FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

fremsat den 15. februar 2007 [1]

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag ved Domstolen i henhold til artikel 226 EF med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler [2], nærmere bestemt artikel 3, stk. 2, artikel 7, artikel 11, stk. 1, og artikel 15, stk. 2, samt det almindelige princip om gennemsigtighed som følge af den praksis, som den kompetente myndighed anvender ved udfyldning og indsamling af ansøgninger/erklæringer om dyrkning af korn mv. inden for rammerne af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IACS) i 2001, oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger [3].

II — Retsforskrifter

A — *Direktiv 92/50*

2. Med henblik på vurderingen af de problemstillinger, der rejser sig af den foreliggende tvist, skal der kort henvises til nogle bestemmelser i afsnit I og V i direktiv 92/50 i den ordlyd, der var gældende på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder. Direktiv 92/50 er nemlig, som bekendt, flere gange i årenes løb blevet ændret og er senest med undtagelse af artikel 41 blevet ophævet pr. 31. januar 2006 i henhold til artikel 82 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter [4].

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 209, s. 1.
3 — EFT L 355, s. 1.
4 — EFT L 134, s. 114.

3. Artikel 1, litra a), i direktiv 92/50 definerer »offentlige tjenesteydelsesaftaler« som »gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed«, med undtagelse af de aftaler, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 77/62/EØF [5], 71/305/EØF [6] og 90/531/EØF [7], tjenesteydelsesaftaler i de sektorer, der er omhandlet i punkt iii)-vii) og ix) i den samme bestemmelse, samt bygge- og anlægskontrakter.

4. I henhold til artikel 3, stk. 1, »[...] anvender de ordregivende myndigheder [ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler] fremgangsmåder, som er tilpasset efter dette direktivs bestemmelser«. Samme artikels stk. 2 bestemmer, at »[d]et påhviler de ordregivende myndigheder at sørge for, at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem forskellige tjenesteydere«.

5. Artikel 7, stk. 1, litra a), bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse

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

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

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

ii) som indgås af ordregivende myndigheder nævnt i artikel 1, litra b), bortset fra dem, der er nævnt i bilag I til direktiv 93/36/EØF [8], såfremt den anslåede værdi eksklusive moms mindst andrager modværdien i ecu af 200 000 SDR.«

5 — Rådets direktiv af 21.12.1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT 1977 L 13, s. 1).

6 — Rådets direktiv af 26.7.1971 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter (EFT 1971, s. 613).

7 — Rådets direktiv af 17.9.1990 om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT L 297, s. 1).

8 — Rådets direktiv 93/36/EØF af 14.6.1993 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT L 199, s. 1).

6. I henhold til artikel 7, stk. 2, medregner den ordregivende myndighed ved beregningen af en aftales anslåede værdi tjenesteyderens samlede anslåede vederlag under hensyn til bestemmelserne i stk. 3-7, som indeholder nogle kriterier til fastsættelsen af en sådan værdi. Særligt præciseres det i stk. 3, at »[v]alget af metode til beregning af en aftales værdi [ikke må] foretages i den hensigt at undgå, at dette direktivs bestemmelser anvendes på aftalen, og intet påtænkt udbud vedrørende et givet antal tjenesteydelser må opdeles i den hensigt at undgå, at denne artikels bestemmelser anvendes på det«. I stk. 4, første led, angives de forhold, der efter omstændighederne skal tages hensyn til ved vurderingen af den anslåede værdi af aftalerne vedrørende bestemte tjenesteydelser, navnlig forsikringstjenesteydelser, banktjenesteydelser og aftaler, der omfatter projektering. Det præciseres i første og andet afsnit i stk. 4, at »[s]åfremt tjenesteydelserne er opdelt i flere delydelser, for hvilke der indgås særskilte aftaler, skal værdien af hver enkelt delydelse tages i betragtning ved beregningen af ovennævnte beløb«, og »[e]r delydelsernes værdi lig med eller større end dette beløb, finder dette direktivs bestemmelser anvendelse på alle delydelserne. De ordregivende myndigheder kan undlade at anvende stk. 1 på delydelser, hvis anslåede værdi uden moms er under 80 000 ECU, forudsat at den samlede værdi af disse delydelser ikke overstiger 20% af delydelsernes samlede værdi«.

7. Med henblik på anvendelsen af de regler, der gælder for udbudsproceduren, er de tjenesteydelser, som er genstand for aftalerne, i henhold til direktivet inddelt i to kategorier, der er gengivet i direktivets bilag I A og bilag I B i medfør af en klassifikation, der, idet der ikke foreligger en fællesskabsnomenklatur, henviser til De Forenede Nationers CPC-nomenklatur (fælles vareklassifikation).

8. I overensstemmelse med artikel 8 og 9 i direktiv 92/50 indgås aftaler, hvis genstand er de tjenesteydelser, der er opført i bilag I A, i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit III — VI i samme direktiv, mens aftaler, hvis genstand er de i bilag I B opførte tjenesteydelser, indgås i overensstemmelse med bestemmelserne i samme direktivs artikel 14 og 16. Det præciseres i artikel 10, at »aftaler, hvis genstand samtidig er de tjenesteydelser, der er opført i bilag I A, og de tjenesteydelser, der er opført i bilag I B, indgås i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit III til VI, hvis værdien af de i bilag I A opførte tjenesteydelser er større end værdien af de i bilag I B opførte tjenesteydelser. I modsat fald indgås de i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 14 og 16«.

9. I direktivets afsnit III fastsættes de regler, som de offentlige udbudsmyndigheder skal respektere ved valget af udbudsprocedure for de offentlige tjenesteydelsesaftaler, der er nævnt i artikel 1, litra d), e) og f), som der henvises til i artikel 11, stk. 1, dvs. løbende udbud, begrænsede udbud eller udbud efter forhandling. I henhold til artikel 11, stk. 4, anvendes som hovedregel løbende udbud

eller begrænset udbud ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler. I artikel 11, stk. 2, opregnes de tilfælde, hvori de ordregivende myndigheder kan anvende udbud efter forhandling med forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, og i stk. 3 angives de tilfælde, hvori anvendelsen af udbud efter forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse er tilladt. Blandt disse sidste skal med henblik på den foreliggende sag navnlig bemærkes det tilfælde, der er angivet det nævnte stk. 3, litra b), som henviser til aftaler, hvorefter aftalen, »når der er tale om tjenesteydelser, hvis udførelse af tekniske eller kunstneriske grunde eller af årsager, der vedrører beskyttelsen af enerettigheder, kun kan overdrages til en bestemt tjenesteyder«.

10. I direktivets afsnit IV, der udelukkende består af artikel 14, fastsættes fælles regler på det tekniske område, mens afsnit V indeholder bestemmelser vedrørende offentliggørelse. Særligt pålægges det i henhold til artikel 15, stk. 2, ordregivende myndigheder, som ønsker at indgå en offentlig tjenesteydelsesaftale ved løbende eller begrænset udbud eller på de betingelser, der er anført i artikel 11, ved udbud efter forhandling, at tilkendegive deres hensigt herom ved en udbudsbekendtgørelse. Artikel 16, stk. 1, bestemmer, at ordregivende myndigheder, der har indgået en offentlig tjenesteydelsesaftale, sender Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer en meddelelse om resultatet deraf. Sådanne bekendtgørelser offentliggøres på de betingelser, der fremgår af det efterfølgende stk. 2. For så vidt angår offentlige tjenesteydelsesaftaler vedrørende de i bilag I B opførte tjenesteydelser bestemmes det i artikel 16, stk. 3, at »de ordregivende myndigheder i meddelelsen [angiver], om de indvilliger i, at den offentliggøres«.

B — *Forordning nr. 3508/92*

11. Med forordning nr. 3508/92, der blev vedtaget med henblik på at uniformisere medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolordninger for Fællesskabets støtteordninger for planteavl og husdyrbrug, at tilpasse dem til kravene i medfør af reformen af den fælles landbrugspolitik og at øge deres effektivitet og rentabilitet, blev det bestemt, at hver medlemsstat opretter et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IACS), der dækker støtteordningerne for agerjordsafgrøder, okse-, fåre- og gedekød, samt de særlige foranstaltninger til fordel for landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder.

12. Da de tjenesteydelser, der ligger til grund for tvisten, vedrører gennemførelsen af operationer, der er forbundet med iværksættelsen af IACS i Grækenland for 2001, kan det være nyttigt i store linjer at henvise til bestemmelserne i forordning nr. 3508/92, hvori fastsættes formålet med og virkemåden for et sådant system, i den formulering, der var gældende på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder.

13. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 3508/92 omfatter IACS følgende: a) en database, b) et system til identifikation af marker, c) et system til identifikation og registrering af dyr, d) støtteansøgninger, e) et integreret kontrolsystem. I henhold til artikel 3, stk. 1, indlæses i databasen for hver landbrugsbedrift »oplysningerne fra støtteansøgningerne«. En sådan database skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for mindst de seneste tre på hinanden følgende kalenderår og/eller produktionsår. Hvad angår systemet til identifikation af marker præciseres det i artikel 4, at dette udarbejdes »på grundlag af kort og matrikeldokumenter eller andre kortreferencer. Der benyttes datamatiseret geografisk informationssystemteknik, herunder helst ortofotos taget fra luften eller rummet, med en homogen standard, som garanterer en nøjagtighed, der mindst svarer til kort i en målestok på 1:10 000«.

14. Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

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

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

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

15. Medlemsstaten kan alligevel beslutte, at ansøgningen kun skal omfatte de ændringer, der er indtrådt siden indgivelsen af ansøgningen for det foregående år. Det præciseres i artikel 6, stk. 6, at »landbrugeren for hver af de anmeldte marker anfører arealet og beliggenheden, idet disse oplysninger gør det muligt at identificere marken inden for det relevante identifikationssystem«.

