



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 1ης Δεκεμβρίου 2021 *

«Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών – Διαγωνισμός – Υπηρεσίες καθορισμού προδιαγραφών, ανάπτυξης, συντήρησης και υποστήριξης των ηλεκτρονικών πλατφορμών για τη ΓΔ “Φορολογία και τελωνειακή ένωση” – Απόρριψη της προσφοράς διαγωνιζομένου και ανάθεση της σύμβασης σε άλλο διαγωνιζόμενο – Υποχρέωση αιτιολογήσεως – Ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά»

Στην υπόθεση T-546/20,

Sopra Steria Benelux, με έδρα την Ixelles (Βέλγιο),

Unisys Belgium, με έδρα το Maelbeek (Βέλγιο),

εκπροσωπούμενες από τους L. Masson και G. Tilman, δικηγόρους,

προσφεύγουσες,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τις L. André και M. Ilkova,

καθής,

με αντικείμενο προσφυγή δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ με αίτημα την ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 2020, με την οποία, αφενός, απορρίφθηκε η προσφορά που υπέβαλαν από κοινού η Sopra Steria Benelux και η Unisys Belgium για την παρτίδα Α στο πλαίσιο του διαγωνισμού με στοιχεία αναφοράς TAXUD/2019/OP/0006 και με αντικείμενο υπηρεσίες με σκοπό τον καθορισμό προδιαγραφών, την ανάπτυξη, τη συντήρηση και την υποστήριξη του τρίτου επιπέδου των ηλεκτρονικών πλατφορμών της Γενικής Διεύθυνσης «Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση» και, αφετέρου, ανατέθηκε η σύμβαση στην έτερη κοινοπραξία που είχε υποβάλει προσφορά,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. Spielmann, πρόεδρο, U. Öberg και R. Mastroianni (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: H. Eriksson, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ’ ακροατηρίου συζητήσεως της 5ης Οκτωβρίου 2021,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Ιστορικό της διαφοράς

- 1 Στις 6 Δεκεμβρίου 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε στο Συμπλήρωμα της *Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (ΕΕ 2019/S 236-577462) προκήρυξη διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης με στοιχεία αναφοράς TAXUD/2019/OP/0006 και με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών με σκοπό τον καθορισμό προδιαγραφών, την ανάπτυξη, τη συντήρηση και την υποστήριξη του τρίτου επιπέδου των ηλεκτρονικών πλατφορμών της Γενικής Διεύθυνσης «Φορολογία και Τελωνειακή ένωση» της Επιτροπής. Η εν λόγω σύμβαση αποτελούνταν από δύο παρτίδες, ήτοι την παρτίδα Α, «Υπηρεσίες εξέλιξης για την πλατφόρμα CCN/CSI», και την παρτίδα Β, «Υπηρεσίες εξέλιξης για τις πλατφόρμες SPEED2(ng), CDCO/TSOAP και SSV», και είχε ως κριτήριο αναθέσεως την καλύτερη σχέση μεταξύ ποιότητας και τιμής, η δε τεχνική ποιότητα και η τιμή θα προσμετρώνταν κατά 70 % και 30 %, αντιστοίχως, στην αξιολόγηση των προσφορών. Για κάθε μία από τις δύο αυτές παρτίδες, η Επιτροπή επρόκειτο να συνάψει σύμβαση-πλαίσιο διάρκειας 36 μηνών, με δυνατότητα ανανέωσης για τρεις διαδοχικές περιόδους 12 μηνών, με τον διαγωνιζόμενο που θα προσέφερε την καλύτερη σχέση μεταξύ ποιότητας και τιμής, υπό την προϋπόθεση ότι αυτός θα πληρούσε ορισμένα ελάχιστα κριτήρια σχετικά με την επιλεξιμότητα, τον μη αποκλεισμό, την ικανότητα και το σύννομο της προσφοράς.
- 2 Στις 27 Φεβρουαρίου 2020, οι προσφεύγουσες, Sopra Steria Benelux SA (στο εξής: Sopra) και Unisys Belgium, υπέβαλαν από κοινού προσφορά στο πλαίσιο κοινοπραξίας με επικεφαλής τη Sopra. Η μόνη έτερη προσφορά που υποβλήθηκε εμπροθέσμως για την παρτίδα Α ήταν εκείνη της κοινοπραξίας ARHS-IBM, την οποία συνέστησαν οι ARHS Developments SA και International Business Machines of Belgium SA.
- 3 Με επιστολή της 2ας Ιουλίου 2020, η Επιτροπή ενημέρωσε τις προσφεύγουσες σχετικά με την απόρριψη της προσφοράς τους για την παρτίδα Α, με την αιτιολογία ότι δεν ήταν η πλέον συμφέρουσα οικονομικώς, καθώς και σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης σε άλλον διαγωνιζόμενο (στο εξής, από κοινού: προσβαλλόμενη απόφαση). Επισύναψε απόσπασμα της έκθεσης αξιολόγησης της προσφοράς τους, στο οποίο αναγράφονταν η βαθμολογία που έλαβαν, συνοδευόμενη από εξηγήσεις, και τους ενημέρωσε ότι μπορούσε να τους γνωστοποιήσει τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς, την αξία της σύμβασης καθώς και το όνομα της αναδόχου κατόπιν γραπτού αιτήματος. Οι προσφεύγουσες υπέβαλαν αυθημερόν το εν λόγω αίτημα.
- 4 Από το απόσπασμα της έκθεσης αξιολόγησης προκύπτει ότι η προσφορά των προσφευγουσών έλαβε συνολική βαθμολογία 90,81 βαθμών, οι οποίοι κατανέμονταν ως εξής:

Διαγωνιζόμενος	Τιμή	Ποιοτική βαθμολογία	Οικονομική βαθμολογία	Συνολική βαθμολογία
Κοινοπραξία Sopra και Unisys Belgium	21 699 281,8- ,86 ευρώ	70,00	20,81	90,81

- 5 Με επιστολή της 3ης Ιουλίου 2020, η Επιτροπή ενημέρωσε τις προσφεύγουσες ότι η σύμβαση είχε ανατεθεί στην κοινοπραξία ARHS-IBM και απέστειλε απόσπασμα της έκθεσης αξιολόγησης της προσφοράς της όπου αναγράφονταν η βαθμολογία της, συνοδευόμενη από εξηγήσεις.
- 6 Από το απόσπασμα της έκθεσης αξιολόγησης προκύπτει ότι η προσφορά της αναδόχου έλαβε συνολική βαθμολογία 98,53 βαθμών, οι οποίοι κατανέμονταν ως εξής:

