



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 20ής Ιουλίου 2017¹ⁱ

Υπόθεση C-187/16

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Αυστριακής Δημοκρατίας

«Διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους – Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών – Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ – Άρθρο 346 ΣΛΕΕ – Απαίτηση ιδιαίτερων μέτρων ασφαλείας – Προστασία ουσιωδών συμφερόντων του κράτους – Παραγωγή εγγράφων ταυτότητας και άλλων επίσημων εγγράφων – Ανάθεση στο Österreichische Staatsdruckerei [αυστριακό εθνικό τυπογραφείο] χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή διαδικασίας διαγωνισμού»

I. Εισαγωγή

1. Είναι αυτονόητο ότι ορισμένα δημόσια έγγραφα, όπως τα βιομετρικά διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τα διπλώματα οδηγήσεως και οι τίτλοι διαμονής, πρέπει να παράγονται με τήρηση ιδιαίτερων απαιτήσεων απορρήτου και ασφαλείας. Πράγματι, η έκδοση τέτοιων εγγράφων αποτελεί έκφραση της ασκήσεως θεμελιώδους κρατικής λειτουργίας. Η χρησιμοποίησή τους είναι καθημερινή και η εμπιστοσύνη στη γνησιότητα και στην ορθότητά τους είναι μη αμελητέας σημασίας. Επομένως, η εξασφάλιση του εφοδιασμού και η προστασία από παραποιήσεις, καθώς και η υπεύθυνη χρησιμοποίηση των εγγράφων αυτών, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων που υφίστανται επεξεργασία κατά την παραγωγή τους, είναι πρώτης προτεραιότητας, οπότε τυχόν καταχρηστικές ενέργειες πρέπει να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά².

2. Πάντως, το αν οι ανωτέρω διαπιστώσεις δικαιολογούν την ανάθεση της παραγωγής τέτοιων εγγράφων, χωρίς διεξαγωγή οποιασδήποτε διαδικασίας διαγωνισμού, αποκλειστικά σε μια συγκεκριμένη επιχείρηση που θεωρείται ιδιαίτερος αξιόπιστη αποτελεί ζήτημα το οποίο καλείται να διευκρινίσει το Δικαστήριο στην παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους.

3. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσάπτει στη Δημοκρατία της Αυστρίας ότι δεν λαμβάνει υπόψη τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, αναθέτοντας την παραγωγή συνδεδεμένων με την ασφάλεια εγγράφων αποκλειστικά στο –κατά το παρελθόν κρατικό και νυν ιδιωτικοποιημένο– Österreichische Staatsdruckerei GmbH [αυστριακό εθνικό τυπογραφείο ΕΠΕ].

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 Βλ. συναφώς, παραδείγματος χάριν, το σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της απόκρισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απάτη σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα που περιγράφει γενικώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανακοίνωσή της, της 8ης Δεκεμβρίου 2016, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [COM(2016) 790 τελικό].

4. Πέραν της επίδικης περιπτώσεως, η εξεταζόμενη διαφορά έχει επίσης σημασία, διότι το Δικαστήριο θα διευκρινίσει εκ νέου το περιθώριο δράσεως που καταλείπεται στα κράτη μέλη για να παρεκκλίνουν από το δίκαιο της Ένωσης, όταν επικαλούνται τα κατά το άρθρο 346, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας τους. Σε καιρούς στους οποίους η απειλή από τη διεθνή τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, αλλά και η ανάγκη αποτελεσματικού ελέγχου των μεταναστευτικών ροών αποτελούν παντού κεντρικό ζήτημα δημοσίου συμφέροντος, η εξεταζόμενη περίπτωση δεν θα μπορούσε να είναι πιο επίκαιρη.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

5. Από απόψεως δικαίου της Ένωσης, το νομικό πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως οριοθετείται, αφενός, από τις πρωτογενείς δικαίου διατάξεις των άρθρων 49, 56 και 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ (πρώην άρθρων 43, 49 και 296, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΕΚ) και, αφετέρου, από ορισμένες διατάξεις παραγώγου δικαίου των οδηγιών 92/50/ΕΟΚ³ και 2004/18/ΕΚ⁴, με τη διευκρίνιση ότι η πρώτη οδηγία είναι κρίσιμη για το χρονικό διάστημα μέχρι την 31η Ιανουαρίου 2006 και η δεύτερη για τα μετέπειτα χρονικά διαστήματα.

Οι οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών

6. Όσον αφορά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών οι οποίες έχουν ως αντικείμενο «υπηρεσίες εκδόσεων και εκτυπώσεων έναντι αμοιβής ή βάσει σύμβασης», τόσο η οδηγία 92/50 όσο και η οδηγία 2004/18 επιτάσσουν καταρχήν τη διενέργεια διαδικασίας αναθέσεως σύμφωνης με τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, το άρθρο 11 παράγραφος 1, το άρθρο 8 και το άρθρο 15, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το παράρτημα I Α, σημείο 15, της οδηγίας 92/50, ή από το άρθρο 20, σε συνδυασμό με το παράρτημα II Α, σημείο 15, της οδηγίας 2004/18.

Εξαιρέσεις από την υποχρέωση διεξαγωγής διαδικασίας για την ανάθεση δημοσίας συμβάσεως

7. Πάντως, τόσο η οδηγία 92/50 όσο και η οδηγία 2004/18 εξαιρούν από το πεδίο τους εφαρμογής συμβάσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως απόρρητες ή ως συμβάσεις που απαιτούν την τήρηση ιδιαίτερων μέτρων ασφαλείας.

Όσον αφορά την οδηγία 92/50, ο κανόνας αυτός προκύπτει από το άρθρο της 4, παράγραφος 2, το οποίο έχει ως ακολούθως:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις υπηρεσιών που έχουν χαρακτηριστεί ως απόρρητες ή των οποίων η εκτέλεση πρέπει να συνοδεύεται από ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος, ή όταν το απαιτεί η προστασία των ουσιωδών συμφερόντων του κράτους αυτού».

Διάταξη με κατ' ουσία πανομοιότυπο περιεχόμενο περιέχεται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18.

3 Οδηγία του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων (ΕΕ 1992, L 209, σ. 1).

4 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114).

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις όταν αυτές κηρύσσονται απόρρητες ή η εκτέλεση των οποίων πρέπει να συνοδεύεται από ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος ή όταν το απαιτεί η προστασία των ουσιωδών συμφερόντων του κράτους μέλους αυτού.»

8. Ο απώτερος λόγος της εξαιρέσεως αυτής από το πεδίο εφαρμογής των προβλεπόμενων από το δίκαιο της Ένωσης διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών εκτίθεται για πρώτη φορά στην αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 92/50.

«[Εκτιμώντας] ότι στον τομέα των υπηρεσιών πρέπει να ισχύουν οι ίδιες παρεκκλίσεις που προβλέπονται και στις οδηγίες 71/305/ΕΟΚ και 77/62/ΕΟΚ, όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια και το κρατικό απόρρητο καθώς και την προτεραιότητα άλλων κανόνων σχετικών με τη σύναψη συμβάσεων όπως οι κανόνες που απορρέουν από διεθνείς συμφωνίες, και οι κανόνες που αφορούν τη στάθμευση στρατευμάτων και τους διεθνείς οργανισμούς.»

9. Η αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας 2004/18 επαναλαμβάνει τις εκτιμήσεις στις οποίες στηρίζεται η εξαίρεση αυτή για τη δημόσια ασφάλεια και το κρατικό απόρρητο και έχει ως εξής:

«Θα πρέπει να προβλεφθεί διάταξη για περιπτώσεις όπου είναι δυνατόν να μην εφαρμοσθούν μέτρα για τον συντονισμό διαδικασιών για λόγους οι οποίοι αφορούν την κρατική ασφάλεια ή κρατικά μυστικά ή λόγω ειδικών κανόνων για την ανάθεση συμβάσεων που απορρέουν από διεθνείς συμφωνίες ή είναι σχετικοί με τη στάθμευση στρατευμάτων ή εφαρμόζονται ειδικά για διεθνείς οργανισμούς.»

10. Συμπληρωματικά, πρέπει να επισημανθεί το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18, στο οποίο η οδηγία 2009/81/ΕΚ⁵ περί «συμβάσεων στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας» έδωσε την ακόλουθη διατύπωση:

«Σύμφωνα με το [άρθρο 346 ΣΛΕΕ], η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, με εξαίρεση τις συμβάσεις στις οποίες εφαρμόζεται η οδηγία 2009/81/ΕΚ.

Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81/ΕΚ δυνάμει των άρθρων 8, 12 και 13 αυτής.»

11. Τέλος, όπως προκύπτει από το άρθρο 13, στοιχείο α', που τιτλοφορείται «Ειδικές εξαιρέσεις», η οδηγία 2009/81 δεν έχει εφαρμογή σε «συμβάσεις για τις οποίες η εφαρμογή των κανόνων αυτής της οδηγίας θα υποχρέωνε ένα κράτος μέλος να παράσχει πληροφορίες η αποκάλυψη των οποίων θεωρεί ότι είναι αντίθετη προς τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του».

12. Η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας 2009/81 στο εσωτερικό δίκαιο έληξε, κατά το άρθρο 72, παράγραφος 1, στις 21 Αυγούστου 2011.