16. I henhold til forordningens artikel 7 gælder det integrerede kontrolsystem for alle de indgivne støtteansøgninger, navnlig hvad angår administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit. Særligt gennemfører medlemsstaten administrativ kontrol af støt-

teansøgningerne (artikel 8, stk. 1), og foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaten udarbejder en plan for disse kontrolforanstaltninger som helhed (artikel 8, stk. 2). Endelig præciseres det i artikel 8, stk. 5, at når medlemsstaternes kompetente myndigheder overdrager visse dele af det arbejde, der skal udføres i medfør af denne forordning, til specialiserede organer eller virksomheder, skal de fortsat styre arbejdet og bære ansvaret herfor.

III — Faktiske omstændigheder og den forudgående administrative procedure

17. Den 20. februar 2001 indgik den græske indenrigsminister, den græske landbrugsminister, Den Græske Forening af Præfekturer (ENAE) og De Græske Landbrugssammenslutningers Forbund (PASEGES) en rammeaftale angående de operationer, der var forbundet med iværksættelsen af IACS i Grækenland i 2001.

18. På grundlag af denne rammeaftale stod PASEGES for koordineringen blandt sine medlemmer, de lokale landbrugssammenslutninger (UCA), med henblik på at give landbrugerne hjælp i forbindelse med IACS. UCA skulle særligt:

— oplyse landbrugerne om nye formularer til støtteansøgninger og erklæringer om husdyrbedrifter og landbrug, der skulle indlæses i IACS-databasen

— yde landmændene støtte ved udfyldelsen af de pågældende formularer, herunder teknisk bistand med henblik på identifikationen af marker og landbrug på ortofotos, luftfotos eller topografiske kort

— indsamle formularerne og sende dem skriftligt og elektronisk til den kompetente lokale myndighed.

19. På grundlag af den nævnte rammeaftale har de enkelte præfekturer indgået gennemførelsesaftaler med de lokale UCA.

20. Efter at have sendt en klage, hvori man anfægtede den nævnte rammeaftale og de

dertilhørende gennemførelsesaftalers overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 92/50, sendte Kommissionen ved skrivelse af 10. december 2001 en anmodning om oplysninger til Grækenland vedrørende udvælgelsesproceduren af PASEGES som myndighedernes partner og vedrørende den måde, hvorpå den nødvendige offentliggørelse af tildelingen af gennemførelsesaftalerne fandt sted.

21. Grækenland svarede den 19. februar 2002 ved at præcisere, at PASEGES i medfør af rammeaftalen udelukkende skulle foretage koordinering mellem de forskellige UCA, for hvilket der ikke var forudsat vederlag, og at den direkte tildeling af de opgaver, der er forbundet med iværksættelsen af IACS, til UCA ved gennemførelsesaftaler var i overensstemmelse med de gældende fællesskabsregler.

22. Eftersom Kommissionen ikke var tilfreds med det afgivne svar, sendte den den 18. december 2002 en åbningsskrivelse til Grækenland, hvori det med henvisning til gennemførelsesaftalerne for rammeaftalen blev gjort gældende, at der var sket en tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 92/50 og nærmere bestemt dets artikel 3, stk. 2, samt en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

23. Kommissionen fandt i det væsentlige, at de lokale myndigheder ved de anfægtede aftaler uden forudgående offentliggørelse havde foretaget en direkte tildeling af offentlige tjenesteydelsesaftaler, der henhørte under anvendelsesområdet for direktiv 92/50.

24. Kommissionen bemærkede, at rammeaftalen og de tilhørende gennemførelsesaftaler udviste en ændring af den praksis, der var blevet fulgt i årene forud for 2001. Denne praksis forudsatte, at der for hver region blev indgået aftaler om teknisk hjælp med specialiserede selskaber efter afslutningen af en procedure, der var åben for konkurrence.

25. Med henblik på anvendelsen af de tærskler, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 92/50, fandt Kommissionen, at de omtvistede aftaler som følge af deres standardkarakter skabte én samlet aftale, og at der ved beregningen af dennes anslåede værdi derfor skulle tages hensyn til den samlede værdi af hver af de nævnte aftaler.

26. Hvad angår tjenesteydelsernes natur anførte Kommissionen, at den i sin skrivelse af 10. december 2001 havde angivet, at den pågældende kontrakt vedrørte to kategorier af tjenesteydelser — dels tjenesteydelser i form af offentlig forvaltning, der var omfattet af bilag I B i direktiv 92/50, dels it-tjenesteydelser, der hørte under samme direktivs bilag I A — og at værdien af den første kategori af tjenesteydelser syntes at overstige værdien af den anden kategori, hvorfor kontrakten skulle være omfattet af direkti-

vets artikel 14 og 16. Kommissionen drog efter oplysninger fra klageren imidlertid denne konklusion i tvivl, idet man formodede, at en del af de tjenesteydelser, der tidligere var kvalificeret som tjenesteydelser i form af offentlig forvaltning, reelt skulle anses for topografiske tjenesteydelser, der var omfattet af bilag I A i direktiv 92/50. Såfremt denne opfattelse bekræftes ved yderligere oplysninger, som Kommissionen har anmodet den græske regering om at sende, er den samlede værdi af de tjenesteydelser, der var omfattet af det nævnte bilag, højere end værdien af de tjenesteydelser, der var omfattet af bilag I B, hvorfor bestemmelserne i direktivets afsnit III-VI finder anvendelse.

27. Den Hellenske Republik svarede ved skrivelse af 20. januar 2003 og afviste alle klagepunkter.

28. Kommissionen vedtog dernæst den 19. december 2003 en begrundet udtalelse, hvorved den fastslog, at Den Hellenske Republik i henhold til direktiv 92/50 og nærmere bestemt artikel 3, stk. 2, artikel 7, artikel 11, stk. 1, og artikel 15, stk. 2, samt det almindelige princip om gennemsigtighed havde tilsidesat sine forpligtelser som følge af den praksis, som den kompetente myndighed vedrørende udfyldning og indsamling af ansøgninger/erklæringer om dyrkning af korn mv. har fulgt inden for rammerne af IACS i 2001, og opfordrede Den Hellenske Republik til at opfylde de nævnte forpligtelser inden for en frist på to måneder.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

29. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. maj 2005 har Kommissionen anlagt denne sag.

30. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 2, artikel 7, artikel 11, stk. 1, og artikel 15, stk. 2, i direktiv 92/50/EØF samt i henhold til det almindelige gennemsigtighedsprincip, ved den praksis, som den kompetente myndighed for udfyldning og indsamling af ansøgninger/erklæringer om

dyrkning af korn mv. har fulgt inden for rammerne af det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) i 2001.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31. Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32. Som led i sagens tilrettelæggelse er den græske regering blevet opfordret til skriftligt at besvare visse spørgsmål fra Domstolen. Den græske regering har gjort dette inden for den fastsatte frist.

33. Parterne har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 14. september 2006.

V — Retlig bedømmelse

A — *Formaliteten*

1. Parternes argumenter

34. Den græske regering har for det første gjort gældende, at den har truffet de nødvendige foranstaltninger til at bringe den påtalte overtrædelse til ophør inden for den frist, Kommissionen fastsatte i den begrundede udtalelse. Søgsmålet må således afvises uden genstand. Den græske regering har i den forbindelse gjort gældende, at de omtvistede tjenesteydelsesaftaler ikke har dannet grundlag for en direkte tildeling i 2003, samt at de græske myndigheder med en officiel erklæring fra generelsekretæren for det græske landbrugsministerium i 2003 har forpligtet sig til om nødvendigt at anvende procedurer, der er åbne for konkurrence, med henblik på tildeling af de pågældende tjenesteydelsesaftaler, når disse tjenesteydelser helt eller delvist hører under bilag I A i direktiv 92/50.

35. For det andet har den græske regering gjort gældende, at virkningen af den pågældende overtrædelse var begrænset til 2001, eftersom de tjenesteydelser, der er genstand for de anfægtede aftaler, består i operationer, der skal udføres årligt. Kommissionen har således ingen søgsmålsinteresse i den foreliggende sag. På den ene side kan en sådan

interesse ikke udelukkende følge af Kommissionens og de græske myndigheders forskellige opfattelse af de anfægtede tjenesteydelsers natur, der ikke har vist sig i konkret adfærd. På den anden side falder de faktiske forhold vedrørende årene efter 2001, som Kommissionen har påberåbt sig i sine processkrifter, uden for søgsmålets genstand, idet Kommissionen ikke har anfægtet gyldigheden heraf i løbet af den forudgående administrative procedure. Derudover er Kommissionens gengivelse af disse faktiske forhold ikke i overensstemmelse med virkeligheden. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, har de anfægtede tjenesteydelser nemlig ikke været genstand for en tildeling til PASEGES for årene efter 2001, men er blevet udført direkte af de lokale myndigheder, og enhver producent har frit kunnet henvende sig til selve myndighederne eller til private for at udfylde ansøgninger om økonomiske bidrag.

36. Den græske regering har som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen — hvori der blev anmodet om en præcisering af de procedurer, de hellenske myndigheder fulgte ved tildelingen af de tjenesteydelser, der var forbundet med gennemførelsen af IACS i Grækenland for årene 2002-2005 — bekræftet, at de græske myndigheder for disse år ikke har tildelt de nævnte tjenesteydelser. De lokale forvaltninger har som led i deres virksomhed med hjælp til landbrugerne tilbudt ejerne af markerne og deres fagforeninger deres samarbejde. Landbrugerne var frit stillet til at henvende sig til deres UCA eller til tredjemænd, hvis de ville. Forvaltningerne har endvidere, hver gang det var nødvendigt, leveret det fornødne it-materiale og kortmateriale til udfyldelsen af ansøgningsformularerne til PASEGES eller de UCA, der var fundet egnede til at forvalte dette materiale. Enhver fysisk eller juridisk person havde på forespørgsel eller og forudgående vurdering af sin adfærd adgang til det samme materiale. Den græske regering har udelukket, at en sådan procedure kan sammenlignes med direkte eller indirekte tildeling af de tjenesteydelser, der var forbundet med gennemførelsen af IACS. For at godtgøre sin fremstilling har den græske regering i et bilag til svaret på Domstolens spørgsmål vedlagt et memorandum af 28. april 2004 vedrørende gennemførelsen af IACS for 2004, som var afstemt med PASEGES.

