A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2019. szeptember 18.*

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – 2004/18/EK irányelv – Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolása – Építési koncesszió – Autópálya építésére és üzemeltetésére irányuló, meglévő koncesszió időtartamának meghosszabbítása hirdetmény közzététele nélkül”

A C-526/17. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2017. szeptember 4-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: G. Gattinara, P. Ondrůšek és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: V. Nunziata, E. De Bonis és P. Pucciariello avvocati dello Stato)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök, C. Lycourgos, Juhász E. (előadó), M. Ilešič és I. Jarukaitis bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. december 12-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2019. március 21-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: olasz.

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság – mivel hirdetmény közzététele nélkül hosszabbította meg 2028. október 31-től 2046. december 31-ig az A 12 Livorno–Civitavecchia (Olaszország) autópályára vonatkozó koncessziót – nem teljesítette a 2007. december 4-i 1422/2007/EK bizottsági rendelettel (HL 2007. L 317., 34. o.) módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; a továbbiakban: 2004/18 irányelv) 2. és 58. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

2 A 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalommeghatározás szerint az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés” „olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya az I. melléklet szerinti tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódó építési projekt vagy egy építmény kivitelezése, illetve kivitelezése és tervezése együtt, vagy az ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezése”. Ugyanezen rendelkezés értelmében az „építmény” „magas- vagy mélyépítési munkálatok olyan összességében vett eredményét jelenti, amely önmagában alkalmas valamely gazdasági vagy műszaki funkció betöltésére”.

3 Ezen irányelvnek „Az 1. cikk (2) bekezdésének b) pontjában említett tevékenységek jegyzéke” címet viselő I. melléklete tartalmazza az útépítést (a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozási rendszere [NACE] szerinti 45.23 alcsoport), amely alcsoportként az autópályák építését is magában foglalja.

4 Az említett irányelv 1. cikkének (3) bekezdése úgy határozza meg az „építési koncesszió” fogalmát, mint az „az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a kivitelezendő építési beruházás ellenszolgáltatása vagy kizárólag az építmény hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt”.

5 A 2004/18 irányelvnek „A szerződések odaítélésének elvei” címet viselő 2. cikke értelmében:

„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, és átlátható módon járnak el.”

6 Ezen irányelv 56. cikke szerint az építési koncesszióra irányadó szabályokat minden olyan, ajánlatkérő szerv által kötött, építési koncesszióra irányuló szerződésre alkalmazni kell, amelynek értéke legalább 5 150 000 euró.

7 Az említett irányelvnek „Építési koncesszióra vonatkozó hirdetmények közzététele” című 58. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az az ajánlatkérő szerv, amely építési koncessziós szerződést kíván odaítélni, ezt a szándékát hirdetményben teszi közzé.

(2) Az építési koncesszióról szóló hirdetménynek a VIIC. mellékletben említett adatokat és az ajánlatkérő szerv által hasznosnak ítélt egyéb adatokat kell tartalmaznia, a Bizottság által a 77. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban elfogadott szabvány-formanyomtatványoknak megfelelően.

(3) A hirdetmény közzététele a 36. cikk (2)–(8) bekezdésével összhangban történik.

(4) A hirdetmények közzétételéről szóló 37. cikket az építési koncessziókra is alkalmazni kell.”

8 A 2004/18 irányelv 80. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2006. január 31-ig megfeleljenek.

A jogvita előzményei

Az 1969. évi koncessziós szerződés

9 1969. október 23-án építési koncessziós szerződést (a továbbiakban: 1969. évi koncessziós szerződés) kötött egymással az autópálya-koncessziókért felelős ajánlatkérő szerv, az Azienda Nazionale Autonoma delle Strade SpA (ANAS) és a Società Autostrada Tirrenica SpA (SAT) gazdasági szereplő. E szerződés 1. cikke a szerződés céljaként a Livorno és Civitavecchia közötti, összesen körülbelül 237 km autópálya megépítését és üzemeltetését jelölte meg.

10 Az 1969. évi koncessziós szerződés 5. cikke többek között előírja az (1) bekezdésében, hogy a szakaszok koncessziós jogosult általi megépítésének tiszteletben kell tartania az építési munkákra vonatkozó általános kivitelezési tervben megállapított határidőket, a (2) bekezdésében pedig azt, hogy e koncessziós jogosult megépítheti hamarabb a szakaszokat, anélkül azonban, hogy jogosult lenne a megfelelő ellenérték előzetes kifizetésére. Ezen 5. cikk (3) bekezdése szerint a kivitelezési tervek jóváhagyását követően a koncessziós jogosultnak az építési munkákra vonatkozó általános kivitelezési tervben megállapított határidőkben kell megkezdenie az egyes tételek építési munkáit, és a vonatkozó különös dokumentációkban meghatározott határidőkön belül kell befejeznie a teljes építményt. Az említett 5. cikk (4) bekezdése értelmében a koncessziós jogosult kérelmére, és neki fel nem róható okok miatt az ANAS meghosszabbíthatja az egyes projektek átadására megállapított határidőket mind az azokra vonatkozó munkálatok megkezdését, mind azok végét illetően. Ugyanezen 5. cikk úgy rendelkezik az (5) bekezdésében, hogy az utóbbi esetben a koncesszió lejártának időpontja az előző bekezdésnek megfelelően engedélyezett hosszabbítást meg nem haladó időszakkal meghosszabbítható, a (6) bekezdésében pedig úgy, hogy a munkálatok irányítását az állami építményekre vonatkozó rendelkezések és az általános dokumentáció szabályozza.

