



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

10 päivänä syyskuuta 2019*

Palveluhankintasopimukset – Tarjouspyyntömenettely – Tietoteknisten sovellusten ja infrastruktuurin hallintapalvelut – Tarjoajan tarjouksen hylkääminen ja toisen tarjoajan valinta palveluhankintasopimuksen sopimuspuoleksi – Perusteluvollisuus – Arviointi siitä, ovatko tarjoukset poikkeuksellisen alhaisia – Valittujen tarjousten ominaisuudet ja suhteelliset edut – Sellaisen tarjoajan, joka ei ole poissulkemistilanteessa ja jonka tarjous on hankinta-asiakirjojen mukainen, esittämä perustelupyyntö

Asiassa T-741/17,

TRASYS International EEIG, kotipaikka Bryssel (Belgia),

Axianseu – Digital Solutions SA, kotipaikka Lissabon (Portugali),

edustajinaan asianajajat L. Masson ja G. Tilman,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (EASA), asiamiehinään S. Rostren, E. Tellado Vásquez ja H. Köppen, avustajinaan asianajajat V. Ost, M. Vanderstraeten ja F. Tulkens,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota EASAn 28.8.2017 tekemä päätös hylätä tarjous, jonka kantajien muodostama konsortio teki tietoteknisten sovellusten ja infrastruktuurin hallintapalveluja Kölnissä (Saksa) koskevasta hankintasopimuksesta tarjouspyyntömenettelyssä EASA.2017.HVP.08, ja valita peräkkäisjärjestelmän mukaisesti kolme muuta tarjoajaa palveluhankintasopimuksen sopimuspuoliksi.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Frimodt Nielsen sekä tuomarit I.S. Forrester (esittelevä tuomari) ja E. Perillo,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Ramette,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 11.4.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

Asian käsittelyn aiemmat vaiheet ja tausta

- 1 Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (EASA) käynnisti 5.4.2017 päivätyllä ja Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa 15.4.2017 viitenumeraalla EASA.2017.HVP.08 julkaistulla hankintailmoituksella (EUVL 2017, S 075-144229; jäljempänä hankintailmoitus) tarjouspyyntömenettelyn, joka liittyi tietoteknisten sovellusten ja infrastruktuurin hallintapalveluista Kölnissä (Saksa) tehtävään hankintasopimukseen.
- 2 Hankintailmoitus koski yhden tai useamman puitesopimuksen tekemistä tietoteknisten sovellusten ja infrastruktuurin hallintapalveluista. Puitesopimuksissa vahvistettiin peräkkäisjärjestelmä. Näin ollen EASA osoitti tilauksensa ensin ensimmäiselle sijalle valitulle, sen jälkeen toiselle sijalle valitulle ja lopuksi kolmannelle sijalle valitulle tarjoajalle.
- 3 Kantajat TRASYS International EEIG (jäljempänä Trasys), joka on eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä, ja Axianseu – Digital Solutions SA (aiemmin Novabase IMS – Infrastructures & Management Services SA), joka on Portugalin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jättivät yhteisen tarjouksen 31.5.2017 Trasysin johtaman konsortion muodossa. Seitsemän muuta tarjoajaa esitti tarjouksen vastauksena hankintailmoitukseen.
- 4 Tarjouseritelmässä todettiin, että puitesopimus tehtiin taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella parhaan hinta-laatusuhteen periaatteen mukaisesti siten, että tarjousehdotuksia arvioitaessa teknisen laadun ja hinnan painoarvo on kummankin tekijän osalta 50 prosenttia edellyttäen, että valittu tarjoaja tai valitut tarjoajat täyttävät tietyt kelpoisuutta, poissulkematta jättämistä, kapasiteettia ja tarjouksen vaatimustenmukaisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset.
- 5 Saamiensa tarjousten arvioinnin yhteydessä ja eri tarjoajien esittämien hintojen vertailun perusteella EASA esitti neljälle tarjoajista (Atos, Icarus, e-KARE ja UniSystems) 13.7.2017 perustelupyynnön, jotka koskivat muun muassa niiden tarjoamia poikkeuksellisen alhaiselta vaikuttavia hintoja. Kyseisten tarjoajien lähetettyä vastauksia perustelupyynnöihin EASA pyysi 18.8.2017 lisätietoja kultakin asianomaiselta tarjoajalta, joka oli täydentänyt vastaustaan. Kantajille ei ilmoitettu tästä tietojenvaihdosta.
- 6 EASA hylkäsi 28.8.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) kantajien muodostaman konsortion tarjouspyyntömenettelyssä EASA.2017.HVP.08 tekemän tarjouksen ja valitsi puitesopimuksen sopimuspuoliksi peräkkäisjärjestelmän mukaisesti seuraavat kolme tarjoajaa: ensimmäiselle sijalle valittu Icarus, toiselle sijalle valittu Atos ja kolmannelle sijalle valittu UniSystems.
- 7 EASA ilmoitti Trasysille 28.8.2017 päivätyllä kirjeellä, että viidennelle sijalle valitun kantajien muodostaman konsortion tarjouksen arvioinnin perusteella ei voitu päätellä, että kyseinen tarjous oli taloudellisesti edullisin. Ensimmäiselle sijalle sopimuspuoleksi valitun tarjoajan ja kantajien muodostaman konsortion välisestä vertailevasta taulukosta, joka sisältyy kyseiseen kirjeeseen, ilmeni nimittäin, että ensimmäiselle sijalle valitun tarjoajan tekninen pistemäärä oli 82, kun taas kantajilla se oli 91, jolloin ensimmäiselle sijalle valitun tarjoajan painotetuksi tekniseksi pistemääräksi saatiin 41 ja kantajien vastaavaksi pistemääräksi 45,5. Painotettu taloudellinen pistemäärä oli ensimmäiselle sijalle valitulla tarjoajalla 48,8 ja kantajilla vain 29,64, joten ensimmäiselle sijalle valitun tarjoajan kokonaispistemääräksi saatiin 89,80 ja kantajien kokonaispistemääräksi 75,14. EASA kehotti Trasysia pyytämään lisätietoja niin halutessaan.
- 8 Trasys pyysi 31.8.2017 päivätyllä sähköpostiviestillä EASAA toimittamaan sille yksityiskohtaisen arviointikertomuksen.