37. Endelig har den græske regering understreget, at IACS' retlige kontekst er blevet ændret efter de kritiserede faktiske forhold og er i konstant udvikling. De tiltag, som de græske myndigheder allerede har vedtaget for at tilpasse sin egen praksis på området til kravene i direktiv 92/50, må således nødvendigvis genvurderes, når IACS har fået sin endelig form.

38. Kommissionen har gjort gældende, at den, efter Kommissionens opfattelse, urigtige fortolkning, som de græske myndigheder har foretaget af bestemmelserne i direktiv 92/50 vedrørende de pågældende tjenesteydelsers natur og de tilhørende forpligtelser til offentliggørelse samt de omtvistede aftalers

natur, fører til en anvendelse af de nationale regler, som er i modstrid med fællesskabsretten. Den meningsforskel, der langt fra er rent teoretisk, mellem Kommissionen og den græske regering medfører en konkret risiko for, at adfærden bliver en regel. Kommissionen vil ikke udvide sagens genstand til adfærd efter 2001, men udelukkende godtgøre de konkrete virkninger af de græske myndigheders adfærd, og den har herved henvist til visse bilag til stævningen, hvoraf man angiveligt kan udlede, at PASEGES også i årene efter 2001 fik tildelt de omtvistede aftaler direkte.

2. Bedømmelse

39. Den formalitetsindsigelse, som den sagsøgte medlemsstat har nedlagt, synes ikke at savne grundlag.

40. Der findes nemlig retspraksis vedrørende navnlig overtrædelsesprocedurer i sektoren for offentlige aftaler, som taler til fordel for den græske regerings opfattelse.

41. Dommen af 31. marts 1992 i sagen Kommissionen mod Italien [9], hvori der var nedlagt påstand om, at det fastsloges, at Den Italienske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i medfør af direktiv 77/62, idet Italien som betingelse for at kunne deltage i et årligt udbud angående leverancer til en lokal sundhedsmyndighed krævede, at 50% af minimumsbeløbet for leverancer i løbet af de sidste tre år skulle vedrøre leverancer til offentlige myndigheder. Den udbudsbekendtgørelse, som indeholdt den nævnte betingelse, blev offentliggjort i oktober 1988, og leveringsaftalen, der blev indgået efter udbuddet, havde udtømt alle retsvirkninger den 31. december 1989, dvs. før udløbet af den frist, Kommissionen havde givet til opfyldelse af den begrundede udtalelse af 27. marts 1990. Den italienske regering gjorde derfor gældende, at søgsmålet var blevet uden genstand og skulle afvises.

42. Domstolen fastslog i den nævnte dom [10], at alle retsvirkninger af den pågældende udbudsbekendtgørelse i den foreliggende sag var udtømt den 31. december 1989, dvs. endog før fremsættelsen af den begrundede udtalelse, og at udbudsbekendtgørelserne for 1990 og 1991, der blev offentliggjort henholdsvis den 4. november 1989, dvs.

9 — Sag C-362/90, Sml. I, s. 2353.

10 — Domstolen bemærkede, før den nåede til denne konstatering, at »det fremgår af selve ordlyden af [artikel 226, stk. 2, EF], at Kommissionen kun kan indbringe sagen for Domstolen, såfremt den pågældende medlemsstat ikke har rettet sig efter den begrundede udtalelse inden for den frist, Kommissionen har fastsat herfor«, og bemærkede, at formålet med en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF ifølge fast retspraksis er »at opnå dom for, at vedkommende medlemsstat har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, og at den ikke har bragt dette traktatbrud til ophør inden for den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist«. Endvidere har Domstolen til stadighed udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, må vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen ifølge den begrundede udtalelse.

før fremsættelsen af den begrundede udtalelse, og den 3. november 1990, dvs. før sagen blev anlagt, ikke længere indeholdt den omtvistede betingelse. Domstolen fandt endvidere, at Kommissionen ikke havde handlet rettidigt for ved hjælp af de procedurer, den havde til rådighed, at afværge, at det påståede traktatbrud fik virkninger, og at den ikke kunne påberåbe sig, at der forelå omstændigheder, som ville have forhindret den i at bringe den i artikel 226 EF fastsatte administrative procedure til afslutning, før traktatbruddet var bragt til ophør. Domstolen fastslog på grundlag heraf, at det påståede traktatbrud ikke længere forelå ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og at den af Kommissionen anlagte sag derfor skulle afvises [11].

43. Domstolen har i efterfølgende domme implicit bekræftet resultatet på dommen i sagen Kommissionen mod Italien, selv om den ikke har fulgt de sagsøgte regeringers afvisningspåstande.

44. I dommen af 10. april 2003, Kommissionen mod Tyskland [12], bebrejdede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en overtrædelse af bestemmelserne i direktiv 92/50 i forbindelse med to tyske kommuners tildeling af tjenesteydelsesaftaler vedrørende bortledning af spildevand og bortskaffelse af dagrenovation, hvis minimumsvarighed for udøvelsen i begge tilfælde var fastsat til 30 år. Den tyske regering gjorde i denne sag gældende, at retsvirkningerne af traktatbruddene, der bestod i overtrædelser af procedureregler, var udtømt inden udløbet af de frister, som var fastsat i de begrundede udtalelser, og fremhævede, at disse traktatbrud var blevet anerkendt som sådanne af Forbundsrepublikken Tyskland før de nævnte fristers udløb. Sagen burde derfor have været afvist som følge af Kommissionens manglende søgsmålsinteresse.

45. Domstolen bemærkede navnlig den retspraksis, hvorefter det ikke påhviler Kommissionen som led i dens udøvelse af sine beføjelser i henhold til artikel 226 EF at påvise, at den har en særlig søgsmålsinteresse, og at den har enekompetence til at afgøre, på grundlag af hvilken handlemåde eller undladelse, der kan tilregnes en medlemsstat, fremgangsmåden i henhold til

11 — Domstolen fulgte i denne sag i det væsentlige forslaget til afgørelse fra generaladvokat Lenz, hvorefter det »[i]følge [artikel 226, stk. 2, EF] er [...] en betingelse for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at der ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist fortsat foreligger en overtrædelse«. Generaladvokaten skrev, at »det ikke tjener noget formål at påstå en overtrædelse af traktaten fastslået ved dom, når overtrædelsen allerede er bragt til ophør«, og denne konklusion »opfattes som en konsekvens af, at den forudgående administrative procedure har til formål at bringe overtrædelsen til ophør, inden sagen indbringes for retten«. Generaladvokat Lenz indrømmer, at fravigelser til dette princip kan være nødvendige i forbindelse med »sæsonbetingede overtrædelser (sag 240/86), når overtrædelsen på grund af dens formål og retlige karakter er tidsbegrænset (som f.eks. sæsonbetingede import- eller eksportbegrænsninger til beskyttelse af indenlandske virksomheder), og den forudgående administrative procedure af denne grund vanskeliggøres rent tidsmæssigt eller endog bliver umulig at gennemføre«. Eftersom det imidlertid i den foreliggende sag var muligt at gennemføre den forudgående administrative procedure i løbet af de næsten 15 måneder, hvori virkningerne af den anfægtede betingelse gjorde sig gældende, fastslog generaladvokaten, at sagen burde afvises.

12 — Forenede sager C-20/01 og C-28/01, Sml. I, s. 3609.

denne artikel skal ske. Domstolen fastslog, at Kommissionen i henhold til disse beføjelser ved Domstolen kan nedlægge påstand om, at det fastslås, at der er sket et traktatbrud i form af, at det med det pågældende direktiv tilsigtede resultat i et konkret tilfælde ikke er blevet nået.

46. Domstolen fremhævede ligeledes, at »selv om det er korrekt, at direktiv 92/50 i det væsentlige indeholder procedureregler, står det ikke desto mindre fast, at direktivet blev vedtaget med det formål at fjerne hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser og følgelig tilsigter at beskytte interesserne for de erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, og som ønsker at tilbyde tjenesteydelser til de ordregivende myndigheder i en anden medlemsstat« [13], og at »[d]et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser, som er foretaget gennem tilsidesættelsen af bestemmelserne i direktiv 92/50, [således må] anses for at bestå i *hele den periode, hvor de aftaler, der er indgået i strid med direktivet, udføres* [14].

47. Domstolen fastslog således, at eftersom de anfægtede aftaler i den foreliggende sag *fortsat ville have retsvirkninger* i årtier, kan det ikke hævdes, at de påståede traktatbrud er bragt til ophør inden udløbet af de frister, som var fastsat i de begrundede udtalelser desangående [15]. Afvisningspåstanden blev derfor ikke taget til følge [16].

48. I dommen af 2. juni 2005 i sagen Kommissionen mod Grækenland [17] nedlagde Kommissionen påstand om, at Domstolen skulle fastslå, at Den Hellenske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 93/38/EØF, idet den offentlige elektricitetsvirksomhed, DEI, havde tildelt en kontrakt om bygning af et transportbåndssystem til Megalopolis' varmekraftværk efter en procedure med forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Den græske regering gjorde som et led i sine afvisningspåstande gældende, dels at Kommissionen manglede retlig interesse, for så vidt som den påståede

13 — Dommens præmis 35 og 36. Domstolen henviste i den forbindelse til dom af 18.10.2001, sag C-19/00, SIAC Construction, Sml. I, s. 7725, præmis 32.

14 — Mine fremhævelser.

15 — Domstolen nåede til en lignende konklusion i dommen af 28.10.1999, sag C-328/96, Kommissionen mod Østrig (Sml. I, s. 7479), præmis 43-45, hvori den sagsøgte regerings afvisningspåstand ikke blev taget til følge på grundlag af, at de eventuelle fællesskabsretsstridige virkninger, som blev fremkaldt af procedurerne ved den anfægtede tildeling, fortsat bestod på datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, skønt Republikken Østrig ændrede alle de procedurer, der stadig gjaldt, på den af Kommissionen angivne måde og før udstedelsen af den begrundede udtalelse. Generaladvokat Alber udtrykte sig i sit forslag til afgørelse i samme retning.