11 Az 1969. évi koncessziós szerződés 7. cikke úgy rendelkezik, hogy a koncesszió a teljes autópálya üzemeltetése megkezdésének időpontjától számított harmincadik év végén jár le. Mindazonáltal az e szerződés 5. cikkének (5) és (6) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelme nélkül, az időtartam nem haladhatja meg az említett szerződés 5. cikkének (1) és (2) bekezdésében hivatkozott általános kivitelezési tervben az építési munkák befejezésére meghatározott időponttól számított harmincadik évet.

12 Az 1969. évi koncessziós szerződéssel odaítélt koncessziót 1969. november 7-én hagyták jóvá és vált teljesíthetővé.

Az 1987. évi módosító záradék

13 1987. október 14-én az ANAS és a SAT aláírták az 1969. évi koncessziós szerződés módosító záradékát (a továbbiakban: 1987. évi módosító záradék).

14 E módosító záradék 14. cikke kimondja, hogy „a jelen koncesszió időtartama onnantól számított harminc év, hogy a teljes autópályát megnyitották a gépjárműforgalom előtt”.

Az 1999. évi szerződés

15 1999. október 7-én az ANAS és a SAT szerződést kötöttek (a továbbiakban: 1999. évi szerződés), amelynek 2. cikke a „Tárgy” címet viselte.

16 2. cikkének (1) bekezdése szerint e szerződés szabályozza a koncessziót odaítélő szerv és a koncessziós jogosult között a Livorno és Cecina közötti, a gépjárműforgalom előtt 1993. július 3-án megnyitott 36,6 km hosszúságú szakasz üzemeltetését, mely szakasz szerves részét képezi az A 12 Livorno–Civitavecchia autópályának, amelynek megépítésére és üzemeltetésére a koncessziót a SAT részére ítélték oda.

17 Az említett szerződés 2. cikkének (2) bekezdése értelmében az ezen autópálya üzemeltetéséhez szükséges tevékenységeket és feladatokat a szerződés rendelkezéseinek és feltételeinek, valamint az 1982. augusztus 12-i legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale (a főútvonalak fenntarthatóságát szolgáló tízéves terv és az autópálya-ágazat szerkezetének átalakítására irányuló intézkedések bevezetéséről szóló 531. sz. törvény; a GURI 1982. augusztus 14-i 223. száma) 14. cikkének megfelelően a koncessziós jogosultra bízzák.

18 Ugyanezen szerződés 2. cikkének (3) bekezdése megállapítja, hogy „[a]mennyiben teljesülnek a koncesszióba adott építési terv folytatásának jogi és ténybeli feltételei, sor kerül a szerződés különös kiegészítésére (módosító záradék) a Cecina és Grosseto, valamint a Grosseto és Civitavecchia közötti további két szakasz megépítésére és üzemeltetésére vonatkozó szerződéses keret létrehozása céljából”.

19 Az 1999. évi szerződésnek „A koncesszió időtartama” című 23. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[a] koncesszió 2028. október 31-én jár le”.

A 2009. évi egységes megállapodás

20 2009. március 11-én az ANAS és a SAT aláírt egy megállapodástervezetet (a továbbiakban: 2009. évi egységes megállapodás), amely az 1. cikkének (4) bekezdésében kimondja, hogy „a felek megállapodnak abban, hogy az [1999. évi szerződéssel] összefüggésben, illetve a jelen megállapodás megkötését megelőzően elfogadott bármely aktusból vagy intézkedésből eredően egyikőjüket sem illetik meg tényleges vagy jövőbeni jogok, kamatok vagy követelések”.

21 Ezen egységes megállapodás „Tárgy” címet viselő 2. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[a] koncessziót odaítélő szerv és a koncessziós jogosult közötti jogviszonyt a jelen egységes megállapodás teljeskörűen és kizárólagosan szabályozza valamennyi olyan építési beruházás tervezése, kivitelezése és üzemeltetése tekintetében, amelyet az ANAS-szal 1999. október 7-én kötött koncessziós szerződésben korábban odaítéltek:

a) A 12 Livorno–Cecina (Rosignano), 36,6 km

(amelyet a gépjárműforgalom előtt 1993. július 3-án nyitottak meg);

b) Cecina (Rosignano)–Grosseto, 110,5 km;

c) Grosseto–Civitavecchia, 95,5 km,

összesen 242,6 km”.

22 Az említett egységes megállapodásnak „A koncesszió időtartama” címet viselő 4. cikkének (1) bekezdése értelmében „figyelemmel azokra az időszakokra, amelyekben a kivitelezést a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet preambulumában és 143. cikkében említettek szerint felfüggesztették, a Cecina (Rosignano)–Civitavecchia autópálya befejezésétől függően a koncesszió 2046. december 31-én jár le. […]”.

A pert megelőző eljárás

23 2009. év folyamán panasz érkezett a Bizottsághoz a Livornót Civitavecchiával összekötő A 12 autópályára vonatkozó koncesszió időtartamának 2028. október 31-től 2046. december 31-ig történő, a 2009. évi egységes megállapodásban előírt meghosszabbításával kapcsolatban.

