

**EL**

**EL**

**EL**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 27.1.2011  
COM(2011) 15 τελικό

## **ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ**

**σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ  
Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Τι διαπραγματεύονται οι κανόνες δημόσιων συμβάσεων;.....	6
1.1.	Δραστηριότητες αγορών .....	7
1.2.	Δημόσιες συμβάσεις.....	7
1.3.	Αγοραστές του δημοσίου .....	11
2.	Βελτίωση των εργαλείων που διαθέτουν οι αναθέτουσες αρχές .....	14
2.1.	Εκσυγχρονισμός διαδικασιών .....	15
2.2.	Ειδικά μέσα για μικρές αναθέτουσες αρχές.....	21
2.3.	Συνεργασία μεταξύ δημόσιων φορέων .....	24
2.4.	Κατάλληλα εργαλεία για την συγκέντρωση της ζήτησης / σύναψη συμβάσεων από κοινού.....	26
2.5.	Αντιμετώπιση προβληματισμών σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων.....	28
3.	Μια προσιτότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων.....	30
3.1.	Καλύτερη πρόσβαση για ΜΜΕ και νεοσύστατες επιχειρήσεις.....	31
3.2.	Εξασφάλιση θεμιτού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού.....	34
3.3.	Δημόσιες συμβάσεις σε περίπτωση μη υφιστάμενου ανταγωνισμού / αποκλειστικών δικαιωμάτων.....	37
4.	Στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων ως ανταπόκριση σε νέες προκλήσεις.....	38
4.1.	«Πως πρέπει να γίνονται οι αγορές» για να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020.....	40
4.2.	«Τι πρέπει να αγοράζεται» για να υποστηριχθούν οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020.....	47
4.3.	Καινοτομία .....	51
4.4.	Κοινωνικές υπηρεσίες.....	54
5.	Εξασφάλιση ορθών διαδικασιών .....	56
5.1.	Πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων.....	56
5.2.	Καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς .....	57
5.3.	Αποκλεισμός «επισηαλών» προσφερόντων .....	59
5.4.	Αποφυγή αθέμιτων πλεονεκτημάτων.....	61
6.	Πρόσβαση προμηθευτων τρίτων χωρών στην αγορά της ΕΕ .....	62

## ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

### σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, αειφόρο και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη<sup>1</sup> καθορίζει ένα όραμα για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς στην Ευρώπη κατά την επόμενη δεκαετία που βασίζεται σε τρεις συναρθρωμένους και αλληλοενισχυόμενους τομείς προτεραιότητας: ανάπτυξη μιας οικονομίας βασιζόμενης στη γνώση και την καινοτομία· προώθηση μιας ανταγωνιστικής οικονομίας χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων· και προώθηση μιας οικονομίας με υψηλή απασχόληση που θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν ρόλο ζωτικής σημασίας στην στρατηγική «Ευρώπη 2020» ως ένα από τα μέσα που βασίζονται στην αγορά και πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων αυτών. Πιο συγκεκριμένα, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προβλέπει τη χρήση των δημόσιων συμβάσεων για:

- να βελτιωθούν οι συνθήκες-πλαίσιο που θα επιτρέψουν στις επιχειρήσεις να καινοτομήσουν, εκμεταλλεζόμενες πλήρως την πολιτική της ζήτησης<sup>2</sup>,
- να υποστηριχτεί η μετάβαση σε μια οικονομία αποτελεσματικής χρησιμοποίησης των πόρων και χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, π.χ. με την ευρύτερη προώθηση των οικολογικών δημοσίων συμβάσεων, και
- να βελτιωθεί το επιχειρηματικό περιβάλλον, ειδικότερα για τις καινοτόμες ΜΜΕ.

Ταυτόχρονα, στην στρατηγική «Ευρώπη 2020» υπογραμμίζεται ότι η πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να διασφαλίζει την αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των δημοσίων κονδυλίων και ότι οι αγορές δημοσίων συμβάσεων πρέπει να διατηρηθούν ανοικτές σε επίπεδο ΕΕ. Η επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων από τις δημόσιες συμβάσεις μέσω αποτελεσματικών διαδικασιών είναι ζωτικής σημασίας στο πλαίσιο των αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών και των οικονομικών δυσκολιών που αντιμετωπίζουν πολλά κράτη μέλη. Ενώπιον των εν λόγω προκλήσεων υπάρχει η άνευ προηγουμένου ανάγκη για μια λειτουργούσα και αποτελεσματική ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων που θα μπορεί να υλοποιήσει αυτούς τους φιλόδοξους στόχους.

Πολλοί ενδιαφερόμενοι διατύπωσαν αιτήματα για αναθεώρηση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ανήγγειλε στην Πράξη για την ενιαία αγορά<sup>3</sup> ότι θα πραγματοποιήσει

<sup>1</sup> Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 - COM(2010) 2020.

<sup>2</sup> Η ιδέα αυτή προέρχεται επίσης από την ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένωση καινοτομίας» - SEC(2010) 1161 -, εμβληματική πρωτοβουλία στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020, η οποία αφορά την χρησιμοποίηση των δημοσίων συμβάσεων ως μέσο προώθησης της έρευνας και της καινοτομίας. Η ανακοίνωση αυτή καλεί τα κράτη μέλη να διαθέσουν ένα μέρος του προϋπολογισμού τους για τις δημόσιες συμβάσεις στην έρευνα και την καινοτομία και αναφέρει ότι η Επιτροπή θα δώσει κατευθύνσεις και θα προβλέψει μηχανισμούς στήριξης για τις αναθέτουσες αρχές.

<sup>3</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Προς μια πράξη για την ενιαία αγορά - Για

ευρεία διαβούλευση προκειμένου να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις το αργότερο στις αρχές του 2012, με στόχο την απλοποίηση και την επικαιροποίηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας περί δημόσιων συμβάσεων έτσι ώστε η ανάθεση των συμβάσεων να καταστεί πιο ευέλικτη και να επιτρέψει την καλύτερη χρήση των δημόσιων συμβάσεων για την υποστήριξη άλλων πολιτικών.