- 9 EASA toimitti 1.9.2017 kantajille tiedoksi valittujen tarjoajien nimet ja sijaluvut sekä otteen arviointikertomuksesta; ote käsitti taulukon, jossa vertailtiin ensimmäiselle sijalle valitun tarjoajan ja kantajien muodostaman konsortion pistemääriä teknisen arvioinnin osalta.
- 10 Kantajat riitauttivat 6.9.2017 päivätyllä kirjeellä tarjouskilpailumenettelyn tuloksen. Ne vaativat erityisesti EASAA lykkäämään puitesopimuksen allekirjoittamista ja antamaan niille oikeuden tutustua palveluhankintasopimuksen tekemistä koskevaan perusteltuun päätökseen ja tarvittaessa tarjousten arviointikertomuksen jäljennökseen. Kantajien mukaan valittujen tarjoajien hinnat olivat siten väistämättä poikkeuksellisen alhaiset, kun otetaan huomioon muun muassa se, että palvelut oli tarkoitus suorittaa Kölnissä.
- 11 EASA ilmoitti 15.9.2017 päivätyllä kirjeellä kantajille, että se kieltäytyi lykkäämästä puitesopimuksen allekirjoittamista, ja vetosi siihen, että arviointimenettelyssä kolmea valittua tarjoajaa oli muun muassa pyydetty esittämään täsmennyksiä niiden ehdottamista hinnoista ja että arviointikomitea oli pitänyt kyseisiä täsmennyksiä riittävinä. EASA liitti tähän kirjeeseen kolmen valitun tarjoajan tekniset arviointitaulukot, joista oli peitetty joitakin kohtia.
- 12 Samana päivänä Trasys teki Euroopan oikeusasiamiehelle kantelun, joka kirjattiin numerolla 1633/2017/MDC.
- 13 Kantajien muodostama konsortio toisti 25.9.2017 sopimuksen allekirjoittamisen lykkäämistä koskevan vaatimuksen vedoten oikeuskäytännössä vahvistettuihin perusteluvollisuutta koskeviin vaatimuksiin ja eritellen epäilyksiään, jotka koskivat ainakin kahden tarjoajan poikkeuksellisen alhaisia hintoja, ja vaati EASAA esittämään asiakirjoja, joilla se oli esittänyt kysymyksiä tarjoajille, ja näiden antamia vastauksia sekä asiakirjan, joka sisälsi päätelmät, joiden perusteella EASA oli hyväksynyt niiden tarjoajien, joille se oli esittänyt kysymyksiä, perustelut.
- 14 EASA toimitti 17.10.2017 kantajille jäljennöksen riidanalaisesta päätöksestä sekä arviointikertomuksesta ja lähetyksistä, joilla se oli pyytänyt tarjoajilta selvennyksiä. Näistä jäljennöksistä peitettiin laajoja osia, jotka sisälsivät sellaisia tietoja, joiden ilmaisemisen EASA katsoi vaarantavan kyseessä olevien tarjoajien yksityiselämän tai oikeutettujen kaupallisten etujen suojan. Perustelupyyntöihin annettujen vastausten osalta EASA selitti kantajille, että jos asiakirjan mahdollisesta luottamuksellisuudesta oli epävarmuutta, sillä oli velvollisuus pyytää kyseessä olevien tarjoajien suostumusta.
- 15 Kantajat toimittivat 30.10.2017 unionin yleiseen tuomioistuimeen kannekirjelmänsä, jolla ne nostivat nyt käsiteltävän kanteen.
- 16 Niiden neljän kyseessä olevan tarjoajan, jotka olivat hankintaviranomaisen poikkeuksellisen alhaisista hinnoista esittämän perustelupyynnön kohteena ja vetosivat liikesalaisuuksiin ja henkilötietoihin, eli Atosin, e-Karen, Icarusin ja UniSystemsin kanssa käymänsä tietojenvaihdon jälkeen EASA ilmoitti 7.11.2017 kantajille, että se kieltäytyi toimittamasta niille pyydettyjä asiakirjoja.
- 17 Trasysin kanneltua oikeusasiamiehelle EASA toimitti tämän pyynnöstä 4.12.2017 päivätyllä kirjeellä lisätietoja ja ilmoitti, että arviointimenettelyn aikana oli ilmennyt epäilyjä siltä osin kuin oli kyse neljän tarjoajan ehdottamista poikkeuksellisen alhaisista hinnoista, kuten tietyistä erityisprofileista perityistä päivittäishinnoista, jotka vaikuttivat huomattavasti alhaisemmilta kuin vastaavasta palvelusta perittävät nykyiset markkinahinnat, ja että tätä kyseisiä tarjoajia koskevaa kysymystä oli selvitetty kahden tietojenvaihdon avulla. EASA selitti oikeusasiamiehelle, että tarjoajilta oli joitakin niille erikseen esitettyjä kysymyksiä lukuun ottamatta pyydetty todisteita siitä, että niiden hinnat olivat sovellettavien ympäristö-, sosiaali- ja työlakien mukaisia ja että palvelut suoritettiin tarjouksiin sisältyviä hintoja vastaavilla hinnoilla. EASA mainitsi myös, että kaikki tarjoajat esittivät vastauksissaan todisteita, kuten muun muassa maksukuitteja, laskuja ja referenssisopimuksia samankaltaisessa ympäristössä suoritetuista palveluista. Lisäksi kaikki tarjoajat olivat EASAn mukaan vahvistaneet noudattavansa kansallista työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä koko sopimuksen voimassaolon ajan ja toimittaneet

EASAlle todisteena laskelmia, jotka se esitti oikeusasiamiehelle luottamuksellisessa liitteessä. EASA selitti, että arviointikomitea oli hyväksynyt hintatarjouksiin sisältyvät hinnat ja ottanut huomioon tarjoajien antamat ilmoitukset ja niiden tueksi esitetyt asiakirjat ja kustannusten laskentakaavat, koska ei ollut olemassa riittävän painavia seikkoja eikä todisteita, joiden perusteella kolme ensimmäiselle sijalle valittua tarjousta olisi voitu hylätä. EASA mainitsi myös tarkastelleensa huolellisesti Trasysin 6.9.2017 päivättyä kirjettä, mutta päätelleensä, että se perustui olettimiin ja ettei siinä esitetty riittäviä todisteita.

- 18 Oikeusasiamiehen kanssa käymässään tietojenvaihdossa EASA väitti toimittaneensa kantajille kaikki pyydettyt asiakirjat. EASA ei kuitenkaan täsmentänyt oikeusasiamiehelle, että kantajille lähetettyihin asiakirjoihin ei sisältynyt tietoja sen tekemästä tarkastuksesta, joka koski mahdollista poikkeuksellisen alhaista hintaa, eikä että kyseiset asiakirjat oli luottamuksellisuussyistä salattu.
- 19 Samalla EASA esitti oikeusasiamiehelle todisteena luottamuksellisia asiakirjoja sisältävän salassa pidettävän liitteen.
- 20 EASA ilmoitti oikeusasiamiehelle 4.2.2018 päivätyllä kirjeellä vireilläolovaikutuksesta unionin yleisessä tuomioistuimessa. Oikeusasiamies kuitenkin ratkaisi asian ja perusteli ratkaisuaan sillä, että unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen kohde ei ollut sama kuin Trasysin hänelle tekemän kantelun kohde, koska Trasys ainoastaan vaati EASAlta parempaa vastausta kysymyksiinsä siitä, olivatko sopimuspuoliksi valittujen tarjoajien tarjoukset kansallisen ja unionin työläinsäädännön mukaisia. Tässä yhteydessä oikeusasiamies päätti menettelyn 1.6.2018 ja totesi asian ratkaistuksi, koska EASA oli parantanut alkuperäisiä vastauksiaan toimittamalla Trasysille perusteellisen, tarkoituksenmukaisen ja täydennetyn vastauksen.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 21 Kantajat nostivat nyt käsiteltävän kanteen 30.10.2017 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 22 EASA toimitti vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.3.2018.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin määräsi työjärjestyksensä 103 artiklan 1 kohdan nojalla 22.11.2018 antamallaan määräyksellä EASAn toimittamaan arviointikertomuksesta täydellisen luottamuksellisen version, hintojen perustelupyyntöjä ja niihin lähetettyjä vastauskirjelmia. Unionin yleinen tuomioistuin ilmoitti myös, ettei näitä asiakirjoja anneta tiedoksi muille asianosaisille tässä vaiheessa. EASA toimitti pyydettyt asiakirjat asetetussa määräajassa.
- 24 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 11.4.2019 pidetyssä istunnossa ja suullisen käsittelyn järjestämistä edeltävänä prosessinjohtotoimena.
- 25 Istunnon päätteeksi unionin yleinen tuomioistuin antoi asianosaisille määräajan, jotta ne voivat neuvotella asian käsittelyn päättävän sopimuksen tekemisestä. EASA ilmoitti unionin yleiselle tuomioistuimelle 2.5.2019, että asianosaiset eivät olleet päässeet sopimukseen annetussa määräajassa, minkä johdosta asian käsittelyn suullinen vaihe päätettiin.
- 26 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa EASAn korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 27 EASA vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin se koskee ”implisiittistä päätöstä olla myöntämättä kantajille puitesopimuksia”
 - hylkää kanteen perusteettomana
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