24 E tekintetben a Bizottság felvette a kapcsolatot az olasz hatóságokkal, megoldást azonban nem sikerült elérni.

25 Az olasz hatóságokkal folytatott több sikertelen kapcsolatfelvételt követően, 2014. április 22-én a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján felszólító levelet küldött az Olasz Köztársaságnak a célból, hogy e tagállam nyújtsa be észrevételeit e meghosszabbítással kapcsolatban, amely sértheti a 2004/18 irányelv 2. és 58. cikkét.

26 A Bizottság, mivel az e felszólító levélre adott válaszokat nem tekintette kielégítőnek, 2014. október 17-én indokolással ellátott véleményt küldött az Olasz Köztársaságnak.

27 Ezen, indokolással ellátott vélemény megküldését követően megbeszélésekre került sor a Bizottság és az Olasz Köztársaság között, azok tárgya pedig a szóban forgó koncesszió időtartamának lehetséges csökkentése és az e koncesszió keretében elvégzendő építési munkákat érintő esetleges versenyeztetés volt.

28 Az Olasz Köztársaságnak küldött 2016. március 8-i levelében a Bizottság felszólította e tagállamot, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést az említett, indokolással ellátott véleménynek való megfelelés érdekében, és szüntesse meg az említett koncessziót 2028. október 31-én, ahogy azt az 1999. évi szerződés meghatározta.

29 A Bizottság – mivel úgy ítélte meg, hogy az Olasz Köztársaság nem fogadta el a 2004/18 irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és az nem szüntette meg az ezen irányelv 2. és 58. cikkének állítólagos megsértését – benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvei

A Bizottság érvelése

30 Keresetében a Bizottság azt rója fel az Olasz Köztársaságnak, hogy megsértette a 2004/18 irányelv 2. és 58. cikkét azáltal, hogy a 2009. évi egységes megállapodásban hirdetmény közzététele nélkül hosszabbította meg több mint 18 évvel, azaz 2046. december 31-ig a Livornót Civitavecchiával összekötő A 12-es autópályára vonatkozó koncesszió időtartamát, amelynek lejártát az 1999. évi szerződés 2028. október 31-ében határozta meg.

31 A Bizottság rámutat, hogy a jelen ügyben a 2004/18 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében vett építési koncesszióról van szó, mivel a koncessziós jogosult díját az általa kiépítendő infrastruktúra üzemeltetésével biztosítják, és ezen építési koncesszió értéke 66 631 366,93 euró, amely meghaladja az ezen irányelv 56. cikkében meghatározott küszöböt. Ezen intézmény azt állítja, hogy a 2004/18 irányelv 58. cikke (1) bekezdésének megfelelően az említett építési koncesszió tekintetében hirdetményt kellett volna közzétenni. Márpedig sem 1969-ben – amikor az eredeti koncessziós szerződést megkötötték –, sem 1999-ben – amikor e koncessziót 2028-ig meghosszabbították – nem tettek közzé hirdetményt.

32 Közelebbről a Bizottság – amely a 2016. szeptember 7-i Finn Frogne ítéletre (C-549/14, EU:C:2016:634, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) hivatkozik – először is azt állítja, hogy a szóban forgó koncesszió lejártának 2028. október 31-ről 2046. december 31-re történő halasztásának – amely egy új koncesszió odaítélésének felel meg, mivel a fennálló építési koncesszió lényeges módosítását eredményezi – a 2004/18 irányelv 58. cikkének megfelelően hirdetmény vagy versenyeztetés tárgyát kellett volna képeznie. Az ilyen lényeges módosítás ugyanis új versenyeztetési eljárás megindítását tette volna szükségessé, mivel ha az korábban már ismertté vált volna, más ajánlattevők vettek volna részt a közbeszerzési eljárásban. Ezenkívül a 2017. április 5-i Borta ítélet (C-298/15, EU:C:2017:266, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) szerint az eredeti koncesszió odaítélésére irányuló versenyeztetési eljárás hiánya még inkább megköveteli a versenyeztetési eljárás megszervezését e koncesszió lényeges módosítása esetén.

33 A Bizottság hozzáteszi, hogy a jelen ügyben a szóban forgó koncesszió időtartamának újratárgyalása önmagában a módosítás lényeges jellegét bizonyítja, és a felek egyértelműen kifejezték azon szándékukat, hogy a 2010. április 13-i Wall ítélet (C-91/08, EU:C:2010:182) 37. pontja értelmében véve módosítsák e koncesszió alapvető feltételeit. Ezenkívül hangsúlyozza, hogy amennyiben a koncessziós jogosult az általa épített infrastruktúra üzemeltetésével jut díjhoz, a koncesszió 18 éves meghosszabbítása a díj növelését teszi lehetővé, ami a koncessziós jogosult javára jelentősen módosítja a gazdasági egyensúlyt.

34 Másodszor a Bizottság azt állítja, hogy a koncesszió lényeges elemeinek hirdetmény közzététele nélküli, olyan módosítása, mint amilyen a szóban forgó koncesszió 18 éves meghosszabbítása, az egyenlő bánásmód és átláthatóság – 2004/18 irányelv 2. cikkében foglalt – elve megsértésének minősül. A 2010. április 22-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletre (C-423/07, EU:C:2010:211, 56. pont) hivatkozva emlékeztet arra, hogy éppen az autópálya megépítésével és üzemeltetésével kapcsolatos építési koncessziót illetően a közzétételi kötelezettség – amely az ajánlatkérőket arra kötelezi, hogy ismertessék e koncesszió odaítélésére irányuló szándékukat – az uniós jogalkotó által az építési koncessziókra vonatkozóan megfelelőnek tartott versenyszintet biztosítja.