Η υφιστάμενη γενιά των οδηγιών δημόσιων συμβάσεων, ήτοι οι οδηγίες 2004/17/EK<sup>4</sup> και 2004/18/EK<sup>5</sup> αποτελούν το τελευταίο βήμα μιας μακράς εξελικτικής διαδικασίας που άρχισε το 1971 με την έκδοση της οδηγίας 71/305/EOK<sup>6</sup>. Διασφαλίζοντας διαφανείς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες, οι εν λόγω οδηγίες έχουν ως κύριο στόχο να εξασφαλίσουν ότι οι οικονομικοί φορείς επωφελούνται πλήρως από τις βασικές ελευθερίες στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Στις υφιστάμενες οδηγίες αναφέρεται επίσης σειρά στόχων σχετικά με την ενσωμάτωση και άλλων πολιτικών στο εν λόγω πλαίσιο, όπως η προστασία του περιβάλλοντος και τα κοινωνικά πρότυπα<sup>7</sup> ή η καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>8</sup>.

Με δεδομένο τον ζωτικό ρόλο των δημόσιων συμβάσεων για την αντιμετώπιση των σημερινών προκλήσεων, τα υφιστάμενα εργαλεία και μέθοδοι πρέπει να εκσυγχρονιστούν προκειμένου να καταστούν καταλληλότερα για την αντιμετώπιση του εξελισσόμενου πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου. Πρέπει να επιτευχθούν αρκετοί συμπληρωματικοί στόχοι:

Ο πρώτος στόχος είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών. Αυτό περιλαμβάνει εν πρώτοις την επιδίωξη του βέλτιστου δυνατού αποτελέσματος των δημόσιων συμβάσεων (πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη επιλογή). Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αναπτυχθεί ο εντονότερος δυνατός ανταγωνισμός για τις δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται στην εσωτερική αγορά. Στους προσφέροντες πρέπει να δίδεται η ευκαιρία να ανταγωνιστούν υπό ισότιμους όρους και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού πρέπει να αποφεύγονται. Ταυτόχρονα, είναι ζωτικής σημασίας η αύξηση της αποτελεσματικότητας των ίδιων των διαδικασιών των δημόσιων συμβάσεων: Ο

---

μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, COM(2010) 608 τελικό, της 27.10.2010.

<sup>4</sup> 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 (ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 1). Οδηγία όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1177/2009 της Επιτροπής, της 30<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2009, για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/EK, 2004/18/EK και 2009/81/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων (ΕΕ L 314 της 1.12.2009, σ. 64).

<sup>5</sup> 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 (ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 114). Οδηγία όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1177/2009. Η παρούσα Πράσινη Βίβλος έχει ως σημείο εκκίνησης τις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/EK. Ωστόσο, εκτός αν ρητώς αναφέρεται διαφορετικά, είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι παραπέμπει, κατ' αναλογία, στις αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας 2004/17/EK. Ο όρος «αναθέτουσα αρχή» είναι συνεπώς δυνατό να θεωρηθεί ότι αναφέρεται τόσο στους οργανισμούς των οποίων οι δημόσιες συμβάσεις υπόκεινται στην οδηγία 2004/18/EK όσο και στους «αναθέτοντες φορείς» κατά την έννοια της οδηγίας 2004/17/EK.

<sup>6</sup> Οδηγία 71/305/EOK του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 185 της 16.8.1971, σ. 5).

<sup>7</sup> Βλέπε τις αιτιολογικές σκέψεις 5 και 46 της οδηγίας 2004/18/EK και τις αιτιολογικές σκέψεις 12 και 55 της οδηγίας 2004/17/EK.

<sup>8</sup> Βλέπε την αιτιολογική σκέψη 43 της οδηγίας 2004/18/EK και την αντίστοιχη αιτιολογική σκέψη 40 της οδηγίας 2004/17/EK.

εξορθολογισμός των διαδικασιών που συνδέονται με τις συμβάσεις μέσω στοχευμένων μέτρων απλοποίησης που να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες ανάγκες των μικρών αναθετουσών αρχών είναι δυνατόν να βοηθήσει τους αγοραστές του δημοσίου να πετύχουν τα βέλτιστα αποτελέσματα των συμβάσεων με τη μικρότερη δυνατή επένδυση από πλευράς χρόνου και δημόσιων πόρων. Από τις αποτελεσματικότερες διαδικασίες θα επωφεληθούν όλοι οι οικονομικοί φορείς και θα διευκολυνθεί η συμμετοχή τόσο των ΜΜΕ όσο και των ενδιαφερόμενων από άλλα κράτη μέλη. Στην πραγματικότητα, η συμμετοχή από άλλα κράτη μέλη στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ παραμένει χαμηλή<sup>9</sup>. Η σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα, όπου το διασυνοριακό εμπόριο είναι πολύ υψηλότερο, δείχνει ότι υπάρχει ακόμη σημαντικό ανεκμετάλλευτο δυναμικό. Ο εν λόγω στόχος των αποτελεσματικότερων δημόσιων συμβάσεων αντιμετωπίζεται κυρίως μέσω των ερωτήσεων του μέρους 2 (βελτίωση των εργαλείων που διαθέτουν οι αναθέτουσες αρχές) και 3 (μια προσιτότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων) της Πράσινης Βίβλου.

