DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. oktober 2007 *

I sag C-237/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 30. maj 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og X. Lewis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved G. Kanellopoulos og S. Charitaki, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne R. Schintgen, P. Kūris, G. Arestis og L. Bay Larsen,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. september 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler (EFT L 209, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/52/EF af 13. oktober 1997 (EFT L 328, s. 1, herefter »direktiv 92/50«), særligt i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2,

artikel 7, artikel 11, stk. 1, og artikel 15, stk. 2, samt i henhold til det almindelige gennemsigtighedsprincip, ved den praksis, som den kompetente myndighed for udfyldning og indsamling af ansøgninger og erklæringer om dyrkning af korn mv. har fulgt inden for rammerne af det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) i 2001.

Retsforskrifter

Direktiv 92/50

2 I henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 92/50 forstås ved »»*offentlige tjenesteydelsesaftaler*« gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed«, med undtagelse af de kontrakter, som nævnes i bestemmelsens litra i) til ix).

3 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler eller afholdelse af projektkonkurrencer anvender de ordregivende myndigheder fremgangsmåder, som er tilpasset efter dette direktivs bestemmelser.

2. Det påhviler de ordregivende myndigheder at sørge for, at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem forskellige tjenesteydere.«

4 Artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 92/50 bestemmer:

»1. a) Dette direktiv finder anvendelse

— [...] på de offentlige tjenesteydelsesaftaler, der omfatter tjenesteydelser som nævnt i bilag I B, [...] der indgås af ordregivende myndigheder, som nævnt i artikel 1, litra b), når den anslåede værdi eksklusive moms mindst andrager 200 000 ECU

— på offentlige tjenesteydelsesaftaler, der omfatter tjenesteydelser som nævnt i bilag I A [...],

i) som indgås af ordregivende myndigheder nævnt i bilag I til direktiv 93/36/EØF, såfremt den anslåede værdi eksklusive moms mindst andrager modværdien i ecu af 130 000 særlige trækningsrettigheder (SDR)

ii) som indgås af ordregivende myndigheder nævnt i artikel 1, litra b), bortset fra dem, der er nævnt i bilag I til direktiv 93/36/EØF, såfremt den anslåede værdi eksklusive moms mindst andrager modværdien i ecu af 200 000 SDR.«

5 Det følger af artikel 8 i direktiv 92/520, at »[a]ftaler, hvis genstand er de i bilag I A opførte tjenesteydelser, indgås i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit III til VI« i direktivet.

6 Direktivets artikel 9 har følgende ordlyd:

»Aftaler, hvis genstand er de i bilag I B opførte tjenesteydelser, indgås i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 14 og 16.«

7 Det bestemmes i direktivets artikel 11, stk. 1, at ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler anvender de ordregivende myndigheder de i direktivets artikel 1, litra d), e) og f), definerede fremgangsmåder til offentligt eller begrænset udbud eller udbud efter forhandling.

8 Artikel 15, stk. 2, i direktiv 92/50 har følgende ordlyd:

»Ordregivende myndigheder, som ønsker at indgå en offentlig tjenesteydelsesaftale ved offentligt eller begrænset udbud eller, på de betingelser, der er anført i artikel 11, ved udbud efter forhandling, tilkendegiver deres hensigt herom ved en bekendtgørelse.«

Forordning (EØF) nr. 3508/92

9 Det fremgår af tredje og fjerde betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1593/2000 af 17. juli 2000 (EFT L 182, s. 4, herefter »forordning nr. 3508/92«), at som led i reformen af den fælles landbrugspolitik og for at tilpasse forvaltnings- og kontrolordningerne til den nye situation og øge deres effektivitet og rentabilitet er

det nødvendigt at oprette et integreret forvaltnings- og kontrolsystem, der dækker støtteordningerne for visse afgrøder, herunder ordningerne med finansiel støtte til agerjordsafgrøder, okse-, fåre- og gedekød (herefter »IACS«).

10 Artikel 2 i forordning nr. 3508/92 bestemmer følgende:

»[IACS] omfatter følgende:

a) en database

b) et alfanumerisk system til identifikation af markerne

c) et alfanumerisk system til identifikation og registrering af dyrene

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem.«

11 Forordningens artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»I databasen indlæses for hver landbrugsbedrift oplysningerne fra støtteansøgningerne. Databasen skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente

myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for mindst de seneste tre på hinanden følgende kalenderår og/eller produktionsår.«

12 Samme forordnings artikel 4 bestemmer følgende:

»Der oprettes et system til identifikation af marker på grundlag af kort eller matrikeldokumenter eller andre kortreferencer. Der benyttes datamatiseret geografisk informationssystemteknik, herunder helst ortofotos taget fra luften eller rummet, med en homogen standard, som garanterer en nøjagtighed, der mindst svarer til kort i en målestok på 1:10 000.«