5 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 216, σ. 76).

Ιδιαίτερες προδιαγραφές για διαβατήρια και δελτία ταυτότητας

13. Ειδικά όσον αφορά τα διαβατήρια και τα δελτία ταυτότητας, πρέπει επιπλέον να μνημονευθεί ο κανονισμός 2252/2004⁶. Ως προς το αντικείμενο του κανονισμού αυτού, πρέπει καταρχάς να γίνει μεία της αιτιολογικής σκέψεως 4, η οποία περιέχει τις ακόλουθες εκτιμήσεις:

«Ο παρών κανονισμός περιορίζεται στην εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας, στα οποία περιλαμβάνονται τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών. Ο καθορισμός των αρχών και των φορέων που εξουσιοδοτούνται να έχουν πρόσβαση στα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο μέσο αποθηκεύσεως των εγγράφων είναι θέμα εθνικής νομοθεσίας, υπό την επιφύλαξη των τυχόν σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή διεθνών συμφωνιών.»

14. Το άρθρο 3 του κανονισμού 2252/2004 ορίζει τα εξής:

«(1) Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5, παράγραφος 2, [7] μπορεί να αποφασιστεί ότι οι προδιαγραφές του άρθρου 2 [8] είναι απόρρητες και δεν δημοσιεύονται. Στην περίπτωση αυτή, γνωστοποιούνται μόνο σε φορείς που ορίζονται από τα κράτη μέλη ως αρμόδιοι για την εκτύπωση των σχετικών εγγράφων, καθώς και σε πρόσωπα που έχουν λάβει τη δέουσα εξουσιοδότηση από κράτος μέλος ή από την Επιτροπή.

(2) Έκαστο κράτος μέλος ορίζει ένα φορέα ως αρμόδιο για την εκτύπωση των διαβατηρίων και ταξιδιωτικών εγγράφων και γνωστοποιεί την ονομασία του εν λόγω φορέα στην Επιτροπή και στα λοιπά κράτη μέλη. Επιτρέπεται να ορισθεί ο ίδιος φορέας από δύο ή περισσότερα κράτη μέλη. Έκαστο κράτος μέλος δύναται να αλλάξει το φορέα που έχει ορίσει. Στην περίπτωση αυτή ενημερώνει την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη.»

B. Το εθνικό δίκαιο

15. Το Österreichische Staatsdruckerei⁹ έχει συσταθεί ως εταιρία περιορισμένης ευθύνης του ιδιωτικού δικαίου. Μοναδικός εταίρος της εταιρίας αυτής είναι η Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, της οποίας οι μετοχές είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο και κατέχονται από ιδιώτες.

16. Κατά την πραγματική και νομική κατάσταση που υφίστατο στις 12 Σεπτεμβρίου 2014 στην Αυστρία¹⁰, η παραγωγή ψηφιακών διαβατηρίων (με τσιπ), προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων, τίτλων διαμονής, δελτίων ταυτότητας, αδειών οδηγήσεως νέου τύπου (σε σχήμα πιστωτικής κάρτας), πιστοποιητικών ταξινόμησης (οχημάτων) σε σχήμα πιστωτικής κάρτας, και αδειών πυροτεχνίας ανατίθεται στο Staatsdruckerei.

6 Κανονισμός (ΕΚ) 2252/2004 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με την καθιέρωση προτύπων για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τη χρήση βιομετρικών στοιχείων στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών (ΕΕ 2004, L 385, σ. 1).

7 Πρόκειται συναφώς για μια «διαδικασία επιτροπολογίας», σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 7 της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ 1999, L 184, σ. 23).

8 Ως τέτοιες νοούνται εν προκειμένω οι τεχνικές προδιαγραφές σε σχέση με πρόσθετα χαρακτηριστικά και πρόσθετες απαιτήσεις ασφαλείας, ως προς το μέσο αποθηκεύσεως των βιομετρικών χαρακτηριστικών και την ασφάλεια του, καθώς και απαιτήσεις σχετικές με την ποιότητα και τα κοινά πρότυπα όσον αφορά την εικόνα του προσώπου και τα δακτυλικά αποτυπώματα.

9 Στο εξής, επίσης: Staatsdruckerei.

10 Στις 12 Σεπτεμβρίου 2014 έληξε η προθεσμία που τάχθηκε από την Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη, κατά την έννοια του άρθρου 258, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

17. Κατά το άρθρο 1α, δεύτερη περίοδος, και κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, σημείο 1, του Staatsdruckereigesetz [νόμου περί εθνικού τυπογραφείου] του 1996¹¹, το Staatsdruckerei οφείλει ιδίως «να αναλαμβάνει για τις ομοσπονδιακές υπηρεσίες την εκτύπωση εντύπων η παραγωγή των οποίων επιτάσσει την τήρηση του απορρήτου ή προδιαγραφών ασφαλείας (εκτύπωση ασφαλείας)». Περαιτέρω, στο άρθρο 2, παράγραφος 3, του Staatsdruckereigesetz του 1996 ορίζεται ότι τα ομοσπονδιακά όργανα οφείλουν «να αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα [στο Staatsdruckerei]» την παραγωγή των εν λόγω εντύπων¹².

18. Επιπλέον, υπό τον τίτλο «Επίβλεψη της εκτυπώσεως ασφαλείας», το άρθρο 6, παράγραφος 1, του Staatsdruckereigesetz του 1996 ορίζει ότι οι διοικητικές και εμπορικές ενέργειες και η μέθοδος εργασίας σε σχέση με την παραγωγή, την επεξεργασία και την αποθήκευση των εκτυπώσεων ασφαλείας υπόκεινται στον έλεγχο του ομοσπονδιακού υπουργού που είναι αρμόδιος για τη σχετική εκτύπωση ασφαλείας. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, του ίδιου νόμου, το Staatsdruckerei οφείλει, προς αποφυγή καταχρηστικών πρακτικών, να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα ασφαλείας για την παραγωγή, την επεξεργασία και την αποθήκευση των εκτυπώσεων ασφαλείας. Τέλος, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, του εν λόγω νόμου, το Staatsdruckerei οφείλει, στο αναγκαίο για τη διενέργεια ελέγχων μέτρο, να παρέχει στον ομοσπονδιακό υπουργό που είναι αρμόδιος για τη σχετική εκτύπωση ασφαλείας πρόσβαση στους χώρους δραστηριοτήτων και να του επιτρέπει την επιτόπια εξέταση των σχετικών φακέλων.

III. Το ιστορικό της διαφοράς και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

19. Με προειδοποιητική επιστολή της 6ης Απριλίου 2011, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή της Αυστρίας ως προς τη συμβατότητα της απευθείας αναθέσεως ορισμένων συμβάσεων υπηρεσιών για την εκτύπωση επισήμων εγγράφων στο Staatsdruckerei με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ, καθώς και των οδηγιών 92/50 και 2004/18. Συγκεκριμένα, επρόκειτο τότε για ψηφιακά διαβατήρια, προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα, τίτλους διαμονής, δελτία ταυτότητας, άδειες οδήγησης σε σχήμα πιστωτικής κάρτας, πιστοποιητικά ταξινομήσεως σε χαρτί και σε σχήμα πιστωτικής κάρτας, άδειες πυροτεχνίας, πιστοποιητικά κυβερνήτη σκάφους, πρότυπα εντύπων ασφαλείας, επικολλούμενες ταινίες για εξαρτησιογόνες ουσίες και άδειες χρήσεως μοτοποδηλάτων.

20. Με την απάντηση της 7ης Ιουνίου 2011, η Αυστρία επικαλέσθηκε την προστασία ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφάλειας. Η διαφύλαξη απόρρητων πληροφοριών, η εξασφάλιση της γνησιότητας και της ορθότητας των σχετικών εγγράφων, η εξασφάλιση του εφοδιασμού καθώς και της προστασίας ευαίσθητων δεδομένων δικαιολογεί την ανάθεση των συμβάσεων εκτυπώσεως αποκλειστικά στο Staatsdruckerei. Πράγματι, μόνο το Staatsdruckerei διαθέτει τα αντίστοιχα οργανωτικά, τεχνικά και κτηριακά μέτρα ασφαλείας, προκειμένου να εκτελεί αυτές τις συμβάσεις. Με έγγραφα της 17ης Ιουλίου 2012 και της 28ης Μαρτίου 2013, η Αυστρία συμπλήρωσε τις σχετικές παρατηρήσεις της.

¹¹ BGBl I Nr. 1/1997.

