Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 18ης Σεπτεμβρίου 2019*

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 258 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/18/ΕΚ – Συντονισμός των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών – Συμβάσεις παραχωρήσεως δημοσίων έργων – Παράταση της διάρκειας ισχύος υφιστάμενης συμβάσεως παραχωρήσεως με αντικείμενο την κατασκευή και την εκμετάλλευση αυτοκινητόδρομου, χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού»

Στην υπόθεση C-526/17,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, που ασκήθηκε στις 4 Σεπτεμβρίου 2017,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara, P. Ondrůšek και A. Tokár,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τους V. Nunziata, E. De Bonis και P. Pucciariello, avvocati dello Stato,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan, πρόεδρο τμήματος, K. Λυκούργο, E. Juhász (εισηγητή), M. Ilešič και I. Jarukaitis, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston

γραμματέας: R. Schiano, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 12ης Δεκεμβρίου 2018,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 2019,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, έχοντας παρατείνει από τις 31 Οκτωβρίου 2028 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2046 τη διάρκεια ισχύος της συμβάσεως παραχωρήσεως του αυτοκινητόδρομου A 12 Λιβόρνο-Civitavecchia (Ιταλία) χωρίς να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1422/2007 της Επιτροπής, της 4ης Δεκεμβρίου 2007 (ΕΕ 2007, L 317, σ. 34) (στο εξής: οδηγία 2004/18).

Το νομικό πλαίσιο

2 Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2004/18 ορίζει τις «δημόσιες συμβάσεις έργων» ως «δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση, εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα I ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες». Κατά την ίδια αυτή διάταξη, ως «έργο» νοείται «το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία».

3 Το παράρτημα I της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Κατάλογος των δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 στοιχείο β)», περιλαμβάνει την οδοποιία [τάξη 45.23, σύμφωνα με τη γενική ονοματολογία των οικονομικών δραστηριοτήτων στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (NACE)], η οποία περιλαμβάνει, ως τάξη, την κατασκευή αυτοκινητόδρομων.

4 Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τη «σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων» ως «μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση έργων, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής».

5 Κατά το άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18, με τίτλο «Αρχές που διέπουν τη σύναψη συμβάσεων»:

«Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια.»

6 Κατά το άρθρο 56 της οδηγίας αυτής, οι κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχωρήσεως δημοσίων έργων εφαρμόζονται σε όλες τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημοσίων έργων που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές, όταν η αξία των συμβάσεων αυτών ισούται με ή υπερβαίνει το ποσό των 5 150 000 ευρώ.

7 Το άρθρο 58 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Δημοσίευση της προκήρυξης στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων», ορίζει τα εξής:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να προσφύγουν σε σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους αυτή με σχετική προκήρυξη.

2. Οι προκηρύξεις για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων περιλαμβάνουν τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα VII Γ και, ενδεχομένως, κάθε άλλη πληροφορία που κρίνεται αναγκαία από την αναθέτουσα αρχή, χρησιμοποιώντας τα τυποποιημένα έντυπα που εγκρίνει η Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 77 παράγραφος 2.

3. Οι προκηρύξεις αυτές δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 36 παράγραφοι 2 έως 8.

4. Το άρθρο 37 που αφορά τη δημοσίευση των προκηρύξεων εφαρμόζεται επίσης και για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων.»

8 Κατά το άρθρο 80, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/18, τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν προς την οδηγία αυτή το αργότερο στις 31 Ιανουαρίου 2006.

Το ιστορικό της διαφοράς

Η σύμβαση παραχωρήσεως του 1969

9 Στις 23 Οκτωβρίου 1969 συνήφθη σύμβαση παραχωρήσεως δημοσίων έργων (στο εξής: σύμβαση παραχωρήσεως του 1969) μεταξύ της Azienda Nazionale Autonoma delle Strade SpA (ANAS), αναθέτουσας αρχής υπεύθυνης για τις παραχωρήσεις αυτοκινητόδρομων, και της Società Autostrada Tirrenica SpA (SAT), οικονομικού φορέα. Το άρθρο 1 της συμβάσεως αυτής προβλέπει ότι ο σκοπός της συνίσταται στην κατασκευή και εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia, συνολικού μήκους περίπου 237 χιλιομέτρων.

10 Το άρθρο 5 της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969 προβλέπει, μεταξύ άλλων, στην παράγραφο 1 ότι η κατασκευή των τμημάτων από τον παραχωρησιούχο πρέπει να τηρεί τις προθεσμίες που καθορίζονται στο γενικό σχέδιο υλοποιήσεως των έργων και, στην παράγραφο 2, ότι ο παραχωρησιούχος αυτός έχει τη δυνατότητα να κατασκευάσει νωρίτερα τα τμήματα, χωρίς ωστόσο να έχει δικαίωμα σε προκαταβολή της αντίστοιχης αντιπαροχής. Κατά την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου 5, μετά την έγκριση των σχεδίων εκτελέσεως, ο παραχωρησιούχος πρέπει να αρχίσει τις εργασίες κατασκευής των τμημάτων κατά τις ημερομηνίες που καθορίζει το γενικό σχέδιο υλοποιήσεως των έργων και να παραδώσει τα έργα ολοκληρωμένα εντός των προθεσμιών που προβλέπουν οι αντίστοιχες ειδικές συγγραφές υποχρεώσεων. Κατά την παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου 5, κατόπιν αιτήσεως του παραχωρησιούχου και για λόγους που δεν μπορούν να αποδοθούν σε αυτόν, η ANAS μπορεί να παρατείνει τις προθεσμίες που έχουν ταχθεί για την υποβολή κάθε σχεδίου, τόσο όσον αφορά την έναρξη όσο και τη λήξη των σχετικών εργασιών. Το ίδιο άρθρο 5 ορίζει στην παράγραφο 5 ότι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, η ημερομηνία λήξεως της παραχωρήσεως μπορεί να μετατεθεί για περίοδο που δεν υπερβαίνει την παράταση που χορηγείται σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο και, στην παράγραφο 6, ότι η διαχείριση των έργων διέπεται από τις διατάξεις περί δημοσίων έργων και από τη γενική συγγραφή υποχρεώσεων.

