

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΜΣ : «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Ο Προσυμβατικός έλεγχος της διοίκησης που αφορά σε περιβαλλοντικά ζητήματα
στη δημόσια σύμβαση»,

«Τα περιβαλλοντικά κριτήρια ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης»

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Επίκουρη Καθηγήτρια κ. Μουκίου Χρυσούλα

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Παναγιωτοπούλου Κυριακή

Πάντειο Πανεπιστήμιο, Νοέμβριος 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
<u>ΜΕΡΟΣ 1^ο : Η ευρύτερη θεμελίωση της δυνατότητας θέσπισης περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης στις δημόσιες συμβάσεις</u>	
<u>A. Η ευρωπαϊκή εμπειρία</u>	
<i>I) Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο</i>	7
<i>α. Τα περιβαλλοντικά προγράμματα Δράσης.....</i>	8
<i>β. Οι Ιδρυτικές Συνθήκες.....</i>	12
<i>γ. Οι οδηγίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.....</i>	14
<i>II) Οι περιβαλλοντικές αρχές</i>	17
<u>B. Η διεθνής εμπειρία</u>	
<i>I) Το διεθνές κανονιστικό πλαίσιο</i>	24
<i>II) Οι συμβάσεις της GATT και του WTO.....</i>	28
<i>α. Από την GATT στον ΠΟΕ και η σχέση τους με την ΕΚ/ΕΕ.....</i>	28
<i>β. Η περιβαλλοντική παράμετρος των συμφωνιών της GATT και ΠΟΕ.....</i>	30
<i>γ. Η επίδραση των συμφωνιών της GATT και του WTO στις κοινοτικές δημόσιες συμβάσεις..</i>	33
<u>ΜΕΡΟΣ 2^ο : Η «πράσινη» δημόσια σύμβαση στην ΕΕ, εργαλείο επίτευξης των στόχων που θέτει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.</u>	
<u>A. Από τον υγιή ανταγωνισμό και τις οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ...</u>	
<i>I) Πριν τη ρύθμιση των οδηγιών του 2004.....</i>	42
<i>II) Οι οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ.....</i>	52
<i>III) Τα κριτήρια ανάθεσης.....</i>	54
<i>IV) Προαιρετικότητα θέσπισης οικολογικών κριτηρίων.....</i>	56
<u>B. Οι στόχοι της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και η πρόσφατη οδηγία 2014/24/ΕΕ</u>	
<i>I) Οι στόχοι της στρατηγικής « Ευρώπη 2020».....</i>	58

Π) Οι νέες οδηγίες 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες	61
α. Οι μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες συμβάσεις.....	62
β. Οι αλλαγές στα κριτήρια ανάθεσης.....	65
γ. Οι περιβαλλοντικού περιεχομένου νέες ρυθμίσεις.....	67
δ. Οι κοινωνικές ρυθμίσεις.....	69
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	71
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	72
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	75

Περίληψη: Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η διερεύνηση ενός νέου για τη χώρα μας αλλά και για ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση εργαλείου, το οποίο σκοπεύει να συμβάλλει στην προστασία και στην αναβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Η «πράσινη» δημόσια σύμβαση επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη περιβαλλοντικές παραμέτρους σε όλα τα στάδια για την σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης για την προμήθεια προϊόντων, υπηρεσιών και έργων. Το Δικαστήριο της πρώην Ευρωπαϊκής Κοινότητας έκανε το πρώτο βήμα προς την αναγνώριση μιας τέτοιας δυνατότητας, ενώ η οδηγία 2004/18/ΕΚ έθεσε το κανονιστικό πλαίσιο αυτής της δυνατότητας, καθώς όρισε ότι μπορεί να λαμβάνονται υπόψη και άλλα κριτήρια προκειμένου να οδηγηθούμε στην πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά και όχι αποκλειστικά το κριτήριο της προσφερόμενης τιμής. Η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ αν και δεν θέσπισε με υποχρεωτικό τρόπο την ανάγκη συνυπολογισμού οικολογικών παραμέτρων κατά την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης προχώρησε ένα ακόμα βήμα την οικολογική δημόσια σύμβαση, καταργώντας το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής. Τα κράτη μέλη και ιδίως η χώρα μας είναι διστακτικά στην υιοθέτηση του ως άνω εργαλείου αν και τα οφέλη σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πολλά υποσχόμενα. Μένει να φανεί η αποτελεσματικότητά τους και συνακόλουθα η ειλικρίνεια στην

εφαρμογή των στόχων της νέας οδηγίας στο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Abstract: In this contribution, Green Public Procurement procedures will be closely scrutinized. These procedures, as its name suggests, involve the consideration of environmental aspects when purchasing goods, services and works. Indeed, Directive 2004/18/EK establishes that a public contract can be awarded not only on the basis of the lowest price but also based on the most economically advantageous tender. It has been recognized that even environmental aspects could be included in the tender procedure. Although the benefits of Green Public Procurement are widely recognized, GGP still remains a voluntary instrument. The new directive 2014/24/EE expanded the use of this environmental friendly instrument, mainly because of the abolition of the criterion of the lowest price. The members states of the European Union are unwillingly enough to adopt the GGP procedure and specially the ggp criteria. It will be seen the effectiveness or not of this instrument and the honesty of the environmental aims, mainly in the background of the Strategy of “*Europe 2020*”.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή κοινότητα και εν συνεχεία η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε την προστασία του περιβάλλοντος ως ένα από τους βασικούς στόχους της. Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη¹ μέχρι την ισχύουσα σήμερα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση² (στο εξής ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης³ (στο εξής ΣΛΕΕ) υπήρχε η πρόβλεψη, η προστασία του περιβάλλοντος να λαμβάνεται υπόψιν στις πολιτικές που εκπονούν και υλοποιούν οι ευρωπαϊκές κοινότητες και πλέον η Ένωση. Παρά το ότι η πρόβλεψη αυτή είναι θεμελιώδης, αρκετές φορές έρχεται σε αντίθεση με τις οικονομικές δραστηριότητες της Ένωσης στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, θέτοντας διλήμματα. Στο τέλος της δεκαετίας του '90 ξεκίνησε η συζήτηση για τη διαδικασία παραγωγής των προϊόντων και κυρίως για την κατανάλωση ή συχνά κατασπατάληση των φυσικών πόρων, η οποία έχει δραματικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Σήμερα, δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί ότι οι φυσικοί πόροι έχουν ήδη μειωθεί σε σημείο που δεν διακυβεύεται απλώς το φυσικό περιβάλλον και η υγιής ύπαρξη του ανθρώπου μέσα σε αυτό, αλλά και η δυνατότητα να παράγουμε στους έντονους και αυξανόμενους ρυθμούς των προηγούμενων δεκαετιών εξαιτίας ακριβώς της έλλειψης των φυσικών πόρων, η οποία απειλούσε ευθέως και συνολικά την ποιότητα ζωής στον πλανήτη. Στο πλαίσιο αυτό αναζητούνται άλλες μορφές ενέργειας, ανανεώσιμων πηγών, στοχεύοντας στο να σταματήσει η καταστροφή του φυσικού πλούτου και ενδεχομένως η βελτίωση της ποιότητάς του.

Το κατά πόσο είναι εφικτός αυτός ο στόχος μέσα σε ένα οικονομικό μοντέλο ανάπτυξης, αυτό του νεοφιλελευθερισμού, το οποίο επιζητά συνεχώς την περαιτέρω ανάπτυξη μένει να φανεί. Η αρχή της «αειφορίας» ή «αειφόρου ανάπτυξης» είναι

¹ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (18 Νοεμβρίου 1987), άρθρο 130.

² Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (30 Μαρτίου 2010), άρθρο 3 παρ.3, εδ. α': «*Η Ένωση... Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης... και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος...*».

³ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (30 Μαρτίου 2010), άρθρο 11: «*Οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη*».

αναμφίβολα χρήσιμος οδηγός, καθώς «ελέγχει» μία κοινωνία ώστε να σταθμίζει κάθε φορά, για να βρίσκει το σημείο ισορροπίας μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης που επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών, χωρίς να επιβαρύνει υπέρμετρα το περιβάλλον. Η «στάθμιση» χρήζει πάντα εξειδίκευσης και εξαρτάται εν πολλοίς σε ποιόν από τους τρεις πυλώνες της αειφόρου ανάπτυξης δίνεται η έμφαση.

Η Ένωση στην προσπάθεια ενσωμάτωσης στις πολιτικές της, της προστασίας του περιβάλλοντος, εφαρμόζει και να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν εργαλεία ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών παραγόντων κατά τις διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, τα οικολογικά κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ιδίως με την νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ κερδίζουν έδαφος ως εργαλείο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων, κυρίως επειδή λόγω του αρχικού σταδίου της διαδικασίας μπορεί και δρα προληπτικά, καθορίζοντας ακόμα και τον τρόπο παραγωγής. Η χρήση του από τις αναθέτουσες αρχές είναι περιορισμένη ως εκ τούτου και τα αποτελέσματά του. Μάλιστα, δεν προβλέπεται ενίσχυση της χρήσης του, καθώς και η νέα οδηγία προβλέπει προαιρετική χρήση του και ως εκ τούτου μάλλον περιορισμένη. Στην εφαρμογή του εργαλείου, σημαντική ήταν και η συμβολή του πρώην Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής ΔΕΚ), το οποίο έθεσε ως όριο στη χρήση του την τήρηση του ίδιου του κοινοτικού δικαίου και ιδίως της απαγόρευσης των διακρίσεων.

Στο πρώτο μέρος θα εξετάσουμε το νομικό πλαίσιο, *ευρωπαϊκό και διεθνές*, στο οποίο εδράζεται η χρήση των περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης (*criteria green public procurement, criteria GGP*), ενώ στο δεύτερο μέρος θα εξετάσουμε την εφαρμογή τους μέχρι σήμερα και το κανονιστικό πλαίσιο του διέπει τη χρήση τους.

ΜΕΡΟΣ 1^ο : Η ευρύτερη θεμελίωση της δυνατότητας θέσπισης περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης στις δημόσιες συμβάσεις

Α. Η ευρωπαϊκή εμπειρία

I) Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο

Η έννομη τάξη της ευρωπαϊκής ένωσης αποτελεί, ως γνωστόν, απότοκο της Διακήρυξης του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών R. Schuman για τη δημιουργία μιας αποκλειστικά οικονομικής κοινότητας, της «Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα», η οποία θα συνέδεε οικονομικά μια ομάδα κρατών με συγγενικά πολιτισμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά⁴. Στόχος ήταν η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς, ενός συστήματος θεμελιωδών κανόνων με ανώτερη τυπική ισχύ⁵, ώστε να επιτευχθεί η αρμονική συνύπαρξη των συμβαλλομένων κρατών. Ως εκ τούτου, η μη πρόβλεψη διατάξεων με σαφή περιβαλλοντικό χαρακτήρα στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες εμφανίζεται εύλογη. Παράλληλα, οι περιορισμένης έκτασης καταστροφές του φυσικού περιβάλλοντος δεν απασχολούσε ιδιαίτερα τον επιστημονικό κόσμο, οπότε δεν προβλέφθηκε η προστασία του⁶. Η εξελικτική πορεία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και πλέον Ένωσης και κυρίως η ανάγκη πολιτικής της ολοκλήρωσης και διαμόρφωσής της, ως υπερεθνικό σχηματισμό που προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα εντός της επικράτειάς της⁷, οδήγησε στην σταδιακή θεσμοθέτηση περιβαλλοντικών κανόνων δεσμευτικών για τα κράτη μέλη.

Καθοριστικό ρόλο⁸ στην αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος μέσω των Συνθηκών, των οδηγιών, αλλά και των προγραμμάτων δράσης παίζουν και βασικές νομολογιακές αρχές του ΔΕΕ. Η αρχή της ορθής, πλήρους και έγκαιρης μεταφοράς της οδηγίας, η αρχή της υπεροχής των ενωσιακών ρυθμίσεων έναντι των εθνικών, η

⁴ Ι. Κυριτσάκη, Το δικαίωμα στο περιβάλλον, υπό το πρίσμα του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 3-7.

⁵ Γ. Κατρούγκαλος, Η «κοινωνική Ευρώπη» μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας: Πραγματικότητα, όραμα, αντικατοπτρισμός, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2008, σελ. 353 επ.

⁶ Ι. Κυριτσάκη, ό.π.

⁷ Ν. Κανελλοπούλου- Μαλούχου, Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Παπαζήσης 2012, σελ.83 επ.

⁸ Ι. Καρακώστας, ό.π., σελ.56.

αρχή της άμεσης ισχύος, εφόσον έχει παρέλθει η προθεσμία ενσωμάτωσης μιας οδηγίας, η αρχή του σεβασμού του περιεχομένου της οδηγίας κατά την προθεσμία ενσωμάτωσης, αλλά και η αρχή της σύμφωνης με το ενωσιακό ερμηνείας του εθνικού δικαίου.

α. Τα περιβαλλοντικά προγράμματα Δράσης

Στο πλαίσιο του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, τα περιβαλλοντικά προγράμματα δράσης ενσωμάτωσαν κατά περιόδους στόχους της ΕΕ, διαμορφώνοντας τις κατευθυντήριες αρχές της παραγωγής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος. Τα κείμενα των προγραμμάτων δράσης δηλαδή θέτουν τους στόχους, προσδιορίζουν τους τρόπους και οριοθετούν χρονικά την προσπάθεια. Με τα προγράμματα αυτά με άλλα λόγια αναδεικνύονται ή υποχωρούν περιεχόμενα, καθορίζεται η ατζέντα της ευρωπαϊκής πολιτικής των κρατών-μελών στο πεδίο του περιβάλλοντος, συγκροτούνται προτεραιότητες, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την ανάληψη δράσης και την πραγμάτωση στοχευμένων παρεμβάσεων σε μια συνολική και συνεκτική λογική ολοκληρωμένης προσέγγισης, με συγκεκριμένη διάρκεια⁹.

Η πρώτη προσπάθεια διαμόρφωσης κοινής περιβαλλοντικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορεί να αποδοθεί στην Σύνοδο Κορυφής των Αρχηγών Κρατών του Οκτωβρίου 1972, όπου και διαπιστώθηκε η ανάγκη μιας «πολιτικής για το περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή κοινότητα» και δόθηκε ορισμένο χρονοδιάγραμμα, ώστε να καταρτιστεί ένα πρόγραμμα δράσης, το πρώτο *Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης*. Στην πρώτη συνδιάσκεψη των Υπουργών Περιβάλλοντος των εννέα κρατών μέσα στον ίδιο μήνα προσδιορίστηκαν επακριβώς οι βασικές αρχές της κοινής περιβαλλοντικής πολιτικής και ένα μόλις χρόνο αργότερα δημοσιεύτηκε από την Επιτροπή το *Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης*¹⁰.

Ακολούθησαν μέχρι σήμερα άλλα πέντε διαδοχικά προγράμματα, τα οποία με τα μέτρα που έλαβαν αποσκοπούσαν στην επίτευξη ορισμένου κάθε φορά στόχου σε

⁹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.37.

¹⁰ Γ. Τσάλτας, Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον, Ι. Σιδέρης 2010, σελ.35-38.

συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο. Παράλληλα, τα προγράμματα αυτά έδιναν την ευκαιρία μιας κάθετης και τομεακής προσέγγισης των οικολογικών προβλημάτων¹¹.

Ιδιαίτερα σημαντικό αποτιμάται το *Πέμπτο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης*, το οποίο υιοθετήθηκε την 1^η -2-1993 με ψήφισμα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων, τιτλοφορείται ως «Προς μία αειφόρο ανάπτυξη» και έθεσε τις προτεραιότητες της περιόδου 1992-2000, μεταξύ των οποίων ήταν η καταπολέμηση παραγόντων ρύπανσης, όπως βιομηχανία, η ενέργεια, ο τουρισμός, οι μεταφορές και η γεωργία. Σκοπός ήταν η υπέρβαση του αυστηρού νομοθετικού πλαισίου και η εφαρμογή μιας στρατηγικής προσέγγισης με την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε άλλες πολιτικές. Τα θεμέλια για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις πολιτικές της Ένωσης τέθηκαν, η διαδικασία όμως, γνωστή ως «*διαδικασία του Κάρντιφ*»¹² παραμένει σε εξέλιξη ακόμα και σήμερα¹³. Πρώτοι τομείς που εντάχθηκαν σε αυτή την προσπάθεια ήταν η γεωργία, οι μεταφορές και η ενέργεια, ενώ ακολούθησαν η βιομηχανία, η αλιεία, η εσωτερική αγορά και άλλες.

Ειδικότερες αναφορές για τη συγκεκριμένη σχέση του περιβάλλοντος και των δημοσίων συμβάσεων τόσο των πηγών δικαίου, όσο και των δημοσίων συμβάσεων έγιναν αρχικά στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής «Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση» της 27.11.1996¹⁴ και αυτό για να γίνει μνεία σε Σύσταση του ΟΑΣΑ. Ακόμη και αυτό αποτέλεσε μια έμμεση αναφορά, χωρίς να συνδεθούν ευθέως οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις με εκείνες που ρυθμίζουν την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αξίζει να τονιστεί ότι στη πράσινη βίβλο της Επιτροπής είχε προταθεί να λαμβάνονται υπόψη περιβαλλοντικά κριτήρια κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.

Αντίστοιχες αναφορές υπήρχαν και στην ανακοίνωση 143/1998 που αφορούσε τους προβληματισμούς για το μέλλον του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

¹¹ Ε. Κουτούπα- Ρεγκάκου, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 36-40.

¹² Ε. Κουτούπα- Ρεγκάκου, ό.π. σελ. 37.

¹³ Έκφραση αυτής της προσπάθειας ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε όλες τις πολιτικές της Ένωσης αποτελεί και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων στις δημόσιες συμβάσεις, που εν προκειμένω εξετάζουμε.

¹⁴ Com (96) 583, τελικό, 27.11.1996.

Η σύνδεση των δύο αντικειμένων προχώρησε με την ανακοίνωση της Επιτροπής το 2001, η οποία ρητά αναφερόταν στις «Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις»¹⁵. Πρόκειται για ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών παραγόντων στις δημόσιες συμβάσεις. Αρχικά, η ανακοίνωση ερμηνεύει την ισχύουσα νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την εσωτερική αγορά και των Οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Ως εκ τούτου, αναφέρεται τόσο στις συμβάσεις που καλύπτονται από τις Οδηγίες της ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά και σε εκείνες που δεν καλύπτονται από τις Οδηγίες αυτές, αλλά παρ' όλα αυτά υπόκεινται στους κανόνες της Συνθήκης. Επιχειρεί λοιπόν να συνδυάσει τους στόχους της προστασίας του περιβάλλοντος και τις αποτελεσματικές και δίκαιες δημόσιες συμβάσεις στην Εσωτερική Αγορά. Η ανακοίνωση αυτή αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο στην επίτευξη των στόχων που θέτει, καθώς εξετάζεται πώς μπορεί να λαμβάνεται υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος στα διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης¹⁶.

Ακολούθως, με το *Έκτο πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον* ιδιαίτερη βάση δόθηκε σε τέσσερις τομείς, *την αντιμετώπιση των κλιματικών μεταβολών, τη φύση και τη βιοποικιλότητα, το περιβάλλον και την υγεία και τέλος τη διαχείριση των φυσικών πόρων και των αποβλήτων*, ενώ προβλέπεται συνεργασία μεταξύ των τομέων της υγείας, της έρευνας και του περιβάλλοντος, με την επιτήρηση των δεικτών υγείας. Υιοθετήθηκε με την απόφαση 1600/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στις 22-7-2002 και φέρει τον τίτλο: «Περιβάλλον 2010: Το μέλλον μας, η επιλογή μας». Έθεσε ως στόχο τη σύζευξη ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας και της ορθολογικής διαχείρισης των φυσικών πόρων, αλλά, και της αποσύνδεσης των περιβαλλοντικών πιέσεων από την οικονομική ανάπτυξη. Ιδιαίτερη σημαντική καινοτομία αποτελεί η λεγόμενη «ολοκληρωμένη πολιτική για τα προϊόντα», που αποσκοπεί στην ανάπτυξη μιας οικολογικής αγοράς προϊόντων και στην προώθηση προϊόντων με λιγότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις καθ' όλη τη

¹⁵ ΕΕC 333/28.11.2001.

¹⁶ Ε. Τροβά, Π. Σκουρή, ό.π., σελ.382.

διάρκεια του κύκλου ζωής τους¹⁷. Η προσπάθεια αυτή έχει ήδη ξεκινήσει από την προώθηση οικολογικών πολιτικών και προϊόντων, υπηρεσιών και έργων κατά τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, αλλά φιλοδοξεί να επεκτείνει την αγορά οικολογικών προϊόντων και υπηρεσιών και στις ιδιωτικές αγορές¹⁸. Παράλληλα, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες στοχεύουν στην ενίσχυση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας μέσω της νομοθετικής και διοικητικής απλούστευσης, της προσφυγής στις οδηγίες πλαίσιο και της διαφάνειας των μέτρων, καθώς και στην βελτίωση των περιβαλλοντικών πληροφοριών με εκτίμηση του κόστους και των πλεονεκτημάτων των εκάστοτε μέτρων. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόταση της Επιτροπής για το 6^ο Περιβαλλοντικό πρόγραμμα δράσης προσδιόρισε τη δημόσια σύμβαση ως τομέα με σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης μιας οικολογικής αγοράς μέσω των αναθετουσών αρχών που θα χρησιμοποιούν την «περιβαλλοντική επίδοση» ως ένα από τα βασικά κριτήρια των αγορών τους¹⁹. Ειδικότερα για τη συνεργασία με την αγορά προτάθηκε η προώθηση της χρήσης οικολογικών σημάτων και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, καθώς και μια γενικότερη πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις που θα σέβεται το περιβάλλον ώστε να αποτελέσει οδηγό και για τις ιδιωτικές συμβάσεις. Η ανακοίνωση αυτή θα βοηθήσει στην υλοποίηση μιας τέτοιας δράσης προσδιορίζοντας σαφώς τις νομικές επιλογές που θα έχουν στη διάθεσή τους οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν προς αυτήν την κατεύθυνση²⁰. Παράλληλα εφαρμόζεται το γενικό πλαίσιο των οδηγιών για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και δημοσιεύεται σειρά σχετικών κυρίως διακηρυκτικών εγγράφων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το έγγραφο της Επιτροπής «Αγοράστε Οικολογικά – Ένα εγχειρίδιο για τις δημόσιες συμβάσεις και οικολογικά θέματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2005».

Τα περιβαλλοντικά προγράμματα αν και προσδιόρισαν το ειδικότερο περιεχόμενο της κοινοτικής προσπάθειας στο χώρο της προστασίας του περιβάλλοντος, εντούτοις δεν

¹⁷ Ε. Κουτούπα- Ρεγκάκου, ό.π. σελ. 38.

¹⁸ Α. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A.Ekroos, "Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria Contracts", Review of European Community & International Environmental Law 19 (2), 2010, p.250.

¹⁹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Οι νέες κοινοτικές οδηγίες – περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ 3/2005, σελ.289.

²⁰ Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, «Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις- Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων», ΠερΔικ 3/2008, σελ.383.

είναι δυνατό να αποτελέσουν επαρκή νομική βάση για τη θεμελίωση της κανονιστικής και ρυθμιστικής δράσης των οργάνων της Ένωσης²¹. Αποτελούν άλλωστε ένα είδος soft law, διακηρύξεις στόχων, ενώ, σε καμία δεν περιέχουν τα ίδια υπέρτερους κανόνες δικαίου. Κατάφεραν, παρ' όλα αυτά, σε μεγάλο βαθμό να ευαισθητοποιήσουν και να κινητοποιήσουν προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών απαιτήσεων. Τα κοινοτικά όργανα πάντως κατά μία άποψη²² θεωρούσαν στην πράξη ήδη από τα πρώτα χρόνια μετά την Συνθήκη της Ρώμης (1957), την προστασία του περιβάλλοντος έναν από τους στόχους των Κοινοτήτων.

β. Οι Ιδρυτικές Συνθήκες

Η προστασία του περιβάλλοντος ανάγεται σε αυτοτελή κοινοτική δράση²³ με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) με την οποία προστέθηκαν άρθρα στην ΣυνθΕΟΚ²⁴, τα οποία προσδιόρισαν τα αντικείμενα, τις γενικές αρχές και τα όρια της περιβαλλοντικής δράσης. Οι αρχές που προβλέφθηκαν ήταν η αρχή της ενσωμάτωσης και η αρχή της επικουρικότητας, οι οποίες πλέον δεν έχουν διακηρυκτικό, αλλά απολύτως δεσμευτικό περιεχόμενο.

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992), η οποία προχωράει την πολιτική ενοποίηση αρκετά βήματα, η προστασία του περιβάλλοντος αναβαθμίζεται σε «επίσημη κοινοτική πολιτική». Με την συνθήκη αυτή, ενισχύεται η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής συνιστώσας στις υπόλοιπες κοινοτικές πολιτικές, προσθέτοντας μια πτυχή, στην αποκλειστικά οικονομική μέχρι τότε, αποστολή της Ένωσης²⁵. Η αυξημένη δυνατότητα παρέμβασης σε περιβαλλοντικά θέματα εντάσσεται στην εξέλιξη της Ένωσης και συνιστά ένα από τα πιο ουσιώδη χαρακτηριστικά στοιχεία της²⁶.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) αποτέλεσε το επόμενο βήμα για εμβάθυνση των αρχών της προστασίας του περιβάλλοντος εντός της Ένωσης, καθώς ανάγεται σε ανεξάρτητο από την οικονομική ανάπτυξη στόχο. Ιδιαίτερα σημαντική αποτελεί η

²¹ Γ. Δελλής, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλας 1998, σελ. 43-44.

²² Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλας 2006, σελ.12.

²³ Γ. Δελλής, ό.π., Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π.,σελ.38, Ι. Καράκωστας, ό.π.

²⁴ Τα άρθρα 130Π, 130Ρ και 130 Σ.

²⁵ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π.

²⁶ Ι. Καράκωστας, ό.π.

μνεία που γίνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης, καθώς η Ένωση δεσμεύεται να περιλάβει στην αποστολή της και μη οικονομικούς στόχους, όπως η ισότητα ανδρών και γυναικών και η προστασία του περιβάλλοντος. Επί της ουσίας, η αρχή της ενσωμάτωσης ενισχύεται με τη διατύπωση στο άρθρο 6 της Συνθήκης²⁷ και το νόημά της εμπλουτίζεται με την πρώτη αναφορά στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Με αυτό το άρθρο θεσπίστηκε η περιβαλλοντική προστασία ως βασικό σημείο ενσωμάτωσης για όλες τις πολιτικές της ΕΕ με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ανοίγοντας έτσι το δρόμο και για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων²⁸.

Μικρότερης έντασης ήταν η συμβολή της Συνθήκης της Νίκαιας (2003), καθώς εισήγαγε μόνο διαδικαστικές αλλαγές, κυρίως ως προς τη δυνατότητα ανάπτυξης ενισχυμένων συνεργασιών μεταξύ των κρατών μελών σε τομείς, όπως το περιβάλλον.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009) αν και επέφερε καίριες σε αλλαγές στο χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιορίστηκε ως προς το περιβάλλον και δεν μπορούμε να πούμε ότι προώθησε την προσπάθεια. Αυτό που ενδεχομένως να ήταν αναμενόμενο σε μια συνταγματικής τάξης Συνθήκη, η αναγνώριση του ουσιαστικού δικαιώματος στο περιβάλλον δεν έγινε²⁹. Ούτε στο Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης επιχειρήθηκε η υπέρβαση με την αναγνώριση δικαιώματος στο περιβάλλον. Παρ' όλα αυτά, στο δεσμευτικό για την ΕΕ πλέον Χάρτη, στο κεφάλαιο με τίτλο «Αλληλεγγύη», προβλέφθηκε υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος μέσω πολιτικών βελτίωσης της ποιότητάς του και ενσωμάτωση σχετικών ρυθμίσεων σε όλες τις πολιτικές της Ένωσης, σύμφωνα με τα όσα ορίζει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Σημαντικές ήταν οι ρυθμίσεις του Χάρτη για την πρόσβαση στα έγγραφα

²⁷ Άρθρο 6 ΣυνθΕΚ: «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον κανονισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων... ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

²⁸ A. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A. Ekroos, "Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria Contracts", *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (2), 2010, p.251.

²⁹ Ι. Κυριτσάκη, ό.π., σελ.50.

και εν γένει στην περιβαλλοντική πληροφορία, ώστε να καταστεί δυνατή και η προσφυγή προς τα δικαιοδοτικά και όχι μόνο όργανα της ΕΕ³⁰.

Σήμερα, το ευρωπαϊκό δίκαιο αποτελεί πηγή δικαίου αυξανόμενης σημασίας για το περιβάλλον, αρκεί μόνο η αναφορά ότι περίπου το 80 % των περιβαλλοντικών κανόνων των εθνικών δικαίων είναι κοινοτικής, πλέον ενωσιακής εμπνεύσεως³¹.

γ. Οι οδηγίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων

Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος του οικονομικού κοινοτικού δικαίου και εξελίσσεται στο πλαίσιο που ορίζουν οι Συνθήκες³². Σύμφωνα με μελέτη που δημοσιεύτηκε στις 3.2.2004 από την Επιτροπή, οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσώπευαν το 15% περίπου του ΑΕΠ της ΕΕ. Η ανάγκη λοιπόν ρύθμισης ενός πεδίου με τόσο μεγάλη οικονομική σημασία ήταν δεδομένη και οδήγησε σε μία έντονη νομοθετική δραστηριότητα τόσο σε κοινοτικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο, με γενικότερο στόχο την ορθολογική χρήση του δημοσίου χρήματος για την αγορά των καλύτερων προϊόντων στην χαμηλότερη τιμή³³. Το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό προϋπέθετε τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος πραγματοποιήθηκε με την έκδοση τεσσάρων οδηγιών που καλύπτουν τις συμβάσεις υπηρεσιών (οδηγία 92/50/ΕΟΚ), τις συμβάσεις προμηθειών (οδηγία 93/36/ΕΟΚ), τις συμβάσεις δημοσίων έργων (οδηγία 93/37/ΕΟΚ) και με τις αντίστοιχες συμβάσεις στους ειδικούς τομείς – πρώην «εξαιρούμενους» - της ύδρευσης, της ενέργειας των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (οδηγία 93/38/ΕΟΚ), όπου λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα των αναθετουσών αρχών. Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και έργων αποτέλεσαν το 1989 αντικείμενο οδηγίας (οδηγία 89/665/ΕΟΚ) που διέπει τα ένδικα μέσα στους τομείς αυτούς, ρύθμιση που επεκτάθηκε και στις υπηρεσίες το 1992. Και στους πρώην εξαιρούμενους τομείς τα ένδικα βοηθήματα αποτέλεσαν αντικείμενο οδηγίας

³⁰ Στο άρθρο 44 του Χάρτη προβλέπεται δυνατότητα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τα προστατευόμενα από το Χάρτη δικαιώματα, άρα και για τα περιβαλλοντικά ζητήματα.

³¹ Γ. Κρεμλή, Η ευρωπαϊκή πολιτική και το δίκαιο περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, Οκτώβριος 1998, σελ. 554 επ. , σε Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.36.

³² Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σελ.24.

³³ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η μεταρρύθμιση της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ.10.

(92/13/ΕΟΚ), η οποία εξασφαλίζει δυνατότητες άσκησης ένδικων μέσων στις θιγόμενες επιχειρήσεις σε περίπτωση παράβασης των κοινοτικών κανόνων που διέπουν την ανάθεση συμβάσεων. Η συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις που συνήφθει στο πλαίσιο του Παγκόσμιου οργανισμού εμπορίου τροποποίησε τις ανωτέρω κοινοτικές οδηγίες. Οι οδηγίες 97/52/ΕΚ και 98/4/ΕΚ περιείχαν τις τροποποιήσεις των οδηγιών που ήδη αναφέραμε για τον δημόσιο τομέα και τους ειδικούς τομείς, αντίστοιχα³⁴.

Μεταρρύθμιση στην κοινοτική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις επήλθε με την δημοσίευση των οδηγιών 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» και 2004/17/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών», οι οποίες ισχύουν και σήμερα. Η νομοθεσία, όμως για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (public procurement) δεν βρίσκονται αποκλειστικά στις οδηγίες που καθορίζουν τις διαδικασίες σύναψης, αλλά ενσωματώνουν ερεθίσματα από το σύνολο του κοινοτικού δικαίου και των στόχων που θέτει. Χαρακτηριστικά το προοίμιο της οδηγίας 2004/18/ΕΚ αναφέρει στην παρ. 2: *«Συνεπώς, οι διατάξεις συντονισμού θα πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που αναφέρονται κατωτέρω καθώς και σύμφωνα με τους άλλους κανόνες της Συνθήκης»*³⁵. Στο πλαίσιο αυτό, οι αρχές του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων συντίθεται από μια σειρά αρχών του κοινοτικού δικαίου, όπως η θεμελιώδης αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών³⁶, αλλά και τα αντικειμενικά κριτήρια, η αρχή της διαφάνειας, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, οι οποίες εγγυώνται την αξιολόγηση των προσφορών σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού³⁷.

Με αυτό τον τρόπο ενοποιήθηκε, αλλά και απλουστεύτηκε το έως τότε νομικό πλαίσιο ώστε να καταστεί δυνατή η δημιουργία μιας αυθεντικής ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, την προσαρμογή στις

³⁴ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.10.

³⁵ Οδηγία 2004/18/ΕΚ (1.1.2008), προοίμιο, παρ.2, τελευταίο εδάφιο.

³⁶ Οδηγία 2004/18/ΕΚ (1.1.2008), προοίμιο, παρ.2.

³⁷ Οδηγία 2004/18/ΕΚ (1.1.2008), προοίμιο, παρ.46.

ανάγκες μιας σύγχρονης διοίκησης σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, καθώς, και στη σύζευξη πολιτικής των δημοσίων συμβάσεων με άλλες κοινοτικές πολιτικές και στόχους, όπως ή προώθηση της απασχόλησης και η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος³⁸, μέσω της ενσωμάτωσης κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων σε όλα τα στάδια σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά και κατά την εκτέλεση³⁹. Άλλωστε ήδη στο προοίμιο της οδηγίας 2004/18/ΕΚ στην παράγραφο 5 γίνεται ρητή αναφορά στο άρθρο 6 της Συνθήκης και αναλαμβάνεται η ευθύνη τήρησης των απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας⁴⁰. Με τον τρόπο αυτό οι δημόσιες συμβάσεις γίνονται εργαλείο ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών πολιτικών σεβόμενες την αρχή της αειφορίας.

Οι κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν, ως γνωστόν δύο είδη κριτηρίων: τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, που αφορούν τις ικανότητες και τις επαγγελματικές εγγυήσεις των υποψηφίων, και τα κριτήρια ανάθεσης, τα οποία αφορούν την προσφορά τους και έχουν κατά βάση οικονομικό προσανατολισμό, με την έννοια ότι, σύμφωνα με την αρχή της ουδετερότητας των δημοσίων συμβάσεων, η σύμβαση θα ανατεθεί αποκλειστικά στην πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά⁴¹. Μάλιστα, προκειμένου να πληρείται το κριτήριο της πιο συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, λαμβάνεται υπόψη το κόστος του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, ώστε να καταγράφονται οι δαπάνες όχι μόνο κατά την αγορά, αλλά και στη συνέχεια τα έξοδα συντήρησης, ο χρόνος ζωής, αλλά και οι ενδεχόμενες οικονομικές δαπάνες για επανόρθωση περιβαλλοντικών καταστροφών⁴². Αξίζει να

³⁸ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η μεταρρύθμιση της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ.10.

³⁹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.14.

⁴⁰ Οδηγία 2004/18/ΕΚ, προοίμιο, παρ.5: «Σύμφωνα με το άρθρο 6 της συνθήκης, οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, ιδίως προκειμένου να προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, η παρούσα οδηγία διευκρινίζει με ποιο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/ τιμής»

⁴¹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Οι νέες κοινοτικές οδηγίες – περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ 3/2005, σελ.289.

⁴² Γλ. Σιούτη, «Η γενικότερη προβληματική της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, χάριν προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης», εισήγηση στο Συνέδριο «Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις, Νεώτερες εξελίξεις, Προβληματισμοί», Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Ένωσης Μελών ΝΣΚ, ΕΠΠΕΡΑΑ, Ναύπλιο 10-12 Οκτωβρίου 2014.

επισημανθεί ότι το στοιχείο αυτό αποτέλεσε συμβολή του 6^{ου} περιβαλλοντικού προγράμματος δράσης⁴³.

Οι οδηγίες 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31^{ης} Μαρτίου 2004 «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», αλλά και η 2004/17/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών» είναι οι ισχύουσες αυτή τη στιγμή οδηγίες, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με τα προεδρικά διατάγματα 60/2007 και 59/2007, αντίστοιχα. Στις ανωτέρω οδηγίες υπάρχουν ορισμοί για την έννοια της δημόσιας σύμβασης⁴⁴, της αναθέτουσας αρχής⁴⁵, του εργολήπτη ή οικονομικού φορέα⁴⁶, αλλά και περιγραφή των διαδικασιών σύναψης⁴⁷ των δημοσίων συμβάσεων.

Ήδη έχει εκδοθεί η νέα οδηγία 2014/24/ ΕΕ, η οποία θα έχει ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις μέχρι την 18^η Απριλίου του 2016 και η οποία αναμένεται να εμβραθύνει την προσπάθεια της εδραίωσης της περιβαλλοντικής προστασίας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.

II) Οι Περιβαλλοντικές αρχές

Η έννοια των αρχών στο δίκαιο αποτελεί «προϊόν μιας σταθερής διαλεκτικής σχέσης ανάμεσα στις διατάξεις του θετικού δικαίου τις οποίες εμπνέουν και τις αξίες τις οποίες μεταφέρουν». Οι περιβαλλοντικές αρχές καθίστανται υπ' αυτήν την έννοια τα κύρια εργαλεία «οικολογικοποίησης του δικαίου»⁴⁸.

⁴³ Peter Kunzlik, International Procurement Regimes and the Scope for the Inclusion of environmental factors in public procurement, OECD Journal on Budgeting, Volume 3- No.4, p.117.

⁴⁴ Οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 1 «ορισμοί», παρ.2: «Οι δημόσιες συμβάσεις 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».

⁴⁵ Οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 1 «ορισμοί», παρ.9: «Ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου».

⁴⁶ Οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 1 «ορισμοί», παρ. 8.

⁴⁷ Οδηγία 2004/18/EK, άρθρο 1 «ορισμοί», παρ. 3-7.

⁴⁸ Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση 2000, σελ.271.

Πρόκειται για νομικούς κανόνες που αποτυπώνουν τις βασικές αξίες μιας πολιτειακής τάξης οι οποίες εκφράζουν τη γενικότερη αντίληψη ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι γενικού και δημοσίου συμφέροντος⁴⁹ και έχουν ένα αρκετά ευρύ και ελαστικό περιεχόμενο ώστε να δίνουν τις κατευθυντήριες γραμμές και το γενικό πλαίσιο της περιβαλλοντικής δράσης. Η αυτοτέλεια και η δεσμευτικότητα των περιβαλλοντικών αρχών δεν είναι ενιαία: άλλες έχουν κατακτήσει μια ιδιαίτερη θέση που τις εξομοιώνει προς τις καθιερωμένες γενικές αρχές του δικαίου, αντίθετα με άλλες που δεν έχουν πλήρη επιτακτική ισχύ, καθώς βρίσκονται ακόμα στο επίπεδο της απλής κατευθυντήριας γραμμής⁵⁰. Άλλωστε, δεν αποτελούν ένα ενιαίο «όλο», αφού δεν έχουν τον ίδιο χαρακτήρα ούτε και την ίδια προστατευτική εμβέλεια και ποιότητα, αλλά ούτε και την ίδια νομική δεσμευτικότητα, καθώς άλλες έχουν «διαδικαστικό» χαρακτήρα, όπως οι αρχές της πληροφόρησης και της συμμετοχής, άλλες έχουν ουσιαστικό χαρακτήρα, όπως η αρχή της πρόληψης. Δεσμεύουν σε κάθε περίπτωση τον ενωσιακό νομοθέτη και με βάση την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου⁵¹ και τις εθνικές έννομες τάξεις. Οι περιβαλλοντικές αρχές αναφέρονται στα άρθρα 191-193 της ΣυνθΛΕΕ και φέρουν το τίτλο «Περιβάλλον».

Αξίζει να αναφερθούμε όμως και στη συμβολή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ιδιαίτερα σημαντική ήταν και συνεχίζει να είναι η διεύρυνση του περιεχομένου και του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της προστασίας του περιβάλλοντος και των επιμέρους αρχών. Χαρακτηριστικό δείγμα αποτελεί η αιτιολογική έκθεση που τίθεται ως προοίμιο της οδηγίας 2004/18/ΕΚ όπου ρητά γίνεται αναφορά στη συμβολή της νομολογίας του ΔΕΕ στην εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος⁵².

Οι αρχές που θεσπίζονται από το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος έχουν επίσης υιοθετηθεί τόσο από το διεθνές δίκαιο, όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια, όσο και

⁴⁹ Τ. Νικολόπουλος, ό.π.

⁵⁰ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π. σελ. 45.

⁵¹ Ν. Κανελλοπούλου, ό.π., σελ.

⁵² Οδηγία 2004/18/ΕΚ, προοίμιο, άρθρο (1): «...Η παρούσα οδηγία βασίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως στη νομολογία σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης, η οποία διασαφηνίζει τις δυνατότητες των αναθετουσών αρχών να ικανοποιούν τις ανάγκες του ενδιαφερομένου κοινού, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού ή κοινωνικού τομέα, υπό τον όρο ότι τα κριτήρια αυτά συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης, δεν παρέχουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, μνημονεύονται ρητώς και τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές που αναφέρονται στην αιτιολογική σκέψη 2.»

από τα διάφορα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδίδοντας έτσι την αναγκαία συνοχή στο δίκαιο του περιβάλλοντος, αλλά και μια «κοσμοπολίτικη» διάσταση σ' αυτό⁵³. Υπάρχουν έτσι, κοινές αρχές στους λαούς του πλανήτη που εκφράζουν μια παγκόσμια αλληλεγγύη η οποία οφείλεται στην παγκοσμιότητα των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Η ανάλυση των επιμέρους αρχών γίνεται στο συγκεκριμένο σημείο της μελέτης, ώστε αφενός να ιδωθούν υπό το φως της κοινοτικής έννομης τάξης και αφετέρου επισημανθούν τα σημεία στα οποία διαπλέκονται οι αρχές του περιβάλλοντος με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Γενικές κατευθύνσεις στο ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος δίνουν οι αρχή της ενσωμάτωσης και η αρχή της επικουρικότητας που καθορίζουν το εύρος της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής και οριοθετούν την κανονιστική αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων. Η αρχή της ενσωμάτωσης αποτελεί και τη σύνδεση του δικαίου περιβάλλοντος με δημόσιες συμβάσεις, μέσω της θέσπισης παραδείγματος χάρη οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας καθιερώθηκε ρητά στο άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με αυτό: *«Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων (που αναφέρονται άρθρο 3), ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη»*. Πλέον, βρίσκεται στο *άρθρο 11 ΣΛΕΕ* με ακριβώς ίδιο περιεχόμενο. Η αρχή της ενσωμάτωσης επιδιώκει η διασφάλιση του περιβάλλοντος να λαμβάνεται υπόψη σε κάθε τομέα και σε κάθε επιμέρους πολιτική της ενωσιακής δράσης⁵⁴. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι συγκριτικά με άλλες ρυθμίσεις που ενσωματώνουν την προστασία του περιβάλλοντος στη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, η θέσπιση οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης υλοποιεί την ενσωμάτωση με τρόπο που προωθεί στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό την αειφόρο ανάπτυξη, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 6 ΣυνθΕΕ⁵⁵, αλλά και του άρθρου 24 παρ. 1 του

⁵³ Τ. Νικολόπουλος, ό.π.

⁵⁴ Κ. Γιαννακόπουλος, Η προστασία του περιβάλλοντος, ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων, ΠερΔικ 1/2003, σελ.38.

⁵⁵ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π.

ελληνικού Συντάγματος. Με άλλα λόγια πρόκειται για τη δυνατότητα της πολιτικής περιβάλλοντος να διεισδύει στις άλλες πολιτικές και να εξουδετερώνει τα αρνητικά αποτελέσματά τους στα οικοσυστήματα και στους ανθρώπους. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι πολιτικές γίνονται πιο συνεκτικές, πιο ολιστικές και πιο περιβαλλοντικές⁵⁶. Την ίδια ιδέα βρίσκουμε και στη Διακήρυξη του Ρίο (Αρχή 4), σύμφωνα με την οποία η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματώνεται στην διαδικασία ανάπτυξης και να μην θεωρείται αποκομμένη. Αξίζει να αναφέρουμε εδώ ότι στο ίδιο πλαίσιο, όλες οι πολιτικές της ΕΕ οφείλουν να ενσωματώνουν πτυχές για την καταπολέμηση της ανεργίας και για την επίτευξη ισότητας στην αμοιβή για ίση εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Η αρχή της αειφόρου ή της βιώσιμης ανάπτυξης ή αειφορίας αποτελεί μία θεμελιακή αρχή για το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος. Σήμερα κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της Συνθήκης: *«Η Ένωση... εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς... και το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. »*. Έχει πυροδοτήσει στο παρελθόν τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο, τη συζήτηση περί «περιβαλλοντικοκεντρικό» ή μη χαρακτήρα του δικαίου περιβάλλοντος⁵⁷. Η αρχή αυτή με τον ορισμό που υιοθετήθηκε στη Διάσκεψη του Ρίο, στην οποία θα αναφερθούμε στη συνέχεια αναφέρεται στην ανάπτυξη, στην «ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες»⁵⁸. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στοχεύει στην προστασία του περιβάλλοντος με ένα όμως δυναμικό χαρακτήρα, καθώς τονίζει την ανάγκη μακροπρόθεσμης διασφάλισης του περιβάλλοντος⁵⁹. Ταυτόχρονα, η αρχή προτρέπει να μη μεταφερθεί και στις αναπτυσσόμενες χώρες το μοντέλο ανάπτυξης που ακολούθησαν οι δυτικές κοινωνίες τον 19^ο και 20^ο αιώνα – με τα γνωστά αποτελέσματα – και οι αναπτυσσόμενες χώρες

⁵⁶ Τ. Νικολόπουλος, ό.π.

⁵⁷ Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, η οποία προκρίνει τον όρο «αρχή της βιωσιμότητας», έναντι της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, διότι στη δεύτερη εμπεριέχεται και συνιστώσα της οικονομικής ανάπτυξης.

⁵⁸ *“Sustainable development is development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.*

⁵⁹ Γ. Δελλής, ό.π., σελ.37.

να έχουν πρόσβαση στις δαπανηρές τεχνικές μεθόδους προστασίας του περιβάλλοντος⁶⁰. Το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής, όπως αυτό έχει περιγραφεί τόσο στην νομολογία του ελληνικού ΣτΕ⁶¹, όπως σε εκείνη του ΔΕΕ⁶², δηλώνει ότι η ανθρώπινη επέμβαση στο περιβάλλον πρέπει να γίνεται με τρόπο που να διασφαλίζει την ισόρροπη σχέση της εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων και της εξέλιξης των οικοσυστημάτων προς χάρη των επόμενων γενεών⁶³. Περαιτέρω, κοινή αποδοχή αποτελεί ότι η αρχή της αειφόρου ανάπτυξης συντίθεται από τρεις κύριες συνιστώσες: την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την περιβαλλοντική προστασία⁶⁴. Η Αρχή αυτή λοιπόν είναι και μια επιταγή, αντίστοιχη εκείνης που εισάγει η αρχή της ενσωμάτωσης. Μια επιταγή προς τα ενωσιακά και τα εθνικά όμως αρμόδια όργανα για τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των επιμέρους πολιτικών, ώστε να διασφαλίζεται μια σχετική ισορροπία στους τρεις αυτούς πυλώνες της αειφόρου ανάπτυξης. Παράλληλα, σε ένα άλλο επίπεδο η πραγμάτωση της αρχής απαιτεί εμπάθυνση των δημοκρατικών διαδικασιών ως προαπαιτούμενου της ισορροπίας των τριών συνιστωσών της αειφορίας⁶⁵. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η διαπλοκή που παρουσιάζει η αρχή της αειφορίας με εκείνη της ενσωμάτωσης, καθώς στην κατάστρωση και εφαρμογή των τομεακών κοινοτικών πολιτικών και δράσεων, όπως ενδεικτικά της γεωργίας, της ενέργειας, των μεταφορών και του τουρισμού, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι παράμετροι που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαχείριση των φυσικών πόρων⁶⁶. Η προσέγγιση, η οποία προκρίνεται για την

⁶⁰ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ. 56.

⁶¹ Ενδεικτικά αναφέρουμε ΣτΕ 2755,2759/1994, 3478/2000, *ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ*.

⁶² Χαρακτηριστική η υπόθεση ΔΕΚ 240/83, ABDHU, όπου ο κοινοτικός δικαστής διακηρύσσει ότι η προστασία του περιβάλλοντος «αποτελεί έναν από τους ουσιώδεις στόχους της Κοινότητας». Συγκεκριμένα, το δικαστήριο απεφάνθη ότι η ελευθερία του εμπορίου δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται με τρόπο απόλυτο αλλά υπόκειται σε περιορισμούς που δικαιολογούνται από τους στόχους του γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα. Το δικαστήριο κατέληξε ότι τα μέτρα της οδηγίας 75/439, ακόμη και αν δεν μπορούσαν να επιδράσουν περιοριστικά στην ελεύθερη άσκηση των εμπορικών δραστηριοτήτων, δεν εισάγουν διακρίσεις στη μεταχείριση των οικονομικών φορέων ούτε υπερβαίνουν τους αναπόφευκτους περιορισμούς που δικαιολογούνται από την επιδίωξη του στόχου γενικού συμφέροντος που είναι η προστασία του περιβάλλοντος.

⁶³ Πρεβεδούρου Ε. σε Σκουρή Βασιλείου, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα».

⁶⁴ Β. Καραγεώργου Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής – Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, Περ.Δικ. 3/2004, σελ.326-327.

⁶⁵ Β. Καραγεώργου, ό.π., σελ.327.

⁶⁶ Β. Καραγεώργου, ό.π.

επίτευξη των ανωτέρω στόχων είναι μια μάλλον χαλαρή προσέγγιση της αειφορίας υπό ευρεία έννοια (weak stability), σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η οριακή υποκατάσταση του φυσικού κεφαλαίου με τεχνητό κεφάλαιο, ενώ θα πρέπει να αποφεύγονται οι ανεπανόρθωτες βλάβες στο περιβάλλον. Εργαλεία αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι τεχνολογικές καινοτομίες και η εξάπλωση φιλικών προς το περιβάλλον υπηρεσιών⁶⁷. Η έννοια όμως της αειφόρου ανάπτυξης εμπεριέχει και τη θέσπιση ενός ορίου στην οικονομική ανάπτυξη ιδιωτών και κράτους χάρη της επιτακτικής ανάγκης να προστατευτεί το φυσικό περιβάλλον⁶⁸. Υπό αυτή την έννοια η αρχή αυτή καλεί σε μια διαφορετική διαδικασία παραγωγής, μια διαφορετική οικονομική ανάπτυξη, η οποία θα καλύπτει τις ανάγκες των πολιτών και κατοίκων όλης της γης, ιδίως των φτωχών αυτού του κόσμου⁶⁹, αλλά με μια διαδικασία φειδωλή ως προς την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων. Άλλωστε, ως συγγενείς αρχές παρουσιάζονται η αρχή της ήπιας ανάπτυξης, η αρχή του σεβασμού της φέρουσας ικανότητας των οικοσυστημάτων, η αρχή της διατήρησης της ικανότητας ανασύστασης ή αποκατάστασης του φυσικού κεφαλαίου, η αρχή του περιβαλλοντικού κεκτημένου και η αρχή της ενσωμάτωσης, που ήδη αναλύσαμε και η αρχή της υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος⁷⁰. Αναφερόμαστε στις ανωτέρω αρχές, καθώς καταδεικνύουν ακριβώς την αντίληψη της ήπιας και με σεβασμό εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων. Η προϋπόθεση για αυτή τη στροφή όμως είναι να τεθεί στο κέντρο των πολιτικών ο άνθρωπος και οι ανάγκες του και όχι η άκρατη οικονομική ανάπτυξη. Αυτός τελικά είναι και ο πυρήνας της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η αρχή της πρόληψης και της προφύλαξης λόγω της ευπαθούς φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών και οι συχνά ανυπέρβλητες δυσχέρειες που εμφανίζονται κατά την προσπάθεια αποκατάστασης σχετικών ζημιών, καθιστούν επιβεβλημένη την προληπτική δράση ως αναγκαίο όρο για την αποτελεσματική τους προστασία⁷¹. Σημαντική όμως είναι και η διάκριση της αρχής της πρόληψης και της αρχής της προφύλαξης, καθώς στην δεύτερη περίπτωση τα επιστημονικά στοιχεία είναι αβέβαια

⁶⁷ Β. Καραγεώρου, ό.π., σελ.328.

⁶⁸ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π.

⁶⁹ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π.

⁷⁰ Η κατηγοριοποίηση αυτή των αρχών ανήκει στην Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.58-63.

⁷¹ Ι. Καράκωστας, ό.π., σελ.38.

και υπάρχουν μόνο ενδείξεις⁷² για τον κίνδυνο που διατρέχει το περιβάλλον, αλλά και η δημόσια υγεία, αλλά προκρίνεται παρ' όλα αυτά η λήψη μέτρων προφύλαξης, ώστε να προληφθεί το ενδεχόμενο επικίνδυνου για το περιβάλλον γεγονός. Η αρχή αυτή όπως και σχεδόν όλες οι άλλες αρχές αποτελούν επιταγές προς τα ενωσιακά και τα εθνικά αρμόδια όργανα προς λήψη τόσο αρνητικών (όπως, απαγόρευση δραστηριοτήτων), αλλά και θετικών μέτρων.

Σχετική με την ως άνω αρχή, είναι η αρχή της επανόρθωσης κατά προτεραιότητα στην πηγή, η οποία επιτάσσει οι περιβαλλοντικές επενέργειες και ζημίες να επανορθώνονται κατά προτεραιότητα στην πηγή τους. Η αρχή αυτή υποδηλώνει αφενός την ανάγκη για κατασταλτικά μέτρα ως προς την προστασία του περιβάλλοντος μέσω της επιταγής για αποκατάσταση της περιβαλλοντικής βλάβης και αφετέρου την ανάγκη πρόληψης της μεγέθυνσης της βλάβης και της επίτασης του κινδύνου, μέσω της επανόρθωσης κατά προτεραιότητα στην πηγή⁷³. Κατοχυρώνεται και αυτή στο άρθρο 191 της ΣυνθΛΕΕ.

Για την πληρότητα της αναφοράς, θα αναφέρουμε ότι η ΕΕ (ως Ευρωπαϊκή Κοινότητα) αναγνώρισε την περιβαλλοντική αρχή, διεθνούς εμπνεύσεως «ο ρυπαίνων πληρώνει» με τη σύσταση 75/346 του Συμβουλίου και συνεχεία εντάχθηκε στα άρθρα 191 και 192 της ΣυνθΕΕ. Η αρχή αυτή έχει την έννοια ότι το κόστος για την αποκατάσταση μιας βλάβης του περιβάλλοντος ή για την εξάλειψη της προκληθείσας ρύπανσης πρέπει να φέρει ο υπαίτιος της επελθούσας κατάστασης και όχι τρίτα πρόσωπα που δεν συνέβαλαν στη δημιουργία της⁷⁴.

Ιδιαίτερα σημαντική τέλος, είναι η αρχή της συμμετοχής των πολιτών που συμπυκνώνει το δικαίωμα της ελεύθερης πληροφόρησης και συμμετοχής των πολιτών για θέματα περιβαλλοντικά. Σε επίπεδο ΕΕ κατοχυρώθηκε με την υπογραφή της Σύμβασης του Άαρχους, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Πρόκειται για ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο καθώς αφενός αναδεικνύει το ρόλο του πολίτη στην προστασία του περιβάλλοντος και αφετέρου αποτελεί έναν αποτελεσματικό μηχανισμό τήρησης της ενωσιακής νομιμότητας.

⁷² Ι. Καράκωστας, ό.π.

⁷³ Ι. Κυριτσάκη, ό.π., σελ.79.

⁷⁴ Ι. Κυριτσάκη, ό.π., σελ.76-77.

B. Η διεθνής εμπειρία

I) Το διεθνές κανονιστικό πλαίσιο

Η διεθνής διάσταση του δικαίου περιβάλλοντος συνιστά ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά του λόγω της φύσης των περιβαλλοντικών κινδύνων και της αλληλεξάρτησης των οικοσυστημάτων. Η διεθνής συνεργασία ευνοείται και από οικονομικούς παράγοντες, διότι η μονομερής προσπάθεια επίλυσης περιβαλλοντικών προβλημάτων ή προστασίας του περιβάλλοντος αφενός δεν είναι αποτελεσματική και αφετέρου θέτει σε μειονεκτική θέση το κράτος που μεριμνά και νοθεύει τον ανταγωνισμό⁷⁵.

Αξίζει να αναφέρουμε τις σημαντικότερες ρυθμίσεις διεθνούς δικαίου για το περιβάλλον, καθώς η Ένωση λόγω της συμμετοχής της σε περισσότερες από 30 συμβάσεις και συμφωνίες δεσμεύεται και από αυτές στην τήρηση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας. Ορισμένες από τις εν λόγω συμβάσεις έχουν παγκόσμιο και άλλες περιφερειακό χαρακτήρα και αποβλέπουν στην προστασία επιμέρους στοιχείων του περιβάλλοντος, ενώ ιδιαίτερη σημασία έχουν κείμενα που αναγνωρίζουν τη βαθύτερη σχέση που συνδέει την προστασία του περιβάλλοντος ανθρώπινο δικαίωμα.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, (στο εξής «ΕΣΔΑ») και τα πρωτόκολλα που έχουν προσαρτηθεί, δεν κατοχυρώνουν ρητά ένα ουσιαστικό δικαίωμα στο περιβάλλον, εντούτοις το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, (στο εξής «ΕΔΔΑ»), δέχτηκε σταδιακά την προστασία του περιβάλλοντος, ερμηνεύοντας σειρά άλλων δικαιωμάτων, όπως το άρθρο 2 «δικαίωμα στη ζωή», του άρθρου 8 «δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής», αλλά και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, «προστασία της ιδιοκτησίας».

Τα κείμενα των διεθνών διακηρύξεων, αν και μη δεσμευτικού χαρακτήρα, αποτελούν τα θεμέλια του σύγχρονου διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος. Οι δύο σημαντικές διακηρύξεις που άλλαξαν τα δεδομένα στη διεθνή περιβαλλοντική σκηνή είναι η

⁷⁵ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π. σελ. 41.

Διακήρυξη της Στοκχόλμης το 1972 και η Διακήρυξη του Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992. Η Διακήρυξη της Στοκχόλμης υιοθέτησε ορισμένες αρχές, οι οποίες διατυπώθηκαν αρχικά σε αποφάσεις του Δικαστηρίου της Χάγης ως κανόνες του soft law, δηλαδή κανόνες μη δεσμευτικού νομικού χαρακτήρα⁷⁶. Η εν λόγω Διακήρυξη πέτυχε δύο βασικούς στόχους: ο πρώτος είναι ότι έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία περιβαλλοντικών θεσμών και ο δεύτερος ότι αποτέλεσε την απαρχή ενός σώματος κανόνων, ουσιαστικού διεθνούς δικαίου στο τομέα του περιβάλλοντος. Η Διακήρυξη της Στοκχόλμης περιείχε 26 αρχές. Ήδη, στο πρώτο άρθρο της αναφέρει τη γενική υποχρέωση του ανθρώπου να προστατεύει και να βελτιώνει το περιβάλλον για τις παρούσες καθώς και τις μελλοντικές γενεές. Στην αρχή 8 διαφαίνεται ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν θα πρέπει να παραμεριστεί: *«η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση ενός υγιούς περιβάλλοντος ... και για τη δημιουργία πάνω στη γη, απαραίτητων προϋποθέσεων για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής»*. Στη διακήρυξη της Στοκχόλμης έκανε για πρώτη φορά διεθνώς την εμφάνισή της η έννοια της οικοανάπτυξης, η οποία στη συνέχεια εξελίχθηκε ως βιώσιμη ανάπτυξη⁷⁷.

Η περαιτέρω εμβάθυνση αυτής της προσπάθειας έγινε στη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών, στο Ρίο ντε Τζανέιρο με θέμα «Ανάπτυξη και Περιβάλλον», η οποία έγινε τον Ιούνιο του 1992 και κατέληξε στην υιοθέτηση της *Διακήρυξης του Ρίο ντε Τζανέιρο*. Η Διακήρυξη αυτή εισήγαγε ένα νέο πλαίσιο, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο την περιβαλλοντική παράμετρο, αλλά και τα νέα οικονομικά δεδομένα που αφορούν την οικονομική ανάπτυξη και την εξισορρόπηση του χάσματος μεταξύ αναπτυγμένων οικονομικά και αναπτυσσόμενων χωρών, με έμφαση στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες. Λήφθηκαν υπόψη δηλαδή οι ανάγκες και ιδίως των φτωχών χωρών, η ικανοποίηση των οποίων τέθηκε ως προτεραιότητα. Ο δεύτερος βασικός πυλώνας της Διακήρυξης ήταν η συνειδητοποίηση του πεπερασμένου των πόρων του φυσικού περιβάλλοντος ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας. Έγινε λοιπόν αντιληπτή η ανάγκη ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων και εξειδικεύτηκε το περιεχόμενο της *αρχής της αειφόρου ανάπτυξης*, επιδιώκοντας τον

⁷⁶ Χ. Αθανασοπούλου, Βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος: Σύγχρονες τάσεις της θεωρίας και της νομολογίας στην ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Νόμος και Φύση 2008, δημοσιευμένο σε <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3327&lang=1&catid=1>.

⁷⁷ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π.,σελ.44.

συγκερασμό περιβάλλοντος και οικονομίας⁷⁸. Θα πρέπει εδώ να αναφέρουμε ως προς τον όρο της αειφόρου ανάπτυξης που υιοθετήθηκε, ότι προέρχεται από την Έκθεση της Brutland με τίτλο: «*το κοινό μας μέλλον*», του 1987 (Brutland report) και οριζόταν ως: «*η ανάπτυξη εκείνη που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες*»⁷⁹. Ακόμα, το κείμενο της agenda 21 χαρακτηρίζεται ακόμα και σήμερα «*το αρτιότερο κείμενο- οδηγός για τις μελλοντικές γενεές, απόρροια ενδελεχούς ανάλυσης της αειφορικής προσέγγισης της πολιτικής της περιβαλλοντικής προστασίας, τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο*»⁸⁰.

Ακολούθησε η παγκόσμια σύνοδος κορυφής για την αειφόρο ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ (2002), κατά τη διάρκεια της οποίας εγκρίθηκε πολιτική δήλωση και σχέδιο εφαρμογής, που περιλαμβάνει μεταξύ των στόχων του την μείωση μέχρι το 2015 των ανθρώπων που δεν έχουν πόσιμο νερό, στοιχειώδεις συνθήκες υγιεινής και άλλους κοινωνικούς στόχους. Παράλληλα, αποφασίστηκε η επιδίωξη της μείωσης των αρνητικών επιπτώσεων των χημικών προϊόντων για την υγεία, αλλά και την αναστροφή της τάσης επιδείνωσης των φυσικών πόρων. Πρέπει επίσης, να επισημανθεί ότι παρά τη χαλαρή τους διατύπωση τόσο η πολιτική διακήρυξη όσο και το σχέδιο εφαρμογής που υιοθετήθηκαν στο Γιοχάνεσμπουργκ, βεβαιώνουν τη βούληση της διεθνούς κοινότητας για την ανάδειξη της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης ως κεντρικού πολιτικού στόχου⁸¹.

Σε σχέση με την κλιματική αλλαγή, μια σημαντική πρωτοβουλία επιχειρήθηκε με την υιοθέτηση του πρωτοκόλλου του Κιότο για την κλιματική αλλαγή (1997)⁸². Το πρωτόκολλο αυτό στοχεύει αφενός στο να θέσει ορισμένους «ποσοτικούς» στόχους μείωσης της εκπομπής αερίων που δημιουργούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου, και αυτό σε συγκεκριμένες προθεσμίες, αφετέρου δε να προσδιορίσει μέτρα και πολιτικές

⁷⁸ Β. Καραγεώργου, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής – Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, Περ.Δικ. 3/2004, σελ.325.

⁷⁹ Β. Καραγεώργου, ό.π.

⁸⁰ Γρηγορίου, Σαμιώτης, Τσάλτας, Η συνδιάσκεψη των ΗΕ για το περιβάλλον και την ανάπτυξη», Παπαζήσης 1993, σελ.65.

⁸¹ Β. Καραγεώργου, ό.π., σελ.326.

⁸² Κυρώθηκε από τη χώρα μας με το Ν. 3017/2002.

πιο αυστηρά για τα ανεπτυγμένα κράτη⁸³. Το Πρωτόκολλο του Κιότο εισήγαγε το μηχανισμό της «εμπορίας ρύπων», ο οποίος στοχεύει και για αυτό συχνά υφίσταται κριτική⁸⁴ στην διευκόλυνση της βιομηχανίας, ιδιαίτερα δε αυτής των αναπτυγμένων χωρών. Με την εμπορία ρύπων, οι αναπτυγμένες χώρες μπορούν εφόσον επιθυμούν να ξεπεράσουν το πλαφόν εκπομπής αερίων που προσδιορίζεται για κάθε μία από αυτές στο Πρωτόκολλο, να αγοράσουν δικαιώματα εκπομπής αερίων από ένα ή περισσότερα κράτη – μέλη, τα οποία δεν έχουν εξαντλήσει τα περιθώρια εκπομπής που διαθέτουν. Αξίζει να σημειώσουμε ότι η ΕΕ πρωτοστάτησε στις διπλωματικές κινήσεις για τη θέση σε ισχύ του Πρωτοκόλλου του Κιότο και μάλιστα ενσωμάτωσε στην κοινοτική νομοθεσία όλες τις βασικές ρυθμίσεις του Πρωτοκόλλου ήδη από το 2003 με την οδηγία 2003/87 «σχετικά με θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της κοινότητας».

Εξίσου σημαντική είναι η υπογραφή σε διεθνές επίπεδο, αλλά και από την ΕΕ της Σύμβασης του Άρχους (1998), η οποία τιτλοφορείται ως Σύμβαση «Για την πρόσβαση στην πληροφορία, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη αναφορικά με περιβαλλοντικά θέματα» και τέθηκε σε ισχύ τον Οκτώβρη του 2001⁸⁵. Όπως αναφέρει ήδη στο τίτλο, διαμορφώνει το πλαίσιο σε τρεις πυλώνες, την ευχερή πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα⁸⁶. Περαιτέρω, στην μοναδική αυτή Πολυμερή Περιβαλλοντική Συμφωνία⁸⁷ διαπλέκονται διατάξεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων με τις τυπικές ρυθμίσεις μιας περιβαλλοντικού περιεχομένου. Έχει χαρακτηριστεί ως η πλέον φιλόδοξη προσπάθεια «περιβαλλοντικής δημοκρατίας»,

⁸³ Α. Μπρεδήμας, Το πρωτόκολλο του Κιότο και η «εμπορία ρύπων», σε Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ.103- 108.

⁸⁴ Η κριτική έγκειται ακριβώς στο ότι πρόκειται για σύστημα εμπορευματοποίησης των εκπομπών αερίων που επιτρέπει στα βιομηχανικά κράτη για να αυξήσουν την παραγωγή, να αγοράζουν δικαιώματα εκπομπών.

⁸⁵ Στην ΕΕ βρήκε εφαρμογή μέσω του Κανονισμού 1367/2006 και των οδηγιών 2003/4/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ.

⁸⁶ Β. Καραγεώργου, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής – Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, Περ.Δικ. 3/2004, σελ.327.

⁸⁷ Β. Καραγεώργου, Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα υπό το πρίσμα της επιρροής της Σύμβασης του Άρχους και της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ, ΠερΔικ 2/2013, σελ.201.

καθώς άπτεται θεμάτων διαδικαστικών δικαιωμάτων με διευρυμένο πεδίο εφαρμογής⁸⁸ τόσο για την ενημέρωση (παθητική ενημέρωση) αλλά και καθιέρωσης συστημάτων επαρκής ροής πληροφοριών σχετικά με τις προτεινόμενες περιβαλλοντικές δραστηριότητες⁸⁹ (ενεργητική ενημέρωση). Περαιτέρω, εξασφαλίζεται δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στην λήψη απόφασης επί περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων, συμμετοχή στην προετοιμασία σχεδίων και εν γένει των περιβαλλοντικών πολιτικών⁹⁰.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι η τροποποίηση της κοινοτικής οδηγίας 85/337/ΕΟΚ αποτέλεσε σε μεγάλο βαθμό συνέπεια της ενσωμάτωσης των αρχών της Agenda 21, των αρχών της αειφορίας καθώς των αρχών του Κύκλου της Ουρουγουάης, στοιχείο το οποίο είχε ήδη διατυπωθεί στην Πράσινη Βίβλο για της δημόσιες συμβάσεις της Επιτροπής . Τόσο τα Ηνωμένα Έθνη, όσο και Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου ελέγχουν τα κράτη και την ΕΕ για την εφαρμογή των αρχών της Agenda 21. Η ΕΕ λοιπόν στο πλαίσιο αυτό δεσμεύεται και από τις διεθνείς συνθήκες που έχει υπογράψει για την προστασία του περιβάλλοντος και οφείλει λόγω αυτού να ενσωματώνει περιβαλλοντικές παραμέτρους στις πολιτικές που σχεδιάζει και υλοποιεί.

II) Οι συμβάσεις της GATT και του WTO

α. Από την GATT στον ΠΟΕ και η σχέση τους με την ΕΚ/ΕΕ

Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ), γνωστή ως GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), συνέβαλε αποφασιστικά στον τρόπο ρύθμισης και διεξαγωγής του διεθνούς εμπορίου. Αποτέλεσε το νομικό πλαίσιο για τη διεξαγωγή της διεθνούς ανταλλαγής, αλλά και το κύριο όργανο ελευθεροποίησης και πολυμεροποίησης του εμπορίου⁹¹. Ο Χάρτης της Αβάνα, προϊόν της διάσκεψης του

⁸⁸ Χαρακτηριστικό το παράδειγμα πρόσβασης σε πληροφορίες δημοσίων αρχών, χωρίς να είναι απαραίτητη η ύπαρξη συμφέροντος.

⁸⁹ Μ. Γαβουνέλη, Περιβαλλοντικά δικαιώματα πολιτών: το παράδειγμα της Σύμβασης του Άαρχους, σε Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ.134-135.

⁹⁰ Μ. Γαβουνέλη, ό.π., σελ.136.

⁹¹ Π. Αργαλιάς, Η θεσμική συνύπαρξη μεταξύ ΕΚ/ΕΕ και GATT/ΠΟΕ, ΔηΣΚΕ& Αγορά 1/2010, σελ.50.

1947 προέβλεπε την ίδρυση του Διεθνούς Οργανισμού Εμπορίου (ΔΟΕ)⁹² ο οποίος θα έθετε τις βασικές αρχές για την ομαλή λειτουργία των εμπορικών συναλλαγών στο Διεθνές Εμπόριο. Η συμφωνία αυτή είχε ως στόχο τη σταδιακή μείωση μέχρι την κατάργηση των δασμολογικών εμποδίων και λοιπών φορολογικών επιβαρύνσεων στις εξαγωγές αλλά και στις εισαγωγές των προϊόντων του διεθνούς εμπορίου, κυρίως, μέσω της πολιτικής των διαπραγματεύσεων. Περαιτέρω, στόχος ήταν και η κατάργηση κάθε είδους περιορισμού σχετικού με τη διακίνηση των εμπορευμάτων, ώστε να επιτευχθεί πλήρης ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών⁹³. Για την ΕΚ, η ενσωμάτωσή της υπήρξε πιο δύσκολη, καθώς η GATT εκτεινόταν σε πεδία και τομείς στους οποίους είχε αποκλειστική αρμοδιότητα.

Το εξ αντικειμένου περιορισμένο σύστημα που καθιερωνόταν με το σύμφωνο της GATT, το οποίο κάλυπτε μόνο την απελευθέρωση του εμπορίου αγαθών και εμπορευμάτων και όχι υπηρεσιών άλλαξε με τον Γύρο της Ουρουγουάης (Uruguay Round). Η συμφωνία αυτή ενδυνάμωσε τους κανόνες πειθαρχίας του διεθνούς εμπορίου, περιέλαβε και τις υπηρεσίες και κατέληξε στην υπογραφή της συμφωνίας του Μαρακές. Η συμφωνία αυτή οδήγησε στην υπογραφή της Γενικής Συμφωνίας για το εμπόριο υπηρεσιών (GATS), στην ίδρυση του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ)/ World Trade Organization (WTO), στην προστασία της εμπορικής φύσης δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας (Trade related intellectual property -TRIPS) και στη Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου. Μεταξύ των ιδρυτικών μελών του ΠΟΕ ήταν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Η ΕΕ σήμερα είναι μέλος του ΠΟΕ ως καθολικός διάδοχος της ΕΚ, με βάση τις ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας. Ζήτημα προς περαιτέρω διευκρίνιση εξακολουθεί να αποτελεί η άμεση ισχύς των κανόνων του ΠΟΕ, καθώς το ΔΕΕ προβάλλει ισχυρές αντιστάσεις⁹⁴. Οι κανόνες του ΠΟΕ, πάντως δεσμεύουν την ΕΕ, της οποίας οι πράξεις πρέπει να ερμηνεύονται υπό αυτό το φως. Άλλωστε και η κρίση περί μη δυνατότητας επίκλησης των διατάξεων των Συμφωνιών του ΠΟΕ βρίσκεται σε αρμονία με τη συμφωνία του κύκλου της Ουρουγουάης σύμφωνα με την οποία εκ φύσεως, η συμφωνία που ιδρύει τον ΠΟΕ

⁹² Χ. Αθανασοπούλου, Οικονομική ελευθερία και προστασία του περιβάλλοντος. Σύγχρονες προοπτικές σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο (από την GATT στον ΠΟΕ), Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2002, σελ.28-30.

⁹³ Π. Αργαλιάς, ό.π., σελ.50-51.

⁹⁴ C-149/96 ΔΕΕ σε Π.Αργαλιάς, ό.π., σελ.59.

δεν είναι πρόσφορη άμεσης εφαρμογής⁹⁵. Αλλά και στη συνέχεια, όπου αναγνωρίστηκε δεν φαίνεται να αναγνωρίζεται η δυνατότητα επίκλησης των κανόνων του ΠΟΕ από τους ιδιώτες, αλλά μόνο όταν αναλαμβάνεται η εκπλήρωση μιας ειδικής υποχρέωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ ή στην περίπτωση που η κοινοτική πράξη ρητώς παραπέμπει σε συγκεκριμένες διατάξεις των συμφωνιών του ΠΟΕ. Τότε, αναγνωρίζεται η δυνατότητα στο ΔΕΚ να ελέγξει τη νομιμότητα της σχετικής κοινοτικής πράξης με βάση τους κανόνες του ΠΟΕ⁹⁶. Η σχέση αυτή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου και των κανόνων του δικαίου του διεθνούς εμπορίου καταδεικνύουν με κατηγορηματικό τρόπο τους «*συνταγματικής φύσεως κανόνες του κοινοτικού δικαίου, οι οποίοι υπερισχύουν του ασαφούς δικαίου του διεθνούς εμπορίου, αλλά και των εθνικών δικαίων*»⁹⁷.

Ιδιαίτερα σημαντικές ακόμα είναι οι στόχοι του ΠΟΕ, όπως καταγράφονται στο προοίμιο της Συμφωνίας και αφορούν στην επίτευξη υψηλού επιπέδου ζωής, πλήρους απασχόλησης, αύξησης του όγκου του πραγματικού εισοδήματος των εργαζομένων. Επίσης, σύμφωνα με τους στόχους που θέτει ο ΠΟΕ ανά χώρα μέλος οφείλει να επιδιώκει την καλύτερη δυνατή εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, να λαμβάνει υπόψη την ανάγκη σταθερούς και διαρκούς ανάπτυξης της μέριμνας για την προστασία του περιβάλλοντος⁹⁸.

Στις θεμελιώδεις αρχές της GATT περιλαμβάνονται η αρχή της μη διάκρισης, στις εμπορικές σχέσεις, η ανάγκη μείωσης των δασμών και η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών και ποσοστώσεων κατά την εξαγωγή και εισαγωγή εμπορευμάτων.

β. Η περιβαλλοντική παράμετρος των συμφωνιών της GATT και ΠΟΕ

Είναι πράγματι δύσκολο μια συμφωνία, της οποίας η βασική επιδίωξη είναι η απελευθέρωση παγκόσμιου εμπορίου να μπορέσει να ενσωματώσει περιβαλλοντικές πτυχές. Από την άλλη πλευρά είναι μάλλον δεδομένο ότι με την απελευθέρωση του εμπορίου μπορεί να καταγράφεται αύξηση στο εισόδημα και ίσως και στο συνολικό

⁹⁵ ΔΕΚ c-149/1996, Πορτογαλία / Συμβούλιο, Συλλ. 1999, σκέψη 49.

⁹⁶ G. Zonnekeyn, The Status of WTO law in the community legal order : some comments in the light of the Portuguese Textiles Case, European law review 2000, p.293.

⁹⁷ Ε. Τροβά, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, ΑΝΤ.Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2000, σελ.145.

⁹⁸ Χ. Αθανασοπούλου, σελ. 277-279.

επίπεδο ζωής, όμως είναι σίγουρο ότι αυτό αποτυπώνεται ως αρνητικό στην υπερεκμετάλλευση των φυσικών πόρων⁹⁹. Σε κάθε περίπτωση λοιπόν εμπόριο και περιβάλλον βρίσκονται σε μια συνεχή αλληλεπίδραση, αν όχι σε σύγκρουση, καθώς η ωφέλεια του ενός προκαλεί πρόβλημα στο άλλο.

Παρ' όλα αυτά, στη συμφωνία της GATT δεν περιεχόταν ειδική μνεία για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς υπήρχε πάντα η ανησυχία ότι τα περιβαλλοντικά μέτρα λειτουργούν ανασταλτικά της ανάπτυξης του εμπορίου, αλλά και περαιτέρω ως πρόσχημα για τη λήψη μέτρων, επί της ουσίας εισάγοντας διακρίσεις¹⁰⁰.

Οι μοναδικές διατάξεις που εμφανίζουν μια σχετική περιβαλλοντική ευαισθησία στη συμφωνία της GATT είναι αυτές του XX που αφορά σε γενικές εξαιρέσεις, οι οποίες επιτρέπουν στα μέλη να αποκλίνουν από την αρχή της μη διάκρισης, με την υιοθέτηση μέτρων που σε φυσιολογικές περιστάσεις θα κρίνονταν ως παράνομα σύμφωνα με τους όρους και τις αρχές της GATT¹⁰¹. Το συγκεκριμένο άρθρο επιτρέπει να λαμβάνονται μέτρα που αφορούν σε απαγορεύσεις εισαγωγών, διάκριση μεταξύ εισαγωγών και άλλες αποκλίσεις όταν αυτές είναι αναγκαίες. Κρίνονται αναγκαίες χάριν της προστασίας των ανθρώπων, των ζώων, των φυτών ή την υγεία των παραπάνω, αλλά και για την διατήρηση των εξαντλήσιμων φυσικών πόρων, συνδεδεμένα με περιορισμούς στην εθνική παραγωγή και κατανάλωση¹⁰².

Παρατηρείται λοιπόν, μια ιδιαίτερα δυσκίνητη διαδικασία προστασίας της υγείας και των φυσικών πόρων, καθώς ρητή αναφορά στο περιβάλλον και την διαρκή ανάπτυξη δεν υπάρχει. Τα όποια απαγορευτικά εμπορικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται, χωρίς να έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές του ελεύθερου εμπορίου και να μην συνιστούν μέτρο αυθαίρετης ή αδικαιολόγητης διάκρισης στα κράτη στα οποία ισχύουν οι ίδιες προϋποθέσεις και αφετέρου να μην εισάγουν συγκεκριμένο περιορισμό στο διεθνές εμπόριο. Όμως τη στιγμή που δεν προβλέπεται η προστασία του περιβάλλοντος ακόμα και αυτά τα μέτρα είναι δύσκολο να ληφθούν υπόψη. Έτσι η

⁹⁹ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ.247.

¹⁰⁰ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π.

¹⁰¹ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ.249 επ.

¹⁰² Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ.251-253.

λήψη οικολογικών μέτρων σχεδόν δεν προβλέπεται στο πλαίσιο της συμφωνίας της GATT.

Οι παραπάνω προβληματικές οδήγησαν πριν ακόμη την υπογραφή της Τελικής Πράξης Ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων του Γύρου της Ουρουγουάης, στην υιοθέτηση στις 15 Απριλίου 1994, μιας κοινής υπουργικής απόφασης με τίτλο «Εμπόριο και Περιβάλλον», με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της διαρκούς και σταθερής ανάπτυξης μέσα στο πολυμερές σύστημα του ΠΟΕ. Αυτή η απόφαση προέβλεπε τη θέσπιση ρυθμίσεων για το περιβάλλον, μέσω της σύστασης μιας Επιτροπής Εμπορίου και Περιβάλλοντος¹⁰³, η οποία τελικώς συστήθηκε τον Ιανουάριο του 1995 από το Γενικό Σύμβουλο του ΠΟΕ, σαν μία εκ των διαρκών επιτροπών. Οι σκοποί της απέβλεπαν στην διενέργεια συστάσεων για την προσαρμογή του δικαίου τη GATT /ΠΟΕ στους τομείς του εμπορίου και περιβάλλοντος, στην υποστήριξη της αλληλεξάρτησης μεταξύ των εμπορικών και περιβαλλοντικών πολιτικών, με στόχο την προώθηση της σταθερής και διαρκούς ανάπτυξης που να ανταποκρίνεται κυρίως στις ειδικές ανάγκες των αναπτυσσόμενων και λιγότερο των αναπτυγμένων κρατών και στην καθοδήγηση και τον συντονισμό περιβαλλοντικών μέτρων που άπτονται του εμπορίου. Στο πλαίσιο εργασιών της Επιτροπής εντάσσονται, θέματα όπως η σχέση μεταξύ εμπορικού συστήματος του ΠΟΕ και των εμπορικών μέτρων των πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών, ακόμα λειτουργεί μηχανισμός επίλυσης των διαφορών από ειδικούς επιστήμονες και περιβαλλοντολόγους, εξετάζεται δε συχνά είτε η χρήση περιβαλλοντικών επιχορηγήσεων είτε η επιβολή περιβαλλοντικών επιχορηγήσεων και φόρων. Ιδιαίτερη είναι η συμβολή προς την ανάπτυξη της οικο- ετικέτας (eco-labeling)¹⁰⁴ και τις απαιτήσεις συσκευασίας, έργο δύσκολο διότι επιβάλλεται ο συνυπολογισμός περιβαλλοντικών όψεων στις μεθόδους παραγωγής και διαδικασίας διαθέσεως στο εμπόριο. Έχει επίσης εισαχθεί μέσω της εν λόγω επιτροπής η διαφάνεια στη διαδικασία¹⁰⁵ των αναγγελιών όλων των εμπορικών μέτρων, τα οποία άπτονται περιβαλλοντικών σκοπών και επιφέρουν συγχρόνως σημαντικά εμπορικά αποτελέσματα. Αυτό το οποίο ζητά η Επιτροπή από τα μέλη είναι να υιοθετήσουν μια

¹⁰³ Ε. Τροβά, ό.π., σελ. 47.

¹⁰⁴ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ.278.

¹⁰⁵ Ε. Τροβά, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δικαίο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, ΑΝΤ.Ν. Σάκκουλας Αθήνα- Κομοτηνή 2000, σελ.43.

προσέγγιση ισορροπίας μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος μέσα από μια αποτελεσματική εκμετάλλευση των σπάνιων φυσικών πόρων. Ακόμα υπάρχει πρόβλεψη περιβαλλοντικών παροχών σχετικών με τις εμπορικές όψεις των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας¹⁰⁶.

Η προστασία του περιβάλλοντος τέθηκε στο επίκεντρο και συμφωνιών του ΠΟΕ ούτως ώστε να επιδιώκεται διαρκώς η περιβαλλοντική προστασία. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη Συμφωνία για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο, τη Συμφωνία για τα υγειονομικά και τα φυτοϋγειονομικά μέτρα, τη Συμφωνία για τα αντισταθμιστικά μέτρα και άλλες. Ακόμα, στο προοίμιο της Συμφωνίας του ΠΟΕ ενσωματώθηκε η περιβαλλοντική συνιστώσα, στο πλαίσιο των στόχων του ΠΟΕ που είναι: *«το υψηλό επίπεδο ζωής και η εξασφάλιση πλήρους απασχόλησης διά της ανάπτυξης και της διεύρυνσης της παραγωγής και του εμπορίου, σε αγαθά και υπηρεσίες και η καλύτερη δυνατή εκμετάλλευση των παγκόσμιων πόρων σε αρμονία με τον στόχο της διαρκούς ανάπτυξης»*¹⁰⁷.

Ο έλεγχος συμβατότητας ενός οικολογικού μέτρου με τις διατάξεις του ΠΟΕ έχει απασχολήσει τις ειδικές επιτροπές εμπειρογνομόνων στο πλαίσιο του ΠΟΕ. Σύμφωνα με τις αποφάσεις τους τα ληπτέα εμπορικά περιβαλλοντικά μέτρα δεν πρέπει να ενθαρρύνουν τις μονομερείς δραστηριότητες σε βάρος του ελεύθερου εμπορίου, αντιθέτως κρίνεται σκόπιμο να λύνονται οι συγκρούσεις ανάμεσα στα οικονομικά και οικολογικά συμφέροντα. Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να λαμβάνεται η επιλογή της εξισορρόπησης οικονομικών και οικολογικών επιδιώξεων τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο¹⁰⁸.

γ. Η επίδραση των συμφωνιών της GATT και του WTO στις κοινοτικές δημόσιες συμβάσεις

Η αλληλεπίδραση μεταξύ των διεθνών και ενωσιακών κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αποτυπώθηκε ήδη στο άρθρο 5 της οδηγίας 2004/18/EK¹⁰⁹, το οποίο φέρει τον τίτλο *«Όροι σχετικά με συμφωνίες που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο του*

¹⁰⁶ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ. 281.

¹⁰⁷ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ.283.

¹⁰⁸ Χ. Αθανασοπούλου, ό.π., σελ. 230.

¹⁰⁹ Οδηγία 2004/18/EK (1.1.2008), άρθρο 5 με τίτλο: *«Όροι σχετικά με τις συμφωνίες που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο του ΠΟΕ».*

Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου» και αναφέρεται ακριβώς στις δεσμεύσεις, τις οποίες η ΕΕ έχει αναλάβει ως μέλος του ΠΟΕ. Αντίστοιχο άρθρο υπάρχει και στις οδηγία 2004/17/ΕΚ, το άρθρο 12.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει όλα τα κράτη, όπως για παράδειγμα, τα μέλη του ΟΑΣΑ έχουν συμφωνήσει στη θέσπιση κοινών διεθνών διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις¹¹⁰. Η νομοθεσία του ΠΟΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και εκείνη της ΕΕ, το οποίο αποτελεί και το αντικείμενο της ενότητας παρουσιάζουν όχι κοινά χαρακτηριστικά, αλλά ιδιαίτερα έντονη την περιβαλλοντική παράμετρο στις ρυθμίσεις τους. Η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ανησυχιών και στις δύο περιπτώσεις εκφράζεται σε όλη τη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να επιλεγεί ο προμηθευτής του δημοσίου.

Στο πλαίσιο της GATT/ ΠΟΕ έχει θεσπιστεί ειδική συμφωνία ήδη από το 1994 που ρυθμίζει τις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται τα κράτη μέλη (Government Procurement Agreement, GPA), η οποία επικαιροποιήθηκε το 2014. Η συμφωνία ισχύει για τα μέλη του ΠΟΕ, τα οποία ρητά έχουν αποδεχτεί τους όρους της και αποτελεί τμήμα των ρυθμίσεων του ΠΟΕ.

Η συμφωνία περιέχει μια σειρά ρυθμίσεων στο πλαίσιο των οποίων είναι δυνατόν να αναζητηθεί η πιο φιλική προς το περιβάλλον επίδοση μιας προσφοράς σε όλα τα στάδια της διαδικασίας μιας δημόσιας σύμβασης. Αν και στο προοίμιο δεν γίνεται καμία συγκεκριμένη αναφορά, στην έκτη αιτιολογική σκέψη¹¹¹ του προοιμίου αναγνωρίζεται η ανάγκη δράσης σε αρμονία προς την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (sustainable development) και η ανάγκη προστασίας και διατήρησης του φυσικού περιβάλλοντος.

Με τη συμφωνία αυτή επιτρέπεται για την κρατική προμήθεια προϊόντων, έργων και υπηρεσιών να λαμβάνονται υπόψιν περιβαλλοντικοί παράμετροι όταν διαμορφώνονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά, τα κριτήρια επιλογής για τους

¹¹⁰ Peter Kunzlik, International Procurement Regimes and the Scope for the Inclusion of environmental factors in public procurement, OECD Journal on Budgeting, Volume 3- No.4/ 2003, σελ.108.

¹¹¹ Peter Kunzlik, σελ.109.

υποψηφίους αναδόχους αλλά και να τίθενται επιπρόσθετα κριτήρια του ίδιου περιεχομένου.

- Στις τεχνικές προδιαγραφές

Η συμφωνία GPA ελέγχει τη χρήση περιβαλλοντικών, αλλά και άλλων παραμέτρων στις τεχνικές προδιαγραφές των δημοσίων συμβάσεων.

Ήδη από στο άρθρο VI:1 προβλέπεται για τα προϊόντα ή υπηρεσίες που θα προμηθευτεί το κράτος μπορεί να οριστεί ότι πρέπει να έχει ακολουθηθεί ορισμένη μέθοδος παραγωγής, ενδεχομένως φιλική προς το περιβάλλον¹¹². Η διάταξη αυτή θεωρεί ότι οι «διαδικασίες και οι μέθοδοι παραγωγής», (*PPMs*) θεωρητικά περιλαμβάνονται στις τεχνικές προδιαγραφές, εφόσον δεν δημιουργείται ένα εμπόδιο στο διεθνές εμπόριο, άνευ νοήματος. Στο ίδιο πλαίσιο ορίζεται ότι οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να στηρίζονται στα διεθνή standard, όταν υπάρχουν, διαφορετικά να διαμορφώνονται με βάση τα εθνικά πρότυπα. Με τον όρο «*τεχνικές προδιαγραφές*» καλύπτεται ένα ευρύ αντικείμενο που αφορά στα *χαρακτηριστικά* του προϊόντος ή της υπηρεσίας, αλλά όπως ήδη αναφέραμε και στην παραγωγική διαδικασία. Πρόκειται λοιπόν για ιδιαίτερα ευρύ ορισμό, όπως και από τη διάταξη διαφαίνεται¹¹³, καθώς καταλαμβάνει τόσο υποχρεωτικά, όσο και προαιρετικά στοιχεία, που αφορά από τη διαδικασία μέχρι και τη συσκευασία ενός προϊόντος. Επίσης, καταλαμβάνει τόσο στοιχεία που αφορούν στις επιπτώσεις που προξενεί το προϊόν στο περιβάλλον (*product- related*), όσο και στις επιπτώσεις που προκαλούνται από εξωτερικά στοιχεία του προϊόντος (*non product- related*), όπως η μέθοδος παραγωγής του για την οποία είναι δυνατό να τεθούν και εκεί συγκεκριμένες προδιαγραφές.

¹¹² GATT, GPA 1994, άρθρο VI:1 : *“Technical specifications laying down the characteristics of the products or services to be produced, such a quality, performance, safety and dimensions, symbols, terminology, packaging, marking and labeling, or **the processes and methods for their production** and the requirements related to conformity assessment procedures prescribed by procuring entities, shall not be prepared, adopted or applied with a view to, or with the effect of, creating unnecessary obstacles to international trade.”*

¹¹³ Ο.π. *“...such a quality, performance, safety and dimensions, symbols, terminology, packaging, marking and labeling, or the processes and methods for their production and the requirements related to conformity assessment procedures ...”*

Περαιτέρω, ιδιαίτερη σημασία αποκτά ένας άλλος ορισμός που περιέχει το άρθρο που αναφέρεται στις τεχνικές προδιαγραφές και είναι ο όρος “*performance*”¹¹⁴. Η επίδοση ενός προϊόντος ή μίας υπηρεσίας πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν με ευρύτητα, ώστε να περιλάβει και την «*περιβαλλοντική επίδοση*» του προϊόντος ή της υπηρεσίας. Μάλιστα, η οικονομική αποτύπωση της περιβαλλοντικής επίδοσης ενός προϊόντος υπολογίζεται με βάση τα έξοδα που αυτό προξενεί από την στιγμή της παραγωγής του έως και την απόρριψή του¹¹⁵. Επιπλέον, σημειώνουμε ότι όταν η ιδέα της «*περιβαλλοντικής επίδοσης*» υπολογίζεται με βάση το στάδιο της κατανάλωσης αποκλειστικά, αυτό αποτελεί ένα στοιχείο ιδιαίτερα περιορισμένο για να κριθεί η περιβαλλοντική του επίδοση. Πράγματι, είναι πολλά τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που για να απορριφθούν χρειάζονται δυσανάλογα μεγάλο κόστος σε σχέση με την τιμή που έφεραν ως μονάδα κατά την αγορά τους, προκειμένου να απορριφθούν με ένα φιλικό προς το περιβάλλον τρόπο. Στόχος λοιπόν για την ενδεδειγμένη εκτίμηση της περιβαλλοντικής επίδοσης ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας είναι η ανάλυση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του κύκλου ζωής ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας (*life cycle analysis*) τόσο κατά την παραγωγή και την κατανάλωση¹¹⁶, αλλά και κατά την απόρριψή του¹¹⁷.

- Επιπρόσθετα κριτήρια

Ένα ακόμα πεδίο, στο οποίο με βάση τη συμφωνία GPA μπορούν να λαμβάνονται υπόψιν περιβαλλοντικές παράμετροι είναι επιπρόσθετα κριτήρια, τα οποία θέτουν οι αναθέτουσες αρχές και με τα οποία επιβάλλονται επιπλέον υποχρεώσεις στους ανάδοχους φορείς. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν στο πλαίσιο των αρχών της σχετικής συμφωνίας να θέτουν επιπρόσθετα κριτήρια που αφορούν στην

¹¹⁴ Ο.π. “...such a quality, **performance**, safety...”

¹¹⁵ Peter Kunzlik, σελ.111, ο συγγραφέας χαρακτηριστικά αναφέρει ότι το κόστος υπολογίζεται “...from cradle to grave...”.

¹¹⁶ Peter Kunzlik, σελ.111.

¹¹⁷ Γλ. Σιούτη, «Η γενικότερη προβληματική της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, χάριν προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης», εισήγηση στο Συνέδριο «Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις, Νεώτερες εξελίξεις, Προβληματισμοί», Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Ένωσης Μελών ΝΣΚ, ΕΠΠΕΡΑΑ, Ναύπλιο 10-12 Οκτωβρίου 2014.

περιβαλλοντική προστασία, αρκεί αυτά να έχουν τεθεί ως όροι του συμβολαίου του αναδόχου¹¹⁸.

- Κριτήρια ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης και σταθμίσεις

Δυνατότητα θέσπισης περιβαλλοντικών κριτηρίων συναντάμε και στα κριτήρια ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης σύμφωνα με τη συμφωνία GPA του ΠΟΕ. Αναφέρεται χαρακτηριστικά στην άνω συμφωνία ότι μπορούν να τίθενται στα κριτήρια ανάθεσης μη οικονομικοί παράγοντες, αλλά να λαμβάνονται υπόψιν άλλοι (εννοείται, μη οικονομικοί) παράγοντες, οι οποίοι θα συμβάλουν στην εκτίμηση κάθε προσφοράς¹¹⁹ και οι οποίοι έχουν αναφερθεί στα τεύχη δημοπράτησης. Αυτή η ιδιαιτερότητα, τα μη οικονομικά κριτήρια δηλαδή - εν προκειμένω τα περιβαλλοντικά - με τα οποία θα γίνει η ανάθεση, πρέπει να έχουν δημοσιευτεί στην προκήρυξη πρόσκλησης ενδιαφέροντος στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς. Είναι απαραίτητο τα συγκεκριμένα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά ή συνθήκες που πρέπει να πληροί η προσφορά να έχουν τεθεί στην σχετική έγγραφη τεκμηρίωση, ώστε οι προσφορές που θα υποβληθούν να είναι συμβατές με αυτά¹²⁰. Υπό την έννοια αυτή θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι ως προς τα κριτήρια ανάθεσης η Συμφωνία GPA επιδεικνύει μεγαλύτερη ευελιξία στο μέτρο στο μέτρο που η πλέον συμφέρουσα προσφορά δεν κρίνεται με αμιγώς οικονομικά κριτήρια, όπως παρατηρείται στις κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις¹²¹. Παρ' όλα αυτά έχει υποστηριχτεί και η άποψη ότι η συμφωνία του ΠΟΕ για τις κρατικές συμβάσεις πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των κοινοτικών οδηγιών σε μια προσπάθεια αποφυγής καταστρατήγησης της αρχής της διαφάνειας¹²².

Ιδιαιτερότητα του καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων του ΠΟΕ, το οποίο δεν συναντάμε στην ΕΕ είναι τα δύο κριτήρια με βάση τα οποία γίνεται η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων τα οποία είναι αφενός η χαμηλότερη τιμή προσφοράς και

¹¹⁸ Peter Kunzlik, σελ.114.

¹¹⁹ GPA, άρθρο XII:2 (h): "...any factors other than price that are to be considered in the evaluation of tenders...".

¹²⁰ GPA, άρθρο XIII:4 (c).

¹²¹ Ε. Τροβά, Π. Σκουρή, «Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων;», Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2008, σελ.385.

¹²² Ε. Τροβά, Π. Σκουρή, ό.π., σελ. 385, Priess J. , Pitschas S.C., "Secondary policy their compatibility with EC and WTO procurement law : The case of Germany Scientology Declaration", Public Procurement Law Review, 2000, p.171.

αφετέρου η πιο συμφέρουσα από πλευράς όρων προσφορά, η οποία περιλαμβάνει και μη οικονομικά κριτήρια αξιολόγησης¹²³. Η σημασία αυτού του κανόνα έγκειται στο ότι ξεφεύγει από το κριτήριο της οικονομικά πιο συμφέρουσας προσφοράς, το οποίο ισχύει στην ΕΕ και κάνει λόγο για την εν γένει πιο συμφέρουσα προσφορά με βάση τους όρους και τα κριτήρια που έχουν τεθεί από την προκήρυξη και τη σχετική έγγραφη τεκμηρίωση. Αυτό επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να ενσωματώνουν τα περιβαλλοντικά κριτήρια στις προσφορές τους, χωρίς όμως απαραίτητα να πρέπει να εξάγουν οικονομικό όφελος για την αναθέτουσα αρχή από την εφαρμογή του οικολογικού κριτηρίου¹²⁴. Διατυπώνεται ως προς το σημείο αυτό η ανησυχία ότι επειδή οι κοινοτικοί οικονομικοί φορείς μπορούν να φτάνουν τις περιβαλλοντικές προδιαγραφές, θα δημιουργηθεί διάκριση σε βάρος των μελών του ΠΟΕ, εκτός της ΕΕ. Η παραπάνω ανησυχία δεν στερείται επαρκούς βάσης, υπό την έννοια ότι γενικότερος στόχος του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων δεν είναι άλλος από την επίτευξη του μέγιστου δυνατού ενδιαφέροντος και την πλήρη λειτουργία του ανταγωνισμού¹²⁵. Γίνεται, επομένως προσπάθεια να τίθενται όσο το δυνατό πιο αντικειμενικά κριτήρια, όπως αυτό της προσφοράς της χαμηλότερης τιμής ή της πιο συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, για να μειωθεί η διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών και της πιθανότητας μεροληπτικής στάσης έναντι κάποιου οικονομικού φορέα. Ήδη όμως με αυτή την παραδοχή παραγκωνίζεται η προστασία του περιβάλλοντος χάριν της προστασίας του υγιούς ανταγωνισμού, καθώς όπως είναι γνωστό η προστασία του περιβάλλοντος είναι συχνά ακριβή και δεν μπορεί να συμβιβαστεί με το κριτήριο της οικονομικότερης προσφοράς.

- Οι αρχές που διέπουν το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων του ΠΟΕ

Οι αναθέτουσες αρχές προκειμένου να μπορούν να θέτουν τα ειδικά κριτήρια αξιολόγησης μιας προσφοράς, όπως τα περιβαλλοντικά, πρέπει να τηρούν ορισμένες πολύ αυστηρές διατυπώσεις δημοσιότητας¹²⁶, ώστε να μην υπάρχει υπόνοια διαφθοράς, στοιχείο, το οποίο αποτελεί ζητούμενο για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, τόσο στο καθεστώς του

¹²³ GPA, άρθρο XIII:4 (b).

¹²⁴ Peter Kunzlik, σελ.115.

¹²⁵ Ε. Τροβά, Π. Σκουρή, ό.π., σελ. 385.

¹²⁶ GPA, άρθρο IX :1.

ΠΟΕ, όσο και της ΕΕ. Για το σκοπό αυτό ιδιαίτερη μέριμνα υπάρχει στο να μην τίθενται άχρηστα εμπόδια για το εμπόριο, τα οποία στηρίζονται ακριβώς σε «ειδικά κριτήρια αξιολόγησης». Περαιτέρω, θεμέλια λίθος του καθεστώτος αυτού αποτελεί η αρχή της διαφάνειας και της μη διάκρισης, η οποία στο πλαίσιο του ΠΟΕ βρίσκει την ειδικότερη σημασία της στην προσπάθεια να μην γίνεται η επιλογή της προσφοράς με βάση κριτήρια «εντοπιότητας», αντίθετα το πλέγμα των διατάξεων της συμφωνίας GPA στοχεύει στην λειτουργία του ανταγωνισμού και στην επιλογή μέσω αξιοκρατικών κριτηρίων της πιο κατάλληλης προσφοράς. Παρ' όλα αυτά πολύ συχνά, αυτός ο στόχος δεν επιτυγχάνεται. Αυτός είναι ο λόγος που τεκμαίρεται ότι υπάρχει απαγορευμένη διάκριση όταν σε προκήρυξη διαγωνισμού περιγράφεται κάποια τεχνολογία ως επιθυμητή ή επιτρεπτή, όμως παραλείπεται να οριστεί ότι γίνεται δεκτή και άλλη ισοδύναμή της¹²⁷. Αντίστοιχα, και στα πιστοποιητικά που ορίζουν προϊόντα ή υπηρεσίες ως φιλικές προς το περιβάλλον πρέπει να ορίζονται και ισοδύναμα πιστοποιητικά ως εξίσου αποδεκτά.

Αξίζει να επιμείνουμε όμως λίγο στο ζήτημα της διαφάνειας όταν οι αναθέτουσες αρχές επιθυμούν τη θέσπιση περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης σε μία σύμβαση. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει εκτός προκήρυξη πρόσκλησης ενδιαφέροντος, να περιγράφονται οι οικονομικές και τεχνικές προδιαγραφές των προσφορών, η οικονομική εγγύηση, αλλά και πληροφορίες για τους οικονομικούς φορείς, που θα ενδιαφερθούν να συμμετάσχουν¹²⁸. Μάλιστα, όπου κρίνεται απαραίτητο για δυνατότητα ολοκλήρωσης ενός έργου μπορεί να ζητηθούν επιπρόσθετα το «περιβαλλοντικό ιστορικό» του οικονομικού φορέα, η ευχέρειά του στη χρήση συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης, καθώς και η σχετική του εμπειρία, η οποία αποδεικνύει τη δυνατότητα συμμόρφωσης με περιβαλλοντικές απαιτήσεις.

Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στο να μπορέσει ο οικονομικός φορέας να ολοκληρώσει τη σύμβαση με βάση τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά που αυτή έχει λάβει. Να μπορεί δηλαδή να χρησιμοποιήσει τη ζητούμενη μέθοδο παραγωγής, τα προϊόν να έχει την απαιτούμενη περιβαλλοντική επίδοση κι γενικότερα να έχει τη συμφωνημένη απόδοση.

¹²⁷ Peter Kunzlik, σελ.112.

¹²⁸ GPA, άρθρα ΙΧ:5, 6.

ΜΕΡΟΣ 2^ο: Η «πράσινη» δημόσια σύμβαση στην ΕΕ, εργαλείο επίτευξης των στόχων που θέτει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Α. Από τον υγιή ανταγωνισμό και τις οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ...

Όπως φάνηκε από τα παραπάνω η προστασία του περιβάλλοντος στην ευρωπαϊκή ένωση υπήρξε και συνεχίζει να είναι ένας διαρκής στόχος, ο οποίος διαπερνά ή τουλάχιστον διακηρυκτικά φαίνεται να διαπερνά όλες τις πολιτικές της ΕΕ, εδώ και δεκαετίες. Παρά τον οικονομικό της προσανατολισμό από πολύ νωρίς διαπίστωσε την ανάγκη προστασία του περιβάλλοντος ως πρωταρχικό μέλημα, για να προστατευτεί σε τελική ανάλυση η ίδια η ζωή.

Σήμερα, πλήθος ευρωπαϊκών και διεθνών κανόνων επιβάλλουν μέτρα περιβαλλοντικής φροντίδας που δεσμεύουν και κανονιστικά την ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό το άρθρο 11¹²⁹ της Συνθήκης για την λειτουργία της ΕΕ αποτελεί χρήσιμο οδηγό που ενσωματώνει την μέριμνα για το φυσικό περιβάλλον σε όλες τις δράσεις της Ένωσης. Αποτελεί οδηγό για την ΕΕ γιατί δεν πρόκειται για ένα άρθρο που θεσπίζει την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά απαιτεί αυτή να διατρέχει όλες τις πολιτικές της Ένωσης, με στόχο την πλήρωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

Ο προγραμματισμός και η ρύθμιση της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων δεν θα μπορούσαν να αγνοήσουν την παραπάνω παράμετρο για δύο λόγους. Αφενός γιατί αποτελούν ένα από τους πιο σημαντικούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο¹³⁰. Σημειώνεται ότι με βάση έρευνα του 2006¹³¹, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις σπαταλούν περίπου 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, περίπου το 19% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, καθιστώντας την ΕΕ, τον μεγαλύτερο

¹²⁹ Πρόκειται για το πρώην άρθρο 6 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το οποίο σήμερα φέρει το εξής περιεχόμενο: «Οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

¹³⁰ Κ. Γιαννακόπουλος, Η προστασία του περιβάλλοντος, ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων, ΠερΔικ 1/2003, σελ.36.

¹³¹ A. Tukker et al., "Environmental Impact of Products – Analysis of the life-cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU- 25", Institute for Prospective Technological Studies, 2006.

καταναλωτή. Παράλληλα, σύμφωνα με την ίδια έρευνα αυτά τα εν γένει προϊόντα ευθύνονται για το 70% με 80% των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της κατανάλωσης.

Ο δεύτερος λόγος αφορά σε έναν πιο ευσεβή πόθο. Αν υποθέσουμε ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη συνάπτουν συμβάσεις χωρίς περιβαλλοντικό πρόσημο, τότε η ίδια, η Ένωση είναι αυτή που παρανομεί σε βάρος αυτών, που η ίδια έχει νομοθετήσει. Υπό την έννοια δηλαδή ότι ο προμηθευτής που η ΕΕ ή οποιοδήποτε κράτος μέλος επιλέγει, ασκεί δημόσια πολιτική, είναι δηλαδή στη δραστηριότητα που εκτελεί το δημόσιο, πρέπει να αναλαμβάνει τις ίδιες ευθύνες με εκείνες που θα είχε το δημόσιο, εάν εκτελούσε από μόνο του την συγκεκριμένη δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, πέραν από οικονομικός, ο λόγος των δημοσίων συμβάσεων στην προστασία του περιβάλλοντος είναι πρωτίστως λόγος δημοσίου συμφέροντος, τον οποίο ο προμηθευτής που δρα ως εντολοδόχος του δημόσιου δεν μπορεί και δεν πρέπει να παρακάμψει¹³². Η Ένωση λοιπόν, αλλά και το κάθε κράτος μέλος είναι δυνατό να αποτελούν να επιμένουν στην «πράσινη» παραγωγική διαδικασία και κατανάλωση, ώστε να μπορέσει να επεκταθεί η χρήση περιβαλλοντικά φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων και υπηρεσιών¹³³. Η Επιτροπή έχει ήδη συμβάλει στην προσπάθεια αυτή μέσω εγχειριδίου, το οποίο εξέδωσε για την διεύρυνση της χρήσης οικολογικών προϊόντων και υπηρεσιών¹³⁴.

Από την άλλη πλευρά, η ορθή τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και η ενισχυμένη περιβαλλοντική ευαισθησία προβάλλει και ως κριτήριο για την ακεραιότητα και εν τέλει την αξιοπιστία του οικονομικού φορέα, ο οποίος συνδιαλέγεται με το δημόσιο¹³⁵.

Από όσα ήδη αναφέρθηκαν προκύπτει με σαφήνεια ότι το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο του περιβάλλοντος διαπλέκονται, φτάνοντας στο σημείο να

¹³² A. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A.Ekroos, "Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria Contracts", *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (2), 2010, p.251.

¹³³ A. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A.Ekroos, ό.π., p.250.

¹³⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, "Buying Green Handbook", 2013, προσβάσιμο σε <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>, (τελευταία επίσκεψη 6/1/2015).

¹³⁵ A. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A.Ekroos, ό.π., σελ. 251.

μπορούμε να μιλάμε για ενοποίηση των δύο αντικειμένων, ώστε να είναι δυνατή η κοινή μεθοδολογική τους προσέγγιση¹³⁶.

Η ΕΕ έχει αναλάβει πολύ σημαντικές πρωτοβουλίες ώστε να είναι δυνατή η θέσπιση οικολογικών κριτηρίων και εν γένει οικολογικών παραμέτρων (Green Public Procurement criteria, GPP criteria) καθ' όλη τη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, η οποία εξ αυτού του λόγου χαρακτηρίζεται ως «πράσινη ή οικολογική» δημόσια σύμβαση. Σύμφωνα με την Επιτροπή οι GPP μπορούν να επιτύχουν την ισορροπία μεταξύ προστασίας του περιβάλλοντος και οικονομικής ανάπτυξης, των στόχων δηλαδή που θέτει η βιώσιμη ανάπτυξη¹³⁷. Παρ' όλα αυτά η ενσωμάτωση οικολογικών ελέγχων πριν τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης είναι προαιρετική ακόμα σήμερα για την αναθέτουσα αρχή, επιβεβαιώνοντας το δευτερεύοντα και εν πολλοίς διακηρυκτικό ρόλο του συγκεκριμένου εργαλείου περιβαλλοντικής πολιτικής, δίνοντας προτεραιότητα στον οικονομικό ρόλο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

1) Πριν τη ρύθμιση των οδηγιών του 2004

Όπως ήδη παρακολουθήσαμε, τα κοινοτικά όργανα και ιδίως το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΔΕΕ) και η επιτροπή είχαν θέσει τις βάσεις ώστε να τεθεί υπόψη η περιβαλλοντική παράμετρος σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ. Ειδικότερα, αυτό εκφράστηκε από τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο διαμόρφωσε μια νομολογία δεκτική στην θέσπιση περιβαλλοντικών κριτηρίων επιλογής, ανάθεσης και αποκλεισμού, αλλά και ως στοιχείων των τεχνικών προδιαγραφών. Παράλληλα και η Επιτροπή ήδη από το 2001¹³⁸, με την ερμηνευτική ανακοίνωσή της, με την οποία θέσπισε περιβαλλοντικές κατευθυντήριες γραμμές για φιλικές προς το περιβάλλον ή «οικολογικές» δημόσιες συμβάσεις, έτσι ώστε να συμβάλει στην αειφόρο ανάπτυξη, με την παράλληλη εξασφάλιση ικανοποιητικής σχέσης μεταξύ κόστους και

¹³⁶ Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, «Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων;», Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2008, σελ. 381.

¹³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Green Public Procurement, προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm (τελευταία επίσκεψη 6/1/2015). Αναφέρεται χαρακτηριστικά: "Europe's public authorities are major consumers. By using their purchasing power to choose environmentally friendly goods, services and works, they can make an important contribution to sustainable consumption and production – what we call Green Public Procurement, or GPP".

¹³⁸ Ερμηνευτική ανακοίνωση επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις της 15^{ης}-10-2001.

αποτελέσματος για τους φορολογούμενους¹³⁹. Άλλωστε, μέχρι τότε τα κριτήρια που δύσκολα ήταν αποτιμητά σε χρήμα, δεν επιλέγονταν, καθώς υπήρχε η καχυποψία ότι μέσω αυτών μπορούσαν να συντελεστούν περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς με κίνδυνο την απώλεια κεφαλαίων. Αυτός ήταν και ο λόγος που τόσο το ΔΕΕ με τη νομολογία του, όσο με η οδηγία 2004/18/EK έθεσε πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για την θέσπιση περιβαλλοντικών και εν γένει κοινωνικών κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογιακά διαμορφωθείσα άποψη του ΔΕΕ, σύμφωνα με την οποία επιτρεπτός τίθενται κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, διάφορα από αυτά που περιγράφονται στις τότε ισχύουσες κοινοτικές οδηγίες, όπως περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια. Μάλιστα, όπως αναφέραμε ήδη και στο προοίμιο της ισχύουσας οδηγίας 2004/18/EK, η νομολογία του ΔΕΕ υπήρξε καθοριστικός παράγοντας για την κατοχύρωση και κανονιστικά των κριτηρίων ανάθεσης, που είχαν ήδη χρησιμοποιηθεί και είχαν γίνει δεκτά από το ΔΕΕ.

-η νομολογία του ΔΕΚ

Το ΔΕΕ ξεκίνησε αποδεχόμενο τη δυνατότητα ενσωμάτωσης κοινωνικών παραγόντων, όμως χωρίς να αποδέχεται ότι αυτοί οι παράγοντες μπορούν να φτάνουν στο σημείο να αποτελούν κριτήριο ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Στην υπόθεση *Beentjes*¹⁴⁰ το ολλανδικό δικαστήριο ρώτησε το ΔΕΕ εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να υποχρεώσει τους αναδόχους να προσλάβουν στο έργο μακροχρόνια ανέργους. Το ΔΕΕ εξέφρασε την άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει μεν την αναγραφή της κοινωνικής ρήτηρας αλλά μόνον ως όρου εκτέλεσης που επιβάλλεται σε όλους τους διαγωνιζόμενους, διότι η «ρήτρα αυτή δεν έχει σχέση ούτε με την εξακρίβωση της οικονομικής, χρηματοδοτικής ή τεχνικής ικανότητας των εργοληπτών ούτε με τα κριτήρια ανάθεσης». Υπονοείται λοιπόν ότι οι κοινωνικοί παράγοντες δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια ανάθεσης, αλλά ούτε και ως επιπρόσθετες προϋποθέσεις¹⁴¹. Σημειώνουμε ότι σε αυτή την πρώτη εμφάνιση της δυνατότητας

¹³⁹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Οι νέες κοινοτικές οδηγίες – περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ 3/2005, σελ.289.

¹⁴⁰ C- 31/87, 20.09.88, Gebroeders Beentjes BV, Συλλογή 1988, σελ.04635.

¹⁴¹ Joel Arnould, “A turning point in the use of additional award criteria?”, *Public Procurement Law*, 2001, σελ.2.

ενσωμάτωσης μη οικονομικών μεγεθών, που αποτιμώνται όμως οικονομικά δεν αποφεύγεται η χρήση του όρου «επιπρόσθετη προϋπόθεση» για την ανάθεση μιας σύμβασης¹⁴². Υπάρχει όμως έντονος δισταγμός στη δυνατότητα οι κοινωνικοί παράγοντες να μπορούν να καθορίσουν το ποιός θα είναι ο ανάδοχος¹⁴³, άλλωστε δεν φαίνεται πώς μπορούν να τίθενται κριτήρια διάφορα των δύο προβλεπόμενων από τις οδηγίες, εκείνου της οικονομικότερης προσφοράς και εκείνου της πιο συμφέρουσας από οικονομικής και πάλι άποψης. Τελικά επιτρεπτά τίθεται ως όρος της σύμβασης υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημιουργεί διακρίσεις και αναφέρεται ρητά στην προκήρυξη.

Με την απόφαση Nord –Pas-de Calais¹⁴⁴ με την ευκαιρία διαδικασιών ανάθεσης για την ανέγερση και συντήρηση σχολικών κτιρίων, το ΔΕΕ προχώρησε ακόμα περισσότερο δεχόμενο ότι παρόμοια ρήτρα μπορεί να αποτελέσει κριτήριο επιλογής¹⁴⁵, κριτήριο δηλαδή ως προς το οποίο θα υπάρξει ανταγωνισμός μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται και στην εν λόγω περίπτωση για την τήρηση της αρχής της διαφάνειας, της αρχής της μη διάκρισης και την δημοσίευση του κριτηρίου αυτού στην προκήρυξη¹⁴⁶. Η απόφαση στο σημείο αυτό παγιώνει και εμβαθύνει τη θέση του Δικαστηρίου στην απόφαση Beentjes¹⁴⁷. Μάλιστα, αντιτίθεται στη συντηρητική¹⁴⁸ θα λέγαμε θέση που διατυπώνει με τις προτάσεις του ο Γενικός Εισαγγελέας. Με την απόφαση αυτή λοιπόν γίνεται δεκτό ότι μία σύμβαση ανατίθεται στην προσφορά η οποία είτε φέρει τη χαμηλότερη τιμή, είτε είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης και σ' αυτό το πλαίσιο αξιολογούνται ιδίως η τιμή, η προθεσμία εκτέλεσης, τα έξοδα λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η τεχνική αξία¹⁴⁹. Το παραπάνω άρθρο της οδηγίας δεν στερεί τις αναθέτουσες αρχές από τη δυνατότητα χρήσης πρόσθετων κριτηρίων ανάθεσης, υπό την προϋπόθεση της τήρησης όλων των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Ιδίως, δε της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο προβλέπεται

¹⁴² Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ. 289.

¹⁴³ Joel Arnould, ό.π., σελ.2.

¹⁴⁴ C-225/98, 26.09.2000, Nord –Pas-de Calais Συλλογή 2000, I-0445.

¹⁴⁵ C-225/98, 26.09.2000, Nord –Pas-de Calais Συλλογή 2000, I-0445, σκέψη 46.

¹⁴⁶ C-225/98, 26.09.2000, Nord –Pas-de Calais Συλλογή 2000, I-0445, σκέψη 54.

¹⁴⁷ Έλσα Αμανατίδου, «Νομολογιακές εξελίξεις στις κοινοτικές δημόσιες συμβάσεις», Νομικό Βήμα, τόμος 50, σελ. 926.

¹⁴⁸ Έλσα Αμανατίδου, ό.π.

¹⁴⁹ Άρθρο 30, Οδηγία 93/37/ΕΚ (9.8.1993).

ρητά η ανάγκη δημοσίευσης στην προκήρυξη του διαγωνισμού του εν λόγω επιπρόσθετου κριτηρίου ανάθεσης, σε μία προσπάθεια να υπάρχει ισότητα στην πληροφορία και επομένως και ισότητα στη δυνατότητα υποβολής προσφορών. Εφόσον τηρούνται οι θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου και η αρχή της διαφάνειας, κοινωνικοί όροι επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν όχι μόνο ως «όροι εκτέλεσης της σύμβασης», αλλά και ως πρόσθετα επιμέρους «κριτήρια ανάθεσης» που συνθέτουν την «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά».

Αξίζει να σημειώσουμε ότι το πρόβλημα που τέθηκε εν προκειμένω ήταν ότι όπως δέχτηκε το Δικαστήριο, η χρήση όρου που συνδέεται με την καταπολέμηση της τοπικής ανεργίας, δεν έρχεται σε αντίθεση με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, δημοσιεύτηκε στην προκήρυξη του διαγωνισμού και άρα δεν μπορεί να θεμελιώσει παράβαση του άρθρου 30 της οδηγίας 93/37. Αντίθετα η Επιτροπή θεώρησε ότι επρόκειτο για «όρο εκτέλεσης» και υπήρξε έντονη κριτική για το ότι δεν είχε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, στοιχείο που απαιτείται για τα επιμέρους κριτήρια ανάθεσης¹⁵⁰.

Οι ανωτέρω αποφάσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές, όχι μόνο γιατί ανοίγουν το δρόμο στην ενσωμάτωση κοινωνικών παραγόντων στο πλαίσιο της αναζήτησης της πιο συμφέρουσας προσφοράς, αλλά και για ένα ακόμα λόγο. Δεδομένων των τριών πτυχών της αειφόρου ανάπτυξης, ο οποίος είναι πλέον ρητά στόχος της ΕΕ και αποτυπώνεται στις Συνθήκες, η ενσωμάτωση κοινωνικών παραγόντων για την καταπολέμηση της ανεργίας και άρα της φτώχειας είναι σαφής επιταγή του δικαίου της Ένωσης¹⁵¹.

Η γενέθλιος¹⁵² απόφαση για την δυνατότητα θέσπισης περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης είναι η Concordia Bus Finland¹⁵³. Το ΔΕΕ έκρινε ότι το άρθρο 36 παρ.1 στοιχ. α' της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών αναφέρει

¹⁵⁰ Οδηγία 2004/18/ΕΕ, άρθρα 53,54, επιβάλλει ρητά να υπάρχει σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης.

¹⁵¹ ΣΕΕ άρθρο 11 ΣΛΕΕ, ό.π. υποσημείωση 3, Christopher McCrudden, "Using public procurement to achieve social outcomes", Natural Resources Forum 28/2004, σελ.258.

¹⁵² Ε. Κουτούπα- Ρεγκάκου, ό.π, σελ.289.

¹⁵³ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213.

ενδεικτικά τα διάφορα επιμέρους κριτήρια που βοηθούν στον εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφορά, ανάλογα με το αντικείμενο της κάθε σύμβασης¹⁵⁴. Τέτοια επιμέρους κριτήρια είναι η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, τα έξοδα λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η τεχνική αξία της προσφοράς κλπ. Τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της προσφοράς αν και δεν αναφέρονταν ρητά στην οδηγία εκείνη κρίθηκε με την εν λόγω απόφαση μπορούν να εισαχθούν ερμηνευτικά με δύο τρόπους: μέσω της ερμηνείας των ήδη μνημονευόμενων επί μέρους κριτηρίων και μέσω της αποδοχής νέων επί μέρους κριτηρίων¹⁵⁵.

Την πρώτη εκδοχή ενστερνίζεται ο γενικός εισαγγελέας J. Mischö, ο οποίος με τις προτάσεις του διατυπώνει τη θέση ότι οι περιβαλλοντικές επιδόσεις μπορούν να ενταχθούν στο κριτήριο «βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές»¹⁵⁶ ή αλλιώς «τεχνική αξία»¹⁵⁷. Συναφώς, η ανακοίνωση της Επιτροπής 274/2001 στην οποία ήδη αναφερθήκαμε, αναφέρει ότι στο κριτήριο «έξοδα λειτουργίας» μπορούν ερμηνευτικά να υπαχθούν δαπάνες με περιβαλλοντική σημασία, όπως δαπάνες επεξεργασίας, ανακύκλωσης κ.α.

Σε κάθε περίπτωση αφού γίνει δεκτός ο ενδεικτικός χαρακτήρας της αναφοράς στα κριτήρια ανάθεσης, επιτρεπώς μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να θεσπίζουν και νέα για τον εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς¹⁵⁸. Το ΔΕΕ με αυτό το σκεπτικό δέχεται ότι οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να εισάγουν πρόσθετα κριτήρια ανάθεσης, τα οποία δεν έχουν σχέση με τα κριτήρια που αναφέρονται στις κοινοτικές οδηγίες, τα οποία όμως καταλήγουν στην πιο οικονομικά συμφέρουσα προσφορά. Τα πρόσθετα αυτά κριτήρια, πρέπει όμως να σχετίζονται με το δημόσιο συμφέρον και να είναι ανεκτά από το κοινοτικό δίκαιο¹⁵⁹. Η προστασία του περιβάλλοντος εν προκειμένω αφορά στο δημόσιο συμφέρον και παράλληλα επιβάλλεται ρητά από το κοινοτικό δίκαιο μέσω της αρχής της ενσωμάτωσης. Εδώ, όμως τέθηκε και ένα άλλο, εξίσου σοβαρό ζήτημα, το οποίο

¹⁵⁴ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 43.

¹⁵⁵ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ.43.

¹⁵⁶ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκέψη 77 προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

¹⁵⁷ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π.

¹⁵⁸ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκέψη 54.

¹⁵⁹ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ.44.

αφορά στο κατά πόσο είναι επιτρεπτή η επιπρόσθετων θέσπιση κριτηρίων, τα οποία δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης. Η αρνητική απάντηση στο ερώτημα, θα σήμαινε ότι μπορούν να τίθενται πρόσθετα κριτήρια μόνο αν αυτά προξενούν κάποια καταστροφή στο περιβάλλον κατά τη διαδικασία της κατανάλωσης. Η δυνατότητα όμως να τίθενται πρόσθετα οικολογικά κριτήρια μόνο κατά το στάδιο της κατανάλωσης περιορίζει ασφυκτικά το πεδίο εφαρμογής σε σημείο να αναιρεί την ίδια την δυνατότητα. Άλλωστε, κυρίως οι βλάβες στο φυσικό περιβάλλον προκαλούνται κυρίως κατά την παραγωγή, την απόρριψη ή τη μη δυνατότητα ανακύκλωσης στοιχεία τα οποία αν δεν ενσωματώνονται στο κόστος δεν φαίνεται να προκύπτει οικονομική ωφέλεια και άρα να φανεί ως η βέλτιστη από οικονομικής άποψης προσφορά. Προκρίθηκε τελικώς η άποψη¹⁶⁰ που ενσωματώνει και τις παραγωγικές μεθόδους (product related processes and production methods' requirements- PPMs). Είναι επιτρεπτό λοιπόν να προβλέπεται κριτήριο ανάθεσης που επιβάλλει διαδικασία παραγωγής με ανακυκλώσιμα υλικά¹⁶¹. Το σημείο αυτό φαίνεται ότι έχει προέλθει από τις κρατικές συμβάσεις του ΠΟΕ (GPA), κατά τη σύναψη των οποίων μπορούν να τεθούν στις τεχνικές προδιαγραφές η διαδικασία παραγωγής (PPMs)¹⁶².

Συγκεκριμένα, στην υπό κρίση υπόθεση η φιλανδική αναθέτουσα αρχή αποφάσισε να συνάψει σύμβαση με τον διαγωνιζόμενο ο οποίος υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά, λαμβάνοντας υπόψη οικολογικά κριτήρια, όπως είναι το επίπεδο εκπομπών μονοξειδίου του αζώτου ή το επίπεδο θορύβου των λεωφορείων. Στο πλαίσιο αυτό τα οικολογικά κριτήρια ανάθεσης κερδίζουν έδαφος και απορροφώντας ενδοιασμούς, σύμφωνα με τους οποίους δεν μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα. Αφενός διότι υπάρχουν και άλλα κριτήρια, όπως τα αισθητικά χαρακτηριστικά ενός προϊόντος και διάφορα άλλα μεταβλητά

¹⁶⁰ Σκέψεις 59-60.

¹⁶¹ Peter Kunzlik, International Procurement Regimes and the Scope for the Inclusion of environmental factors in public procurement, OECD Journal on Budgeting, τευχ. 3- 4/ 2003, σελ.132.

¹⁶² Frans Oosterhuis, "European policies for greener public procurement: internal market and foreign trade policy", RELIEF project, Institute for Environmental Studies, University of Vrije, 22/08/2003, σελ.11.

χαρακτηριστικά που δεν μπορούν να αποτιμηθούν ευθέως σε χρήμα¹⁶³. Αφετέρου δε, σύμφωνα με τη θεωρία του υπολογισμού του κόστους του κύκλου ζωής ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας, τα οικολογικά χαρακτηριστικά κερδίζουν έδαφος και μπορούν να οδηγήσουν και στην οικονομικά πιο συμφέρουσα προσφορά¹⁶⁴. Αυτή την άποψη υποστήριξε και το ΔΕΕ σε αντίθεση με εκείνη της Επιτροπής, η οποία θεωρούσε ότι δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν κριτήρια με μη οικονομικό χαρακτήρα¹⁶⁵.

Η υπόθεση Concordia Bus Finland όμως εκτός από τις δυνατότητες έδειξε και όρια της θέσπισης οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης, τα οποία ουσιαστικά είναι η τήρηση των αρχών του κοινοτικού δικαίου¹⁶⁶, ιδίως δε της απαγόρευσης των διακρίσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Καθόρισε ότι τα οικολογικά κριτήρια που τίθενται πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης¹⁶⁷, ώστε να μην παρέχεται απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή¹⁶⁸. Περαιτέρω, πρέπει να τηρείται η αρχή της διαφάνειας και να μην γίνονται οι διάυλοι νόθευσης του ανταγωνισμού¹⁶⁹. Γι αυτό νομολογιακά το ΔΕΕ όρισε ότι πρέπει να μνημονεύονται ρητώς στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, εάν είναι δυνατόν και κατά φθίνουσα σειρά¹⁷⁰. Η απόφαση αυτή όμως είναι σημαντική γιατί δεν έκρινε απλώς το επιτρεπτό της θέσπισης οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης, αλλά έδωσε και έναν οδηγό, θα μπορούσαμε να πούμε για το πότε αυτά τα κριτήρια τίθενται χωρίς να προκαλούν διακρίσεις. Έκρινε, συγκεκριμένα ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν απαγορεύει τη συνεκτίμηση κριτηρίων συνδεδεμένων με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως ήταν τα εν λόγω κριτήρια στο πλαίσιο της κύριας δίκης, μόνο εξαιτίας του λόγου ότι η ανήκουσα στον αναθέτοντα φορέα

¹⁶³ Peter Kunzlik, "Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (some) "Green" Contract Award Criteria in Public Procurement", *Journal of Environmental Law*, Vol.15, No 2, 2003, Oxford University Press, σελ.195.

¹⁶⁴ Γλ. Σιούτη, «Η γενικότερη προβληματική της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, χάριν προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης», εισήγηση στο Συνέδριο «Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις, Νεώτερες εξελίξεις, Προβληματισμοί», Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Ένωσης Μελών ΝΣΚ, ΕΠΠΕΡΑΑ, Ναύπλιο 10-12 Οκτωβρίου 2014.

¹⁶⁵ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκέψεις 54-55.

¹⁶⁶ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκ. 63.

¹⁶⁷ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκ. 65.

¹⁶⁸ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκ. 66.

¹⁶⁹ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκ. 67.

¹⁷⁰ C-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκέψη 2 προτάσεων Γεν. Εισαγγελέα.

επιχείρηση μεταφορών συγκαταλέγεται μεταξύ των ελαχίστων επιχειρήσεων που έχουν τη δυνατότητα να προτείνουν υλικό, το οποίο να πληροί τις περιβαλλοντικές παραμέτρους που ζητήθηκαν από την αναθέτουσα αρχή¹⁷¹. Παράλληλα, εισήγαγε στην έννοια της πλέον συμφέρουσας προσφοράς την περιβαλλοντική εκτίμηση, τη στάθμιση δηλαδή της αναθέτουσας αρχής υπέρ του περιβάλλοντος ενόψει της επιλογής του αντισυμβαλλομένου της¹⁷². Η έννοια της «στάθμισης», γνωστή στο ελληνικό δίκαιο από τη νομολογία του ΣτΕ. Χαρακτηριστική περίπτωση αλλαγής του αποτελέσματος της «στάθμισης» μεταξύ δύο ή περισσότερων δικαιωμάτων είναι η περίπτωση των αποφάσεων του ΣτΕ για την επένδυση στις Σκουριές Χαλκιδικής. Αντικείμενο υπήρξε η ανάγκη για στάθμιση των συναφών διακυβευόμενων συμφερόντων, αφενός της προστασίας του περιβάλλοντος, αφετέρου της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, σε συμφωνία με τις ειδικότερες αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης¹⁷³.

Δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι στην υπό κρίση απόφαση έγινε προσπάθεια συγκερασμού δύο πολιτικών, εκείνης της προστασίας του περιβάλλοντος, ως ευθύνη της Ένωσης και εκείνης της διατήρησης της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς¹⁷⁴. Η προσπάθεια αυτή, όπως αναφέραμε είχε ξεκινήσει με το 6ο περιβαλλοντικό πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής με τίτλο : «Περιβάλλον 2010: Το μέλλον μας, η επιλογή μας». Στην ανακοίνωση αυτή επιχειρήθηκε να συνδυαστεί η προστασία του περιβάλλοντος και οι αποτελεσματικές δημόσιες συμβάσεις στην Εσωτερική αγορά. Η ανακοίνωση εξέτασε και τα διάφορα στάδια σε μια διαδικασία δημόσιας σύμβασης και περιγράφει το πως μπορεί σε κάθε στάδιο να ληφθεί υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος. Όμως, όπως σημειώνει και ο Γενικός Εισαγγελέας Mischo, ο οποίος κάνει ευρύτερη ανάλυση του περιβαλλοντικού ζητήματος, οι δεσμεύσεις της Ένωσης έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος, δεν αφορούν μόνο τις δικές της Συνθήκες,

¹⁷¹ c-513/99, 17.09.02, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. I-07213, σκ. 83-85.

¹⁷² Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, «Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Προς ένα δίκαιο των αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων;», Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2008, σελ.383.

¹⁷³ Αχτσιόγλου Ευτυχία , «Έξι και μία τύψεις για τις Σκουριές»: Η απόφαση ΣτΕ 1492/2013 για τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική», http://www.axtsioglou.gr/axtsioglou-arthra.xhtml?thema=arthro_skouries, (τελευταία επίσκεψη 25/1/2015).

¹⁷⁴ Peter Kunzlik, "Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (some) "Green" Contract Award Criteria in Public Procurement", Journal of Environmental Law, Vol.15, No 2, 2003, Oxford University Press, σελ.188.

αλλά δεσμεύεται από διεθνούς κύρους κείμενα, όπως το «Πρωτόκολλο του Κιότο» για εμπορία ρύπων.

Το ΔΕΚ επικύρωσε οριστικά τη συνεκτίμηση περιβαλλοντικών κριτηρίων κατά την κατακύρωση δημοσίου διαγωνισμού, συμπέρασμα διαφοροποιούμενο από την προσέγγιση της Επιτροπής στην ερμηνευτική της ανακοίνωση¹⁷⁵. Το ΔΕΚ αποσαφήνισε το περιεχόμενο της άνω ανακοίνωσης της Επιτροπής, ορίζοντας ρητά ότι τα κριτήρια επιλογής δεν χρειάζεται να είναι αποκλειστικώς οικονομικά, αρκεί να ανταποκρίνονται στο αντικείμενο της σύμβασης και να τηρούν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Αυτό το οποίο χρειάζεται είναι η οικονομική αποτίμηση κάθε κριτηρίου, ώστε να είναι μετρήσιμα και ποσοτικοποιημένα τα αποτελέσματα στα οποία καταλήγει¹⁷⁶. Ο εν λόγω ορισμός του οικονομικώς μετρήσιμου πλεονεκτήματος παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφανθεί επί του ζητήματος αν η πλέον συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά υποδηλώνει ότι κάθε κριτήριο πρέπει να παρουσιάζει μετρήσιμα οικονομικό πλεονέκτημα για την αναθέτουσα αρχή. Το Δικαστήριο υπήρξε σαφής ότι δεν πρόκειται για επιπρόσθετο κριτήριο ανάθεσης¹⁷⁷, πλέον κριτήριο που παρέχει τη δυνατότητα μετρήσεως της τεχνικής ικανότητας των υποψηφίων, αλλά για αυτόνομο.

Η επιβεβαίωση του επιτρεπτού της χρήσης του οικολογικού κριτηρίου ως πλέον συμφέρον για την αναθέτουσα αρχή, που απορρέει από τη στάθμιση υπέρ του περιβάλλοντος ενόψει της επιλογής του αντισυμβαλλομένου της, έγινε σε μια σειρά υποθέσεων, ενδεικτικά αναφέρονται η απόφαση C-448/2001 EVN AG και Wienstrom GmbH κατά της Δημοκρατίας της Αυστρίας¹⁷⁸.

Ακολούθησε η απόφαση της 10^{ης} Απριλίου 2003 Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, που εκδόθηκε κατόπιν συνεκδίκασης των c-20/01 και c-28/01¹⁷⁹, με την οποία κρίθηκε ότι πράγματι μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη κριτήρια σχετικά με τη διατήρηση του περιβάλλοντος στα διάφορα

¹⁷⁵ Com (2001) EE c333/28-11-2001, σελ.13 σε Ε. Πρεβεδούρου, Σχόλιο : «Δημόσιες Συμβάσεις και περιβάλλον» σε Περ.Δικ.1/2003, σελ. 194.

¹⁷⁶ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π., σελ.205.

¹⁷⁷ c- 31/87, 20.09.88, Gebroeders Beentjes BV, Συλλογή 1988, σελ.04635.

¹⁷⁸ c- 31/87, 20.09.88, Gebroeders Beentjes BV, Συλλογή 1988, σελ.04635, σκ. 33-34.

¹⁷⁹ c-20/01 και c-28/01 (10.4.2003), Commission v Germany.

στάδια μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Δεν αποκλείεται συνεπώς κάποιος τεχνικός λόγος σχετικός με την προστασία του περιβάλλοντος να μπορεί να ληφθεί υπόψη προς εκτίμηση του αν η οικεία σύμβαση μπορεί να συναφθεί με μια συγκεκριμένη επιχείρηση. Παρ' όλα αυτά τονίστηκε ότι η ακολουθούμενη διαδικασία λόγω της υπάρξεως ενός τέτοιου τεχνικού λόγου, πρέπει να τηρεί όλες τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων¹⁸⁰. Συγκεκριμένα με την υπό κρίση απόφαση στην οποία το ΔΕΚ καταδίκασε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας: *«Εν προκειμένω επιβάλλεται η διαπίστωση, πρώτον, ότι, ελλείψει οποιουδήποτε σχετικού αποδεικτικού στοιχείου, η επιλογή της καύσης των απορριμμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά τεχνικό λόγο ικανό να στηρίζει τον ισχυρισμό ότι η σύμβαση δεν μπορούσε να συναφθεί παρά μόνο με συγκεκριμένη επιχείρηση. Δεύτερον, κανένα αποδεικτικό στοιχείο δεν επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό της Γερμανικής κυβέρνησης ότι η εγγύτητα των εγκαταστάσεων διαθέσεως απορριμμάτων αποτελεί αναγκαίο αποτέλεσμα της αποφάσεως του δήμου του Braunschweig να προβεί σε καύση των απορριμμάτων, οπότε το στοιχείο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θεμελιώνει έναν τεχνικό λόγο»*. Ειδικότερα, η γερμανική κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η μεταφορά των απορριμμάτων σε μεγαλύτερη απόσταση συνιστούσε οπωσδήποτε κίνδυνο για το περιβάλλον ή τη δημόσια υγεία. Η εγγύτητα των εγκαταστάσεων μιας συγκεκριμένης επιχείρησης προς τον άνω δήμο δεν μπορεί να αποτελέσει, μόνη της, τεχνικό λόγο υπό την έννοια του άρθρου 11, παρ.3, στοιχείο β', της οδηγίας 92/50. Με τα ανωτέρω κατέστη σαφές ότι το ΔΕΚ οριοθέτησε με τρόπο σαφή τις προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται προκειμένου, να κρίνεται ως επιτρεπτή η συνεκτίμηση περιβαλλοντικών κριτηρίων στα πλαίσια του προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας προσφοράς από οικονομική άποψη κατά τη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης. Η απόφαση αυτή τελεί σε αρμονία με την προγενέστερη νομολογία που αφορούσε την παρόμοια χρήση κοινωνικών κριτηρίων.

Υπό το φως της άνω νομολογίας, μέριμνα υπήρξε και για κοινωνικά κριτήρια ήδη με την ανακοίνωση του 2001, με την επιδίωξη να συμφιλιωθεί η πολιτική των δημοσίων έργων με την κοινωνική πολιτική, προβλέποντας ότι είναι δυνατόν να λαμβάνονται

¹⁸⁰ Όπως και στη σκέψη 63 της Concordia Bus Finland.

υπόψη οι πτυχές της κοινωνικής πολιτικής σε κάθε φάση της διαδικασίας¹⁸¹, εξασφαλίζοντας παράλληλα την ορθολογική χρήση του δημοσίου χρήματος. Επιπροσθέτως, η πρωτοβουλία αυτή της Επιτροπής για τις «πράσινες» δημόσιες συμβάσεις συνδέεται με την προσπάθεια ενίσχυσης της οικολογικής αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών, ώστε να επιλέγονται τελικά και από ιδιώτες προμηθευτές¹⁸².

Εν συνεχεία, η πρόταση της Επιτροπής για το 6ο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης προσδιόρισε τη δημόσια σύμβαση ως τομέα με σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης μιας οικολογικής αγοράς μέσω των αναθετουσών αρχών που θα χρησιμοποιούν την περιβαλλοντική επίδοση ως ένα από τα βασικά κριτήρια των αγορών τους.

Π) Οι οδηγίες 2004/18/EK και 2004/17/EK

Η οδηγία 2004/18/EK και 2004/17/EK ενσωμάτωσε περιβαλλοντικές και κοινωνικές παραμέτρους κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Στο προοίμιό¹⁸³ της αναφέρεται στην αρχή της ενσωμάτωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 της ΣΕΕ¹⁸⁴ και στην πρόβλεψη από αυτή ότι οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών ιδίως προκειμένου να προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη. Η οδηγία αυτή καθόριζε τη δράση των αναθετουσών αρχών με τρόπο, ώστε να περιορίζει και να δεσμεύει τη δράση τους ως προς την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης μέσω της επιλογής του κριτηρίου της πιο συμφέρουσας από οικονομική

¹⁸¹ Όπως αναφέρεται σε Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, όπ., σελ.289: «Μετά την ατζέντα της κοινωνικής πολιτικής που υιοθετήθηκε κατά το Συμβούλιο της Νίκαιας, το Δεκέμβριο του 2000, η συμβολή των δημοσίων συμβάσεων στην υλοποίηση της κοινωνικής ευρωπαϊκής πολιτικής έχει καταστεί θεμελιώδες ζήτημα».

¹⁸² Peter Kunzlik, International Procurement Regimes and the Scope for the Inclusion of environmental factors in public procurement, OECD Journal on Budgeting, Volume 3- No.4/ 2003, p.117.

¹⁸³ Παράγραφος 5 του προοιμίου της οδηγία 2004/18/EK : «Σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης, οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη... η παρούσα οδηγία διευκρινίζει με ποιο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας - τιμής ».

¹⁸⁴ Άρθρο 6 ΣΕΕ, ό.π., υποσημείωση 2.

άποψη προσφοράς. Περαιτέρω, η υπό κρίση οδηγία επιδίωξε να συμβάλει σε εν γένει κοινωνικούς στόχους, όπως μείωση της ανεργίας και η προσπάθεια της κοινωνικής ένταξης αποκλεισμένων από τον κοινωνικό ιστό¹⁸⁵. Πρόβλεψη υπάρχει και για την δυνατότητα θέσπισης κριτηρίων ανάθεσης μιας σύμβασης, τα οποία απαιτούν την απασχόληση ατόμων με αναπηρία και εν γένει την επανένταξη ατόμων, τα οποία υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού δεν θα είχαν αυτή την ευκαιρία¹⁸⁶. Στο πλαίσιο αυτό, τα προγράμματα προστατευόμενων εργαστηρίων και προστατευόμενης απασχόλησης συμβάλουν αποτελεσματικά στην ένταξη ή επανένταξη αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας ατόμων, όπως τα άτομα με αναπηρίες. Σε επόμενο χωρίο στο προοίμιο¹⁸⁷ της οδηγίας αναφέρεται ότι και οι όροι εκτέλεσης μιας σύμβασης μπορούν μεταξύ άλλων να έχουν ως αντικείμενο μεταξύ άλλων, την ενθάρρυνση της επιτόπιας επαγγελματικής κατάρτισης αλλά και την προστασία του περιβάλλοντος.

Στο ίδιο πλαίσιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2008¹⁸⁸ έκανε μια προσπάθεια ορισμού της *οικολογικής δημόσιας σύμβασης* με τον εξής τρόπο: «Μια διαδικασία, μέσω της οποίας οι δημόσιες αρχές αναζητούν να προμηθευτούν αγαθά, υπηρεσίες και έργα με μειωμένη περιβαλλοντική επίδραση καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους¹⁸⁹, όταν αυτά συγκρίνονται με τα αντίστοιχα αγαθά, υπηρεσίες και έργα, τα οποία έχουν τις ίδιες στοιχειώδεις λειτουργίες και θα είχαν προμηθευτεί διαφορετικά». Πράγματι, σύμφωνα και με την υπό κρίση οδηγία, οι περιβαλλοντικές ανησυχίες μπορούν να λαμβάνονται υπόψη σε όλα τα διακριτά στάδια σύναψης μιας σύμβασης, είτε (α) κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, δηλαδή του καθορισμού του αντικειμένου της

¹⁸⁵ Παράγραφος 28 του προοιμίου της οδηγίας 2004/18/ΕΚ : «...η απασχόληση και η εργασία είναι βασικά στοιχεία για την διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους και συμβάλουν στην κοινωνική ένταξη...».

¹⁸⁶ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, ό.π., σελ.290.

¹⁸⁷ Παράγραφος 33 του προοιμίου της οδηγίας 2004/18/ΕΚ : «...να έχουν ως αντικείμενο την ενθάρρυνση της επιτόπιας επαγγελματικής κατάρτισης, τη χρησιμοποίηση ατόμων με ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης, την καταπολέμηση της ανεργίας ή **την προστασία του περιβάλλοντος.**»

¹⁸⁸ COM (2008) 400: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - **Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος** {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/procedure/EL/197266;ELX_SESSIONID=SBX0JsGFK4dSBVp1Gn5r0h01Bt5m8dLhrlyvbwd13yt1nDFghQn9!-161800115 (τελευταία επίσκεψη 6/1/2015).

¹⁸⁹ European Commission, *Environment- Life –Cycle costing*, 2013, προσβάσιμο σε <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (τελευταία επίσκεψη 8/2/2015).

σύμβασης, είτε (β) στο στάδιο των τεχνικών προδιαγραφών¹⁹⁰ ή (γ) κατά την επιλογή των υποψηφίων και τη θέσπιση ειδικών όρων αποκλεισμού τους, (δ) κατά το στάδιο της ανάθεσης της σύμβασης και της θέσπισης πρόσθετων κριτηρίων, αλλά ακόμα και (ε) στο στάδιο της εκτέλεσης, ως όρος εκτέλεσης. Μέσω των άνω επιλογών οι δημόσιες αρχές θα μπορούν να απαιτούν η ενέργεια που χρησιμοποιείται στα δημόσια κτίρια να παράγεται από Α.Π.Ε. ή να ζητούν μεθόδους παραγωγής φιλικές προς το περιβάλλον, όπως η κατασκευή με προϊόντα χωρίς χημικές ουσίες, ή από ανακυκλώσιμο χαρτί, η να προβλέπουν αποκλεισμό επιχειρήσεων που δεν συμμορφώνονται με την κοινοτική νομοθεσία στην προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και να δέχονται πιστοποιητικά για οικολογικό σήμα, χωρίς όμως τον αποκλεισμό άλλων *ισοδυνάμων*¹⁹¹ πιστοποιητικών. Οι περιβαλλοντικές ανησυχίες λοιπόν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη είτε σε ένα *προγενέστερο στάδιο* της διαδικασίας, κατά τον καθορισμό του αντικείμενου της σύμβασης ή των τεχνικών προδιαγραφών, είτε κατά την *ανάθεση*, οπότε λαμβάνονται υπόψη μόνο εάν παρέχουν οικονομικό πλεονέκτημα στην αναθέτουσα αρχή. Κατά μία άποψη¹⁹² το πιο κατάλληλο στάδιο κρίνεται εκείνο της *εκτέλεσης*, να τίθεται δηλαδή ως όρος εκτέλεσης, η τήρηση των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων.

III) Τα κριτήρια ανάθεσης

Σύμφωνα με την υπό κρίση οδηγία και συγκεκριμένα με το άρθρο 53 παρ.1¹⁹³, τα κριτήρια με βάση τα οποία οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τις συμβάσεις είναι: Το πρώτο κριτήριο αναζητά την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, εκτιμώνται κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο της προς ανάθεση σύμβασης, όπως είναι η ποιότητα, η τιμή, η τεχνική αξία, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η εξυπηρέτηση μετά την

¹⁹⁰ Άρθρο 23 οδηγίας 2004/18/ΕΚ: «...οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να διατυπώνονται ...β) είτε με αναφορά σε επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις, **αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά...**».

¹⁹¹ Άρθρο 23 οδηγίας 2004/18/ΕΚ: ό.π. «...κάθε παραπομπή συνοδεύεται από τη μνεία «ή ισοδύναμο»...».

¹⁹² Ε. Κουτούπα- Ρεγκάκου, ό.π., σελ.291.

¹⁹³ Άρθρο 53 παρ. 1, οδηγίας 2004/18/ΕΚ: «...τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τις δημόσιες συμβάσεις ...όταν η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά... όπως παραδείγματος χάριν... **τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά...**»

πώληση και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης. Το δεύτερο κριτήριο αφορά αποκλειστικά και μόνο στην προσφορά με τη χαμηλότερη τιμή. Φαίνεται, λοιπόν ότι τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά μπορούν να συνυπολογιστούν μόνο εάν η σύμβαση ανατεθεί με βάση το πρώτο κριτήριο. Η καινοτομία της οδηγίας του 2004 υπήρξε ακριβώς η ρητή πρόβλεψη της δυνατότητας εκτίμησης οικολογικών παραγόντων για την ανάδειξη της πλέον συμφέρουσας προσφοράς.

Σύμφωνα με την δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου (53), γίνεται μια αναλυτική απεικόνιση το τρόπου με τον οποίο η αναθέτουσα αρχή πρέπει να καταλήξει στην πλέον συμφέρουσα προσφορά. Ειδικότερα, ορίζεται ότι: *«στην προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 σημείο (α) περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή υποδεικνύει στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην συγγραφή υποχρεώσεων, ή στο περιγραφικό έγγραφο στην περίπτωση ανταγωνιστικού διαλόγου, τη σχετική στάθμιση που προσδίδει σε καθένα από τα επιλεγέντα κριτήρια για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Η στάθμιση αυτή μπορεί να εκφράζεται με τον καθορισμό μιας ψαλίδας με κατάλληλο εύρος. Όταν κατά τη γνώμη της αναθέτουσας αρχής, δεν είναι δυνατή η στάθμιση για λόγους που μπορούν να αποδειχτούν, η αναθέτουσα αρχή επισημαίνει στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων – ή στο περιγραφικό έγγραφο, στην περίπτωση του ανταγωνιστικού διαλόγου, τη φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας αυτών των κριτηρίων».*

Στόχος τους είναι η αναγνώριση των κύριων περιβαλλοντικών επιπτώσεων που μπορεί να προκύψει κατά την παραγωγή, κατανάλωση και απόρριψη κάθε προϊόντος, έργου ή υπηρεσίας. Εκτιμώντας, την αύξηση του ενδιαφέροντος για τα οικολογικά κριτήρια ανάθεσης αλλά και τον στόχο για διεύρυνση της χρήσης τους, έχουν διατυπωθεί κοινά κριτήρια ανάθεσης με οικολογικό περιεχόμενο ανά τομέα¹⁹⁴, ώστε να είναι ευκολότερη η χρήση τους και να υπάρχει ενιαία εφαρμογή του συγκεκριμένου εργαλείου σε όλα τα κράτη μέλη.

¹⁹⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/faq_en.htm#general5 (τελευταία επίσκεψη 14/1/2015). Σε 19 τομείς οικονομικής δραστηριότητας έχουν «χαρτογραφηθεί» τα οικολογικά κριτήρια ανάθεσης: Υπηρεσίες καθαρισμού, κατασκευές και μεταφορές, ηλεκτρισμός, υπηρεσίες τροφοδοσίας, υφάσματα, φωτισμός δρόμων και άλλοι.

Στο ίδιο πλαίσιο για κάθε τομέα οικονομικής δραστηριότητας έχουν διαμορφωθεί δύο επίπεδα για τα πιο συχνά κριτήρια¹⁹⁵: Στο πρώτο χαρακτηρίζονται ως *βασικά κριτήρια* (core)¹⁹⁶, εκείνα που είναι κατάλληλα για χρήση από οποιαδήποτε αναθέτουσα αρχή σε όλα τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση των βασικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Έχουν σχεδιαστεί για να χρησιμοποιούνται με ελάχιστη πρόσθετη προσπάθεια επαλήθευσης ή αύξηση του κόστους. Αντίθετα, στο δεύτερο επίπεδο τα *περιεκτικά κριτήρια* (comprehensive) είναι για όσους επιθυμούν να αγοράσουν τα καλύτερα περιβαλλοντικά προϊόντα που διατίθενται στην αγορά. Αυτά απαιτούν συχνά πρόσθετη προσπάθεια επαλήθευσης ή ελαφρά αύξηση του κόστους σε σχέση με άλλα προϊόντα με την ίδια λειτουργικότητα.

Κατά τη θέσπισή τους από την αναθέτουσα αρχή οφείλουν να τηρείται το ενωσιακό δίκαιο, να μην καταστρατηγείται η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, τα κριτήρια να συνδέονται με την το αντικείμενο της σύμβασης και να αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην συγγραφή υποχρεώσεων¹⁹⁷.

Τα συχνότερα περιβαλλοντικά κριτήρια πρέπει να είναι εύκολα στην εφαρμογή, να προλαμβάνουν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και να είναι ευχερώς ελέγξιμα από την αναθέτουσα αρχή.

IV) Προαιρετικότητα θέσπισης οικολογικών κριτηρίων

Σύμφωνα με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο, όπως αυτό αποτυπώνεται και στις οδηγίες 2004/18/ΕΕ και 2004/17/ΕΕ για τους εξαιρούμενους τομείς, αλλά και στις νεότερες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ υπάρχει απλώς δυνατότητα θέσπισης οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης και σε καμία περίπτωση υποχρέωση. Παράλληλα, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την ευκαιρία να επιλέξουν το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής και να μην στραφούν προς το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφορά. Μάλιστα ακόμα στην περίπτωση που επιλέξουν ως κριτήριο, το δεύτερο έχουν την επιλογή να θεσπίσει οικολογικά κριτήρια για την ανάδειξη της πιο συμφέρουσας προσφοράς. Μέχρι σήμερα, δεν έχει υπάρξει καμία επιταγή προς την

¹⁹⁵ Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) *“The uptake of green public procurement in the EU of 27”*, Brussels, 29 February 2012, σελ.46.

¹⁹⁶ http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm (τελευταία επίσκεψη 14/1/2015).

¹⁹⁷ Άρθρο 23 οδηγίας 2004/18/ΕΚ (01.01.2008).

ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής παραμέτρου κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, αντιθέτως δίνονται μόνο συστάσεις και ενθάρρυνση¹⁹⁸.

Η δυνατότητα και όχι η υποχρέωση θέσπισης οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης ενδεχομένως να βρισκόταν σε αρμονία με την αρχή της ενσωμάτωσης σε νωρίτερα χρονικά στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σήμερα, όμως και ιδίως μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνα το 2009, φαίνεται να υπάρχει το έδαφος για την εμβάθυνση αυτής της προσπάθειας. Άλλωστε ήδη το άρθρο 4,παρ.2 (ε') της ΣΛΕΕ, κάνει λόγο για το περιβάλλον, ως «κοινό αγαθό». Παρομοίως, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το 191, φανερά εξουσιοδοτούν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο να υιοθετούν μέτρα κατά τη νομοθετική διαδικασία, ώστε να διατηρείται, να προστατεύεται και να βελτιώνεται η ποιότητα του φυσικού περιβάλλοντος και να γίνεται λελογισμένη χρήση των φυσικών πόρων. Οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις (green public procurement), οι οποίες μπορούν να περιέχουν οικολογικές παραμέτρους σε όλα τα στάδια πριν τη σύναψη και κατά την εκτέλεση μίας δημόσιας μπορούν να λειτουργήσουν ως ένα εργαλείο ικανοποίησης των άνω στόχων. Παρ' όλα αυτά η μεγάλη αυτή δυνατότητα για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αξιοποιείται παρά ελάχιστα, καθώς έχει ένα μη δεσμευτικό χαρακτήρα¹⁹⁹.

Η μετάβαση από ένα στάδιο μη δεσμευτικότητας σε ένα άλλο που θεσπίζει κάποια υποχρεωτικά οικολογικά κριτήρια, ιδίως σε δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες σύμφωνα με την κοινή πείρα επιβαρύνουν περισσότερο το περιβάλλον, θα μπορούσε να είναι ένα πρώτο και επόμενο βήμα²⁰⁰. Αναφέρουμε στο σημείο αυτό ότι σύμφωνα με υπολογισμούς εάν η παραγωγή «πράσινης» ενέργειας είχε γίνει υποχρεωτική για τις αναθέτουσες αρχές, θα είχε υπάρξει μια μείωση της δημιουργίας 60 εκατομμυρίων τόνων διοξειδίου του άνθρακα. Αυτό θα μπορούσε να είναι και μία απάντηση στην δέσμευση που έχει αναλάβει η Ένωση από το Πρωτόκολλο του Κιότο, για τη μείωση κατά 18% των αερίων ρύπων που ευθύνονται για δημιουργία, αλλά και την αύξηση

¹⁹⁸ Κ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 45. Γράφοντας, το 2003, θεωρεί παράδοξο το υποχρεωτικό των οικολογικών κριτηρίων.

¹⁹⁹ Francesco de Leonardis, "Green Public Procurement: From Recommendation to Obligation", *International Journal of Public Administration*, 34, 2011, σελ.110.

²⁰⁰ Francesco de Leonardis, ό.π., σελ.111.

του φαινομένου του θερμοκηπίου²⁰¹. Οι δυνατότητες του συγκεκριμένου εργαλείου φαίνονται ιδιαίτερα σημαντικές, εξαιτίας του λόγου ότι δρα και προληπτικά, υπό την έννοια ότι προλαμβάνει τη δημιουργία του ρυπογόνου γεγονότος.

Η ΕΕ έκανε ήδη βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση ενσωματώνοντας το συγκεκριμένο εργαλείο σε δύο νομοθετικές πρωτοβουλίες που πήρε, μία το 2009 και μία 2012. Κατ' αρχήν με την οδηγία 2009/33/ΕΚ για την προώθηση της καθαρής ατμόσφαιρας μέσω της επιλογής ενεργειακά αποτελεσματικών οχημάτων (οδηγία για καθαρά οχήματα). Η οδηγία αυτή είναι μια ιδιαίτερα σημαντική συμβολή στον τομέα των ενεργειακά αποδοτικών μεταφορών και συμβάλλουν στην διατήρηση και τη βελτίωση της ποιότητας της ατμόσφαιρας. Με την οδηγία αυτή, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να καθορίσουν είτε στις τεχνικές προδιαγραφές ότι επιδιώκουν ενεργειακή και περιβαλλοντική επίδοση είτε να καθορίσουν αντίστοιχο επιπρόσθετο κριτήριο ανάθεσης²⁰².

B. Οι στόχοι της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και η πρόσφατη οδηγία 2014/24/ΕΕ

D) Οι στόχοι της στρατηγικής « Ευρώπη 2020»

Η ΕΕ έχει εκπονήσει ήδη ένα νέο πρόγραμμα για την αναβάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος, το οποίο έχει ονομάσει «Στρατηγική Ευρώπη 2020», το οποίο στοχεύει σε μια έξυπνη, αειφόρο και περιεκτική ανάπτυξη. Ξεκίνησε το 2010 και έχει ορίζοντα το 2020, ενώ αρχικά ξεκίνησε ως πρόγραμμα για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Άλλωστε στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης στόχος αποτελεί όχι μόνο η βελτίωση και προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος, αλλά και η μείωση των επιπέδων της φτώχειας και η ευημερία. Μία από τις βασικές στοχεύσεις όμως, παραμένει η πραγματική κλιματική βελτίωση και η λελογισμένη χρήση των φυσικών πόρων. Μέχρι το 2020, η Ένωση σχεδιάζει να μειώσει το φαινόμενο του θερμοκηπίου μέχρι και 20% -30%, να χρησιμοποιεί 20% περισσότερη ανανεώσιμη ενέργεια και να αυξήσει κατά 20% την ενεργειακή της απόδοση (γνωστό ως 20/20/20). Η χρήση των πράσινων δημοσίων συμβάσεων και ιδίως η χρήση

²⁰¹ Francesco de Leonardis, ό.π., σελ.113.

²⁰² Άρθρο 5, παρ.3 της οδηγίας 2009/33/ΕΣ.

περιβαλλοντικών κριτηρίων ανάθεσης είναι το κλειδί για την επίτευξη αυτών των στόχων²⁰³.

Η Επιτροπή παράλληλα με το ισχύον νομικό πλαίσιο αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν εθνικά σχέδια δράσης, υλοποιώντας τους στόχους του προγράμματος²⁰⁴. Πολλές χώρες έχουν ήδη αναλάβει ένα εθνικό σχέδιο δράσης, μεταξύ των οποίων η Αυστρία, το Βέλγιο, η Τσεχία, η Γαλλία, η Φιλανδία, η Ιταλία, η Γερμανία, η Πολωνία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Σλοβακία, η Κύπρος κ.α.. Αντίθετα, η Ελλάδα, η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Ρουμανία και η Ουγγαρία δεν έχουν υιοθετήσει αντίστοιχα προγράμματα δράσης. Τα προγράμματα έχουν προαιρετικό χαρακτήρα και συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος σε κάθε κράτος που το εφαρμόζει και συνολικά στην ΕΕ.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι τουλάχιστον διακηρυκτικά, στόχος του προγράμματος δεν είναι απλώς η αντιμετώπιση της κρίσης, «*αλλά και των μειονεκτημάτων του αναπτυξιακού μας μοντέλου*»²⁰⁵, καθώς και η δημιουργία των συνθηκών για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Αξίζει να σημειώσουμε ότι το σχόλιο της Επιτροπής αναφέρει ότι οι οικονομίες της ΕΕ φαίνεται να ξεπερνούν την οικονομική κρίση και ότι σκοπός αποτελεί το να μην περιέλθουμε εκ νέου σε αντίστοιχη κατάσταση. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο το βάρος πέφτει στην αλλαγή αναπτυξιακού μοντέλου.

Οι στόχοι που επιδιώκεται να επιτευχθούν μέχρι το 2020 αφορούν την απασχόληση, την έρευνα και την ανάπτυξη, το κλίμα/την ενέργεια, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας. Η απασχόληση φαίνεται να αποτελεί τον πλέον επίδοξο στόχο, ιδίως την περίοδο που διανύουμε, αφού ο πόντος τίθενται πολύ ψηλά, αφορά στην απασχόληση του 75% του ενεργού πληθυσμού ηλικίας 20 έως 64 ετών.

²⁰³ European Commission, “Europe 2020”, προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/europe2020/index_el.htm και http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm (τελευταία επίσκεψη 9/1/2015).

²⁰⁴ European Commission, “National Action Plans”, προσβάσιμο σε <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/national-action-plans> (τελευταία επίσκεψη 10/1/2015).

²⁰⁵ Ο.π., European Commission, “Europe 2020”.

Ακόμα, γίνεται αναφορά στη μείωση της των ποσοστών πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου κάτω από 10%, στην ολοκλήρωση τριτοβάθμιων σπουδών τουλάχιστον για το 40% της ηλικιακής κατηγορίας 30-34 ετών, αλλά και στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού με μείωση τουλάχιστον κατά 20 εκατομμύρια των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού²⁰⁶.

Οι στόχοι της στρατηγικής αυτής ενισχύονται επίσης από τις επτά «εμβληματικές πρωτοβουλίες» βάσει των οποίων η ΕΕ και οι εθνικές αρχές των κρατών μελών εντείνουν αμοιβαία τις προσπάθειές τους, στους τομείς που άπτονται των προτεραιοτήτων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», όπως η καινοτομία, η ψηφιακή οικονομία, η απασχόληση, η νεολαία, η βιομηχανική πολιτική, η φτώχεια και η επάρκεια των πόρων²⁰⁷.

Άλλοι «μοχλοί» της ΕΕ, όπως η ενιαία αγορά, ο προϋπολογισμός και οι εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, συμβάλλουν επίσης στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Η εφαρμογή και η παρακολούθηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» έχουν επίσης ενταχθεί στο λεγόμενο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, δηλαδή, τον ετήσιο κύκλο συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Τον Μάρτιο 2014, τέσσερα χρόνια αφότου ξεκίνησε η υλοποίηση της στρατηγικής, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση «Απολογισμός της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Τον Μάιο 2014, ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση η οποία θα τροφοδοτήσει την

²⁰⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_el.htm (τελευταία επίσκεψη 15/1/2015), χαρακτηριστικά:

«Η "Ευρώπη 2020" είναι η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για την ερχόμενη δεκαετία. Σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο, θέλουμε η ΕΕ να γίνει μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία. Αυτές οι τρεις αλληλοσυμπληρούμενες προτεραιότητες θα βοηθήσουν την ΕΕ και τα κράτη μέλη να επιτύχουν υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, η Ένωση έθεσε πέντε φιλόδοξους στόχους – για την απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και το κλίμα/την ενέργεια – προς επίτευξη μέχρι το 2020. Κάθε κράτος μέλος έχει υιοθετήσει τους δικούς του εθνικούς στόχους σε κάθε έναν από αυτούς τους τομείς. Συγκεκριμένες δράσεις τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο στηρίζουν τη στρατηγική αυτή.»

²⁰⁷ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.123.

ενδιάμεση επανεξέταση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η διαβούλευση αυτή ολοκληρώθηκε στις 31 Οκτωβρίου 2014.

Η χρηματοπιστωτική κρίση επηρέασε σημαντικά την ικανότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και κυβερνήσεων να χρηματοδοτούν επενδυτικά και καινοτόμα σχέδια²⁰⁸. Για να επιτύχει τους στόχους της στρατηγικής "Ευρώπη 2020", η ΕΕ χρειάζεται ένα κανονιστικό πλαίσιο που θα διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα και την ασφάλεια των χρηματοπιστωτικών αγορών, καινοτόμα μέσα για τη χρηματοδότηση των απαιτούμενων επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Αυτές οι μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προτεραιότητες έχουν περιληφθεί στις προτάσεις της Επιτροπής για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ (2014-2020). Σήμερα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής αντιπροσωπεύουν από κοινού πάνω από το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ. Τα εργαλεία αυτά συμβάλλουν στην αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων για τη στήριξη της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης²⁰⁹. Η χρηματοδότηση της ΕΕ παρέχει στήριξη για περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, για έρευνα αιχμής, για πρόσβαση σε Διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας, για έξυπνες υποδομές μεταφορών και ενέργειας, για ενεργειακή απόδοση και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, αλλά και για επιχειρηματική ανάπτυξη, δεξιότητες και επιμόρφωση.

II) Η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες

a. Οι μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες συμβάσεις

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Στρατηγική Ευρώπη 2020»²¹⁰, υιοθετήθηκε μία νέα οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία φιλοδοξεί να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων που τίθενται. Η νέα δέσμη οδηγιών, την οποία αποτελούν η 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες και 2014/25/ΕΕ για τις προμήθειες φορέων στους τομείς

²⁰⁸ Erich Hoedl, "Europe 2020 Strategy and European Recovery", Problems of sustainable development, 2011, vol 6, No 2, p. 12.

²⁰⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/eu-tools-for-growth-and-jobs/index_el.htm (τελευταία επίσκεψη 16/1/2015).

²¹⁰ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.2, προοίμιου: «...Οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020»... ».

ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών για τις ΔΗ.ΣΥ. και η Οδηγία 2014/23/ΕΕ για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της ΕΕ στις 28/3/2014 και έχουν προθεσμία ενσωμάτωσης από τα κράτη μέλη της Ένωσης μέχρι τις 18 Απριλίου 2016.

Οι νέοι κανόνες μπορεί να ειπωθεί σχηματικά ότι κινούνται γύρω από τους άξονες *απλούστευση-προσαρμοστικότητα-αποτελεσματικότητα*²¹¹. Απλουστεύουν και επισπεύδουν τις διαδικασίες ανάθεσης, καθώς παρατηρείται μεγαλύτερη ευελιξία στη διαπραγμάτευση όρων της σύμβασης μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου οικονομικού φορέα, αλλά και σύντμηση προθεσμιών. Οι αναθέτουσες αρχές έχουν λιγότερες υποχρεώσεις και μπορούν να ζητούν τα κάθε είδους πιστοποιητικά μόνο από τον ανάδοχο της σύμβασης, ενώ για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό αρκεί μια υπεύθυνη δήλωση ότι πληρούνται οι όροι της προκήρυξης. Με αυτό τον τρόπο σκοπεύει η νέα οδηγία να κάνει τη διαδικασία πιο ευέλικτη, καθώς εκτός από τη μείωση των εγγράφων, οι επικοινωνίες πρόκειται να γίνονται ηλεκτρονικά²¹². Επίσης, η καθιέρωση ηλεκτρονικών μέσων, ιδίως εφόσον καθιερώνονται τόσο σύντομες προθεσμίες για τις αντίστοιχες διαδικασίες, καθιστούν ευκολότερη την πρόσβαση τόσο των αρχών όσο και των οικονομικών φορέων στα απαραίτητα στοιχεία και έγγραφα για τη διεξαγωγή των διαγωνισμών συμβάσεων²¹³. Στην αρχή κάθε διαδικασίας, οι υποψήφιοι θα καταθέτουν τα δικαιολογητικά τους μέσω του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Προμήθειας (ΕΕΕΠ)²¹⁴, το οποίο μειώνει σημαντικά τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και στο τέλος της διαδικασίας, ο ανάδοχος είτε θα καταθέτει όλα τα δικαιολογητικά, είτε θα παρέχει τον αντίστοιχο σύνδεσμο ώστε οι αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν τα δικαιολογητικά από την εθνική βάση δεδομένων. Η νέα αυτή διαδικασία θα βοηθήσει εξαιρετικά και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), όπου η μείωση του φόρτου εργασίας αποτελεί καίριο ζήτημα. Σημαντική αλλαγή αποτελεί το γεγονός πως πλέον μόνο ο ανάδοχος και όχι όλοι οι υποψήφιοι θα πρέπει να καταθέτουν όλα τα δικαιολογητικά. Η αλλαγή αυτή

²¹¹ Θεοφανώ Μαντζάρη, «Η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες προς κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και οι αλλαγές που επιφέρει», ΔηΣΚΕ και Αγορά 1-3/2014.

²¹² Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.52, προοιμίου: «Τα ηλεκτρονικά μέσα πληροφοριών και επικοινωνιών μπορούν να απλουστεύσουν σε μεγάλο βαθμό τη δημοσίευση συμβάσεων...».

²¹³ Θεοφανώ Μαντζάρη, ό.π.

²¹⁴ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.84, προοιμίου.

αναμένεται να απλουστεύσει την διαδικασία, μειώνοντας και τον χρόνο που χρειάζεται για τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών.

Το θέμα της εργολαβίας αποτέλεσε κι αυτό καίριο ζήτημα στη διαμόρφωση της νέας Οδηγίας καθώς το γεγονός πως η ενιαία αγορά αποτελεί εθνική αρμοδιότητα, περιορίζει τις δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, η υπεργολαβία, δίνει τη δυνατότητα στις ΜΜΕ να λάβουν κι αυτές ένα μερίδιο της αγοράς και να αποκτήσουν έτσι ευκολότερη πρόσβαση στις συμβάσεις. Κατά την πρώτη ανάγνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίστηκαν οι αυστηρότερες διατάξεις που περιέχονται στον τομέα της υπεργολαβίας και στη συνέχεια αναλύθηκαν διεξοδικά οι νέοι τρόποι που θα την καταστήσουν ευκολότερη και στο πλαίσιο μεγαλύτερης διαφάνειας. Κάποιες από τις αλλαγές που προτάθηκαν είναι η μεταφορά των οφειλόμενων πληρωμών στον υπεργολάβο από την αναθέτουσα αρχή, -καινοτομία η οποία βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών- οι αυστηρότεροι κανόνες για τις απευθείας πληρωμές στους υπεργολάβους, -χωρίς απαραίτητα δική τους αίτηση- καθώς και σε περιπτώσεις συμβάσεων έργου, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την δυνατότητα να απαιτούν από τον κύριο εργολάβο -και όχι από τους προμηθευτές- να ενημερώνονται για τα στοιχεία και τους νομικούς τους εκπροσώπους²¹⁵. Οι περισσότερες αρμοδιότητες περνούν στα κράτη μέλη καθώς τα ίδια καθορίζουν τους εκτελεστικούς όρους των μέτρων σε περίπτωση που το εθνικό δίκαιο κάποιου κράτους μέλους προβλέπει μηχανισμό από κοινού ευθύνης μεταξύ εργολάβων και υπεργολάβου. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στο πλαίσιο της παρούσας, διότι η τήρηση των υποχρεώσεων περιβαλλοντικού, κοινωνικού ή εργασιακού χαρακτήρα που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, την εθνική νομοθεσία, τις συλλογικές συμβάσεις ή το διεθνές δίκαιο πρέπει να διασφαλίζεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και στις περιπτώσεις υπεργολαβίας²¹⁶.

Εκτός όμως των τις αλλαγές που αφορούν στις διαδικασίες σύναψης αλλαγές παρατηρούνται και στο ρόλο της δημόσιας σύμβασης, ο οποίος επιχειρείται να είναι σημαντικός για ολόκληρη την κοινωνία. Η δημόσια σύμβαση θα λέγαμε αναδεικνύεται ή τουλάχιστον φιλοδοξεί να αναδειχτεί σε εργαλείο άσκησης

²¹⁵ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), άρθρο 71.

²¹⁶ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ. 105: «... η τήρηση από τους εργολάβους των ισχυουσών υποχρεώσεων που επιβάλλει η περιβαλλοντική, κοινωνική και εργατική νομοθεσία...».

πολιτικής. Αν και τη στιγμή που γράφεται η παρούσα μελέτη ελάχιστα έχουν γραφτεί για τη νέα δέσμη οδηγιών, μπορούμε να προβούμε σε κάποιες πρώτες παρατηρήσεις, υπό το πρίσμα της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», που εξετάσαμε ήδη.

Μια πρώτη λοιπόν, παρατήρηση δεν μπορεί να μην επισημαίνει την αλλαγή του κέντρου βάρους στη δημόσια σύμβαση, άλλωστε κορμός του νέου κειμένου αποτελούν οι στόχοι της στρατηγικής της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»²¹⁷, η οποία καθοδηγείται από περιβαλλοντικές, αναπτυξιακές και εκπαιδευτικές προτεραιότητες, αλλά και την προσπάθεια ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων μέσω ευκολότερης χρηματοδότησής τους. Παρατηρείται λοιπόν, ότι γίνεται λόγος για πιο κοινωνικά προσδιορισμένους στόχους, σημείο το οποίο φαίνεται και στις νέες οδηγίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ανόθευτος και υγιής ανταγωνισμός, ο οποίος μέχρι σήμερα αποτέλεσε τη θεμέλια λίθο του κοινοτικού μας δικαίου, τίθεται σε δεύτερη μοίρα και δίδεται το βάρος στο *δημόσιο συμφέρον*²¹⁸, το οποίο εν προκειμένω εξυπηρετείται από την ευελιξία της σύναψης μιας σύμβασης, αλλά και στην υλοποίηση της περιβαλλοντικής πολιτικής, την κοινωνική ένταξη²¹⁹ και στην καινοτομία²²⁰, ως προσπάθεια διάνοιξης νέων οδών «έξυπνης» ανάπτυξης. Άλλωστε, κάθε δημόσια σύμβαση που ολοκληρώνεται επιτυχώς είναι προς το δημόσιο συμφέρον και αυτό είναι σε τελευταία ανάλυση ζητείται. Η υλοποίηση της σύμβασης, όμως με τρόπο οικολογικό, κοινωνικό και αποτελεσματικό.

Η ως άνω παρατήρηση φαίνεται να προκύπτει αν επιμείνουμε στο κείμενο της νέας οδηγίας, όπου οι δημόσιες αρχές θα μπορούν να επιλέγουν προϊόντα και υπηρεσίες, συνυπολογίζοντας το κόστος του κύκλου ζωής τους, μάλιστα το αποτύπωμα CO₂ των προϊόντων θα αποτελεί κριτήριο. Ακόμα, στο πλαίσιο της παραγωγικής διαδικασίας των παρεχόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών επιχειρείται η ένταξη κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων στην αγορά εργασίας, αλλά και ο αποκλεισμός της χρήσης τοξικών ουσιών, στοιχείο, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν κριτήρια ανάθεσης μιας σύμβασης. Ακόμα, η νέα οδηγία επιχειρεί να δώσει ώθηση στην αγορά καινοτόμων

²¹⁷ Θεοφανώ Μαντζάρη, ό.π.

²¹⁸ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.33, εδ.γ', προοιμίου: «... η υλοποίηση της συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων τυχόν χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ αναθετουσών αρχών, θα πρέπει να εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος...».

²¹⁹ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.3, προοιμίου.

²²⁰ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), παρ.43, 47, προοιμίου.

προϊόντων και υπηρεσιών. Γενικότερα, στο κέντρο της νέας οδηγίας, προϋούσης της οικονομικής κρίσης, την οποία βίωσαν και βιώνουν τα κράτη μέλη, επιχειρεί να ενθαρρύνει την κοινωνική ένταξη. Κάθε δημόσια αρχή θα μπορεί να αναθέτει κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεις, όχι μόνο σε εργαστήρια ατόμων με ειδικές ανάγκες, αλλά και σε επιχειρήσεις με βασικό στόχο την επαγγελματική ενσωμάτωση των μειονεκτούντων εργαζομένων²²¹, υπό την προϋπόθεση ότι οι τελευταίοι αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 30% του συνόλου των απασχολούμενων στη συγκεκριμένη μονάδα.

β. Οι αλλαγές στα κριτήρια ανάθεσης

Ιδιαίτερη αξία δίνεται στα κριτήρια ανάθεσης, μέσω της καίριας τροποποίησης, καθώς η νέα οδηγία καταργεί το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής²²². Η νέα Οδηγία και συγκεκριμένα το άρθρο 67 καταργεί το κριτήριο αυτό και χωρίς να δίνει απεριόριστες ελευθερίες στις αναθέτουσες αρχές, οι δημόσιες συμβάσεις ανατίθενται πλέον σύμφωνα με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφορά. Η λεγόμενη «δικτατορία της χαμηλότερης τιμής» αποτελούσε αντικείμενο συζήτησης για αρκετά χρόνια, καθώς επικρατούσε η άποψη πως τέτοιες τακτικές δεν προσφέρουν πάντα την επιθυμητή ποιότητα σε συμβάσεις όπως αυτές της καθαριότητας, του φαγητού σε σχολικά ιδρύματα, κ.ά. Η νέα Οδηγία και συγκεκριμένα το άρθρο 67 καταργεί το κριτήριο αυτό και χωρίς να δίνει απεριόριστες ελευθερίες στις αναθέτουσες αρχές, οι δημόσιες συμβάσεις ανατίθενται πλέον σύμφωνα με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφορά²²³.

Η νέα οδηγία προβλέπει επίσης, ανάθεση σε μικρές επιχειρήσεις μικρότερου αντικειμένου συμβάσεις, ώστε να δοθεί ώθηση και στις μικρές και μεσαίες

²²¹ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014) παρ.36, προοιμίου: «...κοινωνικές επιχειρήσεις, σκοπός των οποίων είναι η κοινωνική και επαγγελματική ένταξη...».

²²² Οδηγία 2014/24/ΕΕ, (28.3.2014), προοίμιο, παρ. 89: «Η έννοια των κριτηρίων ανάθεσης είναι κεντρική... η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ως κυρίαρχης έννοιας, καθώς και η τελική επιλογή των αναδόχων θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με την κρίση της επιμέρους αναθέτουσας αρχής ... δηλαδή της καλύτερης αναλογίας τιμής- ποιότητας... », άρθρο 67.

²²³ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), άρθρο 67: «...όπως την κοστολόγηση του κύκλου ζωής, σύμφωνα με το άρθρο 68 και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση τιμής – ποιότητας, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών και/ή κοινωνικών πτυχών που συνδέονται...».

επιχειρήσεις. Λαμβάνονται ακόμα νέα μέτρα για την πάταξη της διαφθοράς και την τήρηση του ισχύοντος σε κάθε κράτος μέλος δικαίου, όπως του εργατικού και του περιβαλλοντικού. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να απορρίψει ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, καθώς τεκμαίρεται ότι υποκρύπτεται παράβαση της εργατικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής νομοθεσία και άρα το δημόσιο δεν μπορεί να συμβάλλεται με ένα τέτοιο οικονομικό φορέα, ο οποίος θεωρείται αφερέγγυος και επομένως ακατάλληλος να εκτελέσει μια σύμβαση για το δημόσιο.

Σημειώνουμε ότι και στις συμβάσεις παραχώρησης²²⁴ εισάγονται κριτήρια ανάθεσης, τα οποία πρέπει να πληρούν τις γνωστές προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων και εκείνες, τις οποίες νομολογιακά διαμόρφωσε το ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) και πηγάζουν από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Πρέπει δηλαδή να διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση μεταξύ όλων των συμμετεχόντων, να είναι αμερόληπτα, να μην έχουν δηλαδή ως στόχο ή συνέπεια την ευνοϊκή μεταχείριση τοπικών ή εθνικών προϊόντων ή επιχειρήσεων. Πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης (εν προκειμένω) το οποίο σημαίνει ότι θα ήταν αποδεκτό σχετικό κριτήριο, σχετικό με το ποσοστό των ανέργων που προσλαμβάνονται για την εκτέλεση της σύμβασης παραχώρησης, αλλά θα ήταν παράνομο ένα κριτήριο σχετικό με την γενική πολιτική απασχόλησης της επιχείρησης ή με τη γενική κατάσταση που παρέχεται στους ανέργους σε τοπικό επίπεδο χωρίς καμία σύνδεση με τη σύμβαση παραχώρησης²²⁵. Ακόμα, τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να είναι αντικειμενικά και να μην παρέχουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, αντίθετα να είναι όσο το δυνατό πιο ποσοτικοποιημένα τα αποτελέσματά τους²²⁶ ώστε να μπορεί να υπάρχει έλεγχος στην αναθέτουσα αρχή. Πρέπει επίσης να γνωστοποιούνται εκ των προτέρων και να παρατίθενται κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας²²⁷. Αυτή η υποχρέωση διαφάνειας δίνει στους προσφέροντες τη δυνατότητα να προετοιμάσουν

²²⁴ Οδηγία 2014/23/ΕΕ, (28.3.2014), άρθρο 41.

²²⁵ Άρθρο του «Πανελληνίου Συνδέσμου Τεχνικών», προσβάσιμο σε http://sate.gr/nea/fact-sheet-12-concession-definition_el.pdf (τελευταία επίσκεψη 20/1/2015).

²²⁶ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.90: «Η ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης ...».

²²⁷ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.45: «...οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αναφέρουν εκ των προτέρων τις ελάχιστες απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν τη φύση της προμήθειας και δεν θα πρέπει να τροποποιηθούν κατά τις διαπραγματεύσεις...».

καλά την προσφορά τους και αποτρέπει τις αναθέτουσες αρχές από το να προσαρμόζουν τα κριτήρια στις προσφορές που έλαβαν. Ωστόσο, αν η αναθέτουσα αρχή λάβει μια καινοτόμο λύση με εξαιρετικό επίπεδο λειτουργιών, που δεν ήταν δυνατό να το προβλέψει, θα μπορεί να αναπροσαρμόζει τη σειρά κατάταξης των κριτηρίων ώστε να μπορέσει να συμπεριλάβει την καινοτόμο λύση. Στην περίπτωση αυτή έχει και πάλι ευθύνη να εξασφαλίζεται ίση μεταχείριση μεταξύ των συμμετεχόντων, εκδίδοντας νέα πρόσκληση υποβολής προσφορών²²⁸.

γ. Οι περιβαλλοντικού περιεχομένου νέες ρυθμίσεις

Οι νέοι κανόνες αποσκοπούν στην καλύτερη ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων κατά τη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Περιλαμβάνουν μια οριζόντια ρήτρα, η οποία αφορά μεταξύ άλλων αφορά και τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις, τη χρήση οικολογικών σημάτων και την επιλογή να λαμβάνονται υπόψη περιβαλλοντικοί παράγοντες καθ' όλη τη διαδικασία παραγωγής και να ακολουθείται η προσέγγιση εκτίμησης του κόστους του κύκλου ζωής του προϊόντος²²⁹. Πρόκειται για καινοτομία της νέας οδηγίας, καθώς σε κανένα άλλο κείμενο δεν γινόταν αναφορά σε αντίστοιχη συνολική αποτίμηση.

Η οριζόντια ρήτρα εν προκειμένω αφορά στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων και έγκειται στο να υποχρεούνται οι επιχειρήσεις να τηρούν τις ισχύουσες περιβαλλοντικές υποχρεώσεις, που απορρέουν από το διεθνές, το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο. Οι επιχειρήσεις που δεν τηρούν την σχετική νομοθεσία μπορούν να αποκλειστούν από την ευκαιρία υποβολής προσφοράς, αλλά και σε μετέπειτα στάδιο. Ακόμα, κι αν οικονομικός φορέας υπέβαλλε την καλύτερη προσφορά, αν αυτή δεν πληροί τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις, μπορεί να αποκλειστεί. Αυστηρός έλεγχος υπάρχει και για τις προσφορές, οι οποίες παρέχουν «αφύσικα» χαμηλή τιμή, οπότε κινούνται οι διαδικασίες ελέγχου τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

²²⁸ Ο.π., υποσημείωση 211.

²²⁹ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), άρθρο 68: «Η κοστολόγηση του κύκλου ζωής καλύπτει το σύνολο ... α) το κόστος που σχετίζεται με την απόκτηση, β) το κόστος χρήσης, όπως για την κατανάλωση ενέργειας και άλλων πόρων, γ) το κόστος συντήρησης, δ) το κόστος που αφορά το τέλος του κύκλου ζωής, όπως το κόστος της συλλογής και ανακύκλωσης...».

Οι νέοι κανόνες ακόμα φέρνουν τα οικολογικά σήματα²³⁰ σε πρώτη θέση, καθώς με αυτά δίδεται η δυνατότητα πιστοποίησης των οικολογικών χαρακτηριστικών, που επικαλούνται. Παρ' όλα αυτά επαναλαμβάνονται οι όροι της προηγούμενης οδηγίας, δηλαδή οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή πρέπει να είναι σχετικές με το αντικείμενο της σύμβασης. Επίσης, εάν προβλέπεται ως αποδεκτό ένα συγκεκριμένο σήμα πρέπει να προβλέπονται και άλλα ισοδύναμα σήματα ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία. Τα σήματα πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά, αμερόληπτα κριτήρια, να καταλήγουν σε ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα και να είναι διαθέσιμα για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Ως προς τη διαδικασία παραγωγής, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να όλες της παραμέτρους της διαδικασίας (παραγωγής), προμήθειας και εμπορίας, ακόμα κι αν οι παράμετροι αυτοί δεν αποτελούν μέρος της υλικής υπόστασης του προϊόντος. Επί παραδείγματι όταν περιγράφουν από τεχνική άποψη τα προϊόντα που επιθυμούν να αγοράσουν, μπορούν να ορίζουν ως προϋπόθεση ότι αυτά δεν φέρουν τοξικές χημικές ουσίες και έχουν παραχθεί από ενεργειακά αποδοτικά μηχανήματα. Ακόμα, μπορεί να αξιολογείται η αποδοτικότητα σε σχέση με το κόστος με βάση περιβαλλοντικές παραμέτρους, π.χ. εάν τα βιβλία τυπώθηκαν σε ανακυκλωμένο χαρτί και πώς αυτό υπολογίζεται ως επιπλέον κόστος κατά τη διαδικασία παραγωγής τους.

Οι νέοι κανόνες προάγουν μια προσέγγιση που ενέχει τον καθορισμό του κόστους του κύκλου ζωής. Η έννοια της κοστολόγησης του κύκλου ζωής²³¹ περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής των έργων, αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει τόσο το εσωτερικό κόστος όσο και το κόστος που συνδέεται με περιβαλλοντικούς παράγοντες. Το εσωτερικό κόστος περιλαμβάνει το κόστος της έρευνας και ανάπτυξης, της παραγωγής, της μεταφοράς, της ενεργειακής κατανάλωσης, της συντήρησης και της διάθεσης μετά το πέρας του κύκλου ζωής. Αντίθετα, το εξωτερικό κόστος μπορεί να περιλαμβάνει την εκπομπή αερίων του

²³⁰ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.75.

²³¹ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.96 «...περιλαμβάνει συνεπώς το εσωτερικό κόστος, όπως το κόστος έρευνας που θα διεξαχθεί, της ανάπτυξης, της μεταφοράς, της χρήσης, της συντήρησης και της απόρριψης στο τέλος του κύκλου ζωής, μπορεί όμως να περιλαμβάνει και τις πτυχές του κόστους που οφείλονται σε εξωτερικές περιβαλλοντικές παρενέργειες, όπως η ρύπανση που προκαλεί η εξόρυξη των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στο προϊόν ή προκαλούνται από αυτό ή την κατασκευή...»

θερμοκηπίου, τη ρύπανση που προκαλείται από την εξαγωγή των πρώτων υλών που χρησιμοποιήθηκαν για το προϊόν ή που προκαλείται από το ίδιο το προϊόν ή την κατασκευή του.

Το κόστος που συνδέεται με εξωτερικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες μπορεί να λαμβάνεται υπόψη για να καθοριστεί η νομισματική του αξία. Εάν δεν υπάρχει κοινή ευρωπαϊκή μέθοδος για τον υπολογισμό του κόστους του κύκλου ζωής, είναι δυνατή η θέσπιση τέτοιων μεθόδων σε εθνικό επίπεδο, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, πρέπει να έχουν ένα γενικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι δεν πρέπει να έχουν σχεδιαστεί αποκλειστικά για μία συγκεκριμένη διαδικασία ανάθεσης, αλλά να είναι αντικειμενικές και να μπορούν οι οικονομικοί φορείς να υποβάλουν τα απαιτούμενα στοιχεία με εύλογες προσπάθειες.

δ. Οι κοινωνικές ρυθμίσεις

Οι κοινωνικές πτυχές των νέων κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις δεν περιορίζονται στην κοινωνική ένταξη, αλλά καλύπτουν και τον σεβασμό των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ισχύουσα νομοθεσία. Οι νέες οδηγίες προβλέπουν την εφαρμογή μιας οριζόντιας «κοινωνικής ρήτηρας», η οποία υπενθυμίζει την αρχή του σεβασμού των υφιστάμενων υποχρεώσεων περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργασιακών υποχρεώσεων που απορρέουν από του ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο, από τις συλλογικές συμβάσεις ή το διεθνές δίκαιο. Είναι σημαντικό ότι τα κράτη μέλη και οι δημόσιες αρχές οφείλουν να διασφαλίζουν την τήρηση των υποχρεώσεων που ισχύουν στον τόπο εκτέλεσης των εργασιών ή της παροχής των υπηρεσιών. Οι οικονομικοί φορείς που δεν συμμορφώνονται μπορούν να εξαιρεθούν από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Οι δημόσιες αρχές είναι υποχρεωμένες να αποκλείουν προσφορές με ασυνήθιστα χαμηλή τιμή²³², όπως ειπώθηκε και παραπάνω, καθώς τεκμαίρεται ότι έχει υπάρξει παραβίαση κοινωνικών ή εργασιακών υποχρεώσεων, στοιχείο το οποίο δεν μπορεί να είναι ανεκτό²³³.

²³² Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), άρθρο 69, παρ.3: «... Μπορεί να απορρίψει την προσφορά μόνο εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνονται...».

²³³ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), παρ.37, προοιμίου: «...οι αναθέτουσες αρχές να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση της **συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου**, οι οποίες ισχύουν στον τόπο εργασίας...»

Πρόκειται για ένα εργαλείο καταπολέμησης του κοινωνικού ντάμπινγκ²³⁴ (social dumping).

Προβλέπεται λοιπόν ότι οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τη διαδικασία παραγωγής των αγαθών, υπηρεσιών και των έργων που προτίθενται να αποκτήσουν. Θα μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις σε οικονομικούς φορείς που απασχολούν μακροχρόνια ανέργους, πληρούν τους νόμιμους όρους εργασίας των εργαζομένων ή ακόμα να θεσπίζουν ακόμα πιο επωφελείς -από αυτούς που προβλέπει η κείμενη νομοθεσία- για τους εργαζομένους όρους.

Ακόμα για την επίτευξη του στόχου της κοινωνικής ένταξης θα είναι δυνατή η ανάθεση «έργων» κατ' αποκλειστικότητα σε συγκεκριμένες δομές ή *κοινωνικές επιχειρήσεις* που θα χαρακτηρίζονται ως «προστατευόμενα εργαστήρια»²³⁵. Για να υπάρχει δυνατότητα συμμετοχής σε τέτοιες συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα, το απαιτούμενο ποσοστό των μειονεκτούντων εργαζομένων θα πρέπει να είναι μεγαλύτερο του 30%²³⁶.

Είναι λοιπόν σαφές ότι στόχος είναι η ενθάρρυνση της απασχόλησης ατόμων με πιο περιορισμένες ικανότητες για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και η τήρηση της νομοθεσίας χωρίς παρεκκλίσεις. Οι οικονομικοί φορείς που παραβιάζουν ορισμένους κανόνες ή υποχρεώσεις αποκλείονται από τις δημόσιες συμβάσεις. Τέτοιος αποκλεισμός θεωρείται αναγκαίος σε περιπτώσεις καταδίκης λόγω μη πληρωμής

²³⁴ Ήδη σημαντικές πρωτοβουλίες έχει αναλάβει και το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο για την πάταξη του φαινομένου
<http://www.europarl.europa.eu/news/el/news-room/content/20140110IPR32325/html/%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BD%CF%84%CE%AC%CE%BC%CF%80%CE%B9%CE%BD%CE%B3%CE%BA-%CE%B1%CF%85%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B5%CF%82-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B8%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%AE%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B6%CE%B7%CF%84%CE%AC-%CF%84%CE%BF-%CE%95%CE%9A>

²³⁵ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), άρθρο 74.

²³⁶ Οδηγία 2014/24/ΕΕ (28.3.2014), προοίμιο, παρ.98, 101.

φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και στην περίπτωση μη συμμόρφωσης με την οριζόντια κοινωνική ρήτρα²³⁷.

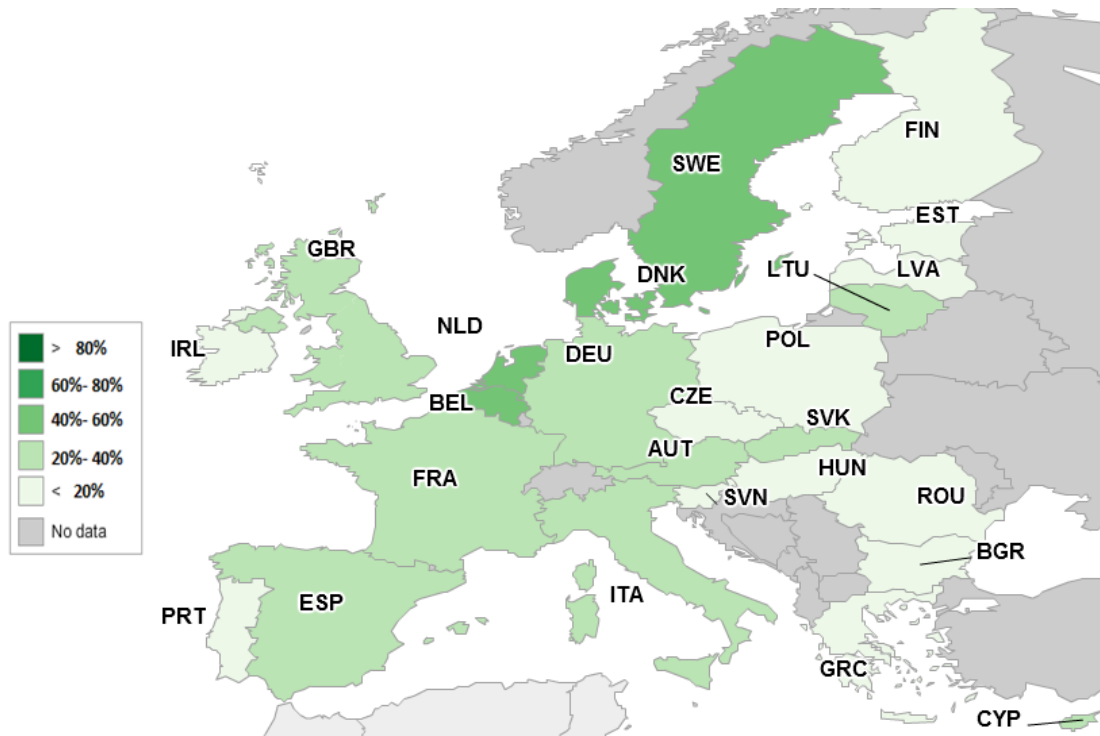
ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, ανακοινώθηκε η ανάκληση των αδειών λειτουργίας των μεταλλείων εξόρυξης χρυσού στις Σκουριές της Χαλκιδικής, επένδυση που αποτέλεσε αφορμή για την παρούσα ως προσπάθεια αναζήτησης εργαλείων περιβαλλοντικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις. Παρά το γεγονός ότι η εν λόγω σύμβαση δεν χρησιμοποίησε το εργαλείο στο οποίο αναφερθήκαμε, αποτελεί παράδειγμα που επιβεβαιώνει ότι τα όλα τα νομικά εργαλεία που έχουμε στη διάθεσή μας για να πετύχουν χρειάζεται ειλικρίνεια στην εφαρμογή και σωστή «στάθμιση» των δεδομένων.

Δυστυχώς, βρισκόμαστε ακόμα σε αρχικό στάδιο ενσωμάτωσης περιβαλλοντικής προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως αποδεικνύουν και τα διαγράμματα που ακολουθούν. Άλλωστε είναι διακύβευμα η σύζευξη του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος με αυτό των δημοσίων συμβάσεων. Η νέα οδηγία θέτει στον πυρήνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων το δημόσιο συμφέρον, εννοούμενο όχι μόνο ως οικονομικό μέγεθος, αλλά και ως και ως κοινωνικό, στο οποίο σίγουρα «χωρά» η προστασία του περιβάλλοντος, η κοινωνική πολιτική και η τήρηση της εργατικής νομοθεσίας. Εντούτοις, η διατήρηση της προαιρετικής χρήσης περιβαλλοντικών εργαλείων καθυστερεί την προσπάθεια περιβαλλοντικής προστασίας. Η διεύρυνση της χρήσης αυτού του εργαλείου μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, το οποίο και αποτελεί ζητούμενο, ακόμα και στην περίοδο της οικονομικής κρίσης.

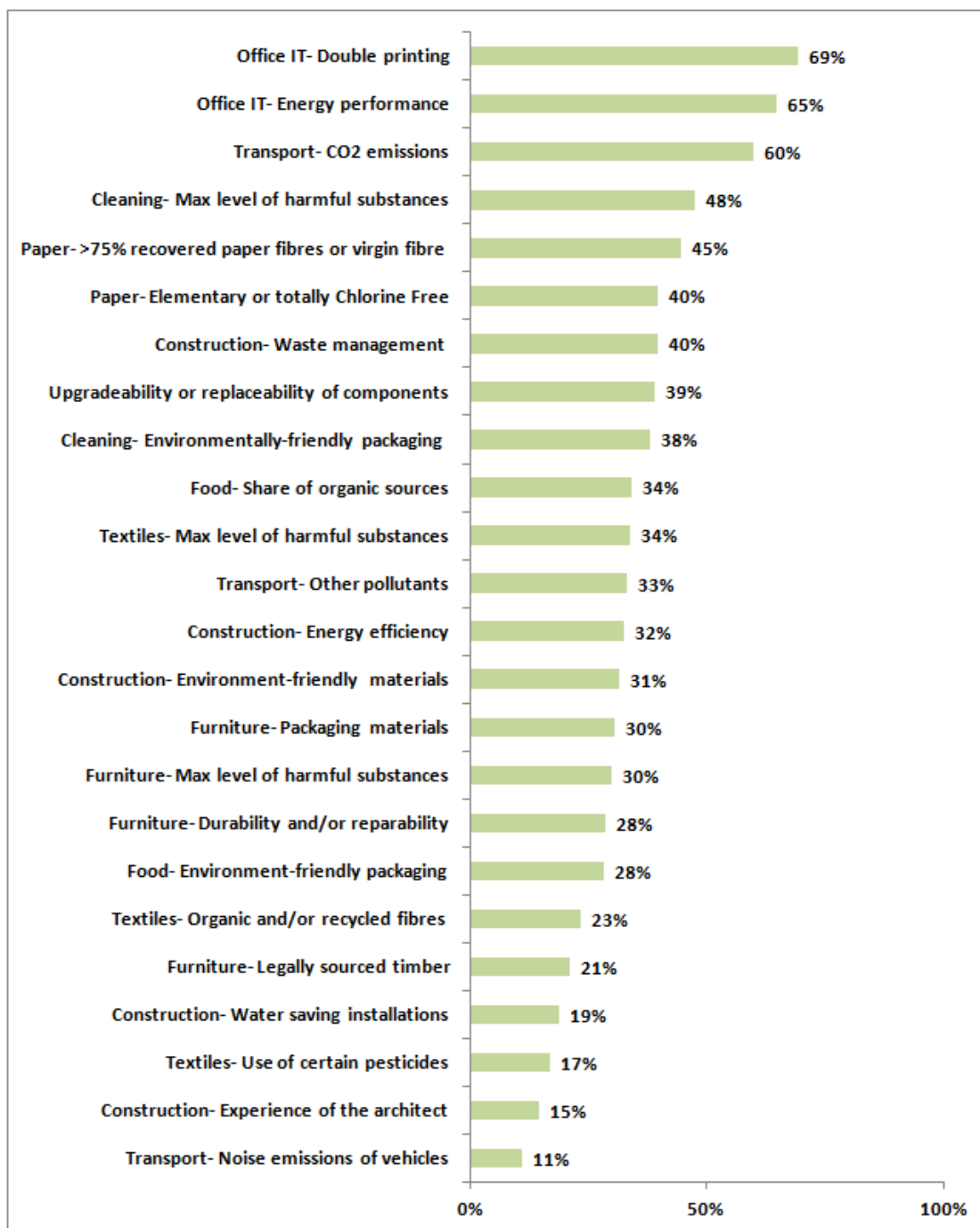
²³⁷ Audrone Balkyte, Manuela Tvaronaviciene, "Perception of competitiveness in the context of sustainable development: Facets of sustainable competitiveness", *Journal of Business Economics and Management*, 2010 (2), p. 346.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



Πίνακας 1: Υιοθέτηση των πράσινων δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ-27 (έρευνα 2010)²³⁸.

²³⁸ Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) "The uptake of green public procurement in the EU of 27", Brussels, 29 February 2012, σελ.40.



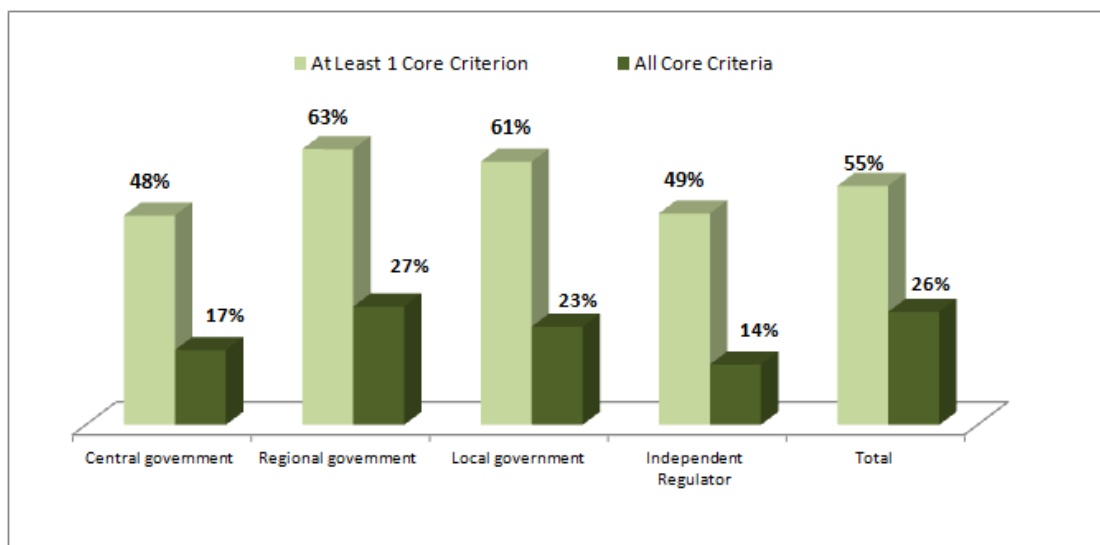
Πίνακας 2: Επίπεδο ενσωμάτωσης βασικών οικολογικών κριτηρίων ανάθεσης στα κράτη μέλη της ΕΕ για κάθε τομέα οικονομικής δραστηριότητας²³⁹.

²³⁹ Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) "The uptake of green public procurement in the EU of 27", Brussels, 29 February 2012, σελ.45.

	Stages of procurement where green criteria are applied			Guidance to promote green procurement in practice			
	In the technical specifications	In the award phase	As a contract performance clause	Practical guide	Training materials	Ad hoc advice	Code of practice
<i>Austria</i>	●	●	●	●	○	○	●
<i>Belgium</i>	●	●	●	●	○	●	○
<i>Czech Republic</i>	○	○	○	○	○	○	○
<i>Denmark</i>	●	●	○	●	○	●	●
<i>Estonia</i>	●	●	●	●	●	●	○
<i>Finland</i>	●	○	○	●	●	●	○
<i>France</i>	●	●	●	●	●	●	●
<i>Germany</i>	○	○	○	●	●	○	○
<i>Greece</i>	○	○	○	○	○	○	○
<i>Hungary</i>	○	○	○	●	●	○	○
<i>Ireland</i>	●	●	○	●	○	○	○
<i>Italy</i>	●	●	●	●	●	●	○
<i>Luxembourg</i>	●	●	●	●	○	○	○
<i>Netherlands</i>	●	●	●	●	●	●	●
<i>Poland</i>	●	●	●	●	●	○	●
<i>Portugal</i>	●	●	○	○	○	○	○
<i>Slovak Republic</i>	○	○	○	○	○	○	○
<i>Slovenia</i>	●	●	●	●	●	●	●
<i>Spain</i>	●	●	●	○	○	●	●
<i>Sweden</i>	○	○	○	●	●	●	●
<i>United Kingdom</i>	●	○	○	●	●	○	○

Source: OECD 2010 Survey on Public Procurement.

Πίνακας 3: Ενσωμάτωση οικολογικών κριτηρίων σε κάθε στάδιο της δημόσιας σύμβασης ανά κράτος μέλος²⁴⁰.



Πίνακας 4: Ενσωμάτωση οικολογικών κριτηρίων από διαφορετικές αναθέτουσες αρχές²⁴¹.

²⁴⁰ Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) “The uptake of green public procurement in the EU of 27”, Brussels, 29 February 2012, σελ.44.

²⁴¹ Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) “The uptake of green public procurement in the EU of 27”, Brussels, 29 February 2012, σελ.40.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ι. Κυριτσάκη, Το δικαίωμα στο περιβάλλον, υπό το πρίσμα του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010
- Γ. Δελλής, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλας 1998
- Ε. Κουτούπα - Ρεγκάκου, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2007
- Γ. Τσάλτας, Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον, Ι. Σιδέρης 2010
- Ν. Κανελλοπούλου- Μαλούχου, Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Παπαζήσης 2012
- Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλας 2006
- Α. Μπρεδήμας, Το πρωτόκολλο του Κιότο και η «εμπορία ρύπων» σε Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ.103- 108.
- Μ. Γαβουνέλη, Περιβαλλοντικά δικαιώματα πολιτών: το παράδειγμα της Σύμβασης του Άρχους, σε Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ.125-154.
- Πρεβεδούρου Ε. σε Σκουρή Βασιλείου, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 2003.
- Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2009.
- Χ. Αθανασοπούλου, Οικονομική ελευθερία και προστασία του περιβάλλοντος. Σύγχρονες προοπτικές σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο (από την GATT στον ΠΟΕ), Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2002.
- Ε. Τροβά, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, ΑΝΤ.Ν. Σάκκουλας Αθήνα- Κομοτηνή 2000
- Βασιλείος Α. Χριστιανός, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Έλσα Αμανατίδου, «Νομολογιακές εξελίξεις στις κοινοτικές δημόσιες συμβάσεις», Νομικό Βήμα, τόμος 50, σελ. 920-947.
- Αχτσιόγλου Ευτυχία, «Έξι και μία τύψεις για τις Σκουριές»: Η απόφαση ΣτΕ 1492/2013 για τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική», http://www.axtsioglou.gr/axtsioglou-arthra.xhtml?thema=arthro_skouries, (τελευταία επίσκεψη 25/1/2015).

- Γ. Κατρούγκαλος, Η «κοινωνική Ευρώπη» μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας: Πραγματικότητα, όραμα, αντικατοπτρισμός, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2008,σελ. 353 επ.
- Γ. Κρεμλή, Η ευρωπαϊκή πολιτική και το δίκαιο περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, Οκτώβριος 1998, σελ. 554 επ.
- Χ. Αθανασοπούλου, Βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος: Σύγχρονες τάσεις της θεωρίας και της νομολογίας στην ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Νόμος και Φύση 2008, δημοσιευμένο σε <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3327&lang=1&catid=1>.
- Β. Καραγεώργου, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής – Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, Περ.Δικ. 3/2004, σελ.324-333.
- Β. Καραγεώργου, Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα υπό το πρίσμα της επιρροής της Σύμβασης του Άαρχους και της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ, ΠερΔικ 2/2013, σελ.201-224.
- Θεοφανώ Μαντζάρη, «Η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες προς κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και οι αλλαγές που επιφέρει», ΔηΣΚΕ και Αγορά 1-3/2014.
- Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση 2000, σελ.271-322.
- Κ. Γιαννακόπουλος, Η προστασία του περιβάλλοντος, ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων, ΠερΔικ 1/2003, σελ.36-51.
- Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Οι νέες κοινοτικές οδηγίες – περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ 3/2005, σελ.288-292.
- Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η μεταρρύθμιση της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ.10-14.
- Π. Αργαλιάς, Η θεσμική συνύπαρξη μεταξύ ΕΚ/ΕΕ και GATT/ΠΟΕ, ΔηΣΚΕ& Αγορά 1/2010, σελ.50-59.
- Ε. Πρεβεδούρου, Σχόλιο: «Δημόσιες Συμβάσεις και περιβάλλον» σε Περ.Δικ.1/2003, σελ. 194-205.
- Γλ. Σιούτη, «Η γενικότερη προβληματική της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, χάριν προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης», εισήγηση στο Συνέδριο «Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις, Νεώτερες εξελίξεις, Προβληματισμοί», Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Ένωσης Μελών ΝΣΚ, ΕΠΠΕΡΑΑ, Ναύπλιο 10-12 Οκτωβρίου 2014.
- Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, «Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο- Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων», Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2008, σελ. 381- 393.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ

- Audrone Balkyte, Manuela Tvaronaviciene, “Perception of competitiveness in the context of sustainable development: Facets of sustainable competitiveness”, *Journal of Business Economics and Management*, 2010 (2), p. 341- 365.
- Centre for European Policy Studies (CEPS), College of Europe (core team) “The uptake of green public procurement in the EU of 27”, Brussels, 29 February 2012.
- Peter Kunzlik, *International Procurement Regimes and the Scope for the Inclusion of environmental factors in public procurement*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3- No.4/ 2003, p.107-152.
- Peter Kunzlik, “Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (some) “Green” Contract Award Criteria in Public Procurement”, *Journal of Environmental Law*, Vol.15, No 2, 2003, Oxford University Press, σελ.175-201.
- Francesco de Leonardis, “Green Public Procurement: From Recommendation to Obligation”, *International Journal of Public Administration*, 34, 2011, σελ.110-113.
- G. Zonnekeyn, *The Status of WTO law in the community legal order : some comments in the light of the Portuguese Textiles Case*, *European Law Review* 2000, p.293-302.
- Christopher McCrudden, “Using public procurement to achieve social outcomes”, *Natural Resources Forum* 28/2004, σελ.257-267.
- Hazel Ann Nash, “The European Commission’s sustainable consumption and production and sustainable industrial policy action plan”, *Journal of Cleaner Production* 17, 2009, p.496-498.
- Erich Hoedl, “Europe 2020 Strategy and European Recovery”, *Problems of sustainable development*, 2011, vol 6, No 2, p. 11-18.
- Frans Oosterhuis, “European policies for greener public procurement: internal market and foreign trade policy”, RELIEF project, Institute for Environmental Studies, University of Vrije, 22/08/2003.
- A. Palmujoki, K. Parikka-Alhola, A.Ekroos, “Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria Contracts”, *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (2), 2010, p.250-262.
- Priess J. , Pitschas S.C., “Secondary policy their compatibility with EC and WTO procurement law : The case of Germany Scientology Declaration”, *Public Procurement Law Review*, 2000, p.171.

- A. Tukker et al., “Environmental Impact of Products – Analysis of the life-cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU- 25”, Institute for Prospective Technological Studies, 2006.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Άρθρο του «Πανελληνίου Συνδέσμου Τεχνικών», προσβάσιμο σε http://sate.gr/nea/fact-sheet-12-concession-definition_el.pdf (τελευταία επίσκεψη 20/1/2015).
- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/eu-tools-for-growth-and-jobs/index_el.htm
- <http://www.nomosphysis.org.gr>
- <http://www.europarl.europa.eu/news/el/news-room/content/20140110IPR32325/html/%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BD%CF%84%CE%AC%CE%BC%CF%80%CE%B9%CE%BD%CE%B3%CE%BA-%CE%B1%CF%85%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B5%CF%82-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B8%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%AE%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B6%CE%B7%CF%84%CE%AC-%CF%84%CE%BF-%CE%95%CE%9A>
- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/eu-tools-for-growth-and-jobs/index_el.htm
- <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>
- http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
- http://eur-lex.europa.eu/procedure/EL/197266;ELX_SESSIONID=SBX0JsGFK4dSBVp1Gn5r0h01Bt5m8dLhrlyvbwd13yt1nDFghQn9!-161800115
- <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>