Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 7ης Νοεμβρίου 2024*

«Προδικαστική παραπομπή – Οδηγία 2014/23/ΕΕ – Διαδικασία αναθέσεως συμβάσεων παραχωρήσεως – Άρθρο 43 – Τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια εκτελέσεώς της χωρίς άνοιγμα στον ανταγωνισμό – Παραχώρηση αυτοκινητοδρόμων – Κατάρρευση της γέφυρας Morandi στη Γένοβα (Ιταλία) – Εθνική διαδικασία κινηθείσα λόγω σοβαρής παραβάσεως των υποχρεώσεων συντηρήσεως και διατηρήσεως του δικτύου αυτοκινητοδρόμων – Νέες υποχρεώσεις εις βάρος του παραχωρησιούχου – Υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να αποφανθεί προηγουμένως επί της ανάγκης διεξαγωγής νέας διαδικασίας αναθέσεως – Υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να εξετάσει προηγουμένως την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου»

Στην υπόθεση C-683/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου, Ιταλία) με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 4 Νοεμβρίου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari

κατά

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili,

DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica,

Autorità di regolazione dei trasporti,

Corte dei Conti,

Avvocatura generale dello Stato,

παρισταμένων των:

Mundys SpA, πρώην Atlantia S.p.A.,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Autostrade per l'Italia SpA,

Holding Reti Autostradali SpA,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους I. Jarukaitis, πρόεδρο του τετάρτου τμήματος, ασκούντα καθήκοντα προέδρου του πέμπτου τμήματος, Δ. Γρατσία και E. Regan (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona,

γραμματέας: C. Di Bella, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 28ης Φεβρουαρίου 2024,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari, εκπροσωπούμενη από τους D. Granara και D. Mazzola, avvocati,

– η Mundys SpA, εκπροσωπούμενη από τους D. Gallo, G. Vercillo και A. Zoppini, avvocati,

– η Autostrade per l'Italia SpA, εκπροσωπούμενη από τους F. Anglani, M. Annoni, A. Cogoni, M. Merola και L. Torchia, avvocati,

– η Holding Reti Autostradali SpA, εκπροσωπούμενη από τους A. Parini, I. Perego, A. Police και G. M. Roberti, avvocati,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τους G. Caselli, S. Fiorentino και την G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους J. Möller και P.-L. Krüger,

– η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την N. Grünberg,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara και G. Wils,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Απριλίου 2024,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 38, 43 και 44 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 140, σ. 26).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (ενώσεως για την προστασία των χρηστών τραπεζικών και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών) και, αφετέρου, της Presidenza del Consiglio dei ministri (Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου, Ιταλία), του Ministero dell'Economia e delle Finanze (Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, Ιταλία), του Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Υπουργείο Βιώσιμων Υποδομών και Κινητικότητας, Ιταλία), του DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica Economica (Τμήματος Προγραμματισμού και Συντονισμού της Οικονομικής Πολιτικής, Ιταλία), της Autorità di regolazione dei trasporti (ρυθμιστικής αρχής μεταφορών, Ιταλία), του Corte dei Conti (Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ιταλία) και της Avvocatura generale dello Stato (γενικής εισαγγελίας, Ιταλία), σχετικά με τη νομιμότητα των τροποποιήσεων που επήλθαν στη σύμβαση παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμων στο πλαίσιο της οποία παραχωρησιούχος είναι η Autostrade per l'Italia SpA (στο εξής: ASPI), κατόπιν της καταρρεύσεως της γέφυρας Morandi, στη Γένοβα (Ιταλία), στις 14 Αυγούστου 2018.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 75 και 76 της οδηγίας 2014/23 έχουν ως εξής:

«(75) Οι συμβάσεις παραχώρησης περιλαμβάνουν συνήθως μακροχρόνιες και σύνθετες τεχνικές και χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις οι οποίες υπόκεινται συχνά σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες, για τυχόν τροποποιήσεις μιας σύμβασης παραχώρησης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, απαιτείται νέα διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων παραχώρησης, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας του [Δικαστηρίου]. Νέα διαδικασία συμβάσεων παραχώρησης απαιτείται σε περίπτωση ουσιωδών αλλαγών της αρχικής σύμβασης παραχώρησης, και ιδίως του εύρους και του περιεχομένου των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας. Οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευτούν ουσιώδεις όρους ή προϋποθέσεις της σύμβασης παραχώρησης. […]

(76) Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς μπορεί να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις τις οποίες ήταν αδύνατον να προβλέψουν όταν ανέθεταν τη σύμβαση παραχώρησης, ιδίως όταν η εκτέλεση της σύμβασης καλύπτει μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Σε αυτή την περίπτωση, απαιτείται ένας βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της σύμβασης παραχώρησης στις εν λόγω περιστάσεις χωρίς νέα διαδικασία ανάθεσης. Η έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων αναφέρεται σε περιστάσεις που δεν θα ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, παρά την ευλόγως επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης από την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα, λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών του συγκεκριμένου έργου, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της. […]»

4 Το άρθρο 3 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχή της ίσης μεταχείρισης, μη διάκριση και διαφάνεια», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο.

[…]

2. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς επιδιώκουν τη διασφάλιση διαφάνειας στη διαδικασία ανάθεσης και στην εκτέλεση της σύμβασης, τηρώντας παραλλήλως το άρθρο 28.»

5 Το άρθρο 38 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Επιλογή και ποιοτική αξιολόγηση των υποψηφίων», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς εξακριβώνουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής που σχετίζονται με την επαγγελματική και τεχνική ικανότητα, τη χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια των υποψηφίων ή των προσφερόντων βάσει υπεύθυνων δηλώσεων και συστάσεων που πρέπει να υποβάλλονται ως αποδεικτικά στοιχεία, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που διευκρινίζονται στην προκήρυξη παραχώρησης και οι οποίες πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις και να είναι αναλογικές με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης. Οι προϋποθέσεις συμμετοχής σχετίζονται και είναι αναλογικές με την ανάγκη διασφάλισης της ικανότητας του παραχωρησιούχου να εκτελέσει τη σύμβαση παραχώρησης, λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο της σύμβασης, και με τον στόχο εξασφάλισης πραγματικού ανταγωνισμού.

[…]

7. Οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να αποκλείσουν ή να υποχρεωθούν από τα κράτη μέλη να αποκλείσουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης οιονδήποτε οικονομικό φορέα εάν πληρούται οιαδήποτε από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

[…]

γ) εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει, με κατάλληλα μέσα, ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, το οποίο θέτει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του,

[…]

στ) εάν ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης σύμβασης παραχώρησης ή προηγούμενης σύμβασης με αναθέτουσα αρχή ή αναθέτοντα φορέα όπως ορίζεται στην παρούσα οδηγία ή στην οδηγία 2014/25/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243),] που είχαν ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της εν λόγω σύμβασης, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις,

[…]

9. Οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας εμπίπτει σε μία από τις καταστάσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 4 και 7 μπορεί να προσκομίσει στοιχεία προκειμένου να αποδείξει ότι τα μέτρα που έλαβε αποδεικνύουν επαρκώς την αξιοπιστία του, παρά την ύπαρξη του σχετικού λόγου αποκλεισμού. Εάν τα στοιχεία κριθούν επαρκή, ο εν λόγω οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία.