Διαγωνιζόμενος	Τιμή	Ποιοτική βαθμολογία	Οικονομική βαθμολογία	Συνολική βαθμολογία
Κοινοπραξία ARHS-IBM	15 054 925,6- ,60 ευρώ	68,53	30,00	98,53

- 7 Με επιστολή της 10ης Ιουλίου 2020, οι προσφεύγουσες αμφισβήτησαν το αποτέλεσμα του διαγωνισμού και, όσον αφορά την τιμή που αναγραφόταν στην επιλεγείσα προσφορά, εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το αν μια τιμή πολύ χαμηλότερη από εκείνη που οι ίδιες είχαν προτείνει, την οποία χαρακτήριζαν ως εύλογη και σύμφωνη με τις συνθήκες της αγοράς, μπορούσε να είναι βιώσιμη χωρίς κίνδυνο «κοινωνικού ντάμπινγκ». Ως εκ τούτου, κάλεσαν την αναθέτουσα αρχή, μεταξύ άλλων, να επιβεβαιώσει ότι η προσφορά της αναδόχου δεν ενείχε κανένα σχετικό κίνδυνο.
- 8 Με έγγραφο της 20ής Ιουλίου 2020, η Επιτροπή απάντησε, μεταξύ άλλων, ότι από διεξοδική οικονομική ανάλυση της επιλεγείσας προσφοράς προέκυψε ότι η προσφορά αυτή ήταν σύμφωνη με τις συνθήκες της αγοράς των χωρών από τις οποίες οι εργολήπτες και οι υπεργολάβοι τους θα εκτελούσαν τις υπηρεσίες που ζητήθηκαν.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 9 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 2 Σεπτεμβρίου 2020, οι προσφεύγουσες άσκησαν την υπό κρίση προσφυγή.
- 10 Στις 4 Δεκεμβρίου 2020, η Επιτροπή κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου υπόμνημα αντικρούσεως.
- 11 Στις 21 Δεκεμβρίου 2020, το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 83, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ότι δεν ήταν απαραίτητο να γίνει δεύτερη ανταλλαγή υπομνημάτων.
- 12 Στις 15 Ιανουαρίου 2021, η έγγραφη διαδικασία περατώθηκε.
- 13 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 9 Φεβρουαρίου 2021, οι προσφεύγουσες ζήτησαν τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζήτησεως.
- 14 Στις 15 Ιουνίου 2021, οι προσφεύγουσες πρότειναν νέα αποδεικτικά μέσα σύμφωνα με το άρθρο 85, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 15 Στις 2 Ιουλίου 2021, η Επιτροπή έλαβε θέση επί της πρότασης αυτής.
- 16 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις προφορικές ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 5ης Οκτωβρίου 2021.

17 Οι προσφεύγουσες ζητούν, κατ' ουσίαν, από το Γενικό Δικαστήριο:

- να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

18 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή·
- να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

ΣΚΕΠΤΙΚΟ

- 19 Προς στήριξη της προσφυγής τους, οι προσφεύγουσες προβάλλουν δύο λόγους ακυρώσεως. Με τον πρώτο λόγο προβάλλεται παράβαση του σημείου 23 του παραρτήματος Ι του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ 2018, L 193, σ. 1, στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός), και πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης. Με τον δεύτερο λόγο προβάλλεται έλλειψη αιτιολογίας.
- 20 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, ο οποίος πρέπει να εξεταστεί καταρχάς, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η αναθέτουσα αρχή δεν έλαβε υπόψη την σημαντική απόκλιση μεταξύ της τιμής της προσφοράς τους και της τιμής της προσφοράς της αναδόχου, η οποία έπρεπε να θεωρηθεί ως ένδειξη ικανή να δημιουργήσει υπόνοια ότι η προσφορά της τελευταίας ήταν ασυνήθιστα χαμηλή, και δεν αιτιολόγησε επαρκώς τους λόγους για τους οποίους οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν ήταν ασυνήθιστα χαμηλή.
- 21 Ειδικότερα, οι προσφεύγουσες θεωρούν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, όπως συμπληρώθηκε από τα αποσπάσματα της έκθεσης αξιολόγησης, ενέχει έλλειψη αιτιολογίας όσον αφορά το ζήτημα αν η προσφορά που έγινε δεκτή για την παρτίδα Α της υπό κρίση σύμβασης ήταν υπερβολικά χαμηλή.
- 22 Κατά τις προσφεύγουσες, το έγγραφο της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 2020 δεν περιελάμβανε καμία αιτιολογία ως προς τις επιλογές της αναθέτουσας αρχής. Το έγγραφο της Επιτροπής της 3ης Ιουλίου 2020 δεν περιείχε, κατά την άποψή τους, ούτε περαιτέρω διευκρινίσεις ούτε αιτιολογία των επιλογών που έγιναν στο πλαίσιο της ανάθεσης της σύμβασης. Όσον αφορά, τέλος, το έγγραφο της 20ής Ιουλίου 2020, το οποίο αποτελεί συνέχεια του ρητού αιτήματός τους, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή περιορίστηκε να αναφέρει στο εν λόγω έγγραφο ότι από εμπεριστατωμένη οικονομική αξιολόγηση της επιλεγείσας προσφοράς προέκυψε ότι η προσφορά ήταν σύμφωνη με τις συνθήκες της αγοράς των χωρών από τις οποίες οι εργολήπτες και οι υπεργολάβοι θα παρείχαν τις υπηρεσίες τους. Όμως, ο ισχυρισμός αυτός αποδεικνύει ότι η Επιτροπή είχε εκ πρώτης όψεως αμφιβολίες ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της τιμής της

προσφοράς που υπέβαλε η κοινοπραξία ARHS-IBM, συμπέρασμα το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τον λακωνικό χαρακτήρα της αιτιολογίας της αποφάσεως με την οποία έγινε αποδεκτή η προσφορά.

