



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων στις  
δημόσιες συμβάσεις**

**The principle of equal treatment of tenderers in public  
contracts**

**Όνοματεπώνυμο Φοιτητή Δημήτριος Γ. Μπράμης  
Επιβλέπων καθηγητής: Δρ.Βασίλειος Γ. Τζέμος**

**Αθήνα**

**Μάιος 2024**

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

**1. Δρ. Βασίλης .Τζέμος**

**2. Δρ. Μ.Πραβίτα**

**3. Δρ. Α.Μάνθος**

*Δεν πρέπει να περιμένουμε από τους ανθρώπους να έχουν σεβασμό στο νόμο και στην τάξη, μέχρι να διδάξουμε σεβασμό σ' αυτούς που έχουμε εμπιστευθεί να εφαρμόσουν το νόμο.*

*Hunter S. Thompson, 1937-2005, Αμερικανός συγγραφέας*

*(Αφιερωμένο στους φίλους μου, στους μικρούς ήρωες της καθημερινότητας μου.)*

## Περίληψη

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί εδώ και πολλά χρόνια τομέα ενδιαφέροντος για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (και αργότερα για την Ευρωπαϊκή Ένωση), καθώς είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πιο συγκεκριμένα, οι δημόσιες συμβάσεις απορροφούν σημαντικό μέρος του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) μιας χώρας με την πάροδο του χρόνου. Ως αποτέλεσμα, η νομοθετική δραστηριότητα σε αυτόν τον τομέα λαμβάνει χώρα σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο για περισσότερα από 40 χρόνια, και υπάρχει επείγουσα ανάγκη χρηματοδότησης και πολιτικής για τη ρύθμιση των δημόσιων συμβάσεων.

Οι νομοθεσίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αναθεωρούνται συνεχώς σύμφωνα με την τρέχουσα κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε όλο τον κόσμο. Η εργασία επικεντρώνεται στην προετοιμασία της νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, κυρίως στη νέα οδηγία του 2014, το πιο πρόσφατο ορόσημο σε μια σειρά νομοθετικών πράξεων που ξεκίνησαν γύρω στο 1971, ενώ καταδεικνύει τις συνεχείς προσπάθειες της ΕΕ και των κρατών μελών της για την ορθολογική χρήση των δημόσιων πόρων και τη συνεχή ενίσχυση του πραγματικού ανταγωνισμού. Αυτή είναι μία από τις βασικές αρχές της ευρωπαϊκής οικοδόμησης.

*Λέξεις κλειδιά:* δημόσιες συμβάσεις, κοινοτικό δίκαιο, ανταγωνισμός, αναλογικότητα, διαφάνεια, αμοιβαία αναγνώριση, αντικειμενικότητα, προμήθεια, έργο, αγαθά και υπηρεσίες, σύμβαση παραχώρησης, οικονομικός φορέας, αναθέτουσα αρχή, κατώφλια, ανοικτή διαδικασία, κλειστή διαδικασία, διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικός διάλογος, σύμπραξη καινοτομίας, συμφωνία-πλαίσιο, δυναμικό σύστημα αγορών, ηλεκτρονικός πλειστηριασμός.

## **Abstract**

The public procurement sector has for many years been an area of interest to the European Economic Community (and later to the European Union), as it is inextricably linked to the proper functioning of the internal market. More specifically, public procurement absorbs a significant part of a country's gross domestic product (GDP) over time. As a result, legislative activity in this area has been taking place at EU and national level for more than 40 years, and there is an urgent need for funding and policy to regulate public procurement.

EU public procurement laws are constantly being revised in line with the current situation in the European Union and around the world. The work focuses on the preparation of EU public procurement legislation, notably the new 2014 Directive, the latest milestone in a series of pieces of legislation launched around 1971, and demonstrates the continuous efforts of the EU and its Member States to rationalise the use of public funds and continuously enhance effective competition. This is one of the basic principles of European construction.

**Keywords:** public procurement, Community law, competition, proportionality, transparency, mutual recognition, objectivity, supply, works, goods and services, concession, economic operator, contracting authority, thresholds, open procedure, restricted procedure, negotiation, competitive dialogue, innovation partnership, framework agreement, dynamic purchasing system, electronic auction.

## Περιεχόμενα

Εισαγωγή .....	9
Κεφάλαιο 1 : Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	10
1.1. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων .....	10
1.2. Ιστορική αναδρομή .....	11
1.3. Η έννοια της σύμβασης.....	17
1.3.1. Η διοικητική σύμβαση.....	17
1.3.1. Η δημόσια σύμβαση.....	19
1.3.2. Συμβαλλόμενα μέρη .....	20
1.4. Βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.....	21
1.4.1. Η αρχή της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας στη χρήση των δημοσίων αγαθών.....	24
1.4.2 Η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων .....	29
1.4.2.1. Απαγόρευση περιορισμού του ανταγωνισμού.....	30
1.4.3. Η αρχή της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων .....	34
1.4.3.1. Διαδικασία σύναψης συμβάσεων, δημόσιος χαρακτήρας και προβολή .....	35
1.4.4. Αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων.....	40
1.4.4.1. Ίση μεταχείριση των προσφερόντων και απαγόρευση των διακρίσεων των προσφερόντων .....	40
1.5. Σύγκρουση Αρχών στην Πράξη μέσω Αξιών, Κανόνων και Σχέσεων .....	46
Κεφάλαιο 2 : Το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ .....	48
2.1. Βασικές έννοιες .....	48
2.1.1. Δημόσιες συμβάσεις .....	48
2.1.2. Προμήθεια.....	49
2.1.3. Δημόσιες συμβάσεις έργων .....	49
2.1.4. Έργο .....	49
2.1.5. Δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών .....	49
2.1.6. Σύμβαση παραχώρησης.....	49
2.1.8. Οικονομικός φορέας .....	50
2.1.9. Αναθέτουσες αρχές.....	50
2.1.9.1. Η έννοια της αναθέτουσας αρχής.....	51
2.1.9.2. Οι εσωτερικές αναθέσεις.....	56
2.1.9.3. Η πρακτική της κατάτμησης στις δημόσιες συμβάσεις .....	59

2.2. Κατώτατα όρια .....	62
2.4.3. Διαδικασία με διαπραγμάτευση .....	63
2.4.4. Διαδικασία με ανταγωνιστικό διάλογο.....	64
2.4.5. Σύμπραξη καινοτομίας.....	65
2.4.6. Συμφωνίες – πλαίσιο.....	65
2.4.7 Δυναμικά συστήματα αγορών .....	66
2.4.8. Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί.....	67
2.5. Διάρκεια δημοσίων συμβάσεων .....	67
2.6. Υποχρέωση γνωστοποίησης.....	68
2.7. Καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών .....	68
2.8. Ενίσχυση των ΜΜΕ .....	70
2.9. Διοικητική απλούστευση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση .....	70
3.10. Περιβαλλοντική προστασία .....	71
3.11. Διαδικασίες επιλογής.....	72
3.12. Κριτήρια ανάθεσης συμβάσεων .....	72
2.13. Αποκλεισμός υποψηφίων .....	75
2.14. Κατακυρωτική απόφαση.....	76
2.15. Τροποποίηση συμβάσεων.....	77
2.16. Λύση συμβάσεων .....	78
2.17. Παρακολούθηση σύμβασης.....	78
Κεφάλαιο 3 <sup>ο</sup> : Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων στις δημόσιες συμβάσεις .....	79
3.1. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή απαγόρευσης των διακρίσεων.....	79
3.1.1. Όροι προκήρυξης - Κριτήρια .....	80
3.1.2. Τεχνικές προδιαγραφές.....	82
3.1.3. Γεωγραφικό κριτήριο .....	86
3.1.4. Αποκλεισμός προϊόντων .....	87
3.1.5. Στάθμιση κριτηρίων .....	88
3.1.6. Λόγοι αποκλεισμού οικονομικού φορέα .....	90
3.1.7. Κρατικές ενισχύσεις .....	93
3.1.8. Δημοσιότητα προκήρυξης.....	97
3.1.9. Το κριτήριο της ποιοτικής επιλογής.....	99
3.1.10. Σύγκρουση συμφερόντων.....	101
3.1.11. Ανάκληση Προκήρυξης.....	103

3.1.12. Η δικαστική προστασία .....	104
3.2. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας .....	<b>Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.</b>
Συμπέρασμα .....	<b>Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.</b>
Βιβλιογραφία .....	110



## Εισαγωγή

Οι δημόσιες συμβάσεις ήταν πάντα ένας ευαίσθητος τομέας δημόσιας πολιτικής με σημαντική επίδραση στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρα, απορροφώντας υψηλό ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ). Σύμφωνα με την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>1</sup>, όλες οι χώρες της Ε.Ε δαπανούν το 18% του ΑΕΠ ετησίως για την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων. Ο αριθμός των παραπάνω δράσεων αποκτά μεγαλύτερη βαρύτητα ακόμα και από τα βαριά οικονομικά μέτρα λιτότητας που λαμβάνονται από όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Για τον λόγο αυτόν, είναι επιτακτική ανάγκη το κανονιστικό πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων να διασφαλίζει τη βέλτιστη χρήση των πόρων, επιτυγχάνοντας έτσι οικονομική ανάπτυξη και συμβάλλοντας στην επίτευξη στρατηγικών στόχων. (Ευρώπη 2020)<sup>2</sup>.

*Ο θεμελιώδης στόχος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι "η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών προσφορών με τη δημιουργία των αναγκαίων συνθηκών ανταγωνισμού για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων χωρίς διακρίσεις, η επίτευξη ορθολογικής χρήσης των δημοσίων πόρων με την επιλογή των καλύτερων προσφορών και η παροχή πρόσβασης σε μια ενιαία αγορά που προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες στους προμηθευτές επιχειρήσεων (Πράσινη Βίβλος για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ)»<sup>3</sup>.*

Κίνητρό μου για τη μελέτη του προβλήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι η σπατάλη του δημόσιου πλούτου και τα περιστατικά διαφθοράς στην Ελλάδα, καθώς και η έλλειψη αποτελεσματικών πρωτοβουλιών από τις ελληνικές αρχές για να

---

<sup>1</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου Εκσυγχρονισμός των ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων για τη στήριξη της ανάπτυξης και της απασχόλησης, εδώ [https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CEAQFjAC&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release\\_IP-11-1580\\_el.doc&ei=arZkU-6bAqS70wXU0YFo&usg=AFQjCNF2mSlr\\_YsLGNBrQRg9I2zAK5VetA&sig2=51PPidejQLAR5HNXg5hIkQ&bvm=bv.65788261,d.d2k](https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CEAQFjAC&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_IP-11-1580_el.doc&ei=arZkU-6bAqS70wXU0YFo&usg=AFQjCNF2mSlr_YsLGNBrQRg9I2zAK5VetA&sig2=51PPidejQLAR5HNXg5hIkQ&bvm=bv.65788261,d.d2k)

<sup>2</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής Ευρώπη 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, διαθέσιμη στο [http://www.espa.gr/elibrary/%CE%95%CE%95\\_2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/%CE%95%CE%95_2020.pdf)

<sup>3</sup> Πράσινη Βίβλος για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, COM (96) 583, Νοέμβριος 1996, διαθέσιμη στο [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com-96-583\\_el.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_el.pdf)

«τακτοποιηθεί» ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων. Ως αποτέλεσμα, το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο έχει κατακερματιστεί, με συνέπεια την δυσχέρεια του κοινού να παρακολουθεί τις δημοσιές συμβάσεις. Το πλήθος των αναθετουσών αρχών και των αναθετουσών φορέων είναι τέτοιο που προκαλεί αναπόφευκτα συγκρούσεις αρμοδιοτήτων και αλληλεπικαλύψεις. Ωστόσο, όπως προκύπτει από όλες τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), σκοπός των νομοθετών της ΕΕ είναι να θεσπίσουν ένα δίκαιο σύστημα δημόσιων συμβάσεων που θα τηρείται και θα εφαρμόζεται ομοιόμορφα από όλα τα κράτη μέλη και τις εθνικές αρχές.

Αντικείμενο της εν λόγω εργασίας αποτελεί το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων διαχρονικά, με ειδική μνεία στη αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων.

Κεφάλαιο 1 : Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1.1. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντικό μέρος της οικονομικής πολιτικής κάθε χώρας. Έτσι, στα χρόνια που ακολούθησαν τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, η διεθνής κοινότητα θεώρησε αναγκαία τη ρύθμιση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο εφαρμόζεται σήμερα από τα κράτη μέλη Ε.Ε. και του Ε.Ο.Χ και διέπεται από τους κανόνες του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου όπως ενσωματώνονται στα εθνικά δίκαια.

Το δίκαιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, μέρος του, αποτελεί μέρος του διεθνούς οικονομικού δικαίου, το οποίο έχει λάβει τη σημερινή του μορφή από διάφορους διεθνείς οργανισμούς και βασίζεται σε διεθνείς συνθήκες. Συγκεκριμένα, ο κύριος στόχος του είναι να δημιουργήσει νομοθεσία που έχει γίνει αποδεκτή παγκοσμίως από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ), την Παγκόσμια Τράπεζα, την Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο (UNCTRAL), την Επιτροπή Διεθνούς Εμπορίου των Ηνωμένων Εθνών, τη Διεθνή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (IBRD), έναν διεθνή οργανισμό με αποστολή κατά της φτώχειας που ρυθμίζει τον δανεισμό σε κράτη και δημόσιους τομείς, επιχειρήσεις, και Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (GATT).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Τροβά Ε. και Σκουρής Π. (2009), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Αθήνα:

Η ΕΕ αποτελεί μέλος της Συμφωνίας περί Κρατικών Συμβάσεων (Government Procurement Agreement - GPA) του ΠΟΕ. Τηρώντας το σύνολο των κανόνων που διέπουν το διεθνές δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ενστερνίστηκε, ένα αυστηρό πλαίσιο τήρησης τους. Η νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, πριν από τη νομοθετική πρωτοβουλία της ΕΕ (Οδηγία 89/665/ΕΟΚ<sup>5</sup>), κάλυπτε μόνο το 2% των προβλέψεων στις διακηρύξεις των δημοσίων συμβάσεων που δημοπρατούνταν στην Ε.Ε.<sup>6</sup> Αποτέλεσμα αυτού ήταν ΕΕ να αρχίσει σταδιακά να αναπτύσσει ένα πλαίσιο αυτορρύθμισης για να ανοίξει τα σύνορά της σε κάθε είδους οικονομικές δραστηριότητες, να διασφαλίσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό και την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και υπηρεσιών σε μια ενιαία αγορά και να διευκολύνει το παγκόσμιο εμπόριο.

Επιπλέον, από το 1989, έχει θεσπιστεί ένα σύστημα δικαστικής προστασίας εντός της ΕΕ, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν την κοινοτική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις των μελών της<sup>7</sup>. Προς το σκοπό αυτό, θεσπίστηκε η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ<sup>8</sup> συντονισμός των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων.

## 1.2. Ιστορική αναδρομή

Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποσκοπούσε κυρίως στη δημιουργία μιας «ενιαίας αγοράς», η οποία μετονομάστηκε σε «εσωτερική αγορά» από τη συμφωνία της Λισαβόνας, προκειμένου να τονωθεί η οικονομική ανάπτυξη, να δημιουργηθούν θέσεις εργασίας και να προσελκυστούν επενδύσεις σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για την επίτευξη των στόχων αυτών και τη διαμόρφωση γενικών πολιτικών

---

Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 67επ.

<sup>5</sup> Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:31989L0665>

<sup>6</sup> Τροβά Ε. και Σκουρής Π. (2009), κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, σ. 67ΕΤ Sec.

<sup>7</sup> Τροβά Ε. και Σκουρής Π. (2009), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπ., σελ. 67επ.

<sup>8</sup> Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:31989L0665>

και αρμονικών διατάξεων στους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, οι Συνθήκες υιοθέτησαν διαρθρωτικές αρχές (Principes Structures), όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, με στόχο την κατάργηση των εθνικών συνθηκών υπό το φως των θεμελιωδών αρχών των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, το πρωτογενές δίκαιο δεν κατόρθωσε να εμποδίσει τις εθνικές αρχές να εφαρμόζουν πρακτικές ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στις δικές τους επιχειρήσεις, δεδομένου ότι δεν υπήρχε συντονισμός και ομοιομορφία των εθνικών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, προϋποθέσεις που δημιουργήθηκαν με την έκδοση σχετικών κοινοτικών οδηγιών. Πριν από την έκδοση των οδηγιών αυτών, πρέπει να σημειωθεί ότι μόνο το 2% των δημοσίων συμβάσεων ανατέθηκαν σε εταιρείες από άλλα κράτη μέλη.

Οι νομοθέτες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εισήγαγαν ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο για τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων εκδίδοντας τις οδηγίες 71/304/ΕΟΚ<sup>47</sup> και 71/305/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και 77/62/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις διανομής, προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι συμβάσεις του προαναφερθέντος αντικειμένου ανατίθενται σε ιδιωτικούς χρηματοπιστωτικούς φορείς υπό όρους θεμιτού ανταγωνισμού από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών. Υπό το πρίσμα των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, των μέτρων ίσης προστασίας της εγχώριας αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η ίδια η ιδρυτική Συνθήκη εξουσιοδοτεί τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να θεσπίζουν νομοθετικές διατάξεις, όπως Κανονισμούς και Οδηγίες, σε τομείς που εμφανίζουν διασυνοριακό και ευρωπαϊκό ενδιαφέρον, για να διασφαλιστεί η πραγμάτωση των ως άνω ελευθεριών και η ομαλή λειτουργία της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς. Με δεδομένο το υψηλό ποσοστό συμμετοχής των δημοσίων συμβάσεων στην εν γένει οικονομική δραστηριότητα των κρατών μελών, ο τομέας της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής διακρίσεων, καθώς και της διαφάνειας αναδεικνύεται ως προτεραιότητα. Βασική παράμετρος για την εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς καθίσταται η γενική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, καθόσον, μεταξύ άλλων, ενισχύει το άνοιγμα της αγοράς

με την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και συγχρόνως αποτελεί κριτήριο ελέγχου των διαδικασιών κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων.

Ακολούθησαν από το 1988-1990 οι λεγόμενες Οδηγίες «πρώτης γενιάς» 88/295/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και η 89/440/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων. Οι εθνικές αρχές των κρατών μελών κατά κανόνα δεν υπήρξαν πρόθυμες στο να υιοθετήσουν το κανονιστικό πλαίσιο των Οδηγιών αυτών και είτε καθυστερούσαν να τις ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τους είτε το εφάρμοζαν πλημμελώς.

Ενδεικτικά αναφέροντας στην Ελληνική έννομη τάξη (μετά από μεγάλη καθυστέρηση) με το π. δ. 265/ 1991 μεταφέρθηκε η Οδηγία 71/305, όπως είχε στο μεταξύ τροποποιηθεί με την Οδηγία 89/440 και με το π. δ. 105/1989 μεταφέρθηκε η Οδηγία 77/62/ΕΟΚ. Επίσης με το π. δ. 23/1993 ενσωματώθηκε και η 89/665, όπως τροποποιήθηκε με το π. δ. 85/1995 και το π. δ. 370/1995.

Εν τούτοις, το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών επήλθε με την έκδοση των λεγόμενων «κλασσικών» Οδηγιών 92/50/ΕΟΚ (για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών και συμβάσεων παραχώρησης), 93/36/ΕΟΚ (για τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημόσιων προμηθειών) και της 93/37/ΕΟΚ (για τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημόσιων έργων), η οδηγία 97/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, διανομής και έργων όπως τροποποιήθηκε και κωδικοποιήθηκε από το Συμβούλιο της 13ης Οκτωβρίου 1997.

Για τους τομείς της ενέργειας, του νερού, των μεταφορών και των επικοινωνιών ψηφίστηκαν οι οδηγίες 92/13/ΕΟΚ και 93/38, οι οποίες μεταφέρθηκαν στο ελληνικό δίκαιο με το νόμο 2854/2000 και το προεδρικό διάταγμα 57/2000, το οποίο τροποποιήθηκε με το προεδρικό διάταγμα 22/2002. Η οδηγία 2001/78/ΕΚ εισήγαγε τη χρήση τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση των προκηρύξεων δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι η υιοθέτηση των προαναφερθεισών κατευθύνσεων αποσκοπεί στη δημιουργία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς.

Προς διαφύλαξη ενός ουσιαστικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι Οδηγίες δίδουν μεγάλη σημασία στην πραγματική διαφάνεια των προκηρυσσομένων διαγωνισμών, ώστε όλες οι ενδιαφερόμενες κοινοτικές επιχειρήσεις, ανεξαρτήτως του τόπου εγκατάστασής τους να δύνανται να πληροφορηθούν εγκαίρως τη διενέργειά τους, προκειμένου να κινητοποιηθούν και να λάβουν μέρος επί ίσης βάσης.

Για το σύστημα παροχής δικαστικής προστασίας στους συμμετέχοντες στη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων εκδόθηκαν οι λεγόμενες «οικονομικές Οδηγίες» 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ, που τροποποιήθηκαν με την αντίστοιχη 2007/66/ΕΚ, η οποία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 3886/2010, που τροποποίησε ουσιαστικά τον ν. 2522/1997, ο οποίος θεσπίστηκε για την δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων μετά την από 19-9-1996 καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ.

Το σύστημα ρύθμιζε τις δημόσιες συμβάσεις για περίπου έντεκα έτη και στη συνέχεια ενέκρινε τις οδηγίες 2004/18/ΕΚ (οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005) και 2004/17/ΕΚ για τις διαδικασίες αποθήκευσης νερού και σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών, διανομής καυσίμων, καθώς και τις μεταφορές και ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Όσον αφορά στην πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την οδηγία 2004/17, ένας από τους κύριους λόγους για τους οποίους οι φορείς εκμετάλλευσης στους τομείς αυτούς υιοθετούν τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων είναι ότι οι εθνικές αρχές έχουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα προμήθειας, χρήσης ή λειτουργίας δικτύων που παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες. Οι προσφορές στους διαγωνισμούς αυτών των τομέων συνάδουν με την κλειστή φύση των αγορών στις οποίες λειτουργούν, ενώ η αποσαφήνιση των σχετικών διατάξεων θα προστατεύσει τον ανταγωνισμό.

Η έκδοση αυτών των οδηγιών είχε ως αποτέλεσμα την ενοποίηση και την απλούστευση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, και το νομικό πλαίσιο του δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούσε κοινό ρυθμιστικό στοιχείο μεταξύ όλων των κρατών μελών για την αύξηση του

ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της δικαιοσύνης μεταξύ των εταιρειών της ΕΕ. Στην σκέψη της αιτιολογικής έκθεσης της Οδηγίας 2004/18 ορίζεται "Προκειμένου να αναπτυχθεί αποτελεσματικός ανταγωνισμός στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, οι κοινοποιήσεις των αναθετουσών αρχών των κρατών μελών θα πρέπει να δημοσιοποιούνται σε κοινοτικό επίπεδο.»

Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στην εθνική μας νομοθεσία με το Προεδρικό Διάταγμα π.δ. 60/2007 σελ.58 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK περί προσαρμογής των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (ΦΕΚ Α 64/16-3-2007), και το π. δ. 59/2007 για την προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/17/EK (ΦΕΚ 63/16-3- 2007).

Στη συνέχεια, θεσπίστηκε το εξής πλέγμα οδηγιών :

1) 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης που εκδόθηκε στις 26 Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης, προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών και να εφαρμοστεί μια πιο διαφανής διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

2) Η 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014,

3) Η οδηγία 2014/25/ΕΕ, κατάργησε την οδηγία 2004/17/EK σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και

4) Η οδηγία 2014/55/ΕΕ σχετικά με την ηλεκτρονική τιμολόγηση των δημόσιων συμβάσεων.

Στο προοίμιο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ καθορίζεται ότι «οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», δεδομένο δε ότι «Ευρώπη 2020» αποτελεί στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 3ης

Μαρτίου 2010.Επιποροσθεως αποσκοπει στην βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με παράλληλη διασφάλιση της αποδοτικότερης χρήσης των δημοσίων πόρων.

Για τον σκοπό αυτό, οι κανόνες που εφαρμόζονται σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που εγκρίθηκαν με την οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το Συμβούλιου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την οδηγία 2004/18/ΕΚ θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών και, ιδίως, να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις δημόσιες συμβάσεις.

Είναι επίσης αναγκαίο να αποσαφηνιστούν βασικές έννοιες και κανόνες για την κατοχύρωση της ασφάλειας δικαίου και την ενσωμάτωση ορισμένων πτυχών της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίλυση διαφορών. Στην εσωτερική έννομη τάξη, οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές έχουν παγιωθεί με τους νόμους 4412/2016 και 4413/2016, οι οποίοι αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων μέσω της απλούστευσης των κανόνων και της προώθησης της χρήσης ηλεκτρονικών διαδικασιών (e-procurement), της δημιουργίας κλίματος ακεραιότητας και της διασφάλισης της οικονομίας της αγοράς όσον αφορά τις αρχές της διαφάνειας, του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων.

Ο κύριος σκοπός των ενωσιακών κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι η ανάπτυξη του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού εντός όλων των κρατών μελών<sup>9</sup> 59, καθώς και η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Ομοίως και στις αιτιολογικές εκθέσεις των Οδηγιών 2004/18 ΕΚ, 2004/17/ΕΚ, 2009/81/ΕΚ, 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ διακηρύσσεται ότι αυτές αποσκοπούν στην ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ο νομοθέτης της ΕΕ με την έκδοση κατά καιρούς των Οδηγιών που προαναφέρθηκαν επιδιώκει να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τους οικονομικούς φορείς-επιχειρήσεις που συμμετέχουν στη διαγωνιστική διαδικασία για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, εφόσον οι Οδηγίες

---

<sup>9</sup> Υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, Stadt Halle και RPL Lochau, Συλλογή 2005, σ. I-1, σκέψη 44



αυτές μεταφέρονται υποχρεωτικά στις εθνικές έννομες τάξεις εναρμονίζοντας τους κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με συνέπεια οι προμηθευτές αγαθών, οι ανάδοχοι έργων και οι πάροχοι υπηρεσιών να μην αποκλείονται από την αγορά δημοσίων συμβάσεων των άλλων κρατών μελών, ενισχύοντας την εσωτερική αγορά, αφού η ενιαία αγορά των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα πολύ σημαντικό τμήμα της.

Η ανάπτυξη του ανταγωνισμού ως κατευθυντήρια αρχή επί των δημοσίων συμβάσεων επιτάσσει οι αναθέτουσες κρατικές αρχές να απέχουν από πρακτικές που εμποδίζουν ή περιορίζουν τον ενδοκοινοτικό ανταγωνισμό, ενώ η ερμηνεία και η εφαρμογή των κανόνων που ρυθμίζουν τις δημόσιες συμβάσεις να γίνεται κατά τρόπο που προάγει τον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων όλων των κρατών μελών.

Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται κατά βάση από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο και επικουρικά από τις αρχές που διέπουν το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων που ερείδονται στο κείμενο της Συνθήκης, όπως η αρχή του γνήσιου και ελεύθερου ανταγωνισμού (άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ), η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας (άρθρο 325 ΣΛΕΕ), η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας (άρθρα 10 και 18 ΣΛΕΕ), καθώς και από τις αρχές για την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων. Η νομολογία του ΔΕΕ ερμηνεύει και εφαρμόζει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και συγχρόνως κατευθύνει τον κοινοτικό νομοθέτη για τις απαραίτητες νομοθετικές τροποποιήσεις.

### 1.3. Η έννοια της σύμβασης

#### 1.3.1. Η διοικητική σύμβαση

Τα κράτη και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ενεργούν στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας. Παράλληλα δε στα πλαίσια του συγχρόνων φιλελευθέρων αστικών δημοκρατιών θα πρέπει το σύνολο των θεσμών να πραγματώνουν το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της ισότητας. Παρά το γεγονός ότι οι μονομερείς διοικητικές ενέργειες είναι οι συχνότερες ενέργειες της δημόσιας διοίκησης, χρησιμοποιήθηκαν ως συμβατικά μέσα εξαιτίας της ανάγκης προσαρμογής στις συνεχώς μεταβαλλόμενες σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Με την εξεύρεση λύσεων επι συγκρούσεως συμφερόντων, για την εξομάλυνση διαφορετικών

απόψεων, είναι δυνατόν να αποφευχθεί η προσφυγή σε μονομερείς ενέργειες από την εκτελεστική εξουσία. Με αυτόν τον τρόπο, η Σύμβαση καθίστατο κατάλληλος μηχανισμός για τη ρύθμιση το εν λόγω δικαιοδικών σχέσεων<sup>10</sup>.

Από την οπτική του δημοσίου δικαίου, η αντιμετώπιση της δημόσιας ζήτησης για την παροχή υπηρεσιών και αγαθών είναι μια διαδικασία που συνδέεται με την διαχείριση αυτών από τις διοικητικές αρχές. Ειδικότερα το κράτος πρόνοιας ανέλαβε νέες δραστηριότητες, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίσει προβλήματα παρόμοια με εκείνα που αντιμετώπιζαν οι επιχειρήσεις.<sup>11</sup>Εν όψη των ανωτέρω οι δημόσιες συμβάσεις εργαλειοποιήθηκαν για την προστασία των εγχώριων οικονομιών μέσω της υποστήριξης εγχώριων παραγόμενων αγαθών και κοινωνικών πολιτικών.<sup>12</sup>

Με τον τρόπο αυτό, αν και αρχικά οι συμβάσεις ρύθμιζαν τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, τα τελευταία χρόνια έχουν εφαρμοστεί και στο δημόσιο δίκαιο. Με αποτέλεσμα, οι μονομερείς διοικητικές δραστηριότητες έχουν αντικατασταθεί σε μεγάλο βαθμό από σύγχρονες και άλλες μορφές διοικητικής δράσης.<sup>13</sup>

Συνεπώς το κράτος και οι δημόσιοι οργανισμοί ικανοποιούν πλέον τις ανάγκες τους σχετικά με την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και έργων υποδομής μέσω της σύναψης διοικητικών συμβάσεων. Έτσι αυτές αποτελούν τα σύγχρονα εργαλεία που συμβάλουν στην οικονομική και κοινωνική πολιτικής<sup>14</sup>.

Για να χαρακτηριστεί μια συμφωνία ως διοικητική, πρέπει να πληροί τα εξής κριτήρια :

(α) Τουλάχιστον ένα από τα μέρη πρέπει να είναι άλλο νομικό πρόσωπο ή διπλό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, υπό την προϋπόθεση ότι το διπλό πρόσωπο πρέπει να ενεργεί κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α., Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 257

<sup>11</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995, σελ. 29

<sup>12</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π., σελ. 29

<sup>13</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α., ό.π., σελ. 258.

<sup>14</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α., ό.π., σελ. 259.

<sup>15</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α., ό.π., σελ. 265.

β) ο σκοπός συνίσταται στην βελτίωση της οικονομικής κατάστασης συμβαλλόμενου δημόσιου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Το αντικείμενο της σύμβασης πρέπει να συνδέεται άμεσα με την άσκηση του δημόσιου συμφέροντος ή την άμεση εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

γ) Το νομικό καθεστώς της σύμβασης διασφαλίζει ότι το κράτος, ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ένα νομικό πρόσωπο διττής φύσης θα κατέχει υπέρτερη θέση έναντι του άλλου μέρους μέσω των όρων της προκήρυξης, του περιεχομένου της σύμβασης, των διατάξεων που μπορεί να ορίζονται και να περιέχονται σε αυτήν ή του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη σύμβαση<sup>16</sup>.

### 1.3.1. Η δημόσια σύμβαση

Ο όρος δημόσιες συμβάσεις προέρχεται όχι μόνο από την πράξη της Ένωσης, αλλά και από προεδρικά διατάγματα της εθνικής νομοθεσίας και περιλαμβάνει συμβάσεις προμήθειας αγαθών, δημόσιων υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων. Αυτό είναι το ίδιο με κάθε σύμβαση που συνάπτεται από την εκτελεστική εξουσία με την ευρεία έννοια, είτε διοικητική είτε ιδιωτική.<sup>17</sup> Τα μέρη της σύμβασης είναι, αφενός, φυσικά πρόσωπα, αφετέρου, άλλα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στα οποία περιλαμβάνονται το ελληνικό κράτος ή τοπικές αρχές και άλλοι δημόσιοι φορείς, και, αφετέρου, νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από το κράτος ή άλλα νομικά πρόσωπα<sup>18</sup>.

Ο ορισμός που δίνεται στην έννοια των δημοσίων συμβάσεων στο δίκαιο της ΕΕ σύμφωνα με τον νόμο 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων (άρθρο 2, παρ. 1, σημείο 1, παρ. 5) έχει ως εξής: «Ως δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις για χρηματικό συμφέρον που συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και ενός ή περισσότερων αναθετόντων φορέων/αναθετόντων φορέων. και για τον σκοπό της εκτέλεσης εργασιών, της προμήθειας αγαθών ή της παροχής υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει ένα ορισμένο χαμηλότερο όριο και υιοθετεί τον ορισμό της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (άρθρο 2 παρ. 5)»<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α., ό.π., σελ. 266.

<sup>17</sup> Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2019, σελ. 9

<sup>18</sup> Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ. 689

<sup>19</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων,

Αυτός ο ορισμός δεν είναι ο μόνος που δίνεται. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) ήταν η πρώτη χώρα στο ψήφισμα 94/800 που αναφέρθηκε στις δημόσιες συμβάσεις ως διαδικασία που αφορά σύμβαση μίσθωσης με οποιαδήποτε μορφή δικαιώματος μίσθωσης, αγοράς και/ή αγοράς ή συνδυασμό αυτών<sup>20</sup>.

Από την άλλη, η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο (UNCITRAL) θεωρεί δημόσιες συμβάσεις όλες τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και εργασιών που εκτελούνται από ειδικές και ειδικές αναθέτουσες αρχές<sup>21</sup>. Δεδομένου ότι καθήκον της τελευταίας αυτής οδηγίας είναι η προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, η έννοια του χρηματικού κέρδους ερμηνεύεται ευρέως.<sup>22</sup> Σύμφωνα με αυτή τη γενική ερμηνεία, οι εργολάβοι δεν χρειάζεται να στοχεύουν στο κέρδος. Συμπερασματικά, για να εφαρμοστεί η έννοια του χρηματικού οφέλους, η αμοιβή του αναδόχου πρέπει να καλύπτει τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για την εκτέλεση της σύμβασης και, ως εκ τούτου, η έννοια πρέπει να περιλαμβάνει ακόμη και τη λεγόμενη απλή αποζημίωση<sup>23</sup>

Μια ειδική κατηγορία δημοσίων συμβάσεων είναι οι λεγόμενες συμβάσεις παραχώρησης. Πρόκειται επίσης για συμβάσεις για χρηματικά συμφέροντα που αναθέτουν την εκτέλεση υπηρεσιών ή δημοσίων έργων έναντι αμοιβής ή αποκλειστικής εκμετάλλευσης του εν λόγω έργου ή υπηρεσιών. Η παραχώρηση αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 5, σε αντίθεση με άλλες δημόσιες συμβάσεις. Η οδηγία 1/2014/23/ΕΕ μεταβιβάζει στον εκδοχέα τους λειτουργικούς κινδύνους που απορρέουν από την εκμετάλλευση ορισμένων υπηρεσιών και έργων. Οι συμβάσεις αυτές διέπονται από την Οδηγία 4413/2016/ΕΕ.<sup>24</sup>

### 1.3.2. Συμβαλλόμενα μέρη

#### 1. Αναθέτουσα αρχή

---

Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 23.

<sup>20</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 23.

<sup>21</sup> Arrowsmith S., Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Law at a Global Standard, στο The International and Comparative Law Quarterly, 2004, σελ. 17.