11 Το άρθρο 7 της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969 προβλέπει ότι η παραχώρηση θα λήξει με τη συμπλήρωση του τριακοστού έτους από την ημερομηνία ενάρξεως λειτουργίας του συνόλου του αυτοκινητόδρομου. Ωστόσο, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 5, παράγραφοι 5 και 6, της συμβάσεως αυτής, η περίοδος αυτή δεν μπορεί να υπερβεί το τριακοστό έτος από την ημερομηνία ολοκληρώσεως των εργασιών που περιγράφονται στο γενικό σχέδιο υλοποιήσεως των εργασιών που προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω συμβάσεως.

12 Η παραχώρηση που ανατέθηκε με τη σύμβαση παραχωρήσεως του 1969 εγκρίθηκε και κατέστη εκτελεστή στις 7 Νοεμβρίου 1969.

Το συναφθείσα το 1987 τροποποιητική πράξη της συμβάσεως

13 Στις 14 Οκτωβρίου 1987, η ANAS και η SAT συνήψαν τροποποιητική πράξη της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969 (στο εξής: τροποποιητική πράξη του 1987).

14 Κατά το άρθρο 14 της τροποποιητικής πράξεως αυτής, «η διάρκεια της παρούσας παραχωρήσεως ορίζεται σε 30 έτη από την ημερομηνία κατά την οποία θα δοθεί στην κυκλοφορία το σύνολο του αυτοκινητόδρομου».

Η σύμβαση του 1999

15 Στις 7 Οκτωβρίου 1999, η ANAS και η SAT συνήψαν σύμβαση (στο εξής: σύμβαση του 1999), της οποίας το άρθρο 2 φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο».

16 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτής, η εν λόγω σύμβαση μεταξύ του παραχωρούντος και του παραχωρησιούχου διέπει τη λειτουργία του τμήματος μήκους 36,6 χιλιομέτρων μεταξύ Λιβόρνου και Cecina που δόθηκε στην κυκλοφορία στις 3 Ιουλίου 1993 και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του αυτοκινητόδρομου A 12 Λιβόρνο-Civitavecchia, του οποίου η σύμβαση παραχωρήσεως για την κατασκευή και λειτουργία έχει συναφθεί με τη SAT.

17 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της ως άνω συμβάσεως, στον παραχωρησιούχο ανατίθενται οι δραστηριότητες και τα καθήκοντα που είναι αναγκαία για την εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου αυτού, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπει η σύμβαση καθώς και σύμφωνα με το άρθρο 14 του legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale (νόμου 531 για την εκπόνηση δεκαετούς σχεδίου για τη βιωσιμότητα των κύριων οδικών αξόνων και τη θέσπιση μέτρων για την αναδιάρθρωση του τομέα των αυτοκινητόδρομων), της 12ης Αυγούστου 1982 (GURI αριθ. 223, της 14ης Αυγούστου 1982).

18 Το άρθρο 2, παράγραφος 3, της ίδιας συμβάσεως προβλέπει ότι, «όταν θα πληρούνται οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις για τη συνέχιση του κατασκευαστικού σχεδίου για το οποίο έχει συναφθεί η σύμβαση παραχωρήσεως, θα συναφθεί ειδική συμπληρωματική πράξη (προσάρτημα) με την οποία θα καθορίζεται το συμβατικό πλαίσιο για την κατασκευή και λειτουργία δύο περαιτέρω τμημάτων, ήτοι των Cecina-Grosseto και Grosseto-Civitavecchia».

19 Το με τίτλο «Διάρκεια της παραχωρήσεως» άρθρο 23 της συμβάσεως του 1999 ορίζει, στην παράγραφο 1, ότι «η παραχώρηση θα λήξει στις 31 Οκτωβρίου 2028».

Η ενιαία σύμβαση του 2009

20 Στις 11 Μαρτίου 2009, η ANAS και η SAT υπέγραψαν σχέδιο συμβάσεως (στο εξής: ενιαία σύμβαση του 2009), το οποίο ορίζει στο άρθρο 1, παράγραφος 4, ότι «τα μέρη συμφωνούν ότι δεν έχουν κανένα δικαίωμα, συμφέρον ή αξίωση, εν ισχύι ή εν δυνάμει, σε συνάρτηση με [τη σύμβαση του 1999] ή με κάθε πράξη ή μέτρο που έχει προηγηθεί της συνάψεως της παρούσας συμβάσεως».

21 Το με τίτλο «Αντικείμενο» άρθρο 2 της εν λόγω ενιαίας συμβάσεως προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι «[η] παρούσα ενιαία σύμβαση διέπει πλήρως και αποκλειστικώς τη σχέση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του παραχωρησιούχου όσον αφορά τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία όλων των έργων που έχουν προγενέστερα ανατεθεί δυνάμει της συμβάσεως παραχωρήσεως που συνήφθη με την ANAS στις 7 Οκτωβρίου 1999, ήτοι των:

α) A 12 Λιβόρνο-Cecina (Rosignano), 36,6 χιλιόμετρα

(που δόθηκε στην κυκλοφορία στις 3 Ιουλίου 1993)·

β) Cecina (Rosignano)-Grosseto, 110,5 χιλιόμετρα·

γ) Grosseto-Civitavecchia, 95,5 χιλιόμετρα,

	ήτοι συνολικού μήκους 242,6 χιλιομέτρων».

22 Το άρθρο 4 της εν λόγω ενιαίας συμβάσεως, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διάρκεια της παραχωρήσεως», ορίζει στην παράγραφο 1 ότι «λαμβάνοντας υπόψη τις περιόδους κατά τις οποίες οι εργασίες έχουν ανασταλεί, κατά τα οριζόμενα στο προοίμιο και στο άρθρο 143 του νομοθετικού διατάγματος 163 του 2006, και ανάλογα με την ολοκλήρωση του αυτοκινητόδρομου Cecina (Rosignano)-Civitavecchia, η παραχώρηση θα λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2046 […]».

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

23 Κατά τη διάρκεια του 2009, υποβλήθηκε καταγγελία στην Επιτροπή σχετικά με την προβλεπόμενη από την ενιαία σύμβαση του 2009 παράταση της διάρκειας της παραχωρήσεως για τον αυτοκινητόδρομο Α 12 μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046.

24 Πραγματοποιήθηκε σειρά σχετικών επαφών μεταξύ της Επιτροπής και των ιταλικών αρχών, χωρίς ωστόσο να τελεσφορήσουν.

25 Κατόπιν πλειόνων άκαρπων επαφών με τις ιταλικές αρχές, η Επιτροπή απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία, στις 22 Απριλίου 2014, προειδοποιητική επιστολή δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, προκειμένου το εν λόγω κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί της παρατάσεως αυτής, η οποία ενδέχεται να παραβαίνει τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18.

