απαιτήσει τόσο μεγάλη ακρίβεια όσον αφορά την όχληση, η οποία αναγκαία συνίσταται απλώς σε μια πρώτη σύντομη περίληψη των αιτιάσεων και τίποτε δεν εμποδίζει, επομένως, την Επιτροπή να αναπτύξει λεπτομερώς στην αιτιολογημένη γνώμη τις αιτιάσεις που έχει ήδη διατυπώσει κατά γενικότερο τρόπο στο έγγραφο οχλήσεως.

2. Κατά την έννοια του άρθρου 29, παράγραφος 1 της οδηγίας 71/305 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, η ανάθεση του έργου βάσει του κριτηρίου της προσφοράς που οικονομικώς είναι η πιο συμφέρουσα προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα το έργο αρχή μπορεί να αποφασίζει κατά διακριτική ευχέρεια, βάσει ποιοτικών και ποσοτικών κριτηρίων που ποικίλλουν ανάλογα με το έργο και δεν υποχρεούται να βασισθεί μόνο στο ποσοτικό κριτήριο που συνάγεται από το μέσο όρο των τιμών των προσφορών που υποβλήθηκαν.

3. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, να διευκολύνουν την Επιτροπή στην εκπλήρωση της αποστολής της, η οποία συνίσταται ιδίως, κατά το άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ, στη μέριμνα για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα.

Όταν, προς το σκοπό αυτό, μια οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση παροχής πληροφοριών που επιτρέπει στην Επιτροπή να επαληθεύει την πραγματική και πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος δεν εκπλήρωσε την υποχρέωση αυτή συνιστά παράβαση ακόμη και αν η Επιτροπή μπόρεσε στην πραγματικότητα να λάβει γνώση των διατάξεων εκτελέσεως που θέσπισε το εν λόγω κράτος.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 13ης Φεβρουαρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α. Στην υπόθεση που συζητείται σήμερα πρόκειται για την εφαρμογή στην Ιταλία της οδηγίας της 26ης Ιουλίου 1971 « περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων » (ΕΕ ειδ. έκδ. 17/001, σ. 7).

Η οδηγία αυτή είχε ήδη σημασία για την υπόθεση 10/76 [1]. Στο πλαίσιο εκείνης της υπόθεσης καθορίστηκε το περιεχόμενό της τόσο επαρκώς ώστε τώρα να μη χρειάζεται παρά μια απλή αναφορά σ' αυτή.

Ο πρώτος ιταλικός νόμος σχετικά με την οδηγία αυτή θεσπίστηκε στις 2 Φεβρουαρίου 1973. Αυτόν αφορούσε η αναφερθείσα υπόθεση, με την απόφαση επί της οποίας — επειδή η οδηγία έπρεπε σύμφωνα με το άρθρο της 32 να εφαρμοστεί μέχρι τις 29 Ιουλίου 1982 — έγινε δεκτό ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη υποχρέωση που υπείχε από τη Συνθήκη, επειδή δεν έθεσε σε ισχύ εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας (εντός 12 μηνών από της κοινοποιήσεως της οδηγίας) τις αναγκαίες

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

1 — Απόφαση της 22. 9. 1976 στην υπόθεση 10/76, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Slg. 1976, σ. 1359.

διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί με την οδηγία 71/305.

Ένας νέος νόμος θεσπίστηκε στη συνέχεια, στις 8 Αυγούστου 1977, και με αυτόν — όπως δήλωσε η Επιτροπή — μετετράπη η οδηγία κατά τρόπο ορθό σε ιταλικό δίκαιο.

Υπήρξε όμως και συνέχεια και, μάλιστα, η νομοθεσία άλλαξε τόσο πολύ με το νόμο 741 της 10ης Δεκεμβρίου 1981, ώστε η Επιτροπή, μόλις έλαβε γνώση σχετικά, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι διάφορες διατάξεις του νόμου αυτού δεν συμβιβάζονται με την αναφερθείσα οδηγία.

