ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)
της 20ής Σεπτεμβρίου 1988 *

Στην υπόθεση 31/87,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Arrondissementsrechtbank της Χάγης, έκτο τμήμα, προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Gebroeders Beentjes BV,

και

Staat der Nederlanden,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 71/305 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ, ειδ. έκδ., 17. 001, σ. 7),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα)

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, πρόεδρο τμήματος, T. Koopmans και K. N. Κακούρη, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: J.-G. Giraud

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η ιταλική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον P. G. Ferri,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους R. Wainwright και R. Barents,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 8ης Μαρτίου 1988,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 4ης Μαΐου 1988,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1987, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Φεβρουαρίου 1987, το Arrondissementsrechtbank της Χάγης υπέβαλε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 71/305 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ, ειδ. έκδ., 17/001, σ.7).

2 Τα ερωτήματα αυτά υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της επιχειρήσεως Beentjes BV και του Υπουργείου Γεωργίας και Αλιείας των Κάτω Χωρών, σχετικά με το δημόσιο διαγωνισμό για τη σύναψη συμβάσεως δημοσίων έργων στο πλαίσιο αναδασμού.

3 Στη διαφορά της κύριας δίκης η Beentjes, προσφεύγουσα, υποστήριξε ότι η απόφαση της αναθέτουσας αρχής που την απέκλεισε, ενώ είχε υποβάλει τη χαμηλότερη προσφορά, υπέρ επιχειρήσεως η οποία υπέβαλε την αμέσως ανώτερη προσφορά, ελήφθη κατά παράβαση των διατάξεων της προαναφερθείσας οδηγίας.

4 Σ' αυτή την αλληλουχία το Arrondissementsrechtbank ανέστειλε τη διαδικασία και ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

« 1) Ένα όργανο με τα χαρακτηριστικά " τοπικής επιτροπής " υπό την έννοια του Ruilverkavelingswet 1954 (ολλανδικού νόμου του 1954 περί αναδασμού), όπως εκτίθεται στη σκέψη 5.3 της παρούσας αποφάσεως, πρέπει ή όχι να θεωρείται για την εφαρμογή της οδηγίας της 26ης Ιουλίου 1971 (ΕΕ. ειδ. έκδ. 17/001, σ. 7) ως " Δημόσιο " ή ως μία από τις " περιφερειακές ή τοπικές αρχές του ";

2) Η προαναφερθείσα οδηγία επιτρέπει τον αποκλεισμό προσφέροντος για λόγους όπως αυτοί που αναφέρονται στη σκέψη 6.2 της παρούσας αποφάσεως, αν αυτή η ίδια προκήρυξη δεν αναφέρει εν προκειμένω ποιοτικά κριτήρια (αλλά περιορίζεται στο να παραπέμπει στις γενικές προϋποθέσεις που περιλαμβάνουν γενική επιφύλαξη, όπως προβάλλει στην προκειμένη περίπτωση το δημόσιο);

3) Ενδιαφερόμενα πρόσωπα, όπως η Beentjes, μπορούν να επικαλεστούν, σε δίκη αστικού δικαίου, όπως η προκειμένη, τις διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας που προβλέπουν σε ποιες περιπτώσεις και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί ν' αποκλεισθεί για ποιοτικούς λόγους από το διαγωνισμό ο προσφεύγων, ενώ η εθνική νομοθεσία, κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, χορήγησε στην αναθέτουσα αρχή, όσον αφορά την άρνηση αναθέσεως του έργου, ευρύτερες εξουσίες από αυτές που επιτρέπονται βάσει της οδηγίας; »

5 Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι σκέψεις που αναφέρονται στην απόφαση περί παραπομπής αφορούν τους λόγους για τους οποίους η προσφορά της Beentjes δεν έγινε δεκτή από την αναθέτουσα αρχή, η οποία έκρινε ότι η Beentjes δεν είχε επαρκή ειδική πείρα για το προς εκτέλεση έργο, ότι η προσφορά της της φαινόταν λιγότερο ικανοποιητική και ότι δεν φαινόταν να είναι σε θέση να προσλάβει άτομα που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, ενώ τα δύο πρώτα προαναφερθέντα κριτήρια προβλέπονταν στο άρθρο 21 της ενιαίας ρυθμίσεως περί αναθέσεως δημοσίων έργων της 21ης Δεκεμβρίου 1971 (Uniform Aanbestedingsreglement, στο εξής: « UAR »), ρυθμίσεως στην οποία παρέπεμπε η προκήρυξη του επίδικου διαγωνισμού, ο όρος της απασχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία αναφερόταν ρητά στην εν λόγω προκήρυξη.