26 Η Επιτροπή, θεωρώντας μη ικανοποιητικές τις απαντήσεις που δόθηκαν στην εν λόγω προειδοποιητική επιστολή, απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Ιταλική Δημοκρατία στις 17 Οκτωβρίου 2014.

27 Κατόπιν της αποστολής της εν λόγω αιτιολογημένης γνώμης, πραγματοποιήθηκαν συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και της Ιταλικής Δημοκρατίας με αντικείμενο ενδεχόμενη μείωση της διάρκειας της επίμαχης παραχωρήσεως και ενδεχόμενη προκήρυξη διαγωνισμού όσον αφορά τις εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο της παραχωρήσεως αυτής.

28 Με έγγραφο που απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία στις 8 Μαρτίου 2016, η Επιτροπή κάλεσε το εν λόγω κράτος μέλος να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη, τερματίζοντας την εν λόγω παραχώρηση στις 31 Οκτωβρίου 2028, όπως είχε προβλέψει η σύμβαση του 1999.

29 Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 2004/18 και ότι δεν είχε παύσει η προβαλλόμενη παράβαση των άρθρων 2 και 58 της οδηγίας αυτής, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Τα επιχειρήματα των διαδίκων

Τα επιχειρήματα της Επιτροπής

30 Με την προσφυγή, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία παράβαση των άρθρων 2 και 58 της οδηγίας 2004/18 λόγω της παρατάσεως, χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού, που εισήχθη με την ενιαία σύμβαση του 2009, για περισσότερο από 18 έτη, ήτοι έως τις 31 Δεκεμβρίου 2046, της διάρκειας της παραχωρήσεως για τον αυτοκινητόδρομο Α 12 μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia, της οποίας η λήξη είχε οριστεί με τη σύμβαση του 1999 στις 31 Οκτωβρίου 2028.

31 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι επίμαχη, εν προκειμένω, είναι σύμβαση παραχωρήσεως δημοσίων έργων, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/18, δεδομένου ότι η αμοιβή του παραχωρησιούχου εξασφαλίζεται με την εκμετάλλευση της υποδομής που αναλαμβάνει να υλοποιήσει και ότι, καθόσον η αξία της εν λόγω παραχωρήσεως έργων ανέρχεται σε 66 631 366,93 ευρώ, έχει σημειωθεί υπέρβαση του προβλεπόμενου στο άρθρο 56 της οδηγίας αυτής ορίου. Το εν λόγω θεσμικό όργανο υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 58, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/18, η εν λόγω σύμβαση παραχωρήσεως έργων θα έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο δημοσιεύσεως προκηρύξεως διαγωνισμού. Ωστόσο, ουδεμία προκήρυξη δημοσιεύθηκε, ούτε κατά τη διάρκεια του 1969, όταν συνήφθη η σύμβαση για την αρχική παραχώρηση, ούτε κατά το 1999, όταν η παραχώρηση αυτή παρατάθηκε έως το 2028.

32 Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, η οποία παραπέμπει στην απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), διατείνεται, πρώτον, ότι η μετάθεση της λήξεως της επίμαχης παραχωρήσεως από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046, η οποία ισοδυναμεί με τη χορήγηση νέας παραχωρήσεως, στο μέτρο που οδηγεί σε ουσιώδη τροποποίηση υφιστάμενης παραχωρήσεως έργων, έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο προκηρύξεως και διαδικασίας διαγωνισμού, σύμφωνα με το άρθρο 58 της οδηγίας 2004/18. Συγκεκριμένα, τέτοιου είδους ουσιώδης τροποποίηση απαιτεί την κίνηση νέας διαδικασίας διαγωνισμού, δεδομένου ότι, εάν είχε γνωστοποιηθεί εκ των προτέρων, και άλλοι διαγωνιζόμενοι θα μπορούσαν να λάβουν μέρος στη διαδικασία υποβολής προσφορών. Επιπλέον, κατά την απόφαση της 5ης Απριλίου 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, σκέψη 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), η έλλειψη διαδικασίας διαγωνισμού για την ανάθεση της αρχικής παραχωρήσεως απαιτεί, κατά μείζονα λόγο, την οργάνωση διαδικασίας διαγωνισμού σε περίπτωση ουσιώδους τροποποιήσεως της παραχωρήσεως αυτής.

33 Η Επιτροπή προσθέτει ότι, εν προκειμένω, η αναδιαπραγμάτευση της διάρκειας της επίμαχης παραχωρήσεως συνιστά, αυτή καθαυτήν, απόδειξη του ουσιώδους χαρακτήρα της τροποποιήσεως και ότι τα μέρη εξέφρασαν σαφώς τη βούλησή τους να τροποποιήσουν τους ουσιώδεις όρους της παραχωρήσεως αυτής, κατά την έννοια της σκέψεως 37 της αποφάσεως της 13ης Απριλίου 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182). Η Επιτροπή υπογραμμίζει επιπλέον ότι, στο μέτρο που ο παραχωρησιούχος αμείβεται διά της εκμεταλλεύσεως της υποδομής που έχει κατασκευάσει, παράταση της παραχωρήσεως κατά 18 έτη καθιστά δυνατή αύξηση της αμοιβής, πράγμα που μεταβάλλει σημαντικά την οικονομική ισορροπία υπέρ του παραχωρησιούχου.

34 Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τροποποίηση των ουσιωδών στοιχείων συμβάσεως παραχωρήσεως χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού, όπως η παράταση της επίμαχης παραχωρήσεως κατά 18 έτη, συνιστά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχειρίσεως και της διαφάνειας που προβλέπονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18. Η Επιτροπή, παραπέμποντας στην απόφαση της 22ας Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-423/07, EU:C:2010:211, σκέψη 56), υπενθυμίζει ότι, όσον αφορά συγκεκριμένα παραχώρηση έργων για την κατασκευή και την

εκμετάλλευση αυτοκινητόδρομου, η υποχρέωση δημοσιότητας, η οποία επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές να κάνουν γνωστή την πρόθεσή τους να αναθέσουν την παραχώρηση αυτή, εξασφαλίζει επίπεδο ανταγωνισμού το οποίο θεωρείται ικανοποιητικό από τον νομοθέτη της Ένωσης στον τομέα των συμβάσεων παραχωρήσεως δημοσίων έργων.

