ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 13ης Ιανουαρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — 1. Στη σημερινή δίκη καλούμεθα να εξετάσουμε την αιτίαση ότι η Ιταλική Δημοκρατία έχει παραβεί την οδηγία του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 « περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων » (ΕΕ ειδ. έκδ. 17/001, σ. 7 και επ.), η οποία έχει μεταφερθεί στο ιταλικό δίκαιο με το νόμο 584 της 8ης Αυγούστου 1977.

2. Η οδηγία προβλέπει ότι, σε περίπτωση που το δημόσιο ή περιφερειακές ή τοπικές αρχές προτίθενται να συνάψουν σύμβαση δημοσίων έργων, οφείλουν, εφόσον η αξία του έργου υπερβαίνει ορισμένο όριο, να γνωστοποιήσουν την πρόθεσή τους δημοσιεύοντας προκήρυξη στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 12). Σκοπός της δημοσιεύσεως αυτής είναι να εξασφαλιστεί η δυνατότητα όλων των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων της Κοινότητας να συμμετάσχουν στη διαδικασία. Η ανάθεση όμως των συμβάσεων δημοσίων έργων μπορεί να πραγματοποιηθεί — κατά το άρθρο 9 — χωρίς την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας, μεταξύ άλλων και στις ακόλουθες περιπτώσεις:

« β) όταν για τεχνικούς ή καλλιτεχνικούς λόγους ή για λόγους σχετιζόμενους με την προστασία δικαιωμάτων αποκλειστικότητος τα έργα δύνανται να εκτελεστούν μόνο από ορισμένο ανάδοχο·

...

δ) κατά το απολύτως αναγκαίο μέτρο, όταν για λόγους κατεπείγοντος που προκύπτουν από γεγονότα μη δυνάμενα να προβλεφθούν από τις αναθέτουσες αρχές δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν οι προθεσμίες που τάσσονται από άλλες διαδικασίες·

... ».

3. Ως προς τα περιστατικά της σημερινής διαδικασίας πρέπει να αναφερθούν τα εξής:

4. Στο δήμο Μιλάνου, η Azienda Municipale Nettezza Urbana Di Milano (AMNU), δηλαδή η επιχείρηση καθαριότητας της πόλης, διέθετε κατά τη δεκαετία του 70 δύο εγκαταστάσεις για την καύση των αποβλήτων, τις οποίες είχε χτίσει η ίδια, ενώ είχε αποφασιστεί να χτιστούν άλλες δύο παρόμοιες εγκαταστάσεις. Θεωρήθηκε δε ότι αυτό, σε συνδυασμό με τη δημιουργία νέων χώρων εναπόθεσης των απορριμμάτων, θα επαρκούσε για τη συλλογή και διάθεση των σκουπιδιών.

5. Μετά από τη γνωστή καταστροφή του Seveso, στην οποία είχε παίξει σημαντικό ρόλο η διοξίνη, η εν λόγω επιχείρηση υποχρεώθηκε (όπως εκθέτει ο δήμος Μιλάνου), λόγω του ότι από την καύση των αποβλήτων στις υφιστάμενες εγκαταστάσεις προκαλούνταν εκπομπές διοξίνης στον αέρα, να σταματήσει τη λειτουργία της μιας καμίνου και να περιορίσει τη λειτουργία της άλλης, καθώς και να παραιτηθεί από το σχέδιο της δημιουργίας δύο επιπλέον καμίνων, δεδομένου ότι η γνώμη που είχε εκδώσει σχετικά η επιτροπή προστασίας περιβάλλοντος της περιφέρειας ήταν αρνητική. Επιπλέον, οι κάτοικοι εμπόδιζαν την εναπόθεση των απορριμμάτων στους υπάρχοντες σκουπιδότοπους. Έτσι, ήταν αναγκαία η δημιουργία μιας άλλης εγκαταστάσεως για την ανακύκλωση των στερεών απορριμμάτων. Προς τούτο, το διοικητικό συμβούλιο της επιχειρήσεως συνέστησε το Σεπτέμβριο του 1978 μια τεχνική συμβουλευτική επιτροπή, η οποία εξέτασε διάφορες — όχι μόνο ιταλικές — επι-

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

χειρήσεις που θα μπορούσαν να αναλάβουν το έργο. Μετά από μερικούς μήνες η επιτροπή αυτή πρότεινε την ανάθεση του έργου σε τρεις ιταλικές επιχειρήσεις. Αφού οι προκαταρκτικές αυτές εργασίες εξετάστηκαν από μια ομάδα εμπειρογνωμόνων που συστάθηκε τον Απρίλιο του 1979, το διοικητικό συμβούλιο της επιχειρήσεως καθαριότητας αποφάσισε το 1979 να προβεί σε απευθείας ανάθεση του έργου σε τρεις συμπράττουσες ιταλικές επιχειρήσεις. Με την απόφαση αυτή συμφώνησε και το δημοτικό συμβούλιο του Μιλάνου στις 15 Νοεμβρίου 1979.

