

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)
9. juli 1999 *

I sag T-231/97,

New Europe Consulting Ltd, Dublin,

Michael P. Brown, direktør for New Europe Consulting Ltd, med bopæl i Ballinasloe, grevskabet Galway (Irland),

ved advokaterne Alberic De Roeck og Benjamin De Roeck, Lange Lozanastraat, 2, Antwerpen (Belgien),

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-José Jonczy og Maurits Lugard, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om erstatning for den skade, sagsøgerne hævder at have lidt som følge af den forsømmelige adfærd, Kommissionen har udvist over for dem inden for rammerne af PHARE-programmet,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler og sagens faktiske omstændigheder

- 1 PHARE-programmet, der er indført i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3906/89 af 18. december 1989 om økonomisk bistand til Republikken Ungarn og Folkerepublikken Polen (EFT L 375, s. 11), som ændret, med henblik på udvidelse af den økonomiske bistand til andre lande i Central- og Østeuropa, ved Rådets forordning (EØF) nr. 2698/90 af 17. september 1990 (EFT L 257,

- s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 3800/91 af 23. december 1991 (EFT L 357, s. 10), Rådets forordning (EØF) nr. 2334/92 af 7. august 1992 (EFT L 227, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 1764/93 af 30. juni 1993 (EFT L 162, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 1366/95 af 12. juni 1995 (EFT L 133, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 463/96 af 11. marts 1996 (EFT L 65, s. 3) og Rådets forordning (EØF) nr. 753/96 af 22. april 1996 (EFT L 103, s. 5), er rammen om Det Europæiske Fællesskabs kanalisering af økonomisk bistand til landene i Central- og Østeuropa med henblik på at iværksætte aktioner for at støtte den igangværende økonomiske og sociale reformproces i de pågældende lande.
- 2 New Europe Consulting Ltd (herefter »NEC« eller »det sagsøgende selskab«) har siden 1991 gennemført en række rådgivningsprojekter vedrørende virksomhedsledelse inden for rammerne af PHARE-programmet. Den anden sagsøger, Michael P. Brown, er direktør for NEC.
 - 3 I 1994 blev NEC udvalgt til at gennemføre et uddannelsesprogram for bestyrelsesformænd i Ungarn («Board Chairman Training Programme«).
 - 4 Den 27. marts 1995 fik Kommissionen tilsendt en rapport fra Szopko, en embedsmand under den ungarske regering, og Ravanel, der var koordinator af projektet i Ungarn. Det fremgik af rapporten, at NEC var stødt på visse problemer i forbindelse med den generelle gennemførelse af programmet.
 - 5 Den 12. april 1995 tilstillede den tjenestemand ved Kommissionen, der var ansvarlig for programmet, koordinatorerne af programmet i Polen, Den Tjekkiske Republik, Ungarn og Rumænien, et telefax (herefter »det omtvistede telefax«), hvori han anførte, at »selv om NEC afgav meget interessante tilbud og gennemførte tilfredsstillende uddannelsesprogrammer, frembød selskabet ikke det minimum af økonomisk garanti, som var nødvendigt, for at det kunne anses for en pålidelig samarbejdspartner«. Det blev præciseret, at NEC i forbindelse med gennemførelsen af en kontrakt i Ungarn »konsekvent ikke havde betalt sine leverandører, således at Kommissionens ansatte i Ungarn uophørligt blev præsenteret for berettigede krav fra de ungarske myndigheders side«. Da Kommissionen havde bragt i erfarings, at NEC påtænkte at udvide sine aktiviteter

til også at omfatte andre lande i Østeuropa, henstillede tjenestemanden indtrængende, at koordinatorene ikke tog tilbud fra NEC i betragtning, således at man kunne undgå problemer, der kunne skade PHARE-programmets omdømme. Endelig anmodede han dem om at lade hans meddelelse gå videre til alle, der beskæftigede sig med kurser i virksomhedsledelse.

6 Herefter blev NEC ikke udvalgt til nogen af de projekter, der indgik i PHARE-programmet, bortset fra et program vedrørende omstrukturering af virksomheder og udvikling af den private sektor i Rumænien («Entreprise restructuring and private sector development program»), hvor selskabet var underleverandør, mens selve programmet blev gennemført under Dublins universitets auspicer.