- 28 Kantajat esittävät vain yhden kanneperusteen, jonka mukaan riidanalainen päätös on riittämättömästi perusteltu olennaisen näkökohdan osalta. Ne arvostelevat näin ollen EASAA siitä, ettei se täsmentänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla niitä syitä, joiden vuoksi se katsoi, että kolmen valitun tarjoajan ehdottamat hinnat eivät olleet poikkeuksellisen alhaisia. Kantajat tukeutuvat tältä osin erityisesti julkisiin tilastoihin ja vertaavat sopimuspuoliksi valittujen tarjoajien teknisiä pistemääriä omiinsa.

Oikeusriidan kohde

- 29 EASA väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee ”implisiittistä päätöstä olla myöntämättä kantajille eri puitesopimuksia”. Jos nimittäin oletetaan, että unionin yleinen tuomioistuin päättää kumota riidanalaisen päätöksen riittämättömien perustelujen vuoksi siltä osin kuin siinä myönnetään puitesopimukset kolmelle valitulle tarjoajalle, EASAn mukaan sen olisi silloin itse toteutettava kyseisen tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet SEUT 266 artiklan mukaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin ei sen mukaan voi korvata omalla arvioinnillaan EASAn arviointia määräämällä sen myöntämään yhden puitesopimuksista kantajille.
- 30 Tämä väite on hylättävä. Kannekirjelmästä ilmenee, että kantajat eivät vaatimuksissaan vaadi tekemään hankintasopimusta niiden kanssa, vaan ainoastaan kumoamaan riidanalaisen päätöksen, jossa tämä sopimus annetaan kolmelle muulle sopimuspuoleksi valitulle tarjoajalle ja jossa siis päätetään implisiittisesti olla antamatta sopimusta kantajille.
- 31 On riidatonta, että kantajilla on todellinen intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi. On nimittäin jo katsottu, että tarjoajilla, joiden tarjoukset hylättiin, oli oikeussuojan tarve saada sopimuspuolen valintaa koskeva päätös kumotuksi, jotta ne saavat SEUT 266 artiklasta johtuvan velvollisuuden perusteella palautettua niiden tilanteen asianmukaiseksi, mikä voi tarvittaessa merkitä asianmukaista rahakorvausta aiheutuneesta vahingosta (ks. vastaavasti tuomio 29.10.2015, Direct Way ja Direct Way Worldwide v. parlamentti, T-126/13, EU:T:2015:819, 44 kohta).
- 32 Käsiteltävän asian olosuhteissa on todettava, että riidanalainen päätös, jonka liitteenä arviointikertomus on, sisältää yhtäältä osan, joka koskee palveluhankintasopimuksen tekemistä kolmen peräkkäisjärjestelmän mukaisesti sopimuspuoleksi valitun tarjoajan kanssa ja toisaalta implisiittisesti mutta väistämättä osan, joka koskee kantajien muodostaman konsortion, jota ei tarjousten arvioinnin päätteeksi valittu kolmelle ensimmäiselle sijalle mutta joka kuitenkin oli mukana kyseisen arvioinnin jokaisessa vaiheessa, tarjouksen hylkäämistä. Nämä kaksi osaa muodostavat tosiasiallisesti yhden ja saman päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 4.2.2016, PRIMA v. komissio, T-722/14, ei julkaistu, EU:T:2016:61, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Näin ollen on katsottava, että kanteessa vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä tehdään riidanalainen hankintasopimus kantajien sijasta kolmen muun sopimuspuoleksi valitun tarjoajan kanssa ja hylätään näin kantajien kyseisestä sopimuksesta tekemä tarjous. EASAn esittämä oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

Pääasia

34 Aluksi on todettava, että esittäessään vain yhden kanneperusteen, joka koskee perustelujen riittämättömyyttä siltä osin kuin on kyse siitä, olivatko valittujen tarjousten hinnat poikkeuksellisen alhaiset, kantajat eivät vetoa muihin perusteisiin, jotka koskevat EASAn mukaan esimerkiksi oikeutta tutustua luottamukselliseksi väitettyihin asiakirjoihin tai sitä, onko hankintaviranomainen tehnyt ilmeisen arviointivirheen julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyssä.

Poikkeuksellisen alhaisten tarjousten olemassaolon arviointi ja perusteluvelvollisuus

35 Aluksi on muistutettava, että hankintaviranomaisella on laaja harkintavalta huomioon otettavien seikkojen osalta sen päättäessä hankintasopimuksen antamisesta tarjouspyynnön perusteella. Sille on myönnetty tämä laaja harkintavalta koko sopimuksetekomenettelyn ajan, myös siltä osin kuin on kyse sopimuksen tekoperusteiden valinnasta ja arvioinnista (ks. tuomio 26.1.2017, TV1 v. komissio, T-700/14, ei julkaistu, EU:T:2017:35, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 On myös todettava, että silloin, kun toimen toteuttajalla on laaja harkintavalta, unionin oikeusjärjestyksessä annettujen takeiden kunnioittamisella hallinnollisissa menettelyissä on vielä olennaisempi merkitys. Tällaisiin takeisiin kuuluu erityisesti toimen toteuttajan velvollisuus perustella päätöksensä riittävällä tavalla. Unionin tuomioistuimet voivat näet ainoastaan tällä tavoin selvittää, ovatko ne tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat edellytykset, joista harkintavallan käyttäminen riippuu, täyttyneet (ks. tuomio 2.2.2017, European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Päätökseen liittyvien olennaisten menettelymääräysten laiminlyönnin on kuitenkin johdettava päätöksen kumoamiseen (ks. vastaavasti tuomio 30.3.1995, parlamentti v. neuvosto, C-65/93, EU:C:1995:91, 21 kohta).

37 Lisäksi sen tutkimiseksi, onko EASA täyttänyt perusteluvelvollisuutensa poikkeuksellisen alhaisten tarjouksien olemassaolon arvioinnin osalta, on määritettävä oikeuskäytännössä tältä osin vaaditut seikat.

