



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Εθνικής και Κοινοτικής Διοίκησης

Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας :

**Η Προστασία του Ανταγωνισμού στο Πλαίσιο των Δημοσίων
Συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Η Περίπτωση της Ελλάδας**

Επιβλέπων καθηγητής: Μάρκος Παπακωνσταντής

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Στυλιανή Παπαγεωργίου (Α.Μ. 7110Μ007)

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2011-2012

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Συντομογραφίες.....	4
Πρόλογος.....	5
Περίληψη.....	6
Abstract.....	7
Εισαγωγή.....	8

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η προστασία του ανταγωνισμού κατά τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πρώτο Κεφάλαιο

Τα είδη των συμβάσεων και τα συμβαλλόμενα μέρη

1.1 Η έννοια της αναθέτουσας αρχής.....	14
1.2 Η έννοια των υποψηφίων αναδόχων.....	16
1.3 Είδη συμβάσεων.....	17
1.4 Οι συμφωνίες πλαίσιο.....	18
1.5 Το πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω συμβάσεων όπως έχει διαμορφωθεί και ισχύει σήμερα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1251/30-11-2011.....	19
1.6 Εξαιρούμενοι τομείς.....	21

Δεύτερο Κεφάλαιο

Γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις

2. Οι γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.....	25
---	----

Τρίτο Κεφάλαιο

Κοινοί κανόνες για όλες τις δημόσιες συμβάσεις

3.1 Διαδικασίες ανάθεσης.....	33
3.2 Ηλεκτρονικά μέσα και συστήματα.....	37
3.3 Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων.....	39
3.4 Τεχνικές προδιαγραφές.....	41

3.5 Κριτήρια ποιοτικής επιλογής.....	42
3.6 Η ανάθεση της σύμβασης.....	44
3.7 Προθεσμίες παραλαβής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής.....	46
3.8 Κοινοί κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας.....	47

Τέταρτο Κεφάλαιο

Πράσινες Δημόσιες συμβάσεις

4.1 Στροφή προς πράσινες οικονομίες.....	51
4.2 Η πρόνοια για την προστασία του περιβάλλοντος στις ΠΔΣ.....	53
Α) Συμβατικό αντικείμενο.....	53
Β) Σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών.....	54
Γ) Ποιοτική επιλογή υποψηφίων.....	56
Δ) Κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης.....	58
Ε) Όροι εκτέλεσης της σύμβασης.....	59
4.3 Εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.....	59

Πέμπτο Κεφάλαιο

Ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων

5.1 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	62
5.2 Η δικαστική προστασία.....	65

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η ενσωμάτωση των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο

Πρώτο Κεφάλαιο

Το νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα

Η ενσωμάτωση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις

1.1 Τα προεδρικά διατάγματα 59/2007 και 60/2007.....	72
Α) Το ζήτημα του προσδιορισμού της έννοιας της δημόσιας σύμβασης.....	72
Β) Περιπτώσεις προστασίας των θεμελιωδών αρχών μέσα από τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων.....	73
Γ) Η δημιουργία Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου.....	74

1.2 Ο νόμος 3978/2011.....	76
1.3 Τυποποιημένα έντυπα διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων.....	78

Δεύτερο Κεφάλαιο

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα

2.1 Υιοθέτηση πράσινων πρακτικών από το δημόσιο τομέα.....	81
2.2 Παραδείγματα ΟΤΑ που έχουν υιοθετήσει πράσινες πρακτικές.....	82

Τρίτο Κεφάλαιο

Η εφαρμογή του ν. 3886/2010 για την έννομη προστασία

3.1 Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων	
Α) Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	85
Β) Η νέα Ανεξάρτητη Αρχή δημοσίων συμβάσεων.....	87
3.2 Κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων	
Α) Η δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του ΣτΕ.....	89
Β) Η αγωγή αποζημίωσης.....	90

Τέταρτο Κεφάλαιο

Ελλείψεις και Δυσλειτουργίες του εθνικού νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

4.1 Πολυπλοκότητα κανόνων και νομική αβεβαιότητα.....	92
4.2 Ανεπαρκής εφαρμογή των σύγχρονων τεχνικών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.....	92
4.3 Θεσμική και διοικητική δομή.....	92

Συμπεράσματα.....	94
--------------------------	-----------

Βιβλιογραφία.....	96
--------------------------	-----------

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔηΣΚΕ	Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις (περιοδικό)
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (περιοδικό)
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΚΔΛ	Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού
Κεφ.	Κεφάλαιο
Ν.	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
ΠερΔικ	Περιβάλλον & Δίκαιο (περιοδικό)
Πρβλ.	Παράβαλε
Π.χ.	Παραδείγματος χάριν
Σελ.	Σελίδα, -ες
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΕ ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας
ΣτΕ ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας
Συλλ	Συλλογή νομολογίας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
ELRev	European Law Review (περιοδικό)
PPLR	Public Procurement Law Review (περιοδικό)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο ανταγωνισμός έχοντας ξεπηδήσει από μια φιλελεύθερη παράδοση, έθεσε τις βάσεις της σύγχρονης ευρωπαϊκής σκέψης και ταυτότητας. Κατά τη φιλελεύθερη παράδοση, το δίκαιο και η οικονομική ελευθερία είναι τα κύρια μέσα οργάνωσης μιας κοινωνίας και το δίκαιο του ανταγωνισμού «παντρεύει» αυτά τα δύο στοιχεία τόσο αρμονικά όσο κανείς άλλος θεσμός.

Στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ο ανταγωνισμός έχει καταστεί καίριος πυλώνας του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και αποτελεί βασικό στοιχείο για την πραγματοποίηση και τη διατήρηση μιας ενιαίας αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, σπουδαίος είναι ο ρόλος των δημοσίων συμβάσεων, κυρίως λόγω του αντικειμένου τους, που αφορά την παροχή «δημόσιας υπηρεσίας», και του μεγάλου όγκου των κονδυλίων των δημοσίων νομικών προσώπων του που διατίθενται γι' αυτές. Η παρουσία του ανταγωνισμού στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα έντονη. Αυτό είναι εμφανές τόσο στις αιτιολογικές σκέψεις των οδηγιών που ρυθμίζουν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων όσο και στα επιμέρους άρθρα αυτών, τα οποία βρίθουν αναφορών στον ανταγωνισμό. Είναι απολύτως απαραίτητο, επομένως, να διερευνηθεί ο ρόλος που επιτελεί ο ανταγωνισμός στη ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων. Αυτό επιδιώκεται να γίνει με τη παρούσα εργασία, μέσα από την περιγραφή του νομικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις και του δικονομικού πλαισίου παροχής δικαστικής προστασίας, κατ' εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών.

Νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Μάρκο Παπακωνσταντή, ο οποίος με στήριξε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης αυτής της εργασίας με τις πολύτιμες συμβουλές του. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στην οικογένειά μου, την Άννα που με την εμπειρία της στο τομέα του διοικητικού δικαίου βοήθησε ώστε να απλουστευθεί στο μυαλό μου το δαιδαλώδες σύστημα που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, την Αμαλία, την Κατερίνα και τη Μαρίζα για τα διασκεδαστικά καλοκαιρινά ξενύχτια που κάναμε διαβάζοντας, καθώς και τη μητέρα μου που μας φρόντιζε όλο αυτό το διάστημα. Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους του φίλους αλλά και τους συμφοιτητές μου, με τους οποίους πέρασα δύο πολύ όμορφα χρόνια σπουδών, για την αμέριστη βοήθειά τους, ιδίως στις στιγμές άγχους για το τελικό αποτέλεσμα της εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, όπως ευχερώς προκύπτει από τον τίτλο της, συνίσταται στη διερεύνηση της προστασίας της θεμελιώδους για το κοινοτικό δίκαιο αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού μέσω του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

Αρχικά, κρίθηκε σκόπιμο να γίνει μια περιγραφή των γενικών χαρακτηριστικών και της δράσης της δημόσιας διοίκησης, για να γίνει στη συνέχεια κατανοητή η έννοια της δημόσιας σύμβασης όπως έχει καθιερωθεί στο κοινοτικό και στο εθνικό δίκαιο. Αυτός ο διαχωρισμός μεταξύ κοινοτικού και εθνικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, υιοθετείται στην παρούσα μελέτη η οποία διαιρείται σε δύο μέρη για να αναδειχθεί παράλληλα ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώθηκαν οι κοινοτικές διατάξεις στην ελληνικό δίκαιο, καθώς και οι αλλαγές που επήλθαν στην εσωτερική έννομη τάξη από την ενσωμάτωση αυτή.

Στο πρώτο μέρος περιγράφονται οι κοινοτικές οδηγίες που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης για όλα τα είδη των δημοσίων συμβάσεων. Παρουσιάζονται τα αντισυμβαλλόμενα μέρη, τα διάφορα είδη δημοσίων συμβάσεων αλλά και οι κανόνες που τις καθορίζουν. Σε αυτό το μέρος γίνεται μια παρουσίαση της αρχής της προστασίας του ανταγωνισμού σε όλα τα στάδια της σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης. Παράλληλα αναδεικνύονται και οι υπόλοιπες αρχές και ελευθερίες που διέπουν το κοινοτικό δίκαιο. Εν συνεχεία περιγράφονται οι νέες διαδικασίες που θεσμοθετούνται, οι οποίες είναι βασισμένες στις νέες τεχνολογίες και στη Ευρωπαϊκή στροφή προς την πράσινη οικονομία. Τέλος, αναπτύσσονται τα δύο είδη ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, του προληπτικού από την Επιτροπή και του κατασταλτικού από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μία περιγραφή του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη και εξετάζεται η ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών σε αυτήν. Και σε αυτό το μέρος ακολουθείται η ίδια δομή με το πρώτο σε μια προσπάθεια να αναδειχθεί ο βαθμός ενσωμάτωσης των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.

Abstract

The object of this study, as it is readily apparent from its title, is to scrutinize how the principle of free competition, which is fundamental for the Community law, is protected by the regulatory framework, which governs the public contractions.

Initially, it was considered advisable to describe the general characteristics and the actions of the public administration, in order to make the concept of the public contract, as it is established at the Community and the national law comprehensive. This separation between Community and national framework, which governs the public contract, is used in this study in order, firstly, to separate the first from the second part of it and, secondly, to highlight the way in which the Community arrangements were incorporated in Greek law as well as to highlight the changes that were made in the internal legal order of this integration.

The first part describes the EU Directives which rule the procedures for concluding all kinds of public contracts. It presents the contracting counterparties, the various types of public contracts as well as the rules that define them. This part of the study presents the principal which protects the competition in all stages of concluding a public contract. In addition, it highlights the other principles and rights that govern Community law. Then, it describes the new institutionalized procedures, which are based on new technologies as well as on the European shift towards a more green economy. Finally, it develops Commission's preaudit and Court of the European Union's post audits concerning the audit of public contracts.

The second part describes the legislative framework which governs the conclusion of public contracts in the Greek legal system and examines the incorporation of EU directives into it. This part follows the same structure as the first one, in an effort to highlight the degree of incorporation of EU directives into the national law.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Διοίκηση είναι ο μηχανισμός με τον οποίο κατ' εξοχήν υλοποιείται η κρατική Εξουσία η οποία ρυθμίζεται από τους κανόνες δικαίου¹. Έχοντας την ικανότητα άσκησης κρατικού καταναγκασμού, η παραδοσιακή κυριαρχική διοίκηση της οποίας έργο είναι η τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών, η συλλογή των φόρων, και γενικότερα της εξυπηρέτησης του Δημοσίου συμφέροντος και των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, διεκδικεί επιτυχώς «το μονοπώλιο άσκησης της νομιμοποιημένης φυσικής βίας» (M. Weber), αφού δρα περιορίζοντας τα ατομικά δικαιώματα χάριν του γενικού καλού (περιοριστική διοίκηση).

Η κατ' εξοχήν αποστολή της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης όμως είναι θεμελιωμένη επάνω στην ιδέα της δημόσιας προσφοράς, υπάρχει και οργανώνεται σε δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να υπηρετήσει την κοινωνία και το δημόσιο συμφέρον², εστιάζοντας στην παροχή προς τους διοικούμενους παροχών κοινωνικής σημασίας, όπως για παράδειγμα υγεία, κοινωνική πρόνοια (παροχική διοίκηση). Αυτή είναι και η δημοκρατική της διάσταση³ αφού, ουσιαστικά, η δημόσια διοίκηση είναι ο συνδεδεμένος κρίκος μεταξύ του κράτους και του απλού πολίτη⁴. Είναι εκείνη η οργανωτική μορφή του κράτους με την οποία ο διοικούμενος έρχεται σε επαφή συνεχώς και η οποία τον συνοδεύει σε όλη τη διάρκεια της ζωής του, μέσα από τις ποικίλες μορφές εννόμων σχέσεων του διοικητικού δικαίου⁵.

Η δράση της δημόσιας διοίκησης υλοποιείται κατ' αρχήν με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες⁶. Οι νομικές αυτές πράξεις είναι είτε *μονομερείς* (ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις), είτε *διμερείς*, δηλαδή, συμβάσεις. Οι μονομερείς διοικητικές πράξεις αποκτούν υπόσταση και ισχύ με μόνη την δήλωση της βούλησης

¹ Βλ. τον Πρόλογο του Αριστόβουλου Μάνεση στο βιβλίο του Jacques Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, Αθήνα 1993, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. IX.

² Η απόφαση «Blanco» ήδη έκανε ρητή αναφορά σ' αυτή την πραγματικότητα, και αναδείχθηκε σε θεμέλιο λίθο αυτής της επιστημονική άποψης. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε στις 8 Φεβρουαρίου του 1873

³ Φλογαΐτης Σπ., *Διοικητικό Δίκαιο- Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2004, σελ. 35.

⁴ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., *Οι αρχές του υπαλληλικού κώδικα, σε: Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον Έλεγχο του Δημοσίου Χρήματος*, Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2004, σελ. 523-524.

⁵ Ράϊκος Δ. *Το ένδικο βοήθημα της αγωγής στο πεδίο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 14-15.

⁶ βλ. μεταξύ άλλων Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Αθήνα 2010, 12^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 195.

των διοικητικών οργάνων που τις εκδίδουν, υπό ορισμένη μορφή και τύπο, χωρίς την ανάγκη συναίνεσης ή αποδοχής άλλων προσώπων ή οργάνων. Η μονομέρεια με την οποία εκδηλώνεται η κρατική εξουσία δεν αποτελεί έκφραση αυταρχικής αντιλήψεως περί κράτους, αντιθέτως αποτελεί εκδήλωση ενός κυρίαρχου κράτους που δεν είναι υποταγμένο σε άλλες εσωτερικές δυνάμεις (δηλαδή τη δύναμη του ισχυρότερου) και είναι, πράγματι, σε θέση να τηρεί τις αρχές της αμεροληψίας και της ισότητας που αποτελούν συστατικά στοιχεία της Δημοκρατίας⁷.

Υπάρχουν όμως κάποιες φορές που επιλέγεται η δράση της δημόσιας διοίκησης να μην υλοποιείται μονομερώς, αλλά με τη συνομολόγηση δημοσίων διοικητικών συμβάσεων για την τελείωση των οποίων απαιτείται η σύμπτωση των βουλήσεων των δύο αντισυμβαλλόμενων μερών, δηλαδή της διοίκησης και του ιδιώτη, που πρέπει να έχουν εκφρασθεί ελεύθερα⁸. Η σημασία της διοικητικής σύμβασης συνίσταται στην εναλλακτικότητα και την αυτοτέλεια που έχει έναντι της μονομερούς διοικητικής δράσης. Η διοικητική σύμβαση υπογραμμίζει την διαφοροποιημένη και πλήρως αναβαθμισμένη θέση του ατόμου έναντι της δημόσιας διοίκησης· το άτομο μετατρέπεται από «διοικούμενος» σε «πολίτη»⁹.

Η συμβατική δραστηριότητα της διοίκησης εκδηλώνεται με τη σύναψη συμβάσεων με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα). Οι συμβάσεις αυτές διακρίνονται σε συμβάσεις ιδιωτικού και σε συμβάσεις δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 10/1987 απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, διοικητική είναι η σύμβαση της οποίας ένα τουλάχιστον από τα μέρη είναι το Δημόσιο ή άλλο ν.π.δ.δ. ή ν.π.ιδ.δ., που συμβάλλεται υπό τη δημόσια ιδιότητά του και που επιδιώκει ένα δημόσιο σκοπό και εκτελείται υπό καθεστώς δημοσίου δικαίου, καθεστώς δηλαδή που συνεπάγεται ιδιαίτερα προνόμια και ιδιαίτερες υποχρεώσεις του συμβαλλομένου εκφραστή της δημόσιας εξουσίας¹⁰.

⁷ Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ. 339, βλ. και Γέροντα Απ., *Διοικητικό Δίκαιο-Η Συμβατική Δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009, σελ. 269.

⁸ Πρβλ. επίσης, Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο...ο.π.*, σελ. 195, Γέροντα Απ., *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, ΝοΒ 1989, σελ. 42, Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Η νομική φύση της διοικητικής αιτήσεως*, ΔιΔικ 1997, σελ. 19.

⁹ Βλ. Ευστρατίου Π., *Διοικητικές συμβάσεις και αρχή της νομιμότητας*, ΝοΒ 1993, σελ. 657, 679.

¹⁰ Το άρθρο 30 παρ. 1 του Σχεδίου Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει ότι «διοικητική σύμβαση είναι αυτή με την οποία συστήνεται, τροποποιείται ή καταργείται μια έννομη σχέση δημοσίου δικαίου».

Το κοινοτικό δίκαιο έχει καθιερώσει τον όρο της «δημόσιας σύμβασης» με πιο ευρύ περιεχόμενο από αυτό της «διοικητικής σύμβασης» και παραχωρεί το δικαίωμα στα κράτη-μέλη να αποφασίσουν για τον ακριβή καθορισμό και διαχωρισμό μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, αφού αυτό είναι ένα θέμα που άπτεται της εσωτερικής τους οργάνωσης¹¹. Στο κοινοτικό δίκαιο, η έννοια της δημόσιας σύμβασης εστιάζεται στην αναθέτουσα αρχή και στο αντικείμενο της σύμβασης.

Οι δημόσιες συμβάσεις επιτελούν στην ουσία μία διττής φύσης λειτουργία, αφενός οικονομική και αφετέρου ρυθμιστική¹². Ως προς την οικονομική τους πλευρά, οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν μια οικονομική δραστηριότητα, καθώς εμπερικλείουν την οικονομική σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ πωλητή και αγοραστή. Το κύριο όμως στοιχείο των δημοσίων συμβάσεων συνίσταται στη ρυθμιστική τους λειτουργία, καθώς συνιστούν το κύριο μέσο άσκησης πολιτικής ενός κράτους¹³ και επίτευξης των κοινωνικών του στόχων, όπως είναι η μείωση της ανεργίας ή η προώθηση των περιβαλλοντικών προτεραιοτήτων.

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων παρατηρείται μία διάσπαση των ρόλων του κράτους, το οποίο από τη μια πλευρά επιδιώκει την αγορά αγαθών ή υπηρεσιών και θεσπίζει τους κανόνες των διαδικασιών της διαδικασίας επιλογής αναδόχου, ενώ από την άλλη πλευρά δύναται, με τις διάφορες νομικές μορφές του, να είναι συμβαλλόμενο μέρος μιας δημόσιας σύμβασης. Μπορεί δηλαδή να υποδύεται και το ρόλο του διαιτητή, ως ρυθμιστής του παιχνιδιού, και το ρόλο του παίκτη, ως ισότιμα αντισυμβαλλόμενο μέρος με τους άλλους οικονομικούς φορείς¹⁴.

¹¹ Βλ. Σκουρής Β., *Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και στις ιδιωτικοποιήσεις*, ΕΕΕυρΔ 1999, σελ. 270.

¹² Βλ. διδακτορική διατριβή, Πάλιου Σταυρούλα, *Η αρχή του ανταγωνισμού στη κοινοτική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων*, Τομέας Διεθνών Σπουδών, ΕΚΠΑ-ΝΟΠΕ, σελ. 22.

¹³ Μέσω των δημοσίων συμβάσεων, ένα κράτος μπορεί να αυξήσει την παραγωγική του δυνατότητα (δημιουργώντας υποδομές κλπ.), να αναθερμάνει τη ζήτηση σε ένα συγκεκριμένο τομέα, να χρησιμοποιήσει την αγοραστική του δύναμη για να μειώσει τις τιμές, να δώσει έμφαση σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας, να ενισχύσει τις επενδύσεις ή να συναλλαχθεί εμπορικά με άλλες χώρες. Βλ. ο.π. διδακτορική διατριβή Πάλιου Στ., *Η αρχή...* σελ. 22-23.

¹⁴ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 38-40

Ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων από τις κοινοτικές οδηγίες¹⁵

Οι πρώτες οδηγίες ψηφίσθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1970¹⁶, όταν το τέλος της μεταπολεμικής ανάπτυξης και αρχή της οικονομικής κρίσης είχαν οδηγήσει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να ακολουθήσουν προστατευτική πολιτική για την εγχώρια οικονομία τους, πολιτική που ερχόταν σε αντίθεση με τους κανόνες της Συνθήκης και της Συμφωνίας GATT. Ακολούθησαν αρκετές οδηγίες για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης οι οποίες ως επί τω πλείστον τροποποιούσαν τις προηγούμενες με σκοπό να δημιουργηθούν διατάξεις που θα διασφάλιζαν την διαφάνεια και τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Υπό το πρίσμα και την ανάγκη ενοποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας για τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπόνησε δύο προτάσεις (COM 2000/275 και COM 2000/276), με σκοπό να αντικατασταθούν οι εν ισχύ κλασικές οδηγίες 92/50/ΕΟΚ¹⁷, 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ¹⁸. Η τροποποίηση τους ήταν αναγκαία προκειμένου να απλουστευθούν, να εκσυγχρονισθούν και να γίνουν πιο ευέλικτες οι διαδικασίες.

Οι ανωτέρω προτάσεις της Επιτροπής οδήγησαν στις οδηγίες 2004/18/ΕΚ¹⁹ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, παροχής υπηρεσιών και προμηθειών και 2004/17/ΕΚ²⁰ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004²¹. Τέλος οι οδηγίες 89/665/ΕΟΚ²² και 92/13/ΕΟΚ²³ που αφορούσαν την παροχή δικαστικής προστασίας στους συμμετέχοντες στις διαδικασίες ανάθεσης, τροποποιήθηκαν για πρώτη φορά με την έκδοση της νέας δικονομικής 2007/66/ΕΕ²⁴.

¹⁵ Η Οδηγία δεσμεύει κάθε κ-μ προς το οποίο απευθύνεται, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνει όμως την επιλογή του τύπου και των μέσων για την υλοποίηση του αποτελέσματος στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών (αρθ. 288 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ) Βλ. σχετικά με την κοινοτική οδηγία, Παπαγιάννης Δονάτος, *Η λειτουργία της οδηγίας κατά τη πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ*, ΕφΔΔ, σελ. 314.

¹⁶ 70/32/ΕΟΚ και 71/304/ΕΟΚ

¹⁷ ΕΕ L 209 της 24.07.1992, σελ. 1

¹⁸ ΕΕ L 199 της 09.08.1993, σελ. 1, 54,84 αντίστοιχα

¹⁹ ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σελ. 114-240

²⁰ ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σελ. 1-113

²¹ Οι οδηγίες ισχύουν και σήμερα, όπως τροποποιήθηκαν με τον **κανονισμό 1251/2011/ΕΚ** της Επιτροπής της 30^{ης} Νοεμβρίου 2011 που αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και τον εκτελεστικό **κανονισμό 842/2011/ΕΕ** της Επιτροπής της 10^{ης} Αυγούστου 2011 περί κατάρτισης τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

²² ΕΕ L 395 της 30.12.1989, σελ. 33

²³ ΕΕ L 76 της 23.3.1992, σελ. 1.

²⁴ ΕΕ L 335 της 20.12.2007, σελ. 31-46

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η προστασία του ανταγωνισμού κατά τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού αποτελεί μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, η οποία συνδέεται στενά με την αρχή της οικονομικής ελευθερίας²⁵. Η Επιτροπή στην πρώτη έκθεση για την κοινοτική πολιτική επί του ανταγωνισμού, σημείωνε εμφατικά *«Ο ανταγωνισμός είναι το καλύτερο κίνητρο οικονομικής δραστηριότητας, αφού εγγυάται τη μεγαλύτερη δυνατή ελευθερία για κάθε επιχειρηματική δράση»*²⁶.

Ανταγωνισμός και κοινή αγορά βρίσκονται σε μια δυναμική αλληλεπίδραση. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός αποτελεί προϋπόθεση της διαμόρφωσης της κοινής αγοράς, στο μέτρο που, μαζί με τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες²⁷ συμβάλει στο άνοιγμα ενός οικονομικού χώρου που είναι απελευθερωμένος από εμποδία που φαλκιδεύουν την επικοινωνία και τις ανταλλαγές μεταξύ των εθνικών οικονομιών και χαρακτηρίζεται από τη δυναμική εξισορρόπησης, του συντονισμού ή/και της εναρμόνισης των παραγόντων που επηρεάζουν τη λειτουργία της επί μέρους αγοράς κάθε κράτους-μέλους²⁸. Παράλληλα όμως αποτελεί παράγοντα ανάπτυξης της αγοράς αυτής, καθώς προωθεί την πρωτοβουλία, τις καινοτομίες, την τεχνική και την επιχειρηματική πρόοδο²⁹.

Η σημαντική θέση του Ανταγωνισμού καταδεικνύεται με το άρθρο 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο προβλέπεται η «θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη Λειτουργία της εσωτερικής αγοράς»,

²⁵ Κατά τον G. Monti, ο ανταγωνισμός δύναται να νοηθεί υπό τρεις έννοιες: πρώτον, υπό τη φυσική σημασία της λέξης, που περιγράφει τις συνθήκες αντιπαλότητας μεταξύ των ιδιωτικών οικονομικών φορέων· δεύτερον, ως οικονομική προσέγγιση που βασίζεται στα αποτελέσματα της συμπεριφοράς των ιδιωτικών οικονομικών φορέων στην οικονομική ευημερία· τρίτον, προσέγγιση του ανταγωνισμού ως οικονομική ελευθερία. (G. Monti, EC Competition law, Cambridge University Press, 2007, σελ. 22-23), βλ. Επίσης ΔΕΚ, υπόθεση 240/83, ADBHU, 07.02. 1985 (Συλλ. 1985, σελ. 531, σκέψη 9)

²⁶ βλ. σχετικά με τον ελεύθερο ανταγωνισμό Παπαγιάννη Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, Αθήνα 2011, σελ. 532.

²⁷ Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, κεφαλαίων και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, βλ. πιο κάτω κεφ. γενικών αρχών.

²⁸ Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλο Κ., *Η αδιαφάνεια...*, σελ. 13.

²⁹ Αυγερινός Γιάννης, *Εισαγωγή στο δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ*, Αθήνα 2011, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, σελ. 10.

ενώ στο υπ' αριθμ. 27 εισαγωγικό της Συνθήκης Πρωτόκολλο, το οποίο είναι νομικά δεσμευτικό, καταγράφεται ο Ανταγωνισμός ως έναν από τους στόχους της Ένωσης³⁰.

Η σημασία του ανταγωνισμού στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων είναι αυτονόητη, δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις ενέχουν, πρώτα και κύρια, μια συναλλαγή που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της λειτουργίας μίας αγοράς και συγκεκριμένα, της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων. Από τη στιγμή λοιπόν που ο ανταγωνισμός είναι ένα εργαλείο λειτουργίας της αγοράς, προφανώς είναι αναπόσπαστο κομμάτι και της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων³¹. Η γενική αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού εντοπίζεται στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο τόσο του κοινοτικού όσο και του εθνικού δικαίου. Η αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού διέπει την διαδικασία κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των σχετικών κοινοτικών οδηγιών διέπεται, εφόσον, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις και τις διατάξεις των παραπάνω οδηγιών³², κύριος σκοπός των τελευταίων είναι τόσο η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας όσο και η ανάπτυξη ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού ώστε να επιτραπεί η επιλογή της καλύτερης προσφοράς³³. Ωστόσο, η απαγόρευση της νόθευσης του Ανταγωνισμού προϋποθέτει την ειλικρίνεια και την καλή πίστη των ενεργειών των διαφόρων παραγόντων, τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των υποψηφίων ή προσφερόντων, προκειμένου να εξασφαλίζεται πραγματικά η απαιτούμενη ελευθερία και το «σχετικό οικονομικό παιχνίδι να παραμένει πάντα ανοιχτό»³⁴.

³⁰ Ζευγώλης Νικ.-Κόκκορης Ιω., Ο ανταγωνισμός μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: μέσο ή σκοπός για την επίτευξη της αγοράς, ΕΕΕυρΔ/1/2010, σελ. 29-30.

³¹ Βλ. ο.π. Πάλιου Στ., Η αρχή του Ανταγωνισμού..., σελ. 143.

³² Βλ τις αιτιολογικές σκέψεις 2,4,88,12,13,15,16,21,28,29,31,36,39-41,46 και τα άρθρα 23 παρ. 2, 28 παρ.6, 32 παρ. 2, 33 παρ. 7, 36 παρ. 4, 41 παρ. 3, 44 παρ. 3 και 4, 53 παρ. 8, 69 παρ. 2 και 72 της οδηγίας 2004/18. Βλ. επίσης τις αιτιολογικές σκέψεις 4,5,7-9, 11,15,20,21,23,27,28,32,38-42,55 και τα άρθρα 14 παρ. 4, 15 παρ. 7, 30, 34 παρ. 2, 49 παρ. 2, 54 παρ.3, 56 παρ. 9, 59 παρ. 3β' και 65 παρ.2 της οδηγίας 2004/17.

³³ Βλ. ΔΕΚ, 11.1.2005, υπόθεση C-26/03, Stadt Halle, Συλλ. I-1, Σκέψη 44, RDC 2005, 1161, ROLIN.

³⁴ Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλος Κ., Η αδιαφάνεια..., σελ. 38.

Πρώτο Κεφάλαιο

Τα είδη των Συμβάσεων και τα συμβαλλόμενα μέρη

Στο χώρο του κοινοτικού δικαίου, ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί της έννοια της δημόσιας σύμβασης, την οποία ορίζει ως σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας, η οποία συνάπτεται εγγράφως μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών³⁵. Προϋπόθεση σύναψης της δημόσιας σύμβασης είναι η σύμπτωση και ο συντονισμός της βούλησης των συμβαλλομένων μερών, πρωταρχικής πηγής της δημιουργίας, της εξέλιξης και, γενικά, της ισχύος του συμβατικού δεσμού. Η νομική αυτή πράξη των συμβαλλομένων μερών αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και στη πραγματοποίηση των σκοπών, τους οποίους επιδιώκουν και είναι γνωστή και ως *βουλησιαρχική θεώρηση της συμβατικής δράσης*³⁶. Επομένως, οι δημόσιες συμβάσεις επιτελούν τη συντονιστική λειτουργία της εναρμόνισης δύο υποκειμενικών βουλήσεων, της αναθέτουσας αρχής και του υποψηφίου οικονομικού φορέα.

1.1 Η έννοια της αναθέτουσας αρχής

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 9 της οδηγίας 2004/18/EK ως *αναθέτουσες αρχές* νοούνται το κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις που συγκροτούνται από έναν ή περισσότερους από τους εν λόγω οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή οργανισμούς δημοσίου δικαίου³⁷. Ειδικότερα, *οργανισμός δημοσίου δικαίου* είναι αυτός, ο οποίος έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό τη κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα, έχει νομική προσωπικότητα και του οποίου η δραστηριότητα

³⁵ Οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 1 παρ.2 στοιχείο α', ορισμοί. Βλ. την Πράσινη Βίβλο «Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση» της 27.11.1996, σελ. 11.

³⁶ Βλ. σχετικά, Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 161, Βλ. και Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 13^η έκδοση, 2010, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, σελ. 195.

³⁷ Αναθέτουσα αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγία 2004/18/EK θεωρείται η *Κεντρική Αρχή Προμηθειών*, η οποία είτε αποκτά προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές, είτε αναθέτει δημόσιες συμβάσεις ή συνάπτει συμφωνίες-πλαίσιο για έργα, προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές.

χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος³⁸, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή του οποίου η διαχείριση υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου του, ορίζεται από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Τα τρία αυτά στοιχεία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά³⁹. Το στοιχείο της «κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα» συντρέχει παραδείγματος χάριν σε περιπτώσεις όπου επιχειρήσεις έχουν ως σκοπό τον εφοδιασμό των κατοίκων ορισμένης περιοχής με νερό και φως, ενώ παράλληλα πρέπει να έχουν τα σχετικά νομικά και πραγματικά δεδομένα, όπως των περιστάσεων υπό τις οποίες συστάθηκε ο οικείος οργανισμός, τις συνθήκες υπό τις οποίες ασκεί τη δραστηριότητά του κλπ.. Παρά ταύτα ακόμη και αν στο καταστατικό ενός οργανισμού δεν περιέχεται πρόβλεψη άσκησης δραστηριοτήτων δημοσίου συμφέροντος, το νομικό πρόσωπο μπορεί να χαρακτηριστεί ως *οργανισμός δημοσίου δικαίου* και κατ' επέκταση *αναθέτουσα αρχή*, αν στη συνέχεια άσκησε τέτοιες δραστηριότητες⁴⁰. Η νομική προσωπικότητα ως το δεύτερο συνθετικό στοιχείο του οργανισμού δημοσίου δικαίου, σηματοδοτεί την ικανότητα να είναι ένας οργανισμός φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Εκτός από τα δύο παραπάνω στοιχεία, για να είναι «οργανισμός δημοσίου δικαίου» ένας οργανισμός, απαιτείται επιπροσθέτως να υφίσταται η δυνατότητα επηρεασμού των αποφάσεών του από το κράτος και μία τέτοια δυνατότητα καταφάσκειται μόνο εάν χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από αυτό⁴¹. Το «δημόσιο» περιλαμβάνει συνεπώς και τους οργανισμούς που, μολονότι είναι τυπικά ανεξάρτητοι από τις

³⁸ Ως *κράτος* θα πρέπει να νοούνται όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή και άλλα μορφώματα, τα οποία, ενταγμένα ή μη στις λοιπές κρατικές λειτουργίες, ασκούν δημόσια εξουσία. Ακόμη και ένα πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου θα πρέπει να θεωρείται ως συνθετικό μέρος του κράτους, εφόσον το κράτος, χωρίς να απαιτείται να είναι ο μοναδικός μέτοχος ή εταίρος, έχει το δικαίωμα να ελέγχετο σύνολο των λαμβανομένων από αυτό και τις τυχόν θυγατρικές εταιρίες μέτρων και να ζητεί ανά πάσα στιγμή πληροφορίες σχετικά με τις αντίστοιχες δραστηριότητές τους και επίσης το δικαίωμα να επιβάλλει στόχους όσων αφορά τη σχετική δραστηριότητα ή εφόσον οι αποφάσεις της διοίκησης του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου μπορούν να επηρεάζονται από το κράτος. Βλ. σχετικά, Ελ. Τροβά/ Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*, 2009, σελ. 296.

³⁹ Βλ. ΔΕΚ C-283/00, C-373/00, C-214/00, C-223/99,

⁴⁰ Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 166 βλ. ΔΕΚ C-470/99.

⁴¹ Σατλάνης Χρήστος, 2011, Μία εισαγωγή στις δημόσιες συμβάσεις με βάση το δίκαιο και τη νομολογία της ΕΕ, *ΕΛΛΑΔ*, 55 (4), σελ. 864-865.

αναθέτουσες αρχές, αποτελούν στην πραγματικότητα ένα «μέσο» των αρχών αυτών το οποίο εξαρτάται απόλυτα από αυτές και με τη βοήθεια του οποίου ενεργούν⁴².

Το Δικαστήριο με σχετική απόφαση, δέχθηκε ότι αναθέτουσα αρχή μπορεί να θεωρείται και ορισμένος οργανισμός έστω και αν ιδιωτικές επιχειρήσεις ενδέχεται να εξυπηρετούν τις ίδιες ανάγκες που ο ίδιος εξυπηρετεί ενώ παράλληλα τονίζεται ότι η ύπαρξη ανταγωνισμού δεν λειτουργεί ανασταλτικά για το χαρακτηρισμό του ως οργανισμού δημοσίου δικαίου⁴³. Οι μόνοι οργανισμοί που, αν και πληρούν τα τρία κριτήρια, δεν θεωρούνται αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια της οδηγίας είναι όσοι έχουν συσταθεί για την ικανοποίηση αποκλειστικά βιομηχανικών ή εμπορικών αναγκών. Το γεγονός και μόνο της σύστασης οργανισμού από μια αναθέτουσα αρχή, δεν συνεπάγεται ότι πρέπει να χαρακτηριστεί η εν λόγω επιχείρηση ως αναθέτουσα αρχή⁴⁴.

1.2 Έννοια των υποψηφίων αναδόχων

Το άλλο συμβαλλόμενο μέρος ανάλογα με τη συμμετοχή του στην αντίστοιχη σύμβαση αναφέρεται ως προμηθευτής, πάροχος υπηρεσιών ή εργολήπτης⁴⁵. Είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή φορέας του δημοσίου ή κοινοπραξία αυτών των προσώπων ή οργανισμών, που προσφέρει αντίστοιχα προϊόντα, υπηρεσίες ή την εκτέλεση εργασιών ή έργων, στην αγορά. Όλοι οι παραπάνω μπορούν να ονομάζονται συλλήβδην «οικονομικός φορέας» για λόγους απλούστευσης του κειμένου, ενώ ταυτόχρονα καλύπτει και τις έννοιες «προσφέρων» και «υποψήφιος», κατά την υποβολή προσφοράς και κατά την πρόσκληση συμμετοχής του σε διαδικασία κλειστή ή με διαπραγμάτευση.

⁴² Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 59.

⁴³ Βλ. ΔΕΚ υπ. C-360/96 (Gemeente Arnhem, Rheden) απόφαση της 10. 11. 1998, Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 60.

⁴⁴ Παπαγιάννης Δονάτος, *Η έννοια της «αναθέτουσας αρχής» στις δημόσιες συμβάσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο*, Ελληνική Δικαιοσύνη, Τόμος 40^{ος}, Αύγουστος 1999, σελ. 1681.

⁴⁵ Άρθρο 1 παρ. 8 της οδηγίας 2004/18 και άρθρο 1 παρ. 7 της οδηγίας 2004/17/EK.

1.3 Είδη συμβάσεων

Ο κοινοτικός νομοθέτης παραθέτει ειδικούς ορισμούς για κάθε μία από τις επιμέρους δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα, ως *δημόσια σύμβαση προμηθειών*⁴⁶ θεωρείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων προμηθευτών και μιας αναθέτουσας αρχής και έχει ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς προϊόντων. Από τον ορισμό προκύπτει ότι δημόσια σύμβαση που έχει ως αντικείμενο την προμήθεια προϊόντων και καλύπτει κατά δευτερεύοντα λόγο, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης, θεωρείται δημόσια σύμβαση προμηθειών και δεν πρέπει να συγχέεται με τις συμβάσεις έργων⁴⁷. Ως *δημόσια σύμβαση υπηρεσιών*⁴⁸ θεωρείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων παρόχων υπηρεσιών και μιας αναθέτουσας αρχής και αφορά αποκλειστικά στην παροχή υπηρεσιών όπως αναφέρονται στο παράρτημα 1 της οδηγίας.

Περαιτέρω, *δημόσια σύμβαση έργου*⁴⁹, νοείται η δημόσια σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας μεταξύ ενός ή περισσότερων εργοληπτών και μιας αναθέτουσας αρχής και έχει αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως την εκτέλεση και τη μελέτη εργασιών αναφορικά με μία από τις δραστηριότητες του παραρτήματος 1 της οδηγίας ή ενός έργου, είτε ακόμα την πραγματοποίηση με οποιαδήποτε μέσα ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες, από την αναθέτουσα αρχή, ανάγκες. Στο σημείο που οι εργασίες που αναφέρονται σε μία σύμβαση είναι παρεμπίπτουσες, ως προς το κύριο αντικείμενό της και αποτελούν ενδεχόμενη συνέπεια ή συμπλήρωμα αυτού του αντικειμένου, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ο χαρακτηρισμός αυτής της σύμβασης ως δημόσιας σύμβασης έργων⁵⁰. Για να χαρακτηριστεί μια δημόσια σύμβαση, ως σύμβαση έργου, πρέπει να προσδιορισθεί η έννοια του έργου. Έργο θεωρείται το αποτέλεσμα συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθ' εαυτό μια οικονομική λειτουργία.

⁴⁶ Παραπάνω οδηγία, άρθρο 1, παρ. 2γ

⁴⁷ Πανάγος Θεόδωρος, *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 161

⁴⁸ Ανωτέρω οδηγία, άρθρο 1, παρ. 2δ.

⁴⁹ Ανωτέρω οδηγία, άρθρο 1, παρ. 2β.

⁵⁰ Σημείο 10 της εισηγητικής έκθεσης της οδηγίας.

Έπειτα, περιγράφονται οι *συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών*⁵¹, όπου η διαφορά τους με τις απλές συμβάσεις έργων και υπηρεσιών έγκυται στο γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής. Δηλαδή, εάν το εργολαβικό αντάλλαγμα δεν συνίσταται σε σταθερή ανταμοιβή τότε η σύμβαση αυτή ονομάζεται σύμβαση παραχώρησης.

Στη περίπτωση των *συμβάσεων παραχώρησης έργων*, ο εργολήπτης ή εργολάβος έχει την αποκλειστική ευθύνη της εκμετάλλευσης του έργου, επωμίζεται το βάρος της απόσβεσης, επιδιώκει επίτευξη κέρδους και αναλαμβάνει τους κινδύνους που συνδέονται με τη διαχείριση και την είσπραξη των τελών ή διοδίων⁵². *Συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών* έχει δεχθεί το Δικαστήριο ότι υφίστανται σε περιπτώσεις⁵³ όπως αυτή όπου η αμοιβή τους παρέχοντας υπηρεσίες προέρχονται από πληρωμές χρηστών ενός δημοσίου χώρου στάθμευσης, μιας υπηρεσίας δημόσιας μεταφοράς, ενός δικτύου καλωδιακής τηλεόρασης, μιας υπηρεσίας τυχερών παιγνίων και στοιχημάτων σχετικά με αθλητικές εκδηλώσεις και ιπποδρομιακούς αγώνες και μιας υπηρεσίας ύδρευσης⁵⁴.

1.4 Οι συμφωνίες πλαίσιο

Με τις διατάξεις του ενιαίου κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου⁵⁵ καθορίζεται η συμφωνία-πλαίσιο, η θέσπιση της οποίας συνιστά σημαντική καινοτομία της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο τομέα τη σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Η *συμφωνία-πλαίσιο* είναι μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί

⁵¹ Για συμβάσεις παραχώρησης έργων βλ οδηγία 2004/18 παρ. 3 ,άρθρο 1 και για συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών βλ οδηγία 2004/17 άρθρο 1, παρ. 3 και 2004/18 άρθρο 1 παρ. 4.

⁵² Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σελ. 213, βλ. και Ελ. Τροβά/ Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*, 2009, σελ. 442.

⁵³ Βλ. σχετικά, Χάχαλης Χαράλαμπος, *Συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών*, ΔηΣκε, 1/2010, σελ. 78-79.

⁵⁴ Βλ. ΔΕΚ, 3.6.2010, C-230/08, Sporting Exchange Ltd, ΔΕΚ, 15.10.2009, C-196/08, Acoset, ΔΕΚ, 13.11.2008, C-324/07, Coditel Brabant SA , Γενικά προκύπτει ότι η σύμβαση αυτή χαρακτηρίζεται από μια κατάσταση, στην οποία μεταβιβάζεται το δικαίωμα εκμετάλλευσης μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας από τον αναθέτοντα στον ανάδοχο ο οποίος έχει, στο πλαίσιο της σύμβασης, ορισμένη οικονομική ελευθερία ως προς τον προσδιορισμό των όρων εκμετάλλευσης του δικαιώματος αυτού και είναι δηλαδή παράλληλα σε μεγάλο βαθμό εκτεθειμένος στους κινδύνους που συνδέονται με την εκμετάλλευση. Βλ. σχετικά, Σατλάνης Χρήστος, 2011, Μία εισαγωγή στις δημόσιες συμβάσεις με βάση το δίκαιο και τη νομολογία της ΕΕ, *ΕΔΔΔ*, 55 (4),σελ. 871-872.

⁵⁵ Βλ. άρθρο 32 της οδηγίας.

στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, ενδεχομένως, τις προβλεπόμενες ποσότητες.

Οι συμφωνίες-πλαίσια εμφανίζουν δύο στάδια. Σ' ένα πρώτο στάδιο επιλέγονται οι επιχειρήσεις που θα είναι αντισυμβαλλόμενοι και προσδιορίζονται γενικά οι όροι της εντολής προς παροχή σε καθεμία περίπτωση. Οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται γραπτώς με όλους τους οικονομικούς φορείς που είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας, ορίζουν μία εύλογη προθεσμία για την υποβολή των προσφορών. Σ' ένα δεύτερο στάδιο αναθέτουν τη σύμβαση στον οικονομικό φορέα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά, βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθορισθεί και επακολουθεί η εκτέλεση του έργου ή η προμήθεια προϊόντων ή η εκτέλεση παροχής υπηρεσιών. Στην περίπτωση που συνάπτεται μία συμφωνία-πλαίσιο, η προκήρυξη του διαγωνισμού γίνεται μόνο μία φορά και δεν επαναλαμβάνεται στο μέλλον για καθεμία μεμονωμένη σύμβαση. Η διάρκειά της δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων που δικαιολογούνται δεόντως, ιδίως από το αντικείμενο τη συμφωνίας-πλαίσιο.

Όπως διατυπώθηκε και πιο πάνω η κοινοτική νομοθεσία επιτρέπει να συνάπτεται συμφωνία-πλαίσιο με έναν μόνο αλλά και με περισσότερους οικονομικούς φορείς. Στην πρώτη περίπτωση οι συμβάσεις ανατίθενται σύμφωνα με τους όρους της συμφωνίας και οι αρχές μπορούν να διαβουλεύονται με τον οικονομικό φορέα, γραπτώς. Στη δεύτερη περίπτωση οι οικονομικοί φορείς που συμμετέχουν πρέπει να είναι τουλάχιστον τρεις, εφόσον υπάρχει επαρκής αριθμός οικονομικών φορέων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής ή αποδεκτές προσφορές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια ανάθεσης. Για τη σύναψη μίας τέτοιας συμφωνίας, οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται γραπτώς με τους οικονομικούς φορείς που είναι ικανοί να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης και ακολουθείται η διαδικασία την οποία θα περιγράψουμε πιο κάτω.

1.5 Το πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω συμβάσεων όπως έχει διαμορφωθεί και ισχύει σήμερα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1251/30-11-2011

Οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός ΦΠΑ ισούται με ή υπερβαίνει τα κατώτατα όρια που καθορίζονται με τον

Κανονισμό 1251/30-11-201, διέπονται από το ενιαίο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Η Επιτροπή υπολογίζει τα κατώτατα όρια κάθε δύο χρόνια. Ο υπολογισμός της αξίας τους βασίζεται στη μέση ημερήσια τιμή του ευρώ, εκφραζόμενη σε ειδικά τραβηκτικά δικαιώματα (ΕΤΔ)⁵⁶. Η εν λόγω ημερήσια μέση τιμή υπολογίζεται για 24 μήνες και η περίοδος αυτή λήγει την 31η Αυγούστου για την αναθεώρηση με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου.

Η αξία των κατώτατων ορίων είναι η ακόλουθη:

- 130.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές (υπουργεία, εθνικά δημόσια ιδρύματα).
- 200.000 ευρώ για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές οι οποίες δεν είναι κεντρικές κυβερνητικές αρχές· οι οποίες έχουν ως στόχο ορισμένα προϊόντα του τομέα της άμυνας και συνάπτονται από τις κεντρικές κυβερνητικές αρχές· οι οποίες έχουν ως αντικείμενο ορισμένες υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης (E&A), τηλεπικοινωνιών, παροχής καταλύματος και εστίασης, σιδηροδρομικών και υδάτινων μεταφορών, διάθεσης προσωπικού, επαγγελματικής κατάρτισης, έρευνας και ασφάλειας, ορισμένες νομικές κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες αναψυχής, πολιτιστικές και αθλητικές υπηρεσίες.
- 5.000.000 ευρώ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων⁵⁷.

Οι διατάξεις του ενιαίου κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου ισχύουν και για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές επιδοτούν άμεσα σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50% του ποσού της δημόσιας σύμβασης, όταν η εκτιμώμενη αξία τους ισούται ή υπερβαίνει τα 5.150.000 ευρώ και αφορά σε δραστηριότητες πολιτικού μηχανικού ή σε εργολαβικές εργασίες που εκτελούνται σε νοσοκομεία, αθλητικούς εξοπλισμούς, εγκαταστάσεις αναψυχής και ψυχαγωγίας, σχολικά και πανεπιστημιακά κτίρια και κτίρια διοικητικής χρήσης.

⁵⁶ Άρθρο 9, παρ. 1 της οδηγίας

⁵⁷ βλ. Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, και υπηρεσιών, {http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122009_el.htm#key}.

Ωσαύτως, το εν λόγω ενιαίο κοινοτικό πλαίσιο εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές επιδοτούν άμεσα σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50% μία σύμβαση υπηρεσιών της οποίας η εκτιμώμενη αξία (χωρίς ΦΠΑ) είναι ίση ή μεγαλύτερη των 200.000 ευρώ και η οποία συνδέεται με μια σύμβαση έργων.

1.6 Εξαιρούμενοι τομείς

Οι διατάξεις της οδηγίας κατά ρητή επιταγή, δεν εφαρμόζονται σε συμβάσεις που συνάπτονται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών⁵⁸. Οι λόγοι για την εξαίρεσή τους αυτή εστιάζονται, σύμφωνα με το προοίμιο των σχετικών οδηγιών, αφενός μεν στον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές επηρεάζουν τη συμπεριφορά των φορέων που δραστηριοποιούνται σε αυτούς τους τομείς, αφετέρου δε στον κλειστό χαρακτήρα των αγορών αυτών⁵⁹. Στην πραγματικότητα, βέβαια, στην απόφαση εξαίρεσης αυτών των τομέων συνετέλεσαν λόγοι οικονομικής και πολιτικής φύσεως καθώς την περίοδο που υιοθετήθηκαν οι αρχικές οδηγίες, το θέμα των «εξαιρουμένων τομέων» δεν ήταν ακόμη ώριμο για «πολιτικό συμβιβασμό» στο πλαίσιο του Συμβουλίου, δεδομένου ότι λόγω της οικονομικής και στρατηγικής τους σημασίας, οι τομείς αυτοί ήταν υπό κρατικό ως επί των πλείστων έλεγχο και οι εθνικές αρχές ήταν προφανώς απρόθυμες να περιορίσουν τις ευρείες αρμοδιότητες που είχαν στους τομείς αυτούς προς χάριν της κοινοτικής ρύθμισης⁶⁰.

Στους τομείς αυτούς εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας 2004/17/EK, η δόμηση της οποίας σε γενικές γραμμές είναι ίδια με εκείνη της οδηγίας 2004/18/EK. Διαφορετικές είναι κατ' αρχάς οι διατάξεις περί των δραστηριοτήτων επί των οποίων εφαρμόζεται η οδηγία 2004/17/EK. Οι δραστηριότητες αφορούν τους τομείς του αερίου, της ηλεκτρικής ενέργειας, του ύδατος, των μεταφορών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών, της εξόρυξης καυσίμων και της διάθεσης λιμένων ή αεροδρομίων⁶¹. Οι αναθέτοντες φορείς αναφέρονται κατά τρόπο μη εξαντλητικό στους καταλόγους που παρατίθενται στα παραρτήματα I και IX (άρθρο 8 της οδηγίας 2004/17). Επιπλέον, η οδηγία 2004/17 αναφέρει στο άρθρο 2 παρ1 β) τη «δημόσια επιχείρηση», ως κάθε επιχείρηση στην

⁵⁸ Άρθρο 12 της οδηγίας.

⁵⁹ Βλ., τις υπ' αριθμών 2 και 3 αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2004/17/EK.

⁶⁰ Βλ. σχετικά, διατριβή Πάλιου Σταυρούλα, *Η αρχή του ανταγωνισμού στη κοινοτική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων*, ΕΚΠΑ-ΝΟΠΕ-Τομέας Διεθνών Σπουδών, 2009, σελ. 30.

⁶¹ Αναλυτικά όλες οι δραστηριότητες βλ. άρθρο 3-7 της οδηγίας 2004/17/EK.

οποία οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα καθοριστική επιρροή, είτε επειδή έχουν κυριότητα ή χρηματοδοτική συμμετοχή είτε λόγω των κανόνων που διέπουν την επιχείρηση, ενώ η καθοριστική αυτή επιρροή επί της επιχείρησης εκ μέρους των αναθετουσών αρχών τεκμαίρεται όταν οι εν λόγω αρχές, έμμεσα ή άμεσα κατέχουν το μεγαλύτερο μέρος του καλυφθέντος κεφαλαίου μιας επιχείρησης, ή διαθέτουν την πλειονότητα των ψήφων οι οποίες αντιστοιχούν στους τίτλους που έχει εκδώσει η επιχείρηση, ή μπορούν να διορίζουν περισσότερα από τα μισά μέλη του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου της επιχείρησης.

Οι συμβάσεις που συνάπτονται στους άνω τομείς παύουν να εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, όταν υπάρχει πραγματικός ανταγωνισμός. Η ύπαρξη *πραγματικού ανταγωνισμού* πιστοποιείται με απόφαση της Επιτροπής και βασίζεται σε χαρακτηριστικά συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών, στις τιμές και στην παρουσία περισσότερων του ενός ανταγωνιστών. Πρόκειται για σημαντική ρύθμιση που αναδεικνύει, μέσα από το μηχανισμό εξαίρεσης που καθιερώνει, τις εξελισσόμενες συνθήκες που διέπουν το περιεχόμενο και την έκταση των δημοσίων αγορών⁶². Αυτό φαίνεται και στη περίπτωση των τηλεπικοινωνιών που έχουν εξαιρεθεί από την οδηγία, λόγω του ότι οι σχετικές τους δραστηριότητες έχουν απελευθερωθεί⁶³. Άλλες διαφοροποιήσεις εντοπίζονται στα *κατώτατα όρια* των συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, τα οποία ανέρχονται στο ποσό των 400.000 ευρώ και στις εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής των δύο οδηγιών⁶⁴.

Άλλη εξαίρεση από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18/EK αποτελούν οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους *τομείς της άμυνας και της ασφάλειας* και οι οποίες ρυθμίζονται από την οδηγία 2009/81/EK. Η οδηγία αυτή έχει ως αντικείμενο την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού, έργα, προμήθειες και υπηρεσίες που αφορούν άμεσα τον προαναφερθέντα εξοπλισμό, καθώς και έργα και υπηρεσίες για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες. Η οδηγία φιλοδοξεί να επιτύχει τη δημιουργία μίας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς για το αμυντικό

⁶² Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σελ. 209.

⁶³ Βλ. σκέψη 21 της οδηγίας 2004/18/EK και σχετικά με το κατάλογο των εξαιρούμενων υπηρεσιών από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ, ΕΕ C 115-2004.

⁶⁴ Από οδηγία 2004/17/EK εξαιρούνται οι συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών, ενώ από την οδηγία 2004/18/EK εξαιρούνται μόνο οι συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών. Βλ. άρθρο 18 και άρθρο 57 στις αντίστοιχες οδηγίες.

υλικό, ορίζοντας κανόνες διαφάνειας και ανταγωνιστικότητας στις στρατιωτικές προμήθειες⁶⁵. Σημαντική ρύθμιση της οδηγίας αποτελεί το άρθρο 13 με το οποίο εισάγονται κάποιες εξαιρέσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται η οδηγία 2009/81, όπως στις περιπτώσεις που αυτή θα υποχρέωνε ένα κ-μ να παράσχει πληροφορίες, η αποκάλυψη των οποίων θα ήταν αντίθετη προς τα ουσιώδη συμφέροντα της ασφάλειάς του.

Ιδιαίτερο είδος συμβάσεων αποτελούν οι *συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα* (ΣΔΙΤ) οι οποίοι αναπτύσσονται με γοργό ρυθμό τα τελευταία χρόνια αφού αντανακλούν την γενικότερη πορεία των κρατών προς ένα νέο ρόλο, λιγότερο συνδεδεμένο με την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων και περισσότερο εστιασμένο στη ρυθμιστική τους αποστολή⁶⁶. Με τις ΣΔΙΤ αναπτύσσεται μία μορφή συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τις επιχειρήσεις, η οποία αποσκοπεί στην εξασφάλιση χρηματοδότησης, της κατασκευής, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στη παροχή μιας υπηρεσίας. Οι ΣΔΙΤ αφορούν τους τομείς μεταφορών, της δημόσιας υγείας, της παιδείας και της ασφάλειας, της διαχείρισης αποβλήτων, της διανομής νερού ή ενέργειας⁶⁷. Επί των ΣΔΙΤ εφαρμόζονται οι κανόνες και οι αρχές της Συνθήκης, ενώ παράλληλα μπορεί να τύχει εφαρμογής η νέα διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου της οδηγίας 2004/18/EK. Ωστόσο, η ανάγκη ενός ειδικού νομοθετικού πλαισίου έχει τονισθεί από όλους τους επαγγελματικούς κύκλους που καταγγέλλουν την έλλειψη νομικής σαφήνειας στο κοινοτικό δίκαιο⁶⁸.

Μία ακόμη νομολογιακά καθιερωθείσα, εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου (πρωτογενούς, δευτερογενούς ή παράγωγου) της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις συνιστούν οι αποκαλούμενες «*συμβάσεις αυτεπιστασίας*»⁶⁹. Όταν η κατασκευή έργων, παροχή υπηρεσιών, ή προμήθεια υλικών ανατίθεται από μία αναθέτουσα αρχή στις υπηρεσίες που ανήκουν σε αυτήν και συγκροτούν τη διοικητική της διάρθρωση και οι οποίες δεν διαθέτουν αυτοτελή νομική οντότητα, τότε ομιλούμε

⁶⁵ Σατλάνης Χρήστος, 2011, Μία εισαγωγή στις δημόσιες συμβάσεις με βάση το δίκαιο και τη νομολογία της ΕΕ, *ΕΑΔΑΔ*, 55 (4), σελ. 860.

⁶⁶ Κατά τον Πρ.Δαγτόγλου, η ρυθμιστική διοίκηση «δεν έχει ούτε του αστυνόμου, ούτε του δωρητή το ρόλο. Έχει χαρακτήρα προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό», σελ. 13. Βλ. και Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σελ. 215,216.

⁶⁷ Βλ. σχετικά Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, COM-2004-327.

⁶⁸ Σχετικά με τις ΣΔΙΤ βλ., Τροβά Ελένη-Σκουρής Παναγιώτης, *Το κοινοτικό δίκαιο των συμβάσεων παραχώρησης και των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.

⁶⁹ Τον όρο *αυτεπιστασία* χρησιμοποιεί και το ΔΕΚ, βλ. C-26/03, 11.1.2005, Stadt Halle σκ. 20.

για γνήσια αυτεπιστασία. Ωστόσο, υπάρχει και μια ιδιαίτερη παραλλαγή αυτεπιστασίας κατά την οποία η ανάθεση της σύμβασης γίνεται σε έναν φορέα, ο οποίος λόγω της ειδικής σχέσης του με την αναθέτουσα αρχή, μπορεί να υποστηριχθεί ότι συνεργάζεται με αυτήν, υπό ένα καθεστώς ιδιόμορφης αυτεπιστασίας ή αλλιώς με την επικρατούσα αγγλική διατύπωση, *in house*⁷⁰.

Στην οδηγία 2004/17/ ΕΚ συμπεριλαμβάνεται ρύθμιση με την οποία ο ανάδοχος σε μία σύμβαση υπηρεσιών μπορεί να είναι είτε μία αναθέτουσα αρχή είτε μια ένωση αναθετουσών αρχών. Επίσης με το άρθρο 23 της ίδιας οδηγίας, η ρήτρα εξαιρέσεως⁷¹ για την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών, επεκτάθηκε και στις υπόλοιπες συμβάσεις, έργων και προμηθειών⁷². Παράλληλα στο άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ ως Κεντρική Αρχή Αγορών νοείται μία αναθέτουσα αρχή η οποία αποκτά προμήθειες και υπηρεσίες για λογαριασμό άλλων αναθετουσών αρχών. Έτσι μέσα απ αυτές τις διατάξεις δίνεται ελευθερία στους φορείς του δημοσίου τομέα να αποκτούν έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες από άλλες αναθέτουσες αρχές χωρίς διαγωνισμό, υπό τον όρο όμως ότι η κεντρική αναθέτουσα αρχή έχει εφαρμόσει τους κοινοτικούς κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις κατά την εκ μέρους της ανάθεση συμβάσεων σε τρίτους. Βέβαια διακρίνουμε ότι παρά τις τροποποιήσεις και τις προσθήκες που περιλαμβάνονται στις οδηγίες 2004/17 και 2004/18, δεν διευκρινίζεται η φύση και η έκταση των σχέσεων οιονεί αυτεπιστασίας. Οι νέες διατάξεις αφομοιώνουν εν μέρει τα πορίσματα της νομολογίας, ωστόσο υπάρχουν ακόμη θέματα που απαιτούν περαιτέρω αποσαφήνιση⁷³.

⁷⁰ Παναγόπουλος Σπύρος, Ανάθεση συμβάσεων «οιονεί» αυτεπιστασίας μετά τη πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, *Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο(ΗΜΕΡΙΔΑ)*, Νοέμβριος 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 44, 45.

⁷¹ Στις συμβάσεις υπηρεσιών, όταν ο πάροχος των υπηρεσιών είναι επιχείρηση συνδεδεμένη με τον αναθέτοντα φορέα, τουλάχιστον 80 % του μέσου κύκλου εργασιών που πραγματοποίησε η συνδεδεμένη επιχείρηση κατά την τελευταία τριετία στον τομέα των υπηρεσιών προέρχεται από την παροχή αυτών των υπηρεσιών στις επιχειρήσεις με τις οποίες συνδέεται. Οι συμβάσεις μπορούν να ανατεθούν απευθείας ως συμβάσεις οιονεί αυτεπιστασίας ακόμη και στην περίπτωση που η συνδεδεμένη επιχείρηση παρείχε υπηρεσίες και προς άλλους φορείς, πέραν του φορέα με τον οποίο συνδέεται υπό τον όρο ότι η δραστηριότητα αυτή προς τρίτους δεν υπερέβαινε το 20% του κύκλου εργασιών της συγκεκριμένης επιχείρησης.

⁷² Απ. Γέροντας, *Οι «εσωτερικές αναθέσεις» (in house-transactions-αναθέσεις) στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων κατά τη νομολογία του ΔΕΚ*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 3/2008, σελ. 390.

⁷³ Παναγόπουλος Σπύρος, Ανάθεση συμβάσεων «οιονεί» αυτεπιστασίας μετά τη πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, *Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο(ΗΜΕΡΙΔΑ)*, Νοέμβριος 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 50.

Δεύτερο Κεφάλαιο

Γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις

Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων διέπεται σε κοινοτικό επίπεδο από μία σειρά θεμελιωδών αρχών. Οι αρχές⁷⁴ αυτές διαμορφώθηκαν σε ένα πρώτο στάδιο στο πλαίσιο των εννόμων τάξεων των κρατών μελών, και εν συνεχεία υιοθετήθηκαν από τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΣτΕ. Η νομολογία των δικαστηρίων αυτών ερμηνεύει τις αρχές αυτές και τις μορφοποιεί με σκοπό κατ' αρχήν τη βέλτιστη και ομοιόμορφη εφαρμογή τους⁷⁵, ενώ παράλληλα καλλιεργείται η ασφάλεια, η εμπιστοσύνη και η προστασία των διαγωνιζομένων κατά τη διαδικασία κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων.

Το 1985, ο πρόεδρος της Επιτροπής, Jacques Delors, δήλωνε emphaticά ότι για να επιτευχθεί ο στόχος της ενιαίας αγοράς, έπρεπε να καταργηθούν τα εσωτερικά σύνορα της κοινότητας. Η δημιουργία ενιαίου χώρου συνεπάγεται την κατάργηση των φραγμών στις εισαγωγές και εξαγωγές των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών, την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (μισθωτών), το δικαίωμα εγκατάστασης ελεύθερων επαγγελματιών και επιχειρήσεων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών χωρίς να υποστεί ο παρέχων την υπηρεσία διακριτική μεταχείριση λόγω διαφορετικής ιθαγένειας, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο ανόθευτο ανταγωνισμό μέσα στην εσωτερική αγορά. Προαπαιτούμενο αυτών των ελευθεριών είναι η δημοσιότητα και η διαφάνεια, που εισήλθαν στο κοινοτικό δίκαιο ως επιθυμία για γνώση, και ως απάντηση στη διαφθορά και τη διαπλοκή κατά τη διαδικασία σύναψης αλλά και κατά την εφαρμογή των συμβάσεων. Στις αρχές αυτές προστίθενται αυτή της αμοιβαίας αναγνώρισης προϊόντων ή υπηρεσιών, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια.

Η κεφαλαιώδης σημασία των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας και ανταγωνισμού οφείλεται στο ότι εξασφαλίζει την αλληλοδιείσδυση των οικονομικών παραγόντων στις

⁷⁴ Με τον όρο «αρχή» εννοούμε τις άγραφες προτάσεις γενικής ισχύος, οι οποίες είτε προκύπτουν ως αποτέλεσμα νομολογιακής ερμηνείας κανόνων είτε απορρέουν από το νομικό πλαίσιο ως σύνολο και οι οποίες αποτελούν ειδική έκφραση των γενικότερων θεμελίων της έννομης τάξης. Όπως εύστοχα έθεσε ο G. Fitzmaurice, η γενική αρχή κείται υπό τον κανόνα και δικαιολογεί την ύπαρξή του.

⁷⁵ Γέροντας Απόστολος, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 341.

εθνικές αγορές αφενός, και την απρόσκοπτη ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας σε αυτές τις εθνικές αγορές αφετέρου. Η ελεύθερη κυκλοφορία εξειδικεύεται σε τέσσερις βασικές κοινοτικές ελευθερίες, την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ρυθμίζεται από τα άρθρα 28 ΣυνθΛΕΕ έως 37 ΣυνθΛΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (και το δικαίωμα εγκατάστασης), ρυθμίζεται από τα άρθρα 45 ΣυνθΛΕΕ έως 54 ΣυνθΛΕΕ, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ρυθμίζεται από τα άρθρα 56 ΣυνθΛΕΕ έως 62 ΣυνθΛΕΕ και η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων ρυθμίζεται από τα άρθρα 63 ΣυνθΛΕΕ έως 66 ΣυνθΛΕΕ.

Η θεωρητική εγγύτητα της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας με το χώρο των δημοσίων συμβάσεων πιστοποιείται από το γεγονός ότι η νομική βάση των δημοσίων συμβάσεων είναι η ελεύθερη κυκλοφορία και οι διακρίσεις της. Στη 2^η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/18/EK αναφέρεται ότι η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων υπόκειται στην τήρηση «των αρχών της Συνθήκης, ιδίως στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, στην αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών».

Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας συνδέεται με μια ακόμη βασική διάταξη της Συνθήκης και συγκεκριμένα, με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, σύμφωνα με το άρθρο 18 ΣυνθΛΕΕ. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται στο σύνολο των τομέων της κοινοτικής δράσης και κατά τούτο και στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, όπως προκύπτει άλλωστε και από τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, σύμφωνα με την οποία, οι δημόσιες αρχές που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις υποχρεούνται να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης εν γένει και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ειδικότερα.

Στις αρχές αυτές προστίθεται και μια άλλη, που προκύπτει από τη νομολογία του ΔΕΕ, αυτή της αμοιβαίας αναγνώρισης προϊόντων ή υπηρεσιών που παρέχονται από οικονομικούς φορείς κρατών μελών. Η εφαρμογή της αρχής αυτής στις δημόσιες συμβάσεις σημαίνει ότι το κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή υπηρεσιών υποχρεούται να δεχτεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, καθώς επίσης και τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο

κράτος μέλος στο μέτρο που πληρούν με ισοδύναμο τρόπο τους θεμιτούς στόχους που επιδιώκει το κράτος μέλος προορισμού⁷⁶.

Η ανεπάρκεια μόνης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας και των εκφάνσεών της να προσφέρουν μία πλήρη και ολοκληρωμένη ρύθμιση στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων επέβαλε την ύπαρξη και μίας άλλης αρχής, αυτής του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός, ως ο βασικός ρυθμιστής των εμπορικών δυνάμεων σε μια καπιταλιστική αγορά, βασίζεται στην υπόθεση ότι η κινητήριος δύναμη των ανταγωνιστών απορρέει από την επιδίωξη του ατομικού οφέλους⁷⁷. Στην ουσία, πρόκειται για ένα αγώνα υπεροχής ενός ανταγωνιστή έναντι των υπολοίπων για μία θέση στην αγορά. Η Επιτροπή στην πρώτη έκθεση για τη κοινοτική πολιτική επί του ανταγωνισμού ανέφερε ότι ο ανταγωνισμός είναι το μεγαλύτερο κίνητρο οικονομικής δραστηριότητας, αφού εγγυάται τη μεγαλύτερη δυνατή ελευθερία για κάθε επιχειρηματική δράση. Αναμφίβολα, ο ανταγωνισμός αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες για την οικονομική πρόοδο, αφού εξασφαλίζει στους καταναλωτές καλύτερες τιμές και μεγαλύτερες δυνατότητες επιλογής προϊόντων⁷⁸. Μαζί με τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες συμβάλλει στο άνοιγμα ενός οικονομικού χώρου που είναι απελευθερωμένος από τα εμπόδια που φαλκιδεύουν την επικοινωνία και τις ανταλλαγές μεταξύ των εθνικών οικονομιών και παράλληλα συντονίζει τους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της επιμέρους αγοράς κάθε κράτους μέλους⁷⁹.

Από τη στιγμή λοιπόν που ο ανταγωνισμός είναι ένα εργαλείο της αγοράς, προφανώς είναι αναπόσπαστο κομμάτι και της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ανταγωνισμός αφενός μεν είναι ο κύριος μηχανισμός με τον οποίο η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αξιολογήσει τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που του προσφέρει η αγορά και να επιλέξει αυτό που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες του, αφετέρου δε είναι το βασικό εργαλείο με το οποίο επιτυγχάνεται ο συνδυασμός ποικιλίας, ποιότητας και τιμής⁸⁰. Στόχοι των δημοσίων συμβάσεων, όπως είχαν παρουσιασθεί στην Πράσινη Βίβλο το 1996, είναι η δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού, ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις,

⁷⁶ Γέροντας Απόστολος, Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, έτος **2006**, (2) : σελ. 431-432.