35 Ami az Olasz Köztársaság érveit illeti, a Bizottság vitatja először is az 1969. évi koncessziós szerződés és a 2009. évi egységes megállapodás közötti, e tagállam által hivatkozott folytonosságot, azzal az indokkal, hogy ez utóbbi önálló rendszer. A Bizottság szerint a 2009. évi egységes megállapodás rendelkezéseit nem az 1969. évi koncessziós szerződés fényében kell értelmezni. Az ezen egységes megállapodás által bevezetett hosszabbítás az említett megállapodás megkötésének időpontjában „fennálló koncesszióra”, azaz az 1999. évi szerződés által szabályozott koncesszióra vonatkozott.

36 Ezenkívül, még ha az eredeti koncessziót olyan időszakban kötötték is, amikor az uniós jog nem tartalmazott vonatkozó szabályokat, ezen eredeti koncesszió módosítását vagy felülvizsgálatát az időközben hatályba lépett uniós jogi rendelkezések fényében kell értékelni (2005. október 27-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-187/04 és C-188/04, nem tették közzé, EU:C:2005:652).

37 Másodszor a Bizottság vitatja az eredeti koncesszió teljesítéséből eredő állítólagos nehézségek és a nemzeti jogszabályok különböző módosításainak relevanciáját, valamint rámutat, hogy az 1999. évi szerződésben nem szereplő, jelentős építési munkák kivitelezésének esetleges szükségessége is hirdetmény közzététele útján való versenyeztetést von maga után. Egyébiránt nem lenne következetes a szóban forgó koncesszió – a megvalósítandó beruházások növekedéséből, az 51,42%-os áremelésből

és a koncesszió időtartama növelésének szükségességéből eredő – lényeges módosításainak fennállására hivatkozni, és egyben azt állítani, hogy az említett koncesszió tárgya 1969 óta változatlan maradt. Ezenkívül az az állítás, amely szerint az eredeti koncesszióban meghatározott harmincéves időszak „mozgó” határidő volt, amelynek csak a munkálatok befejezése után kellett elkezdődnie, nem tartja tiszteletben sem az átláthatóság elvét, sem a 2004/18 irányelv hatékony érvényesülését.

38 Harmadszor a Bizottság szerint az Olasz Köztársaság figyelmen kívül hagyja a 2008. június 19-i pressetext Nachrichtenagentur ítélet (C-454/06, EU:C:2008:351) tartalmát, megtagadva a jelen ügyben azt a kötelezettséget, hogy versenyeztetési eljárást folytasson le, amiatt hogy a 2009. évi egységes megállapodás új rendelkezéseinek célja a szerződéses jogviszonynak az eredeti koncesszió fényében való egyensúlyba hozása.

39 Negyedszer a Bizottság úgy véli, hogy a jelen esetben nem került sor a kölcsönös jogviszony egyensúlyba hozására, mivel – tekintettel arra, hogy a koncesszió keretében a koncessziós jogosult az infrastruktúra üzemeltetésével jut díjhoz, és viseli az üzemeltetéshez kapcsolódó kockázatot – a szerződéses egyensúly védelme teljesen megszünteti e kockázatot, és elferdíti a koncessziós szerződés tárgyát. Ezenfelül, ami a versenyeztetés 2009. évi egységes megállapodás megkötésekor való elmaradásának „a szerződéses egyensúly biztosításának szükségességével” való esetleges igazolását illeti, a Bizottság azt állítja, hogy a 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558), amelyre az Olasz Köztársaság hivatkozik, a jelen ügyben nem releváns, mivel az arra a lehetőségre vonatkozik, hogy az EUM-Szerződésből eredő elvek alá lehessen vonni azokat a koncessziókat, amelyek a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.) hatálybalépéséig egyetlen irányelv hatálya alá sem tartoztak, míg a 2004/18 irányelv a 2009. évi egységes megállapodás megkötésekor hatályban volt. Ez az intézmény a 2009. június 4-i Bizottság kontra Görögország ítéletre (C-250/07, EU:C:2009:338, 38. pont) hivatkozva hangsúlyozza, hogy a 2004/18 irányelv nem tartalmaz az egyenlő bánásmód elvétől való olyan eltéréseket, amelyek a „szerződéses egyensúly biztosításának” állítólagos szükségességén alapulnak, hanem az ezen elv alóli egyéb kivételeket rögzít, amelyeket szigorúan kell értelmezni. Egyébiránt a 2013. november 14-i Belgacom ítéletből (C-221/12, EU:C:2013:736, 40. pont) az következik, hogy a jogbiztonság elvére nem lehet hivatkozni annak érdekében, hogy valamely megállapodásnak az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés elvével, valamint az ebből eredő átláthatósági kötelezettséggel ellentétes kiterjesztést lehessen adni.