<sup>22</sup> French W., Hanbuch Europarecht, 3ος τόμος, Beihilfe und Vergaberecht, 2007, σελ. 618

<sup>23</sup> Gabriel M., Krohn W. και Neun A., Hanbuch Europarecht, 3ος τόμος, Beihilfe und Vergaberecht, 2007, σελ. 135

<sup>24</sup> Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.), Πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης • Έτος έκδοσης: 2009 Εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη

Η παράγραφος 2 του ν. 4412/2016 ορίζει τις έννοιες της συμβατικής αρχής και του οικονομικού φορέα. Ειδικότερα, στις αναθέτουσες αρχές περιλαμβάνονται κρατικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, καθώς και φορείς δημοσίου δικαίου και ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές<sup>25</sup>. Ειδικότερα, όσον αφορά τις οντότητες δημοσίου δικαίου, τα ιδρύματα που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις θεωρούνται τέτοια. Τα κύρια συστατικά τους είναι ότι εξυπηρετούν το γενικό δημόσιο συμφέρον, έχουν νομική προσωπικότητα και χρηματοδοτούνται ή διοικούνται από κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές.<sup>26</sup>

## 2. Οικονομικοί φορείς

Παρόμοια με την έννοια της αναθέτουσας αρχής, η έννοια του προσφέροντος, δηλαδή του προσώπου που ενδιαφέρεται να συμμετάσχει στη διαδικασία σύναψης σύμβασης, ορίζεται ευρέως στο δίκαιο της Ένωσης. Το δίκαιο της ΕΕ χρησιμοποιεί την έννοια του «οικονομικού φορέα» και ορίζεται ως φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσια οντότητα ή ομάδα τέτοιων προσώπων και/ή οντοτήτων, συμπεριλαμβανομένων ενώσεων προσωρινών επιχειρήσεων που παρέχουν έργα και/ή εκτέλεση έργων, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών στην αγορά<sup>27</sup>

### 1.4. Βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων

Λόγω της ποικιλομορφίας των συνθηκών διαβίωσης, η νομοθεσία δεν μπορεί να θεσπίσει κανόνες για κάθε νομικής κατάστασης. Ως εκ τούτου, η υλοποίηση των βασικών αρχών των δημοσίων συμβάσεων είναι πολύ σημαντική. Είναι απαραίτητο να γίνουν κατανοητοί οι νομικοί διακανονισμοί μέσω ορισμένων αρχών που διέπουν την αναθέτουσα αρχή κατά τη λήψη των αποφάσεών της και τον προσφέροντα κατά την αξιολόγηση των δικαιωμάτων του στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, θεωρείται ότι, εκτός από τις ειδικές αρχές των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη αρχές που έχουν καταστεί

---

<sup>25</sup> Δέγλερης Π., Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη. Η προσωρινή Δικαστική Προστασία. Η θεμελίωση και η νομολογία του Δ.Ε.Ε, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 6

<sup>26</sup> Δέγλερης Π., ό.π., σελ. 7.

<sup>27</sup> Δέγλερης Π., ό.π., σελ. 15.

κοινά αξιακά κριτήρια του πολιτισμού μας και καλύπτουν ολόκληρο το νομικό σύστημα<sup>28</sup>.

Η δημιουργία, η ανάπτυξη και η εφαρμογή του συστήματος δημοσίων συμβάσεων πρέπει να βασίζονται στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, στην αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης και στην αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, που απορρέουν όλες από τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στις αρχές της οικονομίας, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, διασφάλιση του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων, διαφάνεια των δημόσιων συμβάσεων, ίση μεταχείριση των προσφερόντων και αναλογικότητα.

Οι βασικές αρχές καθορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18/EK, ως εξής:

- αρχή της ίσης μεταχείρισης,
- απαγόρευση των διακρίσεων και
- διαφάνεια.

Η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (εφεξής καλούμενη συνθήκη ΕΟΚ) παρέχει το βασικό πλαίσιο για τη νομική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων. Η πράξη αυτή αποσκοπούσε πρωτίστως στη δημιουργία σχετικής κοινής εσωτερικής αγοράς των κρατών μελών, στην απαγόρευση κάθε εθνικής διάκρισης και κάθε περιορισμού στην επιλογή προϊόντων και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων χωρίς όλους τους τελωνειακούς δασμούς, καθώς και στην απαγόρευση των ποσοτικών ορίων (ποσοτώσεων) και των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος επί των τελωνειακών δασμών και ποσοτώσεων μεταξύ των κρατών μελών. Ο στόχος της Συνθήκης ΕΟΚ θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα με την απαγόρευση των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία του εργατικού δυναμικού και των υπηρεσιών, των κεφαλαίων, των μισθών και της αυτοαπασχόλησης, καθώς και με την ελευθερία επιλογής των επιχειρήσεων στα κράτη μέλη.

Η επίτευξη του στόχου της Συνθήκης είναι να συμπεριλάβει την ανάπτυξη σημαντικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ιδίως στους τομείς του δικαίου

---

<sup>28</sup> Mužina and Vesel 2004: 102-103

του ανταγωνισμού, των κρατικών ενισχύσεων και της γεωργίας<sup>29</sup>. Η Συνθήκη ΕΟΚ δεν αναφέρει ρητά τις δημόσιες συμβάσεις, εκτός από το πλαίσιο της χρηματοδότησης κοινοτικών συμβάσεων σε υπερπόντιες χώρες και όταν πρόκειται για βιομηχανική πολιτική, αν και στη Συνθήκη ΕΟΚ θα μπορούσαν να βρεθούν διατάξεις που να αποτελούν τη βάση για τη θέσπιση συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Πρόκειται κυρίως για διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (άρθρο 28), την ελευθερία εγκατάστασης (άρθρο 43) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49)<sup>30</sup>. Άλλες διατάξεις είναι εξίσου σημαντικές σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 12) και το ζήτημα της εξαγορασθείσας επιχείρησης (άρθρα 81, 86 και 87)<sup>31</sup>

Η κατανόηση των βασικών αρχών και η καθιέρωσή τους σε ένα νομοθετικό σύστημα είναι ακόμη πιο σημαντική δεδομένου ότι, αν και η εφαρμογή των οδηγιών δεν ήταν αποτελεσματική παντού, οι ίδιες οι αρχές δημιουργούν έναν ενιαίο πυρήνα για την ερμηνεία και την επίτευξη των στόχων που συνοδεύουν το σύστημα δημοσίων συμβάσεων μέσω ιδρυτικών συμβάσεων και σχετικών οδηγιών. Οι αρχές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, τόσο όσον αφορά στην καθοδήγηση του νομοθέτη κατά τη θέσπιση του περιεχομένου των νομικών κανόνων όσο και την κατανόηση των νομικών διατάξεων, ιδίως σε περιπτώσεις ασαφούς καθορισμού τους. Πρωτίστως, η ορθή κατανόηση και ερμηνεία ορισμένων αρχών διευκολύνει την ερμηνεία των νομικών κανόνων όσον αφορά το περιεχόμενο, το πλαίσιο και τον σκοπό.

Οι νομικές αρχές συνδέουν τους νομικούς κανόνες σε ένα ενιαίο σύνολο, παρέχοντας στους εν λόγω κανόνες το απαιτούμενο περιεχόμενο, ιδίως σε περιπτώσεις όπου ο χαρακτήρας και η ποικιλομορφία τους δεν μπορούν πάντα να καλύπτονται από έναν νομικό κανόνα. Ένας νομικός κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται μέσω μιας ειδικής αρχής που συνιστά τόσο την κατεύθυνση όσο και τον σκοπό της σύνταξης ενός συγκεκριμένου νομικού κανόνα<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Trybus 2006: 7

<sup>30</sup> Arrowsmith 2005: 182

<sup>31</sup> Η σειρά των άρθρων και των αποφάσεων (συνθήκη ΕΚ) επαναριθμήθηκε μετά τις τροποποιήσεις της συνθήκης της Ρώμης του 1957, καθώς και της συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992, της συνθήκης του Άμστερνταμ του 1997 και της συνθήκης της Νίκαιας του 2001.

<sup>32</sup> Mužina και Vesel 2004: 102

#### 1.4.1. Η αρχή της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας στη χρήση των δημόσιων αγαθών

Η αρχή της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας υλοποιείται κατά τρόπον ώστε η αναθέτουσα αρχή να πρέπει να διενεργεί δημόσιες συμβάσεις κατά τρόπο που να εγγυάται την οικονομική και αποδοτική χρήση των δημόσιων αγαθών και να επιτυγχάνει ολοσχερώς στόχους της ύπαρξής της, οι οποίοι καθορίζονται σύμφωνα με τους κανονισμούς που διέπουν τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων του προϋπολογισμού και άλλων δημόσιων αγαθών. Εφόσον το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης το επιτρέπει και εφόσον αυτό συμβάλλει σε υψηλότερο επίπεδο οικονομίας και αποτελεσματικότητας κατά τη διεξαγωγή διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να καταρτίζει τα τεύχη δημοπράτησης κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατή η υποβολή προσφορών μετά το κλείσιμο<sup>33</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να προβλέπει μεταχείριση χωρίς διακρίσεις και, ως εκ τούτου, μεγαλύτερη πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις δημόσιες συμβάσεις. Η αρχή αυτή υποχρεώνει την αναθέτουσα αρχή, κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων και με την επιλογή των προσφερόντων, να εγγυάται ότι έχει κάνει βέλτιστη οικονομική χρήση της χρηματοδότησης που της έχει χορηγηθεί όσον αφορά τον λόγο μεταξύ της επενδυτικής δαπάνης και του αποκομισθέντος οφέλους. Ένας από τους στόχους του συνολικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων είναι επίσης η ορθολογική χρήση των δημόσιων οικονομικών, δηλαδή ήτοι κάθε αναθέτουσα αρχή πρέπει να έχει επίγνωση της ευθύνης όταν διαχειρίζεται δημόσια περιουσιακά στοιχεία που χρησιμοποιεί σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης.<sup>34</sup>

Η αρχή της αποτελεσματικότητας απαιτεί τη χρήση των πόρων που διατίθενται κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οι μέγιστοι στόχοι. Η αρχή της οικονομίας, από την άλλη πλευρά, σημαίνει την επίτευξη ενός επιθυμητού αποτελέσματος με ελάχιστο όγκο εμπλεκόμενων περιουσιακών στοιχείων. Ο νόμος περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>35</sup> ορίζει ότι οι έλεγχοι επιχειρησιακής καταλληλότητας περιλαμβάνουν

---

<sup>33</sup> Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στο <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%206655%202008%20REV%207>

<sup>34</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 37 επ.

<sup>35</sup> Επίσημη Εφημερίδα της RS αριθ. 11/01



ελέγχους όσον αφορά στην οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.<sup>36</sup>

Το κείμενο που ακολουθεί περιλαμβάνει ορισμούς των εννοιών που προέρχονται από το κανονιστικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορούν τον γενικό προϋπολογισμό της<sup>37</sup>.

Συγκείμενα :

- Οικονομία: Η αρχή της οικονομίας απαιτεί οι πόροι που χρησιμοποιούνται από έναν οργανισμό για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του να είναι διαθέσιμοι την κατάλληλη στιγμή, υπό κατάλληλες ποσότητες και ποιότητα και στις καλύτερες τιμές.

- Αποδοτικότητα: Η αρχή της αποδοτικότητας μετράται με βάση την καλύτερη αναλογία μεταξύ των χρησιμοποιημένων επενδυτικών δαπανών και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται.

- Αποτελεσματικότητα: Η αρχή της αποτελεσματικότητας μετράται με την επίτευξη συγκεκριμένων καθορισμένων στόχων και προβλεπόμενων αποτελεσμάτων.

Η αποτελεσματικότητα καθορίζεται επίσης ως λόγος μεταξύ επενδύσεων και αποτελεσμάτων ή στόχων που δεν καθορίζονται οικονομικά (από έσοδα ή άλλα κέρδη με περιουσιακά στοιχεία) στον δημόσιο τομέα. Αυτός αλώςτε είναι ο λόγος για τον οποίο πρέπει να καθοριστούν μετρήσιμοι στόχοι, οι οποίοι να προσδιορίζονται από την αποστολή του ιδρύματος που διαθέτει δημόσια περιουσιακά στοιχεία. Επιπλέον, πρέπει να παρακολουθείται η επίτευξή τους, αν και υπάρχει τόσο μεγάλη ποικιλία όσον αφορά τους στόχους στη δημόσια διοίκηση που είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ένας ενιαίος συνθετικός δείκτης που να αποδεικνύει πλήρως την αποτελεσματικότητα<sup>38</sup>.

Ως εκ τούτου, η αναθέτουσα αρχή καλείται να εξισορροπήσει το οικονομικό, το αποδοτικό και το αποτελεσματικό (θα ονομάσουμε περαιτέρω από κοινού και τα

---

<sup>36</sup> Κανονισμός ΕΚ, Ευρατόμ, αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου της 25. 6. 2002 σχετικά με τα δημοσιονομικά διατάγματα που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, άρθρο 27.

<sup>37</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 37 επ.

<sup>38</sup> Βασίλης Γ. Τζέμος, Διδάκτωρ Συνταγματικού και Ευρωπαϊκού Δικαίου Η «ώριμη» αναλογικότητα 2019

τρία αυτά "οικονομία" ή "οικονομία"). Οι προσδοκίες της οικονομίας τείνουν να είναι μάλλον διαφορετικές και μερικές φορές υποκειμενικές. Στο σύστημα δημόσιων συμβάσεων, ένας σχετικά αντικειμενικός δείκτης της οικονομίας θα μπορούσε να είναι η εξοικονόμηση πόρων που επιτυγχάνεται για καλύτερη ανταγωνιστικότητα, αναλογικότητα και καταλληλότητα όρων, κριτηρίων κ.λπ<sup>39</sup>.

Ωστόσο, η οικονομία της συμπεριφοράς μιας αναθέτουσας αρχής πρέπει να αντιμετωπίζεται με ευρύτερους όρους. Η αποστολή μιας δημόσιας σύμβασης περιλαμβάνει όχι μόνο την ίδια τη διαδικασία, η οποία ρυθμίζεται από τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, αλλά και ένα στάδιο πριν από την ανακοίνωση, όταν η αναθέτουσα αρχή καταρτίζει κατάλογο αναγκών όσον αφορά συγκεκριμένα αγαθά, υπηρεσίες ή έργα πολιτικού μηχανικού. Στο στάδιο αυτό, η σύνταξη αποτελεί ήδη δείκτη της μέριμνας της αναθέτουσας αρχής ως καλού συνετού φορέα. Η αναθέτουσα αρχή πρέπει να καθορίζει λεπτομερώς και δεόντως αιτιολογημένα το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης. Το αν το χρειάζεται πραγματικά ή οι δραστηριότητές του αποτελούν απλώς συνέπεια της επιθυμίας του να δαπανήσει τους πόρους του προϋπολογισμού όσο το δυνατόν γρηγορότερα στο πνεύμα της όσο το δυνατόν υψηλότερης ρευστοποίησης των πόρων ανεξάρτητα από τις πραγματικές ανάγκες.

Κατά κανόνα, αυτό συμβαίνει προς το τέλος του έτους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν μπορούμε να το ονομάσουμε αυτό μια εξαιρετικά οικονομική συμπεριφορά, αν και ένα μέρος του «παπλώματος» για μια τέτοια συμπεριφορά θα μπορούσε να αποδοθεί στη λογική του προϋπολογισμού όσον αφορά το «μέρος» των κονδυλίων που η αναθέτουσα αρχή δεν έχει χρησιμοποιήσει κατά το τρέχον έτος. Είναι σημαντικό, εκτός από τον καθορισμό του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων, η αναθέτουσα αρχή να καθορίζει επίσης την καταλληλότερη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης με την οποία θα επιτευχθεί το βέλτιστο αποτέλεσμα.

Για να καθορίσει όλα αυτά, η αναθέτουσα αρχή χρειάζεται σχετικές πληροφορίες για την αγορά του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων, για τους δυνητικούς προσφέροντες, δηλαδή τους προσφέροντες, για τις τιμές-πλαίσιο και, ει

---

<sup>39</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 66 επ.

δυνατόν, για τα τεχνικά χαρακτηριστικά του αντικειμένου των δημόσιων συμβάσεων. Η αναθέτουσα αρχή είναι περιορισμένη όσον αφορά την επιλογή διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης· Δεν περιορίζεται ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που απαιτείται η ανάπτυξη τέτοιων τευχών δημοπράτησης που θα επιτρέψουν την υλοποίηση της αρχής της οικονομίας<sup>40</sup>.

Τα κατάλληλα τεύχη δημοπράτησης αποτελούν αναγκαία και επαρκή προϋπόθεση για την επιτυχή διεξαγωγή μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Οι όροι και τα κριτήρια πρέπει να είναι ανάλογα προς το αντικείμενο μιας δημόσιας σύμβασης· Τα κριτήρια δεν πρέπει να εισάγουν αδικαιολόγητες διακρίσεις ή να είναι αποκλειστικά – πρέπει να επιτρέπουν τον θεμιτό ανταγωνισμό και να παρέχουν όλες τις σχετικές πληροφορίες, ώστε οι προσφέροντες να μπορούν να καταρτίζουν συγκρίσιμες προσφορές, ο ενδεχόμενος ελλιπής χαρακτήρας των οποίων δεν πρέπει να μπορεί να αποδοθεί σε ανεπαρκώς ανεπτυγμένα τεύχη δημοπράτησης<sup>41</sup>.

Τα αρχεία δημοπράτησης είναι ένα από τα σημαντικότερα μέσα για την αξιολόγηση της οικονομικής συμπεριφοράς της αναθέτουσας αρχής. Η διατύπωση κριτηρίων είναι η αποφασιστική στιγμή στην υλοποίηση των προσδοκιών όσον αφορά την ευνοϊκότερη προσφορά. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο είναι σημαντικό να αποφασιστεί εάν η τιμή θα επιλεγεί ως το μοναδικό κριτήριο ή εάν θα πρέπει να συμπεριληφθούν και άλλα κριτήρια. Δεδομένου ότι δεν είναι δυνατή η τροποποίηση ή η τροποποίηση κριτηρίων κατά τη διάρκεια της ίδιας της διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων ποιες είναι οι προσδοκίες της· Δεν πρέπει να διαπιστώσει, μετά την παραλαβή των προσφορών, ότι άλλα κριτήρια θα επέτρεπαν μια καλύτερη απόφαση σχετικά με την οικονομία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο όλες οι σχετικές πληροφορίες, όπως αναφέρονται, πρέπει να λαμβάνονται πριν από τη διατύπωση των κριτηρίων<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 66 επ.

<sup>41</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 66 επ.

<sup>42</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 66 επ.

Για τον προσδιορισμό της οικονομίας και την εκτέλεση, ένα άλλο σημαντικό πράγμα είναι το στάδιο μετά τη σύναψη της σύμβασης, καθώς και η τήρηση των συμβατικών διατάξεων. Με βάση την ίδια την εκτέλεση του έργου, η αναθέτουσα αρχή μπορεί εύκολα να εκτιμήσει τα αποτελέσματα της ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πρέπει να δίνει ιδιαίτερη προσοχή στην καλή εκτέλεση των έργων, με διαρκή παρακολούθηση και εποπτεία της συμπεριφοράς του προσφέροντος βάσει των συμβατικών διατάξεων. Οι ενδεχόμενες τροποποιήσεις των συμβάσεων, ιδίως όσον αφορά τα τροποποιημένα τμήματα, πρέπει να βασίζονται σε κατάλληλες πραγματικές και νομικές βάσεις. Υπήρξαν παραδείγματα στην πράξη όπου η τελική συμβατική τιμή, συμπεριλαμβανομένων όλων των τροποποιήσεων, γίνεται υψηλότερη από την υψηλότερη αξία προσφοράς κατά τη στιγμή της σύναψης της σύμβασης – γεγονός που δυστυχώς αποτελεί απειλή για την αρχή της οικονομίας<sup>43</sup>.

Για την επιτυχή υλοποίηση της αρχής της οικονομίας, υπάρχουν διάφορα μέσα, διαδικασίες, τρόποι προμήθειας που περιέχονται στο νόμο. Τα θετικά αποτελέσματα είναι δυνατόν να αναμένονται με την κατάλληλη χρήση τους. Ένας σημαντικός παράγοντας για τη διασφάλιση της αρχής της οικονομίας (και ίσως ο σημαντικότερος) είναι οι υπάλληλοι που διεξάγουν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Όταν οι υπάλληλοι βλέπουν την υλοποίηση των δημόσιων συμβάσεων περισσότερο ως υποχρεωτική επίσημη συμπεριφορά παρά ως δυνατότητα επίτευξης καλών αποτελεσμάτων, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε περιττή γραφειοκρατία και να προκαλέσει παράβλεψη συμφερόντων και ευαισθητοποίηση σχετικά με όλες τις δυνατότητες που προσφέρει το σύστημα δημόσιων συμβάσεων για αποδοτικό, οικονομικό και αποτελεσματικό χειρισμό των δημόσιων οικονομικών<sup>44</sup>.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην εκπαίδευση των υπαλλήλων οι οποίοι, μέσω του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, διαθέτουν σχεδόν το ένα τρίτο του κρατικού προϋπολογισμού. Αυτοί οι αξιωματικοί είναι εξαιρετικά υπεύθυνοι. Πρέπει να διαθέτουν κατάλληλες γνώσεις και πείρα στον τομέα και πρέπει να κατανοούν τη σημασία και τον σκοπό των δημόσιων συμβάσεων που υπερβαίνουν την απλή

---

<sup>43</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 89 επ.

<sup>44</sup> Arrowsmith 2005: 5

γραφειοκρατική διεξαγωγή διαδικασιών· Ωστόσο, οι δημόσιες συμβάσεις δεν πρέπει να νοούνται ως το «μονοπωλιακό» παιχνίδι, όπου σε κάθε ανακοίνωση, τα τέλη εισπράττονται για λογαριασμό κάποιου.

Οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν έναν τομέα όπου υπάρχει μάλλον υψηλός κίνδυνος συμπεριφοράς διαφθοράς. Αυτός άλλωστε είναι ο λόγος για τον οποίο η ακεραιότητα αυτών των αξιωματικών είναι ακόμη πιο σημαντική. Η δυνητική σκέψη πρέπει να εξαλειφθεί ότι η αρχή της οικονομίας ισούται με την αρχή της καλής διαχείρισης της ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Πρέπει να αναφερθεί η ανάγκη οργανωμένης κατάρτισης των υπαλλήλων αυτών αποκλειστικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων<sup>45</sup>.

#### 1.4.2 Η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων

Η αναθέτουσα αρχή δεν πρέπει να περιορίζει τον ανταγωνισμό μεταξύ των προσφερόντων στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης· Επιπλέον, στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να ενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις για την προστασία του ανταγωνισμού και την πρόληψη του περιορισμού του ανταγωνισμού. Επιπλέον, η αναθέτουσα αρχή δεν πρέπει να ζητεί από τον προσφέροντα να προσλάβει ορισμένους υπεργολάβους για την εκτέλεση της προμήθειας ή για την εκτέλεση άλλων εργασιών, για παράδειγμα την εξαγωγή ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών, εκτός εάν απαγορεύεται διαφορετικά από ειδική πράξη ή διεθνή συμφωνία<sup>46</sup>.

Επομένως, η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων ως προς το περιεχόμενό της συνιστά απαγόρευση των ενεργειών των διαγωνιζομένων, αποτέλεσμα ή συνέπεια της οποίας είναι ο περιορισμός της ελευθερίας των επιχειρηματιών στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων<sup>47</sup>. Πρόκειται για μία από τις σημαντικότερες αρχές που συνδέονται άμεσα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, σύμφωνα με την οποία η αναθέτουσα αρχή

---

<sup>45</sup> Γιαννακόπουλος Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, όπ, σελ. 100 επ.

<sup>46</sup> Mužina και Vesel 2004: 117

<sup>47</sup> Mužina και Vesel 2004: 117

υποχρεούται να απαγορεύει τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων.

Η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού έχει επίσης καθοριστεί από πρόσφατες οδηγίες ως ένας από τους στόχους των δημόσιων συμβάσεων· αυτό έχει επίσης γίνει από το Δικαστήριο της ΕΕ, έχοντας καθορίσει αυτόν τον στόχο σε αρκετές από τις αποφάσεις του. Αυτό αποδείχθηκε στην υπόθεση *Sintesi*<sup>48</sup> σχετικά με τη διασφάλιση του ανταγωνισμού. Η εν λόγω απόφαση ανέφερε ότι δεν επιτρέπεται να απαιτούνται, όσον αφορά τα κριτήρια, μόνο οι χαμηλότερες τιμές ως προϋπόθεση για την ανάθεση έργων πολιτικού μηχανικού και ότι η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια ότι η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού εξελίσσεται σε μια βασική αρχή – μια αρχή που έχει ισότιμο καθεστώς με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Ο στόχος της υιοθέτησης αυτής της αρχής είναι η εξάλειψη των περιορισμών, δηλαδή των περιορισμών κατά τη συμμετοχή σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων<sup>49</sup>.

Οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της διαφάνειας έχουν τεθεί στο προσκήνιο στις πρόσφατες οδηγίες· Αυτό δεν αντιβαίνει στην αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού. Ο αποκλεισμός αυτής της αρχής είναι μάλλον ασυνήθιστος όσον αφορά τις αποφάσεις που εκδίδει το Δικαστήριο της ΕΕ, το οποίο τοποθετεί την αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού μεταξύ βασικών αρχών-εννοιών. Σε αντίθεση με αυτό, οι πρόσφατες οδηγίες περιλαμβάνουν απαγόρευση του ανταγωνισμού που περιορίζει, στρεβλώνει και παρεμποδίζει στο πλαίσιο συμφωνιών-πλαisiών, ηλεκτρονικών πλειστηριασμών και ενός δυναμικού συστήματος δημόσιων συμβάσεων – γεγονός που μπορεί να αποτελεί αναλογία με την υιοθέτηση της αρχής του ανταγωνισμού.

#### 1.4.2.1. Απαγόρευση περιορισμού του ανταγωνισμού

Η αρχή της διασφάλισης του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων ως προς το περιεχόμενό της συνιστά απαγόρευση των ενεργειών και συμπεριφορών των

<sup>48</sup> Παράδειγμα C-247/02, *Περίληψη* ΑρΑ κατά Αρχής Εποπτείας Δημοσίων Έργων, 2005 Tc.m.l.r. 12, EJCem.

<sup>49</sup> *Arrowsmith* 2005: 433

αναθέτουσών αρχών, αποτέλεσμα ή συνέπεια της οποίας είναι ο περιορισμός της ελευθερίας των επιχειρηματιών των προσφερόντων στον τομέα της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Λόγω των περιορισμών αυτών, οι προσφέροντες δεν βρίσκονται σε νομικά ίσες θέσεις εκκίνησης, καθώς ορισμένοι από αυτούς δεν έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής σε διαδικασίες. Η αρχή αυτή σημαίνει ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι και οι ειδικευμένοι προσφέροντες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συναλλάσσονται με τον δημόσιο τομέα υπό ίσους όρους<sup>50</sup>.

Τα πλεονεκτήματα που πρέπει να διασφαλιστούν από τον ανταγωνισμό δεν ενθαρρύνουν μόνο τη χρήση των δημόσιων οικονομικών από την οικονομία, αλλά και την ορθολογική λειτουργία των ίδιων των οικονομικών φορέων. Ιδιαίτερη απαγόρευση τίθεται στον δυνητικό προσφέροντα να περιορίζει με αδικαιολόγητη χρήση της διαδικασίας ή με διακριτική χρήση κριτηρίων· Επιπλέον, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ενεργεί σύμφωνα με τους κανονισμούς για την προστασία του ανταγωνισμού και την παρεμπόδιση του ανταγωνισμού<sup>51</sup>.

Η διασφάλιση του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων εμφανίζεται ως ένας από τους σημαντικότερους στόχους της ρύθμισης των δημόσιων συμβάσεων. Φαίνεται ότι η αρχή αυτή υλοποιείται μόνο μέσω του σεβασμού άλλων αρχών περί δημοσίων συμβάσεων· αποτελεί συνέπεια της ενεργούσας σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, της αναλογικότητας και, τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, την αρχή της οικονομίας· Ως αρχή, μπορεί να πραγματοποιηθεί και να μετασχηματιστεί μόνο μέσω ενός στόχου που ενσωματώνεται στην όλη διαδικασία ιδεών της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>52</sup>.

Οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζουν πρωτίστως τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, στο πλαίσιο των οποίων καθορίζονται οι σχέσεις μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των προσφερόντων. Η σχέση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των προσφερόντων περιλαμβάνει μια ολόκληρη ποικιλία συνδέσμων στους οποίους είναι αδύνατο να αποκλειστούν ενέργειες προς αμφοτερες

---

<sup>52</sup> Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

τις κατευθύνσεις, οι οποίες δεν συνεπάγονται ενδείξεις περιορισμού του ανταγωνισμού. Με την ευρύτερη έννοια, στο πλαίσιο της απόκτησης αγαθών και υπηρεσιών και της ανάθεσης έργων πολιτικού μηχανικού, το κράτος συνάπτει έννομες σχέσεις ιδιοκτησίας με προμηθευτές ή εργολήπτες που μπορεί να είναι νομικά ή φυσικά πρόσωπα.

Εν προκειμένω, το κράτος υποχρεούται να τηρεί ορισμένους διαδικαστικούς κανόνες που ρυθμίζονται από τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Το κράτος ακολουθεί πρωτίστως τον στόχο της ορθολογικής χρήσης των δημοσίων οικονομικών. Επιπλέον, υποχρεούται να παρέχει τη δυνατότητα σε όλους τους προσφέροντες που συμμετέχουν σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης να απολαύουν ίσης μεταχείρισης και θεμιτού ανταγωνισμού. Το κράτος πρέπει να δημιουργήσει τέτοιες σχέσεις στην αγορά που θα του επιτρέψουν, με τη βοήθεια της δράσης περί ανταγωνισμού, να υλοποιήσει τους καθιερωμένους στόχους των δημοσίων συμβάσεων και να διασφαλίσει την τήρηση των βασικών αρχών των δημοσίων συμβάσεων. Με τους κανονισμούς του, το κράτος επηρεάζει σημαντικά τις συνθήκες της αγοράς. Πράγματι, οι μηχανισμοί ανταγωνισμού δρουν ανεξάρτητα από αυτήν, αν και εντός των ορίων που καθορίζονται από τέτοιους κανονισμούς. Οι συνθήκες της αγοράς δεν θέτουν απλώς όρια· θέτουν επίσης κανόνες συμπεριφοράς<sup>53</sup>

Κατά τη διάρκεια διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή ή ένας προσφέρων μπορεί να συμπεριφέρεται κατά τρόπο που θα μπορούσε εύκολα να συνεπάγεται περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο προσδιορισμός της ύπαρξης ή της ανυπαρξίας σημάτων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό επιβάλλει ασφαλώς την ανάγκη χρήσης των κανόνων του δικαίου του ανταγωνισμού ως βασικού κανονιστικού πλαισίου, των κανόνων αυτών που ρυθμίζουν τον περιορισμό του απαγορευμένου ανταγωνισμού, την προστασία του ανταγωνισμού και τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται σε περίπτωση τέτοιου περιορισμού του ανταγωνισμού, των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με την προστασία του ανταγωνισμού, των αρμοδιοτήτων τους και των διαδικασιών των κρατικών οργάνων και μερών σε σχέση με τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Αυτό ισχύει όχι μόνο για όλους τους οικονομικούς φορείς, αλλά και για

---

<sup>53</sup> Eržen 1998: 31





(προσφορές μικρής αξίας στο προηγούμενο καθεστώς) όπου δεν υπάρχουν ειδικοί διαδικαστικοί κανόνες και όπου δοκιμάζεται πραγματικά η αρχή του ανταγωνισμού. Κάθε συμπεριφορά αναθέτουσας αρχής που νοθεύει τον ανταγωνισμό συνιστά επαρκή λόγο για την υποβολή αίτησης αναθεώρησης<sup>57</sup>.

#### 1.4.3. Η αρχή της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων

Η αρχή της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων σημαίνει ότι ο προσφέρων πρέπει να επιλέγεται με διαφανή τρόπο και σύμφωνα με απαγορευμένη διαδικασία. Οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων είναι δημόσιες, γεγονός που διασφαλίζεται με δωρεάν ανακοινώσεις δημοσίων συμβάσεων ως προς την αξία τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>58</sup>.

Στόχος της διαφάνειας είναι η διασφάλιση της προβολής της συμπεριφοράς της αναθέτουσας αρχής στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. Ένα από τα σημαντικότερα μέσα που διασφαλίζουν την αρχή αυτή είναι το καθήκον της αναθέτουσας αρχής να ανακοινώνει τις δημόσιες συμβάσεις στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>59</sup> Αυτό ανοίγει το δίλημμα σχετικά με το ποιο θα πρέπει να είναι το όριο τιμών από πού απαιτείται η ανακοίνωση, προκειμένου να διασφαλιστεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια. Οι ευρωπαϊκές οδηγίες καθορίζουν όρια τιμών για ανακοινώσεις στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχρεωτικά για τα κράτη μέλη. Η δε καταλληλότητα του ορίου επιπέδου τιμών, από όπου απαιτείται ανακοίνωση στη δικτυακή πύλη, βάσει της οποίας δεν υπάρχει υποχρέωση στις οδηγίες – αποδεικνύεται στην πράξη, ιδίως από την άποψη της αξιολόγησης σχετικά με το επίπεδο διαφάνειας που επιτυγχάνεται<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Υπόθεση C-470/99 - Universale-Bau and Others, διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-470/99>

<sup>58</sup> Υπόθεση C-324/98-Telaustria and Telefonadress, διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-324/98>

<sup>59</sup> Όπως έχει ήδη συζητηθεί και σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων-1, η ολοκληρωμένη πύλη πληροφοριών έπρεπε να δημιουργηθεί έως τις 30 Ιανουαρίου 2005· ωστόσο, αυτό δεν συνέβη. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα πορίσματα της παρούσας αναθεώρησης, βλέπε το κεφάλαιο για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις στο παρόν κείμενο και στον σχετικό δικτυακό τόπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ([www.rs-rs.si](http://www.rs-rs.si))

<sup>60</sup> Αυτό επιβεβαιώνεται επίσης από παραδείγματα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, όπως η υπόθεση C-24/91 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ισπανίας, υπόθεση C-199/85 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλίας κλπ.

Η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (συνθήκη ΕΚ) θέτει ως κύριο στόχο την αύξηση της διαφάνειας στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό να δοθεί η δυνατότητα στους αλλοδαπούς προσφέροντες, δηλαδή στους προσφέροντες από τα κράτη μέλη, να έχουν ίσες ευκαιρίες με τους τοπικούς προσφέροντες να λάβουν τη σύμβαση με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό. Στόχος του ευρωπαϊκού δικαίου είναι η ενθάρρυνση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων πέραν των εθνικών συνόρων. Η διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου<sup>61</sup>.

#### 1.4.3.1. Διαδικασία σύναψης συμβάσεων, δημόσιος χαρακτήρας και προβολή

Η αρχή της διαφάνειας αναφέρεται στη νομιμότητα, τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Οι έγκαιρες και κατάλληλες προκηρύξεις των διαδικασιών έναρξης και των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων που πραγματοποιούνται, καθώς και τα ίσα κριτήρια και οι όροι που είναι γνωστοί εκ των προτέρων, συμβάλλουν στην υλοποίηση αυτού του στόχου. Ως εκ τούτου, η κατάλληλη ειδοποίηση αντιπροσωπεύει τον άξονα της διαφάνειας. Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να δημοσιεύουν ανακοινώσεις σχετικά με ορισμένα πραγματικά περιστατικά, συμπεράσματα και αποφάσεις ή να επιτρέπουν με άλλο τρόπο στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση αυτών<sup>62</sup>.