¹² Για τα ψηφιακά διαβατήρια (με τσιπ), τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα και τα δελτία ταυτότητας, αυτό συνάγεται επιπλέον από την κανονιστική απόφαση της ομοσπονδιακής υπουργού εσωτερικών περί του σχεδιασμού των διαβατηρίων και εγγράφων που επέχουν θέση διαβατηρίου, για τους τίτλους διαμονής από την κανονιστική απόφαση της ομοσπονδιακής υπουργού εσωτερικών περί εφαρμογής του νόμου περί εγκαταστάσεως και διαμονής, για τις άδειες οδήγησης σε σχήμα πιστωτικής κάρτας από την κανονιστική απόφαση του ομοσπονδιακού υπουργού έρευνας και μεταφορών περί εφαρμογής του νόμου περί της άδειας οδήγησης, για τα πιστοποιητικά ταξινομήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας από την κανονιστική απόφαση του ομοσπονδιακού υπουργού έρευνας και μεταφορών περί καθορισμού διατάξεων για την ίδρυση υπηρεσιών ταξινομήσεως, για τις άδειες πυροτεχνίας από την κανονιστική απόφαση του ομοσπονδιακού υπουργού εσωτερικών περί εφαρμογής του νόμου του 2010 για τα είδη πυροτεχνίας. Εάν σε αυτές τις κανονιστικές πράξεις δεν ορίζεται ρητώς η επιτακτική ανάθεση στο Staatsdruckerei, αυτή προκύπτει από την απαίτηση της ασφάλειας των εγγράφων αυτών κατά παραποίησης, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 3, του Staatsdruckereigesetz του 1996.

21. Στις 10 Ιουλίου 2014 η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη. Με αυτήν, η Επιτροπή τόνισε ότι είναι απολύτως δυνατόν να προκηρυχθεί δημόσιος διαγωνισμός κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να επιλέγονται μόνον επιχειρήσεις, οι οποίες είναι ειδικευμένες στην παραγωγή εγγράφων που πρέπει να ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες απαιτήσεις ασφαλείας και οι οποίες υπόκεινται σε αντίστοιχους ελέγχους.

22. Στις 10 Σεπτεμβρίου 2014 η Αυστρία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Κατ' ουσία, το κράτος μέλος αυτό επικαλέσθηκε εκ νέου τα συμφέροντα της εθνικής ασφαλείας του και τόνισε ότι η εκτέλεση των συμβάσεων εκτυπώσεως συνδέεται στενά με τη δημόσια τάξη και τη θεσμική λειτουργία του κράτους. Η απευθείας ανάθεση στο Staatsdruckerei δικαιολογείται από την ανάγκη εξασφάλισης του εφοδιασμού και τη διασφάλιση συνθηκών παραγωγής που εγγυώνται την τήρηση των ειδικών διατάξεων περί απορρήτου και ασφαλείας. Η Αυστρία επισήμανε ότι η τήρηση των απαιτήσεων ασφαλείας μπορεί να επιβληθεί στις επιχειρήσεις πλην του Staatsdruckerei μόνο με μέσα του αστικού δικαίου, ενώ αντιθέτως οι κρατικές αρχές της Αυστρίας διαθέτουν βάσει του νόμου ειδικές εξουσίες ελέγχου έναντι του Staatsdruckerei.

23. Κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η Επιτροπή απέσυρε διαδοχικά τις αιτιάσεις της σε σχέση με τις άδειες μοτοποδηλάτων, τα πιστοποιητικά ταξινομήσεως σε χαρτί, τα πιστοποιητικά κυβερνήτη σκάφους, τα πρότυπα εντύπων ασφαλείας και τις επικολλούμενες ταινίες για εξαρτησιογόνες ουσίες, δεδομένου ότι ορισμένα από τα έγγραφα αυτά είχαν καταργηθεί, ενώ για την παραγωγή άλλων είχε προκηρυχθεί διαγωνισμός¹³. Κατά τα λοιπά, πάντως, διατήρησε τις αιτιάσεις της και επισήμανε ότι στην Αυστρία εναπόκειται να αποδείξει την αναγκαιότητα απευθείας αναθέσεως των επίδικων συμβάσεων εκτυπώσεως στο Staatsdruckerei.

IV. Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

24. Με δικόγραφο της 4ης Απριλίου 2016, η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου την υπό κρίση προσφυγή κατά το άρθρο 258, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Με αυτή, ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι:

- 1) Η Δημοκρατία της Αυστρίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και από το άρθρο 4, σε συνδυασμό με τα άρθρα 11 έως 37 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, καθώς και τα άρθρα 14, 20 και 23 έως 55 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, καθόσον
 - ανέθεσε απευθείας στο Österreichische Staatsdruckerei GmbH διάφορες δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών για την παραγωγή ορισμένων εγγράφων, όπως ψηφιακών διαβατηρίων (με τσιπ), προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων, τίτλων διαμονής, δελτίων ταυτότητας, αδειών πυροτεχνίας, αδειών οδήγησεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας και πιστοποιητικών ταξινομήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας, αξίας ανώτερης και κατώτερης από τα προβλεπόμενα με τις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ όρια, πριν και μετά τη μεταφορά της οδηγίας 2004/18/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο και
 - διατήρησε σε ισχύ εθνικές διατάξεις, όπως το άρθρο 2, παράγραφος 3, του ομοσπονδιακού νόμου για την αναδιοργάνωση του νομικού καθεστώτος του Österreichischen Staatsdruckerei, οι οποίες επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές την υποχρέωση να αναθέτουν τέτοιες δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών αποκλειστικώς στο Österreichische Staatsdruckerei GmbH·

¹³ Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Αυστρία είχε στις 17 Ιουλίου 2012 την πρόθεση καταργήσεως των αδειών μοτοποδηλάτου, καθώς και διοργανώσεως μιας γενικής διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως για άδειες πυροτεχνίας, πιστοποιητικά ταξινομήσεως σε χαρτί, πιστοποιητικά κυβερνήτη σκάφους, πρότυπα εντύπων ασφαλείας και επικολλούμενες ταινίες για εξαρτησιογόνες ουσίες. Στις 28 Μαρτίου 2013, η Αυστρία επιβεβαίωσε τελικά στην Επιτροπή ότι είχε πράγματι καταργήσει τις άδειες μοτοποδηλάτων και είχε υλοποιήσει την αναγγελία σχετικά με τα πρότυπα εντύπων ασφαλείας, καθώς και με τις επικολλούμενες ταινίες για εξαρτησιογόνες ουσίες. Επίσης, όσον αφορά τα πιστοποιητικά κυβερνήτη σκάφους, αποσύρθηκαν οι αιτιάσεις της Επιτροπής, όπως αυτή ρητώς διαπιστώνει με το δικόγραφο της προσφυγής της.

2) Η Δημοκρατία της Αυστρίας φέρει τα δικαστικά έξοδα.

25. Η Δημοκρατία της Αυστρίας ζητεί από το Δικαστήριο,

- να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής, και
- να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

26. Το Δικαστήριο εξέτασε την προσφυγή της Επιτροπής στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Ιουνίου 2017.

V. Νομική εκτίμηση

27. Το αντικείμενο της διαφοράς στην παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, όπως έχει σήμερα, περιορίζεται στην παραγωγή ψηφιακών διαβατηρίων, προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων, δελτίων ταυτότητας, τίτλων διαμονής, αδειών οδηγήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας, πιστοποιητικών ταξινομήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας και αδειών πυροτεχνίας. Αντιθέτως, η Επιτροπή, ήδη κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, απέσυρε τις αιτιάσεις της σε σχέση με την παραγωγή πιστοποιητικών ταξινομήσεως σε χαρτί, πιστοποιητικών κυβερνήτη σκάφους, επικολλούμενων ταινιών για εξαρτησιογόνες ουσίες, προτύπων εντύπων ασφαλείας και αδειών μοτοποδηλάτων.

28. Η προσφυγή της Επιτροπής θα κριθεί βάσιμη, εάν και στον βαθμό που, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, υφίστανται ορισμένες απαιτήσεις για τη σύναψη των επίδικων συμβάσεων εκτυπώσεως (βλ., συναφώς, κατωτέρω τμήμα Α), τις οποίες δεν τήρησε η Αυστρία και από τις οποίες δεν μπορεί να παρεκκλίνει, επικαλούμενη ουσιώδη συμφέροντα εθνικής ασφαλείας (επ' αυτού, βλ., κατωτέρω, τμήμα Β).

29. Μόνο χάριν πληρότητας ας σημειωθεί ότι στην υπό κρίση περίπτωση δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της νομολογίας περί «οιονεί αυτεπιστασίας» (in house)¹⁴, δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν ασκεί πλέον επί του Staatsdruckerei έλεγχο ανάλογο με εκείνον που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες. Αντιθέτως, πρόκειται για επιχείρηση οργανωμένη κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, η οποία βρίσκεται εξ ολοκλήρου στην ιδιοκτησία ιδιωτών.

Α. Οι υποχρεώσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών από φορείς των κρατών μελών

30. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι οι επίδικες συμβάσεις εκτυπώσεως είναι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών σύμφωνα με τις ισχύουσες κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, η διαπίστωση αυτή προκύπτει για μεν το χρονικό διάστημα έως τις 31 Ιανουαρίου 2006 από το παράρτημα I Α, σημείο 15, της οδηγίας 92/50, για δε το μετέπειτα χρονικό διάστημα από το παράρτημα II Α, σημείο 15, της οδηγίας 2004/18, όπου αντιστοίχως οι «υπηρεσίες εκδόσεων και εκτυπώσεων, έναντι αμοιβής ή βάσει συμβάσεως» εντάσσονται στην κατηγορία των γνωστών ως κυρίων υπηρεσιών. Για τέτοιες υπηρεσίες, αμφότερες οι οδηγίες επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές λεπτομερείς απαιτήσεις όσον αφορά τις εφαρμοστέες διαδικασίες αναθέσεως.