6. Όταν η Επιτροπή έμαθε τις διαδικασίες αυτές και ότι δεν είχε δημοσιευτεί η προκήρυξη στην Επίσημη Εφημερίδα, εξέφρασε εγγράφως προς την ιταλική κυβέρνηση τις αντιρρήσεις που είχε βάσει της προαναφερθείσας οδηγίας και ζήτησε περισσότερα στοιχεία· η αλληλογραφία μεταξύ Επιτροπής και ιταλικής κυβερνήσεως διήρκεσε από το 1980 μέχρι το 1983. Τον Αύγουστο του 1983, επειδή έκρινε ότι οι παρατηρήσεις που είχε διατυπώσει εγγράφως ο δήμος του Μιλάνου δεν ήταν ικανοποιητικές, η Επιτροπή κίνησε επίσημα τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Με έγγραφο της 1ης Αυγούστου 1983 η Επιτροπή έκανε λόγο για παράβαση του άρθρου 12 της οδηγίας — εξαιτίας της παραλείψεως της δημοσιεύσεως — και χαρακτήρισε ως αδικαιολόγητη την επίκληση του άρθρου 9, στοιχεία β) και δ). Όσον αφορά το άρθρο 9, στοιχείο β), η Επιτροπή δεν δέχτηκε ότι για το έργο μπορούσε να ληφθεί υπόψη μόνο η υποψηφιότητα των τριών συμπραττουσών ιταλικών επιχειρήσεων λόγω ειδικών τεχνικών γνώσεων και υφιστάμενων δικαιωμάτων αποκλειστικότητας, αλλ' αντίθετα υποστήριξε — μετά την εξέταση των προσφορών — ότι και άλλες επιχειρήσεις στην Κοινότητα ήταν σε θέση να εκτελέσουν το έργο. Όσον αφορά το άρθρο 9, στοιχείο δ), η Επιτροπή δεν δέχτηκε ότι υπήρχαν λόγοι κατεπείγοντος (των οποίων είχε γίνει επίκληση επειδή οι νέες εγκαταστάσεις για την καύση των αποβλήτων που είχαν προβλεφθεί αρχικά δεν μπορούσαν να κατασκευαστούν μετά το ατύχημα του Seveso λόγω της αρνητικής γνώμης των περιφερειακών αρχών προστασίας του περιβάλλοντος). Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευτεί στενά, δηλαδή πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά τρεις προϋποθέσεις. Δεν μπορεί όμως να λεχθεί ότι κάτι τέτοιο συμβαίνει στην περίπτωση των γεγονότων του 1979, αφενός μεν επειδή η ανάγκη κατασκευής νέας εγκαταστάσεως δεν ήταν αδύνατον να προβλεφθεί και αφετέρου επειδή δεν περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο (δηλαδή στην *αντικατάσταση* παλιάς εγκαταστάσεως), αλλά προβλέπει αύξηση δυναμικότητας.

7. Επί των αιτιάσεων αυτών διατύπωσε την άποψή του ο δήμαρχος του Μιλάνου με έγγραφο του Νοεμβρίου 1983, το οποίο διαβιβάστηκε στην Επιτροπή. Στο έγγραφο αυτό υποστηρίζεται — όσον αφορά το άρθρο 9, στοιχείο β) — ότι η εγκατάσταση που πρότειναν οι τρεις επιχειρήσεις στις οποίες ανατέθηκε το έργο εγγυάται τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και ότι είναι αναγκαία η αξιοποίηση των δικαιωμάτων αποκλειστικότητας που έχουν οι επιχειρήσεις αυτές. Όσον αφορά το άρθρο 9, στοιχείο δ), τονίστηκε ακόμη μία φορά η ανάγκη της αλλαγής των προηγούμενων σχεδίων κατόπιν της καταστροφής στο Seveso.

8. Επειδή τα επιχειρήματα αυτά δεν την έπεισαν, η Επιτροπή εξέδωσε το Μάρτιο του 1984 αιτιολογημένη γνώμη κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στη γνώμη αυτή η Επιτροπή τόνιζε ότι και άλλες επιχειρήσεις της Κοινότητας ήταν σε θέση να εκτελέσουν το έργο και κατηγορούσε το δήμο Μιλάνου ότι δεν είχε δώσει κανένα στοιχείο σχετικά με τα δικαιώματα αποκλειστικότητας που είχε ισχυριστεί ότι κατείχαν οι τρεις ιταλικές επιχειρήσεις στις οποίες ανατέθηκε το έργο (αριθμό διπλώματος ευρεσιτεχνίας, καταχωρήσεις στο ευρετήριο διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας). Η Επιτροπή επισήμαινε επίσης ως προς το άρθρο 9, στοιχείο δ), ότι δεν υπήρχαν οι αναγκαίες τεχνικές αποδείξεις και τόνιζε ακόμη ότι το άρθρο 15 της οδηγίας δίνει τη δυνατότητα μιας ταχύτερης διαδικασίας. Στο τέλος της αιτιολογημένης γνώμης, με την οποία διαπιστώνεται ότι ο δήμος του Μιλάνου παρέβη το κοινο-