Με τον τρόπο αυτό, σημαντικά δεδομένα καθίστανται γνωστά στο ευρύ κοινό και, ως εκ τούτου, διαφανή. Αυτό επιτρέπει τη διαφάνεια των γεγονότων στο πλαίσιο μιας διαδικασίας και τη συγκριτική αξιολόγηση των αποφάσεων που λαμβάνονται, γεγονός που διατηρεί την εμπιστοσύνη του κοινού καθώς και την εμπιστοσύνη όλων των συμμετεχόντων στην ορθότητα και τον δίκαιο χαρακτήρα της ίδιας της διαδικασίας<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Για παράδειγμα, C-275/98, Unictron Scandinavia, 1999, και C-324/98, Teleaustria, 2000.

<sup>62</sup> European Commission DGs Internal Market and Services eCertificate (e-Certis), <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do>

<sup>63</sup> European Commission DGs Internal Market and Services eCertificate (e-Certis), οπ.

Η υποχρέωση δημοσίευσης των δημόσιων συμβάσεων, η οποία καλύπτεται αυτή καθαυτή από οδηγίες, και συνεπώς η δημόσια διαφάνεια των προμηθειών, έχει αποδειχθεί ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα όσον αφορά την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς.<sup>64</sup> Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να δημοσιεύουν την πρόσκληση υποβολής προσφορών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή να την αποστέλλουν σε ηλεκτρονική μορφή στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Δημοσίων Συμβάσεων, όταν η αξία των δημόσιων συμβάσεων υπόκειται σε διατάξεις που περιέχονται σε ευρωπαϊκές οδηγίες. Όπως αναφέρεται στη νομολογία του ΔΕΕ, η αρχή της διαφάνειας και, ως εκ τούτου, της δημοσίευσης αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση. Η μη συμμόρφωση με την απαίτηση αυτή συνεπάγεται παραβίαση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας με την οποία πρέπει να εναρμονιστεί η εθνική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους<sup>65</sup>.

Από το αντιστάθμισμα, οι οδηγίες αποσκοπούν στην αύξηση της διαφάνειας των ανοικτών διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων· καθιέρωσαν την ανοικτή και συγκεκριμένη διαδικασία ως προτεραιότητα (δηλαδή την πρόβλεψη ελεύθερου ανταγωνισμού). Επιπλέον, αμφότερες οι διαδικασίες προέχουν, κατ' αρχήν, την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής, σε περίπτωση που δεν επιλέξει καμία από τις προαναφερθείσες διαδικασίες, παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις και περιστάσεις, να μπορεί να προσφύγει σε τρίτη, μη ανταγωνιστική διαδικασία, ήτοι στη διαδικασία διαπραγματεύσεως. Όχι μόνο ο αριθμός και η πρακτική της άμεσης σύναψης συμφωνιών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων περιορίστηκαν από την απαιτούμενη καθιέρωση δημόσιας διαφάνειας· Βελτιώθηκε επίσης η οικονομική χρήση των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων<sup>66</sup>.

Η διαφάνεια ενισχύθηκε επίσης με τη δημοσίευση πληροφοριών σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και με την παροχή πληροφοριών στους προσφέροντες πριν και μετά την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων. Ο θεσμός της προηγούμενης

---

<sup>64</sup> Αυτό επιβεβαιώνεται επίσης από παραδείγματα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, όπως η υπόθεση C-24/91 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ισπανίας, υπόθεση C-199/85 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλίας κ.λπ.

<sup>65</sup> European Commission DGs Internal Market and Services eCertificate (e-Certis),

<sup>66</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

δημοσίευσης ή της κοινοποίησης που περιλαμβάνει προηγούμενη ανακοίνωση διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης αποσκοπεί επίσης στη διαφάνεια, στην πραγμάτωση της αρχής διαφάνειας. Η ισχύς της διαφάνειας καταδεικνύεται καλύτερα όσον αφορά τους διαγωνισμούς για δημόσιες συμβάσεις: καθίσταται ένα από τα βασικά κριτήρια όσον αφορά την επιτυχία της ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού χώρου· με βάση τον δείκτη ανάπτυξης με τις εν λόγω ανακοινώσεις, η Επιτροπή καθορίζει τον βαθμό υλοποίησης της ενιαίας αγοράς της ΕΕ.

Η αυξημένη ευελιξία και, ως εκ τούτου, η αυξημένη διαφάνεια έχουν καταστεί περισσότερο από ορατές με την καθιέρωση εφικτού ανταγωνιστικού διαλόγου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των προσφερόντων, κυρίως στην περίπτωση τεχνολογικά πιο απαιτητικών και πιο σύνθετων δημόσιων συμβάσεων. Καλύτερος προσδιορισμός του αντικειμένου απαιτούνται, ως εκ τούτου, των δημοσίων συμβάσεων, σαφέστεροι όροι και καταλληλότερα κριτήρια, ακριβής επεξεργασία των τεχνικών προδιαγραφών. Η έγκαιρη, πληρέστερη και ταχύτερη εξοικείωση των προσφερόντων με τις σχετικές πληροφορίες –επιτρέπουν μεγαλύτερη δυνατότητα οικονομικής εφαρμογής των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων που επηρεάζονται από τη διαφάνεια ως βασική και απαραίτητη απαίτηση<sup>67</sup>.

Η διαφάνεια εγγυάται ότι όλοι οι συμμετέχοντες και οι δυνητικοί συμμετέχοντες στις δημόσιες συμβάσεις θα ενημερώνονται εκ των προτέρων σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και τους κανόνες τους, αλλά και σχετικά με τα τεύχη δημοπράτησης. Ένα σημαντικό κριτήριο για τη διαφανή λειτουργία μιας αναθέτουσας αρχής είναι το δημόσιο άνοιγμα των προσφορών, δεδομένου ότι οι προσφέροντες έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν τις πληροφορίες σχετικά με τις ανταγωνιστικές προσφορές και, στη συνέχεια, να αξιολογούν τη δυνατότητα αιτιολόγησης της απόφασης της αναθέτουσας αρχής σχετικά με την επιλογή του αναδόχου<sup>68</sup>.

Η επιλογή της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης αντικατοπτρίζει επίσης τη σημασία της αρχής της διαφάνειας. Το σύστημα δημόσιων συμβάσεων που

---

<sup>67</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ,

<sup>68</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ,

θέτει την ανοικτή διαδικασία στο επίκεντρό του, καθώς και την κλειστή διαδικασία πριν από τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, είναι διαφανές, δεδομένου ότι η διαπραγμάτευση, δηλαδή η διαδικασία διαπραγμάτευσης, ανοίγει το μεγαλύτερο περιθώριο για να ευνοηθεί ένας συγκεκριμένος προσφέρων<sup>69</sup>.

Ο ανταγωνισμός είναι αναμφίβολα συνάρτηση διαφάνειας. Η διασφάλιση ευρέος ανταγωνισμού από την πλευρά της προσφοράς σημαίνει οικονομικά αποδοτικές δημόσιες συμβάσεις και, ως εκ τούτου, εξοικονόμηση δημόσιων περιουσιακών στοιχείων. Ταυτόχρονα, η δημοσίευση των δημόσιων συμβάσεων προς τους ευρωπαίους προσφέροντες σε γραπτή και ηλεκτρονική μορφή αποτελεί επίσης πρόκληση για τους εθνικούς προσφέροντες να συμμετάσχουν σε διεθνείς διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων στις οποίες έχουν συμμετάσχει σε μικρότερο βαθμό, αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η διαφάνεια είναι καίριας σημασίας για την παρότρυνση και την αναζήτηση δυνατοτήτων συμμετοχής των υποψηφίων μας στις ευρωπαϊκές αγορές.

Η διαφάνεια στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων μειώνει επίσης το κόστος διεξαγωγής των διαδικασιών αυτών. Το ΔΕΕ, με τις αποφάσεις του, εισήγαγε τη διαφάνεια ως ένα από τα θεμελιώδη αξιώματα-αρχές.<sup>70</sup> Ωστόσο, θεωρεί ότι, σε περίπτωση διλήμματος ή προβλήματος που προκύπτει από κάθε δοκιμή, συγκεκριμένοι γενικοί στόχοι ή αρχές ή έννοιες πρέπει να αφαιρούνται από τις πρακτικές ανάγκες που απαιτούνται για τη δημιουργία ορισμένης ευνοϊκής και καθολικής κατανόησης των στόχων των δημόσιων συμβάσεων<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ,

<sup>70</sup> Για παράδειγμα, C-275/98, Unictron Scandinavia, 1999, και C-324/98, Teleaustria, 2000.

<sup>71</sup> Για παράδειγμα, C-275/98, Unictron Scandinavia, 1999.

Ακόμη και η διαφάνεια αντιπροσωπεύει ένα ορό <sup>72</sup>, παρόλο που οι πρωταρχικοί στόχοι των δημόσιων συμβάσεων εντοπίζονται σε αυτήν, αν και η κατανόηση των μηχανισμών για την επίτευξη ενός τέτοιου στόχου μπορεί να διαφέρει ανάλογα με τους συμμετέχοντες σε μια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Η κατανόηση της αρχής αυτής από τις αναθέτουσες αρχές σημαίνει ότι λειτουργούν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους. Δεδομένου ότι οι προσφέροντες εξαρτώνται από την εφαρμογή αυτής της αρχής στην πράξη, χωρίς κατάλληλες προκηρύξεις σχετικά με τα προγραμματισμένα προγράμματα και διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που πρέπει να τηρεί η αναθέτουσα αρχή, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν τις προσδοκίες τους κατά τη συμμετοχή τους στις εν λόγω διαδικασίες.

Η διαφάνεια μπορεί να νοείται ως μηχανισμός για την επίτευξη άλλων στόχων και αρχών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, πράγμα που σημαίνει ότι η διαφάνεια δεν αποτελεί κατ' ανάγκη στόχο ή αρχή, αλλά εργαλείο για την επίτευξη στόχων και τη συμμόρφωση με αρχές.<sup>73</sup> Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε ότι η διαφάνεια αποτελεί αρχή που στηρίζει τις οδηγίες περί ίσης μεταχειρίσεως.

Ειδικότερα

Στην υπόθεση *Walloon Buses*<sup>74</sup>, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι, σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των απαιτήσεων μιας αναθέτουσας αρχής, είναι απαραίτητο να καθοριστούν κριτήρια αξιολόγησης της βέλτιστης προσφοράς, οπότε η ελάχιστη τιμή καθίσταται το κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης. Η *Embassy Limousines*<sup>75</sup> είναι μία από τις πρώτες περιπτώσεις χρήσης διαφάνειας. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να ενημερώνουν αμέσως όλους τους προσφέροντες που συμμετέχουν σε μια διαδικασία σχετικά με την πορεία της. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η υπόθεση *Universale-Bau*<sup>76</sup>, όπου το ΔΕΕ ζήτησε να παρουσιαστεί η μεθοδολογία επιλογής των προσφερόντων, αν και η οδηγία δεν περιελάμβανε ρητές απαιτήσεις σχετικά με τη γνωστοποίηση των κριτηρίων επιλογής,

---

<sup>72</sup> Αυτό ισχύει και για άλλες αρχές και στόχους στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

<sup>73</sup> Η απαίτηση διαφάνειας αναμένεται από τουλάχιστον τρία μέρη: την κυβέρνηση, η οποία στο πλαίσιο του συστήματος δημοσίων συμβάσεων υλοποιεί τις προσδοκίες του κοινού για αποδοτική, οικονομική και αποτελεσματική δράση· το κράτος και τα όργανά του σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα», την αναθέτουσα αρχή και τον προσφέροντα (Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με αυτές τις προσδοκίες όσον αφορά τις αρχές διαφάνειας, βλ. Trybus 2006: 28)

<sup>74</sup> Απόφαση C-87/94 της 25ης Απριλίου 1996.

<sup>75</sup> Απόφαση T-203/96 της 17ης Δεκεμβρίου 1998

<sup>76</sup> Απόφαση C-470/99 της 12ης Δεκεμβρίου 2002.

αλλά των κριτηρίων ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων. Τα δικαστήρια εφάρμοσαν την αρχή της διαφάνειας επεκτείνοντας κατ' αναλογία τις απαιτήσεις και σε άλλες αποφάσεις/υποθέσεις.

#### 1.4.4. Αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων

Αυτό ορίζει ότι η αναθέτουσα αρχή πρέπει να εγγυάται τη διατήρηση της αμεροληψίας μεταξύ των προσφερόντων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης και ως προς όλα τα στοιχεία, και ότι λαμβάνονται υπόψη η αμοιβαία αναγνώριση και η αναλογικότητα των απαιτήσεων της αναθέτουσας αρχής σε σχέση με το αντικείμενο της προμήθειας. Η αναθέτουσα αρχή πρέπει επίσης να εγγυάται ότι δεν θα δημιουργήσει περιστάσεις που συνεπάγονται τοπικές, υλικές ή προσωπικές διακρίσεις των προσφερόντων, διακρίσεις που απορρέουν από την κατάταξη των δραστηριοτήτων που εκτελεί ο προσφέρων ή οποιαδήποτε άλλη διάκριση.<sup>77</sup>

Όσον αφορά την ίση μεταχείριση στο ευρύτερο πλαίσιο - κανένας προσφέρων δεν μπορεί να αποκλειστεί από τη διαδικασία για λόγους που δεν είναι σημαντικοί για την ίδια τη δημόσια σύμβαση. Αυτός είναι ένας ακόμη λόγος για την ύπαρξη απαγόρευσης προτίμησης έναντι των ημεδαπών προσφερόντων<sup>78</sup>. Η προαναφερθείσα αρχή καθορίζει την απαίτηση ίσης μεταχείρισης όλων των προσφερόντων, η οποία εκφράζεται σε όλα τα επίπεδα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, από τη διατύπωση και τον προσδιορισμό, των όρων και των κριτηρίων έως το στάδιο της αξιολόγησης της προσφοράς βάσει των κριτηρίων αυτών.

##### 1.4.4.1. Ίση μεταχείριση των προσφερόντων και απαγόρευση των διακρίσεων των προσφερόντων

Όσον αφορά τη διατύπωση κριτηρίων και προϋποθέσεων, παραδείγματα μπορούν να βρεθούν στην πρακτική των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων

---

<sup>77</sup> Στην περίπτωση δημόσιας σύμβασης που περιλαμβάνει τη μελέτη έργων, ο επιλεγείς μελετητής δεν μπορεί να συμμετάσχει στο διαγωνισμό για την εκτέλεση έργων εκτός εάν έχει λάβει γραπτή συγκατάθεση από τον υπουργό Οικονομικών. Η συγκατάθεση αυτή παρέχεται στις περιπτώσεις που ο μελετητής μηχανικός, ο οποίος είναι συγχρόνως προσφέρων για την εκτέλεση εργασιών στην προμήθεια, είναι κύριος συγκεκριμένης τεχνολογικής ή κατασκευαστικής λύσης για την εκτέλεση του έργου, γεγονός το οποίο, λόγω χαμηλότερης τιμής ή υψηλότερης ποιότητας του έργου, αντιπροσωπεύει το ανταγωνιστικό του πλεονέκτημα που δεν διαθέτουν άλλοι προσφέροντες.

<sup>78</sup> Kranjc 2004: 73- 76



όπου οι αναθέτουσες αρχές διατύπωσαν κριτήρια και προϋποθέσεις κατά τρόπο που αποκλείει τη δυνατότητα συμμετοχής των προσφερόντων στην προμήθεια ή όταν η πιθανότητα επιτυχίας ήταν μηδενική λόγω κριτηρίων που εισάγουν διακρίσεις. Οι μορφές διάκρισης των προσφερόντων και, ως εκ τούτου, περιορισμού του ανταγωνισμού μπορούν γενικά να ταξινομηθούν στις λεγόμενες:

- Διακρίσεις λόγω γεωγραφικής θέσης<sup>79</sup>
- διακρίσεις λόγω αντικειμένου<sup>80</sup>
- προσωπικές διακρίσεις<sup>81</sup>.

Οι διακρίσεις των προσφερόντων δεν περιορίζονται μόνο στις λεγόμενες διακρίσεις λόγω τοποθεσίας, αντικειμένου ή προσωπικές διακρίσεις· εκφράζεται επίσης στις ενέργειες μιας αναθέτουσας αρχής κατά τη διάρκεια διαδικασιών σύναψης

---

<sup>79</sup> Οι διακρίσεις λόγω γεωγραφικής διαφοροποίησης επιτρέπονται όταν η αναθέτουσα αρχή αναφέρει, μεταξύ άλλων απαιτήσεων επιλεξιμότητας, για παράδειγμα, την έδρα του προσφέροντος, πράγμα που σημαίνει ότι οι προσφέροντες που έχουν την έδρα τους εκτός συγκεκριμένου δήμου ή άλλης γεωγραφικής περιφέρειας δεν μπορούν να συμμετάσχουν στη δημόσια σύμβαση. Τέτοιες διακρίσεις υπάρχουν επίσης στον καθορισμό κριτηρίων. Η αναθέτουσα αρχή, για παράδειγμα, αξιολογεί καλύτερα τους προσφέροντες που έχουν πλησιέστερη έδρα, δίνοντας έτσι προτεραιότητα στους «εγχώριους» προσφέροντες. Παρά τα προαναφερθέντα, οι διακρίσεις λόγω γεωγραφικής διαφοροποίησης επιτρέπονται υπό δικαιολογημένες συνθήκες, αλλά πρέπει να αιτιολογούνται δεόντως. Για παράδειγμα, η γειννίαση με την έδρα ενός προσφέροντος αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εκτέλεση των εργασιών λόγω, για παράδειγμα, του αναμενόμενου εξαιρετικά σύντομου χρόνου απόκρισης.

<sup>80</sup> Γίνεται λόγος για διάκριση λόγω σύναψης συμβάσεων όταν μια αναθέτουσα αρχή αναφέρει, ήδη στα τεύχη δημοπράτησης, ότι επιδιώκει να αποκτήσει ένα συγκεκριμένο εμπορικό σήμα, προέλευση, δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, υπόδειγμα κ.λπ. Η νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων απαγορεύει ρητά την αναγραφή εμπορικών σημάτων, διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, τύπων κ.λπ., πράγμα που θα μπορούσε να σημαίνει ότι δίνεται προτεραιότητα σε συγκεκριμένο προσφέροντα ή θα απέκλειε ορισμένους προσφέροντες χωρίς βάσιμο λόγο. Η αναφορά αυτή επιτρέπεται σε περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατόν να περιγραφεί διαφορετικά το αντικείμενο της προμήθειας. Η αναφορά αυτή συνοδεύεται από τις λέξεις "ή ισοδύναμο". Τέτοιες διακρίσεις διαπιστώνονται στην πράξη σχετικά συχνά, κυρίως κατά την αρχική περίοδο της ρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων. Για παράδειγμα, κατά την προμήθεια εξοπλισμού πληροφορικής, η αναθέτουσα αρχή αναφέρει στα τεύχη δημοπράτησής της ότι οι υπολογιστές και οι εκτυπωτές πρέπει να φέρουν συγκεκριμένο εμπορικό σήμα, πράγμα που συνιστά από μόνο του επαρκή λόγο για αίτηση αναθεώρησης. Κατά τον καθορισμό τεχνικών στοιχείων για την προμήθεια οχημάτων ή άλλων θεμάτων δημοσίων συμβάσεων, υπάρχουν επίσης περιπτώσεις στις οποίες, μέσω τεχνικών προδιαγραφών, δίνεται προτεραιότητα σε συγκεκριμένο τύπο ή μοντέλο του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων.

<sup>81</sup> Οι προσωπικές διακρίσεις μπορούν να ανιχνευθούν με όρους συμμετοχής. Η αναθέτουσα αρχή περιλαμβάνει ρήτρα υπό την οποία καθορίζει εκ των προτέρων, ως προϋπόθεση συμμετοχής, το καθεστώς των νομικών οντοτήτων ή αποκλείει τη συμμετοχή φυσικών προσώπων. Μια αναθέτουσα αρχή, για παράδειγμα, προμηθεύεται αγαθά που προσφέρονται τόσο από νομικά όσο και από φυσικά πρόσωπα, αλλά στο πλαίσιο των προϋποθέσεων συμμετοχής, καθορίζει τις προϋποθέσεις που μπορούν να πληρούν μόνο τα νομικά πρόσωπα. Οι αναθέτουσες αρχές μερικές φορές παραβλέπουν το γεγονός ότι τα φυσικά πρόσωπα μπορούν επίσης να είναι δυνητικοί προσφέροντες (διαφορετικά σπάνια συμβαίνει στην πράξη) και ότι θα πρέπει να διατυπώνουν τα έγγραφα του διαγωνισμού επαρκώς για το γεγονός αυτό.

δημόσιων συμβάσεων κατά τρόπο ώστε να παρέχονται συγκεκριμένες πληροφορίες μόνο σε ορισμένους προσφέροντες ή ορισμένα δεδομένα να παρέχονται σε συγκεκριμένους προσφέροντες ακόμη και πριν από τη δημοσίευση της προμήθειας. Παρέχοντάς τους έτσι τη δυνατότητα να αρχίσουν την προετοιμασία της προσφοράς τους νωρίτερα από τους ανταγωνιστικούς προσφέροντες τους.

Ωστόσο, οι δημόσιες συμβάσεις ενέχουν υψηλό κίνδυνο διακριτικής μεταχείρισης από τις αναθέτουσες αρχές έναντι των προσφερόντων και, σε κάποιο βαθμό, και όσον αφορά τη συμπεριφορά των προσφερόντων, πράγμα που μπορεί να σημαίνει περιορισμό του ανταγωνισμού. Η διατύπωση κριτηρίων, ως εκ της φύσεως της, εμπίπτει στη θετική συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής, αλλά μόνο στο επίπεδο στο οποίο τα εν λόγω κριτήρια ή προϋποθέσεις καθίστανται εργαλεία παράνομης δυσμενούς διακρίσεως ή περιορισμού του ανταγωνισμού. Η αναθέτουσα αρχή είναι αυτόνομη κατά τον καθορισμό των κριτηρίων· Ωστόσο, τα κριτήρια αυτά πρέπει να προσδιορίζονται, να περιγράφονται ή να αξιολογούνται κατά τρόπον ώστε να εγγυώνται την αντικειμενική αξιολόγηση των προσφορών, αλλά και να αποτελούν δοκιμασία για την ορθή επιλογή του αναδόχου. Τα κριτήρια δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις και πρέπει να συνδέονται λογικά με το περιεχόμενο των δημόσιων συμβάσεων. Δεν επιτρέπεται η δυνατότητα προνομιακής μεταχείρισης ορισμένων προσφερόντων οι οποίοι, βάσει ορισμένων πληροφοριών, καταρτίζουν προσφορά καταλληλότερη για την υποκειμενική γνώμη της αναθέτουσας αρχής.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει επανειλημμένα δηλώσει ότι υποστηρίζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων εισήχθη για πρώτη φορά στην υπόθεση Storebaelt (Επιτροπή κατά Δανίας)<sup>82</sup>, σχετικά με τις διαδικασίες στο πλαίσιο της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις στον κατασκευαστικό τομέα. Στο παράδειγμα αυτό, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ισχυρίστηκε ότι, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι, κατά την περίοδο αυτή, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν αναφερόταν ρητά στην οδηγία, η υποχρέωση τήρησης της αρχής αυτής βρίσκεται στον πυρήνα της εν λόγω οδηγίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάρτιση προσφοράς που δεν πληροί τις βασικές απαιτήσεις

---

<sup>82</sup> Απόφαση C-243/89 της 22ας Ιουνίου 1993.

που καθορίζονται από την αναθέτουσα αρχή συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>83</sup>, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε ότι η αρχή αυτή πρέπει να εφαρμόζεται «σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης» και όχι μόνο όταν ο προσφέρων υποβάλλει την προσφορά. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αδυναμία υποβολής/δημοσίευσης σε επίπεδο ΕΕ προσφοράς που αφορά συγκεκριμένο έργο παραβιάζει την αρχή, παρά το γεγονός ότι ορισμένα έργα δεν καλύπτονται από οδηγίες, δεδομένου ότι οι προσφέροντες δεν είναι σε θέση να προσδιορίσουν επαρκώς τις τιμές των προσφορών τους χωρίς να γνωρίζουν όλα τα διαθέσιμα έργα. Το Δικαστήριο εφάρμοσε την αρχή σε πολλές διαφορετικές περιπτώσεις, αλλά δεν προσδιόρισε γενικά κριτήρια που θα καθόριζαν τι σημαίνει πραγματικά ίση μεταχείριση προσφέροντος.

Η αρχή αυτή αποτελεί πιθανώς μια έκφανση της αρχής της ίσης μεταχείρισης της νομοθεσίας της ΕΕ. Μολονότι ορίζεται ως βασική αρχή της νομοθεσίας της ΕΕ, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν αποτελεί γενική αρχή που απαγορεύει τις διακρίσεις σε όλες τις περιστάσεις. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης σε διαφορετικά πλαίσια απαιτεί να γίνεται παρόμοια χρήση της αρχής αυτής σε παρόμοιες καταστάσεις ή να μην χρησιμοποιείται εξίσου σε διαφορετικές καταστάσεις, εκτός εάν δικαιολογείται διαφορετική μεταχείριση. Αυτή η διατύπωση ίσης μεταχείρισης υιοθετήθηκε για τις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων στην υπόθεση Concordia Buses<sup>84</sup>.

Ομοίως, δεν υπάρχει άνιση μεταχείριση σε περιπτώσεις όπου οι όροι και τα κριτήρια επιλογής ή όπου οι τεχνικές προδιαγραφές για ορισμένους προσφέροντες διευκολύνουν και για άλλους προσφέροντες δυσχεραίνουν τον δρόμο για την απόκτηση της εργασίας. Στις περιπτώσεις αυτές, οι προσφέροντες δεν βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση λόγω των διαφορετικών αρμοδιοτήτων τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν εμποδίζει την αναθέτουσα αρχή να αποκλείει ορισμένες επιχειρήσεις από τη διαδικασία και να

---

<sup>83</sup> Απόφαση C-16/98 της 5ης Οκτωβρίου 2000.

<sup>84</sup> Arrowsmith 2005:426

επιτρέπει σε άλλες επιχειρήσεις να συμμετέχουν σε περιπτώσεις όπου αυτό βασίζεται σε δικαιολογημένα και προηγουμένως γνωστά κριτήρια<sup>85</sup>.

Το άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18/ΕΕ ορίζει ότι η αναθέτουσα αρχή «αντιμετωπίζει όλους τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις». Πρόκειται για δύο ξεχωριστές αρχές - μία της ίσης μεταχείρισης και μία της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η ίση μεταχείριση αναφέρεται στην ευρύτερη αρχή της ίσης μεταχείρισης που αναπτύχθηκε από το ΔΕΕ στο πλαίσιο της σχετικής οδηγίας· Η απαγόρευση των διακρίσεων αναφέρεται στην απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

Η τελευταία αρχή είναι πιθανώς μια πιο συγκεκριμένη έκφραση της πρώτης. Ως εκ τούτου, χρησιμεύει απλώς ως προειδοποίηση ότι δεν επιτρέπονται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και ότι η ύπαρξη τέτοιας διάκρισης πρέπει να διαπιστώνεται βάσει της συμφωνίας. Η αρχή της αναλογικότητας σημαίνει ότι οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εκτελούνται σύμφωνα με το αντικείμενο των δημόσιων συμβάσεων, πρωτίστως όσον αφορά την επιλογή, τον καθορισμό και τη χρήση όρων και κριτηρίων που πρέπει να συνδέονται, τηρουμένων των αναλογιών, με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης<sup>86</sup>.

Η ενσωμάτωση της αναλογικότητας στις θεμελιώδεις αρχές επιβλήθηκε πρωτίστως από την ανάγκη πρόσθετης υπογράμμισης της συνάφειας της ορθής διατύπωσης προϋποθέσεων και κριτηρίων. Η διατύπωση κατάλληλων όρων και κριτηρίων αποτελεί ένα από τα βασικά στοιχεία των τευχών δημοπράτησης. Η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει τους δυνητικούς προσφέροντες σχετικά με τα κριτήρια και τους όρους ήδη από τη στιγμή της δημοσίευσης της δημόσιας σύμβασης ή/και στα

---

<sup>85</sup> Απόφαση C-513/99 της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Concordia Buses Finland. Οι προσφέροντες δεν βρίσκονται σε συγκρίσιμη θέση όταν η διαδικασία διαγωνισμού είναι τέτοια ώστε ένας συγκεκριμένος προσφέρων να μπορεί να υποβάλει καλύτερη προσφορά από άλλους προσφέροντες. Στην υπόθεση Concordia Buses, ο γενικός εισαγγελέας υποστήριξε ότι δεν υπήρξε διαφορετική μεταχείριση συγκρίσιμων καταστάσεων στην υπό κρίση υπόθεση, όπου κριτήρια της διαδικασίας είχαν ευνοήσει τα λεωφορεία που κινούνται με φυσικό αέριο, για τα οποία μπορούσαν να υποβάλουν προσφορές μόνον λίγοι διαγωνιζόμενοι (συμπεριλαμβανομένων των ημεδαπών). Όσοι πληρούσαν τους όρους της αναθέτουσας αρχής βρίσκονταν σε διαφορετική θέση από εκείνη εκείνων που δεν ήταν σε θέση να πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές. Το συμπέρασμα του γενικού εισαγγελέα ότι εν προκειμένω δεν υπήρξε παραβίαση της αρχής της ισότητας επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

<sup>86</sup> Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.) (2019) Η «ώριμη» αναλογικότητα

τεύχη δημοπράτησης· Αυτό αποκλείει τη δυνατότητα πρόσθετου καθορισμού κριτηρίων και προϋποθέσεων σε σχέση με προσφορές που έχουν ήδη υποβληθεί.

Έτσι, όλοι γνωρίζουν εκ των προτέρων τον αποκλεισμό και τη διαφοροποίηση των δεικτών αναφοράς που αντικατοπτρίζουν τις προσδοκίες και την αξιολόγηση της αναθέτουσας αρχής όσον αφορά την αναγκαιότητα και τη σημασία των έργων και τις περιστάσεις που απαιτούνται για την καλή εκτέλεση του έργου, όλα σχετίζονται με τις αναμενόμενες προσφορές και προσφέροντες σχετικά με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης. Είναι σημαντικό να προστεθεί εδώ ότι όλα τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις πρέπει να σχετίζονται με το ίδιο το αντικείμενο της προμήθειας και όχι με έναν συγκεκριμένο προσφέροντα. Η σχέση των όρων και των κριτηρίων με το αντικείμενο σημαίνει ότι αυτά θα πρέπει να διατυπώνονται από την άποψη μιας συγκεκριμένης ανάγκης, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τις πληροφορίες σχετικά με τη σχετική αγορά εκ μέρους των προσφερόντων όσον αφορά το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης<sup>87</sup>.

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σημαίνει ότι η αναθέτουσα αρχή διατυπώνει τους όρους κατά τρόπο ώστε το σύνολο των καθορισμένων όρων να υποδεικνύει το αναμενόμενο επίπεδο που πρέπει να επιτευχθεί από κάθε προσφορά, εάν η αξιολόγηση δεν πραγματοποιείται βάσει κριτηρίων, οπότε οι όροι και τα κριτήρια δεν τίθενται σε υπερβολικά υψηλό επίπεδο, σε επίπεδο αποκλεισμού ή περιορισμού του δυνητικού ανταγωνισμού<sup>88</sup>.

Θεωρητικά, είναι επίσης πιθανό μια τέτοια συμπεριφορά να δικαιολογείται λόγω του απαιτητικού χαρακτήρα της προμήθειας. Η υπερβολική αυστηρότητα ή υπερβολή κατά τον καθορισμό όρων δεν δικαιολογείται εάν σκοπός μιας τέτοιας συμπεριφοράς είναι ο περιορισμός και ο αποκλεισμός του ανταγωνισμού και εάν η αναθέτουσα αρχή θα ανέθετε άλλως τη δημόσια σύμβαση ακόμη και υπό σημαντικά λιγότερο απαιτητικές συνθήκες. Η υπερβολική απόδοση μπορεί επίσης να σημαίνει ότι η αναθέτουσα αρχή απαιτεί περισσότερα από όσα είναι ρεαλιστικά αναγκαία για την καλή εκτέλεση του έργου. Ως εκ τούτου, η αναλογικότητα εκφράζει έναν συμβιβασμό

---

<sup>87</sup> Γέροντα, Απ. (2006). Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, σελ. 397 επ

<sup>88</sup> Γέροντα, Απ. (2006). Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, σελ. 397 επ

μεταξύ των προσδοκιών και των επιθυμιών μιας αναθέτουσας αρχής, αφενός, και της κατάστασης στη σχετική αγορά, αφετέρου<sup>89</sup>.

Η αρχή βασίζεται επίσης στη δράση σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας. Πηγάζει από την αρχή της αναλογικότητας του ευρωπαϊκού δικαίου, η οποία (στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικαίου) διέπει τους δημόσιους φορείς, κατά τρόπο ώστε τα μέτρα τους να είναι αναγκαία και κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Ως εκ τούτου, τα κράτη θα πρέπει, κατά τη λήψη μέτρων, να είναι προσεκτικά ώστε να μην προκαλούν εμπόδια στον τομέα μιας συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας, σε βαθμό μεγαλύτερο από αυτόν που πραγματικά χρειάζεται.<sup>90</sup> **Περισσότερη ανάπτυξη και τεκμηρίωση ως προς το τι εστί αναλογικότητα.**

Στην ουσία της, αυτό αφορά επίσης τη ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων. Όσον αφορά την πρόσφατη πρακτική της κρατικής ελεγκτικής επιτροπής, η οποία συχνά (δικαιολογημένα) συνέδεσε τις αποφάσεις της με επιχειρήματα που προέβαλαν τόσο οι προσφέροντες όσο και οι αναθέτουσες αρχές σχετικά με την παραβίαση θεμελιωδών αρχών, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το πεδίο εφαρμογής αυτής της αρχής είναι δύσκολο να προβλεφθεί. Οι αιτούντες αιτήματα ελέγχου δικαιολόγησαν στην πρόσφατη πρακτική τη μη συμμόρφωσή τους με συγκεκριμένα κριτήρια ή προϋποθέσεις από την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων<sup>91</sup>.

#### 1.5. Σύγκρουση Αρχών στην Πράξη μέσω Αξιών, Κανόνων και Σχέσεων

Η ορθή κατανόηση των δημοσίων συμβάσεων είναι σημαντική για τις αναθέτουσες αρχές και από την άποψη της ευαισθητοποίησης σχετικά με τον περιορισμό των δικαιωμάτων κατά τη χρήση δημοσίων περιουσιακών στοιχείων για σκοπούς δημοσίων συμβάσεων, η οποία δεν πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη προσωπικού οφέλους ή οφέλους συγκεκριμένων ομάδων, αλλά στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος *lato sensu*.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005 του ΔΕΚ, υπόθεση C-26/03, σκ. 44.

<sup>90</sup> Συνοδινός, Χ. Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Δ 30, σελ. 74

<sup>91</sup> Mužina και Vesel 2007: 55

<sup>92</sup> Σε αυτή την περίπτωση μπορούμε να υπογραμμίσουμε το παραδεκτό της δικαιολογημένης διάκρισης

Η σημασία των αρχών αντικατοπτρίζεται επίσης στην περιοριστική κρατική λειτουργία τους στο πλαίσιο των ρυθμιστικών χαρακτηριστικών τους. Ένα ενδιαφέρον ερώτημα που προκύπτει με την παρουσίαση των θεμελιωδών αρχών είναι εάν οι αρχές αυτές είναι αμοιβαία ίσες σε τάξη, εάν τοποθετούνται σε δευτερεύουσα-ανώτερη τάξη, εάν αλληλοαποκλείονται ή αλληλοσυμπληρώνονται και εάν υποστηρίζουν τους στόχους των δημόσιων συμβάσεων προς την ίδια κατεύθυνση<sup>93</sup>.

