

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Euroopan oikeusasiamiehen päätös Euroopan investointipankin kantelua 178/2014/AN koskevan tutkimuksen päättämisestä

Päätös

Kanteluasia 178/2014/AN - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 06/02/2014 - Päätökset, pvm 23/10/2014 - Toimielin, jota kantelu koskee Euroopan investointipankki (Kriittinen huomautus) |

Asia koski Euroopan investointipankin päätöstä hyväksyä kantelijan (Italian yritys Impresa Pizzarotti & C. SpA) jättäminen Bosnia ja Hertsegovinassa rahoittamansa julkisen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Kantelija oli jätetty menettelyn ulkopuolelle sillä perusteella, että tarjous ei ollut tarjouspyyntöasiakirjojen mukainen. Kantelija käytti EIP:n valitusmekanismin palveluja, jotka päättyivät kantelijan eduksi ja katsoivat, että poissulkeminen oli lainvastaista. EIP:n johto kuitenkin hylkäsi päätelmän omasta valitusmekanismistaan ja hyväksyi päätöksen jättää kantelija tarjouskilpailumenettelyn ulkopuolelle.

Oikeusasiamies tutki asiaa ja totesi, että EIP:n päätös perustui oikeudelliseen virheeseen. Ratkaisu ei ollut mahdollinen, koska sopimus oli tehty toisen tarjoajan kanssa ja rakennustyöt olivat jo alkaneet. Tämän vuoksi oikeusasiamies päätti asian käsittelyn kriittisellä huomautuksella. Oikeusasiamies ilmaisi myös huolensa siitä, että pankin hallinnollinen epäkohta tässä tapauksessa saattaa kyseenalaistaa Euroopan unionin sitoutumisen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen Bosnia ja Hertsegovinassa. Hän ilmoitti harkitsevansa oma-aloitteisen tutkimuksen käynnistämistä EIP:n asian käsittelyn taustalla olevista systeemisistä kysymyksistä.

Kantelun tausta

1. Euroopan investointipankki, jäljempänä 'EIP', on Euroopan unionin pitkäaikaisia lainoja myöntävä laitos. EIP:n tehtävänä on edistää Euroopan unionin tavoitteita tarjoamalla



pitkääaikaista rahoitusta vakaisiin investointeihin. EIP:n yhteyteen perustettiin valitusmekanismi, jonka tarkoituksena on helpottaa ja käsitellä EIP:n toiminnasta kärsivien henkilöiden, organisaatioiden tai yritysten EIP:tä vastaan tekemiä valituksia. Euroopan oikeusasiamiehen ja EIP:n välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa [1] selitetään, miten ensin mainitussa otetaan huomioon valitusmekanismin työ. Valitusmekanismi on riippumaton EIP:n yksiköistä, jotka vastaavat kantelijan riittämättä toimista. Kantelijat, jotka ovat edelleen tyytymättömiä valitusmekanismin käytön jälkeen, voivat kärjistää kantelua Euroopan oikeusasiamiehelle.

2. Vuonna 2012 kantelija, italialainen yritys Impresa Pizzarotti & C. SpA, osallistui tarjouskilpailuun, joka koski EIP:n rahoittaman kanavan rakentamista Bosnia ja Hertsegovina. Alhaisimmasta tarjouksesta huolimatta B-H:n vetäjä hylkäsi valituksen tekijän sillä perusteella, että sen tarjous ei vastannut tarjouseritelmää.

3. Kantelija riitautti päätöksen hankkeen toteuttajalta, joka piti kiinni kannastaan. Paikallisessa lainsäädännössä suljettiin pois kaikki oikeussuojakeinot paikallisissa tuomioistuimissa tämänkaltaisten tarjousten osalta. Kantelija kääntyi EIP:n valitusmekanismin puoleen, joka totesi tutkimuksen jälkeen, että valituksen tekijä oli oikeassa. Valitusmekanismissa EIP:lle suositeltiin, että se peruuttaa hyväksyntänsä (ns. vastustamatta jättäminen), joka koskee sopimuksen tekemistä toisen tarjoajan kanssa. EIP kuitenkin hyväksyi hankkeen toteuttajan kannan ja pysyi vastustamattomana.