τικό δίκαιο, η Επιτροπή ζητεί « τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση προς την παρούσα αιτιολογημένη γνώμη » εντός 30 ημερών (« adottare le misure necessarie per conformarsi al presente parere motivato ») και προσθέτει (επειδή θεώρησε ότι οι φερόμενες ως επείγουσες εργασίες είχαν σχεδόν τελειώσει και ότι επομένως δεν μπορούσε πλέον να εμποδιστεί ή να ακυρωθεί η ανάθεση των έργων) τα εξής: « ως αναγκαίο μέτρο νοείται ιδίως η εκ μέρους του δήμου του Μιλάνου ανάληψη εγγράφως της υποχρεώσεως να τηρεί στο μέλλον όλες τις διατάξεις της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ » (« per misure necessarie, deve essere inteso soprattutto un impegno scritto del comune di Milano di rispettare in futuro tutte le disposizioni della direttiva 71/305/CEE »).

9. Κατόπιν αυτών ο ιταλός Υπουργός Εσωτερικών ανέθεσε στο νομάρχη Μιλάνου να ζητήσει από το δήμο Μιλάνου να τηρεί στο μέλλον την οδηγία και να το βεβαιώσει εγγράφως. Με την απαίτηση αυτή της Επιτροπής ο δήμαρχος του Μιλάνου συμμορφώθηκε τον Απρίλιο 1984 δηλώνοντας — αφού εξέτασε την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και έχοντας την πεποίθηση ότι οι δημοτικές αρχές είχαν ενεργήσει νόμιμα — ότι « ο δήμος του Μιλάνου θα ενεργεί και στο μέλλον σύμφωνα με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, περιλαμβανομένων και όλων των διατάξεων της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ, τις οποίες θα τηρεί πλήρως, τόσο τυπικά όσο και ουσιαστικά » (« che il comune di Milano uniformerà anche per il futuro la sua azione amministrativa alle norme di legge e di regolamento, ivi comprese le disposizioni tutte della diretiva n. 71/305/CEE, assicurandone il pieno rispetto, sia nella forma, che nella sostanza »).

10. Όπως γνωρίζει το Δικαστήριο, η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί ότι ο δήμος Μιλάνου συμμορφώθηκε εμπρόθεσμα με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και ότι επομένως δεν υπήρχε λόγος για να κινηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως.

11. Εντούτοις, η Επιτροπή προσέφυγε τον Ιούνιο 1985 στο Δικαστήριο και του ζήτησε να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία και συγκεκριμένα ο δήμος Μιλάνου ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 71/305/ΕΟΚ, επειδή αποφάσισε να αναθέσει το έργο της κατασκευής ενός εργοστασίου ανακυκλώσεως των αστικών στερεών απορριμμάτων με απευθείας ανάθεση και παρέλειψε να δημοσιεύσει την προκήρυξη του έργου στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

12. Η Επιτροπή θεωρεί συγκεκριμένα, πρώτον, ότι η δήλωση-βεβαίωση του δημάρχου του Μιλάνου δεν είναι σαφής και ότι επομένως δεν αποτελεί εγγύηση ότι η αιτιολογημένη γνώμη της θα εκτελεστεί ορθά στο μέλλον. Δεύτερον, το 1984 έμαθε — επί τη ευκαιρία της υποβολής στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων μιας αιτήσεως χρηματοδοτήσεως, επί της οποίας η ίδια η Επιτροπή έπρεπε να λάβει θέση — ότι στο Μιλάνο είχε γίνει — κατά τη γνώμη της — και νέα παράβαση της οδηγίας κατά την ανάθεση ομοειδούς έργου (εγκαταστάσεως για την επεξεργασία των αστικών στερεών απορριμμάτων με παραγωγή θερμικής ενέργειας και διαφόρων υλικών στο Muggiano). Την περίπτωση αυτή ανέφερε εξάλλου σε τηλετύπημά της το Δεκέμβριο του 1984, στο οποίο δήλωνε επίσης ότι, εφόσον εξακολουθούσε μια συμπεριφορά για την οποία είχε διατυπώσει αντιρρήσεις, δεν μπορούσε να δεχτεί ως ικανοποιητική τη δήλωση του δημάρχου του Μιλάνου. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι αργότερα (μετά την υποβολή του υπομνήματος αντικρούσεως στην παρούσα δίκη) έμαθε επίσης ότι οι εργασίες που είχαν αποφασιστεί το 1979 δεν άρχισαν ποτέ — και αυτό την κάνει να εμμένει στις ενέργειές της. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου — και αυτό επίσης πρέπει να αναφερθεί — έγινε γνωστό, κατόπιν ερωτήματος του Δικαστη-