Az Olasz Köztársaság érvelése

40 Az Olasz Köztársaság részletesen, időrendben bemutatja a releváns tényeket. Többek között kifejti, hogy a SAT tizenhárom éven át nem kezdhette meg a tervezett munkálatokat, mivel jogalkotási aktusok írták elő az autópályák építésére vonatkozó koncessziók odaítélésének felfüggesztését, az új autópályák és autópálya-szakaszok építésének általános felfüggesztését, így csak 1982-ben engedélyezték a SAT számára, hogy az A 12-es autópályával kapcsolatos munkálatokat az előirányzatok keretein belül és azzal a feltétellel megvalósítsa, hogy a koncessziós társaság tőkéjében való állami részesedést módosítják. E tagállam hozzáteszi, hogy az ANAS és a SAT ebben az összefüggésben írta alá az 1987. évi módosító záradékot, amely megerősítette, hogy a koncesszió időtartama onnantól számított harminc év, hogy a teljes autópályát megnyitották a gépjárműforgalom előtt. Ez a módosító záradék így lehetővé tette a Livorno és Cecina közötti szakasz megvalósítását, amely az A 12-es autópálya teljes hosszának csupán megközelítőleg 15%-át teszi ki.

41 Az Olasz Köztársaság kifejti, hogy a 2009. évi egységes megállapodás célja az 1969-es koncessziós szerződés és az azt módosító aktusok felváltása volt, a 2009-ben hatályban lévő szerződéses kikötések időszerűvé tételével és felülvizsgálatával, és az A 12-es autópálya teljes befejezésének előírásával.

42 Az ügy érdemét illetően az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság keresete téves ténybeli előfeltevésen alapul, amennyiben ez az intézmény úgy véli, hogy az 1999. évi szerződés a Livorno és Civitavecchia közötti, teljes A 12-es autópályának építési munkálataira és üzemeltetésére vonatkozik.

43 Az 1999. évi szerződés 23. cikkének (1) bekezdése valójában a koncesszió lejártának időpontját kizárólag a Livornót és Cecinát összekötő szakaszt illetően állapította meg 2028. október 31-ben. E szerződés a 2. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis csak e 36,6 km-es, a gépjárműforgalom előtt 1993. július 3-én megnyitott szakaszának, nem pedig az A 12-es autópálya egyéb szakaszainak üzemeltetését szabályozza, amelyek befejezési munkálatait felfüggesztették.

44 Az A 12-es autópálya fennmaradó részét illetően az 1999. évi szerződés 2. cikkének (3) bekezdése egyértelműen úgy rendelkezett, hogy amennyiben teljesülnek az építési terv folytatásának jogi és ténybeli feltételei, el kell fogadni a különös módosító záradékot a Cecina és Grosseto, valamint a Grosseto és Civitavecchia közötti szakaszok megépítésére és üzemeltetésére vonatkozó szerződéses keret létrehozása céljából.

45 Az Olasz Köztársaság szerint a 2009. évi egységes megállapodást ez utóbbi kikötés alapján kötötték meg, amikor az A 12-es autópálya teljes befejezésének feltételei teljesültek.

46 Azon kívül, hogy erre a téves ténybeli előfeltevésre hivatkozik, az Olasz Köztársaság több érvet hoz fel annak bizonyítására, hogy a Bizottság keresete megalapozatlan.

47 Először is arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben a koncesszió 18 éves „meghosszabbításáról” nem határoztak.

48 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy az 1969. évi koncessziós szerződés 7. cikkében meghatározott, a „teljes autópálya üzemelésének kezdetétől” számított harmincéves „mozgó” időtartamot soha nem érték el. Ráadásul a 2009. évi egységes megállapodás olyan munkálatokra vonatkozik, amelyek mindegyikét előírta már az 1969. évi eredeti koncesszió is, és csupán az 1969. évi koncessziós szerződés rendelkezéseinek szükséges felülvizsgálatát tartalmazza az A 12-es autópálya teljes befejezése céljából, és annak érdekében, hogy biztosítsa az eredeti szerződéses egyensúlyt.

49 Az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy a 2009. évi egységes megállapodás a teljes koncessziót szabályozza a korábbi szerződésekben már átengedett összes építési munka tervezése, kivitelezése és üzemeltetése tekintetében. Kifejti, hogy ezen egységes megállapodás a szóban forgó autópálya befejezéséről rendelkezik, ellentétben az 1999. évi szerződéssel, amely e tekintetben csupán jogfenntartási záradékot tartalmazott. Ezenkívül a 2005. október 27-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-187/04 és C-188/04, nem tették közzé, EU:C:2005:652) nem ültethető át a jelen ügyre, mivel az ezen ítélet alapjául szolgáló ügy tárgya új építési beruházások kivitelezéséről szóló új megállapodás volt, míg a jelen ügy ugyanazon munkálatokat érinti, mint az 1969. évi koncessziós szerződés.

50 Az Olasz Köztársaság szerint a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a jelen ügyben a „fennálló koncesszió lényeges módosítására” került sor. E tagállam szerint ugyanis e koncesszió tárgyát nem módosították ahhoz képest, amit eredetileg meghatároztak, és a 2009. évi egységes megállapodás megkötése azon kötelezettségből ered, amelyet a 2006. év során rendeleti és jogalkotási aktusok vezettek be annak érdekében, hogy egyetlen jogi dokumentumba foglalják minden egyes autópálya-koncesszióra vonatkozó szerződés valamennyi szerződési feltételét, amely dokumentum megismétli, felülvizsgálja és megújítja a korábbi szerződéseket. Kifejti, hogy a 2006. november 24-i legge n. 286 (286. sz. törvény; a GURI 2006. november 28-i 277. sz. rendes melléklete) útján módosításokkal törvénnyé alakított, majd a 2006. december 27-i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007) (az éves és többéves állami költségvetés megállapítására vonatkozó rendelkezésekről szóló 296. sz. törvény [2007-es költségvetési törvény]; a GURI 2006. december 27-i 299. sz. rendes melléklete) 1. cikkének (1030) bekezdésével módosított, 2006. október 3-i decreto-legge nº 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e

finanziaria (az adózásra és pénzügyekre vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló 262. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2006. október 3-i 230. száma) új rendelkezéseket írt elő az autópálya koncessziók területén.