- 23 Συνεπώς, οι προσφεύγουσες προσάπτουν στην Επιτροπή ότι δεν εξήγησε τη συλλογιστική βάσει της οποίας θεώρησε εύλογη την τιμή της επιλεγείσας προσφοράς και ότι, πρώτον, δεν εξέθεσε τη συλλογιστική βάσει της οποίας έκρινε ότι, λαμβανομένων κυρίως υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών της, η προσφορά αυτή ήταν σύμφωνη, μεταξύ άλλων, με τη νομοθεσία των χωρών εντός των οποίων οι υπηρεσίες επρόκειτο να παρασχεθούν όσον αφορά τις αμοιβές του προσωπικού, τις εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και την τήρηση των κανόνων ασφάλειας και υγιεινής κατά την εργασία, και, δεύτερον, δεν ανέφερε εάν έλεγξε ότι η τιμή που προτάθηκε περιλάμβανε όλα τα έξοδα που προκύπτουν από τις τεχνικές πτυχές της επιλεγείσας προσφοράς.
- 24 Επομένως, η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε δεόντως την εκτίμησή της ως προς τις πιθανές συνέπειες μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, ήτοι τον κίνδυνο κοινωνικού ντάμπινγκ και τον κίνδυνο για την αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών, συνέπειες στις οποίες αναφέρθηκαν ρητώς οι προσφεύγουσες στο έγγραφό τους της 10ης Ιουλίου 2020.
- 25 Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα των προσφευγουσών.
- 26 Κατά την Επιτροπή, οι ειδικοί κανόνες που αφορούν την υποχρέωση αιτιολογήσεως σε περίπτωση ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών εφαρμόζονται μόνον εφόσον υπάρχουν αμφιβολίες ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της τιμής μιας προσφοράς, περίπτωση η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω, οπότε έχει εφαρμογή μόνον η γενική υποχρέωση αιτιολογήσεως.
- 27 Εν προκειμένω, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, με την από 3 Ιουλίου 2020 επιστολή της, παρέσχε στις προσφεύγουσες τις ζητηθείσες πληροφορίες. Η έκθεση αξιολόγησης δεν περιέχει καμία αναφορά σε σχέση με το αν η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, δεδομένου ότι δεν επισημάνθηκε καμία σχετική ένδειξη στο πλαίσιο της εξέτασής της.
- 28 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, με έγγραφο της 20ής Ιουλίου 2020, απάντησε στις ερωτήσεις των προσφευγουσών που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τον κίνδυνο κοινωνικού ντάμπινγκ, διευκρινίζοντας ότι κάθε προσφορά αποτέλεσε αντικείμενο λεπτομερέστατης αναλύσεως και ότι εκ πρώτης όψεως διαπιστώθηκε ότι οι προσφορές ήταν σύμφωνες με τις συνθήκες της αγοράς των χωρών στις οποίες επρόκειτο να εκτελεστούν.
- 29 Συναφώς, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς των προσφευγουσών, το γεγονός ότι διευκρίνισε ότι πραγματοποίησε «εμπεριστατωμένη αξιολόγηση» ουδόλως υποδείκνυε ότι είχε εκ πρώτης όψεως αμφιβολίες ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της τιμής που πρότεινε η κοινοπραξία ARHS-IBM. Συγκεκριμένα, κάθε προσφορά αποτελεί αντικείμενο εμπεριστατωμένης αξιολογήσεως και η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να ελέγχει εκ πρώτης όψεως τις ενδείξεις από τις οποίες μπορεί να προκύψει ότι μια προσφορά δεν συμβιβάζεται με τις συνθήκες της αγοράς. Υπό το πρίσμα αυτό πρέπει να ερμηνευθεί η αιτιολογία που παρατίθεται στο έγγραφο της 20ής Ιουλίου 2020.
- 30 Επομένως, η Επιτροπή θεωρεί ότι τήρησε τη γενική υποχρέωσή της αιτιολογήσεως, δεδομένου ότι οι ειδικές υποχρεώσεις που επικαλούνται οι προσφεύγουσες ισχύουν μόνο στην περίπτωση που υφίσταται αμφιβολία ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της τιμής μιας προσφοράς, περίπτωση η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω.

- 31 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, με τον υπό κρίση λόγο ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται έλλειψη αιτιολογίας, οι προσφεύγουσες βάλλουν κατ' ουσίαν κατά της ανεπαρκούς αιτιολογίας της προσβαλλόμενης απόφασης σχετικά με τον χαρακτήρα της επιλεγείσας προσφοράς ως ενδεχομένως ασυνήθιστα χαμηλής, όπως προκύπτει τόσο από το δικόγραφο της προσφυγής όσο και από την αγόρευσή τους.
- 32 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνει υπόψη προκειμένου να αποφασίσει τη σύναψη συμβάσεως κατόπιν πρόσκλησης υποβολής προσφορών. Συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος της ασκήσεως της εν λόγω διακριτικής ευχέρειας περιορίζεται στον έλεγχο της τήρησης των κανόνων διαδικασίας και αιτιολογήσεως, καθώς και στον έλεγχο της ουσιαστικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, της απουσίας πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως και κατάχρησης εξουσίας (βλ. απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-74/15, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:55, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 33 Κατά πάγια νομολογία, εφόσον η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, ο σεβασμός των εγγυήσεων που παρέχει η έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Στις εγγυήσεις αυτές συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η υποχρέωση του αρμοδίου οργάνου να αιτιολογεί επαρκώς τις αποφάσεις του. Συνεπώς, μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί ο δικαστής της Ένωσης να ελέγξει αν συντρέχουν τα πραγματικά και τα νομικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας (αποφάσεις της 21ης Νοεμβρίου 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14, της 10ης Σεπτεμβρίου 2008, Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-465/04, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2008:324, σκέψη 54, καθώς και της 2ας Φεβρουαρίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-74/15, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:55, σκέψη 36).
- 34 Κατά το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διοίκηση έχει την υποχρέωση να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως συνεπάγεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το όργανο που εκδίδει την πράξη οφείλει να εκθέτει με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία τη συλλογιστική στην οποία στηρίζεται η πράξη αυτή, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα, αφενός, στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους ελήφθη το μέτρο προκειμένου να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και, αφετέρου, στον δικαστή της Ένωσης να ασκεί τον δικαστικό του έλεγχο (αποφάσεις της 25ης Φεβρουαρίου 2003, *Strabag Benelux* κατά Συμβουλίου, T-183/00, EU:T:2003:36, σκέψη 55, της 24ης Απριλίου 2013, Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-32/08, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2013:213, σκέψη 37, καθώς και της 16ης Μαΐου 2019, *Transtec* κατά Επιτροπής, T-228/18, EU:T:2019:336, σκέψη 91).
- 35 Επομένως, η υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της δεν συνιστά απλώς, από γενικής απόψεως, την έκφραση της διαφάνειας των ενεργειών της Διοίκησης, αλλά πρέπει επίσης να παρέχει στον ιδιώτη τη δυνατότητα να αποφασίσει, έχοντας πλήρη γνώση της καταστάσεως, αν τον συμφέρει η άσκηση ένδικης προσφυγής. Ως εκ τούτου, υφίσταται στενή σχέση μεταξύ, αφενός, της υποχρέωσης αιτιολογήσεως και, αφετέρου, του θεμελιώδους δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, καθώς και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Με άλλα λόγια, η υποχρέωση αιτιολογήσεως συμβάλλει στη διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (πρβλ. αποφάσεις της 10ης Οκτωβρίου 2012, *Sviluppo Globale* κατά Επιτροπής,