¹⁴ Βλ. συναφώς, μεταξύ πολλών άλλων, αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50), της 8ης Απριλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, (C-337/05, EU:C:2008:203, σκέψη 36), και της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 31). Η εξαίρεση της «οιονεί αυτεπιστασίας» ισχύει τόσο στις περιπτώσεις οι οποίες καταλαμβάνονται από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις όσο και σε αυτές που κρίνονται με βάση μόνο τις βασικές ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς: αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, σκέψεις 60 έως 62), της 29ης Νοεμβρίου 2012, Econord (C-182/11 και C-183/11, EU:C:2012:758, σκέψη 26), και της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 24).

1. Η βάσει του παραγωγού δικαίου υποχρέωση διεξαγωγής διαδικασίας αναθέσεως για την εκτύπωση όλων των εγγράφων, με εξαίρεση τις άδειες πυροτεχνίας

31. Όλοι οι διάδικοι συμφωνούν ότι όλες οι εν λόγω συμβάσεις εκτυπώσεως, με εξαίρεση αυτές που αφορούν την παραγωγή αδειών πυροτεχνίας, ήταν αξίας άνω των καθοριζομένων με τις οδηγίες 92/50 και 2004/18 χρηματικών ορίων που ισχύουν για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών.

32. Επομένως –και με την επιφύλαξη του ζητήματος της προστασίας ουσιωδών συμφερόντων εθνικής ασφαλείας, το οποίο θα εξεταστεί αργότερα¹⁵– η υποχρέωση διεξαγωγής διαδικασίας αναθέσεως σύμφωνης με τις επιταγές του παραγωγού δικαίου της Ένωσης ίσχυε για όλες αυτές τις συμβάσεις. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, από το άρθρο 11, παράγραφος 1, από το άρθρο 8 και από το άρθρο 15, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το παράρτημα I Α, σημείο 15, της οδηγίας 92/50 ή από το άρθρο 20, σε συνδυασμό με το παράρτημα II Α, σημείο 15, της οδηγίας 2004/18.

2. Το ζήτημα της βάσει του πρωτογενούς δικαίου υποχρέωσης διασφάλισης ελάχιστου βαθμού δημοσιότητας για τη σύναψη της συμβάσεως εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας

33. Όσον αφορά αντιθέτως τη σύμβαση εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας, της οποίας η εκτιμώμενη αξία ανερχόταν μόνο σε 56 000 ευρώ και, επομένως, υπολείπεται σαφώς των ορίων των οδηγιών 92/50 και 2004/18, τα οποία ισχύουν για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, δεν υφίστατο κατά το παράγωγο δίκαιο καμία υποχρέωση διεξαγωγής διαδικασίας αναθέσεως.

34. Αυτό δεν σημαίνει βεβαίως ότι τέτοιου είδους δημόσιες συμβάσεις εκφεύγουν πλήρως του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, κατά πάγια νομολογία¹⁶, οι θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς –εν προκειμένω, η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (δηλαδή τα άρθρα 43 και 49 ΕΚ για τον πριν από την 1η Δεκεμβρίου 2009 χρόνο, καθώς και τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ από την 1η Δεκεμβρίου 2009)– και ιδίως η απορρέουσα από τις θεμελιώδεις ελευθερίες αυτές υποχρέωση διαφάνειας επιβάλλουν τη διασφάλιση επαρκούς βαθμού δημοσιότητας πριν από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών αξίας κατώτερης από το ισχύον χρηματικό όριο, εφόσον η σχετική σύμβαση εμφανίζει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

35. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, η Επιτροπή και η Αυστρία διαφωνούν για το αν η εν λόγω σύμβαση εκτυπώσεως αδεών πυροτεχνίας εμφάνιζε όντως βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

36. Όπως ορθώς τονίζει η Αυστρία, η μικρή αξία της συμβάσεως αποτελεί ένδειξη του ότι δεν υφίσταται βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον. Ασφαλώς, πρέπει να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η ύπαρξη ή μη βέβαιου διασυνοριακού ενδιαφέροντος δεν μπορεί να διαπιστώνεται με γνώμονα και μόνο την αξία της συμβάσεως. Αντιθέτως, είναι απαραίτητη μια συνολική εκτίμηση όλων των σχετικών περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως¹⁷. Κατ' εμέ, όμως, ούτε από μια τέτοια συνολική εκτίμηση προκύπτει στην προκειμένη περίπτωση η ύπαρξη βέβαιου διασυνοριακού ενδιαφέροντος.

37. Βεβαίως, η αγορά της παραγωγής μη υποκείμενων σε παραποίηση εγγράφων χαρακτηρίζεται γενικώς από υψηλό βαθμό εξειδικεύσεως και από την εφαρμογή διεθνών προτύπων. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο συμβάσεις μικρής αξίας που συνάπτει ένα κράτος μέλος να δημιουργούν έντονο διασυνοριακό συμφέρον και σε άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή

¹⁵ Βλ., συναφώς, σημεία 38 έως 67 των παρουσών προτάσεων.

¹⁶ Αποφάσεις της 7ης Δεκεμβρίου 2000, *Telaustria και Telefonadress* (C-324/98, EU:C:2000:669, σκέψεις 60 έως 62), της 18ης Ιουνίου 2002, *HI* (C-92/00, EU:C:2002:379, σκέψεις 42, 45 και 46), της 13ης Νοεμβρίου 2007, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας* (C-507/03, EU:C:2007:676, σκέψεις 29 έως 31), της 17ης Δεκεμβρίου 2015, *UNIS και Beaudout Père et Fils* (C-25/14 και C-26/14, EU:C:2015:821, σκέψεις 27, 38 και 39), και της 6ης Οκτωβρίου 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, σκέψη 19).

¹⁷ Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, σκέψη 20).

του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ). Η Επιτροπή, όμως, δεν ανέλυσε επαρκώς στην υπό κρίση περίπτωση κατά πόσον ειδικά οι συμβάσεις για την εκτύπωση αυστριακών αδειών πυροτεχνίας, οι οποίες, κατά τις μη αντικρουσθείσες δηλώσεις της Αυστρίας, παράγονται σε 400 τεμάχια ετησίως, με τιμή 35 ευρώ ανά τεμάχιο, εμφανίζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

38. Στο πλαίσιο αυτό, η μνημονεύομενη από την Επιτροπή περίπτωση ότι και διάφορα αλλοδαπά κράτη ανέθεταν στο Staatsdruckerei την παραγωγή θεωρήσεων και διαβατηρίων δεν έχει ιδιαίτερη σημασία. Πράγματι, σε αντίθεση με τις άδειες πυροτεχνίας, οι θεωρήσεις και τα διαβατήρια εκτυπώνονται σε σαφώς μεγαλύτερο αριθμό τεμαχίων και σύμφωνα με ενιαίες προδιαγραφές που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, το διασυνοριακό ενδιαφέρον για συμβάσεις εκτυπώσεως θεωρήσεων και διαβατηρίων είναι σαφώς μεγαλύτερο και δεν μπορεί να συγκριθεί με το ενδιαφέρον που εμφανίζουν οι συμβάσεις εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας.

39. Δεδομένων των ανωτέρω, τα προβαλλόμενα από την Επιτροπή στοιχεία δεν αποδεικνύουν σαφώς την ύπαρξη διασυνοριακού συμφέροντος για τη σύμβαση εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν ανταποκρίθηκε στο βάρος αποδείξεως¹⁸ που φέρει σχετικώς. Συνεπώς, δεν μπορεί εν προκειμένω να γίνει δεκτό ότι η Αυστρία ήταν, δυνάμει του πρωτογενούς του δικαίου της Ένωσης, υποχρεωμένη να διασφαλίσει έναν ελάχιστο βαθμό δημοσιότητας πριν από τη σύναψη της δημόσιας συμβάσεως εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας. Επομένως, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, η Αυστρία μπορούσε να αναθέσει απευθείας την εν λόγω σύμβαση στο Staatsdruckerei, χωρίς προηγουμένως να εξετάσει το ενδεχόμενο αναθέσεως των επίμαχων υπηρεσιών σε άλλες επιχειρήσεις.

B. Εξαιρέσεις από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης

40. Αναφορικά με το μέρος της προσφυγής της Επιτροπής, το οποίο δεν αφορά τις άδειες πυροτεχνίας, μένει πλέον να εκτιμηθεί αν και κατά πόσον ο αναμφίβολα ευαίσθητος χαρακτήρας των επίδικων συμβάσεων εκτυπώσεως παρέχει στην Αυστρία τη δυνατότητα να συνάψει τις συμβάσεις αυτές απευθείας με το Staatsdruckerei, κατά παρέκκλιση από τις αμέσως ανωτέρω εκτεθείσες υποχρεώσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης, χωρίς να εξετάσει καθ' οιονδήποτε τρόπο το ενδεχόμενο αναθέσεως των συμβάσεων αυτών σε άλλες επιχειρήσεις.

41. Η Αυστρία μνημονεύει, σε αυτή την αλληλουχία, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18. Η Αυστρία δεν επικαλείται συναφώς το άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 296, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΕΚ), ως προς το οποίο υπήρξε έντονη συζήτηση μεταξύ των διαδίκων. Τούτο διευκρινίστηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση¹⁹. Θεωρώ εντούτοις σκόπιμο να συμπεριληφθεί ακολούθως στην εξέταση το άρθρο 345, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, διότι όλες οι προμνησθείσες διατάξεις των σχετικών οδηγιών μπορούν εν τέλει να αναχθούν στη διάταξη αυτή με την οποία τελούν σε στενή σχέση.

