

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 7ης Οκτωβρίου 2004 (1)

Οδηγία 93/37/ΕΟΚ – Συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων – Σύναψη συμβάσεων
– Δικαίωμα της αναθέτουσας αρχής να επιλέξει μεταξύ του κριτηρίου της
χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς»

Στην υπόθεση C-247/02

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου
234 ΕΚ, την οποία υπέβαλε το Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Ιταλία), με απόφαση της 26ης Ιουνίου 2002, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις
8 Ιουλίου 2002, στο πλαίσιο της δίκης

Sintesi SpA

κατά

Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici,

παρισταμένου του:

Ingg. Provera e Carrassi SpA,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, J.-P. Puissochet, R.
Schintgen (εισηγητή), F. Macken και N. Colneric, δικαστές,
γενική εισαγγελέας: C. Stix-Hackl

γραμματέας: Mónica Azarmendi, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

κατόπιν της έγγραφης διαδικασίας και της συζητήσεως στο ακροατήριο, της 19ης
Μαΐου 2004,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

–

για τη Sintesi SpA, οι G. Gaia, V. Salvadori και N. Aicardi, avvocati,

–

για την Ingg. Provera e Carrassi SpA, η M. Wongher, avvocatessa,

–

για την Ιταλική Κυβέρνηση, ο I. M. Braguglia, επικουρούμενος από τον M. Fiorilli,
avvocato dello Stato,

–

για την Ελληνική Κυβέρνηση, οι Σ. Σπυρόπουλος και Δ. Καλόγηρος, καθώς και η Δ.
Τσαγκαράκη,

–

για την Αυστριακή Κυβέρνηση, ο M. Fruhmann,

–

για την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι K. Wiedner, R. Amorosi και A.
Aresu,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, ο οποίος ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη
συνεδρίαση της 1ης Ιουλίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1

Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 30,
παράγραφος 1, της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993,
περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ
L 199, σ. 54, στο εξής: οδηγία).

2 Η αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Sintesi SpA (στο εξής: Sintesi) και της Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (υπηρεσίας εποπτείας των δημοσίων έργων, στο εξής: υπηρεσία), για τη σύναψη συμβάσεως κατασκευής δημοσίου έργου κατόπιν κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

3 Σύμφωνα με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, «[...] η ταυτόχρονη πραγματοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών όσον αφορά τις συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων που συνάπτονται εντός των κρατών μελών για λογαριασμό του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου περιλαμβάνει όχι μόνον την κατάργηση των περιορισμών, αλλά επίσης τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών ως προς τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων».

4 Το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει:
«Τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τα δημόσια έργα είναι τα ακόλουθα:

- α)
είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή·
- β)
είτε, αν η ανάθεση γίνεται στον υποβάλλοντα την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, διάφορα κριτήρια, ανάλογα με το αντικείμενο της οικείας σύμβασεως: π.χ. η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, τα έξοδα λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η τεχνική αξία».

Η εθνική νομοθεσία

5 Το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας μεταφέρθηκε στο ιταλικό δίκαιο με το άρθρο 21 του νόμου 109, της 11ης Φεβρουαρίου 1994 (GURI αριθ. 41, της 19ης Φεβρουαρίου 1994, σ. 5, στο εξής: νόμος 109/1994), ο οποίος αποτελεί τον νόμο πλαίσιο περί δημοσίων έργων στην Ιταλία.

6 Ως είχε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης το άρθρο 21, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου 109/1994 ορίζει:

«Κριτήρια αναθέσεως της κατασκευής του έργου – Αναθέτουσες αρχές

1. Οι συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων συνάπτονται κατόπιν ανοιχτής ή κλειστής διαδικασίας με το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, σε σχέση με την τιμή εκκινήσεως του διαγωνισμού, η οποία καθορίζεται ως εξής:

[...]

2. Η ανάθεση κατασκευής έργων κατόπιν διαγωνισμού με υποβολή προσφορών, καθώς και η σύναψη σύμβασεως αναθέσεως κατόπιν κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών πραγματοποιούνται με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, λαμβανομένων υπόψη των κάτωθι στοιχείων, τα οποία διαφοροποιούνται ανάλογα με τα προς εκτέλεση έργα.
[...]

Η κύρια δίκη και τα προδικαστικά ερωτήματα

7 Τον Φεβρουάριο του 1991, ο Δήμος της Brescia (Ιταλία) ανέθεσε με σύμβαση στη Sintesi την κατασκευή και διαχείριση υπογείου σταθμού σταθμεύσεως οχημάτων.