38 Nämä seikat koskevat ensinnäkin perustelujen sisältöä, toiseksi määräaika, jossa perustelut on esitettävä asianomaiselle tarjoajalle ja kolmanneksi vaadittujen perustelujen laajuutta.

39 Perustelujen sisällön osalta on ensinnäkin muistutettava, että sen arviointi, onko kyse poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista, on yksi niistä tekijöistä, jotka hankintaviranomaisen on tarkistettava unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamisäännöistä 29.10.2012 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 1268/2012 (EUVL 2012, L 362, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 30.10.2015 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2015/2462 (EUVL 2015, L 342, s. 7; jäljempänä soveltamisasetus), 151 artiklan mukaisesti.

40 Tältä osin on todettava, että poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen käsitettä ei ole määritelty unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL 2012, L 298, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 28.10.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2015/1929 (EUVL 2015, L 286, s. 1; jäljempänä varainhoitoasetus), eikä soveltamisasetuksen säännöksissä. On kuitenkin katsottu, että sitä, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, on arvioitava tarjouksen eri osiin ja kyseessä olevaan suoritukseen nähden (tuomio 28.1.2016, Agriconsulting Europe v. komissio, T-570/13, EU:T:2016:40, 55 kohta).

41 Soveltamisasetuksen 276 artiklan 4 kohdan mukaan arviointikomitea pyytää poikkeuksellisen alhaisten tarjouksien osalta tarpeellisiksi katsomiaan selvennyksiä tarjouksen eri osista.

- 42 Hankintaviranomaisen velvollisuus tutkia tarjouksen vakavuus perustuu tarjouksen luotettavuutta koskeviin ennalta vallitseviin epäilyihin, koska soveltamisasetuksen 276 artiklan 4 kohdan pääasiallisena tarkoituksena on se, ettei tarjoajaa syrjäytetä menettelyssä ilman, että tällä on ollut tilaisuus perustella poikkeuksellisen alhaiselta vaikuttavan tarjouksensa sisältö. Näin ollen ainoastaan tilanteessa, jossa on olemassa tällaisia epäilyjä, arviointikomitean on pyydettävä tarkoituksenmukaisesti katsomiaan täsmennyksiä tarjouksen osista ennen kuin se mahdollisesti hylkää sen. Jos tarjous ei puolestaan vaikuta soveltamisasetuksen 151 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla poikkeuksellisen alhaiselta, kyseisen asetuksen 276 artiklan 4 kohtaa ei sovelleta (ks. analogisesti tuomio 26.1.2017, TV1 v. komissio, T-700/14, ei julkaistu, EU:T:2017:35, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tällaisia epäilyjä voi olla muun muassa silloin, jos on epävarmuutta yhtäältä siitä, noudattaako tarjous sen maan lainsäädäntöä, jossa palvelut on tarkoitettu suorittaa, kun on kyse henkilöstön palkoista, maksuista sosiaaliturvajärjestelmään sekä työterveyttä ja -turvallisuutta ja tappiollista myyntiä koskevien sääntöjen noudattamisesta, ja toisaalta siitä, sisältääkö ehdotettu hinta kaikki kustannukset, jotka aiheutuivat tarjouksen teknisistä seikoista (tuomio 8.10.2015, Secolux v. komissio, T-90/14, ei julkaistu, EU:T:2015:772, 62 kohta). Sama pätee, kun esitetyssä tarjouksessa ehdotettu hinta on huomattavasti alhaisempi kuin muissa esitetyissä tarjouksissa tai tavanomainen markkinahinta (ks. vastaavasti tuomio 4.7.2017, European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto, T-392/15, EU:T:2017:462, 88 kohta).
- 44 Edellä esitetystä seuraa, että hankintaviranomaisen arviointi siitä, ovatko tarjoukset poikkeuksellisen alhaisia, on kaksivaiheinen (tuomio 4.7.2017, European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto, T-392/15, EU:T:2017:462, 87 kohta).
- 45 Hankintaviranomaisen on ensinnäkin arvioitava, ”vaikuttavatko” tarjouksessa esitetty hinta tai esitetyt kustannukset poikkeuksellisen alhaisilta (ks. soveltamisasetuksen 151 artiklan 1 kohta). Vaikuttaa-verbin käyttäminen soveltamisasetuksessa merkitsee sitä, että hankintaviranomainen tekee ensi näkemältä arvioinnin, joka koskee tarjouksen poikkeuksellisen alhaista luonnetta. Soveltamisasetuksessa hankintaviranomaista ei näin ollen velvoiteta tekemään oma-aloitteisesti yksityiskohtaista analyysiä kunkin tarjouksen eri osista sen toteamiseksi, ettei ole kyse poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta. Hankintaviranomaisen on näin ollen ensinnäkin määritettävä yksinomaan, sisältykö esitettyihin tarjouksiin seikkoja, jotka voivat herättää epäilyn siitä, että ne voivat olla poikkeuksellisen alhaisia (ks. analogisesti tuomio 4.7.2017, European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto, T-392/15, EU:T:2017:462, 88 kohta, jossa viitataan soveltamisasetuksen 151 artiklan aiempaan sanamuotoon; artiklan pääsisältö ei kuitenkaan ole muuttunut käsiteltävässä asiassa sovellettavan soveltamisasetuksen toisinnossa).
- 46 Toiseksi, jos tarjouksissa on seikkoja, jotka herättävät epäilyn siitä, että tarjous voisi olla poikkeuksellisen alhainen, hankintaviranomaisen on seuraavaksi tarkasteltava tarjouksen eri osia varmistuakseen siitä, ettei tarjous ole poikkeuksellisen alhainen. Tämän tehdessään hankintaviranomaisen on annettava kyseisen tarjouksen tekijälle mahdollisuus selittää, miksi se katsoo, ettei sen tarjous ole poikkeuksellisen alhainen. Hankintaviranomaisen on seuraavaksi arvioitava esitetyt selitykset ja määritettävä, onko kyseessä oleva tarjous poikkeuksellisen alhainen, jolloin hankintaviranomaisen velvollisuutena on hylätä se (tuomio 4.7.2017, European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto, T-392/15, EU:T:2017:462, 89 kohta).
- 47 Käsiteltävässä asiassa on näytetty toteen, että useiden tarjoajien ehdottamiin hintoihin liittyy epäilyjä. Yhtäältä EASAlla itsellään oli tästä kysymyksestä epäilyjä, joiden johdosta hankintaviranomainen esitti 13.7. ja 18.8.2017 kysymyksiä kyseessä oleville tarjoajille, myös kolmelle valitulle tarjoajalle. Toisaalta saatuaan tiedon tarjouspyynnön tuloksesta kantajat ilmoittivat EASAlle 6.9. ja 25.9.2017 omista epäilyistään ja seikoista, jotka koskivat poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia. Heti, kun se oli niille mahdollista kantajat myös vaativat useaan otteeseen EASAA toimittamaan sen tekemää arviointia koskevat nimenomaiset perustelut siltä osin kuin oli kyse poikkeuksellisen alhaisien tarjousten olemassaolosta riidanalaisen hankintasopimuksen arvioinnin ja tekemisen perusteella.