51 Következésképpen az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság tévesen hivatkozik a 2009. évi egységes megállapodás azon kikötésére, amelynek értelmében a felek nem hivatkozhatnak „semmilyen jogra, igényre, kamatra vagy követelésre” az ezen megállapodás megkötését megelőző jogi aktusok vagy intézkedések alapján, annak bizonyítása érdekében, hogy nem áll fenn az eredeti koncesszióval való folytonosság, és tévesen hivatkozik arra a tényre is, hogy nem kell figyelembe venni a 2009 előtti jogviszonyokat.

52 Az Olasz Köztársaság rámutat, hogy a 2009. évi egységes megállapodás nem biztosít semmilyen indokolatlan és további előnyt a koncessziós jogosult számára. Hozzáteszi, hogy a beruházások megvalósításának időtartama alatt előírt díjakat olyan szintre emelték, amely felett a felhasználók által fizetett díj szociálisan fenntarthatatlan lenne, és az érintett infrastruktúra használaton kívül kerülne. Következésképpen az 1969. évi koncessziós szerződés egyensúlya azt követeli meg, hogy a koncesszió lejárta 2046-ben kerüljön megállapításra, amely időpontot a projekt megfelelő időben történő megvalósításának a feleknek fel nem róható hiánya is alátámasztja.

53 Másodszor az Olasz Köztársaság hangsúlyozza, hogy az 1969 során kezdődő szerződéses viszonyok folytonosságára tekintettel a 2004/18 irányelv a jelen ügyben nem alkalmazható.

54 Harmadszor és mindenesetre a szóban forgó koncesszió lejártának elhalasztását a bizalomvédelem elve, a szerződéses kötelezettségvállalások tiszteletben tartásának elve *(pacta sunt servanda)* és a jogbiztonság elve igazolja. Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy ezek az elvek a SAT gazdasági érdekének megfelelő értékelését írják elő, *a fortiori* olyan helyzetben, amely eredetileg nem volt ellentétes az uniós joggal. A 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítéletre (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558, 71–73. pont) hivatkozva azzal érvel, hogy az egyenlő bánásmód elvétől való eltéréseket annak szükségessége igazolhatja, hogy biztosítani kell a szerződéses egyensúlyt, különösen gazdasági szempontból. Ezenkívül az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy a 2010. április 13-i Wall ítélet (C-91/08, EU:C:2010:182) és a 2017. április 5-i Borta ítélet (C-298/15, EU:C:2017:266), amennyiben azok a jelen ügy körülményeitől eltérő körülményekre vonatkoznak, nem ültethetők át a jelen ügyre.

A Bíróság álláspontja

55 Keresetében a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság – mivel a 2009. évi egységes megállapodás hirdetmény közzététele nélkül hosszabbította meg 2028. október 31-től 2046. december 31-ig az A 12-es autópályára vonatkozó koncessziót – nem teljesítette a 2004/18 irányelv 2. és 58. cikkéből eredő kötelezettségeit.

56 Meg kell vizsgálni a 2004/18 irányelvnek a jelen jogvitára való alkalmazhatóságát, amelyet az Olasz Köztársaság vitatott, majd adott esetben meg kell vizsgálni a 2004/18 irányelv e rendelkezéseinek állítólagos megsértését.

A 2004/18 irányelv alkalmazhatóságáról

57 Az Olasz Köztársaság szerint a 2004/18 irányelv nem alkalmazható a koncessziót odaítélő szerv és a koncessziós jogosult közötti, 1969-ben – azaz a Bíróság közbeszerzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának kialakulása és az e területre vonatkozó másodlagos uniós jogi eszközök elfogadása előtt – kötött koncessziós szerződésből eredő jogviszonyra.

58 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az egyenlő bánásmód elve és az az abból eredő átláthatósági kötelezettség megakadályozza azt, hogy az építési koncessziós szerződés odaítélését követően az ajánlatkérő és a koncessziós jogosult módosítsa a koncessziós szerződésük rendelkezéseit, amennyiben e rendelkezések lényegesen eltérnek az eredeti szerződés rendelkezéseitől. Ez az eset áll fenn, ha a tervezett módosítások vagy jelentős mértékben kiterjesztik az építési koncessziós szerződést nem tervezett tényezőkre is, vagy a koncessziós jogosult javára módosítják az említett szerződés gazdasági egyensúlyát, vagy éppen ha e módosítások megkérdőjelezik az építési koncessziós szerződés odaítélését olyan értelemben, hogy abban az esetben, ha az említett módosítások szerepeltek volna az eredeti odaítélési eljárást szabályozó dokumentumokban, vagy más ajánlatot választottak volna ki, vagy más ajánlattevők részvételét fogadták volna el (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 7-i Finn Frogne ítélet, C-549/14, EU:C:2016:634, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Így főszabály szerint valamely építési koncessziós szerződés módosítása tekintetében az így módosított szerződésre vonatkozó új odaítélési eljárást kell indítani (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 7-i Finn Frogne ítélet, C-549/14, EU:C:2016:634, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60 E tekintetben pontosítani kell, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az e módosítás időpontjában hatályos uniós jogszabályokat kell alkalmazni (lásd ebben az értelemben: 2013. július 11-i Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-576/10, EU:C:2013:510, 54. pont). E tekintetben az, hogy az eredeti koncessziós szerződést az e területre vonatkozó uniós szabályok elfogadását megelőzően kötötték meg, nem jár tehát következményekkel.