Tutkimus

4. Oikeusasiamies aloitti 6. helmikuuta 2014 kantelua koskevan tutkimuksen sillä perusteella, että EIP ei virheellisesti tutkinut vastustamatta jättämistään käsiteltävänä olevassa asiassa ja että EIP:n olisi tarkasteltava uudelleen vastustamatta jättämistään ja keskeytettävä hankkeen rahoitus.

5. Tutkimuksen aikana oikeusasiamies sai EIP:n lausunnon kantelusta ja sen jälkeen kantelijan huomautukset vastauksena tähän lausuntoon. Hänen yksikkönsä tutkivat myös EIP:n asiakirja-aineistoa asiasta. Tässä päätöksessä otetaan huomioon asianosaisten esittämät perustelut ja lausunnot.

Väite vastustamatta jättämisen ja siihen liittyvän väitteen virheellisestä säilyttämisestä

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

6. EIP hyväksyi B-H:n toteuttajan näkemyksen, jonka mukaan kantelijan tarjouksessaan ehdottama rakentamismenetelmä poikkeaa tarjouskilpailuasiakirjoissa vaaditusta menetelmästä, joka ei mahdollista poikkeamista.



7. EIP katsoi myös, että kantelijan ehdottama rakennusmenetelmä olisi merkinnyt huomattavaa lisääikää paitsi uudelleensuunnitteluun myös uusien hallinnollisten lupien hankkimiseen Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisilta. B-H:n promootorin päätöstä hylätä kantelijan tarjous sillä perusteella, että se ei täyttänyt tarjouspyyntöasiakirjojen vaatimuksia, tuki kolme hankkeen toteuttajan tilaamaa ulkopuolista asiantuntijaa. EIP antoi lisäksi neljännen kansainvälisen asiantuntijan tehtäväksi tutkia asiaa ja yhtyi viimeksi mainitun näkemykseen. Lisäksi EIP:n omat tutkimuslaitokset totesivat, että kantelijan tarjous ei täyttänyt tarjouskilpailuvaatimuksia.

8. Yksi ulkopuolisista asiantuntijoista totesi myös, että tarjouspyyntöasiakirjat olivat selkeitä ja yksiselitteisiä. EIP katsoi erityisesti, että vaaditut rakennusmenetelmät oli ilmaistu riittävän selkeästi ja täsmällisesti, jotta kohtuullisen kokenut rakennusinsinööri pystyi ymmärtämään, mitä tarkalleen ottaen tarvittiin. Tämä johtuu EIP:n mukaan siitä, että tarjoajat eivät selvennysmenettelyn aikana esittäneet mitään rakennusmenetelmää koskevia kysymyksiä, ja siitä, että kaikki muut tarjoajat ovat esittäneet tarjouksia, jotka perustuvat asianmukaiseen rakennusmenetelmään.

9. Ottaen huomioon valitusmekanismin suosituksen, jonka mukaan vastustamatta jättämistä olisi tarkasteltava uudelleen, EIP:n yksiköt tarkastelivat asiaa uudelleen ja vahvistivat alkuperäisen vastustamatta jättämisen. Näin ollen EIP pysytti päätöksensä voimassa.

10. Kantelija puolestaan katsoi, että tarjouspyyntöasiakirjat eivät edellyttäneet erityistä rakennusmenetelmää, minkä vuoksi sen ehdotettua menetelmää ei voitu pitää tarjouspyyntöerittelmistä poikkeavana. Myös valitusmekanismi hyväksyi tämän näkemyksen. Kantelija totesi toistuvasti, että sen sulkeminen tarjouskilpailun ulkopuolelle aiheutti sille merkittävää taloudellista vahinkoa ja sai EIP:n rahoittamaan 11 prosenttia kalliimman tarjouksen, johon liittyi noin 18 miljoonan euron ylimääräinen käyttö.

Oikeusasiamiehen arviointi

11. Osapuolten eriävät kannat tässä asiassa sisältävät teknisiä perusteluja, jotka liittyvät maa- ja vesirakentamiseen liittyviin kysymyksiin. Oikeusasiamiehen ei ole asianmukaista eikä tarpeen ottaa kantaa näihin kysymyksiin, koska keskeinen kysymys koskee tarjouspyyntöasiakirjojen oikeudellista merkitystä, erityisesti säännöksiä, jotka koskevat tarjouksentekijöille jätettyä teknistä vapautta tarjousten laatimisessa.