- 48 On todettava, että vaatiessaan antamaan tiedoksi ne syyt, joiden takia arviointikomitea katsoi, etteivät valittujen tarjoajien tarjoukset olleet poikkeuksellisen alhaisia, kantajat pyrkivät siihen, että hankintaviranomainen ilmoittaa kyseisten tarjouksien ominaisuudet ja edut (ks. vastaavasti tuomio 2.2.2017, *European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio*, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On muistutettava, että kantajien muodostama konsortio ei ollut poissulkemistilanteessa, että sen tarjous oli hankinta-asiakirjojen mukainen ja että tätä tarjousta ei valittu, koska sitä ei pidetty taloudellisesti edullisimpana. Käy myös ilmi, että arvioitaessa tarjouksia tekniseltä kannalta kantajien muodostaman konsortion tarjous sijoittui ensimmäiseksi saatuaan 91 pistettä sadasta. Arvioinnin jälkeen ja kun otetaan huomioon tarjouksien arviointi taloudelliselta kannalta, kantajien muodostaman konsortion tarjous asetettiin kuitenkin järjestyksessä viidennelle sijalle kuuden tarjoajan joukosta.
- 49 On myös muistettava, että kun on olemassa seikkoja, jotka voivat herättää epäilyn siitä, että kyse on hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista, hankintaviranomainen on velvollinen antamaan tiedoksi hylätylle tarjoajalle, joka sitä nimenomaisesti pyytää, ne syyt, joiden perusteella on mahdollista ymmärtää, miksi hankintaviranomaisen valitsema tarjous ei sen mielestä vaikuttanut hinnaltaan poikkeuksellisen alhaiselta (ks. vastaavasti tuomio 4.7.2017, *European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto*, T-392/15, EU:T:2017:462, 93 kohta).
- 50 Toisin sanoen tällaisessa tilanteessa hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisten tarjouksien olemassaolon arviointi kuuluu valittujen tarjousten ominaisuuksiin ja suhteellisiin etuihin, joista hankintaviranomaisen on varainhoitoasetuksen 113 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti annettava merkitykselliset tiedot, jos sitä on nimenomaisesti pyytänyt tarjoaja, joka ei ole poissulkemistilanteessa ja jonka tarjous on hankinta-asiakirjojen mukainen.
- 51 Toiseksi oikeuskäytännössä on täsmennetty sen määräajan osalta, jossa perustelut on esitettävä, että perustelut on lähtökohtaisesti ilmoitettava asianosaiselle samaan aikaan kuin sille vastainen päätös (tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitaine v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 149 kohta ja tuomio 19.7.2012, *Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio*, C-628/10 P ja C-14/11 P, EU:C:2012:479, 74 kohta).
- 52 Myöhempanä ajankohtana annetut tiedot voidaan kuitenkin ottaa huomioon tutkittaessa perustelujen riittävyttä, kunhan niissä ainoastaan annetaan yksityiskohtaisempia tietoja alkuperäisiin perusteluihin nähden ja ne perustuvat mainitun päätöksen tekopäivänä olemassa olleisiin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin (ks. tuomio 2.2.2017, *European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio*, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Perusteluvollisuuden noudattamista on kuitenkin arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka kantajalla oli tiedossaan viimeistään kanteen nostamisen ajankohtana (ks. tuomio 2.2.2017, *European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio*, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perustelujen puuttumista ei siis voida korjata sillä, että asianosainen saa päätöksen perustelut tietoonsa unionin tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäyntimenettelyn aikana (tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitaine v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 149 kohta ja tuomio 19.7.2012, *Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio*, C-628/10 P ja C-14/11 P, EU:C:2012:479, 74 kohta).
- 54 Ensimmäisen kerran taannehtivasti vasta unionin tuomioistuimissa annettuja selvityksiä ei voida ottaa huomioon, jollei kyse ole poikkeusolosuhteista (ks. vastaavasti tuomio 20.5.2009, *VIP Car Solutions v. parlamentti*, T-89/07, EU:T:2009:163, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 55 Koska käsiteltävässä asiassa ei ole kyse poikkeusolosuhteista, ne tiedot, joiden perusteella riidanalaisen päätöksen perustelua voidaan tutkia siltä osin kuin on kyse hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjousten olemassaolosta, ovat siis ne, jotka EASA on antanut tiedoksi kantajille viimeistään kanteen nostamisajankohtana 30.10.2017.