7 Brown, som i mellemtiden var blevet bekendt med det omtvistede telefax, havde rettet en række henvendelser til Kommissionen om et møde og om, at der blev iværksat en undersøgelse. Den 29. januar 1996 lykkedes det ham endelig at få et møde med den ansvarlige for de horisontale programmer under Generaldirektoratet Eksterne Forbindelser: Europa og De Nye Uafhængige Stater, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Kommissionens Delegationer (GD IA). Herfra blev der den 11. april 1996 sendt et nyt telefax (herefter »det berigtigende telefax«) til alle Den Europæiske Unions delegationer, hvori det hed, at det efter en undersøgelse havde vist sig, at der ikke var nogen omstændigheder, der havde kunnet begrunde den alvorlige ordlyd af det omtvistede telefax, hvilket ifølge direktoratet havde betydet, at det sagsøgende selskab var blevet opført på en »sort liste«. Den ansvarlige tjenestemand ønskede følgelig at justere Kommissionens opfattelse af NEC og henstillede, at selskabet ikke længere var udelukket fra de forkortede lister. Han tilføjede, at »inden der underskrives en kontrakt [med NEC] eller andre mindre virksomheder, bør de problemer, der vedrører de til rådighed værende midler, drøftes, når de opstår, og inden de medfører, at et bestemt projekt ikke kan gennemføres som planlagt«.

8 Det sagsøgende selskab var af den opfattelse, at uanset den således foretagne berigtigelse var selskabet fortsat med urette afskåret fra at deltage i projekter i forbindelse med programmet, og det tog derfor på ny kontakt med Kommissionen. Ved telefax af 16. april 1997 svarede Kommissionen, at da selskabets problemer i Ungarn var blevet løst, var der for Kommissionen ingen grund til, at selskabet var afskåret fra programmerne, og den tilføjede, at der ikke fandtes nogen sort liste, som selskabet var opført på.

Retsforhandlinger

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. august 1997 har sagsøgerne anlagt nærværende erstatningssøgsmål.

- 10 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse er parterne blevet opfordret til før retsmødet at svare skriftligt på en række spørgsmål og at fremlægge visse dokumenter.

- 11 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. marts 1999.

Parternes påstande

- 12 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgerne medhold.

- Kommissionens tilpligtes at betale sagsøgerne erstatning på i alt 4 100 000 EUR med tillæg af påløbne renter fra tidspunktet for den skadegørende handling, dvs. den 12. april 1995, og med tillæg af renter efter loven fra det tidspunkt, hvor der afsiges dom, heraf
 - 1 mio. EUR til NEC for det økonomiske tab, selskabet har lidt, og 3 mio. EUR for krænkelser af selskabets omdømme
 - 100 000 EUR til Michael P. Brown for den ikke-økonomiske skade, han har lidt.
- Kommissionen pålægges desuden at rehabilitere det sagsøgende selskab derved, at den rundsender en skrivelse til alle de berørte personer i Kommissionen og til de enheder, der forvalter PHARE-programmet i Central- og Østeuropa, og hvori den gengiver konklusionen af den dom, der afsiges.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Erstatningspåstandene

Parternes argumenter

- 14 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Fællesskabet i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), der omhandler Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, erstatter den skade, der er forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udførelsen af deres hverv.
- 15 Sagsøgerne har for det første anført, at i og med, at Kommissionen alene på grundlag af Ravel's udsagn fremsendte det omtvistede telefax til alle, der var ansvarlige for kurser i virksomhedsledelse inden for PHARE-programmet, har den tilsidesat en række fællesskabsretlige principper, herunder navnlig proportionalitetsprincippet. Ved at sende det nævnte telefax uden at underrette sagsøgerne om de anklager, der var rettet mod dem, og også uden at foretage indgående undersøgelser har Kommissionen tilsidesat sagsøgernes ret til at blive hørt, ligesom den har tilsidesat sin omsorgspligt og pligten til at foretage en passende afvejning af de involverede interesser. Kommissionen har derfor tilsidesat princippet om god forvaltningsskik.
- 16 Det omtvistede telefax har forvoldt en uoprettelig skade på NEC's omdømme og på selskabets aktiviteter og driftsresultater.
- 17 Denne skade er en umiddelbar følge af Kommissionens adfærd, idet sagsøgerne fra det tidspunkt, hvor det omtvistede telefax blev rundsendt, blev udelukket fra alle de PHARE-projekter, som sagsøgerne havde tilkendegivet at være interesseret i. At der er årsagsforbindelse mellem denne retsstridige adfærd og den skade, sagsøgerne har lidt, bevises navnlig af, at sagsøgerne efter udsendelsen af det omtvistede telefax kun er blevet udvalgt til at medvirke i et projekt, når de indgav et bud under Dublins universitets auspicer.