12. Riita-asian ytimessä on oikeudellinen kysymys siitä, **edellytetäänkö tarjouserittelmässä selvästi ja yksiselitteisesti tiettyä rakentamismenetelmää, kuten EIP väittää, vai jäikö niissä tilaa muille menetelmille**, kuten kantelija ja valitusmekanismi uskoivat.

13. Oikeusasiamiehen yksiköiden tutkimat tarjouspyyntöasiakirjat koostuvat useista asiakirjoista, joista osa on kirjallisia (jäljempänä kirjallinen osa), joista osa koostuu piirustuksista (ns. piirustukset) ja joistakin asiakirjoista, jotka sisältävät taloudellisia tietoja, jäljempänä 'määrällisten määrien lasku'. Tarjouspyyntöasiakirjojen mukana oli tiesuunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja valvontaa sekä siltojen suunnittelua koskevat suuntaviivat



(jäljempänä suuntaviivat).

14. Tarkastettuaan EIP:n tarjousta koskevan täydellisen asiakirja-aineiston oikeusasiamies yhtyy kantelijan ja valitusmekanismin näkemykseen, jonka mukaan tarjouskilpailuasiakirjoissa ei selkeästi ja yksiselitteisesti mainita, mitä rakennusmenetelmiä olisi käytettävä. Kirjallisessa osassa ei ole tältä osin mitään. Lisäksi, kuten EIP totesi lausunnossaan, tarjoajille toimitetuissa piirustuksissa viitattiin ”päämuotoiluun”, eikä niissä mainita lainkaan, että tällainen päämalli olisi lopullinen. Päinvastoin velkakirjan 1.1.2 kohtaan sisältyy erä, joka on tarkoitettu kattamaan pääasiallisen suunnitelman muuttamisen arvioidut kustannukset, mikä osoittaa, että jälkimmäistä ei pidetty muuttumattomana tarjousasiakirjoissa.

15. Edellä esitetyn lisäksi on huomattava, että suuntaviivojen 13 jaksossa, jossa viitataan erityisesti sillanrakennusmenetelmiin, luetellaan ja täsmennetään mahdollisia rakennusmenetelmiä, myös valituksen tekijän ehdottamaa menetelmää. Vaikka suuntaviivat eivät ole osa tarjouseritelmää, ne on liitetty tarjouspyyntöasiakirjoihin ja niiden tarkoituksena on auttaa tarjoajia teknisissä valinnoissa. Koska tarjouspyyntöasiakirjoissa ei selvästikään edellytetty erityistä rakennusmenetelmää, se, että suuntaviivoissa viitattiin useisiin menetelmiin, mahdollisti sen, että kantelija ja kuka tahansa muu tarjoaja saattoi kohtuudella päätellä, ettei yhtäkään niistä ollut suljettu pois.

16. Oikeusasiamies hyväksyy EIP:n kannan, jonka mukaan Bosnia ja Hertsegovinan hankkeen toteuttajan tarkoituksena oli tehdä sopimus toimeksisaajan kanssa käyttäen erityistä rakennusmenetelmää, joka poikkeaa kantelijan ehdottamasta menetelmästä. Oikeusasiamiehellä ei myöskään ole syytä epäillä, että kyseistä menetelmää voitaisiin useista syistä pitää asianmukaisimpana kyseisissä olosuhteissa. Nämä eivät kuitenkaan ole relevantteja kysymyksiä. Tarjoajien, jotka osallistuvat EU:n toimielimen rahoittamaan julkiseen tarjousmenettelyyn, on voitava selvittää, mitä niiltä vaaditaan ja missä määrin ne voivat poiketa asetetuista vaatimuksista, tai tehdä ehdotuksia, jotka johtavat samaan tulokseen eri keinoin. Käsiteltävässä asiassa, olivatpa hankkeen toteuttajan taustalla olevat aiomukset mitkä tahansa, ne eivät olleet riittävän selkeitä tarjouspyyntöasiakirjoissa, jotta kantelijan tulkinta olisi poissuljettu.