16 — Generaladvokat Geelhoed fremsatte i sit forslag til afgørelse, selv om han ikke henviste til dommen i sagen Kommissionen mod Italien, overvejelser, der i det væsentlige talte imod den konklusion, der blev draget i dommen (jf. særligt punkt 47-50 og 53-57). Det var generaladvokatens opfattelse, at traktatbrudssøgsmålet i henhold til artikel 226 EF samtidig med at få den konkrete overtrædelse bragt til ophør også har til formål at udvirke, at den stat, som tilsidesætter traktaten, ændrer sin adfærd, og at gentagelser undgås. Imidlertid var det generaladvokatens opfattelse, at fortsættelsen af overtrædelsens virkninger efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist udgjorde det centrale forhold til løsningen af den foreliggende sag (jf. forslagets punkt 57).

17 — Sag C-394/02, Sml. I, s. 4713.

overtrædelse af fællesskabsretten var ophørt på datoen for udløbet af fristen til at efterkomme den begrundede udtalelse eller i det mindste i vidt omfang ophørt, dels at sagen manglede genstand, i det omfang den bygge- og anlægskontrakt, DEI tildelte i forbindelse med den omtvistede kontrakt, på datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist næsten havde udtømt sine virkninger, og det derfor de facto ikke længere ville være muligt at efterkomme den begrundede udtalelse.

49. Hvad angår det første af ovenstående anbringender tog Domstolen det ikke til følge, men begrænsede sig til i det væsentlige at henvise til den retspraksis, hvorefter Kommissionen som et led i sine beføjelser i henhold til artikel 226 EF ikke behøver at påvise, at den har en søgsmålsinteresse [18].

50. Hvad angår det andet anbringende henviste Domstolen til dommen i sagen Kommissionen mod Italien og bemærkede, at »kontrakten, [som DEI havde tildelt, var] *under opfyldelse* på datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, da kun 85% af arbejderne var blevet fuldført. Den nævnte kontrakt havde derfor ikke udtømt alle sine virkninger« [19]. Anbringendet blev derfor ikke taget til følge [20].

51. Det skal endelig bemærkes, at Domstolen for nylig [21] med en begrundelse, som i det væsentlige er identisk med den, der blev vedtaget i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i punkt 41 ovenfor, afviste et søgsmål, hvorved Kommissionen lagde Den Italienske Republik til last, at den, som led i en bekendtgørelse om hasteforanstaltninger til bekæmpelse af skovbrande fra luften, havde tilladt tildeling af indkøbs- og tjenesteydelseskontrakter i henhold til udbud efter forhandling i strid med direktiv 92/50 og 93/36 og artikel 43 EF og 49 EF [22].

18 — Præmis 14.

19 — Præmis 19, mine fremhævelser.

20 — I samme retning havde generaladvokat Jacobs udtalt sig, også selv om han fulgte en delvist anderledes tankegang. Efter generaladvokatens opfattelse havde Kommissionen nemlig en interesse i at opnå, at det blev fastslået, at den græske regering havde tilsidesat de anfægtede forpligtelser, for så vidt som den kontrakt, der var indgået efter den omstridte tildelingsprocedure, stadig var under udførelse, og at traktatbruddet således fortsat skabte retlige virkninger. Hvad angår anbringendet om sagens manglende genstand henviste generaladvokaten til Domstolens retspraksis, hvorefter det »selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt ud af verden efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, har [...] betydning, at sagen fortsættes med henblik på at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private«, og tilføjede, at det samme måtte være tilfældet, så snart manglen ikke længere kan afhjælpes.

21 — Dom af 27.10.2005, sag C-525/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9405. Det skal i øvrigt gøres klart, at denne dom blev afsagt af Domstolens Anden Afdeling, selv om det var i en anden sammensætning end den, for hvilken denne sag verserer.

22 — Det skal fremhæves, at Domstolen undersøgte formaliteten af egen drift, og at sagen blev afvist, uanset at den sagsøgte regering under retsmødet havde erklæret sig enig i, at sagen kunne antages til realitetsbehandling. Den Italienske Republik havde i øvrigt ikke taget bekræftende til genmæle over for det påtalte traktatbrud.

Domstolen fastslog, at den omtvistede bekendtgørelse ikke længere affødte nogen retsvirkning på datoen for udløbet af den nødsituation, der var erklæret i Italien, og at den ikke længere var i kraft ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse [23].

52. Denne dom er også kendetegnet ved, at Domstolen i modsætning til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland og i sagen Kommissionen mod Grækenland ikke fandt det relevant, at de procedurer, som blev indledt ved den tilladelse, der var indeholdt i den omhandlede bekendtgørelse, fortsat var i gang [24].

53. Man kan af ovenstående retspraksis udlede visse elementer, der er nyttige for vurderingen af, om den afvisningspåstand, den sagsøgte regering har nedlagt i den foreliggende sag, kan tages til følge.

54. Det skal for det første bemærkes, at der findes to fortilfælde, hvor Domstolen har afvist en sag på grundlag af, at det påståede traktatbrud havde udtømt sine virkninger inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Domstolen har dog i sådanne tilfælde udtrykt sig i vendinger, som ikke tillader at sondre mellem de forskellige slags aftaler, der er omfattet af fællesskabsdirektiverne.

55. For det andet følger det af dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland og i sagen Kommissionen mod Grækenland, at en sag ikke kan afvises, når den formodede overtrædelse af udbudsbestemmelserne fortsat afføder virkninger efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse. Sådanne virkninger findes særligt, når de kontrakter, der er indgået på grundlag af de omtvistede procedurer, ikke er blevet gennemført fuldstændigt.

56. I denne sag følger det af sagens akter, at de omtvistede kontrakter *varede et år* (de vedrørte udelukkende gennemførelsen af de aktiviteter, der var forbundet med iværksættelsen af IACS for 2001), og at de tjenesteydelser, som var genstand for de nævnte kontrakter, *var fuldstændigt gennemførte* på tidspunktet for vedtagelsen af den begrundede udtalelse den 19. december 2003 [25].

23 — Generaladvokat Jacobs mente, at sagen kunne antages til realitetsbehandling.

24 — Dommens præmis 11. Det er rigtigt, at forslaget til afgørelse i sagen udelukkende vedrørte bestemmelserne i den omtvistede bekendtgørelse. Alligevel kunne den omstændighed, som generaladvokat Jacobs har understreget, at udbudsprocedurerne var i gang, eller at de dertil hørende kontrakter var under gennemførelse, udgøre et element, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om denne bekendtgørelses virkninger kunne anses for fuldstændigt udtømte ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

25 — Det bestemmes i artikel 5, stk. 1, i rammeaftalen, at denne træder i kraft på tidspunktet for dens underskrivelse, og at den ophører, når den samlede støtte er udbetalt til de landmænd, der har anmodet herom. Den samme bestemmelse findes i alle aftaler, der er indgået på grundlag af rammeaftalen. Når der ikke foreligger angivelser i modsat retning fremsat af Kommissionen, må det fastholdes, at udbetalingen af den nævnte støtte, ganske som den græske regering har gjort gældende, er blevet fuldstændigt gennemført inden udløbet af den frist, der var fastsat ved den begrundede udtalelse.

57. Hvad angår gennemførelsen af IACS i årene efter 2001 fulgte de kompetente myndigheder andre procedurer end den her omtvistede. Disse procedurer forudsatte især — i henhold til oplysningerne fra den græske regering — ikke længere et vederlag fra myndigheden for hjælp, herunder fra UCA, til landbrugerne ved udfyldelsen og indsendelsen af ansøgningsformularerne.

58. Selv om Kommissionen har sået tvivl om de nævnte procedurers overensstemmelse med direktiv 92/50, finder jeg det med henblik på vurderingen af, om den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling, ikke nødvendigt at undersøge, om der er grundlag for disse anbringender. Som det klart følger af påstandene i stævningen, og som Kommissionen udtrykkeligt har anerkendt i sine processkrifter og under retsmødet, vedrører denne tvist udelukkende den procedure, de græske myndigheder fulgte ved gennemførelsen af IACS i 2001.

59. Eftersom de græske myndigheders fremgangsmåde i årene efter 2001 afviger tydeligt fra den i denne sag omtvistede, og det på grundlag af de forhold, den græske regering har fremlagt, vanskeligt kan tænkes, at der er sket en tildeling af offentlige kontrakter efter 2001 [26], forekommer det mig i øvrigt heller ikke, at man kan støtte sig på sådanne regler for, som Kommissionen synes at gøre det, at gøre gældende, at det traktatbrud, der er anfægtet over for Den Hellenske Republik for 2001, fortsatte de efterfølgende år med en adfærd, der kan betegnes som et tilbagefald.

60. Under disse omstændigheder bør sagen i henhold til ovennævnte retspraksis efter min mening afvises.

61. Som generaladvokat Lenz efter min mening med rette fremhævede i sit forslag til afgørelse i den sag, der lå til grund for den flere gange nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien (nævnt i punkt 41 ovenfor), er det en betingelse for, at en sag anlagt i henhold til artikel 226 EF kan antages til realitetsbehandling, at der ved udløbet af den frist, som er fastsat for den pågældende medlemsstat til at efterleve den begrundende udtalelse, fortsat foreligger en adfærd eller en undladelse, der kan tilregnes den nævnte medlemsstat, og som, ifølge Kommissionen, er i strid med fællesskabsretten.

26 — I artikel 1, litra a), i direktiv 92/50 defineres offentlige tjenesteydelsesaftaler som »gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed«. Det følger af denne definition, at en offentlig tjenesteydelsesaftale i direktivets forstand indebærer en modydelse, der betales direkte af den ordregivende myndighed til tjenesteyderen, jf. dom af 13.10.2005, sag C-458/03, Parking Brixen, Sml. I, s. 8585, præmis 39.