Μέχρι στιγμής, η σχέση μεταξύ της αρχής της τυπικότητας και της αρχής της οικονομίας έχει αποδειχθεί προβληματική. Οι αναθέτουσες αρχές κατανοούν ιδιαίτερα αυτή τη σύγκρουση σε περιπτώσεις όπου, για τυπικούς λόγους, πρέπει να απορριφθεί μια προσφορά που δεν είναι τακτική λόγω έλλειψης εγγράφου που στην πραγματικότητα δεν είναι απαραίτητο για την καλή εκτέλεση του έργου, αλλά έχει ζητηθεί από την αναθέτουσα αρχή στα έγγραφα - και η συγκεκριμένη προσφορά είναι η πλέον κατάλληλη σύμφωνα με τα κριτήρια των τευχών δημοπράτησης. Μια τέτοια προσφορά πρέπει να απορριφθεί προκειμένου να τηρηθεί η αρχή της τυπικότητας όσον αφορά την πρακτική των οργάνων ελέγχου, αν και μια απόφαση υπέρ αυτής της προσφοράς θα ήταν σύμφωνη με την αρχή της οικονομίας<sup>94</sup>.

Τότε πού είναι το όριο στη στάθμιση μεταξύ σημασίας και σχέσης όταν αυτές οι δύο αρχές είναι αγωνιστικές; Είναι ακόμη δυνατόν να ενταχθούν σε ένα σύστημα αξιών το οποίο, με σχετικά αντικειμενικό τρόπο, θα καθόριζε εκ των προτέρων όρια και περιστάσεις υπό τις οποίες μία από τις αρχές καθίσταται καταλληλότερη από την άλλη - ή θα πρέπει απλώς η αρχή της τυπικότητας να τεθεί πάνω από την αρχή της οικονομίας χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές επιπτώσεις; Θα ήταν ιδανικό αν μπορούσαμε να δώσουμε μια απάντηση. Ωστόσο, δυστυχώς, δεν μπορεί να δοθεί έως ότου επιτευχθεί ευρύτερη συναίνεση μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων σχετικά με τη σημασία μιας συγκεκριμένης αρχής σε σχέση με άλλες αρχές<sup>95</sup>.

Μια ορισμένη μορφή ελέγχου αναλογικότητας θα μπορούσε να καθιερωθεί και στην περίπτωση των δημόσιων συμβάσεων, όταν επιχειρείται η προστασία μιας αρχής

---

<sup>93</sup> Συνοδινός, Χ. Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Δ 30, σελ. 74

<sup>94</sup> Σχετικά ΔΕΚ υποθέσεις C-21/03 και C-34/03, σκέψεις 26 και 27.

<sup>95</sup> Σχετικά ΔΕΚ υπόθεση C- 247/02, σκέψεις 35, 36 και 37

παραβιάζοντας μια άλλη αρχή, αυτό δε μπορεί να συμβεί σε περιπτώσεις όπου, για παράδειγμα, για λόγους προστασίας των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, παραβιάζεται η αρχή της τυπικότητας βάσει παραδοχών που καθορίζονται εκ των προτέρων, βάσει του οποίου θα μπορούσε να εξεταστεί ο έλεγχος αναλογικότητας. Επίσης ορισμένο δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί μόνο σε περιπτώσεις όπου είναι απαραίτητο για την προστασία άλλων δικαιωμάτων, προκειμένου τηρηθεί η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας<sup>96</sup>.

## Κεφάλαιο 2 : Το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ

### 2.1. Βασικές έννοιες

#### 2.1.1. Δημόσιες συμβάσεις

Απαιτείται συμφωνία μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών για χρηματικούς σκοπούς με σκοπό την εκτέλεση εργασιών, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών. Η έννοια των δημοσίων συμβάσεων ως νομική έννοια απορρέει από το διεθνές οικονομικό δίκαιο. Επιπλέον, ο όρος «σύμβαση» έχει αναπτυχθεί ιδίως στη νομολογία του ΔΕΕ, όπου έχει αναπτυχθεί περισσότερο σε επίπεδο ΕΕ και σε πολύ μικρότερο βαθμό σε εθνικό επίπεδο. Με άλλα λόγια, οι δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται ως κάθε πράξη παρόμοιου αποτελέσματος, όχι απλώς ως μονομερής πράξη (η οποία με οποιονδήποτε τρόπο ενσαρκώνει ή ακόμη και συνεπάγεται αμοιβαία βούληση), εφόσον δεν θίγει το κύρος του κοινοτικού δικαίου<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Τροβά Ελ. (2000), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου (Αντ. Σάκκουλας), σελ. 173 επ.

<sup>97</sup> Τροβά Ε. και Σκουρής Π. (2009), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπ. Σελ. 54



### 2.1.2. Προμήθεια

Προμήθεια είναι η απόκτηση έργου, αγαθών ή υπηρεσιών από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές μέσω δημόσιας σύμβασης από οικονομικό φορέα που επιλέγεται από την αναθέτουσα αρχή, είτε πρόκειται για δημόσιο σκοπό.

### 2.1.3. Δημόσιες συμβάσεις έργων

Μια δημόσια σύμβαση προορίζεται για την εκτέλεση έργου που αντιστοιχεί στη μελέτη και την εκτέλεση ενός έργου ή μιας απαίτησης που ορίζεται από την αναθέτουσα αρχή και η οποία επηρεάζει αποφασιστικά το είδος ή τη μελέτη του έργου.

### 2.1.4. Έργο

Στο εννοιολογικό περιεχόμενο του (έργου) περιλαμβάνεται το αποτέλεσμα αρχιτεκτονικών ή πολιτικών έργων που επαρκούν για την εκτέλεση μιας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας.

### 2.1.5. Δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών

Ως «δημόσια σύμβαση αγαθών» νοείται η δημόσια σύμβαση με σκοπό την αγορά, ενοικίαση, μίσθωση προϊόντος, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς. Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών μπορούν να περιλαμβάνουν παρεμπιπτόντως εργασίες επιλογής τοποθεσίας και εγκατάστασης και οι δημόσιες συμβάσεις με σκοπό την παροχή υπηρεσιών.

### 2.1.6. Σύμβαση παραχώρησης

Η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε νέες μορφές συνέργειας δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για την αντιμετώπιση των δυσκολιών και των περιορισμών του δημόσιου τομέα και την εξεύρεση πρόσθετων πόρων για το δημόσιο καλό. Τέτοιες συνεργασίες θα επιτρέψουν στον δημόσιο τομέα να εξασφαλίσει συνεχή χρηματοδότηση έργων υποδομής ζωτικής σημασίας και πολύτιμη γνώση από τον ιδιωτικό τομέα.

Η σύμβαση παραχώρηση συνιστά σύμβαση οικονομικού κέρδους στην οποία μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες οργανισμοί προσφέρουν σύμβαση σε έναν ή περισσότερους χρηματοπιστωτικούς φορείς για την εκτέλεση

καθηκόντων, την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση εργασιών. Σκοπός της έκπτωσης είναι η παροχή θέσεων εργασίας ή υπηρεσιών από τον παραχωρησιούχο, το αντάλλαγμα των οποίων περιλαμβάνει το δικαίωμα χρήσης των έργων ή των υπηρεσιών ή συνδυασμό του εν λόγω δικαιώματος και της πληρωμής, και μπορεί να περιλαμβάνει τη μεταβίβαση της κυριότητας στην αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα, η αναθέτουσα αρχή θα επωφελείται πάντοτε από τις εν λόγω θέσεις εργασίας ή υπηρεσίες και θα επωφελείται από τα εν λόγω έργα ή υπηρεσίες.

Ένα ουσιώδες χαρακτηριστικό της έκπτωσης, δηλαδή το δικαίωμα χρήσης θέσεων εργασίας ή υπηρεσιών, συνεπάγεται πάντοτε τη μεταβίβαση του λειτουργικού κινδύνου οικονομικής φύσης στον παραχωρησιούχο. Ο κίνδυνος μιας τέτοιας ενέργειας πρέπει να προκύπτει από παράγοντες ανεξάρτητους από τον έλεγχο των μερών και, ακόμη και αν μέρος του κινδύνου παραμένει στην αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα, υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, το σύνολο της επένδυσης δεν μπορεί να ανακτηθεί και οι δαπάνες συντήρησης των έργων ή των υπηρεσιών που τίθενται σε λειτουργία δεν μπορούν να ανακτηθούν. Ο κίνδυνος λειτουργίας πρέπει να προκύπτει από παράγοντες ανεξάρτητους από τον έλεγχο των μερών.

#### 2.1.8. Οικονομικός φορέας

Οικονομικός διαχειριστής είναι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ο δημόσιος οργανισμός ή ομάδα τέτοιων προσώπων και/ή οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων προσωρινών ενώσεων χρηματοπιστωτικών φορέων, για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας και/ή έργων και για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών στην αγορά. Η έννοια του οικονομικού φορέα θα πρέπει να ορίζεται ευρέως, ώστε να περιλαμβάνει κάθε φυσικό πρόσωπο και/ή ένωση που πληροί τα ανωτέρω. Έτσι, περιλαμβάνει οντότητες εκτός από εταιρείες, υποκαταστήματα, συνδεδεμένες εταιρείες, θυγατρικές, συνεταιρισμούς, συνεταιριστικές επιχειρήσεις, εταιρείες περιορισμένης ευθύνης, πανεπιστήμια, οργανισμούς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και οντότητες εκτός από φυσικά πρόσωπα.

#### 2.1.9. Αναθέτουσες αρχές

Ως αναθέτουσα αρχή νοείται η ένωση που αποτελείται από μία ή περισσότερες εθνικές, δημοτικές ή δημοτικές, δημόσιες εταιρείες ή οποιαδήποτε από τις

προαναφερθείσες αρχές, μονάδες ή ενώσεις. Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να περιλαμβάνουν όλους τους φορείς των διοικητικών μονάδων που αναφέρονται στα NUTS 1 και 2 σύμφωνα με τον αριθμό κανονισμού 1059/2003 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.<sup>98</sup>

Οι τοπικές αρχές υποχρεούνται να ακολουθούν όλες τις αρχές και τους κανονισμούς της διοικητικής μονάδας σύμφωνα με το NUTS 3 (ΕΚ). Οι οντότητες δημοσίου δικαίου είναι α) οργανισμοί που έχουν συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών δημοσίου συμφέροντος χωρίς να έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτικοί, εποπτικοί ή διοικητικοί από εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή ή άλλη οντότητα δημοσίου δικαίου Έχοντας δύναμη. Διοικητική ή εποπτική επιτροπή αποτελούμενη τουλάχιστον από το ήμισυ των μελών που διορίζονται από κρατική, περιφερειακή ή τοπική αρχή ή άλλο όργανο δημοσίου δικαίου.

Τα πολιτικά κόμματα σε ορισμένα κράτη μέλη μπορεί να περιλαμβάνονται στην έννοια των θεσμών δημοσίου δικαίου, αλλά τα πολιτικά κόμματα γενικά δεν θεωρούνται αναθέτουσες αρχές και ορισμένες υπηρεσίες (π.χ. παραγωγή προπαγανδιστικών ταινιών και βίντεο) συνδέονται άρρηκτα με τις πολιτικές απόψεις των παροχών υπηρεσιών, εάν παρέχονται στο πλαίσιο προεκλογικών εκστρατειών.

#### 2.1.9.1. Η έννοια της αναθέτουσας αρχής

Από τα ανωτέρω, είναι σαφές ότι η έννοια του συμβαλλόμενου κράτους περιλαμβάνει όχι μόνο την παραδοσιακή δημόσια διοίκηση, δηλαδή νομικά πρόσωπα που υπόκεινται στο κράτος και το δημόσιο δίκαιο, αλλά και ιδρύματα που μπορεί να έχουν δικαστική νομική προσωπικότητα και να εκτελούν καθήκοντα τυπικά ανεξάρτητα από τα παραδοσιακά συμβαλλόμενα κράτη, αλλά τα οποία γενικά εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, αποτελούν,

---

<sup>98</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, για τη θέσπιση κοινής ονοματολογίας (NUTS) των εδαφικών στατιστικών μονάδων, [που διατίθεται στην](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1059:20051126:EL:PDF)

στην πραγματικότητα, μια προέκτασή της, ένα εργαλείο για την εφαρμογή των πολιτικών της.<sup>99</sup>

Επιπλέον, ενώ η οδηγία 2004/18 εφαρμόζεται στις αναθέτουσες αρχές σύμφωνα με τα άρθρα αυτά, η οδηγία 2004/17 εφαρμόζεται όχι μόνο στους αναθέτοντες φορείς που είναι αναθέτουσες αρχές, αλλά και στους φορείς που είναι δημόσιες επιχειρήσεις ή απολαύουν ειδικών δικαιωμάτων χορηγηθέντων από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους, εφόσον εξακολουθούν να ασκούν οποιαδήποτε από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 3 έως 7 της οδηγίας αυτής ή απολαύουν δικαιωμάτων ειδικών δικαιωμάτων<sup>100</sup>.

Με άλλα λόγια, όπως επεσήμανε η Επιτροπή στην υπόθεση C-283/00, η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου διαφέρει από την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και του προσώπου που απολαμβάνει αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο (πρώην Δικαστήριο) έκρινε στις 16 Οκτωβρίου 2003 ότι το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των απαλλαγών εκτείνεται στις δημόσιες επιχειρήσεις και στα πρόσωπα που απολαύουν αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων που παρέχουν αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα στις δημόσιες επιχειρήσεις.

Η έννοια της βιομηχανίας δημοσίου δικαίου εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην οδηγία για τις δημόσιες υπηρεσίες της 18ης Ιουλίου 1989 και ορίστηκε με βάση τρία κριτήρια όπως προαναφέρθηκε. Πρώτον, πρέπει να συσταθεί για να ανταποκρίνεται στην ανάγκη του δημοσίου συμφέροντος· Δεύτερον, πρέπει να έχει νομική προσωπικότητα· Και τρίτον, πρέπει να εξαρτάται στενά από άλλο κρατικό όργανο, οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή δημοσίου δικαίου, και αυτή η εξάρτηση εκφράζεται στον τρόπο χρηματοδότησής του, στον τρόπο διοίκησής του ή στον διορισμό του διοικητικού του οργάνου<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, ΕΔΔΔ 1998, 982 επ., Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ΔηΣΚΕ 1/2004, ΔΕΚ C-283/00, 16.10.2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ισπανία αδημ., σελ. 68 επ

<sup>100</sup>

<sup>101</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1β της οδηγίας 2004/17: «Δημόσιο έργο είναι κάθε επιχείρηση στην οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ασκεί, άμεσα ή έμμεσα, ελέγχουσα επιρροή, λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή των κανόνων που τη διέπουν. Αυτή η δεσπίζουσα επιρροή στις δραστηριότητες της Αναθέτουσας Αρχής τεκμαίρεται εάν κατέχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης, κατέχει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων

Η κοινοτική οδηγία δεν κάνει διάκριση μεταξύ νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Ωστόσο, δεδομένου ότι η έννοια της συμβατικής εξουσίας περιλαμβάνει ήδη κρατικούς και νομικούς θεσμούς δημοσίου δικαίου, ο όρος «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» προορίζεται σαφώς να συμπεριλάβει νομικά πρόσωπα που υπόκεινται στο δημόσιο δίκαιο και επιτελούν λειτουργίες δημοσίου συμφέροντος (το επίθετο «δημόσιο» αναφέρεται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στις περισσότερες περιπτώσεις και στα περισσότερα κράτη μέλη.

### Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο

Η λειτουργική έννοια της συμβατικής αρμοδιότητας, γνωστή στο ελληνικό δίκαιο από την έννοια του δημόσιου τομέα, αποσκοπεί σαφώς στο να δώσει πλήρες νόημα στην κοινοτική οδηγία και στις αρχές που την ενέπνευσαν, δηλαδή στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και του ελεύθερου ανταγωνισμού- στις 20 Σεπτεμβρίου 1988, η απόφαση «τόπος προέλευσης» στην υπόθεση Beehjes υιοθέτησε μια πολύ ευρεία έννοια της αρχής και του δημόσιου φορέα, όπου η έννοια του συμβατικού δημόσιου θα πρέπει να καθορίζεται με βάση λειτουργικά κριτήρια. Έκτοτε, τα δικαστήρια ερμηνεύουν και τις τρεις έννοιες που συνθέτουν την έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου με ιδιαίτερα ευρύ τρόπο<sup>102</sup>.

Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει συμβάλει σημαντικά στην κατανόηση και την αποσαφήνιση των όρων «ανάγκες κοινού συμφέροντος εμπορικής ή βιομηχανικής φύσης» και «απαιτήσεις κοινού συμφέροντος μη εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα». Ο πλούτος της σχετικής νομολογίας αποτελεί σημαντικό βοήθημα όχι μόνο για την ορθή κατανόηση της έννοιας των εταιρειών, αλλά και για τη δημιουργική διείσδυση στη νομική σκέψη των αναθετόντων υπαλλήλων και της κοινότητας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα, στην απόφαση της 22ας Μαΐου 2003 (υπόθεση C-18/01), το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ των απαιτήσεων γενικού συμφέροντος

---

*ψήφου που συνδέονται με τους τίτλους που εκδίδει η επιχείρηση ή μπορεί να διορίζει τουλάχιστον την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου. Διοικούσα ή εποπτική αρχή της επιχείρησης». Επιπλέον, σύμφωνα με τη ρήτρα 2. Το άρθρο 3 της οδηγίας ορίζει ότι "ειδικό αποκλειστικό δικαίωμα είναι το δικαίωμα που παρέχεται από αρμόδιο φορέα κράτους μέλους δυνάμει νομοθετικής, κανονιστικής ή διοικητικής διάταξης, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα να επιφυλάσσει σε έναν ή περισσότερους φορείς την άσκηση των δραστηριοτήτων που προβλέπονται στα άρθρα 3 έως 7 και να περιορίζει ουσιαδώς την ικανότητα άλλων φορέων να ασκούν τέτοιες δραστηριότητες».*

<sup>102</sup> Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ΔηΣΚΕ 1/2004, ΔΕΚ C- 283/00, 16.10.2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ισπανία αδημ., σελ. 68 επ.

εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα και των απαιτήσεων εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα<sup>103</sup>.

Δεδομένου ότι, στην περίπτωση μιας τέτοιας συλλογιστικής, η δεύτερη πτυχή του πρώτου κριτηρίου του ορισμού ενός ιδρύματος δημοσίου δικαίου δεν ασκεί επιρροή. Το δικαστήριο παρατήρησε ότι οι απαιτήσεις κοινού συμφέροντος, οι οποίες δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα, ικανοποιούνται, αφενός, γενικά στην αγορά με άλλα μέσα εκτός από την παροχή υπηρεσιών ή αγαθών, το κράτος έχει επιλέξει το ίδιο να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις για το γενικό συμφέρον ή στις οποίες επιθυμεί να ασκήσει αποφασιστική επιρροή. Αντίθετα, παράγοντας υπέρ του εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα των αναγκών είναι η ύπαρξη ενισχυμένου ανταγωνισμού.

Έχει επίσης κρίνει ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί αν μια συγκεκριμένη ανάγκη έχει εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα, πρέπει να εκτιμηθούν οι συνθήκες υπό τις οποίες η νομική οντότητα ιδρύθηκε και ασκεί τις δραστηριότητές της (ιδίως η απουσία πρωταρχικού κινήτρου κέρδους, η απουσία κινδύνων που συνδέονται με τις δραστηριότητές της και η δυνατότητα δημόσιας χρηματοδότησης των σχετικών δραστηριοτήτων).

Στην απόφασή του της 11ης Οκτωβρίου 1998 (υπόθεση C-360/96, BFI Holding BV), το δικαστήριο εξέτασε το ρόλο που διαδραματίζει η ύπαρξη ανταγωνισμού και παρατήρησε το γεγονός ότι ορισμένες δραστηριότητες ασκούνται από οντότητες ιδιωτικού δικαίου, κρατικές, τοπικές αρχές ή άλλες οντότητες που ρυθμίζονται ή ρυθμίζονται από το δημόσιο δίκαιο. Αυτό δεν αρκεί για να αποφευχθεί ο καθορισμός του καθεστώτος τους βάσει εκτιμήσεων μη οικονομικής φύσεως. Κατά συνέπεια, ένας οργανισμός μπορεί να χαρακτηριστεί ως οργανισμός δημοσίου δικαίου, ακόμη και αν ένας ιδιωτικός φορέας ανταποκρίνεται στις ίδιες ανάγκες του οργανισμού αυτού ή είναι σε θέση να το πράξει.

Με άλλα λόγια, η απουσία ανταγωνισμού δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί μια ένωση ως ένωση δημοσίου δικαίου, αλλά η ύπαρξη

---

<sup>103</sup> Έχει κριθεί δια της υπ' αριθ. 3242/2004 αποφάσεως του ΣτΕ, ότι η εταιρία ΕΡΓΑ-ΟΣΕ ΑΕ συνιστά οργανισμό δημοσίου δικαίου και το γεγονός ότι τυγχάνει ν.π.ι.δ. και όχι ν.π.δ.δ. δεν αποτελεί κριτήριο ικανό να αποκλείσει τον χαρακτηρισμό αυτό.

ενισχυμένου ανταγωνισμού μπορεί να υποδηλώνει ότι οι ανάγκες γενικού συμφέροντος είναι εμπορικής ή βιομηχανικής φύσης.

Αξιοσημείωτη είναι επίσης η απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Μαΐου 2001 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-223 και 260/99). Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ενώσεις 50 που είχαν ως σκοπό την άσκηση δραστηριοτήτων σχετικών με τη διοργάνωση εκθέσεων, συνεδρίων και παρόμοιων επιχειρήσεων δεν είχαν κερδοσκοπικό χαρακτήρα, αλλά υπόκειντο σε πρότυπα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και λειτουργούσαν σε ανταγωνιστικό περιβάλλον και, συνεπώς, δεν ήταν ενώσεις δημοσίου δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 1 στοιχείο β) σημείο β) της Σύμβασης. Κρίθηκε ότι δεν ήταν ενώσεις.

Πράγματι, το σχετικό άρθρο της οδηγίας δεν αποκλείει τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να ασκούν δραστηριότητες που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα και οι οποίες δεν εμπίπτουν στην αποστολή τους να καλύπτουν συγκεκριμένες ανάγκες γενικού συμφέροντος. Το ζήτημα αυτό εξετάστηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση C-44/96 Mannesmann, που αποφασίστηκε στις 15 Μαρτίου 1998. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, ανεξάρτητα από το αν το περιεχόμενο της σύμβασης αφορά τις δραστηριότητες αυτές ή δραστηριότητες που ικανοποιούν ανάγκες γενικού συμφέροντος, και ακόμη και αν οι σχετικές δραστηριότητες δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα, δεν χρειάζεται να είναι αποκλειστικά υπεύθυνοι για την εκπλήρωσή τους, αν το οικείο όργανο δεν είναι αποκλειστικά υπεύθυνο για την ικανοποίηση αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα.

Οι μόνοι φορείς που δεν μπορούσαν να θεωρηθούν αναθέτουσες αρχές στο πλαίσιο της οδηγίας συστάθηκαν χωριστά για την κάλυψη βιομηχανικών ή εμπορικών αναγκών. Με άλλα λόγια, παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες σε μια αγορά που είναι ανοικτή στον πλήρη ανταγωνισμό με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.<sup>104</sup>

Τέλος, όσον αφορά το κριτήριο του διαχειριστικού ελέγχου, το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 27ης Φεβρουαρίου 2003 (υπόθεση C-373/00), ανέφερε ότι εάν πληρούται ένα από τα άλλα δύο εναλλακτικά κριτήρια, δηλαδή εάν η χρηματοδότηση παρέχεται κυρίως από δημόσιο φορέα ή εάν ο δημόσιος φορέας έχει διορίσει δημόσιο φορέα για τη διαχείριση, τον έλεγχο ή την εποπτεία της εν λόγω ένωσης. Τότε πρέπει να υφίσταται τέτοιος έλεγχος, ο οποίος πρέπει να οδηγεί σε εξάρτηση της ένωσης από τη δημόσια αρχή ισοδύναμη με εκείνη στην περίπτωση που η δημόσια αρχή διορίζει περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης, διαχείρισης ή εποπτείας που παρέχει εποπτικές υπηρεσίες στην εν λόγω ένωση.

Στην παράγραφο της ίδιας απόφασης<sup>105</sup>, το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι η απλή εκ των υστέρων διαχείριση δεν πληροί το κριτήριο του διαχειριστικού ελέγχου, αλλά ότι το κριτήριο αυτό πληρούται εάν, αφενός, η δημόσια αρχή έπρεπε να εποπτεύει όχι μόνο τις οικονομικές καταστάσεις της οικείας ένωσης αλλά και τον καθημερινό διαχειριστικό έλεγχο της οικείας ένωσης από την άποψη της λογιστικής ακρίβειας, της κανονικότητας, της ορθότητας, της αποτελεσματικότητας και του ορθολογισμού της διαχείρισης και, αφετέρου, εάν η ίδια δημόσια αρχή μπορούσε να εποπτεύει τις εγκαταστάσεις και τον εξοπλισμό της οικείας ένωσης<sup>106</sup>

#### 2.1.9.2. Οι εσωτερικές αναθέσεις

Ειδικότερα, ο δημόσιος φορέας που είναι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιεί τα δικά του διοικητικά, τεχνικά και άλλα μέσα, τα οποία καθορίζονται από την εσωτερική οργάνωση, τη διοίκηση και τη διαχείρισή του, για την εκτέλεση καθηκόντων δημοσίου συμφέροντος, χωρίς να χρειάζεται να προσλάβει εξωτερικούς

---

<sup>104</sup> Είναι μια οικονομική δραστηριότητα που περιλαμβάνει την παροχή υπηρεσιών στην αγορά.

<sup>105</sup> Πρόκειται για τη «θεωρία της μεταδοτικότητας», που σημαίνει ότι εάν μία από τις δραστηριότητες ενός οργανισμού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, όλες οι άλλες δραστηριότητες υπόκεινται επίσης στην οδηγία, ανεξάρτητα από τον εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα τους.

<sup>106</sup> Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ΔηΣΚΕ 1/2004, ΔΕΚ C- 283/00, 16.10.2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ισπανία αδημ., σελ. 71 - 72.



φορείς που δεν ανήκουν στη μονάδα του. Στην περίπτωση αυτή, είναι σαφές ότι δεν υπάρχει κανένα πρόβλημα στην ανάθεση συμβάσεων μέσω εσωτερικών διαδικασιών.

Συνεπώς, δεν εφαρμόζονται οι κοινοτικοί κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και η σχέση μεταξύ της δημόσιας αρχής και των μονάδων της διέπεται από εκτιμήσεις και απαιτήσεις κατάλληλες για την επιδίωξη στόχων δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή από ένα ειδικό καθεστώς αυτάρκειας και μια ειδική σχέση υπό την έννοια της συνεργασίας.

Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές έχουν δύο κύριες επιλογές για να καλύψουν τις ανάγκες τους σε σχέση με τα έργα, την παροχή υπηρεσιών και την προμήθεια προμηθειών. Η πρώτη επιλογή, που ονομάζεται «αυτοσύναψη», συνίσταται στη χρησιμοποίηση από την αναθέτουσα αρχή των δικών της διαθέσιμων ανθρώπινων και υλικών πόρων και στην κατανομή τους στις μονάδες της σύμφωνα με τη διοικητική δομή και την εσωτερική οργάνωσή της. Η αυτοαγορά απαιτεί μονομερή ενέργεια από το διοικητικό σκέλος της αναθέτουσας αρχής, το οποίο λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις και εκδίδει τις απαραίτητες οδηγίες προς τις μονάδες του.

Ωστόσο, στο σημερινό οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον, πολύ λίγες δημόσιες διοικήσεις διαθέτουν αυτοδύναμη τεχνογνωσία, εξειδικευμένες γνώσεις και υποδομές που απαιτούνται για την κάλυψη των αναγκών τους μέσω των αυτοπρομηθειών. Κατά συνέπεια, οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τρίτους οικονομικούς φορείς για να καλύψουν ένα μεγάλο μέρος των αναγκών τους μέσω της σύναψης συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, και η επιλογή μεταξύ αυτών των δύο τρόπων έχει μεγάλη σημασία για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων.

Όταν μια αναθέτουσα αρχή, βάσει απόφασης σχετικά με την εσωτερική οργάνωση, διαχείριση και λειτουργία της αναθέτουσας αρχής, αναθέτει έργα, υπηρεσίες ή προμήθειες σε μονάδα που ανήκει σε αναθέτουσα αρχή, η οποία δεν έχει ανεξάρτητη νομική προσωπικότητα και αποτελεί μέρος της διοικητικής της δομής, η απαίτηση για τρίτο μέρος, δηλαδή τον αντισυμβαλλόμενο της αναθέτουσας αρχής, παύει να υφίσταται και η σύμβαση δεν συνάπτεται. Στην περίπτωση αυτή, τίθεται το ζήτημα της αυτοσύμβασης.

Η νομολογία του Δικαστηρίου συμβάλλει σημαντικά στην αποσαφήνιση της έννοιας<sup>107</sup> της εσωτερικής συμβάσεως, διότι, μολονότι οι οδηγίες 2004/18 και 2004/17 αποσαφήνισαν σε πολύ περιορισμένο βαθμό το πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής της εσωτερικής συμβάσεως, ο κοινοτικός νομοθέτης απέφυγε να επεκτείνει ρητώς το πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής αυτής στις συμβάσεις έργων και προμηθειών.

Ειδικότερα, το Δικαστήριο<sup>108</sup> έκρινε ότι η εξαίρεση των εσωτερικών συμβάσεων εφαρμόζεται μόνο όταν η αναθέτουσα αρχή ασκεί τον ίδιο έλεγχο επί του αναδόχου με αυτόν που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών και ο ανάδοχος ασκεί σημαντικό μέρος των επιχειρηματικών του δραστηριοτήτων με τον οργανισμό ή τους

---

<sup>107</sup> Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου, Δίσκος 1/2004, ΔΕΚ C-283/00, 16.10.2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ισπανία Δημ., σ. 72 - 73.

<sup>108</sup> Στην απόφασή του της 11ης Μαΐου 2006 (υπόθεση C-340/04, Carbotermo Spa), το Δικαστήριο (πρώην ΔΕΚ) αναγνώρισε ότι η επιρροή που ασκεί η αναθέτουσα αρχή στον ανάδοχο μέσω της εταιρείας χαρτοφυλακίου μπορεί να αποδυναμώσει τον έλεγχο που μπορεί να ασκεί η αναθέτουσα αρχή επί της ανώνυμης εταιρείας, καθώς η κατάσταση μπορεί να επηρεάσει τον έλεγχο που μπορεί να ασκήσει η αναθέτουσα αρχή στην ανώνυμη εταιρεία, δεδομένου ότι η εξουσία αυτή απλώς συμμετέχει στο κεφάλαιο της εταιρείας, μέσω της προαναφερθείσας εταιρείας χαρτοφυλακίου, ανάλογα με την περίπτωση. Κατά συνέπεια, κατά το Δικαστήριο, οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και μιας ανώνυμης εταιρείας, στο πλαίσιο των οποίων το Συμβούλιο Εξυγίανσης διαθέτει ευρείες εξουσίες διαχείρισεως τις οποίες μπορεί να ασκεί αυτόνομα και στις οποίες το κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου σε άλλη ανώνυμη εταιρεία της οποίας πλειοψηφικός μέτοχος είναι ο αναθέτων φορέας, δεν εκφεύγουν της προστασίας των κοινοτικών κατευθυντηρίων γραμμών. Επιπλέον, προκειμένου να εκτιμηθεί αν μια επιχείρηση ασκεί ουσιώδες μέρος των δραστηριοτήτων της σε συνεργασία με τον φορέα υπό τον οποίο ελέγχεται, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι δραστηριότητες που ασκεί η επιχείρηση βάσει συμβάσεως με τον αναθέτοντα φορέα, ανεξαρτήτως του αν ο φορέας που χρηματοδοτεί την επιχείρηση είναι αναθέτουσα αρχή ή χρήστης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Και ο τομέας στον οποίο διεξάγεται η δραστηριότητα δεν έχει σημασία. Κατά τη γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση Arge, μια νομική οντότητα μπορεί να θεωρηθεί επέκταση της αναθέτουσας αρχής εάν ένα εγγενές μέρος των δραστηριοτήτων της πρόκειται να καλύψει τις ανάγκες της, αλλά εάν η οντότητα ασκεί επιχειρηματικές δραστηριότητες με τρίτο μέρος, πρέπει να εφαρμόζονται οι τοπικοί κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, εφόσον οι δραστηριότητες της οντότητας έναντι του τρίτου μέρους δεν αποτελούν αμελητέο μέρος των συνολικών δραστηριοτήτων της. Το Ανώτατο Δικαστήριο επανέλαβε επίσης την άποψη που εξέφρασε στην απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2005 (υπόθεση C-29/04) και στην απόφαση της 1ης Νοεμβρίου 2005 (υπόθεση C-26/03, Stadt Halle και RPL Lochau), κρίνοντας ότι το μερίδιο της ιδιωτικής επιχείρησης στο κεφάλαιο της εταιρείας στην οποία συμμετέχει ο αναθέτων οργανισμός αποκλείει σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα του αναθέτοντος φορέα να ασκεί έλεγχο στην εν λόγω εταιρεία στο δικό του τμήμα. Συγκεκριμένα, η σύναψη δημόσιας συμβάσεως για σχέδιο μικτής οικονομίας χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού θα υπονόμει τον σκοπό του ελεύθερου και ανοθέτου ανταγωνισμού και την αρχή της ίσης μεταχείρισεως μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και, στο μέτρο που μια τέτοια διαδικασία ανατίθεται σε ιδιωτικές εταιρίες που συμμετέχουν στο κεφάλαιο επιχειρήσεως η οποία τους παρέχει πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών τους, η διαδικασία αυτή θα τους παρέχει πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών τους.

οργανισμούς που ασκούν τον έλεγχο αυτό<sup>109</sup>. Με άλλα λόγια, ο βαθμός στον οποίο ο δήμος στηρίζεται στην αναθέτουσα αρχή για τη διαχείριση και τη διεξαγωγή των δραστηριοτήτων του μπορεί να αποτελέσει αποφασιστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της εφαρμογής της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων<sup>110</sup>.

### 2.1.9.3. Η πρακτική της κατάτμησης στις δημόσιες συμβάσεις

Ο βασικός ρόλος των δημοσίων συμβάσεων στις οικονομίες των κρατών μελών δεν μπορεί να υπερτονιστεί. Οι δημόσιες συμβάσεις εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύουν πάνω από το 16% του ΑΕγχΠ της ΕΕ. Μια σημαντική συμβολή σε αυτό είναι η προσπάθεια των κοινοτικών νομοθετών να περικυκλώσουν τις δημόσιες συμβάσεις με λεπτομερείς και περιεκτικές διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, η «λογική» της αποφυγής και της αποδυνάμωσης του προστατευτικού δικτύου του κοινοτικού δικαίου έγινε σύντομα πρακτική στον νομικό κόσμο, η πρακτική της «τεχνητής» κατανομής του προϋπολογισμού των δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να αποφευχθεί η εφαρμογή διατάξεων που κατευθύνονται από την κοινότητα.

Το κοινοτικό δίκαιο ή οι εθνικές διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων δεν ορίζουν την έννοια της κατανομής των συμβάσεων. Κατά την ορθότερη άποψη, το τμήμα της σύμβασης αναφέρεται στην πρακτική της υποδιαίρεσής της σύμβασης σε πλείονα τμήματα, καθένα από τα οποία αποτελεί «χωριστή» σύμβαση και ανατίθεται χωριστά και χωριστά από τα άλλα τμήματα. Ο κοινοτικός κώδικας δημοσίων συμβάσεων δεν απαγορεύει καταρχήν την πρακτική αυτή.

Στην πράξη, η επιλογή της διαίρεσης της σύμβασης σε τμήματα γίνεται κατά τρόπο που εξασφαλίζει οικονομικά, οικονομικά και τεχνικά πλεονεκτήματα στην αναθέτουσα αρχή. Με άλλα λόγια, ο διαχωρισμός μπορεί να βασίζεται σε τεχνικά κριτήρια, όπως κάθε τμήμα είναι μια φυσική μονάδα, ή κάθε τμήμα βασίζεται σε χρονικά κριτήρια που αντιστοιχούν σε διαφορετικά διαδοχικά χρονικά στάδια..