ρίου, ότι το σχέδιο που είχε αποφασιστεί το 1979 δεν εκτελέστηκε πράγματι ποτέ (επειδή το 1982 εκδόθηκε νέα ρύθμιση για τη διάθεση των απορριμμάτων, η οποία κατέστησε αναγκαίες ορισμένες ουσιαστικές αλλαγές), ότι ανεξάρτητα από τις αλλαγές αυτές η εγκατάσταση που προβλεπόταν για το Muggiano ήταν ανάλογη με αυτές που είχαν αποφασιστεί το 1979, ότι η κατασκευή της είχε επίσης ανατεθεί στις τρεις προαναφερθείσες ιταλικές επιχειρήσεις και ότι (τον Αύγουστο του 1986) είχαν εκτελεστεί μόνο ορισμένες προπαρασκευαστικές εργασίες (αντίθετα, η Επιτροπή ισχυρίστηκε κατά την προφορική διαδικασία ότι οι εργασίες δεν έχουν ούτε καν αρχίσει μέχρι σήμερα).

Β — 13. Σχετικά με τις διάφορες πλευρές της διαφοράς νομίζω ότι, κατόπιν όσων διαβάσαμε και ακούσαμε, ορθή είναι η *ακόλουθη άποψη*:

Ι — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

14. Η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ως γνωστόν ότι η προσφυγή πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτη — και αυτό είναι το μόνο σημείο το οποίο πραγματεύεται με τις έγγραφες παρατηρήσεις της. Κατά την άποψή της, προϋπόθεση για να κινηθεί η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ για την αναγνώριση των παραβάσεων των κρατών είναι να μην έχει συμμορφωθεί το κράτος μέλος με τη γνώμη της Επιτροπής εντός της προθεσμίας που τάσσεται με τη γνώμη αυτή. Εν προκειμένω δεν μπορεί να γίνει λόγος για κάτι τέτοιο, αφού η αιτιολογημένη γνώμη απαιτούσε κυρίως («soprattutto») να δηλώσει εγγράφως ο δήμος του Μιλάνου ότι θα τηρεί στο μέλλον τις διατάξεις της οδηγίας, προς ικανοποίηση δε της απαιτήσεως αυτής διαβιβάστηκε η δήλωση του δημάρχου του Μιλάνου της 19ης Απριλίου 1984. Όταν όμως η Επιτροπή αναφέρεται σε γεγονότα του 1984 (ανάθεση της κατασκευής μιας εγκαταστάσεως στο Muggiano), είναι σαφές ότι τα γεγονότα αυτά δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη στην παρούσα διαδικασία, δεδομένου ότι δεν έχουν διατυπωθεί σχετικά παρατηρήσεις στα πλαίσια της αναγκαίας κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ προδικασίας.

1. 15. Όσον αφορά την παραπάνω ένσταση, πρέπει να γίνει δεκτό — βάσει των περιορισμένων στοιχείων που έχουμε — ότι φαίνεται να είναι δικαιολογημένη κατά το *δεύτερο σκέλος* της. Σύμφωνα με τη στενή ερμηνεία που δίδεται με τη νομολογία στο άρθρο 169, δεν επιτρέπεται πράγματι να συνεξεταστούν στην παρούσα διαδικασία γεγονότα του 1984 στα οποία δεν αναφέρονταν ούτε το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο ούτε η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής. Ένας ακόμη λόγος για τη μη συνεξέταση είναι ότι, όπως εξήγησε η ιταλική κυβέρνηση κατόπιν ερωτήματος του Δικαστηρίου, το 1982 επήλθαν ουσιώδεις αλλαγές στα αρχικά σχέδια και επομένως δεν πρόκειται απλώς για αναβολή της εκτελέσεως του αρχικού σχεδίου, πράγμα που άλλωστε δεν αμφισβήτησε και η Επιτροπή.

16. Όταν το αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής, το οποίο είναι αρκετά γενικό, κάνει λόγο για την ανάθεση του έργου της κατασκευής εργοστασίου για την ανακύκλωση των αστικών στερεών απορριμμάτων από το δήμο του Μιλάνου, δεν μπορεί παρά να αναφέρεται στα περιστατικά του 1979, τα οποία εξέθεσα στην αρχή των προτάσεών μου, και επομένως μόνο με βάση τα περιστατικά αυτά πρέπει να εξεταστεί αν συντρέχει παράβαση των διατάξεων της οδηγίας.

2. 17. Αντίθετα, νομίζω ότι, κατόπιν της ανωτέρω οριοθετήσεως του αντικειμένου της διαφοράς, δεν μπορεί να γίνει λόγος για απαράδεκτο της προσφυγής.

α) 18. Όσον αφορά το κύριο αντεπιχείρημα της καθής, δύσκολα θα μπορούσε πράγματι να

γίνει δεκτό — εφόσον κατανοηθεί ορθά το όλο περιεχόμενο της γνώμης της Επιτροπής — ότι η δήλωση-βεβαίωση του δημάρχου του Μιλάνου, η οποία εκτέθηκε παραπάνω, αποτελεί επαρκή συμμόρφωση με την αξίωση που διατυπώνεται στο τέλος να βεβαιωθεί εγγράφως ότι στο μέλλον θα τηρούνται οι διατάξεις της οδηγίας.