Με τηλετύπημα της 7ης Απριλίου 1982, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή της Ιταλικής Δημοκρατίας ως προς το θέμα αυτό και της ζήτησε να λάβει θέση. Επειδή η Ιταλική Δημοκρατία δεν διατύπωσε παρατηρήσεις, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1982. Στο έγγραφο αυτό αναφερόταν με ποιες διατάξεις της οδηγίας δεν συμβιβάζονται ορισμένες διατάξεις του ιταλικού νόμου της 10ης Δεκεμβρίου 1981 (δηλαδή τα άρθρα 9, 10, παράγραφοι 1, 3, 4 και 5, 11, 13 και 15, παράγραφος 2) και προβαλλόταν ο ισχυρισμός ότι η διάταξη του άρθρου 33 της οδηγίας δεν είχε τηρηθεί, δεδομένου ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν γνωστοποίησε το κείμενο του αναφερθέντος νόμου στην Επιτροπή.

Η Ιταλική Κυβέρνηση αντέδρασε σχετικώς με έγγραφο της 24ης Φεβρουαρίου 1983. Με το έγγραφο αυτό, η Ιταλική Κυβέρνηση παραδέχτηκε το βάσιμο των περισσοτέρων επιχειρημάτων της Επιτροπής, επισημαίνοντας, εντούτοις, ότι μόλις περατώθηκε η επεξεργασία σχεδίου νόμου περί τροποποιήσεως του υπό αμφισβήτηση νόμου.

Η Επιτροπή, στην οποία διαβιβάστηκε αντίγραφο του αναφερθέντος σχεδίου νόμου, κατέληξε κατά την εκτίμηση του εν λόγω σχεδίου στο συμπέρασμα ότι με τον τρόπο αυτό, εφόσον αυτό θα κατέληγε στο να γίνει νόμος, μερικές από τις αιτιάσεις της θα εξέλιπαν, ενώ, αντιθέτως, ορισμένες άλλες αιτιάσεις θα παρέμεναν χωρίς ικανοποιητική λύση. Εν πάση περιπτώσει, στις 2 Αυγούστου 1983 — δεδομένου ότι μέχρι τότε δεν είχε περατωθεί η νομοθετική διαδικασία — η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη κατά την έννοια του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στη συνέχεια, επειδή εντός της προθεσμίας που ορίστηκε στην αιτιολογημένη γνώμη δεν επήλθε τροποποίηση της ιταλικής νομοθεσίας, η Επιτροπή προσέφυγε στις 10 Δεκεμβρίου 1983 στο Δικαστήριο και ζήτησε να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη υποχρέωση που υπείχε από τη Συνθήκη, θεσπίζοντας ορισμένες διατάξεις προς εφαρμογή της οδηγίας 71/305 και παραλείποντας να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τις πλέον ουσιώδεις διατάξεις που θεσπίστηκαν στην Ιταλία στον τομέα συνάψεως συμβάσεων δημοσίων έργων.

Κατά την έγγραφη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η καθής παραδέχτηκε ότι πολλές από τις αιτιάσεις (δηλαδή αυτές που αφορούσαν το άρθρο 10, παράγραφοι 3, 4 και 5 καθώς και το άρθρο 13 του νόμου 741) ήσαν δικαιολογημένες. Αντιθέτως, η Επιτροπή παραδέχθηκε, αφού έλαβε γνώση των παρατηρήσεων της Ιταλικής Κυβέρνησης, ότι δεν έπρεπε να επιμείνει σε μερικές από τις αιτιάσεις της (δηλαδή αυτή που αφορά το άρθρο 11 του αναφερθέντος νόμου και — εν μέρει — η αιτίαση που αφορά το άρθρο 9 του ίδιου νόμου).

Κατά την προφορική διαδικασία προέκυψε περαιτέρω ότι στις 8 Οκτωβρίου 1984 θεσπίστηκε ο νόμος 687 περί τροποποιήσεως του νόμου 741 και περί τροποποιήσεως των διατάξεων σχετικά με την προσωρινή παροχή ασφαλείας και τη δημοσιότητα. Με τον τρόπο αυτό — όπως διαπίστωσε η Επιτροπή — εξέλιπαν τα περισσότερα από τα απομένοντα επίμαχα σημεία. Συνεπώς, παράβαση των υποχρεώσεων που η Ιταλική Κυβέρνηση υπέχει από τη Συνθήκη μπορεί πλέον να γίνει δεκτή, μόνο όσον αφορά το κατάλληλο κριτήριο για την

ανάθεση έργου (το οποίο ρυθμιζόταν στο άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 741 και διατηρήθηκε ουσιαστικά με την ίδια μορφή κατόπιν του νόμου 687, στο τροποποιηθέν άρθρο 24, παράγραφος 1, στοιχείο β), του νόμου της 8ης Αυγούστου 1977) καθώς, εξάλλου, και λόγω μη τηρήσεως του άρθρου 33 της οδηγίας μετά τη θέσπιση του νόμου 741.