8 Σύμφωνα με τη σύμβαση του Δεκεμβρίου 1999, μεταξύ του Δήμου της Brescia και της Sintesi, ο ανάδοχος υποχρεούταν να αναθέσει την εκτέλεση των έργων κατόπιν ευρωπαϊκής κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία περί δημοσίων έργων.

9 Με προκήρυξη που δημοσιεύθηκε στις 22 Απριλίου 1999 στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, η προσφεύγουσα κίνησε την κλειστή διαδικασία υποβολής προσφορών βάσει του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική

- 10 άποψη προσφοράς. Η εκτίμηση των προσφορών θα γινόταν βάσει της τιμής, της τεχνικής αξίας και του αναγκαίου για την ολοκλήρωση του έργου χρόνου.
- 11 Μετά το στάδιο της προεπιλογής, η Sintesi διαβίβασε στις προεπιλεγείσες επιχειρήσεις έγγραφη πρόσκληση υποβολής προσφορών, καθώς και τον σχετικό φάκελο. Στην εταιρία Ingg. Provera e Carrassi SpA (στο εξής: Provera), η οποία ήταν μεταξύ των εταιριών που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά, χορηγήθηκε, κατόπιν αιτήσεώς της, παράταση της προθεσμίας υποβολής προσφορών. Ωστόσο, αυτή γνωστοποίησε στη συνέχεια ότι δεν θα συμμετείχε στον διαγωνισμό, θεωρώντας ότι ήταν παράνομος.
- 12 Στις 29 Μαΐου 2000, η Sintesi ανέθεσε το έργο, επιλέγοντας την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.
- 13 Κατόπιν νέας ενστάσεως της Provera, η υπηρεσία ενημέρωσε τη Sintesi, στις 6 Ιουλίου 2000, ότι θεωρεί τη διαδικασία αναθέσεως αντίθετη στον νόμο 109/1994 και στις 7 Δεκεμβρίου 2000 εξέδωσε την απόφαση 53/2000, η οποία ορίζει τα εξής: «1) Εντός του συστήματος του νόμου πλαισίου 109/94, περί δημοσίων έργων, η ανάθεση κατασκευής του έργου πραγματοποιείται μόνον κατ' εφαρμογήν του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, ενώ το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο στις περιπτώσεις προκηρύξεως διαγωνισμού και της αναθέσεως της κατασκευής και διαχείρισης των δημοσίων έργων·
- 2) οι ως άνω κανόνες έχουν εφαρμογή σε όλα τα δημόσια έργα, ανεξαρτήτως αξίας, ακόμη και όταν αυτή υπερβαίνει το κοινοτικό όριο, και το σύστημα αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο στην παράγραφο 1 του άρθρου 30 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ [...]·
- 3) όταν ο νόμος επιτρέπει, όπερ δεν συμβαίνει στην περίπτωση που τέθηκε υπόψη μας, την εκτίμηση της τεχνικής αξίας με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, πρέπει, για να είναι εφικτή τέτοια εκτίμηση, οι μετέχοντες στον διαγωνισμό να δύνανται να τροποποιήσουν το σχέδιο».
- 14 Η Sintesi προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, επικαλούμενη, μεταξύ άλλων, επιχείρημα αντλούμενο από παράβαση του άρθρου 30, παράγραφος 1, της οδηγίας.
- 15 Ισχυρίστηκε ότι από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι τα δύο κριτήρια συνάψεως συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων, ήτοι το κριτήριο «της πλέον χαμηλότερης τιμής» και αυτό της «πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς», είναι ισότιμα. Αποκλείοντας, βάσει του νόμου 109/1994, την εφαρμογή του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς στην περίπτωση συμβάσεως κατασκευής δημοσίου έργου που συνήφθη κατά την κλειστή διαδικασία υποβολής προσφορών, η υπηρεσία παρέβη το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας.
- 16 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 21, παράγραφος 1, του νόμου 109/1994 υπηρετεί τον σκοπό της διαφάνειας στις διαδικασίες αναθέσεως της κατασκευής δημοσίων έργων και θέτει το ερώτημα αν η διάταξη αυτή είναι ικανή να διασφαλίσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό, αφού η χαμηλότερη τιμή καθαυτή δεν φαίνεται να αποτελεί στοιχείο ικανό να διασφαλίσει ότι θα επιλεγεί η καλύτερη προσφορά.
- 17 Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει εξάλλου ότι ο επίμαχος χώρος σταθμεύσεως βρίσκεται στο ιστορικό κέντρο της Brescia. Επομένως, το προς υλοποίηση έργο είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και επιβάλλει να ληφθούν υπόψη τεχνικά στοιχεία τα οποία πρέπει να παράσχουν οι υποβάλλοντες προσφορά, ώστε να καταστεί δυνατή η ανάθεση κατασκευής των έργων στην πλέον ικανή προς τούτο επιχείρηση.
- Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:
- «1)