1. Γενικές παρατηρήσεις

42. Το άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ διευκρινίζει, σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, ότι κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του. Σε αντίθεση με το στοιχείο β' της διατάξεως αυτής, το στοιχείο α', όπως προκύπτει από το γράμμα του, δεν περιορίζεται μόνο στους τομείς των όπλων, των πυρομαχικών και του πολεμικού υλικού, αλλά προστατεύει σε γενικό επίπεδο τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας των κρατών μελών και μπορεί, ως εκ τούτου, να τυγχάνει εφαρμογής και επί συμβάσεων προμήθειας μη στρατιωτικού υλικού, όπως είναι εν προκειμένω οι επίμαχες συμβάσεις

¹⁸ Για την υποχρέωση αποδείξεως που υπέχει η Επιτροπή, βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-507/03, EU:C:2007:676, σκέψη 32).

¹⁹ Μόνο σε σχέση με τις προηγουμένως αναλυθείσες άδειες πυροτεχνίας επικαλείται η Αυστρία το άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ.

εκτυπώσεως²⁰. Αν ένα κράτος μέλος αρνείται να προκηρύξει διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας συμβάσεως ή να λάβει άλλα μέτρα δημοσιότητας, στερεί εν τέλει το ενδιαφερόμενο κοινό από κρίσιμες πληροφορίες για την επικείμενη σύναψη συμβάσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποκλίνει, κατά την έννοια του άρθρου 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, από το καθήκον παροχής πληροφοριών που υπέχει, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε αυτόν τον τομέα.

43. Σε επίπεδο παραγώγου δικαίου, η εκφραζόμενη στο άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ δυνατότητα αποκλίσεως από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συγκεκριμενοποιείται, αφενός, με το άρθρο 13, στοιχείο α', της οδηγίας 2009/18 και, αφετέρου, με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50, καθώς και με το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18. Στις δύο τελευταίες οδηγίες ορίζεται αντιστοίχως, με πανομοιότυπη κατ' ουσία διατύπωση, ότι οι διατάξεις των οδηγιών αυτών δεν ισχύουν για δημόσιες συμβάσεις

- που χαρακτηρίζονται ως απόρρητες
- ή των οποίων η εκτέλεση πρέπει να συνοδεύεται από ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος,
- ή όταν το απαιτεί η προστασία των ουσιωδών συμφερόντων του κράτους αυτού.

44. Συναφώς, η Αυστρία επικαλείται μόνο τις δύο τελευταίες περιπτώσεις του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και του άρθρου 14 της οδηγίας 2004/18, και συγκεκριμένα ότι οι επίδικες συμβάσεις εκτυπώσεως πρέπει, κατά την άποψή της, να συνοδεύονται από ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας (δεύτερη περίπτωση) και ότι θίγεται η προστασία ουσιωδών συμφερόντων του κράτους (τρίτη περίπτωση). Αντιθέτως, η Αυστρία *δεν προβάλλει* ενδεχόμενη ανάγκη τηρήσεως του απορρήτου των συμβάσεων εκτυπώσεως (πρώτη περίπτωση).

45. Κατ' ουσίαν, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18 και το άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ απηχούν, στο σύνολό τους, την ίδια νομική εκτίμηση, και συγκεκριμένα ότι, για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων εθνικής ασφαλείας, τα κράτη μέλη επιτρέπεται να παρεκκλίνουν από τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει κανονικά το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, είναι σκόπιμο να εκτιμηθούν από κοινού όλες αυτές οι εξαιρέσεις, στο πλαίσιο δε αυτό η σχετική με το άρθρο 346, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ –ιδίως με το στοιχείο β'– πλούσια νομολογία μπορεί να αποτελέσει κατευθυντήρια γραμμή και για την κατανόηση του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και του άρθρου 14 της οδηγίας 2004/18.

2. Το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών σε σχέση με τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας τους

46. Όσον αφορά τα ουσιώδη συμφέροντα εθνικής ασφαλείας, πρόκειται για έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται αυτοτελώς. Η έννοια αυτή περιλαμβάνει τόσο την εξωτερική ασφάλεια όσο και την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών²¹.

²⁰ Βλ., υπ' αυτή την έννοια, τη ρητή εκτίμηση της Επιτροπής στην ερμηνευτική ανακοίνωση της 7ης Δεκεμβρίου 2006, για την εφαρμογή του άρθρου 296 της Συνθήκης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών που αφορούν την άμυνα (COM/2006/779 τελικό, στο εξής επίσης: ανακοίνωση του 2006). Κατ' αυτή, το άρθρο 296, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ (σήμερα άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ), «υπερβαίνει τα όρια της άμυνας, έχοντας γενικά ως στόχο την προστασία των πληροφοριών τις οποίες τα κράτη μέλη δεν μπορούν να κοινοποιήσουν σε κανένα χωρίς να υπονομεύσουν τα ζωτικά τους συμφέροντα ασφαλείας» (μέρος 1 της ανακοινώσεως). Προς μια παρόμοια κατεύθυνση φαίνεται επίσης να τείνει και ο γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer με τις προτάσεις του στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Φινλανδίας κ.λπ. (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 και C-239/06, EU:C:2009:67, σημείο 106).

²¹ Αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, σκέψη 17), και της 11ης Ιανουαρίου 2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, σκέψη 17). Με το ίδιο πνεύμα, αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1984, Campus Oil κ.λπ. (72/83, EU:C:1984:256, σκέψεις 34 έως 36), της 4ης Οκτωβρίου 1991, Richardt και «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, EU:C:1991:376, σκέψη 22), και της 15ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Δανίας (C-461/05, EU:C:2009:783, σκέψη 51, πρώτη περίοδος).

47. Γίνεται γενικώς δεκτό ότι για τον ορισμό των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε κράτος μέλος ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως²², όπως εξάλλου προκύπτει από τη χρήση της φράσεως «που θεωρεί» στο άρθρο 346, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

48. Πάντως, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφαλείας δεν μπορούν να ερμηνευθούν ως εξουσιοδότηση προς τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν, στηριζόμενα απλώς και μόνο στα συμφέροντα αυτά, από τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης²³. Αντιθέτως, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να εκθέτει τεκμηριωμένα ποια ακριβώς συμφέροντα της εθνικής ασφαλείας του θίγονται και κατά πόσον η τήρηση ορισμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από δίκαιο της Ένωσης αντιβαίνει κατά τρόπο συγκεκριμένο προς τα συμφέροντα ασφαλείας αυτά.

49. Στην υπό κρίση υπόθεση, ορθώς η Αυστρία υποστηρίζει ότι η έκδοση των εν λόγω επισήμων εγγράφων συνδέεται με θεμελιώδεις λειτουργίες του κράτους²⁴. Παραδείγματος χάριν, τα διαβατήρια και οι ταυτότητες καθιστούν δυνατή την απόδειξη της ταυτότητας, της ιθαγένειας και της ηλικίας των προσώπων. Από πρακτικής απόψεως, η επίδειξη τέτοιων εγγράφων διασφαλίζει κυρίως το δικαίωμα του κατόχου τους να συμμετέχει σε εκλογές, την ελευθερία του να ταξιδεύει, να διαμένει και να σπουδάζει σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε άλλα συμβαλλόμενα κράτη του ΕΟΧ ή να επιδίδεται εκεί σε βιοποριστική δραστηριότητα. Η άδεια οδήγησης παρέχει πληροφόρηση για το δικαίωμα του κατόχου της να οδηγεί αυτοκίνητα οχήματα και, επομένως, να μετέχει ενεργά στην οδική κυκλοφορία· υπό ορισμένες δε περιστάσεις μπορεί να αναγνωρίζεται ως αποδεικτικό ταυτότητας.

50. Όπως ορθώς τονίζει η Αυστρία, κατά την εκτύπωση των εγγράφων αυτών καθώς και παρόμοιων εγγράφων, πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε, πρώτον, να διασφαλίζεται η γνησιότητα και η ασφάλειά τους από παραποιήσεις, δεύτερον, τα προληπτικά μέτρα ασφαλείας για την παραγωγή τους να μην περιέρχονται σε γνώση αναρμοδίων προσώπων, τρίτον, να εξασφαλίζεται σε σταθερή βάση ο εφοδιασμός των κρατικών υπηρεσιών με τα σχετικά έγγραφα και, τέταρτον, να εξασφαλίζεται υψηλός βαθμός προστασίας για τα προσωπικά δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία κατά την παραγωγή των εγγράφων αυτών.

51. Ακόμη και αν γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής, η οποία διατηρεί αμφιβολίες ειδικά ως προς το κατά πόσον η τελευταία αυτή πτυχή της προστασίας των προσωπικών δεδομένων μπορεί να θεωρηθεί ως ζήτημα εθνικής ασφαλείας²⁵, είναι πάντως αναντίρρητο ότι, εν πάση περιπτώσει, οι άλλες μνημονευθείσες πτυχές – γνησιότητα και ασφάλεια από παραποίηση επισήμων εγγράφων, προστασία των προληπτικών μέτρων για την παραγωγή τους και εγγύηση της ασφάλειας εφοδιασμού – είναι δυνατόν να συνδέονται με ουσιώδη συμφέροντα εθνικής ασφάλειας.