19. Αν προσπαθήσει κανείς να ερμηνεύσει λογικά την αξίωση αυτή της Επιτροπής (δεν έχει σημασία αν η ερμηνεία που της δόθηκε με το έγγραφο του ιταλού Υπουργού Εσωτερικών της 29ης Μαρτίου 1984 είναι ορθή ή όχι), πρέπει οπωσδήποτε να δεχτεί — και εδώ συμφωνώ με την Επιτροπή — ότι η συμμόρφωση με την αξίωση αυτή σημαίνει έμμεση *ομολογία* ότι το 1979 ο δήμος του Μιλάνου δεν ενήργησε νόμιμα. Η ερμηνεία αυτή προκύπτει από το γεγονός ότι η αξίωση αυτή πρέπει να θεωρηθεί σαν κάτι το τελείως ασυνήθιστο (δεδομένου ότι η συμμόρφωση με αυτή δεν επιφέρει καμία έννομη μεταβολή, αφού η υποχρέωση τηρήσεως της οδηγίας προκύπτει αυτόματα από την ίδια, σε συνδυασμό με τον εθνικό νόμο με τον οποίο μεταφέρεται στο εσωτερικό δίκαιο· ούτε άλλωστε μπορεί να ειπωθεί ότι αλλάζει η πραγματική κατάσταση, δεδομένου ότι ήδη η Επιτροπή είχε επιστήσει με έγγραφο του Αυγούστου 1983 την προσοχή του δήμου του Μιλάνου στη νομική κατάσταση). Την αξίωση αυτή επομένως μπορεί να εκλάβει αυτός στον οποίο απευθύνεται μόνο υπό την έννοια ότι η Επιτροπή λαμβάνει ως δεδομένο ότι η ανατεθείσα σύμβαση εκτελέστηκε και συνεπώς δεν μπορεί να γίνει πλέον υπαναχώρηση και ότι το μόνο που επιζητεί είναι να εξασφαλίσει ότι δεν θα επαναληφθεί μια τέτοια ενέργεια και στο μέλλον, πράγμα που όμως αναμφισβήτητα προϋποθέτει ότι η ενέργεια αυτή θεωρείται παράνομη.

20. Στη βεβαίωση όμως του δημάρχου του Μιλάνου δεν υπάρχει κανένα στοιχείο που να δείχνει ότι ο δήμαρχος ομολογεί ότι η ανάθεση του έργου το 1979 αντέβαινε προς την οδηγία, αλλ' αντίθετα αρχίζει με τη ρητή διαπίστωση ότι ο δήμαρχος είναι πεπεισμένος ότι οι δημοτικές αρχές ενήργησαν νόμιμα (« abbia agito legittimamente »).

21. Επιπλέον — και αυτό είναι ένα άλλο σημαντικό σημείο —, ο δήμαρχος συνεχίζει στη βεβαίωσή του λέγοντας ότι ο δήμος του Μιλάνου θα ενεργεί *και* στο μέλλον σύμφωνα με την οδηγία. Απ' ό,τι φαίνεται επομένως, δηλώνει ότι ο δήμος μπορεί ενδεχομένως να ενεργήσει και στο μέλλον όπως ενήργησε το 1979.

22. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, δεν μπορεί πράγματι, παρά την αντίθετη άποψη της ιταλικής κυβερνήσεως, να θεωρηθεί η προαναφερθείσα βεβαίωση ως ρητή εγγύηση της τηρήσεως των διατάξεων της οδηγίας. Συμφωνώ δε και με την αιτίαση της Επιτροπής ότι η βεβαίωση δεν είναι ούτε πλήρης ούτε σαφής (λόγω της επιφυλάξεως που διατυπώνεται στην πρώτη φράση). Βάσει αυτών των πραγματικών περιστατικών δεν μπορεί επομένως να ειπωθεί ότι ο δήμαρχος του Μιλάνου έκανε με τη δήλωσή του ό,τι ήταν αναγκαίο για να συμμορφωθεί με τη γνώμη της Επιτροπής.

β) 23. Εξάλλου, και για έναν άλλο λόγο δεν μπορεί να γίνει λόγος για πλήρη συμμόρφωση με τη γνώμη της Επιτροπής.