[…]»

6 Το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23, με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι συμβάσεις παραχώρησης δύνανται να τροποποιούνται άνευ διεξαγωγής νέας διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης δυνάμει της παρούσας οδηγίας σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις:

[…]

γ) στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις:
   i) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από επιμελή αναθέτουσα αρχή ή αναθέτοντα φορέα,
   ii) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της παραχώρησης,
   iii) σε περιπτώσεις συμβάσεων παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσα αρχή, για τους σκοπούς της άσκησης δραστηριότητας πλην εκείνων που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ, οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Σε περίπτωση που γίνονται περισσότερες διαδοχικές τροποποιήσεις, ο περιορισμός αυτός εφαρμόζεται στην αξία εκάστης τροποποίησης. Οι εν λόγω διαδοχικές τροποποιήσεις δεν έχουν ως στόχο την παράκαμψη της παρούσας οδηγίας·

δ) όταν ένας νέος παραχωρησιούχος αντικαθιστά εκείνον στον οποίο η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας είχαν αρχικά αναθέσει τη σύμβαση παραχώρησης συνεπεία:
   i) είτε ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης σύμφωνα προς το στοιχείο α),
   ii) είτε καθολικής ή μερικής διαδοχής στη θέση του αρχικού παραχωρησιούχου, κατόπιν εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένης εξαγοράς, συγχώνευσης, [απόκτησης] και αφερεγγυότητας, άλλου οικονομικού φορέα ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που θεσπίστηκαν αρχικά, εφόσον η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν έχει στόχο την αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, ή
   iii) στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας αναλαμβάνουν οι ίδιοι τις υποχρεώσεις του βασικού παραχωρησιούχου έναντι των υπεργολάβων του, εφόσον προβλέπεται η δυνατότητα αυτή δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας·

ε) εφόσον οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4.

Οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς που έχουν τροποποιήσει σύμβαση παραχώρησης στις περιπτώσεις των στοιχείων β) και γ) της παρούσας παραγράφου, δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Η εν λόγω ανακοίνωση

περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο παράρτημα XI και δημοσιεύεται σύμφωνα με το άρθρο 33.

2. Επιπλέον, και χωρίς να απαιτείται επαλήθευση κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α) έως δ) της παραγράφου 4, οι συμβάσεις παραχώρησης μπορούν να τροποποιούνται χωρίς διαδικασία νέας σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα προς την παρούσα οδηγία, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι χαμηλότερη των ακόλουθων αξιών:

i) του κατώτατου ορίου του άρθρου 8, και

ii) του 10 % της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης.

Ωστόσο, η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της παραχώρησης. Σε περίπτωση που γίνονται διάφορες διαδοχικές τροποποιήσεις, η αξία τους εκτιμάται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων.

[…]

4. Τυχόν τροποποίηση μιας σύμβασης παραχώρησης κατά τη διάρκεια ισχύος της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια του στοιχείου ε) της παραγράφου 1, εάν τροποποιεί ουσιωδώς τη σύμβαση σε σχέση με εκείνη που είχε αρχικά συναφθεί. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μια τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης εάν πληρούται μία ή περισσότερες από τις κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης, θα είχαν επιτρέψει την αποδοχή άλλων υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικά ή την αποδοχή προσφοράς διαφορετικής από εκείνη που επιλέχθηκε αρχικά ή θα προσέλκυαν επιπλέον συμμετέχοντες στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης,

β) η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης παραχώρησης υπέρ του παραχωρησιούχου κατά τρόπο ο οποίος δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση παραχώρησης,

γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το πεδίο της παραχώρησης,

δ) όταν ένας νέος παραχωρησιούχος αντικαθιστά εκείνον στον οποίο η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας είχαν αρχικά αναθέσει τη σύμβαση παραχώρησης σε περιπτώσεις άλλες από εκείνες που προβλέπονται στο στοιχείο δ) της παραγράφου 1.

5. Δυνάμει της παρούσας οδηγίας απαιτείται νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης για άλλες τροποποιήσεις των διατάξεων ανάθεσης σύμβασης κατά τη διάρκεια αυτής πλην εκείνων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2.»

7 Το άρθρο 44 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Λύση συμβάσεων παραχώρησης», προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς έχουν τη δυνατότητα, δυνάμει των προϋποθέσεων που ορίζει το εφαρμοστέο εθνικό ενοχικό δίκαιο, να καταγγείλ[ουν] μια δημόσια σύμβαση κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, εφόσον πληρούται μία ή περισσότερες από τις κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) έγινε μια τροποποίηση της σύμβασης παραχώρησης που θα είχε άλλως απαιτήσει μια νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης, βάσει του άρθρου 43·

β) ο παραχωρησιούχος, τη στιγμή της ανάθεσης της σύμβασης, τελούσε σε μία από τις καταστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 38 παράγραφος 4 και, ως τούτου, θα έπρεπε να έχει αποκλειστεί από τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης·

γ) το Δικαστήριο […] αποφαίνεται, στο πλαίσιο διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 258 [ΣΛΕΕ], ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του δυνάμει των Συνθηκών λόγω του γεγονότος ότι αναθέτουσα αρχή ή αναθέτων φορέας που ανήκει στο εν λόγω κράτος μέλος έχει αναθέσει τη σχετική σύμβαση παραχώρησης χωρίς να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του/της δυνάμει των Συνθηκών και της παρούσας οδηγίας.»

8 Κατά το άρθρο 54, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/23, η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται σε συμβάσεις παραχώρησης που προκηρύχθηκαν ή ανατέθηκαν πριν από τις 17 Απριλίου 2014.

9 Το παράρτημα XI της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις γνωστοποιήσεις τροποποίησης μιας σύμβασης παραχώρησης κατά τη διάρκεια ισχύος της σύμφωνα με το άρθρο 43», έχει ως εξής:

«[…]

4. Περιγραφή της σύμβασης παραχώρησης πριν και μετά την τροποποίηση: φύση και έκταση των έργων, φύση και έκταση των υπηρεσιών.

5. Κατά περίπτωση, τροποποίηση της αξίας της παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένης αύξησης των τιμών ή των αμοιβών λόγω της τροποποίησης.

6. Περιγραφή των περιστάσεων που κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση.

[…]»

Το ιταλικό δίκαιο

10 Το άρθρο 43 της decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, equità e il consolidamento dei conti pubblici (πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 201, περί θεσπίσεως επειγουσών διατάξεων για την ανάπτυξη, την ισότητα και την εξυγίανση των δημόσιων λογαριασμών), της 6ης Δεκεμβρίου 2011 (τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 251 στην GURI αριθ. 284, της 6ης Δεκεμβρίου 2011), η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 214 (νόμο αριθ. 214) της 22ας Δεκεμβρίου 2011, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 της decreto-legge

n. 109 (πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 109) της 28ης Σεπτεμβρίου 2018, η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 130 (νόμο αριθ. 130) της 16ης Νοεμβρίου 2018, ορίζει τα εξής:

«1. Οι επικαιροποιήσεις ή οι αναθεωρήσεις των υφιστάμενων κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της παρούσας πράξεως νομοθετικού περιεχομένου συμβάσεων που αφορούν αυτοκινητοδρόμους, όταν συνεπάγονται μεταβολές ή τροποποιήσεις του επενδυτικού σχεδίου ή πτυχών κανονιστικού χαρακτήρα που αποσκοπούν στην προστασία των δημόσιων οικονομικών, διαβιβάζονται, κατόπιν ακροάσεως της ρυθμιστικής αρχής μεταφορών για τις αρμοδιότητες του άρθρου 37, παράγραφος 2, στοιχείο g, όσον αφορά τον προσδιορισμό των συστημάτων τιμολογήσεως, από το [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, Ιταλία)] στη CIPE [Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (διυπουργική επιτροπή για τον οικονομικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη, Ιταλία)], η οποία, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της [Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (συμβουλευτικής ομάδας για την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών για τη ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφελείας, Ιταλία)], αποφαίνεται εντός 30 ημερών και, εν συνεχεία, εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία εκδίδεται σε συμφωνία με τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και η οποία δημοσιεύεται εντός 30 ημερών από τη διαβίβαση της συμβάσεως από την αναθέτουσα αρχή.