Ένας άλλος συμπληρωματικός στόχος είναι να επιτραπεί στους αγοραστές να αξιοποιήσουν καλύτερα τις δημόσιες συμβάσεις για την υποστήριξη κοινών κοινωνικών στόχων: σε αυτούς περιλαμβάνονται η προστασία του περιβάλλοντος, η μεγαλύτερη απόδοση των πόρων και της ενέργειας και η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, η προώθηση της καινοτομίας και της κοινωνικής ένταξης, και η εξασφάλιση των βέλτιστων δυνατών συνθηκών για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Επιδιώκοντας την επίτευξη του εν λόγω στόχου μπορεί επίσης να συμβάλλει στην επίτευξη του πρώτου στόχου, ήτοι αποτελεσματικότερες δημόσιες δαπάνες μακροπρόθεσμα, για παράδειγμα μέσω της σταδιακής επικέντρωσης από την χαμηλότερη αρχική τιμή στο χαμηλότερο κόστος διάρκειας ζωής<sup>10</sup>. Τα ζητήματα που αφορούν τον εν λόγω στόχο αναλύονται στο μέρος 4 της Πράσινης Βίβλου (στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων).

Η περαιτέρω ανάπτυξη του δικαίου των δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ μπορεί επίσης να εξεταστεί προκειμένου να αντιμετωπιστούν σημαντικά ζητήματα που μέχρι σήμερα δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς, όπως η πρόληψη και η καταπολέμηση της διαφθοράς και της ευνοιοκρατίας (μέρος 5) και το ερώτημα του τρόπου βελτίωσης της πρόσβασης των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στις αγορές τρίτων χωρών (μέρος 6). Επιπλέον, η αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου θα αποτελέσει επίσης ευκαιρία να εξεταστεί κατά πόσο ορισμένες βασικές έννοιες και αρχές θα πρέπει να τελειοποιηθούν προκειμένου να εξασφαλιστεί καλύτερη νομική βεβαιότητα για τις αναθέτουσες αρχές και τις επιχειρήσεις (μέρος 1). Στο πλαίσιο αυτό η αναθεώρηση ενδέχεται να προσφέρει ορισμένες ευκαιρίες για αυξημένη σύγκλιση μεταξύ της εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και εκείνων για τις κρατικές ενισχύσεις.

Στην Πράσινη Βίβλο αντικατοπτρίζονται ορισμένες ιδέες για την καλύτερη επίτευξη των διαφόρων στόχων. Εντούτοις, πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι ενδέχεται ορισμένοι στόχοι να είναι αντικρουόμενοι (π.χ. απλοποίηση των διαδικασιών έναντι της συνεκτίμησης των στόχων άλλων πολιτικών). Οι εν λόγω διαφορετικοί στόχοι μεταφράζονται σε επιλογές

---

<sup>9</sup> Σύμφωνα με πρόσφατες μελέτες μόνο το 1,6% των δημόσιων συμβάσεων κατακυρώνεται σε επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη. Συχνότερη είναι η έμμεση διασυνοριακή συμμετοχή – μέσω θυγατρικών εταιρειών ομίλων ή εταιρών εγκατεστημένων στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής. Ωστόσο, ακόμη και το ποσοστό των έμμεσων διασυνοριακών αναθέσεων παραμένει σχετικά χαμηλό (11%).

<sup>10</sup> Κλασσικό παράδειγμα αποτελεί η μη πραγματοποίηση επικερδών επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση επειδή οι επενδύσεις και οι λειτουργικές δαπάνες αποτελούν αντικείμενο χωριστής διαχείρισης στο πλαίσιο διαφορετικών δημοσιονομικών διαδικασιών.

πολιτικής που οδεύουν προς διαφορετικές κατευθύνσεις και θα απαιτήσουν αιτιολογημένες επιλογές σε μεταγενέστερο στάδιο.

Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής των πιθανών νομοθετικών τροποποιήσεων δεν είναι απεριόριστο. Οι νομοθετικές αλλαγές θα πρέπει να συνάδουν με τις διεθνείς δεσμεύσεις της ΕΕ ή ενδέχεται να απαιτήσουν την έναρξη κατάλληλων διαπραγματεύσεων με όλους τους ενδιαφερόμενους εταίρους σχετικά με πιθανά αιτήματα αποζημίωσης. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω δεσμεύσεις, όπως καθορίζονται σε μια πολυμερή συμφωνία<sup>11</sup> και σε επτά διμερείς συμφωνίες<sup>12</sup>, ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής των οιονδήποτε νομοθετικών προσαρμογών. Αυτό αφορά ιδιαίτερα τα κατώτατα όρια για την εφαρμογή των κανόνων δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ, τους ορισμούς των αγοραστικών δραστηριοτήτων και των αγοραστών του δημοσίου και ορισμένα διαδικαστικά ζητήματα όπως ο καθορισμός της συγγραφής υποχρεώσεων και των προθεσμιών.

Η παρούσα διαβούλευση δεν καλύπτει τις παραχωρήσεις, οι οποίες απετέλεσαν αντικείμενο παλαιότερων χωριστών διαβουλεύσεων και αξιολογήσεων των επιπτώσεων. Η Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει νομοθεσία με στόχο να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη νομική βεβαιότητα για τις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τους οικονομικούς φορείς ανά την Ευρώπη και να διευκολυνθεί η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Τα ζητήματα που αφορούν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις καλύπτονται σε χωριστή πράσινη βίβλο που δημοσιεύτηκε στις 18 Οκτωβρίου 2010<sup>13</sup>.

Παράλληλα με την παρούσα πράσινη βίβλο, η Επιτροπή προχωρεί σε ενδελεχή αξιολόγηση των επιπτώσεων και της αποτελεσματικότητας από πλευράς κόστους της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ. Στο πλαίσιο της εν λόγω αξιολόγησης θα συγκεντρωθούν στοιχεία από την αγορά σχετικά με την λειτουργία της υφιστάμενης νομοθεσίας περί δημόσιων συμβάσεων με στόχο να διαμορφωθούν εμπειρικές προοπτικές στους τομείς για τους οποίους απαιτούνται βελτιώσεις. Τα αποτελέσματα αυτής της νέας έρευνας θα δημοσιευθούν το καλοκαίρι του 2011.

Σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, οι εισηγήσεις των ενδιαφερόμενων σχετικά με την παρούσα πράσινη βίβλο θα τροφοδοτήσουν την ανάλυση της μελλοντικής μεταρρύθμισης των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ, από την οποία θα προκύψει πρόταση νομοθετικής μεταρρύθμισης.

## **1. ΤΙ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΟΝΤΑΙ ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ;**

Όταν δαπανούν δημόσια κονδύλια, οι αρμόδιοι αγοραστές του δημοσίου οφείλουν να συνεκτιμήσουν διαφορετικά κίνητρα από εκείνα των διαχειριστών εκείνων του ιδιωτικού τομέα που αναλαμβάνουν τον κίνδυνο ζημιών και ενδεχομένως χρεοκοπίας και ελέγχονται άμεσα από τις δυνάμεις της αγοράς.

Για τους λόγους αυτούς, οι κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων προβλέπουν συγκεκριμένες διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προκειμένου οι προμήθειες του δημοσίου να

<sup>11</sup> Συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) του ΠΟΕ, βλέπε [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/international\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/international_en.htm).

<sup>12</sup> Σχετικά με τις διμερείς εμπορικές συμφωνίες βλέπε: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>.

<sup>13</sup> Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, SEC(2010) 1214 της 18.10.2010.

πραγματοποιούνται κατά τον πλέον λογικό, διαφανή και έντιμο τρόπο. Προβλέπονται διασφαλίσεις για να αντισταθμίζεται η ενδεχόμενη έλλειψη εμπορικής πειθαρχίας στις αγορές του δημοσίου, καθώς και για να εξασφαλίζεται προφύλαξη από δαπανηρή προτιμησιακή αντιμετώπιση που θα ευνοούσε εθνικούς ή τοπικούς οικονομικούς φορείς.

Κατά συνέπεια, οι ευρωπαϊκοί κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων εφαρμόζονται σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που ενδιαφέρουν δυνητικά τις επιχειρήσεις εντός της εσωτερικής αγοράς, εξασφαλίζοντας ισότιμη πρόσβαση και συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Αγοράς Δημόσιων Συμβάσεων.

### 1.1. Δραστηριότητες αγορών

Βασικά, οι κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων αποσκοπούν στη ρύθμιση των δραστηριοτήτων αγορών των αναθετουσών αρχών. Ωστόσο, οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις δεν περιορίζουν ρητά το πεδίο εφαρμογής τους σε αγορές που καλύπτουν τις συγκεκριμένες ανάγκες της αναθέτουσας αρχής<sup>14</sup>. Αυτό προκάλεσε συζήτηση σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών στις περιπτώσεις που δημόσιες αρχές συνάπτουν συμφωνίες οι οποίες προβλέπουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για σκοπούς που δεν συνδέονται με τις δικές τους αγοραστικές ανάγκες.

Αυτό αφορά, για παράδειγμα, περιπτώσεις στις οποίες η συμφωνία επιχορήγησης για την παροχή ενίσχυσης περιλαμβάνει νομικά δεσμευτική υποχρέωση του δικαιούχου να προσφέρει συγκεκριμένες υπηρεσίες. Οι εν λόγω υποχρεώσεις προβλέπονται συνήθως για να εξασφαλιστεί η ορθή χρήση των δημόσιων κονδυλίων και δεν αποσκοπούν στην κάλυψη αγοραστικών αναγκών της δημόσιας αρχής που χορηγεί την ενίσχυση.

Οι αρχές των κρατών μελών και άλλοι ενδιαφερόμενοι έχουν διαμαρτυρηθεί σχετικά με την έλλειψη ασφάλειας δικαίου όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στις εν λόγω περιπτώσεις και ζήτησαν αποσαφήνιση του σκοπού των κανόνων αυτών. Στην πλέον πρόσφατη νομολογία, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι η έννοια των δημόσιων συμβάσεων απαιτεί τα έργα, οι προμήθειες και οι υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης να εκτελούνται *προς άμεσο οικονομικό όφελος* της αναθέτουσας αρχής<sup>15</sup>.

#### Ερώτηση:

1. Πιστεύετε ότι το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών δημόσιων συμβάσεων πρέπει να περιορίζεται στις δραστηριότητες αγοράς; Ο ενδεχόμενος παρόμοιος περιορισμός πρέπει απλώς να κωδικοποιεί το κριτήριο του άμεσου οικονομικού οφέλους που ανέπτυξε το Δικαστήριο ή πρέπει να προβλέπει πρόσθετες/εναλλακτικές προϋποθέσεις και έννοιες;

### 1.2. Δημόσιες συμβάσεις

Η σημερινή κατηγοριοποίηση των δημόσιων συμβάσεων – σε συμβάσεις έργων, συμβάσεις προμηθειών και συμβάσεις υπηρεσιών – οφείλεται εν μέρει σε ιστορικές εξελίξεις. Η ανάγκη

<sup>14</sup> Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 18.11.2004 στην υπόθεση C-126/03 Επιτροπή κατά Γερμανίας, παράγραφος 18.

<sup>15</sup> Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 25.3.2010 στην Υπόθεση C-451/08 Helmut Müller GmbH, παράγραφοι 47-54, και της 15<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010 Επιτροπή κατά Γερμανίας, παράγραφος 75.



ένταξης των δημόσιων συμβάσεων σε μία από τις εν λόγω κατηγορίες σε πρώιμο στάδιο ενδέχεται να προκαλέσει δυσκολίες, για παράδειγμα στην περίπτωση συμβάσεων για την αγορά εφαρμογών λογισμικού που μπορεί να θεωρηθούν ως συμβάσεις είτε προμηθειών είτε υπηρεσιών, αναλόγως των περιστάσεων. Η οδηγία 2004/18/EK περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες για μεικτές συμβάσεις, οι οποίοι βελτιώθηκαν περαιτέρω μέσω της νομολογίας. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, στις περιπτώσεις που μια σύμβαση περιλαμβάνει στοιχεία σχετιζόμενα με διαφορετικές κατηγορίες, οι εφαρμοστέοι κανόνες πρέπει να καθορίζονται με προσδιορισμό του κυρίως σκοπού της σύμβασης.