61 A jelen ügyben a Bizottság azt állítja, hogy a 2009. évi egységes megállapodás lényeges módosításokat tartalmaz a szóban forgó eredeti építési koncesszióhoz képest, és így az ezen egységes megállapodás megkötésére irányuló hirdetmény hiánya a 2004/18 irányelv egyes rendelkezései megsértésének minősül.

62 Következésképpen tekintettel arra, hogy a felek között nem képezi vita tárgyát, hogy a szóban forgó építési koncesszió és a 2009. évi egységes megállapodás a 2004/18 irányelv tárgyi hatálya alá tartozik, az ezen egységes megállapodással az ANAS és a SAT között fennálló szerződéses jogviszonyt érintően bevezetett módosítások főszabály szerint értékelhetők ezen irányelv rendelkezései alapján.

A 2004/18 irányelv állítólagos megsértéséről

63 A Bizottság által benyújtott keresetlevél szerint az Olasz Köztársaság nem teljesítette a 2004/18 irányelv 2. és 58. cikkéből eredő kötelezettségeit, amiatt hogy a Livornót Civitavecchiával összekötő A 12-es autópálya-koncessziót 18 évvel, 2046. december 31-ig meghosszabbította, míg az 1999. évi szerződés e koncesszió lejártát 2028. október 31-ben állapította meg.

64 E tekintetben rá kell mutatni, hogy bár a Bizottság a válaszában a 2009. évi egységes megállapodást „önálló rendszernek” minősíti, és azt állítja, hogy az nem tekinthető a már fennálló koncesszió egyszerű naprakésszé tételének vagy felülvizsgálatának, úgy véli, hogy a szóban forgó koncesszió lejártának a 2009. évi egységes megállapodás 4. cikkének (1) bekezdésében való megállapítása az 1999. évi szerződés által előzetesen megállapított időtartam „meghosszabbításának” minősül, amely szerződés tehát szükséges a 2009. évi egységes megállapodás értelmezéséhez.

65 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 46. pontjában rámutatott, a Bizottság nem az 1999. évi szerződés, hanem kizárólag a 2009. évi egységes megállapodás uniós jognak való megfelelését vitatta.

66 Az ANAS és a SAT közötti szerződéses jogviszonynak az 1999. évi szerződés rendelkezéseivel bevezetett módosításait illetően az Olasz Köztársaság úgy érvel, hogy e szerződés különbséget tesz az említett szerződés megkötésének időpontjában a gépjárműforgalom előtt már megnyitott autópálya-szakasz és az A 12-es autópálya egyéb szakaszai között, amelyek építése abban az időpontban még nem kezdődött meg, és nem is fejeződött be.

67 E tagállam azt állítja, hogy az 1999. évi szerződés a Livornót Civitavecchiával összekötő A 12-es autópálya részeként csupán a Livorno és Cecina közötti, a gépjárműforgalom előtt 1993-ban megnyitott 36,6 km hosszú szakasz üzemeltetését szabályozta, és a koncesszió 2028. október 31-i lejárati idejének e szerződés 23. cikkének (1) bekezdésében való megállapítása csak e szakaszra vonatkozott.

68 Meg kell állapítani, hogy ezen álláspontot alátámasztja az 1999. évi szerződés 2. cikke (1) bekezdésének szövege, amely úgy rendelkezett, hogy e szerződés „szabályozza a koncessziót odaítélő szerv és a koncessziós jogosult között a Livorno és Cecina közötti, a gépjárműforgalom előtt 1993. július 3-án megnyitott 36,6 km hosszúságú szakasz üzemeltetését, mely szakasz szerves részét képezi az A 12 Livorno–Civitavecchia autópályának, amelynek megépítésére és üzemeltetésére a koncessziót a SAT részére ítélték oda”.

69 Ezen álláspontot erősíti az említett szerződés 2. cikkének (3) bekezdése, amelynek értelmében, „[a]mennyiben teljesülnek a koncesszióba adott építési terv folytatásának jogi és ténybeli feltételei, sor kerül a szerződés különös kiegészítésére (módosító záradék) a Cecina és Grosseto, valamint a Grosseto és Civitavecchia közötti további két szakasz megépítésére és üzemeltetésére vonatkozó szerződéses keret létrehozása céljából”.

70 Egyébiránt hozzá kell tenni, hogy ami e két másik szakaszt illeti, nem lenne logikus annak megállapítása, hogy az 1999. évi szerződés feleinek szándékában állt a koncesszió időtartamát – amely a következőkből állt: egyrészt az építkezés és a üzembe helyezés céljából egy meg nem határozott időszakból, amelynek tartama a korábbi tapasztalat alapján a jogalkotási beavatkozások miatt bizonytalan volt, azonban nagyon hosszú is lehetett, másrészt a szóban forgó autópálya üzemeltetése céljából egy harmincéves állandó időszakból – lecserélni egy 29 évre szóló határozott idejű koncessziós időszakra, amelynek lejáratát 2028. október 31-ben határozták meg, amely időszak magában foglalja mind az építéshez és üzembe helyezéshez, mind pedig az üzemeltetéshez szükséges időszakokat.