2. Οι επικαιροποιήσεις ή οι αναθεωρήσεις των υφιστάμενων κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της παρούσας πράξεως νομοθετικού περιεχομένου συμβάσεων που αφορούν αυτοκινητοδρόμους, οι οποίες δεν συνεπάγονται τις μεταβολές ή τις τροποποιήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1, εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία εκδίδεται κατόπιν συμφωνίας με τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και η οποία δημοσιεύεται εντός 30 ημερών από τη διαβίβαση της συμβάσεως από την αναθέτουσα αρχή.

2bis. Στις περιπτώσεις των παραγράφων 1 και 2, ο αναθέτων φορέας, κατόπιν ακροάσεως της ρυθμιστικής αρχής μεταφορών, ελέγχει την εφαρμογή των κριτηρίων καθορισμού των τιμολογίων, λαμβάνοντας επίσης υπόψη την πραγματική πρόοδο της υλοποιήσεως των επενδύσεων που περιλαμβάνονται ήδη στα τιμολόγια.

3. Οι επικαιροποιήσεις ή οι αναθεωρήσεις των συμβάσεων που αφορούν αυτοκινητοδρόμους, των οποίων τα σχέδια περί συμπληρωματικών πράξεων έχουν ήδη υποβληθεί για γνωμοδότηση στην CIPE κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της παρούσας πράξεως νομοθετικού περιεχομένου, εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία εκδίδεται με τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, και η οποία δημοσιεύεται εντός 30 ημερών από τη διαβίβαση της συμβάσεως από την αναθέτουσα αρχή.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Στις 12 Οκτωβρίου 2007 η ASPI και η Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (Εθνική Ανεξάρτητη Επιχείρηση Αυτοκινητοδρόμων, Ιταλία) συνήψαν την «ενιαία σύμβαση παραχωρήσεως ενός συνόλου τμημάτων αυτοκινητοδρόμων», μήκους άνω των 2 800 χιλιομέτρων. Κατά το άρθρο 4 της συμβάσεως, η σύμβαση παραχωρήσεως λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2038. Την 1η Οκτωβρίου 2012 το Υπουργείο Βιώσιμων Υποδομών και Κινητικότητας διαδέχθηκε την Εθνική Ανεξάρτητη Επιχείρηση Αυτοκινητοδρόμων ως αναθέτουσα αρχή.

12 Στις 14 Αυγούστου 2018 η γέφυρα Morandi, πλησίον της Γένοβας, κατέρρευσε, προκαλώντας τον θάνατο 43 ατόμων. Η γέφυρα αυτή αποτελούσε τμήμα της οδογέφυρας του ποταμού Polcevera στον αυτοκινητόδρομο A10, η εκμετάλλευση της οποίας έχει παραχωρηθεί στην ASPI. Στις 16 Αυγούστου 2018 το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών κίνησε διαδικασία κατά της ASPI λόγω σοβαρής παραβάσεως των υποχρεώσεων συντηρήσεως και φυλάξεως του δικτύου αυτοκινητοδρόμων.

13 Από τις 10 Ιουλίου 2019, πραγματοποιήθηκαν πλείονες συσκέψεις μεταξύ της ASPI, της Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου, του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και του Υπουργείου Βιώσιμων Υποδομών και Κινητικότητας, με σκοπό την εξεύρεση λύσεως κατόπιν διαπραγματεύσεων στις εκκρεμείς διαφορές σχετικά με την κατάρρευση της γέφυρας Morandi.

14 Στις 11 Ιουλίου 2020 η ASPI υπέβαλε πρόταση λύσεως κατόπιν διαπραγματεύσεων, με την οποία δεσμευόταν, πρώτον, να καταβάλει ως χρηματική παρέμβαση αποζημιωτικής φύσεως το ποσό των 3 400 εκατομμυρίων ευρώ· δεύτερον, να ενισχύσει τις προδιαγραφές ασφαλείας του παραχωρηθέντος δικτύου αυτοκινητοδρόμων και, τρίτον, να μεταβιβάσει, από κοινού με τη Mundys SpA, πρώην Atlantia SpA, τη μητρική της εταιρία, τον έλεγχο της ASPI στην Cassa Depositi e Prestiti SpA και σε επενδυτές που κρίνονται αποδεκτοί από την τελευταία.

15 Στις 14 Οκτωβρίου 2021, επί τη βάσει της ανωτέρω προτάσεως, η ASPI και το Υπουργείο Βιώσιμων Υποδομών και Κινητικότητας συνήψαν συμφωνία φιλικού διακανονισμού (στο εξής: συμφωνία φιλικού διακανονισμού). Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 43 της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 201 που μνημονεύεται στη σκέψη 10 της παρούσας αποφάσεως, η συμφωνία αυτή εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 75 απόφαση, της 22ας Δεκεμβρίου 2021, της CIPE, καθώς και με την υπ' αριθ. 37 υπουργική απόφαση, της 22ας Φεβρουαρίου 2022, του Υπουργού Βιώσιμων Υποδομών και Κινητικότητας, η οποία ελήφθη με τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών.

16 Η συμφωνία φιλικού διακανονισμού περάτωσε τη διαδικασία που είχε κινηθεί κατά της ASPI λόγω σοβαρής παραβάσεως των υποχρεώσεων συντηρήσεως και φυλάξεως του δικτύου αυτοκινητοδρόμων, χωρίς να διαπιστωθεί επισήμως η ύπαρξη παραβάσεως εκ μέρους της ASPI.

17 Η Adusbef άσκησε ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία), το οποίο είναι το αιτούν δικαστήριο, προσφυγή ακυρώσεως κατά των δύο πράξεων που μνημονεύονται στη σκέψη 15 της παρούσας αποφάσεως, με τις οποίες εγκρίθηκε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού, καθώς και κατά διαφόρων πράξεων συναφών προς τη συμφωνία αυτή.

18 Με την απόφαση περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο υπογράμμισε ότι η αναθέτουσα αρχή δεν προέβη τυπικώς σε εξέταση της συμβατότητας, προς τις διατάξεις της οδηγίας 2014/23, της τροποποιήσεως μέσω της συμφωνίας φιλικού διακανονισμού της συμβάσεως παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμων η οποία είχε συναφθεί με την ASPI.

19 Πρώτον, η αναθέτουσα αρχή δεν έλεγξε επισήμως αν η τροποποίηση της εν λόγω συμβάσεως παραχωρήσεως πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/23. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά, συναφώς, ότι τυχόν παράβαση των υποχρεώσεων συντηρήσεως που υπέχει ο παραχωρησιούχος, η οποία ενδέχεται να επηρεάσει την οδική ασφάλεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απρόβλεπτη περίσταση κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως.

20 Δεύτερον, η αναθέτουσα αρχή δεν εξέτασε ούτε αν η σχεδιαζόμενη τροποποίηση μπορούσε να μεταβάλει «τη συνολική φύση της παραχώρησης» κατά την έννοια του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ′, σημείο ii, της εν λόγω οδηγίας.

21 Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με τη συμφωνία φιλικού διακανονισμού, η Mundys πώλησε το 88 % του κεφαλαίου της ASPI σε εταιρία χαρτοφυλακίου, της οποίας πλειοψηφικός μέτοχος είναι η Cassa Depositi e Prestiti Equity κατά ποσοστό 51 % και στην οποία δύο αλλοδαπά κεφάλαια, η Macquarie και η Blackstone, κατέχουν έκαστη 24,5 %. Εντούτοις, η αναθέτουσα αρχή δεν εξέτασε επισήμως αν η εν λόγω μεταβολή της μετοχικής συνθέσεως της ASPI καθιστούσε αναγκαία τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας για την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως, ιδίως υπό το πρίσμα του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2014/23.