- 18 For det andet har Kommissionen ifølge sagsøgerne udvist en åbenbar mangel på omhu. Selv om Kommissionen var helt klar over den begåede fejl, tog det over et år, før den berigtigede fejlen.
- 19 Sagsøgerne har for det tredje anført, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom den foretagne berigtigelse ikke har haft nogen effekt. Sagsøgerne havde en berettiget forventning om, at berigtigelsen ville have en vis effekt, og de ventede derfor længe, inden de iværksatte retslige skridt. Dette har tilføjet dem yderligere skade.
- 20 Kommissionen har gjort gældende, at ingen af de tre betingelser for, at traktatens artikel 215, stk. 2, finder anvendelse, er opfyldt i den foreliggende sag.
- 21 For det første har hverken Kommissionen eller nogen af dens tjenestemænd udvist en retsstridig adfærd. Under de i sagen foreliggende omstændigheder var det omtvistede telefax, der var baseret på en skriftlig klage fra en betydende ungarsk regeringsmyndighed og fra den koordinator, der var ansvarlig for projektet, fuldt ud berettiget. Kommissionen handlede følgerig ansvarligt og i overensstemmelse med de opgaver, der påhviler den i henhold til PHARE-programmet, idet den øjeblikkeligt traf en foranstaltning, som skulle forebygge enhver mulig skade for programmets omdømme og forhindre økonomiske problemer for de øvrige projekter i Central- og Østeuropa. Kommissionen har tilføjet, at eftersom den fæstede lid til de udsagn, projektkoordinatoren og den ungarske regeringsembudsmand var fremkommet med, havde den ikke fundet anledning til selv at foretage en undersøgelse, inden den rundsendte det omtvistede telefax.
- 22 Desuden er det nævnte telefax ikke en uforholdsmæssig foranstaltning, idet den tvivl, der var med hensyn til NEC's finansielle styring, var tilstrækkelig alvorlig til at kunne begrunde en generel »advarsel«.

- 23 Kommissionen har desuden anført, at i den foreliggende sag er der ingen bestemmelser og ingen retlige principper, hvorefter Kommissionen var forpligtet til at høre sagsøgerne. De kan følgelig ikke med føje påberåbe sig, at deres ret til at blive hørt er tilsidesat.
- 24 Endelig har Kommissionen påpeget, at den under alle omstændigheder ikke kan hæfte for indholdet af den skrivelse, der er tilstillet den af et uafhængigt regeringsorgan og af en ligeledes uafhængig lokal projektkoordinator.
- 25 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at sagsøgerne ikke har lidt nogen skade, eftersom virksomheder efter en ordning med offentligt udbud som f.eks. PHARE-programmet ikke kan være sikre på at få tildelt en bestemt kontrakt. Sagsøgerne ville følgelig kun kunne kræve erstatning med hensyn til specifikke kontrakter, hvor udbudsproceduren allerede var vidt fremskreden, og hvor sagsøgerne ville være sikre på at få en sådan kontrakt. Dette har de imidlertid ikke bevist.
- 26 Navnlig giver den omstændighed, at sagsøgerne i to år har været tilknyttet forberedelsen af et projekt i Den Tjekkiske Republik, dem ikke ret til at få tildelt den pågældende kontrakt. I den sag blev de indkomne bud vurderet i overensstemmelse med de gældende regler, og buddet fra en anden virksomhed fandtes i højere grad at svare til udbudsbetingelserne.
- 27 For det tredje er der ikke årsagsforbindelse mellem Kommissionens adfærd og den skade, sagsøgerne hævder at have lidt. Det forhold, at sagsøgerne ikke fik tildelt kontrakter, er efter Kommissionens opfattelse enten en følge af, at der har været mere konkurrencedygtige bud end deres, eller af de synspunkter, de lokale og helt uafhængige koordinatore af PHARE-projekterne er fremkommet med.

- 28 Kommissionen har endelig anført, at den tilbagekaldte sin »advarsel« den 11. april 1996. Følgelig kan Kommissionen ikke hæfte for en skade, sagsøgerne måtte have lidt efter dette tidspunkt.