6 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσεται διεξοδικώς το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης, καθώς και οι σχετικές κοινοτικές και εθνικές διατάξεις, οι γραπτές παρατηρήσεις που κατετέθησαν στο Δικαστήριο και η εξέλιξη της διαδικασίας. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του πρώτου ερωτήματος

7 Το πρώτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορά στην ουσία το ζήτημα αν η οδηγία 71/305 εφαρμόζεται στη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων από οργανισμό όπως η τοπική επιτροπή αναδασμού.

8 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η τοπική επιτροπή αναδασμού είναι οργανισμός που δεν έχει ιδία νομική προσωπικότητα, η αποστολή και η σύνθεση του οποίου ρυθμίζονται από το νόμο, τα δε μέλη του ορίζονται από τα Gedeputeerde Staten (αιρετές αρχές) της οικείας επαρχίας. Υποχρεούται δε να εφαρμόζει τις οδηγίες που της δίνει μία κεντρική επιτροπή, που έχει ιδρυθεί με βασιλικό διάταγμα, τα μέλη της οποίας ορίζονται από το Στέμμα. Το Κράτος εγγυάται την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις νομικές πράξεις της επιτροπής και χρηματοδοτεί τα δημόσια έργα η ανάθεση των οποίων εναπόκειται στην εν λόγω τοπική επιτροπή.

9 Πρέπει να υπομνηστεί ότι η οδηγία 71/305 έχει ως αντικείμενο το συντονισμό των εθνικών διαδικασιών ως προς τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων εντός των κρατών μελών για λογαριασμό του δημοσίου, περιφερειακών ή τοπικών αρχών και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

10 Κατά το άρθρο 1, στοιχείο β), της οδηγίας, θεωρούνται ως αναθέτουσες αρχές το δημόσιο, οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα απαριθμούμενα στο παράρτημα Ι.

11 Η έννοια του δημοσίου, κατά τη διάταξη αυτή, πρέπει να ερμηνεύεται βάσει λειτουργικών κριτηρίων. Πράγματι, θα διακυβευόταν ο σκοπός της οδηγίας, η οποία επιδιώκει την πραγματική επίτευξη της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όσον αφορά τις συμβάσεις δημοσίων έργων, αν αποκλειόταν η εφαρμογή του συστήματος της οδηγίας για μόνο το λόγο ότι μια σύμβαση δημοσίων έργων συνήφθη από οργανισμό ο οποίος, ενώ ιδρύθηκε για να εκτελεί τα καθήκοντα που του αναθέτει ο νόμος, δεν είναι τυπικά εντεταγμένος στη δημόσια διοίκηση.

12 Κατά συνέπεια, οργανισμός του οποίου, όπως στην προκειμένη περίπτωση, η σύνθεση και οι αρμοδιότητες προβλέπονται από το νόμο και ο οποίος εξαρτάται από τη δημόσια εξουσία με το διορισμό των μελών του, την εγγύηση για την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις πράξεις του και τη χρηματοδότηση των συμβάσεων δημοσίων έργων με τη σύναψη των οποίων είναι επιφορτισμένος, πρέπει να θεωρείται ότι υπάγεται στο δημόσιο, κατά την έννοια της προαναφερθείσας διατάξεως, ακόμη κι αν δεν ανήκει τυπικά σ' αυτό.

13 Επομένως στο πρώτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 71/305 εφαρμόζεται σε συμβάσεις δημοσίων έργων που συνάπτονται από έναν οργανισμό όπως η τοπική επιτροπή αναδασμού.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

14 Το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορά το ζήτημα αν η οδηγία 71/305 αντιτάσσεται στον αποκλεισμό προσφέροντος για τους ακόλουθους λόγους:

— έλλειψη ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο·

— προσφορά την οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θεωρεί ως την πλέον ικανοποιητική·

— αδυναμία του εργολήπτη να απασχολεί άτομα που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία.