22 Τέταρτον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, υπό το πρίσμα του άρθρου 38, παράγραφος 7, στοιχείο στ′, και του άρθρου 38, παράγραφος 9, της οδηγίας 2014/23, αν πριν από τη συμφωνία φιλικού διακανονισμού, βάσει της οποίας συνεχίσθηκε η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης σύμβαση παραχωρήσεως των αυτοκινητοδρόμων, έπρεπε να προηγηθεί επίσημη αξιολόγηση της αξιοπιστίας της ASPI, κατόπιν της καταρρεύσεως της γέφυρας Morandi. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η ανακατασκευή της γέφυρας Morandi δεν ανατέθηκε στην ASPI, η οποία εντούτοις ήταν παραχωρησιούχος έχουσα την εκμετάλλευση της συγκεκριμένης γέφυρας βάσει της σχετικής συμβάσεως παραχωρήσεως, αλλά σε τρίτες επιχειρήσεις.

23 Πέμπτον, σε περίπτωση κατά την οποία θα έπρεπε να έχει διεξαχθεί νέα διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως και/ή η αναθέτουσα αρχή θα έπρεπε να έχει αξιολογήσει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου πριν από τη σύναψη της συμφωνίας φιλικού διακανονισμού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της ερμηνείας του άρθρου 44 της οδηγίας 2014/23, το οποίο διέπει τη λύση των συμβάσεων παραχωρήσεως από την αναθέτουσα αρχή. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η διάταξη αυτή επιτάσσει την καταγγελία της συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της όταν έχει επέλθει τροποποίηση κατά παράβαση των διατάξεων της ως άνω οδηγίας.

24 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«[Υπό το πρίσμα των] άρθρων 38, 43 και 44 της οδηγίας 2014/23:

1) Αντιβαίνει στο δίκαιο [της Ένωσης] η ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας υπό την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να κινήσει διαδικασία για την τροποποίηση των υποκειμένων και του αντικειμένου σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμου κατά τη διάρκεια ισχύος της ή την επαναδιαπραγμάτευσή της, χωρίς να εξετάσει και να διατυπώσει τις απόψεις της σχετικά με την υποχρέωση προκήρυξης δημόσιου διαγωνισμού;

2) Αντιβαίνει στο δίκαιο [της Ένωσης] η ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας υπό την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να κινήσει διαδικασία για την τροποποίηση των υποκειμένων και του αντικειμένου σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμου κατά τη διάρκεια ισχύος της ή την επαναδιαπραγμάτευσή της, χωρίς να εκτιμήσει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου ο οποίος διέπραξε σοβαρή παράβαση;

3) Σε περίπτωση διαπιστωθείσας παραβίασης της αρχής του δημόσιου διαγωνισμού ή/και όταν ο παραχωρησιούχος αυτοκινητοδρόμου κρίθηκε αναξιόπιστος, επιβάλλει η νομοθεσία της [Ένωσης] υποχρέωση λύσης της σχέσεως;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

25 Επικαλούμενο τη σημασία της υποθέσεως της κύριας δίκης σε εθνικό επίπεδο, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο να εφαρμόσει την ταχεία διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 105 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

26 Στις 15 Δεκεμβρίου 2022 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε, αφού άκουσε τον εισηγητή δικαστή και τον γενικό εισαγγελέα, να απορρίψει το ως άνω αίτημα.

27 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η ταχεία διαδικασία την οποία προβλέπει το άρθρο 105, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας αποτελεί δικονομικό μέσο για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επείγουσας καταστάσεως (απόφαση της 28ης Απριλίου 2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

28 Εν προκειμένω, από τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ιδίως προς στήριξη του αιτήματός του για εκδίκαση της υποθέσεως με ταχεία διαδικασία, δεν προκύπτει ότι η φύση της υπό κρίση υποθέσεως απαιτεί, κατ' εξαίρεση, την εκδίκαση της υποθέσεως το συντομότερο δυνατόν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 105, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

29 Ειδικότερα, η ανάγκη εκδικάσεως σε σύντομο χρονικό διάστημα, κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής, δεν μπορεί να συναχθεί απλώς και μόνον από τον ευαίσθητο, από οικονομικής ή κοινωνικής απόψεως, χαρακτήρα της υποθέσεως της κύριας δίκης [πρβλ. απόφαση της 10ης Μαρτίου 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Πλήρης υγειονομική ασφάλιση), C-247/20, EU:C:2022:177, σκέψη 45].

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

30 Η Mundys, η ASPI, η Holding Reti Autostradali SpA η και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξαν ότι η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη στο σύνολό της.

31 Κατά πρώτον, η Mundys υποστήριξε ότι η οδηγία 2014/23 δεν έχει εφαρμογή ratione temporis στην επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης παραχωρήσεως, η οποία ανατέθηκε στις 11 Οκτωβρίου 2007, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο της 54, δεύτερο εδάφιο, η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων παραχωρήσεως οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο προσφοράς ή ανατέθηκαν πριν από τις 17 Απριλίου 2014.

32 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, σε περίπτωση ουσιώδους τροποποιήσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, η νομοθεσία της Ένωσης βάσει της οποίας πρέπει να εκτιμηθεί η τροποποίηση είναι η ισχύουσα κατά τον χρόνο της τροποποιήσεως, παρά το γεγονός ότι η ημερομηνία συνάψεως της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως είναι προγενέστερη της ενάρξεως ισχύος των σχετικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Sisal κ.λπ., C-721/19 και C-722/19, EU:C:2021:672, σκέψη 28).

33 Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο καλείται να κρίνει, μεταξύ άλλων, αν οι τροποποιήσεις που επέφερε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού, η οποία συνήφθη στις 14 Οκτωβρίου 2021, ήτοι μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2014/23, πρέπει να θεωρηθούν ουσιώδεις σε σχέση με την αρχική σύμβαση παραχωρήσεως.

34 Επομένως, στη διαφορά της κύριας δίκης, το ζήτημα αν επήλθαν ουσιώδεις τροποποιήσεις στην αρχική σύμβαση παραχωρήσεως με τη συμφωνία φιλικού διακανονισμού πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας 2014/23.

35 Κατά δεύτερον, η Mundys, η ASPI, η Holding Reti Autostradali και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να κριθεί απαράδεκτη λόγω, αφενός, του υποθετικού χαρακτήρα των υποβληθέντων ερωτημάτων και, αφετέρου, της ελλείψεως επαρκών διευκρινίσεων ως προς το πραγματικό πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης καθώς και ως προς τις εφαρμοστέες εθνικές διατάξεις.