Ωστόσο, το παρόν υποτίμημα δεν θα πρέπει να παραβιάζει τις αρχές της διαφάνειας και του απρόσκοπτου ανταγωνισμού και, γενικότερα, δεν θα πρέπει να

---

<sup>109</sup> Ως «Δικαστήριο» νοείται εν προκειμένω το Δικαστήριο που μετονομάστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (πρώην Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - ΔΕΚ).

<sup>110</sup> ΔΕΚ C – 107/98, υπόθεση Teckal Srl/ Commune di Viano, σκέψη 50.

επιχειρεί την αποφυγή ή την καταστρατήγηση του κοινοτικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτή την περίπτωση, αυτό ονομάζεται "τεχνητή" αποσύνθεση. Ένα τυπικό παράδειγμα τεχνητής αποσύνθεσης είναι η διαίρεση ενός έργου σε υποέργα και η ταξινόμησή τους σε χαμηλού προϋπολογισμού, ανεξάρτητα έργα μικρής κλίμακας.

Με τον τρόπο αυτό, η αναθέτουσα αρχή επιδιώκει να αποφύγει την κατάλληλη διαδικασία κατάταξης με βάση τον συνολικό προϋπολογισμό του έργου και να βασιστεί σε απλούστερες και συντομότερες διαδικασίες. Ο κοινοτικός νομοθέτης εισήγαγε ρητή απαγόρευση στην κοινοτική οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία εμποδίζει τις αναθέτουσες αρχές να παρακάμπτουν το κοινοτικό δίκαιο με τεχνητή κατάταξη των δημόσιων συμβάσεων<sup>111</sup>.

Η υποδιαίρεση μιας σύμβασης συνεπάγεται επομένως την υποδιαίρεση του προϋπολογισμού της. Η διαπίστωση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική διότι η εκτιμώμενη αξία μιας σύμβασης αποτελεί βασικό κριτήριο σύμφωνα με την οδηγία για τον δημόσιο τομέα. Προκειμένου να αποφευχθεί η μη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου λόγω της τεχνητής υποεκτίμησης της αξίας της σύμβασης και να διασφαλιστεί ότι επιλέγεται η ορθή διαδικασία σύναψης σύμβασης, η οδηγία προβλέπει συγκεκριμένη μέθοδο για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας των διαιρεμένων συμβάσεων.

Σε περίπτωση κατάτμησης, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να λάβει υπόψη την εκτιμώμενη αξία όλων των επιμέρους συμβάσεων για να καθορίσει τον πλήρη προϋπολογισμό της σύμβασης και να ελέγξει αν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής οδηγίας<sup>112</sup>. Μόνον το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο εισάγει εξαίρεση από τον κανόνα της συνεκτιμήσεως των ατομικών συμβάσεων.

Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν υποχρεούνται να εφαρμόζουν τους κοινοτικούς κανόνες σε μέρος της εκτιμώμενης αξίας (χωρίς ΦΠΑ) μικρότερο από 80 000 ευρώ για

---

<sup>111</sup> Άρθρο 9 παρ. 3 ογ. 2004/18: «Προκειμένου να αποφευχθεί η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, δεν είναι δυνατή η διαίρεση του προγράμματος εργασίας ή του προγράμματος αγοράς για την απόκτηση δεδομένης ποσότητας προμήθειας ή/και υπηρεσίας.»

<sup>112</sup> Άρθρο 9, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/18: «Εάν η σύμβαση μπορεί να καταγγελθεί ταυτόχρονα υπό μορφή χωριστών τμημάτων λόγω της σκοπούμενης αγοράς έργων ή υπηρεσιών, λαμβάνεται υπόψη η συνολική εκτιμώμενη αξία όλων αυτών των τμημάτων.»

τις υπηρεσίες και τις προμήθειες και μικρότερο από 1 εκατομμύριο ευρώ για τα έργα, υπό την προϋπόθεση ότι η συνολική αξία ενός συγκεκριμένου μέρους δεν υπερβαίνει το 20% της συνολικής αξίας όλων των συμβάσεων. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, ο βασικός και καθοριστικός παράγοντας για την επιβεβαίωση ή την απόρριψη της ύπαρξης μιας τεχνητής διαίρεσης είναι η έννοια του "ενός". Επιπλέον, όταν οι χωριστά παραγγελλθείσες παρτίδες αφορούν ένα ενιαίο φυσικό αντικείμενο, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις επιμέρους αξίες των παρτίδων για τον προσδιορισμό του συνολικού ποσού<sup>113</sup>.

Το ΔΕΚ στην απόφασή του της 10ης Μαΐου 2000 (υπόθεση C-16/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας) όρισε την έννοια της τεχνητής διαίρεσης στο πλαίσιο αυτό. Στην υπόθεση εκείνη, η ίδια αναθέτουσα αρχή είχε προκηρύξει 30 ισότιμους διαγωνισμούς για διαφορετικούς δήμους της ίδιας περιοχής για την υλοποίηση παρόμοιων έργων ηλεκτροδότησης δημόσιων χώρων. Το δικαστήριο υιοθέτησε ένα λειτουργικό κριτήριο για την έννοια του ενιαίου σχεδίου. Ειδικότερα, τόνισε ότι η ύπαρξη ενός ενιαίου έργου κρίνεται σε σχέση με την οικονομία και τεχνική λειτουργία των αποτελεσμάτων των έργων που παραγγέλθηκαν στο πλαίσιο των επιμέρους συμβάσεων.

Το ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί κάθε φορά είναι αν το εν λόγω έργο αποσκοπεί στην επίτευξη ενός ενιαίου οικονομικού και τεχνικού αποτελέσματος ή αν είναι τεχνικά και λειτουργικά ανεξάρτητο. Η ανεξαρτησία των κατασκευαστικών αποτελεσμάτων αποδεικνύει την ύπαρξη ανεξάρτητου έργου. Ωστόσο, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, εκτός από το κριτήριο της οικονομικής και τεχνικής

---

<sup>113</sup> VK Sachsen 1/SKV/042, 14-09-2009: Κατά την κατασκευή ενός αντιπλημμυρικού σταθμού στο Grimma της Γερμανίας, οι αναθέτουσες αρχές κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια για να υποβάλουν προσφορές για την κατασκευή του φράγματος χωρίς να εφαρμόσουν κατευθυντήριες γραμμές για τις δημόσιες συμβάσεις. Το γερμανικό δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τη μελέτη του έργου, έκρινε ότι ο διαγωνισμός για την κατασκευή του φράγματος ήταν λειτουργικά, τεχνικά και οικονομικά διαφορετικός από άλλες εργασίες που απαιτούνται για την κατασκευή αντιπλημμυρικών συσκευών. Γιατί δεν έχει νόημα να φτιάξουμε ένα υπόγειο δίκτυο χωρίς την κατασκευή φραγμάτων. Ως εκ τούτου, λαμβάνοντας υπόψη την αξία όλων των εργασιών για την κατασκευή του σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι η διαδικασία υποβολής προσφορών για την κατασκευή του φράγματος ήταν σύμφωνη με τους νόμους της τοπικής κοινότητας. Η Επιτροπή αποφάσισε επίσης στις 30 Σεπτεμβρίου 2010 να παραπέμψει τη Γερμανία στο ΔΕΕ στην περίπτωση της κατανομής των δημόσιων συμβάσεων. Ειδικότερα, το 2006, ο Δήμος Niedernhausen αποφάσισε να ανακαινίσει τον χώρο πολλαπλών χρήσεων και ανέθεσε σύμβαση μελέτης σε τοπικό αρχιτέκτονα χωρίς να ζητήσει διαγωνισμό, επικαλούμενος το γεγονός ότι η ανακαίνιση θα πραγματοποιείτο σε διάφορα στάδια κατασκευής. Ωστόσο, η επιτροπή θεωρεί ότι αυτά τα αρχιτεκτονικά σχέδια αποτελούν αντικείμενο ενιαίας σύμβασης.

λειτουργίας, η πρόθεση τεχνητής διαίρεσης μπορεί να συναχθεί από μια σειρά άλλων αντικειμενικών ενδείξεων υπέρ ενός ενιαίου φυσικού σκοπού της σύμβασης.

Οι ενδείξεις αυτές περιλαμβάνουν το γεγονός ότι οι επιμέρους συμβάσεις κινήθηκαν ταυτόχρονα, την ύπαρξη ενός ενιαίου γεωγραφικού υπόβαθρου στο οποίο κινήθηκαν οι διαδικασίες της σύμβασης, την ομοιότητα των προκηρύξεων της σύμβασης, την ύπαρξη μιας ενιαίας αναθέτουσας αρχής ή ενός ενιαίου φορέα που συντονίζει τις διαδικασίες της σύμβασης, την εκτέλεση όλων των εργασιών από έναν μόνο ανάδοχο, τη δυνατότητα εκτέλεσης της σύμβασης από έναν μόνο ανάδοχο<sup>114</sup>. Δεδομένων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε σύμβασης και της ποικιλομορφίας του σύμπαντος των συμβατικών δραστηριοτήτων, και ενόψει των προτασιακών σκέψεων και παραδοχών του Συνεδρίου που εκτέθηκαν ανωτέρω, είναι απαραίτητο κάθε περίπτωση ενδεχόμενου κατακερματισμού να αξιολογείται και να αποφασίζεται κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τις λεπτομέρειες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σύμβασης.

## 2.2. Κατώτατα όρια

Η οδηγία 2014/23/ΕΕ ισχύει για εκπτώσεις άνω των 5.186.000 ευρώ.

Η οδηγία 2014/24/ΕΕ εφαρμόζεται:

1. Συμβάσεις δημοσίων έργων αξίας άνω των €5.186.000
2. Δημόσιες συμβάσεις για αγαθά και υπηρεσίες αξίας τουλάχιστον 134.000 ευρώ, σε σχέση με τον τομέα της άμυνας, και για ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες αξίας τουλάχιστον 207.000 ευρώ (απαριθμούνται στο προσάρτημα της οδηγίας)
3. Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών για ορισμένες κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες αξίας τουλάχιστον 750.000 ευρώ.

Η οδηγία 2014/25/ΕΕ εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, των οποίων η αξία είναι τουλάχιστον

---

<sup>114</sup> Χάχαλης, Χ. ΔηΣΚΕ 3/2010, Κατάτμηση δημόσιας σύμβασης, Η παράνομη πρακτική της «τεχνητής» κατάτμησης στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 41 επ.

- €414.000 Δημόσια Σύμβαση Προμηθειών και Υπηρεσιών και Διαγωνισμός Μελετών.
- Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, ανέρχεται σε 5.186.000 ευρώ και, μετά την αξιολόγηση των παρεχόμενων πληροφοριών, είναι δυνατόν να κληθούν ορισμένοι οικονομικοί φορείς και να περιοριστεί ο αριθμός των κατάλληλων υποψηφίων που θα κληθούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία.

#### 2.4.3. Διαδικασία με διαπραγμάτευση

Η Αναθέτουσα Αρχή επιλέγει διαδικασία διαπραγμάτευσης ή ανταγωνιστικό διάλογο εάν:

- Οι απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών δεν μπορούν να ικανοποιηθούν χωρίς συντονισμό των άμεσα διαθέσιμων λύσεων.
- περιλαμβάνουν σχεδιασμό ή καινοτόμες λύσεις,
- Οι συμβάσεις δεν μπορούν να συναφθούν χωρίς προηγούμενη διαπραγμάτευση λόγω της φύσης, της πολυπλοκότητας ή των ειδικών περιστάσεων που αφορούν τη νομική ή χρηματοπιστωτική οργάνωση ή τους κινδύνους που συνδέονται με αυτήν.
- Οι τεχνικές προδιαγραφές δεν μπορούν να καθοριστούν με επαρκή ακρίβεια από τις αναθέτουσες αρχές με παραπομπή σε πρότυπα, ευρωπαϊκές τεχνικές αξιολογήσεις, κοινές τεχνικές προδιαγραφές ή τεχνικά πλαίσια αναφοράς.

Επιπλέον, η ανωτέρω διαδικασία θα πρέπει να επιλέγεται για συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών στις οποίες υποβάλλονται μόνο παράτυπες ή απαράδεκτες προσφορές στο πλαίσιο ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας. Σε διαδικασία διαγωνισμού που περιλαμβάνει διαπραγματεύσεις, κάθε Οικονομικός Φορέας μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής κατόπιν αιτήματος διαγωνισμού που περιέχει τις απαραίτητες πληροφορίες και μπορεί να παράσχει πληροφορίες για ποιοτική επιλογή που ζητούν οι Αναθέτουσες Αρχές.

Στο έγγραφο αγοράς, ο αναθέτων φορέας πρέπει να ορίζει το περιεχόμενο-περιεχόμενο της αγοράς, να περιγράφει τις απαιτήσεις και τα χαρακτηριστικά που απαιτούνται για τις προμήθειες, τα έργα ή τις υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν

και να προσδιορίζει τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης. Θα πρέπει επίσης να αναφέρετε ποιες πτυχές της περιγραφής δείχνουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται σε όλες τις προσφορές. Οι παρεχόμενες πληροφορίες πρέπει να είναι ακριβώς ακριβείς ώστε ο οικονομικός φορέας να μπορεί να προσδιορίσει τη φύση και το περιεχόμενο της συλλογής και εάν θα ζητήσει να συμμετάσχει στη διαδικασία. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής αίτησης συμμετοχής είναι τριάντα (30) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου διαπραγμάτευσης, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να αντιμετωπίζει όλους τους προσφέροντες ισότιμα. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να παρέχονται οι ίδιες πληροφορίες σε όλους τους συμμετέχοντες και πρέπει να παρέχονται κατάλληλες πληροφορίες σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη σε περίπτωση τροποποίησης των όρων της προκήρυξης, τηρουμένου του εμπιστευτικού χαρακτήρα των απαιτούμενων πληροφοριών.

Προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των προς διαπραγμάτευση προσφορών, οι διαπραγματεύσεις και οι διαδικασίες ανταγωνισμού μπορούν να διεξάγονται διαδοχικά, η χρήση των οποίων αναφέρεται στη γνωστοποίηση προκήρυξης σύμβασης, στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ή σε άλλα έγγραφα της προμήθειας.

Εάν η αναθέτουσα αρχή επιθυμεί να ολοκληρώσει τις διαπραγματεύσεις, ενημερώνει σχετικά τους άλλους προσφέροντες και ορίζει κοινή προθεσμία για την υποβολή νέων ή τροποποιημένων προσφορών. Διασφαλίζουμε ότι η τελική πρόταση πληροί τις ελάχιστες απαιτήσεις και συμμορφώνεται με τις νομικές διατάξεις, αξιολογούμε την τελική πρόταση με βάση τα κριτήρια ανάθεσης και αναθέτουμε τη σύμβαση.

#### 2.4.4. Διαδικασία με ανταγωνιστικό διάλογο

Η Αναθέτουσα Αρχή κοινοποιεί την Προκήρυξη Διαγωνισμού και ο Οικονομικός Φορέας δύναται, εντός τριάντα (30) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της Προκήρυξης Σύμβασης, να υποβάλει αίτηση παροχής πληροφοριών για ποιοτική επιλογή που ζητεί η Αναθέτουσα Αρχή. Οι αναθέτουσες αρχές αξιολογούν τις παρεχόμενες πληροφορίες και καλούν ορισμένους οικονομικούς παράγοντες στον διάλογο.



Οι συμβάσεις συνάπτονται μόνο με βάση τη νίκη της ευνοϊκότερης προσφοράς όσον αφορά την αναλογία τιμής-ποιότητας. Σκοπός του διαλόγου, ο οποίος μπορεί να διεξαχθεί ακόμη και σε διαδοχικά στάδια, είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των συμβαλλομένων κρατών. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου, η Αρχή εξασφαλίζει ίση μεταχείριση και εμπιστευτικότητα για όλους τους συμμετέχοντες και συζητά όλες τις πτυχές της προμήθειας με τα επιλεγμένα μέρη. Τέλος, η αξιολόγηση των προσφορών πραγματοποιείται σύμφωνα με τα κριτήρια που κέρδισαν.

#### 2.4.5. Σύμπραξη καινοτομίας

Οι συμπράξεις καινοτομίας αποσκοπούν στην ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων, υπηρεσιών ή λειτουργιών και στην επακόλουθη αγορά αγαθών, υπηρεσιών ή πράξεων που παράγονται ως αποτέλεσμα, υπό την προϋπόθεση ότι βρίσκονται στο επίπεδο που έχει συμφωνηθεί μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των συμμετεχόντων.

Σε μια σύμπραξη καινοτομίας, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να προσδιορίσει την ανάγκη για καινοτόμο προϊόν, υπηρεσία ή έργο που δεν μπορεί να καλυφθεί με την αγορά προϊόντος, υπηρεσίας ή θέσης εργασίας που είναι ήδη διαθέσιμη στην αγορά. Οι προσφορές πρέπει να υποβάλλονται από όλους τους χρηματοπιστωτικούς φορείς και οι αναθέτοντες υπάλληλοι μπορούν να αποφασίσουν να προσφέρουν σύμπραξη καινοτομίας με έναν ή περισσότερους εταίρους που διεξάγουν χωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης. Στη συνέχεια, μετά την αξιολόγηση των πληροφοριών, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να καλούν ορισμένους χρηματοπιστωτικούς φορείς και να αναθέτουν τη σύμβαση μόνο βάσει κριτηρίων ανάθεσης για την πλέον κατάλληλη προσφορά από άποψη σχέσης τιμής-ποιότητας.

#### 2.4.6. Συμφωνίες – πλαίσιο

Η αρχική συμφωνία είναι μια συμφωνία μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων χρηματοπιστωτικών φορέων, σκοπός της οποίας είναι ο καθορισμός των κανόνων που διέπουν τη σύμβαση που πρόκειται να ανατεθεί για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, ιδίως όσον αφορά την τιμή και,

ενδεχομένως, την αναμενόμενη ποσότητα. Εκτός εξαιρετικών περιστάσεων, η διάρκεια της αρχικής σύμβασης δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη.

Οι υποκείμενες συμβάσεις προσφέρουν οφέλη στις αναθέτουσες αρχές, όπως η συμμετοχή σε διαγωνισμούς αντί για περισσότερες, και μειώνουν σημαντικά τις διατυπώσεις με την παροχή υπηρεσιών, προμηθειών ή έργων χύδην από δύο ή περισσότερους οργανισμούς. Ως αποτέλεσμα, η μακροπρόθεσμη προμήθεια μειώνει το κόστος της διαδικασίας, αποφεύγει τη διατήρηση αποθεμάτων προϊόντων και εξαλείφει την ανάγκη να ακολουθείται η ίδια διαδικασία για το ίδιο προϊόν.

Επιπλέον, καθώς οι φορείς εκμετάλλευσης προσφέρουν ανταγωνιστικότερες τιμές και υπηρεσίες ή προϊόντα, ενθαρρύνεται ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός και μπορούν να επιτευχθούν τα οφέλη των μακροπρόθεσμων συμβάσεων όσον αφορά τα επίπεδα αποθεμάτων και τη συνέχεια του εφοδιασμού.

#### 2.4.7 Δυναμικά συστήματα αγορών

Στην περίπτωση κανονικών αγορών, πρέπει να έχουν χαρακτηριστικά που είναι συνήθως διαθέσιμα στην αγορά, να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των αναθετότων υπαλλήλων και οι αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν δυναμικά συστήματα αγορών. Το σύστημα θα πρέπει να λειτουργεί ως πλήρως ηλεκτρονικός μηχανισμός και να είναι ανοικτό σε όλους τους χρηματοπιστωτικούς φορείς που πληρούν τα κριτήρια επιλογής καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του συστήματος προμηθειών. Μπορεί να υποδιαιρεθεί σε αντικειμενικά καθορισμένες κατηγορίες προϊόντων, λειτουργιών ή υπηρεσιών με βάση τη φύση των προμηθειών που πραγματοποιούνται στην κατηγορία αυτή.

Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν το μέγιστο επιτρεπόμενο μέγεθος μεταγενέστερης ειδικής σύμβασης ή αναφορά σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή που εκτελεί συγκεκριμένη σύμβαση στη συνέχεια. Για την ανάθεση σύμβασης στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος σύναψης συμβάσεων, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ακολουθεί τους κανόνες της περιοριστικής διαδικασίας. Όλοι οι υποψήφιοι που πληρούν τα κριτήρια επιλογής πρέπει να συμπεριληφθούν στο σύστημα και ο αναθέτων φορέας πρέπει να διαιρέσει το σύστημα σε κατηγορίες προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών και να προσδιορίσει τα κριτήρια επιλογής που ισχύουν για κάθε κατηγορία.

#### 2.4.8. Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διοργανώνει ηλεκτρονικό πλειστηριασμό στον οποίο μειώνονται νέες τιμές ή/και παρουσιάζονται νέες αξίες σε σχέση με ορισμένα στοιχεία της προσφοράς. Για να γίνει αυτό, είναι απαραίτητη η διοργάνωση ηλεκτρονικού πλειστηριασμού με τη μορφή επαναλαμβανόμενης ηλεκτρονικής διαδικασίας, η οποία θα διεξαχθεί μετά από ενδεδειγμένη προκαταρκτική αξιολόγηση των προσφορών, ώστε να καταταθούν σύμφωνα με την αυτόματη μέθοδο αξιολόγησης. Ωστόσο, οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί δεν μπορούν να εφαρμόζονται σε ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και συμβάσεις έργων για σκοπούς πνευματικών πράξεων, όπως ο σχεδιασμός έργων που προστατεύονται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας.

Σε δημόσια ή περιορισμένη μορφή ή σε ανταγωνιστικές διαδικασίες που περιλαμβάνουν διαπραγματεύσεις, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να συνάψει ανοικτή σύμβαση μετά από ηλεκτρονικό πλειστηριασμό, στον οποίο μπορούν να συνταχθούν με ακρίβεια τα έγγραφα της προμήθειας, ιδίως οι τεχνικές προδιαγραφές. Υπό τους ίδιους όρους, οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί μπορούν να χρησιμοποιούνται σε περιπτώσεις όπου τα μέρη της υποκείμενης σύμβασης επαναλαμβάνουν τον διαγωνισμό και σε περιπτώσεις όπου διεξάγεται ανταγωνιστική υποβολή προσφορών για την ανάθεση της σύμβασης στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών.

Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός βασίζεται αποκλειστικά στην τιμή και/ή στη νέα αξία των χαρακτηριστικών της προσφοράς που αναφέρονται στα έγγραφα της προμήθειας, οπότε η σύμβαση ανατίθεται με βάση την προσφορά χαμηλότερου κόστους με βάση την καλύτερη σχέση τιμής-ποιότητας ή την προσέγγιση κόστους-αποτελεσματικότητας.

#### 2.5. Διάρκεια δημοσίων συμβάσεων

Η σύμβαση παραχώρησης έχει περιορισμένη διάρκεια και υπολογίζεται από την αναθέτουσα αρχή με βάση το έργο ή την υπηρεσία που ζητείται. Η διάρκεια της βασικής συμφωνίας δεν υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες δικαιολογείται δεόντως από το αντικείμενο της βασικής συμφωνίας.

## 2.6. Υποχρέωση γνωστοποίησης

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων πρέπει να είναι ανοικτή στο κοινό χωρίς καθυστέρηση. Ωστόσο, προβλέπονται εξαιρέσεις στην περίπτωση διαδικασιών διαπραγμάτευσης όπου η εκ των προτέρων δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης θα μπορούσε να έχει δυνητικά επιζήμιες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Αλλά ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, το συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να αιτιολογήσει πλήρως την απόφασή του και τους λόγους για τους οποίους δεν υπάρχει εύλογη εναλλακτική λύση.

Η έκδοση αυτή πραγματοποιείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο TED της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε εθνικό επίπεδο, υποχρεούται να δημοσιεύει στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, στον ιστότοπο των αναθετουσών αρχών, σε ειδική πύλη για τις δημόσιες συμβάσεις και στον εθνικό ή περιφερειακό τύπο (ανάλογα με το αντικείμενο και την αξία της σύμβασης).

Σε περίπτωση παραχώρησης, το συμβαλλόμενο κράτος που επιθυμεί να συνάψει τέτοια συμφωνία γνωστοποιεί την πρόθεσή του μέσω ανακοίνωσης που περιέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες υπό μορφή τυποποιημένου εντύπου. Επιπλέον, μπορούν να γίνουν παραχωρήσεις για τη δημιουργία ή την απόκτηση μοναδικών έργων τέχνης ή για την απόκτηση πνευματικής ιδιοκτησίας και ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Προκειμένου να προστατευθεί η προσθήκη της σύμβασης παραχώρησης, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να παρέχει ελεύθερη, άμεση και πλήρη πρόσβαση στο έγγραφο της σύμβασης παραχώρησης, δωρεάν, με ηλεκτρονικά μέσα από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης της σύμβασης παραχώρησης.

## 2.7. Καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών

Τα συμβαλλόμενα κράτη θα πρέπει να καθορίζουν προσεκτικά τις τεχνικές προδιαγραφές τους για να ενθαρρύνουν τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό και να επιτυγχάνουν τους στόχους βιωσιμότητάς τους. Ως εκ τούτου, οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να είναι διατυπωμένες κατά τρόπον ώστε να αντικατοπτρίζουν τον ουσιώδη χαρακτήρα των προμηθειών, υπηρεσιών ή καθηκόντων που συνήθως παρέχονται από ορισμένους οικονομικούς φορείς, αποφεύγοντας έτσι τον τεχνητό

περιορισμό του ανταγωνισμού μέσω απαιτήσεων ευνοϊκών για ορισμένους οικονομικούς φορείς. Είναι επίσης επιθυμητό να ενθαρρυνθεί η καινοτομία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Επιπλέον, για όλες τις προμήθειες που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν από φυσικά πρόσωπα, οι τεχνικές προδιαγραφές θα πρέπει να διατυπώνονται κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τα κριτήρια εισόδου για τα άτομα με αναπηρίες. Εκτός εάν δικαιολογείται από το περιεχόμενο και το περιεχόμενο της σύμβασης, οι τεχνικές προδιαγραφές δεν θα πρέπει να περιλαμβάνουν αναφορές σε συγκεκριμένους κατασκευαστές ή πηγές ή συγκεκριμένες διαδικασίες που χαρακτηρίζουν τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που προσφέρονται από ορισμένους οικονομικούς φορείς ή εμπορικά σήματα. Διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τύποι ή συγκεκριμένες προελεύσεις ή παραγωγές που έχουν ως αποτέλεσμα να ευνοούν ή να εξαλείφουν μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή ένα συγκεκριμένο προϊόν.

Εάν η σύμβαση αφορά έργο, προμήθεια ή υπηρεσία με ειδικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά, η αναθέτουσα αρχή απαιτεί ειδικό σήμα για να αποδεικνύεται η καταλληλότητα του έργου, της υπηρεσίας ή της προμήθειας για τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις στις τεχνικές προδιαγραφές, στα κριτήρια ανάθεσης ή στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης.

α) Οι απαιτήσεις σήματος αφορούν μόνο κριτήρια που σχετίζονται με το αντικείμενο της συμφωνίας και είναι κατάλληλα για τον προσδιορισμό της φύσης του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσίας που αποτελεί αντικείμενο της συμφωνίας.

β) Οι απαιτήσεις επισήμανσης βασίζονται σε αντικειμενικά επαληθεύσιμα και αμερόληπτα κριτήρια.

γ) Το σήμα θα καθιερωθεί μέσω ανοικτής και διαφανούς διαδικασίας στην οποία θα συμμετέχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των κυβερνητικών υπηρεσιών, των καταναλωτών, των κοινωνικών εταίρων, των κατασκευαστών, των διανομέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

δ) Το σήμα είναι προσιτό σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

ε) Οι απαιτήσεις σήματος καθορίζονται από τρίτους επί των οποίων ο οικονομικός φορέας που υποβάλλει αίτηση για το σήμα δεν μπορεί να ασκήσει αποφασιστική επιρροή.

Όταν καθίσταται σαφές ότι ο χρηματοπιστωτικός φορέας είναι απίθανο να λάβει συγκεκριμένο σήμα ή ισοδύναμο σήμα που φέρει την ταυτότητα της αναθέτουσας αρχής εντός της σχετικής προθεσμίας για λόγους για τους οποίους δεν ευθύνεται ο εν λόγω οικονομικός φορέας, η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει άλλα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία, όπως τα τεχνικά αρχεία του κατασκευαστή, τα οποία πιστοποιούν τις εργασίες που πρόκειται να παράσχει ο εν λόγω χρηματοπιστωτικός φορέας. Οι προμήθειες και οι υπηρεσίες πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις των ειδικών σημάτων ή των ειδικών απαιτήσεων που θέτουν οι αναθέτουσες αρχές.

## 2.8. Ενίσχυση των ΜΜΕ

Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελούν την κινητήρια δύναμη της οικονομικής ανάπτυξης, τονώνοντας την παραγωγή και δημιουργώντας θέσεις εργασίας. Ως εκ τούτου, όλες οι διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων δεν θα πρέπει να αποκλείουν τεχνητά τις ΜΜΕ από τη διαδικασία υποβολής προσφορών, αλλά θα πρέπει πραγματικά να ενισχύουν τις ΜΜΕ. Ορισμένες φορές, οι υπερβολικά αυστηρές απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών σχετικά με τις οικονομικές και χρηματοοικονομικές δυνατότητες των οικονομικών φορέων μπορούν να αποτελέσουν αδικαιολόγητο εμπόδιο στη συμμετοχή μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικές διαδικασίες υποβολής προσφορών. Λαμβάνοντας υπόψη την ευρωστία των οικονομικών φορέων που έχουν συνάψει δημόσιες συμβάσεις, οι απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών πρέπει πάντοτε να είναι κατάλληλες και ανάλογες προς το αντικείμενο και την κλίμακα της σύμβασης, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων κάθε περίπτωσης.

## 2.9. Διοικητική απλούστευση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Πολλοί οικονομικοί φορείς θεωρούν ότι ο διοικητικός φόρτος των διαδικασιών αυτών αποτελεί εμπόδιο για τη συμμετοχή στη διαδικασία υποβολής προσφορών. Μερικές φορές, απαιτούνται πολλά έγγραφα και πιστοποιητικά, καθιστώντας σας μη

επιλέξιμους να συμμετάσχετε. Οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να μειωθούν με τη χρήση του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Προμήθειας (ΕΕΕΠ). Το ΕΕΕΠ, το οποίο δημιουργείται βάσει τυποποιημένου εντύπου και διατίθεται μόνο σε ηλεκτρονική μορφή, θα περιλαμβάνει επικαιροποιημένη υπεύθυνη δήλωση ως κύρια απόδειξη για την αλλαγή του πιστοποιητικού που έχει εκδοθεί από δημόσια αρχή ή τρίτο μέρος και για την επιβεβαίωση ότι ο χρηματοπιστωτικός φορέας πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής στην ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών.

Επιπλέον, οι χρηματοπιστωτικοί φορείς μπορούν να επαναχρησιμοποιούν ΕΕΕΠ που έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί σε προηγούμενες διαδικασίες αγοράς, εάν οι πληροφορίες στα έγγραφα εξακολουθούν να επιβεβαιώνονται ως αληθείς. Επιπλέον, οι αναθέτοντες υπάλληλοι δεν υποχρεούνται να δημιουργούν επικαιροποιημένα έγγραφα που βρίσκονται ήδη στην κατοχή τους σε προηγούμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να επιβαρύνεται δυσανάλογα με υποχρεώσεις προμήθειας και καταχώρισης προς τις αναθέτουσες αρχές. " ηλεκτρονική τήρηση διοικητικών αρχείων υπό ορισμένες προϋποθέσεις θα ωφελήσει αναμφίβολα όλους τους εμπλεκόμενους.

### 3.10. Περιβαλλοντική προστασία

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» αποσκοπεί στην εναρμόνιση της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις με την περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε στην Πράσινη Βίβλο της του 1996 να λαμβάνονται υπόψη περιβαλλοντικά κριτήρια κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων. Η ίδια λογική επαναλαμβάνεται στην ανακοίνωση 143/1998 της Επιτροπής σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές και τον προβληματισμό για το μέλλον του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Επιπλέον, στην υπόθεση Concordia Bus Finland του 2002, το ΔΕΕ έδωσε έμφαση στα οικολογικά κριτήρια ως βασικό στοιχείο των δημόσιων συμβάσεων και εισήγαγε την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δηλαδή την ισορροπημένη άσκηση ευνοϊκών για το περιβάλλον αναθετουσών αρχών για την επιλογή των αναδόχων, στην έννοια της ευνοϊκότερης προσφοράς.

Ως εκ τούτου, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις περιβαλλοντικές διαστάσεις του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσίας που προσφέρει η δημόσια σύμβαση. Τα τεμάχια εργασίας, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες που έχουν ειδικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά είναι το ευρωπαϊκό οικολογικό σήμα, το (πολυεθνικό) οικολογικό σήμα. Πρέπει να έχει μια συγκεκριμένη ετικέτα όπως, και οι απαιτήσεις για την απόκτηση της ετικέτας πρέπει να συνδέονται με το περιεχόμενο-περιεχόμενο της σύμβασης, όπως η περιγραφή και η παρουσίαση του προϊόντος. Περιλαμβάνει απαιτήσεις συσκευασίας.

Είναι επίσης σημαντικό να αναπτυχθούν και να υιοθετηθούν αυτές οι απαιτήσεις βάσει αντικειμενικά επαληθεύσιμων κριτηρίων μέσω μιας διαδικασίας που μπορεί να περιλαμβάνει ενδιαφερόμενα μέρη όπως κυβερνητικές υπηρεσίες, καταναλωτές, κατασκευαστές, διανομείς ή περιβαλλοντικές οργανώσεις και να διασφαλιστεί ότι οι ετικέτες είναι προσβάσιμες και διαθέσιμες σε όλους τους ενδιαφερόμενους. Πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε οι αναφορές στα σήματα να μην έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της καινοτομίας.

### 3.11. Διαδικασίες επιλογής

Τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να εξηγούν επαρκώς τους όρους συμμετοχής στην κοινοποίηση. Θα πρέπει να καθορίζει σαφώς τα κριτήρια ανάθεσης και τις ελάχιστες απαιτήσεις. Εάν εξασφαλίζεται αποτελεσματικός ανταγωνισμός, ο αριθμός των υποψηφίων μπορεί να περιοριστεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων με διαφανή τρόπο. Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να ενημερώνονται επαρκώς σχετικά με την αναμενόμενη διαδικασία στο σύνολό της και τα στάδιά της, τις προγραμματισμένες προθεσμίες και τυχόν αλλαγές. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διεξάγει διαπραγματεύσεις με τους προσφέροντες, αλλά ο σκοπός της σύμβασης, τα κριτήρια ανάθεσης και οι ελάχιστες απαιτήσεις δεν θα καθοριστούν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης.

### 3.12. Κριτήρια ανάθεσης συμβάσεων

Οι συμβάσεις πρέπει να ανατίθενται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι προσφορές αξιολογούνται υπό πραγματικές συνθήκες ανταγωνισμού κατά τρόπο που να παρέχει συνολικό οικονομικό πλεονέκτημα στην



αναθέτουσα αρχή. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να συνοδεύονται από απαιτήσεις για την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχει ο προσφέρων και η αναθέτουσα αρχή πρέπει να επαληθεύει εάν η προσφορά πληροί πράγματι τα κριτήρια ανάθεσης. Τα κριτήρια κατατάσσονται κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας και η αναθέτουσα αρχή πρέπει να διασφαλίζει ότι οι προσφέροντες πληρούν τόσο τις ελάχιστες απαιτήσεις όσο και τις προϋποθέσεις συμμετοχής.