35 Όσον αφορά τα επιχειρήματα της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή αμφισβητεί, πρώτον, την προβαλλόμενη από το κράτος μέλος αυτό συνέχεια μεταξύ της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969 και της ενιαίας συμβάσεως του 2009, λόγω του ότι η τελευταία αποτελεί αυτόνομο καθεστώς. Κατά την Επιτροπή, οι διατάξεις της ενιαίας συμβάσεως του 2009 δεν πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969. Η παράταση που εισήχθη με την εν λόγω ενιαία σύμβαση αφορούσε την «υφιστάμενη παραχώρηση» κατά τον χρόνο της συνάψεως της εν λόγω ενιαίας συμβάσεως, ήτοι την παραχώρηση που διεπόταν από τη σύμβαση του 1999.

36 Επιπλέον, ακόμη και αν η αρχική σύμβαση παραχωρήσεως συνήφθη σε χρονική περίοδο κατά την οποία το δίκαιο της Ένωσης δεν προέβλεπε κανόνες στον τομέα αυτόν, τροποποίηση ή αναθεώρηση της αρχικής αυτής παραχωρήσεως πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που είχαν τεθεί σε ισχύ εν τω μεταξύ (απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-187/04 και C-188/04, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2005:652).

37 Δεύτερον, η Επιτροπή αμφισβητεί την κρισιμότητα των προβαλλομένων δυσχερειών που ανακύπτουν από την εκτέλεση της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως και από τις διάφορες τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας και επισημαίνει ότι τυχόν ανάγκη εκτελέσεως σημαντικών κατασκευαστικών εργασιών, οι οποίες δεν προβλέπονται από τη σύμβαση του 1999, συνεπάγεται επίσης διαδικασία διαγωνισμού μέσω της δημοσιεύσεως προκηρύξεως. Εξάλλου, δεν χωρεί, κατά την Επιτροπή, επίκληση της υπάρξεως ουσιωδών τροποποιήσεων της επίμαχης παραχωρήσεως, οι οποίες οφείλονται στην αύξηση των επενδύσεων που πρέπει να πραγματοποιηθούν, στην αύξηση των τιμών κατά 51,42 % και στην ανάγκη αυξήσεως της διάρκειας της παραχωρήσεως, υποστηρίζοντας συγχρόνως ότι το αντικείμενο της εν λόγω παραχωρήσεως παρέμεινε αμετάβλητο από το 1969. Επιπλέον, ο ισχυρισμός ότι η προθεσμία των 30 ετών που είχε οριστεί με την αρχική σύμβαση παραχωρήσεως ήταν «κυμαινόμενη» προθεσμία, η οποία έπρεπε να αρχίσει μόνο μετά την ολοκλήρωση των εργασιών, δεν τηρεί ούτε την αρχή της διαφάνειας ούτε εκείνη της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας 2004/18.

38 Τρίτον, κατά την Επιτροπή, η Ιταλική Δημοκρατία δεν λαμβάνει υπόψη το περιεχόμενο της αποφάσεως της 19ης Ιουνίου 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), καθόσον αρνείται την υποχρέωση που υπέχει, εν προκειμένω, να προσφύγει σε διαδικασία διαγωνισμού, λόγω του ότι οι νέες διατάξεις της ενιαίας συμβάσεως του 2009 αποσκοπούν στην εξισορρόπηση της συμβατικής σχέσεως, υπό το πρίσμα της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως.

39 Τέταρτον, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν απαιτούνταν, εν προκειμένω, να εξισορροπηθεί αμφοτεροβαρής σχέση, δεδομένου ότι, στο πλαίσιο συμβάσεως παραχωρήσεως, ο παραχωρησιούχος αμείβεται εκμεταλλευόμενος την υποδομή και αναλαμβάνει τον συνδεόμενο με την εκμετάλλευση κίνδυνο, η διατήρηση της συμβατικής ισορροπίας εξαλείφει πλήρως τον κίνδυνο αυτό και αλλοιώνει το αντικείμενο της συμβάσεως παραχωρήσεως. Επιπλέον, όσον αφορά την ενδεχόμενη αιτιολόγηση της ελλείψεως διαδικασίας διαγωνισμού, κατά τη σύναψη της ενιαίας συμβάσεως του 2009, με την «ανάγκη διασφαλίσεως της συμβατικής ισορροπίας», η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), την οποία επικαλείται η Ιταλική Δημοκρατία, δεν είναι κρίσιμη εν προκειμένω, δεδομένου ότι η εν λόγω απόφαση αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής των αρχών που απορρέουν από τη Συνθήκη ΛΕΕ στις παραχωρήσεις οι οποίες, έως την έναρξη ισχύος 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), δεν ενέπιπταν σε καμία οδηγία, ενώ η οδηγία 2004/18 ήταν σε ισχύ κατά τη σύναψη της ενιαίας συμβάσεως του 2009. Το εν λόγω θεσμικό όργανο, παραπέμποντας στην απόφαση της 4ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-250/07, EU:C:2009:338, σκέψη 38),

υπογραμμίζει ότι η οδηγία 2004/18 δεν περιλαμβάνει παρεκκλίσεις από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως οι οποίες να στηρίζονται στην προβαλλόμενη ανάγκη «διασφαλίσεως της συμβατικής ισορροπίας», αλλά προβλέπει άλλες εξαιρέσεις από την αρχή αυτή, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Εξάλλου, από την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψη 40), προκύπτει ότι δεν χωρεί επίκληση της αρχής της ασφάλειας δικαίου προκειμένου μια σύμβαση να επεκταθεί αντίθετα προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων, καθώς και προς την εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας.

Τα επιχειρήματα της Ιταλικής Δημοκρατίας

40 Η Ιταλική Δημοκρατία περιγράφει λεπτομερώς τη χρονολογική σειρά των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών. Εξηγεί, μεταξύ άλλων, ότι, επί δεκατρία έτη, η SAT δεν μπόρεσε να ξεκινήσει τις προβλεπόμενες εργασίες, διότι νομοθετικές πράξεις προέβλεπαν την αναστολή της αναθέσεως παραχωρήσεων για την κατασκευή αυτοκινητόδρομων και την εν γένει αναστολή της κατασκευής νέων αυτοκινητόδρομων ή τμημάτων αυτοκινητόδρομων, με αποτέλεσμα η SAT να λάβει άδεια για την εκτέλεση των εργασιών σχετικά με τον αυτοκινητόδρομο A 12 μόλις κατά τη διάρκεια του 1982, εντός των ορίων των εγκεκριμένων πιστώσεων και υπό την προϋπόθεση της μεταβολής της δημόσιας συμμετοχής στο κεφάλαιο της παραχωρησιούχου εταιρίας. Το κράτος μέλος αυτό προσθέτει ότι, στο πλαίσιο αυτό, η ANAS και η SAT υπέγραψαν την τροποποιητική πράξη του 1987, το οποίο επιβεβαίωνε ότι η διάρκεια της παραχωρήσεως είχε οριστεί στα 30 έτη από την ημερομηνία κατά την οποία θα δοθεί στην κυκλοφορία το σύνολο του αυτοκινητόδρομου. Επομένως, η τροποποιητική πράξη αυτή κατέστησε δυνατή την εκτέλεση του τμήματος μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, το οποίο αντιπροσωπεύει μόνον το 15 % περίπου του συνολικού μήκους του αυτοκινητόδρομου A 12.