36 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων την οποία καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδοθεί, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα της έκδοσης προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων τα οποία υποβάλλει στο Δικαστήριο. Συνεπώς, καθόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να αποφανθεί επ' αυτών [απόφαση της 21ης Μαρτίου 2023, Mercedes-Benz Group (Ευθύνη κατασκευαστών οχημάτων εξοπλισμένων με συστήματα αναστολής), C-100/21, EU:C:2023:229, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

37 Ως εκ τούτου, συντρέχει τεκμήριο λυσιτέλειας για τα ερωτήματα που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος που έχει υποβάλει εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί [απόφαση της 21ης Μαρτίου 2023, Mercedes-Benz Group (Ευθύνη κατασκευαστών οχημάτων εξοπλισμένων με συστήματα αναστολής), C-100/21, EU:C:2023:229, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

38 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως υπογραμμίσει ότι η διαδικασία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ συνιστά έναν μηχανισμό συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, χάρη στον οποίο το μεν παρέχει στα δε τα ερμηνευτικά στοιχεία του ενωσιακού δικαίου που τους είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς επί της οποίας καλούνται να αποφανθούν, καθώς και ότι ο δικαιολογητικός λόγος της προδικαστικής παραπομπής δεν έγκειται στη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης επί γενικών ή υποθετικών ζητημάτων, αλλά στην αυτονόητη ανάγκη αποτελεσματικής επιλύσεως μιας ένδικης διαφοράς [απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 2024, G. κ.λπ. (Διορισμός δικαστών στα τακτικά δικαστήρια στην Πολωνία), C-181/21 και C-269/21, EU:C:2024:1, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

39 Όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η ζητούμενη προδικαστική απόφαση πρέπει να είναι «αναγκαία» ούτως ώστε να μπορέσει το αιτούν δικαστήριο να «εκδώσει την απόφασή του» στην υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί [απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 2024, G. κ.λπ. (Διορισμός δικαστών στα τακτικά δικαστήρια στην Πολωνία), C-181/21 και C-269/21, EU:C:2024:1, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

40 Εν προκειμένω, το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως, στις οποίες το τεκμήριο λυσιτέλειας ενός προδικαστικού ερωτήματος μπορεί να ανατραπεί. Πράγματι, η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο των ερωτημάτων αυτών, με την οποία ζητείται να διευκρινισθεί αν η τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμων η οποία ανατέθηκε στην ASPI κατόπιν της καταρρεύσεως της γέφυρας Morandi είναι συμβατή με τις διατάξεις της οδηγίας 2014/23, έχει άμεση σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο έχει επιληφθεί προσφυγής ακυρώσεως κατά της συμφωνίας φιλικού διακανονισμού.

41 Αντιθέτως, αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση του τρίτου ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 89 και 90 των προτάσεών του.

42 Με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 44 της οδηγίας 2014/23 επιβάλλει την υποχρέωση καταγγελίας της συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της όταν έχει επέλθει τροποποίησή της κατά παράβαση είτε της υποχρεώσεως διοργανώσεως νέας διαδικασίας αναθέσεως είτε της ενδεχόμενης υποχρεώσεως εξετάσεως της αξιοπιστίας του παραχωρησιούχου.

43 Δυνάμει του άρθρου 44 της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι αναθέτουσες αρχές να έχουν τη δυνατότητα να καταγγείλουν σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της όταν υπήρξε τροποποίησή της χωρίς να έχει διοργανωθεί νέα διαδικασία αναθέσεως κατά παράβαση του άρθρου 43, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας, ή όταν ο παραχωρησιούχος έπρεπε να έχει αποκλεισθεί από τη διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 38, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας.

44 Εν προκειμένω, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο έχει επιληφθεί προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας από την Adusbef, ένωση καταναλωτών, κατά των πράξεων με τις οποίες εγκρίθηκε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού, καθώς και κατά διαφόρων πράξεων συναφών με τη συμφωνία αυτή.

45 Επομένως, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο έχει κληθεί να εξετάσει ενδεχόμενη καταγγελία από την αναθέτουσα αρχή της συμβάσεως παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμου στην οποία παραχωρησιούχος είναι η ASPI, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 44 της οδηγίας 2014/23.

46 Εξάλλου, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, αφενός, η απόφαση περί παραπομπής δεν περιέχει καμία αναφορά στην οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ 1989, L 395, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (ΕΕ 2007, L 335, σ. 31), και ότι, αφετέρου, οι διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο δεν παρέχουν τη

δυνατότητα να προσδιορισθούν με την απαιτούμενη ακρίβεια οι διατάξεις της οδηγίας αυτής των οποίων η ερμηνεία θα μπορούσε, ενδεχομένως, να αποδειχθεί λυσιτελής για την απάντηση στο τρίτο ερώτημα.

47 Επομένως, κατ' εφαρμογήν της πάγιας νομολογίας που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 38 και 39 της παρούσας αποφάσεως, το τρίτο ερώτημα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτο.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

48 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η οδηγία 2014/23 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τροποποιήσει σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της, η οποία αφορά το πρόσωπο του παραχωρησιούχου και το αντικείμενο της συμβάσεως παραχωρήσεως, χωρίς να διεξάγει νέα διαδικασία για την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως και χωρίς να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι δεν ήταν υποχρεωμένη να διεξάγει τέτοια διαδικασία.

49 Επισημαίνεται ότι η τροποποίηση των συμβάσεων παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της διέπεται από το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23.

50 Επομένως, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 43.

51 Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να διευκρινίσει ότι το εν λόγω άρθρο προέβη σε εξαντλητική εναρμόνιση των περιπτώσεων στις οποίες, αφενός, οι συμβάσεις παραχωρήσεως δύνανται να τροποποιούνται χωρίς να απαιτείται προς τούτο διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως συμβάσεως παραχωρήσεως σύμφωνα με τους κανόνες της εν λόγω οδηγίας και των περιπτώσεων στις οποίες, αφετέρου, μια τέτοια διαδικασία αναθέσεως απαιτείται σε περίπτωση τροποποιήσεως των όρων της συμβάσεως παραχωρήσεως (απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Sisal κ.λπ., C-721/19 και C-722/19, EU:C:2021:672, σκέψη 31).

52 Δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 5, της οδηγίας 2014/23, κάθε τροποποίηση των διατάξεων συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της απαιτεί, κατ' αρχήν, τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως, εξαιρουμένων των τροποποιήσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 του ανωτέρω άρθρου.

53 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/23 απαριθμεί εξαντλητικώς τις περιπτώσεις στις οποίες η σύμβαση παραχωρήσεως μπορεί να τροποποιηθεί κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως.

54 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατόπιν της καταρρεύσεως της γέφυρας Morandi στις 14 Αυγούστου 2018, η σύμβαση παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμων στην οποία παραχωρησιούχος ήταν η ASPI τροποποιήθηκε στις 14 Οκτωβρίου 2021 με τη συμφωνία φιλικού διακανονισμού χωρίς να διεξαχθεί νέα διαδικασία για την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως.

55 Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η οποία στηρίζεται σε σαφή διάκριση των λειτουργιών των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, η διαπίστωση και η εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή, όπως και η ερμηνεία και εφαρμογή του εθνικού δικαίου (απόφαση της 24ης Ιουλίου 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, σκέψη 76).

56 Κατά συνέπεια, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο αλλά αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων περιστάσεων, αν καθεμία από τις τροποποιήσεις που επέφερε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού στη σύμβαση παραχωρήσεως αυτοκινητοδρόμων στην οποία παραχωρησιούχος ήταν η ASPI εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/23. Ενδεχομένως να προκύψει ότι οι εν λόγω τροποποιήσεις μπορούσαν να επέλθουν χωρίς να διεξαχθεί νέα διαδικασία για την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως.

57 Αντιθέτως, αν το εθνικό δικαστήριο διαπιστώσει ότι μία ή περισσότερες από τις τροποποιήσεις αυτές δεν εμπίπτουν σε καμία από τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 43, παράγραφοι 1 και 2, της ανωτέρω οδηγίας, θα πρέπει να συναχθεί εξ αυτού ότι η οικεία τροποποίηση ή τροποποιήσεις επήλθαν κατά παράβαση της προβλεπόμενης στο άρθρο 43, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας υποχρεώσεως διεξαγωγής νέας διαδικασίας για την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως.