Όπως γνωρίζετε, η Ιταλική Κυβέρνηση αντικρούει και τα δύο αυτά σημεία.

Β. Στη συνέχεια θα δούμε ποια σημεία πρέπει να συγκρατήσουμε από την παρούσα διαφορά.

1. Σε σχέση με το πρώτο από τα δύο σημεία της διαφοράς που αναφέρθηκαν, η καθής προέβαλε *κατά την προφορική διαδικασία*, προπάντων *ένσταση απαραδέκτου.*

Το υπό κρίση άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 741 (σύμφωνα με το οποίο το άρθρο 24 του νόμου της 8ης Αυγούστου 1977 περί των κριτηρίων για την ανάθεση έργου συμπληρώθηκε υπό την έννοια ότι το έργο μπορεί επίσης να ανατεθεί στον εργολήπτη, του οποίου η προσφορά αντιστοιχεί με το μέσο όρο των προσφορών ή τον πλησιάζει εγγύτατα, ο οποίος υπολογίζεται με βάση το ήμισυ των προσφορών με τις πιο χαμηλές τιμές), χαρακτηρίζεται πράγματι — έτσι ισχυρίζεται η Ιταλική Κυβέρνηση — στο εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, απλώς ως ασυμβίβαστο με το άρθρο 29, παράγραφος 3, της οδηγίας, στο οποίο αναφέρεται το εξής:

« Το κριτήριο της τιμής που υπολογίζεται σύμφωνα με τις ισχύουσες εσωτερικές ρυθμίσεις (ιταλική διαδικασία του « ανώνυμου φακέλου ») δύναται να εφαρμοστεί για χρονικό διάστημα τριών ετών μετά την εκπνοή της προθεσμίας που προβλέπεται από το άρθρο 32 για συμβάσεις, η προϋπολογιζόμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει τα 10 000 000 λογιστικές μονάδες, και για χρονικό διάστημα επτά ετών από την ίδια ημερομηνία για συμβάσεις, η προϋπολογιζόμενη αξία των οποίων κυμαίνεται μεταξύ 1 εκατομμυρίου και 2 εκατομμυρίων λογιστικών μονάδων. »

Αυτό προφανώς συνέβη — έτσι πρέπει να νοηθεί το αναφερθέν έγγραφο της Επιτροπής —, επειδή το άρθρο 4 του νόμου 14 της 2ας Φεβρουαρίου 1973 (στο οποίο αναφέρεται το αμφισβητούμενο άρθρο 10) αναφέρεται στο άρθρο 1, στοιχείο D, του νόμου της 2ας Φεβρουαρίου 1973, στο οποίο γίνεται λόγος περί συγκρίσεως *εμπιστευτικών* προσφορών με τις μέσες τιμές κατά την έννοια του άρθρου 4. Στην αιτιολογημένη γνώμη της, (όπως και κατά τη δίκη) η Επιτροπή, αντιθέτως, υιοθέτησε αποκλειστικώς την άποψη ότι το αναφερθέν κριτήριο για την ανάθεση δεν ανταποκρίνεται σε κανένα από τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 29, *παράγραφος 1*, της οδηγίας και, επομένως, δεν συμβιβάζεται με τη διάταξη αυτή στην οποία αναφέρεται ότι:

« Τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τα δημόσια έργα είναι τα εξής:

— είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή,

— είτε, αν η ανάθεση γίνεται στην προσφορά που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, διάφορα κριτήρια, ανάλογα με το αντικείμενο της συμβάσεως: πχ. η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, τα έξοδα λειτουργίας, η αποδοτικότης, η τεχνική αξία. »