Αποτελεί το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας [...], το οποίο επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να επιλέξουν ελεύθερα το κριτήριο αναθέσεως της κατασκευής του έργου μεταξύ της χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, συνεπή εφαρμογή της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, η οποία κατοχυρώνεται με το άρθρο 85 (νυν άρθρο 81) της Συνθήκης ΕΚ και η οποία επιβάλλει η κάθε προσφορά που υποβάλλεται σε διαγωνισμό προκηρυσσόμενο εντός της ενιαίας αγοράς να εκτιμάται κατά τρόπον ώστε να μην παρεμποδίζεται, να μην περιορίζεται και να μη νοθεύεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των προσφορών;

(2)

Αντίκειται, επομένως, το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας [...] στο άρθρο 21, παράγραφος 1, του νόμου 109 της 11ης Φεβρουαρίου 1994, το οποίο απαγορεύει στις αναθέτουσες αρχές, κατά την ανάθεση της κατασκευής δημοσίου έργου με ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, να επιλέγουν το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς και γενικά τους επιβάλλει να χρησιμοποιούν μόνον αυτό της χαμηλότερης τιμής;»

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

18

Η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, για τον λόγον ότι τα υποβαλλόμενα ερωτήματα είναι καθαρώς θεωρητικά.

19

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αμφιβάλλει ακόμη και για το αν το άρθρο 30 της οδηγίας έχει εφαρμογή στην κύρια δίκη, καθόσον η διαδικασία αναθέσεως κινήθηκε από τον ανάδοχο του έργου.

20

Υπογραμμίζει ότι, κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας, ο ανάδοχος δημοσίου έργου υποχρεούται, προκειμένου για έργα που θα εκτελεσθούν από τρίτους, να τηρεί τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας μόνον όταν ο ίδιος αποτελεί αναθέτουσα αρχή κατ' άρθρον 1, στοιχείο β'. Αντιθέτως, όταν οι ανάδοχοι δημοσίων έργων δεν είναι αναθέτουσες αρχές, υποχρεούνται να εφαρμόζουν μόνον τους κανόνες δημοσιότητας των άρθρων 11, παράγραφοι 4, 6, 7 και 9 έως 13, και 16 της οδηγίας.

21

Κατά πάγια σχετική νομολογία, η διαδικασία του άρθρου 234 ΕΚ αποτελεί μέσο συνεργασίας του Δικαστηρίου με τα εθνικά δικαστήρια (βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992, C-343/90, Loureno Dias, Συλλογή 1992, σ. I-4673, σκέψη 14, και της 18ης Μαρτίου 2004, C314/01, Siemens και ARGE Telekom, η οποία δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22

Στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής, απόκειται στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και είναι το μόνο που έχει άμεση γνώση των πραγματικών περιστατικών, καθώς και την ευθύνη της επικείμενης δικαστικής αποφάσεως, να εκτιμήσει, έχοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υποθέσεως, τόσο την ανάγκη εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ώστε να δύναται να αποφανθεί επί της διαφοράς, όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Loureno Dias, σκέψη 15· απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2002, C390/99, Canal Satélite Digital, Συλλογή 2002, σ. I-607, σκέψη 18, καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση Siemens και ARGE Telekom, σκέψη 31).

23

Εν προκειμένω, δεν είναι καθόλου προφανές ότι η ερμηνεία του άρθρου 30 της οδηγίας είναι παντελώς αλυσιτελής για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, διότι, όπως συνάγεται από την απόφαση περί παραπομπής, η σύμβαση μεταξύ του Δήμου της Brescia και της Sintesi επιβάλλει στην τελευταία, ως ανάδοχο, να κινήσει για την εκτέλεση των επίμαχων στο πλαίσιο της κύριας δίκης εργασιών ευρωπαϊκή κλειστή διαδικασία υποβολής προσφορών, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία περί δημοσίων έργων.