58 Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο καθώς και οι διάδικοι που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο αναφέρθηκαν στο ενδεχόμενο οι τροποποιήσεις που επέφερε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού να εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχεία γ′ έως ε′, της οδηγίας 2014/23. Πρέπει, συναφώς, να παρασχεθούν στο αιτούν δικαστήριο τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που είναι κρίσιμα για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

59 Κατ’ αρχάς, δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ′, της οδηγίας, μια σύμβαση παραχωρήσεως μπορεί να τροποποιηθεί κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς να διεξαχθεί νέα διαδικασία αναθέσεως, υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, ότι η τροποποίηση κατέστη αναγκαία λόγω περιστάσεων τις οποίες μια επιμελής αναθέτουσα αρχή δεν μπορούσε να προβλέψει και ότι δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της παραχωρήσεως.

60 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της διατάξεως αυτής στις περιπτώσεις στις οποίες η επελθούσα τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της κατέστη αναγκαία λόγω παραβάσεως συμβατικής υποχρεώσεως εκ μέρους του παραχωρησιούχου, η οποία συνίσταται, εν προκειμένω, σε σοβαρή παράβαση των υποχρεώσεων συντηρήσεως του δικτύου αυτοκινητοδρόμου του οποίου η εκμετάλλευση παραχωρήθηκε στην ASPI.

61 Εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει την ύπαρξη τοιαύτης παραβάσεως συμβατικής υποχρεώσεως εκ μέρους του παραχωρησιούχου υπό τις περιστάσεις της διαφοράς της κύριας δίκης καθώς και, ενδεχομένως, την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της αθετήσεως συμβατικής υποχρεώσεως και της επελθούσας τροποποιήσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της.

62 Τούτου λεχθέντος, αφενός, από την αιτιολογική σκέψη 75 της οδηγίας 2014/23 προκύπτει ότι οι συμβάσεις παραχωρήσεως περιλαμβάνουν συνήθως μακροχρόνιες και σύνθετες τεχνικές και χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις οι οποίες υπόκεινται συχνά σε μεταβαλλόμενες συνθήκες, οπότε ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε αναγκαίο να διευκρινισθούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι τροποποιήσεις μιας συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της απαιτούν τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας περί αναθέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, λαμβανομένης υπόψη της επί του θέματος νομολογίας του Δικαστηρίου.

63 Αφετέρου, από την αιτιολογική σκέψη 76 της οδηγίας 2014/23 προκύπτει ότι σκοπός του άρθρου της 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ′, είναι να παράσχει στις αναθέτουσες αρχές και στους αναθέτοντες φορείς ορισμένο βαθμό ευελιξίας για την προσαρμογή της συμβάσεως παραχωρήσεως σε εξωτερικές περιστάσεις τις οποίες δεν μπορούσαν να προβλέψουν κατά τον χρόνο της αναθέσεώς της.

64 Η εκ μέρους του παραχωρησιούχου παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως δεν μπορεί, αυτή καθ’ εαυτήν, να θεωρηθεί ως περίσταση την οποία μια επιμελής αναθέτουσα αρχή δεν μπορούσε να προβλέψει, κατά την έννοια του άρθρου 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2014/23. Κατά συνέπεια, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διατάξεως αυτής, όπως αυτός προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 76 της ανωτέρω οδηγίας, η εκ μέρους του παραχωρησιούχου παράβαση των συμβατικών του υποχρεώσεων δεν μπορεί να δικαιολογήσει την τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς διεξαγωγή διαγωνισμού.

65 Όσον αφορά, εν συνεχεία, το άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′Ν, της οδηγίας 2014/23, η διάταξη αυτή καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο νέος παραχωρησιούχος μπορεί να αντικαταστήσει τον αρχικό παραχωρησιούχο χωρίς να χρειάζεται να διεξαχθεί νέα διαδικασία αναθέσεως.

66 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της διατάξεως αυτής υπό περιστάσεις όπως αυτές της διαφοράς της κύριας δίκης, δεδομένου ότι με τη συμφωνία φιλικού διακανονισμού επήλθε μεταβολή στη σύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου του παραχωρησιούχου, ήτοι της ASPI, η οποία περιγράφεται στη σκέψη 21 της παρούσας αποφάσεως, μεταβολή λόγω της οποίας επήλθε μόνιμη αλλαγή στον έλεγχο της ASPI.

67 Συναφώς, δεν προκύπτει ότι η μεταβολή της μετοχικής συνθέσεως του παραχωρησιούχου μπορεί, αυτή καθ’ εαυτήν, να θεωρηθεί ως τροποποίηση της ίδιας της συμβάσεως παραχωρήσεως, κατά την έννοια του άρθρου 43, παράγραφος 5, της οδηγίας 2014/23.

68 Ειδικότερα, οι μεταβιβάσεις μεριδίων του εταιρικού κεφαλαίου του παραχωρησιούχου, είτε προς νέους είτε προς υφιστάμενους μετόχους, δεν συνεπάγονται την αντικατάσταση του αρχικού παραχωρησιούχου από νέο παραχωρησιούχο, περίπτωση που προβλέπεται στο άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, της οδηγίας αυτής, αλλά μόνον τροποποιήσεις στη σύνθεση ή στην κατανομή του εταιρικού κεφαλαίου του εν λόγω παραχωρησιούχου.

69 Στο μέτρο που οι τροποποιήσεις που επηρεάζουν το εταιρικό κεφάλαιο του παραχωρησιούχου δεν τροποποιούν τη σύμβαση παραχωρήσεως κατά την έννοια του άρθρου 43, παράγραφος 5, της οδηγίας 2014/23, δεν απαιτούν τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως.

70 Τέλος, από το άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2014/23, σε συνδυασμό με το άρθρο 43, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας, προκύπτει ότι οι τροποποιήσεις που δεν είναι «ουσιώδεις» δεν πρέπει να αποτελούν αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως. Μια τροποποίηση θεωρείται «ουσιώδης» όταν καθιστά τα χαρακτηριστικά της συμβάσεως ουσιωδώς διαφορετικά από τα αρχικώς προβλεφθέντα. Η αιτιολογική σκέψη 75 της οδηγίας διευκρινίζει, συναφώς, ότι τέτοιες τροποποιήσεις καταδεικνύουν την πρόθεση των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευθούν τους βασικούς όρους της παραχωρήσεως.

71 Κατά την πάγια νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 55 της παρούσας αποφάσεως, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει αν οι τροποποιήσεις που επέφερε η συμφωνία φιλικού διακανονισμού, το περιεχόμενο της οποίας συνοψίσθηκε στη σκέψη 14 της παρούσας αποφάσεως, είναι «ουσιώδεις» κατά την έννοια των προπαρατεθεισών διατάξεων.

72 Πρέπει να διευκρινισθεί, συναφώς, ότι για τις νέες υποχρεώσεις που επιβάλλονται στον παραχωρησιούχο, όπως η καταβολή χρηματικής αποζημιώσεως ή η ενίσχυση των προδιαγραφών ασφαλείας του παραχωρηθέντος δικτύου αυτοκινητοδρόμων, δεν ισχύει το τεκμήριο του άρθρου 43, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της οδηγίας 2014/23, δυνάμει του οποίου πρέπει πάντοτε να θεωρούνται ουσιώδεις οι τροποποιήσεις που αλλοιώνουν την οικονομική ισορροπία της παραχωρήσεως υπέρ του παραχωρησιούχου.

73 Από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι αυτό διερωτάται επίσης ως προς τις τυπικές προϋποθέσεις προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται η αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση τροποποιήσεως συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της, όπως οι τροποποιήσεις που προβλέπονται στη συμφωνία φιλικού διακανονισμού οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης. Συναφώς, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δύο περιπτώσεων αναλόγως του αν οι εν λόγω τροποποιήσεις πρέπει ή όχι να αποτελέσουν αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 43 της οδηγίας 2014/23, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει.