17. Tältä osin on merkityksetöntä, että – kuten EIP mainitsi – selvennyksiä ei ollut esitetty ja että kantelija oli ainoa tarjoaja, joka tulkitsi tarjouseritelmää tavalla, joka ei ollut tarkoituksenmukainen. Tähän voi olla useita syitä, esimerkiksi se, että yhdelläkään muulla tarjoajalla ei ollut käytettävissään tarvittavaa teknologiaa, jotta se voisi ehdottaa samaa rakennusmenetelmää kuin valituksen tekijä, tai että muut tarjoajat yksinkertaisesti lukevat tarjousasiakirjat eri tavalla. Kysymys on kuitenkin **siitä, että tarjouseritelmät mahdollistivat kantelijan tulkinnan ja estivät siten promoottoria hylkäämästä kantelijaa sillä perusteella, että tämä tulkitsi asiaa koskevia sääntöjä tavalla, joka eroaa hankkeen toteuttajan suosimasta.**

18. Edellä esitetyn lisäksi oikeusasiamies ei voi hyväksyä EIP:n väitettä, jonka mukaan myös kantelijan tarjous ei ollut vaatimusten mukainen, koska sen ehdottama rakennusmenetelmä olisi viivästyttänyt hankkeen toteuttamista, koska se edellytti uusien rakennuslupien myöntämistä.



Vaikka oikeusasiamies ymmärtää täysin toteutettavan hankkeen taloudelliset perusteet mahdollisimman pian, hän huomauttaa kuitenkin, että ellei tarjouspyyntöasiakirjoissa toisin mainita, tällainen perustelu ei voi johtaa tarjoajan poissulkemiseen.

19. Jos EIP tai hankkeen toteuttaja aikoi tehdä hankkeen nopeasta täytäntöönpanosta olennaisen vaatimuksen, tämä olisi pitänyt mainita nimenomaisesti tarjouspyyntöasiakirjoissa. Sen sijaan tarjouspyyntöasiakirjojen IV jakson 1 osassa ainoastaan mainitaan, että tarjoajan on osoitettava kykynsä saattaa kaikki työt päätökseen 20 kuukauden kuluessa. Kuten valitusmekanismi perustellusti huomautti, toimeksisaajan suorittamien töiden kesto ei saisi sisältää aikaa, jonka hankkeen toteuttaja tarvitsee rakennuslupien saamiseksi. Tämän lisäksi kantelija täsmensi tarjouksessaan, että sen ehdottama menetelmä antaisi sille mahdollisuuden toteuttaa työt kyseisessä määräajassa.

20. Tästä seuraa, **että EIP:n päätös pysyä vastustamatta kantelijan tarjouksen poissulkemista perustui tarjouspyyntöasiakirjojen oikeudellisesti virheelliseen tulkintaan. Kyseessä oli hallinnollinen epäkohta.**

21. Hallinnollinen epäkohta on erityisen vakava, koska, kuten OECD on todennut, hankintamenettelyjen oikeellisuus on keskeinen väline korruption torjunnassa julkisella sektorilla. OECD:n mukaan julkiset hankinnat ovat kaikkein alttiimpia jätteelle, petoksille ja korruptiolle rahoitusvirtojen koon vuoksi. Rehellisyys julkisissa hankinnoissa on olennaisen tärkeää, jotta voidaan säilyttää kansalaisten luottamus hallitukseen [2].

22. Lisäksi on EIP:n hyvän maineen mukaista EU:n rahoituksen merkittävänä tarjoajana ja EU:n toimielimenä kolmansien maiden viranomaisten, hankkeiden toteuttajien ja toimeksisaajien silmissä, että kolmansissa maissa myönnetystä EIP:n lainoista rahoitettaviin tarjouskilpailuihin osallistujilla olisi oltava mahdollisuus käyttää EIP:n sisällä täysin toimivaa sisäistä oikeussuojamekanismia. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun EIP on mukana maissa, jotka ovat alikehittyneet tai tehottomat oikeudenkäyttöjärjestelmät.