Ορισμένα από τα προβλήματα αυτά είναι δυνατόν να αποφευχθούν με την απλοποίηση της παρούσας δομής. Είναι δυνατόν για παράδειγμα να προβλεφθούν δύο μόνο τύποι δημόσιων συμβάσεων όπως ισχύει στο πλαίσιο του συστήματος ΣΔΣ, στο οποίο γίνεται διάκριση μόνο μεταξύ συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, ενώ τα έργα θεωρούνται ως μορφή υπηρεσιών («σύμβαση υπηρεσιών κατασκευής»). Μπορεί επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης ενοποιημένης έννοιας της δημόσιας σύμβασης και διαφοροποίηση ανάλογα με το αντικείμενο μόνο στις περιπτώσεις που αυτό είναι απολύτως απαραίτητο (για παράδειγμα στις προβλέψεις για τα ανώτατα/κατώτατα όρια).

#### **Ερώτηση:**

2. Θεωρείτε κατάλληλη την υφιστάμενη δομή του πεδίου εφαρμογής όσον αφορά το αντικείμενο, με την κατανομή σε συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών; Εάν όχι, ποια εναλλακτική δομή προτείνετε;

Ανεξάρτητα από την πιθανή αναδιάρθρωση των τύπων των συμβάσεων, ίσως απαιτηθεί αναθεώρηση και απλοποίηση των υφιστάμενων ορισμών των διάφορων τύπων συμβάσεων.

Αυτό αφορά ιδιαίτερα τους ορισμούς των «συμβάσεων δημόσιων έργων» του άρθρου 1 παράγραφος 2 στοιχείο β) της οδηγίας 2004/18/EK που περιέχει τρεις εναλλακτικές προϋποθέσεις οι οποίες είναι πολύπλοκες και εν μέρει αλληλεπικαλυπτόμενες. Η έννοια της σύμβασης δημόσιων έργων περιλαμβάνει την εκτέλεση ή αμφότερες τη μελέτη και την εκτέλεση, συγκεκριμένων έργων των τύπων που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας, την εκτέλεση ή αμφότερες τη μελέτη και την εκτέλεση έργων όπως ορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 στοιχείο β) της οδηγίας, και τέλος, «την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες». Η τελευταία προϋπόθεση προστέθηκε προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι ο ορισμός περιλαμβάνει περιπτώσεις κατά τις οποίες τα έργα εκτελούνται όχι από τον ίδιο τον ανάδοχο αλλά από τρίτους που ενεργούν για λογαριασμό του αναδόχου.

Ενδέχεται να εξεταστεί η περίπτωση απλοποίησης του ορισμού με αντικατάσταση της υφιστάμενης δομής από απλούστερο και σαφέστερο σύνολο προϋποθέσεων που θα καλύπτει όλα τα είδη των κατασκευαστικών δραστηριοτήτων, ανεξάρτητα από τον χαρακτήρα τους και τον σκοπό τους, συμπεριλαμβανομένων δραστηριοτήτων που συνδέονται με την εκτέλεση συγκεκριμένων έργων, πιθανώς από τρίτους.

#### **Ερώτηση:**

3. Πιστεύετε ότι ο ορισμός της «σύμβασης έργων» πρέπει να αναθεωρηθεί και να απλοποιηθεί; Εάν ναι, θα προτεινάτε να παραλειφθεί η αναφορά σε συγκεκριμένο κατάλογο που επισυνάπτεται στην οδηγία; Ποια θα ήταν τα στοιχεία του προτεινόμενου ορισμού σας;

Ένα ακόμη σοβαρότερο ζήτημα αφορά την κάλυψη των επιλεγόμενων συμβάσεων υπηρεσιών.

Στις υφιστάμενες οδηγίες γίνεται σαφής διάκριση των επιλεγόμενων «υπηρεσιών τύπου Α»<sup>16</sup> και των «υπηρεσιών τύπου Β»<sup>17</sup>. Παρόλο που οι υπηρεσίες υπόκεινται στις πλήρεις διαδικασίες των οδηγιών, οι αναθέσεις συμβάσεων για υπηρεσίες τύπου Β οφείλουν να συμμορφώνονται μόνον με τις διατάξεις περί συγγραφής υποχρεώσεων και σχετικά με τη διαβίβαση ανακοίνωσης για τα αποτελέσματα της διαδικασίας ανάθεσης<sup>18</sup>. Ωστόσο, σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, οι αναθέτουσες αρχές που αναθέτουν συμβάσεις για υπηρεσίες τύπου Β υποχρεούνται να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ, ιδίως τις αρχές της μη εισαγωγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, στις περιπτώσεις που οι υπόψη συμβάσεις παρουσιάζουν κάποιο διασυνοριακό ενδιαφέρον<sup>19</sup>. Αυτό συνεπάγεται υποχρέωση εξασφάλισης επαρκούς προβολής για να επιτραπεί στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς από άλλα κράτη μέλη να αποφασίσουν εάν θα εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για τη σύμβαση.

Αρχικά η πρόθεση του νομοθέτη ήταν να περιορίσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, για μια μεταβατική περίοδο, σε ορισμένες συγκεκριμένες συμβάσεις υπηρεσιών που θεωρούνταν ότι παρουσίαζαν αυξημένο δυναμικό για διασυνοριακό εμπόριο<sup>20</sup>. Επισημαίνεται ότι, λόγω του ανοικτού χαρακτήρα του καταλόγου των «υπηρεσιών τύπου Β» (βλέπε κατηγορία 27: «λοιπές υπηρεσίες») η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών στις υπηρεσίες αποτελεί στην πραγματικότητα την εξαίρεση, ενώ η αντιμετώπιση ως «υπηρεσίες τύπου Β» αποτελεί τον κανόνα.