Τα κριτήρια επιλογής μπορεί να σχετίζονται με την καταλληλότητα, την οικονομική και οικονομική κατάσταση, τις δεξιότητες και τις επαγγελματικές ικανότητες για την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων. Όσον αφορά την καταλληλότητα για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, το συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να εγγράψει τον χρηματοπιστωτικό φορέα σε ένα από τα επαγγελματικά μητρώα ή τα μητρώα επιχειρήσεων που βρίσκονται στο ιδρυτικό κράτος. Όσον αφορά τις οικονομικές και χρηματοπιστωτικές συνθήκες, τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να επιβάλλουν υποχρεώσεις προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι χρηματοοικονομικοί διαχειριστές διαθέτουν την αναγκαία χρηματοοικονομική και χρηματοοικονομική ικανότητα για την εκτέλεση των συμβάσεων.

Για το σκοπό αυτό, τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να απαιτούν, μεταξύ άλλων, από τους οικονομικούς φορείς να έχουν ορισμένο ελάχιστο ετήσιο κύκλο εργασιών, συμπεριλαμβανομένου ενός ορισμένου ελάχιστου κύκλου εργασιών στο έδαφος που καλύπτεται από τη σύμβαση. Μπορείτε επίσης να ζητήσετε από τους οικονομικούς φορείς να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τους ετήσιους λογαριασμούς τους που δείχνουν τον λόγο των περιουσιακών στοιχείων προς τις υποχρεώσεις κ.λπ. Μπορεί επίσης να χρειαστείτε επαρκές επίπεδο ασφάλισης έναντι των επαγγελματικών κινδύνων.

Τέλος, όσον αφορά την τεχνική και επαγγελματική επάρκεια, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν υποχρεώσεις προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι χρηματοπιστωτικοί φορείς διαθέτουν τους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους και την πείρα που απαιτούνται για τη λειτουργία της σύμβασης με επαρκές επίπεδο ποιότητας. Ειδικότερα, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να διαθέτουν επαρκές επίπεδο πείρας για τους οικονομικούς φορείς, όπως αποδεικνύεται από κατάλληλες συστάσεις σε συμφωνίες που έχουν συναφθεί στο παρελθόν.

Μια σημαντική διαφορά στο νέο θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις σε σύγκριση με το προηγούμενο σύστημα είναι ότι τα βασικά κριτήρια ανάθεσης έχουν μετατοπιστεί από την «οικονομικά βιώσιμη προσφορά» (οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK) στη «βέλτιστη σχέση τιμής-ποιότητας» (οδηγία 2014/24/EE). Τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων δεν παρέχουν πλέον στις αναθέτουσες αρχές την ελευθερία απεριόριστης επιλογής, θα πρέπει να καθορίζονται κατά τρόπο που να διασφαλίζει τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού, δεν θα πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά σε οικονομικά κριτήρια και θα πρέπει να συνοδεύονται από μέτρα για την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχουν οι προσφέροντες.

Πρώτα απ' όλα, πρέπει να διασφαλιστεί η καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής. Ως εκ τούτου, τα ποιοτικά κριτήρια πρέπει να συνοδεύονται από κριτήρια κόστους, τα οποία μπορεί να είναι προσεγγίσεις κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως η τιμή ή το κόστος κύκλου ζωής, κατ' επιλογή της αναθέτουσας αρχής.

Ανάλογα με την προσφερόμενη υπηρεσία ή προϊόν, η αναθέτουσα αρχή πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη παράγοντες όπως οι προθεσμίες παράδοσης και πληρωμής, παράγοντες εξυπηρέτησης μετά την πώληση (π.χ. κάλυψη συμβουλευτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών αντικατάστασης) ή περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς παράγοντες (π.χ. εάν το έντυπο εκτυπώνεται σε ανακυκλωμένο χαρτί ή εάν ο οικονομικός φορέας ακολουθεί το εργατικό δίκαιο).

Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη στοιχεία σχετικά με τους εργαζομένους των οικονομικών φορέων με τους οποίους έχουν συνάψει τη σύμβαση: η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα των εργαζομένων στους οποίους ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης αυτής μπορούν να επηρεάσουν την ποιότητα της εκτέλεσης της σύμβασης και, επιπλέον, την οικονομική αξία της πρότασης. Στις περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επηρεάσουν την απόφαση του οικονομικού φορέα σχετικά με την επιλογή προσωπικού.

" στρατηγική "Ευρώπη 2020" πρέπει να λαμβάνει υπόψη την κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση των δημόσιων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, τα παρεχόμενα προϊόντα θα πρέπει να εξετάζονται σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής, από την εξόρυξη των πρώτων υλών έως τις συνθήκες υπό τις οποίες το προϊόν διατίθεται και

πωλείται. Τα πρότυπα και οι όροι που συνδέονται με αυτές τις διαδικασίες παραγωγής ή προμήθειας, για παράδειγμα, η χρήση τοξικών χημικών ουσιών στην παραγωγή αγορασθέντων προϊόντων ή η χρήση ενεργειακά αποδοτικών μηχανημάτων για την παροχή αγορασμένων υπηρεσιών.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, τα εν λόγω κριτήρια και προϋποθέσεις περιλαμβάνουν κριτήρια επιδίκασης ή όρους συμβατικής εκτέλεσης σχετικά με την προμήθεια ή τη χρήση προϊόντων δίκαιου εμπορίου κατά την εκτέλεση συναφείας σύμβασης, τους όρους της ΣΔΣ με τον ΠΟΕ ή τον σεβασμό των όρων συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών από συμβαλλόμενο κράτος ή την ΕΕ. Οι βασικοί όροι εργασίας που ρυθμίζονται από την οδηγία 96/71/EK35, όπως ο κατώτατος μισθός, πρέπει να διατηρούνται στο πλαίσιο της οδηγίας στο επίπεδο που καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία ή τις συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν βάσει του δικαίου της ΕΕ.

Οι όροι της συμφωνίας μπορούν επίσης να αποσκοπούν στην προώθηση της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών στον χώρο εργασίας, στην αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, στον συντονισμό της επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής, στην προστασία του περιβάλλοντος ή της καλής μεταχείρισης των ζώων, στην αποτελεσματική τήρηση των συμβάσεων-πλαisiών της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) και στην προώθηση της εφαρμογής μέτρων για την πρόσληψη περισσότερων μειονεκτούντων ατόμων. Άτομα με ειδικές ανάγκες στα κράτη μέλη. Απαιτούμενο βάσει της εθνικής νομοθεσίας.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι τα κριτήρια καταγγελίας της σύμβασης διαφέρουν από τους όρους εφαρμογής της. Τα πρότυπα ανάθεσης αποτελούν τη βάση για τη συγκριτική αξιολόγηση της ποιότητας της προσφοράς, αλλά οι όροι εκτέλεσης της σύμβασης προκαθορίζονται ως αντικειμενικές απαιτήσεις, οι οποίες δεν επηρεάζουν την αξιολόγηση της προσφοράς.

### 2.13. Αποκλεισμός υποψηφίων

Είναι σαφές ότι τα συμβαλλόμενα κράτη θα πρέπει, αφενός, να αποκλείουν τους διαχειριστές που δεν πληρούν τα κριτήρια ανάθεσης και, αφετέρου, δεν λαμβάνουν την αναγκαία αποζημίωση. Για παράδειγμα, εξαιρούνται οντότητες που έχουν καταδικαστεί για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση ή διαφθορά, απάτη που

βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, τρομοκρατικά εγκλήματα, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, φοροδιαφυγή ή φοροδιαφυγή.

Επιπλέον, οι παραβιάσεις οικονομικών οντοτήτων που μπορούν να αποκλειστούν από την ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών μπορεί να περιλαμβάνουν παραβιάσεις περιβαλλοντικών ή κοινωνικών υποχρεώσεων ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, ανεξάρτητα από το αν οι οντότητες έχουν την τεχνική και οικονομική ικανότητα να εκτελέσουν τη σύμβαση. Εφαρμόζεται επίσης στην οικονομική οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στην οικονομική οδηγία του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996, η οποία εφαρμόζεται σε σχέση με την τοποθέτηση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών σε νομικά πρόσωπα (π.χ. ελαττώματα σε παρεχόμενα προϊόντα ή υπηρεσίες, παραπτώματα κ.λπ.) με αρνητικό ιστορικό σε προηγούμενες δημόσιες συμβάσεις.

Επιπλέον, οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές όσον αφορά τα προσφερόμενα προϊόντα ή υπηρεσίες θα πρέπει να εξετάζονται εξονυχιστικά, καθώς υπάρχει κίνδυνος οι οικονομικοί φορείς να μην συμμορφώνονται με την εργατική, κοινωνική νομοθεσία ή τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού της ΕΕ ή να παρέχουν ψευδείς πληροφορίες. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, σε περίπτωση αποκλεισμού υποψηφίων, τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν ήσσονος σημασίας παρατυπίες να οδηγήσουν στον αποκλεισμό οικονομικών φορέων. Ωστόσο, εάν ήσσονος σημασίας παρατυπίες συμβαίνουν επανειλημμένα, ενδέχεται να προκύψουν αμφιβολίες σχετικά με την αξιοπιστία της οικονομικής οντότητας, οι οποίες μπορεί να δικαιολογούν τον αποκλεισμό. Τέλος, οι οικονομικοί φορείς που αποκλείστηκαν από την προηγούμενη διαδικασία θα πρέπει να μπορούν να συμμετάσχουν σε μελλοντικές διαδικασίες υποβολής προσφορών εάν έχουν αποδείξει επαρκώς τη συμμόρφωσή τους με τις απαιτήσεις.

#### 2.14. Κατακυρωτική απόφαση

Η δημοπρασία ολοκληρώνεται με την απόφαση προσφοράς του νικητή, η οποία είναι η τελευταία ενέργεια του προσυμβατικού σταδίου και η πρώτη ενέργεια της φάσης αγοράς. Επομένως, μετά την έκδοση της εγκριτικής απόφασης και την

κοινοποίησή της στον ανάδοχο, ολοκληρώνεται η διαγωνιστική διαδικασία (το στάδιο πριν από τη σύναψη της σύμβασης) και υπάρχει σχέση με την οικονομική σύμβαση που χαρακτηρίζεται από δεσμευτικό αποτέλεσμα (προετοιμασία της σχετικής δημόσιας σύμβασης). Επομένως, στην περίπτωση σύμβασης βάσει δημοπρασίας, η σύμβαση είναι απλώς απόδειξη και όχι το μοναδιαίο στοιχείο και, ως εκ τούτου, η σύμβαση δημιουργείται ενημερώνοντας τον ανάδοχο για την απόφαση που επικράτησε. Με την κοινοποίηση της απόφασης υποβολής προσφορών που επελέγη για τον ανάδοχο, ο ανάδοχος θα πρέπει να υπογράψει τη σύμβαση εντός της καθορισμένης προθεσμίας.

Η απόφαση ανάθεσης αποτελεί την τελευταία πράξη του προσυμβατικού σταδίου και θα πρέπει να προσβάλλεται για σφάλματα που προκύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο. Ως εκ τούτου, η νομιμότητα της εν λόγω διοικητικής πράξης αμφισβητείται με αίτηση προς το Συμβούλιο της Επικρατείας για κατάργηση, η οποία αναγνωρίζεται μόνο για την απόφαση της απόφασης και για τα πρακτικά της επιτροπής διαγωνισμού που εισηγείται την απόφαση ή τα πρακτικά της όχι της ίδιας επιτροπής που απορρίπτει τις ενστάσεις των εταιρειών που συμμετέχουν στο διαγωνισμό. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Επιτροπής ενσωματώνονται στην τελική ανάθεση και δεν αμφισβητούνται ανεξάρτητα.

Ωστόσο, κατά τη διαδικασία εξέτασης της εγκυρότητας της απόφασης του βραβείου, εξετάζεται επίσης το ελάττωμα της προσωρινής πράξης. Πρόσωπο που αποκλείεται σε ενδιάμεσο στάδιο της διαδικασίας μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακύρωσης προσφοράς μόνον εφόσον η προθεσμία για την αυτοτελή προσβολή της προσωρινής συμπεριφοράς δεν έχει χαθεί κατά τον χρόνο κατάθεσης της αίτησης ακύρωσης και προσφέρων ο οποίος έχει αποκλειστεί με πράξη η οποία δεν έχει προσβληθεί εμπρόθεσμα μπορεί να αμφισβητήσει τη νομιμότητα του προσωρινού μέτρου επειδή είναι πλέον τρίτος και δεν έχει έννομο συμφέρον να αμφισβητήσει το τελικό αποτέλεσμα.

## 2.15. Τροποποίηση συμβάσεων

Η συμφωνία μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέες διαδικασίες, υπό τις σημαντικότερες ειδικές προϋποθέσεις που καθορίζονται κατωτέρω. Πρώτον, ανεξάρτητα από τη χρηματική αξία του, εάν προβλέπονται τροποποιήσεις στους σαφείς, ακριβείς και αδιαμφισβήτητους όρους επαλήθευσης του αρχικού

παραστατικού αγοράς. Όταν πρόσθετα έργα ή υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση καθίστανται υποχρεωτικά και βαρύνουν τον αρχικό ανάδοχο, η αλλαγή αναδόχου δεν πραγματοποιείται για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους και μπορεί να προκαλέσει σημαντικά μειονεκτήματα ή σημαντικό κόστος όσον αφορά το κόστος για την αναθέτουσα αρχή. Εάν η ανάγκη τροποποιήσεων προκύπτει λόγω περιστάσεων που δεν μπορούν να προβλεφθούν από αξιόπιστη αναθέτουσα αρχή ή σε περίπτωση εταιρικής αναδιάρθρωσης (εξαγορά, συγχώνευση κ.λπ.), εάν η αναθέτουσα αρχή αντικαθιστά τον παραχωρησιούχο που αρχικά έδωσε την παραχώρηση σε νέο ανάδοχο.

Τέλος, εάν η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει η ίδια τις υποχρεώσεις του κύριου εργολάβου έναντι του υπεργολάβου, η δυνατότητα αυτή προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο. Εξυπακούεται ότι η τροποποιημένη ανάθεση της συμβάσεως παραχώρησης πρέπει να γνωστοποιείται κατά τον ίδιο τρόπο όπως και η αρχική ανάθεση.

#### 2.16. Λύση συμβάσεων

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καταγγείλει μια δημόσια σύμβαση κατά την εκτέλεσή της σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο των συμβάσεων του κράτους μέλους, εάν δεν έχει ακολουθήσει τη νόμιμη διαδικασία τροποποίησης της σύμβασης, εάν ο εκδοχέας δεν έχει εκπληρώσει τους καταστατικούς όρους της ή εάν το ΔΕΕ έχει αποφανθεί αναλόγως.

#### 2.17. Παρακολούθηση σύμβασης

Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των κανόνων σύναψης συμβάσεων. Εάν η εποπτική αρχή ή υπηρεσία εντοπίσει συγκεκριμένες παραβάσεις, όπως απάτη, διαφθορά, συγκρούσεις συμφερόντων και άλλες σοβαρές παρατυπίες ή συστημικά ζητήματα, έχει την εξουσία να εγείρει τις εν λόγω παραβιάσεις ή ανησυχίες σε άλλους αρμόδιους φορείς ή δομές, όπως η Κρατική Ελεγκτική Υπηρεσία, το Δικαστήριο ή ο Διαμεσολαβητής, το εθνικό κοινοβούλιο ή η Επιτροπή. Δημοσιεύστε αυτές τις παραβιάσεις και τα μέτρα που έχουμε λάβει για την αντιμετώπισή τους.

Ανά τριετία, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη μέλη να υποβάλουν έκθεση παρακολούθησης που παρέχει επισκόπηση των συχνότερων περιπτώσεων κακής εφαρμογής των διατάξεων ανάθεσης συμβάσεων παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένων πιθανών διαρθρωτικών ή επαναλαμβανόμενων προβλημάτων, απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων κατά την εφαρμογή των κανόνων.

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> : Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων στις δημόσιες συμβάσεις

### 3.1. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή απαγόρευσης των διακρίσεων

Η αρχή αυτή διέπει το σύνολο του δικαίου της ΕΕ και απορρέει από την ίδια τη συνθήκη, με την οποία πρέπει να συμμορφώνονται οι αναθέτουσες αρχές καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών, από την προκήρυξη του διαγωνισμού έως την επιλεγείσα προσφορά<sup>41</sup>. Ειδικότερα, βασίζεται στις αξίες της δημοκρατίας, της ελευθερίας, της ισότητας και του σεβασμού που ορίζονται στο άρθρο 2 της ΣΛΕΕ, και ιδίως στο άρθρο 18, το οποίο απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας, καθιστώντας την αρχή της ίσης μεταχείρισης μία από τις πλέον θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ.<sup>115</sup>

Επιπλέον, στο άρθρο 10 της ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδιώκει την καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων λόγω φύλου, καταγωγής, θρησκείας, αναπηρίας, πεποιθήσεων και γενετήσιου προσανατολισμού.<sup>116</sup> Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 18 της γενικής οδηγίας 2014/24/ΕΕ, έτσι ώστε οι οικονομικοί φορείς να αντιμετωπίζονται ισότιμα στην εθνική έννομη τάξη με τα συμβαλλόμενα κράτη και στην εθνική έννομη τάξη, μαζί με το άρθρο 18. Ο νόμος 4412 του 2016/1, προβλέπει ίση και χωρίς διακρίσεις μεταχείριση των συμμετεχόντων<sup>117</sup>.

Παρόμοιες διατάξεις υπάρχουν και για τις άλλες δύο κατευθυντήριες γραμμές. Όπως προβλέπεται στις παραγράφους 253 του Ν. 4412/2016 και 2014/25/ΕΕ, που

---

<sup>115</sup> Παυλακούδης Σ. Α., Οι γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του Δ.Ε.Ε., Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Νομικής, Κομοτηνή 2017, διαθέσιμο στο ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΜΟΝΟΜΕΛΟΥΣ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ ΛΑΡΙΣΑΣ (duth.gr), σελ. 33.

<sup>116</sup> Παυλακούδης Σ. Α., όπ, σελ. 33.

<sup>117</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 224.

ενσωματώθηκαν με το Ν. 4413/2016, παράγραφος 6 της ρήτρας. Προβλέπει επίσης την απαγόρευση των διακρίσεων μεταξύ των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στη φάση υποβολής προσφορών<sup>118</sup>.

Η αρχή αυτή αντικατοπτριζόταν επίσης ρητά στην προηγούμενη οδηγία 2004/18/EK, στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη και στο άρθρο 2. Αφορά επίσης την οργάνωση των αναγκαίων μέτρων για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών στην παράγραφο 10 της οδηγίας 2004/17/EK<sup>119</sup>. Το ΔΕΕ δεν ήταν υποχρεωμένο να δηλώσει ρητά την αρχή της ίσης μεταχείρισης προκειμένου να την εφαρμόσει σε αυτόν τον τομέα, αλλά την εφάρμοσε όπως κάθε άλλη οδηγία, συνάγοντας από τους βασικούς κανόνες του Θεμελιώδους Νόμου της Ομοσπονδιακής Ένωσης, ειδικότερα από την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Αναφέρεται στα άρθρα 56 και 49 της ΣΛΕΕ στην ελευθερία εγκατάστασης βάσει της ΣΛΕΕ.<sup>120</sup>

### 3.1.1. Όροι προκήρυξης - Κριτήρια

Η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως σκοπεί επίσης στην προώθηση αποτελεσματικού και θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων που μετέχουν στη διαδικασία. Υπό την έννοια αυτή, οι προσφέροντες πρέπει να γνωρίζουν εξ αρχής τους όρους υποβολής προσφορών, οι οποίοι πρέπει να είναι οι ίδιοι για όλους τους συμμετέχοντες, προκειμένου να συγκρίνουν αντικειμενικά τις προσφορές.<sup>121</sup>

Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ έχει διευκρινίσει ότι, προκειμένου μια προσφορά να είναι αντικειμενική, πρέπει να συμμορφώνεται με τις προδιαγραφές της προδιαγραφής<sup>122</sup>. Εάν η αναθέτουσα αρχή εξετάσει τυχόν τροποποιήσεις που επήλθαν μετά την έναρξη της υποβολής προσφορών, αυτό σημαίνει ότι προτιμήθηκε ο προσφέρων.<sup>123</sup>

Αυτό ακριβώς βλέπουμε στην απόφαση της υπόθεσης C-513/99. Με άλλα λόγια, τα συμβαλλόμενα κράτη μπορεί να έχουν καθορίσει κριτήρια στα οποία συμμετέχουν, συμπεριλαμβανομένων, για παράδειγμα, οικολογικών κριτηρίων που

<sup>118</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., όπ, σελ. 224.

<sup>119</sup> Παυλακούδης Σ. Α., ό.π., σελ. 33

<sup>120</sup> Παυλακούδης Σ. Α., ό.π., σελ. 34

<sup>121</sup> Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 179

<sup>122</sup> Ράικος Δ., ό.π., σελ. 180

<sup>123</sup> Ράικος Δ., ό.π., σελ. 180



σχετίζονται με τις δημόσιες μεταφορές και τις εκπομπές, αλλά αυτά τα κριτήρια πρέπει να γνωστοποιούνται στους ενδιαφερόμενους και να αναφέρονται ρητά στις συμβατικές προδιαγραφές, προκειμένου να συμμορφώνονται με τις βασικές αρχές της μη διάκρισης.<sup>124</sup> Ειδικότερα, τα συστήματα διαβάθμισης εκπομπών θορύβου και ρύπων θεωρήθηκαν επαρκώς συγκεκριμένα και μετρήσιμα.<sup>125</sup>

Ομοίως, στην προαναφερθείσα υπόθεση C-225/1998, το Δικαστήριο έκρινε ότι η πρόσκληση υποβολής προσφορών ήταν παράνομη όταν ανέφερε ότι οι προσφορές θα κρίνονταν βάσει ορισμένων κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων των «πρόσθετων κριτηρίων σχετικά με την απασχόληση». Στη σκέψη 49, το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 93/37 επιβάλλει, ως μοναδικό κριτήριο επιτυχίας για τα δημόσια έργα, την ανάθεση της αναθέσεως στους ενδιαφερομένους που υποβάλλουν τη χαμηλότερη τιμή ή την καλύτερη οικονομική προσφορά, καθώς και τα κριτήρια σχετικά με την ταχύτητα εκτελέσεως του σχεδίου, τις δαπάνες και τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της εκμεταλλεύσεως. Εκτός από την κερδοφορία αυτού του έργου. Τα κριτήρια αυτά δεν αποκλείουν τη δυνατότητα ενός συμβαλλόμενου κράτους (παράγραφος 50) να προσθέσει στα κριτήριά του όρους σχετικούς με τις προσπάθειές του για μείωση της ανεργίας.

Προϋπόθεση για την πρακτική αυτή είναι αυτό το πρόσθετο κριτήριο να συμμορφώνεται με τους βασικούς κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, ιδίως τους κανόνες απαγόρευσης των διακρίσεων<sup>126</sup>. Το σημείο αυτό, το οποίο διατυπώνεται με σαφήνεια από την αρχή του περιεχομένου των απαιτήσεων, έχει καθοριστεί από το ΔΕΕ σε διάφορες αποφάσεις.<sup>127</sup> Από την υπόθεση C-368/10 (Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών), ιδίως σκέψη 52, προκύπτει ότι η συγγραφή υποχρεώσεων πρέπει να καταρτίζεται κατά τρόπο κατανοητό από τον προσφέροντα<sup>128</sup>.

Στη σκέψη 56 της ίδιας υποθέσεως μνημονεύει επίσης ρητώς την υποχρέωση σαφούς καθορισμού των κριτηρίων συνάψεως συμβάσεως κατά την έναρξη της

---

<sup>124</sup> Δ.Ε.Ε., 17/09/2002, C-513/99 (europa.eu), σελ.36

<sup>125</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 11 (Απόφαση 263/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, σελ. 8

<sup>126</sup> Δ.Ε.Ε., 26/09/2000, C-225/98, (europa.eu)

<sup>127</sup> Δέγλερης Π., Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη. Η προσωρινή Δικαστική Προστασία. Η θεμελίωση και η νομολογία του Δ.Ε.Ε, Σάκκουλας, Αθήνα –Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 227.

<sup>128</sup> Δ.Ε.Ε., 10/05/2012, C-368/10, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

διαδικασίας. Η τροπολογία δίνει έμφαση στην αρχή της μη διάκρισης στον τρόπο καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών. Αυτό θα πρέπει να είναι σαφές, ώστε να μην δημιουργεί προβλήματα ανταγωνισμού, να περιορίζει το περιεχόμενο της σύμβασης στους προσφέροντες και τελικά να επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να αναθέτει τη σύμβαση.<sup>129</sup>

Ως εκ τούτου, ένα πολύ σημαντικό στοιχείο του δικαστηρίου όσον αφορά τους όρους και τα κριτήρια της προκήρυξης είναι ότι όλοι οι προσφέροντες γνωρίζουν από την αρχή, επομένως η σύγκριση των προσφορών είναι αντικειμενική. Τροποποιήσεις δεν θα γίνονται δεκτές μετά την αποσφράγιση της προσφοράς. Επειδή στην περίπτωση αυτή, ένας από τους προσφέροντες θεωρείται ότι έχει αποκομίσει κέρδος. Τα κύρια κριτήρια επιλογής είναι η ελάχιστη τιμή, η ταχύτητα ολοκλήρωσης του έργου και το κόστος λειτουργίας, γεγονός που δεν αποκλείει το δικαίωμα των αναθετουσών αρχών να προσθέσουν άλλα κριτήρια σχετικά με τις προσπάθειες μείωσης της ανεργίας, τα οποία συνάδουν με το δίκαιο της ΕΕ, ιδίως τους βασικούς κανόνες της μη διάκρισης.

### 3.1.2. Τεχνικές προδιαγραφές

Από τεχνικής πλευράς, θα πρέπει να καθορίζονται σαφώς τα τεχνικά δεδομένα, ώστε προκειμένου προσφέροντες να έχουν επαρκή γνώση<sup>130</sup>. Στις σκέψεις 56-59 της υποθέσεως C-448/01 διευκρινίζεται ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς πρέπει να είναι επαρκώς ενημερωμένοι σχετικά με τα κριτήρια αναθέσεως και να τα ερμηνεύουν κατά τον ίδιο τρόπο. Επιπλέον, η αρχή της ίσης μεταχείρισης πρέπει να τηρείται καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ώστε να παρέχονται ίσες ευκαιρίες στους προσφέροντες.<sup>131</sup>

Ειδικότερα, στην προκειμένη περίπτωση, το δικαστήριο έκρινε ότι η παράλειψη συμβαλλόμενου κράτους να ορίσει συγκεκριμένη προθεσμία για την καταγραφή από οικονομική οντότητα της ποσότητας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ηλεκτρικής ενέργειας ενδέχεται να παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία τελικά έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται πολύ δύσκολη ή ακόμη και αδύνατη για τους προσφέροντες<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Δ.Ε.Ε., 10/05/2012, C-368/10, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>130</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 227

<sup>131</sup> Δ.Ε.Ε., 04/12/2003, C-448/01, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>132</sup> Δ.Ε.Ε., 04/12/2003, C-448/01, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

Ούτε θα πρέπει να δημιουργεί εμπόδια στον ανταγωνισμό που προωθεί η ΕΕ.<sup>133</sup> Αυτό είναι προφανές από τη νομολογία του ΔΕΕ.<sup>134</sup> Η σύμβαση ορίζει ότι η φράση «ή ισοδύναμο» πρέπει να προστίθεται κατά τον ορισμό του προϊόντος<sup>135</sup>. Αυτό είναι απαραίτητο όχι για να αποθαρρυνθούν οι φορείς που διαθέτουν συστήματα παρόμοια με τα προϊόντα που αναφέρονται στη διαδικασία υποβολής προσφορών, αλλά και για να αποφευχθεί η δημιουργία εμποδίων στις συναλλαγές εντός της κοινότητας, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή η σύμβαση ισχύει μόνο για προμηθευτές που προμηθεύουν τα προϊόντα που αναφέρονται ρητώς<sup>136</sup>.

Τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν επίσης να διευκρινίζουν, αλλά δεν μπορούν να τροποποιούν, τους βασικούς όρους της προσφοράς, όπως τα κριτήρια ανάθεσης και τις τεχνικές προδιαγραφές<sup>137</sup>. Στην υπόθεση C-6/15, κρίθηκε ότι, αν το πρωταρχικό κριτήριο για την ανάθεση μιας συμβάσεως ήταν η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η αναθέτουσα αρχή δεν ήταν υποχρεωμένη να υποδείξει στους ενδιαφερομένους τη μέθοδο αξιολόγησης που έπρεπε να πραγματοποιηθεί κατά την κατάρτιση της συγγραφής υποχρεώσεων και των κριτηρίων ανάθεσης.

Ωστόσο, αυτή η μέθοδος αξιολόγησης των προσφορών δεν θα πρέπει να μεταβάλλει τα κριτήρια νίκης και τη σχετική στάθμισή τους<sup>138</sup>. Από την άλλη, οι όροι της πρόσκλησης υποβολής προσφορών μπορούν να τροποποιηθούν όταν πρέπει να διορθωθούν διευκρινίσεις ή προφανή λάθη, με υποχρέωση ενημέρωσης όλων των ενδιαφερομένων<sup>139</sup>.

Στην υπόθεση C-599/10, κρίθηκε ότι η διαδικασία δεν συνιστούσε παράβαση εάν η προσφορά ήταν ασαφής λόγω της έλλειψης επιμέλειας του οικονομικού φορέα κατά την προετοιμασία των σχετικών εγγράφων<sup>140</sup>. Έτσι, η τήρηση της αρχής της ίσης

---

<sup>133</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 227

<sup>134</sup> Δ.Ε.Ε., 03/12/2001, C-59/00, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>135</sup> Δ.Ε.Ε., 03/12/2001, C-59/00, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>136</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 227.

<sup>137</sup> Δ.Ε.Ε., 14/07/2016, C6/15, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>138</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 228.

<sup>139</sup> Πιλιλίτση Μ., Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις υπό το πρίσμα του εθνικού και κοινοτικού / ενωσιακού δικαίου: Θεσμική και κοινωνιολογική προσέγγιση, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 2018, στο Πιλιλίτση Μαίρη (2018 Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών) Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις υπό το πρίσμα του εθνικού και κοινοτικού / ενωσιακού δικαίου: Θεσμική και κοινωνιολογική προσέγγιση (ekt.gr)

<sup>140</sup> Δ.Ε.Ε., 29/03/2012, C-599/10, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

μεταχειρίσεως απαγορεύει τις διαπραγματεύσεις μεταξύ συμβαλλομένων κρατών και μεμονωμένων υποψηφίων, διότι διαφορετικά η τελική επιλογή της προσφοράς συγκεκριμένου ενδιαφερόμενου θα κατέληγε σε κατηγορίες για διεξαγωγή μυστικών διαπραγματεύσεων με τον ανάδοχο εις βάρος άλλων υποψηφίων (σημεία 36-39). Για τον λόγο αυτό, το ΔΕΕ (σκέψη 40) έκρινε ότι το άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18 δεν απαγορεύει την τροποποίηση ή συμπλήρωση προτάσεων κατά περίπτωση, εκτός εάν το άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18 συνιστά πράγματι υποβολή νέας προσφοράς<sup>141</sup>.

Όσον αφορά την τροποποίηση της αρχικής προσφοράς, μετά την έναρξή της, θεωρήθηκε ότι ο αναθέτων φορέας δεν μπορούσε να εξετάσει την τροποποίηση ενός από τους προσφέροντες. Ειδικότερα, στην υπόθεση C-87/1994, Επιτροπή κατά Βελγίου, αποφασίστηκε ότι ο αναθέτων φορέας πρέπει να προσδιορίζει τόσο την προθεσμία εντός της οποίας όλοι οι προσφέροντες πρέπει να προετοιμάσουν και να υποβάλουν τις προσφορές τους, όσο και την ημερομηνία, τον τόπο και την ώρα έναρξης. Σε κάθε περίπτωση, όταν η οντότητα εξετάζει την αρχική αλλαγή προσφοράς από έναν από τους προσφέροντες, βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των άλλων προσφερόντων, γεγονός που ταυτόχρονα παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης της διαδικασίας (παράγραφοι 55, 56)<sup>142</sup>.

Επιπλέον, οι τεχνικές προδιαγραφές δεν πρέπει να περιλαμβάνουν περιφερειακά ή εθνικά πρότυπα καταγωγής<sup>143</sup>. Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-360/89 επεδίωκε να εξακριβώσει αν ο νόμος της Ιταλικής Δημοκρατίας αριθ. 80/87 περιείχε διατάξεις ασυμβίβαστες με το άρθρο 59 της τότε συνθήκης ΕΟΚ και την οδηγία 71/305/ΕΟΚ σχετικά με το συμβιβασμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων<sup>144</sup>. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η παράγραφος 6-8 παράγραφος 2 παράγραφος 1 του νόμου αριθ. 80/87 παραβίασε το άρθρο 59 της Σύμβασης ΕΟΚ, διότι εισήγαγε διακρίσεις εις βάρος επιχειρήσεων εγκατεστημένων στην περιφέρεια ή στο εξωτερικό υπέρ επιχειρήσεων με έδρα στην περιφέρεια όπου θα εκτελεστεί το έργο<sup>145</sup>.

Επιπλέον, στις παραγράφους 10 έως 11 της ίδιας υπόθεσης, η Επιτροπή έκρινε ότι τα προνόμια που επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 3, του νόμου 80/87

---

<sup>141</sup> Δ.Ε.Ε., 25/04/1996, C-87/94, (europa.eu)

<sup>142</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 100

<sup>143</sup> Δ.Ε.Ε., 03/06/1992, C-360/89, showPdf.jsf (europa.eu)

<sup>144</sup> Δ.Ε.Ε., 03/06/1992, C-360/89, showPdf.jsf (europa.eu)

<sup>145</sup> Δ.Ε.Ε., 03/06/1992, C-360/89, showPdf.jsf (europa.eu)

παραβιάζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 59 της Συνθήκης<sup>146</sup>.

Το ζήτημα αν οι τροποποιήσεις των προβλεπόμενων τεχνικών προδιαγραφών και αν μπορούν να τροποποιηθούν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συνάψεως της συμβάσεως κρίθηκαν στην υπόθεση C-278/14 σε σχέση με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ που υπέβαλε η Curtea de Apel Alba Iulia (Ρουμανία) στο πλαίσιο της διαδικασίας SC Enterprise Focused Solution SRL κατά Spitalul Judetean de Urgenta Alba Iulia<sup>147</sup>.

Εν προκειμένω, αν ένα συμβαλλόμενο κράτος είχε ήδη επιβάλει ορισμένες τεχνικές προδιαγραφές σε εμπορικό προϊόν που φέρει ορισμένο σήμα, η παύση της παραγωγής 19 από τα προϊόντα αυτά ήγειρε το ζήτημα αν μπορούσε να δεχθεί άλλο προϊόν του ίδιου εμπορικού σήματος αλλά με διαφορετικές προδιαγραφές. Τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να θεσπίζουν μέτρα τα οποία θεωρούν ότι διασφαλίζουν την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης (άρθρο 25), αλλά τα συμβαλλόμενα κράτη δεν επιτρέπεται να τροποποιούν τις τεχνικές προδιαγραφές που αφορούν ορισμένα στοιχεία των συμβάσεων.

Ταυτοχρόνως, είναι αδιάφορο αν το στοιχείο στο οποίο αναφέρονται οι προδιαγραφές εξακολουθεί να παράγεται και να διατίθεται στην αγορά (σκέψη 29)<sup>148</sup>. Εκτός από την υπόθεση C-19/00<sup>149</sup>, η οποία παραπέμφθηκε στο Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικής απόφασης σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 29 της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ σχετικά με την προδικαστική απόφαση του Supreme Court (Ιρλανδία), κρίθηκε ότι το πρότυπο (σκέψη 38), το οποίο θα γίνει γνωστό με μεγάλη ακρίβεια μετά τη σύναψη της σύμβασης, είναι συμβατό με την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Εάν τα κριτήρια αναφέρονται στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων (παράγραφος 40), όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα τα ερμηνεύσουν με τον ίδιο τρόπο (παράγραφος 42). Τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν, προκειμένου να διατηρήσουν την αντικειμενικότητά τους, να ζητήσουν επίσης

---

<sup>146</sup> Δ.Ε.Ε., 16/04/2015, C-278/14, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>147</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 230.