62. Dette kan let udledes af artikel 226, stk. 2, EF, hvorefter Kommissionen, når den pågældende stat ikke retter sig efter den fremsatte udtalelse inden for den frist, der er fastsat af Kommissionen, kan indbringe sagen for Domstolen. Fortolket modsætningsvis medfører denne bestemmelse, at Kommissionen ikke er bemyndiget til at anlægge en sag med påstand om, at der fastslås en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som var ophørt inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, så meget desto mindre i tilfælde af, at dette ophør er en følge af medlemsstatens indgriben i overensstemmelse med den begrundede udtalelse.

63. Det forekommer mig ikke principielt berettiget at foreslå en anden løsning, når den påtalte tilsidesættelse er ophørt inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, fordi den har udtømt alle sine virkninger på dette tidspunkt, også når dette ophør er en følge af et indgreb fra den pågældende medlemsstat i en anden retning end den, Kommissionen har begæret. Denne konklusion er i overensstemmelse med formålet med den forudgående administrative procedure i henhold til artikel 226 EF, som synes indhentet til at bringe overtrædelsen til ophør, inden sagen indbringes for Domstolen, og mere generelt i overensstemmelse med de formål, der forfølges ved traktatbrudssøgsmålet [27].

64. Det skal endvidere bemærkes, som Domstolen flere gang har fastslået, at traktatbrudsprocedurens formål er at fastslå en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Den pågældende medlemsstats eventuelle anerkendelse af traktatbruddet, der ikke er ledsaget af egnede foranstaltninger til at bringe traktatbruddet til ophør inden udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, er lige så lidt til hinder for denne konklusion, som en fortsat uenighed mellem Kommissionen og medlemsstaten om eksistensen af en tilsidesættelse ikke giver Kommissionen ret til at indbringe sagen for Domstolen, hvis staten ikke alligevel har opfyldt den begrundede udtalelse. Med andre ord kan anvendelsen af artikel 226 EF ikke kun begrundes med det ene formål at *forebygge* risikoen for fremtidige traktatbrud og løse meningsforskelle mellem Kommissionen og en medlemsstat vedrørende spørgsmålet, om medlemsstatens adfærd er forenelig med fællesskabsretten.

65. Endelig forekommer det mig heller ikke muligt at støtte Kommissionens søgsmålsret i forhold til en ophørt tilsidesættelse på nødvendigheden af, at det fastslås, at der foreligger et traktatbrud, som kunne udgøre et grundlag for søgsmål med henblik på at fastslå medlemsstatens ansvar for de skader, der er påført private ved traktatbrudsadfærden. Også selv om det er utvivlsomt, at en dom fra Domstolen kan lette et erstatningssøgsmål for de nationale domstole over for en medlemsstat, der foretager traktatbrud, har søgsmålet i henhold til artikel 226 EF imidlertid ikke til formål at fastslå den pågældende medlemsstats erstatningsansvar, som skal konstateres inden for rammerne af

27 — Det følger af fast retspraksis, at Kommissionen som et led i sine beføjelser i henhold til artikel 226 EF har til opgave af egen drift og i almen interesse at påse, at medlemsstaterne anvender fællesskabsretten, og at drage omsorg for, at det bliver fastslået, at eventuelle tilsidesættelser af heraf udspringende forpligtelser foreligger, med henblik på at bringe sådanne tilsidesættelser til ophør, jf. dom af 1.2.2001, sag C-333/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1025, præmis 23, og af 2.6.2005, sag C-394/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4713, præmis 14 og 15 og den deri nævnte retspraksis.

de retsmidler, der er indrettet hertil i den enkelte nationale retsordener, men har udelukkende til formål at få en objektiv konstatering i almen interesse af, at der foreligger et traktatbrud. Det skal i øvrigt fremhæves, at interessen for de retssubjekter, der er påført et tab som følge af en medlemsstats tilsidesættelse af fællesskabsretten, i at få fastslået, at der foreligger et traktatbrud, ligeledes findes i tilfælde, hvor den nævnte stat har efterlevet den begrundede udtalelse inden for den frist, Kommissionen har fastsat, uden at denne interesse imidlertid i sig selv giver Kommissionen ret til at indbringe sagen for Domstolen for at få fastslået den nævnte tilsidesættelse.

66. Det skal ikke desto mindre præciseres, at selv om Kommissionen principielt ikke er berettiget til at anlægge sag over for ophørte tilsidesættelser, udelukker dette ikke, at Kommissionen forfølger kortvarige traktatbrud, over for hvilke Kommissionen, selv om den handlede meget hurtigt, ikke materielt ville have tid til at afslutte den forudgående administrative procedure inden traktatbruddenes ophør [28], henholdsvis forfølger gentagne og systematiske tilsidesættelser af fællesskabsretten [29].

67. På baggrund af ovenstående overvejelser finder jeg således, at den nævnte retspraksis skal følges i den foreliggende sag, hvor, som vi har set den anfægtede tilsidesættelse, der var varede over et år, sandsynligvis ophørte før indledningen af den forudgående administrative procedure og i hvert fald inden udløbet af den frist, der var sat for Den Hellenske Republik af den begrundede udtalelse.

68. Det er således kun subsidiært, at jeg i tilfælde af, at Domstolen i modsætning til, hvad jeg foreslår, finder, at sagen kan antages til realitetsbehandling, nu vil vurdere realiteten i sagen.

B — *Realiteten*

1. Den påståede tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 92/50

69. Vurderingen af det første anbringende, som Kommissionen har fremsat til støtte for sit søgsmål, og som støttes på en tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 92/50, forudsætter en analyse af dels de omtvistede kontrakters karakter, dels karakteren af de tjenesteydelser, der er genstand for kontrakterne.

28 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i punkt 41.

29 — Jf. f.eks. dom af 9.11.2006, sag C-236/05, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10819.

a) De omtvistede kontrakters karakter

i) Parternes argumenter

70. Det er Kommissionens opfattelse, at kontrakterne til gennemførelse af rammeaftalen, som den anser for offentlige tjenesteydelsesaftaler i henhold til direktiv 92/50, skal vurderes som helhed ved anvendelsen af direktivets bestemmelser og ikke, som den græske regering har gjort gældende, hver for sig.

71. Det synspunkt, at aftalerne udgør en enhed, har Kommissionen udledt af forskellige forhold, navnlig af den omstændighed, at de har samme genstand, dvs. gennemførelsen af de operationer, der er forbundet med iværksættelsen af IACS, af eksistensen af en rammeaftale, som definerer de grundlæggende elementer ensartet i de enkelte aftaler og under et fastsætter vederlaget for de tjenesteydelser, der er aftalens genstand, og videre af den omstændighed, at IACS som følge af sin opbygning forudsætter ensartede og centraliserede iværksættelsesbestemmelser. Det følger efter Kommissionens opfattelse heraf, at man for at fastsætte den vurderede værdi af aftalen i henhold til artikel 7 i direktiv 92/50 skal tage hensyn til den *kumulerede værdi* af alle gennemførelsesaftalerne. Eftersom beløbet på denne måde er langt højere end de tærskler, der er fastsat i den nævnte artikel 7, må direktivet gælde for hver af aftalerne.

72. Den sagsøgte medlemsstat har gjort gældende, at gennemførelsesaftalerne ikke udgør en enhed. Den omstændighed, at de kontraherende parter ikke er identiske, at de leverede tjenesteydelser er forskellige og varierer i art og omfang som følge af det relevante geografiske område, at stedet for opfyldelse er forskelligt, og at den økonomiske værdi af hver kategori af tjenesteydelser er forskellig, udgør mange uens forhold mellem de pågældende aftaler, hvilket er til hinder for at behandle dem samlet.

73. Medlemsstaten har endvidere gjort gældende, at det beløb, som er fastsat i rammeaftalen, og som Kommissionen har lagt vægt på med henblik på beregningen af tærsklerne i artikel 7 i direktiv 92/50, reelt udgør den finansielle dækning, som de græske myndigheder har fastsat for iværksættelsen af IACS på hele det geografiske område, og at det ud over vederlaget for tjenesteydelser, som UCA leverer, ligeledes omfatter de beløb, der er fastsat for dækningen af præfekturernes omkostninger.

74. Det er den græske regerings opfattelse, at værdien af de omtvistede aftaler derimod skal beregnes ud fra hver kontrakt isoleret set, hvorved det afgørende er det beløb, som svarer til de leverede tjenesteydelser med undtagelse af de kreditter, der var tildelt de enkelte ordregivende myndigheder.

ii) Gennemgang

75. Det skal først bemærkes, at direktiv 92/50 kun finder anvendelse i det tilfælde, de omtvistede aftaler må vurderes som en enhed, som Kommissionen har gjort gældende. Det ser nemlig ud til, at der er enighed mellem parterne om, at disse aftaler ikke er omfattet af de tærskler, der er fastsat i direktivet, når de, som den græske regering kræver, vurderes enkeltvis.

76. Artikel 7, stk. 3, i direktiv 92/50 bestemmer, at »[v]alget af metode til beregning af en aftales [formodede] værdi [ikke må] foretages i den hensigt at undgå, at dette direktivs bestemmelser anvendes på aftalen, og intet påtænkt udbud vedrørende et givet antal tjenesteydelser må opdeles i den hensigt at undgå, at denne artikels bestemmelser anvendes på det«.

77. Selv om der i det foreliggende tilfælde findes forhold, der taler såvel for Kommissionens opfattelse af de omtvistede aftaler som en helhed som for den græske regerings modsatte opfattelse, finder jeg alligevel, at jeg vil give Kommissionen ret.