22 Απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Fioschi munizioni κατά Επιτροπής (T-26/01, EU:T:2003:248, σκέψη 58). Ομοίως η ανακοίνωση του 2006 (παρεθεθείσα στην υποσημείωση 17), κατά την οποία το άρθρο 296 ΕΚ (νυν άρθρο 346 ΣΛΕΕ) παρέχει στα κράτη μέλη «ευρεία διακριτική ευχέρεια» να αποφασίζουν πώς θα προστατεύουν τα ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας τους (μέρος 4 της ανακοινώσεως), και «(τ)α κράτη μέλη έχουν το προνόμιο να καθορίζουν τα ζωτικά τους συμφέροντα ασφαλείας» (μέρος 5 της ανακοινώσεως).

23 Αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-414/97, EU:C:1999:417, σκέψεις 22 και 24), της 15ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C-284/05, EU:C:2009:778, σκέψη 47), της 7ης Ιουνίου 2012, Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 35), και της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, σκέψη 34).

24 Παρόμοιες είναι οι εκτιμήσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria κ.λπ. (C-44/96, EU:C:1998:4, σκέψη 24), για τα καθήκοντα που αναλαμβάνει το Staatsdruckerei.

25 Η Επιτροπή τονίζει ότι η προστασία δεδομένων αποτελεί μέν αγαθό του γενικού συμφέροντος, όχι όμως ζήτημα της εθνικής ασφάλειας.

52. Επομένως, η Αυστρία δύναται καταρχήν να επικαλεσθεί ουσιώδη συμφέροντα της εθνικής ασφαλείας της και τα απαραίτητα για την προστασία τους μέτρα, όπως αυτά μνημονεύονται στο άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και στο άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18. Καταλυτικό όμως για την επίλυση της υπό κρίση περιπτώσεως είναι το ζήτημα αν τα συμφέροντα και τα μέτρα ασφαλείας αυτά είναι ικανά να δικαιολογήσουν την πλήρη εξαίρεση από τις ισχύουσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό το ζήτημα στρέφομαι τώρα.

3. Ο εξαιρετικός χαρακτήρας των μέτρων που αποσκοπούν στην προστασία των ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφαλείας και η αρχή της αναλογικότητας

53. Το άρθρο 346, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι παρέχει τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, οι οποίες είναι πρωταρχικής σημασίας στο σύστημα των Συνθηκών, αποτελεί διάταξη που εισάγει εξαίρεση και πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά²⁶. Το ίδιο ισχύει για το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 και για το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/18, που προβλέπουν εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων και, κατ' επέκταση, εξαίρεση επίσης από τις θεμελιώδεις ελευθερίες των Συνθηκών²⁷.

54. Κατά την εφαρμογή των εξαιρετικών αυτών διατάξεων, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, έστω και αν διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως σε ζητήματα ασφαλείας, δεν είναι πλήρως ελεύθερο, αλλά υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος υποχρεούται να αποδείξει ότι τα λαμβανόμενα από αυτό μέτρα είναι *αναγκαία* για τη διαφύλαξη των ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφαλείας του²⁸. Επομένως, τα μέτρα του οικείου κράτους μέλους υπόκεινται εν τέλει υποχρεωτικά σε έλεγχο αναλογικότητας.

55. Εν προκειμένω, η Αυστρία προβάλλει κατ' ουσία τρία επιχειρήματα για να εξηγήσει γιατί η απευθείας ανάθεση των επίδικων συμβάσεων εκτυπώσεως στο Staatsdruckerei είναι δικαιολογημένη. Κατ' αυτήν, πρώτον, η διαφύλαξη των ουσιωδών συμφερόντων εθνικής ασφαλείας απαιτεί οι συμβάσεις εκτυπώσεως να εκτελούνται κεντρικά, μέσω αναθέσεως σε μία μόνο επιχείρηση, δεύτερον, είναι αναγκαία η διενέργεια αποτελεσματικών διοικητικών ελέγχων κατά την εκτέλεση συνδεόμενων με την εθνική ασφάλεια συμβάσεων εκτυπώσεως και, τρίτον, ο ανάδοχος πρέπει, ως επιχειρηματικός φορέας, να είναι αξιόπιστος. Όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν ευσταθεί εν προκειμένω, στο πλαίσιο εγγύτερου ελέγχου.

α) Επί της αναγκαιότητας οι συμβάσεις εκτυπώσεως να εκτελούνται κεντρικά

56. Κατά πρώτον, η Αυστρία επικαλείται την αναγκαιότητα οι επίδικες συμβάσεις εκτυπώσεως να εκτελούνται κεντρικά, από μία και μόνο επιχείρηση. Κατά τον τρόπο αυτό, διευκολύνεται ο έλεγχος των αυστριακών αρχών επί της νομότυπης εκτελέσεως των συμβάσεων, τηρουμένων των απαραίτητων προληπτικών μέτρων διαφύλαξεως του απορρήτου και ασφαλείας. Επιπλέον, μειώνεται ο κίνδυνος να λαμβάνουν γνώση αναρμόδια πρόσωπα των προληπτικών αυτών μέτρων ασφαλείας ή να περιέρχεται ευαίσθητο υλικό (π.χ. έντυπα για διαβατήρια ή τίτλοι διαμονής) σε χέρια αναρμόδιων προσώπων.

26 Αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C-284/05, EU:C:2009:778, σκέψη 48) και Επιτροπή κατά Δανίας (C-461/05, EU:C:2009:783, σκέψη 52), καθώς και της 7ης Ιουνίου 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 35).

27 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 35), σε σχέση με το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18.

28 Αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-414/97, EU:C:1999:417, σκέψεις 22 και 24), της 15ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C-284/05, EU:C:2009:778, σκέψεις 48 και 49), της 8ης Απριλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-337/05, EU:C:2008:203, ιδίως σκέψη 53), της 2ας Οκτωβρίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-157/06, EU:C:2008:530, σκέψη 31), και της 7ης Ιουνίου 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 45). Βλ. ομοίως την ανακοίνωση του 2006 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, μέρος 5), κατά την οποία πρέπει να εκτίθεται γιατί η μη εφαρμογή διατάξεων περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων στην ειδική περίπτωση είναι *αναγκαία* για την προστασία ενός ουσιώδους συμφέροντος ασφαλείας.

57. Βεβαίως, δεν αποκλείεται, σε περίπτωση όπως η υπό κρίση, η εκτέλεση της συμβάσεως από μία και μόνο επιχείρηση να συμβάλει, για τους λόγους που μνημονεύει η Αυστρία, στην προστασία ουσιωδών συμφερόντων εθνικής ασφαλείας – και ενδεχομένως επίσης στην προστασία δεδομένων. Πάντως, το επιχείρημα περί κεντρικής εκτελέσεως είναι, σε τελική ανάλυση, ικανό να εξηγήσει μόνο για ποιον λόγο η εκτέλεση των επίμαχων συμβάσεων εκτυπώσεως ανατίθεται *πάντοτε σε μία μόνο επιχείρηση* (και όχι σε περισσότερες συγχρόνως). Αντιθέτως, το επιχείρημα αυτό δεν είναι δυνατόν να εξηγήσει πειστικά γιατί η προστασία ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφαλείας καθιστά αναγκαία την ανάθεση των επίμαχων συμβάσεων *στην ίδια πάντα επιχείρηση* – και συγκεκριμένα στο Staatsdruckerei.

58. Ομοίως, από το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 2252/2004, το οποίο επίσης μνημονεύει η Αυστρία, δεν προκύπτει διαφορετικό συμπέρασμα. Βεβαίως, αληθεύει ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ορίσουν *έναν αρμόδιο φορέα* για την εκτύπωση διαβατηρίων και ταξιδιωτικών εγγράφων. Η διάταξη αυτή σιωπά πάντως ως προς τον τρόπο της επιλογής του αρμόδιου φορέα αυτού από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, ουδόλως αποκλείει τη διεξαγωγή διαδικασίας αναθέσεως σύμφωνης προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται επίσης από την όλη αλληλουχία στην οποία εντάσσεται η εν λόγω διάταξη. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική του σκέψη 4, ο κανονισμός 2252/2004 περιορίζεται πράγματι στην εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, ενώ αντιθέτως ο καθορισμός των αρμόδιων αρχών και φορέων από τα κράτη μέλη τελεί ρητώς υπό την επιφύλαξη των τυχόν εφαρμοστέων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Σε αυτές ακριβώς τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, την υποχρέωση τηρήσεως των οποίων δεν θίγει ο κανονισμός 2252/2004, ανήκει ιδίως το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτό προκύπτει από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, καθώς και από τις οδηγίες 92/50 και 2004/18.

β) Επί της αναγκαιότητας αποτελεσματικών διοικητικών ελέγχων

59. Κατά δεύτερον, η Αυστρία υπογραμμίζει τη σημασία αποτελεσματικών διοικητικών ελέγχων σε σχέση με την παραγωγή των εν λόγω εγγράφων. Κατ' αυτήν, πρόκειται για έναν επιπλέον λόγο που δικαιολογεί την ανάθεση των επίμαχων συμβάσεων εκτυπώσεως στο Staatsdruckerei.

60. Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ο ευαίσθητος χαρακτήρας των συμβάσεων εκτυπώσεως αυτών μπορεί αναμφίβολα να καταστήσει αναγκαία τη διενέργεια αυστηρών και μάλιστα αιφνίδιων διοικητικών ελέγχων επί της επιφορτισμένης με την εκτέλεση επιχειρήσεως. Στο πλαίσιο αυτό πάντως, η Αυστρία μπορεί να λαμβάνει μόνο τα μέτρα που είναι πράγματι αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων αυτών. Η εφαρμογή πρακτικής που θα είχε ως αποτέλεσμα τον εκ των προτέρων αποκλεισμό από τη δυνατότητα συνάψεως συμβάσεως όλων των άλλων δυνητικών προσφερόντων πλην του Staatsdruckerei βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του θεμιτού σκοπού που συνίσταται στη διενέργεια αποτελεσματικών ελέγχων.

61. Η Αυστρία αντιτείνει ότι, κατά το ισχύον νομικό καθεστώς –και συγκεκριμένα κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, του Staatsdruckereigesetz του 1996– οι αρχές της διαθέτουν εξουσίες ελέγχου *διοικητικής φύσεως* μόνον έναντι του Staatsdruckerei, όχι όμως έναντι άλλων επιχειρήσεων. Ειδικότερα, σε περίπτωση που ανακύψει ορισμένο ζήτημα, οι αυστριακές αρχές δεν δύνανται να λάβουν έναντι αλλοδαπών επιχειρήσεων μέτρα διοικητικής φύσεως, αλλά το πολύ να προβούν σε ενέργειες με βάση το αστικό δίκαιο.

62. Η αντίρρηση αυτή δεν είναι όμως πειστική. Βεβαίως, δεν αμφισβητείται ότι η προστασία ουσιωδών συμφερόντων εθνικής ασφαλείας είναι δυνατόν να καταστήσει αναγκαία ειδικά την άσκηση εξουσιών ελέγχου διοικητικής φύσεως, δεδομένου ότι τέτοιες εξουσίες είναι αποτελεσματικότερες από δικαιώματα ελέγχου αστικής αμιγώς φύσεως που έχουν προβλεφθεί σε ορισμένη σύμβαση. Το στοιχείο όμως αυτό δεν αποτελεί αφ' εαυτού λόγο για να μην ληφθούν καθόλου υπόψη οι ισχύουσες επιταγές του δικαίου της Ένωσης περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων και να προκρίνεται, σε μόνιμη βάση, εκ των προτέρων *μία συγκεκριμένη επιχείρηση* –το Staatsdruckerei– ως ανάδοχος.

63. Αντιθέτως, εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος –εν προκειμένω στην Αυστρία– να μεριμνά για την κατά το δυνατόν αποτελεσματικότερη εξισορρόπηση μεταξύ των αναγκών του για διενέργεια ελέγχων, τις οποίες υπαγορεύει η προστασία της εθνικής ασφαλείας, αφενός, και των υποχρεώσεών του που απορρέουν από το δικαίο της Ένωσης, αφετέρου. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν κάλλιστα δυνατή η λήψη μέτρων λιγότερο επαχθών από απόψεως δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, που να παρέχουν τη δυνατότητα και σε άλλες επιχειρήσεις πλην του Staatsdruckerei να εκδηλώσουν ενδιαφέρον για τις επίδικες συμβάσεις εκτυπώσεως. Συγκεκριμένα,

- αντί να αποκλείσει πλήρως από την ανάθεση των επίμαχων συμβάσεων επιχειρήσεις με έδρα σε άλλα συμβαλλόμενα κράτη του ΕΟΧ, η Αυστρία θα μπορούσε εν ανάγκη να επιβάλει συγκεκριμένους όρους σε όλους τους ενδιαφερομένους, και ειδικότερα, ότι, σε περίπτωση κατακυρώσεως, οι εν λόγω συμβάσεις εκτυπώσεως θα πρέπει να εκτελεστούν εξ ολοκλήρου σε εγκατάσταση στην ημεδαπή²⁹, ότι τα προσωπικά δεδομένα που θα συλλεγούν στο πλαίσιο της εκτελέσεως θα πρέπει να υποβληθούν σε επεξεργασία αποκλειστικά στην ημεδαπή, καθώς και ότι δεν θα επιτρέπεται η μεταφορά τέτοιων δεδομένων ή σχετικών με την ασφάλεια πληροφοριών μέσω αλλοδαπών συστημάτων διαβίβασεως ή μέσω αλλοδαπών εξυπηρετητών ή η προώθησή τους σε μονάδες της επιχειρήσεως που βρίσκονται στην αλλοδαπή ή σε αλλοδαπές αρχές.
- Επιπλέον, αντί να προβλέπει εξουσίες ελέγχου διοικητικής φύσεως, όπως είναι οι εξουσίες του άρθρου 6, παράγραφος 3, του Staatsdruckereigesetz του 1996, μόνο έναντι του Staatsdruckerei, ο αυστριακός νομοθέτης θα μπορούσε να παράσχει γενικώς την εξουσία στις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες να διενεργούν τέτοιους ελέγχους έναντι όλων των επιχειρήσεων που διαθέτουν εγκαταστάσεις στην ημεδαπή, όταν αυτές εκτελούν εκεί συμβάσεις εκτυπώσεως που συνδέονται με την εθνική ασφάλεια.

γ) *Επί της αναγκαιότητας να είναι αξιόπιστος ο ανάδοχος*

64. Τρίτον και τελευταίο, η Αυστρία υποστηρίζει ότι οι επίδικες συμβάσεις εκτυπώσεως ανατέθηκαν ειδικά στο Staatsdruckerei, διότι μεταξύ της επιχειρήσεως αυτής και των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών υφίσταται ιδιαίτερη σχέση εμπιστοσύνης,

65. Είναι αληθές ότι ο σκοπός της προστασίας ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας ενός κράτους μέλους είναι δυνατόν να καταστήσει αναγκαίο τον περιορισμό των επιχειρήσεων των οποίων η υποψηφιότητα θα ληφθεί υπόψη για τη σύναψη ορισμένης δημόσιας συμβάσεως σε εκείνες μόνο τις επιχειρήσεις που χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερος αξιόπιστες και έμπιστες.

²⁹ Μια τέτοια απαίτηση εγκαταστάσεως στην ημεδαπή συνιστά μεν de facto άρνηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, εντούτοις όμως μπορούν τα κράτη μέλη, όλως κατ' εξαίρεση, να θέτουν μια τέτοια απαίτηση, εάν αποδεικνύουν ότι αυτό είναι απαραίτητο για τους αναγκαίους ελέγχους των αρχών (βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 205/84, EU:C:1986:463, σκέψη 52, σε συνδυασμό με τη σκέψη 54, τελευταία περίοδος).

66. Εντούτοις, θα ήταν αντίθετος προς τις θεμελιακές εκτιμήσεις στις οποίες εδράζεται η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς γενικώς και το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ειδικότερα³⁰, ο σχεδόν αυτόματος χαρακτηρισμός, από ένα κράτος μέλος, μίας μόνον επιχειρήσεως –και μάλιστα του κατά το παρελθόν κρατικώς ελεγχόμενου και νυν ιδιωτικοποιημένου «ιστορικού» παρόχου υπηρεσιών σε ένα συγκεκριμένο τομέα–, ως ιδιαίτερα αξιόπιστης και έμπιστης, βάσει της αντιλήψεως «γνωστή και δοκιμασμένη», με συνέπεια να αποκλείεται εκ των προτέρων ή, εν πάση περιπτώσει, να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αξιοπιστία και το κύρος όλων των υπόλοιπων επιχειρήσεων.

67. Τη διαπίστωση αυτή ενισχύει η σύγκριση με τις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν τους τομείς της άμυνας και της πολιτικής ασφαλείας, οι οποίες επίσης έχουν όλως ευαίσθητο αντικείμενο, πλην όμως πρέπει κατά κανόνα να συνάπτονται κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού σύμφωνα με τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης³¹. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η αναγκαιότητα να προβλεφθεί υποχρέωση τήρησης της εμπιστευτικότητας ουδόλως εμποδίζει τη διοργάνωση διαγωνισμού για τη σύναψη ορισμένης συμβάσεως³². Οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές επαρκές περιθώριο δράσεως για τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών μέτρων ασφαλείας και εμπιστευτικότητας σε ευαίσθητους τομείς, τόσο κατά τη διαδικασία μέχρι την επιλογή του κατάλληλου αναδόχου όσο και αργότερα, κατά το στάδιο εκτέλεσης της συμβάσεως.