Υπάρχουν ορισμένες αμφιβολίες για το κατά πόσο η εν λόγω κατάσταση συνεχίζει να ισχύει με βάση τις οικονομικές και νομικές εξελίξεις στην εσωτερική αγορά. Για ορισμένες από τις υπηρεσίες που αναφέρονται ρητά στον κατάλογο τύπου «Β», όπως οι υπηρεσίες μεταφοράς ύδατος, οι ξενοδοχειακές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες εξεύρεσης και τοποθέτησης προσωπικού ή οι υπηρεσίες ασφαλείας, φαίνεται πράγματι δύσκολο να υποθεθεί ότι παρουσιάζουν λιγότερο διασυνοριακό ενδιαφέρον σε σχέση με τις υπηρεσίες του καταλόγου τύπου «Α».

Εξάλλου, η διαφορά μεταξύ υπηρεσιών τύπου «Α» και «Β» αποτελεί πηγή δυσκολιών και πιθανών σφαλμάτων κατά την εφαρμογή των κανόνων. Όπως και στην περίπτωση της κατηγοριοποίησης των συμβάσεων υφίστανται τα προβλήματα των οριακών καταστάσεων και των μεικτών συμβάσεων<sup>21</sup>. Επιπλέον, παρόμοια διάκριση δεν υφίσταται στα συστήματα των περισσότερων εμπορικών εταιρών. Κατά συνέπεια το ισχύον νομικό καθεστώς δυσκολεύει περισσότερο την επίτευξη περαιτέρω δεσμεύσεων των εμπορικών εταιρών για πρόσβαση στην αγορά επειδή η ΕΕ δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί, ιδίως στο τομέα των υπηρεσιών που έχουν καταστεί ουσιαστικής σημασίας για την εσωτερική αγορά και το διασυνοριακό εμπόριο.

<sup>16</sup> Οι υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II Α της οδηγίας 2004/18/ΕΚ ή στο παράρτημα XVII Α της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

<sup>17</sup> Οι υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18/ΕΚ ή στο παράρτημα XVII Β της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

<sup>18</sup> Βλέπε τα άρθρα 20 και 21 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και τα άρθρα 31 και 32 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

<sup>19</sup> Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 13.11.2007 στην υπόθεση C-507/03 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, παράγραφοι 24-31.

<sup>20</sup> Βλέπε αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>21</sup> Βλ. άρθρο 22 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Η συνεπέστερη λύση θα ήταν η κατάργηση της διάκρισης μεταξύ των υφιστάμενων υπηρεσιών τύπου «B» και «A» και η εφαρμογή τυποποιημένου καθεστώτος σε όλες τις συμβάσεις υπηρεσιών<sup>22</sup>. Αυτό θα είχε το πλεονέκτημα της απλοποίησης των υφιστάμενων κανόνων. Εάν η παρούσα διαβούλευση δείξει ότι το γενικό καθεστώς πρέπει να απλοποιηθεί, η εν λόγω απλοποίηση θα μπορούσε να διευκολύνει και την κατάργηση του υφιστάμενου ειδικού καθεστώτος για τις υπηρεσίες τύπου B.

#### **Ερωτήσεις:**

4. Πιστεύετε ότι η διάκριση μεταξύ υπηρεσιών τύπου A και B πρέπει να αναθεωρηθεί;
5. Πιστεύετε ότι οι οδηγίες δημόσιων συμβάσεων πρέπει να εφαρμόζονται σε όλες τις υπηρεσίες πιθανώς βάσει πιο ευέλικτου τυποποιημένου καθεστώτος; Εάν όχι, παράκληση να αναφέρετε ποια υπηρεσία (ή υπηρεσίες) πρέπει να συνεχίσει να υπάγεται στο υφιστάμενο καθεστώς για τις υπηρεσίες τύπου B και τους λόγους γι' αυτό.

#### *Κατώτατα όρια*

Προς το παρόν, ορισμένοι ενδιαφερόμενοι θεωρούν τα κατώτατα όρια που ορίζονται στις οδηγίες ως πολύ χαμηλά και κατά συνέπεια ζητούν την αύξησή τους επειδή το διασυννοριακό ενδιαφέρον θεωρείται πολύ περιορισμένο για να δικαιολογεί την διοικητική επιβάρυνση της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης για συμβάσεις σχετικά μικρής αξίας που προς το παρόν καλύπτονται από τις οδηγίες.

Ωστόσο, η αύξηση των κατωτάτων ορίων θα εξαιρούσε περισσότερες συμβάσεις από τις απαιτήσεις πανευρωπαϊκής δημοσίευσης προκήρυξης διαγωνισμού, περιορίζοντας τις επιχειρηματικές ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις ανά την Ευρώπη.

Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να σημειωθεί ότι όλες οι διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ συμπεριλαμβάνουν κατώτατα όρια που αντιστοιχούν στις ίδιες ακριβώς τιμές με εκείνες των υφιστάμενων οδηγιών, εκτός για τις αποκαλούμενες υπηρεσίες τύπου B (και ιδιαίτερα τις κοινωνικές υπηρεσίες)<sup>23</sup>. Τα εν λόγω κατώτατα όρια καθορίζουν τις ευκαιρίες πρόσβασης στην αγορά και αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία σε όλες τις εν λόγω συμφωνίες. Κάθε αύξηση στα ισχύοντα κατώτατα όρια στην ΕΕ θα επιφέρει αυτόματα αντίστοιχη αύξηση σε όλες τις συμφωνίες που έχει συνάψει η ΕΕ (αυτό σημαίνει όχι μόνο στην ΣΔΣ αλλά επίσης και σε όλες τις υπόλοιπες διεθνείς συμφωνίες). Η κατάσταση αυτή μπορεί στη συνέχεια να εγείρει αιτήματα αποζημίωσης από τους εταίρους μας. Τα εν λόγω αιτήματα μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

#### **Ερώτηση:**

6. Θα υποστηρίζατε την αύξηση των κατωτάτων ορίων για την εφαρμογή των οδηγιών της ΕΕ, παρά το γεγονός ότι αυτό θα έχει τις προαναφερθείσες συνέπειες σε διεθνές επίπεδο;

<sup>22</sup> Για τις κοινωνικές υπηρεσίες βλ. παρακάτω ενότητα 4.4.