- T-183/10, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2012:534, σκέψη 40, και της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 36 Συνεπώς, η τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως πρέπει, καταρχήν, να εκτιμάται βάσει των πληροφοριακών στοιχείων που είχαν στη διάθεσή τους οι προσφεύγουσες, το αργότερο, κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής. Ως εκ τούτου, η αιτιολογία δεν μπορεί να διασαφηνίζεται για πρώτη φορά και εκ των υστέρων ενώπιον του δικαστή, αλλά μόνον εξαιρετικές περιστάσεις μπορούν να δικαιολογήσουν την εκ μέρους του τελευταίου λήψη υπόψη στοιχείων που προσκομίστηκαν κατά τη διάρκεια της δίκης (βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 74 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 37 Περαιτέρω, η απαίτηση αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης περίπτωσης, ιδίως δε του περιεχομένου της πράξης, της φύσης των προβαλλόμενων λόγων και του συμφέροντος που έχουν ενδεχομένως στην παροχή διευκρινίσεων οι αποδέκτες ή άλλα πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά. Δεν είναι απαραίτητο η αιτιολογία να αναφέρεται συγκεκριμένα σε όλα τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 296 ΣΛΕΕ πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της, αλλά και βάσει του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται, καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2013, *Ziegler* κατά Επιτροπής, C-439/11 P, EU:C:2013:513, σκέψη 116 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, και της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 38 Οι κανόνες που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις της Ένωσης και περιλαμβάνονται στον δημοσιονομικό κανονισμό και στο παράρτημα I αυτού διευκρινίζουν την υποχρέωση αιτιολογήσεως που υπέχει η αναθέτουσα αρχή. Ειδικότερα, το άρθρο 170 του δημοσιονομικού κανονισμού και το σημείο 31 του παραρτήματος I του εν λόγω κανονισμού προβλέπουν αιτιολόγηση σε δύο στάδια έναντι των απορριφθέντων διαγωνιζομένων.
- 39 Αρχικώς, η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει όλους τους απορριφθέντες διαγωνιζομένους σχετικά με την απόρριψη της προσφοράς τους και τους λόγους της απόρριψης. Στη συνέχεια, δυνάμει του άρθρου 170, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού και του σημείου 31.2 του παραρτήματος I αυτού, αν απορριφθείς διαγωνιζόμενος ο οποίος δεν βρίσκεται σε κατάσταση αποκλεισμού και πληροί τα κριτήρια επιλογής υποβάλει το σχετικό γραπτό αίτημα, η αναθέτουσα αρχή γνωστοποιεί, το συντομότερο δυνατόν και σε κάθε περίπτωση εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του αιτήματος, τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς, το καταβληθέν τίμημα ή την αξία της σύμβασης καθώς και το όνομα του αναδόχου.
- 40 Η εν λόγω γνωστοποίηση της αιτιολόγησης σε δύο στάδια δεν αντιβαίνει στον σκοπό της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, ο οποίος συνίσταται στην παροχή της δυνατότητας, όπως διευκρινίστηκε στις σκέψεις 34 και 35 ανωτέρω, αφενός, στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους ελήφθη το μέτρο, για να είναι σε θέση να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και, αφετέρου, στον δικαστή της Ένωσης να ασκεί τον δικαστικό έλεγχο (πρβλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 79 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 41 Δεδομένου ότι η υποχρέωση αιτιολογήσεως ορισμένης πράξεως εξαρτάται, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 37 ανωτέρω, από το πραγματικό και νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε η πράξη, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το εφαρμοστέο εν προκειμένω κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές.
- 42 Στο πλαίσιο αυτό, το σημείο 23.1 του παραρτήματος I του δημοσιονομικού κανονισμού προβλέπει ότι, «αν, για δεδομένη σύμβαση, η τιμή ή τα κόστη που προτείνονται στην προσφορά φαίνεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλό, η αναθέτουσα αρχή ζητεί γραπτώς τις διευκρινίσεις που θεωρεί ενδεδειγμένες σχετικά με τα στοιχεία που συνιστούν την τιμή ή τα κόστη και παρέχει στον προσφέροντα τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του».
- 43 Κατά το σημείο 23.2 του παραρτήματος I του δημοσιονομικού κανονισμού, η αναθέτουσα αρχή «απορρίπτει την προσφορά μόνον αν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό τη χαμηλή τιμή ή το κόστος που προτείνεται». Επιπροσθέτως, «απορρίπτει την προσφορά, αν έχει διαπιστώσει ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου».
- 44 Η έννοια της «ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς» δεν ορίζεται από τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού. Εντούτοις, έχει κριθεί ότι το κατά πόσο μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τη σύνθεση της προσφοράς και με τη φύση της επίμαχης παροχής (βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 83 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 45 Η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ελέγχει τη σοβαρότητα μιας προσφοράς απορρέει από την προηγούμενη ύπαρξη αμφιβολιών ως προς τη φερεγγυότητά της, λαμβανομένου υπόψη ότι το σημείο 23.1 του παραρτήματος I του δημοσιονομικού κανονισμού έχει ως κύριο σκοπό να μην αποκλείεται διαγωνιζόμενος από τη διαδικασία υποβολής προσφορών χωρίς να του έχει δοθεί η δυνατότητα να δικαιολογήσει το περιεχόμενο της προσφοράς του η οποία φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή. Συνεπώς, μόνον εφόσον προκύπτουν τέτοιες αμφιβολίες οφείλει η επιτροπή αξιολόγησης να ζητήσει τις προσήκουσες διευκρινίσεις ως προς τη σύνθεση της προσφοράς, προτού, ενδεχομένως, την απορρίψει δυνάμει του σημείου 23.2 του εν λόγω παραρτήματος. Αντιθέτως, στην περίπτωση που μια προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή κατά την έννοια του εν λόγω σημείου 23.1, τούτο δεν εφαρμόζεται [πρβλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 6ης Ιουλίου 2005, *TQ3 Travel Solutions Belgium* κατά Επιτροπής, T-148/04, EU:T:2005:274, σκέψεις 49 και 50, της 5ης Νοεμβρίου 2014, *Computer Resources International (Luxembourg)* κατά Επιτροπής, T-422/11, EU:T:2014:927, σκέψη 57, καθώς και της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 85].
- 46 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι τέτοιες αμφιβολίες μπορεί να υφίστανται, μεταξύ άλλων, εάν προκύπτει αβεβαιότητα ως προς, αφενός, το κατά πόσον ορισμένη προσφορά τηρεί τη νομοθεσία της χώρας εντός της οποίας πρέπει να παρασχεθούν οι υπηρεσίες, όσον αφορά τις αμοιβές του προσωπικού, τις εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και την τήρηση των κανόνων ασφάλειας και υγιεινής στον χώρο εργασίας ή των πωλήσεων επί ζημιά, και, αφετέρου, το κατά πόσον στην προσφερόμενη τιμή ενσωματώνονται όλες οι δαπάνες που προκύπτουν από τις τεχνικές πτυχές της προσφοράς (βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 86 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 47 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής εκτίμηση του κατά πόσον συντρέχει περίπτωση ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς διενεργείται σε δύο στάδια.
- 48 Σε πρώτο στάδιο, η αναθέτουσα αρχή εκτιμά αν η τιμή ή τα κόστη που προτείνονται με την προσφορά «φαίνονται» ασυνήθιστα χαμηλά. Η χρήση του ρήματος «φαίνονται» στο σημείο 23.1 του παραρτήματος I του δημοσιονομικού κανονισμού συνεπάγεται ότι η αναθέτουσα αρχή προβαίνει σε μια εκ πρώτης όψεως εκτίμηση του κατά πόσον μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή και όχι σε αυτεπάγγελτη διεξοδική ανάλυση της σύνθεσης κάθε προσφοράς προκειμένου να διαπιστώσει ότι αυτή δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Ειδικότερα, στο πρώτο αυτό στάδιο, η αναθέτουσα αρχή οφείλει μόνο να εξετάσει αν οι υποβληθείσες προσφορές περιέχουν ένδειξη ικανή να δημιουργήσει την υποψία ότι ενδέχεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλές. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση που η προτεινόμενη τιμή μιας προσφοράς είναι σημαντικά χαμηλότερη από την τιμή των λοιπών προσφορών ή από τη συνήθη αγοραία τιμή. Αν δεν υπάρχει τέτοια ένδειξη στις υποβληθείσες προσφορές και αυτές δεν φαίνονται συνεπώς ασυνήθιστα χαμηλές, η αναθέτουσα αρχή δύναται να συνεχίσει την αξιολόγησή τους και τη διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 88).
- 49 Σε ένα δεύτερο στάδιο, αν υφίστανται ενδείξεις ικανές να δημιουργήσουν την υποψία ότι ορισμένη προσφορά ενδέχεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλή, η αναθέτουσα αρχή οφείλει, αντιθέτως, να προβεί στον έλεγχο της συνθέσεως της προσφοράς προκειμένου να βεβαιωθεί ότι η προσφορά δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Όταν προβαίνει στον έλεγχο αυτό, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να παρέχει στον οικείο διαγωνιζόμενο τη δυνατότητα να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους ο ίδιος εκτιμά ότι η προσφορά του δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει στη συνέχεια να εκτιμήσει τις δοθείσες εξηγήσεις και να κρίνει εάν η συγκεκριμένη προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, οπότε υποχρεούται να την απορρίψει (απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 89).
- 50 Το Γενικό Δικαστήριο έχει αποφανθεί επί της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που υπέχει η αναθέτουσα αρχή έναντι του απορριφθέντος διαγωνιζομένου στην περίπτωση που, κατά το στάδιο της αξιολογήσεως των προσφορών, είχε αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον μια υποβληθείσα προσφορά ήταν ασυνήθιστα χαμηλή και εκτίμησε, αφού άκουσε τον οικείο προσφέροντα και προέβη σε ενδελεχέστερη ανάλυση, ότι η προσφορά αυτή δεν ήταν ασυνήθιστα χαμηλή. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι, για να παράσχει επαρκή αιτιολογία ως προς το ότι, έπειτα από λεπτομερή ανάλυση, η επιλεγείσα προσφορά δεν ήταν ασυνήθιστα χαμηλή, η αναθέτουσα αρχή όφειλε να εκθέσει τη συλλογιστική βάσει της οποίας, αφενός, έκρινε ότι, λαμβανομένων κυρίως υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών της, η προσφορά αυτή τηρεί, μεταξύ άλλων, τη νομοθεσία της χώρας εντός της οποίας πρέπει να παρασχεθούν οι υπηρεσίες, όσον αφορά τις αμοιβές του προσωπικού, τις εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισεως και την τήρηση των κανόνων ασφάλειας και υγιεινής στον χώρο εργασίας και, αφετέρου, εξακρίβωσε ότι στην προσφερόμενη τιμή ενσωματώνονται όλες οι δαπάνες που προκύπτουν από τις τεχνικές πτυχές της εν λόγω προσφοράς (βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 91 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 51 Το περιεχόμενο της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που υπέχει η αναθέτουσα αρχή στην περίπτωση που εκτιμά ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή είναι περιορισμένο, όπως προκύπτει από τους εκτεθέντες στις σκέψεις 42 έως 45 ανωτέρω κανόνες που διέπουν τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και, ειδικότερα, από το ότι η αναθέτουσα αρχή οφείλει να