Σύμφωνα με τη νομολογία αυτό δεν είναι δυνατό. Σύμφωνα με αυτή πρέπει αντιθέτως να καθορίζεται το αντικείμενο της διαφοράς στο έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία, ώστε το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να μπορεί να αμυνθεί εγκαίρως. Επομένως, δεν είναι δυνατό σε μεταγενέστερη φάση της διαδικασίας να εισαχθεί μία νέα causa pedenti, δηλαδή να γίνει αναφορά σε άλλο κανόνα δικαίου για τη θεμελίωση αιτιάσεως. Σε περίπτωση που η Επιτροπή μεταβάλλει κατ' αυτόν τον τρόπο την αιτίασή της, διατυπώνει δηλαδή αίτημα που δεν υπάρχει στο έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία, θα πρέπει αυτό να θεωρηθεί ως απαράδεκτο και αυτή η ενέργεια — όπως επίσης συνάγεται από τη νομολογία — δεν μπορεί να θεραπευτεί από το γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος προχώρησε σε συζήτηση σχετικά με την αιτίαση, όπως τροποποιήθηκε στην αιτιολογημένη γνώμη.

Η εκτίμηση αυτή — ακόμα και αν θεωρηθεί υπερβολικά αυστηρή και τυπολατρική — φαίνεται σύμφωνα με τη μέχρι τώρα νομολογία να είναι ορθή. Από αυτή πρέπει να συναχθεί ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία αποδίδεται μεγάλη σημασία για τον καθορισμό του αντικειμένου της δίκης από πραγματική και νομική άποψη. Η λειτουργία του συνίσταται στο να δίνει την ευκαιρία στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να αμύνεται· μόνο καθόσον αυτό επιτυγχάνεται — όσον αφορά τα πραγματικά και νομικά συμπεράσματα — υφίσταται ορθή διοικητική προκαταρκτική φάση ως προϋπόθεση για την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου και επομένως κατά την εκδίκαση της προσφυγής μπορεί να εξεταστεί μόνο ό,τι έχει ήδη συζητηθεί κατά τη διοικητική διαδικασία.

Εξάλλου, δεν έχω την εντύπωση ότι η απόφαση στην υπόθεση 254/83 [2] που ανέφερε η Επιτροπή επέφερε ως προς το σημείο αυτό αποφασιστική μεταβολή στη νομολογία και αυτό παρόλοπου στην εν λόγω περίπτωση — ανεξάρτητα από το γεγονός ότι στο έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία προσάπτεται μόνο ότι τα μέτρα, για τη θέσπιση των οποίων υπήρχε σχετική υποχρέωση, δεν *ανακοινώθηκαν* στην Επιτροπή — έγινε δεκτό με την απόφαση (σε συμφωνία με την αιτιολογημένη γνώμη) ότι υφίστατο παράβαση της Συνθήκης τόσο λόγω μη θεσπίσεως μέτρων όσο και λόγω ελλείψεως ανακοινώσεώς τους. Πράγματι, στην περίπτωση εκείνη ήταν δυνατό να θεωρηθεί ότι το έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία, αντίθετα προς το γράμμα του, *σιωπηρώς* αναφερόταν επίσης στη μη θέσπιση και μη ανακοίνωση των μέτρων. Εξάλλου, θα ήταν παράλογο — εφόσον καταφάνηκε ότι επρόκειτο ήδη για τη μη θέσπιση των αναγκαίων κανόνων και όχι μόνο για την ανακοίνωσή τους — να περιοριστεί εντούτοις η απόφαση στη δεύτερη περίπτωση, η οποία χωρίς την πρώτη παραμένει μετέωρη.