<sup>23</sup> Για τις κοινωνικές υπηρεσίες βλ. παρακάτω ενότητα 4.4.

## Εξαιρέσεις

Το τμήμα περί «εξαιρούμενων συμβάσεων» της οδηγίας 2004/18/EK<sup>24</sup> είναι ιδιαίτερα ετερογενές. Ορισμένες από τις εξαιρέσεις στηρίζονται σε παρεκκλίσεις/περιορισμούς του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης (άρθρο 14) ή σε ζητήματα συνέπειας με την διεθνή έννομη τάξη (άρθρο 15) ή με άλλους τομείς δικαίου (άρθρο 16 στοιχεία γ, ε), ενώ άλλες οφείλονται σε πολιτικές επιλογές (άρθρο 16 α, β, δ, στ, άρθρο 17). Αυτό καθιστά δύσκολη την εφαρμογή γενικότερης προσέγγισης κατά εκτίμηση της ανάγκης αναθεώρησης των εν λόγω διατάξεων. Εν πάση περιπτώσει, η αναθεώρηση των εν λόγω εξαιρέσεων πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των διεθνών δεσμεύσεων της Ευρώπης που αντικατοπτρίζουν τις εξαιρέσεις και τις παρεκκλίσεις που περιλαμβάνονται στις οδηγίες. Η εισαγωγή οιασδήποτε νέας εξαίρεσης θα αποτελέσει σίγουρα ζήτημα προβληματισμού από αυτή την άποψη. Οι διεθνείς δεσμεύσεις αφήνουν εντούτοις περιθώρια για την επικαιροποίηση ή την αποσαφήνιση του περιεχομένου και της παρουσίας των εξαιρέσεων. Μπορεί επίσης να εξεταστεί η κατάργηση των εξαιρέσεων που ενδεχομένως να μην απαιτούνται πλέον λόγω νομικών, πολιτικών ή οικονομικών εξελίξεων.

### Ερωτήσεις:

7. Θεωρείτε ότι οι υφιστάμενες διατάξεις περί των εξαιρούμενων συμβάσεων είναι οι ενδεικνυόμενες; Πιστεύετε ότι το σχετικό τμήμα πρέπει να αναδιαρθρωθεί ή ότι ορισμένες μεμονωμένες εξαιρέσεις πρέπει να αποσαφηνιστούν;
8. Πιστεύετε ότι ορισμένες εξαιρέσεις πρέπει να καταργηθούν, να επανεξεταστούν ή να επικαιροποιηθούν; Αν ναι, ποιές; Τι θα προτεινάτε;

### 1.3. Αγοραστές του δημόσιου

#### *Προμήθειες από οντότητες που ανήκουν στον δημόσιο τομέα*

Η οδηγία 2004/18/EK εφαρμόζεται σε συμβάσεις που ανατίθενται από το δημόσιο (συμπεριλαμβανομένων όλων των υποδιαίρεσών του), τις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τους φορείς δημοσίου δικαίου, καθώς και από ενώσεις στις οποίες συμμετέχουν μια ή περισσότερες από τις εν λόγω οντότητες<sup>25</sup>.

Παρόλο που οι έννοιες «δημόσιο» και «περιφερειακές και τοπικές αρχές» είναι σχετικά σαφείς, η έννοια «φορείς δημοσίου δικαίου» είναι πολυπλοκότερη. Στοχεύει στην κάλυψη νομικά ανεξάρτητων οργανισμών που έχουν στενούς δεσμούς με το δημόσιο και ενεργούν ουσιαστικά ως κρατικές οντότητες. Ως παραδείγματα αναφέρονται, φορείς δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, πανεπιστήμια, ταμεία ασφάλισης ασθενείας και δημοτικές επιχειρήσεις.

Ο ορισμός που περιλαμβάνεται στην οδηγία 2004/18/EK απετέλεσε αντικείμενο σειράς αποφάσεων του ΔΕΕ. Βάσει αυτής της νομολογίας, οι προϋποθέσεις συνοψίζονται ως εξής:

- (1) Ο φορέας έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα.
- (2) Έχει ιδίαν νομική προσωπικότητα (ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου).

<sup>24</sup> Άρθρα 12 - 18 της οδηγίας 2004/18/EK.

<sup>25</sup> Για τις οντότητες που οφείλουν να εφαρμόζουν την οδηγία 2004/17/EK βλέπε κατωτέρω σημείο 7.

- (3) Εξαρτάται στενά για την χρηματοδότησή του, την διαχείριση ή την εποπτεία από το κράτος, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή άλλους φορείς δημοσίου δικαίου (βλέπε τις ακριβείς προϋποθέσεις στο άρθρο 1 παράγραφος 9 δεύτερο εδάφιο στοιχείο γ)).

Η ορθή εφαρμογή των εν λόγω στοιχείων απαιτεί λεπτομερή κατά περίπτωση ανάλυση, λαμβανομένων υπόψη παραγόντων όπως η έκταση του ανταγωνισμού στην αγορά και το ζήτημα κατά πόσον ένας φορέας ενεργεί με στόχο το κέρδος και αναλαμβάνει τις ζημίες και τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του.