Εξάλλου, με το ερώτημα αυτό επιδιώκεται η διευκρίνηση των απαιτήσεων προηγούμενης δημοσιότητας που επιβάλλει η οδηγία για τη χρησιμοποίηση τέτοιων κριτηρίων, στην περίπτωση που αυτά θεωρηθούν σύμφωνα προς την οδηγία.

15 Στο σύστημα της οδηγίας, ιδίως του τίτλου IV (κοινοί κανόνες συμμετοχής), ο έλεγχος της καταλληλότητας των εργοληπτών για την εκτέλεση των προς ανάθεση έργων και η ανάθεση του έργου αποτελούν δύο διαφορετικές διαδικασίες στο πλαίσιο της συνάψεως συμβάσεως δημοσίων έργων. Πράγματι το άρθρο 20 της οδηγίας προβλέπει ότι η ανάθεση του έργου γίνεται αφού ελεγχθεί η καταλληλότητα των εργοληπτών.

16 Ακόμη κι αν η οδηγία, η οποία επιδιώκει το συντονισμό των εθνικών διαδικασιών ως προς τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, αφήνοντας όμως άθικτες κατά το δυνατόν τις διαδικασίες και τη διοικητική πρακτική που ισχύουν σε κάθε κράτος μέλος (δεύτερη αιτιολογική σκέψη), δεν αποκλείει την ταυτόχρονη πραγματοποίηση του ελέγχου της καταλληλότητας των προσφερόντων και της αναθέσεως του έργου, οι δύο διαδικασίες διέπονται από διαφορετικούς κανόνες.

17 Το προαναφερθέν άρθρο 20 προβλέπει ότι ο έλεγχος της καταλληλότητας των εργοληπτών γίνεται από την αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με τα κριτήρια οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής ικανότητας που αναφέρονται στα άρθρα 25 μέχρι 28. Σκοπός των άρθρων αυτών δεν είναι να οριοθετηθεί η αρμοδιότητα των κρατών μελών για τον καθορισμό του επιπέδου οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής ικανότητας που απαιτείται για τη συμμετοχή στους διάφορους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημοσίων έργων, αλλά να καθορισθούν τα δικαιολογητικά ή τα αποδεικτικά στοιχεία που μπορούν να προσκομιστούν για να αποδειχθεί η χρηματοδοτική, οικονομική και τεχνική ικανότητα των εργοληπτών (βλέπε απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987, CEI et Bellini, 27 έως 29/86, Συλλογή 1987, σ. 3347). Πάντως, από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να πραγματοποιούν τον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών παρά μόνο βάσει κριτηρίων που στηρίζονται στην οικονομική, χρηματοδοτική και τεχνική τους ικανότητα.

18 Όσον αφορά τα κριτήρια αναθέσεως του έργου, το άρθρο 29, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές στηρίζονται είτε αποκλειστικά στη χαμηλότερη τιμή είτε, όταν η ανάθεση γίνεται βάσει της προσφοράς που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, σε διάφορα κριτήρια, που ποικίλλουν ανάλογα με το αντικείμενο της συμβάσεως, για παράδειγμα: την τιμή, την προθεσμία εκτελέσεως, τα έξοδα λειτουργίας, την αποδοτικότητα, την τεχνική αξία.

19 Στη δεύτερη περίπτωση οι αναθέτουσες αρχές μπορούν μεν να επιλέξουν τα κριτήρια αναθέσεως του έργου που προτίθενται να εφαρμόσουν, η επιλογή όμως αυτή δεν μπορεί να αναφέρεται παρά μόνο στα κριτήρια που αφορούν την εξακρίβωση της προσφοράς που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά. Πράγματι, μόνο κατ' εξαίρεση η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου επιτρέπει η ανάθεση του έργου να μπορεί να στηριχθεί σε διαφορετικής φύσεως κριτήρια « στο πλαίσιο ρυθμίσεως η οποία σκοπό έχει να δώσει προτίμηση υπό μορφή ενισχύσεως σε ορισμένους προσφέροντες, υπό τον όρο ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι σύμφωνη με τη Συνθήκη και ιδίως με τα άρθρα 92 και επόμενα ».