Όσον αφορά την προκειμένη υπόθεση, δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι στο έγγραφο με το οποίο κινείται η διαδικασία ο αμφισβητούμενος ιταλικός κανόνας δικαίου, ο οποίος αναφέρεται ως γεγονός, κρίθηκε μόνο υπό το φως του άρθρου 29, *παράγραφος 3*, της οδηγίας και ότι η Ιταλική Κυβέρνηση στην απάντησή της αναφέρθηκε μόνο σ' αυτό. Είναι επίσης σαφές ότι, αφετέρου η αιτίαση που διατυπώθηκε για πρώτη φορά στην αιτιολογημένη γνώμη, ότι δηλαδή το άρθρο 29, *παράγραφος 1*, της οδηγίας δεν τηρήθηκε, αποτελεί εντελώς διαφορετική αιτίαση και ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορούσε να διατυπώσει σχετικά την άποψή της κατά τη διοικητική διαδικασία, ακριβώς επειδή η Επιτροπή ρητώς είχε αναφερθεί μόνο στο άρθρο 29, παράγραφος 3, της οδηγίας. Επομένως, ελλείψει κανονικής προκαταρκτικής διοικητικής φάσης, πράγματι δεν μπορεί να θεωρηθεί παραδεκτό το αίτημα με το οποίο επιδιώκεται να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 741 δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Εξάλλου, αυτό — ακριβώς επειδή σύμφωνα με την αναφερθείσα νομολογία αφορά το παραδεκτό — πρέπει να κριθεί από το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως· επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί σημαντικό το γεγονός ότι η Ιταλική Κυβέρνηση επέστησε την προσοχή ως προς το ζήτημα αυτό για πρώτη φορά μόλις κατά την προφορική διαδικασία και προέβαλε ένσταση απαραδέκτου για πρώτη φορά με την ευκαιρία αυτή.

2. Ενόψει αυτού του συμπεράσματος που προκύπτει ως προς το πρώτο από τα δύο υπολειπόμενα σημεία της διαφοράς, θα αναφερθώ επικουρικώς μόνο και σχετικώς σύντομα στο ερώτημα αν η αιτίαση της Επιτροπής όσον αφορά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 741 είναι ορθή ή αν ευσταθεί η άποψη της Ιταλικής Κυβέρνησης ότι η αναφερθείσα διάταξη

2 — Απόφαση της 3.10.1984 στην υπόθεση 254/83, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1984, σ. 3395.

(η οποία κατ' ουσία — πράγμα που ασφαλώς δεν τίθεται τώρα προς συζήτηση — διατηρήθηκε στο νόμο της 8ης Οκτωβρίου 1984) συμφωνεί απολύτως με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας 71/305.

Όπως ήδη τονίστηκε, η αναφερθείσα διάταξη προσέθεσε ακόμη στο άρθρο 24 του νόμου της 8ης Αυγούστου 1977 (ο οποίος ως κριτήρια για την ανάθεση έργου προβλέπει στο στοιχείο α) τη χαμηλότερη τιμή και στο στοιχείο β) την πιο συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά) το κριτήριο της μέσης τιμής, η οποία υπολογίζεται με βάση το ήμισυ των προσφορών με τις πιο χαμηλές τιμές (αυτή είναι η μέθοδος που αναφέρεται στο άρθρο 4 του νόμου της 2ας Φεβρουαρίου 1973).

Η Επιτροπή πιστεύει σχετικά ότι το κριτήριο αυτό δεν ανταποκρίνεται — ακριβώς επειδή δεν πρόκειται για τη *χαμηλότερη* τιμή — στο κριτήριο που καθορίζεται στο άρθρο 29, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση· αλλά δεν συμφωνεί ούτε με το κριτήριο της πιο συμφέρουσας οικονομικώς προσφοράς, το οποίο καθορίζεται στην αναφερθείσα διάταξη, στη δεύτερη περίπτωση, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται βασικά μόνο ποιοτικά κριτήρια και καθόλου αμιγώς ποσοτικά κριτήρια και αν στο πλαίσιο αυτό η τιμή μπορεί να έχει σημασία, τότε μόνο ως ένα μεταξύ *περισσοτέρων* κριτηρίων που θα πρέπει να εκτιμηθούν έναντι αλλήλων στην περίπτωση αποφάσεως κατ' άσκηση διακριτικής εξουσίας.