Rettens bemærkninger

- 29 Ifølge fast retspraksis forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem adfærden og den påberåbte skade (jf. Rettens dom af 15.9.1998, sag T-54/96, Oleifici Italiani og Fratelli Rubino mod Kommissionen, Sml. II, s. 3377, præmis 66).

Spørgsmålet, om Kommissionens adfærd har været retsstridig

- 30 Sagsøgerne har påtalt to forskellige handlinger fra Kommissionens side, nemlig dels udsendelsen af det omtvistede telefax, hvilket er sket, uden at der er foretaget en undersøgelse, og uden at sagsøgerne er blevet hørt, dels den forsinkede udsendelse af en berigtigelse.

- 31 Til støtte for sagsøgernes anbringender vedrørende udsendelsen af det omtvistede telefax har sagsøgerne for det første påberåbt sig den manglende omhu, Kommissionen generelt har udvist, idet den ikke blot har undladt at indlede en undersøgelse, men heller ikke har hørt sagsøgerne, og for det andet, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet den ikke burde have reageret øjeblikkeligt på den modtagne rapport ved at afsende et advarende telefax til koordinatorene af PHARE-programmet uden at foretage nogen form

for kontrol. Retten finder, at sagsøgerne med disse tilsyneladende forskellige anbringender reelt har påtalt en og samme adfærd, som efter deres opfattelse udgør en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

- 32 De kontrakter, som finansieres af PHARE-programmet, må anses for nationale kontrakter, der udelukkende binder modtagerstaten og den pågældende erhvervsdrivende (jf. Rettens dom af 26.10.1995, sag T-185/94, Geotronics mod Kommissionen, Sml. II, s. 2795, præmis 31, og Domstolens dom af 22.4.1997, sag C-395/95 P, Geotronics mod Kommissionen, Sml. I, s. 2271, præmis 12).
- 33 Derimod har Kommissionen ansvaret for finansieringen af projekterne. Følgelig kan det ikke udelukkes, at handlinger eller adfærd fra Kommissionens, dens tjenestegrenes eller enkelte ansattes side i forbindelse med tildelingen eller udførelsen af projekter, der finansieres af PHARE-programmet, har påført tredjemand et tab (jf. dommen af 26.10.1995 i sagen Geotronics mod Kommissionen, præmis 39).
- 34 Det må herefter undersøges, om Kommissionen har begået en fejl, som kan pådrage Fællesskabet ansvar i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2.
- 35 Det er ubestridt, at Kommissionen ikke har foretaget nærmere undersøgelser vedrørende de anklagende udtalelser, der var indeholdt i rapporten fra Szopko og Ravel, hverken før eller efter udsendelsen af det omtvistede telefax af 12. april 1995, og at det berigtigende telefax af 11. april 1996 bygger på undersøgelser, som M. Brown ved en række lejligheder anmodede Kommissionen om at foretage, efter at han ved et tilfælde havde opdaget, at det omtvistede telefax var blevet udsendt.
- 36 Kommissionen har begrundet sin handlemåde med, at den klage, der var baggrunden for, at det omtvistede telefax blev udsendt, stammede fra et

betydende ungarsk regeringsorgan og fra den koordinator, der var ansvarlig for projektet, dvs. personer, hvis troværdighed Kommissionen ikke fandt anledning til at tvivle på. I retsmødet tilføjede Kommissionen, at såfremt den havde indledt en undersøgelse vedrørende klagen, ville det have været til skade for samarbejdsforholdet med myndighederne i de tredjelande, som deltager i de projekter, der gennemføres som led i PHARE-programmet.

37 Dette argument kan ikke tiltrædes.

38 Selv om det i Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 610/90 af 13. marts 1990 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 70, s. 1) er fastsat, at der skal være et snævert samarbejde mellem Kommissionen og tredjelandenes regeringer i forbindelse med iværksættelsen af aktioner, der gennemføres som led i programmet, og at et sådant samarbejde er nødvendigt med henblik på en tilfredsstillende gennemførelse af de pågældende aktioner, kan dette samarbejde imidlertid ikke gå videre end de grænser, der følger af de forpligtelser, der ligger i, at Kommissionen skal overholde princippet om god forvaltningsskik.