20 Πρέπει ακόμη να υπομνηστεί ότι η οδηγία δεν καθιερώνει ενιαία και εξαντλητική κοινοτική ρύθμιση, αλλά, στο πλαίσιο των κοινών κανόνων που περιέχει, παραμένουν τα κράτη μέλη ελεύθερα να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν ουσιαστικούς και δικονομικούς κανόνες σχετικά με τις συμβάσεις δημοσίων έργων, υπό τον όρο της τηρήσεως όλων των σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και ιδίως των απαγορεύσεων που απορρέουν από τις αρχές που θεσπίζει η Συνθήκη, όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (προαναφερθείσα απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987).

21 Τέλος, για να επιτευχθεί ο σκοπός της οδηγίας, που συνίσταται στην ανάπτυξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων, τα κριτήρια και οι όροι κάθε συμβάσεως δημοσίου έργου πρέπει ν' αποτελούν αντικείμενο κατάλληλης δημοσιότητας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

22 Για το σκοπό αυτόν, ο τίτλος III της οδηγίας ρυθμίζει τη δημοσιότητα επι κοινοτικού επιπέδου των προκηρύξεων των συμβάσεων δημοσίων έργων, οι οποίες γίνονται από τις αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών, ώστε να παρέχονται στους εργολήπτες που είναι εγκατεστημένοι στην Κοινότητα επαρκή στοιχεία ως προς το προς εκτέλεση έργο, καθώς και ως προς τους σχετικούς με αυτό όρους, για να μπορούν να κρίνουν αν οι προτεινόμενες εργολαβίες τους ενδιαφέρουν. Συγχρόνως, τα πρόσθετα στοιχεία για τις συμβάσεις πρέπει να περιλαμβάνονται, όπως συνηθίζεται στα κράτη μέλη, στη συγγραφή υποχρεώσεων κάθε συμβάσεως ή σε άλλο ισοδύναμο έγγραφο (βλέπε ένατη και δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας).

23 Υπό το φως ακριβώς των προηγουμένων σκέψεων πρέπει να εξετασθούν τα διάφορα στοιχεία του ερωτήματος που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο.

24 Η εκτίμηση της ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο στηρίζεται στην τεχνική ικανότητα των προσφερόντων. Πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για εύλογο κριτήριο ελέγχου της καταλληλότητας των εργοληπτών ενόψει των άρθρων 20 και 26 της οδηγίας.

25 Όσον αφορά τον αποκλεισμό των προσφερόντων, επειδή η προσφορά τους φαίνεται λιγότερο ικανοποιητική στις αναθέτουσες αρχές, προκύπτει από τη δικογραφία ότι το κριτήριο αυτό προβλεπόταν στο άρθρο 21 της προαναφερθείσας ενιαίας ρυθμίσεως περί αναθέσεως δημοσίων έργων της 21ης Δεκεμβρίου 1971 (UAR). Πράγματι, κατά την τρίτη παράγραφο του εν λόγω άρθρου, « τα έργα ανατίθενται στον προσφέροντα, του οποίου την προσφορά θεωρεί πιο ικανοποιητική η αναθέτουσα αρχή ».

26 Η συμφωνία μιας τέτοιας διατάξεως προς την οδηγία εξαρτάται από την ερμηνεία της στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου. Πράγματι μια τέτοια διάταξη θα ήταν αντίθετη προς το άρθρο 29 της οδηγίας, στο μέτρο που θα συνεπήγετο την παροχή απεριόριστης ελευθερίας επιλογής στις αναθέτουσες αρχές για την ανάθεση του συγκεκριμένου έργου στον προσφέροντα.

27 Αντίθετα, μια τέτοια διάταξη δεν θα είναι ασυμβίβαστη προς την οδηγία, αν μπορεί να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι χορηγεί στις αναθέτουσες αρχές εξουσία εκτιμήσεως για να συγκρίνουν τις διάφορες προσφορές και να δεχθούν την πλέον συμφέρουσα, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, όπως αυτά που απαριθμούνται χάριν παραδείγματος στο άρθρο 29, παράγραφος 2, της οδηγίας.