- 56 Kolmanneksi on otettava huomioon oikeuskäytännössä vahvistetut perusteet, jotka koskevat vaadittujen perustelujen laajuutta, erityisesti arvioitaessa, onko kyse poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista.
- 57 Yksittäistapauksia koskevien päätösten osalta SEUT 296 artiklassa määrätyn velvollisuuden tarkoituksena on paitsi antaa tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia päätöksen laillisuus myös ilmaista selkeästi ja yksiselitteisesti riidanalaisen toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja antaa niille riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko päätös asianmukainen vai onko se mahdollisesti virheellinen, jolloin sen pätevyys voidaan riitauttaa (ks. tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitaine v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 147 ja 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.7.2013, *Ziegler v. komissio*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Koska perusteluissa on lisäksi annettava selvitys muun muassa tarpeesta, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu, voi olla saada selvennystä tilanteeseen, tämä tarve ilmenee esimerkiksi asianomaisten osapuolten hankintaviranomaiselle esittämistä argumenteista (ks. vastaavasti tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitaine v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 150–161 kohta).
- 59 Kuten EASA korostaa, perusteluvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitaine v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 150 kohta ja tuomio 11.7.2013, *Ziegler v. komissio*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 116 kohta).
- 60 Unionin toimielinten tekemien julkisten hankintasopimusten osalta varainhoitoasetuksen 113 artiklan 2 kohdassa säädetään yleisesti, että hankintaviranomaisen on ilmoitettava kaikille tarjoajille, joiden tarjous on hylätty, seikat, joiden perusteella päätös on tehty. Toisaalta 113 artiklan 3 kohdan mukaan hankintaviranomaisen on annettava jokaiselle sellaiselle tarjoajalle, joka ei ole poissulkemistilanteessa, jonka tarjous on hankinta-asiakirjojen mukainen ja joka sitä kirjallisesti pyytää, tiedoksi valitun tarjouksen ominaisuudet ja siihen liittyvät edut sekä sen tarjoajan nimi, jonka kanssa sopimus tehdään. Soveltamisasetuksen 161 artiklan 2 kohdassa säädetään tästä, että ”hankintaviranomaisen on toimitettava varainhoitoasetuksen 113 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut tiedot mahdollisimman nopeasti ja viimeistään 15 päivän kuluessa asiaa koskevan kirjallisen pyynnön vastaanottamisesta”.
- 61 Varainhoitoasetuksen 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa sekä soveltamisasetuksen 161 artiklan 2 kohdassa säädetään siis kaksivaiheisista perusteluista niiden tarjoajien osalta, jotka täyttävät varainhoitoasetuksen 113 artiklan 3 kohdassa säädetty edellytykset.
- 62 Poikkeuksellisen alhaisten tarjouksien olemassaolon arvioinnin osalta on erityisesti todettava, että jos hankintaviranomaista vaaditaan esittämään perustelut, joiden nojalla tarjousta ei ole arvioitu poikkeuksellisen alhaiseksi, sitä ei velvoiteta ilmaisemaan tarkkoja tietoja kyseisen tarjouksen teknisistä ja taloudellisista näkökohdista, kuten tarjotuista hinnoista tai resursseista, joita valittu tarjoaja aikoo ottaa käyttöön suorittaakseen tarjoamansa palvelut. Voidakseen esittää riittävät perustelut valitun tarjouksen kyseisestä näkökohdasta hankintaviranomaisen on esitettävä päättely, jonka perusteella se on todennut yhtäältä, että lähinnä taloudellisilta ominaisuuksiltaan tällainen tarjous noudatti etenkin sen maan lainsäädäntöä, jossa palvelut oli tarkoitus suorittaa, kun on kyse henkilöstön palkoista, maksuista sosiaaliturvajärjestelmään sekä työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien sääntöjen noudattamisesta, ja toisaalta, että ehdotettu hinta sisälsi kaikki kustannukset, jotka aiheutuivat hyväksytyt tarjouksen teknisistä seikoista (ks. tuomio 2.2.2017, *European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio*, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 63 Ei myöskään riitä, että hankintaviranomainen vain toteaa yhdessä ainoassa lauseessa, että valittu tarjous ei ole poikkeuksellisen alhainen, tai vain mainitsee katsoneensa, ettei asia ollut näin (ks. vastaavasti tuomio 2.2.2017, European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 45 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Hankintaviranomainen ei voi perustella sitä, ettei tarjous ole poikkeuksellisen alhainen, vain toteamalla, että kyseessä olevan tarjoajan esittämien selvitysten johdosta on katsottu, ettei mainittu tarjous ollut poikkeuksellisen alhainen (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2013, European Dynamics Belgium ym. v. EMA, T-638/11, ei julkaistu, EU:T:2013:530, 64 kohta).
- 64 Oikeuskäytännössä on lisäksi täsmennetty, ettei ole riittävää esittää yksittäisiä taulukoita tai numerotietoja ja että kun tarjouksia koskevia selittäviä huomautuksia ei ole esitetty, hankintaviranomaisen antamat pisteet kuvastivat vain arvioinnin tulosta, eikä niillä voitu selittää hankintaviranomaisen vahvistamaa varsinaista arviointia tai yhteenvetoa siitä. Oikeuskäytännön mukaan on oltava mahdollista ymmärtää, miten hankintaviranomainen on päätenyt kyseessä olevaan tulokseen (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2016, Argus Security Projects v. komissio, T-266/14, ei julkaistu, EU:T:2016:415, 47–51 kohta).
- 65 Jos on epävarmaa, onko kyse poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista, hankintaviranomaisen on siis esitettävä päättely, jonka perusteella se on todennut yhtäältä, että lähinnä taloudellisilta ominaisuuksiltaan valitut tarjoukset noudattivat muun muassa sen maan lainsäädäntöä, jossa palvelut oli tarkoitus suorittaa, kun on kyse henkilöstön palkoista, maksuista sosiaaliturvajärjestelmään sekä työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien sääntöjen noudattamisesta, ja toisaalta, että ehdotettu hinta sisälsi kaikki kustannukset, jotka aiheutuivat hyväksytyjen tarjouksen teknisistä seikoista (tuomio 15.10.2013, European Dynamics Belgium ym. v. Euroopan lääkevirasto (EMA), T-638/11, ei julkaistu, EU:T:2013:530, 68 kohta).
- Kantajille annetut tiedot sen arvioinnin osalta, joka koskee hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisten tarjousten olemassaoloa*
- 66 Ainoa kanneperuste, jonka mukaan perustelut ovat puutteellisia siltä osin kuin on kyse epäilystä, että valittujen tarjoajien tarjoukset ovat hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisia, on tutkittava edellä 35–65 kohdassa esitettyjen seikkojen valossa.
- 67 Niiden kahden kuukauden aikana, jotka kuluivat siitä, kun hankintaviranomainen ilmoitti kantajille 28.8.2017 niiden tarjouksen hylkäämisestä arviointimenettelyn päätteeksi, kanteen nostamiseen 30.10.2017, kantajat pyysivät selvästi ja toistuvasti saada tietoonsa sen päättelyn, jonka perusteella hankintaviranomainen oli voinut katsoa, että kolmen valitun tarjoajan esittämät tarjoukset eivät olleet poikkeuksellisen alhaisia.
- 68 Ensinnäkin on todettava, että EASA ei vastannut kantajien pyyntöihin erikseen, vaikka ne esittivät konkreettisia syitä epäilyjensä tueksi viittaamalla 6.9.2017 päivätyssä kirjeessään muun muassa tilastoihin, jotka koskevat palkkahyvityksiin ja palkkoihin liittyvään neuvontaan erikoistuneella PayScale-internetsivustolla julkaistuja päivittäisiä vähimmäiskorvauksia, ja 25.9.2017 päivätyssä kirjeessään omien ja sopimuspuoliksi valittujen tarjoajien teknisten pistemäärien vertailuun. Edellä 63–65 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan kantajilla oli oikeus saada selvityksiä, kun otetaan huomioon väitteet, joihin vedotaan.
- 69 Jos EASA katsoi, että kantajien laskelmissaan käyttämät vertailukohdat eivät olleet asianmukaisia, se olisi voinut mainita siitä (ks. vastaavasti tuomio 2.2.2017, European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 51 kohta). EASAA ei missään tapauksessa ollut vapautettu selvityksenantovelvollisuudesta.