- προβεί μόνο σε μια εκ πρώτης όψεως εκτίμηση του χαρακτήρα μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής. Πράγματι, τυχόν υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να εκθέσει λεπτομερώς τους λόγους για τους οποίους ορισμένη προσφορά δεν φαίνεται, κατά την άποψή της, ασυνήθιστα χαμηλή δεν θα λάμβανε υπόψη τη διάκριση μεταξύ των δύο σταδίων της εξέτασης την οποία προβλέπει το σημείο 23 του παραρτήματος I του δημοσιονομικού κανονισμού (πρβλ., και κατ' αναλογία, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 92).
- 52 Ειδικότερα, όταν η αναθέτουσα αρχή επιλέγει ορισμένη προσφορά, δεν υποχρεούται να αναφέρει ρητώς, απαντώντας σε οποιοδήποτε αίτημα αιτιολογήσεως της υποβάλλεται δυνάμει του άρθρου 170, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού, τους λόγους για τους οποίους η επιλεγείσα προσφορά δεν φαίνεται, κατά την άποψή της, ασυνήθιστα χαμηλή. Πράγματι, εφόσον η αναθέτουσα αρχή επιλέγει την εν λόγω προσφορά, προκύπτει εμμέσως πλην σαφώς ότι η ίδια έκρινε ότι δεν υπήρχαν ενδείξεις για το αν η προσφορά ήταν ασυνήθιστα χαμηλή. Αντιθέτως, η αιτιολογία αυτή πρέπει να γνωστοποιείται στον απορριφθέντα προσφέροντα ο οποίος υποβάλλει ρητώς σχετικό αίτημα (πρβλ., και κατ' αναλογία, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 93).
- 53 Πράγματι, η απαίτηση να αιτιολογεί η αναθέτουσα αρχή, κατόπιν αιτήματος του απορριφθέντος διαγωνιζομένου, το γεγονός ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή καθιστά δυνατή την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 170, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού και του σημείου 31.2 του παραρτήματος I του ίδιου κανονισμού, δεδομένου ότι η σχετική αιτιολογία ενημερώνει τον απορριφθέντα διαγωνιζόμενο για μια σημαντική πτυχή των χαρακτηριστικών και των σχετικών πλεονεκτημάτων της επιλεγείσας προσφοράς (πρβλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 2013, *European Dynamics Belgium* κ.λπ. κατά EMA, T-638/11, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2013:530, σκέψη 66, και της 2ας Φεβρουαρίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-74/15, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:55, σκέψη 51).
- 54 Εξάλλου, κατά τη νομολογία, δεν αρκεί η αναθέτουσα αρχή να περιοριστεί σε μια απλή διαπίστωση ότι η προσφορά που επελέγη στο πλαίσιο της διαδικασίας αναθέσεως δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή ούτε στην επισήμανση ότι έκρινε την εν λόγω προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή (πρβλ. απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-74/15, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:55, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 55 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι, με τα από 2 και 3 Ιουλίου 2020 έγγραφά της (βλ. σκέψεις 3 και 5 ανωτέρω), η Επιτροπή, ενεργώντας σύμφωνα με το άρθρο 170 του δημοσιονομικού κανονισμού και το σημείο 31 του παραρτήματος I του ίδιου κανονισμού, περιορίστηκε αρχικώς στο να ενημερώσει τις προσφεύγουσες ότι η προσφορά τους απορρίφθηκε, επισυνάπτοντας απόσπασμα της έκθεσης της επιτροπής αξιολογήσεως σχετικά με την προσφορά τους και στη συνέχεια, κατόπιν γραπτού αιτήματος των προσφευγουσών, να τους γνωστοποιήσει το όνομα της αναδόχου καθώς και έτερο απόσπασμα της εν λόγω εκθέσεως από το οποίο προέκυπταν τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς. Από το τελευταίο αυτό απόσπασμα προκύπτει ότι οι λεπτομέρειες της επιλεγείσας προσφοράς που γνωστοποιήθηκαν στις προσφεύγουσες, εκτός από την τιμή της, την οικονομική της βαθμολογία και τη σχέση μεταξύ ποιότητας και τιμής, όπως αυτή εκφράστηκε με την τελική βαθμολογία της,

αφορούσαν μόνον τεχνικές πτυχές της προσφοράς αυτής. Ειδικότερα, στο στάδιο αυτό, οι γνωστοποιηθείσες λεπτομέρειες ουδόλως αφορούσαν την εξέταση της τιμής της επιλεγείσας προσφοράς σε σχέση με το κατά πόσο αυτή είναι ασυνήθιστα χαμηλή.

- 56 Με έγγραφο της 10ης Ιουλίου 2020 (βλ. σκέψη 7 ανωτέρω), οι προσφεύγουσες ζήτησαν από την Επιτροπή να επιβεβαιώσει, μεταξύ άλλων, αν είχε εξακριβώσει ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν ενείχε, ως προς την τιμή της, κίνδυνο «κοινωνικού ντάμπινγκ» και επικαλέστηκαν την ρεαλιστική και ανταγωνιστική τιμή της δικής τους προσφοράς, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών της αγοράς, της πείρας τους ως αντισυμβαλλομένων της Επιτροπής και τους κινδύνους που θα συνεπαγόταν για την εκτέλεση της σύμβασης μια προσφορά της οποίας η τιμή θα ήταν σημαντικά χαμηλότερη από εκείνη της δικής τους προσφοράς.
- 57 Ομολογουμένως, οι προσφεύγουσες δεν επικαλέστηκαν ρητώς την έννοια της «ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς». Εντούτοις, όπως υποστήριξαν με το δικόγραφο της προσφυγής, χωρίς η Επιτροπή να τις αντικρούσει ως προς το σημείο αυτό με το υπόμνημα αντικρούσεως ή με την απάντησή της σε ερώτηση του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι προσφεύγουσες ανέφεραν σαφώς τις ενδεχόμενες συνέπειες που συνδέονται με την υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, ήτοι τον κίνδυνο κοινωνικού ντάμπινγκ, στο μέτρο που μια τέτοια προσφορά ενδέχεται να μην είναι σύμφωνη με τη νομοθεσία των χωρών στις οποίες επρόκειτο να παρασχεθούν οι υπηρεσίες όσον αφορά τις αμοιβές του προσωπικού, τις εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και την ασφάλεια και υγιεινή στην εργασία, καθώς και τον κίνδυνο σχετικά με την αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών.
- 58 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή περιορίστηκε να απαντήσει, με το έγγραφο της 20ής Ιουλίου 2020, ότι από διεξοδική οικονομική ανάλυση της προσφοράς της αναδόχου προέκυψε ότι η προσφορά αυτή ήταν σύμφωνη με τις συνθήκες της αγοράς των χωρών από τις οποίες οι εργολήπτες και οι υπεργολάβοι τους θα εκτελούσαν τις υπηρεσίες που ζητήθηκαν.
- 59 Πάντως, από το έγγραφο της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 2020 προκύπτει ότι η προσφορά που υπέβαλε για την παρτίδα Α η κοινοπραξία που απαρτιζόταν από τις προσφεύγουσες δεν έγινε δεκτή, διότι δεν θεωρήθηκε ως η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως. Από τα δύο αποσπάσματα της έκθεσης της επιτροπής αξιολόγησης τα οποία η Επιτροπή διαβίβασε στις προσφεύγουσες (βλ. σκέψεις 4 και 6 ανωτέρω) προκύπτει ότι υπήρχαν λιγότερες από 7,72 μονάδες αποκλίσεως μεταξύ της συνολικής βαθμολογίας που έλαβε η προσφορά τους και της αντίστοιχης βαθμολογίας που έλαβε η επιλεγείσα προσφορά. Προκύπτει επίσης ότι η απόκλιση αυτή εξαρτάται πλήρως από τη σημαντική διαφορά των 6 644 356,26 ευρώ που υπήρχε μεταξύ της τιμής που πρότειναν οι προσφεύγουσες και της τιμής που πρότεινε η ανάδοχος, γεγονός που μια διαφορά 9,19 βαθμών στην οικονομική βαθμολογία εις βάρος της προσφοράς των προσφευγουσών, ενώ για την ποιοτική βαθμολογία η προσφορά τους έλαβε 1,47 επιπλέον βαθμούς σε σχέση με την επιλεγείσα προσφορά.
- 60 Υπό τις συνθήκες αυτές, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η κοινοπραξία των προσφευγουσών και η ανάδοχος ήταν οι μόνες που είχαν υποβάλει προσφορά για την παρτίδα Α και ότι, ως εκ τούτου, υπήρχε ένα μόνο μέτρο σύγκρισης, ήτοι η τιμή της προσφοράς των προσφευγουσών, βάσει του οποίου μπορούσε να αποδειχθεί η ύπαρξη ενδείξεως για τον χαρακτηρισμό της τιμής της επιλεγείσας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής, η Επιτροπή δεν μπορούσε να περιοριστεί στην επισήμανση ότι η επιλεγείσα προσφορά ήταν σύμφωνη με τις συνθήκες της αγοράς των χωρών από τις οποίες οι συμβαλλόμενοι και οι υπεργολάβοι τους θα παρείχαν τις οικείες υπηρεσίες από τους συμβαλλόμενους και τους υπεργολάβους τους. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το κριτήριο της τιμής ήταν καθοριστικό για την κατάταξη των

προσφορών και ότι η τιμή της επιλεγείσας προσφοράς ήταν το μόνο σχετικό πλεονέκτημα που την χαρακτήριζε, η Επιτροπή όφειλε, προκειμένου να ανταποκριθεί προσηκόντως στο αίτημα των προσφευγουσών, να παράσχει τουλάχιστον τις πληροφορίες που αφορούν το ποσοστό που αντιστοιχεί στο τμήμα της σύμβασης το οποίο θα εκτελούνταν με υπεργολαβία καθώς και τις χώρες από τις οποίες θα εκτελούνταν οι οικείες υπηρεσίες, όπως έπραξε με το υπόμνημα αντικρούσεως και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στοιχεία τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την καλύτερη κατανόηση των λόγων απόκλισης των τιμών των δύο αυτών προσφορών. Οι πληροφορίες αυτές θα παρείχαν επίσης στις προσφεύγουσες τη δυνατότητα να έχουν στη διάθεσή τους επαρκή στοιχεία ώστε να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή έκρινε ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν φαινόταν ασυνήθιστα χαμηλή και, ως εκ τούτου, να αμφισβητήσουν ενδεχομένως το βάσιμο της εκτιμήσεως αυτής.

- 61 Η Επιτροπή περιοριζόμενη, με το από 20 Ιουλίου 2020 έγγραφό της, να δικαιολογήσει με απλό ισχυρισμό ότι η τιμή της επιλεγείσας προσφοράς δεν ήταν ασυνήθιστα χαμηλή, δεν τήρησε την υποχρέωση αιτιολογήσεως που υπέχει υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως.
- 62 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται, πρώτον, από το επιχείρημα της Επιτροπής ότι υπάρχουν ειδικοί κανόνες σχετικά με την έκταση της αιτιολογίας όσον αφορά την ενδεχόμενη ύπαρξη ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, οι οποίοι εφαρμόζονται αποκλειστικά σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της τιμής της επιλεγείσας προσφοράς, περίπτωση η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω.
- 63 Το εν λόγω επιχείρημα στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της σκέψης 49 της αποφάσεως της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, *Trasys International και Axianseu – Digital Solutions* κατά EASA (T-741/17, EU:T:2019:572), στην οποία παραπέμπει η Επιτροπή και με την οποία διευκρινίζεται ότι, όταν υφίσταται ένδειξη ικανή να δημιουργήσει υπόνοια ως προς την ύπαρξη ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να γνωστοποιήσει στον αποκλεισθέντα διαγωνιζόμενο, ο οποίος υποβάλλει ρητώς σχετικό αίτημα, τους λόγους που του επιτρέπουν να κατανοήσει γιατί η επιλεγείσα προσφορά δεν του φάνηκε ασυνήθιστα χαμηλή.
- 64 Η σκέψη αυτή της αποφάσεως της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, *Trasys International και Axianseu – Digital Solutions* κατά EASA (T-741/17, EU:T:2019:572), συνιστά εφαρμογή, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η συγκεκριμένη απόφαση, της νομολογίας που διατύπωσε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 93 της αποφάσεως της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (T-392/15, EU:T:2017:462), στην οποία παραπέμπει ρητώς, σύμφωνα δε με τη νομολογία αυτή οι λόγοι βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή δεν θεώρησε ότι μια προσφορά φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή πρέπει να γνωστοποιούνται στον απορριφθέντα διαγωνιζόμενο που υποβάλλει ρητό αίτημα (πρβλ., επίσης, απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, T-74/15, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:55, σκέψη 49).
- 65 Συνεπώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, η διευκρίνιση που φέρεται ότι παρέσχε το Γενικό Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, με τη σκέψη 49 της αποφάσεως της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, *Trasys International και Axianseu – Digital Solutions* κατά EASA (T-741/17, EU:T:2019:572), πρέπει να ερμηνευθεί στο ειδικό πλαίσιο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη, όπου είχε αποδειχθεί η ύπαρξη αμφιβολιών ως προς τις τιμές που πρότειναν πλείονες διαγωνιζόμενοι (βλ., ιδίως, σκέψη 47 της εν λόγω αποφάσεως), και δεν μπορεί να θέσει εν αμφιβόλω την αρχή κατά την οποία πρέπει να γνωστοποιούνται στον απορριφθέντα διαγωνιζόμενο που υποβάλλει ρητό αίτημα οι λόγοι βάσει των οποίων η

αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή και οι οποίοι αποτελούν μέρος της εκτιμήσεως σχετικά με τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα αυτής (βλ. σκέψεις 52 και 53 ανωτέρω).