Αντιθέτως, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η αμφισβητουμένη ρύθμιση δεν εισάγει στην πραγματικότητα — όπως πιστεύει η Επιτροπή — ένα τρίτο κριτήριο για την ανάθεση έργου αλλ' ότι αντιθέτως παραμένει εντελώς στο πλαίσιο του άρθρου 29, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση. Αυτό μπορεί να υποστηριχθεί, επειδή εν προκειμένω έχουν σημασία κριτήρια που κατά κανένα τρόπο δεν είναι μόνο *ποιοτικά* — όπως για παράδειγμα καταδεικνύεται από το στοιχείο «προθεσμία εκτελέσεως». Ακόμη, η τιμή αναφέρεται, εν προκειμένω, ρητώς ως στοιχείο που λαμβάνεται υπόψη και σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλεται να γίνει δεκτό ότι μόνο σε συνδυασμό με άλλα στοιχεία θα μπορούσε να έχει σημασία. Στην πραγματικότητα, η αμφισβητούμενη ρύθμιση έχει για το λόγο αυτό την έννοια του καθορισμού κριτηρίου για την πιο συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά, επειδή εν προκειμένω η τιμή επιτελεί διαφορετική λειτουργία απ' ό,τι στο πλαίσιο του άρθρου 29, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση: με τον τρόπο αυτό, δηλαδή, εξευρίσκεται η ορθή *τιμή αγοράς* και με τον αποκλεισμό υπερβολικά χαμηλών προσφορών, που δύσκολα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν σοβαρές, λαμβάνεται μέριμνα, ώστε το έργο να ανατεθεί σε προσφέροντα που παρέχει εχέγγυα ότι είναι αξιόπιστος για την πραγματοποίηση του σχεδίου.

Η εντύπωσή μου εν προκειμένω είναι ότι, κατά το γράμμα και την οικονομία της οδηγίας, η άποψη την οποία υποστηρίζει η Επιτροπή έχει υπέρ αυτής τα καλύτερα επιχειρήματα. Στην οδηγία προβλέπονται σαφώς μόνο δύο ειδών κριτήρια για την ανάθεση έργου. Εφόσον πρόκειται αποκλειστικά για την τιμή, σύμφωνα με την πρώτη περίπτωση του άρθρου 29, παράγραφος 1, είναι εντελώς σαφές ότι λαμβάνεται υπόψη η *χαμηλότερη* τιμή και καμία άλλη. Καθόσον όμως το στοιχείο «τιμή» έχει σημασία επίσης, σύμφωνα με τη δεύτερη περίπτωση του άρθρου 29, παράγραφος 1, δηλαδή σε συνάρτηση με την πιο συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά, δεν μπορεί παρά να έχει την έννοια ότι, εν προκειμένω, δεν μπορεί να έχει σημασία από μόνο του και — πράγμα που θα ήταν σχεδόν ακατανόητο — κατά παρέκκλιση από την πρώτη περίπτωση, αλλά μόνο σε σχέση με άλλα στοιχεία (όπως για παράδειγμα την προθεσμία εκτελέσεως, συνεπαγόμενα έξοδα κλπ.), που πρέπει να εκτιμηθούν στο πλαίσιο αποφάσεως κατ' άσκηση διακριτικής εξουσίας. Εξάλλου, υπέρ αυτού συνηγορεί και το άρθρο 29, παράγραφος 2, στο οποίο προβλέπεται τι πρέπει να μνημονεύεται στην περίπτωση της δεύτερης περίπτωσης: δηλαδή *όλα* τα κριτήρια για την ανάθεση έργου και αν είναι δυνατό κατά τη φθίνουσα τάξη σπουδαιότητας που τους αποδίδεται. Στην πραγματικότητα, αυτό δείχνει ότι σύμφωνα με τη δεύτερη περίπτωση του άρθρου 29, παράγραφος 1, βασικά, περισσότερα από ένα κριτήρια είναι σημαντικά. Επομένως, κατά την έννοια της διάταξης αυτής δύσκολα μπορεί «πιο συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά»

να είναι μία προσφορά που καθορίζεται βάσει της μέσης τιμής που υπολογίζεται με βάση το ήμισυ των προσφορών που περιλαμβάνουν τη χαμηλότερη τιμή.