74 Όταν η σχεδιαζόμενη τροποποίηση δεν εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής, με αποτέλεσμα να πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως, τότε πρέπει να πληρούνται όλες οι τυπικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στον τίτλο ΙΙ της εν λόγω οδηγίας, ιδίως η δημοσίευση της προκηρύξεως συμβάσεως παραχωρήσεως σύμφωνα με το άρθρο 31 της ίδιας οδηγίας.

75 Σε αντίθετη περίπτωση, ήτοι όταν η τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της δεν απαιτεί τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως, δεν εφαρμόζονται οι τυπικές απαιτήσεις που προβλέπονται στον τίτλο ΙΙ της εν λόγω οδηγίας.

76 Στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 43, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/23 προβλέπει εντούτοις τη δημοσίευση, σε ορισμένες περιπτώσεις, γνωστοποιήσεως τροποποιήσεως στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* σύμφωνα με το άρθρο 33 της ίδιας οδηγίας, η οποία πρέπει να περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο παράρτημα XI της εν λόγω οδηγίας.

77 Κατά το άρθρο 43, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/23, η ανωτέρω υποχρεωτική δημοσίευση γνωστοποιήσεως περί τροποποιήσεως δεν αφορά όλες τις τροποποιήσεις που μπορούν να πραγματοποιηθούν χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως, αλλά μόνον τις τροποποιήσεις περί των οποίων διαλαμβάνει στο άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχεία β′ και γ′, της οδηγίας αυτής.

78 Επιπλέον, η εν λόγω γνωστοποίηση τροποποιήσεως πρέπει να δημοσιεύεται μετά τη σχεδιαζόμενη τροποποίηση και όχι πριν από αυτήν. Πράγματι, το γράμμα του άρθρου 43, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας αφορά αναμφίβολα τις αναθέτουσες αρχές «που έχουν τροποποιήσει» σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της.

79 Κατόπιν της διευκρινίσεως αυτής, πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να συμμορφώνεται προς τη γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης περί χρηστής διοικήσεως, η δε αρχή αυτή πρέπει να τηρείται από τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Μεταξύ των απαιτήσεων οι οποίες απορρέουν από την εν λόγω αρχή, όλως ιδιαίτερη σημασία έχει η υποχρέωση αιτιολογήσεως των αποφάσεων των εθνικών αρχών, καθόσον παρέχει τη δυνατότητα στους μεν αποδέκτες τους να προασπίσουν τα δικαιώματά τους και να αποφασίσουν, έχοντας γνώση όλων των στοιχείων, αν πρέπει να ασκήσουν ένδικη προσφυγή κατά των ως άνω αποφάσεων (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Infraestruturas de Portugal και Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, σκέψη 87).

80 Η εν λόγω υποχρέωση αιτιολογήσεως, την οποία υπέχουν οι αναθέτουσες αρχές, απορρέει επίσης από την υποχρέωσή τους να διασφαλίζουν τη διαφάνεια τόσο της διαδικασίας αναθέσεως όσο και της εκτελέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/23.

81 Στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της ανωτέρω οδηγίας, η εν λόγω υποχρέωση αιτιολογήσεως πρέπει να παρέχει, ειδικότερα, τη δυνατότητα και σε άλλα πρόσωπα πλην του παραχωρησιούχου να λάβουν γνώση των λόγων για τους οποίους η αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι η σύμβαση παραχωρήσεως μπορούσε να τροποποιηθεί κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως.

82 Στην πράξη, η κατά τα ανωτέρω αιτιολογία πρέπει να παρέχει σε κάθε ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να προσδιορίσει, χωρίς δυσκολία, τους λόγους για τους οποίους η αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι δεν ήταν υποχρεωμένη να διεξάγει νέα διαδικασία αναθέσεως συμβάσεως παραχωρήσεως κατ' εφαρμογήν των σχετικών διατάξεων του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/23 και/ή των εθνικών μέτρων που μετέφεραν τις διατάξεις αυτές στην εσωτερική έννομη τάξη.

83 Πράγματι, ελλείψει τοιαύτης αιτιολογίας, τα πρόσωπα τα οποία ενδέχεται να έχουν έννομο συμφέρον να προσβάλουν μια τέτοια απόφαση, ιδίως εκείνα που ενδεχομένως να θίγονται από αυτήν, δεν θα ήταν σε θέση να εκτιμήσουν, έχοντας πλήρη γνώση όλων των στοιχείων, τη σκοπιμότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της εν λόγω αποφάσεως.

84 Υπό τις περιστάσεις της διαφοράς της κύριας δίκης, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να καθορίσει αν οι αποφάσεις με τις οποίες επήλθε η τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως του αυτοκινητοδρόμου που είχε ανατεθεί στην ASPI ανταποκρίνονταν στην εν λόγω υποχρέωση αιτιολογήσεως.

85 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23, σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της χρηστής διοικήσεως, έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τροποποιήσει σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της, όσον αφορά το πρόσωπο του παραχωρησιούχου και το αντικείμενο της συμβάσεως παραχωρήσεως, χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας για την ανάθεση συμβάσεως παραχωρήσεως, υπό την προϋπόθεση ότι η τροποποίηση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43, παράγραφος 5, της ανωτέρω οδηγίας και ότι η αναθέτουσα αρχή εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι δεν ήταν υποχρεωμένη να διεξάγει νέα διαδικασία.

Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

86 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η οδηγία 2014/23 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβεί σε τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς να έχει αξιολογήσει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου στην περίπτωση κατά την οποία αυτός ευθύνεται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι ευθύνεται για σοβαρή παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως.

87 Εκ προοιμίου, όσον αφορά τις δηλώσεις της ASPI, της Mundys και της Ιταλικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τις οποίες εν προκειμένω ουδεμία παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως εκ μέρους του παραχωρησιούχου διαπιστώθηκε επισήμως, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο εθνικός δικαστής είναι ο μόνος αρμόδιος να διαπιστώσει και να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης.

88 Το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο αφορά ρητώς την αξιολόγηση της αξιοπιστίας «του παραχωρησιούχου ο οποίος διέπραξε σοβαρή παράβαση». Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο θα εξετάσει το εν λόγω ερώτημα ερειδόμενο επί της ανωτέρω πραγματικής παραδοχής.

89 Σύμφωνα με όσα διευκρινίσθηκαν στη σκέψη 73 της παρούσας αποφάσεως, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δύο περιπτώσεων αναλόγως του αν οι επενεχθείσες στη σύμβαση παραχωρήσεως τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια ισχύος της πρέπει ή όχι να αποτελέσουν αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 43 της οδηγίας 2014/23, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

90 Κατά πρώτον, αν η σχεδιαζόμενη τροποποίηση δεν εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/23, ούτως ώστε να πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως σύμφωνα με το άρθρο 43, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, τότε πρέπει να πληρούνται όλες οι απαιτήσεις του τίτλου ΙΙ της ίδιας οδηγίας.

91 Μεταξύ των απαιτήσεων αυτών περιλαμβάνονται, ιδίως, οι απαιτήσεις σχετικά με την επιλογή και την ποιοτική αξιολόγηση του υποψηφίου, οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 38 της οδηγίας 2014/23.

92 Δυνάμει του άρθρου 38, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, οι προϋποθέσεις συμμετοχής, οι οποίες αφορούν ιδίως την επαγγελματική και τεχνική ικανότητα, πρέπει να σχετίζονται με και να είναι αναλογικές προς την ανάγκη διασφαλίσεως της ικανότητας του παραχωρησιούχου να εκτελέσει τη σύμβαση παραχωρήσεως, λαμβανομένων υπόψη του αντικειμένου της συμβάσεως και του στόχου της εξασφαλίσεως πραγματικού ανταγωνισμού.