39 Navnlig tilsiger princippet om god forvaltningsskik, at Kommissionen skal foretage en afvejning af de involverede interesser, og navnlig af privatpersoners interesser. I den foreliggende sag måtte en overholdelse af dette princip forudsætte, at Kommissionen foretog en undersøgelse vedrørende de uregelmæssigheder, NEC hævdedes at have begået, og af de virkninger, som Kommissionens adfærd kunne have haft på virksomhedens omdømme.

40 Kommissionens argument om, at hensynet til beskyttelsen af PHARE-programmets omdømme nødvendiggjorde, at den traf en foranstaltning øjeblikkeligt uden at foranstalte en undersøgelse, kan heller ikke tiltrædes. Selv om det antages, at denne beskyttelse kræver, at der handles øjeblikkeligt, kunne Kommissionen have tilstillet koordinatorene af programmer i de andre lande en kort, foreløbig meddelelse og derefter have foretaget undersøgelser. Der er således ingen tvivl om, at indholdet af det omtvistede telefax er særligt alvorligt over for en virksomhed, som ikke var blevet advaret på forhånd.

- 41 Endvidere bemærkes, at Retten i dom af 19. marts 1997 (sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381) fastslog, at »Kommissionens forpligtelse til at udfærdige en beslutning med al den nødvendige omhu og til at træffe beslutning på grundlag af samtlige de omstændigheder, der kan have betydning for resultatet,... bl.a. [følger] af princippet om god forvaltningsskik, legalitetsprincippet og princippet om ligebehandling« (præmis 32). Retten finder, at selv om de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag ikke er de samme som i sagen Oliveira mod Kommissionen, havde Kommissionen i henhold til princippet om god forvaltningsskik den samme forpligtelse til at undersøge de omstændigheder, der kunne have indflydelse på resultatet, idet sagsøgerne i det omtvistede telefax blev foreholdt grove uregelmæssigheder, og det kunne have haft alvorlige økonomiske konsekvenser for dem (jf. også Rettens dom af 14.7.1997, sag T-81/95, Interhotel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1265, præmis 63).
- 42 Endelig bemærkes, at selv om bydende efter gældende bestemmelser ikke har ret til at blive hørt af Kommissionen, inden denne iværksætter foranstaltninger, der skal sikre en økonomisk styring af de midler, der er bestemt til PHARE-projekter, er det i henhold til fast retspraksis et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at enhver, over for hvem der indledes en procedure, som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, skal have mulighed for kontradiktion, selv i det tilfælde, hvor der ikke findes nogen regler for den pågældende procedure. Efter kontradiktionsprincippet skal enhver, over for hvem der kan træffes en beslutning, som indeholder et klagepunkt mod vedkommende, have mulighed for at fremsætte sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, som Kommissionen har foreholdt vedkommende, og som har givet anledning til dens beslutning (jf. bl.a. Rettens dom af 6.12.1994, sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177, præmis 42, bekræftet ved Domstolens dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21).
- 43 Det må fastslås, at i den foreliggende sag omhandlede det omtvistede telefax udtrykkeligt sagsøgerne. Selv om det pågældende telefax ikke formelt er en beslutning, der er rettet mod sagsøgerne, er det åbenbart, at dets indhold berørte dem umiddelbart og foreholdt dem uregelmæssigheder, der kunne have haft alvorlige økonomiske konsekvenser for dem, såfremt de var blevet bevist.

- 44 For at overholde princippet om god forvaltningsskik skulle Kommissionen således først have sendt en meddelelse til koordinatorene af PHARE-programmet og derefter have indledt en undersøgelse vedrørende indholdet af rapporten fra repræsentanten for den ungarske regering og fra den koordinator, der var ansvarlig for projektet i Ungarn, og samtidig have anmodet sagsøgerne om at fremkomme med deres bemærkninger til de fremførte faktiske omstændigheder.
- 45 Det må herefter fastslås, at Kommissionen har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik ved at udsende det omtvistede telefax.
- 46 Sagsøgerne har endvidere reelt gjort gældende, at den tid, der gik, inden Kommissionen berigtigede det omtvistede telefax, udgør en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. Sagsøgerne har i denne forbindelse påberåbt sig Rettens dom af 15. marts 1995 (sag T-514/93, Cobrefac m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 621), hvori Retten fastslog, at Kommissionen havde begået en tjenstlig fejl, der begrundede ansvar uden for kontraktforhold, idet den ikke inden for en rimelig frist havde berigtiget den fejl, den havde indrømmet at have begået (præmis 70). I den pågældende sag havde Kommissionen imidlertid indrømmet, at den havde begået en fejl, og den havde først formelt berigtiget fejlen 15 måneder efter, at den havde opdaget fejlen, mens Kommissionen i den foreliggende sag tog sin opfattelse op til fornyet overvejelse umiddelbart efter, at den havde fastslået, at der ikke var anledning til at nære tvivl med hensyn til, at NEC's økonomiske situation var sund. Selv om Kommissionen har udvist en åbenbar mangel på omhu, idet den ikke indledte en undersøgelse straks efter at have modtaget den rapport, der var baggrunden for det omtvistede telefax, kan den omstændighed, at Kommissionen først berigtigede det pågældende telefax et år efter, at det var udsendt, ikke give anledning til en sådan kritik, eftersom Kommissionen reagerede umiddelbart efter at have erkendt sin fejl.
- 47 Kommissionen findes herefter ikke at have tilsidesat de forpligtelser, der er forbundet med princippet om god forvaltningsskik, ved først at have berigtiget det omtvistede telefax et år efter, at det var udsendt.