- 70 Toiseksi on todettava, että tutkittaessa niitä tietoja, jotka EASA tosiasiallisesti antoi kantajille ja jotka se luettelee vastineessaan perustellakseen sitä, että se on näin täyttänyt perusteluvollisuutensa siltä osin kuin se koskee mahdollisia poikkeuksellisen alhaisia hintoja, kyseiset tiedot osoittautuivat joko merkityksettömiksi tai puutteellisiksi.
- 71 EASAn kantajille ilmaiset tiedot eivät koskeneet kysymystä epätavallisen alhaisista hinnoista. Kantajien pyyntöihin 1. ja 15.9.2017 annetut vastaukset sisälsivät siten kolmen sopimuspuoliksi valitun tarjoajan nimet, otteen arviointikertomuksesta ja tekniseen arviointiin liittyviä lisätietoja sekä yleisen vahvistuksen, jonka mukaan hankintamenettelyssä ei ollut havaittu sääntöjenvastaisuuksia. Ilmaistut tiedot koskivat vain teknisiä näkökohtia. Myöskään riidanalaisessa päätöksessä, josta kantajat saivat täydellisen jäljennöksen 17.10.2017, ei käsitellä hintoja. Arviointikertomuksessa, jonka jäljennös on liitetty riidanalaiseen päätökseen ja johon riidanalaisessa päätöksessä viitataan, on lukuisia peitettyjä kohtia, eikä siinä anneta tietoja hinnoista ja niiden muodostumisesta. Kertomukseen sisältyy yleinen huomautus, jonka mukaan arvioijat ovat tarkastaneet hintatarjoukset laskuvirheiden varalta. Myös taloudelliset pistemäärät mainitaan, mutta ilman mitään selitystä, ja liite E, joka sisältää hintatarjouksmallin tekstin, annetaan tiedoksi. Arviointikertomuksessa todetaan myös, että tarjoajille, joiden tarjoukset edellyttivät selventämistä, annettiin mahdollisuus vastata tällaisiin selvennyspyyntöihin. Kertomuksessa viitataan tältä osin liitteeseen G, jossa luodaan yleiskatsaus asianomaisiin tarjoajiin ja esitetään yhteenveto tietojen ja kirjelmien vaihdosta.
- 72 Arviointikertomuksen liitteessä G sekä useissa sähköpostiviesteissä, joista on toimitettu kantajille osittain peitetty jäljennökset, käsitellään nimittäin poikkeuksellisen alhaisia hintoja.
- 73 Kantajat saivat näin ollen vakiolomakkeen, jossa esitetään monenlaisia kysymyksiä myös hinnoista, mutta näihin lomakkeisiin annettuja vastauksia ei toimitettu. Lisäksi liitteessä G esitetään huomautuksia, joiden mukaan kolme sopimuspuoleksi valittua tarjoajaa esittivät pyydyt selvennykset ja todisteet, Atos ja Icarus kuitenkin vasta sen jälkeen, kun määräaika oli jatkettu 26.7.2017 saakka, kun taas e-KARE:lle oli samana päivänä esitetty uusia selvityspyntöjä.
- 74 Kantajille toimitetussa arviointikertomuksessa ja sen liitteissä ei mainita mitään päättelystä, jonka perusteella arvioijat ovat pyydyt ja saadut selvitykset huomioon ottaen katsoneet, että neljän mainitun konsortion tarjoukset eivät arvioijien alun perin esittämästä epäilystä huolimatta olleet poikkeuksellisen alhaisia.
- 75 EASA ilmaisi kantajille myös hintojen perustelupyntöjä koskevat sähköpostiviestinsä, jotka toimitettiin kyseessä oleville tarjoajille heinä- ja elokuussa 2017. Kaikki yksityiskohtaiset tiedot oli peitetty. Näistä asiakirjoista ilmenee perustelupyntöjen kohde eli tiettyjen profiilien hinnat, mutta ongelmallisia profileja ei ole yksilöity. Lisäksi EASA pyytää sähköpostiviesteissään todisteita ja muistuttaa hyväksyttävien todisteiden ryhmistä ja mainitsee tarjoajien olevan velvollisia näyttämään toteen sosiaali- ja työoikeuden sääntöjen noudattamisen. Yhdessä UniSystemsille osoittamistaan sähköpostiviesteistä EASA korostaa tarjoajan velvollisuutta vahvistaa, että se kykenee soveltamaan tarjottuja hintoja koko puitesopimuksen keston ajan.
- 76 Vaikka näissä asiakirjoissa on lyhytsanaista toteamusta hieman yksityiskohtaisempia tietoja, kyseisten hajanaisen tietojen ilmaiseminen ei riitä täyttämään perusteluvollisuutta. Ensinnäkin kyseisissä asiakirjoissa vain annetaan joitakin tietoja EASAn noudattamasta menettelystä, mutta ei esitetä sen päättelyä, joka koskee hintojen merkityksellisiä ominaispiirteitä. Näin ollen näiden tietojen perusteella ei voida ymmärtää, mikä oli toimen tekijän päättely, jotta unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimen laillisuuden ja jotta niille, joita toimi koskee, selviävät lisäksi sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiaan (tuomio 2.2.2017, European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 47 kohta).

- 77 Toiseksi edellä 64 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että hankintaviranomaisella on velvollisuus liittää luku- tai taulukkomuodossa toimitettuihin tietoihin selittäviä huomautuksia, joiden perusteella on mahdollista ymmärtää, miten se on päätenyt kyseessä olevaan tulokseen, ja tulkita sen tekemää arviointia. Ainoa huomautus, jonka kantajat saivat ajoissa mahdollisia poikkeuksellisen alhaisia hintoja koskevan kysymyksen arvioinnin kannalta, oli 15.9.2017 päivätyssä kirjeessä, jonka mukaan eri tarjoajilta pyydettyt selvennykset liittyivät eri aiheisiin ja arviointikomitea oli arvioinut ja hyväksynyt vastaukset. Näiden tietojen antaminen ei riitä täyttämään oikeuskäytännössä asetettuja perusteluvaatimuksia.
- 78 EASA väittää, että ilmaistut asiakirjat antoivat kantajille riittävän käsityksen asiayhteydestä. Se vetoaa 4.7.2017 annettuun tuomioon *European Dynamics Luxembourg ym. v. Euroopan unionin rautatievirasto* (T-392/15, EU:T:2017:462, 97 kohta), josta ilmenee, että tietoisuus asiayhteydestä mahdollistaa sen, että kantajat voivat riitauttaa päätöksen perusteltavuuden. Käsiteltävässä asiassa kantajille osittain ilmaistut tiedot eivät kuitenkaan edes yhdessä tarkasteltuina ole riittäviä, jotta niiden perusteella voitaisiin saada tietoisuus asiayhteydestä, jossa riidanalainen päätös on tehty. Edellä mainitun tuomion antamiseen johtaneessa asiassa hankintaviranomainen katsoi, että hyväksytyissä tarjouksissa ei ollut minkäänlaisia viitteitä, jotka olisivat herättäneet epäilyjä tarjouten poikkeuksellisen alhaisesta luonteesta. Käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty alkuperäistä epäilyä, joka koski poikkeuksellisen alhaisia hintoja. Kantajat ovat kiinnostuneita siitä, miksi hankintaviranomainen päätti hälventää alkuperäisiä epäilyjään. EASA olisi voinut salassapitovelvollisuuksiaan loukkaamatta selittää, millä tavoin kolme valittua tarjoajaa olivat vakuuttaneet sen tarjoutensa asianmukaisuudesta, kuten se myöhemmin tekikin oikeusasiamiehen menettelyssä.
- 79 Lisäksi on todettava, että vaikka otetaan huomioon otteet tietyistä sähköpostiviesteistä ja arviointikertomuksesta, näistä asiakirjoista ei käsiteltävässä asiassa ilmennyt mitään tietoa siitä, sisältykö ehdotettu hinta kaikki kustannukset, jotka aiheutuivat valitun tarjouksen teknisistä seikoista, vaikka kantajat 25.9.2017 päivätyssä kirjeessään nimenomaisesti muistuttivat, että oikeuskäytännön mukaan tämän tiedon oli välttämättä sisällyttävä poikkeuksellisen alhaisia hintoja koskeviin oikeudellisesti riittäviin perusteluihin.
- 80 Kolmanneksi on myönnettävä, että niihin tietoihin, jotka EASA toimitti oikeusasiamiehen menettelyssä, sisältyy seikkaperäisempi päättely, jonka perusteella oikeusasiamies päätti asian käsittelyn ja katsoi asian ratkaistuksi. Nyt käsiteltävä riita-asia olisi nimittäin ehkä voitu välttää, jos tällainen selitys olisi annettu ajoissa tiedoksi kantajille. EASAn toimittamia lisätietoja ei kuitenkaan voida ottaa huomioon riidanalaisen päätöksen perustelemiseksi, koska ne annettiin 4.12.2017, kun taas kanne nostettiin jo 30.10.2017.
- 81 Neljänneksi on todettava, ettei EASA voi välttää perusteluvelvollisuuttaan vetoamalla asiakirjojen luottamuksellisuuteen.
- 82 Oikeus tutustua asiakirjoihin ei nimittäin ole ainoa käytettävissä oleva keino antaa oikeudellisten perustelujen riittävyden toteamiseksi vaadittavat tiedot. Tiettyjen asiakirjojen luottamuksellisuutta koskeva väite ei estä hankintaviranomaista muotoilemasta uudelleen abstraktimmalla tavalla syitä, joiden perusteella se teki päätöksen olla sulkematta kyseessä olevia tarjoajia pois hankintamenettelystä poikkeuksellisen alhaisten hintojen vuoksi.
- 83 Kuten EASA tuo esiin, velvollisuus esittää perusteluja ei tosin mahdollista luottamuksellisten tietojen ilmaisemista. EASA ei kuitenkaan väitä, ettei riittäviä perusteluja ollut mahdollista esittää nimenomaisesta pyynnöstä mukailemalla salassa pidettäviä tietoja tai esittämällä peitettyjen sivujen sijasta selventävämpiä ja hyödyllisempiä perusteluja. Jos tiettyjä tietoja ei voida ilmaista, on lähtökohtaisesti mahdollista kuvata ainakin näiden tietojen luonne tai luokka, johon ne kuuluvat, tai myös esittää prosenttilukuja, joiden perusteella kyseessä olevia hintoja voidaan verrata viitehintoihin. Oikeuskäytännössä on siten hyväksytty huomattavan hintaeron selityspeusteiksi esimerkiksi seuraavat seikat: kantaja tarjosi 35 prosenttia palveluistaan alihankintana, kun taas voittaneella tarjoajalla oli

- henkilöstöä kaikkia tehtäviä varten, kantaja oli uusi markkinoilletulija, joka ei tuntenut palvelusuoritusten kohteita ja oli siis soveltanut sopimuspuoleksi valittua tarjoajaa suurempaa marginaalia ja työn osuutta lopullisesta hinnasta, verrattuna aikaisempiin samankaltaisiin sopimuksiin hinnan ja laadun osalta (ks. vastaavasti tuomio 8.10.2015, Secolux v. komissio, T-90/14, ei julkaistu, EU:T:2015:772, 64 ja 65 kohta).
- 84 Tämän tyyppiset tiedot eivät vaaranna kauppaa koskevien lukujen, aikaisempien sopimusten sopimuspuolten nimien ja muiden arkaluonteisten tietojen luottamuksellisuutta. Käsiteltävässä asiassa EASA ilmoitti itse 28.8.2017 päivätyssä kirjeessään ensimmäiselle sijalle sopimuspuoleksi valitun tarjoajan ”painotetun taloudellisen pistemäärän”. Jos tämä pistemäärä ei näin ollen ollut niiden tietojen joukossa, jotka EASA katsoi luottamuksellisiksi, herää kysymys, miksi toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneiden sopimuspuoleksi valittujen tarjoajien painotettua taloudellista pistemäärää ei annettu tiedoksi kantajille. EASAn oli otettava huomioon sekä avoimuusperiaate että yritysten oikeutettujen kaupallisten etujen suojan ja reilun kilpailun periaatteet. Oikeuskäytännön mukaan kyseiset tavoitteet on sovittava yhteen, jotta varmistetaan varainhoitoasetuksen ja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) johdonmukainen soveltaminen (ks. vastaavasti tuomio 14.12.2017, Evropaiki Dynamiki v. parlamentti, T-136/15, EU:T:2017:915, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Käsiteltävässä asiassa EASA ei etenkään väitä, ettei sillä olisi ollut mahdollisuutta laatia asianmukaisessa määräajassa vähintään vastaavia selvityksiä kuin ne, jotka se lopulta oikeusasiamiehen kehotuksesta toimitti 4.12.2017 ja joita se ei ilmeisesti pitänyt luottamuksellisina. EASA ei ennen kyseistä päivämäärää lainkaan yrittänyt laatia vaaditut kriteerit täyttäviä perusteluja. Se keskittyi täysin asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemiseen ja asiakirjojen luottamuksellisuuteen, eikä pitänyt selvitysten antamista tarpeellisena.
- 86 EASA esitteli kuitenkin 4.12.2017 päivätyssä kirjeessä arviointimenettelyn johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisemmin. Se selitti siinä muun muassa, että epäilyjä, joita se alun perin esitti tietyistä päivittäiskorvauksista, hälvensivät laskentakaavojen, maksukuittien, laskujen, samankaltaisessa ympäristössä suoritettuja palveluja koskevien referenssisopimusten ja sovellettavien lakien noudattamista koskevien ilmoitusten esittäminen. Lisäksi EASA selitti kyseisessä kirjeessä, että kantajat eivät olleet 6.9.2017 päivätyssä kirjeessään esittäneet riittävän painavia seikkoja eivätkä todisteita, joiden perusteella kolme ensimmäiselle sijalle valittua tarjousta olisi voitu hylätä.
- 87 Tästä seuraa, että 4.12.2017 päivätyssä vastauksessaan, jota oikeusasiamies piti perusteellisempänä, parempana ja kattavampana, EASA esitti näyttöä siitä, että kattavammat perustelut oli mahdollista antaa käyttämättä suojattuja tietoja tai yksityiskohtia. Se, olisivatko nämä 4.12.2017 esitetyt perustelut olleet riittävät, ei ole käsiteltävän asian kohteena. Riidanalaisen päätöksen kumoamiseen vaadittavan menettelyllisen virheen osoittamiseksi on riittävää todeta, että riittävä selvitys olisi ollut mahdollista antaa ajoissa, mutta sitä ei tehty asianmukaisessa määräajassa.
- 88 Edellä esitetyn perusteella riidanalaisen päätöksen perustelujen riittämättömyyttä koskeva ainoa kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee niitä syitä, joiden vuoksi hankintaviranomainen katsoi, että hyväksytyt tarjoukset eivät olleet hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisia. Näin ollen on todettava, että sen, että EASA laiminlöi riidanalaiseen päätökseen liittyvien olennaisten menettelymääräysten noudattamisen, on johdettava kyseisen päätöksen kumoamiseen ilman, että on tarpeen pohtia, katsoiko EASA virheellisesti, että hyväksytyt tarjoukset eivät olleet poikkeuksellisen alhaisia (ks. vastaavasti tuomio 2.2.2017, European Dynamics Luxembourg ja Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-74/15, ei julkaistu, EU:T:2017:55, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Oikeudenkäyntikulut

- 89 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska EASA on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajien vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) 28.8.2017 tekemä päätös hylätä tarjous, jonka TRASYS International EEIG:n ja Axianseu – Digital Solutions SA:n muodostama konsortio teki tietoteknisten sovellusten ja infrastruktuurin hallintapalveluja Kölnissä (Saksa) koskevasta hankintasopimuksesta tarjouspyyntömenettelyssä EASA.2017.HVP.08, ja valita peräkkäisjärjestelmän mukaisesti kolme muuta tarjoajaa palveluhankintasopimuksen sopimuspuoliksi kumotaan.
- 2) EASA veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Frimodt Nielsen

Forrester

Perillo

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä syyskuuta 2019.

Allekirjoitukset