41 Η Ιταλική Δημοκρατία διευκρινίζει ότι η ενιαία σύμβαση του 2009 έχει ως αντικείμενο την αντικατάσταση της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969, καθώς και των πράξεων που την τροποποίησαν, επικαιροποιώντας και αναθεωρώντας τις συμβατικές ρήτρες που ίσχυαν το 2009 και προβλέποντας την πλήρη ολοκλήρωση του αυτοκινητόδρομου A 12.

42 Όσον αφορά την ουσία, η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται σε εσφαλμένη πραγματική παραδοχή, καθόσον το εν λόγω θεσμικό όργανο θεωρεί ότι η σύμβαση του 1999 αφορά τις εργασίες και την εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου A 12 καθ' όλο το μήκος του, μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia.

43 Στην πραγματικότητα, το άρθρο 23, παράγραφος 1, της συμβάσεως του 1999 όριζε την ημερομηνία λήξεως της παραχωρήσεως στις 31 Οκτωβρίου 2028 μόνον όσον αφορά το τμήμα μεταξύ Λιβόρνου και Cecina. Συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, αυτής, η εν λόγω σύμβαση διέπει μόνον την εκμετάλλευση του τμήματος αυτού των 36,6 χιλιομέτρων, το οποίο δόθηκε στην κυκλοφορία στις 3 Ιουλίου 1993, και όχι εκείνη των λοιπών τμημάτων του αυτοκινητόδρομου A 12, των οποίων οι εργασίες ολοκληρώσεως έχουν ανασταλεί.

44 Όσον αφορά το εναπομένον τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12, το άρθρο 2, παράγραφος 3, της συμβάσεως του 1999 προέβλεπε σαφώς ότι, όταν θα πληρούνται οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις για τη συνέχιση του κατασκευαστικού σχεδίου, θα συναφθεί ειδικό προσάρτημα με το οποίο θα καθοριστεί το συμβατικό πλαίσιο για την κατασκευή και την εκμετάλλευση των τμημάτων από Cecina προς Grosseto και από Grosseto και προς Civitavecchia.

45 Κατά την Ιταλική Δημοκρατία, η ενιαία σύμβαση του 2009 συνήφθη βάσει της τελευταίας αυτής διατάξεως όταν πληρούνταν οι προϋποθέσεις ολοκληρώσεως του συνόλου του αυτοκινητόδρομου A 12.

46 Πέραν της επικλήσεως της εν λόγω εσφαλμένης πραγματικής παραδοχής, η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει πλείονα επιχειρήματα προκειμένου να αποδείξει ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι αβάσιμη.

47 Πρώτον, διατείνεται ότι, εν προκειμένω, δεν αποφασίστηκε καμία «παράταση» της παραχωρήσεως κατά 18 έτη.

48 Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η «κυμαινόμενη» διάρκεια των 30 ετών από την «έναρξη της εκμεταλλεύσεως του συνόλου του αυτοκινητόδρομου», η οποία ορίζεται στο άρθρο 7 της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969, ουδέποτε τηρήθηκε. Επιπλέον, η ενιαία σύμβαση του 2009 αφορά εργασίες που όλες προβλέπονταν ήδη στην αρχική σύμβαση παραχωρήσεως του 1969 και περιλαμβάνει μόνον αναγκαία αναθεώρηση των διατάξεων της συμβάσεως παραχωρήσεως του 1969, ενόψει της πλήρους ολοκληρώσεως του αυτοκινητόδρομου A 12 και προκειμένου να διασφαλιστεί η αρχική συμβατική ισορροπία.

49 Η Ιταλική Δημοκρατία διατείνεται ότι η ενιαία σύμβαση του 2009 ρυθμίζει το σύνολο της παραχωρήσεως όσον αφορά τον σχεδιασμό, την εκτέλεση και την εκμετάλλευση όλων των εργασιών που έχουν ήδη παραχωρηθεί με τις προηγούμενες συμβάσεις. Διευκρινίζει ότι η εν λόγω ενιαία σύμβαση προβλέπει την ολοκλήρωση του επίμαχου αυτοκινητόδρομου, σε αντίθεση με τη σύμβαση του 1999, η οποία περιλάμβανε μόνον επιφύλαξη ως προς αυτό. Επιπλέον, η απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-187/04 και C-188/04, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2005:652), δεν μπορεί να εφαρμοσθεί εν προκειμένω, διότι στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση επρόκειτο για νέα συμφωνία σχετικά με την εκτέλεση νέων έργων, ενώ στην υπό κρίση υπόθεση πρόκειται για τις ίδιες εργασίες με εκείνες που αφορούσε η σύμβαση παραχωρήσεως του 1969.

50 Κατά την Ιταλική Δημοκρατία, κακώς η Επιτροπή αποφάνθηκε ότι υφίσταται, εν προκειμένω, «ουσιώδης τροποποίηση της υφιστάμενης παραχωρήσεως». Συγκεκριμένα, κατά το κράτος μέλος αυτό, το αντικείμενο της παραχωρήσεως αυτής δεν τροποποιήθηκε σε σχέση με το αρχικώς οριζόμενο και η σύναψη της ενιαίας συμβάσεως του 2009 προκύπτει από υποχρέωση, που εισήχθη με κανονιστική και νομοθετική πράξη το 2006, με σκοπό την καταχώριση όλων των συμβατικών ρητρών κάθε παραχωρήσεως αυτοκινητόδρομου σε ένα μόνο νομικό έγγραφο, το οποίο ανακεφαλαιώνει, αναθεωρεί και ανανεώνει, ως προς την ισχύ τους, τις προηγούμενες συμβάσεις. Η Ιταλική Δημοκρατία διευκρινίζει ότι η πράξη που προέβλεψε νέες διατάξεις στον τομέα των παραχωρήσεων αυτοκινητόδρομων είναι το decreto-legge n. 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (νομοθετικό διάταγμα 262 περί επειγουσών φορολογικών και δημοσιονομικών διατάξεων), της 3ης Οκτωβρίου 2006 (GURI αριθ. 230, της 3ης Οκτωβρίου 2006), το οποίο κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 286 (νόμο 286), της 24ης Νοεμβρίου 2006 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 277, της 28ης Νοεμβρίου 2006), και στη συνέχεια τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 1030, του legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007) [νόμου 296 περί διατάξεων για την κατάρτιση του ετήσιου και πολυετούς κρατικού προϋπολογισμού (δημοσιονομικός νόμος του 2007)], της 27ης Δεκεμβρίου 2006 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 299, της 27ης Δεκεμβρίου 2006).

51 Κατά συνέπεια, η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή επικαλείται εσφαλμένως τη διάταξη της ενιαίας συμβάσεως του 2009, κατά την οποία οι διάδικοι δεν μπορούν να επικαλεστούν «κανένα δικαίωμα, καμία αξίωση, κανένα συμφέρον ούτε και καμία προσδοκία» βάσει προγενέστερων της συνάψεως της συμφωνίας αυτής πράξεων ή μέτρων, προκειμένου να αποδείξει την έλλειψη συνέχειας με την αρχική σύμβαση παραχωρήσεως και το γεγονός ότι δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη οι προγενέστερες του 2009 έννομες σχέσεις.

52 Η Ιταλική Δημοκρατία επισημαίνει ότι η ενιαία σύμβαση του 2009 δεν επιφυλάσσει κανένα αδικαιολόγητο και πρόσθετο όφελος στον παραχωρησιούχο. Προσθέτει ότι οι τιμές που προβλέπονταν κατά το χρονικό διάστημα πραγματοποιήσεως των επενδύσεων αυξήθηκαν σε επίπεδο

πέραν του οποίου η τιμή που καταβάλλεται από τους χρήστες καθίσταται μη βιώσιμη από κοινωνικής απόψεως και η οικεία υποδομή πρέπει να εγκαταλειφθεί. Κατά συνέπεια, η προβλεπόμενη από τη σύμβαση παραχωρήσεως του 1969 ισορροπία απαιτεί η λήξη της παραχωρήσεως να καθοριστεί στο έτος 2046, πράγμα το οποίο εξηγείται και από μη έγκαιρη υλοποίηση του σχεδίου, η οποία δεν καταλογίζεται στα μέρη.

53 Δεύτερον, η Ιταλική Δημοκρατία υπογραμμίζει ότι, δεδομένης της συνέχειας των συμβατικών σχέσεων που άρχισαν κατά τη διάρκεια του 1969, η οδηγία 2004/18 δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω.

54 Τρίτον, και εν πάση περιπτώσει, η μετάθεση της λήξεως της επίμαχης παραχωρήσεως δικαιολογείται από τις αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της τηρήσεως των συμβατικών δεσμεύσεων (pacta sunt servanda) και της ασφάλειας δικαίου. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι οι αρχές αυτές επιβάλλουν προσήκουσα εκτίμηση του οικονομικού συμφέροντος της SAT, κατά μείζονα λόγο σε κατάσταση η οποία δεν ήταν, αρχικώς, αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης. Ισχυρίζεται, παραπέμποντας στην απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψεις 71 έως 73), ότι οι παρεκκλίσεις από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μπορούν να δικαιολογηθούν από την ανάγκη εξασφαλίσεως της συμβατικής ισορροπίας, ιδίως από οικονομικής απόψεως. Επιπλέον, η Ιταλική Δημοκρατία φρονεί ότι οι αποφάσεις της 13ης Απριλίου 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182), και της 5ης Απριλίου 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εν προκειμένω, καθόσον αφορούσαν περιστάσεις διαφορετικές από αυτές της υπό κρίση υποθέσεως.

Η εκτίμηση του Δικαστηρίου

55 Με την προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18, λόγω του ότι η ενιαία σύμβαση του 2009 παρέτεινε από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046 την παραχώρηση του αυτοκινητόδρομου A 12 χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού.

56 Πρέπει να εξακριβωθεί η δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2004/18 στην υπό κρίση διαφορά, η οποία αμφισβητείται από την Ιταλική Δημοκρατία, και στη συνέχεια, ενδεχομένως, να εξεταστεί η προβαλλόμενη παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 2004/18.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2004/18

57 Κατά την Ιταλική Δημοκρατία, η οδηγία 2004/18 δεν μπορεί να εφαρμοστεί στη σχέση μεταξύ του παραχωρούντος και του παραχωρησιούχου, η οποία απορρέει από τη συναφθείσα κατά το 1969 σύμβαση παραχωρήσεως, ήτοι πριν από την ανάπτυξη της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και τη θέσπιση των πράξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης στον τομέα αυτό.

58 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τροποποιήσεις στις διατάξεις της συμβάσεως παραχωρήσεως δημοσίων έργων από την αναθέτουσα αρχή και τον παραχωρησιούχο, μετά την ανάθεση της συμβάσεως αυτής, σε τέτοιο βαθμό ώστε οι τελευταίες να καθίστανται ουσιωδώς διαφορετικές από εκείνες της αρχικής συμβάσεως αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και την υποχρέωση διαφάνειας. Τούτο ισχύει σε περίπτωση που οι σκοπούμενες τροποποιήσεις έχουν ως αποτέλεσμα είτε να διευρύνουν το αντικείμενο της παραχωρήσεως δημοσίων έργων, σε σημαντικό βαθμό, σε στοιχεία που δεν είχαν αρχικώς προβλεφθεί είτε να μεταβάλουν την οικονομική ισορροπία της εν λόγω συμβάσεως υπέρ του παραχωρησιούχου, ή, επίσης, εάν οι τροποποιήσεις αυτές δύνανται να θέσουν εν αμφιβόλω την ανάθεση της παραχωρήσεως δημοσίων έργων, υπό την έννοια ότι, στην περίπτωση που οι ως άνω τροποποιήσεις είχαν γίνει στα έγγραφα τα οποία διείπαν τη διαδικασία της αρχικής αναθέσεως, είτε θα είχε γίνει δεκτή άλλη προσφορά είτε θα

είχε γίνει δεκτή η συμμετοχή και άλλων διαγωνιζομένων στη διαδικασία (πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Επομένως, καταρχήν, ουσιώδης τροποποίηση συμβάσεως παραχωρήσεως δημοσίων έργων πρέπει να οδηγεί σε νέα διαδικασία αναθέσεως αφορώσα την τροποποιηθείσα σύμβαση (πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

60 Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να διευκρινισθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, εφαρμοστέα είναι η νομοθεσία της Ένωσης που ισχύει κατά τον χρόνο της τροποποιήσεως αυτής (πρβλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών C-576/10, EU:C:2013:510, σκέψη 54). Συναφώς, το γεγονός ότι η σύναψη της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως είναι προγενέστερη της θεσπίσεως των σχετικών κανόνων της Ένωσης δεν έχει επομένως συνέπειες.