24. Είναι αλήθεια ότι στην τελευταία παράγραφο της αιτιολογημένης γνώμης αναφέρεται ότι ως « αναγκαία μέτρα » νοείται *κυρίως* η εκ μέρους του δήμου του Μιλάνου ανάληψη εγγράφως της υποχρέωσης να τηρεί στο μέλλον την οδηγία. Στην προηγούμενη όμως παράγραφο γίνεται ευρύτερα και τελείως γενικά λόγος για αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωση με την αιτιολογημένη γνώμη. Αυτό όμως δεν μπορούσε να σημαίνει παρά το εξής: εφόσον η υπόθεση της Επιτροπής ως προς την εκτέλεση της συμβάσεως αποδεικνυόταν εσφαλμένη (ο δε αποδέκτης της αιτιολογημένης γνώμης γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει ότι

ήταν όντως εσφαλμένη, αφού τότε δεν είχε ακόμη βρεθεί ούτε καν το οικόπεδο για τη σχεδιαζόμενη εγκατάσταση), τότε αυτό που ενδιέφερε την Επιτροπή ήταν να συμμορφωθεί ο δήμος Μιλάνου με την αιτιολογημένη γνώμη. Υπό αυτή την έννοια η Επιτροπή επομένως αξίωσε και την υπαναχώρηση από τη σύμβαση (πράγμα που ήταν απολύτως δυνατό, εφόσον ο τρόπος της σύναψής της ήταν παράνομος) και την έναρξη νομότυπης διαδικασίας για την ανάθεση του έργου. Σε αυτές επομένως τις ενέργειες έπρεπε να προβεί η καθής, ή τουλάχιστον (εφόσον αληθεύει ότι η κυβέρνηση έχει πολύ περιορισμένες δυνατότητες να επηρεάσει, και μόνο σε σοβαρές περιπτώσεις, τους οργανισμούς της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, επί των οποίων τον έλεγχο ασκεί η ειδική επιτροπή των περιφερειών) να τονίσει σαφώς την ανάγκη να επιδιωχθεί από τον ίδιο το δήμο η ακύρωση της συμβάσεως και η έναρξη νέας διαδικασίας.

25. Επειδή τίποτε τέτοιο δεν συνέβη και ο Υπουργός Εσωτερικών περιορίστηκε, στην επιστολή του προς το νομάρχη Μιλάνου, να ζητήσει την υποβολή της γνωστής έγγραφης δήλωσης του δήμου Μιλάνου περί αναλήψεως της σχετικής υποχρεώσεως, δεν μπορεί βέβαια να ειπωθεί ότι ελήφθησαν εμπροθέσμως τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της αιτιολογημένης γνώμης και ότι επομένως δεν υπήρχε κανείς λόγος για να κινηθεί η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου.

γ) 26. Τέλος, υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει επίσης να ερευνηθεί κατά την εξέταση του παραδεκτού της προσφυγής αν η Επιτροπή έχει *έννομο συμφέρον* για τη διεξαγωγή δίκης που να αφορά μόνο πράξεις του 1979, για τις οποίες άλλωστε είναι πλέον γνωστό ότι ποτέ δεν υλοποιήθηκαν όπως είχε αρχικά αποφασιστεί.

27. Νομίζω ότι εν προκειμένω υπάρχει, και μάλιστα σε επαρκή βαθμό, τέτοιο συμφέρον — εφόσον βέβαια είναι αναγκαία η ύπαρξη τέτοιου συμφέροντος για τις διαδικασίες του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Σημασία έχει ότι το 1979 διεξήχθη στο Μιλάνο και περατώθηκε επίσημα μια διαδικασία συνάψεως συμβάσεως δημοσίου έργου κατά παράβαση των βασικών κανόνων της οδηγίας. Όπως όμως έχει ήδη διασαφηνιστεί σε άλλες υποθέσεις, η άσκηση προσφυγής κατά το άρθρο 169 επιτρέπεται πλήρως σε σχέση με πραγματικές καταστάσεις που έχουν ολοκληρωθεί στο παρελθόν. Σημασία έχει επίσης ότι ο δήμος Μιλάνου, για να δικαιολογήσει τη διαδικασία, επικαλείται ορισμένες διατάξεις της οδηγίας, η αποσαφήνιση των οποίων είναι θεμελιώδους σημασίας, διότι ενδέχεται να τεθεί θέμα εφαρμογής τους και πάλι στο μέλλον (υπενθυμίζω ότι κατά την προφορική διαδικασία η Επιτροπή ανέφερε διάφορες άλλες περιπτώσεις παραβιάσεως της οδηγίας εκ μέρους δήμων και κοινοτήτων). Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει και το γεγονός ότι τα περιστατικά του 1979 αποτέλεσαν προφανώς βάση και αφετηρία μεταγενέστερων διαδικασιών, στις οποίες επίσης δεν εφαρμόστηκε η κανονική διαδικασία που ισχύει κατά την οδηγία. Πράγματι η κατασκευή της εγκαταστάσεως που αποφασίστηκε αργότερα ανατέθηκε στις ίδιες ακριβώς τρεις επιχειρήσεις στις οποίες είχε ανατεθεί η υλοποίηση του σχεδίου το 1979, πράγμα που οδηγεί λογικά στο συμπέρασμα ότι δεν διεξήχθη νέα διαδικασία για τη σύναψη της συμβάσεως, αλλά ότι απλώς προσαρμόστηκαν οι συμβάσεις του 1979.

δ) 28. Στην πραγματικότητα επομένως δεν υφίστανται σοβαρές αντιρρήσεις κατά του παραδεκτού της προσφυγής. Δεν υπάρχει επομένως κανένα εμπόδιο προκειμένου το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία υπό το φως των ιδιαίτερων στοιχείων της σημερινής υπόθεσης, ώστε να καταστεί σαφές ποιες υποχρεώσεις υπέχουν τα κράτη μέλη από την οδηγία αυτή.

II — Επί του βασίμου της προσφυγής

29. Δεν αμφισβητείται ότι ο δήμος Μιλάνου δεν τήρησε κατά τη διαδικασία συνάψεως

συμβάσεως δημοσίου έργου το 1979 το άρθρο 12 της οδηγίας του Συμβουλίου 71/305, το οποίο έχει ως εξής:

« Οι αναθέτουσες αρχές που προτίθενται να συνάψουν σύμβαση δημοσίων έργων με ανοικτή ή κλειστή διαδικασία γνωστοποιούν την πρόθεσή τους διά προκηρύξεως.

Η προκήρυξη αυτή αποστέλλεται στην Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και δημοσιεύεται ολόκληρη στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις επίσημες γλώσσες των Κοινοτήτων... »

30. Η διαδικασία όμως που εφάρμοσε ο δήμος Μιλάνου αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο, μόνο εφόσον θεωρηθεί ότι δεν εφαρμόζεται το άρθρο 9 [τα στοιχεία β) και δ) του οποίου επικαλείται ο δήμος Μιλάνου], το οποίο έχει ως εξής:

« Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αναθέτουν συμβάσεις δημοσίων έργων χωρίς να εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσης οδηγίας, επιφυλασσομένων των διατάξεων του άρθρου 10, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

...

β) όταν για τεχνικούς ή καλλιτεχνικούς λόγους ή για λόγους σχετιζόμενους με την προστασία δικαιωμάτων αποκλειστικότητος τα έργα δύνανται να εκτελεστούν μόνο από ορισμένο ανάδοχο·

...

δ) κατά το απολύτως αναγκαίο μέτρο, όταν για λόγους κατεπείγοντος που προκύπτουν από γεγονότα μη δυνάμενα να προβλεφθούν από τις αναθέτουσες αρχές δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν οι προθεσμίες που τάσσονται από άλλες διαδικασίες·

... »

31. Τελικά τα πάντα εξαρτώνται από το ζήτημα ποια έννοια έχουν οι μόλις προηγουμένως αναφερθείσες διατάξεις και αν αποδείχτηκε ότι το 1979 συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους. Κατά την εξέταση του ζητήματος αυτού μπορούμε να στηριχτούμε, όσον αφορά την ιταλική πλευρά, στις — όχι και τόσο λεπτομερείς — παρατηρήσεις του δήμου Μιλάνου κατά την προδικασία, δεδομένου ότι η ιταλική κυβέρνηση περιορίστηκε κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου σχεδόν αποκλειστικά στην εξέταση των προβλημάτων του παραδεκτού.

1. 32. Όσον αφορά, πρώτον, το *άρθρο 9, στοιχείο β*), οπωσδήποτε είναι ορθή η άποψη της Επιτροπής ότι πρόκειται για διάταξη που προβλέπει εξαίρεση και επομένως πρέπει καταρχήν να ερμηνεύεται στενά και ότι η αναθέτουσα αρχή που την επικαλείται πρέπει να αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις της εφαρμογής της.

33. Διαπιστώνω επιπλέον ότι το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε η Επιτροπή μετά την εξέταση των τεχνικών προδιαγραφών και των προσφορών ότι και άλλες επιχειρήσεις στην Κοινότητα εκτός από αυτές στις οποίες ανατέθηκε το έργο ήταν σε θέση να κατασκευάσουν τη σχετική εγκατάσταση δεν αμφισβητήθηκε. Ο δήμος Μιλάνου αντέταξε απλώς (βλέπε το έγγραφό του της 11ης Οκτωβρίου 1983) ότι η συμβουλευτική τεχνική επιτροπή που είχε διορίσει κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εγκατάσταση που πρότειναν οι τρεις ιταλικές επιχειρήσεις στις οποίες ανατέθηκε το έργο παρείχε εγγυήσεις για μεγαλύτερη λειτουργικότητα (« garanzie di migliore funzionalità »). Αυτό όμως δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ως βάσιμο αντεπιχείρημα σχετικά με το άρθρο 9, στοιχείο β), προκειμένου να αποδειχθεί ότι « για τεχνικούς... λόγους τα έργα δύνανται να εκτελεστούν *μόνο* από ορισμένο ανάδοχο », δεδομένου μάλιστα ότι ούτε αναφέρθηκαν ούτε αποδείχθηκαν περαιτέρω λεπτομερή στοιχεία.