- 48 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at for så vidt som berigtigelsen »ikke har haft nogen effekt«, udgør den en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 49 Efter fast retspraksis kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning påberåbes af enhver erhvervsdrivende, som en institution har givet visse begrundede forventninger (jf. Rettens dom af 13.7.1995, forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071, præmis 48). Det er åbenbart, at den »effekt«, sagsøgerne havde håbet på som følge af Kommissionens berigtigelse, ikke kunne bestå i, at de fik tildelt en kontrakt som led i PHARE-programmet, eftersom tildelingen af kontrakter sker på grundlag af modtagerstatens sammenlignende vurdering af buddene, og ingen bydende har krav på at få tildelt kontrakter uden videre. Heraf følger, at sagsøgerne ikke med føje kan påberåbe sig, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, og deres argument må derfor forkastes som åbenbart ugrundet.

Spørgsmålet, om der foreligger en faktisk og reel skade

- 50 Sagsøgerne har hævdet, at den skade, NEC har lidt, består af tre dele, nemlig det lidte tab, mistet fortjeneste og den skade, der er påført selskabets omdømme, men har i forbindelse med opgørelsen af den pågældende skade blot påberåbt sig, at NEC kunne have opnået kontrakter, såfremt Kommissionen ikke havde udvist den påtalte, retsstridige adfærd. Der er således tale om mistet fortjeneste og om skade på sagsøgernes omdømme. Når de har henvist til en kontrakt på 800 000 EUR, som NEC burde have opnået i Den Tjekkiske Republik på et tidspunkt, der lå tæt op ad det tidspunkt, hvor det omtvistede telefax blev udsendt, har de klart anført, at der var tale om en kontrakt, som de mente at have gode chancer for at få, men hvor de endnu ikke havde indgivet et bud. Retten skal herefter udelukkende tage stilling til spørgsmålet om mistet fortjeneste for NEC og til den skade, der er påført selskabets omdømme.

- 51 For så vidt angår den skade, der er en følge af den mistede fortjeneste, bemærkes blot, at den forudsætter, at det sagsøgende selskab havde ret til at få tildelt kontrakter på PHARE-projekter, som selskabet havde tilkendegivet at have interesse i. Det må i denne forbindelse understreges, at inden for en ordning med offentlige licitationer som f.eks. PHARE-programmet har den ordregivende myndighed et vidt skøn med hensyn til beslutningen om at tildele en kontrakt. En bydende er følgelig ikke sikker på at få tildelt kontrakten, selv om den pågældende bydende er foreslået af Vurderingsudvalget (jf. Rettens dom af 29.10.1998, sag T-13/96, TEAM mod Kommissionen, Sml. II, s. 4073, præmis 76). Så meget desto mere er en bydende ikke sikker på at opnå kontrakten, blot fordi den pågældende har afgivet et bud, og slet ikke blot fordi han har tilkendegivet en interesse. Endvidere findes sagsøgerne ikke at have bevist, at de ikke kom i betragtning ved tildelingen af kontrakter, selv om deres bud efter deres udsagn bedst svarede til udbudsbetingelserne.
- 52 Heraf følger, at i den foreliggende sag er den af sagsøgerne påberåbte skade, der følger af den mistede fortjeneste, hverken faktisk eller reel.
- 53 Med hensyn til den skade, der er påført NEC's omdømme, er der ikke tvivl om, at et telefax med et indhold som det omtvistede af 12. april 1995 i sig selv alvorligt kan skade omdømmet for selskabet, som klart havde udvidet sine aktiviteter inden for rammerne af PHARE-programmet i de år, der gik forud for udsendelsen af det omtvistede telefax. Selskabet havde således opbygget et omdømme. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at NEC udelukkende blev stiftet med henblik på at gennemføre PHARE-projekter. Når Kommissionen har hævdet, at selskabet ikke længere opfyldte de økonomiske betingelser, der var fastsat for at kunne deltage i programmet, har Kommissionen påført selskabets omdømme en alvorlig skade, fordi alle selskabets aktiviteter blev berørt heraf.
- 54 Henset til sagens konkrete omstændigheder må det også fastslås, at Brown har lidt en ikke-økonomisk skade. For det første er det ubestridt, at han som direktør for NEC ved mange lejligheder forsøgte at genoprette selskabets omdømme over for koordinatorene af PHARE-programmet og over for Kommissionen, men først modtog yderligere oplysninger fra Kommissionen den 29. januar 1996, hvor han havde et møde med den ansvarlige for de horisontale programmer i GD IA.

Kommissionen har således placeret ham i en situation præget af usikkerhed og tvunget ham til at træffe overflødige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe den situation, Kommissionen selv havde tilvejebragt (jf. Rettens dom af 17.12.1998, sag T-203/96, Embassy Limousines & Services mod Parlamentet, Sml. II, s. 4239, præmis 108).

- 55 Endvidere bemærkes, at da Brown ejer 99% af aktierne i NEC, har den skade, der er påført selskabets omdømme, nødvendigvis også haft alvorlige følger for hans eget omdømme. Det må i denne forbindelse understreges, at NEC i første omgang var registreret som et personligt ejet selskab, i hvis navn Brown udførte PHARE-projekter. Hans omdømme er følgelig snævert forbundet med NEC's omdømme.
- 56 Det må herefter fastslås, at det omtvistede telefax også har skadet Brown's omdømme.

Årsagsforbindelse

- 57 Indledningsvis bemærkes, at efter fast retspraksis påhviler det sagsøgerne at bevise, at der er direkte årsagsforbindelse mellem den af institutionen begåede fejl og den påberåbte skade (jf. Domstolens dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 25).
- 58 Sagsøgerne har gjort gældende, at når de ikke længere fik tildelt kontrakter, kan det kun skyldes en fejlagtig vurdering af NEC's økonomiske forhold.

- 59 Det må fastslås, at indholdet af det omtvistede telefax kun kunne føre til en svækkelse af selskabets omdømme hos koordinatorene af PHARE-programmet. Konsekvenserne med hensyn til NEC's omdømme hos koordinatorene af det pågældende program er således en uundgåelig og øjeblikkelig følge af en meddelelse med et sådant indhold (jf. kendelse afsagt af Rettens præsident den 10.2.1999, sag T-211/98 R, Willeme mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 57, præmis 42, bekræftet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.3.1999, sag C-65/99 P (R), Willeme mod Kommissionen, Sml. I, s.1857, præmis 60).
- 60 Det følger ligeledes heraf, at det er Kommissionens adfærd, som har skadet Brown's omdømme.
- 61 Det findes herefter godtgjort, at der er årsagsforbindelse mellem den skade, sagsøgerne har lidt, og Kommissionens adfærd.

Erstatningens størrelse

Parternes argumenter

- 62 I stævningen har sagsøgerne anført, at den skade, det sagsøgende selskab har lidt, kan opgøres til 1 300 000 EUR, dvs.
- 1 mio. EUR som følge af kontrakter, selskabet kunne have opnået mellem den 12. april 1995, hvor det omtvistede telefax blev udsendt, og datoen for anlæggelsen af nærværende sag. Sagsøgerne har nærmere forklaret, at denne skønmæssige opgørelse af det tab, selskabet har lidt, er baseret på

kontrakter, selskabet havde opnået inden førstnævnte tidspunkt, og den kontrakt på 800 000 EUR, selskabet var sikker på at opnå i Den Tjekkiske Republik, inklusive renter.

— 300 000 EUR som følge af den skade, der er påført selskabets omdømme.