78. Den rammeaftale, de græske myndigheder har indgået med PASEGES, placerer alle de omtvistede aftaler i én juridisk sammenhæng og tjener som forenende faktor [30]. Rammeaftalen definerer ikke blot tjenesteydelsernes art, identificerer den ordregivende myndighed og tilslagsmodtagerne [31], udpeger et retssubjekt, som forestår koordineringen af de samlede aktiviteter, der udøves til gennemførelse af de enkelte aftaler, og fastsætter den samlede finansielle dækning af operationen, men leverer ligeledes de regler, som danner rammerne for de enkelte aftalers indgåelse. Denne rammeaftale vedlægges systematisk de aftaler, der indgås lokalt [32], og dens bestemmelser supplerer de lokalt indgåede kontrakter, for så vidt andet ikke er udtrykkeligt bestemt. Det forekommer mig i øvrigt, at indgåelsen af rammeaftalen i sig selv godtgør, at de græske myndigheder selv anså de forskellige aftaler, der var indgået på grundlag af denne, for en enhed.

79. Hvad angår gennemførelsesaftalerne skal det fremhæves, at den græske stat fremstår som kontrahent i hver af de nævnte aftaler, selv om disse, som den græske regering har gjort gældende, er blevet indgået af de enkelte præfekturer med den UCA, der var kompetent på det geografiske område, og således rent faktisk er kendetegnet ved forskellige ordregivende myndigheder og tilslagsmodtagere. Deres indhold er i det

30 — Jf. i denne retning dom af 4.5.1995, sag C-79/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1071, præmis 15.

31 — Selv om valget af UCA, som udgør den kontraherende modpart til de lokale myndigheder, i de områder, hvor der er flere UCA, som den græske regering har fremhævet, er overladt de lokale myndigheder.

32 — Jf. f.eks. indledningen til den gennemførelsesaftale, der er indgået mellem den græske stat, præfekturet i Korinth og UCA i Korinth. Det bestemmes i afsnit 1 i denne indledning, at rammeaftalen er en integrerende del af aftalen.

væsentlige det samme hvad angår arten af de tjenesteydelser, der er genstand for kontrakterne, de påtagne forpligtelsers art for hver af de kontraherende parter og varigheden. De vedrører endvidere leveringen af tjenesteydelser med henblik på gennemførelse af et fælles mål, dvs. gennemførelsen af IACS på hele det græske geografiske område i 2001 [33].

80. Den omstændighed, at den økonomiske værdi af de tilbudte tjenesteydelser, som den sagsøgte regering har bemærket, er forskellig alt efter de krav, der er forbundet med det geografiske område for hvert præfektur, ganske som stedet for gennemførelsen af ydelserne er forskelligt, forekommer mig dog ikke at have afgørende betydning, for så vidt som det ikke ændrer den grundlæggende identitet af sagen, genstanden, varigheden og målet med de omtvistede aftaler.

81. Hvis gennemførelsesaftalerne derimod betragtes samlet, skal der tages hensyn til deres værdi kumulativt med henblik på at vurdere aftalens formodede værdi. Eftersom det følger af sagsakterne, at nogle af gennemførelsesaftalerne enkeltvist betragtet har en værdi, der nærmer sig de tærskler, der er fastsat i direktiv 92/50, skal det fastslås, at disse tærskler overgås væsentligt, når værdien af alle de omtvistede aftaler lægges sammen.

82. Den græske regerings anbringende, hvorefter Kommissionen med henblik på beregningen af aftalerne samlede værdi urigtigt har lagt vægt på det beløb, som er fastsat i rammeaftalen, der ud over vederlaget for tjenesteydelser, som UCA leverer, ligeledes omfatter de beløb, der er fastsat for dækningen af præfekturernes omkostninger, forekommer mig ugrundet.

83. Dette anbringende bliver — ud over at det ikke er støttet på noget bevis — modsagt ved gennemlæsningen af akterne til den forudgående administrative procedure, hvoraf det klart kan udledes, at Kommissionen ved beregningen af aftalernes formodede værdi ikke har indregnet ovenstående beløb, men derimod har lagt værdien af de enkelte aftaler sammen. Kommissionen har under retsmødet i øvrigt bekræftet denne fremgangsmåde.

84. På grundlag af ovenstående betragtninger skal det efter min mening fastslås, som Kommissionen har gjort det, at de omtvistede aftaler hører under anvendelsesområdet for direktiv 92/50.

33 — Selv om der forelå en anden juridisk kontekst (man bestred tilsidesættelsen af bestemmelserne i direktiv 93/38 om samordning af fremgangsmåderne ved udbudsbekendtgørelse inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation), har Domstolen allerede tidligere vist, at den lægger vægt på kriteriet om enhed af de økonomiske og tekniske opbygning af aftaler frem for forhold som en flerhed af ordregivende myndigheder og tilslagsmodtagere, jf. dom af 5.10.2000, sag C-16/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8315.

b) De leverede tjenesteydelser art

i) Parternes argumenter

85. Kommissionen har gjort gældende, at størstedelen af de tjenesteydelser, der er genstand for de omtvistede kontrakter, skal betegnes som »topografiske tjenesteydelser«, der hører under kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50. Kategorien omfatter operationer, som medfører anvendelse af kort ud fra ortofotos og identifikationen af landbrugsarealer på sådanne kort. Disse tjenesteydelser kan udelukkende leveres af professionelle topografer.

86. Den tilbageværende del af de omtvistede tjenesteydelser vedrører dels behandlingen af de indsamlede data og deres indførelse i en database, hvilket er operationer, der efter Kommissionens opfattelse er omfattet af kategori 7 »it-tjenesteydelser« i bilag I A til direktiv 92/50, dels indførelsen af de indsamlede data i erklæringsformularerne, som, hvad angår aktiviteter med offentlig forvaltning, derimod skal betegnes »øvrige tjenesteydelser« i direktivets bilag I B.

87. Kommissionen har gjort gældende, at værdien af de tjenesteydelser, der er omfattet af bilag I A i direktiv 92/50, overstiger værdien af de tjenesteydelser, der er omfattet af direktivets bilag I B.

88. Den græske regering har gjort gældende, at de tjenesteydelser, der er genstand for gennemførelsesaftalerne, fuldstændigt eller i hvert fald i overvejende grad er tjenesteydelser i form af offentlig forvaltning, som hører ind under bilag I B til direktiv 92/50.

89. Hvad nærmere bestemt angår hjælp til producenterne med henblik på indsendelse af ansøgninger/erklæringer har den græske regering først præciseret, at disse tjenesteydelser, ud over hjælp til udfyldelse af formularerne, også omfatter hjælp til identifikation af de opdyrkede arealer og stalde. Kommissionens opfattelse, hvorefter sådanne tjenesteydelser betegnes som topografiske tjenesteydelser, kan udelukkende gælde for identifikationen af markerne.

90. For det andet har den sagsøgte regering gjort gældende, at kortmateriale, der er et nødvendigt grundlag for denne identifikation, leveres af landbrugsministeriet, og at præfekturerne, personalet i den topografiske tjeneste og generaldirektoratet for landbrugsudvikling yder producenterne den tekniske hjælp, der er nødvendig til at foretage identifikationen. UCA'erne udøver deres aktivitet med hjælp til producenterne under kontrol af den topografiske tjeneste og generaldirektoratet for landbrugsudvikling.

91. For det tredje har den græske regering bemærket, at eftersom UCA'erne var i besiddelse af de data, der var indført i erklæringerne for 2000, og af kortmateriale, hvorpå de marker, der var deklareret dette år, var angivet, var deres arbejde med lokalisering lettere og i det væsentlige begrænset til at finde eventuelle forskelle i forhold til den situation, der forelå det foregående år. Den sagsøgte regering har vurderet, at generelt omkring 70% af de marker, som er erklæret i et givent år, forbliver uændret i det følgende år.

92. For det fjerde har den græske regering gjort gældende, at det for arbejdet med lokalisering af markerne ikke er nødvendigt, at topografer deltager, eftersom arbejdet kan udføres af andet specialiseret personale.

93. Endelig har den græske regering på Domstolens spørgsmål gjort indsigelse imod, at de pågældende tjenesteydelser betegnes som topografiske, hvilket Kommissionen er nået frem til uden at foretage en analyse af omstændighederne ud fra De Forenedes Nationers CPC-nomenklatur.

ii) Gennemgang

94. Den gennemgang, der må ske for at bestemme arten af de tjenesteydelser, der er genstand for de omtvistede aftaler, er afgørende for at bestemme, hvilke regler der gælder for de forskellige kontrakter. Såfremt disse tjenesteydelser hører under bilag I A i direktiv 92/50, finder bestemmelserne heri i henhold til direktivets artikel 8 fuldstændig anvendelse, mens artikel 14 og 16 ville være relevante i modsat fald, jf. direktivets artikel 9. Når det lægges til grund, at de pågældende tjenesteydelser delvist hører under bilag I A og delvist under I B, opstår der med henblik på anvendelsen af reglen i artikel 10 i direktiv 92/50 det yderligere spørgsmål, både i forhold til Kommissionen og subsidiært i forhold til den græske regering, trods deres uenighed, om værdien af de tjenesteydelser, der er omfattet af bilag I A, er højere end værdien af de tjenesteydelser, der er omfattet af bilag I B.

95. På denne baggrund forekommer det mig, at der ved denne gennemgang ikke kan ses bort fra analysen af indholdet af de omtvistede aftaler. Eftersom de forskellige aftaler har et i store træk ensartet indhold — navnlig for så vidt angår genstanden for de ydelser, de forskellige kontraherende parter er forpligtet til at levere — idet de alle er indgået til gennemførelse af rammeaftalen, vil denne analyse ske ud fra et eksempel, nærmere bestemt den aftale, der er indgået mellem den græske stat, præfekturet i Korinth og UCA i Korinth.

96. Det skal indledningsvis fremhæves, at det i denne aftales artikel 1 ved fastsættelsen af kontraktens genstand og formål bestemmes, at kravet om at indgå aftaler for tjenesteydelserne i form af hjælp til producenterne som led i gennemførelsen af IACS hidrører fra konstateringen af, at det ikke er muligt for producenterne selvstændigt at identificere de opdyrkede arealer ud fra det ortofotografiske grundlag og at foretage informationssøgning vedrørende avlsdyr, fra konstateringen af, at der ikke er tilstrækkelig hjælp fra præfekturernes tjenester, mangel på specialiseret personale og egnet it-udstyr, hvorfor det under disse betingelser er vanskeligt at overholde de frister, der er fastsat for gennemførelsen af IACS.