61 Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ενιαία σύμβαση του 2009 περιέχει ουσιώδεις τροποποιήσεις σε σχέση με την επίμαχη αρχική σύμβαση παραχωρήσεως δημοσίων έργων και ότι, ως εκ τούτου, η έλλειψη προκηρύξεως διαγωνισμού για τη σύναψη της εν λόγω ενιαίας συμβάσεως συνιστά παράβαση ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2004/18.

62 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι η επίμαχη παραχώρηση δημοσίων έργων και η ενιαία σύμβαση του 2009 εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, οι τροποποιήσεις που επέφερε η εν λόγω ενιαία σύμβαση στην υφιστάμενη συμβατική σχέση μεταξύ της ANAS και της SAT μπορούν, καταρχήν, να εκτιμηθούν υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας αυτής.

Επί της προβαλλόμενης παραβάσεως της οδηγίας 2004/18

63 Κατά την προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18, λόγω του ότι η παραχώρηση του αυτοκινητόδρομου A 12 μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia παρατάθηκε κατά 18 έτη έως τις 31 Δεκεμβρίου 2046, ενώ η σύμβαση του 1999 καθόριζε τη λήξη της παραχωρήσεως αυτής στις 31 Οκτωβρίου 2028.

64 Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, καίτοι η Επιτροπή χαρακτηρίζει, στο υπόμνημά της απαντήσεως, την ενιαία σύμβαση του 2009 ως «αυτόνομο καθεστώς» και υποστηρίζει ότι αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλή επικαιροποίηση ή αναθεώρηση μιας προϋφιστάμενης παραχωρήσεως, εντούτοις θεωρεί ότι ο καθορισμός, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της ενιαίας συμβάσεως του 2009, της λήξεως της επίμαχης συμβάσεως παραχωρήσεως συνιστά «παράταση» της διάρκειας που είχε οριστεί εκ των προτέρων με τη σύμβαση του 1999, η οποία είναι επομένως αναγκαία για την ερμηνεία της ενιαίας συμβάσεως του 2009.

65 Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 46 των προτάσεών της, η Επιτροπή είχε αμφισβητήσει το συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης όχι της συμβάσεως του 1999, αλλά αποκλειστικά της ενιαίας συμβάσεως του 2009.

66 Όσον αφορά τις επελθούσες τροποποιήσεις στην υφιστάμενη συμβατική σχέση μεταξύ της ANAS και της SAT με τις διατάξεις της συμβάσεως του 1999, η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η σύμβαση αυτή καθιερώνει διάκριση μεταξύ του τμήματος του αυτοκινητόδρομου που έχει ήδη δοθεί στην κυκλοφορία κατά τον χρόνο συνάψεως της εν λόγω συμβάσεως και των λοιπών τμημάτων του αυτοκινητόδρομου A 12 των οποίων η κατασκευή δεν είχε ακόμη, κατά τον χρόνο αυτόν, ούτε αρχίσει ούτε ολοκληρωθεί.

67 Το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει ότι η σύμβαση του 1999 ρύθμιζε μόνον την εκμετάλλευση του τμήματος μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, μήκους 36,6 χιλιομέτρων, που είχε δοθεί στην κυκλοφορία κατά τη διάρκεια του 1993, ως τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12 μεταξύ Λιβόρνου και Civitavecchia, και ότι ο καθορισμός της λήξεως της παραχωρήσεως στις 31 Οκτωβρίου 2028, δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, της συμβάσεως αυτής, αφορούσε μόνον το τμήμα αυτό.

68 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η θέση αυτή επιρρωννύεται από το γράμμα του άρθρου 2, παράγραφος 1, της συμβάσεως του 1999, το οποίο ορίζει ότι η σύμβαση αυτή «μεταξύ του παραχωρούντος και του παραχωρησιούχου διέπει τη λειτουργία του τμήματος μήκους 36,6 χιλιομέτρων μεταξύ Λιβόρνου και Cecina που δόθηκε στην κυκλοφορία στις 3 Ιουλίου 1993 και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12 Λιβόρνο-Civitavecchia, η σύμβαση παραχωρήσεως για την κατασκευή και λειτουργία του οποίου έχει συναφθεί με [τη] SAT».

69 Η εν λόγω θέση επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 2, παράγραφος 3, της ως άνω συμβάσεως, κατά το οποίο, «όταν θα πληρούνται οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις για τη συνέχιση του κατασκευαστικού σχεδίου για το οποίο έχει συναφθεί η σύμβαση παραχωρήσεως, θα συναφθεί ειδική συμπληρωματική πράξη (προσάρτημα) με την οποία θα καθορίζεται το συμβατικό πλαίσιο για την κατασκευή και λειτουργία δύο περαιτέρω τμημάτων, ήτοι των Cecina-Grosseto και Grosseto-Civitavecchia».

70 Εξάλλου, πρέπει να προστεθεί ότι, όσον αφορά τα δύο αυτά άλλα τμήματα, είναι παράλογο να θεωρηθεί ότι τα μέρη της συμβάσεως του 1999 είχαν την πρόθεση να αντικαταστήσουν τη διάρκεια της παραχωρήσεως, η οποία αποτελούνταν, αφενός, από μη καθορισμένη περίοδο για την κατασκευή και τη θέση σε λειτουργία, της οποίας η διάρκεια, σύμφωνα με την ήδη κτηθείσα πείρα, ήταν αβέβαιη λόγω νομοθετικών παρεμβάσεων, αλλά μπορούσε να είναι πολύ μεγάλη, και, αφετέρου, από καθορισμένη περίοδο 30 ετών για την εκμετάλλευση του επίμαχου αυτοκινητόδρομου, με καθορισμένη διάρκεια παραχωρήσεως 29 ετών η οποία λήγει στις 31 Οκτωβρίου 2028 και καλύπτει τις αναγκαίες περιόδους τόσο για την κατασκευή και τη θέση σε λειτουργία του αυτοκινητόδρομου όσο και για την εκμετάλλευση αυτού.