28 Όσον αφορά τον αποκλεισμό προσφέροντος λόγω της αδυναμίας του να απασχολήσει άτομα που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία, πρέπει καταρχήν να γίνει δεκτό ότι μια τέτοια προϋπόθεση δεν αναφέρεται ούτε στον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών βάσει της οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής ικανότητάς τους, ούτε στα κριτήρια αναθέσεως του έργου, για τα οποία γίνεται λόγος στο άρθρο 29 της οδηγίας.

29 Από την προαναφερθείσα απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987 προκύπτει ότι μια τέτοια διάταξη, για να συμβιβάζεται προς την οδηγία, πρέπει να συνάδει με όλες τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και ιδίως με τις απαγορεύσεις που απορρέουν από τις αρχές που θεσπίζει η Συνθήκη, όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

30 Η απαίτηση απασχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία θα μπορούσε ιδίως να συνιστά παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, που καθιερώνει το άρθρο 7, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, στην περίπτωση που θα καταδεικνυόταν ότι μια τέτοια προϋπόθεση δεν μπορεί να τηρηθεί παρά μόνο από ημεδαπούς προσφέροντες, ή ότι δυσκολώτερα μπορεί να τηρηθεί από προσφέροντες προερχόμενους από άλλα κράτη μέλη. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστή να ελέγξει, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως, αν η απαίτηση μιας τέτοιας προϋποθέσεως δημιουργεί ή όχι άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις.

31 Ακόμη κι αν τα κριτήρια για τα οποία έγινε λόγος προηγουμένως δεν είναι, από τη φύση τους, αντίθετα προς την οδηγία, πρέπει κατά την εφαρμογή τους να τηρούνται όλοι οι διαδικαστικοί κανόνες της οδηγίας και ιδίως οι κανόνες δημοσιότητας που περιέχονται σ' αυτή. Επομένως, πρέπει, να ερμηνευθούν οι διατάξεις αυτές για να αποσαφηνισθούν οι απαιτήσεις που απορρέουν από αυτές σχετικά με τα διάφορα κριτήρια στα οποία αναφέρεται το εθνικό δικαστήριο.

32 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι τα κριτήρια της ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο και της περισσότερο ικανοποιητικής προσφοράς δεν αναφέρονται στην προκειμένη περίπτωση ούτε στη συγγραφή υποχρεώσεων, ούτε στην προκήρυξη του διαγωνισμού, αλλά προκύπτουν από το προαναφερθέν άρθρο 21 της ενιαίας ρυθμίσεως περί αναθέσεως δημοσίων έργων (UAR), στην οποία παρέπεμπε γενικά η προκήρυξη. Αντίθετα, η προϋπόθεση απασχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία αποτελούσε αντικείμενο ειδικών όρων της συγγραφής υποχρεώσεων και αναφερόταν ρητά στην προκήρυξη του διαγωνισμού που δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.*

33 Όσον αφορά τα κριτήρια της ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 26 της οδηγίας υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές να ορίζουν στην προκήρυξη ποια από τα δικαιολογητικά των τεχνικών ικανοτήτων του εργολήπτη πρέπει να προσκομισθούν, δεν τις υποχρεώνει όμως ν' αναφέρουν τα κριτήρια στα οποία σκοπεύουν να στηριχθούν για τον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών.

34 Πάντως, για να μπορέσει η προκήρυξη να επιτελέσει τη λειτουργία της, να επιτρέψει δηλαδή στους εγκατεστημένους στην Κοινότητα εργολήπτες να κρίνουν αν η σύμβαση τους ενδιαφέρει, πρέπει να περιέχει έστω και συνοπτική αναφορά των ειδικών προϋποθέσεων που απαιτούνται για να θεωρηθεί ο ενδιαφερόμενος ότι είναι κατάλληλος να υποβάλει προσφορά για την προς σύναψη σύμβαση. Δεν μπορεί, εντούτοις, ν' απαιτείται η αναφορά αυτή, όταν πρόκειται, όπως στην προκειμένη περίπτωση, όχι για ειδική προϋπόθεση καταλληλότητας, αλλά για κριτήριο που δεν μπορεί να διαχωριστεί από την ίδια την έννοια του ελέγχου της καταλληλότητας.

