den 1. januar 1996 til den 31. januar 1996 med selskab A, og samtidig opfordrede den anvisningsberetigede til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at få kontrakten med sagsøgeren underskrevet så hurtigt som muligt. Dette bekræfter, at Parlamentet selv på dette stadium havde til hensigt at tildele sagsøgeren kontrakten.
- 104 I betragtning af det ovenfor anførte kan sagsøgeren kræve erstatning for de tab, der er anført i præmis 89, litra a), »omkostninger og udgifter, som selskabet har afholdt, fordi det var overbevist om at få tildelt kontrakten«, samt litra b), »ansættelsesomkostninger, udgifter til lægetjeneste, uddannelse og chaufførprojekter« samt »forberedelse af og forhandling om bilpark, telefonaftale og parkeringsudgifter«.

- 105 I denne forbindelse må Parlamentets argument om, at sagsøgerens fakturaer ikke viser, at udgifterne er afholdt som led i deres forretningsforbindelser, forkastes. Der foreligger intet i sagens akter, der gør det muligt at afvise, at disse fakturaer vedrører foranstaltninger, som sagsøgeren har truffet for at afhjælpe den nødsituation, som Parlamentet befandt sig i, hvilke foranstaltninger allerede er beskrevet i sagsøgerens skrivelse af 12. december 1995.
- 106 Det fremgår imidlertid af de af sagsøgeren fremlagte akter, at GSM-abonnementet (424 450 BEF) dækker perioden fra den 19. januar 1996 til den 18. oktober 1996. At abonnementet først begyndte at løbe den 19. januar 1996 skyldes et salgsfremstød omfattende et gratis abonnement i en vis periode. Retten finder det rimeligt at begrænse de abonnementsudgifter, der kan kræves erstattet, til dem, der vedrører perioden fra den 19. januar 1996 til den 31. marts 1996. Da sagsøgeren ikke opsagde sit abonnement ved udgangen af marts 1996, hvor selskabet burde være klar over, at det var meget muligt, at det ikke ville få tildelt kontrakten, må selskabet selv bære de senere udgifter. De udgifter til GSM-abonnement inklusive det hypotetiske kontraktbrudsgebyr, der kan kræves erstattet, kan således fastsættes til 200 000 BEF.
- 107 Da Parlamentet ikke har bestridt nøjagtigheden af de beløb, som sagsøgeren har krævet, må sagsøgerens tab vurderes på grundlag af de af sagsøgeren oplyste tal (jf. præmis 89 ovenfor). Således beløber sagsøgerens tab sig til i alt 5 579 593 BEF (inkl. moms). Da den moms, som selskabet har betalt, imidlertid kan refunderes og derfor ikke bebyrder sagsøgeren, kan momsbeløbet ikke medregnes ved opgørelsen af tabene. Udgangspunktet må derfor være de påståede beløb, ekskl. moms, det vil ifølge sagsøgerens fakturaer sige 1 875 000 BEF + 829 583 BEF for leje af biler, 947 917 BEF for kontraktbrud, 524 880 BEF for parkeringspladser og 103 275 BEF for biltelefoner. Hertil kommer GSM-abonnementerne, der tidligere er vurderet til 200 000 BEF, samt det skønsmæssigt fastsatte beløb til ansættelse af chauffører på 200 000 BEF. Sagsøgerens materielle tab beløber sig således samlet til 4 680 655 BEF.

- 108 I betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag skal der også ydes en godtgørelse for det ikke-økonomiske tab, som sagsøgeren har lidt. Ganske vist har sagsøgeren hverken bevist, at selskabets gode navn og rygte har lidt skade, eller godtgjort, at Parlamentet var ansvarligt for denne skade. Det fremgår dog af oplysningerne i sagen, at selv om sagsøgeren allerede i december 1995 traf forberedelser til afhjælpning af den nødsituation, som Parlamentets tjenestemænd havde beskrevet, blev sagsøgeren først den 19. juni 1996 bekendt med, at selskabet ikke ville få tildelt kontrakten (jf. præmis 19 ovenfor). Under disse omstændigheder har Parlamentet ved ikke at forelægge sagsøgeren nogen af oplysningerne om udbudsprocedurens forløb — oplysninger, som sagsøgeren flere gange havde rykket for — placeret selskabet i en situation præget af usikkerhed og tvunget det til at træffe overflødige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe ovennævnte nødsituation.
- 109 Retten finder det følgelig rimeligt at fastsætte det af sagsøgeren lidt økonomiske og ikke-økonomiske tab til et samlet beløb på 5 000 000 BEF.

### Sagens omkostninger

- 110 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har tabt sagen og sagsøgeren nedlagt påstand om, at Parlamentet pålægges sagens omkostninger, bør Parlamentet betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

### RET TEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Europa-Parlamentet betaler sagsøgeren et beløb på 5 000 000 BEF.

2) Dette beløb forrentes med 8% p.a. regnet fra datoen for dommens afsigelse, indtil betaling sker.

3) Europa-Parlamentet bærer sine egne samt sagsøgerens omkostninger.

Lindh

Lenaerts

Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1998.

H. Jung

P. Lindh

Justitssekretær

Afdelingsformand