13 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3508/92 har følgende ordlyd:

»For at landbrugerne skal kunne drage fordel af en eller flere EF-ordninger, der er omfattet af bestemmelserne i denne forordning, skal de for hvert år indgive en ansøgning om arealstøtte med oplysninger om:

— marker, inklusive foderarealer, og marker, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder

— eventuelt enhver anden nødvendig oplysning, som kræves enten i forordningerne vedrørende EF-støtteordninger eller af den pågældende medlemsstat.«

14 Forordningens artikel 7 har følgende ordlyd:

»Det integrerede kontrolsystem gælder for alle de indgivne støtteansøgninger, navnlig hvad angår administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit.«

Tvistens baggrund og den administrative procedure

15 Kommissionen har modtaget en klage vedrørende en påstået ulovlighed i forhold til direktiv 92/50 af en rammeaftale og aftaler til gennemførelse heraf, som vedrører udførelse af tjenesteydelser i forbindelse med anvendelsen af IACS i Grækenland i 2001.

16 Denne rammeaftale blev indgået den 20. februar 2001 mellem ministeriet for indre anliggender, offentlig forvaltning og decentralisering, landbrugsministeriet, den græske forening af præfekturer og de græske landbrugssammenslutningers forbund (herefter »rammeaftalen«).

17 Rammeaftalen vedrørte det nævnte forbunds koordinering af følgende tjenesteydelser, hvis udførelse var overladt forbundets medlemmer, nemlig de lokale landbrugssammenslutninger (herefter »UCA«):

— at oplyse landbrugerne om nye formularer til ansøgninger og erklæringer om husdyrbedrifter og landbrug, der skulle indlæses i den nye database inden for rammerne af IACS

— at yde støtte med henblik på at sikre en korrekt og rettidig udfyldelse af de af landmændene oplyste data i de pågældende formularer; denne tjenesteydelse omfatter bl.a. teknisk bistand til landmændene med henblik på identifikationen af opdyrkede og beplantede arealer på ortofotos, luftfotos eller topografiske kort

— at indsamle formularerne og sende dem skriftligt eller elektronisk til det kompetente præfektur.

18 Rammeaftalen bestemte herved, at der skulle indgås gennemførelsesaftaler mellem præfekturerne og UCA'erne i hvert præfektur. Efterfølgende blev sådanne kontrakter også indgået (herefter »de anfægtede kontrakter«).

19 Ved skrivelse af 18. december 2002 opfordrede Kommissionen Den Hellenske Republik til at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende klagepunktet om, at den havde tilsidesat bestemmelserne i direktiv 92/50, særligt direktivets artikel 3, stk. 2, samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet den havde tildelt de omhandlede tjenesteydelseskontrakter direkte til UCA'erne uden forudgående offentliggørelse.

20 Kommissionen fandt, at Den Hellenske Republiks bemærkninger som svar på det pågældende brev var utilstrækkelige, hvorfor Kommissionen den 19. december 2004 fremsatte en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede medlemsstaten til at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

21 Den Hellenske Republiks svar på den begrundede udtalelse overbeviste ikke Kommissionen, og den besluttede derfor at anlægge den foreliggende sag.

Om formaliteten

22 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at sagen må afvises, da Kommissionen savner søgsmålsinteresse, og da sagen ikke har nogen genstand.

23 Medlemsstaten har i denne forbindelse for det første gjort gældende, at den har truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe det påståede traktatbrud til ophør, og at der efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke længere forelå traktatbrud, idet

— der i 2003 ikke har fundet nogen direkte tildelinger af de omhandlede tjenesteydelseskontrakter sted, og at adgang til at give bud ligeledes var blevet givet til andre end UCA'erne

— de græske myndigheder med officiel erklæring nr. 5767 fra generelsekretæren for det græske landbrugsministerium af 6. november 2003 har forpligtet sig til »om nødvendigt at anvende procedurer, der er åbne for konkurrence, med henblik på tildeling af de pågældende tjenesteydelsesaftaler, når disse tjenesteydelser helt eller delvist hører under bilag I A i direktiv 92/50«.

24 Den Hellenske Republik har for det andet anført, at ved udløbet af fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse var det påståede traktatbrud, som alene vedrørte 2001, bragt til ophør og havde ikke længere nogen virkninger.

25 Kommissionen har anført, at det er nødvendigt at fastslå det påståede traktatbrud, idet en korrekt anvendelse af direktiv 92/50 såvel i nærværende sag vedrørende 2001 som i fremtiden ikke er sikret.

26 For det første er erklæring nr. 5767 ikke alene utilstrækkelig, idet den ikke er retligt bindende, men den er ligeledes vag på grund af anvendelsen af udtrykket »om nødvendigt«.