- 66 Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που αναπτύχθηκαν στις σκέψεις 56 και 57 ανωτέρω, αποδεικνύεται ότι οι προσφεύγουσες υπέβαλαν σχετικό αίτημα.
- 67 Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν προβλέπει καμία υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να γνωστοποιεί στον απορριφθέντα διαγωνιζόμενο που υποβάλλει σχετική αίτηση τους λόγους για τους οποίους δεν θεώρησε την επιλεγείσα προσφορά ασυνήθιστα χαμηλή, κατά μείζονα λόγο διότι, κατά το σημείο 23.1 του παραρτήματος I του εν λόγω κανονισμού, η σχετική ανάλυση πραγματοποιείται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία μια προσφορά φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή.
- 68 Εντούτοις, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι μια αναθέτουσα αρχή, περιοριζόμενη στην επίκληση της διατάξεως αυτής, τηρεί την προβλεπόμενη στο άρθρο 170, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού υποχρέωση να γνωστοποιεί στον απορριφθέντα διαγωνιζόμενο που υπέβαλε γραπτό αίτημα τα χαρακτηριστικά και τα πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς, στα οποία περιλαμβάνονται αναμφισβήτητα οι λόγοι για τους οποίους η προσφορά αυτή δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή. Επομένως, η Επιτροπή δεν μπορούσε να περιοριστεί στη διαπίστωση ότι η επιλεγείσα προσφορά δεν φαίνονταν ασυνήθιστα χαμηλή, χωρίς να διευκρινίσει στις προσφεύγουσες που είχαν υποβάλει σχετικό ρητό αίτημα, τους λόγους για τους οποίους κατέληξε στο εν λόγω συμπέρασμα, όπως προκύπτει από τη νομολογία που παρατίθεται στο σημείο 53 ανωτέρω.
- 69 Βεβαίως, η Επιτροπή παρέσχε κατά τη διάρκεια της δίκης ορισμένες διευκρινίσεις, σύμφωνα με τις οποίες, κατ' ουσίαν, μεγάλο μέρος των παροχών που προέβλεπε η επιλεγείσα προσφορά επρόκειτο να ανατεθεί με υπεργολαβία, στην Ελλάδα και τη Ρουμανία ως επί το πλείστον, με αποτέλεσμα οι μισθολογικές διαφορές που συνδέονται με τους τύπους εκπληρώσεως των παροχών να εξηγούν τη σημαντική διαφορά τιμής μεταξύ των υποβληθεισών προσφορών. Ωστόσο, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε εκτιμήσεως ως προς τη βασιμότητά τους, οι εξηγήσεις αυτές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη. Συγκεκριμένα, από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 36 ανωτέρω προκύπτει ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον οι πληροφορίες που έλαβαν οι προσφεύγουσες πριν από την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής, η δε αιτιολογία δεν μπορεί, καταρχήν, να διασαφηνίζεται για πρώτη φορά και εκ των υστέρων ενώπιον του δικαστή.
- 70 Πάντως, λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογίας που παρέθεσε η Επιτροπή με το από 20 Ιουλίου 2020 έγγραφό της καθώς και των πληροφοριών που περιλαμβάνονταν στα προηγούμενα έγγραφα της και στα συνημμένα σε αυτά αποσπάσματα της έκθεσης της επιτροπής αξιολόγησης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι προσφεύγουσες είχαν λάβει γνώση όλων των πληροφοριών σχετικά με τη σύνθεση της προσφοράς της κοινοπραξίας ARHS-IBM βάσει των οποίων η Επιτροπή έκρινε ότι η προσφορά αυτή δεν φαινόταν ασυνήθιστα χαμηλή.
- 71 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, πρέπει να γίνει δεκτός ο υπό κρίση λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται, κατ' ουσίαν, ανεπαρκής αιτιολογία όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους η αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι η προσφορά της αναδόχου δεν φαίνονταν ασυνήθιστα χαμηλή, και να ακυρωθεί, ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη απόφαση, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο πρώτος λόγος ακυρώσεως σχετικά με την εσωτερική νομιμότητα της εν λόγω απόφασης, κατά τον οποίο, κατ' ουσίαν, η αναθέτουσα αρχή εσφαλμένως έκρινε ότι η εν λόγω προσφορά δεν ήταν ασυνήθιστα χαμηλή (πρβλ., και

κατ' αναλογία, αποφάσεις της 10ης Οκτωβρίου 2012, *Sviluppo Globale* κατά Επιτροπής, T-183/10, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2012:534, σκέψη 46, και της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, *Trasys International* και *Axianseu – Digital Solutions* κατά EASA, T-741/17, EU:T:2019:572, σκέψη 88 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) ή να αποφανθεί το Γενικό Δικαστήριο επί της προτάσεως αποδεικτικών μέσων που προτείνουν οι προσφεύγουσες και επί του παραδεκτού της, το οποίο αμφισβητείται από την Επιτροπή.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 72 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Εφόσον η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδά της καθώς και στα δικαστικά έξοδα των προσφευγουσών, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα των τελευταίων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 2020, με την οποία, αφενός, απορρίφθηκε η προσφορά που υπέβαλαν από κοινού η *Sopra Steria Benelux* και η *Unisys Belgium* στο πλαίσιο της διαδικασίας πρόσκλησης υποβολής προσφορών με στοιχεία αναφοράς TAXUD/2019/OP/0006 και με αντικείμενο υπηρεσίες με σκοπό τον καθορισμό προδιαγραφών, την ανάπτυξη, τη συντήρηση και την υποστήριξη του τρίτου επιπέδου των ηλεκτρονικών πλατφορμών της Γενικής Διεύθυνσης «Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση» και, αφετέρου, ανατέθηκε η σύμβαση στην έτερη κοινοπραξία που είχε υποβάλει προσφορά, κατά το μέρος που η απόφαση αυτή αφορά την παρτίδα Α.
- 2) Η Επιτροπή φέρει τα δικαστικά έξοδά της καθώς και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν οι *Sopra Steria Benelux* και *Unisys Belgium*.

Spielmann

Öberg

Mastroianni

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο, την 1η Δεκεμβρίου 2021.

(υπογραφές)