34. Όσον αφορά το επιχείρημα που προβάλλει ο δήμος Μιλάνου επίσης σε σχέση με το άρθρο 9, στοιχείο β), ότι δηλαδή η ορθή κατασκευή του έργου ήταν δυνατή μόνο χάρη στα δικαιώματα αποκλειστικότητας που ισχυρίζεται ότι είχαν οι ιταλικές επιχειρήσεις στις οποίες ανατέθηκε το έργο, αρκεί η παρατήρηση της Επι-

τροπής ότι δεν δόθηκε κανένα λεπτομερέστερο στοιχείο (π.χ. σχετικά με αριθμούς διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας ή καταχωρήσεις σε ευρετήριο διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) και ότι επομένως δεν υπάρχουν τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία.

35. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ορθά ο δήμος Μιλάνου επικαλέστηκε το άρθρο 9, στοιχείο β), της οδηγίας και ότι επομένως η μη εφαρμογή του άρθρου 12 της οδηγίας είναι δικαιολογημένη.

2. 36. Όσον αφορά εξάλλου το *άρθρο 9, στοιχείο δ'*), και εδώ ισχύει αυτό που λέχτηκε ήδη σχετικά με το άρθρο 9, στοιχείο β), δηλαδή ότι επιβάλλεται καταρχήν η στενή ερμηνεία και ότι κατά το γράμμα της διατάξεως οι αναφερόμενες προϋποθέσεις πρέπει αναμφισβήτητα να συντρέχουν σωρευτικά.

37. Στην προκειμένη όμως περίπτωση δεν χρειάζεται να ασχοληθούμε με όλες αυτές τις προϋποθέσεις. Σύμφωνα με όσα είπε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, ο περισσότερος χρόνος που χρειάζεται για την τήρηση της οδηγίας (προθεσμία για τη δημοσίευση, παρέλευση της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών και χρόνος για την εξέταση των προσφορών) ανέρχεται συνολικά σε μερικούς μήνες. Μετά από όσα ακούσαμε για την εξέλιξη της διαδικασίας μέχρι το Νοέμβριο 1979 δεν μπορεί πράγματι να υποστηριχτεί ότι υπήρχαν λόγοι κατεπείγοντος, αφού το διοικητικό συμβούλιο της δημοτικής επιχειρήσεως καθαριότητας είχε πλήρη εικόνα της καταστάσεως ήδη το Σεπτέμβριο του 1978, μερικούς δε μήνες μετά το διορισμό μιας επιτροπής μελετών ορίστηκαν ήδη οι τρεις ιταλικές επιχειρήσεις στις οποίες αργότερα ανατέθηκε το έργο και σχετικά με τις οποίες υπέβαλε επίσης έκθεση μια ομάδα εμπειρογνωμόνων που συστάθηκε τον Απρίλιο 1979, στις επιχειρήσεις δε αυτές ανατέθηκε τελικά με απόφαση του Ιουλίου 1979 το έργο, πράγμα που εγκρίθηκε από το δήμο το Νοέμβριο 1979. Πρέπει επίσης να τονιστεί το γεγονός ότι μέχρι το 1984 δεν ήταν γνωστό πού θα χτιζόταν η εγκατάσταση (αφού δεν είχε βρεθεί κατάλληλο οικόπεδο), το γεγονός ότι το 1984 αποφασίστηκε η κατασκευή της εγκατάστασης στο Muggiano, όπως και το γεγονός ότι στην αίτηση χρηματοδοτήσεως που υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων αναφερόταν ότι οι εργασίες είχαν αρχίσει το 1984 και θα περατώνονταν *μέχρι το 1987*, τέλος δε και το ότι τον Αύγουστο του 1986 ειπώθηκε, κατόπιν ερωτήματος του Δικαστηρίου, ότι είχαν ήδη εκτελεστεί ορισμένες προπαρασκευαστικές εργασίες («interventi preliminari») (πράγμα που όμως η Επιτροπή αμφισβήτησε πλήρως κατά την προφορική διαδικασία).

38. Υπ' αυτές τις συνθήκες δεν μπορεί να γίνει πράγματι αντιληπτό πώς μπορεί να προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι, αν τηρούνταν οι προθεσμίες και οι δημοσιεύσεις που προβλέπονται στην οδηγία, θα προκαλούνταν σοβαρές ζημίες. Επομένως, ο δήμος Μιλάνου δεν μπορούσε να επικαλεστεί ούτε και το άρθρο 9, στοιχείο δ), της οδηγίας.

Γ — 39. Κατόπιν των ανωτέρω δεν μπορώ παρά να προτείνω να γίνει δεκτή η κατά τη γνώμη μου παραδεκτή προσφυγή της Επιτροπής και να αναγνωριστεί, όπως ζητείται με την προσφυγή, ότι συντρέχει παράβαση της Συνθήκης. Αν το Δικαστήριο δεχτεί ότι αυτή πρέπει να είναι η έκβαση της δίκης, η καθής πρέπει επιπλέον να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.