27 Den vedvarende uenighed mellem Den Hellenske Republik og Kommissionen vedrørende de anfægtede kontrakters særlige natur og vedrørende de anfægtede kontrakters opførelse i bilag I A til direktiv 92/50 er for det andet langt fra rent teoretisk, men indebærer en konkret risiko for en gentagelse fra denne medlemsstats side.

28 Der er endelig ingen garanti for, at direktiv 92/50 anvendes korrekt i fremtiden, idet de pågældende tjenesteydelseskontrakter i årene før 2001 ligeledes blev tildelt direkte til UCA.

29 I denne henseende bemærkes, at Domstolen hvad angår indgåelse af offentlige kontrakter har fastslået, at et traktatbrudssøgsmål skal afvises, hvis den pågældende kontrakt ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist allerede havde udtømt alle sine virkninger (dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 11 og 13, og af 2.6.2005, sag C-394/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4713, præmis 18).

30 Det skal derfor undersøges, hvorvidt de anfægtede kontrakter stadig var gældende — i det mindste delvist — på tidspunktet for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 19. februar 2004, eller om den bistand, for hvilken de var blevet indgået, derimod allerede på dette tidspunkt var udført i sin helhed, således at kontrakterne havde udtømt alle deres virkninger.

31 Det traktatbrud, som Kommissionen har anført, således som det fremgår udtrykkeligt af påstandene i stævningen, vedrører alene den bistand, UCA'erne har ydet inden for rammerne af gennemførelsen af IACS i 2001, således som disse ydelser er

præciseret i de anfægtede kontrakter, som er indgået for samme år for udførelsen af rammeaftalen. Kommissionen har på retsmødet bekræftet, at sagen er begrænset til år 2001.

32 Det bistandsarbejde, som er fastsat i de anfægtede kontrakter, vedrører forberedelse af de støtteansøgninger, som landbrugerne indgiver med henblik på registrering af de oplysninger, der fremgår heraf, i IACS-databasen i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3508/92. Disse ansøgninger skal indgives hvert år for at kunne danne grundlag for udbetaling af støtte for det pågældende år. Det drejer sig således i det væsentlige om tjenesteydelser, som er knyttet til et regnskabsår, som afsluttes med udbetalingen af den tildelte støtte.

33 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 5, stk. 1, i rammeaftalen — en bestemmelse som ligeledes findes i de anfægtede kontrakter — bestemmer, at denne træder i kraft på tidspunktet for dens underskrivelse, og at den ophører, når den samlede støtte er udbetalt til de landmænd, der har anmodet herom.

34 Kommissionen har ikke været i stand til at modbevise det synspunkt, som er blevet fremført af Den Hellenske Republik, hvis repræsentant på retsmødet bekræftede, at udbetalingen af støtte for 2001 var fuldstændig gennemført i løbet af det følgende år, dvs. længe før udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

35 Da Kommissionen ikke har fremført forhold, der peger i en anden retning, skal det fastslås, at på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, havde rammeaftalen og de anfægtede kontrakter vedrørende gennemførelsen heraf for 2001 allerede udtømt alle deres virkninger.

36 Kommissionen har på retsmødet anført, at i modsætning til den overtrædelse, der var genstand for den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Italien, blev det traktatbrud, der er genstand for nærværende tvist, nemlig tildelingen af de omhandlede kontrakter om bistand direkte til UCA uden forudgående offentliggørelse, gentaget i årene efter 2001, men før anlæggelsen af nærværende sag.

37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen ikke har været i stand til at modbevise Den Hellenske Republiks argumenter, hvorefter kontrakterne om bistand i disse år blev tildelt efter en væsentligt anderledes fremgangsmåde end den, der blev fulgt i 2001.

38 Kommissionen har særligt ikke kunnet rejse tvivl om det argument, der blev fremført af repræsentanten for den græske regering, som på retsmødet på grundlag af samstemmende dokumenter, fremlagt af regeringen som svar på et spørgsmål herom fra Domstolen, anførte, at der ikke i årene efter 2001 var afsat midler i statens budget til aflønning af UCA'erne for bistand, idet UCA'erne herefter modtog betaling fra hver landbruger for den service, de ydede dem.

39 Det følger heraf, at Kommissionen, henset til de forhold, der er blevet fremført for Domstolen, ikke har kunnet vise med tilstrækkelig klarhed, at det traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt Den Hellenske Republik i 2001, blev gentaget i de efterfølgende år.

40 Hvad angår Kommissionens argument om, at sagen skal antages til realitetsbehandling på grund af den fortsatte uoverensstemmelse mellem Kommissionen og Den Hellenske Republik vedrørende fortolkningen af direktiv 92/50, henset til de omhandlede udbuds særlige natur, skal det blot bemærkes, at denne omstændighed ikke i sig selv kan føre til, at sagen antages til realitetsbehandling.

41 Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionens søgsmål må afvises.

Sagens omkostninger

42 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter