



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ

ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

Διπλωματική Εργασία:

"Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών: από την Οδηγία 2004/18/ΕΚ στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ και η επίδραση της νομολογίας του ΔΕΕ"



Επιβλέπων:

Καθηγητής κ. Ταγαράς Χαρίσιος

Φοιτήτρια:

Αναστασία Μπαμπή του Ιωάννη (ΑΜ 1213ΜΟ45)

Αθήνα, 2015

Ευχαριστώ πολύ για την πολύτιμη
καθοδήγηση και συμβολή του στην εκπόνηση
της διπλωματικής μου εργασίας τον
επιβλέποντα καθηγητή κ. Χαρίσιο Ταγαρά

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι.....	13
Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ υπό το πρίσμα της αναθεώρησής της.....	13
1.1. Η επιλογή του μέσου της Οδηγίας αντί του Κανονισμού.....	13
1.1.1 Οι Οδηγίες πριν την έκδοση της 2004/18/ΕΚ.....	14
1.2 Συνοπτική παρουσίαση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.....	15
1.2.1 Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	15
1.2.2 Σκοποί της Οδηγίας.....	17
1.2.3 Πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας.....	18
1.3 Εξαιρούμενοι τομείς από την εφαρμογή της Οδηγίας.....	19
1.3.1 Τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών.....	19
1.3.2 Συμβάσεις «κάτω από τα κατώφλια».....	19
1.4 Θεσμικό πλαίσιο αρχών εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.....	23
1.4.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων	24
1.4.2. Η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.....	25
1.4.3. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας	28
1.4.4. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.....	30
1.4.5. Η αρχή της αναλογικότητας.....	31
1.4.6. Η αρχή της διαφάνειας.....	32
1.4.7. Αρχή ενίσχυσης και προώθησης του ανταγωνισμού.....	33
1.4.7.1. Η αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού.....	33
1.4.7.2. Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού.....	34
1.4.7.3. Η αρχή του δημόσιου ανταγωνισμού.....	35
1.5 Ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν με την Οδηγία 2004/18/ΕΚ και παραμένουν σε ισχύ και μετά την έκδοση της νέας Οδηγίας.....	36
1.5.1 Η έννοια της Αναθέτουσας Αρχής	36

1.5.2 Η Εισαγωγή ηλεκτρονικών διαδικασιών και η χρήση ηλεκτρονικών μέσων.....	39
1.5.3 Εισαγωγή νέων διαδικασιών κατάρτισης συμβάσεων.....	42
1.5.3.1. Ο Ανταγωνιστικός Διάλογος.....	43
1.5.3.2. Οι Συμφωνίες – πλαίσιο.....	44
1.5.4 Εισαγωγή κοινής ορολογίας	49
1.6 Πλαίσιο και αιτίες που οδήγησαν σταδιακά στην αναθεώρηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.....	51
1.6.1 «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».....	51
1.6.2 Σχέδιο εσωτερικής αγοράς I και II (Single Market Act I και II).....	53
1.6.3 Η Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ.....	55
1.6.4 Η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών.....	56

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

Οι κύριες αλλαγές που εισάγει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ

2.1 Εισαγωγή.....	58
2.2 Οι κύριες αλλαγές που εισάγει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ.....	60
2.2.1 Πεδίο εφαρμογής.....	60
2.2.2 Απλούστευση των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις.....	61
2.2.2.1 Ενίσχυση της χρήσης των ηλεκτρονικών συστημάτων.....	61
α) Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί.....	61
β) Ηλεκτρονικοί κατάλογοι.....	63
γ) Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας.....	63
2.2.2.2 Αυξημένη προσφυγή σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης.....	67
α) Ανταγωνιστική Διαδικασία με διαπραγμάτευση.....	67
β) Σύμπραξη καινοτομίας.....	68
2.2.2.2. Μείωση των προθεσμιών	70

2.2.2.3.	Δυνατότητα αντιστροφής της διαδικασίας αξιολόγησης	72
2.2.3	Αύξηση της αποδοτικότητας και «καλές πρακτικές» των δημοσίων δαπανών για την προμήθεια αγαθών, εργασιών και υπηρεσιών.....	73
2.2.3.1.	Επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης ποιότητας/τιμής στο πλαίσιο της διαδικασίας για τις δημόσιες συμβάσεις.....	73
	α) Το κριτήριο ανάθεσης.....	73
	β) Η εμπειρία μελών του προσωπικού.....	74
2.2.3.2.	Συμπλήρωση των λόγων αποκλεισμού των οικονομικών φορέων	75
2.2.3.3.	Ενίσχυση των μέτρων για την καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς.....	77
	α) Συγκρούσεις συμφερόντων – Προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίων.....	78
2.2.3.4.	Πρόβλεψη διαδικασίας τροποποίησης των συμβάσεων κατά την υλοποίησή τους.....	81
2.2.3.5.	Ενίσχυση της διαφάνειας.....	83
2.2.3.6.	Κριτήριο διασυνοριακού ενδιαφέροντος.....	84
2.2.4.	Επίτευξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων πολιτικής.....	85
2.2.4.1.	Εισαγωγή απλουστευμένου καθεστώτος για συμβάσεις κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών	85
2.2.4.2.	Θέσπιση «οριζόντιας ρήτρας» για την εφαρμογή περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου.....	87
2.2.4.3.	Ενίσχυση των κοινωνικών πολιτικών ένταξης	89
2.2.4.4.	Πράσινες συμβάσεις.....	90
2.2.5.	Διευκόλυνση της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, (ΜΜΕ), στην αγορά δημοσίων συμβάσεων.....	91
2.2.5.1.	Αρχή του επιμερισμού του διαγωνισμού σε παρτίδες/τμήματα (Lots)	92
2.2.5.2.	Μείωση του απαιτούμενου ετήσιου κύκλου εργασιών.....	93
2.2.5.3.	Το ζήτημα της υπεργολαβίας	95
2.2.6.	Εξαιρέσεις από την υποχρέωση τήρησης των κανόνων της Οδηγίας....	96
2.2.6.1.	Οι «In house» συμβάσεις.....	96
2.2.6.2.	Δημόσιες Συμβάσεις μεταξύ οντοτήτων του δημόσιου τομέα.....	99

2.3 Η ενσωμάτωση των νέων Οδηγιών στην Ελληνική εθνική έννομη τάξη	100
Συμπεράσματα	103
Επίλογος.....	107
Βιβλιογραφία.....	108

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι δημόσιες συμβάσεις και αναθέσεις είναι οι συμβάσεις εκείνες που έχουν ως αντικείμενο την κάλυψη των αναγκών για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες όλων των ειδών της κεντρικής διοίκησης, της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και των οργανισμών, φορέων και επιχειρήσεων του δημοσίου ενός κράτους, μέσα από την προσφυγή τους στις διαδικασίες της αγοράς¹.

Συγκεκριμένοι κανόνες, περί δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων, ορίζουν και ρυθμίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές οργανώνουν και υλοποιούν αυτές, με στόχο να διασφαλίσουν ότι το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών έχει επιτευχθεί κατά τον πλέον ορθολογικό, διαφανή και δίκαιο τρόπο. Ταυτόχρονα συγκεκριμένο πλαίσιο εγγυήσεων διασφαλίζει την αποφυγή οποιασδήποτε προνομιακής μεταχείρισης που θα μπορούσε να ευνοήσει συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς καθώς και τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στις διαδικασίες. Τέλος εξασφαλίζει ότι οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές δίνουν την καλύτερη υπεραξία στα χρήματα που προέρχονται από τους φορολογούμενους τους επιτυγχάνοντας την υψηλότερη σχέση κόστους - οφέλους.

Η σημασία και η σπουδαιότητα των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων για τις δημόσιες αρχές είναι διαχρονική. Ιστορικά στοιχεία αποδεικνύουν ότι οι δημόσιες συμβάσεις και αναθέσεις δεν αποτελούν εφεύρεση του σύγχρονου νομικού κόσμου. Επιγραφές του 2^{ου} π. Χ. στην Λειβαδιά της Βοιωτίας μαρτυρούν ότι για την ανοικοδόμηση του Ναού του Δία η πόλη διεξήγαγε δημόσιο διαγωνισμό για την εύρεση του καταλληλότερου και ταυτόχρονα οικονομικότερου τεχνίτη-μάστορα, ο οποίος θα ήταν σε θέση να πραγματοποιήσει ένα τέτοιο σημαντικό έργο². Επίσης το 105 π. Χ. στην ρωμαϊκή πόλη Πουτεόλι για την κατασκευή ενός τοίχους επέλεξαν τη διεξαγωγή δημοπράτησης, η οποία πραγματοποιήθηκε σε συγκεκριμένη ημέρα δημοσίως αφού πρώτα είχαν ανακοινωθεί οι όροι και οι τεχνικές προδιαγραφές της. Οι προσφορές δίδονταν με την ανύψωση χειρός. Την κατακύρωση την έλαβε τελικώς

¹ Β. Σκουρής – Α. Τάχος – Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου* 2, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.19

² Thomas Ferber, “*Praxisratgeber Vergaberecht/Fristen im Vergabeverfahren*” 2η Έκδοση, Φεβρ.2012 Σελ. 3 επ., Κεντρικό φύλλο της Διοίκησης Έργων-Zentralblatt der Bauverwaltung, Nr. 1 S. 5, Nr. 2, S.11-12, 1882.www.opus.kobv.de

όποιος, υπό τους όρους της δημοπράτησης, έδωσε και την οικονομικότερη προσφορά³.

Παράλληλα και διαχρονικά επίσης, αποτυπώνεται και η έμφαση στη δικαιοκρατική συνιστώσα της διαδικασίας ανάθεσης των συμβάσεων της δημόσιας αρχής λόγω του διπλού ρόλου που αναλαμβάνει αυτή όταν καταφεύγει στην υλοποίησή της. Από τη μια πλευρά, η δημόσια αρχή επιδιώκει την αγορά αγαθών ή υπηρεσιών όπως ακριβώς ένας ιδιώτης και, για το σκοπό αυτό, μετέρχεται την συμβατική τεχνική, ενώ, από την άλλη, χρησιμοποιεί τα προνόμια δημόσιας εξουσίας ήδη από τη στιγμή του καθορισμού των όρων της προκήρυξης μέχρι και την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να εκδώσει την απόφαση ανάθεσης, η οποία, πολύ χαρακτηριστικά, λαμβάνει τη μορφή μονομερούς πράξης⁴.

Απαραίτητη συνιστώσα για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής είναι η εξασφάλιση στη δημόσια αρχή χαρακτήρα υπερέχουσας θέσης έναντι του αντισυμβαλλομένου. Η πρόβλεψη αυτή του εξαιρετικού συμβατικού καθεστώτος σημαίνει την παραχώρηση από το διοικητικό νόμο εξαιρετικών εξουσιών υπέρ του συμβαλλομένου κράτους, κατά παρέκκλιση από το κοινό δίκαιο. Οι εξουσίες αυτές παρέχουν στο συμβαλλόμενο κράτος τη δυνατότητα μονομερούς επέμβασης στο συμβατικό δεσμό, χωρίς τη συναίνεση του αντισυμβαλλομένου με την έκδοση μονομερών διοικητικών πράξεων, άμεσα εκτελεστών, χωρίς την παρέμβαση δικαστηρίων ή άλλων πολιτειακών οργάνων. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να αναζητηθούν είτε στις νομοθετικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στη σύμβαση, είτε στους όρους της διακήρυξης είτε στους ίδιους τους συμβατικούς όρους της⁵.

Όπως νομολογιακά έχει κριθεί, εξουσιαστικές ρήτρες είναι η μονομερής εξουσία του συμβαλλομένου δημοσίου να επιβάλλει έκπτωση αναδόχου καθώς και η κατάπτωση εγγύησης και ποινικής ρήτρας, ως και άλλες διοικητικής φύσεως ποινές σε περιπτώσεις παραβάσεως της σύμβασης⁶. Το κεντρικό πρόβλημα των συμβάσεων δημοσίου έγκειται στο γεγονός ότι το κράτος όχι μόνο έχει άλλη δομή αλλά και άλλα καθήκοντα σε σύγκριση με έναν ιδιώτη, διότι δρα με πολιτικά κριτήρια ενώ ο ιδιώτης

³ W. Kunkel, *Οργάνωση και Διοίκηση της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας*, Vol 2, Die Magistratur, Μόναχο 1995, 446 επ.

⁴ Β. Σκουρή – Α. Τάχος – Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου 2*, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.38

⁵ 10/1992 ΑΕΔ, 1031/1995 ΑΕΔ

⁶ Απόστολος Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 40-53.

δρα με οικονομικά. Το κράτος εξάλλου δεν απειλείται με πτώχευση ή με φυσικό θάνατο. Οιαδήποτε καταστροφή στο πλαίσιο της δραστηριότητάς του είναι πολιτική και όχι οικονομική⁷.

Οι Κοινότητες είχαν εξ αρχής οικονομικό αντικείμενο. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών, οι Κοινότητες απέβλεπαν στην οικονομική επέκταση, την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου, την ανάπτυξη της απασχόλησης, την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας και την αυξημένη σταθερότητα⁸. Έτσι, από την ίδρυσή της η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε), ασχολήθηκε με το θέμα των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων. Το άνοιγμα του δημόσιου τομέα στον ενδο-ευρωπαϊκό ανταγωνισμό ήταν απαίτηση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Για το λόγο αυτό, η ανάθεση των συμβάσεων που συνάπτονται στα κράτη μέλη για λογαριασμό του κράτους, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης και άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου, υπόκειται στην τήρηση των αρχών της Συνθήκης, ιδίως στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας⁹.

Η εφαρμογή αυτών των αρχών τέθηκε ήδη με την Οδηγία 71/304/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971, που εκδόθηκε με στόχο «να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη να άρουν τους περιορισμούς που ετίθεντο στην πρόσβαση, την ανάθεση, την εκτέλεση — ή την συμμετοχή στην εκτέλεση — δημοσίων συμβάσεων για λογαριασμό του κράτους ή περιφερειακών ή τοπικών αρχών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και να διευκολύνουν την πρόσβαση στον τομέα αυτό αλλοδαπών φορέων παροχής υπηρεσιών¹⁰»

Αν και η Οδηγία αυτή¹¹ στόχευε στην καταπολέμηση των άμεσων ή έμμεσων διακρίσεων σε βάρος αλλοδαπών φορέων παροχής υπηρεσιών κατά την ανάθεση

⁷ Fr. Rittner, *Offentliches Auftragswesen und Privatrecht*, ZHR 1988, 318 επ. στοΕυ. Κουτούπα – Ρεγκάκου «*Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.19

⁸ Κ. Α. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002, σελ.59

⁹ [Europedia.moussis.eu](http://www.europedia.moussis.eu): 6.3. Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ : Διαθέσιμο στο διαδίκτυο: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/03/?lang=gr&all=1&s=1&e=10 , (2/7/2015).

¹⁰ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 161/40, 13.7.2007: Διαθέσιμο στο διαδίκτυο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1439323086710&uri=CELEX:52007AE0416> , (2/7/2015).

¹¹ Η οδηγία αυτή καταργήθηκε με την οδηγία 2007/24/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 154 της 14/06/2007 σ. 0022 – 0022.

δημοσίων έργων από τα κράτη μέλη και υποχρέωνε επίσης τα κράτη μέλη να φροντίζουν ώστε οι αλλοδαποί εργολάβοι να έχουν την ίδια πρόσβαση στις πιστώσεις, τις ενισχύσεις και τις επιδοτήσεις με τους ημεδαπούς, το άνοιγμα αυτού του τομέα στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό επιτεύχθηκε μόνον είκοσι χρόνια αργότερα μέσω των οδηγιών 92/50 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, 93/36 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και 93/37 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

Λόγω της μεγάλης σημασίας των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων στην ευρωπαϊκή ενιαία αγορά αλλά και για την αντιμετώπιση των προκλήσεων, από την εξέλιξη του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου οι Οδηγίες αυτές αντικαταστάθηκαν εκ νέου το 2004 από μια μόνη Οδηγία, την Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών¹².

Η μεγάλη σημασία και η δυναμικότητα των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων στην ευρωπαϊκή ενιαία αγορά αποδεικνύεται και από τα οικονομικά σχετικά στοιχεία που αποδεικνύουν ότι αυτές αποτελούν τις σημαντικότερες δαπάνες για τις αναθέτουσες αρχές στην Ευρώπη. Το 2009, η αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (δηλαδή αφορά το σύνολο της εσωτερικής αγοράς) αντιπροσώπευε περίπου 420 δισεκατομμύρια € για τα 27 κράτη μέλη. Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει μόνο εκείνες τις αγορές που υπόκεινται σε υποχρεωτική δημοσίευση σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένου ότι είναι πάνω από τα κατώτατα όρια για την εφαρμογή των Οδηγιών. Η συνολική αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύει το 19% του συνόλου των δαπανών για τα δημόσια έργα, προϊόντα και υπηρεσίες¹³, όταν στο τέλος της δεκαετίας '80, μόνον 2% των αναγκών των δημοσίων αρχών καλύπτονταν από

¹² Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 144 της 30/04/2004 σ. 0022 – 0022.

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: MEMO/11/931, Brussels, 20 December, Διαθέσιμο στο διαδίκτυο: 2011http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-931_en.htm?locale=en, (4/7/200015).

επιχειρήσεις ενός κράτους μέλους άλλου από εκείνο της ενδιαφερόμενης δημόσιας αρχής.

Στην ΕΕ αναπτύσσεται μια δυναμική αγορά πανευρωπαϊκών συμβάσεων, με πάνω από 250.000 δημόσιες αρχές¹⁴, με εύκολη πρόσβαση, η οποία προσφέρει τεράστιες επιχειρηματικές ευκαιρίες για τις ευρωπαϊκές εταιρείες συμβάλλοντας σημαντικά στην τόνωση μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής βιομηχανίας και τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη.

Ανεξάρτητα όμως από την ανοδική αυτή πορεία των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο τέλος του 2011 ανακοίνωσε την πρόθεσή της για μια συνολική αναθεώρηση των Οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. «Στη σημερινή περίοδο δημοσιονομικής λιτότητας και οικονομικών δυσχερειών στο πλείστο των κρατών μελών, σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι ως συνήθως, η πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων οφείλει να εξασφαλίσει βέλτιστη χρησιμοποίηση των σχετικών κονδυλίων, ώστε να στηρίξει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, και να συμβάλει τοιούτοτρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» ανέφερε το σχετικό δελτίο τύπου¹⁵.

Η αναθεώρηση αυτή ολοκληρώθηκε στις αρχές του 2014 με την έκδοση της Οδηγίας¹⁶ 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, η οποία παραμένει σε ισχύ μέχρι τις 18.4.2016, ημερομηνία έναρξης ισχύος της νέας Οδηγίας.

Η παρούσα διπλωματική αποτελείται από δύο κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ, και βασικές ρυθμίσεις που εισήγαγε και οι οποίες δεν αλλάζουν με τη νέα Οδηγία. Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται γενικότερα στη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ και τις νέες πτυχές που εισάγει στο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Ακολουθούν τα συμπεράσματα, ο επίλογος και τέλος η βιβλιογραφία.

¹⁴ Η Ευρώπη σου: Διαθέσιμο στο διαδίκτυο: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_el.htm, (3/7/2015).

¹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο Τύπου, «Εκσυγχρονισμός των ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων για να στηριχθεί η οικονομική ανάπτυξη και η απασχόληση», Βρυξέλλες, 20 Δεκεμβρίου 2011, Διαθέσιμο στο διαδίκτυο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1580_el.htm, (3/7/2015).

¹⁶ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 94 της 28/03/2014

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ υπό το πρίσμα της αναθεώρησής της

1.1. Η επιλογή του μέσου της Οδηγίας αντί του Κανονισμού

Η πολιτική των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μια ιδιαίτερα σημαντική πτυχή της γενικότερης κρατικής πολιτικής σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Απόρροια του ενδιαφέροντος αυτού είναι ένας συνεχώς διευρυνόμενος όγκος κοινοτικής νομοθεσίας.

Για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον κοινοτικό ανταγωνισμό και στην ελεύθερη κυκλοφορία, η Επιτροπή προσέφυγε στην τεχνική της Οδηγίας, πράξης που είναι δεσμευτική για κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται όσον αφορά τον επιδιωκόμενο στόχο και αφήνει στις εθνικές αρχές την επιλογή της μορφής και του μέσου. Έτσι, για την εκπλήρωση του καθήκοντος αυτού, τα κράτη μέλη πρέπει, σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες, να εκδώσουν νόμους που συγκεκριμενοποιούν το περιεχόμενο των Οδηγιών.

Η επίτευξη ενός υγιούς ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων μπορούσε θεωρητικά να στηριχθεί στις διατάξεις της Συνθήκης που απαγορεύουν μορφές διακριτικής μεταχείρισης. *«Θα μπορούσε πράγματι να προκαλέσει έκπληξη το γεγονός ότι η Κοινότητα επέλεξε ως μέσο εναρμόνισης των εθνικών διαδικασιών ανάθεσης μια δέσμη Οδηγιών, τη στιγμή που υπάρχουν οι διατάξεις των άρθρων της Συνθήκης, οι οποίες καθιερώνουν τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών»¹⁷.*

Η επιλογή της Οδηγίας ως νομικού εργαλείου εξηγείται, ωστόσο, από την ανάγκη εναρμόνισης των σχετικών εθνικών διατάξεων. Θεωρήθηκε επί πλέον ότι μόνο οι διατάξεις της Συνθήκης δεν επαρκούν για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου του ανταγωνισμού στα δημόσια νομικά πρόσωπα. Οι Οδηγίες, εξάλλου, για τις δημόσιες συμβάσεις περιέχουν λεπτομερείς ρυθμίσεις, κατάλογο προϋποθέσεων και κριτηρίων ανάθεσης που διευκολύνουν την μη στεγανοποίηση των αγορών

¹⁷ Β. Σκουρής – Α. Τάχος – Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου 2*, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου *«Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.45

ανάθεσης, διαδραματίζουν δηλαδή έναν ρόλο που δεν θα μπορούσαν να εκπληρώσουν οι, κατ' ανάγκη, λιτές διατάξεις της Συνθήκης¹⁸.

Από την άλλη πλευρά, η τεχνική της Οδηγίας προτιμήθηκε έναντι εκείνης του Κανονισμού, προφανώς για να προστατευθεί η διακριτική ευχέρεια των εθνικών διοικήσεων. Αυτή η νομοθετική διαδικασία δύο βαθμών που έχει εισαγάγει η Οδηγία και η οποία αφήνει στα κράτη μέλη σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, κρίθηκε ότι εξυπηρετεί καλύτερα και αποτελεσματικότερα τον συντονισμό των εθνικών συστημάτων στον ιδιαίτερα περίπλοκο τομέα του εφοδιασμού με αγαθά και υπηρεσίες¹⁹.

Λόγω του τεχνικού και πολύπλοκου αντικειμένου τους οι κοινοτικές Οδηγίες, που ρυθμίζουν τις δημόσιες συμβάσεις περιέχουν πολλές και λεπτομερειακές ρυθμίσεις: ορίζουν, για παράδειγμα, τα κατώτατα όρια αξίας των συμβάσεων, πέραν των οποίων βρίσκουν εφαρμογή οι Οδηγίες, καθορίζουν τις προθεσμίες υποβολής προσφορών ή αποστολής των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προβλέπουν αναλυτικά τα διάφορα κριτήρια ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων καθώς και τα σχετικά αποδεικτικά μέσα κλπ.

Η λεπτομερής φύση των Οδηγιών έθεσε, όπως είναι φυσικό, για μια ακόμη φορά επί τάπητος το ζήτημα της κανονιστικής πυκνότητας του δικαιοθετικού αυτού μέσου, το πρόβλημα δηλαδή κατά πόσο η Οδηγία επιτρέπεται να προχωρεί σε λεπτομέρειες σε βαθμό που να περιορίζει την ελευθερία των κρατών μελών όχι μόνο από τυπική άποψη αλλά και όσον αφορά το ουσιαστικό αντικείμενο της ρύθμισης²⁰.

1.1.1 Οι Οδηγίες πριν την έκδοση της 2004/18/EK

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, από την ίδρυσή της η Ευρωπαϊκή Ένωση ασχολήθηκε με το θέμα των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων ως μία απαίτηση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς.

Έτσι, ένα φιλόδοξο νομοθετικό πρόγραμμα υιοθετήθηκε από την Επιτροπή με στόχο το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό. Το πρόγραμμα αυτό

¹⁸ J.Winter, Public Procurement in the EEC, CMLRev. 1991, 741 (745) στο Β. Σκουρής – Α. Τάχος – Δ. Κοντόγωργα-Θεοχαροπούλου, *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου* 2, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.19

¹⁹ Ibid, σελ.46

²⁰ Ibid, σελ.47

άρχισε με τις Οδηγίες 71/304/ΕΟΚ του Συμβουλίου, την Οδηγία 71/305 για τα δημόσια έργα και την Οδηγία 77/62 για τις κρατικές προμήθειες και συνεχίστηκε με την Οδηγία 92/50 για τις υπηρεσίες, την Οδηγία 89/665 για τις διαδικασίες προσφυγής στις συμβάσεις προμηθειών και έργων και την Οδηγία 92/13 για τις διαδικασίες προσφυγής στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, τους λεγόμενους «εξαιρούμενους τομείς». Ακολούθησαν οι ενοποιημένες Οδηγίες 93/36 για τις δημόσιες προμήθειες, 93/37 για τα δημόσια έργα και 93/38 για τους «εξαιρούμενους τομείς», για να καταλήξουμε λόγω της μεγάλης σημασίας των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων στην ευρωπαϊκή ενιαία αγορά αλλά και για την αντιμετώπιση των προκλήσεων, από την εξέλιξη του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου στην αντικατάσταση των Οδηγιών αυτών το 2004 από μια μόνη Οδηγία, την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών²¹, την επονομαζόμενη «κλασική» και από την 2004/17/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται συνοπτικά το νομικό πλαίσιο των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου στις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων και οι βασικές καινοτομίες που εισήγαγε η οδηγία 2004/18/ΕΚ και οι οποίες δεν αλλάζουν σημαντικά με τη νέα Οδηγία. Επίσης παρουσιάζονται και οι λόγοι που οδήγησαν στην αναθεώρηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ προκειμένου στο επόμενο κεφάλαιο να γίνει η παρουσίαση των αλλαγών που επιφέρει η νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

²¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *L 144 της 30/04/2004 σ. 0022 – 0022.*

1.2 Συνοπτική παρουσίαση της Οδηγίας 2004/18/EK

1.2.1 Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, μέχρι τη θέσπιση της Οδηγίας 2004/18/EK, τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, που υπερβαίνουν το ευρωπαϊκό όριο, διήγαν οι Οδηγίες: 93/36/EK για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, η Οδηγία 93/37/EK για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και η Οδηγία 92/50/EK για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών.

Αφετηρία της θέσπισης της Οδηγίας 2004/18/EK, αποτέλεσε η ανάγκη για τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου που οι προηγούμενες Οδηγίες διαμόρφωναν για την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου αυτό να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της απλούστευσης και του εκσυγχρονισμού που επέτασσαν οι σύγχρονες εξελίξεις. Επιπλέον, η Επιτροπή είχε διαπιστώσει την ύπαρξη αρκετών διαφοροποιήσεων μεταξύ των τριών προηγούμενων Οδηγιών, οι οποίες θα έπρεπε να απαλειφθούν.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω, ήταν η απουσία ανοικτού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού, καθώς δεν δημιουργούνταν τα κίνητρα για τις δημόσιες αρχές και αποθαρρύνονταν από το να συνάπτουν συμβάσεις με διαδικασίες διαγωνισμού, γεγονός που αποδεικνύεται από το γεγονός ότι μόνο το 2% των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονταν στην Κοινότητα ενετίθετο σε επιχειρήσεις κρατών – μελών διαφορετικών αυτού που προκήρυσσε τον διαγωνισμό²². Με βάση όλα τα παραπάνω, οι δημόσιες συμβάσεις δεν εκπλήρωναν τον αρχικό στόχο της θέσπισής τους, τη δημιουργία δηλαδή εσωτερικής αγοράς και την ανάπτυξη του ανταγωνισμού.

Η ανάγκη αυτή για αλλαγή εκφράστηκε αρχικά μέσα από την Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Μάιο του 2000²³. Η πρόταση εκδόθηκε σε συνέχεια της συζήτησης που προκάλεσε η Πράσινη Βίβλος με τίτλο : «*Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον*»²⁴. Με το κείμενο

²² <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/122009.htm>

²³ Πρόταση για τη διόρθωση της Οδηγίας 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, Βρυξέλλες, 26.5.2005, COM(2005) τελικό [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0214_/com_com\(2005\)0214_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0214_/com_com(2005)0214_el.pdf)

²⁴ Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής "Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση - κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον" (COM(96)0583 - C4-0009/97), Επιτροπή Οικονομικής, Νομισματικής και Βιομηχανικής Πολιτικής, Εισηγητής κ. Michael Tappin <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0309+0+DOC+XML+V0//EL>

αυτό η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση ενός ενιαίου κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, έργων και υπηρεσιών, που θα αντικαθιστούσε τις προηγούμενες Οδηγίες.

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 1 της Οδηγίας 2004/18/EK «*Με την ευκαιρία νέων τροποποιήσεων των Οδηγιών..., που είναι αναγκαίες προκειμένου να εκπληρωθούν τα αιτήματα απλούστευσης και εκσυγχρονισμού που διατύπωσαν τόσο οι αναθέτοντες φορείς όσο και οι οικονομικοί φορείς στο πλαίσιο των απαντήσεών τους στην Πράσινη Βίβλο που εξέδωσε η Επιτροπή στις 27 Νοεμβρίου 1996, ενδείκνυται για λόγους σαφήνειας, η αναδιατύπωσή τους σε ενιαίο κείμενο.*»

Στις 31 Μαρτίου 2004, η πρόταση ψηφίστηκε ως Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 30^η-04-2004 (L.134). Έτσι, δημιουργήθηκε μια ενιαία Οδηγία, η επονομαζόμενη «κλασσική», η οποία αντικατέστησε τις τρεις προηγούμενες και η οποία πέραν των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, περιέχει τους ορισμούς των βασικών εννοιών και τις βασικές αρχές που διέπουν τη δημόσια σύμβαση.

1.2.2 Σκοποί της Οδηγίας

Ο βασικός σκοπός της Οδηγίας, έτσι όπως προκύπτει από τη δεύτερη και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της και αναφέρεται και στην Απόφαση της 27^{ης} Νοεμβρίου 2001 (*Lombardini και Mantovani*) είναι : «*η κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων, προκειμένου να ισχύσει πραγματικός ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών – μελών*»²⁵. Τον βασικό αυτό σκοπό της Οδηγίας επαναλαμβάνει και ο Γενικός Εισαγγελέας Poiares Maduro στις προτάσεις του κατά την εκδίκαση της υπόθεσης C-213/07²⁶ (*Μηχανική ΑΕ κατά ΕΣΡ*).

²⁵ ΔΕΚ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, Απόφαση της 27^{ης} Νοεμβρίου 2001, *Lombardini και Mantovani*, σκέψη 34

²⁶ ΔΕΚ C-213/07, Απόφαση της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008, *Μηχανική ΑΕ κατά ΕΣΡ*, Σκέψη 22 των προτάσεων του Εισαγγελέα στις 8.10.2008.

Έτσι η Οδηγία 2004/18/EK, εμφανίζεται ως συνέχεια των στόχων της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Έτερος σκοπός της Οδηγίας, όπως φαίνεται από το προοίμιό της είναι ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών ανάθεσης μέσα από τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, για την εξοικονόμηση χρόνου και κόστους, τη διεύρυνση του ανταγωνισμού και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων παραγγελιών²⁷.

Επίσης, επειδή ο πολλαπλασιασμός του αριθμού των κατώτατων ορίων εφαρμογής των διατάξεων συντονισμού αποτελεί πηγή σύγχυσης για τις αναθέτουσες αρχές και λαμβανομένης υπόψη της Νομισματικής Ένωσης, θα πρέπει να καθορισθούν κατώτατα όρια εκφρασμένα σε ευρώ, σκοπός της Οδηγίας είναι να καθορίσει τα όρια αυτά²⁸.

1.2.3 Πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας

Οι βασικές προϋποθέσεις για την υπαγωγή μιας δημόσιας σύμβασης στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας είναι να πρόκειται για δημόσια σύμβαση κατά τον ορισμό της Οδηγίας, να πρόκειται δηλαδή για δημόσια σύμβαση έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών και η εκτιμώμενη αξία της να ισούται ή να υπερβαίνει ένα κατώτατο οικονομικό όριο το οποίο θέτει ο κοινοτικός νομοθέτης στο άρθρο 7 της Οδηγίας²⁹.

Από 1^η Ιανουαρίου 2014, ισχύει ο Κανονισμός 1336/2013, σύμφωνα με τον οποίο, η αξία των κατώτατων ορίων έχει οριστεί ως εξής: 134.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές, 207.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές, οι οποίες δεν είναι κεντρικές κυβερνητικές αρχές και 5.186.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις έργων.

Οι δημόσιες συμβάσεις σύμφωνα με την Οδηγία είναι: *«συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας»* (άρθρο 1, παρ. 2, στοιχείο α).

²⁷ Αιτιολογικές σκέψεις 12, 13 και 14 της Οδηγίας 2004/18/EK

²⁸ Αιτιολογική σκέψη 17 της Οδηγίας 2004/18/EK

²⁹ Τα όρια αυτά τροποποιούνται κάθε δύο έτη με Κανονισμό. Από την 1^η Ιανουαρίου 2014, τα βασικά κατώτατα όρια για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες τροποποιήθηκαν από τον Κανονισμό 1336/2013 (ΕΕ)

Αναλύοντας τα επιμέρους χαρακτηριστικά της δημόσιας σύμβασης διαπιστώνουμε, με βάση και τη νομολογία του ΔΕΚ³⁰, ότι το επαχθές της σύμβασης συνίσταται στην αντιπαροχή που καταβάλλεται από την αναθέτουσα αρχή στον οικονομικό φορέα για την εκτέλεση του έργου, την παροχή υπηρεσιών ή την προμήθεια προϊόντων. Για το λόγο αυτό θα πρέπει το συμβατικό αντάλλαγμα να ορίζεται ρητά στη σύμβαση. Επιπλέον, για να συναφθεί μια δημόσια σύμβαση θα πρέπει να είναι σαφής η διάκριση μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, έτσι ώστε από τη μια πλευρά να βρίσκεται η αναθέτουσα αρχή και από την άλλη ένας απολύτως διακριτός οικονομικός φορέας.

1.3 Εξαιρούμενοι τομείς από την εφαρμογή της Οδηγίας

1.3.1 Τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών

Από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18/EK εξαιρούνται οι συμβάσεις που συνάπτονται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και οι οποίες ρυθμίζονται από την Οδηγία 2004/17/EK.

Οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν την ΕΕ να θεσπίσει ειδικούς κανόνες για το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων στους τομείς αυτούς, είναι οι διαφορετικοί τρόποι με τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επηρεάσουν τους φορείς των εν λόγω τομέων, ιδίως με τη συμμετοχή τους στα κεφάλαια ή με την εκπροσώπηση στα όργανα διοίκησης και διαχείρισης ή εποπτείας τους.

Επίσης, χαρακτηριστικό στοιχείο των αγορών αυτών είναι και ο κλειστός χαρακτήρας των τομέων στους οποίους ασκούν τις δραστηριότητές τους οι φορείς αυτοί, που οφείλεται στην χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων από τις εθνικές αρχές για την τροφοδότηση, τη χρήση ή την εκμετάλλευση των δικτύων παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας³¹.

1.3.2 Συμβάσεις «κάτω από τα κατώφλια»

Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων είναι ένα δίκαιο δύο ταχυτήτων. Βασικό κριτήριο της διχοτόμησης είναι ο προϋπολογισμός της σύμβασης και συγκεκριμένα,

³⁰ Σχετικές Αποφάσεις ΔΕΚ: C-399/1998 της 12^{ης}.7.2001, Ordine degli Architetti, σκέψη 51
C-458/2003 της 13^{ης}.10.2005, Parking Brixen, σκέψη 39
C-220/2005 της 18^{ης}.1.2007, Jean Auroux, σκέψεις 29 και 45

³¹ Αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 της Οδηγίας 2004/17.

εάν ο τελευταίος είναι υψηλότερος από τα τιθέμενα, από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, χρηματικά όρια, γνωστά και ως «κατώφλια». Η Επιτροπή προβαίνει σε επαναυπολογισμό των κατώτατων αυτών ορίων κάθε δύο χρόνια³². Επομένως, οι συμβάσεις με προϋπολογισμό υψηλότερο από τα «κατώφλια» υπόκεινται στις αυστηρές και λεπτομερείς διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ οι συμβάσεις με χαμηλότερο προϋπολογισμό εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του παράγωγου κοινοτικού δικαίου και διέπονται κατά βάση από ειδικά νομοθετήματα. Για τις συμβάσεις «κάτω από τα κατώφλια» θα ήταν δυσανάλογο να ισχύουν οι ίδιες ρυθμίσεις γιατί ο συντονισμός της αγοράς μπορεί να επιτευχθεί με ηπιότερα μέσα (έκφραση των αρχών της αναλογικότητας και επικουρικότητας)³³.

Παρά ταύτα οι συμβάσεις «κάτω από τα κατώφλια» δεν είναι αδιάφορες για το κοινοτικό δίκαιο, καθότι εφαρμόζονται σε αυτές οι θεμελιώδεις κανόνες και αρχές της Συνθήκης και συγκεκριμένα οι αρχές της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, της διαφάνειας, της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας, της προστασίας του ελεύθερου και γνήσιου ανταγωνισμού, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης. Συναφώς, το κοινοτικό ρυθμιστικό πλαίσιο των συμβάσεων «κάτω από τα κατώφλια», αποτελούμενο από αρχές – κατευθυντήριες γραμμές, δεν είναι εξαντλητικό και χαρακτηρίζεται από μια λογική ελάχιστης, στοιχειώδους ρύθμισης, αποτυπώνοντας τρόπον τινά τον σκληρό πυρήνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων³⁴.

Με άλλα λόγια, το κοινοτικό δίκαιο, ως θεματοφύλακας των σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επεμβαίνει στις δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα στις συμβάσεις με προϋπολογισμό «κάτω των κατωφλίων» δια του πρωτογενούς τμήματός του και δια των θεμελιωδών αρχών του και στις συμβάσεις «άνω των κατωφλίων» τόσο δια του πρωτογενούς τμήματός του και των θεμελιωδών αρχών του όσο και δια

³² Με τον Κανονισμό 1336/2013, η αξία των κατώτατων ορίων έχει οριστεί ως εξής: 134.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές, 207.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές, οι οποίες δεν είναι κεντρικές κυβερνητικές αρχές και 5.186.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις έργων.

³³ Γ. Σαμπάνης, Χ. Συνοδινός, *Συμβάσεις του Δημοσίου – Προστασία κάτω από τα ευρωπαϊκά κατώφλια*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ.15

³⁴ Αθανασία Κατσιμέρου, *Συμβάσεις κάτω από τα κοινοτικά χρηματικά όρια*, ΔηΣΚΕ 2/2009, σελ. 36 επ.

του παραγωγού, ειδικότερου και εξαντλητικότερου τμήματός του, περιχαρακώνοντας άπασες τις δημόσιες συμβάσεις στον προστατευτικό του μανδύα³⁵.

Δεν πρέπει άλλωστε να παροράται η συμβολή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και των θεμελιωδών αρχών στην καλλιέργεια ασφάλειας και εμπιστοσύνης, καθώς και στην προστασία των διαγωνιζομένων στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι θεμελιώδης στόχος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι «η δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού, ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις, ο στόχος της ορθολογικής χρήσης του δημοσίου χρήματος να επιτυγχάνεται με την επιλογή της καλύτερης διαθέσιμης προσφοράς, οι προμηθευτές να έχουν πρόσβαση σε μια ενιαία αγορά που θα προσφέρει σημαντικές δυνατότητες και η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να ενισχύεται με αυτόν τον τρόπο»³⁶.

Ωσαύτως, οι διατάξεις της Συνθήκης και οι θεμελιώδεις αρχές που απορρέουν από αυτές συνιστούν τη βάση για την επίτευξη των σκοπών της ΕΕ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, την ελάχιστη και συνάμα απαραίτητη νομική κατοχύρωση, η οποία σε συμβάσεις υψηλού οικονομικού αντικειμένου συμπληρώνεται από τις ειδικότερες ρυθμίσεις των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων.

Το ΔΕΚ έχει αποφασίσει ότι οι συμβάσεις για υπηρεσίες προϋπολογισμού κάτω του ορίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δεν παρουσιάζουν *a priori* και δεδομένης της ιδιαίτερης φύσης τους διασυνοριακό ενδιαφέρον ικανό να δικαιολογήσει τη σύναψή τους κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού με τήρηση δημοσιότητας. Στην περίπτωση που ενδέχεται να παρουσιάζεται τέτοιο ενδιαφέρον, πρέπει αυτό να αποδεικνύεται από την Επιτροπή.

Στην υπόθεση C-507/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, η Επιτροπή με την προσφυγή της ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία, αποφασίζοντας να αναθέσει χωρίς προηγούμενη δημοσιότητα την παροχή υπηρεσιών καταβολής κοινωνικών παροχών στην An Post, την ιρλανδική ταχυδρομική υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τα άρθρα της Συνθήκης καθώς και από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Το πρόβλημα μιας σύμβασης στην οποία δεν υπήρξε δημοσιότητα κατά τα προαναφερθέντα μπορεί να τεθεί μόνο στην περίπτωση που

³⁵ Α. Γανίδη, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο – Συμβάσεις Παραχώρησης*, Σχολή Νομικών Οικονομικών Πολιτικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, ΠΜΣ Δημοσίου Τομέα, Νοέμβριος 2011

³⁶ Πράσινη Βίβλος, [COM (96) 583, τελικό της 27-11-1996].

μπορεί να αποδειχθεί από τις υπηρεσίες της Επιτροπής ότι η συγκεκριμένη σύμβαση παρουσιάζει βέβαιο ενδιαφέρον για οικονομικούς φορείς από άλλες χώρες της ΕΕ, όπως ιδίως συμβαίνει στις περιπτώσεις που ο προϋπολογισμός της πλησιάζει το όριο εφαρμογής των Οδηγιών, ή όταν το αντικείμενό της είναι αρκετά εξειδικευμένο.

Συνεπώς, παρότι κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η σύναψη δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως προϋπολογισμού εξακολουθεί να υπόκειται στους θεμελιώδεις κανόνες του κοινοτικού δικαίου και ιδίως στις αρχές που καθιερώνει η Συνθήκη όσον αφορά το δικαίωμα εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, εναπόκειται στις υπηρεσίες της Επιτροπής να αποδείξουν σε περίπτωση σχετικής καταγγελίας ότι μια επίμαχη σύμβαση παρουσιάζει βέβαιο ενδιαφέρον για μια επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος, και ότι αυτή καθόσον δεν είχε πρόσβαση στις κατάλληλες πληροφορίες πριν από τη σύναψη της σύμβασης αυτής, δεν ήταν σε θέση να εκδηλώσει ενδιαφέρον. Σε συνέχεια της ανωτέρω απόφασης του ΔΕΕ, εκδόθηκε από την ΕΕ η «Ερμηνευτική Ανακοίνωση 2006/C179/02»³⁷ σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων, οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις και η οποία:

- Συμπυκνώνει την πάγια νομολογία του ΔΕΚ ότι οι κανόνες της Συνθήκης ΕΚ για την εσωτερική αγορά εφαρμόζονται ΚΑΙ στις συμβάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις.

- Καθιερώνει για πρώτη φορά την υποχρέωση διασφάλισης από τα κράτη μέλη προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας, που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού.

- Θεσπίζει υποχρέωση τήρησης ελάχιστου βαθμού δημοσιότητας και στην ανάθεση μικρών και πολύ μικρών συμβάσεων, οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις³⁸.

³⁷ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» 2006/C179/02.

³⁸ Σε συνέχεια της ανωτέρω απόφασης του ΔΕΕ και της Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης της ΕΕ, εκδόθηκε το έγγραφο 55715/A.Πλ.9537/17-12-2007 της Αρχής Πληρωμής του ΚΠΣ, που αφορά την ενδεδειγμένη δημοσιότητα σε διαγωνιστικές διαδικασίες συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων συμβάσεων με όριο προϋπολογισμού κάτω από το όριο εφαρμογής της Οδηγίας, για τις οποίες δεν προβλέπεται δημοσιότητα της διαδικασίας από τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις, όπως λ.χ. στις απευθείας αναθέσεις ή στους πρόχειρους διαγωνισμούς. Σύμφωνα με αυτό το έγγραφο, ειδικά στις συγχρηματοδοτούμενες δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εξασφαλίζεται μια ελάχιστη δημοσιότητα, είτε

Σύμφωνα με την ανακοίνωση αυτή, οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών πρέπει να συμμορφώνονται με τους κανόνες και τις αρχές της Συνθήκης κάθε φορά που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω Συνθήκης³⁹.

Για το ζήτημα των δημοσίων συμβάσεων «κάτω από τα κατώφλια», έχουν εκδοθεί και νεότερες Αποφάσεις του Δικαστηρίου. Έτσι, έχουμε τις Αποφάσεις C-159/11 και C-538/12⁴⁰, οι οποίες τονίζουν την εφαρμογή των Συνθηκών στις συμβάσεις εκείνες που εμφανίζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

Αντίθετα παραμένει το ερώτημα, για το ποιες διατάξεις εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες ενώ βρίσκονται «κάτω από τα κατώφλια», δεν παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

1.4 Θεσμικό πλαίσιο αρχών εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18/EK

Στην αιτιολογική σκέψη 2 της Οδηγίας 2004/18/EK, τονίζεται ότι η ανάθεση των συμβάσεων υπόκειται «στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, στην αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και τη αρχή της διαφάνειας» καθώς και στις αρχές του ανταγωνισμού.

με ανάρτηση σχετικής αναγγελίας στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής ή σε άλλες διαδικτυακές πύλες που φιλοξενούν τέτοιες ανακοινώσεις, εκτός από τις περιπτώσεις που εθνικές διατάξεις προβλέπουν συγκεκριμένη διαδικασία δημοσιότητας, όπως είναι το άρθρο 4 παρ. 5 του ΠΔ 609/85 για τα έργα και το άρθρο 10 παρ.2 στ' του Ν.3316/05 για τις μελέτες και υπηρεσίες.

³⁹ Σκέψεις 25 έως 28 της Απόφασης της 20^{ης} Μαΐου 2010, στην υπόθεση T-258/06, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Πάντως, με την ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής, σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στη σύναψη συμβάσεων μη υποκειμένων ή εν μέρει υποκειμένων στις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις επεξηγούνται απλώς οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι αρχές της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισεως και της αναλογικότητας και οι κανόνες διαφάνειας και αμοιβαίας αναγνώρισεως που εφαρμόζονται στις συμβάσεις που δεν υπόκεινται ή υπόκεινται εν μέρει στις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων, και δεν θεσπίζονται ειδικότερες ή νέες υποχρεώσεις σε σχέση με τις εν λόγω διατάξεις, αρχές και κανόνες, όπως ερμηνεύονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω ανακοίνωση παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, ικανά να επηρεάσουν τη νομική κατάσταση των κρατών μελών».

⁴⁰ ΔΕΕ C-159/11, Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκέψη 23 καθώς και C-538/12, Απόφαση της 7^{ης} Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Σλοβενίας

Ο ρόλος των αρχών συνίσταται στην εξασφάλιση συνθηκών εμπιστοσύνης και ασφάλειας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών και στην προστασία των διαγωνιζομένων κατά την κατάρτιση αυτών των συμβάσεων. Οι γενικές αρχές αποτελούν κυρίως έκφραση των θεμελιωδών αρχών της Συνθήκης, έχουν διαμορφωθεί νομολογιακά έχουν αποκτήσει κανονιστικό περιεχόμενο με την εισαγωγή τους στην Οδηγία και συνοπτικά παρουσιάζονται στη συνέχεια.

1.4.1 Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων κατοχυρώνεται κυρίως στα άρθρα 34-36 ΣυνθΛΕΕ, ως βασική κοινοτική ελευθερία, δυνάμει της οποίας «*οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών*»⁴¹. Η απαγόρευση αυτή αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εν λόγω ελευθερία έχει εφαρμογή στις δημόσιες συμβάσεις, με την ειδικότερη έννοια της απαγόρευσης των ποσοτικών περιορισμών και κυρίως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, που λαμβάνονται ή μπορούν να καταλογιστούν στο Κράτος, και αφορούν ιδίως την προτίμηση των εγχώριων αναδόχων, εργοληπτών ή προμηθευτών.

Το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει διασταλτικά την ανωτέρω διάταξη, η οποία καλύπτει κάθε συμπεριφορά που περιορίζει «εν δυνάμει» το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Στην απόφαση *Dassonville*⁴², το Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη ότι κάθε εμπορική νομοθεσία των κρατών μελών που ενδέχεται να παρεμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο πρέπει να θεωρείται μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό.

Ειδικότερα, οι ποσοτικοί περιορισμοί περιλαμβάνουν όλα τα μέτρα που συνιστούν ολική ή μερική άρνηση εισαγωγής, εξαγωγής ή διέλευσης εμπορευμάτων (ποσόστωση), ενώ τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος αναφέρονται σε κάθε

⁴¹ Η διαφορά ανάμεσα στους ποσοτικούς περιορισμούς και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος συνίσταται στο ότι οι πρώτοι επιδρούν άμεσα στην εισαγωγή, εξαγωγή ή διέλευση των εμπορευμάτων (όπως π.χ. οι ποσοτώσεις), ενώ τα δεύτερα επιτρέπουν μεν τη διακίνηση των εμπορευμάτων, αλλά την καθιστούν δυσχερέστερη ή δαπανηρότερη.

⁴² ΔΕΚ C-8/74, Απόφαση της 11^{ης} Ιουλίου 1974, *Dassonville*
Επίσης, C-320/03, Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκέψεις 63 έως 67

ρύθμιση που εμποδίζει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το κοινοτικό εμπόριο⁴³.

Το Δικαστήριο με την Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση C-45/87 Dundalk, έκρινε ότι η αναφορά σε προκήρυξη για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης κατασκευής συστήματος ύδρευσης ότι οι απαιτούμενοι αγωγοί θα πρέπει να ανταποκρίνονται στα ιρλανδικά πρότυπα κατασκευής, συνιστά μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος, θα μπορούσε δε να αποφευχθεί με την αναζήτηση αγωγών «αντίστοιχων» με τα ιρλανδικά πρότυπα.

Τέλος, όπως προβλέπει η Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συμβάσεις παραχώρησης, οι περιορισμοί στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων επιτρέπονται μόνο όταν δικαιολογούνται από έναν εκ των λόγων που αναφέρονται στο άρθρο 36 της ΣυνθΛΕΕ, δηλαδή κυρίως για λόγους «*ηθικής, δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφυλάξεως των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας*»⁴⁴.

1.4.2 Η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

Η ελευθερία εγκατάστασης κατοχυρώνεται ρητά στα άρθρα 49-54 της ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρα 43-48 της ΣυνθΕΚ), ως βασική κοινοτική ελευθερία⁴⁵. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 49 της ΣυνθΛΕΕ, «*οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται*»⁴⁶. Η ελευθερία εγκατάστασης επεκτείνεται και στο δικαίωμα

⁴³ Το Δικαστήριο αναγνώρισε στη νομολογία του (υπόθεση «Cassis de Dijon») ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε εξαιρέσεις από την απαγόρευση μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος λόγω επιτακτικών αναγκών (που σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με την αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, τη νομιμότητα των εμπορικών συναλλαγών, την προστασία των καταναλωτών και την προστασία του περιβάλλοντος). Τα κράτη μέλη οφείλουν να κοινοποιούν τα εθνικά μέτρα εξαίρεσης στην Επιτροπή.

⁴⁴ Ιωάννης Α. Γκισιάκης, *Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ 1029-1031.

Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, «*Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*», Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις παροχής έννομης προστασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ. 204 επ.

⁴⁵ Β. Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003, σελ. 546

⁴⁶ Στο ρυθμιστικό περιεχόμενο της ελευθερίας εγκατάστασης περιλαμβάνεται και η ελευθερία ανάληψης και άσκησης οποιασδήποτε ανεξάρτητης (μη μισθωτής) επαγγελματικής δραστηριότητας, καθώς επίσης, και η σύσταση και διαχείριση επιχειρήσεων σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

σύναψης συμβάσεων, συμμετοχής σε διαγωνισμούς και διαδικασίες ανάθεσης του Δημοσίου ή άλλων Οργανισμών δημοσίου δικαίου⁴⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 51 της ΣυνθΛΕΕ, από την ελευθερία εγκατάστασης εξαιρούνται, όσον αφορά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, «*οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό έστω και περιστασιακά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας*». Το Δικαστήριο ερμηνεύοντας τη διάταξη αυτή, έχει υπογραμμίσει επανειλημμένα, ότι το άρθρο 51 ΣυνθΛΕΕ, ως εξαίρεση από το θεμελιώδη κανόνα της ελευθερίας εγκατάστασης, πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ώστε να περιορίζεται στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο.

Το Δικαστήριο με την Απόφαση της 5^{ης} Δεκεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-3/88, *Re Data Processing* έκρινε ότι συντρέχει παράβαση των άρθρων 43 και 49 της Συνθήκης, διότι η υποχρέωση σύναψης σύμβασης για τη μηχανοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών με εταιρείες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο κράτος, συνιστά διακριτική μεταχείριση υπέρ των ιταλικών εταιρειών στο μέτρο που εμποδίζει την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών.

Μάλιστα, οι υπηρεσίες μηχανοργάνωσης δεν δύνανται να ενταχθούν στο εξαιρετικό πεδίο του άρθρου της Συνθήκης, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες σχεδιασμού και προγραμματισμού συστημάτων μηχανοργάνωσης είναι καθαρά τεχνικής φύσης και επομένως άσχετες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Επίσης, με την Απόφαση της 26^{ης} Απριλίου 1994 στην υπόθεση C-272/1991 *Lottomatica*, έκρινε ότι η ρύθμιση των ιταλικών αρχών που επεφύλασσε σε Οργανισμούς, το κεφάλαιο των οποίων ελέγχεται κατά πλειοψηφία από το δημόσιο, τη συμμετοχή σε σύμβαση που αφορά την ανάθεση του συστήματος αυτοματοποίησης του παιχνιδιού λόττο, παραβαίνει το άρθρο της Συνθήκης περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εφόσον η εν λόγω σύμβαση, η οποία καλύπτει τα γραφεία, τις προμήθειες, την εγκατάσταση, τη συντήρηση, τη λειτουργία, τη διαβίβαση δεδομένων, καθώς και κάθε άλλο στοιχείο για την εκμετάλλευση του παιχνιδιού λόττο, δε συνεπάγεται ουδεμία μεταβίβαση

⁴⁷ Σύμφωνα με την Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, «*Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*» σελ.226-227, το ΔΕΚ πραγματοποιεί μια ευρεία ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής των άρθρων που κατοχυρώνουν την ελευθερία εγκατάστασης, την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Το Δικαστήριο με την χρήση νομολογιακών standards, δηλαδή εκφράσεων όπως «*πρωτίστως*», «*κυρίως*», «*εμμέσως*», διευρύνει τα όρια των εννοιών που περιέχουν τα άρθρα αυτά. Με τον τρόπο αυτό, αρκεί τα κρατικά μέτρα να θίγουν εμμέσως ορισμένους υποψήφιους αναδόχους ή να ευνοούν πρωτίστως τους ημεδαπούς υποψηφίους για να θεωρηθεί ότι παραβιάζουν τις ως άνω κοινοτικές ελευθερίες.

ευθυνών προς τον παραχωρησιούχο, όσον αφορά τις εργασίες που συνδέονται με το παιχνίδι, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να τύχει εφαρμογής η προβλεπόμενη στη Συνθήκη εξαίρεση ως προς τις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Ως εκ τούτου, η ως άνω εξαίρεση θα πρέπει να περιορίζεται⁴⁸ μόνο σε εκείνες τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 49 και 54 της ΣυνθΛΕΕ, οι οποίες συνεπάγονται την άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και αποσκοπούν στην προστασία των γενικών συμφερόντων του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων⁴⁹.

Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κατοχυρώνεται ρητά στα άρθρα 56-62 ΣυνθΛΕΕ, ως βασική κοινοτική ελευθερία. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 56 ΣυνθΛΕΕ, *«οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας, απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής»*. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνίσταται στη δυνατότητα των υπηκόων ενός κράτους μέλους ή των επιχειρήσεων που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το δίκαιο του Κράτους αυτού να παρέχουν ελεύθερα υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος, ακόμα και σε προσωρινή βάση. Με το παραπάνω εννοιολογικό περιεχόμενο, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών εφαρμόζεται στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων⁵⁰. Το Δικαστήριο με την Απόφαση της 10^{ης} Φεβρουαρίου 1982 στην υπόθεση C-76/81 Transporoute έκρινε ότι αντίκειται στην αρχή της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών η απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων του Λουξεμβούργου να απορρίψει την προσφορά της εταιρείας Transporoute, επειδή δεν διέθετε άδεια εγκατάστασης από τις λουξεμβουργιανές αρχές, που να πιστοποιεί την υγιή οικονομική της κατάσταση.

⁴⁸ Δονάτος Παπαγιάννης, *«Η έννοια της “αναθέτουσας αρχής” στις δημόσιες συμβάσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο»*, στο περιοδικό: “Ελληνική Δικαιοσύνη” (ΕλλΔνη), τόμος 40, Νοέμβριος 1999, σελ.1676.

⁴⁹ Ιωάννης Α. Γκισιάκης, *Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ 1023 και 1027.

⁵⁰ Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής με θέμα: *«Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ»*, σημείο 3.26

1.4.3 Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, παρά την έλλειψη ρητής καταγραφής της στο κείμενο της Συνθήκης, θεωρείται ότι συνιστά ειδικότερη εκδήλωση της θεμελιώδους αρχής της ισότητας, που διέπει το σύνολο των ρυθμίσεων του κοινοτικού δικαίου. Συγκεκριμένα, όπως τονίζει το Δικαστήριο με πάγια νομολογία του⁵¹, «η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, ιδιαίτερη έκφραση της οποίας αποτελεί η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, είναι μια από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ανάλογες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο, εκτός αν η διαφορετική αντιμετώπιση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους»⁵².

Σύμφωνα με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-21/03 και C-34/03 *Fabricom S.A.*, «ένα πρόσωπο στο οποίο ανατέθηκε η έρευνα, ο πειραματισμός, η μελέτη ή η προώθηση έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών σχετικών με δημόσια σύμβαση, δεν βρίσκεται κατ' ανάγκη, προκειμένου περί της συμμετοχής στη διαδικασία αναθέσεως της σύμβασης, στην ίδια κατάσταση με πρόσωπο που δεν πραγματοποίησε τέτοιες εργασίες»⁵³.

Επιπλέον, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η συμμόρφωση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης επιβάλλει, όχι μόνο τον καθορισμό των όρων πρόσβασης σε μια οικονομική δραστηριότητα κατά τρόπο που να μην εισάγονται διακρίσεις (αρνητική λειτουργία), αλλά απαιτεί παράλληλα και τη λήψη, από τις αρμόδιες κρατικές αρχές, όλων των μέτρων που είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της άσκησης της εν λόγω δραστηριότητας (θετική λειτουργία)⁵⁴. Γίνεται ακόμη δεκτό, ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης απαγορεύει όχι μόνο την πρόδηλη διάκριση λόγω ιθαγένειας⁵⁵, αλλά και οποιαδήποτε συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως, η οποία, κατ' εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα⁵⁶.

⁵¹ ΔΕΚ C-810/79, Απόφαση της 8^{ης} Οκτωβρίου 1980, *Uberschar*

⁵² Η αρχή της ίσης μεταχείρισης εκφράζεται επίσης και με τη διαφορετική αντιμετώπιση των ανόμοιων περιπτώσεων (πχ. 4741/14 ΣτΕ)

⁵³ ΔΕΚ, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-21/03 και C-34/03, Απόφαση της 3^{ης} Μαρτίου 2005, *Fabricom S.A.*, σκέψη 26

⁵⁴ ΔΕΚ C-357/89, Απόφαση της 26^{ης} Φεβρουαρίου 1992, *Raulin*
ΔΕΚ C-295/90, Απόφαση της 7^{ης} Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου

⁵⁵ ΔΕΚ C-458/2003, Απόφαση της 13^{ης} Οκτωβρίου 2005, *Parking Brixen*, σκέψη 46

⁵⁶ ΔΕΚ C-225/98, Απόφαση της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 80
ΔΕΚ C-330/91, Απόφαση της 13^{ης} Ιουλίου 1993, *Commerzbank*

Στην έννοια της συγκεκριμένης – έμμεσης διακριτικής μεταχείρισης υπάγονται όλες εκείνες οι περιπτώσεις, στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους υποψηφίους αναδόχους να διαθέτουν ορισμένες ιδιότητες που ανταποκρίνονται μόνο στους εγχώριους αναδόχους⁵⁷. Στον τομέα αυτό, η αρχή της ίσης μεταχείρισης, σε συνδυασμό και με τις κοινοτικές ελευθερίες των άρθρων 49 και 56 ΣυνθΛΕΕ, σημαίνει κυρίως ότι, οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης πρέπει να είναι εκ των προτέρων γνωστές σε όλους τους υποψηφίους αναδόχους και να εφαρμόζονται σε όλους με τον ίδιο ακριβώς τρόπο.

Η εν λόγω αρχή έχει ως σκοπό την ανάπτυξη αυθεντικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως αναφορικά με τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης των συμβάσεων αυτών. Για το λόγο αυτό, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων θεωρείται ότι αποτελεί «την ίδια την ουσία» των Οδηγιών. Ειδικότερα, το Δικαστήριο⁵⁸ έκρινε ότι η τήρηση της εν λόγω αρχής απαιτεί όλες οι επιλεγείσες προσφορές να είναι σύμφωνες με τους όρους και τις προδιαγραφές της συγγραφής υποχρεώσεων, ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενική σύγκριση μεταξύ των διαφόρων υποβαλλομένων προσφορών. Επιπλέον, τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης πρέπει να μνημονεύονται ρητά στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων⁵⁹, να ερμηνεύονται από την αναθέτουσα αρχή με τον ίδιο τρόπο καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας⁶⁰ και να εφαρμόζονται κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο για όλους τους υποψηφίους κατά το στάδιο αξιολόγησης των προσφορών τους⁶¹.

⁵⁷ Για παράδειγμα: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε την 29^η -01-2009 αιτιολογημένη γνώμη στην Ιταλία σχετικά με σύμβαση παροχής τραπεζικών υπηρεσιών που κατήρτισε το Πανεπιστήμιο της Πάρμας. Στο σχετικό διαγωνισμό το Πανεπιστήμιο έθεσε ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις συμμετοχής, προβλέποντας μεταξύ άλλων, ότι ο υποψήφιος θα έπρεπε να παρέχει κατά το χρόνο του διαγωνισμού υπηρεσίες διαχείρισης ρευστών διαθεσίμων σε Ιταλικά Πανεπιστήμια, καθώς και ότι θα έπρεπε να διαθέτει τουλάχιστον 12 γραφεία στην Περιφέρεια της Πάρμας. Όμως, η απαίτηση περί παροχής υπηρεσιών διαχείρισης ρευστών διαθεσίμων σε Ιταλικά Πανεπιστήμια ενδέχεται να αποθαρρύνει αλλοδαπούς οικονομικούς φορείς από την παροχή υπηρεσιών στο Πανεπιστήμιο της Πάρμας. Αντίστοιχα, η απαίτηση να διαθέτει ο υποψήφιος 12 γραφεία στην περιφέρεια της Πάρμας όχι μόνο ευνοεί τις επιχειρήσεις με εγκατάσταση στην Ιταλία, με αποτέλεσμα την κατάφωρη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, αλλά επίσης τελεί σε δυσαναλογία σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, αφού δεν προκύπτει για ποιο λόγο δεν μπορούν οι υπηρεσίες αυτές να παρασχεθούν από οικονομικό φορέα που δεν διαθέτει τον εν λόγω αριθμό γραφείων στην Πάρμα.

⁵⁸ ΔΕΚ C-243/89, Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, Επιτροπή κατά Δανίας (Sorebaelt), σκέψεις 33 και 37

⁵⁹ ΔΕΚ C-19/00, Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2001, SIAC Construction Ltd., σκέψη 40

⁶⁰ ΔΕΚ C-6/05, Απόφαση της 14^{ης} Ιουνίου 2007, Medipac- Καζαντζίδης ΑΕ

ΔΕΚ C-19/00, Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2001, SIAC Construction Ltd, σκέψεις 43 και 44

⁶¹ ΔΕΚ C-87/1994, Απόφαση της 25^{ης} Απριλίου 1996, Bus Wallon, όπου κρίθηκε ότι εάν μια αναθέτουσα αρχή λάβει υπόψη της τροποποίηση μιας μόνο προσφοράς μετά την αποσφράγιση των προσφορών, ο συγκεκριμένος υποψήφιος έχει ευνοηθεί.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 Συνθ.Λ.Ε.Ε. (πρώην άρθρο 12 της Συνθ. Ε.Κ.) εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης «απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας». Στη διάταξη αυτή, θεσμοθετείται η αρχή της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας, η οποία αποτελεί θεμελιώδη κανόνα για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας κοινοτικής αγοράς.

Η αρχή αυτή απαγορεύει κάθε φανερή ή συγκεκαλυμμένη, νομοθετική ή διοικητική, διάκριση σε βάρος ή προς όφελος των υπηκόων (φυσικών ή νομικών προσώπων) άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διέπει κάθε οικονομική δραστηριότητα που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της Συνθ. ΛΕΕ, επομένως εφαρμόζεται και στις δημόσιες συμβάσεις⁶², ανεξαρτήτως αν αυτές υπάγονται ή όχι στο πεδίο εφαρμογής των σχετικών οδηγιών⁶³.

1.4.4 Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης

Βάσει των ανωτέρω κοινοτικών αρχών διαπλάστηκε νομολογιακά η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να δέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών, στο μέτρο που τα εν λόγω προϊόντα και υπηρεσίες πληρούν με ισοδύναμο τρόπο τους θεμιτούς στόχους τους οποίους επιδιώκει το κράτος μέλος προορισμού. Σύμφωνα με την Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, στην υπόθεση C-120/78 «Cassis de Dijon»⁶⁴, κάθε προϊόν που κατασκευάζεται και αποτελεί αντικείμενο εμπορίας νομίμως σε ένα κράτος μέλος, σύμφωνα με τους νόμιμους και παραδοσιακούς κανόνες, και με τις διαδικασίες παραγωγής της εν λόγω χώρας, πρέπει να γίνεται δεκτό στην αγορά όλων των υπολοίπων κρατών μελών. Κατά συνέπεια, ακόμη και όταν δεν υπάρχουν ευρωπαϊκά μέτρα εναρμόνισης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιτρέπουν την κυκλοφορία και την εμπορική διάθεση στις αγορές τους των εμπορευμάτων που παράγονται και αποτελούν αντικείμενο εμπορίας νομίμως σε άλλα κράτη μέλη.

⁶² Κ. Βασιλάκη – Μπουγιούκα, Σ. Ιωαννίδου – Ανδριώτη, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995, σελ.14

⁶³ Ιωάννης Α. Γκισιάκης, *Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 1021-1022

⁶⁴ Υπόθεση- ορόσημο, με την οποία το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατοχύρωσε την «αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης». Η σχετική προσφυγή έγινε μετά την άρνηση της Γερμανίας να επιτρέψει την εισαγωγή του γαλλικού λικέρ Cassis de Dijon που περιέχει 15-20 % οινόπνευμα, καθώς η γερμανική νομοθεσία δεν αναγνώριζε ως «λικέρ» ένα ποτό με λιγότερο από 25% αλκοόλ.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το Δικαστήριο, «οι εθνικές προϋποθέσεις ως προς τα απαιτούμενα προσόντα ακόμη κι αν εφαρμόζονται χωρίς διάκριση λόγω ιθαγένειας, είναι δυνατό να έχουν ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της άσκησης από τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών του δικαιώματος της εγκαταστάσεως»⁶⁵.

Η εφαρμογή της αρχής αυτής στις συμβάσεις σημαίνει ότι το κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή, υποχρεούται να δεχθεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους⁶⁶, καθώς επίσης και τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος μέλος, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα τα οποία απαιτούνται από το κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή⁶⁷.

1.4.5 Η αρχή της αναλογικότητας

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου⁶⁸, η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρίζεται ως «μια από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου»⁶⁹. Σύμφωνα με το ειδικότερο εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής αυτής, κάθε επιλεγόμενο μέτρο θα πρέπει να είναι συγχρόνως κατάλληλο, αναγκαίο και αναλογικό (εν στενή εννοία) για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου⁷⁰.

Πράγματι, τα κράτη μέλη, κατά τη διαδικασία επιλογής των μέτρων που σχεδιάζουν να λάβουν σε ορισμένο τομέα, πρέπει να επιλέγουν εκείνα τα μέτρα, τα οποία προκαλούν τα λιγότερα δυνατά προβλήματα στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας και επιφέρουν το λιγότερο δυνατό κλυδωνισμό στο οικοδόμημα της ενιαίας αγοράς, δηλαδή προκαλούν ποσοτικά, ποιοτικά και χρονικά τη μικρότερη δυνατή απόκλιση από τις αρχές της Συνθήκης, που στηρίζουν την ενιαία ευρωπαϊκή

⁶⁵ ΔΕΚ C-340/89, Απόφαση της 7^{ης} Μαΐου 1991, Βλασσοπούλου, σκέψη 15

⁶⁶ ΔΕΚ C-293/93, Απόφαση της 15^{ης} Σεπτεμβρίου 1994, Houtwipper, όπου το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η σφραγίδα που έχει τεθεί σε κράτος μέλος πρέπει να αναγνωρίζεται από τα άλλα κράτη μέλη.

⁶⁷ Απόστολος Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, *Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 371-372.

⁶⁸ ΔΕΚ C-199/07, Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, σκέψεις 40-45

ΔΕΚ C-213/07, Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Μηχανική, σκέψεις 44, 48, 56, 61 και 67

ΔΕΚ C-376/08, Απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2009, Serrantoni και Consorzio stabile edili, σκέψεις 31-33 και 37-40

ΔΕΚ C-210/03, Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match, σκέψη 47

ΔΕΚ C-538/07, Απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Assitur, σκέψεις 24 και 26-30

⁶⁹ Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (ΕΕΕυρΔ) 1997, σελ. 1 και 247

⁷⁰ Ibid, σελ. 358

αγορά, και ιδίως, από τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών⁷¹.

Η εφαρμογή της εν λόγω αρχής συνεπάγεται ότι κάθε επιλεγόμενο μέτρο θα πρέπει να είναι συγχρόνως κατάλληλο και αναγκαίο για την επίτευξη των προβλεπόμενων στόχων. Στα πλαίσια αυτά, ένα κράτος μέλος δεν δύναται, κατά την επιλογή των υποψηφίων αναδόχων, να απαιτήσει τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης.

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις συμβάσεις επιβάλλει επιπλέον την παράλληλη διασφάλιση, αφενός του ελεύθερου ανταγωνισμού και αφετέρου της χρηματοοικονομικής ισορροπίας της σύμβασης⁷².

1.4.6 Η αρχή της διαφάνειας

Η νομολογία του Δικαστηρίου συνδυάζει την εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις, κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων⁷³. Πράγματι, όπως υπογραμμίζει το Δικαστήριο, *η τήρηση από τις αναθέτουσες αρχές της θεμελιώδους αρχής της μη εισαγωγής διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και της ειδικότερης αρχής της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων, συνεπάγεται την υποχρέωση διασφάλισης της διαφάνειας των σχετικών διαδικασιών, προκειμένου να καθίσταται δυνατή η εξακρίβωση της τήρησης των ανωτέρω αρχών*⁷⁴.

Η υποχρέωση διαφάνειας οδηγεί στην ανάπτυξη κοινοτικού ανταγωνισμού ανάμεσα σε περισσότερους υποψήφιους αναδόχους, δημιουργώντας έτσι ένα πρακτικό πεδίο για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης. Η διαφάνεια στις συμβάσεις μπορεί να εξασφαλισθεί με κάθε πρόσφορο μέσο, ως κυριότερο όμως θεωρείται η θέσπιση κανόνων δημοσιότητας⁷⁵.

Έκφραση της αρχής της διαφάνειας είναι και η παρουσία των διαγωνιζομένων κατά την αποσφράγιση των προσφορών. Σχετικά με την υποχρέωση τήρησης της

⁷¹ ΔΕΚ C-272/94, Απόφαση της 28^{ης} Μαρτίου 1996, Guiot c/Climatex, σκέψεις 11 και 14

⁷² Ιωάννης Α. Γκισιάκης, *Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ 1037-1038.

⁷³ ΔΕΚ C-87/94, Απόφαση της 25^{ης} Απριλίου 1996, Bus Wallons, σκέψη 54

⁷⁴ ΔΕΚ C-275/98, Απόφαση της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999, Unitron Scandinavia, σκέψη 31

ΔΕΚ C-324/98, Απόφαση της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000, Telaustria, σκέψη 61

⁷⁵ Ibid, σελ. 1041

σχετικής απαίτησης, το Δικαστήριο με την υπόθεση C-359/93, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών⁷⁶, έκρινε ότι η παράλειψη να μνημονεύονται στην προκήρυξη τα πρόσωπα που επιτρέπεται να παρευρεθούν στην αποσφράγιση των προσφορών καθώς και η ημέρα και ο τόπος της αποσφράγισης, συνιστά παράβαση της αρχής της διαφάνειας και των Οδηγιών.

1.4.7 Η αρχή ενίσχυσης και προώθησης του ανταγωνισμού

Μεταξύ των αρχών του κοινοτικού δικαίου εξέχουσα θέση κατέχει εκείνη της ενίσχυσης και προώθησης του ανταγωνισμού⁷⁷. Η αρχή αυτή εμπεριέχεται και στις περί ελεύθερης κυκλοφορίας διατάξεις, θεμελιώνει όμως και διαπνέει ένα ad hoc κεφάλαιο της συνθήκης. Τα τελευταία δε χρόνια, η αρχή αυτή έχει αναχθεί τόσο από την Επιτροπή και τον κοινοτικό νομοθέτη όσο και από το Δικαστήριο, σε θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Τόσο το γράμμα όσο και το πνεύμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, αποσκοπεί στη διασφάλιση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που διεκδικούν την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, ώστε να προσφερθεί το χαμηλότερο δυνατό τίμημα προς όφελος της αναθέτουσας αρχής και κατ' επέκταση του κοινωνικού συνόλου⁷⁸.

1.4.7.1 Η αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού

Η διαγωνιστική διαδικασία έχει ως σκοπό την εξασφάλιση των ευνοϊκών προσφορών. Αυτός ο σκοπός ματαιώνεται στην περίπτωση της απατηλής συνεννόησης των διαγωνιζομένων. Ως εκ τούτου, η αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού απαγορεύει την οποιαδήποτε απατηλή συνεννόηση των συμμετεχόντων στο διαγωνισμό με σκοπό τη διενέργεια εικονικού συναγωνισμού.

Ο ελεύθερος και πραγματικός ανταγωνισμός νοθεύεται ή και αναιρείται στις περιπτώσεις υιοθέτησης κοινής στάσης από τους ανταγωνιστές, όπως στην περίπτωση του προκαθορισμού των τιμών προσφοράς ή της κατανομής της αγοράς⁷⁹. Επίσης, η

⁷⁶ ΔΕΚ C-359/93, Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 1995, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, σκέψεις 22 και 29

⁷⁷ Χ. Συνοδινός, *Δίκαιο του ανταγωνισμού και συμβάσεις του δημοσίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2002, σελ. 55

⁷⁸ Χάρης Ν. Ταγαράς, *Δημοσιοποίηση «προκαταρκτικών» προσφορών και αποκλίσεις από την προκήρυξη στις κατά την οδηγία 93/38 διαδικασίες διαπραγμάτευσης*, ΔηΣΚΕ 1/2005, σελ. 25 επ.

⁷⁹ Σπ. Παναγόπουλος, *παρατηρήσεις επί της Απόφασης ΔΕΚ C-513/99 της 17^{ης} .09.02, Concordia Bus Finland*, σκέψεις 81 και 82, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ.55 επ.

αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού επιβάλλει την τήρηση της ειδικότερης αρχής της απαγόρευσης ανταλλαγής πληροφοριών⁸⁰.

Η ανταλλαγή σημαντικών και κρίσιμων πληροφοριών μεταξύ ανταγωνιστών, όπως τιμών υπηρεσιών ή προϊόντων ή όρων πωλήσεως, αγοράς ή παραδόσεως, δύναται να θεωρηθεί τεκμήριο εναρμονισμένης πρακτικής, νοθεύον τον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι πρόκειται για πληροφορίες ικανές να άρουν την αντικειμενική αβεβαιότητα και την επακόλουθη επιχειρηματική διακινδύνευση που πρέπει να χαρακτηρίζει την κατάσταση και τη δράση των διαφόρων ανταγωνιστών⁸¹.

1.4.7.2 Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού

Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού απαγορεύει τη θέσπιση όρων οι οποίοι περιορίζουν υπέρμετρα το δικαίωμα συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο διαγωνισμό. Με άλλα λόγια, επιβάλλεται η προσέλευση όσο το δυνατόν περισσότερων υποψηφίων, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα στη συγκεκριμένη διαδικασία του διαγωνισμού⁸².

Η ελευθερία του ανταγωνισμού στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έχει την έννοια ότι τα κριτήρια συμμετοχής στον διαγωνισμό πρέπει να είναι αμερόληπτα, σαφή, πλήρη και εφικτά, δηλαδή πραγματικά ή πραγματοποιήσιμα.

Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού αποτελεί μια από τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Ο ανόθευτος ανταγωνισμός προϋποθέτει όχι μόνο τη συμμετοχή περισσότερων διαγωνιζομένων, αλλά κυρίως της ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά. Ο ανταγωνισμός περιορίζεται και νοθεύεται όταν

⁸⁰ Ωσαύτως, η συμμετοχή δύο θυγατρικών επιχειρήσεων στον ίδιο διαγωνισμό παραβιάζει τους κανόνες του ανταγωνισμού, αφού η συμμετοχή μιας εταιρίας μέσω των θυγατρικών της σε περισσότερες κοινοπραξίες καταλύει την αρχή της μυστικότητας των οικονομικών προσφορών. Τούτο όμως δεν πρέπει να γίνεται δεκτό άνευ ετέρου – κατ' αμάχητο δηλαδή τεκμήριο – αλλά θα πρέπει να προκύπτει αποδεικτικά. Σχετικά απεφάνθη η υπ' αριθμ. 105/2010 απόφαση του ΣτΕ (ΕΑ) σύμφωνα με την οποία «ενέργειες ή ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες τελούν διαγωνιζόμενες επιχειρήσεις όπως η σχέση ελέγχου μεταξύ τους, εφόσον επηρεάζουν συγκεκριμένα τη συμπεριφορά καθεμιάς από τις επιχειρήσεις αυτές στο πλαίσιο της διαγωνιστικής διαδικασίας, οδηγούν στη δημιουργία άνισων συνθηκών ανταγωνισμού και εν γένει σε νόθευση ή καταστρατήγηση της ανταγωνιστικής διαδικασίας του διαγωνισμού, αποτελούν δε τούτο λόγω αποκλεισμού των εν λόγω επιχειρήσεων από τον διαγωνισμό».

⁸¹ Κ. Γιαννακόπουλος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 53 επ.

⁸² Απόστολος Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σελ.350

αυξάνεται ο αριθμός των ξένων προς το αντικείμενο της σύμβασης λόγω αποκλεισμού ή κριτηρίων επιλογής ή ανάθεσης⁸³.

Η ύπαρξη πραγματικού ανταγωνισμού συνδέεται με τη συγκρισιμότητα των προσφορών, απαιτώντας περισσότερες από μια προσφορές. Αξίζει δε να σημειωθεί, ότι η αναθέτουσα αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να προβεί στη σύναψη της σύμβασης με τον μοναδικό προσφέροντα που κρίθηκε ικανός να συμμετάσχει στον διαγωνισμό, αλλά διατηρεί την ευχέρεια να ενεργήσει κατά το συμφέρον της και είτε να συμβληθεί με το μοναδικό διαγωνιζόμενο είτε όχι⁸⁴.

1.4.7.3 Η αρχή του δημόσιου ανταγωνισμού – (αρχές δημοσιότητας και διαφάνειας)

Η αρχή του δημόσιου ανταγωνισμού επιβάλλει τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια της διαδικασίας του διαγωνισμού. Στην Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2001, υπόθεση C-19/2000, SIAC Construction⁸⁵, η αρχή της διαφάνειας ορίζεται ως το επιστέγασμα της αρχής της ίσης μεταχείρισης, που αποσκοπεί στον αποκλεισμό του κινδύνου ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

Προϋποθέτει ότι όλοι οι όροι και τρόποι διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων κατά τρόπο ώστε, αφενός να παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και αφετέρου να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση.

Ενόψει τούτων, καθίσταται αντιληπτό ότι η διαφάνεια μπορεί να εξασφαλιστεί με οποιοδήποτε πρόσφορο μέσο, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η δημοσιότητα, δεδομένου ότι η διαφάνεια συνιστά θεμελιακή βάση του συνολικού πλαισίου κανόνων που διέπουν το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων.

⁸³ Αθανάσιος Δ. Τσεβάς, , *Εξωγενείς σκοποί στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατά το Κοινοτικό Δίκαιο – Μετά την απόφαση «Wienstrom» του ΔΕΚ και τις νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις*, ΔηΣΚΕ 1/2005, σελ. 37 επ.

⁸⁴ Ε. Τροβά, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ. 216 επ.

⁸⁵ ΔΕΚ C-19/00, Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2001, SIAC Construction, σκέψεις 42 και 44

Η υποχρέωση διαφάνειας που βαρύνει την αναθέτουσα αρχή συνίσταται στη διασφάλιση δημοσιότητας υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων και στον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού και εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια κατάρτισης, ακόμα και όταν δεν προβλέπεται ρητά⁸⁶.

Μάλιστα η αρχή της διαφάνειας θεμελιώνεται και στο άρθρο 325 Συνθ.ΛΕΕ, στο οποίο ορίζεται ότι η Κοινότητα και τα κράτη – μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη – μέλη. Τα κράτη – μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ίδιων οικονομικών συμφερόντων⁸⁷.

1.5 Ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν με την Οδηγία 2004/18/ΕΚ και παραμένουν σε ισχύ και μετά την έκδοση της νέας Οδηγίας

Η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκτιμώντας μια σειρά λόγων κατέληξαν ότι η Οδηγία 2004/18/ΕΚ θα πρέπει να καταργηθεί⁸⁸ και προχώρησαν στη διαδικασία έκδοσης της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Στις υποενότητες που ακολουθούν παρουσιάζονται ρυθμίσεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ που δεν αλλάζουν με τη νέα Οδηγία, σε συνάρτηση και με την υπάρχουσα νομολογία.

1.5.1 Η έννοια της Αναθέτουσας Αρχής

Η έννοια της αναθέτουσας αρχής ορίζει υποκειμενικά το εύρος της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών. Ως αναθέτουσες αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 9 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, νοούνται το κράτος, οι ΟΤΑ, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου

⁸⁶ ΔΕΚ C-470/99, Απόφαση της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2002, *Universale – Bau*, σκέψεις 92-94

⁸⁷ Ι. Καρκάλης, *Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωπαϊκής απάτης*, ΕΕΕυρΔ 2001, σελ. 533 επ.,

Απόστολος Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 354-358.

⁸⁸ Βλέπε εκτίμηση με αριθμό 137 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 94/65, 28.3.2014

και οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς.

Από την έναρξη εφαρμογής των Οδηγιών, πολλές Αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ, έχουν εμπλουτίσει το κοινοτικό δίκαιο σχετικά με τον ορισμό του «οργανισμού δημοσίου δικαίου», των αναγκών γενικού συμφέροντος, τη χρηματοδότηση των κρατικών φορέων και το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν οι δημόσιες αρχές όταν ενεργούν ως αναθέτουσες αρχές.

Μερικές από τις πιο σημαντικές αποφάσεις της Νομολογίας αφορούν τον ορισμό του «οργανισμού δημοσίου δικαίου». Η Απόφαση Beentjes, κρίνει ότι *«θα διακυβευόταν ο σκοπός της οδηγίας, η οποία επιδιώκει την πραγματική επίτευξη της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όσον αφορά τις συμβάσεις δημοσίων έργων, αν αποκλειόταν η εφαρμογή του συστήματος της οδηγίας για μόνο το λόγο ότι μια σύμβαση δημοσίων έργων συνήφθη από οργανισμό ο οποίος, ενώ ιδρύθηκε για να εκτελεί τα καθήκοντα που του αναθέτει ο νόμος, δεν είναι τυπικά εντεταγμένος στη δημόσια διοίκηση»*⁸⁹.

Σύμφωνα, επίσης, με την Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001 C-237/99 Επιτροπή κατά Γαλλίας⁹⁰, *«η έννοια της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένης της έννοιας του οργανισμού δημοσίου δικαίου, πρέπει να ερμηνεύεται βάσει λειτουργικών κριτηρίων»*.

Στις προτάσεις του, ο Γενικός Εισαγγελέας Siegbert Alber στην υπόθεση University of Cambridge ορίζει ότι: *«Σκοπός των οδηγιών περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων είναι να εξαλειφθεί ο κίνδυνος να ακολουθούν οι εν λόγω οργανισμοί κατά τη σύναψη των συμβάσεων μη οικονομικά κριτήρια. Η εφαρμογή των οδηγιών πρέπει να εμποδίζει τους οργανισμούς που δεν υπόκεινται στους νόμους της αγοράς να προτιμούν κατά τη σύναψη της συμβάσεως έναν υποβάλλοντα προσφορά ή έναν υποψήφιο τον οποίο ευνοούν.»*⁹¹

Στην υπόθεση Rundfunk το Δικαστήριο ορίζει ότι: *«μία χρηματοδότηση, η οποία στηρίζεται σε κρατική πράξη και εξασφαλίζεται με τρόπο επιβολής και εισπράξεως που εμπίπτει στα προνόμια δημόσιας αρχής, πληροί την προϋπόθεση της «χρηματοδοτήσεως από το κράτος» για τους σκοπούς της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων. Αυτός ο τρόπος έμμεσης*

⁸⁹ ΔΕΚ C-31/87, Απόφαση της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1988, Beentjes, σκέψεις 11 και 12

⁹⁰ ΔΕΚ C-237/99, Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 42 και 43

⁹¹ ΔΕΚ C-380/98, Απόφαση της 11^{ης} Μαΐου 2000, University of Cambridge, σκέψη 34 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα

χρηματοδοτήσεως αρκεί για την πλήρωση της προϋποθέσεως «χρηματοδοτήσεως από το κράτος» που προβλέπει η κοινοτική ρύθμιση, χωρίς να είναι αναγκαία η ίδρυση από το ίδιο το κράτος ενός δημόσιου ή ιδιωτικού οργανισμού ή η ανάθεση σε έναν τέτοιον οργανισμό της εισπράξεως της εισφοράς»⁹².

Επίσης, όπως επισήμανε ο Γενικός Εισαγγελέας Siegbert Alber στις προτάσεις του κατά την εξέταση της υπόθεσης C-18/01 *«Αυτό που έχει αποφασιστική σημασία, κατά την εξέταση των προϋποθέσεων για την ύπαρξη οργανισμού δημοσίου δικαίου είναι, επομένως, αν υφίσταται κίνδυνος ο οργανισμός αυτός να καθοδηγείται κατά τις αποφάσεις του περί αναθέσεως συμβάσεων από μη οικονομικές εκτιμήσεις. Αν αυτό συμβαίνει, η υλοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κινδυνεύει, πράγμα που δικαιολογεί την εφαρμογή των οδηγιών περί των δημοσίων συμβάσεων. Εφόσον ένας οργανισμός φέρει ο ίδιος τον οικονομικό κίνδυνο της δραστηριότητάς του, υποχρεούται κατ' αρχήν να κατευθύνεται από οικονομικές εκτιμήσεις και να επιλέγει, συνεπώς, τους αντισυμβαλλομένους του»⁹³.*

Έτσι, κατόπιν όλων των ανωτέρω, ως οργανισμός δημοσίου δικαίου νοείται κάθε οργανισμός που: α) έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στο βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα, β) έχει νομική προσωπικότητα και γ) η δραστηριότητά του χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, τους ΟΤΑ ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείριση του οποίου υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού συμβουλίου του διορίζεται από το κράτος, τους ΟΤΑ ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου⁹⁴, οι τρεις αυτές προϋποθέσεις είναι σωρευτικές.

Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές, ότι η έννοια της αναθέτουσας αρχής δεν περιλαμβάνει μόνο την κλασσική δημόσια διοίκηση, δηλαδή το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά εμπεριέχει και τους οργανισμούς που, ενώ ενδεχομένως έχουν νομική προσωπικότητα ιδιωτικού δικαίου και είναι τυπικά ανεξάρτητοι από τις κλασσικές αναθέτουσες αρχές, επιτελούν αποστολή που κανονικά εμπίπτει στις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν δηλαδή

⁹² ΔΕΚ C-337/06, Απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2007, Rundfunk, σκέψεις 48 και 49

⁹³ ΔΕΚ C-18/01, Απόφαση της 11^{ης} Ιουλίου 2002, Korhonen, σκέψη 79 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα

⁹⁴ ΔΕΚ C-237/99, Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 40

στην πραγματικότητα μια προέκτασή της και ένα μέσο για την υλοποίηση της πολιτικής της⁹⁵.

Στη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ, τον ορισμό της έννοιας της «αναθέτουσας αρχής» τον βρίσκουμε στο εδάφιο 1 της παραγράφου 1 του άρθρου 2, ενώ τον ορισμό του «οργανισμού δημοσίου δικαίου» στο εδάφιο 4 της ίδιας παραγράφου του ανωτέρω άρθρου.

1.5.2 Η Εισαγωγή ηλεκτρονικών διαδικασιών και η χρήση ηλεκτρονικών μέσων

Η χρήση ηλεκτρονικών μέσων αποτέλεσε μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, η οποία με τη νέα Οδηγία επεκτείνεται και γίνεται υποχρεωτική. Επισημαίνεται ότι οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί αναφέρονται στο άρθρο 54 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ ενώ στην νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ αναφέρονται στο άρθρο 35. Η εισαγωγή ηλεκτρονικών διαδικασιών και η χρήση ηλεκτρονικών μέσων⁹⁶ κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, είχε ως στόχο την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και τη διεύρυνση των αγορών της δημόσιας διοίκησης.

Οι παραπάνω στόχοι όμως είχαν σαν άμεση συνέπεια και την εξοικονόμηση χρόνου κατά τη διαδικασία κατάρτισης, καθώς η εφαρμογή νέων τεχνολογιών τόσο στο επίπεδο της πληροφορίας, όσο και της επικοινωνίας, μείωσε τις προθεσμίες κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων⁹⁷. Η Επιτροπή έθεσε αρχικά τον ιδιαίτερα φιλόδοξο στόχο μέχρι το τέλος του 2003, το 25% του συνόλου των δημοσίων συμβάσεων να συνάπτονται με ηλεκτρονικά μέσα⁹⁸.

⁹⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων*, ΕΔΔΔ 1998, 982 επ.

Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου, παρατηρήσεις στην Απόφαση ΔΕΚ C-283/00, 16.10.2003, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ισπανία*, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ. 68 επ.

⁹⁶ Με τον όρο ηλεκτρονικό μέσο σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ. 13 της Οδηγίας, νοείται το μέσο που χρησιμοποιεί ηλεκτρονικό εξοπλισμό επεξεργασίας (συμπεριλαμβανομένης της ψηφιακής συμπίεσης) και αποθήκευσης δεδομένων, τα οποία εκτέμπονται, διακινούνται ή παραλαμβάνονται με ενσύρματη μετάδοση, με ραδιοκύματα, με οπτικά μέσα ή με άλλα ηλεκτρομαγνητικά μέσα.

⁹⁷ Πανάγος Θεόδωρος, *«Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα»*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σελ 151 επ.

⁹⁸ Πρόκειται για προσανατολισμό της Προεδρίας της Λισσαβόνας 23-24/3/2000, που όμως δεν έχει υλοποιηθεί αφού τα θεσμικά εμπόδια για την επίτευξή του δεν έχουν ακόμα αρθεί πλήρως.

Οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί καλύπτουν μόνο τις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, για τις οποίες οι προδιαγραφές μπορούν να προσδιοριστούν με ακριβή τρόπο⁹⁹.

Η προσφυγή στο σύστημα του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού πρέπει να αναφέρεται στην προκήρυξη του διαγωνισμού, η δε συγγραφή υποχρεώσεων πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία, οι αξίες των οποίων αποτελούν αντικείμενο του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού, εφόσον βέβαια τα στοιχεία αυτά μπορούν να προσδιοριστούν ποσοτικά, κατά τρόπο ώστε να εκφράζονται σε αριθμούς ή ποσοστά. Είναι σαφές, ότι οι πτυχές εκείνες των προσφορών που συνεπάγονται εκτίμηση στοιχείων που δεν μπορούν να προσδιοριστούν ποσοτικά, δεν πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ηλεκτρονικών πλειστηριασμών. Συνεπώς, ορισμένες συμβάσεις έργων και ορισμένες συμβάσεις υπηρεσιών, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες πνευματικού δημιουργού, όπως ο σχεδιασμός έργων, δε θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ηλεκτρονικών πλειστηριασμών¹⁰⁰.

Η Ενιαία Πράξη Αγοράς για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις αντιμετωπίζει δύο εμπόδια: την έλλειψη της διασυνοριακής λειτουργικότητας και την πολυπλοκότητα των επιμέρους ηλεκτρονικών συστημάτων δημόσιων συμβάσεων¹⁰¹.

Η Επιτροπή έχει αναλάβει πρωτοβουλίες¹⁰² για την αντιμετώπιση των δύο αυτών προβλημάτων: τη Χρυσή Βίβλο (Golden Book)¹⁰³ των ηλεκτρονικών

⁹⁹ Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός αφορά είτε μόνο τις τιμές, εφόσον η σύμβαση ανατίθεται στην κατώτατη τιμή, είτε τις τιμές και τις αξίες των στοιχείων των προσφορών που επισημαίνονται στη συγγραφή υποχρεώσεων, εφόσον η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

¹⁰⁰ Αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμ. 14 της Οδηγίας 2004/18

¹⁰¹ Σήμερα υπάρχουν περίπου 300 συστήματα σύναψης ηλεκτρονικών συμβάσεων στην Ευρώπη. Ορισμένα από αυτά είναι άψογα από πλευράς αποτελεσματικότητας, αξιοπιστίας και ασφάλειας κατά τη διαγωνιστική διαδικασία. Ωστόσο, άλλα από αυτά τα συστήματα δεν είναι εύκολα προσβάσιμα σε ξένους χρήστες, που πρέπει να χρησιμοποιήσουν εξειδικευμένα εργαλεία στον υπολογιστή προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε αυτά. Επιπλέον, ο πολλαπλασιασμός των βάσεων χρηστών αποτρέπει τις εταιρίες να ανταποκριθούν σε δημόσιους διαγωνισμούς που είναι ανοικτοί σε διάφορες ηλεκτρονικές βάσεις. Οι εταιρίες συχνά πρέπει να μάθουν πώς να χρησιμοποιούν τις διάφορες βάσεις δεδομένων, γεγονός που μπορεί να είναι μια ιδιαίτερως δύσκολη διαδικασία.

¹⁰² Πρωτοβουλίες Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις καλύτερες πρακτικές στη σύναψη ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων (09.04.2013) http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

¹⁰³ Golden Book of e-Procurement Good Practices: Η Χρυσή βίβλος αποτελεί μία συμβουλευτική μελέτη που αναλύει περίπου τριάντα ηλεκτρονικές βάσεις που χρησιμοποιούνται για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ και παρουσιάζει τις καλύτερες πρακτικές στον τομέα των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, όπως και τακτικές που πρέπει να αποφεύγονται. Οι πρακτικές αυτές στοχεύουν στη βελτίωση των συστημάτων ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων. Τόσο οι καλές όσο και οι κακές

δημοσίων συμβάσεων και τη δημιουργία ομάδας εμπειρογνομόνων για τη ανάπτυξη σχεδίου ανάθεσης της σύμβασης¹⁰⁴. Παρόλο που οι δύο αυτές πρωτοβουλίες λειτουργούν και ξεχωριστά, μπορούν συνδυαστικά να επιφέρουν ένα συνολικό αποτέλεσμα στη μελλοντική βελτίωση της ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Με την επέκταση της χρήσης της ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξασφαλίζονται σημαντικά οφέλη για τους Ευρωπαίους φορολογούμενους, τα οποία σε επίπεδο δημόσιων οργανισμών έχουν ήδη αποφέρει κέρδος μεταξύ 5% έως 20%. Το συνολικό μέγεθος της ευρωπαϊκής αγοράς συμβάσεων υπολογίζεται στα 2 τρις ευρώ¹⁰⁵. Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις θα οδηγήσουν στον αποτελεσματικό περιορισμό των δημόσιων δαπανών δεδομένων των σύγχρονων οικονομικών πιέσεων¹⁰⁶.

Η ηλεκτρονική σύναψη συμβάσεων επιπλέον μπορεί να οδηγήσει σε οικονομική ανάπτυξη και σε νέες θέσεις απασχόλησης. Μπορούν να απλοποιηθούν σημαντικά λειτουργίες μέσα σε επιχειρήσεις, ιδιαίτερα σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις αυξάνοντας τη διαφάνεια και την πρόσβαση στην υποβολή προσφορών και μειώνοντας το κόστος τους¹⁰⁷. Η εμπειρία σε ευρωπαϊκό επίπεδο δείχνει ότι με την

πρακτικές λαμβάνουν υπόψη τους, μεταξύ άλλων κριτηρίων, τις ανάγκες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και τους διασυννοριακούς συμμετέχοντες, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να χρησιμοποιήσουν τις ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις. http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

¹⁰⁴ The E-Tendering Expert Group recommendations: Η ομάδα εμπειρογνομόνων ανέπτυξε ένα σύστημα προσχεδίου (blueprint) για τον τρόπο ανάθεσης της σύμβασης, μέσω του οποίου παρουσίασε τις παρατηρήσεις της προς τις αναθέτουσες αρχές, με σκοπό να βοηθήσει στην απλοποίηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας. http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/e-teg/index_en.htm

¹⁰⁵ Από τις έρευνες της Eurostat για τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις στα κράτη μέλη προκύπτουν σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση χωρίς κοινωνικό αποκλεισμό και με τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των Περιφερειών - Σχέδιο δράσης για τις ηλεκτρονικές διοικητικές υπηρεσίες στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας i2010 - Επιτάχυνση της ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη προς όφελος όλων {SEC(2006) 511} /* COM/2006/0173 τελικό */

¹⁰⁶ Οι αναθέτουσες αρχές και οι φορείς που έχουν ήδη κάνει τη μετάβαση σε ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις συνήθως αναφέρουν εξοικονόμηση της μεταξύ 5 και 20% των δαπανών για τις συμβάσεις τους. Λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος της συνολικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ, για εξοικονόμηση της τάξεως του 5% επιστρέφουν στο δημόσιο ταμείο περίπου 100 δις ευρώ (που ισοδυναμεί με την κατασκευή περισσότερων από 150 νοσοκομείων) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-265_en.htm?locale=en

¹⁰⁷ Ανακοίνωση για την ηλεκτρονική προσβασιμότητα (ηλε-προσβασιμότητα), COM(2005) 425

ηλεκτρονική σύναψη συμβάσεων αυξήθηκε η συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων¹⁰⁸.

Παρά αυτά τα αναμφίβολα πλεονεκτήματα που έχει η ηλεκτρονική σύναψη ως διαδικασία, χρησιμοποιείται μόνο σε ποσοστό 5%-10% των δημόσιων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού των Ευρωπαϊκών Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, που υιοθετήθηκαν το Δεκέμβριο 2011, η Επιτροπή πρότεινε η ηλεκτρονική σύναψη να αποτελεί τον κανόνα παρά την εξαίρεση, καθώς αποτελεί κλειδί στην ευρωπαϊκή οικονομική ανάπτυξη¹⁰⁹.

Στο εθνικό μας σύστημα λειτουργεί ήδη από 01.07.2013 το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)¹¹⁰, το οποίο αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που αναπτύσσεται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (Γ.Γ.Ε.) και μέσω αυτού θα πραγματοποιείται ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία και η παρακολούθηση μίας δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισμό 60.000 ευρώ και άνω. Ειδικότερα το σύστημα διαθέτει ήδη λειτουργίες που αφορούν την κατάρτιση και δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, την υποβολή των προσφορών από τους υποψήφιους αναδόχους, την αξιολόγηση και την κατακύρωση της σύμβασης.

1.5.3 Εισαγωγή νέων διαδικασιών κατάρτισης συμβάσεων

Με την Οδηγία 2004/18 εισήχθησαν νέες διαδικασίες κατάρτισης συμβάσεων, που αποσκοπούν στη διευκόλυνση των συμβαλλομένων μερών και στην κάλυψη

¹⁰⁸ Οι περισσότερες ΜΜΕ είναι ήδη εξοπλισμένες με τα απαραίτητα εργαλεία για τη διεξαγωγή ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat που δημοσιεύθηκαν τον Ιανουάριο του 2012, μόνο το 1,4% των ΜΜΕ δεν έχουν πρόσβαση στο Διαδίκτυο το 2011 και μόνο το 5,29% δεν έχει πρόσβαση σε ευρυζωνικές υπηρεσίες. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-265_en.htm?locale=en

¹⁰⁹ Εξοικονόμηση για την ΕΕ: πλήρης εφαρμογή της ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων μέχρι το 2016

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/389&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

¹¹⁰ Το ΕΣΗΔΗΣ συστάθηκε με το Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/2013), με τον οποίο τέθηκε το πλαίσιο αλλά και το αρχικό χρονοδιάγραμμα λειτουργίας του. Οι τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του ΕΣΗΔΗΣ καθορίστηκαν με τη με αριθμό Π1/2390/2013 (ΦΕΚ 2677/Β/2013) υπουργική απόφαση, η οποία παραμένει σε ισχύ.

κενών του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος. Οι διαδικασίες αυτές αναφέρονται στον ανταγωνιστικό διάλογο και στις συμφωνίες – πλαίσιο.

Ειδικότερα:

1.5.3.1 Ο Ανταγωνιστικός Διάλογος

Το άρθρο 29 της Οδηγίας 2004/18/EK αναφέρει ότι σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων, τα κράτη – μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η αναθέτουσα αρχή, εφόσον κρίνει ότι η χρησιμοποίηση της ανοιχτής ή της κλειστής διαδικασίας δεν επιτρέπει την ανάθεση της σύμβασης, μπορεί να προσφεύγει σε ανταγωνιστικό διάλογο, που αποτελεί ένα συμβιβασμό μεταξύ της ανοικτής και κλειστής διαδικασίας και της διαδικασίας με διαπραγμάτευση¹¹¹. Στην περίπτωση αυτή οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να βρεθούν αντικειμενικά σε αδυναμία να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά από την άποψη τεχνικών λύσεων ή χρηματοδοτικών – νομικών λύσεων¹¹².

Ανταγωνιστικός διάλογος είναι η διαδικασία στην οποία κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να ζητήσει να συμμετάσχει και στην οποία η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διάλογο με τους υποψηφίους που έχουν γίνει δεκτοί στη διαδικασία αυτή, προκειμένου να βρεθούν μια ή περισσότερες λύσεις που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της και βάσει της οποίας ή των οποίων οι υποψήφιοι που επιλέχθηκαν, καλούνται να υποβάλλουν προσφορά¹¹³. Με τον ανταγωνιστικό διάλογο

¹¹¹ Στη σχετική Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ανταγωνιστικό διάλογο [CC/2005/04_rev.1 of 5.10.2005] δίδεται ως παράδειγμα η περίπτωση όπου μια Αναθέτουσα Αρχή επιθυμεί να συνδέσει δυο περιοχές εκατέρωθεν ενός ποταμού. Η Αναθέτουσα Αρχή ενδέχεται να βρίσκεται σε αδυναμία να επιλέξει αν η καλύτερη λύση θα ήταν μια γέφυρα η μια σήραγγα, ενώ έχει τη ικανότητα να καθορίσει τις προδιαγραφές για τη γέφυρα (μεταλλική, κρεμαστή, καλωδιωτή, από σκυρόδεμα, με προένταση κλπ.) ή για τη σήραγγα (μίας κατευθύνσεως, δύο κατευθύνσεων, σήραγγα κάτω από το ποτάμι, ή σήραγγα πλωτή κλπ). Στη περίπτωση αυτή δικαιολογείται η προσφυγή της Αναθέτουσας Αρχής στη διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου.

¹¹² Έλσα Αλαγιαλόγλου, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΔΕΕ της 10^{ης} Δεκεμβρίου 2009, C-299/08 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, «Η αναθέτουσα αρχή καταφεύγει στην επιλογή του ανταγωνιστικού διαλόγου όταν είναι στην πραγματικότητα αντικειμενικά αδύνατο να προσδιοριστεί εκ των προτέρων τι προσφέρει η αγορά από πλευράς τεχνικών, οικονομικών και νομικών λύσεων», ΔηΣΚΕ 1/2010, σελ. 79 επ.

¹¹³ Στο πλαίσιο αυτό οι Αναθέτουσες Αρχές προσδιορίζουν κατά την Προκήρυξη Σύμβασης τον ελάχιστο αριθμό υποψηφίων που προβλέπουν να προσκαλέσουν και ενδεχομένως εάν επιθυμούν το μέγιστο. Ο **ελάχιστος αριθμός είναι τρεις (3)**. Εν πάση περιπτώσει, ο αριθμός υποψηφίων που καλούνται πρέπει να είναι επαρκής ώστε να εξασφαλίζει πραγματικό ανταγωνισμό. Αυτό σημαίνει ότι στη διαδικασία αυτή δεν είναι δυνατόν να προβλέπεται στην προκήρυξη να προσκληθούν δύο (2) ή ένας (1) υποψήφιος.

διαμορφώνεται μια ευέλικτη διαδικασία, η οποία διασφαλίζει τόσο τον ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων οικονομικών φορέων όσο και την ανάγκη των αναθετουσών αρχών να συζητούν με κάθε υποψήφιο όλες τις πτυχές της σύμβασης¹¹⁴.

Είναι σαφές ότι η ως άνω διαδικασία προσήκει μόνο σε περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων, στις οποίες κριτήριο ανάθεσης τυγχάνει αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, εξ αυτού δε του λόγου δεσπόζει ο διάλογος, ήτοι η προσπάθεια σύγκλισης των απόψεων της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής με τους οικονομικούς φορείς, για την εξεύρεση της βέλτιστης δυνατής λύσης.

Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου αν και **παραμένει σχεδόν ίδια στη νέα Οδηγία**, στο άρθρο 30, διευρύνεται ως προς την εφαρμογή της διότι πλέον δεν εφαρμόζεται μόνο σε ιδιαίτερα πολύπλοκες συμβάσεις.

1.5.3.2 Οι Συμφωνίες – πλαίσιο

Κατά τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 5 της Οδηγίας 2004/18/EK, συμφωνία – πλαίσιο είναι *«μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και ενδεχομένως τις προβλεπόμενες ποσότητες»*.

Με τις εν λόγω συμφωνίες καθορίζονται οι βασικοί όροι μελλοντικών συμβάσεων χωρίς να υποχρεώνεται η αναθέτουσα αρχή να προβεί στη σύναψη αυτών των συμβάσεων, αλλά οφείλει με βάση τους διαδικαστικούς κανόνες και τα κριτήρια ανάθεσης, που ορίζονται στην Οδηγία, να επιλέξει μια ομάδα ενδιαφερομένων, οι οποίοι θα είναι διαθέσιμοι σε περίπτωση κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή κρίνει

¹¹⁴ Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού στην οποία γνωστοποιούν τις ανάγκες και τις απαιτήσεις τους. Στην εν λόγω διαδικασία η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ανέρχεται σε 37 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης του διαγωνισμού. Μετά την επιλογή των υποψηφίων, η αναθέτουσα αρχή τους καλεί σε διάλογο, ο σκοπός του οποίου συνίσταται στη διερεύνηση και τον προσδιορισμό των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εξασφαλίζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των προσφερόντων και δεν επιτρέπεται να παρέχονται πληροφορίες που ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους προσφέροντες. Η αναθέτουσα συνεχίζει το διάλογο έως ότου μπορέσει να προσδιορίσει τη λύση που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της. Μετά την ολοκλήρωση του διαλόγου, η αναθέτουσα αρχή καλεί τους συμμετέχοντες να υποβάλλουν την τελική προσφορά τους με βάση τη λύση που προσδιορίστηκε κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην αξιολόγηση των προσφορών και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (Άρθρο 29 της Οδηγίας 2004/18).

αναγκαία την υπογραφή συγκεκριμένης σύμβασης¹¹⁵. Συνεπώς η μορφή της συμφωνίας – πλαίσιο, συνιστά μια «ελαστική συμφωνία», η οποία παρέχει στους δημόσιους φορείς τη δυνατότητα να προβούν στη σύναψη της σύμβασης, εφόσον κριθεί αναγκαία και απαραίτητη για την κάλυψη των αναγκών τους¹¹⁶.

Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να προσφύγουν στις συμφωνίες – πλαίσιο καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, να περιορίζει ή να νοθεύει τον ανταγωνισμό, ενώ η διάρκεια μιας συμφωνίας – πλαίσιο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις που πρέπει να δικαιολογούνται επαρκώς και ιδίως από το αντικείμενο της συμφωνίας – πλαίσιο.

Η συμφωνία-πλαίσιο δεν αποτελεί έναν νέο τύπο δημόσιας σύμβασης, αλλά μια μέθοδο την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει για την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου της. Ως συμφωνία-πλαίσιο επομένως νοείται μια γενική συμφωνία, μία συμφωνία “ομπρέλα” μεταξύ των αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων, στην οποία αποτυπώνονται εκ των προτέρων κάποιοι ή και όλοι οι όροι με βάση τους οποίους θα εκτελεστούν οι μελλοντικές συμβάσεις που θα συναφθούν καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της συμφωνίας¹¹⁷.

Από την πλευρά των **αναθετουσών αρχών**, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συναφθεί

- είτε από μια αναθέτουσα αρχή για την κάλυψη των δικών της αναγκών (π.χ. ένα Υπουργείο συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο με τρεις προμηθευτές για την προμήθεια γραφικής ύλης των υπηρεσιών του),
- είτε από περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή μια αναθέτουσα αρχή που λειτουργεί εκ μέρους περισσότερων αναθετουσών αρχών (π.χ. τέσσερις όμοροι δήμοι συνάπτουν συμφωνία-πλαίσιο με έναν ανάδοχο για την εκτέλεση έργων συντήρησης οδοποιίας),
- είτε από μια κεντρική αρχή προμηθειών, η οποία λειτουργεί εκ μέρους άλλων αναθετουσών αρχών (μια Κεντρική Αρχή Προμηθειών (π.χ. ΕΠΥ), συνάπτει συμφωνία-

¹¹⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan_notes/classic-dir-framework_en.pdf

¹¹⁶ Η χρήση συμφωνιών-πλαίσιο έχει μακρά παράδοση σε μερικά κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως οι σκανδιναβικές χώρες, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τα τελευταία χρόνια όμως παρατηρείται αύξηση της χρήσης των συμφωνιών-πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, μεταξύ των ετών 2006-2009 ο αριθμός των συμφωνιών-πλαίσιο τετραπλασιάστηκε, ενώ το 2008 και 2009, οι συμφωνίες πλαίσιο στην ΕΕ αντιστοιχούσαν σε 27% σε αριθμό και 42% σε αξία όλων των κεντρικών συμβάσεων προμηθειών. Αντίθετα, η χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο από την ελληνική διοίκηση για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων ήταν μέχρι σήμερα περιορισμένη και ως εκ τούτου ελάχιστη είναι η παραχθείσα νομολογία που αντιμετωπίζει ζητήματα που ανακύπτουν από τις συμφωνίες-πλαίσιο.

¹¹⁷ “Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις” Κατευθυντήρια Οδηγία 3 (Απόφαση 246/2014 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων)

πλαίσιο για 10 νοσοκομεία, με 3 προμηθευτές για την προμήθεια ιατροφαρμακευτικού υλικού σε τμήματα).

Από την πλευρά των **οικονομικών φορέων**, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συνάπτεται με **έναν μόνο** από αυτούς που υπέβαλαν προσφορά, ή με **περισσότερους** (π.χ. σε περίπτωση σύναψης συμφωνιών-πλαίσιο από κεντρικές αρχές προμηθειών για συμβάσεις μεγάλων ποσοτήτων που χωρίζονται σε τμήματα, ο συνολικός αριθμός των οικονομικών φορέων που μπορεί να συμμετέχει σε τέτοιες συμφωνίες-πλαίσιο μπορεί να ξεπερνά τους πενήντα)¹¹⁸.

Η συμφωνία-πλαίσιο δεν δημιουργεί από μόνη της μια νομικά δεσμευτική σύμβαση, και δεν αποτελεί δημόσια σύμβαση, σε αντίθεση με τις επιμέρους συμβάσεις που συνάπτονται βάσει των συμφωνιών αυτών¹¹⁹. Σε γενικές γραμμές τα μέρη σε μια συμφωνία-πλαίσιο δεν υποχρεούνται εκ του νόμου να παρέχουν ή να δεχτούν τις υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο, παρά μόνον εάν και όταν η αναθέτουσα αρχή ζητήσει τη σύναψη συγκεκριμένης σύμβασης¹²⁰.

Τα βασικότερα **πλεονεκτήματα από τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο** τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς είναι τα εξής:

1) Μείωση του διοικητικού κόστους σε σχέση με το χρόνο και το κόστος ανάθεσης χωριστών δημοσίων συμβάσεων. Με τη συμφωνία-πλαίσιο διενεργείται μια και μοναδική διαγωνιστική διαδικασία καθ' όλο τον κύκλο ζωής της συμφωνίας-πλαίσιο, από την οποία προκύπτουν οι οικονομικοί φορείς που θα μετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο. Οι δε οικονομικοί φορείς απαλλάσσονται από το βάρος προετοιμασίας και συμμετοχής σε περισσότερες διαγωνιστικές διαδικασίες.

2) Ευελιξία στην διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Οι συμφωνίες-πλαίσιο αποτελούν έναν σύγχρονο και ευέλικτο μηχανισμό με τον οποίο οι αναθέτουσες

¹¹⁸ Αναφορικά με τον προσδιορισμό του αριθμού των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στην συμφωνία-πλαίσιο θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής: ο ορισμός μεγάλου αριθμού συμμετεχόντων μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, καθώς είναι πολύ πιθανό το μερίδιο της δραστηριότητας που τελικά θα τους ανατεθεί να είναι πολύ μικρό. Επιπλέον, ο ορισμός μεγάλου αριθμού οικονομικών φορέων μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στην αναθέτουσα αρχή, ιδίως κατά το στάδιο των μίνι- διαγωνισμών, διότι θα είναι εξαιρετικά δύσκολη η διαχείρισή τους.

¹¹⁹ Γεώργιος Τράντας, *Οι συμφωνίες-πλαίσιο, μια εισαγωγική προσέγγιση*, ΔηΣΚΕ 2/2008, σελ. 36 επ.

¹²⁰ Ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο παρέχει στην αναθέτουσα αρχή την ευχέρεια να επιλέξει εάν θα χρησιμοποιήσει τελικά τη συμφωνία-πλαίσιο ή θα προβεί σε χωριστή διαγωνιστική διαδικασία. Ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο αποτελεί μειονέκτημα για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο, δεδομένου ότι δεν γνωρίζουν εάν τελικά θα τους ανατεθεί κάποιο συμβατικό αντικείμενο.

αρχές μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με τους προμηθευτές της συμφωνίας-πλαίσιο, προσαρμόζοντας τις ανάγκες τους στις συνθήκες της αγοράς και στις τεχνικές και οικονομικές εξελίξεις. Επιπλέον, ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο παρέχει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να κάνουν χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο μόνον στις περιπτώσεις που η συμφωνία-πλαίσιο αποτελεί κατά την κρίση τους την πλεονεκτικότερη λύση, έτσι ώστε υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά συνθήκες να επιτυγχάνονται άριστα αποτελέσματα σχέσης ποιότητας-τιμής (value for money).

3) Ορθολογικός και σε βάθος χρόνου προγραμματισμός των αναγκών και εξόδων των δημοσίων φορέων. Η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει τις ανάγκες της, να τις συγκεντρώσει και να τις ομαδοποιήσει, διαμορφώνοντας έτσι τη στρατηγική της για την κάλυψη τους. Αλλά και από την πλευρά των οικονομικών φορέων παρέχεται η δυνατότητα μακροπρόθεσμης προσέγγισης στον σχεδιασμό και στον προγραμματισμό των προσφερόμενων υπηρεσιών.

4) Δυνατότητα επίτευξης οικονομίας κλίμακας προς όφελος της αναθέτουσας αρχής, δεδομένου ότι στο πλαίσιο μιας ανταγωνιστικής αγοράς, όσο πιο μεγάλες είναι οι προς ανάθεση ποσότητες, τόσο καλύτερες είναι οι προσφερόμενες τιμές.

5) Δυνατότητα:

- Ανάπτυξης πραγματικού ανταγωνισμού όσον αφορά την τιμή ή/και την ποιότητα γεγονός που διασφαλίζει καλύτερες υπηρεσίες και δημιουργεί αποτελέσματα κόστους-οφέλους.

- Εδραίωσης μιας αμοιβαίως ευνοϊκής και περισσότερο μακροπρόθεσμης σχέσης συνεργασίας μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων.

Επισημαίνεται ωστόσο ότι προκειμένου να αποδώσει η συμφωνία-πλαίσιο τα ανωτέρω αποτελέσματα απαιτείται η αναθέτουσα αρχή να διαθέτει πραγματική γνώση και αντίληψη των αναγκών της και της αγοράς στην οποία απευθύνεται και των τρόπων που λειτουργούν οι ανταγωνιστικές πιέσεις, προκειμένου να διαμορφώσει τους όρους με τους οποίους θα λειτουργήσει αποτελεσματικά και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος μια συμφωνία-πλαίσιο¹²¹.

Εξάλλου **οι συμφωνίες-πλαίσιο παρουσιάζουν και μειονεκτήματα**, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται :

¹²¹ “Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις” Κατευθυντήρια Οδηγία 3 (Απόφαση 246/2014 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων)

- 1) Ο κίνδυνος υπερβολικής συγκέντρωσης της αγοραστικής δύναμης και η δημιουργία μονοπωλιακών δομών, σε βάρος του πραγματικού ανταγωνισμού και της αρχής της διαφάνειας, ιδίως σε περίπτωση που εφαρμόζονται μακροχρόνιες συμφωνίες-πλαίσιο με έναν μόνο οικονομικό φορέα,
- 2) Η μειωμένη δυνατότητα πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις συμφωνίες πλαίσιο, δεδομένου ότι λόγω του μεγάλου οικονομικού αντικειμένου τους είναι μάλλον απίθανο οι ΜΜΕ να πληρούν τα ποιοτικά κριτήρια επιλογής ή να μπορούν να ανταγωνιστούν επί ίσοις όροις μεγάλους οικονομικούς φορείς¹²².
- 3) Η αντιμετώπιση αναγκών κατά τρόπο ενιαίο χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τυχόν οι ιδιομορφίες για την κάλυψη συγκεκριμένης ανάγκης.
- 4) Η δυσκολία διαχείρισης των συμφωνιών-πλαίσιο καθ'όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Ο σχεδιασμός, η ανάθεση, η υλοποίηση και η παρακολούθηση των συμφωνιών-πλαίσιο αποτελούν μια περίπλοκη διαδικασία από άποψη διαχείρισης, η οποία απαιτεί από τις αναθέτουσες αρχές αυξημένη διοικητική ικανότητα¹²³.

Η χρήση της συμφωνίας-πλαίσιο ταιριάζει κυρίως για την προμήθεια ειδών, παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση έργων που καλύπτουν πάγιες επαναλαμβανόμενες ανάγκες, η ακριβής ποσότητα των οποίων δεν είναι εκ των προτέρων γνωστή και τα οποία δεν αναμένεται να μεταβληθούν ουσιαδώς κατά τα τεχνικά τους χαρακτηριστικά στα έτη που θα καλύπτει η συμφωνία-πλαίσιο, ή για περιπτώσεις που το κόστος προμήθειας των ειδών επικαιροποιείται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και διαμορφώνεται με βάση τον ανταγωνισμό. *(Από το διεθνή πρακτική προκύπτει ότι συμφωνίες-πλαίσιο χρησιμοποιούνται π.χ. για για προϊόντα και υπηρεσίες πληροφορικής, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, εξοπλισμό και έπιπλα γραφείου, υπηρεσίες ταξιδίων, προμήθεια καυσίμων, υπηρεσίες καθαριότητας κ.α.).*

Το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται αυξημένο ενδιαφέρον για τη σύναψη συμβάσεων με τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο από τους ελληνικούς δημόσιους φορείς, είτε σε επίπεδο εθνικών Κεντρικών Αρχών Προμηθειών (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Επιτροπή Προμηθειών Υγείας), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4155/2013, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων αναθετουσών

¹²² Οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να γίνουν ελκυστικές για τις ΜΜΕ σε περίπτωση που αυτές συμμετέχουν ως υπεργολάβοι στο πλαίσιο μιας συμφωνίας-πλαίσιο, ή ως μέλη μιας κοινοπραξίας που συμμετέχει σε συμφωνία-πλαίσιο.

¹²³ “*Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις*” Κατευθυντήρια 3 (Απόφαση 246/2014 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων).

αρχών¹²⁴, με απώτερο στόχο την περιστολή των δημοσίων δαπανών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προμηθειών.

Στο προοίμιο της νέας Οδηγίας αναφέρεται ότι «*το μέσο των συμφωνιών – πλαισίων χρησιμοποιείται ευρέως και θεωρείται αποτελεσματική τεχνική προμηθειών σε ολόκληρη την Ευρώπη. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να διατηρηθεί σε μεγάλο βαθμό ως έχει*»¹²⁵. Έτσι, η νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ διατηρεί τις συμφωνίες – πλαίσιο (άρθρο 33), ωστόσο επιφέρει κάποιες μικρές τροποποιήσεις σε αυτές¹²⁶.

1.5.4 Εισαγωγή κοινής ορολογίας

Η ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων απαιτεί τη δημοσιότητα σε κοινοτικό επίπεδο των σχετικών προκηρύξεων που συντάσσουν οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών. Οι πληροφορίες που περιέχονται στις προκηρύξεις πρέπει να επιτρέπουν στους οικονομικούς φορείς της Κοινότητας να κρίνουν αν οι προτεινόμενες συμβάσεις τους ενδιαφέρουν.

Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να λαμβάνουν επαρκώς γνώση του αντικειμένου της προκήρυξης και των όρων που τη συνοδεύουν. Για τους παραπάνω λόγους κρίθηκε αναγκαία η υιοθέτηση μιας κοινής ορολογίας μέσω ενός Κανονισμού, ο οποίος καθιερώνει ενιαίο σύστημα ταξινόμησης, το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary – CPV)¹²⁷. 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 οδηγίες¹²⁸. Η

¹²⁴ Π.χ. Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ (ενδεικτικά: η από 21-6-2013 Διακήρυξη σύναψης συμφωνίας-πλαίσιο για το έργο “Σύμβουλος Τεχνικής Υποστήριξης για τις δράσεις Κρατικών Ενισχύσεων”).

¹²⁵ Αιτιολογική σκέψη 60 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹²⁶ Για παράδειγμα, επειδή ο αριθμητικός περιορισμός της συμμετοχής κατ’ ελάχιστον 3 οικονομικών φορέων, παρά το γεγονός ότι αποσκοπούσε στην ανάπτυξη συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού, εντούτοις δημιουργούσε σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα στις αναθέτουσες αρχές (π.χ. τι γίνεται εάν υπάρχουν 2 μόνο αποδεκτές προσφορές, ή εάν μετά τη σύναψη αποχωρεί ένας εκ των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων), προς άρση οποιασδήποτε νομικής ασάφειας, στο σχετικό άρθρο της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ο αριθμητικός περιορισμός ως προς τον ελάχιστο αριθμό των συμμετεχόντων στη συμφωνία-πλαίσιο έχει απαλειφθεί.

¹²⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2195/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ΕΕ L 340 της 16.12.2002, σ. 1.

¹²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l22008>

χρήση της κοινής ορολογίας για τις δημόσιες συμβάσεις υιοθετήθηκε από την Οδηγία 2004/18/EK.

Είναι λοιπόν σημαντικό να εξασφαλισθεί μεγαλύτερη προβολή των δημοσιευμένων προκηρύξεων με τα κατάλληλα μέσα, όπως τα τυποποιημένα έγγραφα προκηρύξεων συμβάσεων και το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV), καθώς και η ονοματολογία αναφοράς για τις δημόσιες συμβάσεις¹²⁹.

Από έρευνα προέκυψε ότι μεταξύ των υποψηφίων σε μια διαγωνιστική διαδικασία μόλις το 40% χρησιμοποιεί το Κοινό Λεξιλόγιο, ενώ οι υπόλοιποι χρησιμοποιούν λέξεις κλειδιά. Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, το λεξιλόγιο δεν είναι εύχρηστο για όλους τους παράγοντες των δημόσιων συμβάσεων, επομένως είναι αναγκαία η δημιουργία ενός πιο ευέλικτου συστήματος ονοματολογίας.

Επιπλέον, η πολυπλοκότητα του Λεξιλογίου μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρά λάθη κατά τη διαγωνιστική διαδικασία. Ακόμα, το Κοινό Λεξιλόγιο Δημόσιων Συμβάσεων παρουσιάστηκε σύμφωνα με την έρευνα να περιέχει πολλές λεπτομέρειες, οι οποίες χρησιμοποιούνται στους διαγωνισμούς σε πολύ μικρό ποσοστό (μόλις 1,5%). Ωστόσο, φαίνεται το Κοινό Λεξιλόγιο να είναι επιβλητικό για όλα τα δημοπρατούμενα αντικείμενα δημόσιων συμβάσεων. Η χρήση του Κοινού Λεξιλογίου είναι υποχρεωτική μόνο στους διαγωνισμούς πάνω από τα ευρωπαϊκά «κατώφλια».

Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές πολλές φορές καταφεύγουν στο Κοινό Λεξιλόγιο για μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου, ακόμα και σε διαγωνισμούς κάτω από τα εν λόγω χρηματικά όρια για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, η Επιτροπή απεικόνισε σε ποσοστά όλα τα παραπάνω δεδομένα και πρότεινε λύσεις σχετικά με τη βελτίωση του υπάρχοντος Κοινού Λεξιλογίου¹³⁰.

¹²⁹ Αιτιολογική σκέψη 36 της Οδηγίας 2004/18/EK

¹³⁰ Συμπεράσματα της τελικής έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με τη λειτουργία του Κοινού Λεξιλογίου Δημόσιων Συμβάσεων (CPV Codes/System)

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/rules/cpv/121219_report-review-cpv-codes-functioning_en.pdf

1.6 Πλαίσιο και αιτίες που οδήγησαν σταδιακά στην αναθεώρηση της οδηγίας 2004/18/EK

Οι βασικοί λόγοι για τους οποίους οι ισχύοντες κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις που εγκρίθηκαν δυνάμει της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, έπρεπε να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν ήταν:

1.6.1 «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»

Οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν¹³¹.

«Το έτος 2010 πρέπει να συνδεθεί με ένα νέο ξεκίνημα. Μέρимνά μου θα είναι η Ευρώπη να βγει ισχυρότερη από την αναπτυξιακή και οικονομική κρίση. Όπως έδειξαν τα διεθνή αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης, μεταβάλλεται η οικονομική πραγματικότητα γρηγορότερα από την πολιτική. Δεν μας απομένει τίποτα από το να αναγνωρίσουμε, ότι η οικονομική διασύνδεση αναζητάει μια αποφασιστική και συναφή πολιτική απάντηση». διατύπωνε ο τότε ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jose Manuel Barroso στον πρόλογό του στο επίσημο κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρώπη 2020»¹³²

Από το 2010 έως και σήμερα η κρίση κατέστρεψε έτη οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της Ευρώπης και ταυτόχρονα αποκάλυψε θεμελιακές αδυναμίες της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Στις 3 Μαρτίου 2010 δημοσιεύθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹³³, η οποία ακολούθησε την Στρατηγική της Λισσαβόνας με στόχο να καλύψει τις αδυναμίες που είχε η τελευταία. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» περιλαμβάνει τρεις προτεραιότητες¹³⁴: 1. Έξυπνη ανάπτυξη: Ανάπτυξη μιας

¹³¹ Βλέπε εκτίμηση με αριθμό 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 94/65, 28.3.2014

¹³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM/2010/ 2020 τελικό, ενημέρωση της Επιτροπής, σελ. 3 επ.

¹³³ EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM/2010/2020 final

¹³⁴ <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/>

οικονομίας που στηρίζεται στην γνώση και την καινοτομία¹³⁵ 2. Αειφόρος ανάπτυξη: προώθηση μιας οικολογικής και ανταγωνιστικής οικονομίας και 3. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς: προώθηση της οικονομίας με υψηλή απασχόληση και ισχυρή κοινωνική και εδαφική συνοχή¹³⁶.

Κάτω από αυτό το πρίσμα δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη θέση των **Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)**, οι οποίες λόγω της οικονομικής κρίσης έχουν πληγεί ιδιαίτερω, αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις της νέας εποχής και πολλές θα αναγκαστούν να αναστείλουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα. Η «*Ευρώπη 2020*» στοχεύει στην πραγματική πρόσβαση όλων των επιχειρήσεων και ιδιαίτερω των ΜΜΕ στην εσωτερική αγορά της Ευρώπης αλλά και στις διεθνείς αγορές ανεξαρτήτως του τόπου εγκατάστασής τους και καλεί τα κράτη μέλη να βελτιώσουν το θεσμικό τους πλαίσιο ώστε οι ΜΜΕ ιδιαίτερω οι καινοτόμες, να έχουν ευκολότερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις. Η μείωση της γραφειοκρατίας, η εξασφάλιση επιχειρηματικών δικαιωμάτων, η χορήγηση οικονομικών ενισχύσεων¹³⁷ και ο εκσυγχρονισμός των ρυθμίσεων των δημοσίων συμβάσεων θα αποτελέσει βάση για την αύξηση του υγιούς ανταγωνισμού και την συμμετοχή των ΜΜΕ.

Επόμενο στόχο της στρατηγικής «*Ευρώπη 2020*» αποτελεί η αειφόρος ανάπτυξη και η κοινωνική ωφέλεια μέσω μιας ηλεκτρονικά εκσυγχρονισμένης εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Η αναβάθμιση των δικτύων και η πρόσβαση όλων όσων το επιθυμούν σε διαδικτυακές παροχές θα πρέπει να είναι εξασφαλισμένη. Μέσω αυτής της υποδομής θα επιτευχθεί μία πραγματικά ενοποιημένη και ασφαλής εσωτερική αγορά της ΕΕ. Ο εν λόγω διαδικτυακός εκσυγχρονισμός θα εκτείνεται όχι μόνο στον τομέα της επιχειρηματικής δραστηριότητας αλλά και στις υπηρεσίες του

¹³⁵ SEK (2010) 1161, «Καινοτόμος Ένωση», Κατευθυντήρια σκέψη της Ατζέντας Ευρώπη 2020, Η στρατηγική εκμετάλλευση των δημοσίων συμβάσεων για την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας.

¹³⁶ Επιπρόσθετα προτείνει πέντε βασικούς στόχους, που περιλαμβάνουν τι πρέπει να πετύχει η ΕΕ μέχρι το 2020: 1. 75% του πληθυσμού μεταξύ 20 και 64 ετών πρέπει να βρίσκονται στην παραγωγική διαδικασία, 2. το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ θα πρέπει να επενδύεται στην έρευνα και την καινοτομία, 3. Η προστασία του κλίματος και οι στόχοι ενέργειας (20-20-20) πρέπει να επιτευχθούν, 4. το ποσοστό της σχολικής διαρροής θα πρέπει να περιοριστεί κάτω από 10% και τουλάχιστον 40% της νεότερης γενιάς (30-34 ετών) θα πρέπει να λαμβάνουν μία πιστοποιημένη εκπαίδευση, 5. ο αριθμός των ανθρώπων που ζει κάτω από τα όρια της φτώχειας θα πρέπει να μειωθεί κατά 20 εκατομμύρια.

¹³⁷ Από την Αρχή της οικονομικής κρίσης το 2008 η Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων έχει διαθέσει 40 δισεκατομμύρια € για την χρηματοδότηση άνω των 210.000 ΜΜΕ. Ενημέρωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής: "Ένα σχέδιο δράσης για την βελτίωση της πρόσβασης στην χρηματοδότηση των ΜΜΕ " COM(2011) 870final.

δημόσιου τομέα. Η διαδικτυακή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών σε συνδυασμό με τη μέγιστη αξιοποίηση των υποδομών από τους πολίτες και τον επιχειρηματικό κόσμο και ιδιαίτερα από τις ΜΜΕ αποτελεί την προϋπόθεση για την προώθηση της ανάπτυξης και του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά της ΕΕ.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» καθοριστικό ρόλο κατέχουν οι δημόσιες συμβάσεις εντός της ΕΕ¹³⁸, το θεσμικό πλαίσιο των οποίων πρέπει να διασφαλίζει την αναπτυξιακή αξιοποίηση των δημόσιων κονδυλίων. Οι συρρικνώσεις των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών μελών και οι αναπτυξιακές δυσχέρειες καθιστούν εντονότερη την ανάγκη αποτελεσματικών δημόσιων προμηθειών. Πολλοί αρμόδιοι φορείς των κρατών μελών, εξέφρασαν την αναγκαιότητα επανεξέτασης και μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους¹³⁹.

1.6.2 Σχέδιο εσωτερικής αγοράς I και II (Single Market Act I και II)

Κάτω από τον απόηχο της οικονομικής κρίσης που έπληξε και πλήττει κράτη μέλη της ένωσης, η Επιτροπή υιοθέτησε τον Απρίλιο του 2011¹⁴⁰ το Single market Act (Σχέδιο εσωτερικής αγοράς), στοχεύοντας, στην αναζωογόνηση της ευρωπαϊκής οικονομίας και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας¹⁴¹. Το Σχέδιο περιλάμβανε τα εξής δώδεκα (12) σημεία¹⁴² για την επανεκκίνηση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης:

1. Δυνατότητες χρηματοδότησης και ενισχύσεις για τις ΜΜΕ,
2. Κινητικότητα των πολιτών με ευρωπαϊκή αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων,
3. Ενιαίες ρυθμίσεις για την πνευματική ιδιοκτησία στον τομέα της καινοτομίας¹⁴³,
4. Προστασία καταναλωτών κυρίως διαδικτυακών συναλλαγών,

¹³⁸ Αιτιολογική σκέψη 95 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹³⁹ COM (2010) 609, 27.10.10, Ενημερώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τις Κοινωνικές και Οικονομικές Επιτροπές και τις Επιτροπές των Περιφερειών: «Στο δρόμο για μία πράξη εσωτερικής αγοράς-Για μια υψηλού βαθμού ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία»

¹⁴⁰ Τον Δεκέμβριο 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συναίνεσε με το Σχέδιο μέτρων του Single Market Act I ώστε να εξασφαλιστεί και η δυνατότητα υλοποίησης των νομοθετικών προτάσεων.

¹⁴¹ Μέρος των προτεινόμενων μέτρων έγιναν αποδεκτά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο: Τελικά αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 23 Οκτωβρίου 2011, EUCO 52/11.

¹⁴² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Τα 12 σημεία του Σχεδίου της Εσωτερικής αγοράς. Μαζί για μια νέα ανάπτυξη», Σελ. 17 <http://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/abc>

¹⁴³ Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 13.04.2011. Σύμφωνη γνώμη δόθηκε από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο για την ίδρυση Ευρωπαϊκό Ενιαίο Δικαστηρίου Πατέντας με έδρα Μόναχο, Παρίσι και Λονδίνο.

5. Θεσμοθέτηση προς μία ελεύθερη αγορά υπηρεσιών,
6. Ευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα Ενέργειας, Μεταφορών και ηλεκτρονικής επικοινωνίας,
7. Οργάνωση μιας Ψηφιακής εσωτερικής αγοράς,
8. Το κοινωνικό επιχειρείν ως πηγή απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης,
9. Προσαρμογή του φορολογικού συστήματος στις νέες απαιτήσεις¹⁴⁴,
10. Κοινωνική Συνοχή¹⁴⁵,
11. Ομαλοποίηση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων¹⁴⁶ και τέλος
12. Μεταρρύθμιση του τομέα δημόσιων συμβάσεων¹⁴⁷.

Τον Οκτώβριο του 2012 η Επιτροπή πρότεινε ένα δεύτερο πακέτο μέτρων Single Market Act II¹⁴⁸ για να αναπτύξει περαιτέρω την εσωτερική αγορά. Το νέο στρατηγικό σχέδιο βασιζόταν πάνω στα προαναφερθέντα δώδεκα (12) σημεία του προηγμένου σχεδίου¹⁴⁹ και τα επέκτεινε δίνοντας νέες παραμέτρους σε τέσσερις βασικούς τομείς, που αποτελούν τους μοχλούς της ανάπτυξης¹⁵⁰. Πάνω σ' αυτούς τους πυλώνες συμφωνήθηκαν επιπλέον δώδεκα (12) κατευθυντήρια σημεία¹⁵¹,

¹⁴⁴ Θεσμοθέτηση ενιαίου φορολογικού συστήματος κυρίως για ενεργειακά αποτελεσματικές και φιλικές προς το περιβάλλον πρακτικές από τις επιχειρήσεις. Πρόταση για εισαγωγή ενοποιημένου φορολογικού συντελεστή για νομικά πρόσωπα ως βάση υπολογισμού

¹⁴⁵ Επίτευξη μέσω ελευθερίας εγκατάστασης προσώπων και επιχειρήσεων με ταυτόχρονη εξασφάλιση κοινωνικών δικαιωμάτων. Επανεξέταση του Σχεδίου Monti - Kroes – Διατάξεις επιχορήγησης

¹⁴⁶ Προτείνεται η διοικητική και θεσμική απλοποίηση κανόνων κυρίως για την ενίσχυση μικρών επιχειρήσεων. Αποδοχή καθεστώτος μίας ευρωπαϊκής ιδιωτικής εταιρείας. Μέτρα «Small Business Act», Δημιουργία οργάνου για το ευρωπαϊκό δίκαιο συμβάσεων, διευκόλυνση διεκδίκησης απαιτήσεων/αξιώσεων διασυνοριακά

¹⁴⁷ Η επεξεργασία του κανονιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων προτάθηκε και ξεκίνησε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 20.12.2011.

¹⁴⁸ COM (2012) 573 final, 03.10.12, Ενημερώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τις Κοινωνικές και Οικονομικές Επιτροπές και τις Επιτροπές των Περιφερειών: Single Market Act II- Από κοινού για μια νέα Ανάπτυξη»

¹⁴⁹ COM (2010) 609, 27.10.10, Ενημερώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής και τις Επιτροπές των Περιφερειών: Single Market Act I «Στο δρόμο για μία πράξη εσωτερικής αγοράς-Για μια υψηλού βαθμού ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία»

¹⁵⁰ Έτσι διέκρινε την ανάγκη δράσης 1) στην κατασκευή ολοκληρωμένων δικτυακών δομών στην εσωτερική αγορά, 2) προώθηση της διασυνοριακής κινητικότητας πολιτών και επιχειρήσεων, 3) υποστήριξη της ψηφιακής οικονομίας στην Ευρώπη και 4) ενίσχυση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, της συνοχής και της εμπιστοσύνης των καταναλωτών.

¹⁵¹ 1. Διασυνοριακό Άνοιγμα των αγορών των κρατών μελών στις σιδηροδρομικές μετακινήσεις πολιτών. Ο ανταγωνισμός θα δημιουργούσε μία εξοικονόμηση εθνικών πόρων από 20% έως 30% (ότι ισχύει και στις αεροπορικές μετακινήσεις), 2. Άνοιγμα των ευρωπαϊκών λιμανιών για την εσωτερική μετακίνηση προϊόντων μέσω διοικητικών και τελωνιακών απλοποιήσεων, 3. Ταχύτερη ενοποίηση στην ευρωπαϊκή εναέρια κυκλοφορία κανόνων για την ασφάλεια, χωρητικότητα, αποτελεσματικότητα και της προστασίας του περιβάλλοντος, 4. Δημιουργία ενιαίας αγοράς ενέργειας, 5. Κινητικότητα πολιτών με την καθιέρωση του EURES Portal ως εργαλείο εύρεσης εργασίας, 6. Ενίσχυση των επενδύσεων και πρόσβαση των επιχειρήσεων σε κεφάλαια ιδιαίτερος ΜΜΕ, 7. Εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού πτωχευτικού δικαίου, για την εξασφάλιση επιβίωσης των επιχειρήσεων στην εποχή της κρίσης, 8. Ενίσχυση των διαδικτυακών υπηρεσιών καθώς και των ηλεκτρονικών τρόπων πληρωμής, 9. Επέκταση

μεταξύ των οποίων η ενίσχυση των ΜΜΕ¹⁵² και η Ηλεκτρονική διεξαγωγή των δημόσιων διαγωνισμών¹⁵³.

Η Επιτροπή, δήλωσε τον Ιούνιο του 2012¹⁵⁴, ότι, λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁵⁵, των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής¹⁵⁶ καθώς και των ενδιαφερόμενων φορέων, θα αντιμετώπιζε όλες αυτές τις προκλήσεις, υλοποιώντας τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για νέα ανάπτυξη και έξοδο από την κρίση.

1.6.3 Η Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ

Τον καθοριστικό ρόλο των δημοσίων συμβάσεων στην αντιμετώπιση των προκλήσεων της εποχής αποτυπώνει και η Πράσινη βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων¹⁵⁷.

Η Επιτροπή παρουσίασε στην Πράσινη Βίβλο πάνω από εκατόν δέκα ζητήματα που θεώρησε ως σημαντικές πτυχές της μελλοντικής μεταρρύθμισης της πολιτικής της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Από αυτά προέκυψαν είτε ευθέως είτε

και αύξηση των ταχυτήτων των υποδομών τηλεπικοινωνίας, 10. Ηλεκτρονική διεξαγωγή των δημόσιων διαγωνισμών, 11. Αύξηση της ασφάλειας διακινούμενων προϊόντων εντός ΕΕ με μεγαλύτερη συνοχή και εφαρμογή των διατάξεων περί ασφάλειας προϊόντων και παρατηρητηρίων αγοράς, 12. Εξασφάλιση πρόσβασης όλων των πολιτών της ΕΕ σε τραπεζικές υπηρεσίες ανεξαρτήτου έδρας, ιθαγένειας και εισοδηματικών κριτηρίων.

¹⁵² Ενημέρωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής: "Ένα σχέδιο δράσης για την βελτίωση της πρόσβασης στην χρηματοδότηση των ΜΜΕ " COM(2011) 870final.

¹⁵³ European Commission Communication: "A strategy for e-procurement" COM(2012)179 final, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement, COM/2011/896 final, and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, COM(2011) 895 final, a key action of the Single Market Act I

¹⁵⁴ Γνωστοποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «Καλύτερη διακυβέρνηση για Εσωτερική Αγορά» COM (2012) 259.

¹⁵⁵ European Parliament Resolution of 14 June 2012 on a 'Single Market Act: The Next Steps to Growth (2012/2663(RSP))

¹⁵⁶ Opinion of the European Economic and Social Committee on the Key Actions towards a Single Market Act II; CESE 1575/2012

¹⁵⁷ COM(2011) 27.1.11, 15 τελικό, Πράσινη βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων.

επακόλουθα πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στις νέες οδηγίες δημοσίων συμβάσεων.

Ενδεικτικά αναφέρονται:

1) Η ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας των αναθετουσών αρχών στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, με διαπραγμάτευση των όρων της σύμβασης με τους δυνητικούς προσφέροντες και κατά συνέπεια η ύπαρξη περισσότερων διαδικασιών διαπραγμάτευσης (όπως η σύμπραξη καινοτομίας),

2) Η ανάγκη επέκτασης των ρυθμίσεων των δημόσιων συμβάσεων για να συμπεριλάβουν τις δημόσιες και ιδιωτικές (εμπορικές) επιχειρήσεις κοινής ωφελείας,

3) Η ανάγκη περαιτέρω ρύθμισης τους θεσμού της υπεργολαβίας σε σχέση με την υπάρχουσα νομοθεσία και συγκεκριμένα την Οδηγία 2004/18,

4) Η ανάγκη διευκόλυνσης της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις έτσι ώστε να συμβάλλουν θετικά στην Ευρωπαϊκή οικονομία,

5) Η δημιουργία αντισταθμιστικών μέτρων για τους υποψηφίους αναδόχους που έχουν πλεονεκτήματα λόγω προηγούμενης επαγγελματικής συνεργασίας με την αναθέτουσα αρχή προκειμένου να μην υπάρξει στρέβλωση του ανταγωνισμού και να τηρηθούν οι κανόνες της ίσης μεταχείρισης,

6) ο επανέλεγχος του αυστηρού διαχωρισμού κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και κριτηρίων ανάθεσης¹⁵⁸ κλπ.

1.6.4. Η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών

Σε οικονομικούς όρους, οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό ποσοστό πόρων στις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Στην τρέχουσα περίοδο της οικονομικής ύφεσης οι δημόσιες συμβάσεις μπορεί να είναι ένας από τους καλύτερους τρόπους τόνωσης και ανάπτυξης της οικονομίας αφού κάθε χρόνο, πάνω από 250.000 δημόσιες αρχές στην ΕΕ δαπανούν πόρους για την αγορά υπηρεσιών και προμηθειών ή την εκτέλεση έργων¹⁵⁹. Από τη σκοπιά της συμβολής των δημοσίων συμβάσεων στο ΑΕΠ της ΕΕ, τα ποσοστά κυμαίνονταν ανάλογα, σύμφωνα με την Επιτροπή, μεταξύ 17,4%

¹⁵⁸ ΔΕΚ C-532/06, Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 2008, Λιανάκης
ΔΕΚ C-199/07, Απόφαση της 12^{ης} Νοεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδα

¹⁵⁹ http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_el.htm

το 2006 και 19,7% το 2010. Σε απόλυτους αριθμούς, οι εθνικές δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ ανήλθαν σε περίπου 447 δις. ευρώ¹⁶⁰, με βάση τις ανακοινώσεις που δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ). Ο αριθμός των 2,4 δις ευρώ για όλες τις δημόσιες συμβάσεις της ΕΕ είναι δεδομένος για το 2010¹⁶¹.

Για όλα τα κράτη μέλη, ο βαθμός απόδοσης των δημόσιων προμηθειών έχει όντως καταστεί προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της σημερινής δημοσιονομικής στενότητας.

Για τον λόγο ακριβώς αυτό είναι ανάγκη να διατίθενται ευέλικτα και απλά μέσα, τα οποία να επιτρέπουν στις δημόσιες αρχές και στους προμηθευτές των αρχών αυτών να συνάπτουν διαφανείς και ανταγωνιστικές συμβάσεις κατά το δυνατόν ευκολότερα, ώστε οι αγορές να πραγματοποιούνται στην καλύτερη σχέση ποιότητας προς τιμή ("value for money").

¹⁶⁰ "Public procurement indicators 2010", Brussels, 4 November 2011.
(http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf)

¹⁶¹ "Cross-border procurement above EU thresholds", Ramboll Management, March 2011.
(http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/crossborder-procurement_en.pdf)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

Οι κύριες αλλαγές που εισάγει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ

2.1 Εισαγωγή

Με δεδομένο ότι:

- ✚ Οι δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσαν πολιτική προτεραιότητα της Επιτροπής Barroso ΙΙ και είναι ένας βασικός στόχος της Πράξης για την Ενιαία Αγορά στο βαθμό που επηρεάζει τις πηγές ανάπτυξης και της απασχόλησης, τα οποία είναι επίσης τα κύρια εργαλεία για την κοινωνική ανάπτυξη¹⁶².
- ✚ Σε οικονομικούς όρους, οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό ποσοστό των οικονομιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικά στην τρέχουσα περίοδο, όπου η οικονομική δραστηριότητα βρίσκεται σε ύφεση, μπορεί να είναι ένας από τους καλύτερους τρόπους τόνωσης της ανάπτυξης.
- ✚ Το πρίσμα άμεσων προτεραιοτήτων για την ανάπτυξη της Ευρώπης, όπως αυτό παρουσιάστηκε στην ενότητα 1.4 του προηγούμενου κεφαλαίου.
- ✚ Κατά την εκτίμηση της Επιτροπής οι υφιστάμενες Οδηγίες, έχουν σε μεγάλο βαθμό επιτύχει το σκοπό τους και έχουν συνεισφέρει στο να εγκαθιδρυθούν διαδικασίες διαφανείς και χωρίς διακρίσεις. Παρόλα αυτά όμως είναι γεγονός ότι το σύνολο των ενδιαφερόμενων φορέων έχει εκφράσει το αίτημά του για αναθεώρηση των Οδηγιών αυτών, με απλοποίηση των κανόνων, αύξηση της αποτελεσματικότητας και ενίσχυση της αποδοτικότητάς τους για την αντιμετώπιση του εξελισσόμενου πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου,

ήταν πλέον σαφές ότι σε λιγότερο από μια δεκαετία, μετά τη θέσπιση της τελευταίας σειράς Οδηγιών το 2004, υφίστατο επιτακτική ανάγκη για μεταρρύθμιση και αναθεώρηση των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις.

Έτσι η Επιτροπή προχώρησε στις 20 Δεκεμβρίου 2011 στη δημοσιοποίηση πρότασης για ανανέωσή τους. Η πρόταση αυτή αποτέλεσε προϊόν διαβούλευσης με

¹⁶²Eric Van den Abeele, *The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity* Working Paper 2012.11, European Trade Union Institute Print shop, Brussels, 2012.

τους ενδιαφερόμενους φορείς και έρχεται να τροποποιήσει τις Οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK¹⁶³.

Ο αρμόδιος για την εσωτερική αγορά και τις υπηρεσίες ευρωπαίος επίτροπος κ. Michel Barnier, δήλωσε¹⁶⁴: «Η παρούσα μεταρρύθμιση είναι αναγκαία, φιλόδοξη και ρεαλιστική. Οι ισχύουσες οδηγίες απέδειξαν την αξία τους. Τώρα όμως χρειάζεται να βελτιωθούν. Θα προσπαθήσω να καταστήσω τις οδηγίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις απλούστερες, αποδοτικότερες και ικανές να βελτιώσουν τη ζωή όσων ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις επί καθημερινής βάσεως. Η πρόταση οδηγίας σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης αντιπροσωπεύει την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς δημόσιων προμηθειών και θα επιτρέψει, όπως ελπίζω, ουσιαστικά κέρδη από πλευράς βαθμού απόδοσης των δημοσίων δαπανών και οικονομικής ανάπτυξης τα επόμενα χρόνια».

Η πρόταση της Επιτροπής¹⁶⁵ διατηρεί το υφιστάμενο σχήμα με μία γενική Οδηγία και μία για τους εξαιρούμενους τομείς, ενώ για πρώτη φορά προτείνεται η θέσπιση μιας ξεχωριστής Οδηγίας ειδικά για τις συμβάσεις παραχώρησης¹⁶⁶. Σκοπός της Επιτροπής είναι να αρθεί η όποια αβεβαιότητα υφίσταται στον τομέα αυτό, ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι στις συμβάσεις αυτές δε γίνεται πλήρης εφαρμογή των υφιστάμενων Οδηγιών.

Στις 15 Ιανουαρίου 2014 εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι παρακάτω Οδηγίες, οι οποίες δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ):

α) **2014/24/ΕΕ** «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK»¹⁶⁷,

β) **2014/25/ΕΕ** «σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/EK»¹⁶⁸, και

γ) **2014/23/ΕΕ** «σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης»¹⁶⁹

¹⁶³ Παναγιώτης Σκουρής, Νομικά νέα, 8-11-12, διαθέσιμο στο <http://www.nomika-nea.gr/post/?id=310>

¹⁶⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1580_el.htm

¹⁶⁵ -<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EL:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EL:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EN:PDF>

¹⁶⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130513BKG08223/html/EU-rules-on-awarding-concession-contracts-Q-and-A>

¹⁶⁷ ΕΕ L 94 της 28.03.2014, σ. 65

¹⁶⁸ ΕΕ L 94 της 28.03.2014, σ. 243

2.2 Οι κύριες αλλαγές που εισάγει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ

2.2.1 Πεδίο εφαρμογής

Στο προοίμιο της νέας Οδηγίας, επαναλαμβάνονται οι βασικές αρχές δηλαδή η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας¹⁷⁰ και γίνεται αναφορά στον βασικό ρόλο που διαδραματίζουν οι δημόσιες συμβάσεις στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων¹⁷¹.

Σύμφωνα με τη νέα Οδηγία *«Η αυξανόμενη ποικιλομορφία της δημόσιας δράσης έχει καταστήσει αναγκαίο τον σαφέστερο ορισμό της ίδιας της έννοιας των προμηθειών. Η διευκρίνιση όμως αυτή δεν θα πρέπει να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σε σύγκριση με εκείνο της οδηγίας 2004/18/ΕΚ»*¹⁷². Έτσι, ως προμήθεια ορίζεται *«η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος»*¹⁷³. Επισημαίνεται ότι στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ γινόταν αναφορά για διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών ενώ στη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ γίνεται αναφορά σε δημόσιες προμήθειες.

Στο πεδίο εφαρμογής, (άρθρα 1-14), οι ορισμοί και η έκτασή του με το κείμενο της Οδηγίας διευκρινίζονται με διάφορους τρόπους, προκειμένου να βελτιωθεί η νομική πληρότητα και βεβαιότητα του κειμένου και περιγράφονται και κωδικοποιούνται οι κανόνες σχετικά με τη συνεργασία των δημόσιων φορέων.

¹⁶⁹ ΕΕ L 94 της 28.03.2014, σ. 1

¹⁷⁰ Αιτιολογική σκέψη 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁷¹ Αιτιολογική σκέψη 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁷² Αιτιολογική σκέψη 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁷³ Άρθρο 1, παρ. 2 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

2.2.2 Απλούστευση των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις

Η νέα Οδηγία θεσπίζει πιο απλουστευμένες διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό να καταστούν πιο ευέλικτες τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς. Αυτό επιτυγχάνεται με:

2.2.2.1. Ενίσχυση της χρήσης των ηλεκτρονικών συστημάτων και ειδικότερα:

α) Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 52 της νέας Οδηγίας, «τα ηλεκτρονικά μέσα πληροφοριών και επικοινωνιών μπορούν να απλουστεύσουν σε μεγάλο βαθμό τη δημοσίευση συμβάσεων και να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών προμήθειας». Λόγω των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζει η ηλεκτρονική διεκπεραίωση των δημοσίων συμβάσεων, η νέα Οδηγία προβλέπει ότι οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις θα γίνουν σταδιακά υποχρεωτικές¹⁷⁴. Η προθεσμία υλοποίησης που δίδεται στα κράτη μέλη είναι μεγαλύτερη από αυτήν της ενσωμάτωσης της ίδιας της Οδηγίας και εκτείνεται μέχρι και 30 μήνες από την ημερομηνία ενσωμάτωσης της Οδηγίας¹⁷⁵.

Η αναβλητική αυτή προθεσμία των 30 μηνών¹⁷⁶ αφορά ένα μικρό μόνο σκέλος του ηλεκτρονικού διαγωνισμού καθώς σημαντικά μέρη του, όπως η ηλεκτρονική αποστολή, δημοσίευση και πρόσβαση στα έγγραφα της προκήρυξης, πρέπει να έχουν υλοποιηθεί ταυτόχρονα με την προθεσμία ενσωμάτωσης, δηλαδή στις 18.04.2016.

¹⁷⁴ Άρθρα 22, 35 και 36 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁷⁵ Έτσι, από τον Μάρτιο του 2016, θα είναι υποχρεωτικές τόσο η ηλεκτρονική κοινοποίηση (ηλεκτρονική αποστολή και δημοσίευση των προκηρύξεων) όσο και η ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα των διαγωνισμών, από τον Μάρτιο του 2017, η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών θα είναι υποχρεωτική για τις κεντρικές αρχές προμηθειών και από τον Σεπτέμβριο του 2018, η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών θα είναι υποχρεωτική για όλες τις αναθέτουσες αρχές.

- Σύμφωνα ωστόσο με το αρθ. 90 παρ. 1 εδ. 1 της Οδηγίας, η προθεσμία πλήρους ενσωμάτωσης των 30 μηνών δεν ισχύει για όλο το φάσμα του ηλεκτρονικού διαγωνισμού. Έτσι εξαιρούνται από την αναβλητική ρύθμιση του αρθ. 90 παρ.1 εδ. 1, τα δυναμικά συστήματα αγορών του αρθ. 34, ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός του αρθ. 35, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι του αρθ. 36, η ηλεκτρονική διάθεση των τευχών διακήρυξης του αρθ. 53 καθώς επίσης και η κοινοποίηση της περίληψης της διακήρυξης στην ηλεκτρονική πλατφόρμα της ΕΕ sipar/TED του αρθ. 51 παρ.2 της οδηγίας.

¹⁷⁶ Μια επιπλέον εξαίρεση για τις κεντρικές αναθέτουσες αρχές που εκτελούν διαγωνισμούς για άλλες δημόσιες υπηρεσίες (αρθ. 37 παρ.3 της οδηγίας) υφίσταται στο αρθ. 90 παρ. 2 εδ. 2 όπου σε συνδυασμό με το αρθ. 37 παρ. 3 και του αρθ. 22 οφείλουν να εκτελούν δημόσιους Διαγωνισμούς με ηλεκτρονικό τρόπο μέχρι τις 18.04.2017. Το μόνο σκέλος του ηλεκτρονικού Διαγωνισμού που εξαιρείται και εδώ είναι η ηλεκτρονική Επεξεργασία και αξιολόγηση των προσφορών.

Να σημειωθεί εδώ ότι αυτές οι προθεσμίες της ηλεκτρονικής διαγωνιστικής διαδικασίας δεν θα προβληματίσουν ιδιαίτερος την ελληνική νομοθετική διαδικασία ενσωμάτωσης της Οδηγίας καθώς από 01.06.2015 η Ελλάδα πραγματοποιεί αποκλειστικά ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς δυνάμει του Ν. 4281/14 «*Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις*»¹⁷⁷.

Στον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό προβλέπεται πλέον η ηλεκτρονική και δωρεάν διάθεση τόσο της διακήρυξης όσο και όλων των τευχών και παραρτημάτων που την απαρτίζουν, η υποβολή προσφορών και διευκρινιστικών αιτημάτων ηλεκτρονικά, η απόφαση κατακύρωσης των υποψηφίων αναδόχων καθώς και πάσης φύσεως ηλεκτρονική αλληλογραφία (ερωτήματα υποψηφίων αναδόχων)¹⁷⁸.

Σημειώνεται ότι για την ηλεκτρονική υποβολή προσφορών θα είναι απαραίτητη η ηλεκτρονική υπογραφή. Για το λόγο αυτό, στην παρ. 6 του άρθρ. 22 καθώς και στο παράρτημα IV της Οδηγίας απαριθμούνται μηχανισμοί για την ηλεκτρονική παραλαβή των προσφορών, που προαπαιτούν την ηλεκτρονική υπογραφή.

Εξαιρέσεις από τον ηλεκτρονικό διαγωνισμό θα επιτρέπονται στο μέλλον μόνο όταν θα πρόκειται για προστατευόμενα, ευαίσθητα στοιχεία ή όταν ισχύουν ιδιαίτερες τεχνικές προϋποθέσεις, όπως π.χ. όταν απαιτούνται ειδικά συστήματα γραφείου ή λογισμικά. Βασικό χαρακτηριστικό αυτών είναι ότι απαιτείται η υποβολή σε πραγματικά μεγέθη μοντέλων που αποτελούν απαραίτητο μέρος του αντικειμένου του διαγωνισμού¹⁷⁹.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι κατά κανόνα οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί δεν ενδείκνυνται για ορισμένες δημόσιες συμβάσεις έργων και ορισμένες δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών οι οποίες έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες πνευματικού δημιουργού όπως ο σχεδιασμός έργων¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Στην Ελλάδα επίσης λειτουργούν το «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων» (ΕΣΗΔΗΣ), το οποίο είναι ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων καθώς επίσης και το «Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων» (ΚΗΜΔΗΣ), το οποίο έχει σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση των στοιχείων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις και το οποίο συνδέεται με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

¹⁷⁸ Από την εν λόγω υποχρέωση εξαιρείται ωστόσο η ηλεκτρονική επεξεργασία και η αξιολόγηση των προσφορών.

¹⁷⁹ Η αιτιολόγηση για την τυχόν εξαίρεση πρέπει σε κάθε περίπτωση να αποτυπώνεται στην έκθεση του διαγωνισμού. Άρθρο 22 παρ. 1 και άρθρο 53 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁸⁰ Αιτιολογική σκέψη 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

β) Ηλεκτρονικοί κατάλογοι

Ο ηλεκτρονικός κατάλογος του άρθρου 36 της νέας Οδηγίας, είναι ένα εντελώς νέο εργαλείο για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, το οποίο απευθύνεται στις αναθέτουσες αρχές και τους προμηθευτές. Ένας ηλεκτρονικός κατάλογος δίνει στις εταιρείες τη δυνατότητα να υποβάλλουν προσφορές σε δομημένη μορφή¹⁸¹. Η προσφορά τους αξιολογείται αυτόματα από το σύστημα ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων της αναθέτουσας αρχής, και έτσι εξοικονομούνται πόροι με παράλληλη αύξηση της αποτελεσματικότητας και ενισχύεται ο ανταγωνισμός¹⁸².

Εφόσον παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις¹⁸³ σχετικά με τη διασφάλιση της ιγνηλασιμότητας, της ίσης μεταχείρισης και της προβλεψιμότητας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να προκηρύσσουν διαγωνισμούς σχετικά με ειδικές αγορές βάσει ηλεκτρονικών καταλόγων που έχουν διαβιβαστεί προηγουμένως, ιδίως στο πλαίσιο συμφωνίας-πλαisiού ή στο δυναμικό σύστημα αγορών.

γ) Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας

Πολλοί οικονομικοί φορείς, θεωρούν ότι ένα σημαντικό εμπόδιο στη συμμετοχή τους στις δημόσιες προμήθειες είναι ο διοικητικός φόρτος που απορρέει από την ανάγκη προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής¹⁸⁴. Για το λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη στην θέσπιση ενός ενιαίου εντύπου υπεύθυνης δήλωσης στη νέα Οδηγία, το *Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας*.

Σύμφωνα με το άρθρο 59 της Οδηγίας, κατά την υποβολή των αιτήσεων συμμετοχής ή των προσφορών, οι αναθέτουσες αρχές θα δέχονται από τους οικονομικούς φορείς το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας, το οποίο θα βεβαιώνει ότι οι προϋποθέσεις που απαιτούνται από την αναθέτουσα αρχή για την

¹⁸¹ Οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι είναι ένας μορφότυπος για την παρουσίαση και την οργάνωση των πληροφοριών κατά τρόπο ο οποίος είναι κοινός για όλους τους προσφέροντες και προσφέρεται για ηλεκτρονική επεξεργασία. Ένα παράδειγμα είναι η παρουσίαση των προσφορών σε λογιστικό φύλλο.

¹⁸² Αιτιολογική σκέψη 68 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

¹⁸³ Στις περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές προκηρύσσουν διαγωνισμούς, ο οικείος οικονομικός φορέας θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ελέγχει ότι διαγωνισμός τον οποίο προκηρύσσει η αναθέτουσα αρχή δεν περιέχει εκ παραδρομής λάθη. Εφόσον υπάρχουν τέτοια λάθη, ο οικονομικός φορέας δεν θα δεσμεύεται από τον διαγωνισμό τον οποίο έχει προκηρύξει η αναθέτουσα αρχή, εκτός εάν διορθωθεί το λάθος.

¹⁸⁴ Αιτιολογική σκέψη 84 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

ανάθεση της δημόσιας σύμβασης τηρούνται. Στη συνέχεια, κατά το στάδιο της κατακύρωσης, ο επιτυχής οικονομικός φορέας θα υποβάλλει όλα τα έγγραφα που αποδεικνύουν ότι πληροί τις προϋποθέσεις για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης¹⁸⁵.

Ένας από τους σημαντικότερους στόχους της νέας Οδηγίας είναι η μείωση της γραφειοκρατίας τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους αναδόχους. Το ΕΕΕΠ αποτελεί θεμελιώδη λίθο προς αυτήν την κατεύθυνση¹⁸⁶. Η δομή του πρέπει να είναι έτσι συγκροτημένη ώστε η αναγκαιότητα προσκόμισης πολυάριθμων δικαιολογητικών και εγγράφων από τους υποψήφιους αναδόχους, να εκλείπει¹⁸⁷. Το ΕΕΕΠ μαζί με τα στοιχεία του οικονομικού φορέα θα πρέπει να περιλαμβάνει και όλα εκείνα τα στοιχεία των υπεργολάβων/επιχειρήσεων¹⁸⁸, που ο κύριος οικονομικός φορέας χρησιμοποιεί για την εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος των δηλωθέντων από την αναθέτουσα για όλους όσους συμβάλλονται με τον κυρίως οικονομικό φορέα¹⁸⁹.

Επιπλέον το ΕΕΕΠ θα συντελέσει σε μια επιπλέον απλοποίηση για τους οικονομικούς φορείς και τις αναθέτουσες αρχές καθώς θα υποκαταστήσει τις διαφορετικές εθνικές υπεύθυνες δηλώσεις και θα μειώσει τα προβλήματα των γλωσσικών διαφοροποιήσεων, αφού το ΕΕΕΠ θα διατίθεται επίσημα σε όλες τις

¹⁸⁵ Για την υποβολή προσφορών σε ανοιχτή διαδικασία, κλειστή διαδικασία, διαδικασία διαπραγμάτευσης, ανταγωνιστικό διάλογο ή σύμπραξη καινοτομίας οι οικονομικοί φορείς πρέπει να συμπληρώσουν το ΕΕΕΠ, και να δηλώνουν υπεύθυνα ότι θα είναι σε θέση, κατόπιν αιτήσεως και χωρίς καθυστέρηση, να προσκομίσουν το όποιο δικαιολογητικό αναφέρουν στο ΕΕΕΠ και τους ζητηθεί από την αναθέτουσα. Εκτός από τις συμφωνίες πλαίσιο (αρθ. 59 παρ. 4 εδ. 2) όπου η αναθέτουσα απαιτεί από τον προσφέροντα στον οποίο αποφάσισε να αναθέσει τη σύμβαση να υποβάλει ενημερωμένα δικαιολογητικά, σύμφωνα με το άρθρο 59 και, κατά περίπτωση, το άρθρο 60.

¹⁸⁶ Dr. Alexander Hübner und Stefan Braun, *Φιλική προς τον ανάδοχο διαγωνιστική διαδικασία. Αυτά φέρνει το νέο ΕΕΕΠ*, Deutscher Anwalt Spiegel, Έκδοση 01 /14.1. 2015, Σελ 5 επ.

¹⁸⁷ Για την διαμόρφωση ενός εύχρηστου ΕΕΕΠ, συνιστάται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή οι αναθέτουσες αρχές να δηλώνουν είτε στο ίδιο το σώμα του εγγράφου είτε στα τεύχη της διακήρυξης, ποιες είναι αυτές οι πληροφορίες που ο οικονομικός φορέας πρέπει στο ΕΕΕΠ να δηλώσει. Για την αποφυγή αποκλινοσών ερμηνειών από τις αναθέτουσες αρχές σχετικά με τα ζητούμενα και τη συμπλήρωση του ΕΕΕΠ συστήνεται η προσαρμογή ορισμένων πεδίων προς τις σχετικές εθνικές διατάξεις νομοθεσίας (π.χ. πεδίο III.C.1, παραβάσεις κατά τυχόν ασφαλιστικών και φορολογικών ρυθμίσεων) και ταυτόχρονα την έκδοση βοηθητικού εγχειριδίου για την ορθή και πλήρη συμπλήρωση των πεδίων του εντύπου

¹⁸⁸ Κάθε επεξεργασία και ανταλλαγή των πληροφοριών σε σχέση με το ΕΕΕΠ πρέπει να γίνεται σε συμφωνία με τις εθνικές νομοθεσίες για την ενσωμάτωση της οδηγίας 95/46/EK του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου από 24 Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, κυρίως των ρυθμίσεων του αρθ. 8 παρ. 5 της αυτής οδηγίας σχετικά με τα προσωπικά δεδομένα αξιόποινων πράξεων καθώς και τυχόν καταδικαστικές αποφάσεις.

¹⁸⁹ Αιτιολογική σκέψη AB1. L281 από 23.11.1995, Σελ. 31, της οδηγίας 95/46/EK του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου από 24. Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

γλώσσες της ΕΕ. Μια από τις βασικότερες συνέπειές του είναι η διευκόλυνση της συμμετοχής σε δημόσιους διαγωνισμούς άλλων κρατών μελών της Ένωσης και η ενίσχυση των διασυνοριακών αναθέσεων.

Η περίπτωση της τυχόν ψευδούς δήλωσης¹⁹⁰ στο ΕΕΕΠ οδηγεί στον αποκλεισμό του υποψηφίου αναδόχου από την διαγωνιστική διαδικασία και επισύρονται όλες οι κυρώσεις της εθνικής νομοθεσίας περί ψευδούς δήλωσης.

Το ΕΕΕΠ μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί από τον οικονομικό φορέα και σε άλλους μεταγενέστερους διαγωνισμούς όταν στα δηλωθέντα στοιχεία δεν έχουν επέλθει μεταβολές¹⁹¹.

Το ισχύον πρότυπο ΕΕΕΠ απαρτίζεται από επτά μέρη¹⁹² και θα καταρτίζεται βάσει ηλεκτρονικού εντύπου (άρθρο 59 παρ.2).

Βάσει του ΕΕΕΠ ο οικονομικός φορέας κατονομάζει κάθε αρμόδια δημόσια αρχή που εκδίδει τα επικαλούμενα δικαιολογητικά και δηλώνει υπεύθυνα ότι σε περίπτωση αναζήτησης θα είναι σε θέση άμεσα να τα αναζητήσει και να τα προσκομίσει¹⁹³.

Υποχρέωση υποβολής του ΕΕΕΠ έχει ο οικονομικός φορέας που συμμετέχει σε διαγωνιστική διαδικασία, καθώς και ο υπεργολάβος που τυχόν χρησιμοποιεί ο κύριος οικονομικός φορέας¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Ακόμη και η περίπτωση ανακριβούς δήλωσης οδηγεί σε αποκλεισμό από την διαγωνιστική διαδικασία. Αυτή μπορεί να στοιχειοθετείται είτε με την αδυναμία προσκόμισης των απαιτούμενων δικαιολογητικών είτε με παραπλανητικές δηλώσεις περί εκπλήρωσης των κριτηρίων καταλληλότητας.

¹⁹¹ Στο Μέρος VII του προτύπου περιλαμβάνεται η δήλωση επαναχρησιμοποίησης του ΕΕΕΠ. Αν κάποια πεδία έχουν διαφοροποιηθεί ή δεν ισχύουν πλέον τότε ο οικονομικός φορέας συμπληρώνει για τα συγκεκριμένα μόνο πεδία νέα ΕΕΕΠ, συμπληρώνει το Μέρος VII και υποβάλλει και το προηγούμενο ΕΕΕΠ ως προς τα πεδία που συνεχίζουν να ισχύουν.

¹⁹² Το Μέρος I αφορά στα στοιχεία της αναθέτουσας και της διαγωνιστικής διαδικασίας, το Μέρος II αφορά στα στοιχεία του οικονομικού φορέα, το Μέρος III αφορά στους λόγους αποκλεισμού, το Μέρος IV αφορά στα κριτήρια επιλογής, το Μέρος V συμπληρώνεται μόνο για τις κλειστές διαδικασίες, διαδικασίες διαπραγμάτευσης, ανταγωνιστικού διαλόγου ή συμπράξεις καινοτομίας και αφορά στην αιτιολόγηση περιορισμού του αριθμού των υποψηφίων συμμετεχόντων αναδόχων, στο Μέρος IV αφορά στο κείμενο της υπεύθυνης δήλωσης περί αληθούς και πλήρους δήλωσης και τέλος το Μέρος IV που αφορά στην δήλωση περί επαναχρησιμοποίησης του ΕΕΕΠ.

¹⁹³ Για δικαιολογητικά που εκδίδονται ηλεκτρονικά από συγκεκριμένα μητρώα δημόσιων αρχών λ.χ. ποινικού μητρώου, ο οικονομικός φορέας αναφέρει επακριβώς τον τρόπο αναζήτησης ώστε η αναθέτουσα να μπορέσει αυτόνομα να τα αναζητήσει.

¹⁹⁴ Αυτό διατυπώνεται επακριβώς στο πεδίο του μέρους II C. Το ίδιο ισχύει και σε όλες τις περιπτώσεις όπου υποψήφιοι ανάδοχοι είναι ενώσεις εταιρειών ή κάθε άλλου είδους συνεργασίες που σχηματίστηκαν, προκειμένου να συμμετάσχουν στη διαγωνιστική διαδικασία. Το ΕΕΕΠ υπογράφεται αντίστοιχα από το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που έχουν εξουσία να δεσμεύουν τον οικονομικό φορέα όποια μορφή και αν έχει αυτός (ένωση εταιρειών ή ένωση προσώπων κλπ).

Υπάρχει ωστόσο ένας γενικότερος σκεπτικισμός για το αν το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας θα μπορέσει να αντιμετωπίσει το βασικό πρόβλημα της εκτενέστατης ζήτησης πιστοποιητικών καταλληλότητας από τις αναθέτουσες αρχές.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η όποια αναζήτηση εγγράφων από την αναθέτουσα αρχή πρέπει να γίνεται υπό το πρίσμα της τήρησης των νομίμων διατάξεων και των θεμελιωδών αρχών των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι στην αναζήτηση των πιστοποιητικών καταλληλότητας καθοριστικό είναι να εξυπηρετείται αφενός το μέτρο του κατάλληλου και απαραίτητου και αφετέρου να καλύπτεται η συνάφεια με το αντικείμενο της διακήρυξης, όπως ακριβώς ορίζεται στο εδάφιο 3 της παρ.1 του άρθρου 58 «*όλες οι απαιτήσεις σχετίζονται και είναι ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης*».

Να σημειωθεί ότι θα πρέπει να αποφεύγεται καταχρηστική εφαρμογή της διάταξης της παρ.4 του άρθρ. 59, όπου ορίζεται ότι: «*Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητεί από προσφέροντες και υποψήφιους ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας να υποβάλλουν όλα ή ορισμένα δικαιολογητικά, όταν αυτό απαιτείται για την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας*». Είναι αναγκαία μια διευκρίνιση ή ερμηνεία της έννοιας «*ανά πάσα στιγμή*», η οποία δεν πρέπει να έχει ως συνέπεια να οφείλουν οι υποψήφιοι ανάδοχοι να έχουν σε ετοιμότητα όλα τα δικαιολογητικά σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, διότι κάτι τέτοιο θα ακύρωνε την έννοια και τον σκοπό του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Προμήθειας¹⁹⁵.

Οι ανωτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις θα έχουν ως αποτέλεσμα πιο αποτελεσματικές διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις, τόσο για τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι θα μειώσουν τα έξοδα που σχετίζονται με την απόκτηση των απαιτούμενων εγγράφων, καθώς και για τις αναθέτουσες αρχές που δεν θα χρησιμοποιούν επιπλέον προσωπικό για τη συγκέντρωση και ταξινόμηση των εγγράφων αυτών¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Δρ. Susanne Mertens, LL.M., Henrik Baumann, *Η νέα Οδηγία ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις: Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας από 14.04.14*, www.vergabeblog.de, Nr.18843

¹⁹⁶ Daniela Pirvu - Claudia Tolea, *The reform of the European Public Procurement System, SEA – Practical Application of Science*, Volume II, Issue 3 (5) /2014

2.2.2.2. Δυνατότητα αυξημένης προσφυγής σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης, η οποία επιτυγχάνεται με:

α) Ανταγωνιστική Διαδικασία με διαπραγμάτευση

Είναι επιτακτική η ανάγκη να παρασχεθεί στις αναθέτουσες αρχές μεγαλύτερη ευελιξία για την επιλογή διαδικασίας προμήθειας που να προβλέπει διαπραγματεύσεις. Εκτενέστερη χρήση των διαδικασιών αυτών είναι, εξάλλου, πιθανό να αυξήσει τις διασυνοριακές συναλλαγές, καθώς η αξιολόγηση έδειξε ότι οι συμβάσεις που ανατίθενται μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και προηγούμενη δημοσίευση, έχουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό επιτυχίας διασυνοριακών προσφορών¹⁹⁷. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να προβλέπουν τη χρήση της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου σε διάφορες περιπτώσεις όπου οι ανοικτές ή οι κλειστές διαδικασίες χωρίς διαπραγμάτευση δεν είναι πιθανό να οδηγήσουν σε ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Στο πλαίσιο αυτό, οι διαδικασίες που αφορούν τη διαπραγμάτευση έχουν γίνει πιο ευέλικτες και μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις αναθέτουσες αρχές σε πολλές περιπτώσεις. Η κυριότερη ίσως αλλαγή είναι η εισαγωγή της νέας ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, η οποία αντικαθιστά τη σημερινή διαδικασία διαπραγμάτευσης με προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης. Επίσης, ενώ σύμφωνα με την Οδηγία 2004/18/EK, η διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου μπορούσε να εφαρμοστεί μόνο αν η σύμβαση χαρακτηριζόταν ως «ιδιαίτερα πολύπλοκη»¹⁹⁸ και η χρήση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης γινόταν μόνο σε εξαιρετικές ή ειδικές περιπτώσεις¹⁹⁹, το άρθρο 26 της Οδηγίας 2014/24/EE προβλέπει ότι οι διαδικασίες αυτές μπορούν να εφαρμόζονται όσον αφορά έργα, αγαθά ή υπηρεσίες εφόσον:

- οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής μπορούν να ικανοποιηθούν μόνο από προσαρμογή των λύσεων που ήδη διατίθενται
- περιλαμβάνουν καινοτόμες λύσεις
- λόγω ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή των κινδύνων που συνδέονται με αυτά, και

¹⁹⁷ Αιτιολογική σκέψη 42 Οδηγίας 2014/24/EE

¹⁹⁸ Άρθρο 29 της Οδηγίας 2004/18/EK «Σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η αναθέτουσα αρχή, εφόσον κρίνει ότι η χρησιμοποίηση της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας δεν επιτρέπει την ανάθεση της σύμβασης, μπορεί να προσφεύγει στον ανταγωνιστικό διάλογο σύμφωνα με το παρόν άρθρο».

¹⁹⁹ Άρθρο 30 της Οδηγίας 2004/18/EK

- οι τεχνικές προδιαγραφές δεν μπορούν να καθοριστούν με επαρκή ακρίβεια.

Ο ανταγωνιστικός διάλογος είναι προσβάσιμος για τις αναθέτουσες αρχές σύμφωνα με τους ίδιους όρους της διαδικασίας διαπραγμάτευσης²⁰⁰.

Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται στην περίπτωση έτοιμων προς χρήση υπηρεσιών ή αγαθών που μπορούν να παράσχουν πολλοί φορείς της αγοράς²⁰¹.

Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλες δεσμεύσεις με τις οποίες θα διασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Πιο συγκεκριμένα, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αναφέρουν εκ των προτέρων τις ελάχιστες απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν τη φύση της προμήθειας, οι οποίες δεν θα πρέπει να τροποποιούνται κατά τις διαπραγματεύσεις. Οι διαπραγματεύσεις πρέπει να αποσκοπούν στη βελτίωση των προσφορών, ώστε να δίνεται στις αναθέτουσες αρχές η δυνατότητα να αγοράζουν έργα, αγαθά και υπηρεσίες απόλυτα προσαρμοσμένα στις ιδιαίτερες ανάγκες τους²⁰².

Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση θα πρέπει επίσης να είναι δυνατή σε περιπτώσεις όπου μια ανοικτή ή μια κλειστή διαδικασία έχει αποφέρει μόνο αντικανονικές ή απαράδεκτες προσφορές. Στις περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να διεξάγουν διαπραγματεύσεις με σκοπό τη λήψη κανονικών και αποδεκτών προσφορών.

β) Σύμπραξη καινοτομίας

Μετά τον ανταγωνιστικό διάλογο, ο οποίος εμφανίστηκε στην Οδηγία 2004/18/EK και ενισχύεται στην Οδηγία 2014/24/EE (άρθρ. 30) δημιουργείται τώρα ένα νέο είδος διαδικασίας, η Σύμπραξη καινοτομίας, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 31 της νέας Οδηγίας και η οποία ως προς το είδος και την στοχοθεσία μοιάζει με τον ανταγωνιστικό διάλογο.

²⁰⁰ Υπενθυμίζεται ότι η χρήση του ανταγωνιστικού διαλόγου έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια από τη σκοπιά της αξίας των συμβάσεων. Έχει αποδειχθεί χρήσιμη σε περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά ως τεχνικές, χρηματοδοτικές ή νομικές λύσεις.

²⁰¹ Αιτιολογική σκέψη 43 της Οδηγίας 2014/24/EE

²⁰² Αιτιολογική σκέψη 44 της Οδηγίας 2014/24/EE

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 47 της νέας Οδηγίας «*Η έρευνα και η καινοτομία, συμπεριλαμβανομένης της οικολογικής και της κοινωνικής καινοτομίας συγκαταλέγονται στους βασικούς μοχλούς της μελλοντικής ανάπτυξης...*». Σύμφωνα με έρευνα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης (ΕΚΤ) με τίτλο «*Καινοτομία στις ελληνικές επιχειρήσεις 2010-2012*»²⁰³ το 6,2% των επιχειρήσεων που είχαν συμβάσεις με τον δημόσιο τομέα δηλώνει πως υλοποίησε καινοτομικές δραστηριότητες ως προϋπόθεση της σύμβασης. Ποσοστό 11,9% δηλώνει πως υλοποίησε καινοτομικές δραστηριότητες χωρίς να είναι προϋπόθεση της σύμβασης, ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό των επιχειρήσεων που πραγματοποίησαν συμβάσεις με τον ελληνικό δημόσιο τομέα δεν υλοποίησαν καμία καινοτομία (ποσοστό 81,8%)²⁰⁴.

Αντικείμενο της Σύμπραξης καινοτομίας είναι η ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων, υπηρεσιών και έργων. Στόχος της νέας αυτής διαδικασίας κατά την οποία αναπτύσσεται και κατ' επέκταση αγοράζεται ένα νέο καινοτόμο προϊόν/υπηρεσία ή έργο είναι η μία και ενιαία διαδικασία διαγωνισμού. Αυτό σημαίνει ότι συμπεριλαμβάνεται στην ανάπτυξη του καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας και η απόκτησή του από την αναθέτουσα αρχή χωρίς να απαιτείται η εκ νέου διαδικασία διαγωνισμού²⁰⁵.

Βασική προϋπόθεση της εν λόγω διαδικασίας είναι να πρόκειται για πραγματική καινοτομία. Ωστόσο για να μπορέσει να αξιολογήσει η αναθέτουσα αρχή αν κάποια κατασκευή ή ιδέα – σχέδιο σε σχέση με άλλα είναι καινοτόμα, χρειάζεται εκτενείς γνώσεις σχετικά με την αντίστοιχη αγορά. Μία λανθασμένη απόφαση λόγω έλλειψης γνώσης της φύσης του αντικειμένου θα έπληττε την αρχή της ίσης μεταχείρισης καθώς και του ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων.

Στις συμπράξεις καινοτομίας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής έπειτα από γνωστοποίηση προκήρυξης σύμβασης οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας, παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή.

²⁰³ Η έρευνα πραγματοποιήθηκε σε συνεργασία με την Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΛΣΤΑΤ) και τα αποτελέσματα έχουν αποσταλεί στην Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat). Η *"Έρευνα για την Καινοτομία - Community Innovation Survey"* αποτελεί την επίσημη πανευρωπαϊκή έρευνα για τη συλλογή στοιχείων για τις καινοτομίες και τις καινοτομικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη διαμόρφωση των μελλοντικών πολιτικών.

²⁰⁴ Η έρευνα αφορά 15.000 ελληνικές επιχειρήσεις με 10 εργαζόμενους και άνω, σε διάφορους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας. Καταγράφονται όλοι οι "τύποι" καινοτομίας που μπορεί να αναπτύξει μια επιχείρηση: η παραγωγή ενός νέου για την επιχείρηση ή σημαντικά βελτιωμένου προϊόντος (αγαθού ή υπηρεσίας), η εφαρμογή μίας νέας ή σημαντικά βελτιωμένης διαδικασίας, η εφαρμογή μιας νέας ή σημαντικά βελτιωμένης οργανωσιακής μεθόδου ή μεθόδου μάρκετινγκ.

²⁰⁵ Αιτιολογική σκέψη 49 της Οδηγίας 2014/24 /ΕΕ

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να συγκροτήσει τη σύμπραξη καινοτομίας με έναν εταίρο ή με περισσότερους εταίρους που εκτελούν χωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης.

Κατά την επιλογή των υποψηφίων, οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν ιδίως τα κριτήρια που σχετίζονται με την ικανότητα των υποψηφίων στο πεδίο της έρευνας και της ανάπτυξης καθώς και την ικανότητά τους όσον αφορά την ανάπτυξη και την υλοποίηση καινοτόμων λύσεων.

Σε περίπτωση σύμπραξης καινοτομίας με περισσότερους του ενός εταίρους, η αναθέτουσα αρχή δεν αποκαλύπτει στους λοιπούς εταίρους λύσεις που προτείνονται από εταίρο ή άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες που διαβιβάζονται από αυτόν στο πλαίσιο της σύμπραξης χωρίς τη συναίνεσή του.

Ερωτήματα δημιουργεί το εδάφιο 3 της παρ. 2 του άρθρου 31, όπου ορίζεται ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει μετά από κάθε φάση να λύσει τη σύμπραξη καινοτομίας ή, σε περίπτωση σύμπραξης καινοτομίας με περισσότερους από έναν εταίρους, να περιορίσει τον αριθμό των εταίρων καταγγέλλοντας επιμέρους συμβάσεις, εφόσον η αναθέτουσα αρχή έχει αναφέρει στα έγγραφα της προμήθειας τις δυνατότητες αυτές και τους όρους χρήσης τους.

Χωρίς λοιπόν καμία περαιτέρω ρύθμιση σχετικά με την μονομερή λύση της σύμπραξης της καινοτομίας και ιδιαίτερα αναφορικά με το θέμα της ιδιοκτησίας της τεχνογνωσίας (know how), που παρουσιάζεται από τους υποψηφίους αναδόχους, δεν θα υπάρχει ενδιαφέρον συμμετοχής στην διαδικασία, καθώς θα υπάρχει υψηλός κίνδυνος διαρροής της επιχειρηματικής τεχνογνωσίας.

Μετά από μια τέτοια αβεβαιότητα, αν πράγματι η Σύμπραξη καινοτομίας παίζει και στην πράξη έναν σημαντικό ρόλο παραμένει άγνωστο.

2.2.2.3.Μείωση των προθεσμιών

Προκειμένου οι διαδικασίες να γίνουν ταχύτερες και αποτελεσματικότερες²⁰⁶, οι προθεσμίες για τη συμμετοχή σε διαδικασίες προμήθειας θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν μικρότερες και να μη δημιουργούν περιττούς φραγμούς στην πρόσβαση οικονομικών παραγόντων προερχόμενων από την εσωτερική αγορά και ιδίως ΜΜΕ.

Ενώ με την Οδηγία 2004/18/ΕΕ οι προβλεπόμενες ημέρες δημοσίευσης ενός

²⁰⁶ Αιτιολογική σκέψη 80 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

διαγωνισμού ήταν 52 ημέρες²⁰⁷, με τη νέα Οδηγία η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών είναι 35 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της γνωστοποίησης προκήρυξης σύμβασης²⁰⁸.

Ακολουθεί Αναλυτικός Πίνακας Προθεσμιών:

Αναλυτικός Πίνακας Προθεσμιών

<i>Προθεσμίες</i>	<i>Κανονική</i>	<i>Προκαταρκτική^ο γνωστοποίηση</i>	<i>Επείγουσα κατάσταση που αιτιολογείται</i>	<i>Μη Κεντρικές</i>
<i>Ανοικτή διαδικασία</i>	35*	15	15	-
<i>Κλειστή Διαδικασία</i>	30+30*	30+10	15+10	30+ με κοινή συμφωνία, με ελάχιστη 10
<i>Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση</i>	30+30*	30+10	15+10	30+ με κοινή συμφωνία, με ελάχιστη 10
<i>Ανταγωνιστικός διάλογος</i>	30+	-	-	-
<i>Σύμπραξη καινοτομίας</i>	30+	-	-	-

*-5 με ηλεκτρονική υποβολή προσφορών

²⁰⁷ Άρθρο 38, παρ. 2, της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ

²⁰⁸ Άρθρο 27 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

2.2.2.4. Δυνατότητα αντιστροφής της διαδικασίας αξιολόγησης

Ένας νέος κανόνας που τίθεται με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ είναι ότι, στις ανοικτές διαδικασίες, οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αποφασίζουν για τη σειρά την οποία θέλουν να ακολουθήσουν κατά την αξιολόγηση των προσφορών. Με την προηγούμενη Οδηγία, οι αναθέτουσες αρχές έπρεπε πρώτα να ελέγξουν τα δικαιολογητικά συμμετοχής και τις τεχνικές προσφορές των συμμετεχόντων και στο τέλος να προβούν στο άνοιγμα των οικονομικών προσφορών των υποψηφίων που δεν είχαν αποκλειστεί στα προηγούμενα στάδια. Με τη νέα Οδηγία, οι αναθέτουσες αρχές, σε περιπτώσεις που θεωρείται ενδεδειγμένο, θα μπορούν να αντιστρέψουν τη σειρά και να εξετάσουν τις οικονομικές προσφορές πριν από την επαλήθευση της μη ύπαρξης λόγων αποκλεισμού και της πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής, σύμφωνα με τα άρθρα 57 έως 64.

Όταν κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής, εξασφαλίζουν ότι η επαλήθευση απουσίας των λόγων αποκλεισμού και πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής πραγματοποιείται κατά τρόπο αμερόληπτο και διαφανή ώστε να μην έχει ανατεθεί σύμβαση σε προσφέροντα που θα έπρεπε να είχε αποκλειστεί σύμφωνα με το άρθρο 57 ή δεν πληροί τα κριτήρια επιλογής που έχει καθορίσει η αναθέτουσα αρχή.

2.2.3 Αύξηση της αποδοτικότητας και «καλές πρακτικές» των δημοσίων δαπανών για την προμήθεια αγαθών, έργων και υπηρεσιών

Η νέα Οδηγία θεσπίζει κανόνες για την αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, με:

2.2.3.1. Επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης ποιότητας/τιμής στο πλαίσιο της διαδικασίας για τις δημόσιες συμβάσεις με βάση:

α) Το κριτήριο ανάθεσης

Η νέα Οδηγία εστιάζει στην επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης ποιότητας / τιμής στο δημόσιο κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Το άρθρο 67 που ρυθμίζει τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες συμβάσεις συνάπτονται, αναφέρει μόνο ένα κριτήριο ανάθεσης: την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, σε αντιδιαστολή με την Οδηγία 2004/18/EK, η οποία προέβλεπε τη δυνατότητα ανάθεσης συμβάσεων με βάση και το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής²⁰⁹.

Δεδομένου ότι τα τελευταία χρόνια η χαμηλότερη τιμή αποτελούσε το συχνότερα χρησιμοποιούμενο κριτήριο ανάθεσης, η διάταξη αυτή θα αλλάξει εντελώς τη δαπάνη του δημοσίου χρήματος για την προμήθεια των αγαθών, έργων και υπηρεσιών²¹⁰. Σύμφωνα με την Απόφαση C-538/13 eVigilo Ltd,²¹¹ «η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής εκτιμάται βάσει διαφόρων κριτηρίων που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης, όπως, παραδείγματος χάρη, η ποιότητα, η τιμή, 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 παραδόσεως και η προθεσμία παραδόσεως ή εκτελέσεως». Η ως άνω απαρίθμηση, όπως προκύπτει από τη χρήση της φράσεως «παραδείγματος χάριν», δεν είναι εξαντλητική, σύμφωνα με την Απόφαση C-368/10, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου Κάτω Χωρών²¹².

²⁰⁹ Άρθρο 53 της Οδηγίας 2004/18/EK

²¹⁰ Bovis, C. *EU Public Procurement Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012, σελ. 92 -111

²¹¹ ΔΕΕ C-538/13, Απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου 2015, eVigilo Ltd, σκέψεις 60-62

²¹² ΔΕΕ C-368/10, Απόφασης της 10^{ης} Μαΐου 2012, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου Κάτω Χωρών, σκέψη 84

Σύμφωνα με το άρθρο 67, της νέας Οδηγίας, η πλέον συμφέρουσα προσφορά από οικονομικής πλευράς είναι η προσφορά με την καλύτερη αναλογία τιμής/κόστους²¹³ και μπορεί να περιλαμβάνει κριτήρια σχετικά με την ποιότητα, την καινοτομία, το περιβάλλον ή / και τις κοινωνικές πτυχές, που σχετίζονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης.

Σε κάθε περίπτωση, παραμένει στην διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να επιλέγει την βάση και τα κριτήρια για την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά στην διακήρυξη που επιθυμεί να εκδώσει. Σύμφωνα με την Απόφαση C-247/02 Sintesi Spa της 7^{ης} Οκτωβρίου 2004, «ο καθορισμός από τον εθνικό νομοθέτη ενός μοναδικού κριτηρίου συνάψεως δημοσίων συμβάσεων δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψη της τη φύση και τις ιδιαιτερότητες τέτοιων συμβάσεων, εξετάζοντάς την κάθε μία ξεχωριστά και επιλέγοντας για κάθε μία από αυτές το πλέον κατάλληλο κριτήριο, ώστε να διασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς²¹⁴».

Η ρύθμιση του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 67, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ή να περιορίζουν τη χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή ορισμένα είδη συμβάσεων είναι αμφίβολο αν θα τύχει εφαρμογής στην εθνική νομοθεσία.

β) Η εμπειρία μελών του προσωπικού

Αξιοσημείωτη αλλαγή της νέας Οδηγίας είναι ότι θεσπίζεται για πρώτη φορά ως κριτήριο ανάθεσης και η οργάνωση, η εκπαίδευση και η εμπειρία του προσωπικού. Μέχρι τώρα η εμπειρία αποτελούσε μόνο κριτήριο ποιοτικής επιλογής. Σύμφωνα με την Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 2008 C-532/06 Λιανάκης²¹⁵ απαγορεύεται στην

²¹³ Το στοιχείο του κόστους λαμβάνει υπόψη:

-Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η αναθέτουσα αρχή (το κόστος αγοράς, το κόστος χρήσης, τη συντήρηση, το κόστος και τα έξοδα στο τέλος του κύκλου ζωής, όπως και τις δαπάνες συλλογής και ανακύκλωσης)

-Το κόστος προσδιορίζεται με τις περιβαλλοντικές επιδράσεις (επιπτώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου ή άλλων ρύπων) και άλλες δαπάνες του κλίματος.

²¹⁴ ΔΕΚ C-247/02, Απόφαση της 7^{ης} Οκτωβρίου 2004, Sintesi SpA, σκέψεις 39-41

²¹⁵ ΔΕΚ C-532/06, Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 2008, Λιανάκης κλπ., σκέψεις 30, 32

Ομοίως, ΔΕΚ C-199/07, Απόφαση της 12^{ης} Νοεμβρίου 2009, Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, σκέψη 55 «δεν συνιστούν «κριτήρια αναθέσεως» τα κριτήρια τα οποία δεν σκοπούν στον καθορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς, αλλά

αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη την πείρα των διαγωνιζομένων, τη στελέχωση και τον εξοπλισμό τους καθώς και τη δυνατότητά τους να εκτελέσουν τη σύμβαση στον προβλεπόμενο χρόνο όχι ως «κριτήρια ποιοτικής επιλογής», αλλά ως «κριτήρια αναθέσεως»²¹⁶.

Αντιθέτως, το Δικαστήριο με την Απόφαση της 25^{ης} Νοεμβρίου 2014 T-394/12 *Alfastar*, αποφάνθηκε ότι «ένα κριτήριο που βασίζεται στην επαγγελματική πείρα των μελών της ομάδας που προτείνει ο προσφέρων για την εκτέλεση της σύμβασης μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να αποτελέσει κριτήριο αναθέσεως»²¹⁷. Είχε προηγηθεί η Απόφαση T-461/08 Ευρωπαϊκή Δυναμική της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2011²¹⁸, σύμφωνα με την οποία «καθένα από τα κριτήρια αναθέσεως που όρισε η ΕΤΕπ για να επιλέξει την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά δεν έπρεπε να έχουν αναγκαστικώς ποσοτική διάσταση ή να είναι προσανατολισμένα αποκλειστικώς στην τιμή»²¹⁹.

Ειδικότερα, διάφοροι συντελεστές, οι οποίοι δεν είναι αμιγώς ποσοτικής φύσεως, όπως η ποιότητα του απασχολούμενου προσωπικού ή, γενικότερα, η τεχνική αξία της προσφοράς, δύνανται να επηρεάσουν την ποιότητα εκτελέσεως συμβάσεως παροχής υπηρεσιών και, επομένως, την οικονομική αξία της προσφοράς ενός διαγωνιζόμενου²²⁰. Σύμφωνα επίσης με την Απόφαση T-447/10, Ευρωπαϊκή Δυναμική, της 17^{ης} Οκτωβρίου 2012, «οι τεχνικές δεξιότητες και η επαγγελματική εμπειρία μπορούν να καθορίζουν την τεχνική αξία της προσφοράς ενός διαγωνιζόμενου και, κατά συνέπεια, την οικονομική αξία του»²²¹.

2.2.3.2. Συμπλήρωση των λόγων αποκλεισμού των οικονομικών φορέων

Οι διατάξεις του άρθρου 57 της νέας Οδηγίας, με τίτλο «λόγοι αποκλεισμού» παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να προστατεύονται καλύτερα στις

αφορούν κυρίως την εκτίμηση της καταλληλότητας των συμμετεχόντων στον διαγωνισμό να εκτελέσουν την οικεία σύμβαση»

²¹⁶ *Arrowsmith, S., Modernising the EU's Public Procurement Regime: a Blueprint for Real Simplicity and Flexibility*. In *Public Procurement Law Review*, Nottingham., 2012

²¹⁷ ΔΕΕ T-394/12, Απόφαση της 25^{ης} Νοεμβρίου 2014, *Alfastar Μπενελούξ SA*, σκέψη 159

²¹⁸ ΔΕΕ T-461/08, Απόφαση της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, *Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά ΕΤΕπ*, σκέψη 147

²¹⁹ Κατ' αναλογία ΔΕΚ T-4/01, Απόφαση της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2003, *Renco*, σκέψεις 67 και 68

²²⁰ ΔΕΚ C-31/87, Απόφαση της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1988, *Beentjes*, σκέψη 18

ΔΕΚ C-27/98 Απόφαση της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1999, *Fracasso και Leitschutz*, σκέψη 30

²²¹ ΔΕΕ T-447/10, Απόφαση της 17^{ης} Οκτωβρίου 2012, *Ευρωπαϊκή Δυναμική*, σκέψη 42

περιπτώσεις όπου οι οικονομικοί φορείς αδυνατούν να εκπληρώσουν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις.

Σχετική η Απόφαση της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2014 C-470/13 Generali – Providencia, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται ο αποκλεισμός οποιουδήποτε οικονομικού φορέα «έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα που αποδεδειγμένως διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο ενδέχεται να διαθέτουν οι αναθέτουσες αρχές²²²».

Η ανωτέρω Απόφαση ερμηνεύοντας²²³ την έννοια του σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος, ορίζει ότι, «καλύπτει κάθε παραπτωματική συμπεριφορά που έχει αντίκτυπο στην επαγγελματική αξιοπιστία του συγκεκριμένου φορέα και όχι μόνον τις παραβάσεις των υπό τη στενή έννοια κανόνων δεοντολογίας του επαγγέλματος στο οποίο ανήκει ο εν λόγω φορέας»²²⁴.

Επιπροσθέτως, η Απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2013, C-465/11 ορίζει ότι «η ρύθμιση της κύριας δίκης επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα από τη διαδικασία αναθέσεως δημόσιας συμβάσεως όταν, λόγω περιστάσεων «για τις οποίες αυτός ευθύνεται», η αναθέτουσα αρχή έλυσε ή κατήγγειλε σύμβαση που έχει συνάψει με αυτόν στο πλαίσιο προηγούμενου διαγωνισμού»²²⁵.

Αντανακλώντας τα ανωτέρω, προβλέπονται έξι νέοι λόγοι αποκλεισμού για τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία προμήθειας οποιονδήποτε οικονομικό φορέα:

- ο οποίος δεν τηρεί τις ισχύουσες υποχρεώσεις του στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπισθεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου (άρθρα 18 παρ. 2, 56 παρ.1, 57 παρ.2).
- ο οποίος συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού (άρθρο 57, παρ.4, εδάφ. δ).
- για σύγκρουση συμφερόντων που δεν μπορεί να επανορθωθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα (άρθρο 57, παρ. 4, εδάφ. ε).
- για στρέβλωση του ανταγωνισμού από την πρότερη συμμετοχή του στην προετοιμασία της διαδικασίας προμήθειας, που δεν μπορεί να

²²² ΔΕΕ C-470/13, Απόφαση της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2014, Generali-Providencia, σκέψη 34

²²³ Ομοίως ανωτέρω Απόφαση, σκέψη 35

²²⁴ ΔΕΕ C-465/11, Απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2013, Forposta και ABC Direct Contact, σκέψη 27

²²⁵ Ομοίως ανωτέρω Απόφαση, σκέψη 32

επανορθωθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα (άρθρο 57, παρ. 4, εδάφ. στ).

- εάν ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά της εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης προηγούμενης δημόσιας σύμβασης της ίδιας ή άλλης αναθέτουσας αρχής που είχε ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις (άρθρο 57, παρ. 4, εδάφ. ζ).
- εάν ο οικονομικός φορέας επιχειρεί να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα ή να παράσχει παραπλανητικές πληροφορίες (άρθρο 57, παρ. 4, εδάφ. θ).

Ταυτόχρονα, με τη νέα Οδηγία θεσπίζονται και τα λεγόμενα μέτρα συμμόρφωσης (self cleaning). Τα μέτρα αυτά, όπως η διακοπή όλων των δεσμών με πρόσωπα ή οργανισμούς που εμπλέκονται στην παράνομη συμπεριφορά, μέτρα αναδιοργάνωσης προσωπικού, έγκριση εσωτερικών κανόνων ευθύνης και αποζημίωσης²²⁶, είναι μέτρα που λαμβάνει ο οικονομικός φορέας, ο οποίος αντιμετωπίζει κάποιο λόγο αποκλεισμού για την ανάκτηση της αξιοπιστίας του και μπορούν να οδηγήσουν στη μη απόρριψή του, εάν κριθούν επαρκή. Οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ζητούν να εξετάζονται τα μέτρα συμμόρφωσης που λαμβάνονται με σκοπό την πιθανή συμμετοχή τους στη διαδικασία προμήθειας. Οικονομικός φορέας ο οποίος έχει αποκλειστεί με τελεσίδικη απόφαση από τη συμμετοχή σε διαδικασίες προμήθειας, δεν μπορεί να κάνει χρήση της διαδικασίας αυτής κατά την περίοδο του αποκλεισμού του²²⁷.

2.2.3.3. Ενίσχυση των μέτρων για την καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)²²⁸, η αρχής της διαφάνειας πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης, ιδίως δε στο στάδιο της επιλογής υποψηφίων ακόμη και εάν

²²⁶ Αιτιολογική σκέψη 102 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²²⁷ Μπαίνει ανώτατο όριο αποκλεισμού από τις διαδικασίες σύναψης σύμβασης (μαυροπινακισμός) δυνάμει δικαστικής απόφασης που είναι τα 5 έτη για τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού ή τα 3 έτη για τους δυννητικούς λόγους αποκλεισμού.

²²⁸ ΔΕΚ C-324/98, Απόφαση της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000, Telaustria Verlags GmbH

δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη περί τούτου, ώστε να καθίσταται δυνατή η πραγμάτωση της αρχής της παροχής ίσων ευκαιριών στους υποβάλλοντες προσφορά.

Στενά συνδεδεμένη με την αρχή της διαφάνειας είναι και η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της αναθέτουσας αρχής και εν γένει των οργάνων διεξαγωγής του διαγωνισμού²²⁹. Η υποχρέωση διαφάνειας έχει κατ' ουσίαν ως σκοπό να αποκλείει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής²³⁰. Σε κανένα στάδιο δεν πρέπει να δίνεται υποψία μεροληπτικής συμπεριφοράς²³¹.

α) Σύγκρουσεις συμφερόντων – Προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίων

Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ ορίζει σαφώς την έννοια της «σύγκρουσης συμφερόντων»²³², και παρέχει στα κράτη μέλη το νομοθετικό πλαίσιο που απαιτείται για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση καταστάσεων που θα μπορούσαν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό.

Στις συνεκδικαζόμενες Αποφάσεις C-21/03 και C-34/03 *Fabricom* της 3^{ης} Μαΐου 2005 ορίζεται ότι, «ένα πρόσωπο στο οποίο ανατέθηκε η έρευνα, ο πειραματισμός, η μελέτη ή η προώθηση έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών σχετικών με δημόσια σύμβαση δεν βρίσκεται κατ' ανάγκη, προκειμένου περί της συμμετοχής στη διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως αυτής, στην ίδια κατάσταση με πρόσωπο που δεν πραγματοποίησε τέτοιες εργασίες²³³». Δημιουργείται έτσι σύγκρουση συμφερόντων καθώς «το πρόσωπο που συμμετέχε σε ορισμένες προπαρασκευαστικές εργασίες είναι δυνατόν να έχει ευνοηθεί όσον αφορά την υποβολή της προσφοράς του λόγω των πληροφοριών που, πραγματοποιώντας τις εν λόγω προπαρασκευαστικές εργασίες, συνέλεξε σχετικά με την επίμαχη δημόσια σύμβαση. Πάντως, όλοι οι υποβάλλοντες προσφορές πρέπει να διαθέτουν τις ίδιες ευκαιρίες όσον αφορά την υποβολή των προσφορών τους²³⁴».

²²⁹ Δ. Ράικος, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 187

²³⁰ ΔΕΕ C-599/10, Απόφαση της 29^{ης} Μαρτίου 2012, SAG ELV Slovensko a.s., σκέψη 25
ΔΕΚ C-496/99, Απόφαση της 29^{ης} Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, σκέψη 111.

²³¹ ΔΕΕ C-91/08, Απόφαση της 13^{ης} Απριλίου 2010, Wall AG, σκέψη 35 επ.

²³² Αιτιολογική σκέψη 16 και Άρθρο 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²³³ ΔΕΚ C-21/03 & C-34/03, Απόφαση της 3^{ης} Μαρτίου 2005, *Fabricom*, σκέψη 28

²³⁴ Ομοίως ανωτέρω Απόφαση, σκέψη 29

Σύμφωνα με πρόσφατη Απόφαση C-538/13 eVigilo Ltd της 12^{ης} Μαρτίου 2015, «Τυχόν υφιστάμενη σύγκρουση συμφερόντων ενέχει τον κίνδυνο καθορισμού της στάσεως της αναθέτουσας αρχής με βάση εκτιμήσεις που δεν έχουν σχέση με την επίμαχη σύμβαση και, εκ του λόγου αυτού και μόνο, να προτιμηθεί συγκεκριμένος διαγωνιζόμενος. Επομένως, μια τέτοια σύγκρουση συμφερόντων είναι ικανή να αποτελέσει παράβαση του άρθρου 2 της οδηγίας 2004/18»²³⁵. Ο διορισμός από την αναθέτουσα αρχή πραγματογνωμόνων που ενεργούν κατ' εντολή της με σκοπό την αξιολόγηση των υποβληθεισών προσφορών δεν την απαλλάσσει από την ευθύνη τηρήσεως των απαιτήσεων του δικαίου της Ένωσης²³⁶. Έτσι σε κάθε περίπτωση η αναθέτουσα αρχή «υποχρεούται να εξακριβώνει την ύπαρξη ενδεχόμενων περιπτώσεων συγκρούσεως συμφερόντων και να λαμβάνει τα ενδεδειγμένα μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των περιπτώσεων αυτών»²³⁷.

Σύμφωνα με την Απόφαση T-160/03 AFCon Management Consultants της 17^{ης} Μαρτίου 2005: «πρέπει να θεωρηθεί ότι, μετά την ανακάλυψη της υπάρξεως συγκρούσεως συμφερόντων μεταξύ ενός εκ των υποβαλλόντων προσφορά και ενός μέλους της επιτροπής που είναι επιφορτισμένη με την αξιολόγηση των προσφορών, η Επιτροπή διαθέτει περιθώριο εκτιμήσεως προκειμένου να προσδιορίσει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν ως προς τη διεξαγωγή των επομένων σταδίων της διαδικασίας συνάψεως της συμβάσεως»²³⁸.

Δεδομένης της προστασίας του ελεύθερου και πραγματικού ανταγωνισμού και σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων φορέων και της αναλογικότητας, γίνεται δεκτό από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι υποψήφιοι φορείς οι οποίοι έχουν, εξαιτίας οιαδήποτε λόγου, τη δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων τα στοιχεία της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας ή/ και, ενδεχομένως, να έχουν πρόσβαση στις υποβληθείσες προσφορές πριν το επίσημο άνοιγμά τους, με αποτέλεσμα να μπορεί να νοθευτεί η ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού στην οικεία αγορά, επιβάλλεται να μην συμμετάσχουν εξ αρχής στο συγκεκριμένο διαγωνισμό αυτόν. Ο κανόνας όμως αυτός, σύμφωνα με την Απόφαση C-21/03 «υπερβαίνει τα όρια του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του στόχου της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ όλων των

²³⁵ ΔΕΕ C-538/13, Απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου 2015, eVigilo, σκέψη 35

²³⁶ Ομοίως ανωτέρω Απόφαση, σκέψη 36

²³⁷ Ομοίως ανωτέρω Απόφαση, σκέψη 43

²³⁸ ΔΕΚ T-160/03, Απόφαση της 17^{ης} Μαρτίου 2005, σκέψεις 77 επ.

υποβαλλόντων προσφορές»²³⁹. Έτσι, τα πρόσωπα που πραγματοποίησαν προπαρασκευαστικές εργασίες δεν θα αποκλείονται από τη διαγωνιστική διαδικασία εάν αποδείξουν ότι η ανωτέρω δυνατότητά τους δεν νοθεύει ή δεν νόθευσε, εν προκειμένω, την ορθή λειτουργία της οικείας αγοράς²⁴⁰. Με άλλα λόγια, μπορεί να συναχθεί ένα μαχητό τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο αποκλείεται από τον παραπάνω διαγωνισμό φορέας που, εκ της θέσεώς του ή λόγω ιδιότητάς του²⁴¹, φαίνεται να βρίσκεται σε σύγκρουση συμφερόντων ή να έχει εσωτερική πληροφόρηση ως προς τα στοιχεία και την εξέλιξη του εν λόγω διαγωνισμού, εκτός εάν ο φορέας αυτός αποδείξει ότι, ανεξαρτήτως της γενικής θέσεώς του ή της επίμαχης ιδιότητάς του, οι συγκεκριμένες συνθήκες συμμετοχής του στον ως άνω διαγωνισμό δεν επηρεάζουν ή δεν επηρέασαν την ορθή λειτουργία της οικείας αγοράς.

Ως αποτέλεσμα των ως άνω Αποφάσεων, το άρθρο 41 της νέας Οδηγίας προβλέπει, ότι η αναθέτουσα αρχή πρέπει να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να μην πλήττεται ο ανταγωνισμός, όπως για παράδειγμα να γνωστοποιεί σε όλους τους υποψηφίους τις πληροφορίες που ανταλλάχθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης εμπλοκής του «συμβούλου- υποψηφίου αναδόχου». Η απόρριψη του «συμβούλου- υποψηφίου αναδόχου» λειτουργεί ως ultima ratio (αρθ. 41 παρ. 2) ή ultimum refugium, δηλαδή καταφεύγουμε στον αποκλεισμό του φορέα μόνο αν δεν υπάρχουν άλλα ηπιότερα μέτρα ώστε να διασφαλίσουμε τον ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση²⁴².

²³⁹ ΔΕΚ C-21/03 & C-34/03, Απόφαση της 3^{ης} Μαρτίου 2005, Fabricom, σκέψη 34

²⁴⁰ Ομοίως ως άνω Απόφαση, σκέψη 33

-ΔΕΚ C-538/07, Απόφαση της 19^{ης} Μαΐου 2009, Assitur Srl κατά Camera di Commercio: «επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση, καθόσον επεκτείνει την απαγόρευση συμμετοχής στην ίδια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, ώστε να καλύπτονται και οι περιπτώσεις στις οποίες η σχέση ελέγχου μεταξύ των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων δεν επηρεάζει τη συμπεριφορά τους κατά τις διαδικασίες αυτές, βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της εφαρμογής των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Η ρύθμιση αυτή, η οποία στηρίζεται στο αμάχητο τεκμήριο ότι οι προσφορές που υποβάλλουν δύο συνδεδεμένες επιχειρήσεις για την ίδια δημόσια σύμβαση έχουν κατ' ανάγκη αλληλοεπηρεαστεί, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, καθόσον δεν παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα να αποδείξουν ότι στην περίπτωση τους δεν υπάρχει πραγματικός κίνδυνος εμφάνισης πρακτικών ικανών να απειλήσουν τη διαφάνεια και να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορά (σκέψεις 29,30).

²⁴¹ Οι καταστάσεις οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν σε αποκλεισμό λόγω σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να συντρέχουν και σε πρόσωπα με τα οποία συνδέεται για οιονδήποτε λόγο ο ανάδοχος (π.χ. βοηθοί εκπλήρωσης, υπεργολάβοι, συγγενείς κλπ)

²⁴² ΔΕΚ C-21/03 & C-34/03, Απόφαση της 3^{ης} Μαρτίου 2005, Fabricom, σκέψεις 34, 35

2.2.3.4. Πρόβλεψη διαδικασίας τροποποίησης των συμβάσεων κατά την υλοποίησή τους

Το δίκαιο της Ε.Ε για τις δημόσιες συμβάσεις είναι καταρχήν δίκαιο ανάθεσης και ελάχιστα ρυθμίζει το δίκαιο της εκτέλεσης της σύμβασης. Ωστόσο από νωρίς έγινε αντιληπτό ότι οι ειδικότεροι όροι της εκτέλεσης μιας σύμβασης συχνά μπορούσαν να ανατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους με τους οποίους ανατέθηκε και να θέσουν εν αμφιβόλω όλο το οικοδόμημα του ενωσιακού δικαίου περί ανάθεσης συμπεριλαμβανομένων των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.

Πότε μία τροποποίηση σύμβασης απαιτούσε τη διεξαγωγή νέας διαγωνιστικής διαδικασίας και πότε όχι, δεν είχε επακριβώς ρυθμιστεί στην προηγούμενη Οδηγία. Όπως γίνεται παγίως δεκτό σύμφωνα με τη νομολογία, κατά την εκτέλεση της σύμβασης η αναθέτουσα αρχή δεν έχει αρμοδιότητα να τροποποιεί ουσιωδώς τους όρους της συμβατικής σχέσης²⁴³. Θεμελιώδη Απόφαση του Δικαστηρίου αποτελεί η Απόφαση *Pressetext* της 19^{ης} Ιουνίου 2008, σύμφωνα με την οποία «Προς διασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών και της ίσης μεταχείρισεως των υποβαλλόντων προσφορές, οι τροποποιήσεις διατάξεων δημοσίας συμβάσεως κατά τη διάρκεια της ισχύος της, συνιστούν σύναψη νέας συμβάσεως, όταν οι όροι που προβλέπουν διαφοροποιούνται ουσιαστικώς από εκείνους της αρχικής συμβάσεως υποδηλώνοντας τη βούληση των συμβαλλομένων να αναδιαπραγματευθούν τους ουσιώδεις όρους της συμβάσεως αυτής»²⁴⁴. Σύμφωνα με την ίδια Απόφαση, η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης «όταν προστίθενται όροι οι οποίοι, αν είχαν γνωστοποιηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας συνάψεως της αρχικής συμβάσεως, θα είχαν ίσως ως αποτέλεσμα να επιτραπεί η συμμετοχή στη διαδικασία άλλων διαγωνιζομένων από εκείνους που έγιναν αρχικώς δεκτοί ή να επιλεγεί μια προσφορά διαφορετική από εκείνη που αρχικώς επελέγη»²⁴⁵.

Σε συνέχεια της νομολογίας αυτής ακολούθησε -προ διετίας περίπου- η πρόταση της Επιτροπής για τις νέες Οδηγίες όπου προβλέφθηκε η εισαγωγή ειδικού κεφαλαίου

²⁴³ Χ. Μηκίδης, *Οι αλλοιώσεις των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Η υπόθεση Pressetext**, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Συνταγματικό - Διοικητικό και Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Περιοδική έκδοση νομολογίας, νομοθεσίας, αρθρογραφίας & πρακτικής, Τεύχος 10/2010, Οκτώβριος 2010.

²⁴⁴ ΔΕΚ C-454/06, Απόφαση της 19^{ης} Ιουνίου 2008, *Pressetext*, σκέψη 34

Επίσης, ΔΕΚ C-337/98, Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 44 και 46

²⁴⁵ ΔΕΚ C-454/06, Απόφαση της 19^{ης} Ιουνίου 2008, *Pressetext*, σκέψη 35

για την εκτέλεση της σύμβασης στο οποίο συμπεριλήφθηκε άρθρο για την τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους.²⁴⁶

Σημαντική επίσης Απόφαση είναι η CAS Succhi di Frutta SpA, σύμφωνα με την οποία «στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή επιθυμεί, για συγκεκριμένους λόγους, την τροποποίηση ορισμένων όρων του διαγωνισμού μετά την ανακήρυξη του μειοδότη, οφείλει να προβλέπει ρητά την εν λόγω δυνατότητα προσαρμογής, όπως και τους τρόπους εφαρμογής της, στην προκήρυξη του διαγωνισμού που έχει συντάξει και η οποία οριοθετεί το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να διεξαχθεί η διαδικασία, οπότε όλες οι επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται να μετάσχουν στον διαγωνισμό το γνωρίζουν εξ αρχής και τελούν, κατ' αυτόν τον τρόπο, σε ισότητα κατά την υποβολή της προσφοράς τους»²⁴⁷.

Επίσης έχει κριθεί με την Απόφαση C-454/06 Presstext, ότι η εσωτερική αναδιοργάνωση του αντισυμβαλλομένου, δεν αποτελεί ουσιώδη τροποποίηση του περιεχομένου της αρχικής σύμβασης καθώς και ότι ενδεχόμενη μεταβολή της συνθέσεως των εταίρων μιας τέτοιας συνεταιριστικής εταιρίας δεν συνεπάγεται, κατ' αρχήν, ουσιώδη τροποποίηση της συναφθείσας με μια τέτοια εταιρία σύμβασης²⁴⁸.

Κατόπιν των ανωτέρω, το άρθρο 72 της νέας Οδηγίας ορίζει σαφέστατα τις συνθήκες που επιτρέπουν την τροποποίηση της σύμβασης κατά τη διάρκεια ισχύος της, ώστε να αποφευχθούν οι περιπτώσεις όπου οι οικονομικοί φορείς προσφέρουν χαμηλές τιμές, στηριζόμενοι στην μετέπειτα συμπλήρωση της αξίας της σύμβασης, επηρεάζοντας έτσι τον ελεύθερο ανταγωνισμό στην αγορά δημοσίων συμβάσεων.

Οι προϋποθέσεις κατά τις οποίες μια τροποποίηση σύμβασης δεν αποτελεί υποχρέωση για έναρξη νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, μεταξύ άλλων είναι:

- Οι περιπτώσεις τροποποίησης της σύμβασης να έχουν ενσωματωθεί ήδη στην αρχική σύμβαση.
- Η τροποποίηση της σύμβασης να απαιτείται λόγω συνθηκών, που ήταν απρόβλεπτες για την αναθέτουσα αρχή.
- Η αύξηση του τιμήματος να μην ξεπερνάει το 50% του τιμήματος της αρχικής σύμβασης.

²⁴⁶ Άρθρο 72 Πρότασης Οδηγίας ΕΚ και Συμβουλίου για τις δημόσιες συμβάσεις (κείμενο Ιουλίου 2013).

²⁴⁷ ΔΕΚ C-496/99 Απόφαση της 29^{ης} Απριλίου 2004, CAS Succhi di Frutta SpA, σκέψη 118 καθώς επίσης και σκέψεις 57, 73, 81, 119, 120, 125, 127

²⁴⁸ ΔΕΚ C-454/06, Απόφαση της 19^{ης} Ιουνίου 2008, Presstext, σκέψεις 52 και 54

- Τα πρόσωπα του αναδόχου μπορούν να μεταβάλλονται λόγω αναδιάρθρωσης, συμπεριλαμβανομένης της συγχώνευσης ή πτώχευσης.

2.2.3.5. Ενίσχυση της διαφάνειας

Η ανάπτυξη των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης με βασικούς στόχους την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, την ορθή διαχείριση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και την ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων οριοθετείται ρητά από τη νέα Οδηγία. Στα άρθρα 83-86 επισημαίνονται οι ακόλουθες προβλέψεις της Οδηγίας²⁴⁹:

- Κάθε κράτος μέλος οφείλει να προβλέψει και να κοινοποιήσει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια κατ'ελάχιστον δομή, η οποία θα έχει τη μέριμνα για την εκτέλεση και παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και θα είναι υπεύθυνη για την σύνταξη και κατάθεση έκθεσης παρακολούθησης στην Επιτροπή ανά ζετία, αρχής γενομένης από την 18^η Απριλίου 2017.
- Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν τον τρόπο παρακολούθησης, ήτοι αν αυτός θα είναι «συστηματικός», ex ante ή δειγματοληπτικός ex-post.
- Τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν διαδικασίες, προκειμένου να ενημερώνεται η αρμόδια εθνική δομή για την παρακολούθηση των κανόνων δημοσίων συμβάσεων.

Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη οφείλουν: να επισημαίνουν τις παραβιάσεις των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις στις εθνικές ελεγκτικές αρχές ή σε οποιαδήποτε άλλη αρμόδια εθνική αρχή (δικαστήρια, κοινοβούλια, κλπ.), να δημοσιοποιούν τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης και να υποβάλλουν κάθε 3 χρόνια έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με τις πιο συχνές αιτίες εσφαλμένης εφαρμογής ή νομικής αβεβαιότητας, συμπεριλαμβανομένων των τυχόν προβλημάτων εφαρμογής των κανόνων σχετικά με τη συμμετοχή των ΜΜΕ καθώς και για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την παρακολούθηση των περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων σοβαρών παρατυπιών.

Στην κατεύθυνση αυτή, στην Ελλάδα έχει ήδη συσταθεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων βάσει του νόμου 4013/11²⁵⁰.

²⁴⁹ Συναφείς και οι Αιτιολογικές σκέψεις 121, 122, 126, 127 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²⁵⁰ Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) ιδρύθηκε με τον Ν.4013/2011 και διέπεται από το νόμο αυτό και τα ΠΔ 122/2012, ΠΔ 123/2012 και ΠΔ 43/2013. Η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει

2.2.3.6. Κριτήριο διασυνοριακού ενδιαφέροντος

Η από κοινού ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από αναθέτουσες αρχές διαφορετικών κρατών μελών αντιμετωπίζει επί του παρόντος συγκεκριμένες νομικές δυσκολίες λόγω της σύγκρουσης των εθνικών νομοθεσιών²⁵¹. Παρά το γεγονός ότι η οδηγία 2004/18/EK επέτρεψε εμμέσως τις διασυνοριακές από κοινού δημόσιες προμήθειες, οι αναθέτουσες αρχές εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικές νομικές και πρακτικές δυσκολίες όταν αγοράζουν από κεντρικές αρχές αγορών σε άλλα κράτη μέλη ή αναθέτουν από κοινού δημόσιες συμβάσεις.

Έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία²⁵², ότι οι θεμελιώδεις κανόνες και οι γενικές αρχές της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας καθώς και η απορρέουσα εξ αυτών υποχρέωση διαφάνειας εφαρμόζονται και στις δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων της Οδηγίας, εφόσον αυτές εμφανίζουν ένα βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

Σύμφωνα με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-147/06 και 148/06 μια «*σύμβαση δημοσίων έργων μπορεί να παρουσιάσει τέτοιο διασυνοριακό ενδιαφέρον λόγω της υπολογιζόμενης αξίας της σε συνάρτηση με τις απαιτούμενες τεχνικές ικανότητες ή τον τόπο εκτέλεσεως των έργων σε μέρος που είναι πρόσφορο για να ελκύσει το ενδιαφέρον αλλοδαπών επιχειρηματιών*²⁵³». Κριτήρια για τον χαρακτηρισμό μιας δημόσιας σύμβασης ως σύμβασης διασυνοριακού ενδιαφέροντος μπορεί να είναι με βάση τις ανωτέρω Αποφάσεις²⁵⁴ «*μεταξύ άλλων, η σημαντική αξία της επίμαχης συμβάσεως σε συνδυασμό με τον τόπο εκτέλεσεως των έργων. Μπορεί επίσης να αποκλείεται η ύπαρξη τέτοιου ενδιαφέροντος στην περίπτωση, παραδείγματος χάρη, του πολύ περιορισμένου οικονομικού διακυβέυματος της επίμαχης συμβάσεως δημοσίων έργων*»²⁵⁵.

σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές. Η Αρχή απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

²⁵¹ Αιτιολογική σκέψη 73 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²⁵² Σχετικές Αποφάσεις: ΔΕΕ C-159/11, Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκέψη 23.

ΔΕΚ C-507/03, Απόφαση της 13 Νοεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, σκέψη 29

ΔΕΕ C-113/13, Απόφαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2014, «Spezzino», σκέψεις 46 και 48

²⁵³ ΔΕΚ C-147/06 και C-148/06, Απόφαση της 15^{ης} Μαΐου 2008, SECAP SpA/Santorso Soc, σκέψη 24.

²⁵⁴ Ομοίως, ανωτέρω Απόφαση σκέψη 31

²⁵⁵ ΔΕΚ C-231/03, Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2005, Coname, σκέψη 20

Προκειμένου να επιτραπεί στις αναθέτουσες αρχές να αντλήσουν τα μέγιστα οφέλη από τις δυνατότητες της εσωτερικής αγοράς από άποψη οικονομιών κλίμακας και επιμερισμού κινδύνων-οφελών, μεταξύ άλλων και για καινοτόμα έργα που εμπεριέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο από αυτόν που μπορεί ευλόγως να αναλάβει μια αναθέτουσα αρχή μεμονωμένα, οι δυσκολίες των συμβάσεων διασυνοριακού ενδιαφέροντος θα πρέπει να αντιμετωπιστούν. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να θεσπιστούν νέοι κανόνες σχετικά με τις διασυνοριακές από κοινού προμήθειες, προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία μεταξύ των αναθετουσών αρχών και να ενισχυθούν τα οφέλη από την εσωτερική αγορά με τη δημιουργία διασυνοριακών επιχειρηματικών δυνατοτήτων για προμηθευτές και παρόχους υπηρεσιών²⁵⁶. Έτσι, σύμφωνα με τη νέα Οδηγία, με σκοπό τη διευκόλυνση της διασυνοριακής υποβολής προσφορών, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν τη διαρκή επικαιροποίηση των πληροφοριών για τα πιστοποιητικά και τις λοιπές μορφές αποδεικτικών εγγράφων που εισάγονται στο επιγραμμικό αποθετήριο πιστοποιητικών (σύστημα e-Certis) της Επιτροπής.

Επιπλέον, οι αναθέτουσες αρχές διαφορετικών κρατών μελών θα πρέπει να μπορούν να συγκροτούν κοινές νομικές οντότητες, οι οποίες ιδρύονται δυνάμει εθνικού ή του ενωσιακού δικαίου²⁵⁷.

2.2.4 Επίτευξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων πολιτικής

Η νέα Οδηγία προσπαθεί να επιτύχει κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους πολιτικής μέσω των κάτωθι ρυθμίσεων:

2.2.4.1.Εισαγωγή απλουστευμένου καθεστώτος για συμβάσεις κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών

²⁵⁶ Αιτιολογική σκέψη 73 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να καθορίζουν τους όρους για τη διασυνοριακή χρησιμοποίηση των κεντρικών αρχών αγορών και να υποδεικνύουν την εφαρμοστέα νομοθεσία περί δημοσίων προμηθειών, περιλαμβανομένου του εφαρμοστέου δικαίου για τα ένδικα μέσα, σε περιπτώσεις διασυνοριακών από κοινού διαδικασιών, συμπληρώνοντας τους σχετικούς για τη σύγκρουση νόμων κανόνες που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

²⁵⁷ Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούν τη δυνατότητα διασυνοριακών από κοινού προμηθειών με σκοπό να παρακάμπτουν αναγκαστικούς κανόνες του δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, στους οποίους υπόκεινται στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένες. Στους κανόνες αυτούς μπορούν να περιλαμβάνονται, επί παραδείγματι, διατάξεις σχετικά με τη διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα ή ειδικές απαιτήσεις για την ιχνηλασιμότητα ευαίσθητων αγαθών.

Τα συμπεράσματα εγγράφου εργασίας της Επιτροπής²⁵⁸ έδειξαν ότι θα πρέπει να αναθεωρηθεί και διευρυνθεί η εξαίρεση ορισμένων υπηρεσιών από την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας 2004/18/EK. Ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών εξακολουθούν, λόγω της φύσης τους, να έχουν περιορισμένη διασυνοριακή διάσταση, και συγκεκριμένα οι υπηρεσίες εκείνες που είναι γνωστές ως προσωπικές, όπως ορισμένες κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες.

Οι εν λόγω υπηρεσίες παρέχονται εντός συγκεκριμένου πλαισίου, το οποίο διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, λόγω διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων. Συνεπώς, θα πρέπει να θεσπιστεί ειδικό καθεστώς για τις δημόσιες συμβάσεις που καλύπτουν αυτές τις υπηρεσίες, με ένα όριο υψηλότερο του ισχύοντος για άλλες υπηρεσίες²⁵⁹.

Έτσι, η ανάθεση των συμβάσεων που έχουν ως αντικείμενο κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες²⁶⁰ θα γίνονται με βάση ένα απλουστευμένο καθεστώς ανάθεσης, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητές τους, σύμφωνα με το οποίο, οι ευρωπαϊκοί κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων θα ισχύουν μόνον για τις συμβάσεις άνω των 750.000 ευρώ. Το άρθρο 76 της νέας Οδηγίας, ορίζει ότι οι εθνικοί κανονισμοί για την ανάθεση των συμβάσεων αυτών, πρέπει να τηρούν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, αλλά θα λαμβάνουν υπόψη τους την ανάγκη των αναθετουσών αρχών για εξασφάλιση της ποιότητας, της συνέχειας, της δυνατότητας πρόσβασης, της διαθεσιμότητας και της πληρότητας των κοινωνικών υπηρεσιών και άλλων συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να κοινοποιούν εκ των προτέρων την πρόθεσή τους να αναθέσουν συμβάσεις αυτού του ύψους και να δημοσιοποιούν την απόφαση ανάθεσης της σύμβασης μετά το πέρας της διαδικασίας. Δεδομένης της σημασίας του πολιτισμικού πλαισίου και του ευαίσθητου χαρακτήρα των εν λόγω υπηρεσιών, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια για τη διοργάνωση

²⁵⁸ Έγγραφο 27ης Ιουνίου 2011 με τίτλο «Έκθεση αξιολόγησης: Επιπτώσεις και αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων προμηθειών»

²⁵⁹ Αιτιολογική σκέψη 114 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²⁶⁰ Σύμφωνα με το παράρτημα XIV της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, οι υπηρεσίες αυτές σχετίζονται με: τις υπηρεσίες υγείας, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τις διοικητικές κοινωνικές, εκπαιδευτικές, υγειονομικές και πολιτιστικές υπηρεσίες, υπηρεσίες υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, υπηρεσίες παροχής επιδομάτων, κοινοτικές υπηρεσίες, κοινωνικές και ατομικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών παρεχομένων από συνδικαλιστικές οργανώσεις, πολιτικές οργανώσεις, οργανώσεις νέων, και διάφορες υπηρεσίες συλλογικών οργανώσεων, θρησκευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες ξενοδοχείων και εστιατορίων, νομικές υπηρεσίες, άλλες διοικητικές και κρατικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες που παρέχονται στο κοινωνικό σύνολο, υπηρεσίες φυλακών, δημόσιας ασφάλειας και υπηρεσίες διάσωσης, υπηρεσίες ερευνών και ασφάλειας, διεθνείς υπηρεσίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, διάφορες υπηρεσίες.

της επιλογής των παρόχων υπηρεσιών με τον τρόπο που τα ίδια κρίνουν καταλληλότερο²⁶¹.

2.2.4.2.Θέσπιση «οριζόντιας ρήτηρας» για την εφαρμογή περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου

Η προσπάθεια των κυβερνήσεων να θέσουν κοινωνικές πολιτικές μέσω των δημοσίων συμβάσεων έχει μια μακρά ιστορία²⁶². Οι προσπάθειες να συνδεθούν τα ζητήματα της κοινωνικής δικαιοσύνης με τις δημόσιες συμβάσεις μπορούν να βρεθούν πίσω στο 19^ο αιώνα στην Αγγλία και σε άλλες βιομηχανικές χώρες²⁶³. Ωστόσο, στο παρελθόν, οι δημόσιες συμβάσεις θεωρήθηκαν πολύ πιο συχνά ως μέσο εξασφάλισης των εθνικών, οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών²⁶⁴.

Λόγω της ενδεδειγμένης ένταξης περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργατικών απαιτήσεων στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών, είναι ιδιαίτερα σημαντικό τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές να λάβουν κατάλληλα μέτρα²⁶⁵ για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου οι οποίες ισχύουν στον τόπο εργασίας όπου εκτελούνται τα έργα ή παρέχονται οι εργασίες, και απορρέουν από νόμους, κανονισμούς, διατάγματα και αποφάσεις, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, καθώς και από συλλογικές συμβάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω κανόνες (και η εφαρμογή τους) συμμορφούνται με το δίκαιο της Ένωσης²⁶⁶.

²⁶¹ Οι κανόνες της παρούσας οδηγίας λαμβάνουν υπόψη αυτή την ανάγκη, επιβάλλοντας μόνο την τήρηση των βασικών αρχών διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης και διασφαλίζοντας ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να εφαρμόζουν ειδικά ποιοτικά κριτήρια για την επιλογή των παρόχων υπηρεσιών, όπως τα κριτήρια που προβλέπονται στο εθελοντικό ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες, το οποίο δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας.

²⁶² Για παράδειγμα, το 1891, ένα ψήφισμα σχετικά με δίκαιες αμοιβές ψηφίστηκε από τη Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτό οδήγησε κυβερνητικές υπηρεσίες να περιλαμβάνουν μια ρήτρα σε όλες τις συμφωνίες με εργοδότες του ιδιωτικού τομέα ότι οι εργαζόμενοι πρέπει να πληρώνονται με γενικά αποδεκτές τιμές για την εργασία τους.

²⁶³ Bercusson, Bryan, *The Employment Protection Act 1975*, London Sweet & Maxwell, 1976.

²⁶⁴ Christopher McCrudden, *Using public procurement to achieve social outcomes*, Natural Resources Forum (NRF), 7 Δεκεμβρίου 2004, σελ. 257-267

²⁶⁵ Τα σχετικά μέτρα θα πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τις βασικές αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό, ιδίως, την εξασφάλιση ίσης μεταχείρισης. Τα σχετικά μέτρα θα πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996 και κατά τρόπο που εξασφαλίζει ίση μεταχείριση και δεν εισάγει διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, κατά οικονομικών φορέων και εργαζομένων από άλλα κράτη μέλη.

²⁶⁶ Αιτιολογική σκέψη 37 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας²⁶⁷ κατά την εκδίκαση της Απόφασης C-368/10, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, «η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιεί κριτήρια που αποβλέπουν στην ικανοποίηση κοινωνικών απαιτήσεων που ανταποκρίνονται ιδίως στις οριζόμενες στις προδιαγραφές της αγοράς ανάγκες κατηγοριών πληθυσμού, οι οποίες μειονεκτούν ιδιαιτέρως και στις οποίες ανήκουν οι δικαιούχοι/χρήστες των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης».

Η νέα Οδηγία θέτει τη λεγόμενη «οριζόντια ρήτρα», σχετικά με την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων, με τις υποχρεώσεις που τίθενται από την περιβαλλοντική ή την κοινωνική και την εργατική νομοθεσία²⁶⁸.

Στην παράγραφο 2 του άρθρου 18 της νέας Οδηγίας, ορίζεται ότι: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι, κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων, οι οικονομικοί φορείς τηρούν τις ισχύουσες υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπιστεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου».

Η συμμόρφωση των συμμετεχόντων στην περιβαλλοντική, κοινωνική και εργατική νομοθεσία θα ελέγχεται σε κάθε στάδιο της διαδικασίας προμήθειας, δηλαδή τόσο κατά την επιλογή των συμμετεχόντων και των κριτηρίων αποκλεισμού όσο και κατά την ανάθεση της σύμβασης²⁶⁹. Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές θα αποκλείουν κάθε ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, εάν αποδεικνύεται ότι αυτή συνεπάγεται τη μη συμμόρφωση με περιβαλλοντικές, κοινωνικές ή εργατικές υποχρεώσεις, που απορρέουν από το ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο, από συλλογικές συμβάσεις ή το διεθνές δίκαιο²⁷⁰.

²⁶⁷ ΔΕΕ C-368/10, Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Βασιλείου Κάτω Χωρών, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα Juliane Kokott, σκέψη 103.

²⁶⁸ Roberta Lukosiuniene, *Social aspect of the reform to the European Union Public Procurement Law*, "Social Transformations in Contemporary Society", 2014 (2), ISSN 2345-0126, σελ. 175

²⁶⁹ A guide on taking account of social considerations in public procurement "Buying Social": <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978&furtherNews=yes>

²⁷⁰ Roberta Lukosiuniene, *Social aspect of the reform to the European Union Public Procurement Law*, "Social Transformations in Contemporary Society", 2014 (2), ISSN 2345-0126, σελ. 177

Η μη καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει επίσης να τιμωρείται με υποχρεωτικό αποκλεισμό στο επίπεδο της Ένωσης²⁷¹.

Ωστόσο, η προαναφερθείσα ισχυρή κοινωνική εστίαση της νέας Οδηγίας μπορεί να έχει όχι μόνο θετική επίδραση για την ανάπτυξη στο μέλλον, αλλά από την άλλη πλευρά μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την οικονομία της ΕΕ κατά την έννοια του ανταγωνιστικού παγκόσμιου εμπορίου²⁷².

Από την άλλη πλευρά, είναι παράδοξο το γεγονός ότι οι συνέπειες της μη τήρησης των υποχρεώσεων που συστάθηκαν με την ΕΕ στον τομέα του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου είναι προαιρετικές. Σύμφωνα με το άρθρο 56 της νέας Οδηγίας *"οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποφασίσουν να μην αναθέσουν μια σύμβαση ...* ». Η Επιτροπή αφήνει έτσι ένα «παραθυράκι» που μπορεί να οδηγήσει σε καταστρατήγηση των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργατικών υποχρεώσεων.²⁷³

2.2.4.3. Ενίσχυση των κοινωνικών πολιτικών ένταξης

Σύμφωνα με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, με το οποίο ευνοείται η κοινωνική ένταξη, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα πρόβλεψης της συμμετοχής στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων προστατευόμενων εργαστηρίων και οικονομικών φορέων, βασικός στόχος των οποίων είναι η κοινωνική και επαγγελματική ενσωμάτωση των ατόμων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων ατόμων²⁷⁴ ή μπορεί να προβλέπουν ότι οι συμβάσεις αυτές θα εκτελούνται στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης όπου τουλάχιστον το 30% (σε σύγκριση με το ποσοστό του 50% που προβλεπόταν στην οδηγία 2004/18/ΕΚ) του προσωπικού της στα εργαστήρια, στους οικονομικούς φορείς ή στα προγράμματα, είναι άτομα με αναπηρία ή εργαζόμενοι σε μειονεκτική θέση.

²⁷¹ Τα κράτη μέλη θα πρέπει, ωστόσο, να μπορούν να προβλέπουν παρέκκλιση από τους υποχρεωτικούς αυτούς αποκλεισμούς σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος καθιστούν αναγκαία την ανάθεση της σύμβασης. Μια τέτοια περίπτωση είναι, επί παραδείγματι, η επείγουσα ανάγκη για εμβόλια ή για εξοπλισμό έκτακτης ανάγκης που μπορούν να αγοραστούν μόνο από οικονομικό φορέα για τον οποίο ισχύει κατά τα λοιπά ένας από τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού.

²⁷² Ibid, σελ. 182

²⁷³ Eric Van den Abeele, *The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity?* Working Paper 2012.11. etui

²⁷⁴ Αιτιολογική σκέψη 36 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Κατά την εφαρμογή της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία²⁷⁵, ιδίως όσον αφορά την επιλογή μέσων επικοινωνίας, τεχνικών προδιαγραφών, κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτελέσεων των συμβάσεων.

2.2.4.4. Πράσινες συμβάσεις

Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έχει πλέον ρητά συνδέσει την τύχη του με την αειφορία και την προστασία του περιβάλλοντος²⁷⁶. Οι νέοι κανόνες αποσκοπούν στην καλύτερη ενσωμάτωση φιλοπεριβαλλοντικών παραμέτρων στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων²⁷⁷. Πολλές παραβάσεις οφείλονται σε περιβαλλοντικά κριτήρια, π.χ. με την Απόφαση C-239/04 της 26^{ης} Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Πορτογαλικής Δημοκρατίας κρίθηκε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, υλοποιώντας σχέδιο αυτοκινητόδρομου, η χάραξη του οποίου διέρχεται από τη ζώνη ειδικής προστασίας Castro Verde, παρά τα αρνητικά πορίσματα της εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και χωρίς να έχει αποδείξει την απουσία εναλλακτικών λύσεων, παρέβη τις υποχρεώσεις για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων. Επίσης, με την Απόφαση της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2007 C-186/06, Επιτροπή κατά Βασιλείου της Ισπανίας, κρίθηκε ότι η Ισπανία εγκρίνοντας σχέδιο αρδεύσεως παρέβη την υποχρέωση που είχε περί της διατηρήσεως των άγριων πτηνών, ήτοι να λάβει τα κατάλληλα μέτρα προς αποτροπή των απαγορευόμενων διαταράξεων στις επηρεαζόμενες από το σχέδιο αυτό ζώνες. Οι ανωτέρω Αποφάσεις αποτελούν επιμέρους μόνο παραδείγματα²⁷⁸, όπου η εφαρμογή κανόνων του κοινοτικού δικαίου για την εκτέλεση έργων συνδέεται άμεσα με περιβαλλοντικά κριτήρια²⁷⁹.

²⁷⁵ Εγκρίθηκε με την απόφαση 2010/48/EK του Συμβουλίου, της 26ης Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη σύναψη, από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (ΕΕ L 23, της 27.1.2010, σελ. 35).

²⁷⁶ Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, *Οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις*, Νόμος και Φύση, <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3411&lang=1&catid=1>, Μάιος 2008

Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, *Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις Προς ένα δίκαιο των αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων*, Περιβάλλον και Δίκαιο (ΠερΔικ) 2007, σελ. 381 επ.

²⁷⁷ Τον Οκτώβριο του 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με τη Βρετανική Προεδρία, οργάνωσε ένα συνέδριο στο Λονδίνο, προκειμένου να αξιολογηθεί η πρόοδος των κρατών μελών στην εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για την αγορά οικολογικών αγαθών και υπηρεσιών. Στα πλαίσια των οικολογικών δημοσίων συμβάσεων, οι δημόσιες αρχές όλων των επιπέδων στην Ευρώπη προβλέπεται να δίνουν μεγαλύτερη προτεραιότητα σε περιβαλλοντικά κριτήρια, όταν λαμβάνουν αγοραστικές αποφάσεις. www.nomosphysis.org.gr/articles.

²⁷⁸ Ομοίως ΔΕΚ C-209/04, Απόφαση της 23^{ης} Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά δημοκρατίας της Αυστρίας, όπου κρίθηκε ότι η τελευταία παραλείποντας να περιλάβει στη ζώνη ειδικής προστασίας του εθνικού φυσικού πάρκου του Lauteracher Ried τους τόπους Soren και Gleggen-Koblern, οι οποίοι

Η παρούσα Οδηγία διευκρινίζει με ποιον τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της αιεφόρου ανάπτυξης. Έτσι, σύμφωνα με τη νέα Οδηγία, τόσο οι αναθέτουσες όσο και οι επιχειρήσεις πρέπει να τηρούν τις ισχύουσες περιβαλλοντικές υποχρεώσεις που απορρέουν από το ευρωπαϊκό²⁸⁰, το διεθνές και το εθνικό δίκαιο και να απορρίπτονται οι προσφορές των οικονομικών φορέων εάν τεκμαίρεται ότι δεν πληρούν τις εν λόγω περιβαλλοντικές υποχρεώσεις²⁸¹.

2.2.5 Διευκόλυνση της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, (ΜΜΕ), στην αγορά δημοσίων συμβάσεων

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων δημιουργήθηκε εκτός των άλλων και από τις πολυάριθμες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν, οι επιχειρήσεις και ιδίως οι μικρές και μεσαίες, οι οποίες δύσκολα έχουν πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις²⁸².

Παράγοντες που δυσχεραίνουν τη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις ενδεικτικά είναι:

- η έλλειψη τεχνογνωσίας σχετικά με το περιεχόμενο και τις διαδικασίες υποβολής προσφορών
- το υψηλό κόστος για την προετοιμασία των προσφορών
- το μεγάλο μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων, που ουσιαστικά εξαιρεί τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις από τον ανταγωνισμό
- η υπερβολική γραφειοκρατία, που σχετίζεται με τις απαιτήσεις πιστοποίησης και τα προσόντα

βάσει επιστημονικών κριτηρίων καταλέγονται, μαζί με την εν λόγω ζώνη ειδικής προστασίας, στα καταλληλότερα από απόψεως αριθμού και επιφάνειας εδάφη, παρέβη τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις.

²⁷⁹ Éric Van den Abeele *The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity?* The Green Paper on public procurement rules, Working Paper 2012.11 (euti) European Union Trade Institute, σελ.19

²⁸⁰ A handbook on green public procurement „*Buying Green!*“ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/gpp/buying_green_handbook_en.pdf

²⁸¹ Αιτιολογικές σκέψεις 41, 88, 91 και 96 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, καθώς και άρθρο 62 της Οδηγίας

²⁸² Karjalainen, Katri and Kemppainen Katariina “*The involvement of small –and medium – sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size*” *Journal of Purchasing and Supply Management*, (2008), Vol. 14, No. 4, σελ. 230-240.

- οι υπερβολικές απαιτήσεις όσον αφορά τις χρηματοοικονομικές εγγυήσεις
- η εύνοια των τοπικών / εθνικών οικονομικών φορέων
- η καθυστέρηση πληρωμών για αγαθά που παραδόθηκαν ή υπηρεσίες και έργα που εκτελούνται από την αναθέτουσα αρχές, κ.λπ.

Η νέα Οδηγία έχει ως στόχο τη διευκόλυνση της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων. Η πρόσβαση αυτή επιτυγχάνεται με τις εξής ρυθμίσεις:

2.2.5.1. Αρχή του επιμερισμού του διαγωνισμού σε παρτίδες/τμήματα (Lots)

Σύμφωνα με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα NILO JÄÄSKINEN «Ένας ακόμη σκοπός του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων είναι το άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προς όλους τους οικονομικούς φορείς, ανεξαρτήτως του μεγέθους τους. Η συμπερίληψη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) πρέπει να ενθαρρύνεται ιδιαίτερα καθώς οι ΜΜΕ θεωρείται ότι αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της οικονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πιθανότητες των ΜΜΕ να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς και να τους ανατίθενται συμβάσεις δημοσίων έργων προσκρούουν, μεταξύ άλλων παραγόντων, στο μέγεθος των συμβάσεων»²⁸³.

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 78 της νέας Οδηγίας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν τον Κώδικα Βέλτιστων Πρακτικών που περιλαμβάνεται στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, της 25^{ης} Ιουνίου 2008, με τίτλο «Ευρωπαϊκός Κώδικας Βέλτιστων Πρακτικών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις συμβάσεις δημόσιων προμηθειών»²⁸⁴. Έτσι, για πρώτη φορά στο ευρωπαϊκό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις ρυθμίζεται η αρχή του επιμερισμού του διαγωνισμού σε παρτίδες - τμήματα (LOTS), στο άρθρο 46 της Οδηγίας²⁸⁵. Με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, ο επιμερισμός ήταν απαγορευτικός, διότι θεωρείτο ότι ήταν μια μέθοδος παράκαμψης του ενωσιακού δικαίου, παραμένοντας σε διαγωνισμούς «κάτω από τα κατώφλια» και αποφεύγοντας τις αυστηρές διαδικασίες

²⁸³ ΔΕΕ C-94/12, Απόφαση της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2013, Swm Costruzioni 2 SpA και Mannocchi Luigino, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, σκέψη 33

²⁸⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_el.pdf

²⁸⁵ Μιλάμε δηλαδή για μια «τεχνητά επιτρεπτή κατάτμηση» μιας σύμβασης, κάτι που μέχρι τη νέα Οδηγία ήταν απαγορευτικό. Η Απόφαση του ΔΕΚ της 5^{ης} Οκτωβρίου 2000, C-16/98 Επιτροπή κατά Γαλλίας έθεσε το κριτήριο της ενιαίας οικονομικής και τεχνικής λειτουργίας, σύμφωνα με το οποίο «..η ύπαρξη ενός έργου πρέπει να εκτιμάται βάσει της οικονομικής και τεχνικής λειτουργίας του αποτελέσματος των οικείων εργασιών».

δημοσιότητας και διαφάνειας. Με την παρούσα Οδηγία, ο επιμερισμός αυτός είναι μεν δυνατός, αλλά επιβάλλεται στην αναθέτουσα αρχή η υποχρεωτική αιτιολόγηση των λόγων που οδηγούν στη μη επιλογή των χωριστών τμημάτων – παρτίδων. Τέτοιοι λόγοι θα μπορούσε για παράδειγμα να είναι: η ύπαρξη τεχνικών δυσκολιών που δυσχεραίνουν την εκτέλεση της σύμβασης ή αυξάνουν το κόστος της καθώς επίσης και η ανάγκη συντονισμού των διαφόρων αναδόχων που μπορεί να υποθάλλει τον κίνδυνο μη ορθής επαγγελματικής εκτέλεσης της ανάθεσης.

Στο Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται επίσης ότι *«Η υποδιαίρεση θα μπορούσε να γίνεται είτε σε ποσοτική βάση, ώστε το μέγεθος των επιμέρους συμβάσεων να αντιστοιχεί καλύτερα στις δυνατότητες των ΜΜΕ, είτε σε ποιοτική βάση, αναλόγως του είδους και των διαθέσιμων εξειδικεύσεων, ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα το περιεχόμενο των επιμέρους συμβάσεων στους εξειδικευμένους τομείς των ΜΜΕ ή σύμφωνα με τις διαδοχικές φάσεις των σχεδίων»*.

Με τη ρύθμιση αυτή δίνεται η δυνατότητα στις ΜΜΕ να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς μεγαλύτερου προϋπολογισμού, κάτι το οποίο μέχρι τώρα ήταν απαγορευτικό²⁸⁶.

2.2.5.2. Μείωση του απαιτούμενου ετήσιου κύκλου εργασιών

Σύμφωνα επίσης με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, *«Ο αποκλεισμός προσφερόντων που επικαλούνται τις δυνατότητες περισσότερων τρίτων ανά κατηγορία κριτηρίων ποιοτικής επιλογής ευνοεί τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις εις βάρος των ad hoc κοινοπραξιών ΜΜΕ. Παρέχει μάλλον πλεονέκτημα σε τοπικούς ή περιφερειακούς παράγοντες κατέχοντες δεσπόζουσα θέση όσον αφορά δημόσια έργα ανάλογα των δυνατοτήτων τους, αλλά είναι ιδιαιτέρως απαιτητικά για τους μικρότερου μεγέθους φορείς που ενεργούν μεμονωμένως και είναι υπερβολικά μικρού μεγέθους ώστε να*

²⁸⁶ Σε ορισμένες εθνικές νομοθεσίες η αρχή αυτή είχε ήδη θεσμοθετηθεί καθώς είχε αναγνωριστεί από πολύ νωρίς η σημασία της στήριξης και ενίσχυσης της μικρομεσαίας επιχείρησης ως σημαντική κινητήριος δύναμη για την οικονομία του κράτους. Έτσι η γερμανική νομοθεσία για τους δημόσιους διαγωνισμούς στο αρθ. 97 παρ. 3 GWB (Νόμος κατά του περιορισμού του ανταγωνισμού) θεσμοθετεί την αρχή του επιμερισμού του αντικειμένου του δημόσιου διαγωνισμού σε τμήματα προκειμένου να προστατευθούν τα συμφέροντα και των ΜΜΕ. Η αρχή αυτή βρίσκεται τα ερείσματα της ήδη μάλιστα από το 1958 όταν εκδόθηκε ο εν λόγω Νόμος. Ακολούθως και το γαλλικό δίκαιο δημόσιων διαγωνισμών αναγνωρίζει την αρχή του επιμερισμού σε τμήματα πολύ πριν την θεσμοθέτηση του στην ευρωπαϊκή νομοθεσία.

κινούν το ενδιαφέρον μεγαλύτερων, σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο, εταιριών. Τούτο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν εισάγει διακρίσεις»²⁸⁷.

Είναι σαφές ότι, μεταξύ του προϋπολογισμού και της πολυπλοκότητας της σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, καθώς και την τεχνική και χρηματοοικονομική ικανότητα του οικονομικού φορέα υπάρχει απευθείας ανάλογη σχέση. Οι υπερβολικά αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά την οικονομική και χρηματοπιστωτική ικανότητα συχνά αποτελούν αδικαιολόγητο εμπόδιο στη συμμετοχή ΜΜΕ σε δημόσιες προμήθειες²⁸⁸. Ενδεχόμενες τέτοιες απαιτήσεις θα πρέπει να είναι συναφείς και ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης. Σύμφωνα με την Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2012, C-218/11 «το ελάχιστο επίπεδο ικανότητας πρέπει να συνδέεται και να τελεί σε αναλογία προς το αντικείμενο της συμβάσεως»²⁸⁹.

Με βάση τα ανωτέρω, σύμφωνα με τη νέα Οδηγία, δεν θα πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να έχουν έναν ελάχιστο κύκλο εργασιών ο οποίος θα είναι δυσανάλογος προς το αντικείμενο της σύμβασης. Έτσι, ικανοποιώντας αιτήματα των εκπροσώπων των ΜΜΕ, που σχετίζονται με τις πολύ αυστηρές απαιτήσεις χρηματοοικονομικής ικανότητας, οι οποίες αποτελούν εμπόδιο για την συμμετοχή τους στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, η νέα Οδηγία περιορίζει τον ελάχιστο ετήσιο κύκλο εργασιών των επιχειρήσεων που απαιτούνται από τις αναθέτουσες αρχές, το οποίο δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, εκτός από δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, όπως αυτές που αφορούν ειδικά τους κινδύνους που σχετίζονται με τη φύση των έργων, υπηρεσιών ή προϊόντων.

²⁸⁷ ΔΕΕ C-94/12, Απόφαση της 10^{ης} Οκτωβρίου 2013, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Niilo Jaaskinen (28^{ης} Φεβρουαρίου 2013), σκέψη 37

²⁸⁸ Αιτιολογική σκέψη 83 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²⁸⁹ ΔΕΕ C-218/11 Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2012, Έdukövönizig και Hochtief Construction, σκέψη 29: «Επομένως, πρώτον, από το στοιχείο ή από τα στοιχεία του ισολογισμού που επιλέγει η αναθέτουσα αρχή για να καθορίσει το ελάχιστο επίπεδο οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας πρέπει να μπορεί αντικειμενικά να προκύπτει η σχετική ικανότητα του οικονομικού φορέα και, δεύτερον, το κατώτατο όριο που έχει καθοριστεί πρέπει να είναι προσαρμοσμένο στη σημασία της οικείας σύμβασης υπό την έννοια ότι πρέπει να αποτελεί μια αντικειμενική ένδειξη ως προς την ύπαρξη επαρκούς οικονομικής και χρηματοοικονομικής βάσεως για την καλή εκτέλεση της σύμβασης, χωρίς ωστόσο να βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο προς τον σκοπό αυτό».

2.2.5.3. Το ζήτημα της υπεργολαβίας

Οι, συνήθως, σύνθετες διακηρύξεις που εκτείνονται από οικονομικές και περιβαλλοντικές έως κοινωνικές και επιστημονικές παραμέτρους, καθιστούν πολλές φορές αδύνατον να καλυφθούν από έναν και μόνο υποψήφιο ανάδοχο.

Έτσι είναι πλέον πάγια πρακτική στην οικονομική ζωή των κρατών μελών της ΕΕ είτε να συνεργάζονται οικονομικοί φορείς είτε να ανατίθεται ένα μέρος της σύμβασης από τον υποψήφιο ανάδοχο σε υπεργολάβο προκειμένου να επιτύχει την εκτέλεση αυτής.

Στο πλαίσιο της ενθάρρυνσης των κρατών μελών να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε να διευκολύνουν τη συμμετοχή των ΜΜΕ στην αγορά δημόσιων προμηθειών, τους δίνεται η ελευθερία να προβλέπουν μηχανισμούς για απευθείας πληρωμές σε υπεργολάβους²⁹⁰, κάτι το οποίο ρυθμίζεται για πρώτη φορά.

Η τήρηση από τους υπεργολάβους των ισχυουσών υποχρεώσεων που επιβάλλει η περιβαλλοντική, κοινωνική και εργατική νομοθεσία, οι οποίες προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης, στα εθνικά δίκαια, σε συλλογικές συμβάσεις ή στις διατάξεις του διεθνούς περιβαλλοντικού, κοινωνικού ή εργατικού δικαίου που απαριθμούνται στην παρούσα Οδηγία, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται με κατάλληλες ενέργειες των αρμόδιων εθνικών αρχών και εντός του πεδίου ευθύνης και αρμοδιότητας αυτών, όπως, για παράδειγμα των επιθεωρήσεων εργασίας ή των οργανισμών προστασίας του περιβάλλοντος, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω διατάξεις και η εφαρμογή τους συνάδουν προς το δίκαιο της Ένωσης.

Είναι επίσης αναγκαίο να διασφαλιστεί, σε κάποιο βαθμό, η διαφάνεια στην αλυσίδα υπεργολαβίας. Επιπροσθέτως, θα πρέπει να ορίζεται ρητώς ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν περαιτέρω ρυθμίσεις, επεκτείνοντας, για παράδειγμα, τις υποχρεώσεις διαφάνειας, ή υποχρεώνοντάς τις αναθέτουσες αρχές, να ελέγχουν ότι οι υπεργολάβοι δεν βρίσκονται σε κατάσταση η οποία δικαιολογεί τον αποκλεισμό οικονομικών φορέων²⁹¹.

Το άρθρο 71 της νέας Οδηγίας, περιέχει μια εκτενή και αναλυτική αναφορά στην εμπλοκή του υπεργολάβου κατά την εκτέλεση μίας δημόσιας σύμβασης. Επίσης, στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται για πρώτη φορά ότι κατόπιν αιτήσεως του υπεργολάβου και όταν το επιτρέπει η φύση της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή

²⁹⁰ Αιτιολογική σκέψη 78 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

²⁹¹ Αιτιολογική σκέψη 105 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

μεταφέρει τις οφειλόμενες πληρωμές απευθείας στον υπεργολάβο για τις υπηρεσίες, τις προμήθειες ή τα έργα που παρείχε στον οικονομικό φορέα στον οποίο ανατέθηκε η δημόσια σύμβαση (κύριο εργολάβο). Αρχικά από πλευράς υπεργολάβου η δυνατότητα να λαμβάνει απευθείας από την αναθέτουσα αρχή το τίμημα διαφαίνεται θετικό. Μπορούν ωστόσο να προκύψουν και σοβαρά προβλήματα όταν ενώ η αναθέτουσα κατόπιν αιτήματος πληρώσει απευθείας τον υπεργολάβο, υφίστανται ανοιχτές απαιτήσεις του κυρίως εργολάβου κατά του υπεργολάβου για παράδειγμα μη προσήκουσα εκπλήρωση της παροχής. Μέσω της απευθείας αυτής καταβολής τιμήματος από την αναθέτουσα στον υπεργολάβο δεν επιτρέπεται επουδενί λόγο να κηρύσσεται έκπτωτος των δικαιωμάτων του ο ανάδοχος /κυρίως εργολάβος.

Αυτή η ρύθμιση μάλλον θα πρέπει από τις εθνικές νομοθεσίες να αντιμετωπιστεί κριτικά και να συνδεθεί με ιδιαίτερες ασφαλιστικές δικλίδες ώστε να μην δημιουργηθούν αδικαιολόγητες πληρωμές²⁹².

2.2.6 Εξαιρέσεις από την υποχρέωση τήρησης των κανόνων της Οδηγίας

2.2.6.1. Οι «In house» συμβάσεις

Μέχρι σήμερα δεν υπήρχαν ρυθμίσεις σχετικά με την «In House» προμήθεια, αλλά η ερμηνεία της αποτελούσε αντικείμενο της νομολογίας του ΔΕΕ, με θεμελιώδη την Απόφαση C-107/98 «Teckal» της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999, σύμφωνα με την οποία, *«δημόσια σύμβαση συνάπτεται μεταξύ, αφενός, ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως και, αφετέρου, ενός προσώπου το οποίο νομικώς διακρίνεται από τον οργανισμό αυτόν. Διαφορετική περίπτωση συντρέχει μόνον αν, συγχρόνως, ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως ασκεί επί του εν λόγω προσώπου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και αν το πρόσωπο αυτό πραγματοποιεί το ουσιώδες της δραστηριότητάς του με τον ή τους οργανισμούς που το ελέγχουν»*²⁹³.

²⁹² Από σκοπιά Αστικού Δικαίου έρχεται να συγκρουστεί με την γενική αρχή της αμοιβαιότητας που διέπει τις συνάψεις συμβάσεων (εκπλήρωση έργου από εργολάβο –καταβολή τιμήματος από εργοδότη). Στην εν λόγω περίπτωση η αμοιβαιότητα διέπει τόσο την σχέση μεταξύ εργολάβου (οικονομικός φορέας) και εργοδότη (αναθέτουσα αρχή) όσο και την σχέση εργολάβου (οικονομικού φορέα) και υπεργολάβου. Σύμφωνα με την γενική αρχή των αμοιβαίων υποχρεώσεων ισχύει ότι η έννομη σχέση υφίσταται και συνδέει τους συμβαλλόμενους που έχουν συνάψει την σύμβαση.

²⁹³ ΔΕΚ C-107/98, Απόφαση της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999, Teckal, σκέψη 50

Ακολούθησαν αρκετές Αποφάσεις του ΔΕΕ, οι οποίες προσδιόρισαν και διευκρίνισαν ακόμα περαιτέρω τα κριτήρια της «In house» ανάθεσης²⁹⁴.

Έτσι, η έννοια «In House» στοιχειοθετείται, όταν μία αναθέτουσα αρχή συναλλάσσεται με άλλο νομικό πρόσωπο στο οποίο ασκεί τον έλεγχο σαν να πρόκειται για δική της υπηρεσία.

Σύμφωνα με την Απόφαση C-458/03 «Parking Brixen»²⁹⁵ του ΔΕΕ, τέτοιος έλεγχος υφίσταται όταν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να επηρεάσει τόσο τους στρατηγικούς στόχους του νομικού προσώπου όσο και τις βασικές αποφάσεις του²⁹⁶. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση, η εφαρμογή των κανόνων των άρθρων 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και των γενικών αρχών των οποίων αποτελούν την ειδικότερη έκφραση, αποκλείεται αν ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως ασκεί επί του αναδόχου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και αν, συγχρόνως, ο ανάδοχος πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με τον ή τους οργανισμούς που τον ελέγχουν. Το Δικαστήριο με την Απόφαση «Parking Brixen» έθεσε αυστηρές προϋποθέσεις όσον αφορά την αποδοχή της υπάρξεως «ανάλογου ελέγχου» και καθόρισε σημαντικό αριθμό συγκεκριμένων ενδείξεων²⁹⁷.

Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει περαιτέρω με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-182/11 και 183/11 Econord SpA, την έννοια «ανάλογος έλεγχος», επισημαίνοντας ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να συνίσταται στη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να ασκεί καθοριστική επιρροή τόσο επί των στρατηγικών στόχων όσο και επί των σημαντικών αποφάσεων του αναδόχου και ότι ο ασκούμενος από την

²⁹⁴ ΔΕΕ C-159/11, Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκέψεις 31,32

ΔΕΚ C-480/06, Απόφαση της 9^{ης} Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 34, 35

²⁹⁵ Ο Δήμος Brixen ανέθεσε τη διαχείριση ορισμένων τοπικών δημόσιων υπηρεσιών της αρμοδιότητας του στη Stadtwerke Brixen, ειδική επιχείρηση της οποίας το κεφάλαιο ανήκε στον εν λόγω δήμο. Οι καθόν της κύριας δίκης, ήτοι η Stadtwerke Brixen AG και ο Δήμος Brixen, αμφισβητούν την ύπαρξη υποχρέωσης προς διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού. Ο Δήμος Brixen υποστηρίζει, συναφώς, ότι ελέγχει πλήρως τη Stadtwerke Brixen AG και ότι, κατά συνέπεια, δεν συνήψε δημόσια σύμβαση με τρίτον. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα.

²⁹⁶ ΔΕΚ C-458/03, Απόφαση της 13^{ης} Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen, σκέψη 65

²⁹⁷ Στην συγκεκριμένη υπόθεση η ειδική επιχείρηση Stadtwerke Brixen αποτελούσε δημοτικό φορέα για την εξυπηρέτηση ορισμένου σκοπού, ήτοι της ενιαίας και ολοκληρωμένης παροχής των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών. Το δημοτικό συμβούλιο καθόριζε τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές, χορηγούσε το αναγκαίο κεφάλαιο, μεριμνούσε για την κάλυψη ενδεχόμενων δαπανών κοινωνικής φύσεως, έλεγχε τα αποτελέσματα χρήσεως και ασκούσε τη γενική εποπτεία, ενώ παράλληλα διασφαλιζόταν η αναγκαία επιχειρηματική αυτοτέλεια της επιχειρήσεως.

αναθέτουσα αρχή έλεγχος πρέπει να είναι πραγματικός²⁹⁸ και να αφορά τη δομή και τη λειτουργία του φορέα²⁹⁹. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ο «ανάλογος έλεγχος» μπορεί να ασκείται από κοινού από πολλές δημόσιες αρχές στις οποίες ανήκει επίσης από κοινού ο ανάδοχος φορέας³⁰⁰.

Στις Αποφάσεις Stadt Halle και RPL Lochau³⁰¹, καθώς και Επιτροπή κατά Αυστρίας, γνωστή ως υπόθεση «Mödling»³⁰², το Δικαστήριο απεφάνθη ότι αυτός ο έλεγχος της αναθέτουσας αρχής δεν πληρούται όταν στο νομικό πρόσωπο συμμετέχει έστω και περιορισμένα με ποσοστό π.χ. 10% κάποιο άλλο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. Αναλυτικότερα, στην Απόφαση ANAV, της 19^{ης} Απριλίου 2007, το ΔΕΕ ορίζει ότι, η έστω και μειοψηφική, συμμετοχή ιδιωτικής επιχειρήσεως στο κεφάλαιο εταιρίας, της οποίας μέτοχο αποτελεί και η αναθέτουσα δημόσια αρχή, αποκλείει, εν πάση περιπτώσει, τη δυνατότητα της δημόσιας αυτής αρχής να ασκεί σε μια τέτοια εταιρία έλεγχο ανάλογο προς αυτόν που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών³⁰³.

Μάλιστα στην Απόφαση C-340/04 «Carbotermo» της 11^{ης} Μαΐου 2006, δεν αναγνωρίστηκε ο έλεγχος της αναθέτουσας αρχής σε νομικό πρόσωπο στο οποίο συμμετείχε ιδιωτική εταιρία και η οποία συμμετοχή πραγματοποιήθηκε μετά την πραγματοποίηση της προμήθειας. Επίσης, καθοριστικό στοιχείο αποτελεί ο όγκος εκτέλεσης των εργασιών να γίνεται για την αναθέτουσα αρχή και στην ίδια Απόφαση³⁰⁴ το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι πληρούται ως ουσιαστικό κριτήριο η εκτέλεση των κυρίως εργασιών του νομικού προσώπου να γίνεται για την αναθέτουσα αρχή και κάθε άλλη εργασία να θεωρείται συμπληρωματική³⁰⁵.

Το Δικαστήριο στην Απόφαση C-295/05 «Asemfo» της 19^{ης} Απριλίου 2007, τοποθετήθηκε για πρώτη φορά συγκεκριμένα με αριθμούς για το πότε η παροχή προς την αναθέτουσα είναι ουσιώδης και καθοριστική και πότε όχι. Το συνολικό ποσοστό

²⁹⁸ ΔΕΚ C-324/07, Απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, σκέψεις 46, 47 και 50

²⁹⁹ ΔΕΕ C-182/11, Απόφαση της 29^{ης} Νοεμβρίου 2012, Econord, σκέψεις 28-31

³⁰⁰ Επίσης, ΔΕΕ C-15/13, Απόφαση της 8^{ης} Μαΐου 2014, Technische Universitat, σκέψεις 26, 27

³⁰¹ ΔΕΚ C-26/03, Απόφαση της 11^{ης} Φεβρουαρίου 2005, σκέψη 49: «Αντιθέτως, η έστω και κατά μειοψηφία συμμετοχή μιας ιδιωτικής επιχειρήσεως στο κεφάλαιο εταιρίας στην οποία συμμετέχει και η οικεία αναθέτουσα αρχή αποκλείει εν πάση περιπτώσει τη δυνατότητα αυτής της αναθέτουσας αρχής να ασκεί επί της εταιρίας αυτής έλεγχο ανάλογο προς αυτόν που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες».

³⁰² ΔΕΚ C-29/04, Απόφαση της 10^{ης} Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκέψεις 45-50

³⁰³ ΔΕΚ C-410/04, Απόφαση της 6^{ης} Απριλίου 2006, ANAV, σκέψη 31

³⁰⁴ ΔΕΚ C-340/04, Απόφαση της 11^{ης} Μαΐου 2006, Carbotermo, σκέψεις 65, 66

³⁰⁵ Καθοριστικό στοιχείο εδώ είναι ο τζίρος που αποκομίζει το νομικό πρόσωπο από τις εργασίες που εκτελεί κατόπιν αναθέσεων από την αναθέτουσα αρχή. Δεν παίζει ρόλο αν δικαιούχος των εργασιών είναι η αναθέτουσα αρχή ή ο χρήσης της παροχής. Ασήμαντο είναι επίσης αν το νομικό πρόσωπο χρηματοδοτείται από την αναθέτουσα αρχή ή από τρίτους δικαιούχους των υπηρεσιών. Αν πάλι το νομικό πρόσωπο εκτελεί υπηρεσίες για περισσότερες αναθέτουσες αρχές που συμμετέχουν σ' αυτό τότε το κριτήριο του ποσοστού όγκου εκτέλεσης εργασιών προσδιορίζεται σωρευτικά.

ύψους 90% της παροχής προς την αναθέτουσα αρχή, η οποία εκτελείται από το νομικό πρόσωπο κρίθηκε ως ουσιώδης εργασία/παροχή³⁰⁶.

Με τη νέα Οδηγία οι ανωτέρω βασικές αποδοχές του ΔΕΕ³⁰⁷ βρήκαν πλέον θέση σε νομοθετικές διατάξεις και έχουν μάλιστα διευρυνθεί³⁰⁸.

Σύμφωνα με τη βασική διάταξη δεν υποχρεούται μία αναθέτουσα αρχή να προκηρύξει δημόσιο διαγωνισμό για προμήθεια σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, όταν συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις³⁰⁹:

- η αναθέτουσα αρχή να ασκεί επί του εν λόγω νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών,
- περισσότερο από το 80% των δραστηριοτήτων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή άλλες νομικές οντότητες που ελέγχει η αναθέτουσα αρχή, και
- δεν υπάρχει άμεση ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

2.2.6.2. Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ οντοτήτων του δημοσίου τομέα

Ο προβληματισμός για ορισμένες μορφές συνεργασίας των δημοσίων φορέων³¹⁰ οδήγησε στην Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012 C-159/11, σύμφωνα με την οποία στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων δεν εμπίπτουν συμβάσεις που καθιερώνουν συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων με αντικείμενο τη διασφάλιση της εκπλήρωσεως ορισμένης αποστολής δημόσιας υπηρεσίας, κοινής στους μετέχοντες φορείς³¹¹. Έτσι, στο άρθρο 12 της νέας Οδηγίας επιτρέπεται μία συνεργασία περισσοτέρων αναθετουσών αρχών για την παροχή

³⁰⁶ ΔΕΚ C-295/05, Απόφαση της 19^{ης} Απριλίου 2007, Asemfo, σκέψη 63 «Στην υπόθεση της κύριας δίκης, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Tragsa πραγματοποιεί άνω του 55 % κατά μέσον όρο της δραστηριότητας της με τις αυτόνομες κοινότητες και 35 % περίπου με το κράτος. Εντεύθεν προκύπτει συνεπώς ότι το ουσιώδες τμήμα της δραστηριότητας της εταιρίας αυτής πραγματοποιείται με τους δημόσιους φορείς και οργανισμούς που κατέχουν το κεφάλαιο της».

³⁰⁷ Δρ. Ute Jasper, Dr. Kristina Daroussis, «Η Νομολογία του ΔΕΕ στο πεδίο της In House Ανάθεσης» Kommunalwirtschaft 7-8/2007, Σελ. 460 επ.

³⁰⁸ Άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

³⁰⁹ Να σημειωθεί βέβαια ότι ο νομοθέτης παρά τις αποφάσεις του ΔΕΕ σχετικά με συγκεκριμένα μεγέθη ποσοτών ως προς τις εκτελεσθείσες εργασίες παρέλειψε να δώσει έναν σαφή προσδιορισμό. Αφήνοντας και πάλι περιθώρια για δικαστικές κρίσεις.

³¹⁰ Αιτιολογικές σκέψεις 33 και 34 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

³¹¹ ΔΕΕ C-159/11, Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκέψη 34

υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα χωρίς την υποχρέωση τήρησης των διαγωνιστικών διαδικασιών. Οι απαιτούμενες προϋποθέσεις είναι:

- Η παροχή, που θα αποτελεί αντικείμενο της συνεργασίας, πρέπει να εναπόκειται κοινά σε όλους τους συμμετέχοντες.
- Ιδιωτικοί φορείς δεν μπορούν να συμμετάσχουν στην συνεργασία
- Η συνεργασία διέπεται αποκλειστικά από τους συλλογισμούς του δημόσιου συμφέροντος
- Οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές αποφέρουν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% της καλυπτόμενης από τη συνεργασία δραστηριότητας.

2.3 Η ενσωμάτωση των νέων Οδηγιών στην Ελληνική εθνική έννομη τάξη

Η σχετική νομοθεσία, όπως είδαμε ανωτέρω, τέθηκε σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014. Τα κράτη μέλη έχουν 24 μήνες για την ενσωμάτωση των διατάξεων των νέων οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, ενώ ειδικά για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα έχουν 30 μήνες επιπλέον. Τούτο συνεπάγεται ότι η Ελλάδα υποχρεούται να εναρμονίσει τις ρυθμίσεις της εσωτερικής της έννομης τάξης με αυτές των νέων Οδηγιών της Ε.Ε. μέχρι την 18η Απριλίου 2016.

Κομβικός και κεφαλαιώδους σημασίας ως προς τη διαδικασία ενσωμάτωσης στην ελληνική εθνική έννομη τάξη των εν λόγω Οδηγιών είναι ο ρόλος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία, δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 2 περ. (β) του ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α/204), έχει καταστεί αρμόδια και φέρει την ευθύνη για την εισήγηση ρυθμίσεων προς την Κυβέρνηση και τη Βουλή αναφορικά με την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Δεδομένης της πολυπλοκότητας πολλών εκ των νέων ρυθμίσεων, καθώς και της παροχής ευρείας διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη για την ενσωμάτωση ή/και τον τρόπο αυτής, καταρχήν διαπιστώθηκε η ανάγκη για ουσιαστική ενσωμάτωση η οποία να εκτείνεται, στο μέτρο του δυνατού, πέραν της απλής επανάληψης των διατάξεων των οδηγιών, με διαβούλευση και προτάσεις εκ μέρους όλων των εμπλεκόμενων φορέων.

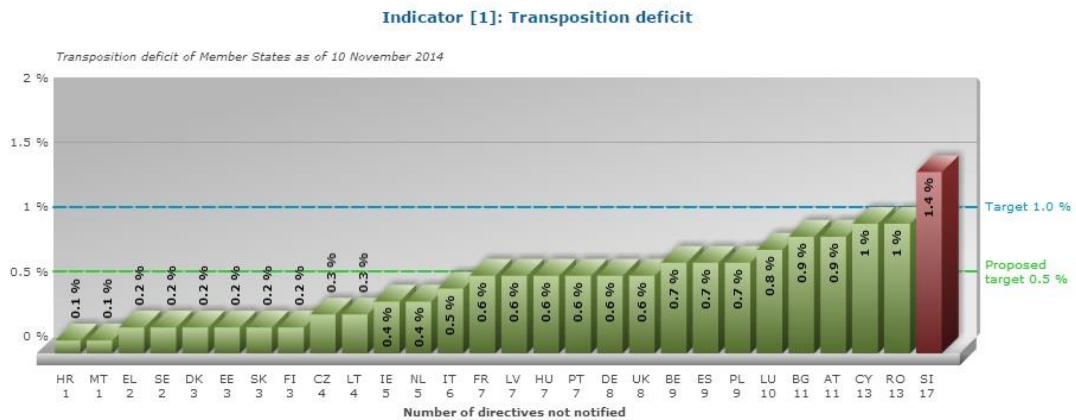
Στο πλαίσιο αυτό, με πρωτοβουλία της Αρχής, εγκαινιάστηκε μία νέα διαδικασία ανοιχτής δημόσιας διαβούλευσης, μέσω της διαδικτυακής πύλης www.opengov.gr, σε διάφορες θεματικές ενότητες, για τις οποίες οι Οδηγίες παρέχουν στα κράτη-μέλη σχετική ευχέρεια και ελευθερία επιλογής ως προς τις ρυθμίσεις που θα υιοθετήσουν τελικά στις εθνικές έννομες τάξεις. Σκοπός της ευρείας και ανοιχτής αυτής διαβούλευσης ήταν η συμμετοχή όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και η κατάθεση των απόψεων και των προτάσεών τους. Οι προτάσεις αυτές εν συνεχεία θα σταχυολογηθούν από την Αρχή, προκειμένου να υιοθετηθούν οι πλέον κατάλληλες για την Ελλάδα ρυθμίσεις, οι οποίες αφενός θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εθνικού θεσμικού πλαισίου και αφετέρου θα συμβάλλουν σε αποδοτικότερες και πιο διαφανείς δημόσιες συμβάσεις, υπηρετώντας ταυτόχρονα την ανάγκη για μεγαλύτερη ευελιξία και απλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης, αλλά και για εξοικονόμηση δημόσιων πόρων. Επιπλέον, οι απαντήσεις θα συνδράμουν ιδιαίτερω στην καταγραφή και προσπάθεια εξισορρόπησης των διαφόρων επιχειρημάτων και στην πληροφόρηση των αρμόδιων κυβερνητικών οργάνων για τις συνιστώμενες επιλογές/λύσεις³¹².

Σε πρόσφατη μέτρηση, η Ελλάδα πέτυχε για ένατη συνεχή φορά να φέρει εντυπωσιακά και πρωτοφανώς επιτυχημένα αποτελέσματα στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς σημειώνει το καλύτερο μέχρι στιγμής αποτέλεσμα της για την εμπρόθεσμη και νομικά βέλτιστη ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τρόπο που ανταποκρίνεται άριστα στα εθνικά συμφέροντα, και **κατατάσσεται στη 2η θέση ανάμεσα στα 28 κράτη μέλη** της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις καλύτερες επιδόσεις. Συγκεκριμένα, βάσει των επίσημων αποτελεσμάτων του Πίνακα Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς Αρ. 30 (Single Market Scoreboard No. 30) για την περίοδο 1^η Μαΐου- 30 Οκτωβρίου 2014 που ανακοινώθηκαν στις 14 Απριλίου 2015 η Ελλάδα κατάφερε να μειώσει το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ελληνικό δίκαιο στο 0,16%³¹³.

³¹² <http://www.opengov.gr/consultations/?p=2444>

³¹³ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/docs/2015/04/member-states/2015-04-greece_el.pdf#maincontentSec1,

Διάγραμμα εναρμόνισης του 2014



(Πηγή: European Commission, Single Market Scoreboard No 30).

Στόχος είναι η Ελλάδα να συνεχίζει να είναι πρωταθλήτρια στην εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου προς το Ευρωπαϊκό. Στο πλαίσιο αυτού του στόχου, η διαδικασία της Δημόσιας Διαβούλευσης ολοκληρώθηκε στις 29 Μαΐου 2015 και η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, επεξεργάζεται ήδη τα στοιχεία που έχουν συγκεντρωθεί τόσο από τις αναθέτουσες αρχές όσο και από τους οικονομικούς φορείς, ώστε εγκαίρως να καταθέσει πρόταση για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Συμπεράσματα - Επίλογος

Συμπεράσματα με βάση την έκδοση – εφαρμογή και αναθεώρηση της Οδηγίας 2004/18/EK και την έκδοσή της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Το θέμα των δημοσίων συμβάσεων και αναθέσεων απασχόλησε από την ίδρυσή της την Ευρωπαϊκή Ένωση είτε με το άνοιγμα του δημόσιου τομέα στον ενδο-ευρωπαϊκό ανταγωνισμό ως απαίτηση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς είτε ως λειτουργία των πλαισίων της ενιαίας αγοράς με την άρση κάθε είδους εμποδίου σχετικά με τις εμπορικές συναλλαγές, δημιουργώντας θέσεις εργασίας και αυξάνοντας το επίπεδο ευημερίας στην Ευρώπη. Ωστόσο, κενά νόμου, διοικητικά εμπόδια και ανεπαρκής επιβολή των νομοθετικών διατάξεων εμπόδισαν την απόλυτη αξιοποίηση του δυναμικού της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ.

Η έκδοση της Οδηγίας 2004/18/EK, μαζί με την υπόλοιπη σχετική σημαντική νομοθετική παραγωγή είχε διπλή στόχευση. Πρώτον την ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων, κομβικό σημείο στο οποίο εντοπίζονται οι περισσότερες παραβάσεις των κρατών μελών και δεύτερον την επιβολή της αρχής της μη διακριτικής μεταχείρισης των ενδιαφερομένων με την μορφή κατ' αρχήν της παροχής ίσων ευκαιριών στους υποψηφίους και της ανοικτής πρόσβασης σε υπηκόους άλλων κρατών καθώς φυσικά και με την απαγόρευση χρήσης κριτηρίων ανάθεσης που εισάγουν στοιχεία διακριτικής μεταχείρισης³¹⁴.

Με βάση το πλαίσιο που όρισε η Οδηγία 2004/18/EK, η δέσμευση του κράτους από δικαιοκρατικές αρχές επιτυγχάνεται με μια αυστηρά ρυθμισμένη διαδικασία ανάθεσης. Η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών απαιτεί τη σαφήνεια των απαιτήσεων που περιέχονται στην προκήρυξη, την τήρηση εύλογων προθεσμιών, την εφαρμογή ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών, την απαγόρευση αλλαγών στις προσφορές ή μεταγενέστερων διαπραγματεύσεων για τις τιμές και κυρίως τον σεβασμό των άπαξ καθορισθέντων κριτηρίων³¹⁵.

Παρά το ιδιαίτερα υψηλό μέγεθος δαπανών των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ³¹⁶, η συμμετοχή άλλων κρατών μελών σε δημόσιους διαγωνισμούς παραμένει σε

³¹⁴ Β. Σκουρής – Α. Τάχος – Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου 2*, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.21

³¹⁵ Ibid, σελ.37

-ΔΕΚ C-243/89, Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, Storebaelt, Rec.

³¹⁶ Πάνω από 420 δισεκατομμύρια Ευρώ ετησίως (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Τα 12 σημεία του Σχεδίου της Εσωτερικής αγοράς. Μαζί για μια νέα ανάπτυξη» Σελ. 17»

μηδαμινά επίπεδα³¹⁷ μη εξυπηρετώντας δυστυχώς τον ανταγωνισμό και την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς και της ευνοιοκρατίας.

Από τις εκδικασθείσες υποθέσεις διαφθοράς σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη, η Επιτροπή έκρινε ότι τα προβλήματα που παρουσιάζονται συχνότερα αφορούν³¹⁸:

- Διατύπωση της συγγραφής των υποχρεώσεων κατά τρόπο που να ευνοεί ορισμένους συμμετέχοντες,
- Κατάτμηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε μικρότερους διαγωνισμούς με σκοπό την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών,
- Σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζει διάφορα στάδια των διαδικασιών και αφορά όχι μόνο τους αρμόδιους για τις συμβάσεις υπαλλήλους αλλά και υψηλότερο επίπεδο των αναθετουσών αρχών,
- Δυσανάλογα και αδικαιολόγητα κριτήρια επιλογής, αδικαιολόγητο αποκλεισμό των διαγωνιζομένων, αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών απευθείας ανάθεσης,
- Ανεπαρκή ανάλυση καταστάσεων όπου οι τιμές προσφοράς ήταν πολύ χαμηλές,
- Αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από τη δημοσίευση των προσφορών.

Για την αντιμετώπιση του εξελισσόμενου πολιτικού, κοινωνικού και κυρίως δύσκολου οικονομικού πλαισίου σήμερα όπου οι εθνικοί προϋπολογισμοί έχουν συρρικνωθεί όσο ποτέ άλλωτε μόνο μια σωστή εξοικονόμηση πόρων επιτρέπει την προσπάθεια κάλυψης των δημόσιων αναγκών. Έτσι στο πλαίσιο της στρατηγικής

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/abc>) διατίθενται σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω δημοσίων συμβάσεων στους τομείς υποδομών, προμηθειών και υπηρεσιών καλύπτοντας έτσι τις δημόσιες ανάγκες με την μέγιστη δυνατή εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος. Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Public Procurement Indicators 2011, Brussels, 5 December 2012) εκτιμάται ότι το 2011, το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθε στο 19% του κοινοτικού ΑΕΠ, επίπεδο στο οποίο κυμάνθηκε σε όλη τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας (Στην ίδια μελέτη, τα αντίστοιχα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανήλθαν σε 18,4 δις. Ευρώ ή σε ποσοστό 8,8% του ΑΕΠ.).

³¹⁷ Σύμφωνα με πρόσφατες μελέτες μόνο το 1,6% των δημόσιων συμβάσεων κατακυρώνεται σε επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη. Συχνότερη είναι η έμμεση διασυνοριακή συμμετοχή – μέσω θυγατρικών εταιρειών ομίλων ή εταιρών εγκατεστημένων στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής. Ωστόσο, ακόμη και το ποσοστό των έμμεσων διασυνοριακών αναθέσεων παραμένει σχετικά χαμηλό (11%)

³¹⁸ Έκθεση της Επιτροπής έτους 2014 για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο ανάγκης ενίσχυσης της διαφάνειας και της συνοχής, COM (2014) 38.

«Ευρώπη 2020» οι δημόσιες αναθέσεις γίνονται πολύ σημαντικό εργαλείο ανάπτυξης και καθοριστικός διάυλος για μεσο- και μακροπρόθεσμες επενδύσεις.

Η αναθεώρηση της Οδηγίας 2004/18/EK με την έκδοση της Οδηγίας 2014/24/EE προσπαθεί να επιτύχει την απλοποίηση και την επικαιροποίηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας περί δημόσιων συμβάσεων έτσι ώστε η ανάθεση των συμβάσεων να καταστεί πιο ευέλικτη και ανταγωνιστική. Ορισμένα ζητήματα όμως θα πρέπει να αντιμετωπισθούν κριτικά τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τις αναθέτουσες αρχές, όπως ενδεικτικά για παράδειγμα η απευθείας καταβολή τιμήματος στον υπεργολάβο, η μονομερής λύση της σύμπραξης καινοτομίας και κυρίως η διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών να αποκλείσουν οικονομικό φορέα, ο οποίος δεν τηρεί την περιβαλλοντική, κοινωνική και εργατική νομοθεσία.

Οι βασικοί στόχοι της αναθεώρησης της Οδηγίας 2004/18/EK με την Οδηγία 2014/24/EE εκφράζονται στα λόγια του Βέλγου σοσιαλιστή εισηγητή της έκθεσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις εκ μέρους του Κοινοβουλίου, Marc Tarabella, ο οποίος είπε ότι: *«Οι νέοι κανόνες στέλνουν ένα ισχυρό μήνυμα στους πολίτες, που δικαιούνται να διαπιστώνουν ότι το δημόσιο χρήμα χρησιμοποιείται αποτελεσματικά».*

Ανακεφαλαιώνοντας οι νέες ρυθμίσεις οδηγούν σε:

-Αξιοποίηση των χρημάτων

Χάρη στο νέο κριτήριο της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς» κατά τη διαδικασία ανάθεσης, οι δημόσιες αρχές θα είναι σε θέση να δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα, τις περιβαλλοντικές παραμέτρους, τις κοινωνικές πτυχές ή την καινοτομία λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την τιμή και το κόστος του κύκλου ζωής του έργου, του αγαθού ή της υπηρεσίας που θέλουν να προμηθευτούν.

«Τα νέα κριτήρια θα θέσουν τέλος στη δικτατορία της χαμηλότερης τιμής και θα επαναφέρουν την ποιότητα στο επίκεντρο», εξήγησε ο κ. Tarabella.

-Πιο καινοτόμες λύσεις

Η καθιέρωση μιας εντελώς νέας διαδικασίας θα ενθαρρύνει όσους υποβάλλουν προσφορές να προτείνουν καινοτόμες λύσεις. Η νέα «σύμπραξη καινοτομίας» θα επιτρέψει στις δημόσιες αρχές να προκηρύσσουν διαγωνισμούς με στόχο την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων χωρίς να προδικάζουν τη λύση, αφήνοντας έτσι τόσο

στον υποβάλλοντα προσφορά όσο και στην αρχή που είναι αρμόδια για τη σύναψη της σύμβασης αρκετή ελευθερία κινήσεων ώστε να αναπτύξουν από κοινού νέες λύσεις.

-Περισσότερο Ευέλικτες διαδικασίες

Με τη νέα Οδηγία, οι αναθέτουσες αρχές έχουν πολύ μεγαλύτερη ελευθερία να επιλέξουν το είδος και τον σχεδιασμό της διαδικασίας που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες τους. Η πρόσβαση σε διαδικασίες που περιλαμβάνουν διαπραγματεύσεις είναι κατά πολύ ευρύτερη και πιο ευέλικτη σε σχέση με ό, τι προβλέπεται στις προηγούμενες οδηγίες.

-Λιγότερη γραφειοκρατία

Η διαδικασία υποβολής προσφορών θα απλοποιηθεί για τις εταιρείες με ένα τυποποιημένο «Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας (ΕΕΕΠ)», που συνίσταται σε ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση. Μόνο ο προσφέρων στον οποίο έχει αποφασιστεί να ανατεθεί η σύμβαση θα υποχρεούται να προσκομίσει τα αυθεντικά έγγραφα. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα μειωθεί έτσι ο διοικητικός φόρτος των επιχειρήσεων κατά τουλάχιστον 80%.

-Ευκολότερη πρόσβαση για τις μικρότερες επιχειρήσεις

Οι νέοι κανόνες ενθαρρύνουν επίσης την υποδιαίρεση των συμβάσεων σε παρτίδες διευκολύνοντας έτσι τις μικρότερες εταιρείες να υποβάλλουν προσφορές.

-Νέους κανόνες για την υπεργολαβία

Οι νέοι νόμοι θα περιλαμβάνουν τόσο κανόνες σχετικά με την υπεργολαβία όσο και αυστηρότερες διατάξεις για τις «αφύσικα χαμηλές» προσφορές, ώστε να καταπολεμηθεί το κοινωνικό ντάμπινγκ και να γίνουν σεβαστά τα δικαιώματα των εργαζομένων. Εργολάβοι που δεν τηρούν την εργατική νομοθεσία της ΕΕ μπορεί να αποκλειστούν από την υποβολή προσφορών.

-Νέες ρυθμίσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες

Οι νέοι κανόνες τονίζουν ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να αποφασίζουν για το πώς θα γίνουν τα δημόσια έργα ή οι υπηρεσίες - είτε μέσω «εσωτερικών» (in-house) συμβάσεων είτε μέσω ανάθεσής τους σε ιδιωτικές εταιρείες.

Επίλογος

Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο έχοντας την εμπειρία και τα αποτελέσματα από τη μακρόχρονη εφαρμογή της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και έχοντας μπροστά τους τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» προσπάθησαν με την έκδοσή της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αφενός μεν να στείλουν ένα πολιτικό μήνυμα για το ρόλο των δημοσίων συμβάσεων θεσπίζοντας ένα πλαίσιο όχι μόνο περισσότερο αποτελεσματικό αλλά και περισσότερο «ηθικό».

Αν υπάρξει επιτυχία στους στόχους που τέθηκαν με την έκδοση της και αν η μεταρρύθμιση σταθεί αποφασιστική για την αειφόρο ανάπτυξη, αυτό θα κριθεί στο μέλλον γιατί πραγματικά οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν, στην πράξη, ένα βασικό στοιχείο για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας και της ενδογενούς ανάπτυξης που πρέπει να τηρούν αυστηρά κοινωνικά και περιβαλλοντικά πρότυπα.

Η εμπλοκή των ΜΜΕ, η προσπάθεια για την απλοποίηση των διαδικασιών ώστε να τις καταστήσει πιο ευέλικτες, χωρίς την τοποθέτηση πρόσθετης επιβάρυνσης για τα κράτη μέλη και τις αναθέτουσες αρχές, η μετάβαση προς τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις που μπορεί όχι μόνο να βοηθήσει, αλλά και να οικοδομήσει μια πραγματική σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των οικονομικών φορέων και των αναθετουσών αρχών αποτελούν τα κρίσιμα στοιχεία της επιτυχίας και τελικά αυτά που θα σηματοδοτήσουν την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση ως ψευδεπίγραφη ή μη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Κ. Βασιλάκη – Μπουγιούκα, Σ. Ιωαννίδου – Ανδριώτη, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

Α. Γανίδη, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο – Συμβάσεις Παραχώρησης*, Σχολή Νομικών Οικονομικών Πολιτικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, ΠΜΣ Δημοσίου Τομέα, Νοέμβριος 2011

Απόστολος Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

Κ. Γιαννακόπουλος, *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.

Ιωάννης Α. Γκιτσάκης, *Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.

Πανάγος Θεόδωρος, *«Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα»*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, *«Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσ/νίκη 1995.

Δημήτρης Ράικος, *«Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014.

Βασίλειος Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, 6^η Έκδοση, Τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002

Ε. Τροβά, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.

Γ. Σαμπάνης, Χ. Συνοδινός, *Συμβάσεις του Δημοσίου – Προστασία κάτω από τα ευρωπαϊκά κατώφλια*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Χ. Συνοδινός, *Δίκαιο του ανταγωνισμού και συμβάσεις του δημοσίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2002.

Αρθρογραφία

Έλσα Αλαγιαλόγλου, *Παρατηρήσεις στην απόφαση ΔΕΕ της 10^{ης} Δεκεμβρίου 2009, C-299/08 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 1/2010.

Ι. Καρκάλης, *Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωπαϊκής απάτης*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ΕΕΕυρΔ 2001.

Αθανασία Κατσιμέρου, *Συμβάσεις κάτω από τα κοινοτικά χρηματικά όρια*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 2/2009.

Χρήστος Μητκίδης (Πάρεδρος ΝΣΚ), *Οι αλλοιώσεις των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Η υπόθεση Pressetext**, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Συνταγματικό - Διοικητικό & Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τεύχος 10/2010, Οκτώβριος 2010

Σπ. Παναγόπουλος, *Ανάθεση συμβάσεων «οιονεί αυτεπιστασίας» μετά την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 1-3/2007

Δονάτος Παπαγιάννης, *«Η έννοια της “αναθέτουσας αρχής” στις δημόσιες συμβάσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο»*, στο περιοδικό: “Ελληνική Δικαιοσύνη” (ΕλλΔνη), τόμος 40, Νοέμβριος 1999.

Ε. Πρεβεδούρου, *Η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων*, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, ΕΔΔΔ 1998.

Ε. Πρεβεδούρου, «*Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (ΕΕΕυρΔ) 1997.

Παναγιώτης Σκουρής, *Νομικά νέα*, 8-11-12.

Χάρης Ν. Ταγαράς, *Δημοσιοποίηση «προκαταρκτικών» προσφορών και αποκλίσεις από την προκήρυξη στις κατά την οδηγία 93/38 διαδικασίες διαπραγμάτευσης*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 1/2005

Γεώργιος Τράντας, *Οι συμφωνίες πλαίσιο, μια εισαγωγική προσέγγιση*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 2/2008

Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, *Οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις*, Νόμος και Φύση, Μάιος 2008

Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, *Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις*, Προς ένα δίκαιο των αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων, Περιβάλλον και Δίκαιο, ΠερΔικ 2007

Αθανάσιος Δ. Τσεβιάς, *Εξωγενείς σκοποί στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατά το Κοινοτικό Δίκαιο – Μετά την απόφαση «Wienstrom» του ΔΕΚ και τις νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, ΔηΣΚΕ 1/2005

Ξένη βιβλιογραφία - αρθρογραφία

Eric Van den Abeele, *The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity* Working Paper 2012.11, European Trade Union Institute Print shop, Brussels, 2012.

Arrowsmith, S.. *Modernising the EU's Public Procurement Regime: a Blueprint for Real Simplicity and Flexibility*. In Public Procurement Law Review, Nottingham. 2012

Bercusson, Bryan, *The Employment Protection Act 1975*, London Sweet & Maxwell, 1976.

Bovis, C. *EU Public Procurement Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012

Christopher McCrudden, *Using public procurement to achieve social outcomes*, Wiley Online Library, December 2004

Dr. Alexander Hübner und Stefan Braun, *Φιλική προς τον ανάδοχο διαγωνιστική διαδικασία. Αυτά φέρνει το νέο ΕΕΕΠ Έκδοση 01*, Deutscher Anwalt Spiegel. 14.1. 2015

Dr. Susanne Mertens, LL.M., Henrik Baumann, *Η νέα Οδηγία ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις: Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας*, www.vergabeblog.de, Nr.18843, 14.04.14

Daniela Pirvu - Claudia Tolea, *The reform of the European Public Procurement System*, SEA –Practical Application of Science, Volume II, Issue 3 (5) /2014

Roberta Lukosiuniene, *Social aspect of the reform to the European Union Public Procurement Law*, "Social Transformations in Contemporary Society", ISSN 2345-0126, (2), 2014

Karjalainen, Katri and Kemppainen Katariina. "The involvement of small –and medium – sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size" *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14, No. 4, 2008

Dr. Ute Jasper, Dr. Kristina Daroussis, «*Η Νομολογία του ΔΕΕ στο πεδίο της In House Ανάθεσης*», *Kommunalwirtschaft* 7-8/2007

Ηλεκτρονικές πηγές

<http://curia.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.nomosphysis.org.gr>

<http://www.opengov.gr>

<http://www.eadhsy.gr>

<http://europedia.moussis.eu>

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ)

- Απόφαση της 11^{ης} Ιουλίου 1974, υπόθεση C-8/74 (Dassonville)
- Απόφαση της 20^{ης} Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 120/78 («cassis de Dijon»)
- Απόφαση της 8^{ης} Οκτωβρίου 1980, υπόθεση C-810/79 (Uberschar)
- Απόφαση της 10^{ης} Φεβρουαρίου 1982, υπόθεση C-76/81 Transporoute
- Απόφαση της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση C-31/87 (Beentjes)
- Απόφαση της 26^{ης} Απριλίου 1994, υπόθεση C-272/1991 (Lottomatica)
- Απόφαση της 15^{ης} Σεπτεμβρίου 1994, υπόθεση C-293/93 (Houtwipper)
- Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 1995, υπόθεση C-359/93 (Επιτροπή κατά Βασιλείου Κάτω Χωρών)
- Απόφαση της 7^{ης} Μαΐου 1991, υπόθεση C-340/1989 (Βλασσοπούλου)
- Απόφαση της 26^{ης} Φεβρουαρίου 1992, υπόθεση C-357/89 (Raulin)
- Απόφαση της 7^{ης} Ιουλίου 1992, υπόθεση C-295/90, (Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου)
- Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, υπόθεση C-243/89 (Storebaelt)
- Απόφαση της 13^{ης} Ιουλίου 1993, υπόθεση C-330/91, (Commerzbank)
- Απόφαση της 28^{ης} Μαρτίου 1996, υπόθεση C-272/94, (Guiot c/Climatec)
- Απόφαση της 25^{ης} Απριλίου 1996, υπόθεση C-87/1994, (Bus Wallon)
- Απόφαση της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1999, υπόθεση C-27/98 (Fracasso και Leitschutz)
- Απόφαση της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999, υπόθεση C-107/98 (Teckal)
- Απόφαση της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999, υπόθεση C-275/98, (Unitron Scandinavia)
- Απόφαση της 11^{ης} Μαΐου 2000, υπόθεση C-380/98, (University of Cambridge)
- Απόφαση της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, υπόθεση C-225/98, (Επιτροπή κατά Γαλλίας)
- Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, υπόθεση C-337/98 (Επιτροπή κατά Γαλλίας)
- Απόφαση της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000, υπόθεση C-324/98, (Telaustria)
- Απόφαση της 1^{ης} Φεβρουαρίου 2001, υπόθεση C-237/99, (Επιτροπή κατά Γαλλίας)
- Απόφαση της 12^{ης} Ιουλίου 2001, υπόθεση C-399/1998 (Ordine degli Architetti)
- Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2001, υπόθεση C-19/00 (SIAC Construction)

Απόφαση της 27^{ης} Νοεμβρίου 2001, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99 (Lombardini και Mantobani)

Απόφαση της 11^{ης} Ιουλίου 2002, υπόθεση C-18/01, (Korhonen)

Απόφαση της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, υπόθεση C-513/99, (Concordia Bus Finland)

Απόφαση της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2002, υπόθεση C-470/99 (Universale – Bau)

Απόφαση της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2003, υπόθεση T-4/01 (Renco)

Απόφαση της 29^{ης} Απριλίου 2004, υπόθεση C-496/99 (Succhi di Frutta)

Απόφαση της 7^{ης} Οκτωβρίου 2004, υπόθεση C-247/02 (Sintesi SpA)

Απόφαση της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2004, υπόθεση C-210/03 (Swedish Match)

Απόφαση της 13^{ης} Οκτωβρίου 2005, υπόθεση C-458/2003 (Parking Brixen)

Απόφαση της 11^{ης} Φεβρουαρίου 2005, υπόθεση C-26/03 (Stadt Halle και RPL Lochau)

Απόφαση της 3^{ης} Μαρτίου 2005, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-21/03 και C-34/03 (Fabricom S.A).

Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2005, υπόθεση C-231/03 (Coname)

Απόφαση της 10^{ης} Νοεμβρίου 2005, υπόθεση C-29/04 («Mödling»)

Απόφαση της 15^{ης} Νοεμβρίου 2005, υπόθεση C-320/03 (Επιτροπή κατά Αυστρίας)

Απόφαση της 23^{ης} Μαρτίου 2006, υπόθεση C-209/04 (Επιτροπή κατά Αυστρίας)

Απόφαση της 6^{ης} Απριλίου 2006, υπόθεση C -410/04 (ANAV)

Απόφαση της 11^{ης} Μαΐου 2006, υπόθεση C-340/04 (Carbotermo)

Απόφαση της 18^{ης} Ιανουαρίου 2007, υπόθεση C-220/2005 (Jean Auroux)

Απόφαση της 19^{ης} Απριλίου 2007, υπόθεση C-295/05 (Asemfo)

Απόφαση της 14^{ης} Ιουνίου 2007, υπόθεση C-6/05 (Medipac- Καζαντζίδης ΑΕ)

Απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 2007, υπόθεση C-507/03 (Επιτροπή κατά Ιρλανδίας)

Απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2007, υπόθεση C-337/06 (Rundfunk)

Απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 2008, υπόθεση C-532/06 (Λιανάκης)

Απόφαση της 19^{ης} Ιουνίου 2008, υπόθεση C-454/06 (Presstext)

Απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 2008, υπόθεση C-324/07 (Coditel Brabant)

Απόφαση της 15^{ης} Μαΐου 2008, υποθέσεις C-147/06 (SECAP SpA) & C-148/06 (Santorso Soc)

Απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 2008, υπόθεση C-324/07 (Coditel Brabant)

Απόφαση της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008, υπόθεση C-213/07 (Μηχανική ΑΕ κατά ΕΣΡ)

Απόφαση της 19^{ης} Μαΐου 2009, υπόθεση C-538/07 (Assitur Srl κατά Camera di Commercio)

Απόφαση της 9^{ης} Ιουνίου 2009, υπόθεση C-480/06 (Επιτροπή κατά Γερμανίας)

Απόφαση της 12^{ης} Νοεμβρίου 2009, υπόθεση C-199/07 (Επιτροπή κατά Ελλάδας)

Απόφαση της 23^{ης} Δεκεμβρίου 2009, υπόθεση C-376/08 (Serrantoni / Consorzio)

Απόφαση της 13^{ης} Απριλίου 2010, υπόθεση C-91/08 (Wall AG)

Απόφαση της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, υπόθεση T-461/08 (Ενρωπαϊκή Dynamiki)

Απόφαση της 29^{ης} Μαρτίου 2012, υπόθεση C-599/10 (SAG ELV Slovensko a.s)

Απόφαση της 10^{ης} Μαΐου 2012, υπόθεση C-368/10 (Επιτροπή κατά Βασιλείου Κάτω Χωρών)

Απόφαση της 17^{ης} Οκτωβρίου 2012, υπόθεση T-447/10 (Ευρωπαϊκή Δυναμική)

Απόφαση της 18^{ης} Οκτωβρίου 2012, υπόθεση C-218/11 (Hochtief Construction)

Απόφαση της 29^{ης} Νοεμβρίου 2012, υποθέσεις C-182/11 και 183/11 (Econord SpA)

Απόφαση της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2012, υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce)

Απόφαση της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2013, υπόθεση C-94/12 (Swm Construzioni)

Απόφαση της 7^{ης} Μαΐου 2013, υπόθεση C-538/12 (Επιτροπή κατά Σλοβενίας)

Απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2013, υπόθεση C-465/11 (Forposta και ABC Direct Contact)

Απόφαση της 8^{ης} Μαΐου 2014, υπόθεση C-15/13 (Technische Universitat)

Απόφαση της 25^{ης} Νοεμβρίου 2014, υπόθεση T-394/12 (Alfatar)

Απόφαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2014, υπόθεση C-113/13 (Spezzino)

Απόφαση της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2014, υπόθεση C-470/13 (Generali-Providencia)

Απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου 2015, υπόθεση C-538/13 (eVigilo)