24

Επομένως, η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως κρίνεται παραδεκτή.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 25 Με τα υποβαλλόμενα ερωτήματα, τα οποία επιβάλλεται να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντίκειται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία, για τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων με κλειστή ή ανοιχτή διαδικασία υποβολής προσφορών, επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής. Ερωτά, ειδικότερα, αν ο σκοπός της διατάξεως αυτής, ο οποίος συνίσταται στην καθιέρωση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων έργων, επιβάλλει οπωσδήποτε να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό.
Παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο
- 26 Η Sintesi υποστηρίζει ότι το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας, επιτρέποντας στην αναθέτουσα αρχή να επιλέγει ελεύθερα μεταξύ των κριτηρίων της χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, υλοποιεί την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων. Ο περιορισμός, κατ' επιταγή του άρθρου 21, παράγραφος 1, του νόμου 109/1994, του περιθωρίου εκτιμήσεως της αναθέτουσας αρχής σε απλή ανάλυση του ύψους των υποβαλλομένων προσφορών δεν επιτρέπει την επιλογή της καλύτερης δυνατής προσφοράς και, ως εκ τούτου, αντιβαίνει στο άρθρο 81 ΕΚ.
- 27 Η Provera και η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλουν ότι κύριος σκοπός του εθνικού νομοθέτη, κατά τη θέσπιση του νόμου 109/1994, ήταν, μεταξύ άλλων, η καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων, με την κατάργηση του περιθωρίου εκτιμήσεως που διέθετε η διοίκηση κατά τη σύναψη της συμβάσεως και με τη θέσπιση διαφανών διαδικασιών, ικανών να διασφαλίσουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό.
- 28 Από τη διατύπωση του άρθρου 30, παράγραφος 1, της οδηγίας προκύπτει ότι αυτό ουδόλως επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή την ελεύθερη επιλογή μεταξύ του ενός ή του άλλου κριτηρίου ούτε επιβάλλει τη χρήση του ενός αντί του άλλου κριτηρίου σε ειδικές περιστάσεις. Η διάταξη αυτή απλώς θέτει τα ισχύοντα κριτήρια για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, χωρίς να διευκρινίζει σε ποιες περιπτώσεις πρέπει να χρησιμοποιούνται.
- 29 Περαιτέρω, η επιλογή από τον νομοθέτη του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής για τις ανοιχτές ή τις κλειστές διαδικασίες υποβολής προσφορών ουδόλως βλάπτει τα δικαιώματα όσων υποβάλλουν προσφορές, καθόσον ισχύει για καθέναν από αυτούς το ίδιο κριτήριο που έχει θεσπιστεί εκ των προτέρων.
- 30 Η Ελληνική και η Αυστριακή Κυβέρνηση συμμερίζονται την ερμηνεία αυτή.
- 31 Ειδικότερα, κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, ουδέν στοιχείο του άρθρου 30 της οδηγίας υποδεικνύει στην αναθέτουσα αρχή με ποιο από τα δύο ισότιμης ισχύος κριτήρια πρέπει να γίνει η επιλογή. Επομένως, η οδηγία αφήνει στην εν λόγω αρχή την εξουσία να αποφασίσει με ποιο ακριβώς κριτήριο πρόκειται να επιτύχει τη καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής για τις ανάγκες της. Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν απαγορεύει, ανάλογα με τη φύση των επίμαχων δημοσίων έργων, να προβαίνει ο ίδιος ο εθνικός νομοθέτης απευθείας στην επιλογή αυτή, επιτρέποντας να ισχύουν είτε και τα δύο κριτήρια είτε ένα μόνον εξ αυτών, δεδομένου ότι η οδηγία δεν παρέχει στην αναθέτουσα αρχή κανένα υποκειμενικό δικαίωμα να προβεί σε τέτοια επιλογή.
- 32 Η Επιτροπή φρονεί επίσης ότι η οδηγία δεν περιέχει καμία προτίμηση υπέρ του ενός ή του άλλου κριτηρίου του άρθρου 30, παράγραφος 1, της οδηγίας. Αποκλειστικός σκοπός της είναι να μην επιτραπεί στην αναθέτουσα αρχή να θεσπίζει κριτήρια συνάψεως συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων διαφορετικά από αυτά της οδηγίας, αλλά δεν επιβάλλει κάποια επιλογή μεταξύ των κριτηρίων αυτών. Προς αποτροπή καταχρηστικής συμπεριφοράς εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής και προς διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων είναι, καταρχήν, αδιάφορο το αν η σύμβαση συνάπτεται με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή ή την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Απαιτείται επιπλέον τα κριτήρια

αυτά να αναφέρονται σαφώς στην προκήρυξη του έργου και να εφαρμόζονται κατά τρόπον αντικειμενικό και μη δημιουργούντα διακρίσεις.