71 Διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε, ούτε με το υπόμνημά της απαντήσεως ούτε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα στοιχεία που προσκόμισε η Ιταλική Δημοκρατία προκειμένου να αποδείξει ότι η παράταση που αποφασίστηκε με την ενιαία σύμβαση του 2009 αφορούσε όχι μόνον το τμήμα μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, αλλά και τα τμήματα από Cecina προς Grosseto και από Grosseto προς Civitavecchia.

72 Κατά συνέπεια, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί, κατά το μέρος που αφορά τα τμήματα του αυτοκινητόδρομου A 12 από Cecina προς Grosseto και από Grosseto προς Civivecchia, καθόσον δεν απέδειξε, επαρκώς κατά νόμον, ότι η σύμβαση παραχωρήσεως δημοσίων έργων είχε παραταθεί κατά 18 έτη για τα τμήματα αυτά.

73 Εντούτοις, η Επιτροπή αμφισβητεί, υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας 2004/18, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ενιαίας συμβάσεως του 2009, καθόσον αυτό όρισε στις 31 Δεκεμβρίου 2046 τη λήξη της παραχωρήσεως για το σύνολο του αυτοκινητόδρομου A 12, επομένως και για το τμήμα μεταξύ Λιβόρνου και Cecina.

74 Η λήξη της παραχωρήσεως όσον αφορά το τελευταίο αυτό τμήμα, το οποίο δόθηκε στην κυκλοφορία στις 3 Ιουλίου 1993 και συνεπάγεται χωριστή διαχείριση από τον παραχωρησιούχο, έπρεπε επομένως να παραμείνει ορισθείσα, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 1, της συμβάσεως του 1999, στις 31 Οκτωβρίου 2028.

75 Δεν αμφισβητείται ότι η τροποποίηση της λήξεως της συμβάσεως παραχωρήσεως, η οποία μετατέθηκε στις 31 Δεκεμβρίου 2046 δυνάμει της ενιαίας συμβάσεως του 2009, προσφέρει σημαντικό επιπλέον χρόνο στη SAT για να εξασφαλίσει την εκμετάλλευση του τμήματος μεταξύ Λιβόρνου και Cecina ούτε ότι ο παραχωρησιούχος, στο μέτρο που αμείβεται διά της εν λόγω εκμεταλλεύσεως, αυξάνει σημαντικά την αμοιβή του.

76 Ως εκ τούτου, η παράταση αυτή της αρχικής διάρκειας της εν λόγω παραχωρήσεως κατά 18 έτη και 2 μήνες συνιστά, δυνάμει των αρχών που υπομνήσθηκαν στη σκέψη 58 της παρούσας αποφάσεως, ουσιώδη τροποποίηση των όρων της υφιστάμενης παραχωρήσεως.

77 Επομένως, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ενιαίας συμβάσεως του 2009, καθόσον παρατείνει από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046 την παραχώρηση όσον αφορά το τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12 μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, παραβιάζει την υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως που προβλέπεται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18 και την υποχρέωση δημοσιεύσεως προκηρύξεως διαγωνισμού που προβλέπει το άρθρο 58 της οδηγίας αυτής.

78 Το συμπέρασμα αυτό δεν μπορεί να κλονισθεί από τα επιχειρήματα που προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία. Αφενός, αυτά με τα οποία προβάλλεται η ανάγκη διατηρήσεως της οικονομικής ισορροπίας της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως μεταξύ των μερών, καθόσον αφορούν την παραχώρηση στο σύνολό της, δεν μπορούν, σε κάθε περίπτωση, να γίνουν δεκτά. Αφετέρου, δεδομένου ότι η σύμβαση του 1999, που συνήφθη μεταξύ του παραχωρούντος και του παραχωρησιούχου, όριζε, όσον αφορά το τμήμα μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, τη λήξη της παραχωρήσεως στις 31 Οκτωβρίου 2028, δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, αυτής, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι, για το τμήμα αυτό, η μετάθεση της λήξεως ήταν επιβεβλημένη για την τήρηση των αρχών της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της τηρήσεως των συμβατικών δεσμεύσεων (pacta sunt servanda) και της ασφάλειας δικαίου.

79 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παρατείνοντας από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046 την παραχώρηση του τμήματος του αυτοκινητόδρομου A 12 (Λιβόρνο-Civivecchia) μεταξύ Λιβόρνου και Cecina χωρίς να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18.

80 Η προσφυγή απορρίπτεται κατά τα λοιπά.

Επί των δικαστικών εξόδων

81 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

82 Εν προκειμένω, η Επιτροπή και η Ιταλική Δημοκρατία ζήτησαν, αντιστοίχως, να καταδικαστεί η αντίδικος στα δικαστικά έξοδα.

83 Το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας προβλέπει ότι, αν τούτο δικαιολογείται από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, το Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει ότι ένας διάδικος, πέραν των δικαστικών εξόδων του, φέρει και μέρος των εξόδων του αντιδίκου. Εν προκειμένω, δεδομένου ότι η προσφυγή της Επιτροπής έγινε δεκτή μόνον όσον αφορά το τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12 (Λιβόρνο-Civitavecchia) μεταξύ Λιβόρνου και Cecina, πρέπει, κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής, να αποφασιστεί ότι η Επιτροπή, πέραν των δικαστικών εξόδων της, θα φέρει τα τρία τέταρτα των εξόδων της Ιταλικής Δημοκρατίας και ότι η τελευταία θα φέρει το ένα τέταρτο των εξόδων της.

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

1) **Η Ιταλική Δημοκρατία, παρατείνοντας από τις 31 Οκτωβρίου 2028 στις 31 Δεκεμβρίου 2046 την παραχώρηση του τμήματος του αυτοκινητόδρομου Α 12 (Λιβόρνο-Civitavecchia) μεταξύ Λιβόρνου και Cecina (Ιταλία) χωρίς να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1422/2007 της Επιτροπής, της 4ης Δεκεμβρίου 2007.**

2) **Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.**

3) **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, τα τρία τέταρτα των εξόδων της Ιταλικής Δημοκρατίας. Η Ιταλική Δημοκρατία φέρει το ένα τέταρτο των δικαστικών εξόδων της.**

(υπογραφές)