<sup>148</sup> Δ.Ε.Ε., 18/10/2001, C-19/00, (europa.eu)

<sup>149</sup> Δ.Ε.Ε., 27/10/2005, C-234/03, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση στοιχείων των οποίων οι τιμές θα είναι επακριβώς γνωστές μόνο στο μέλλον (παράγραφος 44).

Εν κατακλείδι, τα ενδιαφερόμενα μέρη ενημερώνονται επί ίσοις όροις σχετικά με τις τεχνικές προδιαγραφές που απαιτούνται σε κάθε διαδικασία υποβολής προσφορών. Εάν δεν θέλετε να ευνοήσετε ένα συγκεκριμένο άτομο, δεν πρέπει να αναφέρετε ένα συγκεκριμένο προϊόν, ώστε να μην αποκλείσετε φορείς με παρόμοια αλλά όχι πανομοιότυπα προϊόντα και τελικά να διατηρήσετε πραγματικό ανταγωνισμό. Επιπλέον, όπως είδαμε στα κριτήρια για την ανάθεση, οι τεχνικοί όροι δεν πρέπει να αλλάξουν, πρέπει να διευκρινιστούν. Τέτοιες διορθώσεις επιτρέπονται μόνο σε περιπτώσεις προφανών σφαλμάτων που θα πρέπει να ενημερώνονται εξίσου στους συμμετέχοντες. Επίσης, δεν θα πρέπει να διαθέτει τεχνικές προδιαγραφές που σχετίζονται με τοπικά ή εθνικά κριτήρια προέλευσης, καθώς υπάρχει διάκριση εις βάρος αλλοδαπών εταιρειών που ενδέχεται να ενδιαφέρονται να υποβάλουν προσφορά.

### 3.1.3. Γεωγραφικό κριτήριο

Η επιλογή καθοριζόταν μερικές φορές από δικαστικές αποφάσεις και γεωγραφικά κριτήρια. Έτσι, στην υπόθεση C-234/03<sup>150</sup>, κρίθηκε ότι θα ήταν ασύμβατο με τον νόμο για μια αναθέτουσα αρχή να καθορίσει ένα πρότυπο σχετικά με την παρουσία μιας εγκατάστασης στην οποία παράγεται και συσκευάζεται οξυγόνο σε απόσταση μικρότερη από μια δεδομένη απόσταση κατά τη διάρκεια της περιόδου υποβολής προσφορών, πολύ λιγότερο εάν το πρότυπο είναι υπέρ της επιχείρησης που παρέχει την υπηρεσία. Ειδικότερα, η αυτόματη και αποφασιστική προτιμησιακή μεταχείριση των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ήδη στην αγορά θεωρείται ότι εισάγει διακρίσεις (σημείο 78)<sup>151</sup>.

Ομοίως, στην υπόθεση C-552/13, τέθηκε το ερώτημα αν ο υποψήφιος ανάδοχος στην προκήρυξη παροχής υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης θα μπορούσε να παράσχει υποδομή στο δημόσιο σύστημα υγείας και, ως εκ τούτου, εάν οι χειρουργικές επεμβάσεις και άλλες υπηρεσίες υγείας παρέχονταν εντός συγκεκριμένου δήμου, ο

---

<sup>150</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 11 (Απόφαση 263/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, σελ. 11

<sup>151</sup> Δ.Ε.Ε., 22/10/2015, C-552/13, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

χειρουργός του δημόσιου συστήματος υγείας στο προαναφερθέν ιδιωτικό νοσοκομείο θα μπορούσε να παρέχει<sup>152</sup>.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η προϋπόθεση αυτή συνιστά γεωγραφικό περιορισμό, διότι ο υποψήφιος που δεν είναι σε θέση να παράσχει υγειονομική περίθαλψη εντός του εν λόγω δήμου αποκλείεται αυτομάτως, παρά το γεγονός ότι είναι σε θέση να πληροί τις προϋποθέσεις που επιβάλλουν οι προδιαγραφές και οι τεχνικές προδιαγραφές της συμβάσεως αυτής (σκέψη 29).

Επιπλέον, (σημεία 31 και 32) πολλοί ασθενείς που χρήζουν παροχής υπηρεσιών σε ιδιωτικά νοσοκομεία δεν διαμένουν εντός του δήμου και, ως εκ τούτου, η απαίτηση αυτή εισάγει διακρίσεις εις βάρος κάθε υποψηφίου που έχει εύκολη πρόσβαση στο υποστηρικτικό ιδιωτικό νοσοκομείο και είναι σε θέση να παράσχει την εν λόγω υγειονομική περίθαλψη προς όφελος εκείνων που βρίσκονται εντός των ορίων του δήμου<sup>153</sup>.

Ως εκ τούτου, το δικαστήριο δεν επιθυμεί να καθορίσει γεωγραφικά κριτήρια, δεδομένου ότι, ακόμη και αν ο εν λόγω οικονομικός φορέας πληροί πλήρως τα κριτήρια και τις τεχνικές προδιαγραφές της κοινοποίησης, είναι πιθανό να αποκλειστούν οι επιχειρήσεις συμφερόντων που δεν θα είναι σε θέση να παράσχουν τις απαιτούμενες υπηρεσίες σε μια συγκεκριμένη περιφέρεια.

#### 3.1.4. Αποκλεισμός προϊόντων

Όσον αφορά τη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να αποκλείσει από την προκήρυξη διαγωνισμού προϊόντα που δεν προβλέπονται στη σχετική κοινοποίηση, υπάρχει η απόφαση του Δικαστηρίου C-6/05 επί της προδικαστικής απόφασης του άρθρου 234 ΕΚ που υπέβαλε το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ της Medipac-Καζαντζίδης Α.Ε. και της Βενιζέλος-Παναίου (Π.Σ.Υ. Κρήτης).

Το Δικαστήριο (σκέψη 53) έκρινε ότι η απόρριψη της επίμαχης προσφοράς ήταν αυθαίρετη, οπότε αρνήθηκε να το πράξει, μολονότι το προϊόν που έφερε το ειδικό σήμα CE ήγειρε ανησυχίες σχετικά με την ασφάλεια και την υγεία των ασθενών. Στην

<sup>152</sup> Δ.Ε.Ε., 14/06/2007, C-6/05, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>153</sup> Δ.Ε.Ε., 18/11/2010, C-226/09, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

περίπτωση αυτή, πρέπει να ακολουθούνται οι σχετικές διαδικασίες της παραγράφου 8 της οδηγίας 93/42, προκειμένου να διασφαλίζεται αντικειμενική και δίκαιη εκτίμηση των παρουσιαζόμενων κινδύνων. Στη συνέχεια, (άρθρο 54) απαγορεύεται στα συμβαλλόμενα κράτη να αρνηθούν να δεχθούν προσφορά που πληροί τις προϋποθέσεις υποβολής προσφορών για τους λόγους που προβλήθηκαν μετά την υποβολή της προσφοράς.<sup>154</sup>

### 3.1.5. Στάθμιση κριτηρίων

Το ζήτημα αν παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης από την κατά πρώτον στάθμιση των κριτηρίων ανάθεσης εκδόθηκε με την απόφαση C-226/09 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ιρλανδίας<sup>80</sup>. Κρίθηκε ότι (σκ. 42,43), η υποχρέωση της προηγούμενης ενημέρωσης των υποβαλλόντων προσφορά σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης και τη σπουδαιότητα που δίνεται σε καθένα από αυτά, αποσκοπεί στην προάσπιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Εντούτοις η συγκεκριμένη αρχή, λόγω και της έλλειψης σχετικής διάταξης εντός της εν λόγω Οδηγίας, δεν έχει την έκταση εκείνη ώστε η βαρύτητα των κριτηρίων που θέτει η αναθέτουσα αρχή, να έχει προσδιοριστεί πρωτύτερα για να είναι ενήμεροι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς κατά τη στιγμή που υποβάλλουν τις προσφορές τους.

Συνεπώς η Ιρλανδία, σταθμίζοντας τα κριτήρια που είχαν τεθεί χωρίς να δίνει το δικαίωμα πρόσβασης στους διαγωνιζόμενους στο αποτέλεσμα της στάθμισης αυτής προτού παρέλθει η προθεσμία υποβολής προσφορών, δεν θεωρήθηκε ότι παραβίασε με τον τρόπο αυτό την αρχή της ίσης μεταχείρισης (σκ. 44). Η στάθμιση των κριτηρίων πραγματοποιήθηκε από την αναθέτουσα αρχή με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνει δυνατή η αξιολόγηση των προσφορών, χωρίς να αθετηθεί η υποχρέωση ότι τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να ερμηνεύονται σταθερά (σκ. 46).

Από την άλλη όμως μεριά η τροποποίηση της σταθμίσεως των κριτηρίων αναθέσεως, έπειτα από την κοινοποίηση από μέρος της αναθέτουσας αρχής, του προσδιορισθέντος βάρους που έχει κάθε κριτήριο, προκειμένου η επιτροπή αξιολόγησης να προβεί σε έναν έλεγχο των προσφορών που υποβλήθηκαν, έχει ως συνέπεια την αλλαγή των κριτηρίων στα οποία βασίστηκε ο πρώτος έλεγχος,

---

<sup>154</sup> Δ.Ε.Ε., 18/11/2010, C-226/09, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)



συμπεριφορά η οποία δεν είναι συμβατή με την αρχή της ίσης μεταχείρισης (σκ. 57 και 62).

Στην υπόθεση C-677/15, που αφορούσε αίτηση αναίρεσης με βάση το άρθρο 56 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που υποβλήθηκε από το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUIPO) κατά της εταιρείας European Dynamics Luxemburg SA, το δικαστήριο έκρινε ότι ο καθορισμός σταθμίσεως των κριτηρίων μετά την πάροδο της προθεσμίας υποβολής των προσφορών, τροποποίησε τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης που είχαν οριστεί με την διακήρυξη ή περιέλαβε στοιχεία τα οποία αν ήταν είχαν γνωστοποιηθεί κατά την περίοδο που προετοιμάζονταν οι προσφορές, πιθανόν να επηρέαζαν την προετοιμασία αυτή, γεγονός το οποίο πιθανόν και να επέφερε δυσμενή διάκριση εις βάρος κάποιου από τους διαγωνιζόμενους<sup>155</sup>.

Στην προαναφερθείσα απόφαση C-87/1994, Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βελγίου, αναφέρεται ότι το άρθρο 27, παράγραφος 2 της Οδηγίας, επιβάλλει στους αναθέτοντες φορείς να γνωστοποιήσουν όλα τα κριτήρια της κατακύρωσης που θα εφαρμοστούν και αν είναι δυνατόν απαριθμώντας τα από το περισσότερο προς το λιγότερο σημαντικό. Με τον τρόπο αυτό οι προσφέροντες θα γνωρίζουν τόσο τα κριτήρια ανάθεσης σύμφωνα με τα οποία θα πρέπει να συμμορφώνονται οι προσφορές τους, όπως επίσης και το πόσο αυτά είναι σημαντικά (σκ. 88)<sup>156</sup>.

Παρομοίως στην υπ' αριθμ. C-324/14 Partner Apelski Dariusz κατά Zarząd Oczyszczania Miasta το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει αν ο ενδιαφερόμενος φορέας έχει τη δυνατότητα, μετά την προσκόμιση της προσφοράς, να διευκρινίσει σε ποιο τμήμα της συμβάσεως αφορούν οι πόροι που επικαλείται για να αποδείξει ότι έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στη διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα αποτέλεσε αίτημα του υποβάλλοντα την προσφορά φορέα, να αποδοθούν οι εν λόγω πόροι, με ορισμένη προτεραιότητα και σε καθένα από τα τμήματα της επίμαχης υπόθεσης, με τέτοιο τρόπο ώστε αν η προσφορά απορριπτόταν, να αφορά μόνο τα επιμέρους αυτά τμήματα στα οποία δεν θα ικανοποιούσε τις προϋποθέσεις και όχι το σύνολο της σύμβασης (σκ. 67).

---

<sup>155</sup> Δ.Ε.Ε., 07/04/2016, C-324/14, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)

<sup>156</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 100

Κρίθηκε ότι μια τέτοια δήλωση από τον οικονομικό φορέα, η οποία προσδιορίζει στην αναθέτουσα αρχή τη σειρά προτεραιότητας των επιμέρους τμημάτων της οικείας σύμβασης δεν αποτελεί μόνο μια διευκρίνιση ή διόρθωση προδήλων σφαλμάτων, αλλά στην πραγματικότητα ουσιαστική μετατροπή, που μοιάζει με την εκ νέου υποβολή προσφοράς, γεγονός που παραβιάζει την αρχή της ίσης και άνευ διάκρισης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων (σκ. 68,69).

Αναφορικά λοιπόν με την στάθμιση των κριτηρίων, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν είναι απαραίτητο να έχει διευκρινίσει η αναθέτουσα αρχή τη σπουδαιότητα των κριτηρίων κατά τη διάρκεια της υποβολής των προσφορών από τους ενδιαφερόμενους. Θεωρήθηκε από την άλλη πλευρά δυσμενής διάκριση, η τροποποίηση της στάθμισης των κριτηρίων ανάθεσης μετά την πάροδο της προθεσμίας υποβολής των προσφορών, διότι η αυτή ακριβώς η εκ των υστέρων αλλαγή του προσδιορισθέντος βάρους των κριτηρίων αποτελεί στην πραγματικότητα και αλλαγή στα κριτήρια με τα οποία πραγματοποιήθηκε ο πρώτος έλεγχος.

### 3.1.6. Λόγοι αποκλεισμού οικονομικού φορέα

Το ΔΕΕ εξέτασε επίσης την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης όσον αφορά τους λόγους αποκλεισμού των υποψηφίων οικονομικών φορέων από τις προσφορές, όπως προβλέπεται στην οδηγία και στις εφαρμοστέες περιφερειακές εθνικές νομοθεσίες. Η αναφορά στους λόγους αποκλεισμού των εργοληπτών από την οδηγία δεν αποκλείει τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να θεσπίζουν στις εθνικές έννομες τάξεις τους κανόνες που σέβονται την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Αυτή η διακριτική ευχέρεια πρέπει πάντα να είναι εντός των ορίων που καθορίζονται από τις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές και πρέπει να ελέγχεται εάν οι λόγοι αποκλεισμού από την πρόσκληση υποβολής προσφορών που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία υπερβαίνουν το πεδίο εφαρμογής που απαιτείται για την επίτευξη αυτού του σκοπού.<sup>157</sup> Στην υπόθεση C-213/07 σχετικά με την αγωγή που άσκησε η Μηχανική κατά της E.S.R. και του Secretary of State, σημειώνουμε ότι το ΔΕΕ αναφέρει στην παράγραφο 59 ότι η πρόθεση του κράτους να αποτρέψει τον κίνδυνο επηρεασμού της εξουσίας του Τύπου στη διαδικασία σύναψης

---

<sup>157</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 101

δημόσιων συμβάσεων, Σημειώνεται επίσης ότι ανταποκρίνεται στο σκοπό του γενικού συμφέροντος<sup>158</sup>.

Επιπλέον, στη σκέψη 60 της ίδιας υποθέσεως διευκρινίζεται ότι ο νομοθέτης της Κοινότητας δεν απαγορεύει τη θέσπιση τέτοιων μέτρων στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, πράγμα που αποτρέπει τον κίνδυνο αδιαφάνειας και στρεβλώσεως του ανταγωνισμού, ιδίως αν ο οικείος ανάδοχος δραστηριοποιείται επίσης στον τομέα των μέσων ενημέρωσης<sup>159</sup>.

Μια άλλη χαρακτηριστική απόφαση του ΔΕΕ σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού εταιρειών που εδρεύουν σε άλλα κράτη μέλη σε σχέση με τη δήλωση είναι η C-199/07 (Επιτροπή κατά Ελλάδα). Το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί της νομιμότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας που είχε κινήσει τότε η ΕΡΓΑ ΟΣΕ Α.Ε. σε σχέση με την εκπόνηση μελετών κτιριακών και ηλεκτρομηχανολογικών εργασιών για την κατασκευή σιδηροδρομικών σταθμών<sup>160</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, η προϋπόθεση επί της οποίας έπρεπε να αποφανθεί το Δικαστήριο ήταν τα τυπικά, ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται από τις εταιρείες συμβούλων. Πιο συγκεκριμένα, οι ελληνικές αρχές πρέπει να διαθέτουν προσόντα ισοδύναμα με αυτά που προσφέρονται στο Μητρώο Ελλήνων Υποτρόφων. Θεωρείται διάκριση η επισήμανση σε ξένη εταιρεία συμβούλων ότι ανησυχεί ότι δεν θα αναγνωριστεί πτυχίο για υπότροφο διαφορετικό από αυτό που αναφέρεται στην προκήρυξη<sup>161</sup>.

Μολονότι στις σκέψεις 37 και 38 της εν λόγω αποφάσης αναφέρεται ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των δυνητικών μερών, πρέπει να έχουν την ίδια δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση, η απαίτηση να δηλώνονται σαφώς από τις αναθέτουσες αρχές ορισμένες κατηγορίες δυνητικών προσφερόντων υπό την πραγματική έννοια των όρων της πρόσκλησης υποβολής προσφορών αντιβαίνει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων<sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> Δ.Ε.Ε., 16/12/2008, C-213/07, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>159</sup> Δ.Ε.Ε., 16/12/2008, C-213/07, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>160</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 236.

<sup>161</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 236.

<sup>162</sup> Δ.Ε.Ε., 12/11/2009, C-199/07, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

Ο λόγος αποκλεισμού της εταιρείας μπορεί επίσης να είναι η παράλειψη της εταιρείας να παράσχει τα απαραίτητα δικαιολογητικά, όπως υπεύθυνη δήλωση μη δώξης και επιβολή κυρώσεων κατά του τεχνικού διευθυντή. Τούτο αντικατοπτρίζεται στην υπόθεση C-42/13, *Cartiera dell'Adda SpA κατά CEM Ambiente S.p.A.* (σ. 42, 43)91.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ *Serrantoni Srl, Consorzio stabile edili Scrl και Comune di Milano*, τέθηκε το ζήτημα αν η αρχή της ίσης μεταχείρισεως αντιβαίνει σε εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει ποινικές κυρώσεις τόσο για την κοινοπραξία όσο και για τις επιχειρήσεις που την απαρτίζουν, αποκλείοντάς τες συγχρόνως απευθείας από τη συμμετοχή σε διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων. Ο φορέας εκμετάλλευσής υπέβαλε έγγραφα διαγωνισμού στην κοινοπραξία<sup>163</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 32 αναγνώρισαν τη δυνατότητα κάθε κράτους μέλους να εντοπίζει πράξεις στις οποίες παραβιάστηκε η αρχή της ίσης μεταχείρισης βάσει των ιδιαίτερων κοινωνικών, οικονομικών και νομικών χαρακτηριστικών του, μόνον εφόσον τα μέτρα που λαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων του είναι απολύτως αναγκαία<sup>164</sup>. Από την άλλη, ωστόσο, ο αυτόματος αποκλεισμός της υποβολής προσφορών χωρίς προηγουμένως να παρέχεται η δυνατότητα να καταστεί σαφές ότι η κοινοπραξία και οι επιχειρήσεις που την απαρτίζουν είναι ανεξάρτητες η μία από την άλλη βάσει του εθνικού δικαίου θεωρήθηκε αντίθετη προς το συμφέρον της Κοινότητας να συμπεριλάβει όσο το δυνατόν περισσότερες επιχειρήσεις στον διαγωνισμό (σημεία 36-40).

Επιπλέον, το Δικαστήριο σημείωσε ότι αυτό παρεμβαίνει στη Συνθήκη για την ελεύθερη κυκλοφορία των ανθρώπινων πόρων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, αποθαρρύνοντας έτσι τους επιχειρηματίες που διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη και επιθυμούν να εγκατασταθούν σε κράτη μέλη όπου θα συσταθεί μόνιμη κοινοπραξία αλλοδαπών και εγχώριων εταιρειών (σελ. 41-42).

---

<sup>163</sup> Δ.Ε.Ε., 06/11/2014, C-42/13, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>164</sup> Δέγλερης Π., ό.π. σελ. 236.

Στην υπόθεση C-21/03 και C-34/03, οι οποίες εκδικάστηκαν για παρόμοιους λόγους, το δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης παραβίασε το βελγικό δίκαιο, το οποίο δεν επιτρέπει σε άτομα που συμμετείχαν στο προκαταρκτικό στάδιο της διαδικασίας υποβολής προσφορών να συμμετάσχουν στη διαδικασία υποβολής προσφορών. Ο αποκλεισμός αυτός αντιβαίνει επίσης στην αρχή της αναλογικότητας.

Στην περίπτωση αυτή, η αρχή της ίσης μεταχείρισης μπορεί να τηρηθεί με τη λήψη λιγότερων μέτρων, όπως ο αποκλεισμός μόνο εκείνων των έργων που δεν μπορεί να αποδειχθεί ότι είναι απαλλαγμένα από κινδύνους ανταγωνισμού.<sup>165</sup> Σε κάθε περίπτωση, στην προκειμένη περίπτωση (άρθρο 46) κρίθηκε ότι ένα συμβαλλόμενο κράτος δεν μπορούσε να απαγορεύσει τη συμμετοχή ενδιαφερομένων στη διαδικασία σε σχέση με πρόσωπα υπεύθυνα για την έρευνα και το σχεδιασμό έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών.<sup>166</sup>

Συνοπτικά, το δικαστήριο επιτρέπει στο εφαρμοστέο εθνικό νομικό πλαίσιο να αποφασίζει σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας του κράτους μέλους, αλλά εφόσον ο λόγος αυτός δεν υπερβαίνει το πεδίο εφαρμογής που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού.

Ο λόγος του αποκλεισμού μπορεί να είναι η μη προσκόμιση των απαραίτητων δικαιολογητικών εγγράφων που αποδεικνύουν ότι εκκρεμεί ποινική διαδικασία εναντίον του. Επισημαίνεται επίσης ότι η διακυβέρνηση σε μια χώρα όπου η υποβολή προσφορών μιας κοινοπραξίας και των εταιρειών που την απαρτίζουν αποκλείεται αυτομάτως, χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα να αποδείξουν ότι είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης.

### 3.1.7. Κρατικές ενισχύσεις

Στο πλαίσιο του αποκλεισμού επιχειρήσεων από τη διαδικασία υποβολής προσφορών, τέθηκε το ζήτημα της αρχής της ίσης μεταχείρισης μέσω της συμμετοχής επιδοτούμενων οικονομικών φορέων στη διαδικασία υποβολής προσφορών, δηλαδή

---

<sup>165</sup> Δ.Ε.Ε., 23/12/2009, C-376/08, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)

<sup>166</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 20 (Απόφαση 42/30-05-2017 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, σελ. 40

όταν στην πραγματικότητα το κράτος αναλαμβάνει μέρος του κόστους στο οποίο βασίζεται ο υπολογισμός της προσφοράς μέσω οικονομικών επιδοτήσεων.<sup>167</sup>

Στην υπόθεση C-94/99 σχετικά με τη διαφορά μεταξύ της ARGE Gewässerschutz και του Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, η Ένωση Μηχανικών και Επιχειρήσεων ARGE υπέβαλε προσφορά σύμφωνα με ανοικτή διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης για τη δειγματοληψία και την ανάλυση υδάτων που λαμβάνονται από διάφορες λίμνες και ποταμούς της Αυστρίας. Στη διαδικασία διαιτησίας, η ARGE αμφισβήτησε τη συμμετοχή άλλων προσφερόντων, υποστηρίζοντας ότι οι εταιρείες αυτές, ως οιονεί δημόσιοι φορείς, λαμβάνουν σημαντικές κρατικές επιδοτήσεις που δεν προορίζονται για την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων<sup>168</sup>.

Έκρινε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων, όπως αυτή κατοχυρώνεται στην οδηγία 92/50, δεν παραβιάστηκε λόγω επιδοτήσεως χορηγηθείσας σε συγκεκριμένο φορέα και ο φορέας αυτός είχε τη δυνατότητα να υποβάλει προσφορά σε τιμή σημαντικά χαμηλότερη από την τιμή που πρότεινε άλλος μετέχων ο οποίος δεν έλαβε την επιδότηση (σκέψη 32).

Από την άλλη, ένα συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να αποκλείσει έναν από τους προσφέροντες εάν θεωρεί ότι έχει λάβει ενίσχυση αντίθετη προς τη συνθήκη και ότι η υποχρέωση επιστροφής της επιδότησης μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική ικανότητα του προσφέροντος, με άμεση συνέπεια να θεωρείται ότι ο προσφέρων δεν παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις σε οικονομικό επίπεδο (άρθρο 30).

### 3.17.2 Το θέμα της χαμηλής προσφοράς

Παρόμοιο με το ζήτημα της κρατικής στήριξης είναι το πρόβλημα της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Σύμφωνα με την υπόθεση C-305/08, CoNISMα κατά Marche Region, η CoNISMα υπέβαλε αίτηση συμμετοχής στην κοινοποίηση σύμβασης για τη λήψη δειγμάτων στα ύδατα μεταξύ Pesaro και Civitanova Marche με πρωταρχικό καθήκον τη σεισμική μελέτη<sup>169</sup>. Οι αιτούντες είναι κυρίως ενώσεις

<sup>167</sup> Δ.Ε.Ε., 03/03/2005, C-21/03 και C-34/03, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>168</sup> Δ.Ε.Ε., 03/03/2005, C-21/03 και C-34/03, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>169</sup> Δ.Ε.Ε., 07/12/2000, C-94/99, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

(κοινοπραξίες) που αποτελούνται από 3 υπουργεία και 24 πανεπιστήμια, των οποίων οι δραστηριότητες χρηματοδοτούνται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις.

Κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι σε ειδικές περιπτώσεις, η αναθέτουσα αρχή δύναται να λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες είναι ασυμβίβαστες με τη Συνθήκη, έτσι ώστε να αποκλείει αν υπάρχει ανάγκη, τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς που λαμβάνουν τέτοιου είδους επιδοτήσεις. Η περίπτωση όμως οικονομικός φορέας να αποκτάει πλεονέκτημα, λόγω των σχετικών κρατικών επιδοτήσεων δεν μπορεί να υποδεικνύει λόγο αποκλεισμού από την διαδικασία επιλογής εκ των προτέρων και χωρίς να πραγματοποιηθεί η δέουσα εξέταση όπως συνέβη με την προσφεύγουσα στην εν λόγω υπόθεση.

Το ίδιο ζήτημα ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς τέθηκε στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Azienda Ospedaliero — Universitaria di Careggi-Firenze κατά Data Medical Service S.r.l.<sup>170</sup>. Εν προκειμένω, η περιφέρεια της Λομβαρδίας προκήρυξε διαγωνισμό για την ανάθεση υπηρεσιών σχετικών με την ποιοτική αξιολόγηση φαρμάκων από εξωτερικούς οργανισμούς, βάσει των πλέον συμφέρουσων από οικονομική άποψη προσφορών. Η Azienda προσέφερε 59% χαμηλότερη από την τελευταία προσφορά και κέρδισε τη σύμβαση παρά το γεγονός ότι επεσήμανε μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. Η Data Medical Services άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης με το σκεπτικό ότι ο ανάδοχος όφειλε να την αποκλείσει από τον διαγωνισμό με την αιτιολογία ότι δεν έπρεπε να συμμετάσχει στον διαγωνισμό ως δημόσιος οργανισμός επειδή είχε υποβάλει ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. Όπως και στην προηγούμενη υπόθεση, το Ανώτατο Δικαστήριο επανέλαβε ότι οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές των δημόσιων νοσοκομείων οφείλονται εν μέρει στην κρατική χρηματοδότηση που απολαμβάνουν, αλλά ότι οι διατάξεις της οδηγίας 92/50 και η πάγια νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου αποκλείουν τον *a priori* αποκλεισμό των ενδιαφερομένων από τη διαδικασία υποβολής προσφορών. Χωρίς περαιτέρω έλεγχο απλώς και μόνο επειδή οι κρατικές επιδοτήσεις σας επιτρέπουν να υποβάλετε προσφορές σημαντικά χαμηλότερες από άλλους μη επιδοτούμενους προσφέροντες (παράγραφος 43).

---

<sup>170</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 102.

Τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν επίσης να απορρίπτουν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, ιδίως εάν η χαμηλή τιμή είναι ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά και συνεπάγεται τη λήψη παράνομης κρατικής ενίσχυσης. Εν προκειμένω, υφίσταται υποχρέωση ενημέρωσης του υποψηφίου ότι η υποβολή των αναγκαίων δικαιολογητικών που αποδεικνύουν τη σοβαρότητα της προσφοράς και η ύπαρξη διαδικασίας εκατέρωθεν ακροάσεως επί της ουσίας μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του προσφέροντος, προκειμένου να παρασχεθεί η δυνατότητα υποστήριξης της προσφοράς, αποτελεί απαίτηση της κατευθυντήριας γραμμής (Οδηγία 92/50), η οποία αποτρέπει την αυθαίρετη εκτίμηση από την αναθέτουσα αρχή (σημεία 46-48).

Η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης αποτελεί το θεμελιώδες θεμέλιο πάνω στο οποίο βασίζεται ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς αποσκοπεί τελικά στην προστασία του πραγματικού και ανόθευτου ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων<sup>171</sup>. Οι Συνθήκες αλλά και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, δεν επιτρέπουν να υπάρχουν διακρίσεις, εξαιτίας της ιθαγένειας, αλλά και κάθε άλλου είδους διάκριση, που είναι δυνατόν να υποβόσκει<sup>172</sup>. Το Δ.Ε.Ε. στην υπόθεση C-3/88 της Επιτροπής κατά της Ιταλίας και πιο συγκεκριμένα στη σκέψη 6 γνωμοδότησε αυτό ακριβώς. Με άλλα λόγια, κάθε απόπειρα της ιταλικής κυβέρνησης να συνάψει σύμβαση για την προμήθεια πληροφοριακών συστημάτων για τη δημόσια διοίκηση από επιχείρηση που ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα από το κράτος συνιστά παραβίαση των άρθρων 52 και 59 της σύμβασης για την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών<sup>173</sup>.

Στην ίδια υπόθεση, απορρίφθηκε επίσης το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η εκμετάλλευση αυτών των συστημάτων πληροφορικής συνδεόταν με την άσκηση δημόσιας εξουσίας βάσει του άρθρου 55 της Συνθήκης. Το άρθρο 13 της παρούσας υπόθεσης έκρινε ότι οι λειτουργίες αυτές ήταν τεχνικής φύσεως και <sup>174</sup> δεν ισοδυναμούσαν με άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, το Ανώτατο Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης

---

<sup>171</sup> Δ.Ε.Ε., 23/12/2009, C-305/08, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>172</sup> Δ.Ε.Ε., 18/12/2014, C-568/13, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>173</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 102.

<sup>174</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 102



δεν παραβιάζεται όταν ένας οργανισμός που λαμβάνει κρατικές επιδοτήσεις συμμετέχει στη διαδικασία υποβολής προσφορών.

Από την άλλη, και σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορούν να αποκλειστούν τα ενδιαφερόμενα μέρη των οποίων οι προσφορές θεωρείται ότι δεν παρέχουν τις αναγκαίες εγγυήσεις από οικονομική άποψη. Ένα παρόμοιο ζήτημα κρίθηκε για το θέμα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, οι οποίες συχνά υποβάλλονται από εταιρείες που λαμβάνουν χρήματα από το κράτος. Υποστηρίχθηκε ότι οι προσφορές αυτές δεν θα πρέπει να αποκλείονται αυτομάτως χωρίς να εξετάζονται προηγουμένως μέσω δικαιολογητικών εγγράφων ή μέσω διαδικασιών αντιπαράθεσης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και των αναθετουσών αρχών, προκειμένου να εξεταστεί σε ποιο βαθμό είναι τελικά αξιόπιστες.

### 3.1.8. Δημοσιότητα προκήρυξης

Σύμφωνα με την νομολογία του δικαστηρίου υπόθεση C-50/14 των CASTA κ.λπ. και με την Azienda sanitaria locale di Cirie Chivasso e Ivrea (ASL TO4), κρίθηκε κατά πόσον ένας εθνικός νόμος που επιτρέπει στις τοπικές αρχές να μεταφέρουν ασθενείς σε εθελοντικές οντότητες χωρίς διαδικασίες προηγούμενης κοινοποίησης παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, επιτρέποντάς τους να αναλάβουν την αποκλειστική οικονομική υποχρέωση να καταβάλουν τις δαπάνες που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό.<sup>175</sup> Το ΔΕΕ εξέτασε αν ήταν αντίθετος με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Μια δημόσια σύμβαση δεν παύει απλώς και μόνο επειδή συνάπτεται με μη κερδοσκοπικό οργανισμό του οποίου η αποζημίωση περιορίζεται στην επιστροφή του συμφωνηθέντος κόστους παροχής υπηρεσιών<sup>176</sup>.

Το Ανώτατο Δικαστήριο (σελ. 55-63), μολονότι αναγνώρισε τις αντιφάσεις μεταξύ της οδηγίας 2004/18 και του εθνικού δικαίου, επισημαίνοντας ότι δεν εφαρμόζονται πλήρως όσον αφορά την εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων στον βαθμό που αποκλείουν μη εθελοντικές οντότητες, εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των παροχών και τον εθελοντικό χαρακτήρα της οργάνωσης, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η χρήση αυτών των υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών μπορεί να εξηγηθεί όχι μόνο βάσει των αρχών της

<sup>175</sup> Δ.Ε.Ε., 05/12/1989, C-3/88, (europa.eu)

<sup>176</sup> Δ.Ε.Ε., 05/12/1989, C-3/88, (europa.eu)

αλληλεγγύης και της καθολικότητας, αλλά και βάσει χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον εάν επιτευχθεί ο κοινωνικός σκοπός.<sup>177</sup>

Ένα άλλο ζήτημα που αποφάσισε το Ανώτατο Δικαστήριο σχετικά με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων είναι το ζήτημα της δημοσιότητας. Ένα παράδειγμα είναι η απόφαση C-225/1998 σχετικά με αγωγή που κατέθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας σε σχέση με την κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων. Η απόφαση αυτή (σ. 80-83) έκρινε ότι μια σύσταση προκήρυξης διαγωνισμού δεν μπορεί να γίνει από επαγγελματική ένωση όσον αφορά την απόκτηση επαγγελματικών προσόντων, διότι η σημασία της μπορεί να γίνει γνωστή μόνο στους Γάλλους υποψηφίους, γεγονός που τους ευνοεί έναντι ορισμένων αλλοδαπών που επιθυμούν να υποβάλουν προσφορά και, τελικά, έμμεση διάκριση λόγω της μη ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 59 του ΣΛΕΕ<sup>178</sup>

Στην ίδια απόφαση, ειδικότερα στο άρθρο 87 κρίθηκε ότι η υποχρέωση προσκόμισης εγγράφου που αποδεικνύει ότι ο υπεύθυνος για την εκπόνηση του σχεδίου είναι εγγεγραμμένος στο Ινστιτούτο Αρχιτεκτόνων εισάγει διακρίσεις εις βάρος των μη Γάλλων αρχιτεκτόνων και περιορίζει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών τους<sup>179</sup>.