⁷⁷ S. M. Willmsky, "The Concept(s) of Competition", ECLR, 1997, σελ. 122.

⁷⁸ Παπαγιάννης Δονάτος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα 2011, 4^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.532.

⁷⁹ Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα 2003, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 13.

⁸⁰ Βλ. 46^η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/18/EK.

να επιτυγχάνεται ο στόχος της ορθολογικής χρήσης του δημοσίου χρήματος με την επιλογή της καλύτερης διαθέσιμης προσφοράς, να έχουν πρόσβαση οι προμηθευτές σε μια ενιαία αγορά που θα προσφέρει σημαντικές δυνατότητες και να ενισχύεται με αυτό τον τρόπο η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.⁸¹

Κατά τη διαδικασία κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης, η αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού αναλύεται σε δύο επιμέρους αρχές του ελεύθερου και του πραγματικού ανταγωνισμού. Με τον ελεύθερο ανταγωνισμό εξασφαλίζεται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή υποψηφίων ή προσφερόντων που διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα για την ανάληψη της σύμβασης. Όμως δε χωρεί αμφιβολία ότι σε συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού, οι λιγότερο αποδοτικές επιχειρήσεις είναι καταδικασμένες να εκλείψουν, δίνοντας έτσι την ευκαιρία στις επιχειρήσεις που είναι καλύτερα προετοιμασμένες για την αντιμετώπιση της μάχης του ανταγωνισμού να επεκτείνουν τις διαστάσεις τους, να αυξήσουν τη παραγωγή τους και να διαμορφωθούν μονοπωλιακές ή oligοπωλιακές δομές που τελικά θα προσβάλουν την λειτουργία της κοινής αγοράς. Για να αποφευχθεί αυτή η προοπτική, προβλέφθηκαν διατάξεις που απαγορεύουν τις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων (αρθ. 101 παρ.1 ΣυνθΛΕΕ), τη καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης (αρθ. 102 ΣυνθΛΕΕ) και τις κρατικές ενισχύσεις (αρθ. 107 ΣυνθΛΕΕ), προστατεύοντας με αυτόν τον τρόπο τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό (workable competition)⁸². Η αρχή του αποτελεσματικού ανταγωνισμού αποβλέπει στην ανάπτυξη εκείνου του ανταγωνισμού που είναι απαραίτητος για την επίτευξη των σκοπών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως η μεγιστοποίηση της ευημερίας του καταναλωτή, η βελτιστοποίηση της κατανομής των πόρων, η ανάπτυξη των μεσαίων επιχειρήσεων και, κυρίως, η δημιουργία ενιαίας εσωτερικής αγοράς⁸³. Ειδικότερα, σε περίπτωση απατηλής συνεννόησης είτε μεταξύ αναθέτουσας αρχής και κάποιων υποψηφίων, είτε μεταξύ των φαινομενικά ανταγωνιζόμενων υποψηφίων κατά την υποβολή των προσφορών ματαιώνεται ο στόχος της εξυπηρέτησης του δημοσίου και των ιδιωτικών συμφερόντων και συνακόλουθα η αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού δεν ισχύει⁸⁴. Για το λόγο αυτό την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού

⁸¹ βλ. Πράσινη Βίβλο COM (96) 583, της 27.11.1996

⁸² Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 44.

⁸³ Κοτσίρης Λάμπρος, *Δίκαιο Ανταγωνισμού*, 6^η έκδοση, Αθήνα 2011, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 378.

⁸⁴ Σύμφωνα με την **αρχή της απαγόρευσης ανταλλαγής πληροφοριών**, εφόσον διαπιστωθεί ανταλλαγή σημαντικών και κρίσιμων πληροφοριών μεταξύ ανταγωνιστών, όπως τιμές υπηρεσιών ή προϊόντων ή όροι πώλησης, αγοράς ή παράδοσης, μπορεί να θεωρηθεί ως τεκμήριο εναρμονισμένης πρακτικής, πράγμα που

συμπληρώνει η αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού που απαγορεύει οποιαδήποτε συμπαιγνία με σκοπό τη διενέργεια εικονικού ανταγωνισμού⁸⁵.

Η αρχή του υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού υπαγορεύει τα κριτήρια ανάθεσης να διακρίνονται από αντικειμενικότητα και να είναι μόνο εμπορικής φύσεως αποκλείοντας άλλα κριτήρια, ιδίως κριτήρια ιθαγένειας αναδόχου. Η δυνατότητα του περιορισμού του αριθμού των υποψηφίων σε ορισμένα ευέλικτα είδη διαδικασιών δεν είναι απεριόριστη. Η μείωση οφείλει να γίνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που επισημαίνονται στη προκήρυξη του διαγωνισμού⁸⁶. Συνεπώς, η συμμετοχή δύο θυγατρικών επιχειρήσεων στον ίδιο διαγωνισμό θεωρείται ότι παραβιάζει τους κανόνες ανταγωνισμού, αφού η συμμετοχή μίας εταιρείας, μέσω των θυγατρικών της, σε περισσότερες κοινοπραξίες καταλύει τη θεμελιώδη αρχή της μυστικότητας των οικονομικών προσφορών.

Επιπλέον τα κριτήρια συμμετοχής σε διαγωνισμό πρέπει να έχουν αδιαμφισβήτητα τα εξής γνωρίσματα: να είναι σαφή και πλήρη, να είναι εφικτά, δηλαδή να είναι πραγματοποιήσιμα και να είναι αμερόληπτα, δηλαδή να είναι ίδια για όλους ή αλλιώς να ισχύουν οι αρχές της διαφάνειας και της ισότητας⁸⁷. Πρέπει να είναι απαλλαγμένα από κακόπιστους ελιγμούς που ευνοούν τον ένα ή τον άλλο υποψήφιο.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων αποτελεί συγκεκριμένη εφαρμογή της γενικής αρχής της ισότητας που διατρέχει όλο το κοινοτικό δίκαιο και ορθά χαρακτηρίζεται ως Magna Charta της επιδιωκόμενης οικονομικής ολοκλήρωσης και κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 8 της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το οποίο συνιστά τη γενική απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης με βάση την υπηκοότητα. Η αρχή αυτή επιτάσσει την τήρηση των τεθέντων κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, την τήρηση των τεθεισών προθεσμιών και την εφαρμογή ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών

νοθεύει τον ανταγωνισμό. Πρόκειται για πληροφορίες που είναι ικανές να «άρουν την αντικειμενική αβεβαιότητα και την επακόλουθη επιχειρηματική διακινδύνευση που πρέπει να χαρακτηρίζει την κατάσταση και τη δράση των διαφόρων ανταγωνιστών», βλ. Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα 2003, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 53 για επιχειρηματική διακινδύνευση.

⁸⁵ Γέροντας Απόστολος, Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, έτος 2006*, (2) : σελ. 398-399. βλ. σχετικές αποφάσεις του ΔΕΕ που προάγεται ο πραγματικός ανταγωνισμός: στις 17.9.2002, C-513/99, στις 16.9.1999, C-27/98, στις 20.9.1988, C-31/87, στις 12.7.2001, C-399/98, στις 27.11.2001, C-258/99.

⁸⁶ Βλ. αιτ. σκέψη 40της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

⁸⁷ Τάχος Αναστάσιος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, Αθήνα 2008, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 762

έναντι όλων των συμμετεχόντων⁸⁸. Ο εργαζόμενος υπήκοος ενός κράτους μέλους δεν είναι δυνατόν να έχει διαφορετική μεταχείριση από τους ημεδαπούς εξαιτίας της ιθαγένειάς του. Πρέπει να απολαμβάνει τα ίδια κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, δηλαδή τα πλεονεκτήματα εκείνα που ανεξαρτήτως του αν συνοδεύονται με σύμβαση εργασίας, παρέχονται στους ημεδαπούς λόγω κυρίως της ιδιότητας τους ως εργαζομένων ή λόγω του ότι απλώς έχουν την κατοικία τους ή τη συνήθη διαμονή τους στο εθνικό έδαφος⁸⁹.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί τη βάση των οδηγιών 2004/18/EK και 2004/17/EK σχετικά με τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων και συνεπάγεται την υποχρέωση διαφάνειας προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της τήρησής της και την αμεροληψία των διαδικασιών του διαγωνισμού. Η δημοσιότητα και η διαφάνεια αποτελούν συγκερασμό της βούλησης για γνώση, σαφήνεια και πρόσβαση στην πληροφορία που προσδίδουν το ακριβές περιεχόμενο των κανόνων με τους οποίους δεσμεύεται ο ευρωπαίος πολίτης⁹⁰. Η διαφάνεια είναι η θετική ‘απάντηση’ στη διαφθορά και στη διαπλοκή. Ο ευρωπαίος Διαμεσολαβητής Jacob Soderman με την ευκαιρία των 10^{ων} γενεθλίων του Πρωτοδικείου στις 19/10/1999, περιέγραψε την έννοια της διαφάνειας συνδέοντάς την πρωταρχικά με αυτήν της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη καθώς ρυθμίζει τις σχέσεις των πολιτών της Ένωσης με τους κανόνες δικαίου και τα όργανα, κατοχυρώνοντας το κράτος δικαίου και το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών της Ένωσης⁹¹.

Η αρχή της διαφάνειας, που αναφέρεται στο άρθρο 64 της οδηγίας 2004/18/EK, συνδέεται με τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων και αποτελεί προαπαιτούμενο όρο της ισότιμης μεταχείρισης. Η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει οι διαδικαστικές προϋποθέσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό να καθορίζονται σαφώς και εκ των προτέρων. Έτσι απαιτείται ενημέρωση για τη διεξαγωγή διαγωνισμού, για το

⁸⁸ Κατσίμάνη Εβίτα, *Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών*, Αθήνα 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 16.

⁸⁹ Παπαγιάννης Δονάτος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα 2011, 4^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 468-469. βλ. εκτενέστερα για τα δικαιώματα εργαζομένων στο βασικό κανονισμό 1612/68.

⁹⁰ Τροβά Ελένη, *Εξουσίες & Διαφάνεια*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 33-34, βλ. σχετική απόφαση του ΔΕΕ Hautala με το Γενικό Εισαγγελέα Tesaro να περιγράφει το δικαίωμα της πληροφόρησης ως απορρέον στοιχείο της **δημοκρατικής αρχής**.

⁹¹ Soderman Jacob, “Transparency in the Community Institutions”, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 19/10/1999, διαθέσιμο στο: <http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/288/html.bookmark>

αντικείμενο και τους όρους που θέτει η αναθέτουσα αρχή. Το σύστημα ενημέρωσης για τις δημόσιες συμβάσεις (SIMAP) έχει στόχο να διευρύνει τη χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφόρησης, βελτιστοποιώντας με αυτόν τον τρόπο την ποιότητα των πληροφοριών και επιφέροντας καλύτερη σχέση ποιότητας και τιμής. Για την πρόοδο της διαδικασίας υπάρχει επικοινωνία και ενημέρωση με χρήση επιστολών, τηλεομοιοτυπίας ή και ηλεκτρονικών μέσων που ορίζονται στο αρθ. 42 της οδηγίας 2004/18/EK. Επίσης οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες, βάσει της αρχής της διαφάνειας, να ενημερώνουν γραπτώς τους υποψηφίους, κατόπιν αιτήσεως, για τις αποφάσεις που έλαβαν σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης και για τους λόγους απόρριψης μιας υποψηφιότητας.

Μία από τις σημαντικότερες εγγυήσεις διαφάνειας είναι ο αποκλεισμός υποψηφίου λόγω ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Συγκεκριμένα εάν για μια δεδομένη σύμβαση οι προσφορές φαίνονται εξαιρετικά χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενό της, η αναθέτουσα αρχή οφείλει πριν τις απορρίψει να ζητήσει έγγραφες διευκρινίσεις. Το αποτέλεσμα αυτού του μέτρου είναι η διασφάλιση της σοβαρότητας των προσφορών αλλά και η συμβολή στη προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Οι διαδικασίες που πραγματοποιούνται από την αναθέτουσα αρχή για την επιλογή των αναδόχων διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή κάθε επιλεγόμενο κριτήριο κατά τη διαδικασία πρέπει να είναι συγχρόνως πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή να συνεπάγεται κατ'ένταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη και το κοινό χωρίς αυτά να υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα. Επομένως, οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να επιλέγουν, μεταξύ των κριτηρίων που πραγματοποιούν τους νόμιμους σκοπούς τους, το εκάστοτε λιγότερο επαχθές⁹². Κατά την επιλογή των αναδόχων, σύμφωνα με το άρθρο 44§2 της οδηγίας 2004/18/EK, πρέπει να χρησιμοποιούνται κριτήρια που να είναι αντικειμενικά, να εφαρμόζονται σε όλες τις προσφορές, να

⁹² Σύμφωνα με την **αρχή της νομιμότητας** η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να συνάπτει συμβάσεις εφόσον προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, του συντάγματος και των νομοθετικών κανονιστικών πράξεων. Βλ. Ψάλτης Αθ., Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 349.

συνδέονται άμεσα με το αντικείμενο της υπό προκήρυξη σύμβασης και να συνεπάγονται συγκεκριμένο όφελος για την αναθέτουσα αρχή (οικονομικό ή περιβαλλοντικό)⁹³.

Τέλος, το δίκαιο και η ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων θα έμενε ένα γράμμα κενό χωρίς την απαραίτητη συμπλήρωση από ένα σύστημα κυρώσεων το οποίο θα διασφαλίζει την αποτρεπτική λειτουργία των ρυθμίσεων και την ολοκληρωμένη εφαρμογή του συνόλου του νομικού πλαισίου. Το σύστημα δικονομικών κανόνων διαπνέεται από την αρχή της αποτελεσματικότητας και λειτουργεί αφενός μεν προληπτικά πριν την ανάθεση της σύμβασης, αφετέρου δε κατασταλτικά, κατόπιν της σύναψής της. Τούτο προκύπτει άλλωστε και από τον τίτλο της ισχύουσας δικονομικής οδηγίας 2007/66/EK, ο οποίος συνίσταται στη «βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων». Αποτελεσματική είναι η δικαστική προστασία όταν με αυτήν πράγματι εξασφαλίζεται η προστασία και η αποκατάσταση του δικαιώματος ή του έννομου συμφέροντος που εθίγη⁹⁴. Ιδιαίτερα σημαντική εγγύηση αποτελεσματικότητας αποτελεί η διασφάλιση της αρχής του υγιούς ανταγωνισμού και ο συντονισμός των δικονομικών κανόνων μέσω των οδηγιών για θέσπιση αποτελεσματικών και ταχέων ένδικων βοηθημάτων. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξασφαλίζουν ότι οι προσφυγές που προβλέπει η οδηγία μπορούν να ασκηθούν και να καθίσταται δυνατή η ακύρωση παράνομων αποφάσεων και η αποζημίωση των προσώπων που υπέστησαν ζημιά από εικαζόμενη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν στην εσωτερική έννομη τάξη το δίκαιο αυτό.

⁹³ Αστερίου Έλενα, Η διαμόρφωση κριτηρίων επιλογής/αξιολόγησης κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, *Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο (ΗΜΕΡΙΔΑ)*, Νοέμβριος 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 70-71. Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-96/03 και C-97/03, Tempelman, 12.03.2005 για σεβασμό αρχής αναλογικότητας κατά τη λήψη έκτακτων μέτρων για την υγεία.

⁹⁴ Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.

Τρίτο Κεφάλαιο

Κοινοί κανόνες για όλες τις δημόσιες συμβάσεις

3.1 Διαδικασίες ανάθεσης

Με το ενιαίο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο ορίζεται και η διαδικασία που κατατείνει στη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Προσδιορίζονται οι ισχύουσες διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων που είναι η ανοιχτή, η κλειστή και η διαδικασία με διαπραγμάτευση και προστίθεται η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου.

Στις *ανοιχτές διαδικασίες* ο κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά ενώ αντίθετα στις *κλειστές διαδικασίες*⁹⁵ προσφορές υποβάλουν μόνο αυτοί που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή, μεταξύ εκείνων που υπέβαλαν υποψηφιότητα μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης⁹⁶. Στις ανοιχτές διαδικασίες, προωθείται εξ ορισμού, η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή, γεγονός που διευρύνει τον ανταγωνισμό⁹⁷. Βασικό στοιχείο διαφάνειας και των δύο διαδικασιών αποτελεί το γεγονός ότι οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν από τους προμηθευτές ή εργολήπτες διευκρινήσεις για τις προσφορές, πλην όμως απαγορεύεται να διαπραγματευθούν τους όρους της σύμβασης μαζί τους⁹⁸.

Περαιτέρω, μεταξύ των δυνατοτήτων που έχουν οι αναθέτουσες αρχές για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, είναι και η *διαδικασία με διαπραγμάτευση*⁹⁹ στο πλαίσιο των οποίων οι αρχές διαβουλεύονται με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται τους όρους της σύμβασης μ' έναν ή περισσότερους απ' αυτούς. Σύμφωνα με την οδηγία οι αρχές προσφεύγουν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση αφού προηγηθεί δημοσίευση διαγωνισμού στη περίπτωση που έχει διαπιστωθεί υποβολή μη κανονικών προσφορών σε προηγούμενη διαδικασία, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή η

⁹⁵ Άρθρο 1, παρ. 11 α) και β) της οδηγίας

⁹⁶ Άρθρο 35, παρ. 1 της οδηγίας 2004/18/EK, Οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων τα ποσά υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της οδηγίας υπόκεινται σε υποχρέωση πληροφόρησης και διαφάνειας η οποία μεταφράζεται κυρίως με τη μορφή δημοσιευμένων προκηρύξεων, για τις οποίες θα μιλήσουμε παρακάτω.

⁹⁷ Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα 2003, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 86-87.

⁹⁸ Το σημείο αυτό είχε τονισθεί από το Συμβούλιο και την Επιτροπή των πρώτων ακόμα οδηγιών για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων

⁹⁹ άρθρο 1, παρ. 11 δ) της οδηγίας

νέα διαδικασία δεν τροποποιεί ουσιωδώς τους αρχικούς όρους της σύμβασης. Επίσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν πρόκειται για συμβάσεις των οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών ή στον τομέα των υπηρεσιών, για παροχές διανοητικής εργασίας που δεν επιτρέπουν τη χρήση ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας και για έργα που εκτελούνται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας ή πειραματισμού. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να μην δημοσιεύσουν την προκήρυξη διαγωνισμού, αν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση περιλαμβάνουν όλους τους προσφέροντες οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια που αναφέρονται στα άρθρα 45 έως 52 της οδηγίας και οι οποίοι κατά την ανοιχτή ή κλειστή διαδικασία ή τον προηγούμενο ανταγωνιστικό διάλογο, υπέβαλαν προσφορές σύμφωνες προς τις τυπικές απαιτήσεις της διαδικασίας σύναψης¹⁰⁰. Κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες να εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων.

Περαιτέρω οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη διακριτική ευχέρεια να προβαίνουν σε διαδικασία με *διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης* του διαγωνισμού¹⁰¹. Η ως άνω διακριτική ευχέρεια επιτρέπεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις αφού ουσιαστικά πρόκειται για παρέκκλιση από τους κοινούς κανόνες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως από τους κανόνες που απαιτούν δημοσιότητα¹⁰². Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, οι παρεκκλίσεις αυτές μπορούν να τύχουν εφαρμογής, αν οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα και το χρόνο για διεξαγωγή ταχείας διαδικασίας του διαγωνισμού, κατά τα προβλεπόμενα στη κοινοτική νομοθεσία¹⁰³. Μία από τις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εφαρμόσει την εν λόγω διαδικασία είναι όταν μετά από ανοιχτή ή κλειστή διαδικασία, δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή καμία από τις υποβληθείσες προσφορές δεν είναι κατάλληλη ή αν δεν υπάρχει κανείς υποψήφιος, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιωδώς οι αρχικοί όροι της σύμβασης και με την προϋπόθεση ότι διαβιβάζεται σχετική έκθεση στην Επιτροπή, μετά από αίτημά της¹⁰⁴.

¹⁰⁰ άρθρο 30, παρ. 1 της οδηγίας

¹⁰¹ άρθρο 31 της οδηγίας.

¹⁰² Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 184.

¹⁰³ Βλ. C-24/1991, Επιτροπή κατά Βασιλείου της Ισπανίας, C-107/1992 Επιτροπή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, C-57/1994 Επιτροπή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας.

¹⁰⁴ Οι υπόλοιπες περιπτώσεις αναφέρονται αναλυτικά στο άρθρο 31, παρ. 1-4 της οδηγίας.

Στις διαδικασίες με διαπραγμάτευση-ιδίως όταν δεν προηγείται προκήρυξη- δεν προωθούν το άνοιγμα των υπό κατάρτιση συμβάσεων στον ελεύθερο ανταγωνισμό και , ως εκ τούτου, εκφεύγουν κατά πολύ από τις δεσμευτικές διατάξεις της οδηγίας σχετικά με τη διαφάνεια. Ωστόσο, δεν θα μπορούσε να εξομοιωθεί με την απ' ευθείας ανάθεση διότι, συστάθηκε ακριβώς με στόχο να περιορίσει τη χρήση αυτής της εξαιρετικής διαδικασίας¹⁰⁵.

Όπως προελέχθη, ο ανταγωνιστικός διάλογος¹⁰⁶ συνιστά μια από τις καινοτομίες του ενιαίου κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου. Είναι μια διαδικασία στην οποία κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να ζητήσει να συμμετάσχει, η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διάλογο με τους υποψηφίους που έχουν γίνει δεκτοί στη διαδικασία αυτή, προκειμένου να βρεθούν μία ή περισσότερες λύσεις που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της και βάσει της οποίας ή των οποίων, οι υποψήφιοι που επελέγησαν καλούνται να υποβάλλουν προσφορά. Η ανάγκη εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας σύναψης προέκυψε κατ' αρχάς από την αδυναμία της αναθέτουσας αρχής να χρησιμοποιήσει ανοιχτές ή κλειστές διαδικασίες για την κατάρτιση 'ιδιαίτερα πολύπλοκων' συμβάσεων. Σε περιπτώσεις που δηλαδή οι αναθέτουσες αρχές αδυνατούν να ορίσουν τα τεχνικά, νομικά ή χρηματοπιστωτικά μέσα που θα καλύψουν τις ανάγκες τους, έχουν τη δυνατότητα διεξαγωγής ανταγωνιστικού διαλόγου με προμηθευτές για να βρεθεί η βέλτιστη τεχνική λύση για την ικανοποίηση αυτών των αναγκών. Παράλληλα, το γεγονός που συνέβαλε στην ανάγκη θέσπισης αυτής της νέας διαδικασίας ήταν η περιορισμένη χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπως είδαμε παραπάνω.

Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την υποχρέωση να μεταχειρίζονται τους υποψηφίους τηρώντας τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας¹⁰⁷. Ειδικότερα, δεν μπορούν να παρέχονται πληροφορίες που ευνοούν ορισμένους προσφέροντες σε σχέση με άλλους και να νοθεύουν με αυτό τον τρόπο τον ανταγωνισμό. Δεν μπορούν να αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες τις προτεινόμενες λύσεις ή άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβασθεί από υποψήφιο συμμετέχοντα στο διάλογο, χωρίς τη συγκατάθεσή του. Πρόκειται για την εφαρμογή του υπηρεσιακού απορρήτου από τα όργανα της διοίκησης, μη τήρηση του

¹⁰⁵ Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλο, Η αδιαφάνεια..., σελ. 88-89.

¹⁰⁶ άρθρο 1, παρ. 11 γ) της οδηγίας

¹⁰⁷ άρθρο 29, παρ. 3 της οδηγίας

οποίου επιφέρει ποινικές ευθύνες κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 252ΠΚ, καθώς και λοιπές ποινικές κυρώσεις που προβλέπονται στον υπαλληλικό κώδικα¹⁰⁸.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να προβλέπουν ότι η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου, διεξάγεται σε διαδοχικές φάσεις, κατά τρόπο που να μειώνεται ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων, σε κάθε φάση του διαλόγου, με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στο περιγραφικό έγγραφο. Ο διάλογος συνεχίζεται έως ότου η αναθέτουσα αρχή προσδιορίσει την ή τις λύσεις οι οποίες ενδεχομένως ανταποκρίνονται στις ανάγκες της. Με την κήρυξη της λήξης του διαλόγου, ενημερώνονται σχετικά όλοι οι συμμετέχοντες και οι αναθέτουσες αρχές τους καλούν να υποβάλλουν την τελική τους προσφορά, βάσει των λύσεων που είχαν υποβάλλει και προσδιορίσει κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Οι προσφορές αυτές πρέπει να περιέχουν όλα τα απαιτούμενα και αναγκαία στοιχεία για την εκτέλεση του σχεδίου. Οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν διευκρινήσεις και διασαφηνίσεις στις προσφορές, χωρίς αυτό όμως να έχει σαν αποτέλεσμα την τροποποίηση βασικών στοιχείων των προσφορών, οι οποίες θα μπορούσαν να προκαλέσουν στρέβλωση του ανταγωνισμού ή να επιφέρει διακρίσεις. Με πρωτοβουλία της αναθέτουσας αρχής, προκρίνεται η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά την οποία θα αναλύσουμε πιο κάτω. Συνεπώς, πρόκειται για μια ευέλικτη διαδικασία που διασφαλίζει τόσο τον ανταγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων όσο και την ανάγκη των αναθετουσών αρχών να συζητούν με κάθε υποψήφιο όλες τις πτυχές της σύμβασης¹⁰⁹.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η Οδηγία 2004/18/EK επιτρέπει στα κράτη να παραχωρούν *κατ' αποκλειστικότητα* σε προστατευόμενα εργαστήρια το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης ορισμένων δημοσίων συμβάσεων ή να προβλέπουν την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευμένων θέσεων εργασίας, όταν η πλειονότητα των ενδιαφερομένων εργαζομένων είναι άτομα με ειδικές ανάγκες, τα οποία λόγω της φύσης ή της βαρύτητας των ειδικών αναγκών τους, δεν μπορούν να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα

¹⁰⁸ Ειδικότερα για το υπηρεσιακό απόρρητο, βλ. μελέτη Γ. Μαγκάκη, Ποινικά Χρονικά, τ. ΙΕ', σελ. 385.

¹⁰⁹ Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 392-393.

υπό κανονικές συνθήκες¹¹⁰. Στην προκήρυξη θα πρέπει να αναφέρεται η παρούσα διάταξη της κατ' αποκλειστικότητα παραχώρησης.

Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση μη δυνατής εφαρμογής των Οδηγιών 2004/18,2004/17 και των Προεδρικών Διαταγμάτων που τις έχουν μετασχηματίσει, οι αναθέτουσες αρχές επιβάλλεται να διενεργούν διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης και να υπάρχει ένας επαρκής βαθμός δημοσιότητας, ώστε να καθίσταται απρόσκοπτος ο ανταγωνισμός και να εξασφαλίζονται όλοι οι ενωσιακοί πολίτες, που θα ήταν πιθανοί αντισυμβαλλόμενοι.

3.2 Ηλεκτρονικά μέσα και συστήματα

Μία άλλη εξίσου σημαντική καινοτομία της οδηγίας 2004/18/EK είναι η εισαγωγή των ηλεκτρονικών μέσων και συστημάτων κατά τη διαδικασία για τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης, που έχει σαν συνέπεια τη συντόμευση των προθεσμιών της διαδικασίας ανάθεσης. Κύριος σκοπός της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων είναι η, μέσω των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και επικοινωνίας, *αποτελεσματικότητα* κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, *διαφάνεια* και *διεύρυνση των αγορών της δημόσιας διοίκησης*¹¹¹. Η επικοινωνία μεταξύ προμηθευτών και αγοραστών ομαλοποιείται και συνακόλουθα, υπάρχει αυτόματη ροή πληροφοριών, γίνεται πιο εύκολα η αξιολόγηση των προσφορών που κατατίθενται από τους υποψηφίους και καταλήγουν στη κατάρτιση της σύμβασης ταχύτερα¹¹². Επιπλέον, με την εισαγωγή ηλεκτρονικών μέσων και τη διεύρυνση του κύκλου των προμηθευτών λόγω των ταχύτερων , *πιο διαφανών και αποτελεσματικών διαδικασιών*, αναπτύσσεται *υγιής ανταγωνισμός* και επιτυγχάνεται σύναψη συμβάσεων σε χαμηλότερες τιμές με υψηλά ποιοτικά χαρακτηριστικά.

Ο γρήγορος ρυθμός που επεκτείνονται όλες οι τεχνικές που ενισχύουν την ηλεκτρονική διεξαγωγή διαγωνισμών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οδήγησε στην θέσπιση της τεχνικής των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών καθώς και του

¹¹⁰ Βλ. άρθρο 19 της οδηγίας

¹¹¹ Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 151.

¹¹² Παράλληλα επιλύονται και άλλα πρακτικά προβλήματα, στη λύση των οποίων οι αναθέτουσες αρχές αναλώνουν πολύ χρόνο. Έρευνες, τηλεφωνικές κλήσεις και συζητήσεις με αρμόδιες υπηρεσίες για τη κατανόηση διαφόρων ζητημάτων, με τη τηλεματική διαδικασία δεν υφίστανται διότι ο δυνητικός προμηθευτής έχει το βάρος να παρουσιάσει το προϊόν στην ιστοσελίδα του. Επιπλέον, περιορίζονται τα άχρηστα έγγραφα που απαιτούνται συνήθως από τη δημόσια διοίκηση και επιταχύνονται κατά πολύ οι διαδικασίες. Βλ. ο.π Πανάγος Θεόδωρος, σελ. 139-142.

δυναμικού συστήματος αγορών τα οποία είναι ηλεκτρονικές διαδικασίες και αποτελούν ενδεδειγμένα εργαλεία για την επίτευξη χαμηλότερων τιμών και τη διεύρυνση του ανταγωνισμού. Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικές τεχνικές αγορών, υπό τον όρο ότι κατά τη χρήση τους τηρούνται οι αρχές, την τήρηση των οποίων επιβάλλει η οδηγία, δηλαδή της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής των διακρίσεων, καθώς και της διαφάνειας.

Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός είναι μία επαναληπτική διαδικασία με διάφορες φάσεις που βασίζεται σε έναν ηλεκτρονικό μηχανισμό παρουσίασης νέων μειωμένων τιμών ή/και νέων αξιών όσον αφορά ορισμένα στοιχεία των προσφορών¹¹³. Η σχετική απόφαση των αρχών για χρήση του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού, πρέπει να αναφέρεται στην προκήρυξη διαγωνισμού μαζί με τα υπόλοιπα απαιτούμενα στοιχεία. Πρέπει δηλαδή να περιλαμβάνει τα προσδιορίσιμα ποσοτικά στοιχεία (σε αριθμούς ή ποσοστά) τα οποία αφορά ο πλειστηριασμός και τα ελάχιστα απαιτούμενα όρια των αξιών που μπορούν να υποβάλλονται. Επιπλέον πρέπει να αναφέρονται οι κατάλληλες πληροφορίες για το χρησιμοποιούμενο ηλεκτρονικό σύστημα και για τον τρόπο και τις τεχνικές προδιαγραφές της σύνδεσης.

Οι αναθέτουσες αρχές διενεργούν μια προκαταρκτική πλήρη αξιολόγηση των προσφορών, ενώ ταυτόχρονα, με ηλεκτρονικά μέσα, καλούν τους προσφέροντες που έχουν υποβάλει παραδεκτές προσφορές να συμμετάσχουν ¹¹⁴. Η πρόσκληση προσδιορίζει την ημερομηνία και την ώρα έναρξης του πλειστηριασμού και, ενδεχομένως, τον αριθμό των φάσεων. Αναφέρει επίσης το μαθηματικό τύπο βάσει του οποίου καθορίζεται η αυτόματη κατάταξη, περιλαμβάνοντας τη στάθμιση των κριτηρίων ανάθεσης. Κατά τη διάρκεια κάθε φάσης, οι συμμετέχοντες γνωρίζουν την αντίστοιχη κατάταξή τους έναντι των υπόλοιπων συμμετεχόντων των οποίων δεν γνωρίζουν την ταυτότητα¹¹⁵. Μετά την περάτωση του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού, οι αρχές αναθέτουν τη σύμβαση σύμφωνα με το άρθρο 53 της οδηγίας, σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού.

¹¹³ Αυτά τα στοιχεία αξιολογούνται αυτόματα με ηλεκτρονικά μέσα, χωρίς παρέμβαση ή/και εκτίμηση του αναθέτοντα φορέα, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την τήρηση της αρχής της διαφάνειας. Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλος, Η προστασία του ανταγωνισμού..., σελ. 393-394, βλ και Μαυρομμάτη Αργυρώ, *Το νέο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, ΕΕΕυρΔ 1:2005, σελ. 113.

¹¹⁴ Γι' αυτό το λόγο, ορισμένες συμβάσεις υπηρεσιών ή έργων οι οποίες έχουν ως αντικείμενο *υπηρεσίες πνευματικού δημιουργού*, όπως ο σχεδιασμός έργων, δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο ηλεκτρονικών πλειστηριασμών

¹¹⁵ Βλ. σχετικά, άρθρο 54, παρ. 6 της οδηγίας.

Το *δυναμικό σύστημα αγορών* προβλέπεται στο άρθρο 33 της οδηγίας και είναι μια καθ' ολοκληρίαν ηλεκτρονική διαδικασία για τις αγορές τρέχουσας χρήσεως, ανοιχτή σε όλους τους προσφέροντες που πληρούν τα κριτήρια επιλογής και έχουν υποβάλλει ενδεικτική προσφορά σύμφωνη με την συγγραφή υποχρεώσεων και τα ενδεχόμενα συμπληρωματικά έγγραφα. Όπως και στους ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς, έτσι και εδώ, η αναθέτουσα αρχή που θέλει να κάνει χρήση της δυνατότητας που της παρέχεται, πρέπει να το αναφέρει στην προκήρυξη. Επίσης πρέπει να σημειώνεται στην προκήρυξη η ιστοσελίδα-διεύθυνση στην οποία μπορούν να προσφεύγουν οι προσφέροντες ελεύθερα για να μελετούν τις υποχρεώσεις τους και τυχόν συμπληρωματικά έγγραφα.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία του συστήματος είναι η παροχή, εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και καθ' όλη τη διάρκεια του δυναμικού συστήματος αγορών, της δυνατότητας σε κάθε οικονομικό φορέα να υποβάλλει ενδεικτική προσφορά, με σκοπό να γίνει δεκτός στο σύστημα, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία¹¹⁶. Η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει το συντομότερο τον προσφέροντα για την αποδοχή του ή την απόρριψή του από το δυναμικό σύστημα αγορών. Η διαδικασία λήγει με την αποστολή πρόσκλησης εκ μέρους της αρχής προς τους προσφέροντες που έχουν γίνει δεκτοί στο σύστημα να υποβάλουν οριστική προσφορά για κάθε συγκεκριμένη σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί στο πλαίσιο του συστήματος αυτού. Καθορίζεται επαρκής προθεσμία για την υποβολή προσφορών και στο τέλος προκρίνεται η καλύτερη σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης που αναφέρονται στη προκήρυξη.

Η διάρκεια του δυναμικού συστήματος αγορών δεν μπορεί να υπερβαίνει την τετραετία, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις, δεόντως αιτιολογημένες. Τέλος, οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να προσφεύγουν σε αυτό το σύστημα κατά τρόπο, που να εμποδίζουν, περιορίζουν ή στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό.

3.3 Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 53 της οδηγίας 2004/18/EK, τα κριτήρια βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων είναι είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή είτε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη

¹¹⁶ Βλ. σχετικά άρθρο 33 παρ. 4 της οδηγίας.

προσφορά. Με το *κριτήριο της χαμηλότερης τιμής* λαμβάνονται υπόψη μόνο οι τιμές που υποβάλλουν οι προσφέροντες και η σύμβαση ανατίθεται σε αυτόν που ζητά την χαμηλότερη τιμή.

Όταν η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, λαμβάνονται υπόψη κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης, όπως για παράδειγμα, η τιμή, η ποιότητα, η τεχνική αξία, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης και εκτέλεσης. Επίσης, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να περιλάβει στην προκήρυξη στοιχείο αξιολόγησης κοινωνικού χαρακτήρα (π.χ. για την καταπολέμηση της ανεργίας σε συγκεκριμένη περιοχή), αρκεί να μην προσβάλλει άμεσα ή έμμεσα την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης για συμμετέχοντες που προέρχονται από άλλα κράτη¹¹⁷.

Η ποικιλία των κριτηρίων αυτών στοχεύει στο να ανταποκριθεί καλύτερα στις απαιτήσεις των εκάστοτε έργων και προμηθειών καθώς και στη χρήση των προσφορών αυτών εκ μέρους των αναθετουσών αρχών. Ο κατάλογος αυτός δεν είναι περιοριστικός, όμως καθίσταται σαφές ότι τα κριτήρια πρέπει να είναι αντικειμενικά, να ισχύουν εξ ίσου για όλες τις προσφορές και να συνδέονται άμεσα και αποκλειστικά προς το αντικείμενο της σύμβασης¹¹⁸. Κριτήρια τα οποία δεν αναφέρονται στην προκήρυξη δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά την επιλογή των προσφορών. Για να αποφευχθεί η χειραγώγηση των κριτηρίων, έτσι ώστε να ανατίθεται μια δημόσια αγορά με απαράδεκτα κριτήρια, η οδηγία δεσμεύει την αναθέτουσα αρχή να διευκρινίζει τη σχετική στάθμιση κάθε κριτηρίου. Πρόκειται για σημαντικό βήμα διαφάνειας και αντικειμενικής αξιολόγησης, έστω και αν δεν εξαλείφει πλήρως την προαναφερθείσα χειραγώγηση¹¹⁹.

¹¹⁷ Βλ. C-31/1987, επί προκαταρκτικού ερωτήματος για την υπόθεση μεταξύ Beentjes vs Netherlands State και στο ίδιο σημείο η C-225/1998 Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας.

¹¹⁸ Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 126.

¹¹⁹ Βλ. οδηγία 2004/18 αιτιολογική σκέψη 46, 2^ο εδάφιο, βλ. και Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σελ. 213, βλ. και Ελ. Τροβά/ Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*, 2009, σελ.206.

3.4 Τεχνικές προδιαγραφές

Οι τεχνικές προδιαγραφές¹²⁰ καθορίζουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός υλικού, μιας προμήθειας ή μιας υπηρεσίας ώστε να ανταποκρίνονται στη χρήση για την οποία προορίζονται. Αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των εγγράφων της σύμβασης (προκήρυξη σύμβασης, συγγραφή υποχρεώσεων ή συμπληρωματικά έγγραφα) και πρέπει να είναι διαμορφωμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτρέπουν την πρόσβαση των προσφερόντων επί ίσοις όροις και να μην έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αδικαιολόγητων φραγμών, κατά το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό¹²¹. Για τη διασφάλιση της λειτουργίας υγιούς ανταγωνισμού έγιναν κάποιες τροποποιήσεις με την οδηγία 2004/18/EK για την απλούστευση των διατάξεων που αφορούν τις τεχνικές προδιαγραφές όπως θα δούμε πιο κάτω.

Για την κατάρτιση των τεχνικών προδιαγραφών της, η αναθέτουσα αρχή βασίζεται στα εθνικά πρότυπα τα οποία προκύπτουν από ευρωπαϊκά πρότυπα, σε ευρωπαϊκές τεχνικές εγκρίσεις και σε διεθνή πρότυπα. Για το λόγο αυτό προβλέπεται η παραπομπή στις τεχνικές προδιαγραφές όπως αυτές ορίζονται στο παράρτημα VI της οδηγίας και αποτελούν ένα είδος μεταφορικού μέσου των εθνικών προτύπων προς τα ευρωπαϊκά πρότυπα¹²². Αυτό περιορίζει την ανάπτυξη κοινής ανταγωνιστικής βάσης, με αποτέλεσμα να μην επιδιώκονται πλήρως οι στόχοι της κοινής αγοράς¹²³.

Περαιτέρω οι τεχνικές προδιαγραφές μπορούν να διατυπώνονται με αναφορά στις επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις, κυρίως στον περιβαλλοντικό τομέα (όπως π.χ. με το οικολογικό σήμα, στο οποίο θα αναφερθούμε στο σχετικό κεφάλαιο που αναφέρεται στις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις). Η προσφορά του υποψηφίου είναι *έγκυρη* εφόσον μπορεί να αποδείξει ότι πληροί, κατά ισοδύναμο τρόπο, τις ορισθείσες τεχνικές προδιαγραφές. Ενδεικτικό μέσο συνιστά και η υποβολή τεχνικού φακέλου ή έκθεσης

¹²⁰ Γενικά για τη σχέση σύμβασης και τεχνικών προδιαγραφών, βλ. Κ. Γώγου, *Ο καθορισμός του συμβατικού αντικειμένου βάσει τεχνικών προδιαγραφών κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών*, ΔηΣΚΕ 3/2005, σελ. 316.

¹²¹ Άρθρο 23, παρ. 2 της οδηγίας.

¹²² *Πρότυπο* είναι μια τεχνική προδιαγραφή που έχει εγκριθεί από κάποιον αναγνωρισμένο οργανισμό με τυποποιητική αρμοδιότητα με σκοπό την επαναλαμβανόμενη εφαρμογή, της οποίας η τήρηση δεν είναι υποχρεωτική. Υπάρχει το εθνικό, το ευρωπαϊκό και το διεθνές πρότυπο ανάλογα με την εθνικότητα του οργανισμού στον οποίο εκδόθηκε. *Αναγνωρισμένοι οργανισμοί* θεωρούνται τα εργαστήρια δοκιμών, τα εργαστήρια βαθμονόμησης, οι οργανισμοί ελέγχου και οι οργανισμοί πιστοποίησης που ανταποκρίνονται στα ευρωπαϊκά πρότυπα (άρθρο 23, παρ. 7, της οδηγίας).

¹²³ Βλ. σχετικά την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προτεραιότητες 2003-2006 της στρατηγικής για την Εσωτερική Αγορά, Μάιος 2003.

δοκιμών ενός αναγνωρισμένου οργανισμού (εργαστήριο, οργανισμός ελέγχου και πιστοποίησης)¹²⁴.

3.5 Κριτήρια ποιοτικής επιλογής

Με το ενιαίο κοινοτικό πλαίσιο θεσπίσθηκαν κάποιοι όροι συμμετοχής με τους οποίους θα αποδεικνύεται η ικανότητα των οικονομικών φορέων να συμμετάσχουν σε μια σύμβαση με βάση κριτήρια σχετικά με τη προσωπική κατάσταση, τη χρηματοοικονομική επάρκεια και τις τεχνικές και επαγγελματικές τους γνώσεις ή ικανότητες.

Στο άρθρο 45 της οδηγίας αναφέρονται κάποια κωλύματα ή αλλιώς αρνητικές προϋποθέσεις που δεν πρέπει να έχει ο υποψήφιος οικονομικός φορέας. Τα ανωτέρω κωλύματα έχουν σχέσεις με τυχόν παραβίαση από τον υποψήφιο του ποινικού νόμου και σε ζητήματα που έχουν σχέση με την εμπορική του ιδιότητα. Ειδικότερα αποκλείεται από τη συμμετοχή στη διαδικασία κάθε οικονομικός φορέας, που κατά τα πέντε τελευταία χρόνια, έχει καταδικαστεί με αμετάκλητη απόφαση για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση ή για δωροδοκία, για απάτη και για νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Δυνητικός είναι ο αποκλεισμός¹²⁵ του οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή του στη διαδικασία, αν αυτός βρίσκεται σε πτώχευση, εκκαθάριση, παύση δραστηριοτήτων, αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη περίπτωση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία από τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, είτε έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κήρυξης σε πτώχευση, εκκαθάρισης, αναγκαστικής διαχείρισης, πτωχευτικού συμβιβασμού ή οποιασδήποτε άλλης παρόμοιας διαδικασίας. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από έναν υποψήφιο κάθε έγγραφο που θα πιστοποιεί το ηθικό του ποιόν και την οικονομική του κατάσταση. Για το σκοπό αυτό μπορεί να απευθυνθεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές ή στις εθνικές αρχές άλλου κράτους μέλους.

Στο άρθρο 46 της οδηγίας αναφέρεται ότι η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να ζητά από τον οικονομικό φορέα την εγγραφή του σε *εμπορικό ή επαγγελματικό μητρώο*, αποδεικνύοντας με αυτό τον τρόπο ότι έχει τις ελάχιστες απαιτούμενες προδιαγραφές

¹²⁴ Ο.π. www.europa.eu.

¹²⁵ Άρθρο 45, παρ. 2 της οδηγίας.

για την ομαλή εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης. Εξίσου σημαντικός παράγων είναι και η *χρηματοοικονομική ικανότητα του οικονομικού φορέα*, η οποία σύμφωνα με τη κοινοτική νομοθεσία μπορεί να αποδειχθεί είτε με την κατάθεση των κατάλληλων τραπεζικών δηλώσεων ή πιστοποιητικού ασφαλιστικής κάλυψης επαγγελματικών κινδύνων, είτε με ισολογισμούς ή αποσπάσματα ισολογισμών ή, τέλος, με δήλωση περί ολικού ύψους του κύκλου εργασιών. Οι οικονομικοί φορείς μπορούν να αποδείξουν τη χρηματοοικονομική τους ικανότητα με έναν ή περισσότερους από τους ανωτέρω τρόπους.

Οι προβλέψεις για τον τρόπο που ενδιαφερόμενοι μπορούν να αποδεικνύουν τις *τεχνικές και επαγγελματικές τους ικανότητες*, παρέμειναν αμετάβλητες σε σχέση με τις κλασικές οδηγίες, με μόνη διαφοροποίηση τη διάκριση των απαιτήσεων ανάλογα με το είδος και το αντικείμενο της σύμβασης. Σε γενικές γραμμές οι *τεχνικές ικανότητες των φορέων*¹²⁶ αποδεικνύονται κυρίως με υποβολή στοιχείων που πιστοποιούν την ικανότητα τους για τη λήψη του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσίας, όπως την υποβολή τίτλων σπουδών και επαγγελματικών προσόντων ενός εργολήπτη, με την υποβολή του τεχνικού προσωπικού, εξοπλισμού και υπηρεσιών που χρησιμοποιεί ένας προμηθευτής, είτε με δήλωση για το ετήσιο εργατοϋπαλληλικό δυναμικό και τον αριθμό των στελεχών της επιχείρησης ενός παρόχου υπηρεσιών κατά τη τελευταία τριετία.

Όλα τα ανωτέρω στοιχεία που επιβάλλεται να έχει ένας οικονομικός φορέας σύμφωνα με το ενιαίο κοινοτικό πλαίσιο, συνυπάρχουν στους *επίσημους καταλόγους εγκεκριμένων οικονομικών φορέων της Ε.Ε.* Έτσι δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες προκειμένου προμηθευτές, εργολήπτες και πάροχοι υπηρεσιών από όλα τα κ-μ της Ε.Ε. να έχουν τη δυνατότητα άσκησης της σχετικής δραστηριότητάς τους, λαμβάνοντας μέρος στις διαγωνιστικές διαδικασίες που διεξάγονται σε οποιοδήποτε κ-μ της Ένωσης¹²⁷. Η εγγραφή στους επίσημους καταλόγους, εφόσον προβλέπεται ρητά από την κείμενη εθνική νομοθεσία, είναι απαραίτητη για τη σύναψη της σχετικής σύμβασης¹²⁸ και έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, αφού προσδιορίζει αποκλειστικά τον κύκλο των δικαιουμένων να συνάψουν συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση,

¹²⁶ Αναλυτικά για τις τεχνικές ή/και επαγγελματικές ικανότητες των οικονομικών φορέων βλ. άρθρο 48 της οδηγίας.

¹²⁷ Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 218.

¹²⁸ Για τις συμβάσεις που, λόγω ποσού, εντάσσονται στον έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το τελευταίο ελέγχει την εγγραφή του φορέα στο οικείο μητρώο, ως στοιχείο νομιμότητας της σύμβασης.

κατατάσσοντας τις επιχειρήσεις κατά κατηγορία ανάλογα με τη στελέχωση και τη δυναμικότητά τους.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 25 της οδηγίας 2004/18/EK, στα τεύχη της συγγραφής υποχρεώσεων η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητεί ή να υποχρεώνεται από ένα κ-μ να ζητήσει από τον προσφέροντα να της αναφέρει στην προσφορά το τμήμα της σύμβασης που ενδεχομένως προτίθεται να αναθέσει υπεργολαβικά σε τρίτους. Η συγκεκριμένη ρύθμιση αποτελεί σημαντική εγγύηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων, διότι σε πολλές περιπτώσεις διαγωνιζόμενοι υποβάλουν αυτοτελώς προσφορά και εκ των υστέρων αφού τους ανατεθεί η δημόσια σύμβαση, κατανέμουν υπεργολαβικά την εκτέλεσή της σε επιχειρήσεις που συμμετείχαν πλασματικά στο διαγωνισμό υποβάλλοντας προσφορές που δεν ήταν ανταγωνιστικές¹²⁹.

3.6 Η ανάθεση της σύμβασης

Μετά την αξιολόγηση των προσφορών η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην ανακήρυξη του αναδόχου που λαμβάνει χώρα με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης. Με την ισχύουσα νομοθεσία προστίθεται ένα επιπλέον στοιχείο, ήτοι της υποχρέωσης της στάθμισης των κριτηρίων ανάθεσης σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή, η οποία υποδεικνύει στη προκήρυξη τη βαρύτητα που προσδίδει σε κάθε ένα απ' αυτά. Η *στάθμιση των κριτηρίων* μπορεί να εκφράζεται με τη πρόβλεψη ενός εύρους, στα όρια του οποίου θα κυμαίνεται η αξία που προσδίδεται σε κάθε κριτήριο. Στις κλειστές και με διαπραγμάτευση διαδικασίες, αναθέτουσα αρχή μπορεί κατ' εξαίρεση, και σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, να αναφέρει την εν λόγω στάθμιση στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην πρόσκληση υποβολής προσφορών. Υπό τους ίδιους όρους, όταν πρόκειται για ιδιαίτερα πολύπλοκες συμβάσεις, η στάθμιση πρέπει να αναφέρεται στη πρόσκληση για συμμετοχή σε διαπραγμάτευση.

Κατά τη διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να απορρίψει *ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές*. Συγκεκριμένα, εάν, για μια δεδομένη σύμβαση, οι προσφορές φαίνονται ανωμάλως χαμηλές σε σχέση με το

¹²⁹ Βλ. σχετικά ΔΕΚ, 25.03.1996, C-137/95 P, SPO, βλ και Γιαννακόπουλο, Η αδιαφάνεια..., σελ. 114-115.

αντικείμενό της, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τις απορρίψει αφού πρώτα ζητήσει έγγραφες διευκρινίσεις οποίες θα πρέπει να αφορούν τον οικονομικό χαρακτήρα της μεθόδου δομικής κατασκευής, τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις και την πρωτοτυπία της μελέτης του προσφέροντα ¹³⁰. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ελέγξει και να επαληθεύσει τα προσκομιζόμενα στοιχεία και αναλόγως, είτε να αποδεχτεί την αιτιολόγηση ή να την απορρίψει.

Με τη ρύθμιση αυτή διασφαλίζεται η σοβαρότητα των προσφορών ενώ παράλληλα διασφαλίζεται η αυτόνομη δράση των ανταγωνιστών και αποτρέπονται οι συμπράξεις¹³¹ μεταξύ των προσφερόντων που έχουν σαν σκοπό την καταστρατήγηση του διαγωνισμού και ενδεχομένως την κατανομή της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων¹³². Η ρύθμιση αυτή, ουσιαστικά, αποτελεί συνέπεια των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, ενώ παράλληλα προστατεύεται ο υγιής ανταγωνισμός και η ομαλή λειτουργία της εν λόγω σύμβασης κατά το στάδιο της εκτέλεσης. Δημιουργείται ένα υγιές κλίμα το οποίο αντανακλά και στις προσφερόμενες τιμές, αφού οι δυνητικοί προμηθευτές έχουν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη νομιμότητα των διαδικασιών¹³³.

Η ρύθμιση περί απορρίψεως των *χαμηλών προσφορών ή των προσφορών διαφοροποιείται ελαφρώς για τις συμβάσεις της οδηγίας 2004/17/EK*. Στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών, ένας αναθέτοντας φορέας μπορεί να απορρίψει μια προσφορά αν είναι ασυνήθιστα χαμηλή, ιδίως επειδή ένας υποψήφιος έχει λάβει κρατική ενίσχυση η οποία χορηγήθηκε παράνομα· οφείλει ωστόσο να δώσει τη δυνατότητα στον οικονομικό φορέα να δικαιολογήσει τη σύνθεση της προσφοράς του, είτε αν περιέχει, για πάνω από το 50 % της αξίας της, προϊόντα καταγωγής τρίτων χωρών· των οποίων οι οικείες συμβάσεις δεν είναι ανοιχτές στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μέσω μιας πολυμερούς ή διμερούς συμφωνίας.

Η πρώτη περίπτωση αντανάκλα τη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία δεν πρέπει να αποκλείονται αυτόματα ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές¹³⁴, ενώ η

¹³⁰ Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλος, Η αδιαφάνεια..., σελ. 131.

¹³¹ Η υποβολή υπερβολικά χαμηλών τιμών αποτελεί συχνά ένδειξη της ύπαρξης συμφωνίας ή εναρμονισμένης πρακτικής των επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε ένα διαγωνισμό με σκοπό να κρατηθεί χαμηλά η τιμή κατακύρωσής του, βλ. σχετικά με την εναρμονισμένη πρακτική Παπαγιάννης Δονάτος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο..., σελ. 538-540.

¹³² Βλ τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Lenz στην υπόθεση 103/88, Fratelli Cosntanzo (Σθλλ. 1989, σελ.1839, σημείο 14) , Βλ. και Γιαννακόπουλο, Η αδιαφάνεια..., σελ.131-135.

¹³³ Για το ζήτημα βλ. Ch. Bovis, *EC Public Procurement : Case law and regulations*, 2006, σελ. 154.

¹³⁴ Βλ. σχετικά, στις αποφάσεις 76/81, Transporoute ΣθλλΝομολ 1982, 417, 103/88, Fratelli Costanzo, ΣθλλΝομολ 1989, 1839.

δεύτερη περίπτωση επιτρέπει την ανάπτυξη ενός πιο δίκαιου διεθνούς εμπορίου, στη βάση της αρχής της αμοιβαιότητας¹³⁵.

3.7 Προθεσμίες παραλαβής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής

Κατά το καθορισμό των προθεσμιών παραλαβής των προσφορών και των αιτήσεων συμμετοχής, η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει υπόψη της, κυρίως το πολύπλοκο της σύμβασης και το χρόνο που απαιτείται για τη προετοιμασία των προσφορών, με την επιφύλαξη των ελάχιστων προθεσμιών που καθορίζονται στο άρθρο 38 της οδηγίας 2004/18/EK.

Ειδικότερα, στην *ανοιχτή διαδικασία* μετά τη δημοσίευση προκήρυξης, η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής της προσφοράς είναι 52 ημέρες. Σε περίπτωση δημοσίευσης προκαταρκτικής προκήρυξης, η προθεσμία αυτή μπορεί να μειωθεί σε 36 ημέρες. Στις *κλειστές διαδικασίες* η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής είναι 37 ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης. Η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί, κατόπιν, ταυτόχρονα και εγγράφως, τους επιλεγέντες υποψηφίους να υποβάλουν την προσφορά τους. Οι υποψήφιοι πρέπει να είναι πέντε τουλάχιστον, εκτός εάν δεν υπάρχουν αρκετοί με τα απαιτούμενα για τη σύμβαση επίπεδα ικανότητας. Η *προθεσμία παραλαβής των προσφορών* είναι *σαράντα ημέρες* από την ημερομηνία της πρόσκλησης. Σε περίπτωση δημοσίευσης προκαταρκτικής προκήρυξης, μπορεί να μειωθεί σε 36 ημέρες. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής μιας προσφοράς δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 22 ημέρες και για τις δυο διαδικασίες¹³⁶.

¹³⁵ Τα κ-μ μπορούν να σημειώνουν κάθε δυσκολία που συναντούν οι επιχειρήσεις που έχουν επιδιώξει να εξασφαλίσουν την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών σε *τρίτες χώρες*. Μπορούν ειδικότερα να επισημάνουν τη μη τήρηση των διεθνών κανόνων όσον αφορά το εργατικό δίκαιο. Παράλληλα, η Επιτροπή συντάσσει ετήσια έκθεση στο Συμβούλιο για τις διαπραγματεύσεις με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την πρόσβαση των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στις συμβάσεις που καλύπτονται από την εν λόγω οδηγία σε αυτές τις χώρες. Μπορεί να προτείνει στο Συμβούλιο να περιορίσει (ή να καταργήσει) την πρόσβαση των επιχειρήσεων που συνδέονται με αυτές τις τρίτες χώρες στις συμβάσεις υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι οποίες καλύπτονται από την οδηγία. Σχετικά με τις *προσφορές που περιέχουν προϊόντα, καταγωγής τρίτων χωρών και σχέσεις με τις χώρες αυτές*, βλ τμήμα 3 άρθρα 58 και 59 της οδηγίας 2004/17/EK.

¹³⁶ Κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ορίσει ελάχιστη προθεσμία 15 ημερών (10 ημερών εάν η προκήρυξη είναι ηλεκτρονική) για τις αιτήσεις συμμετοχής και 10 ημερών για την παραλαβή των προσφορών, βλ. Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, και υπηρεσιών, {http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122009_el.htm }

Τέλος σε περίπτωση ανάγκης συμπληρωματικών πληροφοριών σχετικά με τη συγγραφή υποχρεώσεων, το περιγραφικό έγγραφο, και τα συμπληρωματικά έγγραφα, γνωστοποιείται από τις αναθέτουσες αρχές το αργότερο έξι μέρες από την εκπνοή της προθεσμίας που έχει ορίσει για την παραλαβή προσφορών¹³⁷.

3.8 Κοινοί κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας

Ένα από τα βασικά σημεία για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων αποτελεί η διαφάνεια των διαδικασιών ανάθεσης. Με τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας¹³⁸ εισάγονται νέες τεχνολογίες για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων και προβλέπονται κανόνες δημοσιότητας που οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να τηρούν.

Οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων τα ποσά υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της οδηγίας υπόκεινται σε υποχρέωση πληροφόρησης και διαφάνειας καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Η υποχρέωση αυτή εκπληρώνεται προπάντων με τη δημοσίευση προκηρύξεων οι οποίες συντάσσονται με βάση τα τυποποιημένα έντυπα της Επιτροπής¹³⁹. Οι προκηρύξεις περιλαμβάνουν, επί ποινή ακυρότητας, υποχρεωτικά ορισμένες πληροφορίες¹⁴⁰ και οιαδήποτε επί πλέον πληροφορία κρίνεται σκόπιμο από την αναθέτουσα αρχή να περιλαμβάνεται. Κριτήριο για να περιληφθεί μια πληροφορία στην προκήρυξη, είναι η διαφάνεια, η αποτελεσματικότερη διεξαγωγή της διαδικασίας της σύναψης δημόσιας σύμβασης, η αποφυγή περιττών καθυστερήσεων και ο περιορισμός υποβολής άσκοπων ενστάσεων¹⁴¹. Οι πληροφορίες που περιέχονται πρέπει να επιτρέπουν στους οικονομικούς φορείς της κοινότητας να κρίνουν αν οι προτεινόμενες συμβάσεις τους ενδιαφέρουν¹⁴². Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να λαμβάνουν επαρκή γνώση του αντικειμένου της προκήρυξης και των όρων που τη συνοδεύουν με τη βοήθεια του κοινού λεξιλογίου-CPV(*Common Procurement*

¹³⁷ άρθρο 40, παρ. 4 της οδηγίας.

¹³⁸ Άρθρο 35 της οδηγίας.

¹³⁹ Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σελ. 207.

¹⁴⁰ Πληροφορίες όπως η επωνυμία, διεύθυνση, αριθμός τηλεμοιτυπίας, ηλεκτρονική διεύθυνση της αναθέτουσας αρχής. Αναλυτικά για τις πληροφορίες που πρέπει να περιέχονται σε κάθε είδος προκήρυξης βλ. παράρτημα VII Α), Β), Γ), Δ). Οι προδιαγραφές σχετικά με τη δημοσίευση των προκηρύξεων περιγράφονται στο παράρτημα VIII της οδηγίας.

¹⁴¹ Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 194.

¹⁴² Βλ. αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2004/18/EK

Vocabulary)¹⁴³ που καθιερώθηκε με τον Κανονισμό 2195/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2002, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 2151/2003 της Επιτροπής της 16.12.2003. Στον ανωτέρω Κανονισμό παρατίθενται οι ενδεικτικοί πίνακες που αντιστοιχούν μεταξύ του Κοινού Λεξιλογίου και της «ταξινόμησης των προϊόντων κατά δραστηριότητα στην ΕΕ», «της κεντρικής ταξινόμησης των προϊόντων» των Ηνωμένων Εθνών, της «στατιστικής ονοματολογίας των οικονομικών δραστηριοτήτων στην ΕΕ» και της «συνδυασμένης ονοματολογίας»¹⁴⁴.

Τα είδη των προκηρύξεων διακρίνονται στα εξής:

α) *Προκήρυξη προκαταρκτικής ενημέρωσης* όπου η αναθέτουσα αρχή αφού αποστέλλει τη γνωστοποίηση της δημοσίευσής της στην Επιτροπή, δημοσιεύει η ίδια την εν λόγω γνωστοποίηση σε «προφίλ αγοραστή» ή την αποστέλλει στην Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΥΕΕΕΚ).

β) *Προκήρυξη σύμβασης ή προκήρυξη διαγωνισμού*, την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να δημοσιεύσει η ίδια σε εθνικό επίπεδο και οφείλει να την αποστέλλει στην ΥΕΕΕΚ. Η δημοσίευση από την ΥΕΕΕΚ γίνεται δωρεάν. Η προκήρυξη δημοσιεύεται εκτενώς σε μία επίσημη γλώσσα της Ένωσης και περίληψή της μεταφράζεται στις υπόλοιπες γλώσσες. Η ανακοίνωση σχετικά με τις συναφθείσες συμβάσεις και σχετικά με τα αποτελέσματα διαγωνισμών είναι υποχρεωτικές.

Οι προκηρύξεις που αποστέλλονται από την αναθέτουσα αρχή στην Επιτροπή μπορούν να διαβιβάζονται είτε με παραδοσιακά είτε με ηλεκτρονικά μέσα¹⁴⁵. Υποδείγματα εντύπων καθώς και διευκρινίσεις σχετικά με τους τρόπους διαβίβασης διατίθενται στο *σύστημα πληροφόρησης για τις δημόσιες συμβάσεις*(SIMAP)¹⁴⁶. Η

¹⁴³ Ο κανονισμός καθιερώνει ενιαίο σύστημα ταξινόμησης, το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις («*common procurement vocabulary*», CPV). Αυτή η ταξινόμηση αποσκοπεί στην κάλυψη όλων των αναγκών σε προμήθειες, έργα και υπηρεσίες. Τυποποιώντας τις αναφορές που χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές για την περιγραφή του αντικειμένου των συμβάσεών τους, το CPV βελτιώνει τη διαφάνεια των δημόσιων συμβάσεων που υπόκεινται στις κοινοτικές οδηγίες, βλ. σχετικά {http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122008_el.htm }.

¹⁴⁴ Άρθρο 1 του Κανονισμού

¹⁴⁵ Βλ. κεφάλαιο για ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις

¹⁴⁶ COM/98/143, Το SIMAP είναι ένα σύστημα, το οποίο επιδιώκει να εξακριβώνει κατά πόσο οι ευρωπαϊκοί κανόνες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις γίνονται σεβαστοί, βλ. σχετικά Μούση Ν., Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, {http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/03/?lang=gr&all=1&s=1&e=10}. Το SIMAP παρέχει πρόσβαση στις σημαντικότερες πληροφορίες σχετικά με τις

αναθέτουσα αρχή γνωστοποιεί το συντομότερο δυνατόν τις αποφάσεις που λαμβάνει σχετικά με την ανάθεση μιας σύμβασης, συμπεριλαμβανομένων και των περιπτώσεων παραίτησης. Για κάθε σύμβαση καταρτίζει λεπτομερή πρακτικά και ενημερώνει για τις ανειλημμένες αποφάσεις που έλαβε, συμπεριλαμβανομένης της άρνησης σύναψης σύμβασης. Κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου μέρους γνωστοποιούνται σε κάθε απορριφθέντα υποψήφιο οι λόγοι της απόρριψής του, ή σε κάθε υποψήφιο του οποίου η προσφορά είναι έγκυρη, τα πλεονεκτήματα της εγκριθείσας προσφοράς καθώς και το όνομα του οικονομικού φορέα που επελέγη¹⁴⁷.

Οι προκηρύξεις που δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο, δεν πρέπει να περιλαμβάνουν πληροφορίες, άλλες από εκείνες που αποστέλλονται στην Επιτροπή ή δημοσιεύονται στο «προφίλ αγοραστή»¹⁴⁸ και πρέπει να αναφέρουν την ημερομηνία αποστολής της ειδοποίησης που διαβιβάσθηκε στην Επιτροπή ή την ημερομηνία της σχετικής δημοσίευσης στο «προφίλ αγοραστή».

προμήθειες δημοσίου στην Ευρώπη. Οι ανακοινώσεις των δημοσίων διαγωνισμών δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα, που είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του TED, την επίσημη πηγή πληροφόρησης συμβάσεων δημοσίου στην Ευρώπη, βλ. επίσημη ιστοσελίδα SIMAP {http://simap.europa.eu/index_el.htm}

¹⁴⁷ Βλ. σχετικά άρθρο 41 της οδηγίας.

¹⁴⁸ Βλ. άρθρο 35 παρ. 1, πρώτο εδάφιο της οδηγίας.

Τέταρτο Κεφάλαιο

Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις

Η κλιματική αλλαγή και η όξυνση των περιβαλλοντικών προβλημάτων κατά τη δεκαετία του 1960 καθιστούσαν αναγκαία μια κοινή πολιτική για το περιβάλλον. Ο φοιτητικός αναβρασμός του 1968 στη Γαλλία και τη Γερμανία, η διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινο περιβάλλον στη Στοκχόλμη τον Ιούνιο του 1972 και η δημοσίευση τότε της έκθεσης του Ομίλου της Ρώμης για «τα όρια της ανάπτυξης», ήταν τα γεγονότα εκείνα που ανησύχησαν για πρώτη φορά την Ευρωπαϊκή κοινή γνώμη για τα οικολογικά προβλήματα της οικονομικής ανάπτυξης και έθεσαν σε αμφισβήτηση την ιεραρχία των αξιών της «κοινωνίας της κατανάλωσης»¹⁴⁹.

Στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, η ανάγκη για μια ευρωπαϊκή πολιτική περιβάλλοντος αφορά στην κοινή προσπάθεια για την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και αειφόρων προτύπων και για την αντιμετώπιση κοινών απειλών και προκλήσεων¹⁵⁰. Παράλληλα προβάλλει ως αναγκαία παράμετρος για την οικονομική ανάπτυξη σε παγκόσμια κλίμακα, από τη στιγμή που ως προτεραιότητα τίθεται η διαφύλαξη της ποιότητας των όρων ζωής των σημερινών και μελλοντικών γενεών¹⁵¹.

Οι δημόσιοι φορείς είναι μεγάλοι καταναλωτές στην Ευρώπη και δαπανούν περίπου το 17 % του ΑΕΠ της ΕΕ. Τα αγαθά, οι υπηρεσίες και τα έργα έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις κατά τη διάρκεια του συνολικού κύκλου ζωής τους, από την παραγωγή, τη χρήση έως και την απόσυρσή τους. Οι δημόσιοι φορείς, χρησιμοποιώντας την αγοραστική τους δύναμη, μπορούν να υποστηρίξουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που σέβονται το περιβάλλον και συμβάλλουν σημαντικά στη βιώσιμη ανάπτυξη.

Ο Timo Mäkelä, Διευθυντής Αειφόρου Ανάπτυξης στη ΓΔ Περιβάλλοντος της Επιτροπής αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «Η ενίσχυση της ζήτησης θα οδηγήσει σε χαμηλότερες τιμές, και συνεπώς θα βοηθήσει τις οικολογικές καινοτομίες να ανταγωνιστούν τα συμβατικά προϊόντα και τις διαδικασίες. Αυτό με τη σειρά του θα

¹⁴⁹ Βλ. ο.π. Μούσης, *Ευρωπαϊκή ...*, Ένωση σελ. 337.

¹⁵⁰ Σιδέρης Τσάλτας Γρ.-Πλατιάς Χαρ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον*, Εκδόσεις, Αθήνα 2010, σελ. 47, 48.

¹⁵¹ Αλαγιαλόγλου Έλσα, *Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις*, ΔηΣΚΕ, 1/2011, σελ. 37.

δώσει στις ευρωπαϊκές εταιρίες ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην παγκόσμια αγορά οικολογικών τεχνολογιών». Παράλληλα ο Επίτροπος της ΕΕ για το Περιβάλλον κ. Janez Potočnik αναφέρει στη σελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ΠΔΣ ότι: «παρά το γεγονός ότι είναι ένα προαιρετικό μέσο, έχει να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στις προσπάθειες της ΕΕ για να γίνει μια πιο αποδοτική χρήση των πόρων της οικονομίας. Μπορεί να βοηθήσει στην τόνωση μιας κρίσιμης μάζας ζήτησης για περισσότερα βιώσιμα αγαθά και τις υπηρεσίες που διαφορετικά θα ήταν δύσκολο να πάρει στην αγορά. Οι ΠΔΣ ως εκ τούτου είναι ένα ισχυρό ερέθισμα για την οικολογική καινοτομία».

4.1 Στροφή προς πράσινες οικονομίες

Η προσπάθεια συσχέτισης της προστασίας του περιβάλλοντος με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων είναι εμφανής σε ποικίλα ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα. Ήδη από το άρθρο 6 της ΣυνθΕΚ το 1996 και το νυν άρθρο 11 της Συνθήκης της Λισσαβώνας, προβάλλεται η ένταξη των απαιτήσεων περιβαλλοντικής πολιτικής στο πλαίσιο άλλων κοινοτικών πολιτικών¹⁵². Το 1996 με τη Πράσινη Βίβλο, γίνεται ρητή αναφορά στη σχέση περιβάλλοντος και δημοσίων συμβάσεων¹⁵³, ενώ το 1998 με ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής, τίγονται κεντρικοί προβληματισμοί για το μέλλον του κοινοτικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων σε σχέση με την ένταξη περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών σε αυτές¹⁵⁴. Το 2001 με παρόμοια ανακοίνωσή της η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα περιθώρια ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων είναι ποικίλα και αφορούν στα περισσότερα στάδια της διαδικασίας σύναψης και εκτέλεσης μίας δημόσιας σύμβασης¹⁵⁵, ενώ το 2002 με την πρόταση της Επιτροπής για το 6ο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης, χαρακτηρίζονται οι δημόσιες συμβάσεις ως τομέας με σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης μιας οικολογικής αγοράς¹⁵⁶. Το σύνολο των πολιτικών αυτών αποτυπώνεται στις δύο βασικές οδηγίες που αναλύσαμε πιο πάνω 2004/18 και 2004/17, όπου πλέον αναγνωρίζεται πανηγυρικά η δυνατότητα

¹⁵² Συγκεκριμένα ορίζεται ότι «Οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στο καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

¹⁵³ 11.1996, COM {96}, 583.

¹⁵⁴ Ανακοίνωση Επιτροπής της 8.3.1998 COM {98}, 143.

¹⁵⁵ Ερμηνευτική ανακοίνωση Επιτροπής 28.11.2001, EEC333, 13.

¹⁵⁶ 6ο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης «Περιβάλλον 2010- το μέλλον μας, η επιλογή μας», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων IP/01/102, 24.1.2001

υιοθέτησης περιβαλλοντικών παραμέτρων στην επιλογή τεχνικών προδιαγραφών, των κριτηρίων ανάθεσης και των όρων εκτέλεσης της σύμβασης. Ως εκ τούτου, στις οδηγίες διευκρινίζεται ο τρόπος με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/ τιμής. Έκτοτε η προβληματική περί σύναψης πράσινων δημοσίων συμβάσεων αποκτά ολοένα και μεγαλύτερες διαστάσεις¹⁵⁷. Με την οδηγία 2006/32/EK τονίζεται, μεταξύ άλλων, ο υποδειγματικός ρόλος που πρέπει να διαδραματίσει ο δημόσιος τομέας, εισάγοντας έναν ευρύ κατάλογο¹⁵⁸ επιλέξιμων αποδοτικών μέτρων για τη δημιουργία πράσινων δημοσίων προμηθειών. Δύο χρόνια περίπου μετά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή¹⁵⁹ της στις 16.7.2008 με τίτλο «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του Περιβάλλοντος», θέτει ως γενικό στόχο την παροχή κατευθύνσεων για τη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις καταναλωτικές συνήθειες του δημοσίου τομέα και για τη χρήση ΠΔΣ, προκειμένου να προωθηθεί η καινοτομία στον τομέα των περιβαλλοντικών τεχνολογιών, προϊόντων και υπηρεσιών. Πλέον η πολιτική για προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων (ΠΔΣ) έχει ενσωματωθεί στην Εθνική Στρατηγικής της Λισσαβόνας, της Ανανεωμένης Εθνικής Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη και της Εθνικής Στρατηγικής "Ευρώπη 2020", οι οποίες εδράζονται στις αντίστοιχες Ευρωπαϊκές Στρατηγικές¹⁶⁰.

Οι *Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις* καλύπτουν τομείς όπως η αγορά ενεργειακά αποδοτικών υπολογιστών και κτιρίων, εξοπλισμός γραφείων από ξυλεία που να προστατεύει το περιβάλλον, ανακυκλώσιμο χαρτί, ηλεκτρικά αυτοκίνητα, μέσα μαζικής

¹⁵⁷ βλ. ο.π. Αλαγιαλόγλου, Πράσινες..., σελ. 38.

¹⁵⁸ Στα πλαίσια του υποδειγματικού ρόλου του δημοσίου τομέα δημιουργήθηκε *κατάλογος με απαιτήσεις* σχετικά: με τη χρήση χρηματοδοτικών μέσων για την εξοικονόμηση ενέργειας, με την αγορά εξοπλισμού και οχημάτων βάσει καταλόγων προδιαγραφών ενεργειακώς αποδοτικών προϊόντων διαφόρων κατηγοριών εξοπλισμού και οχημάτων που καταρτίζουν οι αρχές ή υπηρεσίες του άρθρου 4 παράγραφος 4, με την αγορά εξοπλισμού με αποδοτική κατανάλωση ενέργειας σε όλες τις καταστάσεις, με την χρήση ενεργειακών ελέγχων και εφαρμογή των συστάσεων για τη σχέση κόστους/ αποτελεσματικότητας που προκύπτουν και με την αγορά ή ενοικίαση ενεργειακώς αποδοτικών κτιρίων ή τμημάτων τους, ή απαιτήσεις αντικατάστασης ή προσαρμογής αγορασμένων ή ενοικιασμένων κτιρίων ή τμημάτων τους, προκειμένου να καταστούν ενεργειακώς αποδοτικότερα.

¹⁵⁹ COM 2008(400) τελικό, Βρυξέλλες 16.07.2008, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος».

¹⁶⁰ COM (2010) 2020 τελικό, Βρυξέλλες 3.3.2010, Ανακοίνωση της Επιτροπής- Ευρώπη 2020- Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

μεταφοράς φιλικά προς το περιβάλλον, οργανικά τρόφιμα σε καντίνες, ηλεκτρική ενέργεια που προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές, συστήματα κλιματισμού που συμμορφώνονται με περιβαλλοντικές λύσεις προηγμένης τεχνολογίας¹⁶¹. Οι ΠΔΣ πρέπει να αποτελούν το παράδειγμα και να επηρεάζουν την αγορά. Με την προώθηση οικολογικών συμβάσεων, οι δημόσιες αρχές μπορούν να παρέχουν στη βιομηχανία πραγματικά κίνητρα για την ανάπτυξη οικολογικών τεχνολογιών. Σε ορισμένους τομείς προϊόντων, έργων και υπηρεσιών, ο αντίκτυπος μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικός, εφόσον οι αναθέτουσες αρχές καλύπτουν ένα μεγάλο μερίδιο της αγοράς (σε υπολογιστές, ενεργειακά αποδοτικά κτίρια, δημόσια συγκοινωνία κ.λπ.).

Με τη χρήση πράσινων συμβάσεων μπορούν παράλληλα με τα περιβαλλοντικά οφέλη, να εξοικονομηθούν χρηματικοί πόροι. Συνεκτιμώντας παράγοντες όπως η ενεργειακή κατανάλωση και η κατανάλωση νερού, ο περιορισμός των επικίνδυνων ουσιών, η χρήση ανακυκλωμένων υλικών και η κατάλληλη διαχείριση αποβλήτων, οι ΔΠΣ μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη οικονομιών σε σειρά προϊόντων και σε ομάδες υπηρεσιών. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όταν υιοθετείται μία προσέγγιση του τύπου προσδιορισμός του κόστους διάρκειας ζωής (life-cycle costing - LCC) κατά τη διαδικασία προμήθειας των συμβάσεων – ώστε να συνεκτιμώνται όλες οι παράμετροι κόστους κατά τη διάρκεια ζωής του προϊόντος, έργου υπηρεσίας, και όχι μόνο η τιμή αγοράς¹⁶².

4.2 Η πρόνοια για την προστασία του περιβάλλοντος στις ΠΔΣ

Για να εφαρμοσθεί μια ορθή περιβαλλοντική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει σε όλα τα στάδια της σύναψης να εμφανίζεται η περιβαλλοντική οπτική.

Α) Συμβατικό Αντικείμενο

Η σωστή περιγραφή του *συμβατικού αντικειμένου*¹⁶³ έχει ιδιαίτερη σημασία διότι, γνωρίζοντας καλύτερα της ανάγκες της, η αναθέτουσα αρχή, μπορεί ευκολότερα να εντοπίσει τις γενικές λύσεις που υπάρχουν διαθέσιμες στην αγορά, να ξεχωρίσει τις πιο

¹⁶¹ Αγοράστε Οικολογικά Ένα εγχειρίδιο για τις δημόσιες συμβάσεις για περιβαλλοντικά θέματα, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2005, σελ. 5.

¹⁶² Βλ. εγχειρίδιο Πράσινες Αγορές-Οι δημόσιες πράσινες συμβάσεις στην Ευρώπη, εκδόσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης 2011

¹⁶³ Δηλαδή της παροχής που υποχρεούται να εκπληρώσει ο αντισυμβαλλόμενος της διοίκησης

οικολογικές αυτών και να προβεί σε μία συγκριτική εκτίμηση του κόστους των διαθέσιμων επιλογών σε συνδυασμό με την αποδοτικότητά τους. Χαρακτηριστικά, στο Εγχειρίδιο του 2005 για τις ΠΔΣ αναφέρεται ότι π.χ. για τη κατασκευή ενός φράχτη, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ερευνήσει αν υπάρχει στην αγορά ξύλο από οικολογικά δάση. Επίσης, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να επιλέξει έναν οικολογικό τίτλο για τη σύμβαση, για να υποδηλώσει εξ αρχής την προτίμησή της σε φιλικές προς το περιβάλλον προσφορές.

Β) Σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών

Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι και το στάδιο *σύνταξης των τεχνικών προδιαγραφών*, όπου οι αναθέτουσες αρχές καλούνται να μεταφράσουν το αντικείμενο της σύμβασης σε μετρήσιμες απαιτήσεις και να καθορίσουν τα ελάχιστα χαρακτηριστικά γνωρίσματα, ώστε οι προσφορές που δεν συμμορφώνονται στις τεχνικές προδιαγραφές να απορρίπτονται ως ακατάλληλες. Για να έχουν ευρεία αποδοχή αυτές οι τεχνικές προδιαγραφές τυποποιούνται και ανάλογα με το ποιοι είναι οι κατασκευαστές τους διακρίνονται σε εθνικά, σε διεθνή ή *ευρωπαϊκά τεχνικά πρότυπα*, τα οποία φέρουν το γνωστό σύμβολο CE¹⁶⁴. Παρόλα αυτά λίγα είναι τα τεχνικά πρότυπα που ενσωματώνουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά και για το λόγο αυτό αποτελεί δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να μετατρέψει σε οικολογικά τα τεχνικά πρότυπα¹⁶⁵, αποφεύγοντας όμως παράλληλα τη δημιουργία κωλυμάτων στον ανταγωνισμό, π.χ. με την επιβολή υπερβολικά περιοριστικών προδιαγραφών.

Εκτός από τα τεχνικά πρότυπα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διατυπώνουν τις τεχνικές προδιαγραφές με αναφορά σε επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις, δηλαδή μπορούν να καθορίζουν το επιθυμητό αποτέλεσμα χωρίς όμως να αναφέρονται στο τρόπο επίτευξής του. Με αυτό τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα στους υποψηφίους να αναπτύξουν καινοτόμες τεχνικές λύσεις ενώ παράλληλα, απαλλάσσεται η αναθέτουσα αρχή από την ανάγκη να περιγράψει λεπτομερώς τις τεχνικές προδιαγραφές. Σε κάθε περίπτωση, όταν η αναθέτουσα αρχή κάνει χρήση της δυνατότητας παραπομπής στην απόδοση ή τις λειτουργικές απαιτήσεις, δεν μπορεί να απορρίψει μια προσφορά η οποία

¹⁶⁴ Βλ. άρθρο 23 παρ.3 της οδηγίας 2004/18 και άρθρο 34 παρ. 3 της οδηγίας 2004/17, βλ. και Γώγος Κ., Ο καθορισμός του συμβατικού αντικειμένου βάσει τεχνικών προδιαγραφών κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, ΔηΣΚΕ, 3/2005, σελ. 316.

¹⁶⁵ Βλ. ανακοίνωση της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2004, COM{2004}130, βλ. ο.π., Αλαγιαλόγλου, Πράσινες..., σελ.39.

πληροί ένα εθνικό ή ευρωπαϊκό πρότυπο από τη στιγμή που αυτό καλύπτει τις επιδόσεις ή τις λειτουργικές απαιτήσεις που έχουν οριστεί¹⁶⁶.

Εξίσου σημαντική από άποψη περιβαλλοντικής προστασίας είναι η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να απαιτεί κατά το καθορισμό των τεχνικών προδιαγραφών το προϊόν που αγοράζει να είναι κατασκευασμένο από συγκεκριμένα υλικά, ώστε να αποκλείονται με αυτό τον τρόπο ορισμένα επιζήμια για το περιβάλλον υλικά. Στα ίδια πλαίσια θα μπορούσε να προσδιορίζει και τις μεθόδους παραγωγής και επεξεργασίας, υπό την προϋπόθεση ότι σχετίζονται με το δημοπρατούμενο αντικείμενο, όπως π.χ. προμήθεια ξυλείας από νόμιμα υλοτομημένες πηγές¹⁶⁷.

Εκτός από τις τεχνικές προδιαγραφές η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εφαρμόσει ποικίλες άλλες περιβαλλοντικές πρακτικές, όπως είναι αυτή των *οικολογικών σημάτων*¹⁶⁸. Το κοινοτικό οικολογικό σήμα¹⁶⁹ συνιστά ένα ήπιας μορφής εργαλείο, που στοχεύει στην άσκηση επιρροής στους καταναλωτές για την αγορά φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων και υπηρεσιών και άρα, επίσης, εμμέσως, στην άσκηση πίεσης προς τους παραγωγούς και τις επιχειρήσεις για την παραγωγή τέτοιων προϊόντων και την προσφορά τέτοιων υπηρεσιών¹⁷⁰. Το οικολογικό σήμα πιστοποιεί ότι τα αξιολογούμενα προϊόντα και υπηρεσίες εκπληρώνουν ορισμένες βασικές

¹⁶⁶ άρθρο 23, παρ. 5 οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 34, παρ. 5 οδηγία 2004/17/EK.

¹⁶⁷ Βλ. Αδαμαντίδου Ε. Πράσινες δημόσιες συμβάσεις, ΠερΔικ 3/2006, σελ. 365, Τροβά Ε.-Σκουρής, Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό Δίκαιο-Προς ένα Δίκαιο Αειφόρων δημοσίων συμβάσεων, ΠερΔικ, 3/2008, σελ. 392.

¹⁶⁸ άρθρο 23 παρ. 6 οδηγίας 2004/18, άρθρο 34 παρ. 6 οδηγίας 2004/17/EK, αναφορικά με *οικολογικό σήμα* βλ. και L. Kramer, European Community Eco-labelling in Transition, Yearbook of European Environmental Law Review 2000.123 επ., A. Herrup, Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear?, EELR 1999.144, Eritja, M.C., The European Community Eco-labeling Scheme, R. Macrory (ed), Madrid 2004, σελ. 109-126.

¹⁶⁹ βλ. *Κανονισμός* (ΕΚ) αριθ. 1980/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17^{ης} Ιουλίου 2000, περί αναθεωρημένου κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 237, της 2ας Σεπτεμβρίου 2000, και τον *Κανονισμό* (ΕΚ) αριθ. 66/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2009, με τον οποίο δημιουργείται ένα σύστημα οικολογικού σήματος της ΕΕ και προορίζεται να προωθεί, μέσω του οικολογικού σήματος, τα προϊόντα που χαρακτηρίζονται από υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικών επιδόσεων. Τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν τα προϊόντα θα πρέπει να έχουν γνώμονα την αγορά και να περιορίζονται στις σημαντικότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προϊόντων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους, βλ. επίσης στην ιστοσελίδα {<http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>} και {<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=521&language=el-GR>}.

¹⁷⁰ Σιδέρης Τσάλας Γρ.-Πλατιάς Χαρ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον*, Εκδόσεις, Αθήνα 2010, σελ. 153-154.

περιβαλλοντικές απαιτήσεις και ανταποκρίνονται στα κριτήρια οικολογικής σήμανσης, καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου της ζωής τους¹⁷¹.

Η διαδικασία σύστασης του οικολογικού σήματος αποτελείται από δύο στάδια. Στο πρώτο προσδιορίζονται οι κατηγορίες των προϊόντων που επιδέχονται να λάβουν ένα σήμα, καθώς και τα κριτήρια απονομής του σήματος για κάθε μία από αυτές ενώ στο δεύτερο στάδιο κατατίθενται οι αιτήσεις παροχής του σήματος και στη συνέχεια απονέμεται στο προϊόν ή την υπηρεσία που πληροί τα οικολογικά κριτήρια που έχουν καθορισθεί¹⁷². Οι αναθέτουσες αρχές επωφελούνται από τη χρήση των οικολογικών σημάτων διότι αυτά διακρίνονται για την αναγνωσιμότητά τους, την επιστημονική αξιοπιστία των κριτηρίων τους, τη λήψη τους με βάση προϋποθέσεις που καλύπτουν περιβαλλοντικά και τεχνικά χαρακτηριστικά, την ευρεία γκάμα προϊόντων που καλύπτουν αλλά και τη διαφανή και χωρίς διακρίσεις διαδικασία με την οποία απονέμονται¹⁷³. Στην Ε.Ε. το οικολογικό σήμα με λογότυπο το λουλούδι αποτελεί το βέλτιστο διαθέσιμο σήμα υπό το πρίσμα μιας ολοκληρωμένης Πολιτικής Προϊόντων¹⁷⁴.

Γ) Ποιοτική επιλογή υποψηφίων

Στο στάδιο αυτό της ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων οικονομικών φορέων, λαμβάνεται υπόψη η προσωπική και χρηματοοικονομική τους κατάσταση αλλά και η τεχνική τους ικανότητα. Προς απόδειξη της τεχνικής περιβαλλοντικής τους ικανότητας, οι οικονομικοί φορείς μπορεί να κληθούν να αποδείξουν ότι διαθέτουν εμπειρία, τεχνογνωσία, εξειδικευμένο προσωπικό σε περιβαλλοντικά ζητήματα, τον απαραίτητο τεχνικό εξοπλισμό για την προστασία του περιβάλλοντος ή ακόμη τα κατάλληλα ερευνητικά και τεχνικά μέσα προς τη κατεύθυνση αυτή¹⁷⁵. Με γνώμονα τη *περιβαλλοντική προστασία* είναι δυνατόν να αποκλειστούν υποψήφιοι σε περίπτωση μη τήρησης περιβαλλοντικής νομοθεσίας ή σε περίπτωση σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος¹⁷⁶.

¹⁷¹ Παραδείγματα τέτοιων σημάτων είναι το σήμα βιολογικής παραγωγής της Ε.Ε., το σήμα Energy Star για εξοπλισμό γραφείου, το σήμα ενέργειας της Ε.Ε. το οποίο ταξινομεί τον οικιακό εξοπλισμό σύμφωνα με την ενεργειακή απόδοση με Α το πιο αποδοτικό και με G το λιγότερο αποδοτικό.

¹⁷² Βλ. Άννα Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, *Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην ΕΕ*, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα 2003, σελ. 186-203.

¹⁷³ Βλ. ο.π. Αλγαλιόγλου, Πράσινες..., σελ.40.

¹⁷⁴ Βλ. Αδαμαντίδου Ε. Πράσινες δημόσιες συμβάσεις, ΠερΔικ 3/2006, σελ. 365, Τροβά Ε.-Σκουρής, Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό Δίκαιο-Προς ένα Δίκαιο Αειφόρων δημοσίων συμβάσεων, ΠερΔικ, 3/2008, σελ. 391

¹⁷⁵ Αδαμαντίδου Ε., ο.π., 336, Τροβά Ε.-Σκουρής, ο.π., 392.

¹⁷⁶ άρθρο 45 οδηγία 2004/18, άρθρο 53,54 οδηγία 2004/17/ΕΚ.

Η ορθή αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσει μια οικονομική μονάδα στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της, επιβάλλει την εφαρμογή ενός συστήματος οικολογικής διαχείρισης¹⁷⁷. Πρόκειται για μια εκούσια διαδικασία εξέτασης του τρόπου διαχείρισης των περιβαλλοντικών ζητημάτων από την οικονομική μονάδα, είτε όσον αφορά τις εγκαταστάσεις, είτε το προσωπικό και στοχεύει σε συγκεκριμένες υποδείξεις αναγκαίες τόσο για εσωτερική χρήση όσο και έναντι τρίτων¹⁷⁸. Στην κοινή πρακτική, τα κυριότερα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στην Ε.Ε. είναι το *σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (Eco-Management and Audit Scheme-EMAS)*¹⁷⁹ και το *ευρωπαϊκό-διεθνές πρότυπο για συστήματα οικολογικής διαχείρισης (EN-ISO)*¹⁸⁰.

Κατ' εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, μόνο όταν αυτό ενδείκνυται από τις περιστάσεις να παραπέμπουν σε πιστοποιητικά EMAS, σε πιστοποιητικά ISO ή άλλα ισοδύναμα πιστοποιητικά προς απόδειξη της περιβαλλοντικής τεχνικής ικανότητας των οικονομικών φορέων. Τα οφέλη, ωστόσο, που αποκομίζουν οι οικονομικές μονάδες, αποτελούν κίνητρο για να προσφεύγουν όλο και περισσότερο σε τέτοιου είδους συστήματα διαχείρισης και πιστοποίησης. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οικονομικά οφέλη, μέσω του καλύτερου ελέγχου των διαδικασιών, η οικονομία πόρων και η μείωση του κόστους οργάνωσης και λειτουργίας, ο έλεγχος συμμόρφωσης προς την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία και η αποφυγή ενδεχόμενων κυρώσεων για παραβιάσεις της, η βελτιωμένη εικόνα και η αξιοπιστία του οργανισμού ή της επιχείρησης έναντι των δημοσίων αρχών, άλλων επιχειρήσεων, των πελατών ή των πολιτών, η ανάπτυξη νέων εμπορικών ευκαιριών σε αγορές όπου επικρατούν υψηλά περιβαλλοντικά πρότυπα¹⁸¹.

Η περιβαλλοντική δήλωση ενός καταχωρημένου στο EMAS οργανισμού είναι διαθέσιμη στο κοινό και σε κάθε ενδιαφερόμενο, έχει επικυρωθεί από ανεξάρτητο

¹⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ. 2 εδ. στ) της οδηγίας 2004/18, όταν κατά την εκτέλεση της σύμβασης είναι πιθανό να ανακύψει κίνδυνος για το περιβάλλον οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς να συμμορφώνονται με μέτρα περιβαλλοντική διαχείρισης.

¹⁷⁸ Βλ. ο.π. Άννα Γκιζάρη, Οι νέοι μηχανισμοί..., σελ. 206-215.

¹⁷⁹ Άρθρο 48 παρ. 2 εδ. στ) σε συνδυασμό με άρθρο 50 οδηγία 2004/18, Κανονισμός 1221/2009 της 11^{ης} Ιανουαρίου 2010 αναφορικά με εκούσια συμμετοχή οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου, ο οποίος κατήργησε Κανονισμό 761/2001 ΕΚ και τις αποφάσεις της Επιτροπής 2001/681/ΕΚ και 2006/193/ΕΚ, οι οποίες πλέον περιλαμβάνονται στο νέο Κανονισμό.

¹⁸⁰ Ευρωπαϊκό/ Διεθνές Πρότυπο EN/ISO 14001:1996 περί συστημάτων διαχείρισης περιβάλλοντος.

¹⁸¹ Βλ. ο.π., Τσάλτας Γρ.-Πλατιάς, Ευρωπαϊκή..., σελ. 154-155.

διαπιστευμένο φορέα επαλήθευσης του EMAS και παρέχει ολοκληρωμένη πληροφόρηση σχετικά με την περιβαλλοντική πολιτική του οργανισμού¹⁸².

Δ) Κριτήρια ανάθεσης τη σύμβασης

Όπως είδαμε και στο αντίστοιχο κεφάλαιο για τα κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, η αναθέτουσα αρχή κατά την τελική φάση της ανάθεσης, καλείται να αξιολογήσει την ποιότητα των προσφορών, να συγκρίνει τις τιμές και να επιλέξει τον ανάδοχο της σύμβασης, είτε με κριτήριο αποκλειστικά τη χαμηλότερη τιμή, είτε με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Επιλέγοντας το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα εκτός από εξειδικευμένα κριτήρια όπως είναι η ποιότητα, η τεχνική αξία, η αποδοτικότητα κ.λ.π, να λαμβάνει υπόψη της και δευτερεύοντα κριτήρια όπως είναι αυτά που αφορούν στην περιβαλλοντική προστασία, επιλέγοντας τελικά την πιο οικονομική και φιλικότερη προς το περιβάλλον προσφορά για κάθε είδους δημόσια σύμβαση (έργου, προμήθειας, υπηρεσιών, ύδατος κλπ)¹⁸³.

Σταθμό για τη διαμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας στο σημείο αυτό αποτέλεσε η απόφαση του ΔΕΕ Concordia Bus Finland¹⁸⁴ με την οποία κρίθηκε ότι η αναθέτουσα μπορεί για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς να χρησιμοποιεί οικολογικά κριτήρια, όπως είναι το επίπεδο εκπομπών μονοξειδίου του αζώτου ή το επίπεδο του θορύβου των λεωφορείων. Για να επικαλούνται τα περιβαλλοντικά κριτήρια οι αναθέτουσες αρχές, μεταξύ άλλων, πρέπει να σέβονται την αρχή της *μη διακριτικής μεταχείρισης των υποψηφίων*. Το ζήτημα αυτό είχε προκαλέσει μια από τις ενστάσεις που υποβλήθηκαν στην υπόθεση Concordia Bus και το Δικαστήριο είχε αποφανθεί ότι, όταν ένα από τα επιμέρους κριτήρια ανάθεσης που όρισε η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ικανοποιηθεί από μικρό αριθμό επιχειρήσεων, δεν μπορούμε να θεωρήσουμε ότι υπάρχει διακριτική μεταχείριση.

¹⁸² Βλ. ΥΠΕΚΑ, Περιβαλλοντικά εργαλεία και μέσα, Συστήματα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα {<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=520&language=el-GR>}.

¹⁸³ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Οι νέες κοινοτικές οδηγίες- περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ, 3/2005, σελ. 288, Βλ. επίσης Γιαννακόπουλο Κ., Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων, ΠερΔικ, 1/2003, σελ. 36, Τσεβάς Α, Εξωγενείς σκοποί στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατά το κοινοτικό δίκαιο, ΔηΣΚΕ, 1/2005, σελ. 37.

¹⁸⁴ ΔΕΚ C-513/99, Concordia Bus Finland, Συλλ. 2002, I-07213.

Σε ότι αφορά τη νομιμότητα των περιβαλλοντικών κριτηρίων το Δικαστήριο, στην υπόθεση Wienstrom για προμήθεια συγκεκριμένης ποσότητα ενέργειας¹⁸⁵, έκρινε ότι ένα περιβαλλοντικό κριτήριο αποκλείεται ως μη νόμιμο στην περίπτωση που αυτό δεν συνδέεται με το αντικείμενο της σύμβασης. Στην ίδια υπόθεση διατυπώθηκε παράλληλα η ανάγκη της σωστής πληροφόρησης των υποψηφίων, ώστε να μην παραβιάζονται οι αρχές της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας¹⁸⁶.

Ε) Όροι εκτέλεσης της σύμβασης

Σύμφωνα με το άρθρο 26 της οδηγίας 2004/18 και 38 της οδηγίας 2004/17/EK, μπορούν να συμπεριληφθούν περιβαλλοντικού παράμετροι και στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης. Τέτοια παραδείγματα είναι η απαίτηση ο προμηθευτής να παίρνει (να ανακυκλώνει ή να ξαναχρησιμοποιεί) τη συσκευασία που συνοδεύει το προϊόν, η απαίτηση τα αγαθά να παραδίδονται εκτός ωρών κυκλοφοριακής αιχμής κ.λ.π.¹⁸⁷.

4.3 Εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)

Οι ΜΠΕ αποτελούν ένα από τα πιο σημαντικά εργαλεία προληπτικού χαρακτήρα για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων και των δραστηριοτήτων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και συνακόλουθα ένα ουσιώδες εργαλείο για τη διαχείριση και τη προστασία του¹⁸⁸. Ο θεσμός της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων έγινε υποχρεωτικός στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με την Οδηγία 85/337 ΕΟΚ¹⁸⁹, τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/EK και ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με την οδηγία 2001/42/EK με την οποία εισήχθη η έννοια της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Βλ., C-448/01, Wienstrom, Συλλ. 2003, I-14527.

¹⁸⁶ βλ. ΔΕΚ, C-20/2001 και C-28/2001, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλ. 2003, I-03609.

¹⁸⁷ Βλ. ο.π. Αλαγιαλόγλου, Πράσινες..., σελ. 43.

¹⁸⁸ Σμπώκος Γ., *Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας, Κρατική Ρύθμιση και αυτορρύθμιση*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2011, σελ. 136.

¹⁸⁹ Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, {Ε.Ε.Λ. 175/40} της 27^{ης} Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

¹⁹⁰ Στις περιπτώσεις υλοποίησης τομεακών σχεδίων και προγραμμάτων αλλά και όσων συνδέονται με τη χρήση γης επιβάλλεται η διενέργεια εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε πολύ πρώιμο στάδιο, δηλ. ήδη στη φάση της προετοιμασίας και της λήψης στρατηγικών αποφάσεων για αυτά και πάντως προτού υιοθετηθούν. βλ. σχετικά, Μενουδάκος Κ., Μοδινός Μ., Τολέρης Ε., Ρίζου Σ., Μπεριάτου Η., Ευστρατίου Π-Μ., Καραγιώργου Β., Χαινταρλής Μ., *Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση* : Προσκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση, τ. 17, 2005, σελ. 148.

Μια ΜΠΕ περιλαμβάνει την περιγραφή του έργου ή της δραστηριότητας με πληροφορίες για το χώρο εγκατάστασης, το σχεδιασμό και το μέγεθός του, περιγραφή των στοιχείων του περιβάλλοντος που ενδέχεται να θιγούν σημαντικά από το προτεινόμενο έργο ή τη δραστηριότητα, εντοπισμό και αξιολόγηση των βασικών επιπτώσεων στο περιβάλλον. Η εκτίμηση αυτών των επιπτώσεων έχει σκοπό την πρόληψη περιβαλλοντικών προβλημάτων, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται η δυνατότητα, πριν από τη δημιουργία νέων έργων, να λαμβάνει χώρα πλήρης μελέτη και στάθμιση των συνεπειών τους¹⁹¹. Η σύνταξη μίας τέτοιας μελέτης διεξάγεται σε τρεις φάσεις: Αρχικά επιδιώκεται ο εντοπισμός των πιθανών επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας και προσδιορίζονται οι εναλλακτικές λύσεις. Στη συνέχεια η μελέτη υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή και μέσω δημοσιότητας ζητείται η άποψη όσων επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από την εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου (ΟΤΑ, ιδιώτες, κλπ). Τέλος, μετά την έγκριση της μελέτης και την πραγματοποίηση του έργου διεξάγεται τακτικός έλεγχος της κατάστασης του περιβάλλοντος.

Κατά τη φάση σχεδιασμού του έργου ή της δραστηριότητας η διοίκηση, μέσω της υποχρέωσης εκπόνησης ΜΠΕ επιτυγχάνει *προληπτικό έλεγχο*. Περιοδικά κατά τη λειτουργία του έργου ή της δραστηριότητας, η διοίκηση επιτυγχάνει μέσω της ανάθεσης εκπόνησης μιας ΜΠΕ *κατασταλτικό έλεγχο*, καθώς ελέγχεται η καταλληλότητα των υφιστάμενων όρων, σε σχέση με την πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί και λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη της τεχνογνωσίας για την προστασία του περιβάλλοντος¹⁹².

Στην ουσία, σε πρώτη φάση, οι περιβαλλοντικές παράμετροι λειτουργούν ως όριο του ανταγωνισμού, καθώς προσδιορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις για τη προστασία του περιβάλλοντος που δεσμεύουν υποχρεωτικά όλους τους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό¹⁹³. Ενώ, σε δεύτερη φάση, οι περιβαλλοντικές παράμετροι μετατρέπονται σε αντικείμενο του ανταγωνισμού καθώς εδώ πλέον ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να ενσωματώσει περιβαλλοντικά κριτήρια κατά τη κατάρτιση της δημόσιας σύμβασης, με αποτέλεσμα να προκρίνονται οι πιο οικολογικές προσφορές,

¹⁹¹ Ευστρατίου Π.-Μ., Η ενσωμάτωση της Οδηγίας για την εκτίμηση ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο Ελληνικό Δίκαιο, ΔιΔικ, 10/1998, σελ. 561, Τροβά Ε.- Σκουρής, Το κοινοτικό Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2010, σελ. 92.

¹⁹² Βλ. ο.π. Σμπώκος, Εφαρμογές μέτρων..., σελ. 137.

¹⁹³ Μπάλιας Γ. *Ζητήματα σχετικά με την εξέταση περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, Νόμος και Φύση, Ιανουάριος 2007.

συμπληρώνοντας τη προστασία που εξασφαλίζεται μέσα από την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων¹⁹⁴.

Τόσο μέσα από τη νομολογία, όσο και μέσα από τη κοινοτική νομοθεσία αποδεικνύεται ότι η υιοθέτηση περιβαλλοντικών παραμέτρων κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων είναι τόσο απαραίτητη, όσο και δυνατή. Οι ***Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις*** θα οδηγήσουν στην εξοικονόμηση πόρων προς ωφέλεια του περιβάλλοντος, συμβάλλοντας στην αναχαίτιση των αρνητικών επιπτώσεων όπως είναι οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, η ρύπανση, η μείωση της βιοποικιλότητας και η εξάντληση του φυσικού αποθέματος. Ακόμη, θα αποτελέσουν μια σημαντική αφετηρία και για τους προμηθευτές του Δημόσιου τομέα, ώστε να προσαρμόσουν ανάλογα τη δραστηριότητά τους και τελικά να βρεθούν προετοιμασμένοι σε μια διεθνή αγορά που ήδη προσανατολίζεται προς την κατεύθυνση αυτή.

¹⁹⁴ Βλ. ο.π. Αλαγιαλόγλου, Πράσινες..., σελ. 43.

Πέμπτο Κεφάλαιο

Ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων

5.1 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι, σύμφωνα με το άρθρο 13§1 ΣΕΕ, ένα από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Είναι το εκτελεστικό όργανο της Ένωσης, το κατ' εξοχήν κοινοτικό όργανο, το όργανο δηλαδή εκείνο το οποίο *εκπροσωπεί, προστατεύει και προάγει τα συμφέροντα της Ένωσης* και επιδιώκει τη πραγμάτωση των κοινοτικών στόχων, θέτοντας σε δεύτερη μοίρα τα κατ' ιδίαν συμφέροντα και τις κατ' ιδίαν επιδιώξεις των κρατών μελών¹⁹⁵. Η Επιτροπή προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για το σκοπό αυτό¹⁹⁶.

Η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα της πρωτοβουλίας να κάνει *προτάσεις για λήψη κοινοτικών αποφάσεων*, η οποία είναι πολύ σημαντική για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών και επομένως για την πρόοδο της πολυεθνικής ολοκλήρωσης, γι' αυτό και θεωρείται η κινητήρια δύναμη Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹⁹⁷. Συγκεκριμένα για το θέμα των δημοσίων συμβάσεων η Επιτροπή σχετικά πρόσφατα πρότεινε οι αναθέτουσες αρχές να έχουν τη δυνατότητα να αποκλείουν υποψηφίους από χώρες εκτός ΕΕ, για συμβάσεις ύψους άνω των 5 εκατομμυρίων ευρώ, όταν ένα μεγάλο μέρος των αγαθών και υπηρεσιών που αφορούν αυτές οι συμβάσεις δεν καλύπτονται από διεθνείς συμφωνίες¹⁹⁸.

Εξίσου σημαντική είναι η *ελεγκτική της αρμοδιότητα*. Είναι φύλακας των Συνθηκών και του «κοινοτικού κεκτημένου». Επαγρυπνεί για το σεβασμό από τα κράτη μέλη των

¹⁹⁵ Η συγκρότηση, λειτουργία και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής καθορίζονται στα άρθρα 17 της ΣΕΕ και 244 έως 250 της ΣΛΕΕ.

¹⁹⁶ Κανελλόπουλος Παν., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, 5^η έκδοση, Αθήνα 2010, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 170.

¹⁹⁷ Μούσης Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο-οικονομία- πολιτική*, 12^η έκδοση, Αθήνα 2008, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 45.

¹⁹⁸ Επιχειρήσεις απ'όλον τον κόσμο μπορούν να υποβάλουν προσφορά για τις περισσότερες συμβάσεις που προκηρύσσουν οι δημόσιες αρχές της ΕΕ. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις όμως δεν μπορούν να υποβάλουν προσφορά για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών παρά μόνον σε ορισμένες χώρες. Βλ. COM(2012) 124 final, 2012/0060(COD), 21.3.2012, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries

υποχρεώσεών τους ή/και για τη σωστή εφαρμογή από αυτά των διατάξεων των Συνθηκών και του απορρέοντος από αυτές δικαίου. Τούτο σημαίνει ότι οφείλει να λαμβάνει μέτρα όχι μόνο όταν τυχαίνει να πληροφορείται παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά πρέπει να παρακολουθεί τη πορεία εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ώστε να ενημερώνεται άμεσα για τυχόν παραβάσεις είτε από τα κράτη μέλη είτε από ιδιώτες¹⁹⁹. Τέλος, αν και η εφαρμογή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου επαφίεται κατά κανόνα στα κράτη μέλη, η Επιτροπή *επιφορτίζεται με την εφαρμογή των Συνθηκών* καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει των Συνθηκών²⁰⁰. Διαθέτει εξουσία έκδοσης «εκτελεστικών πράξεων» με βάση το άρθρο 291 ΣυνθΛΕΕ, ενώ σημαντικός είναι ο εκτελεστικός της ρόλος και στην πολιτική του ανταγωνισμού (άρθρ. 101 επ. ΣυνθΛΕΕ). Η Επιτροπή εκδίδει ετήσια Γενική Έκθεση για τις συνολικές δραστηριότητες της Ένωσης (άρθ. 249 παργ. 2 ΣυνθΛΕΕ)²⁰¹.

Η Επιτροπή στο πλαίσιο του ρόλου της ως «θεματοφύλακα των Συνθηκών», προβαίνει σε *έλεγχο της εφαρμογής* του κοινοτικού δικαίου με τα νομικά τμήματα των διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων και τη Κεντρική Νομική Υπηρεσία. Η Επιτροπή δύναται να πληροφορηθεί το πώς γίνεται η διαχείριση, η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα κράτη- μέλη και τα προβλήματα που ανακύπτουν με τους ακόλουθους τρόπους: α) με ερωτήσεις (γραφτές ή προφορικές) που υποβάλλουν στην Επιτροπή τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, β) με αναφορές που υποβάλλονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είτε από τα ίδια τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είτε από πολίτες, γ) με καταγγελίες που είναι και το κύριο μέσο²⁰².

Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να εξετάζει όλες τις καταγγελίες που φθάνουν σ' αυτήν, όπως επίσης και κάθε πληροφορία που έχει σχετικά με παράβαση των Συνθηκών από κράτη μέλη. Θέλει με σύντομο τρόπο να κατανοήσει ποιο είναι το πρόβλημα, γιατί υπάρχει περίπτωση, όπως χαρακτηριστικά λέει ο *Αθανάσιος Μπαλοδήμος (στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής)*, μία μακροσκελής καταγγελία να μην τύχει της αξιολόγησης που θα έπρεπε λόγω του όγκου της. Εάν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για παράβαση εκ

¹⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 337 ΣΛΕΕ, παρέχεται στην Επιτροπή η ευχέρεια συλλογής πληροφοριών, καθώς και η υποχρέωση των κ-μ να ενημερώνουν την Επιτροπή επί διαφόρων θεμάτων, βλ επίσης, ο.π. Κανελλόπουλος, Το δίκαιο..., σελ. 177.

²⁰⁰ Άρθρο 17 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ

²⁰¹ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2011, σελ. 178-180.

²⁰² Μπαλοδήμος Αθ., *Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ημερίδα (ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ-ΜΟΠΑΔΙΣ-ΚΔΕΟΔ) Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Πρόσφατες εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2008, σελ. 95-96.

μέρους κράτους μέλους, η Επιτροπή συντάσσει και αποστέλλει αρχικά στον Μόνιμο Αντιπρόσωπο του κ-μ στις Βρυξέλλες τη πρώτη διοικητική επιστολή. Από εκεί διαβιβάζεται στο Υπουργείο Εξωτερικών, στο ειδικό τμήμα που ασχολείται με τις καταγγελίες και θέματα κοινοτικού δικαίου, στην ΕΝΥΕΚ, η οποία μετά διαβιβάζει στους αρμόδιους φορείς. Συνήθως τίθεται προθεσμία ενός μηνός προκειμένου να απαντηθούν τα εγυρόμενα θέματα. Η προθεσμία αυτή μπορεί να είναι και 15 ημέρες ανάλογα με τη σοβαρότητα του θέματος²⁰³, ενώ όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο κ. Μπαλοδήμος στη διημερίδα του ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ υπάρχει μια «προτεραιοποίησης» των έργων που συγχρηματοδοτούνται.

Στη συνέχεια, οι αρχές, μέσω της ίδιας οδού, απαντούν και είτε πείθουν είτε δεν πείθουν την Επιτροπή. Σε περίπτωση που η απάντηση πείσει τις υπηρεσίες της Επιτροπής, τότε απευθύνεται επιστολή στον καταγγέλλοντα, η οποία και του εξηγεί για ποιους λόγους οι υπηρεσίες θεωρούν ότι η καταγγελία του δεν δύναται πλέον να συνεχιστεί, δεδομένου μη υπάρξεως επαρκών στοιχείων που καταδεικνύουν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, δίνοντάς του ταυτόχρονα ένα μήνα για σχόλια και νέες πληροφορίες. Στη περίπτωση όμως που οι υπηρεσίες θεωρήσουν ότι επιβεβαιώνεται η αρχική τους άποψη περί ενδείξεων παραβίασης του κοινοτικού δικαίου, τότε πλέον οι υπηρεσίες προτείνουν στο Κολλέγιο των Επιτρόπων το οποίο αποφασίζει την έναρξη της διαδικασίας παραβίασεως του άρθρου 258 της ΣυνθΛΕΕ.

Η Επιτροπή απευθύνει την πρώτη «προειδοποιητική επιστολή» στο ΥΠΕΞ ζητώντας επισήμως τη θέση των αρχών του κ-μ πάνω σε αυτό το θέμα, δίνοντας συνήθως προθεσμία δύο μηνών. Εάν οι απαντήσεις δεν είναι ικανοποιητικές και η Επιτροπή θεωρεί ότι συνεχίζει να υφίσταται το πρόβλημα, προχωρεί στο δεύτερο στάδιο της αποστολής «αιτιολογημένης γνώμης», όπου ουσιαστικά αποκρυσταλλώνονται οι αιτιάσεις και ζητείται εκ νέου η συμμόρφωση. Η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να συμβαδίζει με την προειδοποιητική επιστολή και να μη διευρύνει την υπόθεση, ούτε ως προς το ουσιαστικό ούτε ως προς το νομικό της μέρος²⁰⁴. Τίθενται νέες προθεσμίες και το εγκαλούμενο κ-μ οφείλει να τερματίσει τη μη σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο συμπεριφορά του και να λάβει τα αναγκαία προς αυτό μέτρα. Σε περίπτωση που αυτό

²⁰³ Σοβαρές χαρακτηρίζονται οι καταγγελίες που φθάνουν στην Επιτροπή πριν την υπογραφή της σύμβασης και διαγιγνώσκουν ότι υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις παραβίασης του κοινοτικού δικαίου.

²⁰⁴ ΔΕΚ υπ. 166/82 (Επιτροπή/ Ιταλία) Συλλ. 1984, 459, υπ. C-289/94 (Επιτροπή/Ιταλία) Συλλ. 1996, I-4405, βλ. επίσης ο.π. Παπαγιάννη, Ευρωπαϊκό..., σελ. 335-337.

δεν συμβεί μέσα στο διάστημα αυτό η Επιτροπή προσφεύγει στο Δικαστήριο, όπου από εκεί και πέρα σταματά η αρμοδιότητα της Επιτροπής, η οποία απλώς υποστηρίζει την υπόθεση στο δικαστήριο και αρχίζει η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

Σύμφωνα με τον κ. Μπαλοδήμο, μόνο το 5 % περίπου των υποθέσεων των καταγγελιών ή οποιονδήποτε άλλων διαδικασιών που ξεκινούν από την Επιτροπή φθάνουν τελικά στο Δικαστήριο. Αυτό διότι, πολλές φορές οι καταγγελίες αποδεικνύονται αβάσιμες ή άλλες φορές τα κράτη-μέλη συμμορφώνονται και βρίσκουν λύση από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να υπάρξει συμμόρφωση με το κοινοτικό κεκτημένο²⁰⁵.

5.2 Η δικαστική προστασία

Η αποτελεσματική *έννομη προστασία* είναι ένα ζήτημα μείζονος σημασίας, καθώς η νομοθετική πρόβλεψη των ατομικών δικαιωμάτων προϋποθέτει την δυνατότητα προσφυγής στη δικαστική προστασία τους όταν αυτά του καταπατούνται²⁰⁶. Δεν θα μπορούσε επομένως να συμβαίνει διαφορετικά και με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο θα έμενε γράμμα κενό χωρίς την θωράκιση από ένα σύστημα κυρώσεων που θα διασφαλίζει την αποτρεπτική λειτουργία των ρυθμίσεων και την ολοκληρωμένη εφαρμογή του συνόλου του νομικού πλαισίου. Οι δικονομικοί κανόνες λειτουργούν αφενός μεν *προληπτικά* πριν την ανάθεση της σύμβασης, αφετέρου, *κατασταλτικά* κατόπιν της σύναψής της. Παράλληλα, το σύστημα των δικονομικών κανόνων χρησιμοποιεί δύο βασικούς νομικούς μηχανισμούς, τις ρυθμίσεις των λεγόμενων «*δικονομικών οδηγιών*» και τα άρθρα της Συνθήκης για τη διαδικασία προσφυγής κατά κράτους μέλους λόγω της παραβίασης του κοινοτικού δικαίου²⁰⁷.

Με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ καθορίστηκαν οι κανόνες για την παροχή άμεσης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των ενδιαφερομένων και υποψηφίων,

²⁰⁵ Ένα είδος «φιλικού διακανονισμού» όπου γίνονται συναντήσεις της Επιτροπής με εκπροσώπους των αρχών των κ-μ, με το ΥΠΕΞ και την ΕΝΥΕΚ για να βρεθούν λύσεις πάντα σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο, βλ. ο.π. ημερίδα για δημόσιες συμβάσεις..., σελ. 99-101.

²⁰⁶ Σκουρή Κατερίνα, *Η νέα δικονομική οδηγία 2007/66/ΕΚ, Η ανάγκη τροποποίησης των υπαρχουσών οδηγιών και οι αλλαγές που επέρχονται με τη νέα οδηγία*, ΔηΣΚΕ & Αγορά, 2/2009, σελ. 40.

²⁰⁷ Βλ. ο.π. Πάλιου Στ, *Η αρχή του ανταγωνισμού...*, σελ. 350.

κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεων²⁰⁸ οι οποίες ανατίθενται από φορείς του δημόσιου τομέα, όταν οι συμβάσεις αυτές υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Εξάλλου, με την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ καθορίστηκαν παρόμοιοι κανόνες για τη δικαστική προστασία των ενδιαφερομένων και υποψηφίων κατά το στάδιο της ανάθεσης των συμβάσεων, όταν οι αναθέτοντες δημόσιοι φορείς δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών. Με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ οι οδηγίες αυτές τροποποιήθηκαν, συμπληρώθηκαν και κωδικοποιήθηκαν. Όπως προκύπτει και από το τίτλο της, η οδηγία έχει στόχο τη «βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων», δηλαδή την ενίσχυση του κυρωτικού μηχανισμού των αρχικών οδηγιών, ρυθμίζοντας το στάδιο της εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης²⁰⁹. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται μέσω της ύπαρξης *πλήρους, αποτελεσματικής και έγκαιρης δικαστικής προστασίας*.²¹⁰.

Τα βασικά ένδικα μέσα που αναγνώριζαν οι αρχικές δικονομικές οδηγίες 89/665 και 92/13 -η αποζημίωση, η ακύρωση μιας απόφασης ή η λήψη προσωρινών ασφαλιστικών μέτρων²¹¹ - αν και χρήσιμα, δεν ρύθμιζαν το γεγονός ορόσημο της διαδικασίας ανάθεσης, δηλαδή τη σύναψη της σύμβασης. Ακόμη και με τη δυνατότητα αναστολής²¹²

²⁰⁸ Η *προληπτική λειτουργία* του συστήματος των δικονομικών οδηγιών συνιστά βασικό σημείο της προστασίας στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων διότι, διόρθωση της παράβασης νοείται μόνο στο βαθμό που δεν έχει υπογραφεί η σύμβαση, η οποία σηματοδοτεί τη λήξη της διαγωνιστικής διαδικασίας. Στα στάδια πριν από την υπογραφή, η παραβίαση δύναται να επανορθωθεί είτε αν ασκηθεί από τον θιγόμενο αίτηση ακύρωσης της απόφασης, είτε αγωγή αποζημίωσης, βλ. Συναφώς για τον τρόπο προσδιορισμού αποζημίωσης των θιγόντων βλ. απόφαση Marshall II, C-271/91, Συλλ. Σελ. I-4367, σκ. 25-26 και 37

²⁰⁹ Είχε προηγηθεί Η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ, COM (2006) 195 της 4.5.2006..

²¹⁰ *Πλήρης* είναι η δικαστική προστασία, αφενός όταν δεν υπάρχει διαφορά για την οποία αποκλείεται η προστασία, και αφετέρου όταν δεν περιορίζεται στον έλεγχο της διοικητικής δράσης αλλά περιλαμβάνει τουλάχιστον και τον έλεγχο της τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. *Αποτελεσματική* είναι η δικαστική προστασία όταν με αυτήν εξασφαλίζεται η προστασία και η αποκατάσταση του δικαιώματος ή του έννομου συμφέροντος που εθίγη. *Έγκαιρη* είναι η δικαστική προστασία όταν απονέμεται μέσα σε χρονικά όρια τέτοια όταν απονέμεται μέσα σε χρονικά όρια τέτοια τα οποία, υπό αντικειμενικές συνθήκες, δεν στερούν τη δικαστική απόφαση από τον ουσιαστικό σκοπό της, δηλαδή την αποτελεσματική επίλυση της διαφοράς, πρβλ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, 2005, σ. 1522.

²¹¹ Περισσότερα για τα μέσα αυτά βλ. στο δεύτερο μέρος της εργασίας.

²¹² Η παροχή της δυνατότητας αναστολής της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης προφυλάσσει τους υποψηφίους προσφέροντες από το αναπόδραστο και τελεσίδικο γεγονός της υπογραφής της σύμβασης και της έναρξης της εκτέλεσής της. Πρόκειται για τη πρώτη «γραμμή άμυνας» στην αυθαιρεσία μίας αναθέτουσας αρχής κατά το τελικό στάδιο της ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Βλ. για δυνατότητα αναστολής βλ. ο.π. Πάλιου Στ., Η αρχή..., σελ. 354-355.

των διαδικασιών σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης που ήταν το σημαντικότερο προληπτικό μέτρο των αρχικών οδηγιών και αναφερόταν στο άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο α', δεν ρυθμιζόταν η προθεσμία μέσα στην οποία αυτό θα μπορούσε να ασκείται, με αποτέλεσμα οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούσαν να καταστήσουν αμετάκλητες τις συνέπειες της αμφισβητούμενης απόφασης για ανάθεση, να επισπεύδουν την υπογραφή της σύμβασης («course à la signature») ²¹³ κατ' επίκληση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των συμβαλλομένων και της τήρησης των συμπεφωνημένων (pacta sunt servanda)²¹⁴.

Οι διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου ²¹⁵ αποκάλυψαν και άλλες τέτοιες αδυναμίες στους δικονομικούς μηχανισμούς που υπήρχαν στα εσωτερικά δίκαια των κρατών μελών²¹⁶. Λόγω αυτών, οι μηχανισμοί που προβλέπονταν στις δύο οδηγίες δεν επέτρεπαν πάντοτε να εξασφαλίζεται συμμόρφωση με τις κοινοτικές διατάξεις, ιδίως σε στάδιο που υπάρχει δυνατότητα διόρθωσης των παραβιάσεων. Το «κενό» αυτό ήλθε να καλύψει η νέα οδηγία 2007/66/EK. Από τις εκτενείς αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας και από τα επιμέρους άρθρα αυτής, προκύπτει ευχερώς ότι το ουσιώδες εργαλείο του προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων τυγχάνει σημαντικής ενίσχυσης.

Στην οδηγία αυτή προστέθηκε ένα νέο άρθρο (2^α της οδηγίας 2007/66/EK) στο οποίο προβλέπεται μία *ελάχιστη εύλογη ανασταλτική περίοδος*²¹⁷- πρόκειται για το λεγόμενο

²¹³ Από απόφαση του Δικαστηρίου (Επιτροπή/Αυστρία, C-328/96) προέρχεται ο σχετικός όρος του «αξιώματος». Οι αναθέτουσες αρχές επικαλούνταν το «αξίωμα του ανεπανόρθωτου χαρακτήρα των προσπατούμενων παραβάσεων», το οποίο ερειδόταν στη θεώρηση ότι η ύπαρξη παραβίασης του κοινοτικού δικαίου κατά τη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, «θεραπευόταν» τρόπον τινά εφόσον στη συνέχεια ακολουθούσε η υπογραφή της σύμβασης και η εκτέλεσή της. Προς τούτο οι αρχές επιδίδονταν σε *αγώνα δρόμου για την υπογραφή της σύμβασης*, καθώς επιθυμούσαν να καταστήσουν αμετάκλητες τις συνέπειες της αμφισβητούμενης απόφασης για ανάθεση. Βλ. και Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία*, Εφημ.Δ.Δ., 5/2010, σελ. 595, βλ. και την 4^η αιτιολογική σκέψη της νέας δικονομικής οδηγίας 2007/66/EK.

²¹⁴ Διάταξη του άρθρου 2 παρ. 6 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ.

²¹⁵ Το Δικαστήριο με απόφασή του στις 29 Απριλίου 2004 στην υπόθεση C-496/99 P, Επιτροπή/CAS Succhi di Frutta SpA, είχε κρίνει ότι οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων ή προσφερόντων ισχύουν και μετά τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης, καθώς και οι μη επιτυχόντες υποψήφιοι ή προσφέροντες μπορούν να ζητήσουν τον *έλεγχο της νομιμότητας* της διαδικασίας εκτέλεσης μιας τέτοιας σύμβασης. Επίσης στην υπόθεση C-503/04, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 2007, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την άποψη ότι παρόλο που είναι σκόπιμο να υπάρχουν περιθώρια αποφυγής της ακύρωσης μιας παράνομης δημόσιας σύμβασης, ο σεβασμός του κοινοτικού δικαίου καταρχήν επιβάλλει στα κ-μ την ακύρωσή της, ιδίως όταν η σύμβαση αυτή είναι μακράς διάρκειας.

²¹⁶ Βλ. 3^η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2007/66/EK.

²¹⁷ Η αναγνώριση της *ανασταλτικής προθεσμίας* είναι απόρροια της νομολογίας του Δικαστηρίου στην απόφαση Alcatel (C-81/98, 28.10.1999, Συλλ. 1999, I-7671, σκέψη 43), όπου όρισε ότι τα κ-μ

“standstill”²¹⁸. Η πρόβλεψη του standstill προϋποθέτει τη γνωστοποίηση στους προσφέροντες για την ανάθεση, την διακριτότητα του σταδίου της απόφασης ανάθεσης από το στάδιο της υπογραφής της σύμβασης και την παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος μεταξύ της κοινοποίησης της κατακυρωτικής απόφασης και της σύναψης της, έτσι ώστε να μπορεί ο απορριφθείς να στραφεί εναντίον της απόφασης αυτής²¹⁹. Παράλληλα ορίζεται στο ίδιο άρθρο στη δεύτερη παράγραφο, ότι δεν επιτρέπεται να συναφθεί σύμβαση κατόπιν απόφασης για την ανάθεση πριν την παρέλευση 10 τουλάχιστον ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία απεστάλη η απόφαση ανάθεσης στους ενδιαφερόμενους προσφέροντες, εφόσον χρησιμοποιούν ηλεκτρονικά μέσα ή εφόσον χρησιμοποιούν άλλα μέσα επικοινωνίας, τουλάχιστον 15 ημέρες²²⁰. Παρεκκλίσεις από τη ανασταλτική προθεσμία εισάγονται όταν η οδηγία 2004/18 δεν απαιτεί προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αν ο μόνος ενδιαφερόμενος προσφέρων είναι εκείνος στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση και δεν υπάρχουν ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι, και τέλος εφόσον πρόκειται για συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο ή εφόσον πρόκειται για συγκεκριμένη σύμβαση που βασίζεται σε δυναμικό σύστημα αγορών²²¹.

Επιπλέον στη νέα δικονομική οδηγία προβλέπεται το *ανενεργό μίας σύμβασης (άρθρο 2δ της οδηγίας 2007/66/EK)* σε περίπτωση που αυτή συναφθεί παράνομα κατά τη διάρκεια της ανασταλτικής περιόδου²²². Οι συνέπειες της παρανομίας αυτής για τα

υποχρεούνται, όσον αφορά την απόφαση της αναθέτουσας αρχής που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, με την οποία η αρχή επιλέγει τον προσφέροντα που συμμετείχε στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης με τον οποίο θα συνάψει τη σύμβαση, να προβλέψουν σε όλες τις περιπτώσεις διαδικασία προσφυγής παρέχουσα στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να προκαλέσει την ακύρωση της απόφασης, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, ανεξαρτήτως της δυνατότητας να λάβει αποζημίωση μετά τη σύναψη της σύμβασης. Ενώ λίγα χρόνια μετά με την υπόθεση (C-212/02, Επιτροπή κατά Αυστρίας, της 24^{ης} Ιουνίου 2004, αδημ.) όρισε ότι η αποτελεσματική έννομη προστασία πρέπει να παρέχεται σε ένα στάδιο όπου οι παραβιάσεις πρέπει να μπορούν να αποτραπούν.

²¹⁸ Για την εφαρμογή του, βλ. άρθρα W.TIMMERMANS/ M.GELDERS, “Standstill Obligations in European and Belgian Public Procurement Law”, PPLR, 2005, σελ. 268-270, Για την εφαρμογή του στις αναθέσεις με τη διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου, βλ. A.BROWN, “Applying Alcatel in the context of competitive dialogue”, PPLR, 2006, . 332-337.

²¹⁹ J. Golding/P. Hentry, The New Remedies Directive of the EC: Standstill and Ineffectiveness, PPLR, 2008, σελ.146.

²²⁰ Η παρούσα οδηγία προβλέπει μόνο την ελάχιστη ανασταλτική προθεσμία. Τα κ-μ μπορούν να την αυξομειώσουν κατά βούληση.

²²¹ Βλ. ο.π. Σκουρή Κατ., Η νέα..., σελ. 42-43.

²²² Το ζήτημα της ακύρωσης της επίμαχης σύμβασης δεν είναι κάτι νέο στη κοινοτική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων. Νύξεις υπάρχουν και στις δύο αρχικές συμβάσεις όπου το εθνικό δίκαιο καθορίζει τα αποτελέσματα της άσκησης των εξουσιών που προβλέπει η οδηγία επί της σύναψης της σύμβασης που ακολουθεί την ανάθεσή της όσο και σε αποφάσεις του Δικαστηρίου.

αποτελέσματα της σύμβασης καθορίζονται από την αρμόδια αρχή που επεξεργάζεται την προσφυγή, στην οποία ωστόσο πρέπει να προσφύγει ένας οικονομικός φορέας μέσα στις καθοριζόμενες προθεσμίες²²³. Κύριος σκοπός του άρθρου αυτού είναι να καταπολεμηθεί η *παράνομη απευθείας ανάθεση συμβάσεων*, δηλαδή η σημαντικότερη παράβαση του ευρωπαϊκού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις εκ μέρους μιας αναθέτουσας αρχής ή ενός αναθέτοντος φορέα. Συναφώς κάθε τέτοιου είδους ανάθεση πρέπει κατ' αρχήν να θεωρείται ανενεργής, χωρίς όμως να αποκλείονται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, οι εναλλακτικές κυρώσεις²²⁴. Στην 13^η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας ορίζεται ότι το ανενεργό της σύμβασης δεν θα πρέπει να έχει αυτόματο χαρακτήρα, αλλά να κηρύσσεται από ένα ανεξάρτητο όργανο προσφυγής ή θα πρέπει να προκύπτει από απόφαση ανεξάρτητου οργάνου προσφυγής. Το όργανο αυτό διαθέτει μια σχετική ευελιξία στη κήρυξη του ανενεργού για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, οι οποίοι επιβάλλουν τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της σύμβασης²²⁵.

Συνοπτικά να αναφέρουμε και τον *διορθωτικό μηχανισμό*, σύμφωνα με τον οποίο όταν η Επιτροπή κρίνει ότι έχει διαπραχθεί προφανής και κατάφωρη παραβίαση των κοινοτικών διατάξεων κατά τη διάρκεια μιας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, μπορεί, πριν την σύναψή της να ζητήσει από το κράτος μέλος να θέσει τέρμα στην παραβίαση επισημαίνοντας την δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων και το ότι δεν παράγει έννομα αποτελέσματα η σύμβαση²²⁶. Με την νέα οδηγία η «σαφής και κατάφωρη παράβαση» μετατράπηκε σε «σοβαρή παράβαση» για να χρησιμοποιείται ο μηχανισμός πιο εύκολα από την Επιτροπή.

Η νέα δικονομική οδηγία 2007/66/EK δεν περιορίστηκε μόνο στη βελτίωση των υφιστάμενων εθνικών μηχανισμών προσφυγής κατά το στάδιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Απαίτησε επιπλέον τη θέσπιση μιας νέας προσφυγής που επιτρέπει τη διαπίστωση, ακόμη και μετά την υπογραφή των εν λόγω συμβάσεων, ότι μπορεί να

²²³ Οι προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής για την κήρυξη του ανενεργού της σύμβασης είναι 30 ημέρες όταν η απόφαση δημοσιεύεται και 6 μήνες όταν δεν υπάρχει δημοσιοποίηση της απόφασης, βλ. επίσης ο.π. Σκουρή Κατ., Η νέα..., σελ. 43.

²²⁴ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 13 επ. της οδηγίας 2007/66. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο χαρακτηρισμός των απευθείας αναθέσεων ως της σημαντικότερης μορφής παράβασης δεν σημαίνει ότι το ανενεργό της σύμβασης δεν μπορεί να ισχύσει και σε παραβάσεις που μπορεί να συντρέξουν κατά τη διάρκεια των διαγωνιστικών διαδικασιών. Βλ. σχετικά ο.π., Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., σελ. 117.

²²⁵ Η ευελιξία αυτή περιορίζεται στην ύπαρξη οικονομικών συμφερόντων που μπορούν να οδηγήσουν σε δυσανάλογες συνέπειες., βλ. ο.π. Σκουρή, Η νέα δικονομική..., σελ. 43.

²²⁶ Τα ένδικα μέσα στις δημόσιες συμβάσεις, {http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122006b_el.htm}

παραμένουν ανενεργές όσες συμβάσεις συνάπτονται κατά παράβαση των υποχρεώσεων διαφάνειας και προηγούμενου ανοίγματος της διαδικασίας ανάθεσής τους στον ανταγωνισμό²²⁷. Έτσι κατέστη προφανές ότι τα κράτη μέλη δεν όφειλαν μόνο να εκσυγχρονίσουν τις υφιστάμενες διαδικασίες προσφυγής ή να θεσπίσουν την απευθείας προσφυγή των δημοσίων συμβάσεων που προβλέπει η νέα δικονομική οδηγία, αλλά όπως κατέδειξε το γαλλικό ΣτΕ (Conseil d'Etat) στην περίφημη απόφασή του «Société Tropic Travaux Signalisation», έπρεπε να προωθηθεί μια συνολική επανίδρυση του μηχανισμού δικαστικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε συμβαλλόμενοι και τρίτοι να μπορούν να αμφισβητούν το κύρος δημοσίων συμβάσεων ή μεμονωμένων όρων τους, καθώς και κάθε πράξης εκτέλεσης ή τροποποίησης των εν λόγω συμβάσεων²²⁸.

²²⁷ Βλ. ο.π. Γιαννακόπουλο, *Η νέα δικονομία...*, σελ.596.

²²⁸ βλ. Γιαννακόπουλος Κ., *Η νομολογιακή επανίδρυση του δικαίου των διοικητικών συμβάσεων*, ΕφημΔΔ, 4/2007, σελ. 482.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η ενσωμάτωση των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο

Κατά τη μεταφορά των οδηγιών ο εθνικός νομοθέτης διατήρησε, όπως είναι φυσικό, το σύνολο των υποχρεωτικών ρυθμίσεων των οδηγιών και έλαβε τα απαιτούμενα συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής, προκειμένου να λειτουργήσει το εν λόγω βασικό νομοθετικό πλαίσιο²²⁹. Οι δύο βασικές οδηγίες που αφορούσαν το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων έπρεπε να έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη μέχρι την 31.1.2006. Μια πρώτη προσαρμογή του εθνικού δικαίου στις οδηγίες αυτές έγινε με το ν. 3316/2005 και τελικά αυτές ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη, έστω και με καθυστέρηση, η οδηγία 2004/18/EK με το Δ/μα 60/2007²³⁰, και η οδηγία 2004/17/EK με το Δ/μα 59/2007²³¹. Εντούτοις, ως προς την οδηγία 2009/81/EK που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις στους *τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας*, η Ελλάδα με το ν. 3978/2011(ΦΕΚ137 Α',16.6.20011) ήταν η πρώτη μεταξύ των κρατών-μελών²³², στη χρονική σειρά ενσωμάτωσης. Τέλος, όσον αφορά τις οδηγίες για την *προστασία των συμμετεχόντων* και τις δικονομικές οδηγίες 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΟΚ και 2007/66/EK, η ενσωμάτωση τους στο εθνικό δίκαιο έγινε με τον ν. 3886/2010²³³.

²²⁹ Βλ. ο.π. Πανάγος Θεόδωρος, Το θεσμικό..., σελ. 233

²³⁰ ΦΕΚ, τεύχος 1°, αρ. φύλ. 64, 16.3.2007.

²³¹ ΦΕΚ, τεύχος 1°, αρ. φύλ. 63, 16.3.2007.

²³² βλ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, έργων και υπηρεσιών στους τομείς άμυνας και της ασφάλειας(εναρμόνιση με οδηγία 2009/81/EK) Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Άμυνας», Προς τη Βουλή των Ελλήνων.

²³³ ΦΕΚ, τεύχος πρώτο, αρ. φυλ. 173, 30.9.2010, ο νόμος αυτός έχει εναρμονίσει το εθνικό δίκαιο και με τις τρεις ως άνω δικονομικές οδηγίες.

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Το νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα

Η ενσωμάτωση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις

1.1 Το Προεδρικό Διατάγματα 59/2007 και 60/2007

A) Το ζήτημα του προσδιορισμού της έννοιας της δημόσιας σύμβασης

Με το προεδρικό διάταγμα 60/2007 εναρμονίζεται η ελληνική νομοθεσία με την οδηγία 2004/18 περί συντονισμού της διαδικασίας συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών. Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει καθιερώσει τον όρο *δημόσια σύμβαση* με ευρύτερο περιεχόμενο συγκριτικά με αυτό που έχει καθιερωθεί νομολογιακά στο Εθνικό Δίκαιο.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τα στοιχεία που πρέπει να έχει μια σύμβαση για να χαρακτηριστεί ως διοικητική είναι τα εξής: α) το ένα τουλάχιστον από τα *συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να είναι το κράτος ή άλλο ν.π.δ.δ.*²³⁴, β) με τη σύμβαση πρέπει να επιδιώκεται *δημόσιος σκοπός* τον οποίο ο νόμος έχει αναγάγει σε δημόσιο(ΑΕΔ 18/2009)²³⁵, και γ) η σύμβαση πρέπει να τελεί υπό νομικό καθεστώς το οποίο να εξασφαλίζει στο συμβαλλόμενο κράτος ή ν.π.δ.δ. *υπερέχουσα θέση* έναντι του αντισυμβαλλομένου μέρους, χάριν της εξυπηρέτησης του άνω δημοσίου σκοπού²³⁶. Με τη καθιέρωση αυτών των αυστηρών κριτηρίων, για το χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής, διαμορφώθηκε ένα είδος συμβάσεων στενότερο από τον όρο «δημόσια

²³⁴ Δημιουργήθηκε ζήτημα αν οι συμβάσεις που συνάπτουν *δημόσια νομικά πρόσωπα* τα οποία διέπονται από τους κανόνες ιδιωτικού δικαίου όπως είναι οι δημόσιες επιχειρήσεις, δημόσιες εταιρίες και εταιρίες μικτής οικονομίας μπορεί να έχουν χαρακτήρα διοικητικής σύμβασης όταν διέπονται από κανόνες διοικητικού δικαίου. Σε αυτό το ζήτημα καταφατική άποψη είχαν τα πολιτικά δικαστήρια (ΕφΑθ 6150/1986). Αντιθέτως, το ΣτΕ παλαιότερα έκρινε ότι πρέπει να συντρέχουν κ τα άλλα δύο στοιχεία της έννοιας της διοικητικής σύμβασης. Με πρόσφατη απόφασή του όμως (ΣτΕ 895/2008) αποφάνθηκε ότι πράξεις Δημόσιου νομικού προσώπου που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως δεδομένου ότι κατά την άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας (παραχώρηση δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων) ενεργεί ως ν.π.δ.δ.. Σύμφωνα δε με νέα διάταξη του αρ.94 παρ. 3 του Συντάγματος είναι δυνατή η υπαγωγή με νόμο διαφορών από συμβάσεις ν.π.δ.δ. στη δικαιοδοσία εφόσον στις συμβάσεις αυτές έχουν εφαρμογή κανόνες διοικητικού δικαίου. Τέλος, έχει κριθεί (ΣτΕ 72/2009) ότι όταν ένα ν.π.δ.δ. έχει συνάψει διοικητική σύμβαση και μεταγενέστερα μεταβληθεί σε ν.π.δ.δ. η σύμβαση παύει να είναι διοικητική.

²³⁵ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 3525/2000, 1334/2003, 2660/2005.

²³⁶ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 120/1987, 3709/1987, 4617/1988, 342/1989, 3317/1991, 1031/1995, 3486/1996, 3683/2008, ΑΕΔ 21/1997, 6/2007, 18/2009, ΑΠ.ολ 7/2001. Μόνο η συνδρομή του στοιχείου του δημοσίου σκοπού δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί η σύμβαση ως διοικητική.

σύμβαση» που έχει καθιερωθεί στο Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που περιλαμβάνει απλώς κάθε είδους συμβάσεις που συνάπτει το δημόσιο ή ν.π.δ.δ. ανεξάρτητα από το δίκαιο που τις διέπει (ιδιωτικό ή διοικητικό). Προφανώς ο λόγος για τον οποίο καθιερώθηκαν αυτά τα αυστηρά κριτήρια από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ήταν η οριοθέτηση της αρμοδιότητάς του ως Ανωτάτου Ακυρωτικού Διοικητικού Δικαστηρίου. Αυτή είναι και η επικρατούσα άποψη στη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου²³⁷.

Την άποψη αυτή δεν δεχόταν έως τώρα η νομολογία του Αρείου Πάγου²³⁸, σύμφωνα με την οποία η διοικητική σύμβαση δεν αποτελούσε ιδιαίτερο είδος δημόσιας σύμβασης. Με πιο πρόσφατη όμως νομολογία²³⁹ του άνω Δικαστηρίου, γίνεται δεκτή η διάκριση διοικητικών συμβάσεων από τις οποίες δημιουργούνται διοικητικές διαφορές ουσίας.

Β) Περιπτώσεις προστασίας των θεμελιωδών αρχών μέσα από την νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.

Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, καθιερώθηκαν από τα κράτη- μέλη και υιοθετήθηκαν νομολογιακά από τη νομολογία²⁴⁰ του ΔΕΚ και του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία προέβη στον εμπλουτισμό και στην εξέλιξή τους. Οι αρχές αυτές έχουν σκοπό να κατευθύνουν τον ερμηνευτή στην προσέγγιση των κοινοτικών οδηγιών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, ώστε να επιτευχθεί η βέλτιστη και ομοιόμορφη εφαρμογή τους και να καλλιεργηθεί ασφάλεια δικαίου και εμπιστοσύνη, μέσα από την πλήρη προστασία των διαγωνιζομένων στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων²⁴¹.

²³⁷ βλ. σχετικά Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 13^η έκδοση, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2010, σελ.196, Τάχος Αν., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2008, σελ. 756-757, Κόρσου Δ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 53, Γέροντας Απ. Γέροντας- Λύτρας- Παυλόπουλος- Σιούτη, *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα 2004, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 276-277, Δαγτόγλου Π, *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα...

²³⁸ Α.Π. 104/1939, 264/1959, 447/1959, ΝοΒ 8,σελ.86 με παρατηρήσεις Κόρσου Δ.

²³⁹ Α.Π. 1333/1987

²⁴⁰ Σκοπός της κοινοτικής οδηγίας(άρθρ. 2 2004/18) είναι να διασφαλιστεί η δυνατότητα υποβολής ανταγωνιστικών προσφορών για τις δημόσιες συμβάσεις.

²⁴¹ Γέροντας Απ., *Δίκαιο Δημοσίων έργων- Η Διοικητική σύμβαση*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 343.

Η εξασφάλιση των ευνοϊκότερων προσφορών μέσα από την διαδικασία του διαγωνισμού προϋποθέτει την ύπαρξη *πραγματικού ανταγωνισμού* μεταξύ των διαγωνιζομένων. Γι' αυτό το λόγο απαγορεύεται οποιαδήποτε απατηλή συνεννόηση μεταξύ των συμμετεχόντων στο διαγωνισμό, είτε με τον προκαθορισμό των τιμών είτε με την κατανομή της αγοράς²⁴². Η προσυνεννόηση μεταξύ των διαγωνιζομένων επιχειρήσεων με σκοπό την κατανομή των διαφόρων συμβάσεων και η εναρμονισμένη πρακτική τους για τον καθορισμό ενιαίας πολιτικής τιμών στις προσφορές, αποτελούν συνθήκες πρακτικές των διαγωνιζόμενων επιχειρήσεων²⁴³ και αναιρούν, ουσιαστικά, στο προσυμβατικό αυτό στάδιο, το σκοπό του δημοσίου διαγωνισμού και τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

Το ΣτΕ με την με αριθμό 105/2006 απόφασή του, η οποία αφορούσε την υποβολή πανομοιότυπων προσφορών από οκτώ διαγωνιζόμενες επιχειρήσεις, στο πλαίσιο διαγωνισμού για την ανάδειξη αναδόχου δημοσίου έργου, η οποία αποτελούσε ένδειξη συνεννόησης για την αποφυγή πραγματικού ανταγωνισμού, έκρινε τη συμπεριφορά τους κολάσιμη. Η μη τήρηση ή καταστρατήγηση της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, όπως στην περίπτωση που προηγηθεί συνεννόηση ή συμπαιγνία διαγωνιζομένων, αποτελεί παράβαση του νόμου²⁴⁴.

Σε μία άλλη απόφαση²⁴⁵ του το ΣτΕ έκρινε ότι η διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων πρέπει να διέπεται από την *αρχή της διαφάνειας*, η οποία, προς διασφάλιση της *ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων*, επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή, πλην της υποχρέωσης σαφήνειας των όρων της διακήρυξης, και την υποχρέωση να περιγράψει κατά τρόπο απολύτως σαφή και ακριβή, στη διακήρυξη και στα τεύχη που τη συνοδεύουν²⁴⁶, τις πραγματικές συνθήκες, υπό τις οποίες θα κληθεί να παράσχει ο ανάδοχος τις υπό ανάθεση υπηρεσίες, ώστε κάθε ενδιαφερόμενος αφενός μεν να διαθέτει όλες τις πληροφορίες που του είναι απαραίτητες, αφετέρου δε να έχει σε περίπτωση συμμετοχής στο διαγωνισμό τις ίδιες ευκαιρίες με τους υπόλοιπους, τόσο

²⁴² Βλ. αποφάσεις ΣτΕ ΕΑ 62/1988, ΕΕμπΔ 1989, σελ. 308.

²⁴³ Βλ. σχετικά ο.π. Γιαννακόπουλος Κ., Η προστασία..., σελ. 62, Συνοδινός Χ., Δίκαιο Ανταγωνισμού και συμβάσεις δημοσίου, 2002, σελ. 70.

²⁴⁴ Βλ. ΣτΕ ΕΑ 62/1988, ΕΕμπΔ 1989, σελ. 308, βλ. επίσης ο.π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο..., σελ. 207.

²⁴⁵ ΣτΕ 532/2004 της ΕΑ, επίσης για την αρχή της ίσης μεταχείρισης βλ. ΣτΕ 850/2003, 732/2005, 336/2006.

²⁴⁶ Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ενεργεί κατά τρόπο διαφανή και αντικειμενικό και να αποφεύγει τις διακρίσεις, επιλέγοντας την απόδειξη εμπειρίας συνυφασμένης με το αντικείμενο της σύμβασης.

κατά το στάδιο προετοιμασίας και υποβολής της προσφοράς του, όσο και κατά το στάδιο της αξιολόγησης από τα αρμόδια όργανα²⁴⁷.

Ιδιαίτερη έκφραση της αρχής της ίσης μεταχείρισης είναι η αρχή της *αναλογικότητας*, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος-μέλος πρέπει, κατά τη διαδικασία επιλογής των προς λήψη μέτρων, να επιλέγει εκείνα τα μέτρα τα οποία προκαλούν τα λιγότερα δυνατά προβλήματα στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας²⁴⁸. Την θέση αυτή φαίνεται να υιοθέτησε το ΣτΕ, στην με 85/2006 της ΕΑ απόφασή του, όταν έκρινε ότι επειδή «η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, που διέπει την κοινοτική και εσωτερική έννομη τάξη και αποτελεί το θεμέλιο των κοινοτικών οδηγιών περί συνάψεως συμβάσεων δημοσίων έργων και προμηθειών, επιβάλλει την αποτροπή κάθε δυνατότητας άμεσου και έμμεσου επηρεασμού των συνθηκών του ανταγωνισμού και τον αποκλεισμό του διαγωνιζομένου για τον οποίο οι συνθήκες προετοιμασίας ήταν ευνοϊκότερες έναντι των λοιπών διαγωνιζομένων λόγω της συμμετοχής του στην προετοιμασία του έργου. Το ότι ο διαγωνιζόμενος συμμετείχε στην προετοιμασία των τευχών δημοπράτησης του έργου δεν αποτελεί, βέβαια, πλεονέκτημα το οποίο συνιστά άνευ ετέρου άνιση μεταχείριση και νόθευση του ανταγωνισμού και ως εκ τούτου, δεν οδηγεί σε αποκλεισμό του υποψηφίου, αλλά πρέπει να αποδεικνύεται, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι ενόψει των συγκεκριμένων συνθηκών, η αποκτηθείσα από τον διαγωνιζόμενο πείρα τον περιήγαγε σε πλεονεκτική θέση έναντι των λοιπών διαγωνιζομένων, το δε σχετικό βάρος απόδειξης φέρει, κατά γενική δικονομική αρχή ο επικαλούμενος τη συνδρομή των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν τον λόγο αποκλεισμού». Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να εξετάζεται αν η αποκτηθείσα πείρα νόθευσε τον ανταγωνισμό και αν ο υποψήφιος άντλησε αδικαιολόγητο πλεονέκτημα έναντι των άλλων διαγωνιζομένων.

²⁴⁷ Βλ. σχετικά με την απόφαση, Γέροντας Απ., *Δίκαιο Δημοσίων έργων*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 361-362. Βλ. επίσης και απόφαση ΣτΕ 34/97/2006, σε Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2007, σελ. 359.

²⁴⁸ Απόφαση της 17^{ης} Μαΐου 1984, υπόθεση C-15/1983, Denkvit Nederland.

Γ) Δημιουργία Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου με το ν. 4013/2011

Η θεσμοθέτηση από τις βασικές οδηγίες της ΕΕ νέων τεχνολογιών στις διαδικασίες ανάθεσης²⁴⁹ των δημοσίων συμβάσεων και η ανάγκη ύπαρξης διαφάνειας πνεύματος ελεύθερου ανταγωνισμού, οδήγησαν στην δημιουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου με τον ν. 4013/2011. Με τη σύστασή του εν λόγω Μητρώου δημιουργούνται δύο χωριστά υποσυστήματα. Το πρώτο υποσύστημα αφορά την ηλεκτρονική καταχώριση των αιτημάτων που υποβάλλουν οι φορείς για τη σύναψη σύμβασης. Για τους φορείς που υποχρεούνται να τηρούν τις διατάξεις του πδ 113/2010 για την ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες (Α'194), η καταχώριση του αιτήματος τους γίνεται μετά την ανάληψη της υποχρέωσης (νομική δέσμευση). Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών απαιτείται να καταχωριστεί και η ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον νόμο.

Το δεύτερο υποσύστημα αφορά την ηλεκτρονική καταχώριση των συμβάσεων προκειμένου να υπάρχει η συστηματική καταγραφή τους και η παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών που αυτές προκαλούν. Για την επιτυχή επίτευξη του στόχου υπόχρεοι σε καταχώριση των στοιχείων τους είναι όλοι οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Η υποχρέωση καταχώρισης των δημοσίων συμβάσεων αφορά όλους τους τομείς της διοικητικής δράσης με την επιφύλαξη της μη δημοσιοποίησης των συμβάσεων που αφορούν την εθνική άμυνα και εθνική ασφάλεια ή καλύπτονται από βιομηχανικό ή επιχειρηματικό απόρρητο²⁵⁰.

1.2 Ο νόμος 3978/2011

Στόχος της οδηγίας 2009/81/EK ήταν να επιτευχθεί η δημιουργία μίας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς για το αμυντικό υλικό, ορίζοντας κανόνες διαφάνειας στις ανταγωνιστικές προμήθειες. Στην Ελλάδα ο χώρος των αμυντικών προμηθειών ήταν διαχρονικά βεβαρημένος με την κοινή αίσθηση ότι δε γίνεται διαφανής, έντιμη και

²⁴⁹ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 12-14 της οδηγίας 2004/18/EK για το δυναμικό σύστημα αγορών που είναι μια ηλεκτρονική διαδικασία για αγορές τρέχουσας χρήσης και τον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό που βασίζεται σε έναν ηλεκτρονικό μηχανισμό παρούσας νέων προσφορών.

²⁵⁰ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Υπουργείου Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, στο σχέδιο νόμου για τη «σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων», σελ. 4-5.

αποτελεσματική διαχείριση σημαντικών κονδυλίων που επιβαρύνουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό και καταλήγουν να δημιουργούν τα ετήσια δημοσιονομικά ελλείμματα και εν τέλει το δημόσιο χρέος. Με τον νέο νόμο αφ' ενός μεν εκσυγχρονίζεται, απλουστεύεται και συστηματοποιείται η εθνική νομοθεσία, με βασικό άξονα την εισαγωγή νέων εγγυήσεων διαφάνειας υπό τον έλεγχο της Βουλής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφ' ετέρου δε εναρμονίζεται πλέον η εθνική με την κοινοτική νομοθεσία, ώστε να εξαλειφθούν οι εστίες τριβής με την ΕΕ και ιδίως με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι βασικές αλλαγές που επέρχονται με τον ν. 3978/2011 είναι:

- α. Τίθεται όλο το σύστημα προμηθειών στους τομείς της άμυνας υπό τον διαρκή έλεγχο της Βουλής
- β. Η Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Εξοπλισμών και Επενδύσεων ορίζεται εφεξής αρμόδια για τη διαπραγμάτευση, σύναψη και παρακολούθηση όλων των συμβάσεων για την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού, είτε αυτές είναι κύριες, είτε συμβάσεις υποστήριξης
- γ. Τυποποιούνται με σαφή και συστηματικό τρόπο οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στον τομέα της άμυνας, σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81
- δ. Εκτός από τον έλεγχο της Βουλής, διατηρείται και επεκτείνεται ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- ε. Το κρισιμότερο όμως είναι ότι με τον παρόντα νόμο εισάγονται αυστηρές και αναλυτικές εγγυήσεις διαφάνειας, αρχής γενομένης από την ενσωμάτωση στο νόμο του κώδικα δεοντολογίας που διέπει τις κάθε είδους επαφές του στρατιωτικού και πολιτικού προσωπικού του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας με τους εκπροσώπους των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες και τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης για τη σύναψη συμβάσεων²⁵¹.

²⁵¹ Βλ. σχετικά με τις τροποποιήσεις που εισήγαγε ο νόμος, την αιτιολογική έκθεση για «τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας» του Υπουργείου Άμυνας προς τη Βουλή των Ελλήνων.

1.3 Τυποποιημένα έντυπα διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων(SIMAP)

Στο πλαίσιο των διαδικασιών δημοσίευσης, στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων δημοσίων συμβάσεων δυνάμει των οδηγιών 2004/17/EK²⁵², 2004/18/EK²⁵³, 98/665/ΕΟΚ²⁵⁴, 92/13/ΕΟΚ και 2009/81/EK²⁵⁵, εισήχθη ο Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 842/2011 της Επιτροπής της 19ης Αυγούστου 2011, περί καταρτίσεως τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Οι προκηρύξεις των δημοσίων συμβάσεων δημοσιεύονται σε έντυπη μορφή στο συμπλήρωμα (τεύχος S) της Επίσημης Εφημερίδας της Ε.Ε., και αναρτώνται στην ιστοσελίδα της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων Tenders Electronic Daily(TED), την επίσημη πηγή πληροφόρησης περί διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων στην Ε.Ε.

Περισσότερες πληροφορίες διατίθενται στον ιστοχώρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις SIMAP. Σημειώνεται ότι τα τυποποιημένα έντυπα για δημόσιες συμβάσεις σε μορφή PDF παρέχονται μόνον ως έντυπα αναφοράς, δεδομένου ότι οι προκηρύξεις αποστέλλονται πλέον για δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. υποχρεωτικά μόνο σε ηλεκτρονική μορφή²⁵⁶.

²⁵² Άρθρα 41-44 και 63 της οδηγίας 2004/17/EK

²⁵³ Άρθρα 35,36,58,64,69 και 70 της οδηγίας 2004/18/EK

²⁵⁴ Άρθρο 3^α των οδηγιών 98/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ

²⁵⁵ Άρθρα 30, 32, 52, 64 της οδηγίας 2009/81/EK

²⁵⁶ Βλ. σχετικά στην ηλεκτρονική σελίδα της Μονάδας Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων(ΜοΠαΔιΣ), το οποίο ιδρύθηκε το 1997, στο πλαίσιο της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής για καθιέρωση διαφάνειας και αποτελεσματικότητας στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας έθεσε σε εφαρμογή ένα -αρχικά πιλοτικό και ήδη σε μόνιμη βάση- σχέδιο λειτουργίας ενός ενιαίου εθνικού συστήματος ελέγχου της διαδικασίας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και παροχής νομικής - τεχνικής συμβουλευτικής υποστήριξης στις εθνικές αναθέτουσες αρχές.

Δεύτερο Κεφάλαιο

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα

Η Ελλάδα προκειμένου να μετέχει στην προσπάθεια της Ε.Ε. για την προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο, μαζί με τις βασικές οδηγίες στις οποίες υιοθετούνται περιβαλλοντικά κριτήρια, την οδηγία 2006/32/EK με τον ν. 3855/2010. Με το νόμο αυτό στο άρθρο 18 συστήνεται Διυπουργική Επιτροπή Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων για την πραγματοποίηση του συντονιστικού έργου του ΥΠΕΚΑ και την εναρμόνιση των πολιτικών που ασκούνται από τα συναρμόδια Υπουργεία, καθώς επίσης για τη χάραξη Εθνικής Πολιτικής και την εκπόνηση Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από 3 εκπροσώπους του ΥΠΕΚΑ, εκπροσώπους των συναρμόδιων Υπουργείων, ενώ δίνεται και η δυνατότητα συμμετοχής εκπροσώπων άλλων Υπουργείων ή φορέων του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα, πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ή επιστημονικών ιδρυμάτων και οργανισμών, του ΣΕΒ ή άλλων αντίστοιχων Συνδέσμων ή Ενώσεων ή Επιμελητηρίων. Παράλληλα ορίζονται οι *αρμοδιότητες της Διυπουργικής Επιτροπής*, οι οποίες μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν:

- την εκπόνηση ενός Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των ΠΔΣ και την υποβολή προτάσεων για τη χάραξη Εθνικής πολιτικής,
- την έγκαιρη ενημέρωση των προμηθευτών του Δημόσιου Τομέα και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και άλλων ενδιαφερομένων,
- την εξέταση σύνταξης περιβαλλοντικών κριτηρίων ή την υιοθέτηση αυτών που έχουν εκδοθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,
- την επιλογή προϊόντων, υπηρεσιών και έργων στα οποία θα εφαρμοστούν περιβαλλοντικά κριτήρια,
- την αξιολόγηση, παρακολούθηση της εφαρμογής και επικαιροποίηση της εθνικής πολιτικής και του Σχεδίου Δράσης στην χώρα μας,
- την εισήγηση όλων των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων, την τροποποίηση του υφισταμένου νομοθετικού πλαισίου όπου απαιτείται και τη λήψη των αναγκαίων

μέτρων για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων για τις Πράσινες δημόσιες συμβάσεις,

- την εισήγηση πρόσκλησης ειδικών εμπειρογνομόνων και επιστημόνων με σκοπό την τεχνική και επιστημονική υποστήριξη της Επιτροπής σε θέματα της αρμοδιότητάς

της,

- την εισήγηση ανάθεσης μελετών και προγραμμάτων, της οργάνωσης ή συμμετοχής σε σεμινάρια, προγράμματα, διαλέξεις ή δημόσιες συζητήσεις για την ενημέρωση, την ανάπτυξη και διάδοση των αρχών και εφαρμογών των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων²⁵⁷.

Η Τίνα Μπιρμπίλη στην *πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής* είχε τονίσει τη σημασία του έργου της Επιτροπής τόσο για την προστασία του περιβάλλοντος όσο και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, και ειδικότερα για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Παράλληλα στη συνεδρίαση αυτή, ορίστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των ΠΔΣ τα οποία θα εμπεριέχονται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης. Στόχος του Σχεδίου είναι η παροχή κατευθύνσεων και κινήτρων για τη στήριξη της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών και κατασκευής έργων που ελαχιστοποιούν την επιβάρυνση στο περιβάλλον²⁵⁸.

Τέλος, σημαντικό βήμα για συμβάσεις φιλικές προς το περιβάλλον, αποτελεί η σύσταση *Γραφείου Πράσινων Συμβάσεων και Περιβαλλοντικών Προτύπων* με την ΥΑ υπ' αρ 45414-21/10/2010. Στις αρμοδιότητες του Γραφείου συμπεριλαμβάνεται η προώθηση και η εποπτεία εφαρμογής του κοινοτικού συστήματος οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου (EMAS), όπως επίσης του κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος (ECOLABEL), σύμφωνα με τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1221/2009 και 66/2010 αντίστοιχα, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ. Επίσης, το εν λόγω Γραφείο είναι αρμόδιο για την υποστήριξη των εργασιών της Διυπουργικής Επιτροπής, τόσο στο στάδιο σύνταξης του Εθνικού Σχεδίου, όσο και αργότερα στην εφαρμογή του.

²⁵⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση(άρθρο 75, παρ. 3 του Συντάγματος) , Σχέδιο νόμου «Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά τη τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις», Βιολέττα Καρακατσάνη-Κονίδα, 28 Μαΐου 2010

²⁵⁸ βλ. ΥΠΕΚΑ, Δελτίο Τύπου , Θέμα: «Πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις», Αθήνα, 9 Σεπτεμβρίου 2010.

2.1 Υιοθέτηση πράσινων πρακτικών από το δημόσιο τομέα

Οι φορείς του δημοσίου τομέα σε εθνικό επίπεδο είναι υπεύθυνοι για την ανάθεση και τον τρόπο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, αυτός είναι ο λόγος που πρέπει να χρησιμοποιούν την ισχυρή αγοραστική τους δύναμη για να οδηγούν στην αλλαγή των παραγωγικών και καταναλωτικών προτύπων, προωθώντας την πράσινη ανάπτυξη και ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία. Χαρακτηριστικά στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης (ΣΔΕΑ) αναφέρεται: «Ο δημόσιος τομέας θα αποτελέσει το υπόδειγμα στην εφαρμογή μέτρων για την βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης όπως προβλέπεται και από την οδηγία. Η χρήση κριτηρίων ενεργειακής απόδοσης στις διαδικασίες προκηρύξεων και διαγωνισμών για της δημόσιες προμήθειες κρίνεται αναγκαία.»²⁵⁹.

Η μεγάλη δυναμική που εμφανίζει ο δημόσιος τομέας για δράσεις και μέτρα με στόχο τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας του εξοπλισμού που διαθέτει και συνεπώς συνολικής εξοικονόμησης ενέργειας τον κατατάσσουν ως έναν από τους πιο κατάλληλους τομείς για υιοθέτηση των πράσινων δημοσίων προμηθειών, που αποτελούν σημαντικό εργαλείο για την ενίσχυση της ενεργειακής αποδοτικότητας, την εξοικονόμηση ενέργειας, την προστασία του περιβάλλοντος, την εξοικονόμηση χρήματος και την αναβάθμιση του περιβαλλοντικού προφίλ του Δημόσιου τομέα. Η προμήθεια προϊόντων, υπηρεσιών ή εργασιών, με τη χρήση πράσινων κριτηρίων κατά την αξιολόγηση των προσφορών, έχει καθοριστική συμβολή στην εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει οι ΟΤΑ που συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία «Σύμφωνο των Δημάρχων»²⁶⁰.

²⁵⁹ Βλ. σχετικά στο ΥΠΕΚΑ, 2^ο Σχέδιο Δράσης Εξοικονόμησης Ενέργειας.

²⁶⁰ Το *Σύμφωνο των Δημάρχων* είναι η κυριότερη ευρωπαϊκή κίνηση στην οποία συμμετέχουν τοπικές και περιφερειακές αρχές, οι οποίες δεσμεύονται εθελοντικά να αυξήσουν την ενεργειακή απόδοση και τη χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις περιοχές τους, βλ. σχετικά στην ιστοσελίδα www.simfonodimarxon.eu/.

2.2 Παραδείγματα ΟΤΑ που έχουν υιοθετήσει πράσινες πρακτικές

A) Δήμος Ποσειδωνίας:

Μέλος του δικτύου ΔΑΦΝΗ και «Συμφώνου των Δημάρχων»

Προμήθεια αυτόνομων φ/β φωτιστικών

Επιτευχθείσα εξοικονόμηση ενέργειας για φωτισμό (αντικατάσταση λαμπτήρα CFL 15W) 43,8 kWh/ έτος

Επιτευχθείσα εξοικονόμηση εκπομπών CO για φωτισμό (αντικατάσταση λαμπτήρα CFL 15W) 39,86 kg/ έτος

Αντικατάσταση συμβατικών λαμπτήρων με οικονομικούς

Η αντικατάσταση των συμβατικών λαμπτήρων του δημοτικού φωτισμού με οικονομικούς (25/125W) εξοικονομεί στο Δήμο Ποσειδωνίας, των 3.000 κατοίκων, περίπου 500.000 kWh/χρόνο, αξίας 45.000 €

Προμήθεια κομποστοποιητών

- μειώνουν τα οικιακά απορρίμματα 35% κατά βάρος
- εξοικονομούν ενέργεια
- συμβάλλουν στην επιμήκυνση της ζωής του ΧΥΤΑ
- συμβάλλουν καθοριστικά στη μείωση του κόστους της αποκομιδής των απορριμμάτων
- ευαισθητοποιούν τους πολίτες σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος
- κοστίζουν περίπου 50 € ο ένας, απόσβεση σε 2 περίπου χρόνια

B) Δήμος Αμαρουσίου

Πρόγραμμα αντικατάστασης 2500 φωτιστικών σωμάτων.

- Καινούργιας τεχνολογίας με υψηλό δυναμικό εξοικονόμησης ενέργειας
- Λαμπτήρες μετάλλων αλογονιδίων: πολύ μικρότερη κατανάλωση από τους προγενέστερους λαμπτήρες ατμών υδραργύρου.

Συνολική εξοικονόμηση ενέργειας για 2500 λαμπτήρες : 912,50 MWh/ έτος

Συνολική εξοικονόμηση δαπανών για 2500 λαμπτήρες : 91.250,00 €/έτος

Συνολική εξοικονόμηση εκπομπών CO₂ για 2500 λαμπτήρες : 821,25 τόνοι CO₂ /έτος

Αντικατάσταση οθονών παλαιάς τεχνολογίας CRT με ενεργειακά αποδοτικές οθόνες TFT

- Συνολική αντικατάσταση 92 τεμ. Οθόνης
- Επιτευχθείσα εξοικονόμηση ενέργειας: 3911 kWh/ έτος
- Επιτευχθείσα εξοικονόμηση λειτουργικών δαπανών: 352,00 €/έτο
- Επιτευχθείσα εξοικονόμηση εκπομπών CO₂ :3,5 τόνοι/ έτος²⁶¹

²⁶¹Τα στοιχεία αυτά παρουσιάστηκαν από τον κ. Βουγιουκλάκη στην εισήγησή του με θέμα: “ΠΔΣ, και Εξοικονόμηση Ενέργειας, Ελληνικά παραδείγματα και προοπτικές”, , στο Εθνικό Συνέδριο για τις ΠΔΣ που διοργάνωσε το ΥΠΕΚΑ μαζί με το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας, στις 30 Ιουνίου του 2010.

Τρίτο Κεφάλαιο

Η εφαρμογή του ν. 3886/2010 για την έννομη προστασία

Ο προβληματισμός σχετικά με το ποιος πρέπει να είναι ο κατάλληλος θεσμός για τη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων είχε ως αποτέλεσμα η διοικητική λειτουργία του κράτους στο πεδίο των διαγωνισμών για τη σύναψή τους να υπόκειται τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό διοικητικό και δικαστικό έλεγχο.

Ο *δικαστικός έλεγχος* της διαδικασίας σύναψης των δημοσίων συμβάσεων συνίσταται κατ' αρχήν στην άσκηση *αίτησης ασφαλιστικών μέτρων* και έκδοσης προσωρινής διαταγής κατά δεύτερον στην άσκηση *αίτησης ακύρωσης* ενώπιον του ΣτΕ, και *αίτησης αναστολής εκτέλεσης* της πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακύρωσης, και κατά τρίτον στην άσκηση *κύριας αγωγής* ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων για την αποκατάσταση του υποκειμενικού δικαιώματος που τυχόν προσβλήθηκε κατά το προσυμβατικό στάδιο.

Ο *διοικητικός έλεγχος* συνίσταται κατ' αρχήν στην άσκηση της *ένστασης* του αρ.15 ΠΔ 394/1996 κατά της διακήρυξης του διαγωνισμού, κατά δεύτερον στην υποβολή *αντιρρήσεων* του άρθρου 20 του ΠΔ 609/1985 κατά τα στάδια της προεπιλογής, κατάθεσης προσφορών και αξιολόγησης, κατά τρίτον στην άσκηση της *προδικαστικής προσφυγής* ενώπιον της αναθέτουσας αρχής βάσει του άρθρου 3 του ν. 2522/1997 και τέλος στην άσκηση των *διοικητικών προσφυγών* υπό τη μορφή ένστασης προς τα προβλεπόμενα έργα.

Ιδιαίτερος (*sui generis*) είναι ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων. Η ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής του προσυμβατικού-προληπτικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσε μείζον διακύβευμα της Συνταγματικής αναθεώρησης του 2001. Ο εν λόγω ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκείται παράλληλα με τις υπόλοιπες μορφές εποπτείας και ελέγχου και δεν ανατρέπει την πλήρη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική δράση²⁶².

²⁶² Βλ. Μηλιώνη Νικ., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2^η έκδοση, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 96-97.

3.1 Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων

Στη δεκαετία του 1990 με το ν. 2145/1993 εμφανίζεται δειλά ο έλεγχος νομιμότητας από το *Ελεγκτικό Συνέδριο* των δημοσίων συμβάσεων, μεγάλου οικονομικού ενδιαφέροντος, για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών προ της υπογραφής τους²⁶³. Ο έλεγχος αυτός αρχικά ήταν δυνητικός και μπορούσε να διενεργηθεί κατόπιν αιτήματος του οικείου Υπουργού²⁶⁴. Με τον καιρό όμως ο έλεγχος αυτός άρχισε να συστηματοποιείται. Δημιουργήθηκαν ελεγκτικές ομάδες δικαστικών λειτουργών που αποκαλούνταν ειδικά κλιμάκια και οι πράξεις τους Πορίσματα. Το 1999 με το άρθρο 14 παρ. 2 του ν. 2702 ο έλεγχος επεκτάθηκε σε κάθε είδους σύμβαση αλλά παρέμενε στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου Υπουργού η άσκηση του. Επίσης στο άρθρο 8 παρ.2 του ίδιου νόμου, η δυνατότητα υποβολής σχεδίων συμβάσεων μετατράπηκε σε υποχρέωση υποβολής με ποινή την ακυρότητα σε περίπτωση μη υποβολής.

Η επιτυχής, προφανώς, άσκηση της αρμοδιότητάς του, οδήγησε στην αναθεώρηση του 2001 όπου με το άρθρο 98 αναγνωρίζεται ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διαφύλαξη του δημοσίου πλούτου. Ορίστηκε δηλαδή ως αρμοδιότητά του ο *έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο όπως ο νόμος ορίζει*²⁶⁵. Έτσι σύμφωνα με το άρθρ. 19 παρ. 15 του ΠΔ 774/1980 «Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου», όπως αυτή τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα: «Για τις προμήθειες αγαθών του άρθρου 1 του Ν. 2286/1995 (ΦΕΚ 19 Α'), η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) δραχμών ή ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) ευρώ, καθώς και για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή Οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου (1.000.000.000) δραχμών ή δύο εκατομμυρίων εννιακοσίων χιλιάδων (2.900.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το προηγούμενο εδάφιο ισχύει και στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όταν το προϋπολογιζόμενο οικονομικό αντικείμενό τους υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) δραχμών ή ενός

²⁶³ Βλ. Πρακτικό οδηγό για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών προσώπων τους (το προσυμβατικό στάδιο), από το Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Ιούνιος 2011, σελ. 13

²⁶⁴ Βλ. Κοκκίδου Αλεξάνδρα, *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα 2001, εκδ. Παντείου Πανεπιστημίου, σελ. 67.

²⁶⁵ Κάρκαλης Ιω., *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 151.

εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) ευρώ. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Για το σκοπό του ελέγχου υποβάλλεται στο Κλιμάκιο από τον αρμόδιο Υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία, ιδίως δε αυτά των οποίων η έλλειψη επιφέρει κατά την κείμενη νομοθεσία τον αποκλεισμό της συμμετέχουσας στο διαγωνισμό επιχείρησης. Τα έγγραφα και τα στοιχεία, η έλλειψη των οποίων επιφέρει τον αποκλεισμό της επιχείρησης από το διαγωνισμό, μπορούν να συμπληρωθούν (υποβληθούν) και μετά την υποβολή των λοιπών δικαιολογητικών συμμετοχής στο διαγωνισμό, αλλά πριν την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών. Ο αρμόδιος Υπουργός ή φορέας μπορεί να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επί μέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της οικείας συμβάσεως. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Η πράξη που εκδίδεται κοινοποιείται με τηλεομοιοτυπία στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούται αμελλητί να την κοινοποιήσει με τηλεομοιοτυπία σε όλους τους συμμετέχοντες στην ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία ανάδειξης αναδόχου. Προϊστάμενοι υπηρεσιών ή άλλα αρμόδια όργανα που ενεργούν κατά παράβαση της υποχρέωσης που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο διώκονται για παράβαση καθήκοντος κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα αυτεπαγγέλτως και παραπέμπονται υποχρεωτικά στην αρμόδια πειθαρχική δικαιοδοσία».

Εξάλλου, σήμερα, σύμφωνα με το νόμο 3852/2010 για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης- γνωστό ως Πρόγραμμα Καλλικράτης- διενεργείται υποχρεωτικά πλέον προληπτικός έλεγχος νομιμότητας πριν τη σύναψη των συμβάσεων των ΟΤΑ για δαπάνες από 100.000 έως 500.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. από τον αρμόδιο για τον προληπτικό έλεγχο Επίτροπο. Για συμβάσεις που υπερβαίνουν τις 500.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν τη σύναψή τους από καθ' ύλην αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 278)²⁶⁶.

Η ανάγκη βελτίωσης, εποπτείας και συντονισμού του θεσμικού, νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, οδήγησε στη σύσταση *Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής δημοσίων συμβάσεων* με το ν. 4013/2011. Η ανεξάρτητη

²⁶⁶ Κατά των πράξεων των Επιτρόπων και των Κλιμακίων, επιτρέπονται αιτήσεις ανάκλησης σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο οι οποίες εκδικάζονται από το αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η απόφαση αυτή του τμήματος δεν είναι δυνατόν να προσβληθεί με κανένα ένδικο μέσο στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

νομοθετικά κατοχυρώμενη διοικητική αρχή, θεσμοθετείται αρμόδια για την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά την τήρηση και εφαρμογή του νομικού πλαισίου επί των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους όλων των δημοσίων οργάνων και φορέων ανεξάρτητα από το εκτιμώμενο ύψος τους²⁶⁷.

Σκοπός της αρχής είναι η προαγωγή και διασφάλιση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και του υγιούς ανταγωνισμού. Ακόμη, η αρχή αυτή συμβάλλει στη διαμόρφωση της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας (ευρωπαϊκής και εθνικής) που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, ενώ μπορεί να πραγματοποιεί δειγματοληπτικούς ελέγχους αναφορικά με τις αναθέσεις, εκτελέσεις κ.λ.π. δημοσίων συμβάσεων. Επίσης σύμφωνα με όσα προβλέπει ο νόμος τηρεί «Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων».

Με τη σύσταση της Αρχής επιδιώκεται ειδικότερα:

- Η ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- Η προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων,
- Ο έλεγχος τήρησης των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων,
- Η βελτίωση και ενοποίηση του εθνικού νομικού πλαισίου στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων και
- Ο συντονισμός και εξορθολογισμός της διοικητικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών.

²⁶⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων» προς τη Βουλή των Ελλήνων

3.2 Κατασταλτικός έλεγχος

Η ενσωμάτωση της νέας οδηγίας γίνεται με αντικατάσταση των ν. 2522/1997 και 2854/2000 από τον ν. 3886/2010, προκειμένου να ισχύει ένα και μοναδικό νομοθέτημα για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, το οποίο θα συμβάλει στην ποιότητα της νομοθεσίας και την ασφάλεια δικαίου²⁶⁸.

Με αυτό τον τρόπο υλοποιούνται οι δύο βασικοί σκοποί της νέας Οδηγίας, όπως αυτοί διατυπώνονται στο Προοίμιο και τις διατάξεις της, δηλαδή η επιβολή ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας δέκα ημερών, η οποία πρέπει αναγκαστικά να μεσολαβήσει από την κοινοποίηση της απόφασης περί ανάθεσης της σύμβασης στους διαγωνισθέντες υποψηφίους, μέχρι τη σύναψη της σύμβασης, χρόνος που κρίθηκε από την Οδηγία απαραίτητος για την προσφυγή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία παροχής προσωρινής προστασίας, ενώ χορηγείται και η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη, για την κήρυξη ως άκυρης σύμβασης, η οποία συνάφθηκε χωρίς να έχουν τηρηθεί οι κανόνες δημοσιότητας της προκήρυξης, όπως λ.χ. όταν η σύμβαση ανατέθηκε απευθείας, χωρίς να συντρέχουν οι αυστηρές προϋποθέσεις της Οδηγίας.

Παράλληλα, ενοποιείται, κατ' εφαρμογή της σχετικής δυνατότητας που παρέχεται από το ισχύον Σύνταγμα²⁶⁹, η δικαιοδοσία επίλυσης των διαφορών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και καθίστανται αρμόδια για την εκδίκαση των διαφορών αυτών, κατά κανόνα, τα κατά τόπους Διοικητικά Εφετεία, ανεξαρτήτως της μορφής της αναθέτουσας αρχής, ως νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Κατ' εξαίρεση, παραμένουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας, λόγω αυξημένης σπουδαιότητας, οι περιπτώσεις ανάθεσης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας (προϋπολογισμού άνω των 15.000.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ), συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών και συμβάσεων που αναθέτουν φορείς οι οποίοι υπάγονται στο π.δ. 59/2007, δηλαδή δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Η ενοποίηση της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων που είναι αρμόδια για την εκδίκαση των διαφορών από τις δημόσιες συμβάσεις, θεωρήθηκε αναγκαία εξ αιτίας της έντονης

²⁶⁸ Βλ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» Προς τη Βουλή των Ελλήνων

²⁶⁹ Άρθρο 94 παρ. 3

αμφισβήτησης που εκφράσθηκε κατ' επανάληψη, από παράγοντες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για την επάρκεια και ποιότητα της δικαστικής προστασίας που παρέχοντα από τα κατά τόπους Μονομελή Πρωτοδικεία, στις περιπτώσεις ανάθεσης συμβάσεων από φορείς με μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου.

A) Η δικαιοδοσία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και του ΣτΕ.

Έως την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων με την υπαγωγή σ' αυτά όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας για την εκδίκαση των σχετικών με τις διοικητικές συμβάσεις διαφορών, γινόταν διάκριση μεταξύ: α) των διαφορών από διοικητικές πράξεις (κανονιστικές ή ατομικές) που εκδίδονται πριν από τη σύναψη της σύμβασης, κατ' εφαρμογή ειδικών διατάξεων διοικητικού δικαίου οι οποίες ρύθμιζαν τη διαδικασία του σχηματισμού και τη δήλωση της βούλησης του δημοσίου νομικού προσώπου για τη σύναψη της σύμβασης· οι διοικητικές αυτές πράξεις θεωρούνταν ότι αποσπώνται από τη σύμβαση και δημιουργούν ακυρωτικές διαφορές, β) των διαφορών που αναφέρονται στο κύρος, στην ερμηνεία ή την εκτέλεση ή τη λύση της σύμβασης. Οι πρώτες υπάγονταν (και εξακολουθούν να υπάγονται) στην ακυρωτική αρμοδιότητα του ΣτΕ· οι άλλες, που έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών ουσίας σήμερα ανήκουν στην αρμοδιότητα του ΔΕ, υπάγονταν, βάσει του συστήματος της ενιαίας δικαιοδοσίας, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, εφόσον η σύμβαση δεν προέβλεπε τη λύση τους με διαιτησία. Τα πολιτικά δικαστήρια για την εκδίκαση των διαφορών αυτών εφαρμόζαν τις ειδικές διατάξεις που ήταν σχετικές με την κρινόμενη σύμβαση και συμπληρωματικώς τις διατάξεις του ΑΚ²⁷⁰.

Σύμφωνα με τον Ν 3886/2010 (άρθρα 1,3 και 8), το τριμελές ΔΕ έχει αρμοδιότητα για την εκδίκαση (αμετάκλητα) των διαφορών που είναι σχετικές με το προσυμβατικό στάδιο της σύναψης δημοσίων συμβάσεων που έχουν ως αντικείμενο δημόσια έργα ή προμήθειες ή υπηρεσίες και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2004/17 και 2004/18 ΕΚ, εκτός των συμβάσεων παραχωρήσεως δημοσίων έργων ή υπηρεσιών ή που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/17 ΕΚ ή έχουν προϋπολογισμό μεγαλύτερο από 15.000.000 Ευρώ, οι διαφορές εκ των οποίων υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΣΕ. Έτσι το ΔΕ δικάζει αιτήσεις ακυρώσεως κατά των αποσπαστών πράξεων στην περίπτωση διοικητικών συμβάσεων ή αντίστοιχων πράξεων στην περίπτωση συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου όπως επιτρέπει η παράγρ. 3 του άρθρου 94

²⁷⁰ Βλ. σχετικά ο.π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο... Τόμος 1, σελ. 200.

του Συντάγματος. Επίσης δικάζει αιτήσεις για την κήρυξη της ακυρότητας των συμβάσεων αυτών²⁷¹. Όμως τα ένδικα μέσα (αγωγές) με αντικείμενο αξιώσεις βάσει του άρθρου 9 εκδικάζονται από το κατά τις γενικές διατάξεις αρμόδιο δικαστήριο, δηλαδή το ΔΠ ή το Πολιτικό Πρωτοδικείο, εάν ο ενδιαφερόμενος αποκλείστηκε από διαγωνισμό ή ανάθεση για τη σύναψη διοικητικής σύμβασης ιδιωτικού δικαίου αντιστοίχως²⁷².

Β) Η αγωγή αποζημίωσης

Ι) Σχετικά με τη *συμβατική ευθύνη του συμβαλλόμενου δημοσίου* νομικού προσώπου πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ συμβάσεων που έχουν σχέση με την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ και των συμβάσεων που δεν έχουν τέτοια σχέση.

Στην πρώτη περίπτωση, το συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο ευθύνεται, κατά το ιδιωτικό δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ, κατά τις διατάξεις που εφαρμόζονται επί νομικών προσώπων, ανεξάρτητα από το αν η ζημιογόνος αντισυμβατική πράξη ή παράλειψη των οργάνων του έχει χαρακτήρα διοικητικής πράξης (όπως είναι η πράξη που κηρύσσει έκπτωτο τον αντισυμβαλλόμενο και η πράξη επιβολής σ' αυτόν προστίμων ή ποινικών ρητρών). Οι προϋποθέσεις της ευθύνης αυτής είναι : i) πράξη ή παράλειψη, ii) ζημιά, iii) πρόσφορος αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και της ζημιάς, iv) αντίθεση της πράξης ή της παράλειψης προς τις συμβατικές υποχρεώσεις του δημοσίου νομικού προσώπου²⁷³, v) καταλογισμός της πράξης ή παράλειψης στο δημόσιο νομικό πρόσωπο, δηλαδή, εσωτερική συνάφεια της πράξης και των καθηκόντων του οργάνου του δημόσιου νομικού προσώπου των σχετικών με την εκτέλεση της σύμβασης και vi) υπαιτιότητα του οργάνου, δηλαδή δόλος ή αμέλεια.

²⁷¹ Σε περίπτωση αποσπαστών πράξεων δημοσίων συμβάσεων, το πρόσωπο που έχει συμφέρον να του ανατεθεί η σύμβαση, μπορεί να ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης των πράξεων αυτών με *αίτηση ασφαλιστικών μέτρων* και πριν της άσκηση αίτησης ακύρωσης (άρθρο 5 παρ.7) εφόσον προηγουμένως ασκήσει την διοικητική προσφυγή που προβλέπει το άρθρο 4. Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων αποτελεί ιδιαίτερο ένδικο βοήθημα για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας και αποκλείει την άσκηση αίτησης αναστολής που προβλέπει το άρθρο 52 του Δ/τος 18/1989(ΕΑ 8/1998). Αρμόδιος για την εκδίκαση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων είναι ο Πρόεδρος του ΔΕ ή ο εφέτης, τον οποίο ορίζει, εφαρμόζοντας το άρθρο 3 παρ. 5 του νόμου.

²⁷² Βλ. σχετικά ο.π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο... Τόμος 2, σελ. 271.

²⁷³ Η μεταβολή των όρων της σύμβασης μονομερώς από το δημόσιο νομικό πρόσωπο, κατ' εφαρμογή σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας ή διατάξεων της σύμβασης ή γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου, δεν δημιουργεί συμβατική ευθύνη, διότι αποτελεί άσκηση δικαιώματος και όχι παράβαση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη σύμβαση.

Εάν η διοικητική σύμβαση δεν έχει σχέση με την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, η ευθύνη από τις πράξεις ή τις παραλείψεις του συμβαλλόμενου δημόσιου νομικού προσώπου ρυθμίζεται α) από τους κανόνες των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ όταν πρόκειται για διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις έκδοσης τους και β) τους κανόνες των άρθρων 200 και 288 του ΑΚ (ΣΕ 1749/2009) και τις διατάξεις περί ευθύνης εκ των διαπραγματεύσεων του ΑΚ (και άρθρα 197 και 198 ΑΚ, ΣΕ 750/2009). Η αξίωση για αποζημίωση μπορεί να επιδιωχθεί με αγωγή στο ΔΕ και όχι με προσφυγή, δεδομένου ότι το αίτημα της προσφυγής μπορεί να είναι μόνο η ολική ή μερική ακύρωση ή η τροποποίηση ατομικής διοικητικής πράξης, η δε αποζημίωση μπορεί να είναι αίτημα της αγωγής. Είναι δε δυνατή η σώρευση των δυο ένδικων βοηθημάτων.

ΙΙ) Η *συμβατική ευθύνη του αντισυμβαλλομένου (αναδόχου σύμβασης)*, ρυθμίζεται καταρχήν από τις διατάξεις του ΑΚ, εφόσον η διοικητική νομοθεσία δεν περιέχει ειδικές διατάξεις σχετικές με τις προϋποθέσεις και την έκταση της. Έτσι π.χ., σύμφωνα με το άρθρο 34 § 3 του Δ/τος 118/2007, ο προμηθευτής δεν υπέχει ευθύνη, και συνεπώς δεν κηρύσσεται έκπτωτος, μόνο εάν συντρέχει: i) πράξη ή παράλειψη των οργάνων του συμβαλλόμενου Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή ii) λόγος ανωτέρας βίας. Για τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής δεν απαιτείται υπαιτιότητα. Συνεπώς η ευθύνη του προμηθευτή είναι αντικειμενική και δεν χωρεί απαλλαγή του, εάν δεν αποδείξει ότι η αδυναμία ή η καθυστέρηση της παροχής οφείλεται σε μια από τις προαναφερόμενες αιτίες. Πρέπει δε, για τον ίδιο λόγο, να γίνει δεκτό ότι τα ίδια ισχύουν και για την επιβολή προστίμων.

Οι διαφορές οι σχετικές με τη συμβατική ευθύνη του αντισυμβαλλομένου, έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών εάν ο αντισυμβαλλόμενος είναι ΟΤΑ ή άλλο ΝΠΔΔ και ιδιωτικών διαφορών σε κάθε άλλη περίπτωση. Συνεπώς, εάν το συμβαλλόμενο Δημόσιο ή ο ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ δεν κάνει χρήση των μέσων που του παρέχει το διοικητικό δίκαιο (έκδοση νόμιμου τίτλου κατά τον ΚΕΔΕ) για την ικανοποίηση των αξιώσεων κατά του συμβαλλόμενου, το Δημόσιο μπορεί να εγείρει αγωγή αποζημιώσεως στα πολιτικά δικαστήρια (ΔΕΑΘ 2324/1991, 2965/1995). Σύμφωνα με τη νέα διάταξη του άρθρου 94 § 3 του Συντάγματος είναι δυνατή, κατά τροποποίηση του ΚΔΔ/μίας, η υπαγωγή των διαφορών αυτών στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων²⁷⁴.

²⁷⁴ Βλ. σχετικά ο.π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο... τόμος 1, σελ. 218-221.

Τέταρτο Κεφάλαιο

Ελλείψεις και δυσλειτουργίες του εθνικού νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

4.1 Πολυπλοκότητα κανόνων και νομική αβεβαιότητα

Στην Ελλάδα παρατηρείται πληθώρα κανόνων που ρυθμίζουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που εξαρτώνται είτε από το είδος της συμβαλλόμενης δημόσιας αρχής²⁷⁵ είτε από το είδος της σύμβασης²⁷⁶ είτε από τον κατ' ιδίαν τομέα²⁷⁷. Ο νομοθετικός αυτός πληθωρισμός προκαλεί σύγχυση και νομική αβεβαιότητα που αποτρέπουν τους οικονομικούς φορείς από το να συμμετέχουν στις διαδικασίες ανάθεσης.

4.2 Ανεπαρκής εφαρμογή των σύγχρονων τεχνικών σύναψης δημοσίων συμβάσεων

Παράλληλα, υπάρχει αδυναμία από τα κρατικά όργανα πλήρους αξιοποίησης των σύγχρονων εργαλείων που προβλέπονται από τις κοινοτικές οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων²⁷⁸. Διαπιστώνεται έλλειψη κανόνων και πρακτικών που θα επιτρέψουν εκτεταμένη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων και εργαλείων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων²⁷⁹. Γι' αυτό κρίνεται πλέον αναγκαία τη βελτίωση των τεχνικών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρήση του e-procurement στην οποία απαιτείται η τυποποίηση των εγγράφων κάθε σύμβασης

4.3 Θεσμική και διοικητική δομή

Η πολύπλοκη και αναποτελεσματική δομή και λειτουργία του θεσμικού πλαισίου με τη πληθώρα των Υπουργείων, των υπηρεσιών και άλλων φορέων του δημοσίου τομέα που μοιράζονται αρμοδιότητες, οδηγεί στη δημιουργία δυνάμεων και ευθυνών που

²⁷⁵ Δημόσια αρχή μπορεί να είναι κεντρική, τοπική, αυτόνομο όργανο ή κρατικές επιχειρήσεις

²⁷⁶ Έργου, υπηρεσιών, προμηθειών

²⁷⁷ Προμήθειες υγείας και άμυνας

²⁷⁸ Συλλογικές προμήθειες διαμέσου κεντρικών αρχών προμηθειών και συμφωνίες-πλαίσιο

²⁷⁹ Περιορισμένη χρήση του e-procurement.

συχνά αλληλεπικαλύπτονται. Παράλληλα η έλλειψη ειδικευμένης εκπαίδευσης και πιστοποίησης του προσωπικού που ασχολείται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων οξύνει το ήδη υπάρχον πρόβλημα.

Η κατάσταση δύναται να βελτιωθεί με την ενσωμάτωση της Ενιαίας Αρχής για τις Δημόσιες Συμβάσεις (ΕΑΔΣ) στον πυρήνα των άλλων οργανισμών και φορέων του δημοσίου τομέα που ασκούν συναφείς λειτουργίες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η ΕΑΔΣ θα μπορούσε να ενεργεί ως ο κεντρικός πυλώνας στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Τέλος, κρίνεται απαραίτητη η ανάπτυξη μιας εθνικής στρατηγικής για της δημόσιες συμβάσεις και να εφαρμοσθεί ένα πανεθνικό πρόγραμμα εκπαίδευσης με στόχο την πιστοποίηση της νέας γενιάς των υπαλλήλων που απασχολούνται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων²⁸⁰.

²⁸⁰ Τα ανωτέρω στοιχεία και προτάσεις παρουσιάστηκαν από τον κ. Β. Α. Χριστιανό στο 3^ο Συνέδριο της Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών, για τα 50 Χρόνια Ευρωπαϊκής Πορείας της Ελλάδας. Απολογισμός και Προοπτικές, στις 31 Μαΐου 2012.

Συμπεράσματα

Η κοινοτική ρύθμιση των *δημοσίων συμβάσεων* δεν ήταν εξ αρχής δεδομένη. Το κοινοτικό ενδιαφέρον στράφηκε σε αυτές στα τέλη της δεκαετίας του '60 και ακολούθησαν οι πρώτες νομοθετικές πρωτοβουλίες την δεκαετία του '70. Μέσα από αρκετές τροποποιήσεις φτάσαμε στο ισχύον σύστημα οδηγιών, το οποίο συντονίζει και ενοποιεί τις επιμέρους κατακερματισμένες εθνικές διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Σε όλα τα στάδια εξέλιξης της συμβατικής διοικητικής δράσης βρίσκει πεδίο εφαρμογής η γενική *αρχή προστασίας του ανταγωνισμού*. Στο πλαίσιο της *κοινοτικής έννομης τάξης*, στο οποίο κυριαρχεί η έννοια της δημόσιας σύμβασης, η γενική αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού λειτουργεί ως μέσο για τη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς, τη συναφή προώθηση της απελευθέρωσης επί μέρους αγορών και τη συνακόλουθη μετάλλαξη της φύσης της εθνικής κρατικής δραστηριότητας. Στο πλαίσιο της *εθνικής έννομης τάξης*, στο οποίο εμφανίζεται η έννοια της διοικητικής σύμβασης, η ίδια αρχή προστατεύεται συνταγματικά και λειτουργεί ως όριο του κρατικού παρεμβατισμού. Μετά τη νόμιμη σύναψη της δημόσιας σύμβασης, οπότε και σηματοδοτείται το τέλος της ανταγωνιστικής διαδικασίας κατάρτισής της, η προστασία του ανταγωνισμού συνεχίζει να έχει δεσμευτική ισχύ για τα αντισυμβαλλόμενα μέρη για να αποφεύγεται ενδεχόμενη υπέρβαση των συμβατικών όρων και κατάρτισης μιας «νέας σύμβασης», για την οποία δεν έχει τηρηθεί η προσήκουσα διαδικασία κατάρτισης.

Εκτός από την προστασία του ανταγωνισμού, ο κοινοτικός νομοθέτης εισάγει βοηθητικά εργαλεία όπως η βάση δεδομένων TED, το ενιαίο σύστημα ταξινόμησης ή το σύστημα πληροφοριών για τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις (SIMAP) με τα οποία ενισχύεται η διαφάνεια, η ισονομία και η διαλειτουργικότητα στις εκσυγχρονισμένες διαδικασίες ανάθεσης. Παράλληλα σε όλα τα στάδια δημοπράτησης μιας δημόσιας σύμβασης λαμβάνονται υπόψη οι περιβαλλοντικές επιταγές σύμφωνα με την ευρωπαϊκή πολιτική για την ενέργεια και το περιβάλλον. Η προστασία του τελευταίου προβάλλει πλέον ως αναγκαία παράμετρος για την οικονομική ανάπτυξη σε παγκόσμια κλίμακα, από τη στιγμή που ως προτεραιότητα τίθεται η διαφύλαξη του επιπέδου διαβίωσης των σημερινών και μελλοντικών γενεών.

Το ανωτέρω περιγραφόμενο σύστημα κοινοτικών οδηγιών θα έμενε γράμμα κενό χωρίς την θωράκισή του από ένα σύστημα κυρώσεων που θα διασφαλίζει την αποτρεπτική λειτουργία των ρυθμίσεων και την ολοκληρωμένη εφαρμογή του συνόλου του νομικού πλαισίου. Η δυνατότητα ακύρωσης της παρανόμως συναφθείσας σύμβασης, προσφέρει στη ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων και στη λειτουργία του ανταγωνισμού ένα είδος θεραπείας, συμπληρώνοντας το έλλειμμα αποτελεσματικότητας που υπήρχε. Από τη στιγμή που θα ακυρωθεί μη σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο σύμβαση, αυτή θα επαναπροκηρυχθεί με τους αρχικούς όρους σύναψης.

Στην Ελλάδα παρατηρούνται ακόμα αδυναμίες στην πλήρη αξιοποίηση των κοινοτικών επιταγών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Ανασταλτικός παράγοντας είναι η πολύπλοκη και αναποτελεσματική δομή και λειτουργία του θεσμικού πλαισίου. Κρίνεται λοιπόν αναγκαία η δημιουργία ενός *απλοποιημένου, συγκροτημένου και διαφανούς* συστήματος σύναψης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο θα εγγυάται την συμμόρφωση με τις θεμελιώδεις αρχές του πρωτογενούς καθώς και του παράγωγου κοινοτικού δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ενώ ταυτόχρονα θα διασφαλίζει την αναλογία ποιότητας/κόστους κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Στην παρούσα φάση, η νομοθετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αναμένεται να οδηγήσει στο άμεσο μέλλον στην υιοθέτηση μιας νέας οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, είναι μια εξαιρετική ευκαιρία για την Ελλάδα να επανεξετάσει το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό να εισαγάγει θεμελιώδεις αλλαγές σε καίριες πτυχές του συστήματος, που θα βοηθήσουν ώστε το σύστημα να ευθυγραμμιστεί με τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγοράστε Οικολογικά Ένα εγχειρίδιο για τις δημόσιες συμβάσεις για περιβαλλοντικά θέματα, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2005
- Αυγερινός Γιάννης, *Εισαγωγή στο δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ*, Αθήνα 2011, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης
- Γέροντας Απ., *Διοικητικό Δίκαιο-Η Συμβατική Δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009
- Γέροντας Απ., *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Ch. Bovis, *EC Public Procurement : Case law and regulations*, 2006
- Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα 2003, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Γκιζάρη-Ξανθοπούλου Άννα, *Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην ΕΕ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2003
- Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ. 339, βλ. και Γέροντα Απ., *Διοικητικό Δίκαιο-Η Συμβατική Δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009
- Κανελλόπουλος Παν., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, 5^η έκδοση, Αθήνα 2010, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Κάρκαλης Ιω., *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Κατσιμάνη Εβίτα, *Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών*, Αθήνα 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Κοκκίδου Αλεξάνδρα, *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα 2001, εκδ. Παντείου Πανεπιστημίου
- Κόρσου Δ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, Εκδόσεις Σάκκουλα

- Κοτσίρης Λάμπρος, *Δίκαιο Ανταγωνισμού*, 6^η έκδοση, Αθήνα 2011, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μάνεσης Αριστόβουλος, Πρόλογος στο βιβλίο του Jacques Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα 1993, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., *Οι αρχές του υπαλληλικού κώδικα, σε: Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον Έλεγχο του Δημοσίου Χρήματος*, Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2004
- Μηλιώνη Νικ., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2^η έκδοση, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μούσης Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο-οικονομία- πολιτική*, 12^η έκδοση, Αθήνα 2008, Εκδόσεις Παπαζήση
- Παπαγιάννη Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, Αθήνα 2011
- Πανάγος Θεόδωρος, *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης-Περί Ελευθεριών II*, Αθήνα 2006, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
- Ράϊκος Δ., *Το ένδικο βοήθημα της αγωγής στο πεδίο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις*, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Σμπώκος Γ., *Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας, Κρατική Ρύθμιση και αυτορρύθμιση*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2011
- Σιδέρης Τσάλτας Γρ.-Πλατιάς Χαρ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον*, Εκδόσεις, Αθήνα 2010
- Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I,II*, Αθήνα 2010, 12^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Στεφάνου Κων/νος, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Γ΄*, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2006
- Συνοδινός Χ., *Δίκαιο ανταγωνισμού και συμβάσεις του δημοσίου*, Αθήνα 2002, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης
- Τάχος Αναστάσιος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, Αθήνα 2008, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τομαράς Δημ., *Οι Διοικητικές συμβάσεις*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2009

- Τροβά Ελένη-Σκουρής Παναγιώτης, *Το κοινοτικό δίκαιο των συμβάσεων παραχώρησης και των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Τροβά Ελένη, *Εξουσίες & Διαφάνεια*, Αθήνα 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τροβά Ε.- Σκουρής, *Το κοινοτικό Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, 2009
- Φλογαΐτης Σπ., *Διοικητικό Δίκαιο- Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2004
- Ψάλτης Αθ., Γέροντας Απόστολος, *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Τεύχος Α΄, Αθήνα 1998, Εκδόσεις Σάκκουλα

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αδαμαντίδου Ε. Πράσινες δημόσιες συμβάσεις, ΠερΔικ 3/2006
- Αλαγιαλόγλου Έλσα, *Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις*, ΔηΣΚΕ, 1/2011
- Αστερίου Έλενα, Η διαμόρφωση κριτηρίων επιλογής/αξιολόγησης κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, *Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο(ΗΜΕΡΙΔΑ)*, Νοέμβριος 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα
- A.BROWN, “Applying Alcatel in the context of competitive dialogue”, PPLR, 2006
- Βουγιουκλάκης Ιω., εισήγηση με θέμα: “ΠΔΣ, και Εξοικονόμηση Ενέργειας, Ελληνικά παραδείγματα και προοπτικές”, , στο Εθνικό Συνέδριο για τις ΠΔΣ που διοργάνωσε το ΥΠΕΚΑ μαζί με το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας, στις 30 Ιουνίου του 2010
- Γέροντα Απ., *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, ΝοΒ 1989
- Γέροντας Απ., *Οι «εσωτερικές αναθέσεις» (in house-transactions-αναθέσεις) στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων κατά τη νομολογία του ΔΕΚ*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 3/2008
- Γέροντας Απόστολος, *Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, έτος 2006
- Γιαννακόπουλος Κ., *Η νομολογιακή επανίδρυση του δικαίου των διοικητικών συμβάσεων*, ΕφημΔΔ, 4/2007

- Γιαννακόπουλος Κων/νος, *Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία*, Εφημ.Δ.Δ., 5/2010
- Γιαννακόπουλο Κ., *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων*, ΠερΔικ, 1/2003
- Γώγου Κ., *Ο καθορισμός του συμβατικού αντικειμένου βάσει τεχνικών προδιαγραφών κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών*, ΔηΣΚΕ 3/2005
- Ευστρατίου Π.Μ., *Η ενσωμάτωση της Οδηγίας για την εκτίμηση ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο Ελληνικό Δίκαιο*, ΔιΔικ, 10/1998
- Ευστρατίου Π., *Διοικητικές συμβάσεις και αρχή της νομιμότητας*, ΝοΒ 1993
- Eritja, M.C., *The European Community Eco-labeling Scheme*, R. Macrory (edt), Madrid 2004
- Ζευγώλης Νικ.-Κόκκορης Ιω., *Ο ανταγωνισμός μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: μέσο ή σκοπός για την επίτευξη της αγοράς*, ΕΕΕυρΔ/1/2010
- Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *Οι νέες κοινοτικές οδηγίες- περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης*, ΔηΣΚΕ, 3/2005
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Η νομική φύση της διοικητικής αιτήσεως*, ΔιΔικ 1997
- Μαυρομάτη Αργυρώ, *Το νέο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, ΕΕΕυρΔ 1:2005
- Μενουδάκος Κ., Μοδινός Μ., Τολέρης Ε., Ρίζου Σ., Μπεριάτου Η., Ευστρατίου Π-Μ., Καραγιώργου Β., Χαινταρλής Μ., *Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση : Προσκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση*, τ. 17, 2005
- Μπάλιας Γ. *Ζητήματα σχετικά με την εξέταση περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, Νόμος και Φύση, Ιανουάριος 2007
- Μπαλοδήμος Αθ., *Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ημερίδα (ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ-ΜΟΠΑΔΙΣ-ΚΔΕΟΔ) Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Πρόσφατες εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2008
- G. Monti, *EC Competition law*, Cambridge University Press, 2007
- J. Golding/P. Hentry, *The New Remedies Directive of the EC: Standstill and Ineffectiveness*, PPLR, 2008

- Πάλιου Σταυρούλα, *Η αρχή του ανταγωνισμού στη κοινοτική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων*, Τομέας Διεθνών Σπουδών, ΕΚΠΑ-ΝΟΠΕ
- Παναγόπουλος Σπύρος, *Ανάθεση συμβάσεων «οιονεί» αυτεπιστασίας μετα τη πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, Οι δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο(ΗΜΕΡΙΔΑ)*, Νοέμβριος 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Παπαγιάννης Δονάτος, *Η έννοια της «αναθέτουσας αρχής» στις δημόσιες συμβάσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο*, Ελληνική Δικαιοσύνη, Τόμος 40^{ος} , Αύγουστος 1999
- Παπαγιάννης Δονάτος, *Η λειτουργία της οδηγίας κατά τη πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ*, ΕφΔΔ
- Σατλάνης Χρήστος, 2011, *Μία εισαγωγή στις δημόσιες συμβάσεις με βάση το δίκαιο και τη νομολογία της ΕΕ*, ΕΔΔΔΔ
- Σκουρής Β., *Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και στις ιδιωτικοποιήσεις*», ΕΕΕυρΔ 1999
- Σκουρή Κατερίνα, *Η νέα δικονομική οδηγία 2007/66/ΕΚ, Η ανάγκη τροποποίησης των υπαρχουσών οδηγιών και οι αλλαγές που επέρχονται με τη νέα οδηγία*, ΔηΣΚΕ & Αγορά, 2/2009
- Τροβά Ε.-Σκουρής, *Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό Δίκαιο-Προς ένα Δίκαιο Αειφόρων δημοσίων συμβάσεων*, ΠερΔικ, 3/2008
- Τσεβάς Α, *Εξωγενείς σκοποί στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατά το κοινοτικό δίκαιο*, ΔηΣΚΕ, 1/2005
- S. M. Willimsky, “The Concept(s) of Competition”, ECLR, 1997
- Χάχαλης Χαράλαμπος, *Συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών*, ΔηΣκε, 1/2010
- Χριστιανός Β.Α., *εισήγηση με θέμα: «Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του εθνικού νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στο 3^ο Συνέδριο της Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών, για τα 50 Χρόνια Ευρωπαϊκής Πορείας της Ελλάδας. Απολογισμός και Προοπτικές*, στις 31 Μαΐου 2012

ΠΗΓΕΣ

ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- ΟΔΗΓΙΑ 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 134 της 30-04-2004
- ΟΔΗΓΙΑ 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 134 της 30-04-2004
- ΟΔΗΓΙΑ 2009/81/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK, Επίσημη εφημερίδα ΕΕ L 216 της 20.8.2009
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 1251/2011 της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 2011 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/EK, 2004/18/EK και 2009/81/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 319 της 2.12.2011
- ΟΔΗΓΙΑ 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 395 της 30.12.1989
- ΟΔΗΓΙΑ 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 76 της 23.3.1992
- ΟΔΗΓΙΑ 2007/66/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007 , για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 335 της 20/12/2007
- ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 842/2011 της Επιτροπής της 19ης Αυγούστου 2011 περί καταρτίσεως τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων στον τομέα των δημοσίων

συμβάσεων και περί καταργήσεως του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1564/2005, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 222 της 27.08.2011

- ΟΔΗΓΙΑ 2006/32/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2006 για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες και για την κατάργηση της οδηγίας 93/76/ΕΟΚ του Συμβουλίου, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 114 της 27.04.2006
- ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ-Κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον, COM (96) 583, 27 Νοεμβρίου 1996
- 6^ο ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ «Περιβάλλον 2010- το μέλλον μας, η επιλογή μας», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων IP/01/102, 24.1.2001
- COM 2008(400) τελικό, Βρυξέλλες 16.07.2008, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *«Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος»*
- COM (2010) 2020 τελικό, Βρυξέλλες 3.3.2010, Ανακοίνωση της Επιτροπής-Ευρώπη 2020- Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 66/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με το οικολογικό σήμα της ΕΕ (EU Ecolabel), Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 27 της 30.01.2010
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1221/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 περί της εκούσιας συμμετοχής οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS) και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 761/2001 και των αποφάσεων της Επιτροπής 2001/681/ΕΚ και 2006/193/ΕΚ, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L342 της 22.12.2009
- COM(2012) 124 final, 2012/0060(COD), 21.3.2012, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 2151/2003 της Επιτροπής της 16 Δεκεμβρίου 2003 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2195/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV), Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 329 της 17/12/2003

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 60 Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών». ΦΕΚ, τεύχος πρώτο, αρ. φύλλου 64, της 16^{ης} Μαρτίου 2007
- ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 59 Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών». ΦΕΚ, τεύχος πρώτο, αρ. φύλλου 63, της 16^{ης} Μαρτίου 2007
- ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3886 Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων. Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ. ΦΕΚ, τεύχος πρώτο, αρ. φύλλου 173, της 30^{ης} Σεπτεμβρίου 2010
- ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3855 Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ, τεύχος πρώτο, αρ. φύλλου 95, της 23^{ης} Ιουνίου 2010
- ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων - Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)»
- ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου για τη «Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου δημοσίων συμβάσεων- αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας)- πτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις»
- ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις»
- ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας (Εναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81/ΕΚ) Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας»
- ΠΡΑΚΤΙΚΟΣ ΟΔΗΓΟΣ για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών προσώπων τους (το προσυμβατικό στάδιο), από το Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Ιούνιος 2011

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

- Δημόσιες συμβάσεις, { http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/index_el.htm }.
- *Transparency in the Community Institutions -Speech delivered by the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman, 10th Anniversary of the Court of First Instance, Luxembourg, 19 October 1999,* {<http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/288/html.bookmark>}
- Κοινό Λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις, {http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22008_el.htm}
- Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, {http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/03/?lang=gr&all=1&s=1&e=10}
- Σύστημα πληροφοριών για τις ευρωπαϊκές δημόσιες προμήθειες, { http://simap.europa.eu/index_el.htm }
- Ευρωπαϊκό Οικολογικό Σήμα (Ecolabel), {<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=521&language=el-GR>}
- The EU Ecolabel, { <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/> }
- Περιβαλλοντικά εργαλεία και μέσα, Συστήματα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου, {<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=520&language=el-GR>}
- Ένδικοι μέσα : τομείς της ύδρευσης, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, { http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22006b_el.htm }
- ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ Πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, Αθήνα 9 Σεπτεμβρίου 2010 {[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=518&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=518&language=el-GR)}
- Το Σύμφωνο των Δημάρχων, { www.simfonodimarxon.eu/ }
- Μεταφορά Ουσιαστικού Δικαίου, {<http://mopadis.cieel.gr/legislation2.jsp?extLang=>}
- Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, {<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=533&language=el-GR>}