71 Meg kell állapítani, hogy a Bizottság a válaszában, illetve a tárgyalás során nem kérdőjelezte meg az Olasz Köztársaság által annak bizonyítása érdekében előterjesztett bizonyítékokat, hogy nem csak a Livornót Cecinával összekötő szakaszt, hanem a Cecina és Grosseto, valamint a Grosseto és Civitavecchia közötti szakaszokat is érintette a 2009. évi egységes megállapodás által elhatározott hosszabbítás.

72 Következésképpen a Bizottság keresetét el kell utasítani annyiban, amennyiben az az A 12-es autópálya Cecina és Grosseto, valamint Grosseto és Civitavecchia közötti szakaszát érinti, mivel nem bizonyította jogilag megkövetelt módon, hogy az építési koncessziót e szakaszok tekintetében 18 évvel meghosszabbították.

73 Mindazonáltal a Bizottság a 2004/18 irányelv rendelkezéseire tekintettel vitatja a 2009. évi egységes megállapodás 4. cikkének (1) bekezdését annyiban, amennyiben az a koncesszió lejáratát az A 12-es autópálya teljes egészére – tehát a Livornót Cecinával összekötő szakaszra is – vonatkozóan 2046. december 31-ében határozta meg.

74 A koncessziónak az utóbbi – a gépjárműforgalom előtt 1993. július 3-án megnyitott és a koncessziós jogosult általi külön kezelt – szakaszra vonatkozó lejárati napnak tehát az 1999. évi szerződés 23. cikkének (1) bekezdése értelmében 2028. október 31-nek kellett volna maradnia.

75 Nem képezi vita tárgyát, hogy a koncesszió lejártának a 2009. évi egységes megállapodás szerinti 2046. december 31-re történő módosítása további jelentős időt biztosít a SAT számára a Livorno és Cecina közötti szakasz üzemeltetése érdekében, és mivel e koncessziós jogosult ezen üzemeltetésből díjban részesül, ez jelentősen megnöveli a díjazását.

76 Következésképpen e koncesszió eredeti időtartammának 18 évvel és 2 hónappal való meghosszabbítása a jelen ítélet 58. pontjában felidézett elvek alapján a fennálló koncesszió feltételeinek lényeges módosítását jelenti.

77 Ennélfogva a 2009. évi egységes egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése annyiban, amennyiben az az A 12-es autópálya Livornót Cecinával összekötő szakaszára vonatkozó koncessziót 2028. október 31-től 2046. december 31-ig meghosszabbítja, sérti a 2004/18 irányelv 2. cikkében előírt egyenlő bánásmód kötelezettségét, és az ezen irányelv 58. cikkében előírt, a hirdetmény közzétételére vonatkozó kötelezettséget.

78 E következtetést nem kérdőjelezhetik meg az Olasz Köztársaság által hivatkozott érvek. Egyrészt a felek közötti eredeti koncessziós szerződés gazdasági egyensúlya fenntartásának a szükségességére alapított érveknek, amennyiben azok a teljes koncesszióra vonatkoznak, semmiképpen sem lehet helyt adni. Másrészt tekintettel arra, hogy a koncessziót odaítélő szerv és a koncessziós jogosult között létrejött 1999. évi szerződés a Livornót Cecinával összekötő szakaszt illetően a koncesszió lejáratát a 23. cikkének (1) bekezdése értelmében 2028. október 31-ben határozta meg, nem állítható, hogy e szakasz tekintetében e lejárat elhalasztása a bizalomvédelem elvének, a szerződéses kötelezettségvállalások tiszteletben tartása elvének *(pacta sunt servanda)* és a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása céljából szükséges.

79 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel hirdetmény közzététele nélkül hosszabbította meg 2028. október 31-től 2046. december 31-ig az A 12-es, Livorno–Civitavecchia autópálya Livornót Cecinával összekötő szakaszára vonatkozó koncessziót – nem teljesítette a 2004/18 irányelv 2. és 58. cikkéből eredő kötelezettségeit.

80 A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

A költségekről

81 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a pervesztes felet kell kötelezni a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

82 A jelen ügyben mind a Bizottság, mind pedig az Olasz Köztársaság azt kérte, hogy az eljárásban részt vevő másik felet kötelezzék a költségek viselésére.

83 Az említett szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is. A jelen ügyben, mivel a Bíróság a Bizottság keresetének csak annyiban adott helyt, amennyiben az az A 12-es, Livorno–Civitavecchia autópálya Livornót Cecinával összekötő szakaszára vonatkozik, e rendelkezés alapján úgy kell határozni, hogy a Bizottság viseli a saját költségeit, és köteles viselni az Olasz Köztársaság költségeinek háromnegyedét, valamint hogy ez utóbbi maga viseli saját költségeinek egynegyedét.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Olasz Köztársaság – mivel hirdetmény közzététele nélkül hosszabbította meg 2028. október 31-től 2046. december 31-ig az A 12-es, Livorno–Civitavecchia autópálya Livornót Cecinával (Olaszország) összekötő szakaszára vonatkozó koncessziót – nem teljesítette a

2007. december 4-i 1422/2007/EK bizottsági rendelettel módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. és 58. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) **A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.**

3) **Az Európai Bizottság saját költségein felül viseli az Olasz Köztársaság részéről felmerült költségek háromnegyedét. Az Olasz Köztársaság maga viseli saját költségeinek negyedét.**

Aláírások