Ένα παρόμοιο ζήτημα που σχετίζεται με τη συμμόρφωση με τη δημοσιότητα σχετίζεται με τη μη αποστολή πρόσκλησης σε οικονομικό φορέα που υπέβαλε αποδεκτή προσφορά συμμετοχής σε ηλεκτρονικό πλειστηριασμό.<sup>180</sup> Στην υπόθεση C-324/14, το Δικαστήριο έκρινε (σκέψεις 73-79) ότι ένας οικονομικός φορέας πρέπει να κληθεί να συμμετάσχει σε πρόσκληση υποβολής προσφορών εάν υποβάλει αποδεκτή προσφορά και πληροί τα κριτήρια που ορίζονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Διαφορετικά, το Συμβαλλόμενο Κράτος υποχρεούται να ακυρώσει τον διαγωνισμό και να επαναλάβει τη διαγωνιστική διαδικασία, ακόμη και αν η συμμετοχή της επιχείρησης

---

<sup>177</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 105.

<sup>178</sup> Δ.Ε.Ε., 05/12/1989, C-3/88, (europa.eu)

<sup>179</sup> Δ.Ε.Ε., 05/12/1989, C-3/88, (europa.eu)

<sup>180</sup> Δ.Ε.Ε., 28/01/2016, C-50/14, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

δεν φαίνεται να επηρεάζει το τελικό αποτέλεσμα, αφού είναι πιθανό ο αποκλεισθείς οικονομικός φορέας να υποβάλει την ευνοϊκότερη προσφορά.<sup>181</sup>

Στην υπόθεση C-243/89 της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Βασιλείου της Δανίας, διαπιστώνουμε την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε σχέση με την καταστρατήγηση των συμβατικών όρων κοινοποίησης. Πιο συγκεκριμένα, οι σκέψεις 37-43 της εν λόγω απόφασης επισήμαναν ότι οι υποχρεωτικές διατάξεις της συγγραφής υποχρεώσεων δεν μπορούσαν να παρακαμφθούν μέσω της δυνατότητας κράτησης των οικονομικών φορέων, δικαίωμα που μπορεί να προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο<sup>182</sup>.

Όσον αφορά το ζήτημα της υποχρέωσης δημοσίευσης σχετικών ανακοινώσεων, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου η δημοσίευση δεν γίνεται μόνο σε περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται ότι πραγματοποιούνται υγιείς οικονομικές πράξεις και ότι το δημόσιο συμφέρον πραγματώνεται άμεσα στο πλαίσιο της αλληλεγγύης, όπως στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών διακομιδής ασθενών. Επιπροσθέτως οι οικονομικές οντότητες που έχουν υποβάλει νόμιμες προσφορές μέσω ηλεκτρονικών πλειστηριασμών δεν θα πρέπει επίσης να εξαιρούνται από τη διαδικασία. Στην περίπτωση αυτή, ακόμη και αν δεν προκύπτει ότι η συμμετοχή του συμμετέχοντος δεν επηρεάζει το τελικό αποτέλεσμα, ο διαγωνισμός πρέπει να ακυρωθεί και να επαναληφθεί.

### 3.1.9. Το κριτήριο της ποιοτικής επιλογής

Όσον αφορά τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής σε σχέση με την προσωπική κατάσταση των επιχειρηματιών της οικονομίας του διαγωνισμού, τα δικαστήρια στις υποθέσεις C-226/2004 και C/228/2004 – La Cascina κ.λπ. έκριναν ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισεως που διέπει όλες τις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων και τους όρους συμμετοχής σε διαγωνισμό και τις απορρέουσες υποχρεώσεις ή προθεσμίες διακανονισμού των οφειλών πρέπει να καθορίζονται σαφώς εκ των προτέρων, ώστε οι

---

<sup>181</sup> Δετσαρίδης Χ. Π., ό.π., σελ. 106.

<sup>182</sup> Δ.Ε.Ε., 28/01/2016, C-50/14, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

ενδιαφερόμενοι να μπορούν να είναι βέβαιοι ότι ισχύουν οι ίδιες απαιτήσεις για όλους τους συμμετέχοντες (σκέψη 32, 33)<sup>183</sup>.

Η σκέψη 36 της απόφασης διευκρινίζει ότι οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις ή πρακτικές της εκτελεστικής εξουσίας που θεωρείται ότι έχουν τηρήσει τις υποχρεώσεις συμμετοχής τους στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων λαμβάνοντας επιεική μέτρα ή φορολογική αμνηστία δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 29, πρώτο εδάφιο, στοιχεία ε' και στ', της οδηγίας.

Εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να αποδείξει ότι πληροί τις προϋποθέσεις μεταγενέστερου διακανονισμού και δικαιούται μέτρο επιείκειας σε σχέση με την οφειλή. Με βάση το ίδιο κριτήριο, το κριτήριο της ποιοτικής επιλογής, υπάρχουν ορισμένοι περιορισμοί στην ελευθερία των αναθετουσών αρχών να καθορίζουν το ελάχιστο επίπεδο αρμοδιότητας του οικονομικού σκέλους. Σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/18, αυτό το ελάχιστο επίπεδο πιθανότητας πρέπει να είναι σχετικό και ανάλογο προς το αντικείμενο της σύμβασης που πρόκειται να ανατεθεί<sup>184</sup>. Ο ελεγκτής διαπίστωσε ότι η αναθέτουσα αρχή είχε τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσει τα δικά της κριτήρια επιλογής για την επιλογή που ήθελε να εφαρμόσει.

Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, πρέπει να συνάδει πλήρως με το αντικείμενο του διαγωνισμού, να είναι ανοικτή σε αντικειμενικές και συγκεκριμένες αιτιολογήσεις και να διασφαλίζει ισότιμη πρόσβαση στον προσφέροντα, πράγμα που δεν δημιουργεί αδικαιολόγητο εμπόδιο υπέρ ορισμένων οικονομικών φορέων ή στην ελεύθερη ανάπτυξη του ανταγωνισμού<sup>185</sup>

Στην υπόθεση C-218/11, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι ένα συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να απαιτήσει μια ελάχιστη οικονομική θέση, η οποία καθορίζεται γενικά από ορισμένες εγγραφές και/ή εγγραφές στον ισολογισμό (παράγραφος 29). Υπό την έννοια ότι πρέπει να υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία οικονομικής κατάστασης για να

---

<sup>183</sup> Δ.Ε.Ε., 26/09/2000, C-225/98, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>184</sup> Δ.Ε.Ε., 26/09/2000, C-225/98, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>185</sup> Πιλίτση Μ., ό.π., σελ. 161.

βεβαιώνεται ότι η σύμβαση εκτελέστηκε ορθά και εκτελέστηκε χωρίς υπέρβαση του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού της<sup>186</sup>

Όσον αφορά την οικονομική κατάσταση των οικονομικών φορέων, θεωρήθηκε ότι οι ενδιαφερόμενες οντότητες με εκκρεμή οικονομικά ζητήματα θα πρέπει να αποδείξουν τη συμμόρφωσή τους με τις υποχρεώσεις τους σε εύθετο χρόνο, προκειμένου να είναι επιλέξιμες για συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η αναθέτουσα αρχή είναι ελεύθερη να καθορίσει τα κριτήρια επιλογής, όπως να ζητήσει αποδεικτικά στοιχεία για την οικονομική κατάσταση του αναθέτοντος φορέα, τα οποία πρέπει να είναι ανάλογα προς το αντικείμενο της σύμβασης που πρόκειται να συναφθεί, αλλά η απαίτηση δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων.

### 3.1.10. Σύγκρουση συμφερόντων

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης καθώς και της αμεροληψία των αναθετουσών αρχών κατά τη διαδικασία υποβολής προσφορών για δημόσιες συμβάσεις.<sup>187</sup> Στην υπόθεση C-74/09 *Batiments et Ponts Constructions SA, WISAG Produktionservice GmbH, πρώην ThyssenKrupp, Intustrieservice GmbH, κατά Berlaymont 2000 SA*, εξετάσαμε αν το δίκαιο της ΕΕ απαιτεί από τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς στο εν λόγω κράτος μέλος να εξετάζουν έγγραφα που εκδίδονται σε επιχειρήσεις σε άλλα κράτη μέλη. Πρόκειται να ανατεθεί σε υπηρεσία διαφορετική από εργολήπτρια, η οποία αποτελείται κυρίως από πρόσωπα που διορίζονται από τις οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών του κατασκευαστικού τομέα στην περιοχή σύμφωνα με τη διαδικασία υποβολής προσφορών.<sup>188</sup> Υποστηρίχθηκε ότι η υπηρεσία ήταν απίθανο να είναι αμερόληπτη και ουδέτερη λόγω της σύνθεσής της.

Ειδικότερα, η συμμετοχή της πλειοψηφίας των εκπροσώπων ιδιωτικών συμφερόντων θα έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της πρόσβασης άλλων οικονομικών φορέων στη διαδικασία υποβολής προσφορών και, ως εκ τούτου, η λειτουργία αυτών των υπηρεσιών θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία συνθηκών μη

<sup>186</sup> Δ.Ε.Ε., 07/04/2016, C-324/14, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)

<sup>187</sup> Δ.Ε.Ε., 22/06/1993, C-243/89, (europa.eu)

<sup>188</sup> Δ.Ε.Ε., 29/03/2022, C-226/04, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)

αντικειμενικής κρίσης και μεροληψίας αντί να δημιουργεί ίσους όρους ανταγωνισμού.<sup>189</sup>

Ομοίως, στην υπόθεση C-538/13, το δικαστήριο κλήθηκε να καθορίσει αν ο ανάδοχος είχε ουσιώδη σχέση με τον εμπειρογνώμονα που όρισε η αναθέτουσα αρχή και ο οποίος αξιολόγησε την προσφορά. (σκέψη 43) Έκρινε ότι, εν πάση περιπτώσει, ένα συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να εντοπίζει συγκρούσεις συμφερόντων και να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση τέτοιων συμβάντων (σκέψη 43). Ειδικότερα, εάν ο προσφέρων προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία που εγείρουν αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον ο εμπειρογνώμονας της αναθέτουσας αρχής έχει εκδώσει δίκαιη κρίση, ο προσφέρων εξετάζει όλα τα σχετικά δεδομένα βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση ανάθεσης και, εφόσον απαιτείται, ζητεί πρόσθετες πληροφορίες και αποδεικτικά στοιχεία από τα ενδιαφερόμενα μέρη (παράγραφος 44).

Στην περίπτωση αυτή, αν διαπιστωθεί ότι τα εμπλεκόμενα πρόσωπα εργάζονταν στο ίδιο πανεπιστήμιο, ανήκαν στην ίδια ερευνητική ομάδα και ότι υπήρχε σαφώς κάποιο είδος ιεραρχικής σχέσεως εντός του ιδρύματος, τούτο θα αποτελούσε αντικειμενικό αποδεικτικό στοιχείο, εφόσον αποδειχθεί, από το συμβαλλόμενο κράτος και, ενδεχομένως, θα προκαλούσε περαιτέρω εις βάθος έλεγχο από το συμβαλλόμενο κράτος και, ενδεχομένως, από τις ελεγκτικές, διοικητικές ή δικαστικές αρχές (σημείο 45)<sup>190</sup>.

Ως εκ τούτου, μια ιδιαίτερα σημαντική διαδικασία είναι ο έλεγχος των συγκρούσεων συμφερόντων στη διαδικασία υποβολής προσφορών. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικές θέσεις στον έλεγχο διαδικασιών, όπως οι επαγγελματίες, πρέπει να διασφαλίζουν ότι δεν έχουν επαγγελματική σχέση με εκείνους που εργάζονται για τους φορείς αυτής της οικονομίας, έτσι ώστε οι κρίσεις τους να είναι αντικειμενικές και να μην δημιουργούν προβλήματα διακρίσεων.

---

<sup>189</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 13 (Απόφαση 303/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας: ειδικά η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και η τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, σελ. 9

<sup>190</sup> Ελεγκτικό Συνέδριο Τμ. IV 2402/2010

### 3.1.11. Ανάκληση Προκήρυξης

Στην περίπτωση των Kauppatalo Hansel Oy και Imatran kaupunki, ο Δήμος Imatra στη Φινλανδία απηύθυνε πρόσκληση σε 20 επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας στο πλαίσιο διαγωνισμού να συνάψουν σύμβαση προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας σε συγκεκριμένη περιοχή του δήμου αυτού βάσει της χαμηλότερης τιμής<sup>191</sup>.

Στη σκέψη 36 χαρακτηριστικά προκύπτει ότι συμβαλλόμενο κράτος το οποίο κίνησε διαδικασία διαγωνισμού βάσει της οικονομικότερης προσφοράς μπορεί να περατώσει τη διαδικασία πριν από τη σύναψή της με τη σύναψη της συμβάσεως, αν διαπιστώσει σφάλμα εκτιμήσεως κατά την έναρξη και την εξέταση της προσφοράς. Φυσικά, η απόφαση πρέπει να συμμορφώνεται με τους βασικούς κανόνες του δικαίου της ΕΕ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης.

Παρόμοια ήταν η κατάσταση στην υπόθεση C-440/13, Croce Amica One Italia Srl κατά Azienda regionale Emergenza Urgenza (AREU). Κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, ανατέθηκε στην AREU σύμβαση «για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς οχημάτων για όργανα, ιστούς και βιολογικά δείγματα, καθώς και για τη μεταφορά χειρουργικών ομάδων και ασθενών για μεταμοσχεύσεις»<sup>192</sup>. Κρίθηκε ότι η υποχρέωση συμβαλλόμενου κράτους να γνωστοποιήσει τους λόγους ανάκλησης της ειδοποίησης υπαγορεύεται από την προσπάθεια τηρήσεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Το Δικαστήριο κατέληξε στην υπόθεση αυτή στο συμπέρασμα ότι το δίκαιο της ΕΕ δεν απαγορεύει σε κράτος μέλος να λάβει απόφαση ανάκλησης προκήρυξης σύμβασης. Μια τέτοια απόφαση υπαναχωρήσεως πρέπει να στηρίζεται σε λόγους γενικού συμφέροντος, λαμβανομένου υπόψη του οικονομικού πλαισίου, του ενδεχομένου μεταβολής των πραγματικών περιστατικών ή των απαιτήσεων της αναθέτουσας αρχής, ιδίως αν κατά τη διαδικασία που είναι κατάλληλος για την εκτέλεση της εν λόγω συμβάσεως, καθώς και η έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού (σκέψη 35).

Εν κατακλείδι, το δικαστήριο έκρινε ότι, εάν η αναθέτουσα αρχή διαπιστώσει ότι προέβη σε εσφαλμένη εκτίμηση σε σχέση με τη δημόσια σύμβαση, μπορεί να αναστείλει τη διαδικασία υποβολής προσφορών για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης. Το συνδικαλιστικό δίκαιο δεν αποκλείει τέτοιες εξελίξεις, ιδίως εάν

<sup>191</sup> Δ.Ε.Ε., 18/10/2012, C-218/11, CURIA - Έγγραφο (europa.eu)

<sup>192</sup> Ράικος Δ., ό.π., σελ. 184

μεταβάλλονται οι ανάγκες των αναθετουσών αρχών και υπάρχει έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού.

### 3.1.12. Η δικαστική προστασία

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης συνδέεται επίσης με την αρχή της δικαστικής προστασίας.<sup>193</sup> Αυτό φαίνεται στην υπόθεση C-92/00 μεταξύ του νοσοκομείου Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) και του Stadt Wien, η οποία αφορά πρόσκληση του Δήμου Βιέννης να υποβάλει προσφορά για τη σίτιση ασθενών σε νοσοκομείο της Βιέννης, ο οποίος απέσυρε την προκήρυξη για πειστικούς λόγους αμέσως μετά την υποβολή της προσφοράς.<sup>194</sup>

Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι εάν ένα συμβαλλόμενο κράτος αποσύρει μια κοινοποίηση, πρέπει να συμμορφωθεί με το ελάχιστο επίπεδο της αρχής της ίσης μεταχείρισης, προσδιορίζοντας τους λόγους στους οποίους βασίζεται η απόφαση (άρθρο 46). Επιπλέον, αν η αναθέτουσα αρχή είχε πλήρη ελευθερία να υπαναχωρήσει από την προκήρυξη του διαγωνισμού χωρίς δικαστική προσφυγή, ο σκοπός της οδηγίας 89/665 θα μπορούσε να διακυβευθεί (σκέψη 53).

Στην υπόθεση C-230/02 μεταξύ της Grossmann Air Service και της Δημοκρατίας της Αυστρίας, τα αρμόδια υπουργεία προκήρυξαν διαγωνισμό σχετικά με την παροχή έκτακτων υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών σε μέλη της αυστριακής κυβέρνησης και η Grossmann υπέβαλε προσφορά<sup>195</sup>. Αργότερα, το Υπουργείο Παιδείας ακύρωσε την προσφορά λόγω μιας ρήτρας που ανέφερε ότι μια προσφορά θα μπορούσε να ακυρωθεί εάν υπήρχε μόνο μία προσφορά. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν ένας ενδιαφερόμενος δεν υποβάλει προσφορά επειδή τα έγγραφα διαγωνισμού και τα έγγραφα διαγωνισμού περιέχουν όρους και κριτήρια που εισάγουν διακρίσεις, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να παράσχει όλες τις υπηρεσίες που απαιτούνται από τη διαδικασία του διαγωνισμού, τα μέρη μπορούν να αμφισβητήσουν τους όρους αυτούς ακόμη και πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας σύναψης σύμβασης (σκέψη 28).

---

<sup>193</sup> Πιλίτση Μ., ό.π., σελ. 183

<sup>194</sup> Δ.Ε.Ε., 15/07/2010, C-74/09, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)

<sup>195</sup> Δ.Ε.Ε., 12/03/2015, C-538/13, CURIA - Έγγραφα (europa.eu)



Στην υπόθεση C-440/13, αποφασίστηκε επίσης το ζήτημα της εκτάσεως του δικαστικού ελέγχου και της εκτάσεως του ελέγχου της αποφάσεως της αναθέτουσας αρχής από το εθνικό δικαστήριο, η δε εκτίμηση του συμβαλλόμενου κράτους σχετικά με το κύρος της ανακλήσεως της προκηρύξεως της συμβάσεως αντικαταστάθηκε από την εκτίμηση του συμβαλλόμενου κράτους (σκέψη 38). Κατά την οδηγία 89/665, το περιεχόμενο των ενδίκων βοηθημάτων που πρέπει να εφαρμόζουν συναφώς τα κράτη μέλη δεν προσδιορίζεται ρητώς (σκέψη 40).

Ως εκ τούτου, ελλείπει ειδικού κανονισμού της ΕΕ για το ζήτημα αυτό, οι διαδικασίες δικαστικού ελέγχου θα πρέπει πάντα να καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο σύμφωνα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, παρέχοντας μεγαλύτερες εξουσίες ελέγχου στα αρμόδια δικαστήρια για τη διενέργεια ελέγχων σκοπιμότητας (άρθρο 45).

Το δικαστήριο έκρινε ότι εάν η αναθέτουσα αρχή αποσύρει την προκήρυξη της σύμβασης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών, πρέπει να αναφέρει τους λόγους της ανάκλησης και να την κοινοποιήσει στα ενδιαφερόμενα μέρη. Ελλείπει ρητής καθοδήγησης σχετικά με το ποιος είναι υπεύθυνος για τη διαχείριση του δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο προσυμβατικών διαδικασιών, θεωρήθηκε ότι τα εθνικά δικαστήρια θα έπρεπε να έχουν μεγαλύτερη δικαιοδοσία επί του θέματος προκειμένου να διενεργούν τέτοιες εξετάσεις.

### Συμπερασματικές παρατηρήσεις .

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) δηλώνει ότι βασίζεται στις αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, σε μια κοινωνία που χαρακτηρίζεται από πλουραλισμό, απαγόρευση των διακρίσεων και ανοχή. Δικαιοσύνη, αλληλεγγύη και ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών (άρθρο 2 ΣΕΕ).

Επιπλέον, η ΣΛΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να λαμβάνουν μέτρα για την απαγόρευσή τους (άρθρο 18 της ΣΛΕΕ). Η νομολογία του ΔΕΕ περιλαμβάνει σειρά αποφάσεων που υποστηρίζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων σε δημόσιους διαγωνισμούς, ώστε να διασφαλίζεται η καλή πίστη και ο ελεύθερος

ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Παραδείγματα αποτελούν οι αποφάσεις C-496/99, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta S.p.A. και C-470/99 Universale-Bau, όλοι οι υποψήφιοι θα πρέπει να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διαμόρφωση των όρων της προσφοράς, επομένως οι όροι αυτοί θα πρέπει να είναι οι ίδιοι για όλους τους υποψηφίους. Η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία απαγορεύει κάθε είδους διάκριση λόγω ιθαγένειας, αποτελεί μία από τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Παρόμοιες καταστάσεις θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και διαφορετικές καταστάσεις διαφορετικά, με εξαιρέσεις που πρέπει να δικαιολογούνται πλήρως από αντικειμενικές περιστάσεις. Οι διακρίσεις εις βάρος των συμμετεχόντων στη διαδικασία υποβολής προσφορών είναι μερικές φορές άμεσες και προφανείς (π.χ. αποκλεισμός αλλοδαπών προσφερόντων) και μερικές φορές παρουσιάζονται συγκαλυμμένα επισημαίνοντας τα εμπόδια και τις δυσκολίες συμμετοχής στη διαδικασία υποβολής προσφορών.

Όσο αναφορά στις δημόσιες συμβάσεις ήταν πάντα ένα πολύ σημαντικό μέρος της πολιτικής και οικονομικής ζωής της χώρας. Η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε ζητήματα όπως η δημόσια διοίκηση και η διαχείριση των χρηματοδοτικών πόρων του δημόσιου τομέα, τα οποία αποδείχθηκαν ανεξάντλητα και πρέπει να κατανεμηθούν προσεκτικά. Όπως και σε άλλους τομείς, έχουν προκύψει περιπτώσεις διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις, επομένως είναι απολύτως απαραίτητο να διασφαλιστεί η διαφάνεια στις δημόσιες δαπάνες που αναλαμβάνονται και εκτελούνται.

Από τη δεκαετία του 1980, υπάρχει ένα συνεχές ενδιαφέρον για την ανάπτυξη του κοινοτικού δικαίου, αρχικά διστακτικό και στη συνέχεια προσαρμόζοντας την εθνική νομοθεσία με καινοτόμες παρεμβάσεις που επιδιώκουν να άρουν τα εμπόδια στην αλλαγή που θέτουν συνεχώς τα κράτη μέλη. Προκειμένου να τηρηθούν βασικές αρχές όπως η ίση μεταχείριση, η διαφάνεια και η αναλογικότητα για τους οικονομικούς παράγοντες, ενισχύθηκε ο ρόλος της αρμόδιας Επιτροπής και, μέσω αυτού, ενισχύθηκε η ερμηνεία και η ενίσχυση του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

Όπως είδαμε στην έρευνα του ΔΕΕ σχετικά με τη νομολογία, οι αρχές που διέπουν τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων στο προσυμβατικό στάδιο

απορρέουν από τις βασικές αρχές των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ελευθερία εγκατάστασης, ελευθερία παροχής υπηρεσιών και ύπαρξη ελεύθερου ανταγωνισμού. Αυτές οι γενικές αρχές είναι αλληλένδετες, με τη μία αρχή να προϋποθέτει ή να παράγει ένα αποτέλεσμα για την άλλη, δημιουργώντας τελικά ένα σύστημα κανόνων για τη θέσπιση και την εφαρμογή των βασικών αρχών του συνεταιρισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Εξετάστηκε η πλούσια νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις στο προσυμβατικό στάδιο. Το Δικαστήριο εξέτασε και αποφάνθηκε για μια σειρά υποθέσεων, όπως τα κριτήρια κατάθεσης, εάν έχουν αλλάξει, τη ρητή αναφορά στη δήλωση και τη μη χρήση τους όταν προέρχονται από περιοχή ή χώρα.

Ειδικότερα, όσον αφορά την αρχή της ίσης μεταχείρισης, απαγορεύει τις τροποποιήσεις μετά την αποσφράγιση των προσφορών, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή είναι πιθανό να προτιμηθεί κάποιος. Βασικά κριτήρια επιλογής είναι η χαμηλότερη τιμή και η ταχύτητα ολοκλήρωσης κάθε έργου. Ένα συμβαλλόμενο κράτος δεν στερείται του δικαιώματος να προσθέσει ένα κριτήριο που πρέπει να θεωρηθεί για την καταπολέμηση της ανεργίας, υπό την προϋπόθεση ότι η προσθήκη αυτή είναι σύμφωνη με τους βασικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

Οι τεχνικές προδιαγραφές θα πρέπει να παρέχονται ισότιμα στα εμπλεκόμενα μέρη και δεν θα πρέπει να αναφέρονται σε συγκεκριμένα προϊόντα προκειμένου να διατηρηθεί πραγματικός ανταγωνισμός. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να διορθώνεται και η διόρθωση επιτρέπεται μόνο εάν υπάρχει προφανές σφάλμα και, όπως πάντα, θα πρέπει να ενημερώνεται εξίσου εμπλεκόμενα μέρη. Ο καθορισμός προτύπων που σχετίζονται με τοπικά ή εθνικά κριτήρια προέλευσης είναι απαράδεκτος, διότι οδηγεί σε διακρίσεις εις βάρος ξένων εταιρειών. Γενικότερα, δεν θα πρέπει να παρέχονται κριτήρια γεωγραφικής επιλογής, διότι αποκλείουν δυνητικά ενδιαφερόμενες αλλοδαπές επιχειρήσεις.

Οι αναθέτουσες αρχές δεν υποχρεούνται να προσδιορίζουν τη σημασία των κριτηρίων. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η αλλαγή της βαρύτητας των κριτηρίων μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής προσφορών συνιστά διάκριση. Επιπλέον, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους να καθορίσει τους λόγους για τους

οποίους μπορεί να αποκλείσει τέτοιους φορείς, εκτός εάν οι λόγοι υπερβαίνουν το αναγκαίο πεδίο για την επίτευξη των στόχων. Ο αποκλεισμός αλλοδαπών εταιρειών με την αιτιολογία ότι το δίπλωμα ενός εργαζομένου δεν σχετίζεται με το πτυχίο που αναγράφεται στην προκήρυξη θεωρήθηκε διάκριση. Η εκπρόθεσμη υποβολή δικαιολογητικών αποτελεί λόγο αποκλεισμού.

Από την άλλη, κρίθηκε ότι ο αυτόματος αποκλεισμός μιας προσφοράς χωρίς να δοθεί στην κοινοπραξία και στα συστατικά μέλη της η δυνατότητα να αποδείξουν την ανεξαρτησία μεταξύ τους θα παραβίαζε την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η συμμετοχή στη διαδικασία υποβολής προσφορών μιας εταιρείας που λαμβάνει κρατική επιχορήγηση δεν παραβιάζει τις αρχές, εκτός εάν, φυσικά, παρέχονται οι απαραίτητες εγγυήσεις σε οικονομικό επίπεδο. Σε περίπτωση ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, δεν επιτρέπεται ο αυτόματος αποκλεισμός από τη διαδικασία υποβολής προσφορών, αλλά προβλέπεται διεξοδική εξέταση των δικαιολογητικών εγγράφων και διαδικασία αντιπαράθεσης μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων για τη διερεύνηση της αξιοπιστίας της προσφοράς.

Όσον αφορά τη δημοσίευση της γνωστοποίησης, έχει ληφθεί υπόψη ότι σε ειδικές περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται ορθή οικονομική διαχείριση και άμεσες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, όπως στην περίπτωση των διακομιδών ασθενών, δεν είναι απαραίτητη εάν υπάρχει η μόνη υποχρέωση πληρωμής για την υλοποίηση των συμφωνημένων υπηρεσιών. Τα ενδιαφερόμενα μέρη με εκκρεμή οικονομικά ζητήματα θα πρέπει να αποδείξουν ότι συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους προκειμένου να είναι επιλέξιμα για συμμετοχή.

Από την άλλη, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτήσει αποδεικτικά στοιχεία για την οικονομική κατάσταση της οικονομικής οντότητας, τα οποία πρέπει να είναι ανάλογα προς το αντικείμενο της σύμβασης. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι ότι σημαντικές θέσεις ελέγχου στη διαδικασία υποβολής προσφορών, όπως οι εμπειρογνώμονες, είναι αντικειμενικές στις κρίσεις τους, διασφαλίζοντας ότι δεν έχουν επαγγελματικές σχέσεις με τους ανθρώπους που εργάζονται για αυτούς τους οικονομικούς φορείς. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναστείλει τη διαδικασία υποβολής προσφορών εάν διαπιστώσει ότι προέβη σε εσφαλμένη κίνηση σε σχέση με τη διαδικασία υποβολής προσφορών.

Όσον αφορά την αρχή της διαφάνειας, επισημάνθηκε ότι η αρχή της διαφάνειας είναι διαρκώς συνυφασμένη με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία αποτελεί ουσιαστικά έκφραση διαφάνειας. Και εδώ, ο σημαντικότερος παράγοντας είναι το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό διασφαλίζοντας το απαιτούμενο επίπεδο δημοσιότητας, το οποίο συμβάλλει επίσης στην παρακολούθηση του δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας ανάθεσης. Το αίτημα των αναθετουσών αρχών σχετικά με την ανάγκη επείγουσας εργασίας και, τελικά, άμεσης αποζημίωσης του οικονομικού φορέα απορρίφθηκε χωρίς προηγούμενη ειδοποίηση άλλων δυνητικών ενδιαφερομένων μέσω της αναγκαίας δημοσιότητας της κοινοποίησης.

Οι όροι της πρόσκλησης υποβολής προσφορών πρέπει να δημοσιεύονται ώστε να εξασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών και ο θεμιτός ανταγωνισμός. Ωστόσο, δεν αρκεί να διασφαλιστεί ότι οι όροι υποβολής προσφορών γνωστοποιούνται σωστά και είναι ακριβείς κατά τρόπο που αποκλείει την ευνοιοκρατία. Μόνο με τη θέσπιση σαφών κριτηρίων θα είναι σε θέση οι μελλοντικοί ανάδοχοι να διασφαλίσουν την τήρηση των συμβάσεων που έχουν επιτευχθεί.

## Βιβλιογραφία

### Νομοθετικά κείμενα

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στο <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%206655%202008%20REV%207>

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2195/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Νοεμβρίου 2002 περί του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV), διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R2195:EL:NOT>

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS), διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1059:20051126:EL:PDF>

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1336/2013 της Επιτροπής της 13ης Δεκεμβρίου 2013 για την τροποποίηση των οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, διαθέσιμος στο <http://www.pepdym.gr/upload/kano/kanonismos.pdf>

Οδηγία του Συμβουλίου 71/304/ΕΟΚ της 26ης Ιουλίου 1971 περί της καταργήσεως των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων και στην ανάθεση συμβάσεων δημοσίων έργων μέσω πρακτορείων ή υποκαταστημάτων, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971L0304:EN:HTML>

Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:31989L0665>

Οδηγία 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, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:31992L0013>

Οδηγία 92/50/EOK του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, διαθέσιμη στο <http://elke.aua.gr/newweb/%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%99%CE%91/%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A0%CE%BB%CE%B1%CE%AF%CF%83%CE%B9%CE%BF/%CE%95%CE%9A%2050%201992.pdf>

Οδηγία 93/36/EOK του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, διαθέσιμη στο <http://ee.uth.gr/NOMOI/93%2036%20EOK.pdf>

Οδηγία 93/37/EOK του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0037&qid=1399140606822&from=EN>

Οδηγία 96/71/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:el:HTML>

Οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0017:20080101:EL:PDF>

Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, διαθέσιμη στο [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files\\_for\\_content/kn2004\\_18.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/kn2004_18.pdf)

Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

Ανακοίνωση COM/2012/0179 της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52012DC0179>

Απόφαση της Επιτροπής της 26ης Μαΐου 1987 σχετικά με τη δημιουργία συμβουλευτικής επιτροπής για την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις (87/305/ΕΟΚ), διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1987D0305:19871117:EL:PDF>

Πράσινη Βίβλος για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, COM (96) 583, Νοέμβριος 1996, διαθέσιμη στο [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com-96-583\\_el.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_el.pdf)

Ανακοίνωση της Επιτροπής ΕΥΡΩΠΗ 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, διαθέσιμη στο [http://www.espa.gr/elibrary/%CE%95%CE%95\\_2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/%CE%95%CE%95_2020.pdf)

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Μαΐου 2010 σχετικά με τις νέες εξελίξεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων [2009/2175(INI)] διαθέσιμο στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0173+0+DOC+XML+V0//EL>

Υπόθεση C-324/98 - Telaustria and Telefonadress, διαθέσιμη στο



<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-324/98>

Υπόθεση C-470/99-Universale-Bau and Others, διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-470/99>

Ελληνόγλωσση

Βερβενιώτης Π. και Βερβενιώτη Μ. (2009), Ο προσδιορισμός της προθεσμίας υποβολής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής κατά το κοινοτικό δίκαιο και η προστασία των υποψηφίων, ΔησΚΕ.

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., κ.α. (2015), Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Γιαννακόπουλος, Κ. (2007), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δέγλερης Π. (2019), Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη. Η προσωρινή Δικαστική Προστασία. Η θεμελίωση και η νομολογία του Δ.Ε.Ε, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.) (2019) Η «ώριμη» αναλογικότητα

Δελλής Γ. (2021), Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη.

Δετσαρίδης Χ. Π. (2019), Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Καλαβρός Γ., Γεωργόπουλος Θ. (2010), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Π.

Κατσιμάνη Ε. (2007), Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Σάκκουλας.

Καφτάνη Ε. (2012), Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς. Ακραιφνής τυπολατρεία ή αναγκαίος όρος της ισότητας και της διαφάνειας, ΔιΔικ.

Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε. (1995), Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μανιτάκης Α. (1994), Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Σάκκουλας Α.Ε..

Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ευ. (2004), Η μεταρρύθμιση της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, Δημόσιες Συμβάσεις-Κρατικές Ενισχύσεις & Αγορά 1/2004, διαθέσιμο στο [http://www.diske.gr/misc/DISKE\\_1\\_2004\\_arthra.pdf](http://www.diske.gr/misc/DISKE_1_2004_arthra.pdf)

Μουσσής, Ν. Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές, διαθέσιμο στο [http://europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/6/03/?lang=gr&all=1&s=1&e=10](http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/03/?lang=gr&all=1&s=1&e=10)

Πρεβεδούρου Ε. (1997), Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ε.Ε.Ευρ. Δ..

Ράικος Δ. (2014), Δίκαιο Δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. (2006), Δημόσια διοίκηση και διαφθορά, Σάκκουλας.

Τάχος Α. (2005), Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τροβά Ε. και Σκουρής Π. (2009), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.), Πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης • Έτος έκδοσης: 2009 Εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη.

Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.), Ο «Βασικός Μέτοχος» Εκδότης: Σάκκουλας Αντ. Ν • Έτος έκδοσης: 2006.

Άρθρα - Μελέτες - Γνωμοδοτήσεις

Β. Τζέμος, Η «ώριμη» αναλογικότητα. Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια.

Βασίλειος Γ. Τζέμος (Επιμ.), «ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

ΔΙΚΑΙΟΥ», E-book του 4ου Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης

Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στη Ρόδο (12-13 Μαΐου 2017), σελ. 370.

## Ξενόγλωσση

Arrowsmith S., Public Procurement : An Appraisal of the Uncitral Model Law at a Global Standard, στο The International and Comparative Law Quarterly, 2004.

French W., Hanbuch Europarecht, 3ος τόμος, Beihilfe und Vergaberecht, 2007.

Gabriel M., Krohn W. και Neun A., Hanbuch Europarecht, 3ος τόμος, Beihilfe und Vergaberecht, 2007.

## Εγκύκλιοι

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 11 (Απόφαση 263/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 20 (Απόφαση 42/30-05-2017 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 13 (Απόφαση 303/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων). Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας: ειδικά η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και η τεχνική και επαγγελματική ικανότητα.

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Διευκρινίσεις ως προς την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας στη διαγωνιστική διαδικασία σε περίπτωση τροποποίησης όρων της διακήρυξης, ΑΔΑ: ΩΡΗ9ΟΕΤΒ-2ΧΖ.