23. Oikeusasiamies panee tässä yhteydessä merkille seuraavan lausuman, joka sisältyy Bosnia ja Hertsegovinaa koskevaan Euroopan komission vuoden 2013 edistymiskertomukseen (COM(2013) 700 final): Bosnia ja Hertsegovinan oikeusjärjestelmään ei ole tehty *merkittäviä parannuksia, sillä se on edelleen monimutkainen ja haastava. Joillakin aloilla lainsäädännön taso on suhteellisen korkea. lakien käytännön täytäntöönpano on kuitenkin usein heikkoa keskeisten instituutioiden heikkojen täytäntöönpanovalmiuksien vuoksi. Oikeusjärjestelmä ei useinkaan toimi tehokkaasti eikä kata riittävästi kaupallista toimintaa. Kaupallisten sopimusten täytäntöönpano on edelleen pitkä prosessi, joka käsittää 37 menettelyä ja kestää keskimäärin 595 päivää, mikä on sama kuin edellisenä vuonna. Kaiken kaikkiaan heikko oikeusvaltio, korruptio ja epäluotettava sopimusten täytäntöönpano haittaavat edelleen liiketoimintaympäristöä* [3].

24. Tätä taustaa vasten EIP:n tässä tapauksessa omaksuma lähestymistapa on täysin mahdoton hyväksyä. Vaarana on EIP:n oman maineen lisäksi myös unionin sitoutuminen oikeusvallion lujittamiseen Bosnia ja Hertsegovinassa. Tämä mainevahinko olisi voitu välttää,



jos EIP olisi noudattanut oman sisäisen valitusmekanisminsa neuvoja.

25. Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 5 kohdassa määrätään, että kun havaitaan hallinnollinen epäkohta, oikeusasiamies pyrkii mahdollisuuksien mukaan löytämään kyseisen toimielimen kanssa ratkaisun hallinnollisen epäkohdan poistamiseksi. Nyt käsiteltävässä asiassa hallinnollisen epäkohdan vakava luonne ja sen mahdolliset systeemiset vaikutukset ovat sellaisia, että tällaisen ratkaisun löytäminen olisi epäasianmukaista. Joka tapauksessa tässä tapauksessa ratkaisu ei ole nyt mahdollinen, koska rakennushanke myönnettiin toiselle tarjoajalle ja rakennustyöt aloitettiin useita kuukausia sitten. Kantelija ei ole tässä tapauksessa vaatinut korvausta kustannuksista, jotka aiheutuvat tarjouspyynnön laatimisesta ja jotka lainvastaisuuden vuoksi jätettiin tarjouskilpailun ulkopuolelle. Oikeusasiamies ei näin ollen suosittele taloudellista korvausta näistä kustannuksista. Näin ollen oikeusasiamies päättää tutkimuksen kriittisellä huomautuksella ja lähettää myös jäljennöksen päätöksestä tiedoksi Euroopan parlamentin puhemiehelle, Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajalle ja Euroopan komission puheenjohtajalle.

26. Oikeusasiamies luottaa siihen, että pankki ryhtyy kriittisen huomautuksen jatkotoimiin ja ottaa oppia tästä tapauksesta tulevaisuudessa. Hän harkitsee myös oma-aloitteisen tutkimuksen käynnistämistä tapaukseen liittyvistä systeemisistä kysymyksistä.

Johtopäätös

Kantelua koskevan tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla kriittisellä huomautuksella:

EIP:n päätös pysyä vastustamatta kantelijan tarjouksen poissulkemista perustui tarjouspyyntöasiakirjojen oikeudellisesti virheelliseen tulkintaan. Kyseessä oli hallinnollinen epäkohta.

EIP:n toiminta vaikuttaa Euroopan unionin maineeseen, ja sen olisi oltava unionin arvojen ja periaatteiden mukaista. EIP:n hallinnollinen epäkohta tässä tapauksessa saattaa vaarantaa paitsi EIP:n oman maineen myös unionin sitoutumisen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen Bosnia ja Hertsegovinassa. Tämä mainevahinko olisi voitu välttää, jos EIP olisi noudattanut oman sisäisen valitusmekanisminsa neuvoja.

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja EIP:lle. Oikeusasiamies lähettää myös jäljennöksen päätöksestään tiedoksi Euroopan parlamentin puhemiehelle, Euroopan komission puhemiehelle ja Euroopan unionin neuvostolle.

Emily O'Reilly

Tehty Strasbourgissa 23 päivänä lokakuuta 2014



[1] Saatavilla osoitteessa: <http://www.ombudsman.europa.eu/cooperation/en/20080709-1.htm>
[Linkki]

[2] Ks. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/integrityinpublicprocurement.htm> [Linkki]

[3] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013_en.pdf
[Linkki], s. 26