97. Aftalens artikel 2 om de forpligtelser, de forskellige kontraherende parter har påtaget sig, består af to dele. I del A henvises til »operationer med identifikation af dyrkede, anmeldte arealer og af dyr samt operationer med indførelse i de særlige ansøgningsformularer«. Del B vedrører »operationer med indførelse af elementerne i ansøgningsformularerne i ministeriets computere med henblik på oprettelsen af elektronisk database«.

98. Hvad angår de operationer, der er omfattet af Del A, har UCA forpligtet sig til at yde den nødvendige tekniske hjælp til de interesserede producenter inden for grænserne af det kontraherende præfekturs geografiske kompetence. UCA skal med henblik herpå oprette to hold og stille fem personer til rådighed, som — under kontrol af den topografiske tjeneste, den veterinære tjeneste og præfekturets generaldirektorat for landbrugsudvikling — har til opgave *ud fra ortofotografiske kort at identificere* de arealer og de staldanlæg, der skal deklareres i ansøgningsformularerne, samt at forelægge forvaltningen erklæringerne og foretage de nødvendige rettelser i tilfælde af fejl.

99. Den græske stat har forpligtet sig til at stille kortmateriale med henblik på at identificere arealerne til rådighed, hvilket også gælder de håndskrevne arkiver om mærkede avlsdyr med henblik på identifikation, og at oprette et elektronisk register. Den græske stat har ligeledes påtaget sig via præfekturforvaltningen at udbetale UCA et beløb i drakmer, der svarer til den samlede sum i de ansøgninger, UCA har udarbejdet, forhøjet med et beløb, der udgør et fast vederlag pr. ansøgning.

100. Præfekturforvaltningen har påtaget sig, med hjælp fra personalet i den topografiske tjeneste, at levere teknisk hjælp til producenterne for et samlet antal af 500 erklæringer ud af en formodet samlet mængde på 1992 erklæringer, mens hjælpen i forbindelse med de øvrige erklæringer sikredes af UCA.

101. De operationer, der er omfattet af del B i aftalens artikel 2, består i indførelse af de data, der er uddraget af erklæringerne, i et computerprogram, som ministeriet har udviklet, under præfekturforvaltningens direktorat for landbrugsudvikling med det formål at skabe en endelig database. Den græske stat har således forpligtet sig til at levere programmerne med vejledning til at indføre data vedrørende arealer og dyr, at forberede de nødvendige computerforbindelser, at stille sine egne tjenesters computerviden til rådighed for generaldirektoratet for landbrugsudvikling og for UCA og at udbetale UCA et beløb i drakmer, der svarer til den samlede sum af de ansøgninger, UCA har udarbejdet, forhøjet med 500 drakmer pr. ansøgning som vederlag for indførelse af dataene i databasen og med et beløb på 1 750 drakmer pr. ansøgning som vederlag for indførelse af dataene i kvægregisteret.

102. I aftalens artikel 3 fastlægges finansieringsprocedurerne. I artiklens litra b) er der fastsat et beløb på 6 554 025 drakmer som udgifter til fast vederlag pr. formular til gennemførelse af operationerne med identifikation og udarbejdelse af formularerne. I litra c) er der fastsat et beløb på 1 920 500 drakmer som udgifter til fast vederlag pr. formular til gennemførelse af operationer med computerbehandling af data fra formularerne.

103. En del af de ydelser, som UCA var anmodet om, og som Kommissionen har defineret som »topografiske tjenesteydelser«, består således i på kartografisk eller ortofotografisk grundlag eller ud fra luftfotos leveret af præfekturerne at identificere opdyrkede landbrugsarealer. Det kan endvidere udledes af affattelsen af artikel 1 og 2 i aftalen, der er indgået mellem den græske stat, præfekturet i Korinth og UCA i Korinth, at sådanne operationer udelukkende kan udføres af specialiseret personale. Endeligt skal det fremhæves, at disse operationer udøves under præfekturets personale i den topografiske tjenestes kontrol.

104. På grundlag heraf skal rigtigheden af Kommissionens definition vurderes.

105. Den sagsøgte regering har anfægtet denne definition for så vidt angår identifikation af marker. I øvrigt kan den tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 92/50, der er anfægtet som led i den kritik, som her er under prøvelse, kun tænkes, såfremt de nævnte tjenesteydelser kan henføres under nævnte direktivs bilag I A. I modsat fald skulle man nemlig som følge af den økonomisk set marginale karakter af tjeneste-

ydelserne med indførelse af data i myndighedernes databaser i forhold til de øvrige tjenesteydelser nødvendigvis fastslå, at tjenesteydelser, som hører under bilag I B i direktiv 92/50, hvad angår værdi går forud for tjenesteydelser, der hører under direktivets bilag I A, hvorfor reglerne om offentliggørelse, der er fastsat i dette direktiv, finder delvis anvendelse.

106. Derfor vedrører den følgende gennemgang udelukkende den rigtige definition af tjenesteydelser, der består i identifikation af marker.

107. Det skal indledningsvis bemærkes, at følgende fremgår af syvende betragtning til direktiv 92/50: »Med henblik på anvendelse af reglerne om udbud og af tilsynsmæssige hensyn beskrives tjenesteydelsesområdet bedst ved at inddele tjenesteydelserne i kategorier, der svarer til bestemte positioner i en fælles nomenklatur; i bilag I A og I B til dette direktiv henvises der til De Forenede Nationers CPC-nomenklatur (fælles vareklassifikation); denne nomenklatur vil måske engang i fremtiden blive erstattet af en fællesskabsnomenklatur; det er nødvendigt, at der er mulighed for at tilpasse CPC-nomenklaturen i bilag I A og I B i overensstemmelse hermed.«

108. Domstolen lagde i Tögel-sagen til grund, at »det følger af syvende betragtning til direktiv 92/50, at den i bilag I A og I B til dette direktiv indeholdte henvisning til CPC-nomenklaturen er bindende« [34]. Kommissionen skal således støtte sig til denne nomenklatur og bemærkningerne hertil ved betegnelsen af tjenesteydelser, der er genstand for en aftale, med henblik på deres henførelse under direktivets bilag I A eller I B.

109. Det fremgår ikke klart af de sagsakter, Kommissionen har indgivet, på grundlag af hvilke forhold og med henvisning til hvilken præcis klasse i CPC-nomenklaturen Kommissionen har defineret de pågældende operationer som »topografiske tjenesteydelser«.

110. Kommissionen har som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen dog henvist til referencenumrene CPC 86753 og CPC 86721, som udgør undergrupper af CPC 867, der er nævnt i kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50.

111. Kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50 svarer til følgende beskrivelse: »tjenesteydel-

34 — Dom af 24.9.1998, sag C-76/97, Sml. I, s. 5357, præmis 37.

ser med tilknytning til arkitektur og ingeniørvidenskab, herunder også: tjenesteydelser vedrørende byplanlægning og landskabsgengivelse, tjenesteydelser beslægtet med videnskabelig og teknisk konsulentbistand, tjenesteydelser med teknisk og analytisk forsøgsvirksomhed«.

112. Nummer 867 i den foreløbige CPC-nomenklatur, som kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50 henviser til, vedrører »tjenesteydelser vedrørende arkitektur, ingeniørvirksomhed og andre tekniske tjenesteydelser«. Klasse 8672 omfatter »tjenesteydelser vedrørende ingeniørvidenskab« og indeholder undergruppen 86721, »tjenesteydelser med konsulentvirksomhed inden for ingeniørvidenskab«, som Kommissionen har henvist til. I bemærkningen, som vedrører de nævnte undergrupper, præciseres det, at »indledende undersøgelser om gennemførligheden samt undersøgelser af et projekts virkning« hører under sidstnævnte gruppe. Som eksempel nævnes »undersøgelser af topografiens og geologiens indflydelse på oprettelsen, gennemførelsen og udgifterne til en infrastruktur«. Det præciseres ligeledes i bemærkningen, at leveringen af de nævnte tjenesteydelser ikke absolut er forbundet med gennemførelsen af et arbejde, idet arbejderne f.eks. kan bestå i at »vurdere kvaliteten af en bygningsstruktur eller af bygningens mekaniske eller elektriske udstyr, at gribe ind som ekspert i uoverensstemmelser, at støtte de offentlige myndigheder ved udarbejdelsen af love, osv.«.

113. Hvad angår undergruppe CPC 86753, »tjenesteydelser med prospektering af arealer«, som Kommissionen ligeledes har henvist til, tilhører denne klasse 8675, »tjenesteydelser forbundet med videnskabelig og teknisk konsulentvirksomhed«. I bemærkningen til denne undergruppe præciseres det, at den drejer sig om »tjenesteydelser med informationssøgning angående formen, placeringen og/eller grænserne af en del af et jordareal med henblik på kortudarbejdelse. Metoden til denne informationssøgning kan variere og omfatter [...] fotogrammetriske og hydrografiske tegninger« [35].

114. Den græske regering har gjort gældende, at hjælpetjenesteydelserne, der er leveret til UCA — herunder de tjenesteydelser, der vedrører identifikationen af marker på kartografisk eller andet grundlag — skal betegnes som tjenesteydelser i form af »offentlig forvaltning«, som hører under kategorien »øvrige tjenesteydelser« (kategori 27) i bilag I B til direktiv 92/50.

115. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang de omtvistede tjenesteydelser hører under kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50, forekommer mig ikke tilstrækkeligt afklaret af Kommissionen.