35 Όσον αφορά το κριτήριο της « πιο ικανοποιητικής προσφοράς », πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ακόμη κι αν ένα τέτοιο κριτήριο ήταν σύμφωνο προς την οδηγία, υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως, από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 29, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας προκύπτει ότι, όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν χρησιμοποιούν ως αποκλειστικό κριτήριο αναθέσεως του έργου τη χαμηλότερη τιμή, αλλά στηρίζονται σε διάφορα κριτήρια για ν' αναθέσουν το έργο βάσει της προσφοράς, που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, υποχρεούνται ν' αναφέρουν τα κριτήρια αυτά, είτε στην προκήρυξη, είτε στη συγγραφή υποχρεώσεων. Επομένως δεν τηρείται αυτή η απαίτηση δημοσιότητας με μία γενική παραπομπή σε διάταξη της εθνικής νομοθεσίας.

36 Όσον αφορά μια προϋπόθεση όπως αυτή της απαχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, επειδή πρόκειται για πρόσθετη ειδική προϋπόθεση, πρέπει ν' αναφέρεται στην προκήρυξη, ώστε να είναι οι εργολήπτες σε θέση να πληροφορηθούν την ύπαρξη της προϋποθέσεως αυτής.

37 Επομένως, στο δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι:

— το κριτήριο της ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο είναι εύλογο κριτήριο τεχνικής ικανότητας για τον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών. Όταν ένα τέτοιο κριτήριο προκύπτει από διάταξη της εθνικής νομοθεσίας στην οποία παραπέμπει η προκήρυξη, το κριτήριο αυτό δεν υπόκειται, δυνάμει της οδηγίας, σε ειδικές απαιτήσεις δημοσιότητας στην προκήρυξη η τη συγγραφή υποχρεώσεων·

— το κριτήριο της « πιο ικανοποιητικής προσφοράς », όπως προκύπτει από διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, μπορεί να είναι σύμφωνο προς την οδηγία αν αναφέρεται στην εξουσία εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στις αναθέτουσες αρχές για να καθορίσουν την προσφορά που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, και επομένως αν δεν περιέχει κανένα στοιχείο αυθαίρετης επιλογής. Από το άρθρο 29, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας προκύπτει ότι, όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν χρησιμοποιούν ως αποκλειστικό κριτήριο αναθέσεως του έργου τη χαμηλότερη τιμή, αλλά στηρίζονται σε διάφορα κριτήρια για να αναθέσουν το έργο βάσει της προσφοράς που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, υποχρεούνται ν' αναφέρουν τα κριτήρια αυτά είτε στην προκήρυξη είτε στη συγγραφή υποχρεώσεων·

— η προϋπόθεση απασχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία είναι σύμφωνη προς την οδηγία, αν δεν δημιουργεί άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις σε βάρος των προσφερόντων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας. Μια τέτοια πρόσθετη ειδική προϋπόθεση πρέπει υποχρεωτικά ν' αναφέρεται στην προκήρυξη.

Επί του τρίτου ερωτήματος

38 Το τρίτο ερώτημα αφορά στην ουσία το ζήτημα αν οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις διατάξεις των άρθρων 20, 26 και 29 της οδηγίας 71/305.

39 Ως προς αυτό,πρέπει καταρχήν να υπομνηστεί ότι, όπως έκρινε ήδη το Δικαστήριο στην απόφασή του της 10ης Απριλίου 1984 (Von Colson και Kamann, 14/83, Συλλογή 1984, σ. 1891), η απορρέουσα από τις οδηγίες υποχρέωση επιτεύξεως εκ μέρους των κρατών μελών του επιδιωκόμενου από αυτές αποτελέσματος, καθώς και το καθήκον τους, κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης, να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, των δικαστικών αρχών. Από αυτό προκύπτει ότι, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, και ιδίως τις διατάξεις εθνικού νόμου που εκδόθηκε ειδικά για την εκτέλεση οδηγίας, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό του δίκαιο υπό το φως του γράμματος και του πνεύματος της οδηγίας για να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αναφέρεται στο άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

40 Στη συνέχεια, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλέπε τελευταία την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Marshall, 152/84, Συλλογή 1986, σ. 723), σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες, οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι από απόψεως περιεχομένου απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους, όταν το κράτος αυτό είτε παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο είτε προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας.

41 Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν οι εν λόγω διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας 71/305 είναι, από απόψεως περιεχομένου, απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς, ώστε να μπορούν οι ιδιώτες να τις επικαλούνται έναντι του κράτους.

42 Όπως έκρινε ήδη το Δικαστήριο στην απόφασή του της 10ης Φεβρουαρίου 1982 (Transporoute, 76/81, Συλλογή 1982, σ. 417) σχετικά με το άρθρο 29, οι κανόνες συμμετοχής και δημοσιότητας της οδηγίας έχουν ως σκοπό την προστασία του προσφέροντος από την αυθαιρεσία της αναθέτουσας αρχής.

43 Για το σκοπό αυτόν, όπως εκτέθηκε στο πλαίσιο της απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, οι εν λόγω κανόνες προβλέπουν ιδίως ότι για τον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών οι αναθέτουσες αρχές στηρίζονται σε κριτήρια οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής ικανότητας και ότι η ανάθεση του έργου γίνεται βάσει είτε αποκλειστικά της χαμηλότερης τιμής, είτε διαφόρων κριτηρίων σχετικά με την προσφορά· εξάλλου, καθορίζουν τις απαιτήσεις δημοσιότητας των κριτηρίων που επιλέ-

γουν οι αναθέτουσες αρχές, καθώς και των δικαιολογητικών που πρέπει να προσκομισθούν. Επομένως, δεδομένου ότι δεν χρειάζεται κανένα ειδικό μέτρο εφαρμογής για την τήρηση των απαιτήσεων αυτών, οι υποχρεώσεις που προκύπτουν για τα κράτη μέλη είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς.

44 Κατά συνέπεια, στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις των άρθρων 20, 26 και 29 της οδηγίας 71/305 ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Επί των δικαστικών εξόδων

45 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η ιταλική κυβέρνηση δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Arrondissementsrechtbank της Χάγης, με απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1987, αποφαίνεται:

1) Η οδηγία 71/305 εφαρμόζεται σε συμβάσεις δημοσίων έργων που συνάπτονται από ένα οργανισμό όπως η τοπική επιτροπή αναδασμού.

2) — Το κριτήριο της ειδικής πείρας για το προς εκτέλεση έργο είναι εύλογο κριτήριο τεχνικής ικανότητας για τον έλεγχο της καταλληλότητας των εργοληπτών. Όταν ένα τέτοιο κριτήριο προκύπτει από διάταξη της εθνικής νομοθεσίας στην οποία παραπέμπει η προκήρυξη, το κριτήριο αυτό δεν υπόκειται, δυνάμει της οδηγίας, σε ειδικές απαιτήσεις δημοσιότητας στην προκήρυξη ή τη συγγραφή υποχρεώσεων.

— **Το κριτήριο της « πιο ικανοποιητικής προσφοράς », όπως προκύπτει από διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, μπορεί να είναι σύμφωνο προς την οδηγία, αν αναφέρεται στην εξουσία εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στις αναθέτουσες αρχές για να καθορίσουν την προσφορά που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και επομένως αν δεν περιέχει κανένα στοιχείο αυθαίρετης επιλογής. Από το άρθρο 29, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας προκύπτει ότι, όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν χρησιμοποιούν ως αποκλειστικό κριτήριο αναθέσεως του έργου τη χαμηλότερη τιμή, αλλά στηρίζονται σε διάφορα κριτήρια για ν' αναθέσουν το έργο βάσει της προσφοράς που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, υποχρεούνται ν' αναφέρουν τα κριτήρια αυτά είτε στην προκήρυξη είτε στη συγγραφή υποχρεώσεων.**

— **Η προϋπόθεση απασχολήσεως ατόμων που βρίσκονται επί μακρό χρονικό διάστημα σε ανεργία είναι σύμφωνη προς την οδηγία, αν δεν δημιουργεί άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις σε βάρος των προσφερόντων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας. Μια τέτοια πρόσθετη ειδική προϋπόθεση πρέπει υποχρεωτικά ν' αναφέρεται στην προκήρυξη.**

3) **Οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις των άρθρων 20, 26 και 29 της οδηγίας 71/305 ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.**

Rodríguez Iglesias Koopmans Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Σεπτεμβρίου 1988.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος του τετάρτου τμήματος

G. C. Rodríguez Iglesias