- 63 Brown har nedlagt påstand om at få tilkendt 100 000 EUR som godtgørelse for den lidte ikke-økonomiske skade.
- 64 I replikken har sagsøgerne bekræftet opgørelsen af den ikke-økonomiske skade, Brown har lidt, og derudover nedlagt påstand om, at det sagsøgende selskab tilkendes 4 mio. EUR i erstatning som følge af den lange periode, der forløb mellem det tidspunkt, hvor det omtvistede telefax blev udsendt, dvs. den 12. april 1995, og datoen for anlæggelsen af nærværende sag, dvs. den 5. august 1997, og som følge af, at den af Kommissionen foretagne berigtigelse ikke har haft effekt. Sagsøgerne har nærmere forklaret, at NEC har lidt yderligere skade, idet selskabet i løbet af de pågældende år har mistet en omsætning på 3 mio. EUR. Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at der udpeges en gruppe af sagkyndige, der skal fastsætte den lidte skade.
- 65 Kommissionen har gjort gældende, at det i den foreliggende sag er irrelevant at anslå den omsætning, som NEC kunne have haft som følge af kontrakter i henhold til PHARE-programmet, på grundlag af tidligere realiseret omsætning, og at den eneste konkrete omstændighed er, at selskabet eventuelt mistede en kontrakt i Den Tjekkiske Republik til en samlet værdi af 800 000 EUR.
- 66 Da værdien af en kontrakt ikke alene omfatter overskud, men også omkostningerne i forbindelse med projektet samt andre udgifter og honorarer, er det endelige tab, NEC måtte have lidt, imidlertid lavere end det beløb, selskabet har anslået.

- 67 Endelig har Kommissionen i duplikken bestridt, at sagsøgernes bemærkninger, hvorefter deres erstatningskrav for det sagsøgende selskab er forhøjet til 4 mio. EUR, er relevante, idet enhver omstændighed, der indtræder efter det tidspunkt, hvor Kommissionen trak sin »advarsel« tilbage, ikke kan tillægges Kommissionen.

Rettens bemærkninger

- 68 I den foreliggende sag er det godtgjort, at den skade, Kommissionen har påført sagsøgernes omdømme og image, og som udgør forsømmelighed, bevirker, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold. Det er imidlertid også godtgjort, at sagsøgerne ikke med føje kan kræve erstatning for det tab, de har lidt som følge af mistet fortjeneste, uanset om den ligger før eller efter det tidspunkt, hvor det berigtigende telefax blev afsendt, dvs. den 11. april 1996.
- 69 Retten finder i øvrigt, at henset til omstændighederne i sagen er det uforment at udpege en gruppe sagkyndige med henblik på at fastsætte den ikke-økonomiske skade, sagsøgerne har lidt, og som er en følge af den skade, der er påført deres omdømme og image, og at en godtgørelse på 100 000 EUR til det sagsøgende selskab og på 25 000 EUR til Brown er passende.
- 70 Ifølge fast retspraksis betales der morarenter af den skyldige godtgørelse fra datoen for afsigelsen af den dom, hvorved pligten til at erstatte skaden fastslås (jf.

Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 35).

- 71 Da sagsøgerne ikke har nedlagt påstand om anvendelse af en bestemt sats, anvendes der en sats på 4,5% p.a. fra datoen for afsigelsen af nærværende dom, til betaling sker.

Påstanden om genoprejsning

- 72 Sagsøgerne har også nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at yde det sagsøgende selskab genoprejsning ved at tilstille alle de berørte personer i Kommissionen og i de enheder, der forvalter PHARE-programmet i Central- og Østeuropa, en skrivelse, som indeholder konklusionen af Rettens dom.
- 73 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Kommissionen har tilstillet alle Den Europæiske Unions delegationer et berigtigende telefax den 11. april 1996. Under disse omstændigheder er det derfor uforholdsmæssigt at tage stilling til denne påstand.

Sagens omkostninger

- 74 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor i overensstemmelse med sagsøgernes påstand bære sine egne omkostninger og betale sagsøgernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber skal til New Europe Consulting Ltd betale en godtgørelse på 100 000 EUR og til Michael P. Brown en godtgørelse på 25 000 EUR.
- 2) Beløbene forrentes med 4,5% p.a. fra datoen for afsigelsen af nærværende dom, til betaling sker.

- 3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgernes omkostninger.

Moura Ramos

Tiili

Mengozi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 1999.

H. Jung

R.M. Moura Ramos

Justitssekretær

Afdelingsformand