33

Η επιλογή του κατάλληλου κριτηρίου γίνεται είτε από την αναθέτουσα αρχή, με την κατά περίπτωση ανάθεση συγκεκριμένου έργου, είτε από τον εθνικό νομοθέτη, ο οποίος έχει την ευχέρεια να θεσπίσει διάταξη ισχύουσα είτε σε όλες τις συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων είτε σε ορισμένους μόνον τύπους αυτών.

34

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, εν προκειμένω, το άρθρο 21, παράγραφος 1, του νόμου 109/1994 επιβάλλει τη χρήση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, ώστε να διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων, πράγμα σύμφωνο με τον σκοπό της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Ως εκ τούτου, η διάταξη δεν είναι αντίθετη στο άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας.
Απάντηση του Δικαστηρίου

35

Υπενθυμίζεται ότι, κατά τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, σκοπός της είναι η ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (βλ. αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-27/98, *Fracasso και Leitschutz*, Συλλογή σ. I-5697, σκέψη 26, της 27ης Νοεμβρίου 2001, C-285/99 και C286/99, *Lombardini και Mantovani*, Συλλογή 2001, σ. I-9233, σκέψη 34, και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, *Universale-Bau κ.λπ.*, C-470/99, Συλλογή σ. I11617, σκέψη 89).

36

Επιπλέον, ο σκοπός αυτός αναφέρεται ρητώς στο άρθρο 22, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, το οποίο ορίζει ότι, όταν οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν στην κλειστή διαδικασία για τη σύναψη μιας σύμβασης, ο αριθμός των υποψηφίων για υποβολή προσφορών πρέπει οπωσδήποτε να είναι ικανός για τη διασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού.

37

Προς επίτευξη του σκοπού της αναπτύξεως πραγματικού ανταγωνισμού, η οδηγία επιδιώκει να οργανώσει τη σύναψη των συμβάσεων κατά τρόπον ώστε η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να συγκρίνει διάφορες προσφορές και να επιλέξει την πλέον συμφέρουσα βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (προπαρατεθείσα απόφαση *Fracasso και Leitschutz*, σκέψη 31).

38

Στο πλαίσιο αυτό, η παράγραφος 1 του άρθρου 30 της οδηγίας ορίζει ότι τα κριτήρια βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή συνάπτει συμβάσεις είναι είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή είτε, όταν η σύμβαση συνάπτεται βάσει της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, διάφορα κριτήρια, ανάλογα με τη συγκεκριμένη σύμβαση, όπως η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, το κόστος χρήσεως, η απόδοση, η τεχνική αξία.

39

Εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίδικη στο πλαίσιο της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας η ευχέρεια επιλογής της αναθέτουσας αρχής κατά τη σύναψη συμβάσεων με κλειστή ή ανοιχτή διαδικασία υποβολής προσφορών περιορίζεται με την επιβολή της χαμηλότερης τιμής ως μοναδικού κριτηρίου για τη σύναψη συμβάσεων δεν εμποδίζει την αναθέτουσα αρχή να συγκρίνει τις διάφορες προσφορές και να επιλέξει την καλύτερη, βάσει κριτηρίου που έχει εκ των προτέρων καθοριστεί και το οποίο καταλέγεται ρητώς μεταξύ αυτών που απαριθμούνται στο άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας.

40

Ωστόσο, ο καθορισμός από το εθνικό νομοθέτη, κατά τρόπον αφηρημένο και γενικό, ενός μοναδικού κριτηρίου συνάψεως δημοσίων συμβάσεων δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψη της τη φύση και τις ιδιαιτερότητες τέτοιων συμβάσεων, εξετάζοντάς την κάθε μία ξεχωριστά και επιλέγοντας για κάθε μία από αυτές το πλέον κατάλληλο κριτήριο, ώστε να διασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς.

41

Στο πλαίσιο της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ακριβώς την τεχνική πολυπλοκότητα του έργου και, ως εκ τούτου, η αναθέτουσα αρχή θα μπορούσε να λάβει λυσιτελώς υπόψη της την πολυπλοκότητα αυτή, επιλέγοντας για τη σύναψη σύμβασης αντικειμενικά κριτήρια όπως αυτά που απαριθμούνται στο άρθρο 30, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας.

42

Από τις προηγηθείσες σκέψεις προκύπτει ότι στα υποβληθέντα ερωτήματα αρμόζει η απάντηση ότι το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία, κατά τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων κατόπιν ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών, υποχρεώνει κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο την αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής.

Επί των δικαστικών εξόδων

43

Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει, ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης, τον χαρακτήρα παρεμπιπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

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

Το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία, κατά τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων κατόπιν ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών, υποχρεώνει κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο την αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιήσει αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής.

Υπογραφές

1 -

Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

□