116. Såfremt det er rigtigt, at det følger af gennemførelsesaftalerne, at de tjenesteydel-

35 — Kommissionen har ligeledes bemærket, at den tabel, som fremgår af bilag II A til direktiv 2004/18/EF, over lighederne mellem Common Procurement Vocabulary (CPV) og CPC-nomenklaturen, selv om den er af rent vejledende betydning, indeholder de topografiske tjenesteydelser i kategori 12, »tjenesteydelser vedrørende ingeniørvirksomhed«.

ser, UCA har leveret som led i deres aktivitet med hjælp til udfyldelse af formularerne til erklæring/ansøgning, i vidt omfang består i identifikationen af marker på grundlag af kortmateriale leveret af de kompetente myndigheder, forekommer Kommissionens tankegang, hvorefter sådanne tjenesteydelser skal betegnes topografiske tjenesteydelser, eftersom de kræver specialiseret personale og udøves under myndighedens topografiske tjenestes kontrol, mig ikke fuldstændigt overbevisende.

117. På den ene side følger det nemlig af bemærkningen nævnt i punkt 113 ovenfor, at »prospektering af arealer«, der er omfattet af undergruppe CPC 86753, som Kommissionen har henvist til, består i opmålingsoperationer med henblik på kortudarbejdelse, hvor der i den foreliggende sag er enighed mellem parterne om, at de omtvistede tjenesteydelser var begrænset til identifikationen af data ud fra eksisterende kortmateriale. På den anden side vedrører undergruppe CPC 86721 »tjenesteydelser med konsulentvirksomhed inden for ingeniørvidenskab«, som Kommissionen ligeledes har henvist til, ud fra den tilhørende bemærkning nævnt i punkt 112 ovenfor, undersøgelser af et projekts gennemførlighed eller af projektets topografiske virkning eller af anden konsulentvirksomhed, der ikke er nødvendig til gennemførelse af et arbejde, og som klart ikke er beskrevet så bredt, at det kan omfatte teknisk hjælp som omhandlet i denne tvist.

118. Det følger af fast retspraksis, at det i et søgsmål i henhold til artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige, for at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, hvorved Kommissionen ikke kan påberåbe sig en eller anden formodning [36].

119. På baggrund af ovenstående overvejelser finder jeg i denne sag, at Kommissionen ikke har fremlagt forhold, der er tilstrækkelige til at godtgøre, at tjenesteydelserne med identifikation af de pågældende marker kan betegnes som tjenesteydelser, der er omfattet af kategori 12 i bilag I A til direktiv 92/50, og at Kommissionen således har undladt at føre bevis for en af betingelserne for traktatbrud, den græske regering som led i det første anbringende er kritiseret for [37].

120. Af ovenstående grunde og med forbehold af de konklusioner, jeg er nået til vedrørende den foreliggende sags antagelse til realitetsbehandling, finder jeg, at det

36 — Jf. dom af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Jf. de overvejelser, der er fremført i punkt 105 ovenfor.

foreliggende anbringende vedrørende tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 92/50 ikke bør tages til følge.

2. Den påståede tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

121. Kommissionen har subsidiært — for det tilfælde, hvor Domstolen skulle finde, at de pågældende tjenesteydelser helt eller hovedsageligt er omfattet af bilag I B til direktiv 92/50 — gjort gældende, at de hellenske myndigheder ikke desto mindre var forpligtede til under proceduren for tildeling af de omtvistede aftaler at påse et passende niveau af offentliggørelse i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er udtrykt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 92/50. Denne artikel er blandt de almindelige bestemmelser i direktivets afsnit I, som ligeledes finder anvendelse på kontrakter vedrørende tjenesteydelser, der er omfattet af dets bilag I B.

122. Kommissionen har endvidere henvist til, hvad Domstolen mere generelt har lagt til grund i dommen i sagen Telaustria og Telefonadress [38] om anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighedsprincippet på de aftaler, der ikke er reguleret af fællesskabsdirektiverne.

123. I denne dom fandt Domstolen som i Coname-dommen [39] og i Parking Brixen-dommen [40], at selv om koncessionsaftaler på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 92/50, er de ordregivende myndigheder, der indgår aftalerne, ikke desto mindre forpligtet til at overholde traktatens grundlæggende regler i almindelighed og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i særdeleshed [41]. Det er Domstolens opfattelse, at ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet navnlig indebærer en gennemsigtighedsforpligtelse, som består »i at sikre en passende grad af offentlighed til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver, der gør det muligt at åbne markedet for tjenesteydelserne for konkurrence og at kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske« [42].

124. Det spørgsmål, der er fremsat i den foreliggende sag, er dog delvist forskelligt fra grundlaget for ovennævnte retspraksis. Mens de sager, der lå til grund for Telaustria-dommen, Coname-dommen og Parking Brixen-dommen vedrørte bevillingen af en offentlig tjenesteydelse, der ikke er reguleret af fællesskabsdirektiver, hører de omtvistede aftaler nemlig derimod under anvendelses-

38 — Dom af 7.12.2000, sag C-324/98, Sml. I, s. 10745.

39 — Dom af 21.7.2005, sag C-231/03, Sml. I, s. 7287, vedrørende en bevilling af driften af en public service-forpligtelse til gasforsyning til et selskab med overvejende offentlig kapital.

40 — Jf. fodnote 26.

41 — Telaustria-dommen, præmis 60, Coname-dommen, præmis 16, og Parking Brixen-dommen, præmis 46.

42 — Telaustria-dommen, præmis 61 og 62, og Parking Brixen-dommen, præmis 49.

området for direktiv 92/50, hvori der er fastsat en forskellig ordning for offentliggørelse alt efter, om de kontrakter, som dette direktiv gælder for, hører under direktivets bilag I A eller I B.

125. Dette spørgsmål er genstand for sag C-507/03, Kommissionen mod Irland, som verserer for Domstolen (Store Afdeling), hvori generaladvokat Stix-Hackl den 14. september 2006 har fremsat sit forslag til afgørelse og gået ind for, at de almindelige principper om gennemsigtighed og forbud mod forskelsbehandling også gælder for tjenesteydelsesaftaler, der er omfattet af bilag I B til direktiv 92/50, for de dele af de nævnte aftaler, der ikke er udtrykkeligt reguleret af direktivet.

126. Da jeg er enig i den løsning, som generaladvokat Stix-Hackl har fremsat i sit forslag til afgørelse, og som i det væsentlige er i overensstemmelse med Kommissionens opfattelse i den foreliggende sag, finder jeg det — ligeledes i betragtning af ovennævnte formalitetsovervejelser — ikke nødvendigt at opholde mig ved gennemgangen af det foreliggende anbringende, og jeg skal således blot henvise til, hvad der fremgår af ovennævnte forslag til afgørelse.

127. Endelig skal det vurderes, om den græske regering har anført argumenter, der under alle omstændigheder kan begrunde, at forpligtelsen til forudgående offentliggørelse i forhold til de omtvistede aftaler bortfalder.

128. Den nævnte regering har ved at gøre gældende, at det pågældende klagepunkt er ugrundet, blot tilføjet, at den har sikret en tilstrækkelig og passende bekendtgørelse af operationerne forbundet med IACS 2001, hvorved de eventuelt interesserede retssubjekter har haft mulighed for at tilbyde deres egne tjenesteydelser til landmændene, som således fortsat frit kunne vælge, hvem de skulle henvende sig til for at få hjælp til udfyldning og anvendelse af en formular.

129. Den sagsøgte regering har som svar på Kommissionens første klagepunkt dog påberåbt sig, at artikel 11, stk. 3, i direktiv 92/50 finder anvendelse på de omtvistede aftaler, hvorefter udbud efter forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse kan benyttes, når »der er tale om tjenesteydelser, hvis udførelse af tekniske eller kunstneriske grunde eller af årsager, der vedrører beskyttelsen af enerettigheder, kun kan overdrages til en bestemt tjenesteyder«. Den hellenske regering har i den foreliggende sag særligt gjort gældende, at der er

tekniske grunde, som nødvendiggjorde tildelingen af de omtvistede aftaler til UCA.

130. Selv om det forudsættes, at undtagelsen i medfør af denne bestemmelse, hvorefter tildeling af aftaler efter direktivets afsnit III sker efter forudgående udbudsbekendtgørelse, ikke kan påberåbes i denne sammenhæng, der vedrører tilsidesættelse af de almindelige principper om gennemsigtighed og forbud mod forskelsbehandling og ikke den manglende overholdelse af reglerne om forudgående offentliggørelse i henhold til direktiv 92/50 [43], forekommer det mig nemlig ikke, at den sagsøgte medlemsstat har ført tilstrækkeligt bevis for, at betingelserne for at anvende denne undtagelse foreligger i denne sag. Den græske regering har nemlig i den forbindelse blot generelt gjort gældende, at der er tekniske hensyn vedrørende genstanden for og formålet med de omtvistede aftaler — hensyn, som ifølge regeringen krævede, at disse aftaler blev tildelt til landmændenes repræsentanter på det sted, hvor ydelserne skulle leveres — uden at regeringen har fremlagt yderligere præciseringer.

131. Under hensyntagen til ovenstående overvejelser, foreslår jeg derfor — i tilfælde af, at Domstolen ikke deler den konklusion, jeg er nået til ovenfor, om, at sagen må afvises — at det foreliggende klagepunkt om tilsidesættelse af de almindelige principper om gennemsigtighed og forbud mod forskelsbehandling tages til følge, og at det fastslås, at den adfærd, Kommissionen har bebrejdet Den Hellenske Republik, udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler Den Hellenske Republik i henhold til traktaten.

VI — Sagens omkostninger

132. Efter procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

133. Eftersom jeg foreslår Domstolen at afvise denne sag, og i betragtning af at Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen betaler sagens omkostninger, finder jeg, at Kommissionen bør tilpligtes at betale disse.

43 — Denne anvendelse støttes af generaladvokat Stix-Hackl i forslaget til afgørelse i sag C-507/03, nævnt ovenfor, og i forslaget til afgørelse af samme dato i den parallelle sag C-532/03, Kommissionen mod Irland, der ligeledes verserer for Domstolen (Store Afdeling).

VII — Forslag til afgørelse

134. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå:

»— Sagen afvises.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.«