93 Όπως και το άρθρο 57, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65), της οποίας οι διατάξεις αντιστοιχούν κατ' ουσίαν σε εκείνες του άρθρου 38, παράγραφος 7, της οδηγίας 2014/23, η ευχέρεια, ή ακόμη και η υποχρέωση, της αναθέτουσας αρχής να εφαρμόσει τους λόγους αποκλεισμού που προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη έχει ως σκοπό ιδίως να της παράσχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει την ακεραιότητα και την αξιοπιστία καθενός από τους οικονομικούς φορείς που μετέχουν σε διαδικασία για την ανάθεση συμβάσεως παραχωρήσεως (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Infraestruturas de Portugal και Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, σκέψη 56).

94 Επομένως, ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να διασφαλίσει ότι οι αναθέτουσες αρχές έχουν, σε όλα τα κράτη μέλη, τη δυνατότητα να αποκλείουν τους οικονομικούς φορείς που κρίνουν αναξιόπιστους (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Infraestruturas de Portugal και Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, σκέψη 57).

95 Ειδικότερα, το άρθρο 38, παράγραφος 7, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/23 προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείσουν ή να υποχρεωθούν από τα κράτη μέλη να αποκλείσουν οικονομικό φορέα όταν αποδεικνύεται με κατάλληλα μέσα ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα το οποίο θέτει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να διευκρινίσει ότι η έννοια του «επαγγελματικού παραπτώματος», η οποία καλύπτει κάθε υπαίτια συμπεριφορά που έχει αντίκτυπο στο επαγγελματικό κύρος, την ακεραιότητα ή την αξιοπιστία του οικείου οικονομικού φορέα, πρέπει να ερμηνεύεται με ευρύτητα (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen και K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, σκέψη 45).

96 Εξάλλου, μολονότι το άρθρο 38, παράγραφος 7, της ίδιας οδηγίας απαριθμεί εξαντλητικώς τους προαιρετικούς λόγους αποκλεισμού που μπορούν να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή σε διαδικασία αναθέσεως συμβάσεως παραχωρήσεως για λόγους στηριζόμενους σε αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με τις επαγγελματικές του ιδιότητες (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen και K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, σκέψη 54), εντούτοις ουδέν εμποδίζει την αναθέτουσα αρχή να επιβάλει ιδιαιτέρως υψηλές απαιτήσεις όσον αφορά την καταλληλότητα και την αξιοπιστία των παραχωρησιούχων (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2023, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-601/21, EU:C:2023:629, σκέψη 92).

97 Επομένως, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, πριν από την τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως η οποία καθιστά αναγκαία τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας, να εξετάσει την αξιοπιστία των υποψηφίων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 38 της ίδιας οδηγίας.

98 Κατά δεύτερον, σε περίπτωση που η τροποποίηση δεν πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως, για τον λόγο ότι εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις του άρθρου 43, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/23, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η μόνη διάταξη που επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή υποχρέωση ελέγχου της αξιοπιστίας του παραχωρησιούχου απαντά στο άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ', σημείο ii, της οδηγίας αυτής.

99 Κατά την τελευταία αυτή διάταξη, όταν ένας νέος παραχωρησιούχος αντικαθιστά τον αρχικό παραχωρησιούχο συνεπεία καθολικής ή μερικής διαδοχής στη θέση του αρχικού παραχωρησιούχου, κατόπιν εταιρικής αναδιαρθρώσεως, περιλαμβανομένης εξαγοράς, συγχωνεύσεως, απόκτησης και αφερεγγυότητας, ο νέος παραχωρησιούχος πρέπει να πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που θεσπίστηκαν αρχικά.

100 Εντούτοις, για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 65 έως 69 της παρούσας αποφάσεως, και υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων περί των πραγματικών περιστατικών στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι το άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2014/23 έχει εφαρμογή υπό περιστάσεις όπως αυτές της διαφοράς της κύριας δίκης, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεταβολή της μετοχικής συνθέσεως του παραχωρησιούχου, ήτοι της ASPI.

101 Ουδεμία άλλη διάταξη του άρθρου 43 της οδηγίας 2014/23, το οποίο ρυθμίζει εξαντλητικώς τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η σύμβαση παραχωρήσεως μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας αναθέσεως, προβλέπει υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ελέγχει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου.

102 Εξάλλου, μολονότι το άρθρο 44 της οδηγίας 2014/23 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν τη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να καταγγείλει τη σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της σε τρεις περιπτώσεις, μεταξύ δε άλλων, δυνάμει του στοιχείου α′ του άρθρου αυτού, όταν η τροποποίηση της συμβάσεως παραχωρήσεως θα έπρεπε να έχει αποτελέσει αντικείμενο νέας διαδικασίας αναθέσεως, εντούτοις ούτε το άρθρο αυτό ούτε κάποια άλλη διάταξη της οδηγίας προσδιορίζει ποιες υποχρεώσεις πρέπει να προβλέπουν τα κράτη μέλη, εις βάρος της αναθέτουσας αρχής, σε περίπτωση παραβάσεως από τον παραχωρησιούχο των υποχρεώσεων που υπέχει από τη σύμβαση παραχωρήσεως.

103 Ελλείψει εναρμονίσεως σε επίπεδο Ένωσης, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τους κανόνες που παρέχουν στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να αντιδράσει όταν ο παραχωρησιούχος ευθύνεται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι ευθύνεται για σοβαρή παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως, αμφισβητώντας την αξιοπιστία του, κατά τη διάρκεια της εκτελέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως.

104 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23 έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβεί σε τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς να έχει αξιολογήσει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου, όταν η τροποποίηση δεν εμπίπτει ούτε στο άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, σημείο ii, ούτε στο άρθρο 43, παράγραφος 5, της ως άνω οδηγίας. Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τους κανόνες που παρέχουν στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να αντιδράσει όταν ο παραχωρησιούχος έχει υποπέσει ή υπάρχουν υπόνοιες ότι έχει υποπέσει, κατά τη διάρκεια της εκτελέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, σε σοβαρή παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως λόγω της οποίας τίθεται εν αμφιβόλω η αξιοπιστία του.

Επί των δικαστικών εξόδων

105 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της χρηστής διοικήσεως,

έχει την έννοια ότι:

δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τροποποιήσει σύμβαση παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της, όσον αφορά το πρόσωπο του παραχωρησιούχου και το αντικείμενο της συμβάσεως παραχωρήσεως, χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας για την ανάθεση συμβάσεως παραχωρήσεως, υπό την προϋπόθεση ότι η τροποποίηση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43, παράγραφος 5, της ανωτέρω οδηγίας και ότι η αναθέτουσα αρχή εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι δεν ήταν υποχρεωμένη να διεξαγάγει νέα διαδικασία.

2) Το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23

έχει την έννοια ότι:

δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβεί σε τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος της χωρίς να έχει αξιολογήσει την αξιοπιστία του παραχωρησιούχου, όταν η τροποποίηση δεν εμπίπτει ούτε στο άρθρο 43, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, σημείο ii, ούτε στο άρθρο 43, παράγραφος 5, της ως άνω οδηγίας. Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τους κανόνες που παρέχουν στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να αντιδράσει όταν ο παραχωρησιούχος έχει υποπέσει ή υπάρχουν υπόνοιες ότι έχει υποπέσει, κατά τη διάρκεια της εκτελέσεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, σε σοβαρή παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως λόγω της οποίας τίθεται εν αμφιβόλω η αξιοπιστία του.

(υπογραφές)