Εξάλλου, ακόμη και αν γίνει δεκτή η άποψη της Ιταλικής Κυβέρνησης ότι η αναθέτουσα αρχή επιδιώκει να αποκλείσει υπερβολικά χαμηλές προσφορές (επειδή συχνά δεν είναι σοβαρές και δημιουργούν αμφιβολίες κατά πόσον η εκτέλεση του αναφερθέντος έργου θα γίνει κατά τρόπο ασφαλή), δεν είναι βεβαίως ανάγκη, εντούτοις, να γίνει παρέκκλιση υπό τη μορφή που προβλέπει ο ιταλικός νόμος 741 από το σύστημα της οδηγίας. Αντιθέτως, αυτό μπορεί επίσης να ληφθεί υπόψη με τον καθορισμό ελαχίστων τιμών, όπως ακριβώς συνηθίζεται στην ιταλική πρακτική — σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Δεν θα δεχόμουν επίσης την αντίρρηση ότι στην περίπτωση αυτή θα προέκυπταν δυσχέρειες επειδή το επίπεδο των τιμών λόγω της νομισματικής υποτιμήσεως κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της προκηρύξεως και της πραγματοποιήσεως ενός σχεδίου μπορεί να μεταβληθεί σημαντικά. Πράγματι, αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με ορισμένη επιτάχυνση των διαδικασιών που δεν πρέπει αναγκαστικά να διαρκούν μέχρι ένα έτος, όπως προφανώς συμβαίνει συχνά στην Ιταλία. Εξάλλου, η διοίκηση θα πρέπει κατά τον καθορισμό ελάχιστων τιμών να μπορεί επίσης να προβλέπει αύξηση των τιμών ενόψει της πιθανής εξέλιξης της νομισματικής υποτίμησης εντός προβλεπτού χρονικού διαστήματος, όπως αναμένεται να λάβουν υπόψη τους κάτι τέτοιο και οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις, από τις προσφερόμενες τιμές των οποίων, ακριβώς, πρέπει σύμφωνα με την αμφισβητούμενη ρύθμιση, να εξευρεθεί μία μέση τιμή ως η τιμή που ανταποκρίνεται περισσότερο στις συνθήκες της αγοράς.

Θα πρέπει επομένως — εφόσον πράγματι πρέπει να εκτιμηθεί το παραδεκτό αυτού του σκέλους του αιτήματος — να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 741, ούτε συμφωνεί με το άρθρο 29, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας ούτε ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 29, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση. Θα πρέπει περαιτέρω να αναγνωριστεί ότι η Επιτροπή έχει συμφέρον να γίνει αυτό δεκτό ακόμα και μετά την κατάργηση του νόμου 741, επειδή η Ιταλική Κυβέρνηση διατήρησε ουσιαστικώς την αμφισβητούμενη ρύθμιση στο άρθρο 2 του νόμου της 8ης Οκτωβρίου 1984.

3. Το δεύτερο σημείο της διαφοράς, που απομένει ακόμη, αφορά το άρθρο 33 της οδηγίας, το οποίο έχει ως εξής:

« Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή τις διατάξεις εσωτερικού δικαίου που εκδίδουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία. »

Δεδομένου ότι προβλήματα παραδεκτού επί του σημείου αυτού δεν υπάρχουν, ό,τι πρέπει να αναφερθεί σχετικά μπορεί να λεχθεί με λίγα λόγια.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι ο ιταλικός νόμος του έτους 1981 εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 33 της οδηγίας, επειδή προφανώς εκδόθηκε στο πλαίσιο ενός πεδίου, το οποίο αφορά η οδηγία και μάλιστα τροποποίησε νομοθεσία που ήταν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο εν μέρει κατά παρέκκλιση από το εν λόγω δίκαιο. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν γνωστοποίησε το κείμενο του αναφερθέντος νόμου στην Επιτροπή. Επομένως είναι σαφές ότι το άρθρο 33 της οδηγίας δεν τηρήθηκε και ότι ορθώς κινήθηκε σχετικώς η διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Δεν είναι επίσης δυνατό να λεχθεί ότι πρόκειται μόνο για την παράβαση σαφώς δευτερεύουσας υποχρεώσεως. Είναι απολύτως εμφανές το ποιος είναι ο σκοπός διατάξεων παρόμοιων με αυτή του άρθρου 33 της οδηγίας: διεκολύνουν την Επιτροπή ως προς τον έλεγχο της εφαρμογής οδηγιών, ο οποίος δια-

φορετικά — ενόψει του μεγάλου αριθμού αυτού του είδους των κοινοτικών πράξεων — δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο επαρκώς αποτελεσματικό σε δέκα έννομες τάξεις με ρυθμίσεις συχνά ελάχιστα ευκρινείς. Σχετικώς παραπέμπω στην υπόθεση 96/81 [3]. Στην εν λόγω υπόθεση, με ανάλογα πραγματικά περιστατικά, τονίστηκε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, να διευκολύνουν την Επιτροπή στην εκπλήρωση της αποστολής της. Προς το σκοπό αυτό — έτσι αναφέρεται στη συνέχεια — η οδηγία (που αποτελούσε το αντικείμενο της υπόθεσης αυτής) προέβλεπε υποχρέωση παροχής πληροφοριών. Οι πληροφορίες θα έπρεπε επιπλέον να είναι σαφείς και ακριβείς, δηλαδή να αναφέρουν σαφώς τις σχετικές διατάξεις, διότι διαφορετικά η Επιτροπή δεν θα ήταν σε θέση να εξετάσει αν μία οδηγία εφαρμόστηκε πράγματι και πλήρως.

Τέλος, είναι επίσης σαφές ότι το γεγονός ότι η Επιτροπή — αν και προφανώς μόλις το Μάρτιο του 1982 — εντούτοις πληροφορήθηκε, με άλλο τρόπο, την αμφισβητούμενη ιταλική ρύθμιση, δεν εξάλειψε την αναφερθείσα νομική παράβαση, συνεπώς η παράβαση δεν δικαιολογείται από αυτό το λόγο. Επίσης — ενόψει της σημασίας της υπό συζήτηση διάταξης — δεν χρειάζεται καν να γίνει λόγος ότι η Επιτροπή ορθώς ζητεί να γίνει δεκτό το ότι δεν τηρήθηκε, ώστε με τον τρόπο αυτό να στρέψει την προσοχή, και πάλι, στη σπουδαιότητα τέτοιων διατάξεων.

4. Τέλος, πρέπει να λεχθούν ακόμη λίγα λόγια, όσον αφορά τα σχετικά με την υπόθεση αυτή δικαστικά έξοδα.

Σχετικά πρέπει αφενός να αναφερθεί ότι η Ιταλική Κυβέρνηση επί αρχικώς οκτώ αιτιάσεων (από τις οποίες η μία αποτελείται από δύο σκέλη) παραδέχτηκε αμέσως τρεις και ότι κατόπιν αυτού τροποποίησε αναλόγως την ιταλική νομοθεσία τον Οκτώβριο του 1984 — πράγμα που έκανε και ως προς μία και μισή από τις άλλες αιτιάσεις. Αφετέρου, είναι σημαντικό το γεγονός ότι η Επιτροπή αναγκάστηκε να παραδεχτεί ότι μία και μισή από τις αιτιάσεις κακώς προβλήθηκαν και ότι, όσον αφορά μία αιτίαση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι είναι απαράδεκτη λόγω της διαμορφώσεως της προκαταρκτικής διοικητικής διαδικασίας.

Ενόψει αυτής της καταστάσεως κατά την οποία δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η προσπάθεια της Επιτροπής ως προς το αίτημά της στέφθηκε με επιτυχία, δεν θεωρώ ότι δικαιολογείται να καταδικαστεί η Ιταλική Κυβέρνηση σε όλα τα δικαστικά εξόδα. Αντιθέτως θα ήταν ορθότερο η Ιταλική Κυβέρνηση να φέρει τα μισά από τα έξοδα, στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή λόγω της διαδικασίας, καθώς εξάλλου και όλα τα δικά της δικαστικά έξοδα.

5. Κατόπιν όλων αυτών, προτείνω η απόφαση του Δικαστηρίου να είναι η εξής:

Πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτο το αίτημα με το οποίο επιζητείται να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1 του ιταλικού νόμου της 10ης Δεκεμβρίου 1981 δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας 71/305. Πρέπει να γίνει όμως δεκτό ότι η Ιταλική Κυβέρνηση παρέβη το άρθρο 33 της εν λόγω οδηγίας, μη γνωστοποιώντας στην Επιτροπή το κείμενο του νόμου της 10ης Δεκεμβρίου 1981 μετά τη θέσπισή του.

Η Επιτροπή πρέπει να φέρει η ίδια τα μισά από τα δικαστικά έξοδα, στα οποία υποβλήθηκε λόγω της διαδικασίας· στα άλλα μισά πρέπει να καταδικαστεί η Ιταλική Δημοκρατία, η οποία επιπλέον πρέπει να φέρει και τα δικά της δικαστικά έξοδα.

3 — Απόφαση της 25. 5. 1982 στην υπόθεση 96/81, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 1791.