68. Επομένως, τίποτε δεν εμποδίζει την αναθέτουσα αρχή να ορίζει υψηλές απαιτήσεις ως προς την καταλληλότητα και την αξιοπιστία του αναδόχου στο πλαίσιο της συνάψεως ευαίσθητων δημοσίων συμβάσεων, όπως των επίδικων συμβάσεων παραγωγής επίσημων εγγράφων, να διαμορφώνει αντιστοίχως τους όρους του διαγωνισμού και τους όρους των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών, καθώς και να απαιτεί από τους διαγωνιζόμενους τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία. Επιπλέον, επιτρέπεται να επιβάλλονται στους αναδόχους όροι για την εκτέλεση των συμβάσεων εκτυπώσεως, οι οποίοι μπορούν ιδίως να αφορούν την προστασία των δεδομένων, την τήρηση του απορρήτου και τη λήψη προληπτικών μέτρων ασφαλείας, καθώς και τη διενέργεια διοικητικών ελέγχων που θα πρέπει οι ανάδοχοι αυτοί να υποστούν, συμπεριλαμβανομένων των συνδεδεμένων με την ασφάλεια ελέγχων οι οποίοι αφορούν όλους τους μετέχοντες στην εκτέλεση της συμβάσεως συνεργάτες. Εντούτοις, τέτοιου είδους όροι δεν αρκούν για τον χαρακτηρισμό μιας συμβάσεως εκτυπώσεως επίσημων εγγράφων ως συμβάσεως *intuitu personae*, η οποία επιβάλλεται να εκτελεστεί από ένα απολύτως συγκεκριμένο πρόσωπο.

69. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Αυστρία επισήμανε επίσης ότι οι αλλοδαπές επιχειρήσεις δεν δύνανται να αποφύγουν εντελώς την επέμβαση των αρχών της αντίστοιχης χώρας καταγωγής τους και μάλιστα είναι εν μέρει υποχρεωμένες να συνεργάζονται με τις υπηρεσίες πληροφοριών των χωρών αυτών, ακόμη και όταν εκτελούν συμβάσεις εντός εγκαταστάσεως που βρίσκεται στην ημεδαπή. Επομένως, κατά την Αυστρία, τέτοιες επιχειρήσεις δεν είναι δυνατόν να αναλάβουν την εκτέλεση συμβάσεων εκτυπώσεως, όπως είναι οι επίδικες.

30 Κατά πάγια νομολογία, ο κύριος σκοπός των διατάξεων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έγκειται στην υλοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στο άνοιγμα στον ανόθευτο ανταγωνισμό εντός όλων των κρατών μελών. Βλ., αντί πολλών άλλων, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Μηχανική (C-213/07, EU:C:2008:731, σκέψεις 39 και 53), και της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 28).

31 Βλ., συναφώς, άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18, καθώς και, γενικώς, οδηγία 2009/81.

32 Αποφάσεις της 8ης Απριλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-337/05, EU:C:2008:203, σκέψη 52), και της 2ας Οκτωβρίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-157/06, EU:C:2008:530, σκέψη 30). Με το ίδιο πνεύμα, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2012, *Insinöritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 45, στο τέλος).

70. Όπως εξέθεσα σε άλλη υπόθεση³³, η βούληση κράτους μέλους να μην αποκαλύψει ευθέως συνδεδεμένες με την ασφάλειά του πληροφορίες σε αλλοδαπές ή ελεγχόμενες από αλλοδαπούς επιχειρήσεις, ιδίως όταν πρόκειται για επιχειρήσεις ή για πρόσωπα από τρίτες χώρες, είναι πράγματι δυνατόν να δικαιολογεί ορισμένες αποκλίσεις από την εφαρμογή των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Επίσης, είναι θεμιτό ορισμένο κράτος μέλος να μην επιθυμεί να εξαρτάται από τρίτες χώρες ή από επιχειρήσεις τρίτων χωρών, όσον αφορά τον εφοδιασμό του με ευαίσθητα προϊόντα.

71. Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, ένα μέτρο κρίνεται κατάλληλο να διασφαλίσει την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον αν πράγματι αποβλέπει στην επίτευξή του κατά τρόπο συνεκτικό και συστηματικό³⁴. Στην προκειμένη περίπτωση, δεν προκύπτει ότι η Αυστρία έλαβε οποιοδήποτε προληπτικό μέτρο που θα μπορούσε αποτελεσματικά να εμποδίσει τα ενδεχόμενο να τεθεί το Staatsdruckerei υπό τον έλεγχο αλλοδαπών μετόχων ή να καταστεί θυγατρική αλλοδαπού νομικού προσώπου. Το αυστριακό Δημόσιο δεν διατήρησε συγκεκριμένα δικαιώματα επί του Staatsdruckerei, στηριζόμενα σε εκτιμήσεις που αφορούν την πολιτική ασφαλείας, υπό τη μορφή ειδικής μετοχής, γνωστής ως «golden share»³⁵, ούτε προέβλεψε περιορισμούς για την εκποίηση εταιρικών μεριδίων του Staatsdruckerei, αναγόμενους σε λόγους σχετικούς με την πολιτική ασφαλείας.

72. Υπ' αυτές τις συνθήκες, η κατηγορηματική άρνηση της Αυστρίας να εξετάσει το ενδεχόμενο αναθέσεως των επίμαχων συμβάσεων σε επιχειρήσεις πλην του «ιστορικού» παρόχου υπηρεσιών –επιχειρήσεις προερχόμενες από την Αυστρία ή από άλλα συμβαλλόμενα κράτη του ΕΟΧ– δεν στηρίζεται σε κανένα δικαιολογητικό λόγο αναγόμενο σε εκτιμήσεις που συνδέονται με την ασφάλεια.

Γ. Σύνοψη

73. Συνοψίζοντας, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει εν τέλει να απορριφθεί, κατά το μέρος που αφορά τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως εκτυπώσεως αδειών πυροτεχνίας. Αντιθέτως, πρέπει να γίνει εξ ολοκλήρου δεκτή ως προς όλα τα λοιπά αιτήματα και να διαπιστωθεί ότι η Αυστρία παρέβη τις υποχρεώσεις της από τη Συνθήκη, όπως της προσάπτει η Επιτροπή.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

74. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση μερικής ήττας, όπως εν προκειμένω, κάθε διάδικος φέρει καταρχήν τα δικαστικά έξοδά του. Πάντως, δυνάμει της δεύτερης περιόδου της ίδιας διατάξεως, 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.

75. Σύμφωνα με την προτεινόμενη λύση, η Επιτροπή είναι νικήσας διάδικος ως επί το πλείστον, ενώ τα επιχειρήματα της Αυστρίας ευδοκίμουν μόνο ως προς ένα μικρό μέρος του αντικειμένου της διαφοράς –και συγκεκριμένα όσον αφορά τις άδειες πυροτεχνίας. Με αυτά τα δεδομένα, προσήκει, κατά τη γνώμη μου, να υποχρεωθεί η Αυστρία, πέραν των δικαστικών εξόδων της, να φέρει και τα τρία τέταρτα των εξόδων της Επιτροπής, ενώ η Επιτροπή πρέπει να φέρει το ένα τέταρτο των δικών της δικαστικών εξόδων.

33 Βλ., συναφώς, προτάσεις μου στην υπόθεση *Insinöritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:26, σημείο 66).

34 Αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2009, *Hartlauer* (C-169/07, EU:C:2009:141, σκέψη 55), της 17ης Νοεμβρίου 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri* (C-169/08, EU:C:2009:709, σκέψη 42), και της 13ης Ιουλίου 2016, *Röpperl* (C-187/15, EU:C:2016:550, σκέψη 33). Αυτή η σχετική με τις θεμελιώδεις ελευθερίες νομολογία πρέπει επίσης να ισχύει για τις διατάξεις παραγώγου δικαίου για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ιδίως διότι αυτές εξυπηρετούν την υλοποίηση των θεμελιωδών ελευθεριών (βλ. σχετικά και προτάσεις μου στην υπόθεση *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:250, σημείο 66 με υποσημείωση 46).

35 Βλ. σχετικά, για παράδειγμα, απόφαση της 4ης Ιουνίου 2002, *Επιτροπή κατά Βελγίου* (C-503/99, EU:C:2002:328).

VII. Πρόταση

76. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Η Δημοκρατία της Αυστρίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ,
 - αφενός, διότι διατήρησε σε ισχύ διατάξεις, όπως αυτή του άρθρου 2, παράγραφος 3, του Staatsdruckereigesetz του 1996, από τις οποίες προκύπτει υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να αναθέτουν συμβάσεις εκτύπωσης για την παραγωγή συγκεκριμένων επισήμων εγγράφων στο Österreichische Staatsdruckerei GmbH, και
 - αφετέρου, διότι ανέθεσε απευθείας στην επιχείρηση αυτή, χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή διαδικασίας διαγωνισμού, συγκεκριμένες συμβάσεις υπηρεσιών για την παραγωγή ψηφιακών διαβατηρίων, προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων, τίτλων διαμονής, δελτίων ταυτότητας, αδειών οδηγήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας και πιστοποιητικών ταξινομήσεως σε σχήμα πιστωτικής κάρτας.
- 2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.
- 3) Η Δημοκρατία της Αυστρίας φέρει τα δικαστικά της έξοδα, καθώς και τα τρία τέταρτα των δικαστικών εξόδων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει το ένα τέταρτο των δικαστικών εξόδων της.

i — Στα σημεία 1, 16 έως 19, 23, 24, 27, 56 και 76 του παρόντος κειμένου έγινε τροποποίηση γλωσσικής φύσεως μετά την αρχική ανάρτησή του στην ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας.