

Ονοματεπώνυμο φοιτητή: Μιχάηλ Καταβενάκης

Αριθμός Φοιτητικής Ταυτότητας: U204N3588

Πρώτος Επιβλέπων Καθηγητής: Οδυσσέας Χρήστου

Δεύτερος Επιβλέπων Καθηγητής: Απόστολος Γέροντας

Δίκαιο της Οικονομίας και των Επιχειρήσεων: Διπλωματική Εργασία

29 Ιουνίου 2026

Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις: Η Ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας στο Ελληνικό Δίκαιο και οι προκλήσεις της εφαρμογής τους από τα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια και τις αναδόχους εταιρίες

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγή-Περίληψη 1
2. Ορισμός Πράσινης Δημόσιας Σύμβασης 3
 - 2.1. Θεσμοθέτηση κοινών προαιρετικών κριτηρίων ΠΔΣ στην Ε.Ε. (EU GPP criteria) 4
 - 2.2. Προ- εμπορικές δημόσιες συμβάσεις 5
3. Η Μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στα Κράτη Μέλη και στην Ελλάδα 6
 - 3.1. Η θεσμική κατοχύρωση των ΠΔΣ στο κοινοτικό δίκαιο 7
 - 3.1.1. Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) 7
 - 3.2. Ο διάλογος με την αγορά ως εργαλείο προώθησης των ΠΔΣ 8
 - 3.2.1. Διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου (“competitive dialogue”) 8

- 3.2.2. Η κατοχύρωση στον ν. 4412/2016 – Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και των νομολογιακών κριτηρίων του ΔΕΕ 10
- 3.3. Επιμέρους ειδικές διατάξεις 12
 - 3.3.1. Ενεργειακή απόδοση 12
 - 3.3.2. Ηλεκτροκίνηση 14
- 4. Εφαρμογές από τα Κράτη Μέλη 14
 - 4.1. Τα κριτήρια ανάθεσης 14
 - 4.2. Περιβαλλοντικές παράμετροι στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά 15
 - 4.3. Η Κοστολόγηση του κύκλου ζωής (life cycle costing) 17
 - 4.4. Προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς 19
 - 4.5. Σύνταξη Εθνικών Σχεδίων Διαχείρισης (National Action Plans- NAPs) 20
- 5. Νομολογία ΔΕΕ 21
 - 5.1. Αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων 21
 - 5.2. Αρχή της διαφάνειας 22
 - 5.3. Η αρχή της αναλογικότητας 23
 - 5.4. Η αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης 24
 - 5.5. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης 24
 - 5.6. Η αποτελεσματική δικαστική προστασία 24
 - 5.7. Τα περιβαλλοντικά κριτήρια υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΕ 25
 - 5.7.1. C-513/99 - Concordia Bus Finland 26
 - 5.7.2. C-448/01 - EVN and Wienstrom 28
 - 5.7.3. T-331/06 - Enropaïki Dynamiki v European Environment Agency (EEA) 29
 - 5.7.4. C-368/10 - Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών 30
- 6. Περιβαλλοντικές Πολιτικές 32
 - 6.1. Αρχές και εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής 32
 - 6.2. Πράσινη Βίβλος-Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση της 27/11/1996 32
 - 6.3. Εφαρμογές από την Ελλάδα 34
 - 6.3.1. Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) 34
 - 6.3.2. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη» (ΕΠΠΕΡΑΑ 2007-2013 και η ΠΠ 2014-2020) 35
 - 6.3.3. Πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων για τα έτη 2021-2023 36
- 7. Κριτήρια Ανάθεσης-Οικονομικά συμφέρουσα προσφορά-Κοστολόγηση Κύκλου Ζωής υπό τις Νέες Οδηγίες 37
- 8. Συμπέρασμα 40
- 9. Βιβλιογραφία 41

1.Εισαγωγή-Περίληψη

Με την παρούσα εργασία αναλύεται η θέσπιση και ο ορισμός των *Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων (Green Public Procurement)* με τις οποίες εισάγεται το περιβαλλοντικό στοιχείο κατά την ανάθεση Δημοσίων Συμβάσεων, το οποίο ορίζεται μέσα από τα κοινά κριτήρια που διαμόρφωσαν οι Οδηγίες της ΕΕ με απώτερο στόχο να αντιμετωπιστούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και να προωθηθεί η Βιώσιμη Ανάπτυξη. Το Δίκαιο των ΠΔΣ προβλέπει γενικές αρχές τις οποίες οι αναθέτοντας φορείς οφείλουν να τηρούν κατά την εφαρμογή των κριτηρίων για την ανάθεση αυτών των συμβάσεων, όπως είναι η αρχή της διαφάνειας, η αρχή της αμοιβαίας

αναγνώρισης κ.τ.λ., οι οποίες εξειδικεύονται στην παρούσα. Εν συνεχεία, αναφέρεται η Μεταφορά των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν.4412/2016 και άλλες νομοθεσίες που ενσωμάτωσαν τα νομολογιακά κριτήρια. Έπειτα περιγράφεται ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη και τα Δικαστήρια της ΕΕ εφαρμόζουν τα περιβαλλοντικά κριτήρια, αναφέροντας παράλληλα την ευχέρεια και τους περιορισμούς των αναθετουσών αρχών κατά την ανάθεση της σύμβασης. Χρήσιμα εργαλεία για την ανάθεση σύμβασης αποτελούν η αναζήτησή της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, η Κοστολόγηση του κύκλου ζωής και οι προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς

Εκτίθεται επιπλέον, η νομολογία των Δικαστηρίων της ΕΕ, όπου ερμηνεύθηκαν οι μέθοδοι των αναθετουσών αρχών να χρησιμοποιούν περιβαλλοντικά κριτήρια κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων εμβαθύνοντας περαιτέρω στην εφαρμογή των γενικών αρχών των Δημοσίων Συμβάσεων και στους όρους και τις προϋποθέσεις που εξυπακούονται στους στόχους πίσω από την εφαρμογή τους. Ενόψει της Νομοθεσίας και της Νομολογίας αναδύθηκε η ανάγκη λήψης άμεσων μέτρων που οδήγησε στην κατάρτιση Σχεδίων Δράσης από τα κράτη μέλη προκειμένου να μειωθούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και να ενισχυθεί η βιώσιμη ανάπτυξη. Σημαντική κατευθυντήρια γραμμή των πολιτικών αυτών αποτέλεσε και η συγγραφή της Πράσινης Βίβλου, ενώ η Ελλάδα με την σειρά της προχώρησε και η ίδια σε Εθνικά Σχέδια Δράσης, βάσει των ίδιων κατευθύνσεων.

Ολοκληρώνοντας την εργασία, εμβαθύνονται οι προϋποθέσεις για τα κριτήρια ανάθεσης που αφορούν την πλέον οικονομικά συμφέρουσα προσφορά, την Κοστολόγηση του Κύκλου Ζωής και τα οικολογικά σήματα, όπου λαμβάνονται υπόψη παράγοντες όπως η σύνδεση με τεχνικές προδιαγραφές και τα συστήματα διαχείρισης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τέλος, εξάγονται συμπεράσματα ως προς τον θεσμό των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων και την συμβολή τους στον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την ενίσχυση της βιώσιμης ανάπτυξης, μέσω των μεθόδων που εισάγουν όταν πρόκειται να ανατεθεί μια σύμβαση με περιβαλλοντικά κριτήρια, τα οποία η Ελλάδα αν και δεν τα έχει αξιοποιήσει, τα εντάσσει μεθοδικά στις πρακτικές της.

2.Ορισμός Πράσινης Δημόσιας Σύμβασης

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο ορισμός των ΠΔΣ αποσαφηνίστηκε για αρχικά στην ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2003 με θέμα την Ολοκληρωμένη Πολιτική Προϊόντων, όπου διατυπώθηκε σύσταση απευθυνόμενη προς τα κράτη μέλη να προβούν στην θέσπιση εθνικών σχεδίων δράσης για τις ΠΔΣ πριν το πέρας του 2006. Το νέο κανονιστικό καθεστώς της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις ξεκαθαρίζει τις διαδικασίες με τις οποίες οι επενδυτές του δημοσίου τομέα έχουν την δυνατότητα να συμπεριλάβουν και να εναρμονίσουν το περιβαλλοντικό στοιχείο κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Ενόψει της ανανεωμένης Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Ιούνιος 2006), τέθηκε ο στόχος πολιτικής για το 2010 να φθάσουν οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις της ΕΕ κατά μέσον όρο το επίπεδο που επέτυχαν το 2006 τα κράτη μέλη που είχαν τις καλύτερες επιδόσεις.

Μεθοδική μνεία στις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (Green Public Procurement) πραγματοποιήθηκε με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - *Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος* (COM/2008/0400 τελικό),¹ η οποία αποσκοπούσε στον διαθεση οδηγίων για τη μείωση των περιβαλλοντικών συνεπειών λόγω των καταναλωτικών πρακτικών του δημοσίου τομέα και για τη χρήση ΠΔΣ, έτσι ώστε να διαδοθεί η πρόοδος στον τομέα των περιβαλλοντικών τεχνολογιών, προϊόντων και υπηρεσιών.

Κάθε έτος πραγματοποιούνται δαπάνες από δημόσιες υπηρεσίες της ΕΕ το ποσό των οποίων ισοδυναμεί με το 16% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της ΕΕ για την αγορά αγαθών, όπως είδη γραφείου, κτηριακού εξοπλισμού και μεταφορικών οχημάτων, για υπηρεσίες, όπως είναι η συντήρηση κτηρίων, οι υπηρεσίες μεταφοράς, καθαρισμού και τροφοδοσίας, καθώς και για έργα. Οι δημόσιες συμβάσεις παίζουν καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση των τάσεων στην παραγωγή και την κατανάλωση, επομένως αν οι δημόσιοι φορείς επιδείξουν μια

¹ Η Ανακοίνωση διαθέσιμη στο <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN>

σημαντική προτίμηση για οικολογικότερα (πιο πράσινα) αγαθά ή μεθόδους, θα αυξηθεί σε μεγάλο βαθμό η αγορά για φιλικά προς το περιβάλλον προϊόντα και υπηρεσίες. Με τον τρόπο αυτό, εξάλλου, θα δοθούν κίνητρα στις επιχειρήσεις για να αναπτύξουν περιβαλλοντικές τεχνολογίες. Αυτή η σύγχρονη τάση αναζήτησης πράσινων προϊόντων και υπηρεσιών αποτελεί το κατάλληλο έναυσμα για έρευνα και ανάπτυξη περιβαλλοντικών τεχνολογιών που μπορούν να εκμεταλλευθούν οι επιχειρήσεις.

Ως Πράσινη Δημόσια Σύμβαση (εφεξής ΠΔΣ) νοείται η διαδικασία με την οποία οι δημόσιες αρχές επιδιώκουν να συνάψουν συμβάσεις για αγαθά, υπηρεσίες και έργα με μικρότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους, σε σύγκριση με αγαθά, υπηρεσίες και έργα που επιτελούν την ίδια πρωταρχική λειτουργία τα οποία θα αποτελούσαν το αντικείμενο της σύμβασης υπό άλλες συνθήκες. Οι ΠΔΣ αποτελούν ένα ισχυρό μέσο τόνωσης της καινοτομίας και ενθάρρυνσης των επιχειρήσεων να αναπτύξουν νέα προϊόντα με βελτιωμένες περιβαλλοντικές επιδόσεις.

2.1. Θεσμοθέτηση κοινών προαιρετικών κριτηρίων ΠΔΣ στην Ε.Ε. (EU GPP criteria)

Στην ανακοίνωση «Δημόσιες συμβάσεις για ένα καλύτερο περιβάλλον» (COM (2008) 400)², η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιχείρησε να διασφαλίσει ότι την ύπαρξη επαρκούς πληροφόρησης, και προκειμένου να παρακινήσουν τους δημόσιους φορείς των κρατών μελών της ΕΕ στην διαφήμιση και ενθάρρυνση των ΠΔΣ, προχώρησε στη σύσταση μιας διαδικασίας για την αποκρυστάλλωση κοινών κριτηρίων GPP.

Με βάση το εκπαιδευτικό βοήθημα (Training Toolkit) για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις³ που συγγράφηκε τα τελευταία χρόνια, δημιουργήθηκε μια πρώτη σειρά κοινών κριτηρίων για τις ΠΔΣ. Ορίστηκαν κριτήρια για ομάδες προϊόντων και υπηρεσιών δέκα (10) τομέων που θεωρήθηκαν ότι πληρούν τα προσόντα για να συνάψουν ΠΔΣ. Τα κριτήρια στηρίχθηκαν σε προϋπάρχοντα ευρωπαϊκά και εθνικά κριτήρια χορήγησης του οικολογικού σήματος, κατά περίπτωση, καθώς και σε βιομηχανικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Δημιουργήθηκε ομάδα ειδικών της οποίας τα μέλη αντιπροσωπεύουν κάθε κράτος μέλος που δραστηριοποιείται στον τομέα των ΠΔΣ. Η ομάδα αυτή παρείχε σημαντικό γνωμοδοτικό ρόλο στις υπηρεσίες της Επιτροπής για τον καθορισμό των κριτηρίων.

Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να γίνει ένας διαχωρισμός των «στοιχειωδών» και των «αναλυτικών» κριτηρίων που καθορίζουν μια ΠΔΣ.. Τα «στοιχειώδη» κριτήρια έχουν συσταθεί για να γίνει ευκολότερη η εφαρμογή της διαδικασίας των ΠΔΣ, καθώς δίνουν έμφαση στα βασικά πεδία περιβαλλοντικών επιδόσεων ενός προϊόντος και αποβλέπουν στην ελαχιστοποίηση του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις. Τα «αναλυτικά» κριτήρια ΠΔΣ δίνουν σημασία σε περισσότερες πτυχές ή υψηλότερα επίπεδα των περιβαλλοντικών επιδόσεων, και μπορούν να ληφθούν από υπηρεσίες που αποσκοπούν στο να συμβάλλουν περαιτέρω στην επίτευξη των στόχων για το περιβάλλον και την καινοτομία. Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα «στοιχειώδη» κριτήρια συνιστούν τη βάση των «αναλυτικών» κριτηρίων, ο διαχωρισμός που γίνεται μεταξύ αυτών των δύο κατηγοριών καταδεικνύει τις αποκλίσεις σχετικά με τον βαθμό φιλοδοξίας για τα πράσινα προϊόντα και τη διαθεσιμότητά τους, ενώ και οι δύο κατηγορίες αποβλέπουν στην ανάπτυξη των αγορών προς την ίδια κατεύθυνση.

Στις περιπτώσεις που τα ευρωπαϊκά κριτήρια παραμένουν ακόμα ασαφή, προκειμένου να διεκπεραιωθούν τα κριτήρια των ΠΔΣ, σημείο αναφοράς αποτελούν εθνικές ή άλλες βάσεις

²Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Δημόσιες συμβάσεις για ένα καλύτερο περιβάλλον {SEC (2008) 2124} {SEC (2008) 2125} {SEC (2008) 2126 } (COM/2008/0400 τελικό),

³Το εκπαιδευτικό βοήθημα (Training Toolkit) μπορεί να τελεφορτωθεί από την ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.

δεδομένων περιβαλλοντικών κριτηρίων, ενώ λαμβάνουν τόπο σχετικές διαβουλεύσεις με φορείς της βιομηχανίας και της κοινωνίας των πολιτών ⁴.

Πάνω στην ίδια γραμμή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεχώρισε τους τομείς προτεραιότητας για τις ΠΔΣ. Καίριο κριτήριο επιλογής των τομέων αυτών αποτέλεσε η σημασία τους σχετικά με τους ακόλουθους παράγοντες: περιθώρια περιβαλλοντικής βελτίωσης, δημόσιες δαπάνες, δυνητικές επιπτώσεις στον εφοδιασμό, παραδειγματισμός ιδιωτών ή επαγγελματιών καταναλωτών, πολιτική ευαισθησία, ύπαρξη καταλλήλων και εύχρηστων κριτηρίων, διαθεσιμότητα στην αγορά και οικονομική αποδοτικότητα.⁵

Στις πλείστες περιπτώσεις των τομέων δημόσιας δράσης έχει αποκρυσταλλωθεί η θέσπιση κοινών κριτηρίων (common EU GPP criteria) (όπως υποδομές λυμάτων, σχεδιασμός, κατασκευή και συντήρηση δρόμων, Ηλεκτρική ενέργεια κ.α.), ωστόσο παραμένει ελλιπής η ολοκλήρωση για τις οδικές μεταφορές, ηλιακά φωτοβολταϊκά, υπηρεσίες καθαριότητας κ.α.

Παραδείγματος χάρη, στα κοινά κριτήρια που σχετίζονται με την Ηλεκτρική Ενέργεια, και δημοσιεύτηκαν το 2012, τονίζεται ότι οι δημόσιες αρχές πρέπει να προτιμήσουν και να καταφύγουν προς τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και η εναρμόνιση με τις απαιτήσεις της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Όπως ορίζεται και από την οδηγία 2009/28/ΕΚ, κάθε κράτος μέλος της ΕΕ πρέπει να επιτύχει έναν εθνικό στόχο για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας έως το 2020 προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της Κοινότητας για ποσοστό 20% της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Αυτό περιλαμβάνει ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που χρησιμοποιούνται για ηλεκτρική ενέργεια, θέρμανση και ψύξη και μεταφορά (Οι μεταφορές έχουν στόχο 10% από ανανεώσιμες πηγές για όλα τα κράτη- μέλη).

Ούτως ή άλλως, γεγονός αποτελεί το ότι τα κοινά κριτήρια για τις ΠΔΣ δεν παραμένουν αμετάβλητα, αλλά οφείλουν να αναπροσαρμόζονται και να συμβαδίζουν με τις τρέχουσες τάσεις της αγοράς που συνδέονται με τις εξελίξεις στην ευρωπαϊκή πολιτική, νομοθεσία και τεχνικά πρότυπα, για το λόγο αυτό ανανεώνονται και επικαιροποιούνται από την Επιτροπή. Σε διαδικασία επικαιροποίησης βρίσκονται τώρα τα σχετικά κριτήρια των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων (GPP) για τα "Κτίρια γραφείων".

2.2. Προ- εμπορικές δημόσιες συμβάσεις

Στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής « Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών στην Ευρώπη» COM (2007) 0799, δόθηκαν κατευθυντήριες οδηγίες για τον καθορισμό του τρόπου εφαρμογής των προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων (*pre-commercial procurement-PCP*).

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις έχουν σχέση με τη φάση της έρευνας και της ανάπτυξης («Ε&Α») πριν από την εμποριοποίηση (διάθεση στην αγορά). Εφαρμόζονται μόνο σε υπηρεσίες έρευνας & ανάπτυξης. Η έρευνα & ανάπτυξη περιλαμβάνει κυρίως δραστηριότητες όπως η διερεύνηση λύσεων και ο σχεδιασμός, η κατασκευή πρωτοτύπου έως τη νέα ανάπτυξη περιορισμένου όγκου αρχικών προϊόντων ή υπηρεσιών υπό μορφή δοκιμαστικής σειράς.

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις στηρίζονται στην προεργασία που επιτρέπει στους αγοραστές του δημοσίου να προλαμβάνουν και να μειώνουν τεχνολογικούς κινδύνους

⁴ Βλ. παρακάτω Προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς

⁵ Οι τομείς προτεραιότητας για τις ΠΔΣ (όπως καθορίστηκαν στην Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2008) 400 : 1. Κατασκευές (πρώτες ύλες, όπως ξύλο, αλουμίνιο, χάλυβας, σκυρόδεμα, γυαλί και δομικά προϊόντα, όπως παράθυρα, επενδύσεις τοίχου και δαπέδου, εξοπλισμός θέρμανσης – ψύξης, θέματα λειτουργίας και τέλους κύκλου ζωής κτιρίων, υπηρεσίες συντήρησης, επιτόπια εκτέλεση συμβάσεων έργων)

έρευνας & αγοράς δυνητικών εναλλακτικών λύσεων πριν να δεσμευθούν να προμηθεύσουν ένα εμπορικό προϊόν σε μεγάλη κλίμακα.

Σε αντίθεση με τις δημόσιες συμβάσεις για εμπορική εισαγωγή οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις εστιάζουν στην συλλογή των απαιτούμενων πληροφοριών για τον προσδιορισμό της «βέλτιστης» δυνατής λύσης που μπορεί να δώσει η αγορά κατά τη στιγμή της εισαγωγής σε εμπορική κλίμακα, δίχως αυτό να οδηγεί σε μονόπλευρη κρατική ενίσχυση υπέρ του κλάδου.

Έτσι, οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν, συνεπώς, ένα οικονομικό εργαλείο με σκοπό την ενίσχυση των δυνατοτήτων καινοτομίας της Ένωσης ⁶ ενώ ακόμα βελτιώνεται η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Επομένως, από την μια με την αξιοποίηση του θεσμού των προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων υπάρχει συμμόρφωση προς την πολιτική της Ένωσης, καθώς χρησιμοποιούνται προοδευτικές πολιτικές και στρατηγικές, και αφετέρου εξασφαλίζεται το βέλτιστο αποτέλεσμα για την αναθέτουσα αρχή βάσει σχέσης ποιότητας-τιμής.

3. Η Μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στα Κράτη-Μέλη και στην Ελλάδα

Οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών οφείλουν να σέβονται και να τηρούν τους κανόνες και τις αρχές της συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ όποτε συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω συνθήκης. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται η *ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων* (άρθρο 28 της συνθήκης ΕΚ), το *δικαίωμα εγκατάστασης* (άρθρο 43), η *ελεύθερη παροχή υπηρεσιών* (άρθρο 49), *οι μη διακρίσεις και η ίση μεταχείριση, η διαφάνεια, η αναλογικότητα και η αμοιβαία αναγνώριση*.⁷

Σημαντικός παράγοντας αποτροπής της «εργαλειοποίησης» των δημοσίων συμβάσεων συνιστά η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων. Η αρχή αυτή αποτελεί το άλφα και το ωμέγα της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς γίνεται λόγος για ανταγωνισμό προσφοράς μεταξύ πολλών ενδιαφερομένων μέσω μίας δίκαιης διαγωνιστικής διαδικασίας που αποβλέπουν στο ίδιο αποτέλεσμα (την ανάθεση του αντικειμένου της σύμβασης), από το οποίο όμως μπορεί να επωφεληθεί μόνο ένας εξ αυτών.⁸

Άλλες γενικές αρχές που συνιστούν την κορμοστασιά της νομοθέτησης των δημοσίων συμβάσεων είναι μεταξύ άλλων η *αρχή της αναλογικότητας* και η *αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης*.⁹ Η τελευταία καθ' ο μέτρο αφορά την δημοσιονομική πλευρά των δημοσίων συμβάσεων οι πόροι για την υλοποίηση των οποίων είναι δημόσιοι.

⁶ βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής για μία «στρατηγική καινοτομίας ευρείας βάσης για την ΕΕ», COM(2006) 502 τελικό.

⁷ βλ. Ερμηνευτική Ανακοίνωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» (2006/C 179/02)

⁸ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δημόσιες Συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, 35 επ.

⁹ άρθρο 18 ν. 4412/2016

Στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έχει πλέον ενσωματωθεί η αειφορία και η προστασία του περιβάλλοντος.¹⁰ Οι Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων έργων, διέπονται και στηρίζονται από τις ως άνω θεμελιώδεις αρχές του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, στο προοίμιο της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών έγινε δεκτό ότι η ανάθεση των συμβάσεων που συνάπτονται στα κράτη μέλη για λογαριασμό του κράτους, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης και άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου, υπάγεται στην τήρηση των αρχών της συνθήκης, ιδίως στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, στην αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Επιπλέον, αναγνωρίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές έχουν την δυνατότητα να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικές τεχνικές αγορών, με την προϋπόθεση ότι όταν τις χρησιμοποιούν θα πρέπει να τηρούνται οι κανόνες που προβλέπονται με την παρούσα οδηγία καθώς και η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων και η αρχή της διαφάνειας. Περαιτέρω, κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μεριμνούν και να λαμβάνουν μέτρα προκειμένου να διαφυλάσσεται η ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων. Επίσης, δεν διαδίδουν, κατά τρόπο που να προσβάλλει την ίση μεταχείριση, πληροφορίες που είναι δυνατόν να δίνουν το προβάδισμα σε ορισμένους προσφέροντες έναντι άλλων. Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια.¹¹

Με τον ίδιο τρόπο, στην Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, κατέστη σαφές πως για την διασφάλιση του ανοίγματος στον ανταγωνισμό των συμβάσεων δημοσίων προμηθειών που ανατίθενται από φορείς των τομέων του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, θα πρέπει να θεσπιστούν κανόνες για τον κοινοτικό συντονισμό των συμβάσεων που υπερβαίνουν μια συγκεκριμένη αξία. Ο συντονισμός αυτός βρίσκει έρεισμα στα κριτήρια που προβλέπονται από τα άρθρα 14, 28 και 49 της συνθήκης ΕΚ και το άρθρο 97 της συνθήκης Ευρατόμ, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, ειδικότερη έκφανση της οποίας αποτελεί η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων. Με βάση αυτή τη γενική αρχή προβλέφθηκε ότι οι αναθέτοντες φορείς αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια.¹²

Υπό τη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, στα πλαίσια προσδιορισμού των γενικών αρχών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προβλέφθηκε ότι τα κράτη μέλη νομοθετούν εθνικούς κανόνες για την ανάθεση συμβάσεων βάσει της οδηγίας, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι οι αναθέτουσες αρχές τηρούν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων¹³.

3.1. Η θεσμική κατοχύρωση των ΠΔΣ στο κοινοτικό δίκαιο

3.1.1. Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων)

¹⁰ Βλ. Αντί πολλών Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, Οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις, Νόμος και Φύση, <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3411&lang=1&catid=1>, Μάιος 2008, Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων ΠερΔικ 2007 σ. 381 επ.

¹¹ άρθρο 2 Οδηγίας 2004/18/ΕΚ

¹² άρθρο 10 Οδηγίας 2004/17/ΕΚ

¹³ βλ. άρθρο 76 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει την χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Αναλυτικότερα, η πρωταρχική κατοχύρωση εντοπίζεται στο άρθρο 11 της ΣΛΕΕ όπου προβλέπεται ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενσωματωθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, έτσι ώστε να διαδοθεί η αειφόρος ανάπτυξη. Ένα τέτοιο πεδίο [δημόσιας] πολιτικής είναι και οι δημόσιες συμβάσεις.

Ακολουθώντας, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος επηρεάζει θετικά α) τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, β) την προστασία της υγείας του ανθρώπου, γ) τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων, δ) την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος. Αυτή η πολιτική στοχεύει σε ένα πολύ υψηλό επίπεδο προστασίας, το οποίο προκειμένου να καταστεί δυνατό, προβαίνει σε εκτίμηση της ποικιλομορφίας των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Βασίζεται, ακόμη, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει". Προς αυτήν την κατεύθυνση, τα μέτρα εναρμόνισης που καλύπτουν τις ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος περιέχουν, όπου υπάρχει δυνατότητα, ρήτρα διασφάλισης που εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να λαμβάνουν, για μη οικονομικούς περιβαλλοντικούς λόγους, προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε διαδικασία ελέγχου της Ένωσης.¹⁴

Για την πραγμάτωση αυτών των στόχων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν, κατα τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και ύστερα από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να αναλάβει η Ένωση. Με την επιφύλαξη ορισμένων μέτρων που θεσπίζει η Ένωση, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος.¹⁵ Τα κράτη μέλη έχουν την διακριτική ευχέρεια να διατηρούν αλλά και να ορίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας, ωστόσο αυτά θα πρέπει να σέβονται τις διατάξεις των Συνθηκών.¹⁶

3.2. Ο διάλογος με την αγορά ως εργαλείο προώθησης των ΠΔΣ

3.2.1. Διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου ("competitive dialogue")

Οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσων αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων διαθέτουν ένα ευρύ πλαίσιο διαδικασιών και τεχνικών για τις αναθέτουσες αρχές που διεξάγουν διαγωνιστικές διαδικασίες όπως ορίζει το ρυθμιστικό τους πλαίσιο και οι ποικίλες ανάγκες τους. Οι επιλογές διαδικασιών ανάθεσης που υπήρχαν ήδη από το 2004 διευρύνθηκαν σε τέτοιο βαθμό, ώστε δίνεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να διαμορφώνουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στις συνθήκες της εκάστοτε κρίσιμης αγοράς και να εξασφαλίζουν καινοτόμες λύσεις και τεχνικές (π.χ. δυναμικό σύστημα αγορών, ηλεκτρονικοί κατάλογοι), οποτεδήποτε αυτό είναι αναγκαίο.

Πριν από την δήλωση του αγαθού ή της υπηρεσίας που επιθυμεί να αγοράσει η δημόσια αρχή, και πριν ελέγξει αν εφαρμόζονται τα κατάλληλα περιβαλλοντικά κριτήρια, σε μια διαγωνιστική διαδικασία, οι δημόσιες αρχές πρέπει να έχουν τη γνώση περί της αγοράς, όσον αφορά τις τεχνολογίες, τα προϊόντα και άλλες πιθανές λύσεις.

Η πραγματοποίηση μιας προκαταρκτικής ανάλυσης αγοράς παρέχει πληροφορίες σχετικά με τη διαθεσιμότητα προϊόντων ή υπηρεσιών και είναι χρήσιμη για την ενημέρωση του τύπου της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων που πρέπει να υιοθετηθεί (για παράδειγμα, ανοικτή ή περιορισμένη διαδικασία ή ανταγωνιστικός διάλογος), καθώς και για τον καλύτερο τρόπο δια-

¹⁴ Άρθρο 191 ΣΛΕΕ

¹⁵ Άρθρο 192 ΣΛΕΕ

¹⁶ Άρθρο 193 ΣΛΕΕ

τύπωσης και συμπερίληψης των απαιτήσεων για τις ΠΔΣ στις διαδικασίες υποβολής προσφορών.

Η ανταλλαγή απόψεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη της αγοράς που πρόκειται να συνάψουν σύμβαση μπορεί να επωφεληθεί στο να βρεθούν λύσεις τις οποίες η δημόσια αρχή μπορεί προηγουμένως να αγνοούσε. Δύναται ακόμη να συνδράμει την αγορά στην απόκτηση όλων των απαραίτητων κριτηρίων που απαιτούνται να πληρούνται για την διαδικασία προμήθειας, δίνοντας πληροφορίες που αφορούν τις αναμενόμενες απαιτήσεις της δημόσιας αρχής.

Προς εκπλήρωση των στόχων αυτών με την Οδηγία 2004/18/EK κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά η διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου της αναθέτουσας αρχής με την αγορά. Προκειμένου να εστιάσουν στις ανομοιότητες που υπάρχουν στα κράτη μέλη, τους δόθηκε η δυνατότητα να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να προσφεύγουν σε συμφωνίες-πλαίσιο, σε κεντρικές αρχές προμηθειών, σε δυναμικά συστήματα αγορών, σε ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς και σε ανταγωνιστικό διάλογο, όπως αυτά προβλέπονται και ρυθμίζονται από την παρούσα οδηγία.

Η αξιολόγηση της καταλληλότητας του προσφέροντος στον ανταγωνιστικό διάλογο, και η προτίμηση τους θα πρέπει να πραγματοποιείται υπό καθεστώς διαφάνειας. Για το σκοπό αυτό, είναι δέον να μνημονεύονται τα κριτήρια, τα οποία δεν θα φέρουν διακρίσεις, και τα οποία θα μπορούν να χρησιμοποιούν οι αναθέτουσες αρχές έτσι ώστε να επιλέγουν τους ενδιαφερόμενους καθώς και τα μέσα τα οποία μπορούν να χρησιμοποιούν οι οικονομικοί φορείς για να προκύπτει ότι πληρούν τα κριτήρια αυτά. Με βάση την αρχή της διαφάνειας, η αναθέτουσα αρχή έχει την υποχρέωση να επισημαίνει, στο στάδιο της προκήρυξης μίας σύμβασης, τα κριτήρια επιλογής που θα χρησιμοποιήσει για την προτίμηση, καθώς και το επίπεδο ειδικών ικανοτήτων που απαιτεί ενδεχομένως από τους οικονομικούς φορείς για να συνάψει σύμβαση μαζί τους.¹⁷

Στον ανταγωνιστικό διάλογο λόγω της ευελιξίας που δύναται να ζητηθεί και των πολύ υψηλών δαπανών που συνοδεύουν τις μεθόδους σύναψης συμβάσεων, θα πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να προβλέπουν μια διαδικασία σε στάδια για να μειώνεται, βάσει κριτηρίων ανάθεσης που θα έχουν γνωστοποιηθεί από πριν, ο αριθμός προσφορών που θα εξακολουθούν να συζητούν ή να διαπραγματεύονται. Με τη μείωση αυτή επιτυγχάνεται πραγματικός ανταγωνισμός, εφόσον ο αριθμός των κατάλληλων λύσεων ή υποψηφίων το επιτρέπει. Έτσι ως «Ανταγωνιστικός διάλογος» ορίζεται η διαδικασία στην οποία οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας δύναται να συμμετέχει και στην οποία η αναθέτουσα αρχή ανοίγει διάλογο με τους υποψηφίους που έχουν γίνει δεκτοί στη διαδικασία αυτή προκειμένου να βρεθούν μία ή περισσότερες λύσεις που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της, και βάσει της οποίας ή των οποίων οι υποψήφιοι που επελέγησαν καλούνται να υποβάλλουν προσφορά.¹⁸

Επιπλέον, όταν μια σύμβαση είναι ιδιαίτερα πολύπλοκη¹⁹, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να προβλέπουν ότι η αναθέτουσα αρχή, εφόσον εκτιμήσει ότι η μέθοδος της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας δεν τελεσφορήσει για την ανάθεση της σύμβασης, μπορεί να προσφεύγει στον ανταγωνιστικό διάλογο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Άρθρο 29 της Οδηγίας. Η ανάθεση της δημόσιας σύμβασης ολοκληρώνεται με γνώμονα το κριτήριο της από οικονομικής άποψης πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού στην οποία δηλώνουν τις ανάγκες και τις απαιτήσεις τους, τις οποίες επεξηγούν σε

¹⁷ αιτιολογική σκέψη 39 Οδηγίας 2004/18/EK

¹⁸ Άρθρο 1 παρ. 11 περ. γ' Οδηγίας 2004/18/EK

¹⁹ Στην Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ανταγωνιστικό διάλογο (Explanatory Note –Competitive Dialogue – Classic Directive CC/2005/04_rev.1 of 5.10.2005), που εκδόθηκε μετά τη δημοσίευση της οδηγίας 2010/4/18/EK¹¹ προσδιορίστηκε ότι ένα έργο (project) εμφανίζει «τεχνική πολυπλοκότητα» όταν η Αναθέτουσα Αρχή αδυνατεί να καθορίσει τα μέσα που ικανοποιούν τις ανάγκες της για αυτό ή δεν μπορεί να καθορίσει τους σκοπούς της για το συγκεκριμένο έργο.

αυτή την ίδια την προκήρυξη ή/και σε περιγραφικό έγγραφο. Έπειτα, προβαίνουν, με τους υποψήφιους που επελέγησαν, σε διάλογο σκοπός του οποίου *είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες τους*. Πάνω σε αυτό το διάλογο, μπορούν να συζητούν με τους επιλεγέντες υποψήφιους οτιδήποτε αφορά την σύμβαση. Όσο διαρκεί ο διάλογος, οι αναθέτουσες αρχές τηρούν την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων. Δηλαδή, δεν παρέχουν, με τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, πληροφορίες που μπορούν να δίνουν το προβάδισμα σε ορισμένους προσφέροντες συγκριτικά με κάποιους άλλους. Οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να εκθέσουν στους υπόλοιπους ενδιαφερόμενους τις προτεινόμενες λύσεις ή άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβασθεί από υποψήφιο συμμετέχοντα στον διάλογο, χωρίς τη συγκατάθεσή του.

Σύμφωνα με έρευνες των τελευταίων χρόνων, παρατηρείται συχνότερη χρήση της διαδικασίας του ανταγωνιστικού διαλόγου από τις αναθέτουσες αρχές σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε συμβάσεις υψηλής χρηματικής αξίας. Από το έτος 2010, η χρήση της διαδικασίας του ανταγωνιστικού διαλόγου δεν ξεπερνούσε το ποσοστό του 1% σε σχέση με τις άλλες διαδικασίες ανάθεσης, ωστόσο σε επίπεδο συνολικής αξίας συμβάσεων που ανατέθηκαν κατά το ίδιο έτος, το ποσοστό κυμάνθηκε στο 8,6% της συνολικής αξίας συμβάσεων (5,2% το έτος 2009), με μέσο όρο αξίας σύμβασης το ποσό των 40 εκατομμυρίων ευρώ.²⁰ Ο ανταγωνιστικός διάλογος χρησιμοποιείται κυρίως για συμβάσεις υπηρεσιών (σε ποσοστό 67% κατά αξία σύμβασης) και σε μικρότερη έκταση για συμβάσεις έργων (σε ποσοστό 29% κατά αξία σύμβασης). Στην Ελλάδα, σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που αντλήθηκαν από το Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο π.δ. 60/2007, τα έτη 2102 έως 2016 δημοσιεύτηκαν έντεκα (11) προκηρύξεις με ανταγωνιστικό διάλογο, εκ των οποίων οι δέκα (10) αφορούσαν σε υπηρεσίες και η μία (1) σε προμήθειες.

Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ (άρθρο 30)²¹ παρέχει μεγαλύτερη ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές κατά την έναρξη της διαδικασίας του ανταγωνιστικού διαλόγου, με βάση την πρακτική εμπειρία που έχει μαζευτεί από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην 42η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: «Είναι επιτακτική η ανάγκη να παρασχεθεί στις αναθέτουσες αρχές μεγαλύτερη ευελιξία για την επιλογή διαδικασίας προμήθειας που να προβλέπει διαπραγματεύσεις. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να προβλέπουν τη χρήση της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου σε διάφορες περιπτώσεις όπου οι ανοικτές ή οι κλειστές διαδικασίες χωρίς διαπραγμάτευση δεν είναι πιθανό να οδηγήσουν σε ικανοποιητικά αποτελέσματα».

3.2.2. Η κατοχύρωση στον ν. 4412/2016 – Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και των νομολογιακών κριτηρίων του ΔΕΕ

Η πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η αναθεώρηση των σχετικών οδηγιών είχαν σαν αποτέλεσμα τις εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε με το κανονιστικό πλαίσιο του ν. 4412/2016 η διευκόλυνση μιας καλύτερης ποιοτικής και στρατηγικής χρήσης των δημοσίων συμβάσεων με τη βελτίωση της συνεκτίμησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, είτε πρόκειται για το κόστος του κύκλου ζωής είτε για την ένταξη ευάλωτων και μειονεκτούντων ατόμων, την ενίσχυση της καινοτομίας, συμβάλλοντας τοιούτο-τρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η αλλαγή που επήλθε σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτέλεσε μία από τις δώδεκα δράσεις προτεραιότητας της πράξης για την ενιαία αγορά που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2011. Στο πλαίσιο αυτό, υιοθετήθηκαν, τον Ιανουάριο του 2014, και δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις 28/3/2014, οι τρεις νέες οδηγίες: α) 2014/23/ΕΕ (L94), για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών (για πρώτη φορά

²⁰EU Public Procurement Legislation: Delivering Results Summary of Evaluation Report Ref. Ares(2016)909599-22/02/2016 European Commission-Internal Market and Services

²¹ Βλ. ομοίως και άρθρο 26 και 30 ν. 4412/2016

χωριστή Οδηγία για τις παραχωρήσεις), β) 2014/24/ΕΕ (L94), για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασσικό τομέα) προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και γ) 2014/25/ΕΕ (L94), για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ. Οι οδηγίες τέθηκαν σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014. Τα κράτη μέλη μέσα σε είκοσι τέσσερις (24) μήνες έπρεπε να ενσωματώσουν τις διατάξεις των νέων οδηγιών στο εθνικό δίκαιο. Ως εκ τούτου η Ελλάδα υποχρεώθηκε να εναρμονίσει τις ρυθμίσεις της εσωτερικής της έννομης τάξης με αυτές των νέων Οδηγιών της Ε.Ε. μέχρι την 18η Απριλίου 2016. Η πλήρης ενσωμάτωση των ως άνω Οδηγιών έλαβε χώρα με τους ν. 4412/2016 και 4413/2016.²²

Σύμφωνα με το άρθρο 18 του ν. 4412/2016, το οποίο ενσωματώνει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ελληνικών Δικαστηρίων, για να εξασφαλίσει την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, την συμμόρφωση προς τις γενικές αρχές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων που έχουν εφαρμογή δίχως να έχει σημασία το είδος ή η αξία της υπό ανάθεση σύμβασης. Άλλωστε, κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να μεταχειρίζονται τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις, πράττοντας με διαφάνεια και αναλογικό τρόπο και οφείλουν να εφαρμόζουν τις αρχές της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.

Κατά το άρθρο 55 ν. 4412/2016 προβλέπονται οι όροι και προϋποθέσεις που απαιτούνται για να έχουν την δυνατότητα οι αναθέτουσες αρχές να ζητούν στις τεχνικές προδιαγραφές, στα κριτήρια ανάθεσης ή στους όρους εκτέλεσης, από τους οικονομικούς φορείς συγκεκριμένο σήμα ή μέρος των απαιτήσεων σήματος, προκειμένου να αποδειχθεί πως τα έργα, οι υπηρεσίες ή οι προμήθειες αντικατοπτρίζουν συγκεκριμένα περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά. Οι απαιτήσεις σήματος πρέπει να είναι ενδεδειγμένες για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών των έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών από τα οποία απαρτίζεται το αντικείμενο της σύμβασης, να ορίζονται βάσει επαληθεύσιμων κριτηρίων, τα σήματα να υιοθετούνται μέσω μιας διαδικασίας που να δίνει την ικανότητα συμμετοχής σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπως οι κυβερνητικοί οργανισμοί, οι καταναλωτές, οι κατασκευαστές, καθώς και οι διανομείς και οι περιβαλλοντικές οργανώσεις και ο οικονομικός φορέας που αιτείται για το σήμα να να αδυνατεί να επηρεάσει αποφασιστικά τον τρίτο που διαμορφώνει τις απαιτήσεις του σήματος. Επιπλέον, στην παράγραφο 1 διευκρινίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές αποδέχονται κάθε σήμα που πληροί τις απαιτήσεις του ζητούμενου σήματος.²³

Στο το άρθρο 82 εισάγονται κανόνες σχετικά με τις απαιτήσεις που σχετίζονται με *συστήματα ή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης*. Όταν η αναθέτουσα αρχή ζητά από τους οικονομικούς φορείς να καταθέτουν πιστοποιητικά εκδοθέντα από ανεξάρτητους οργανισμούς και τα οποία πιστοποιούν την τήρηση εκ μέρους του υποψηφίου τέτοιων συστημάτων ή προτύπων, παραπέμπει στο κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου EMAS (Κανονισμός 761/2001, L 114/2011) ή σε άλλα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης αναγνωρισμένα κατά το άρθρο 45 του κανονισμού (ΕΚ) 1221/2009, ή σε πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης που αντικατοπτρίζουν τα ευρωπαϊκά ή διεθνή πρότυπα που έχουν εκδοθεί από διαπιστευμένους οργανισμούς. Περαιτέρω, οφείλει να αναγνωρίζει ισοδύναμα πιστοποιητικά από ανάλογους οργανισμούς με έδρα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να κάνει δεκτά και άλλα αποδεικτικά στοιχεία για ισοδύναμα μέτρα περιβαλλοντικής διαχείρισης, τα οποία προσκομίζονται από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, μόνο αν αυτοί δεν είχαν πρόσβαση ή

²² Ν. 4413/2016 «Νόμος 4413/2016 Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις

²³ Ομοίως και άρθρο 282 για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των πρώην εξαιρούμενων τομέων (ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών) – Οδηγία 2014/25/ΕΕ

αδυνατούσαν να λάβουν αυτά τα πιστοποιητικά μέσα στις σχετικές προθεσμίες, χωρίς δική τους ευθύνη και ότι τα προτεινόμενα μέτρα είναι ισοδύναμα με εκείνα που απαιτούνται βάσει του εφαρμοστέου συστήματος ή του πρότυπου περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Το άρθρο 87 ν. 4412/2016 αναλύει την έννοια της κοστολόγησης του κύκλου ζωής του υπό προμήθεια προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου, ως ένα τρόπο αναζήτησης της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς όσον αφορά το κόστος. Η σημασία αυτή περιέχει, σε πιστή ενσωμάτωση όσων ορίζονται από τις Οδηγίες του 2014, όλες τις εκφάνσεις του κόστους σε όλο τον κύκλο ζωής των έργων, προμηθειών, υπηρεσιών, δηλαδή το εσωτερικό και εξωτερικό κόστος. Το εσωτερικό κόστος διατυπώνεται στο κόστος της έρευνας, ανάπτυξης, παραγωγής, μεταφοράς, χρήσης, συντήρησης και της απόρριψης στο τέλος του κύκλου ζωής, και το εξωτερικό στο κόστος που είναι αποτέλεσμα εξωγενών περιβαλλοντικών ενεργειών, όπως η ρύπανση που επιφέρει η εξόρυξη πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στο προϊόν ή προκαλούνται από αυτό ή από την κατασκευή του, υπό την προϋπόθεση ότι είναι εφικτή η χρηματική αποτίμηση και η παρακολούθησή τους. Χρειάζεται επιπλέον, κάθε φορά που η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί την προσέγγιση της κοστολόγησης του κύκλου ζωής έτσι ώστε να υπολογίσει το κόστος του υπό ανάθεση προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου, που την αναφορά στα έγγραφα της σύμβασης των δεδομένων που απαιτείται να καταθέσουν οι προσφέροντες και τη μέθοδο που θα χρησιμοποιηθεί για την κοστολόγηση του κύκλου ζωής με αυτά τα δεδομένα.

Με το άρθρο 86 εισάγεται ο ορισμός και το περιεχόμενο του μοναδικού πλέον κριτηρίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς. Αρχικά, φαίνεται ότι πλέον δεν έχει ισχύ το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής ως επιλογή της αναθέτουσας αρχής κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Όμως, δεν συνιστά μια ουσιαστική αλλαγή, παρά μόνο μια αλλαγή στην ορολογία: η έννοια της “πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς” διευρύνθηκε για να περιλάβει και τις δύο αναθέσεις που στηρίζονται σε κριτήρια ποιοτικά - μη οικονομικά και αυτές που εξαρτώνται μόνο από την τιμή, ήτοι αμφότερες οι δυνατότητες ανάθεσης υφίστανται υπό τον ενιαίο όρο “πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά”. Η ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να αξιολογείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που να εξασφαλίζουν τη διατήρηση των αρχών της διαφάνειας, της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης, προκειμένου να γίνεται αντικειμενική σύγκριση της σχετικής αξίας των προσφορών, για να εξετάζεται, σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, ποια προσφορά είναι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη.

Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά προσδιορίζεται στη βάση: α) *είτε της τιμής*, που αφορά το κριτήριο ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής, όπως είναι γνωστό υπό το καθεστώς της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Πλέον, η ανάθεση της σύμβασης στη βάση της τιμής και μόνο συνιστά μια μέθοδο προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς και όχι κάτι διαφορετικό από αυτήν, το οποίο δηλαδή εφαρμόζεται όταν η αναθέτουσα αρχή κρίνει ότι το να λάβει υπόψη μόνο την τιμή είναι, εν προκειμένω, ο καλύτερος τρόπος για να κρίνει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, β) *είτε του κόστους*, με χρήση προσέγγισης αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, γ) *Είτε της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής*, η οποία εξετάζεται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, και περιβαλλοντικών πτυχών που επαφίενται με το αντικείμενο της εκάστοτε δημόσιας σύμβασης. Από τη συγκριτική επισκόπηση των ανωτέρω, φαίνεται ότι ο Έλληνας νομοθέτης μετέφερε πιστά τις Οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.3. Επιμέρους ειδικές διατάξεις

3.3.1. Ενεργειακή απόδοση

Με το μέρος Β' του ν. 4342/2015²⁴ (ΦΕΚ Α' 143/09-11-2015) μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη η Οδηγία 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης

²⁴ Βλ. σχετικά και **4ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης (ΣΔΕΑ)** (Αριθμ. ΔΕΠΕΑ/Γ/οικ. 171872 /ΦΕΚ Β' 1001 /21.03.2018)– Έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης (ΕΣΔΕΑ) και της ετήσιας έκθεσης προόδου για την επίτευξη του εθνικού στόχου ενεργειακής απόδοσης, έτους 2017

Οκτωβρίου 2012 «Για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των Οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ», όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2013/12/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 2013 «Για την προσαρμογή της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενεργειακή απόδοση, λόγω της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Κροατίας» και άλλες διατάξεις.

Αναλυτικότερα, τέθηκαν στόχοι, κανόνες, μέτρα και ειδικές δράσεις για την αναβάθμιση της ενεργειακής απόδοσης σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, προκειμένου να εκμεταλλευθούν οι αξιολογες δυνατότητες εξοικονόμησης ενέργειας που ανευρίσκονται, διαφυλάσσοντας την προστασία των καταναλωτών και οξύνοντας τον ανταγωνισμό για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες. Η υψηλή εξάρτηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις εισαγωγές ενέργειας, η ανάγκη περιορισμού της κλιματικής αλλαγής και η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης συνιστούν καίριους λόγους που επιτάσσουν τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων. Η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης ενισχύει την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελαττώνοντας την κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας και μειώνοντας τις εισαγωγές ενέργειας. Βοηθά, ακόμη, στον περιορισμό των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου με οικονομικώς αποδοτικό τρόπο και, περαιτέρω, στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Η μεταστροφή σε μια ενεργειακώς αποδοτικότερη οικονομία ενθαρρύνει την διάδοση καινοτόμων τεχνολογικών λύσεων και τη τόνωση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας, ενισχύοντας την οικονομική ανάπτυξη και την δημιουργία θέσεων εργασίας σε διάφορους τομείς που σχετίζονται με την ενεργειακή απόδοση. Η ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση που αποσκοπεί στην επίτευξη του στόχου εξοικονόμησης πρωτογενούς ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά 20% έως το 2020 σε σύγκριση με τις προβλέψεις του 2007, που αντιστοιχεί σε μείωση κατά 370 εκατομμύρια ΤΙΠ σε σχέση με την πρόβλεψη για κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας ίση με 1853 εκατομμύρια ΤΙΠ, είχε ως συνέπεια την έκδοση της Οδηγίας 27/2012/ΕΕ, και την Οδηγία 2012/13/ΕΕ που την τροποποίησε, όπου επιδιώκεται η σωρευτική εφαρμογή μέτρων βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης σε διάφορα πεδία με θέσπιση από κάθε κράτος - μέλος ενδεικτικών εθνικών στόχων, καθεστώτων και προγραμμάτων ενεργειακής απόδοσης.²⁵

Επιπλέον, ορίστηκε η υποχρέωση υψηλής ενεργειακής απόδοσης κατά την αγορά προϊόντων, υπηρεσιών και κτιρίων από τους φορείς της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, και η αντίστοιχη δυνατότητα για τους υπόλοιπους δημόσιους φορείς, και αναλύονται οι λεπτομέρειες της υποχρέωσης. Οι δημόσιοι φορείς, ακόμη, έχουν την ευχέρεια, κατά τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων παροχής υπηρεσιών με σημαντικό ενεργειακό περιεχόμενο, να εξετάζουν το ενδεχόμενο σύναψης μακροχρόνιων συμβάσεων ενεργειακής απόδοσης, οι οποίες συμβάλλουν στην μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση ενέργειας. Ο καθορισμός των προϋποθέσεων γίνεται με σχετική Κ.Υ.Α.²⁶

Επίσης, τροποποιήθηκε η προηγούμενη διάταξη του άρθρου 18 ν. 3855/2010, και ορίστηκε ότι ως επισπεύδουσα υπηρεσία για τη χάραξη Εθνικής Πολιτικής και την εκπόνηση Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της ενωσιακής νομοθεσίας, καθίσταται η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού. Η ανω Γενική Γραμματεία στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, συνεργάζεται με τις υπηρεσίες των συναρμόδιων Υπουργείων και φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την μετάδοση των απαραίτητων νομοθετικών ρυθμίσεων και για να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα που προϋποθέτει η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.²⁷

Θεσπίστηκε, ακόμη, και η δημιουργία σχετικής Επιτροπής, η οποία θα είναι αρμόδια και για την διεκπεραίωση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης (National Action Plan) για τις δημόσιες συμβάσεις. Στο σχέδιο αυτό προβλέπεται η εντατική συμμετοχή των συμβαλλόμενων μερών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο που θα τελεστεί μέσω της κατάρτισης τόσο των Σχεδίων

²⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 4342/2015

²⁶ Άρθρο 8 ν. 4342/2015

²⁷ Βλ. Άρθρο 24 ν. 4342/2015

Δράσης Αειφόρου Ενέργειας, όσο και των Σχεδίων Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων με ευθύνη των Περιφερειών και των Δήμων και κατόπιν με την υλοποίηση των προτεινόμενων παρεμβάσεων με την υποστήριξη στοχευμένων χρηματοδοτικών προγραμμάτων στο πλαίσιο των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων της νέας προγραμματικής περιόδου.²⁸

3.3.2. Ηλεκτροκίνηση

Με τον ν. 4710/2020 «Πρώθηση της ηλεκτροκίνησης και άλλες διατάξεις» Οι προτεινόμενες διατάξεις αποβλέπουν στην δημιουργία ενιαίου, συστηματικού και ολοκληρωμένου πλαισίου της αγοράς ηλεκτροκίνησης για την αύξηση του στόλου και της ένταξης των αμιγώς ηλεκτρικών οχημάτων και υβριδικών ηλεκτρικών οχημάτων εξωτερικής φόρτισης χαμηλών εκπομπών έως 50γρ. CO₂/χλμ. στην Ελληνική Επικράτεια (εφεξής Η/Ο). Κύριο σκοπό συνιστά η μετάβαση στην κινητικότητα των χαμηλών εκπομπών, όπως έχει αποτυπωθεί στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (Β' 4893), όπως και στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 20ής Ιουλίου 2016, με τίτλο «Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την κινητικότητα των χαμηλών εκπομπών», όπου επισημαίνεται η ανάγκη περιορισμού των εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων από τις μεταφορές που δυσχεραίνουν την υγεία του πληθυσμού και υποβαθμίζουν το περιβάλλον και αναφέρεται ο σημαντικός παράγοντας που παίζει η ηλεκτροκίνηση για την επίτευξη αυτών των στόχων. Η ηλεκτροκίνηση αναδεικνύει σημαντικά οφέλη σε πολλά πεδία. Αρχικά, μειώνει το κόστος της κινητικότητας, και αναλυτικότερα, σε σχέση τόσο με το κόστος λειτουργίας των ηλεκτρικών οχημάτων (Η/Ο) όσο και με το κόστος συντήρησης και επισκευής τους σε σύγκριση με τα συμβατικά. Επιπλέον, συμβάλλει στη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και της ηχορύπανσης σε τοπική κλίμακα. Τα σημαντικότερα ζητήματα ρύπανσης, που αφορούν άμεσα τη χρήση συμβατικών οχημάτων, παρουσιάζονται στις πυκνοκατοικημένες περιοχές λόγω της αυξημένης κυκλοφορίας και της μεγάλης συγκέντρωσης πληθυσμού. Η ανάπτυξη της ηλεκτροκίνησης συνιστά πρόδρομο για την ενεργειακή μετάβαση και στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 2019 με τίτλο «Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία»⁸³(European Green Deal), η οποία αποσκοπεί να μετατραπεί η Ευρωπαϊκή Ένωση κλιματικά ουδέτερη το 2050 με την λήψη μέτρων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, μεταξύ άλλων και με την ανάπτυξη καθαρότερων, οικονομικότερων και πιο υγιεινών μορφών ιδιωτικής και δημόσιας μεταφοράς. Τέλος, η ηλεκτροκίνηση συνεισφέρει και στην μείωση του φαινομένου του θερμοκηπίου με τον περιορισμό των εκπομπών.

4.Εφαρμογές από τα κράτη-μέλη

4.1. Τα κριτήρια ανάθεσης

Με την προηγούμενη Οδηγία προβλέπονταν ως κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, όταν η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής και διάφορα κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας 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 πώληση και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης, διαφορετικά αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή.

Το ΔΕΕ ερμηνεύοντας τα παραπάνω κριτήρια στην υπόθεση C-532/06 Εμμ. Γ. Λιανάκης ΑΕ, Σήμα Ανώνυμη Τεχνική Εταιρία Μελετών και Επιβλέψεων, Νικόλαος Βλαχόπουλος κατά Δήμου Αλεξανδρούπολης, εκτίμησε ότι αν και, στην προκειμένη περίπτωση, τα κριτήρια που δέχονται οι αναθέτουσες αρχές δεν απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 36, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/50 και ότι, με αυτόν τον τρόπο, η διάταξη αυτή αφήνει στις αναθέτουσες αρχές την ευχέρεια της επιλογής των κριτηρίων αναθέσεως της εκτελέσεως της συμβάσεως που προ-

²⁸ Βλ. ΕΣΕΚ, κεφ. 3.4.5 Πολιτικές και μέτρα για την προώθηση του ρόλου των τοπικών κοινοτήτων ενέργειας

τίθενται να εξετάσουν, ωστόσο η επιλογή αυτή δεν μπορεί να αναφέρεται παρά μόνο στα κριτήρια που σχετίζονται με την αναζήτηση της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς.²⁹

Ως προς την κρίση περί της *καταλληλότητας των κριτηρίων* το ΔΕΕ στην υπόθεση C - 641/13 *Βασιλείο της Ισπανίας κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, κατέληξε στο ότι σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης που προβλέπονται στο άρθρο 30 της οδηγίας 93/37, όταν οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν υπόψη την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ενώ η οδηγία 93/37 αφήνει σε αυτές την ελευθερία επιλογής κριτηρίων ανάθεσης σύμβασης που επιδιώκουν να εφαρμόσουν, όμως η επιλογή αυτή μπορεί να συνδέεται μόνο με κριτήρια που αποβλέπουν στην ανάδειξη της οικονομικά συμφέρουσας προσφοράς.

Η απαρίθμηση των επιμέρους κριτηρίων στην Οδηγία 2004/18/EK για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς είναι *ενδεικτική/μη εξαντλητική*. Έτσι, παρόλο που το άρθρο 53 της Οδηγίας επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης που επιθυμεί να εφαρμόσει, η επιλογή όμως αυτή περιορίζεται μόνο στα κριτήρια που έχουν σχέση με τον προσδιορισμό της προσφοράς που είναι η πλέον συμφέρουσα οικονομικά.³⁰

Επίσης, η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να διαλέξει τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης που πρόκειται να εφαρμόσει, πλην όμως η επιλογή αυτή δεν μπορεί να αφορά παρά μόνο στα κριτήρια που είναι κατάλληλα για την επιλογή της προσφοράς που παρουσιάζει την *καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής*.

Άρα, ερμηνεύοντας τα κριτήρια ανάθεσης της Οδηγίας 2004/18/EK υπό το πρίσμα των γενικών αρχών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων συνάγονται ως περιορισμοί αυτών α) συνάδουν με το αντικείμενο της σύμβασης, β) τελικά περιορίζουν την ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, γ) μνημονεύονται ρητώς και δ) ακολουθούν τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου που μνημονεύονται στη πρώτη αιτιολογική σκέψη της.³¹

4.2. Περιβαλλοντικές παράμετροι στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά

Παρεμπιπτόντως των νέων τροποποιήσεων που έφερε η Οδηγία 2004/18/EK στις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, που είναι απαραίτητες για να ολοκληρωθούν τα αιτήματα απλούστευσης και εκσυγχρονισμού που πρόταξαν οι αναθέτοντες φορείς και οι οικονομικοί φορείς ενόψει των απαντήσεών τους στην Πράσινη Βίβλο που δημοσίευσε η Επιτροπή στις 27 Νοεμβρίου 1996, αποφασίστηκε, για λόγους σαφήνειας, η αναδιατύπωσή τους σε ενιαίο κείμενο. Πρωταρχικό παράγοντα αυτής της Οδηγίας αποτέλεσε η νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως η νομολογία που ερμηνεύει τα κριτήρια ανάθεσης, η οποία εξακριβώνει τις δυνατότητες των

²⁹ βλ., επ' αυτού, ως προς τις συμβάσεις δημοσίων έργων, αποφάσεις Beentjes, προπαρατεθείσα, σκέψη 19, της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. I-7725, σκέψεις 35 και 36, καθώς και, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, C-513/99, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σ. I-7213, σκέψεις 54 και 59, και της 19ης Ιουνίου 2003, C-315/01, GAT, Συλλογή 2001, σ. I-6351, σκέψεις 63 και 64), ΕΑ ΣτΕ 573/2009 §6

³⁰ βλ., ΔΕΕ απόφαση της 19.06.2003, C-315/01 GAT, κατά το πνεύμα αυτό, και οι αποφάσεις Beentjes, σκέψη 19, SIAC Construction, σκέψη 36, και Concordia Bus Finland, σκέψη 59).

³¹ Ο περιορισμός αυτός που αναφέρεται ρητώς στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2004/18/EK, προβλέπει ότι τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας (η οποία αναλύθηκε ανωτέρω υπό γ') και της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών.

αναθετουσών αρχών να ικανοποιούν τις ανάγκες του ενδιαφερομένου κοινού, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού ή κοινωνικού τομέα, με την προϋπόθεση ότι τα κριτήρια αυτά συνάδουν με το αντικείμενο της σύμβασης, δεν παρέχουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, μνημονεύονται ρητώς και τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης. Στο προοίμιο της οδηγίας 2004/18 (παρ. 5 και 33) γίνεται μνεία στις διατάξεις που ρυθμίζουν τη σχέση των δημοσίων συμβάσεων και του περιβάλλοντος οι οποίες προβάλλουν ευθέως ένα θέμα το οποίο η θεωρία έκρινε ως καίριο για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων για μεγάλο χρονικό διάστημα. Άλλο τόσο και η πραγματικότητα που εξυπηρετούσε το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων δηλαδή η συμμετοχή των αναθετουσών αρχών στην οικονομική ζωή με βάση τη διαφάνεια και των ελεύθερο ανταγωνισμό αλλά και σύμφωνα με αρχές όπως αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης.³² Οι ανάγκες της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενσωματωθούν με τον προσδιορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, με στόχο την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, η Οδηγία 2004/18/EK καθορίζει την μέθοδο με την οποία οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να ενισχύσουν την προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ παράλληλα εξασφαλίζει στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

Οι αναθέτουσες αρχές που προτίθενται να θέσουν περιβαλλοντικές απαιτήσεις μεταξύ των τεχνικών προδιαγραφών ορισμένης σύμβασης έχουν την δυνατότητα να ορίζουν τα ειδικά περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, όπως συγκεκριμένο τρόπο παραγωγής, και/ή ειδικές περιβαλλοντικές επιδράσεις ομάδων προϊόντων ή υπηρεσιών. Δύνανται, δίχως να υποχρεούνται, να εφαρμόζουν τις κατάλληλες προδιαγραφές που θέτουν τα οικολογικά σήματα, όπως το ευρωπαϊκό, το (πολυ) εθνικό ή οποιοδήποτε άλλο οικολογικό σήμα, εάν οι απαιτήσεις για το σήμα ορίζονται και εφαρμόζονται στηριζόμενες σε επιστημονική πληροφόρηση μέσω μιας διαδικασίας στην οποία τα ενδιαφερόμενα μέρη δικαιούνται να συμμετέχουν, όπως οι κυβερνητικοί οργανισμοί, οι καταναλωτές, οι κατασκευαστές, οι διανομείς ή οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, και εάν το σήμα είναι προσιτό και διαθέσιμο για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.³³

Κάθε φορά που οι αναθέτουσες αρχές θέτουν τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά με όρους επιδόσεων ή λειτουργικών απαιτήσεων, όπως αναφέρονται στην παράγραφο 3 στοιχείο β) του άρθρου 23 της Οδηγίας, δύνανται να εφαρμόζουν τις ειδικότερες προδιαγραφές ή, στην περίπτωση που απαιτείται, τμήματα των ειδικότερων προδιαγραφών, όπως καθορίζονται από τα ευρωπαϊκά, (πολυ) εθνικά οικολογικά σήματα ή από οποιοδήποτε άλλο οικολογικό σήμα, εφόσον: α) είναι ενδεδειγμένες για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών των προμηθειών ή των υπηρεσιών, που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, β) οι απαιτήσεις του σήματος διαμορφώνονται βάσει επιστημονικών στοιχείων, γ) τα οικολογικά σήματα υιοθετούνται με διαδικασία στην οποία δικαιούνται να συμμετέχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπως οι κυβερνητικοί οργανισμοί, οι καταναλωτές, οι κατασκευαστές, οι διανομείς και οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, δ) και καθίστανται προσιτά σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να δηλώσουν ότι τα προϊόντα ή οι υπηρεσίες που φέρουν το οικολογικό σήμα τεκμαίρεται ότι πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές που ορίζει η συγγραφή υποχρεώσεων· οφείλουν να αποδέχονται οποιοδήποτε άλλο κατάλληλο αποδεικτικό μέσο, όπως τον τεχνικό φάκελο του κατασκευαστή ή την έκθεση δοκιμών από αναγνωρισμένο οργανισμό.³⁴

Περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά/πτυχές αποτελούν τα επίπεδα της περιβαλλοντικής επίδοσης, τα σύμβολα, η συσκευασία, η σήμανση και η επίθεση ετικετών, καθώς και οι διαδικασίες και μέθοδοι παραγωγής.

Σύμφωνα με το άρθρο 53 της Οδηγίας όταν η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής μπορεί η τελευταία να λαμβάνει υπόψη ως τέτοια κριτήρια περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά και απαιτήσεις. Η ενσωμάτωση και περιβαλλοντικών παραγόντων στα κριτήρια ανάθεσης βασίζεται στη νομο-

³² Δελλή Γ., Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Αντ. Σάκκουλας, 1998, Καράκωστα Ι.- Σιούτη Γλ. (επ)Εισαγωγή στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Αντ. Σάκκουλας, 1993

³³ Βλ. και αιτιολογική σκέψη 29 της Οδηγίας 2004/18/EK

³⁴ Βλ. άρθρο 23 «Τεχνικές Προδιαγραφές» παρ. 6 Οδηγίας 2004/18/EK

λογία του Δ.Ε.Ε., το οποίο ερμηνεύοντας τις γενικές αρχές ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και των αρχών του δικαίου της Ένωσης, όπως της ανάγκης για την προστασία του περιβάλλοντος ως ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής, έθεσε τους κανόνες χρήσης αυτών στο στάδιο της ανάθεσης.

4.3. Η Κοστολόγηση του κύκλου ζωής (life cycle costing)

Ένα εργαλείο οικονομικής αξιολόγησης που μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να εκμεταλλεύονται στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων είναι η κοστολόγηση του κύκλου ζωής (Life Cycle Costing- LCC). Αφορά μια σημαντική οικονομική ανάλυση που εφαρμόζεται στην επιλογή εναλλακτικών λύσεων που διαμορφώνουν τόσο το εκκρεμές όσο και το μελλοντικό κόστος. Συγκρίνει τις αρχικές επενδυτικές επιλογές και ξεκαθαρίζει τις εναλλακτικές με το μικρότερο κόστος για μια περίοδο ετών.

Η κοστολόγηση κύκλου ζωής καλύπτει στο βαθμό που τα σχετικά μέρη καλύπτουν ή όλα τα ακόλουθα κόστη κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή έργου:³⁵

(α) έξοδα, που βαρύνουν την αναθέτουσα αρχή ή άλλους χρήστες, όπως: (i) έξοδα που σχετίζονται με την απόκτηση, (ii) το κόστος χρήσης, όπως η κατανάλωση ενέργειας και άλλων πόρων, (iii) κόστος συντήρησης, (iv) έξοδα τέλους ζωής, όπως το κόστος συλλογής και ανακύκλωσης. β) το κόστος που καταλογίζεται σε περιβαλλοντικές εξωτερικότητες (externalities) που συνδέονται με το προϊόν, την υπηρεσία ή τα έργα κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του, υπό την προϋπόθεση ότι η χρηματική τους αξία μπορεί να προσδιοριστεί και να επαληθευτεί. Το κόστος αυτό μπορεί να περιέχει το κόστος των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και άλλων ρύπων και άλλων δαπανών μετριασμού της κλιματικής αλλαγής.³⁶

Οι οδηγίες για τις Δημόσιες Συμβάσεις προβλέπουν πως όταν εφαρμόζεται η κοστολόγηση του κύκλου ζωής (ΚΚΖ), η μέθοδος υπολογισμού και τα δεδομένα που απαιτούνται από τους προσφέροντες να αναφέρονται ρητά στη διακήρυξη, ώστε να τηρείται η αρχή της διαφάνειας, ως γενική αρχή ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν την ΚΚΖ με διαφάνεια και ισότητα για όλους τους συμμετέχοντες.³⁷

Ειδικότερα, η μέθοδος της κοστολόγησης του Κύκλου Ζωής για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων πρωτοεμφανίστηκε στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ (για τους πρώην εξαιρούμενους τομείς).

Για να καθοριστεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, αναζητείται η καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής, η απόφαση ανάθεσης της σύμβασης δεν θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη μόνο μη κοστολογικά κριτήρια. Τα ποιοτικά κριτήρια θα πρέπει επομένως να συνοδεύονται από ένα κοστολογικό κριτήριο το οποίο θα μπορούσε, ανάλογα με την επιλογή της αναθέτουσας αρχής, να είναι είτε η τιμή είτε μια προσέγγιση με γνώμονα τη σχέση αποδοτικότητας-κόστους, σαν τη κοστολόγηση του κύκλου ζωής. Η νομοθεσία της Ένωσης έχει ήδη θεσπίσει υποχρεωτικές απαιτήσεις με τις προμήθειες για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων στους τομείς των οχημάτων οδικών μεταφορών [οδηγία 2009/33/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου], και του εξοπλισμού γραφείου [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 106/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου].

Εναπόκειται, λοιπόν, στις ειδικές ανά τομέα νομοθετικές πράξεις ο καθορισμός υποχρεωτικών στόχων και επιδιώξεων αναλόγως με τις ιδιαίτερες πολιτικές και συνθήκες που ισχύουν στον κάθε τομέα καθώς και η ενίσχυση της ανάπτυξης και του χειρισμού ευρωπαϊκών πρακτικών που αφορούν την κοστολόγηση του κύκλου ζωής ως τρόπο περαιτέρω ενθάρρυνσης της χρήσης των δημοσίων προμηθειών προς ενίσχυση της διατηρήσιμης ανάπτυξης. Τα ειδικά αυτά

³⁵ Βλ. Άρθρο 68 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

³⁶ <https://www.mindev.gov.gr/green-public-procurement/life-cycle-cost-lcc/?lang=en>

³⁷ The *Buying Green! Handbook* (3rd edition), δημοσιευμένο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σελ. 54 επ.

ανά τομέα μέτρα θα πρέπει να συμπληρωθούν από προσαρμογή των οδηγιών 2004/17/EK και 2001/18/EK ώστε να μπορέσουν οι αρμόδιες αρχές να προωθούν τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη στο πλαίσιο των στρατηγικών τους για τις προμήθειες. Θα πρέπει, λοιπόν, να καταστεί σαφές ότι, εκτός εάν εκτιμάται μόνο η τιμή, οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να καθορίζουν την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά και το χαμηλότερο κόστος μέσω μιας προσέγγισης κοστολόγησης του κύκλου ζωής. Η κοστολόγηση περιλαμβάνει, κατά την Οδηγία 2014/24/EE, όλες τα στοιχεία του κόστους καθ' όλον τον κύκλο ζωής των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών. Περιέχει, επομένως, το εσωτερικό κόστος, όπως το κόστος της έρευνας που θα πραγματοποιηθεί, της ανάπτυξης, της παραγωγή, της μεταφοράς, της χρήσης, της συντήρησης και της απόρριψης στο τέλος του κύκλου ζωής, ενδέχεται όμως να συμπεριλάβει και τις πτυχές του κόστους που επηρεάζονται από εξωτερικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, όπως η ρύπανση που προκαλεί η εξόρυξη των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στο προϊόν ή προκαλούνται από αυτό ή την κατασκευή του, υπό την προϋπόθεση ότι είναι δυνατή η χρηματική αποτίμηση και η παρακολούθησή τους. Τα εργαλεία που εκμεταλλεύονται οι αναθέτουσες αρχές για την ανάλυση των πτυχών του κόστους που επηρεάζονται από εξωτερικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις θα πρέπει να προβλέπονται από πριν με τέτοιο τρόπο που να μην αφήνει περιθώρια διακρίσεων και με δυνατότητα πρόσβασης σε όλους τους ενδιαφερόμενους. Οι μέθοδοι αυτές είναι δυνατό να προβλέπονται σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο· ωστόσο, για να διατηρείται ακέραιος ανταγωνισμός από εξατομικευμένες μεθοδολογίες, θα πρέπει αυτές να παραμένουν γενικές, δηλαδή δεν θα πρέπει να εφαρμόζονται ειδικά για μία συγκεκριμένη διαδικασία δημόσιων προμηθειών.³⁸

Η Οδηγία του 2014 τόνισε την ανάγκη διαμόρφωσης κοινών μεθοδολογιών σε επίπεδο Ένωσης για την ανάλυση του κόστους του κύκλου ζωής για ειδικές κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών. Όταν αποκρυσταλλωθούν αυτές οι κοινές μεθοδολογίες, η εφαρμογή τους θα πρέπει να καθίσταται υποχρεωτική.

Με το ίδιο πνεύμα και η Οδηγία 2014/25/EE σχετικά με τις προμήθειες φορέων που αναλαμβάνουν δράση στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών καθόρισε την μέθοδο της κοστολόγησης του κύκλου ζωής.³⁹

Οι διατάξεις των Οδηγιών του 2014 για την δυνατότητα χρήσης της διαδικασίας κοστολόγησης του κύκλου ζωής από τις αναθέτουσες αρχές μεταφέρθηκαν και στην εθνική έννομη τάξη μας με τον ν. 4412/2016.⁴⁰ Περαιτέρω προβλέφθηκε ότι όπου με νομοθετική πράξη της Ένωσης επιτάσσεται μια κοινή μέθοδος υπολογισμού του κόστους του κύκλου ζωής, αυτή η μέθοδος χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του κόστους κύκλου ζωής.

Η διαδικασία που εφαρμόζεται για την αποτίμηση του κόστους, το οποίο οφείλεται σε εξωτερικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες, πρέπει να εφαρμόζει σωρευτικά τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) στηρίζεται σε κριτήρια που μπορούν να επαληθευτούν με αντικειμενικό τρόπο και δεν εισάγουν διακρίσεις. Αναλυτικότερα, όταν αυτή δεν έχει εκπονηθεί για επαναλαμβανόμενη ή συνεχή χρήση, δεν σημαίνει αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων, β) είναι προσβάσιμη από όλους τους ενδιαφερόμενους, γ) τα απαραίτητα δεδομένα δύνανται να δοθούν ύστερα από εύλογη προσπάθεια από τους οικονομικούς φορείς που παρουσιάζουν τη μέση δυνατή επιμέλεια, καθώς και φορείς τρίτων χωρών που είναι μέλη της ΣΔΣ⁴¹ ή άλλων διεθνών συμφωνιών που δεσμεύουν την Ένωση.

³⁸ Βλ. και αιτιολογική σκέψη 96 Οδηγίας 2014/24/EE

³⁹ Βλ. Άρθρο 83 Οδηγίας 2014/25/EE

⁴⁰ Βλ. Άρθρο 87 ν. 4412/2016

⁴¹ Η συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) δημοσιευμένη στην Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ C 256 της 3.9. 1996, σελ. 1, είναι, μέχρι στιγμής, η μόνη νομικά δεσμευτική συμφωνία στο πλαίσιο του ΠΟΕ στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Η παρούσα μορφή της αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων παράλληλα με τον Γύρο της Ουρουγουάης, το 1994, και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1996 (στο εξής, η «ΣΔΣ του 1994»).

Κατά την νέα προσθήκη των διατάξεων των δημοσίων συμβάσεων με τον ν. 4782/2021, προβλέφθηκαν εξουσιοδοτικές διατάξεις κατά τις οποίες για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, δύνανται να καθορίζονται, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών τα κριτήρια που χρειάζονται για την ανάλυση του κόστους των εξωτερικών περιβαλλοντικών παραγόντων, οι τρόποι προσδιορισμού και υπολογισμού του κόστους του κύκλου ζωής των έργων, ή μελετών ή υπηρεσιών, καθώς και οποιοδήποτε άλλο σχετικό θέμα. Επίσης, σχετική εξουσιοδοτική διάταξη θέσπισε την έκδοση ΥΑ για την αποσαφήνιση των κριτηρίων που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών. Προκειμένου να εφαρμοστεί η μεθόδος της κοστολόγησης του κύκλου ζωής πρέπει να εκδοθούν σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις που θα διατυπώνουν τα απαιτούμενα κριτήρια σαν σημείο αναφοράς για τις αναθέτουσες αρχές να προβαίνουν στην ορθή χρήση της μεθόδου κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

4.4. Προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς

Πριν προχωρήσουν μια παροχή προμήθειας, οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να διεξάγουν *διαβουλεύσεις με την αγορά*, έτσι ώστε να προετοιμάζουν την προμήθεια και να δηλώνουν τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους προς τους οικονομικούς φορείς σχετικά με τις προμήθειες. Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την δυνατότητα να ζητούν ή να λαμβάνουν τις συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς, τις οποίες μπορούν να αξιοποιούν για τον οργάνωση και την ολοκλήρωση της διαδικασίας προμήθειας, προϋποθέτοντας πως με αυτές τις συμβουλές δεν στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός και δεν παραβιάζονται οι αρχές της αποφυγής των διακρίσεων και της διαφάνειας.⁴²

Απέκτησαν, επομένως, οι αναθέτουσες αρχές την ευχέρεια πριν συνάψουν μια δημόσια σύμβαση, να μπορούν να διαβουλεύονται με την αγορά έτσι ώστε να προετοιμαστούν αναλόγως για την διαδικασία σύναψης της σύμβασης και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τις συμβάσεις που προτίθενται να συνάψουν και τις προσδοκίες τους αφού εκτιμήσουν και τις αντιδράσεις της αγοράς μεγιστοποιώντας την αποδοτικότητα των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης.⁴³

Η διαδικασία διενέργειας προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά προβλέπεται σε εθνικό επίπεδο στο άρθρο 46 ν. 4412/2016 και το άρθρο 278 επ. στις περιπτώσεις των συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των πρώην εξαιρούμενων τομέων (Οδηγία 2014/25/ΕΕ).

Υπό τον νέο νόμο 4782/2021 «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων κ.α.», τροποποιήθηκε ο θεσμός των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων και με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων πλέον θεσπίστηκε ότι οι προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά είναι υποχρεωτικές, όταν πρόκειται να ανατεθεί σύμβαση η αξία της οποίας εκτιμάται ότι ξεπερνάει το ένα εκατομμύριο (1.000.000) ευρώ για συγκεκριμένες κατηγορίες αγαθών και γενικών υπηρεσιών.⁴⁴ Επίσης, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών μπορεί να ορίζεται ότι η διεξαγωγή των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά της παρ. 1 είναι υποχρεωτική, πριν από τη διεξαγωγή διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000) ευρώ για ορισμένες κατηγορίες έργων και με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ για ορισμένες κατηγορίες μελετών. Ο νομοθέτης κατά τον νέο Ν. 4782/2021 παρείχε τη δυνατότητα με αυτές τις διατάξεις μετά από έκδοση σχετικής ΥΑ ο θεσμός της προκαταρκτικής διαβούλευσης με την αγορά να καταστεί υποχρεωτικός για τις συμβάσεις υψηλής οικονομικής αξίας.

⁴² βλ. άρθρο 40 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο

⁴³ βλ. και Κατευθυντήρια Οδηγία ΕΑΑΔΗΣΥ 17/2016 «Ενίσχυση συμμετοχής Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων»

⁴⁴ βλ. Άρθρο 11 παρ. 2 ν. 4782/2021

Ακόμη, με τον ν. 4782/2021 ανανεώθηκαν και οι κανόνες διενέργειας προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά. Συγκεκριμένα, οι διαβουλεύσεις διεξάγονται έπειτα από ειδική πρόσκληση για ανοιχτή, μη δεσμευτική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων, που αναρτάται τουλάχιστον στο ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ και στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής. Οι διαβουλεύσεις δύνανται να διεξάγονται μέσω του ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο στο μέτρο που έχει τηρηθεί η υποχρέωση του προηγούμενου εδαφίου. Ούτως ή άλλως, τηρείται αρχείο της επικοινωνίας που λαμβάνει χώρα μεταξύ αναθέτουσας αρχής και των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων, το οποίο καταχωρείται στον φάκελο δημόσιας σύμβασης. Αφού λήξει η προθεσμία που ορίζεται στην πρόσκληση για την περάτωση της διαβούλευσης, η αναθέτουσα αρχή μαζεύει, αρχειοθετεί στο ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ και επεξεργάζεται τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν.⁴⁵ Σε σπάνιες περιστάσεις, η εφαρμογή της παρούσας διαδικασίας αναγκάζει τις αναθέτουσες αρχές να δίνουν πληροφορίες, η αποκάλυψη των οποίων προσκρούει προς τα ουσιώδη συμφέροντά τους ή μπορεί να προσβάλλει απόρρητα, η ειδική πρόσκληση του πρώτου εδαφίου δεν δημοσιοποιείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ και της ιστοσελίδας της αναθέτουσας αρχής, αλλά αποστέλλεται με κάθε πρόσφορο τρόπο. Η πρόσκληση διατυπώνει τουλάχιστον τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, το αντικείμενο της σύμβασης και την τεχνική περιγραφή του, καθώς και τον τρόπο και την προθεσμία υποβολής παρατηρήσεων.

4.5. Σύνταξη Εθνικών Σχεδίων Διαχείρισης (National Action Plans- NAPs)

Στην Ανακοίνωση της 18^{ης} Ιουνίου 2003 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη Πολιτική Προϊόντων - Οικοδομώντας στην συνεκτίμηση του περιβαλλοντικού κύκλου ζωής» COM (2003) 0302, ⁴⁶ η Επιτροπή διαπίστωσε την ανάγκη λήψης ενεργητικών μέτρων προκειμένου να παρακινήσουν τις δημοσίες αρχές να αξιοποιήσουν τις οδούς που ανοίγουν οι νέες διατάξεις περί δημοσίων προμηθειών, με σκοπό το «πρασίνισμα» (greening) των δημοσίων συμβάσεων. Με το σκεπτικό αυτό, οφείλουν τα κράτη μέλη να καταστρώσουν Εθνικά Σχέδια Δράσης για οικολογικότερες δημόσιες προμήθειες (National Action Plans- NAPs), με δυνατότητα πρόσβασης από το κοινό. Τα εν λόγω σχέδια πρέπει να περιέχουν εκτιμήσεις περί της υφιστάμενης κατάστασης, και πρόβλεψη εξέλιξης της για περίοδο τριών ετών. Τα σχέδια δράσης απαιτείται ακόμη να διατυπώνουν επακριβώς τα μέτρα με τα οποία θα επιτευχθεί ο επιδιωκόμενο σκοπός. Τα πρώτα σχέδια θα πρέπει να έχουν καταρτιστεί μέχρι τα τέλη του 2006 και στη συνέχεια να αναθεωρούνται ανά τριετία. Τα σχέδια δράσης δεν έχουν νομική ισχύ, παρόλα αυτά θα επιφέρουν πολιτική δυναμική στη διαδικασία της εφαρμογής και ευαισθητοποίησης εις ό,τι αφορά τις οικολογικότερες δημόσιες προμήθειες. Θα οδηγήσουν τα κράτη μέλη να επιλέγουν ό,τι συνάδει καλύτερα με τις πολιτικές τους και το επιδιωκόμενο από αυτά επίπεδο, ενώ, παράλληλα, θα μοιράζονται τις βέλτιστες πρακτικές για τη εξομάλυνση των οικολογικότερων δημόσιων προμηθειών. Ακόμη, η Επιτροπή θα ετοιμάσει σχέδιο δράσης έως τα τέλη του 2006, στο οποίο θα κωδικοποιούνται οι στόχοι και οι ενέργειες για τις οικείες προμήθειες.

Από τα είκοσι επτά (27) κράτη μέλη της ΕΕ έχουν συντάξει Εθνικά Σχέδια Δράσης για τις ΠΔΣ τα είκοσι τρία (23): Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ολλανδία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, ενώ εκκρεμεί η σύνταξη σχεδίων δράσης από τέσσερα (4) κράτη μέλη: Εσθονία, Ουγγαρία, Λουξεμβούργο, Ρουμανία.⁴⁷

⁴⁵ βλ. Άρθρο 12 ν. 4782/2021

⁴⁶ Η σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής διαθέσιμη στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0302> , Βλ. Πλαίσιο 3

⁴⁷ βλ. άρθρο 76 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

5. Νομολογία ΔΕΕ

5.1. Αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων

Το ΔΕΕ με την υπόθεση *C-65/17, Oftalma Hospital Srl κατά Commissione Istituti Ospitalieri Valdesi (CIOV) και Regione Piemonte*, απάντησε αρμοδίως σε προδικαστικά ερωτήματα που έθεσε το Corte suprema di cassazione, έκρινε ότι στις περιπτώσεις όπου η αναθέτουσα αρχή αναθέτει δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, όπως έχει τροποποιηθεί από την οδηγία 97/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1997, και η οποία, επομένως, ρυθμίζεται, κατ' αρχήν, από τα άρθρα 14 και 16 της συγκεκριμένης οδηγίας, υποχρεούται σε συμμόρφωση προς τους θεμελιώδεις κανόνες και τις γενικές αρχές της Συνθήκης ΛΕΕ, δηλαδή με τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, όπως και με την ειδικότερη έκφραση αυτών, δηλαδή την υποχρέωση διαφάνειας, υπό τον όρο ότι, κατά την ημερομηνία της αναθέσεώς της, η συγκεκριμένη σύμβαση διακατέχει βέβαιο διασυνοριακό χαρακτήρα,⁴⁸ γεγονός που εκτιμάται ελεύθερα από το αιτούν δικαστήριο. Άλλως, το ΔΕΚ στην υπόθεση *C-412/04 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας*, δέχθηκε (σκ. 66) ότι όταν μια τέτοια σύμβαση [ενν. δημόσιες συμβάσεις αξίας μικρότερης από ορισμένο κατώτατο όριο και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών] έχει όντως διασυνοριακό ενδιαφέρον, η σύναψη, χωρίς καμία διαφάνεια της συμβάσεως αυτής με επιχείρηση που βρίσκεται στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής, αποτελεί διαφορετική μεταχείριση κατά των επιχειρήσεων που ενδεχομένως δείχνουν ενδιαφέρον για τη σύμβαση αυτή αλλά είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος. Αυτή η διαφορετική μεταχείριση η οποία, εμποδίζοντας όλες τις επιχειρήσεις που εδρεύουν σε διαφορετικό κράτος μέλος, επηρεάζει δυσμενώς κυρίως τις επιχειρήσεις αυτές, αν η επιλογή αυτή δεν δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις, αποτελεί έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας, η οποία απαγορεύεται ρητά από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.⁴⁹ Άρα, αναφορικά με συμβάσεις για τις οποίες η αξία των οικείων υπηρεσιών υστερεί από το κατώτατο όριο εφαρμογής των οδηγιών 92/50 και 93/38, το γεγονός ότι στις εφαρμοστέες εθνικές διατάξεις δεν υπάρχει ρητή αναφορά για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη δεν μπορεί να σημαίνει, όπως αναφέρθηκε στις σκέψεις 68 και 82 της παρούσας αποφάσεως, ότι δεν επιβάλλεται η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της υποχρεώσεως διαφάνειας κατά την ανάθεση των συμβάσεων από τη στιγμή που συντρέχουν οι προϋποθέσεις που καθορίζει η νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 66 της παρούσας αποφάσεως. Ενώ, στην υπόθεση *C-94/99 ARGE Gewässerschutz κατά Bundesministerium für Landund Forstwirtschaft*, το ΔΕΕ απατώντας σε αίτηση του Bundesvergabeamt (Αυστρία) για έκδοση προδικαστικής απόφασης έκρινε ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των υποβαλλόντων προσφορές, όπως ορίζει η οδηγία 92/50, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, δεν παραβιάζεται μόνο και μόνο επειδή η αναθέτουσα αρχή επιτρέπει τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως παροχής υπηρεσιών σε οργανισμούς στους οποίους η ίδια ή άλλες αναθέτουσες αρχές καταβάλλουν διαφόρων ειδών επιδοτήσεις, οι οποίες επιτρέπουν και διευκολύνουν αυτούς τους οργανισμούς να υποβάλλουν προσφορές σε τιμές οι οποίες υπολείπονται σημαντικά των τιμών που προσφέρουν οι λοιποί μετέχοντες στη διαδικασία, που δεν λαμβάνουν τέτοιες επιδοτήσεις. Δεν αρκεί μόνο ότι η αναθέτουσα αρχή επιτρέπει σε τέτοιους οργανισμούς τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως παροχής υπηρεσιών για να στοιχειοθετηθεί συγκαλυμμένη διάκριση ούτε περιορισμό που να αντιβαίνουν στο άρθρο 59 της Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 49 ΕΚ).

⁴⁸ για τις συμβάσεις βέβαιου διασυνοριακού ενδιαφέροντος βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης», εκδ. 2019, σελ. 133 επ.

⁴⁹ βλ., συναφώς, όσον αφορά την οδηγία 92/50, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2007, *C-507/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, Συλλογή 2007, σ. I-9777, σκέψεις 30 και 31 καθώς και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Στην υπόθεση C-131/16 *Archus sp. z o.o., Gama Jacek Lipik κατά Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.*, το ΔΕΕ έκρινε ότι, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, η οποία εδραιώνεται με το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, έχει την σημασία πως, όταν πρόκειται να συναφθεί δημόσια σύμβαση, απαγορεύεται η αναθέτουσα αρχή να καλεί τους προσφέροντες να προσκομίζουν τις απαιτούμενες δηλώσεις ή έγγραφα των οποίων η κοινοποίηση ήταν απαραίτητη βάσει της συγγραφής υποχρεώσεων και η οποία δεν πραγματοποιήθηκε εντός της ταχθείσας προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών. Ωστόσο, με το υπό κρίση άρθρο επιτρέπεται στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή να καλεί τους προσφέροντες να διευκρινίζουν μια προσφορά ή να διορθώνουν πρόδηλα εκ παραδρομής σφάλματα που υπάρχουν στην τελευταία, με την προϋπόθεση βέβαια ότι η πρόσκληση αυτή απευθύνεται σε όλους τους προσφέροντες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ότι όλοι οι προσφέροντες αντιμετωπίζονται κατά ισότιμο και ειλικρινή τρόπο και ότι η διευκρίνιση αυτή δεν μπορεί να εξομοιωθεί με υποβολή νέας προσφοράς, το οποίο χρήζει εξέτασης από το Δικαστήριο.

Όταν η αναθέτουσα αρχή έχει ορίσει κατά σειρά σπουδαιότητας τα κριτήρια που θα ληφθούν υπόψη ώστε να ανατεθεί το έργο, έχει τη δυνατότητα να προβεί σε απλή αναφορά των κριτηρίων αυτών στη συγγραφή των υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη, όμως πρέπει ακόμη να ενημερώσει αυτούς που υπέβαλαν προσφορά για την κατάταξη στην οποία προχώρησε⁵⁰. Με την εν λόγω υποχρέωση επιδιώκεται να καταστεί γνωστό στους προσφέροντες, ακόμη πριν υποβάλλουν προσφορά, για τα κριτήρια ανάθεσης με τα οποία πρέπει να συμβαδίζουν οι προσφορές τους, καθώς και τη σχετική σημασία τους, τηρώντας έτσι τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται καθόλη τη διαδικασία του διαγωνισμού να δίνει ίσες ευκαιρίες στους ενδιαφερόμενους, να τηρεί επακριβώς τους προκαθορισμένους όρους της διακήρυξης, ακολουθώντας την ίδια ερμηνεία των λαμβανομένων κριτηρίων σε όλη τη διαδικασία.⁵¹

5.2. Αρχή της διαφάνειας

Κατα τις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-523/16 και C-536/16 το ΔΕΕ έκρινε ότι το δικαίωμα της Ένωσης, και μάλιστα το άρθρο 51 της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, οι αρχές που ισχύουν κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, στις οποίες εμπεριέχονται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας που προβλέπονται στο άρθρο 10 της οδηγίας 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18, όπως και η αρχή της αναλογικότητας, έχουν την ορίζουν ότι δεν προσκρούουν, κατ' αρχήν, σε εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει εργαλείο συνδρομής στην σύσταση του φακέλου, με το οποίο η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα, κατά τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, να καλέσει τους προσφέροντες που έχουν προβεί σε ουσιώδη σφάλματα στην προφορά τους, όπως προβλέπει η κανονιστική ρύθμιση, να τακτοποιήσουν την προσφορά τους, καταβάλλοντας όμως χρηματική κυρώση, εφόσον το ύψος της κυρώσεως αυτής παραμένει σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, το οποίο θα κληθεί να εκτιμήσει το Δικαστήριο. Από την άλλη, με αυτές τις διατάξεις και αρχές ορίζεται ότι έρχονται σε αντίθεση με εθνικό κανόνα που θεσπίζει μηχανισμό συνδρομής στην κατάρτιση του φακέλου, κατ' εφαρμογήν του οποίου η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από τον προσφέροντα, έναντι καταβολής από αυτόν χρηματικής κυρώσεως, να τακτοποιήσει την έλλειψη εγγράφου η οποία, κατά τους ρητούς όρους των εγγράφων της προσκλήσεως υποβολής προσφορών, συνεπάγεται υποχρεωτικώς τον αποκλεισμό του, ή να εξαλείψει παρατυπίες που επηρεά-

⁵⁰ ΔΕΚ αποφ. της 25.04.1996, C-87/1994, και της 12.12.2002, C-470/1999.

⁵¹ Απ. Γέροντα- «Δίκαιο Δημοσίων Έργων», εκδ. 2009, σελ. 447

ζουν την προσφορά του σε βαθμό που οι διενεργούμενες διορθώσεις ή τροποποιήσεις να προσομοιάζουν με υποβολή νέας προσφοράς.

Στην υπόθεση C- 324/98 *Telaustria Verlags GmbH και Telefonadress GmbH κατά Telekom Austria AG* το ΔΕΚ έκρινε ότι η αρχή της διαφάνειας αποτελεί υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των πιθανών αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά εφικτό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αντικειμενικού χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού.

5.3.Η αρχή της αναλογικότητας

Ιδιαίτερη πρακτική σημασία συναντά η αρχή αυτή όταν εξετάζονται οι λόγοι *αποκλεισμού* συμμετεχόντων οικονομικών φορέων. Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να εφιστούν την προσοχή τους όταν στηρίζονται σε παράγοντες μη υποχρεωτικού αποκλεισμού ενόψει της αρχής της αναλογικότητας. Ο αποκλεισμός ενός οικονομικού φορέα από ελάχιστονες παρατυπίες υφίσταται μόνο σε μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Στην περίπτωση, όμως που συρρέουν πολλαπλές περιπτώσεις τέτοιων σφαλμάτων, που δύνανται να εκθέσουν την αξιοπιστία του οικονομικού φορέα, είναι δικαιολογημένος ο αποκλεισμός του. Στην υπόθεση C-41/18 *Meca Srl κατά Comune di Napoli* το ΔΕΕ έκρινε ότι εάν μια αναθέτουσα αρχή δεσμεύονταν τελείως από μια εκτίμηση από τρίτο, θα ήταν ενδεχομένως δύσκολο να εξετάσει την αρχή της αναλογικότητας κατά το χρονικό σημείο της εφαρμογής των προαιρετικών λόγων αποκλεισμού. Κατά την αιτιολογική σκέψη 101 της οδηγίας 2014/24, όμως, η εν λόγω αρχή έχει το σκεπτικό ότι, προτού μια αναθέτουσα αρχή αποφασίσει να αποκλείσει ένα οικονομικό φορέα, θα πρέπει πρώτα να εκτιμήσει τον ελάχιστο χαρακτήρα των παρατυπιών που προέκυψαν ή την επανάληψη ελασσόνων παρατυπιών και μετά να αποφασίζει για τον αποκλεισμό.

Στο πεδίο της *οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας των συμμετεχόντων* – όπου και εδώ εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας – το ΔΕΕ στην υπόθεση C 218/11 έκρινε ότι τα άρθρα 44, παράγραφος 2, και 47, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, σημαίνουν ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτεί ένα ελάχιστο επίπεδο οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας καθορισμένο με γνώμονα ορισμένο στοιχείο ή ορισμένα στοιχεία του ισολογισμού, αν από το ή τα στοιχεία αυτά μπορεί αντικειμενικά να διαπιστώνεται η ικανότητα του οικονομικού φορέα και εφόσον το επίπεδο αυτό συνάδει με την οικεία σύμβαση, υπό την έννοια ότι αποτελεί στοιχείο που αποδεικνύει την ύπαρξη επαρκούς οικονομικής και χρηματοοικονομικής βάσεως για την ορθή εκτέλεση της σύμβασης, χωρίς όμως να ξεπερνάει ό,τι είναι αναγκαίο προς τον σκοπό αυτό. Η ύπαρξη απαιτήσεως περί ορισμένου ελαχίστου επιπέδου οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας δεν δύναται καταρχήν να αποκλείεται μόνο επειδή το επίπεδο αυτό αφορά συγκεκριμένο στοιχείο του ισολογισμού σε σχέση με το οποίο μπορεί να υπάρξει παρέκκλιση μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών. Το άρθρο 47 της οδηγίας 2004/18 επισημαίνει ότι, στην περίπτωση που ορισμένος οικονομικός φορέας δεν κατέχει το απαιτούμενο επίπεδο οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας, δηλαδή να μην έχει υπάρξει αρνητικό για περισσότερες από μία από τις τρεις τελευταίες οικονομικές χρήσεις το εμφανιζόμενο στον ισολογισμό των υποψηφίων ή προσφερόντων αποτέλεσμα χρήσεως, η αδυναμία δε αυτή οφείλεται σε συμφωνία δυνάμει της οποίας ο φορέας αυτός μεταβιβάζει συστηματικώς τα κέρδη του στη μητρική του εταιρία, ο εν λόγω οικονομικός φορέας, για να ανταποκριθεί στο προαναφερθέν ελάχιστο επίπεδο ικανότητας, εξαρτάται από άλλου φορέα, σύμφωνα με όσα ορίζει η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού. Δεν απασχολεί το κατά πόσον η εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους εγκαταστάσεως του οικονομικού φορέα και η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκαταστάσεως της αναθέτουσας αρχής αποκλίνουν σχετικά με το ότι η πρώτη επιτρέπει απεριόριστα τη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας ενώ η δεύτερη την επιτρέπει υπό την προϋπόθεση ότι η μεταβίβαση των κερδών δεν θα οδηγήσει σε αρνητικό αποτέλεσμα στον ισολογισμό.

5.4. Η αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνει στο άρθρο 49 (πρώην άρθρο 43 ΣΕΚ) την αρχή της *ελεύθερης εγκατάστασης*, στο δε άρθρο 56 (πρώην άρθρο 49 ΣΕΚ) την αρχή της *ελεύθερης παροχής υπηρεσιών*.

Στην υπόθεση C-380/98 *The Queen κατά H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge* το ΔΕΚ έκρινε ότι ο συντονισμός σε κοινοτικό επίπεδο των διαδικασιών συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί στην *εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών και των εμπορευμάτων* και, επομένως, στην προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρηματιών οι οποίοι επιθυμούν να παραδώσουν αγαθά ή να παράσχουν υπηρεσίες στις αναθέτουσες αρχές που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος.⁵²

Η αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης συνίσταται στην ελευθερία ανάληψης οιασδήποτε ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας σε άλλο κράτος μέλος, ενώ η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την ελευθερία των πολιτών ενός κράτους μέλους ή εταιρειών που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους αυτού, να παρέχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος, έστω και σε προσωρινή βάση.⁵³

5.5. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης

Η αμοιβαία αναγνώριση συνιστά αρχή που εφαρμόζεται στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Όταν δεν υπάρχουν εναρμονισμένοι κανόνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα προϊόντα που κυκλοφορούν νομίμως στην αγορά ενός κράτους μέλους επιτρέπεται να πωλούνται σε άλλα κράτη μέλη ανεξάρτητα από τη συμμόρφωσή τους ή μη με τους εθνικούς τεχνικούς κανόνες αυτών των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν αμοιβαία ότι οι εθνικοί τεχνικοί κανόνες προασπίζουν ισοδύναμα τα επιδιωκόμενα δημόσια συμφέροντα. Ωστόσο, ένα κράτος μέλος μπορεί να εμποδίσει την πρόσβαση στην αγορά για προϊόν που κυκλοφορεί νομίμως στην αγορά άλλου κράτους μέλους, αν αποδείξει ότι η προστασία του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος δεν είναι ισοδύναμη και ότι οι δικοί του εθνικοί τεχνικοί κανόνες είναι αναγκαίοι και αναλογικοί για την προστασία του.

Στην υπόθεση C-59/00 *Bent Moustén Vestergaard κατά Spøttrup Boligselskab*, το ΔΕΕ έκρινε ότι σύμφωνα με τη νομολογία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, η μη προσθήκη των λέξεων «ή ισοδύναμο» μετά τον καθορισμό, στα έγγραφα της προκηρύξεως, κάποιου συγκεκριμένου προϊόντος μπορεί όχι μόνο να αποθαρρύνει τους επιχειρηματίες να υποβάλλουν προσφορές, οι οποίοι μάλιστα χειρίζονται ανάλογα προς το προϊόν αυτό συστήματα, αλλά ενδέχεται να παρακωλύσει τα ρεύματα εισαγωγών στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου, σε αντίθεση με το άρθρο 30 της Συνθήκης, καθώς η σχετική σύμβαση επιφυλάσσεται μόνο στους προμηθευτές που προτίθενται να χρησιμοποιήσουν το ειδικώς μνημονευόμενο προϊόν.

Με την αμοιβαία αναγνώριση επιτυγχάνεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων ΕΟΧ/Τουρκίας, την οποία εγγυώνται τα άρθρα 28 και 30 της συνθήκης ΕΚ και η προστασία της υγείας, του *περιβάλλοντος* ή των καταναλωτών.⁵⁴

5.6. Η αποτελεσματική δικαστική προστασία

⁵² βλ., στο πνεύμα αυτό, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1998, C-360/96, *BFI Holding*, Συλλογή 1998, σ. I-6821, σκέψη 41).

⁵³ βλ. Απ. Γέροντας- Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, 2006

⁵⁴ Ερμηνευτική ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - Διευκόλυνση της πρόσβασης προϊόντων στην αγορά άλλου κράτους μέλους: η πρακτική εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης (2003/C 265/02)

Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Οι οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων προσβλέπουν στην ενίσχυση, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, των εργαλείων που επιτρέπουν την αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων οδηγιών, ιδίως σε στάδιο στο οποίο οι παραβάσεις μπορούν ακόμη να διορθωθούν. Για το σκοπό αυτό, υποχρεώνουν τα κράτη μέλη, να προβαίνουν σε ρυθμίσεις και μέτρα προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να έχουν την δυνατότητα άσκησης προσφυγών για να προστατεύονται άμεσα και αποτελεσματικά από παράνομες αποφάσεις των αναθετουσών αρχών.⁵⁵

Η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης συνίσταται στο ότι αυτή απαιτεί από την έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους, να καθιστά εφικτή τη λήψη *προσωρινών μέτρων*, μέχρι το αρμόδιο δικαστήριο εκδόσει απόφαση επί της συμφωνίας εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο, όταν η λήψη τέτοιων μέτρων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της εκδοθησομένης δικαστικής αποφάσεως σχετικά με την ύπαρξη τέτοιων δικαιωμάτων.⁵⁶

Αναλυτικότερα αναφορικά με το ζήτημα του εννόμου συμφέροντος του μη οριστικώς αποκλεισθέντος, το ΔΕΕ στην υπόθεση C-771/19 NAMA Σύμβουλοι Μηχανικοί και Μελετητές Α.Ε. – LDK Σύμβουλοι Μηχανικοί Α.Ε. κ.λπ. κατά Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και Αττικού Μετρό Α.Ε., έκρινε ότι το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', καθώς και το άρθρο 2α, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, έχουν την έννοια ότι ένας αποκλεισμένος από διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης σε στάδιο προγενέστερο της ανάθεσης της σύμβασης αυτής και του οποίου η αίτηση για την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης αποκλεισμού του από τη διαδικασία αυτή απορρίφθηκε μπορεί να προβάλει, με την παραλλήλως ασκηθείσα αίτησή του για την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης περί αποδοχής της προσφοράς άλλου προσφέροντος, όλους τους ισχυρισμούς που αφορούν παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων ή των εθνικών κανόνων μεταφοράς της νομοθεσίας αυτής, καθώς και των των ισχυρισμών που δεν έχουν σχέση με τις πλημμέλειες λόγω των οποίων αποκλείστηκε η προσφορά του. Η ευχέρεια αυτή του δίνεται ακόμη και αν απορρίφθηκε η προδικαστική προσφυγή ενώπιον ανεξάρτητου εθνικού οργάνου, την οποία έπρεπε, βάσει του εθνικού δικαίου περί εξάντλησης της εσωτερικής διοικητικής διαδικασίας, έπρεπε να ασκήσει προηγουμένως ο εν λόγω προσφέρων κατά της απόφασης αποκλεισμού του, εφόσον η απόρριψη αυτή δεν έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου. Η κρίση αυτή τονίζει το ρόλο της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο πεδίο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς μέσω του δικαστικού ελέγχου, τηρούνται οι θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης και στον τομέα αυτό.

5.7. Τα περιβαλλοντικά κριτήρια υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΕ

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) (τέως ΔΕΚ), έχει εκδώσει καθοριστικές αποφάσεις στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων, ερμηνεύοντας τους κανόνες του πρωτογε-

⁵⁵ βλ. ΔΕΚ υπόθεση C- 470/99

⁵⁶ βλ. ΔΕΕ υπόθεση C-432/05 Unibet (London) Ltd και Unibet (International) Ltd κατά Justitiekanslern., με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Högsta domstolen (Σουηδία) με απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2005, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 5 Δεκεμβρίου 2005

νούς και του παραγώγου ενωσιακού δικαίου, στα πλαίσια της δικαιοδοσίας που του απονέμεται από το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)⁵⁷.

Ενόψει αυτών έχει προχωρήσει στην έκδοση ορισμένων αποφάσεων- σταθμών σχετικά με την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων από τις αναθέτουσες αρχές για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, ερμηνεύοντας τις γενικές αρχές της Συνθήκης και τις αρχές της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, επιδιώκοντας την ίση μεταχείριση των συμμετεχόντων, τον ελεύθερο ανταγωνισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων και της διαφάνειας, και την προώθηση της πολιτικής της ΕΕ για την αειφόρο και βιώσιμη ανάπτυξη.

5.7.1. C-513/99 - Concordia Bus Finland

Η υπόθεση αυτή έχει μεγάλο αντίκτυπο για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις και έμεινε γνωστή ως *Helsinki Bus Case*. Αφορά για την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου όπου διατυπώθηκαν οι νόμιμες προϋποθέσεις και τα εχέγγυα για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

Η διαφορά ανέκυψε, με την αμφισβήτηση της ανάθεσης σύμβασης για την ανανέωση του δικτύου λεωφορείων του Ελσίνκι. Το Δικαστήριο κλήθηκε να απαντήσει σε ένα κύριο ερώτημα: Μέχρι ποιο βαθμό επηρεάζουν οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις το στάδιο της ανάθεσης μιας σύμβασης και τους επιπλέον βαθμούς που τους απονέμονται;

Ειδικότερα, στις 28 Δεκεμβρίου 1999, το Korkein hallinto-oikeus υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 2, παράγραφοι 1, στοιχείο α', 2, στοιχείο γ'⁵⁸, και 4⁵⁹, καθώς και 34, παράγραφος 1⁶⁰, της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L199, σ. 84), όπως τροποποιήθηκε με την πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της

⁵⁷ Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις: α) επί της ερμηνείας των Συνθηκών,

β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί επ' αυτού.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο.

Όταν ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν.

⁵⁸ «2. Οι δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας είναι οι ακόλουθες:... γ) η εκμετάλλευση δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινό στους τομείς των μεταφορών με σιδηρόδρομο, αυτόματα συστήματα, τραμ, τρόλεϊ, λεωφορεία ή καλώδιο.»

⁵⁹ «4. Η παροχή στο κοινό υπηρεσίας μεταφορών μέσω λεωφορείου δεν θεωρείται ως δραστηριότητα κατά την έννοια της παραγράφου 2 στοιχείο γ) όταν άλλοι φορείς μπορούν ελεύθερα να παρέχουν την υπηρεσία αυτή, είτε γενικά, είτε σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, με τους ίδιους όρους στους οποίους υπόκεινται οι αναθέτοντες φορείς»

⁶⁰ «1. Με την επιφύλαξη των εθνικών, νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτοντες φορείς αναθέτουν τις συμβάσεις είναι:

α) είτε, όταν προκρίνεται η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, διάφορα μεταβλητά κριτήρια ανάλογα με την εκάστοτε σύμβαση: για παράδειγμα, προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης, κόστος χρήσης, αποδοτικότητα, ποιότητα, αισθητική ή λειτουργική αξία, τεχνική αξία, εξυπηρέτηση μετά την πώληση και τεχνική βοήθεια, ανάληψη υποχρεώσεων ως προς τα ανταλλακτικά, ασφάλεια εφοδιασμού και τιμή»

β) είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή»

Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση (ΕΕ 1994, C 241, σ. 21, και ΕΕ 1995, L 1, σ. 1, στο εξής: οδηγία 93/38), και του άρθρου 36, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1).

Το επόμενο καίριο προδικαστικό ερώτημα που κλήθηκε να απαντήσει το Δικαστήριο είναι το κατά πόσο η κοινοτική ρύθμιση περί των δημοσίων συμβάσεων και, ειδικότερα, το άρθρο 36, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών [...], ή η παρεμφερής διάταξη (άρθρο 34, παράγραφος 1) της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ έχει τη σημασία ότι μια δημόσια αρχή η οποία προβαίνει, ως αναθέτων φορέας, σε πρόσκληση για την υποβολή προσφορών σχετικά με την εκμετάλλευση υπηρεσίας αστικών λεωφορείων μπορεί να περιέχει, τα κριτήρια για τη σύναψη της σύμβασης βάσει της οικονομικά πλέον συμφέρουσας προσφοράς, πέραν της προτεινομένης τιμής, ειδικότερα την *οικολογική και ποιοτική διαχείριση* του φορέα της εκμεταλλεύσεως ή διάφορα άλλα χαρακτηριστικά του υλικού, όπως επίσης και τη μείωση των εκπομπών μονοξειδίου του αζώτου ή του επιπέδου του θορύβου, όπως σαφώς αναφέρεται στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, έτσι, αν οι εκπομπές μονοξειδίου του αζώτου και το επίπεδο του θορύβου ορισμένων οχημάτων απέχουν σημαντικά από ορισμένο όριο, είναι δυνατό να προστίθενται μονάδες κατά τη σύγκριση των προσφορών;

Τα ως άνω ζητήματα δημιουργήθηκαν παρεμπιπτόντως της διαφοράς της Concordia Bus Finland Oy Ab (στο εξής: Concordia), εναντίον της Helsingin Kaupunki (πόλης του Ελσίνκι) και της επιχειρήσεως HKL-Bussilätkenne (στο εξής: HKL), όσον αφορά την ορθότητα αποφάσεως της liiketalvelulautakunta (επιτροπής εμπορικών υπηρεσιών) της πόλης του Ελσίνκι, η οποία κατακυρώνει στην HKL τον διαγωνισμό για τη διαχείριση μιας γραμμής του δικτύου αστικών λεωφορείων της συγκεκριμένης πόλης.

Το Δικαστήριο επικαλέστηκε για τη νομική βάση της απόφασης το άρθρο 34 της οδηγίας 93/38 σύμφωνα με την οποία: «1. Με την επιφύλαξη των εθνικών, νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτοντες φορείς αναθέτουν τις συμβάσεις είναι: α) είτε, όταν προκρίνεται η *πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά*, διάφορα μεταβλητά κριτήρια ανάλογα με την εκάστοτε σύμβαση: για παράδειγμα, προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης, κόστος χρήσης, αποδοτικότητα, ποιότητα, αισθητική ή λειτουργική αξία, τεχνική αξία, εξυπηρέτηση μετά την πώληση και τεχνική βοήθεια, ανάληψη υποχρεώσεων ως προς τα ανταλλακτικά, ασφάλεια εφοδιασμού και τιμή· β) είτε *αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή*».

Το Δικαστήριο ερμηνεύοντας το άρθρο 36, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 92/50 δέχτηκε ότι τα κριτήρια τα οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει για να συνάψει τις συμβάσεις μπορούν να είναι, όποτε η σύναψη πραγματοποιείται με βάση την οικονομικά πλέον συμφέρουσα προσφορά, ποικίλα καθοριζόμενα από την εκάστοτε σύμβαση κριτήρια, όπως είναι, η ποιότητα, τα τεχνικά πλεονεκτήματα, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η τεχνική υποστήριξη και εξυπηρέτηση μετά την πώληση, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης, καθώς και η τιμή. Έτσι με αυτόν τον συλλογισμό, το δικαστήριο έκανε δεκτό ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη τα περιβαλλοντικά/οικολογικά κριτήρια ανάθεσης κατά την αξιολόγηση της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς.⁶¹

Προκειμένου να καταλήξει το δικαστήριο στην συγκεκριμένη κρίση, από το σύνολο της υπόθεσης διαπίστωσε και εκτίμησε, ότι η απαρρύθμιση των κριτηρίων ανάθεσης για την σύναψη δημόσιας σύμβασης βάσει της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς είναι *ενδεικτική και όχι περιοριστική*.⁶² Ούτως ή άλλως αυτό μπορεί να συναχθεί από τη γραμματική ερμηνεία του συγκεκριμένου άρθρου της Οδηγίας, με τη χρήση της φράσης «π.χ.» από τον νομοθέτη. Να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η διαδικασία ανάθεσης με κριτήριο την πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά που στηρίζεται αποκλειστικά την χαμηλότερη τιμή,

⁶¹ βλ. σκέψη 53 επ.

⁶² Βλ. και απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. I-7725, σκέψη 35

είναι πιο σύνθετη διαδικασία, διότι ο ορισμός της «οικονομικής άποψης» είναι μία αόριστη νομική έννοια η οποία διέπεται από ακαθόριστο αριθμό παραμέτρων και κριτηρίων. Επομένως αφήνεται στην αναθέτουσα αρχή η διακριτική ευχέρεια να ορίζει τα επιμέρους κριτήρια που θα ληφθούν υπόψη στον κάθε διαγωνισμό για την πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, στον βαθμό που αυτά είναι πρόσφορα για την καλύτερη δυνατή εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού που καλείται να εξυπηρετήσει ανάλογα την περίπτωση η ανάθεση της δημόσιας σύμβασης και το αντικείμενο αυτής.⁶³ Η διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να καθορίζει τα κριτήρια ανάθεσης περιορίζεται από τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, και τις ειδικότερες αρχές ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων όπως προαναφέρθηκαν. Εν προκειμένω το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 36, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 92/50, που αφορά τη διαδικασία ανάθεσης με βάση την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά δεν έχει την έννοια ότι τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι αναγκαστικά οικονομικής φύσης, και επομένως ότι *είναι νόμιμη η χρήση μη αμιγώς οικονομικής φύσεως κριτηρίων ανάθεσης*. Το Δικαστήριο οδηγήθηκε και στο συμπέρασμα ότι ο συντονισμός σε ενωσιακό επίπεδο των διαδικασιών συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί *στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών και των εμπορευμάτων*, η οποία αποτελεί και γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Σε συνδυασμό με το άρθρο 6 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΣΕΚ) – νυν άρθρο 11 της ΣΛΕΕ- *οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη*, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η της αναθέτουσα αρχή δύναται να επιλέγει κριτήρια συναφή με τη διατήρηση και την προστασία του περιβάλλοντος κατά την διαδικασία ανεύρεσης της πλέον συμφέρουσας οικονομικά προσφοράς.

Τελικώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εκτιμά κριτήρια που αφορούν τη διατήρηση του περιβάλλοντος, με την προϋπόθεση ότι τα κριτήρια αυτά είναι συναφή με το αντικείμενο της σύμβασης και δεν προσδίδουν στην συγκεκριμένη αρχή απεριόριστη ελευθερία επιλογής, αναφέρονται ρητώς στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού και σέβονται όλες τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου αργότερα ενισχύθηκε με την ειδική συμπερίληψη των «περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών» ανάμεσα στα κριτήρια που μπορούν να ζητηθούν κατά την ανάθεση συμβάσεων στις οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ και στις νεότερες οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.

5.7.2. C-448/01 - EVN and Wienstrom

Στην συγκεκριμένη υπόθεση το Δικαστήριο εμβάθυνε παραπάνω τους παράγοντες που τέθηκαν με την απόφαση των λεωφορείων του Ελσίνκι. Τα προδικαστικά που κλήθηκε να απαντήσει το ΔΕΕ εμφανίστηκαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του αποτελούμενου από τις εταιρίες EVN AG και Wienstrom GmbH ομίλου και της Republik Österreich ως αναθέτουσας αρχής, αφορώσα την ανάθεση δημοσίας σύμβασης προμηθειών για την οποία οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης είχαν υποβάλει προσφορά. Συγκεκριμένα, η Republik Österreich (εφεξής αναθέτουσα αρχή) προκήρυξε διαγωνισμό με ανοιχτή διαδικασία ανάθεσης σύμβασης για την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας. Η σύμβαση αφορούσε τη σύναψη σύμβασης πλαισίου, ακολουθούμενης από σχετικές με την εφαρμογή της σύμβασης, με αντικείμενο την προμήθεια όλων των υπηρεσιών της διοικήσεως του ομόσπονδου κράτους της Καρινθίας με ηλεκτρική ενέργεια. Στην προκήρυξη του διαγωνισμού, που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 27 Μαρτίου 2001, αναγράφονταν, υπό τον τίτλο «Κριτήρια ανάθεσης», ότι: «Η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια: *επιπτώσεις των παροχών στο περιβάλλον σύμφωνα με τη συγγραφή υποχρεώσεων*». Με τον τρόπο αυτό γνωστοποιήθηκε στους συμμετέχοντες ότι η ηλεκτρική ενέργεια που θα προμηθεύονταν θα έπρεπε να προέλθει μόνο από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ).

⁶³ βλ., υπό αυτή την έννοια, την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 31/87, Beentjes, Συλλογή 1988, σ. 4635, σκέψεις 19 και 26· της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. 1-7725, σκέψεις 36 και 37,

Το Δικαστήριο, στηριζόμενο στην προηγούμενη απόφαση, επιβεβαίωσε ότι η κοινοτική οδηγία για τη ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο της αναζήτησης της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς με σκοπό την ανάθεση συμβάσεως προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, ένα κριτήριο το οποίο προϋποθέτει η προμήθεια να παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ηλεκτρικής ενέργειας. Η ύπαρξη αυτού του κριτηρίου το οποίο μνημονεύεται στις υποχρεώσεις ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, από μόνο του συνίσταται στο ότι η αναθέτουσα αρχή δεν έχει απεριόριστη ελευθερία επιλογής ενώ θα πρέπει να τηρεί όλες τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές περιορίζονται στην χρησιμοποίηση των κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης (τηρώντας τις αρχές του δικαίου της Ένωσης) *αλλά και στο να ορίζουν τη βαρύτητά τους στην τελική αξιολόγηση*. Πηγαίνοντα με τη σκέψη αυτή το Δικαστήριο εκτίμησε ότι η χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) ως κριτήριο ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, διαφυλάσσει την προστασία του περιβάλλοντος, και συγκεκριμένα την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω της μείωσης των εκπομπών ρύπων από τις παραδοσιακές πηγές ενέργειας την οποία τα κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί να διαχειριστούν. Με την σκέψη του το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι το «πλέον οικονομικά συμφέρον» στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων δεν συνεπάγεται αποκλειστικά και μόνο το ταμειακό συμφέρον της αναθέτουσας αρχής, αλλά πλέον περιέχει και κριτήρια ανάθεσης που καταρχήν δεν έχουν άμεσο οικονομικό όφελος, είναι όμως «ωφέλιμα» και «συμφέροντα» για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη από το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, όπως η προστασία του περιβάλλοντος και η διαχείριση της κλιματικής αλλαγής.⁶⁴

Για την διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται στην επιμέλεια των στοιχείων που της προσκομίζουν οι ενδιαφερόμενοι ώστε να μπορεί να επαληθεύσει την ακρίβειά τους. Ενώ όσον αφορά την διαφάνεια και της δημοσιότητας που πρέπει να διακατέχει η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, τα κριτήρια αναθέσεως πρέπει να αναφέρονται ρητά, στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, σε βαθμό που να καθίστανται οι ενδιαφερόμενοι κατάλληλα πληροφορημένοι και επιμελείς να τα αντιλαμβάνονται με τον ίδιο τρόπο.

Ολοκληρώνοντας την σκέψη του το Δικαστήριο συμπέρανε ότι για τη νόμιμη εφαρμογή ενός περιβαλλοντικού κριτηρίου πρέπει καταρχήν η αναθέτουσα αρχή να *προβλέπει και επιταγές καθιστώσες δυνατό τον αποτελεσματικό έλεγχο της ακρίβειας των πληροφοριών που περιέχονται στις προσφορές*, και ότι για την νόμιμη χρήση κριτηρίου ανάθεσης που λαμβάνει υπόψη τη συνολική ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, *πρέπει να παρέχεται εντός του ποσού που απαιτείται βάσει της σύμβασης, και δη την αναμενόμενη στο πλαίσιο της υπό ανάθεση συμβάσεως κατανάλωση*, ενώ η ανάδειξη του προσφέροντος την «μεγαλύτερη ποσότητα», ο οποίος έτσι υπερβαίνει το αντικείμενο της σύμβασης, αποκλείει παράνομα τους υπόλοιπους προσφέροντες που είναι κατάλληλοι να διεκπεραιώσουν το αντικείμενο της σύμβασης. Δεν λαμβάνεται υπόψη η γενική οικονομική ισχύς του συμμετέχοντος φορέα αλλά το κατά πόσο μπορεί αυτός να εκπληρώσει τα ποσοτικά και ποιοτικά καθοριζόμενο αντικείμενο της σύμβασης.

5.7.3. T-331/06 - Evropaïki Dynamiki v European Environment Agency (EEA)

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) προχώρησε σε ανάθεση σύμβασης για την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών πληροφορικής. Ωστόσο, η διαδικασία ανάθεσης αμφισβητήθηκε από έναν αποκλεισμένο προσφέροντα, την εταιρεία Ευρωπαϊκή Δυναμική, προβάλλοντας ως λόγους τη χρήση κριτηρίου ανάθεσης βάσει περιβαλλοντικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, στους όρους της προκήρυξης προβλέφθηκε ότι η σύμβαση θα ανατεθεί στην επιχείρηση η οποία προσφέρει την καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής και περιβαλλοντικά υγιείς δραστηριότητες, η «Γενική περιβαλλοντική πολιτική της εταιρείας» θα βαθμολογούνταν με ποσοστό 10%.

⁶⁴ 94/69/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1993 σχετικά με τη σύναψη τη σύμβασης-πλασιού των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές του συμμετέχοντος φορέα αλλά η ικανότητα του να εκπληρώσει το ποσοτικά και ποιοτικά καθοριζόμενο αντικείμενο της σύμβασης.

Η Ευρωπαϊκή Δυναμική ισχυρίστηκε ότι δεν έγινε ορθή χρήση του περιβαλλοντικού κριτηρίου, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο ΕΟΠ στηρίχθηκε σε απόδειξη πιστοποιημένου συστήματος, παρόλο που η πρόσκληση υποβολής προσφορών κάνει μνεία στη «γενική περιβαλλοντική πολιτική της εταιρείας» και ότι ο ΕΟΠ απένειμε μέγιστους βαθμούς στη μοναδική εταιρεία που είχε προσκομίσει πιστοποιητικό που θεωρήθηκε συναφές, χωρίς να επεκταθεί η έρευνα στην πραγματική προσφορά της εταιρείας στην προστασία του περιβάλλοντος.

Κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι η επιτροπή αξιολόγησης του ΕΟΠ μπορεί να εκτιμήσει ελεύθερα για το πιστοποιητικό που παρείχε τις πιο πειστικές αποδείξεις της γενικής περιβαλλοντικής πολιτικής μιας εταιρείας και, συνεπώς, να απονείμει τους μέγιστους βαθμούς σε αυτήν την εταιρεία. Άρα, η Επιτροπή προβαίνοντας σε συγκριτική αξιολόγηση των προσφορών, εκτιμώντας εάν οι περιβαλλοντικές πολιτικές που υπέβαλαν οι προσφέροντες ήταν γνήσιες και καταλήγοντας μετά από έρευνα ότι μόνο ένας από αυτούς είχε ήδη εφαρμόσει μια τέτοια πολιτική, ενώ οι υπόλοιποι έμεναν απλώς στα λόγια υπό αυτές τις συνθήκες, δεν έσφαλε ως προς την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, για την συναγωγή αποτελεσματικής περιβαλλοντικής πολιτικής η απόδειξη της οποίας είναι εφικτή ποικιλοτρόπως, τίθεται στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής η εκτίμηση υποβολής εγγράφων ισοδύναμων με την επίμαχη πιστοποίηση από τους προσφέροντες.

5.7.4. C-368/10 - Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών

Αυτή η υπόθεση έμεινε γνωστή ως υπόθεση του Ολλανδικού καφέ («Dutch coffee case»). Η ολλανδική επαρχία Noord-Holland, προκήρυξε δημόσιο διαγωνισμό για την προμήθεια και τη λειτουργία αυτόματων μηχανημάτων καφέ. Στη συγγραφή υποχρεώσεων της προκήρυξης προβλεπόταν ότι «η επαρχία Noord-Holland θα συνάψει συμφωνία για την προμήθεια συστατικών για τα μηχανήματα [...] σύμφωνα με τις απαιτήσεις και τις επιθυμίες που εκτίθενται στα τεύχη του διαγωνισμού. [...] Η βιωσιμότητα και η λειτουργικότητα συνιστούν βαρύνουσες παραμέτρους.», ενώ επισημάνθηκε ότι δεν επιτρέπεται η υποβολή εναλλακτικών προσφορών από τους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό. Στο κεφάλαιο «Ποιοτικές απαιτήσεις» κατέστη σαφές ότι ο προμηθευτής απαιτείται να πληροί τα κριτήρια σχετικά με τη σύμφωνη με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης πολιτική αγορών και ακόμη ότι ο προμηθευτής πρέπει να δηλώσει τον τρόπο με τον οποίο βοηθάει στη διαμόρφωση της αγοράς του καφέ και στην οικολογική, κοινωνικά υπεύθυνη και οικονομικά αποδοτική παραγωγή του καφέ κατά τρόπο που συνάδει με την αειφόρο ανάπτυξη. Επίσης, στην συγγραφή υποχρεώσεων αναφερόταν ότι η επαρχία Noord-Holland χρησιμοποιεί κατά την κατανάλωση καφέ και τσαγιού τα σήματα πιστοποίησης MAX HAVELAAR και ΕΚΟ, και ότι τα συστατικά πρέπει να ανταποκρίνονται καταλλήλως στα συγκεκριμένα σήματα πιστοποίησης. Να αναφερθεί ότι το σήμα ΕΚΟ συνιστά οικολογικό σήμα πιστοποίησης και δίνεται σε προϊόντα η σύνθεση των οποίων βασίζεται σε ποσοστό 95 % σε συστατικά προερχόμενα από βιολογική καλλιέργεια.

Στην προκειμένη διαφορά ύστερα από προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία υποστήριξε ότι οι ως άνω όροι της συγγραφής υποχρεώσεων παραβιάζουν την οδηγία 2004/18 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών επειδή, όριζε την υποχρεωτική χρήση των σημάτων πιστοποίησης MAX HAVELAAR και ΕΚΟ ή σημάτων πιστοποίησης βασισμένων σε ανάλογα κριτήρια σε σχέση με το παραδοτέο τσάι και τον παραδοτέο καφέ, ανήγαγε τα εν λόγω σήματα πιστοποίησης σε κριτήριο αναθέσεως σχετικά με τα συστατικά και, τέλος, απαιτούσε την αξιολόγηση των τεχνικών και επαγγελματικών δυνατοτήτων των προσφερόντων στηριζομένων σε κριτήρια καταλληλότητας που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική απαρίθμηση που προβλέπει σχετικά η εν λόγω οδηγία.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο βαθμό που η επαρχία Noord-Holland ως αναθέτουσα αρχή ζητούσε συγκεκριμένο οικολογικό σήμα πιστοποίησης, δίχως να προβεί σε λεπτομερείς προδιαγραφές απαίτησε μία τεχνική προδιαγραφή που αντιτίθεται με τους σκοπούς της Οδηγίας. Αποφάσισε, ακόμη, ότι στο βαθμό που προέβλεπε ότι οι προσφορές θα βαθμολογηθούν με μόρια ανάλογα του σήματος πιστοποίησης που φέρουν για την προτίμηση της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς, χωρίς όμως να απαριθμήσει τα κριτήρια στα οποία βασίζονται τα εν λόγω σήματα πιστοποίησης ή να επιτρέψει την απόδειξη με κάθε πρόσφορο μέσο ότι ορισμένο προϊόν πληροί τα κριτήρια αυτά, παρέβη την Οδηγία. Τελικώς, ότι τόσο η αρχή της ίσης μεταχείρισης όσο και η υποχρέωση διαφάνειας που προκύπτει από την

αρχή αυτήν υποχρεώνουν την ακριβή περιγραφή του αντικειμένου της συμβάσεως και των κριτηρίων αναθέσεως της κατά την έναρξη της διαδικασίας, ήρθε σε αντίθεση με τις αρχές που προβλέπει το άρθρο 2 της Οδηγίας 2004/18.

Επομένως, το Δικαστήριο συμπέρανε αφενός ότι η Αναθέτουσα Αρχή μπορούσε να θέσει ως κριτήριο ότι ο προμηθευόμενος καφές θα ήταν βιολογικής παραγωγής, δίχως όμως να είναι απαραίτητο συγκεκριμένο σήμα πιστοποίησης προκειμένου να αποδειχθεί η ποιοτική αυτή απαίτηση.

Η Γενική Εισαγγελέας του Δικαστηρίου, J. Kokott, επισήμανε στις προτάσεις της πως οι στόχοι περιβαλλοντικής και κοινωνικής πολιτικής σχεδόν παραβλέπονταν για πολύ καιρό στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως διαφαίνεται και από την φράση «μη συνδεόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις σκοποί». Το Δικαστήριο, λοιπόν, έπρεπε να εξισορροπήσει τις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς με παράγοντες περιβαλλοντικής φύσεως και κοινωνικής πολιτικής, δίχως όμως να προσπεράσει τις πρακτικές απαιτήσεις που σχετίζονται με τους δημόσιους διαγωνισμούς. Αφενός, απαγορεύεται η δυσμενής διάκριση κατά των εν δυνάμει διαγωνιζομένων ή στεγανοποίηση της αγοράς. Αφετέρου, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να μπορούν να προμηθεύονται με ανάλογη επιβάρυνση προϊόντα που είναι φιλικά προς το περιβάλλον, βιολογικά και διανεμονται στο πλαίσιο δίκαιων και αλληλέγγυων εμπορικών συναλλαγών. Συνεπώς, η αρχή της διαφάνειας προαπαιτεί οι τεχνικές προδιαγραφές να διαφυλάσσουν στους ενδιαφερόμενους *ισότιμη πρόσβαση* στις δημόσιες συμβάσεις (άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18) και τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του παραδοτέου προϊόντος να είναι όσο το δυνατόν ξεκάθαρο για να επιτρέπουν στους προσφέροντες να *έχουν σαφή εικόνα του αντικειμένου της συμβάσεως* (άρθρο 23, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18). Αν, για τον διαγωνιζόμενο μέσης εμπειρίας, η αποτύπωση των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών ενός προϊόντος είναι αρκετή όταν αυτή επιτυγχάνεται με μια γενική αναφορά στις προδιαγραφές στις οποίες βασίζεται η οικολογική σήμανση, θα ήταν υπερβολική τυπολατρεία να επιβάλλεται στην αναθέτουσα αρχή να απαριθμεί, σε κάθε περίπτωση, αναλυτικώς όλες τις προδιαγραφές. Κατά την Εισαγγελέα οι φράσεις στην συγγραφή υποχρεώσεων που αναφέρονται στις περιβαλλοντικές απαιτήσεις «σύμφωνη [συμμετέχοντος] με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης πολιτική αγορών και κοινωνικώς υπεύθυνη δράση», καθώς και «για συμβολή στη βελτίωση της αειφόρου ανάπτυξης στην αγορά καφέ και στην υπεύθυνη παραγωγή καφέ από απόψεως περιβαλλοντικής τεχνικής, καθώς και από κοινωνικής και οικονομικής απόψεως», διατυπώνονται γενικώς και αορίστως και έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της διαφάνειας. Πρότείνει ότι η αναθέτουσα αρχή δεν νοείται να απαιτεί τα παραδοτέα εμπορεύματα να φέρουν συγκεκριμένα σήματα πιστοποίησης, αλλά υποχρεούται να δέχεται και άλλα σήματα πιστοποίησης (ισοδύναμα), όπως και εμπορεύματα που δεν έχουν σήμα πιστοποίησης, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιβαλλοντικές τους ιδιότητες και οι συνθήκες υπό τις οποίες παράγονται και διακινούνται στο εμπόριο είναι ανάλογες με τις απαιτήσεις που καθορίζει η αναθέτουσα αρχή (στα πλαίσια και της γενικής αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης). Το ΔΕΕ λοιπόν, συμφωνώντας με τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέας αποφάσισε ότι η τεχνική προδιαγραφή που προϋποθέτει κάποια από τα παραδοτέα προϊόντα να φέρουν συγκεκριμένο οικολογικό σήμα πιστοποίησης, αντί να κάνει χρήση αναλυτικών προδιαγραφών, έρχεται σε αντίθεση με την Οδηγία 2004/18/EK. Συνεπώς το Δικαστήριο έκανε σαφές ότι απαγορεύεται η απαίτηση τα παρεχόμενα προϊόντα να φέρουν ειδική ετικέτα. Ακόμα, ότι η ρήτρα με την οποία οι προσφέροντες οφείλουν να τηρούν τα κριτήρια που αφορούν τη σύμφωνη με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης πολιτική αγορών και την κοινωνικώς υπεύθυνη δράση των επιχειρήσεων» και να δηλώνουν τον τρόπο με τον οποίο θα τηρήσουν τα κριτήρια αυτά, καθώς και την σύμφωνη με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης συμβολή τους στον καθορισμό της αγοράς του καφέ και στην οικολογική, κοινωνικώς υπεύθυνη και οικονομικώς αποδοτική παραγωγή του καφέ, αντίκειται στην αρχή της διαφάνειας ως αορίστως διατυπωθείσα. Το Δικαστήριο συνήγαγε ότι οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να θέσουν περιβαλλοντικές ανάγκες μεταξύ των τεχνικών προδιαγραφών δεδομένης σύμβασης δύνανται να προβλέπουν τα συγκεκριμένα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, όπως συγκεκριμένη μέθοδο παραγωγής, και/ή ειδικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις ομάδων προϊόντων ή υπηρεσιών⁶⁵.

⁶⁵ Σκέψη 29 απόφασης

6.ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Τα ανωτέρω περιβαλλοντικά κριτήρια ανάθεσης στις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν προϊόν που προέκυψε από την ανάγκη των κρατών μελών να προβαίνουν σε περιβαλλοντικές πολιτικές προς συμμόρφωση προς τις Οδηγίες. Ως εκ τούτου διαμορφώθηκαν οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις, ως συμβάσεις έργων προμηθειών και υπηρεσιών που υποχρεώνουν την αναθέτουσα αρχή να θέτει περιβαλλοντικά κριτήρια και απαιτήσεις πριν την σύναψη συμφωνίας με αναδόχους. Τα κριτήρια αυτά ενισχύουν την περιβαλλοντική πρόοδο, περιορίζοντας τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, διατηρώντας έτσι την οικονομική βιωσιμότητα. Πρωταρχικής σημασίας ζήτημα αποτελεί η στάθμιση περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων στην διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προκειμένου οι δημόσιες συμβάσεις να εξυπηρετούν τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος.

6.1. Αρχές και εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής

Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική άρχισε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Παρισίων του 1972, όπου οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων (μετά την πρώτη διάσκεψη του ΟΗΕ για το περιβάλλον) εξέφρασαν την ανάγκη να καθιερωθεί η οικονομική επέκταση από μια κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική και οργάνωσαν ένα σχέδιο δράσης. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 έφερε ένα νέο «περιβαλλοντικό κεφάλαιο» που θεμελίωσε την πρώτη νομική βάση μιας κοινής περιβαλλοντικής πολιτικής με στόχο τη διαφύλαξη της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της ανθρώπινης υγείας και τη διασφάλιση της ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων. Η προστασία του περιβάλλοντος εξελίχθηκε ύστερα από συνεχόμενες αναθεωρήσεις των Συνθηκών που δέσμευσαν την Κοινότητα υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος και ανάδειξαν τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ανάπτυξη μιας περιβαλλοντικής πολιτικής. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) αναγνώρισε το περιβάλλον ως επίσημο πεδίο πολιτικής της ΕΕ, εισήγαγε τη διαδικασία της συναπόφασης και κατέστησε γενικό κανόνα στο Συμβούλιο την ειδική πλειοψηφία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) καθιέρωσε την υποχρέωση ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας σε όλες τις τομεακές πολιτικές της ΕΕ, με στόχο την ενίσχυση της βιώσιμης ανάπτυξης. Η «καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής» κατέστη ειδικός στόχος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), όπως και η βιώσιμη ανάπτυξη στο πλαίσιο των σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Η νομική προσωπικότητα δίνει τη δυνατότητα πλέον στην ΕΕ να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες.

6.2. Πράσινη Βίβλος - Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση της 27/11/1996

Η πρώτη στοχευμένη σύνδεση περιβαλλοντικών απαιτήσεων και δημοσίων συμβάσεων έγινε στο Πράσινο Βιβλίο [Πράσινη Βίβλος] της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 27/11/1996, η οποία εν μέρει βασίζεται στη σχετική προηγούμενη σύσταση του ΟΟΣΑ. Όπως ορίζει το πράσινο βιβλίο, η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί μια από τις κρίσιμες πολιτικές σε κοινοτικό επίπεδο, από τις αναθεωρήσεις που θεσπίστηκαν στη συνθήκη ΕΚ κατά την Ενιαία Πράξη, μέχρι τη συνθήκη του Μάαστριχτ [ευρέως γνωστή ως Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση- ΣΕΕ]. Πριν εκδοθεί η Πράσινη Βίβλος είχαν προβλεφθεί πάνω από 200 νομοθετικές πράξεις για τη ρύθμιση της αντιμετώπισης της μόλυνσης της ατμόσφαιρας, των υδάτων και του εδάφους, τη διαχείριση των αποβλήτων, τους κανόνες ασφάλειας των προϊόντων, την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, καθώς και την προστασία της φύσης. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 130Ρ της συνθήκης ΕΚ οι απαιτήσεις όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος επιβάλλεται να εκτιμώνται παρεμπιπτόντως κατά τον καθορισμό και την υλοποίηση των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Κάποια από τα κράτη μέλη που προώθησαν πολύ την προστασία του περιβάλλοντος με τις πολιτικές τους, καθώς και οι οργανισμοί που προέρχονται από αυτά, εφαρμόζουν όλο και περισσότερο τα θέματα που αφορούν το περιβάλλον κατά την διαδικασία που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις. Λόγω της έκτασης τους, οι συμβάσεις αυτές

δύνανται να ασκήσουν μεγάλη επιρροή σε κάποιες οικονομικές δραστηριότητες, όπως και να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην εμπορική ανάπτυξη ορισμένων προϊόντων. Παραδείγματος χάρη, πριν την Πράσινη Βίβλο η Δανία σχεδίασε ένα "Πρόγραμμα δράσης για μια "πράσινη" πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων". Άλλα κράτη μέλη εξέταζαν ήδη μέτρα για την προώθηση της αγοράς "πρασίνων" προϊόντων και υπηρεσιών. Για το σκοπό αυτό, ο ΟΟΣΑ εξέδωσε προηγουμένως μία σύσταση προκειμένου οι κυβερνήσεις να αναπροσαρμόσουν την πολιτική τους προς την προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με την οποία οι χώρες μέλη, και ιδίως οι κυβερνήσεις, πρέπει να καθιερώσουν και να εφαρμόσουν πολιτικές αγορών και υπηρεσιών που θα σέβονται το περιβάλλον⁶⁶.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι οι Οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων αφήνουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια στις δημόσιες αρχές για να εφαρμόσουν μέτρα που θα ενισχύσουν την προστασία του περιβάλλοντος. Έτσι έπρεπε να γίνει κατανόηση για τις επιλογές που παρουσιάζουν οι διατάξεις γενικού χαρακτήρα της υφιστάμενης νομοθεσίας έτσι ώστε να γίνονται αντιληπτά τα ζητήματα περιβάλλοντος και παράλληλα να προσδιοριστούν επακριβώς τα όρια των αναδυσόμενων δυνατοτήτων. Η προστασία του περιβάλλοντος διαφυλάσσεται κατ' αρχήν με ειδική νομοθεσία, η οποία σε περίπτωση που παραβιαστεί, οδηγεί σε καταδίκη του εργολήπτη για αδίκημα σχετικό με την επαγγελματική του διαγωγή ή αναγνώριση εκ μέρους του σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος. Με τον τρόπο αυτό οι οδηγίες δίνουν τη δύναμη στις αναθέτουσες αρχές και στους αναθέτοντες φορείς να εξοβελίζουν από τους διαγωνισμούς τους προσφέροντες που δεν σέβονται αυτούς τους κανόνες [δυσνητικοί λόγοι αποκλεισμού]. Ακόμη, η διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αξιών μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω ειδικών τεχνικών προδιαγραφών που συνάδουν με τα χαρακτηριστικά των έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που συνιστούν αντικείμενο των συμβάσεων, δηλαδή των τεχνικών προδιαγραφών που υποχρεούνται να αναφέρουν οι οργανισμοί αγοραστές στα γενικά έγγραφα των δημοσίων συμβάσεων και με τις οποίες πρέπει να είναι κατάλληλα εφοδιασμένοι οι προσφέροντες. Για την ανάπτυξη ευρωπαϊκών προτύπων ή κοινών τεχνικών προδιαγραφών απαιτείται μεγάλη προσπάθεια προκειμένου να εκτιμώνται και να αξιολογούνται οι περιβαλλοντικές πτυχές, δίχως να επηρεάζουν αρνητικά την εσωτερική αγορά εξαιτίας της ποικιλομορφίας των κριτηρίων που καλούνται να εφαρμοστούν. Μια τέτοια προδιαγραφή θα μπορούσε να αποτελέσει ένα οικολογικό σήμα ευρωπαϊκό, σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως οι οργανισμοί αγοραστές έχουν ήδη την δυνατότητα να προωθήσουν την ανάπτυξη μιας δυναμικής και θετικής στάσης των επιχειρήσεων προς το περιβάλλον, με την προτίμηση στις δημόσιες συμβάσεις, προσφορών προϊόντων που περιέχουν μέρη που έχουν υποστεί επανεπεξεργασία ή ανακυκλωμένα υλικά, και οι τεχνικές αποδόσεις των προϊόντων αυτών ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της συγγραφής υποχρεώσεων. Οι διατάξεις σχετικές με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που θεσπίστηκαν κατά την δημιουργία της Πράσινης Βίβλου προέβλεπε τους όρους υπό τους οποίους η προστασία του περιβάλλοντος συμπεριλαμβανόταν στα κριτήρια επιλογής των διαγωνιζόμενων στις αναθέσεις. Με τα κριτήρια αυτά ελέγχονται οι οικονομικές, χρηματοδοτικές και τεχνικές δυνατότητες των υποψηφίων ενώ παράλληλα επιτρέπεται η συμπερίληψη θεμάτων σχετικών με το περιβάλλον εκτιμώντας τις ικανότητες που αναμένονται στην εκάστοτε σύμβαση. Κατά τη φάση της ανάθεσης των συμβάσεων, οι συναφείς με το περιβάλλον παράγοντες διευκολύνουν την αναζήτηση της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, όταν επιτρέπεται ο υπολογισμός ενός οικονομικού πλεονεκτήματος, που συνδέεται ευθέως με την παροχή που αποτελεί το αντικείμενο της σύμβασης και το οποίο αποβαίνει προς όφελος της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα. Όσον αφορά τις συμβάσεις με ποσά χαμηλότερα από τα όρια της εφαρμογής των οδηγιών, τα περιβαλλοντικά στοιχεία μπορούν να αποτελέσουν κριτήριο ανάθεσης, μόνο αν δεν εισάγουν διακρίσεις, και δίνεται η δυνατότητα πρόσβασης σε όλους τους προσφέροντες της Κοινότητας βάσει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης. Οι οργανισμοί αγοραστές μπορούν να εγγυηθούν την προστασία του περιβάλλοντος επιβάλλοντας συμβατικούς όρους εκτέλεσης στους αναδόχους των δημοσίων συμβάσεων. Δηλαδή, μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτεί από τον επιλεγμένο προσφέροντα, να σεβαστεί ορισμένους όρους σχετικούς με την προστασία του περιβάλλοντος κατά την εκτέλεση της παροχής που αποτελεί το αντικείμενο της σύμβασης. Επιπλέον οι όροι εκτέλεσης δεν πρέπει να περιέχουν διακρίσεις, ούτε να επηρεάζουν την ομαλή λειτουργία των μηχανισμών της εσωτερικής αγοράς. Έτσι οι συμμετέχοντες στους διαγωνισμούς πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι από τις ανα-

⁶⁶ Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ 0596)39/τελικό, της 20.2.96.

θέτουσες αρχές σχετικά με τους όρους, οι οποίοι πρέπει υποχρεωτικά να αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων. Τέλος, θα πρέπει να γίνει σαφής διαχωρισμός της διαδικασίας ελέγχου των προσώπων του αναδόχου να εκτελέσει προσηκόντως τη σύμβαση τηρώντας τους όρους αυτούς από την διαδικασία σύναψης της σύμβασης. Ούτως ή άλλως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην πρόταση της για αναθεώρηση του 5ου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον φανέρωσε ότι συμπληρωματικές δράσεις είναι αναγκαίες για τον ορθό χειρισμό των περιβαλλοντικών ζητημάτων κατά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τον ανταγωνισμό.⁶⁷ Με αυτές τις παρεμβάσεις της Επιτροπής αναγνωρίστηκε η ανάγκη των κρατών μελών να προσδώσουν στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και περιβαλλοντικές διαστάσεις.

Επομένως, και με την πρόταση της Επιτροπής για το 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον προσδιόρισε τη δημόσια σύμβαση ως τομέα με σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης μιας οικολογικής αγοράς μέσω αναθετουσών αρχών που θα χρησιμοποιούν την «περιβαλλοντική επίδοση» ως ένα από τα βασικά κριτήρια των αγορών τους.⁶⁸

6.3. Εφαρμογές από την Ελλάδα

6.3.1 Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ)

Το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) κυρώθηκε με την υπ' αρ. 4/2019 απόφαση του κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής (ΦΕΚ Β'4893) συνιστώντας το Στρατηγικό Σχέδιο για τα θέματα του Κλίματος και της Ενέργειας και περιλαμβάνοντας έναν αναλυτικό οδικό χάρτη για την επίτευξη συγκεκριμένων Ενεργειακών και Κλιματικών Στόχων έως το έτος 2030.

Το ΕΣΕΚ εμφανίζει και εξειδικεύει Προτεραιότητες και Μέτρα Πολιτικής σε ένα μεγάλο πλαίσιο αναπτυξιακών και οικονομικών δραστηριοτήτων προς το συμφέρον της Ελληνικής κοινωνίας, καθιστώντας το σημείο αναφοράς για την επόμενη δεκαετία. Οι επιδιώξεις που επιχειρούνται με το ΕΣΕΚ είναι ποσοτικοποιημένες και κοστολογημένες, παράλληλα έχουν τεθεί ενδιάμεσα χρονικά ορόσημα, τα οποία παραχωρούν την δυνατότητα παρακολούθησης της πορείας επίτευξης των στόχων και συνδέονται με την ορθή εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών και μέτρων. Συγκεκριμένα, με αυτές τις Προτεραιότητες και τα μέτρα, θα διαπιστώνεται και θα εμφανίζεται η ανάγκη για συνέργειες και συμπληρωματικές δράσεις σε όλες τους τομείς/κλάδους της Ελληνικής Οικονομίας. Το ΕΣΕΚ θέτει τις προτεραιότητες και τις αναπτυξιακές ικανότητες που κατέχει η Ελλάδα σχετικά με ζητήματα ενέργειας και αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και αποσκοπεί στην διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής για την Ενέργεια και το Κλίμα τα επόμενα χρόνια, εκτιμώντας τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και τους σκοπούς Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ.

Ειδικότερα η κυβέρνηση κυνηγάει, τους ενεργειακούς και κλιματικούς στόχους που τίθενται με το ΕΣΕΚ μέχρι το έτος 2030, να συνδράμουν αποτελεσματικά στην απαραίτητη ενεργειακή μετάβαση με τον πιο οικονομικά ανταγωνιστικό τρόπο για την εθνική οικονομία, να καταφέρουν τη δραστική μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και να αναδείξουν τελικά τη χώρα μας ως ένα από τα Κράτη Μέλη που θα έχει επιτύχει φιλόδοξους κλιματικούς και ενεργειακούς στόχους, μέσα από ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πρόγραμμα μέτρων και πολιτικών, τοποθετώντας μας στο επίκεντρο των εξελίξεων της Ενεργειακής Ένωσης τόσο για το 2030 όσο και μακροπρόθεσμα για το έτος 2050.

⁶⁷ Πράσινο Βιβλίο ΕΕ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=DE> - «ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ»- COM (96) 583 τελικό της 27/11/1996, διαθέσιμο στο

⁶⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 24ης Ιανουαρίου 2001, σχετικά με το έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον «Περιβάλλον 2010 - Το μέλλον μας, η επιλογή μας» [COM(2001) 31 τελικό], διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:l28027&from=EL>

Σημαντικό ρόλο στο ΕΣΕΚ αναμένεται να διαδραματίσουν στη νέα περίοδο οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις μέσω της ενσωμάτωσης κριτηρίων για την προώθηση τεχνολογιών και υπηρεσιών υψηλής ενεργειακής απόδοσης, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τον υποδειγματικό ρόλο του δημόσιου τομέα.

Το μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης, το οποίο θα βασίζεται στις αρχές της κυκλικής οικονομίας, συμβάλλει σημαντικά στον χειρισμό της κλιματικής αλλαγής, στην οικονομική ανάπτυξη με νέες καινοτόμες επενδύσεις και τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας και στην αναβάθμιση της ελληνικής παραγωγής μέσα από μοντέλα βιομηχανικής συμβίωσης αλλά και τον εκσυγχρονισμό των υποδομών. Μέσα από το μοντέλο αυτό χώρα μας θα ενισχύσει τις περιβαλλοντικές της επιδόσεις και εφαρμόζοντας την αρχή της πρόληψης θα μπορεί να σταθεί στο ύψος των προβλημάτων που προκαλεί η κλιματική αλλαγή. Επομένως η υιοθέτηση της Κυκλικής Οικονομίας συνιστά τον κορμό της Αναπτυξιακής Στρατηγικής της χώρας και η εφαρμογή της απαιτεί σχεδιασμό δράσεων που διέπει όλο το φάσμα της αλυσίδας αξίας: παραγωγή, κατανάλωση, διαχείριση απορριμμάτων, αξιοποίηση δευτερογενών πρώτων υλών και καυσίμων, με δρομολόγηση μακροπρόθεσμων δράσεων, υπό το συντονισμό ειδικού διυπουργικού οργάνου σε συνεργασία με μικτή γνωμοδοτική επιτροπή, αποτελούμενη από παραγωγικούς και κοινωνικούς φορείς, που θα επιτρέπει τη διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών και την αγορά. Σχεδιάστηκαν, ακόμη, σημαντικές δράσεις με τις οποίες θα εφαρμοστούν Κυκλικές και Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, που σχετίζονται κυρίως με τις προμήθειες και τις υπηρεσίες του Δημοσίου, προκειμένου να αυξηθεί η ζήτηση δευτερογενών υλικών και στην ενίσχυση της εθνικής βιομηχανίας ανακύκλωσης.⁶⁹

6.3.2. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη» (ΕΠΠΕΡΑΑ 2007-2013 και η ΠΠ 2014-2020)

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη» εντάχθηκε στο ΕΣΠΑ 2007 – 2013 και αποτελείτο από μια σειρά δράσεων, έργων περιβαλλοντικών υποδομών μεγάλης κλίμακας και δράσεις εθνικής εμβέλειας, που αποσκοπούσαν στην Αειφορική Διαχείριση των περιβαλλοντικών μέσων, του φυσικού αποθέματος και των Αστικών Κέντρων και στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στην χάραξη και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής. Είχε ως Στρατηγικό Στόχο κατά την Περίοδο 2007 – 2013 την προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών καθώς και να αποτελέσει παράγοντα βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της Οικονομίας.

Η μοναδική γεωμορφολογική διαμόρφωση, όπως και το ιδιαίτερο κλίμα της χώρας μας (ακτές, νησιωτικός χώρος, υψηλή βιοποικιλότητα κλπ) συνιστούν για το Ε.Π. «Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη» το θεμέλιο μιας στοχευμένης πολιτικής χρηματοδότησης στις Περιφέρειες με μια σειρά έργων που σχετίζονται με την προστασία, την αναβάθμιση και την ορθολογική διαχείριση του περιβάλλοντος ώστε να αποτελέσει το υπόβαθρο μιας ποιοτικής ανάπτυξης.

Οι κυριότερες παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα είναι: α) Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, βιοκλιματικές αναπλάσεις και ενεργειακή αποδοτικότητα, β) αποχετεύσεις, βιολογικοί καθαρισμοί, προστασία ευαίσθητων περιοχών, γ) διαχείριση αστικών λυμάτων, έργα ύδρευσης, εξοικονόμηση και επαναχρησιμοποίηση νερού, δ) διαχείριση στερεών και επικίνδυνων αποβλήτων, - προστατευόμενες περιοχές, προστασία και διαχείριση υδάτινων πόρων (ενίσχυση των Φορέων Διαχείρισης, προστασία και ανάδειξη βιοποικιλότητας, ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των βιότοπων), ε) υποδομές αντιπλημμυρικής προστασίας μεγάλης κλίμακας.

Στις 17 Ιουλίου 2014, η Ελλάδα υπέβαλε μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος ανταλλαγής δεδομένων της Επιτροπής («SFC2014»), το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» για την Ελλάδα. Από το πόρισμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προέκυψε ότι το επιχειρησιακό πρόγραμμα με την επιχείρηση της στρατηγικής της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και στην επίτευξη οικονομικής, κοινω-

⁶⁹ Βλ. Ε.Σ.Ε.Κ. «Η εφαρμογή βασικών αρχών κυκλικής οικονομίας», σελ. 110 επ

νικής και εδαφικής συνοχής και μοιράζεται κοινή κατεύθυνση με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου², τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου³ και με το περιεχόμενο της συμφωνίας εταιρικής σχέσης με την Ελλάδα, η οποία εγκρίθηκε με την απόφαση της Επιτροπής C(2014) 7801 στις 29 Οκτωβρίου 2014, και ενέκρινε τα στοιχεία του Προγράμματος προγράμματος «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη» για από κοινού στήριξη από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» στην Ελλάδα για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2014 έως την 31η Δεκεμβρίου 2020.⁷⁰ Συνάγεται έτσι ότι οι κρατικές ενισχύσεις τάσσονται στο στίβο της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος.⁷¹

6.3.3. Πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων για τα έτη 2021-2023

Η Χώρα μας αν και αργοπορημένα, προχώρησε στο πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων για τα έτη 2021-2023 την 8.2.2021 (ΦΕΚ Β' 466). Η υποχρέωση κατάρτισης Εθνικών Σχεδίων Διαχείρισης από τα κράτη μέλη της ΕΕ είχε θεσπιστεί από το 2003 στην Ανακοίνωση της 18^{ης} Ιουνίου 2003 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη Πολιτική Προϊόντων - Οικοδομώντας στην συνεκτίμηση του περιβαλλοντικού κύκλου ζωής» COM (2003) 0302,⁷² με σκοπό να θεσπιστούν μέτρα που θα προτρέπουν τις δημόσιες αρχές να εκμεταλλευθούν με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο την τρέχουσα νομοθεσία περί δημοσίων προμηθειών, με αποτέλεσμα το «πρασίνισμα» (greening) των δημοσίων συμβάσεων.

Για την διεκπεραίωση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τις ΠΔΣ υιοθετήθηκε σε πρώτο επίπεδο η μεθοδολογία που προτείνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Εγχειρίδιο «Buying green! A handbook on green public procurement»), δηλαδή σταδιακή αναζήτηση και προτίμηση ενός περιορισμένου αριθμού ομάδων προϊόντων και υπηρεσιών, αξιολογώντας τρεις βασικούς παράγοντες: α) τον δημοσιονομικό αντίκτυπο, β) τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και γ) το δυναμικό επίδρασης στην αγορά.

Βασικοί στόχοι του Σχεδίου αποτέλεσαν: 1) η καθιέρωση και η εφαρμογή ενός στοιχειώδους επιπέδου υιοθέτησης πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις προϊόντων, υπηρεσιών και έργων, 2) η βαθμιαία αύξηση της προμήθειας πράσινων προϊόντων και παροχής πράσινων υπηρεσιών σε βάθος χρόνου σε καθορισμένους τομείς αγαθών, υπηρεσιών και έργων, 3) η ευρύτερη ενσωμάτωση της εκτίμησης του κόστους του κύκλου ζωής των προϊόντων στις δημόσιες συμβάσεις, 4) η διάδοση του περιβαλλοντικού και του οικονομικού οφέλους που αποφέρουν οι ΠΔΣ, 5) η ενεργή συμμετοχή των εμπλεκόμενων, όπως των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων, στη διαδικασία των ΠΔΣ, 6) η παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων και η επικαιροποίησή τους για τη βέλτιστη εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης και την προσαρμογή αυτού στα εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα στο πεδίο αυτό.

Καθώς η εφαρμογή των ΠΔΣ απαιτεί κατά γενικό κανόνα διαδοχική προσέγγιση και την επιλογή ενός μικρού αριθμού ομάδων προϊόντων και υπηρεσιών, στις οποίες θα εστιάσουν αρχικά οι ΠΔΣ, η ΕΕ, για το παρόν Εθνικό Σχέδιο Δράσης επέλεξε δεκαπέντε (15) κατηγορίες προϊόντων/ υπηρεσιών/ δημοσίων έργων, οκτώ από τις οποίες είναι δεσμευτικής εφαρμογής. Συγκεκριμένα επιλέχθηκαν οι εξής κατηγορίες με δεσμευτική εφαρμογή: 1) Χαρτί φωτοαντι-

⁷⁰ Βλ. την από 18-12-2014 Εκτελεστική Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, CCI 2014GR16M1OP001

⁷¹ Βλ. σχετικά Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (2008/C82/01), δημοσιευμένο στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1-4-2008, διάθεσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52008XC0401\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52008XC0401(03))

⁷² Η σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής διαθέσιμη στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0302>, Βλ. Πλαίσιο 3

γραφής και γραφής, 2) Ηλεκτρονικοί υπολογιστές και οθόνες, 3) Εξοπλισμός απεικόνισης, 4) Εσωτερικός φωτισμός – λαμπτήρες LED, 5) Κλιματιστικά μηχανήματα, 6) Λιπαντικά (αναγεννημένα και βιοαποικοδομήσιμα), 7) Μεταφορικά μέσα, δηλαδή οχήματα και υπηρεσίες μεταφοράς, 8) Οδοφωτισμός και σηματοδότες κυκλοφορίας και, προαιρετικά (μη δεσμευτικά) επιλέγουν: 1) Έπιπλα, 2) Προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, 3) Προϊόντα και υπηρεσίες συντήρησης εξωτερικών δημόσιων χώρων, 4) Υποδομές διαχείρισης λυμάτων, 5) Ηλεκτρικός και ηλεκτρονικός εξοπλισμός στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, 6) Σχεδιασμός οδοποιίας, κατασκευή και συντήρηση, 7) Σχεδιασμός κτηρίων γραφείων, κατασκευή και διαχείριση. Τέλος, ορίστηκαν και οι ποσοτικοί στόχοι για την τριετία 2021 έως και 2023 για τις κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων δεσμευτικής και μη δεσμευτικής εφαρμογής, καθώς και οι υπεύθυνοι φορείς που θα τους πραγματοποιήσουν. Οι ποσοτικοί στόχοι αναφέρονται στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων που θα προκηρύσσονται κατ' έτος ανά κατηγορία και ανά φορέα υλοποίησης.

7.Κριτήρια Ανάθεσης -Οικονομικά συμφέρουσα προσφορά-Κοστολόγηση Κύκλου Ζωής υπό τις νέες Οδηγίες

Υπό τις νεότερες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ πλαισιώθηκε η δυνατότητα των δημοσίων φορέων για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ρητώς προτρέπει τα κράτη μέλη να κάνουν χρήση των κριτηρίων αυτών, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής πολιτικής για την αειφόρο ανάπτυξη.

Αναλυτικότερα, η έρευνα και η καινοτομία αποτελούν σημεία αναφοράς της μελλοντικής ανάπτυξης και βρίσκονται στο προσκήνιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Προκειμένου να ενθαρρυνθεί η καινοτομία, οι δημόσιες αρχές οφείλουν να αξιοποιήσουν στρατηγικά τις δημόσιες προμήθειες. Η αγορά καινοτόμων αγαθών, έργων και υπηρεσιών είναι καίρια στην ενίσχυση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, αντιμετωπίζοντας παράλληλα σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις. Συμβάλλει στην επιδίωξη της μέγιστης οικονομικής απόδοσης για το δημόσιο χρήμα, και αποφέρει ευρύτερα οικονομικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη καθώς δημιουργούνται νέες ιδέες, οι οποίες εμφανίζονται σε καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες, και έχουν ως αποτέλεσμα την προώθηση της *αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης*.⁷³

Στην διαδικασία ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, ορίστηκε ότι για την εκτίμηση της καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να γνωστοποιήσουν τα οικονομικά και ποιοτικά κριτήρια που συνάδουν με το αντικείμενο της σύμβασης τα οποία θα αξιολογηθούν για την εκτίμηση αυτή. Τα κριτήρια που θέτονται θα πρέπει να μπορούν να αξιολογηθούν συγκριτικά ως προς το επιπέδο απόδοσης που υπόσχεται κάθε προσφορά σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως αναφέρεται στις τεχνικές προδιαγραφές. Ως προς την καλύτερη αναλογία τιμής-ποιότητας, στην παρούσα οδηγία ενσωματώνεται μη εξαντλητικός κατάλογος πιθανών κριτηρίων ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένων και των *περιβαλλοντικών* πτυχών.

Επιπλέον, θα πρέπει να εκτιμάται η σκοπιμότητα θέσπισης κοινής μεθοδολογίας για την κοστολόγηση του κύκλου κοινωνικής ζωής, συγκρίνοντας υπάρχουσες μεθοδολογίες, όπως τις Κατευθυντήριες Γραμμές για την Κοινωνική Ανάλυση του Κύκλου Ζωής Προϊόντων που εκδόθηκαν στο πλαίσιο του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών.

Ακόμη, για την ομαλή ενσωμάτωση του κοινωνικού και του περιβαλλοντικού παράγοντα στις διαδικασίες προμήθειας, θα πρέπει να μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να στηριχτούν για τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν βάσει της δημόσιας σύμβα-

⁷³ Βλ. αιτιολογική σκέψη 47 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

σης σε κριτήρια ανάθεσης ή όρους εκτέλεσης σύμβασης τα οποία να καλύπτουν κάθε πτυχή και στάδιο του κύκλου ζωής τους, από την εξόρυξη των πρώτων υλών για το προϊόν έως το στάδιο της απόρριψής του, όπως και των στοιχείων που συναντώνται στην εκάστοτε διαδικασία παραγωγής, παροχής ή εμπορίας και των παραγόντων εμπορίας των εν λόγω έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, ή ειδικές διαδικασίες σε μεταγενέστερο στάδιο του κύκλου ζωής τους, ακόμη και αν οι παράγοντες αυτοί δεν αποτελούν μέρος της υλικής τους υπόστασης. Κριτήρια και όροι που συναντώνται σε τέτοιες διαδικασίες παραγωγής ή παροχής είναι, για παράδειγμα, η μη χρήση τοξικών χημικών στην παραγωγή των αγορασθέντων προϊόντων ή η παροχή των αγοραζόμενων υπηρεσιών με τη χρήση ενεργειακά αποδοτικών μηχανημάτων. Με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα κριτήρια και τους όρους αυτούς συγκαταλέγονται επίσης κριτήρια ανάθεσης ή όροι εκτέλεσης σύμβασης σχετικοί με την παροχή ή τη χρήση προϊόντων δίκαιου εμπορίου κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της προς ανάθεση σύμβασης. Τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις σχετικά με την εμπορία και τους όρους της δύναται να κάνουν αναφορά στην προέλευση του προϊόντος από ισότιμη εμπορία, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης καταβολής ελάχιστης τιμής ή πριν σε σχέση με την τιμή στους παραγωγούς. Ενδεικτικά οι όροι εκτέλεσης της σύμβασης σχετικά με περιβαλλοντικές παραμέτρους θα μπορούσαν να προβλέπουν την παράδοση, τη συσκευασία και τη διάθεση των προϊόντων και, σε ό,τι αφορά τα έργα και τις υπηρεσίες, τη μείωση των απορριμμάτων ή την αποδοτικότητα των πόρων.⁷⁴ Όμως, ο όρος της σύνδεσης με το αντικείμενο της σύμβασης είναι ασυμβίβαστος με κριτήρια και όρους της εταιρικής πολιτικής, η οποία δεν νοείται ως χαρακτηριστικό στοιχείο της συγκεκριμένης διαδικασίας παραγωγής ή παροχής των αγοραζόμενων έργων, αγαθών ή υπηρεσιών. Επομένως, πρέπει να απαγορευτεί από τις αναθέτουσες αρχές να υποχρεώνουν τους προσφέροντες να διαθέτουν εταιρική πολιτική για κοινωνική ή περιβαλλοντική ευθύνη, όπως αποφάνθηκε το ΔΕΕ στην υπόθεση C-368/10 (Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών) όπου έκρινε αόριστο και γενικό τον υπό κρίση όρο ανάθεσης, ερχόμενο σε αντίθεση με τη γενική αρχή της διαφάνειας και του ορισμένου των κριτηρίων και τεχνικών προδιαγραφών που επιβάλλουν οι παλιές και νέες Οδηγίες των Δημοσίων Συμβάσεων.

Με αυτό το σκεπτικό, οι τεχνικές προδιαγραφές εφόσον συμβαδίζουν με τους εθνικούς και τους ενωσιακού κανόνες, διατυπώνονται μεταξύ άλλων τρόπων, ως επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών, αρκεί οι παράμετροι να είναι αρκετά σαφείς προκειμένου να ξεχωρίζουν οι προσφέροντες το αντικείμενο της σύμβασης και οι αναθέτουσες αρχές να αναθέτουν τη σύμβαση.⁷⁵ Εδώ πέρα ο ενωσιακός νομοθέτης εφαρμόζει πιστά την σχετική προλεχθείσα νομολογία του ΔΕΕ, ως προς τον ακριβή προσδιορισμό των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών που τυχόν απαιτήσει η αναθέτουσα αρχή στις τεχνικές προδιαγραφές.

Αναφορικά με τα «οικολογικά σήματα», κάθε φορά που οι αναθέτουσες αρχές έχουν την πρόθεση να προχωρούν σε αγορά έργων, αγαθών ή υπηρεσιών με ειδικά περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, έχουν την ευχέρεια, στις τεχνικές προδιαγραφές, τα κριτήρια ανάθεσης ή τις προϋποθέσεις εκτέλεσης της σύμβασης, να απαιτούν συγκεκριμένο σήμα ως αποδεικτικό της συμμόρφωσης των έργων, των υπηρεσιών ή των αγαθών προς τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά, μόνο αν τηρούνται οι εξής προϋποθέσεις:

α) οι απαιτήσεις σήματος να περιορίζονται αποκλειστικά στα κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης και που είναι πρόσφορα για την σαφήνεια των χαρακτηριστικών των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών που συνιστούν αντικείμενο της σύμβασης·

β) οι απαιτήσεις σήματος στηρίζονται σε κριτήρια που επαληθεύονται με αντικειμενικό τρόπο και δεν εισάγουν διακρίσεις·

γ) τα σήματα καθιερώνονται μέσω ανοικτής και διαφανούς διαδικασίας, προσιτής σε όλους τους ενδιαφερόμενους, συμπεριλαμβανομένων των κρατικών οργανισμών, των καταναλωτών, των κοινωνικών εταίρων, των κατασκευαστών, των διανομέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων·

δ) τα σήματα είναι προσίτα για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη

ε) οι απαιτήσεις σήματος τίθενται από ανεξάρτητο μέρος μη επηρεαζόμενο από τον οικονομικό φορέα που υποβάλλει αίτηση για το σήμα.

⁷⁴ Βλ. και αιτιολογική σκέψη 97 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁷⁵ Άρθρο 42 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Τεχνικές Προδιαγραφές»

Στις περιπτώσεις όπου οι αναθέτουσες αρχές δεν απαιτούν τα έργα, τα αγαθά και οι υπηρεσίες να πληρούν όλες τις απαιτήσεις σήματος, ξεκαθαρίζουν ποιες από αυτές απαιτούνται. Οι αναθέτουσες αρχές που απαιτούν συγκεκριμένο σήμα οφείλουν να κάνουν αποδεκτά τα σήματα που αποδεικνύουν ότι τα έργα, τα αγαθά και οι υπηρεσίες πληρούν τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της συγκεκριμένης σύμβασης, ενόψει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης.⁷⁶ Όποτε κάποιος οικονομικός φορέας αδυνατεί να αποκτήσει το ειδικό σήμα που έχει γνωστοποιήσει η αναθέτουσα αρχή ή ισοδύναμο σήμα μέσα στις σχετικές προθεσμίες για λόγους για τους οποίους αποδεδειγμένα δεν ευθύνεται ο ίδιος, η αναθέτουσα αρχή αποδέχεται άλλα πρόσφορα αποδεικτικά μέσα, όπως, για παράδειγμα τον τεχνικό φάκελο του κατασκευαστή, υπό τον όρο αν ο συγκεκριμένος οικονομικός φορέας μπορέσει να αποδείξει ότι τα προς παροχή έργα, αγαθά και υπηρεσίες πληρούν τις απαιτήσεις του ειδικού σήματος ή τις ειδικές απαιτήσεις που έχει υποδείξει η αναθέτουσα αρχή.

Επιπλέον, στις περιπτώσεις όπου οι αναθέτουσες αρχές ζητούν την υποβολή πιστοποιητικών εκδιδόμενων από ανεξάρτητους οργανισμούς που να βεβαιώνουν ότι ο οικονομικός φορέας συμπορεύεται με ειδικά συστήματα ή πρότυπα σχετικά με την περιβαλλοντική διαχείριση, παραπέμπουν στο σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου (EMAS) της Ένωσης ή σε άλλα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης που έχουν αναγνωριστεί σύμφωνα με το άρθρο 45 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1221/2009 ή σε άλλα πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης βασιζόμενα σε αντίστοιχα ευρωπαϊκά ή διεθνή πρότυπα που έχουν εκδοθεί από διαπιστευμένους οργανισμούς. Οι αναθέτουσες αρχές λόγω της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, οφείλουν να αναγνωρίζουν ισοδύναμα πιστοποιητικά από οργανισμούς εδρεύοντες σε άλλα κράτη μέλη.

Η προσπάθεια του νομοθέτη να διαφυλάξει την προστασία του περιβάλλοντος όταν ανατίθεται μια δημόσια σύμβαση πέρα από την εισαγωγή θετικών μέτρων και προϋποθέσεων, απαιτεί να θεσπίσει και μέτρα αποκλεισμού, οπότε δίνει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να καταφεύγουν σε επιτακτικούς λόγους αποκλεισμού που έγκεινται στο δημόσιο συμφέρον, όπως το περιβάλλον και η υγεία, δίχως να περιορίζονται μόνο στους προβλεπόμενους λόγους αποκλεισμού του οικονομικού φορέα.⁷⁷

Χρήσιμο εργαλείο-κριτήριο που εκμεταλλεύονται οι δημόσιες αρχές κατά την ανάθεση σύμβασης, συνιστά η κοστολόγηση του κύκλου ζωής⁷⁸ (Life cycle costing). Το κόστος κύκλου ζωής (Life Cycle Costing) αποτελεί μια καθοριστική οικονομική ανάλυση που εφαρμόζεται στην αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων, που επηρεάζουν τις εκκρεμείς και τις μελλοντικές δαπάνες. Συγκρίνει τις αρχικές επενδυτικές επιλογές και προβάλλει τις εναλλακτικές λύσεις με το λιγότερο κόστος για μια περίοδο ετών.⁷⁹ Έτσι η, κοστολόγηση του κύκλου ζωής καλύπτει, στον βαθμό που συνάδει, ένα μέρος ή το σύνολο των ακόλουθων ειδών κόστους κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή ενός έργου:

α) κόστος που δαπανεί η αναθέτουσα αρχή ή άλλοι χρήστες, όπως: i) το κόστος απόκτησης, ii) το κόστος χρήσης (π.χ. κατανάλωση ενέργειας και άλλων πόρων), iii) το κόστος συντήρησης, iv) το κόστος που αφορά το τέλος του κύκλου ζωής, όπως το κόστος της συλλογής και της ανακύκλωσης·

β) το κόστος που προκύπτει από περιβαλλοντικές εξωτερικές παρενέργειες που σχετίζονται με το προϊόν, την υπηρεσία ή τις εργασίες στη διάρκεια του κύκλου ζωής, κατα το βαθμό που η χρηματική αξία του είναι προσδιορίσιμη και επαληθεύσιμη· στο κόστος αυτό συγκαταλέγεται το κόστος των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και άλλων εκπομπών ρύπων, καθώς και το κόστος για τον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής.

Για την κοστολόγηση του κύκλου ζωής πρέπει οι αναθέτουσες αρχές να επισημάνουν στα έγγραφα της προμήθειας, τα δεδομένα που απαιτούνται να υποβάλουν οι προσφέροντες και τη μέθοδο ανάλυσης της κοστολόγησης από τα συγκεκριμένα δεδομένα.

⁷⁶ Βλ. Άρθρο 43 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Σήματα»

⁷⁷ Βλ. και άρθρο 57 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Λόγοι αποκλεισμού»

⁷⁸ Βλ. Άρθρο 69 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁷⁹ Βλ. και “Life-cycle costing for sustainable public procurement in the European Union”, Dacian C. Dragos and Bogdana Neamtu, 2015, Cambridge University Press

Όσον αφορά την μέθοδο αξιολόγησης του κόστους εξαιτίας εξωτερικών περιβαλλοντικών παρενεργειών απαιτούνται οι παρακάτω σωρευτικές προϋποθέσεις:

α) να χρησιμοποιεί επαληθεύσιμα κριτήρια με δυνατότητα αντικειμενικής απόδειξης και τα κριτήρια αυτά να μην εισάγουν διακρίσεις. Ειδικότερα, στις περιπτώσεις που δεν έχει χρησιμοποιηθεί για επαναλαμβανόμενη ή συνεχή εφαρμογή, δεν συνιστά αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων·

β) είναι προσβάσιμη σε όλους τους ενδιαφερόμενους·

γ) τα απαραίτητα δεδομένα μπορούν να διαδοθούν με εύλογες προσπάθειες από φυσιολογικά επιμελείς οικονομικούς φορείς, ακόμη και φορέων τρίτων χωρών που είναι μέρη της ΣΠΔ ή άλλων διεθνών συμφωνιών από τις οποίες δεσμεύεται η Ένωση.

Παρόλο που η έρευνα της κοστολόγησης του κύκλου ζωής (LCC) δεν εφαρμόζεται συχνά από τις αναθέτουσες αρχές, παραμένει ο μοναδικός τρόπος εγγύησης βιώσιμων δημοσίων συμβάσεων, και περαιτέρω της βιώσιμης ανάπτυξης.

Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι ο Ενωσιακός νομοθέτης εμφύσησε τη νομολογία του ΔΕΕ στις νέες Οδηγίες θεσπίζοντας τις περιβαλλοντικές πτυχές στην ανάθεση της δημόσιας σύμβασης, και καθόρισε την κοστολόγηση του κύκλου ζωής της σύμβασης, παρακινώντας τα κράτη μέλη και τις αναθέτουσες αρχές να προτιμούν περιβαλλοντικά κριτήρια κατά το στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε να συμβάλλουν στην πολιτική της προστασίας του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης.

8.ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ενόψει της κλιματικής αλλαγής και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, θεσπίστηκαν επιτακτικές Οδηγίες και αναγκαία μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος τα οποία τα κράτη μέλη καλούνται να εντάξουν στην πολιτική τους για την βιώσιμη ανάπτυξη. Ο ενωσιακός νομοθέτης, με τις Οδηγίες του 2004, παρείχε την ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων που επιθυμούν να συνάψουν να τίθενται περιβαλλοντικά κριτήρια, και θέσπισε συγκεκριμένα τη δυνατότητα να περιέχονται στις κατάλληλες προδιαγραφές που προσδίδουν τα οικολογικά σήματα, καθώς και τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, τα οποία ανεξαρτήτως της καταγραφής τους σύμφωνα με τις κοινοτικές πράξεις, όπως ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 761/2001 (EMAS), μπορούν να φανερώσουν την τεχνική ικανότητα του οικονομικού φορέα να εκτελέσει τη σύμβαση. Με τις νέες Οδηγίες του 2014, ορίστηκε επιπροσθέτως η μέθοδος της Κοστολόγησης του Κύκλου Ζωής των παρεχόμενων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ότι η αναθέτουσα αρχή θα αναθέτει τη σύμβαση στον οικονομικό φορέα με την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία θα εκτιμηθεί, κοστολογώντας την απόκτηση αυτού καθ' εαυτού του προϊόντος, του έργου ή της υπηρεσίας, τα έξοδα χρήσης, συντήρησης, και έξοδα τέλους ζωής (π/χ/ ανακύκλωση), όπως και τα κόστη από τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που ενδεικτικά θα μπορούσε να προκαλέσει η εκτέλεση της σύμβασης. Το κριτήριο της ΚΚΖ για την ανάθεση της σύμβασης, υπολογίζει επομένως όλα τα κόστη κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή έργου. Πέρα από την ΚΚΖ, πολύ σημαντικό παράγοντα στην προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων παίζει ο εκ των προτέρων διάλογος της αναθέτουσας αρχής με την αγορά, ώστε να ληφθούν κατάλληλα όλα τα δεδομένα για την ανάθεση μίας σύμβασης, αλλά και το ενδεχόμενο εξέτασης των πλέον συμφερούσων εναλλακτικών λύσεων.

Κατά την εξέταση περιβαλλοντικών κριτηρίων στην ανάθεση της δημόσιας σύμβασης, αυτά θα πρέπει να συμμορφώνονται και να διέπονται από τις γενικές αρχές ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, όπως οι αρχές της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων και της διαφάνειας. Όσον αφορά την νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τα περιβαλλοντικά κριτήρια έχει διαμορφώσει με την κρίση του τους τρόπους και τις μεθόδους με τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές τα αξιολογούν. Έτσι, θα πρέπει να συνάδουν με το αντικείμενο της σύμβασης, δεν πρέπει να προσφέρουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, το οποίο συνεπάγεται πως οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις πρέπει να είναι ειδικές και αντικειμενικά ποσο-

τικοποιήσιμες κατα την προκήρυξη του διαγωνισμού, θα πρέπει να αναφέρονται ρητά στα έγγραφα της σύμβασης ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, δεν θα πρέπει να έρχονται σε αντίθεση με τις γενικές αρχές των Συνθηκών της Ένωσης. Ούτως ή άλλως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μπορούν να εφαρμοστούν περιβαλλοντικά κριτήρια ακόμη και αν αυτά δεν αποφέρουν άμεσο οικονομικό όφελος για την αναθέτουσα αρχή, αρκεί και μόνο το γεγονός ότι αυτά συμβάλλουν στην πολιτική της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος.

Ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών έχουν την ευχέρεια για το αν τελικά θα εφαρμόσουν περιβαλλοντικά κριτήρια για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, η χρήση τους προωθείται από τα ενωσιακά όργανα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της θέσπισης κοινών προαιρετικών κριτηρίων ανάθεσης Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων για διάφορες κατηγορίες προϊόντων, έργων και υπηρεσιών.

Όσον αφορά την χώρα μας ο Έλληνας νομοθέτης ενσωματώνει συστηματικά, μέσα προώθησης των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων, ενώ ακόμη ο ν. 4412/2016 έχει μεταφέρει πιστά τις ενωσιακές ρυθμίσεις και τις μεθόδους για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων κατα το στάδιο ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης, ωστόσο οι αναθέτουσες αρχές στη χώρα μας δεν έχουν αξιοποιήσει πλήρως αυτά τα εργαλεία και τις οδούς που μπορούν να τους ανοίξουν.

Ολοκληρώνοντας, σημαντικό είναι να τονίσουμε ότι πολλές φορές στην πράξη παρατηρούμε ότι δύο συγκεκριμένα δημόσια συμφέροντα που έρχονται πολλές φορές σε σύγκρουση, ήτοι την οικονομική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος. Αυτό το χάσμα των συμφερόντων έρχονται να επανενώσουν οι «Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις» καθώς με την εφαρμογή τους επιτυγχάνουν, την αποτελεσματική δράση και εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων του Δημοσίου Τομέα και την συνεπαγόμενη οικονομική ανάπτυξη, ενώ ταυτόχρονα προστατεύουν το περιβάλλον, προωθώντας εν γένει την βιώσιμη ανάπτυξη, μέσω της συμβατικής δράσης του Δημοσίου, γεγονός που σημαίνει ότι τα δύο αντικρουόμενα στο παρελθόν συμφέροντα, πλέον όχι μόνο συμβαδίζουν, αλλά ενισχύουν το ένα το άλλο.

9.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Η Ανακοίνωση διαθέσιμη στο <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN>
2. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Δημόσιες συμβάσεις για ένα καλύτερο περιβάλλον {SEC (2008) 2124} {SEC (2008) 2125} {SEC (2008) 2126 } (COM/2008/0400 τελικό),
3. Το εκπαιδευτικό βοήθημα (Training Toolkit) μπορεί να τελεφορτωθεί από την ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.
4. Βλ. παρακάτω Προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς
5. Οι τομείς προτεραιότητας για τις ΠΔΣ (όπως καθορίστηκαν στην Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2008) 400 : 1. Κατασκευές (πρώτες ύλες, όπως ξύλο, αλουμίνιο, χάλυβας, σκυρόδεμα, γυαλί και δομικά προϊόντα, όπως παράθυρα, επενδύσεις τοίχου και δαπέδου, εξοπλισμός θέρμανσης – ψύξης, θέματα λειτουργίας και τέλους κύκλου ζωής κτιρίων, υπηρεσίες συντήρησης, επιτόπια εκτέλεση συμβάσεων έργων)
6. βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής για μία «στρατηγική καινοτομίας ευρείας βάσης για την ΕΕ», COM(2006) 502 τελικό.
7. βλ. Ερμηνευτική Ανακοίνωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» (2006/C 179/02)
8. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δημόσιες Συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, 35 επ.
9. άρθρο 18 ν. 4412/2016
10. Βλ. Αντί πολλών Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, Οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις, Νόμος και Φύση, <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3411&lang=1&catid=1>, Μάιος 2008, Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, Περιβάλλον και Δημόσιες Συμβάσεις Προς ένα δίκαιο των αειφόρων δημοσίων συμβάσεων ΠερΔικ 2007 σ. 381 επ.

11. άρθρο 2 Οδηγίας 2004/18/EK
12. άρθρο 10 Οδηγίας 2004/17/EK
13. βλ. άρθρο 76 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ
14. Άρθρο 191 ΣΛΕΕ
15. Άρθρο 192 ΣΛΕΕ
16. Άρθρο 193 ΣΛΕΕ
17. αιτιολογική σκέψη 39 Οδηγίας 2004/18/EK
18. Άρθρο 1 παρ. 11 περ. γ' Οδηγίας 2004/18/EK
19. Στην Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ανταγωνιστικό διάλογο (Explanatory Note –Competitive Dialogue – Classic Directive CC/2005/04_rev.1 of 5.10.2005), που εκδόθηκε μετά τη δημοσίευση της οδηγίας 2010/4/18/EK11 προσδιορίστηκε ότι ένα έργο (project) εμφανίζει «τεχνική πολυπλοκότητα» όταν η Αναθέτουσα Αρχή αδυνατεί να καθορίσει τα μέσα που ικανοποιούν τις ανάγκες της για αυτό ή δεν μπορεί να καθορίσει τους σκοπούς της για το συγκεκριμένο έργο.
20. EU Public Procurement Legislation: Delivering Results Summary of Evaluation Report Ref. Ares(2016)909599-22/02/2016 European Commission-Internal Market and Services
21. Βλ. ομοίως και άρθρο 26 και 30 ν. 4412/2016
22. Ν. 4413/2016 «Νόμος 4413/2016 Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις
23. Ομοίως και άρθρο 282 για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των πρώην εξαιρούμενων τομέων (ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών) – Οδηγία 2014/25/ΕΕ
24. Βλ. σχετικά και **4ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης (ΣΔΕΑ)** (Αριθμ. ΔΕΠΕΑ/Γ/οικ. 171872 /ΦΕΚ Β' 1001 /21.03.2018)– Έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης (ΕΣΔΕΑ) και της ετήσιας έκθεσης προόδου για την επίτευξη του εθνικού στόχου ενεργειακής απόδοσης, έτους 2017
25. Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 4342/2015
26. Άρθρο 8 ν. 4342/2015
27. Βλ. Άρθρο 24 ν. 4342/2015
28. Βλ. ΕΣΕΚ, κεφ. 3.4.5 Πολιτικές και μέτρα για την προώθηση του ρόλου των τοπικών κοινοτήτων ενέργειας
29. βλ., επ' αυτού, ως προς τις συμβάσεις δημοσίων έργων, αποφάσεις Beentjes, προπαρατεθείσα, σκέψη 19, της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. I-7725, σκέψεις 35 και 36, καθώς και, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, C-513/99, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σ. I-7213, σκέψεις 54 και 59, και της 19ης Ιουνίου 2003, C-315/01, GAT, Συλλογή 2001, σ. I-6351, σκέψεις 63 και 64), ΕΑ ΣΤΕ 573/2009 §6
30. βλ., ΔΕΕ απόφαση της 19.06.2003, C-315/01 GAT, κατά το πνεύμα αυτό, και οι αποφάσεις Beentjes, σκέψη 19, SIAC Construction, σκέψη 36, και Concordia Bus Finland, σκέψη 59).
31. Ο περιορισμός αυτός που αναφέρεται ρητώς στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2004/18/EK, προβλέπει ότι τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας (η οποία αναλύθηκε ανωτέρω υπό γ') και της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών.
32. Δελλή Γ., Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Αντ. Σάκκουλας, 1998, Καρακώστα Ι.- Σιούτη Γλ. (επ)Εισαγωγή στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Αντ. Σάκκουλας, 1993
33. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 29 της Οδηγίας 2004/18/EK
34. Βλ. άρθρο 23 «Τεχνικές Προδιαγραφές» παρ. 6 Οδηγίας 2004/18/EK
35. Βλ. Άρθρο 68 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ
36. <https://www.mindev.gov.gr/green-public-procurement/life-cycle-cost-lcc/?lang=en>
37. The *Buying Green! Handbook* (3rd edition), δημοσιευμένο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σελ. 54 επ.
38. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 96 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

39. Βλ. Άρθρο 83 Οδηγίας 2014/25/ΕΕ

40. Βλ. Άρθρο 87 ν. 4412/2016

41. Η συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) δημοσιευμένη στην Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ C 256 της 3.9. 1996, σελ. 1, είναι, μέχρι στιγμής, η μόνη νομικά δεσμευτικά συμφωνία στο πλαίσιο του ΠΟΕ στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Η παρούσα μορφή της αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων παράλληλα με τον Γύρο της Ουρουγουάης, το 1994, και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1996 (στο εξής, η «ΣΔΣ του 1994»).

42. βλ. άρθρο 40 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο

43. βλ. και Κατευθυντήρια Οδηγία ΕΑΑΔΗΣΥ 17/2016 «Ενίσχυση συμμετοχής Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων»

44. βλ. Άρθρο 11 παρ. 2 ν. 4782/2021

45. βλ. Άρθρο 12 ν. 4782/2021

46. Η σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής διαθέσιμη στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0302> , Βλ. Πλαίσιο 3

47. βλ. άρθρο 76 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

48. για τις συμβάσεις βέβαιου διασυννοριακού ενδιαφέροντος βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης», εκδ. 2019, σελ. 133 επ.

49. βλ., συναφώς, όσον αφορά την οδηγία 92/50, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2007, C-507/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2007, σ. I-9777, σκέψεις 30 και 31 καθώς και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

50. ΔΕΚ αποφ. της 25.04.1996, C-87/1994, και της 12.12.2002, C-470/1999.

51. Απ. Γέροντα- «Δίκαιο Δημοσίων Έργων», εκδ. 2009, σελ. 447

52. βλ., στο πνεύμα αυτό, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1998, C-360/96, BFI Holding, Συλλογή 1998, σ. I-6821, σκέψη 41).

53. βλ. Απ. Γέροντας- Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, 2006

54. Ερμηνευτική ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - Διευκόλυνση της πρόσβασης προϊόντων στην αγορά άλλου κράτους μέλους: η πρακτική εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης (2003/C 265/02)

55. βλ. ΔΕΚ υπόθεση C- 470/99

56. βλ. ΔΕΕ υπόθεση C-432/05 Unibet (London) Ltd και Unibet (International) Ltd κατά Justitiekanslern., με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Högsta domstolen (Σουηδία) με απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2005, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 5 Δεκεμβρίου 2005

57. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις: α) επί της ερμηνείας των Συνθηκών,

β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί έπ' αυτού.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο.

Όταν ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν.

58. «2. Οι δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας είναι οι ακόλουθες:... γ) η εκμετάλλευση δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινό στους τομείς των μεταφορών με σιδηρόδρομο, αυτόματα συστήματα, τραμ, τρόλεϊ, λεωφορεία ή καλώδιο.»

59. «4. Η παροχή στο κοινό υπηρεσίας μεταφορών μέσων λεωφορείου δεν θεωρείται ως δραστηριότητα κατά την έννοια της παραγράφου 2 στοιχείο γ) όταν άλλοι φορείς μπορούν ελευθέρως να παρέχουν την υπηρεσία αυτή, είτε γενικά, είτε σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, με τους ίδιους όρους στους οποίους υπόκεινται οι αναθέτοντες φορείς»

60. «1. Με την επιφύλαξη των εθνικών, νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτοντες φορείς αναθέτουν τις συμβάσεις είναι:

α) είτε, όταν προκρίνεται η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, διάφορα μεταβλητά κριτήρια ανάλογα με την εκάστοτε σύμβαση: για παράδειγμα, προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης, κόστος χρήσης, αποδοτικότητα, ποιότητα, αισθητική ή λειτουργική αξία, τεχνική

αξία, εξυπηρέτηση μετά την πώληση και τεχνική βοήθεια, ανάληψη υποχρεώσεων ως προς τα ανταλλακτικά, ασφάλεια εφοδιασμού και τιμή»

β) είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή»

61. βλ. σκέψη 53 επ.

62. Βλ. και απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. I-7725, σκέψη 35

63. βλ., υπό αυτή την έννοια, την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 31/87, Beentjes, Συλλογή 1988, σ. 4635, σκέψεις 19 και 26· της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-19/00, SIAC Construction, Συλλογή 2001, σ. 1-7725, σκέψεις 36 και 37,

64. 94/69/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1993 σχετικά με τη σύναψη τη σύμβασης-πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές του συμμετέχοντος φορέα αλλά η ικανότητα του να εκπληρώσει το ποσοτικά και ποιοτικά καθοριζόμενο αντικείμενο της σύμβασης.

65. Σκέψη 29 απόφασης

66. Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ 0596)39/τελικό, της 20.2.96.

67. Πράσινο Βιβλίο ΕΕ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=DE>- «ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ»- COM (96) 583 τελικό της 27/11/1996, διαθέσιμο στο

68. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 24ης Ιανουαρίου 2001, σχετικά με το έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον «Περιβάλλον 2010 - Το μέλλον μας, η επιλογή μας» [\[COM\(2001\) 31](#) τελικό), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28027&from=EL>

69. Βλ. Ε.Σ.Ε.Κ. «Η εφαρμογή βασικών αρχών κυκλικής οικονομίας», σελ. 110 επ

70. Βλ. την από 18-12-2014 Εκτελεστική Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, CCI 2014GR16M1OP001

71. Βλ. σχετικά Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (2008/C82/01), δημοσιευμένο στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1-4-2008, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52008XC0401\(03\)72](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52008XC0401(03)72). Η σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής διαθέσιμη στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0302>, Βλ. Πλαίσιο 3

73. Βλ. αιτιολογική σκέψη 47 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

74. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 97 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

75. Άρθρο 42 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Τεχνικές Προδιαγραφές»

76. Βλ. Άρθρο 43 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Σήματα»

77 Βλ. και άρθρο 57 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Λόγοι αποκλεισμού».

78. Βλ. Άρθρο 69 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

79. Βλ. και “Life-cycle costing for sustainable public procurement in the European Union”, Dacian C. Dragos and Bogdana Neamtu, 2015, Cambridge University Press