#### **Ερώτηση:**

9. Θεωρείτε ότι η σημερινή προσέγγιση που ισχύει για τον καθορισμό των αγοραστών του δημοσίου είναι η ενδεικνυόμενη; Ιδιαίτερα, πιστεύετε ότι η έννοια του «φορέα δημοσίου δικαίου» πρέπει να αποσαφηνιστεί και να επικαιροποιηθεί βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Αν ναι, τι είδους επικαιροποίηση θεωρείτε ως την ενδεικνυόμενη;

#### *Επιχειρήσεις κοινής ωφελείας*

Στο πλαίσιο του ισχύοντος καθεστώτος περί δημόσιων συμβάσεων, οι συμβάσεις στους κλάδους του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομείων αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης της ειδικής οδηγίας 2004/17/EK. Οι κλάδοι αυτοί έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, ήτοι είναι επιχειρήσεις δικτύων δηλ. περιλαμβάνουν τη χρήση φυσικών ή «νοητών» δικτύων (π.χ. σωληναγωγοί, δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, ταχυδρομικές υποδομές, σιδηροδρομικές γραμμές, κ.λπ.) ή εκμεταλλεύονται γεωγραφικές περιοχές, συνήθως σε αποκλειστική βάση, προκειμένου να παρέχουν τερματικές εγκαταστάσεις ή για την έρευνα και ενδεχομένως την εξόρυξη ορυκτών (πετρέλαιο, αέριο, γαιάνθρακας, κ.λπ.).

Επιπλέον χαρακτηριστικό των εν λόγω κλάδων είναι ότι οι υπόψη δραστηριότητες υλοποιούνται όχι μόνο από δημόσιες αρχές, αλλά επίσης – και σε ορισμένα κράτη μέλη κυρίως – από εμπορικές επιχειρήσεις, ανεξάρτητα του αν είναι δημόσιες ή ιδιωτικές εταιρείες που λειτουργούν βάσει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων. Ένας σημαντικός λόγος για την καθιέρωση κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων για τους εν λόγω τομείς ήταν ο κλειστός χαρακτήρας των αγορών στις οποίες δραστηριοποιούνται οι φορείς, λόγω της ύπαρξης ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων που έχουν χορηγηθεί από τα κράτη μέλη όσον αφορά την τροφοδότηση, τη διάθεση ή τη λειτουργία των δικτύων για την παροχή της οικείας υπηρεσίας. Η επέκταση των ρυθμίσεων των δημοσίων συμβάσεων για να συμπεριλάβουν τις δημόσιες και ιδιωτικές (εμπορικές) επιχειρήσεις κοινής ωφελείας θεωρήθηκε αναγκαία εξαιτίας της ποικιλίας των τρόπων με τους οποίους οι εθνικές αρχές δύνανται να επηρεάσουν την συμπεριφορά των εν λόγω φορέων, συμπεριλαμβανομένης και της χορήγησης (ή μη) ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων ή της συμμετοχής στο κεφάλαιό τους και της εκπροσώπησης στα όργανα διοίκησης, διαχείρισης ή εποπτείας των φορέων.

Με άλλα λόγια, εν απουσία επαρκούς ανταγωνιστικής πίεσης, οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται με την εφαρμογή των διαδικαστικών κανόνων της οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας θεωρήθηκε αναγκαία για να εξασφαλιστεί ότι οι προμήθειες για την ανάπτυξη των οικείων δραστηριοτήτων θα μπορούσαν να διεξαχθούν κατά διαφανή τρόπο που να μην εισάγει διακρίσεις. Εν απουσία εξειδικευμένων κανόνων, υπήρχε φόβος ότι οι αποφάσεις επί προμηθειών των φορέων κοινής ωφελείας θα ήταν δυνατόν να επηρεαστούν από ευνοιοκρατία, τοπικές προτιμήσεις ή άλλους παράγοντες.

Έκτοτε, προωθήθηκαν διαδικασίες απελευθέρωσης σε ενωσιακό ή σε εθνικό επίπεδο για πολλούς από τους εν λόγω κλάδους (για παράδειγμα σχετικά με την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο, την εξερεύνηση και εκμετάλλευση υδρογονανθράκων, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, κ.λπ.). Εντούτοις, η εμπειρία δείχνει ότι η «απελευθέρωση», δηλ. η διαδικασία που έχει ως στόχο την επίτευξη ελεύθερης πρόσβασης στην οικεία δραστηριότητα, δεν οδηγεί αναγκαστικά ή αυτόματα σε ισχυρό ανταγωνισμό – οι «καθιερωμένες επιχειρήσεις» συχνά διατηρούν σημαντικά μερίδια της αγοράς και, σε ορισμένα κράτη μέλη, η παρουσία κρατικών επιχειρήσεων ενδέχεται να προκαλεί στρέβλωση της λειτουργίας της αγοράς.

Η υφιστάμενη οδηγία περιλαμβάνει διάταξη, στο άρθρο 30, που επιτρέπει στην Επιτροπή να εξαιρέσει ορισμένες συμβάσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας στις περιπτώσεις που το επίπεδο του ανταγωνισμού (σε αγορές στις οποίες δεν ισχύουν περιορισμοί πρόσβασης) είναι τέτοιο που η ανταγωνιστική πίεση θα εξασφαλίσει την αναγκαία διαφάνεια και την απουσία διακρίσεων κατά την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο της ανάπτυξης των υπόψη δραστηριοτήτων. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει εκδώσει 16 τέτοιες αποφάσεις σχετικά με εννέα διαφορετικά κράτη μέλη και μια αίτηση αποσύρθηκε. Οι σχετικοί κλάδοι μέχρι σήμερα ήταν ο κλάδος της ηλεκτρικής ενέργειας (παραγωγή και πώληση), του αερίου (πώληση), του πετρελαίου και του (φυσικού) αερίου, καθώς και διάφορα τμήματα του κλάδου των ταχυδρομείων (συγκεκριμένα εφοδιαστική, δέματα, και χρηματοοικονομικές υπηρεσίες).

Ένα τελικό σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι όλο και περισσότερες ιδιωτικές οντότητες αποκτούν το δικαίωμα να λειτουργούν μετά από ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες και κατά συνέπεια δεν διαθέτουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα κατά την έννοια της οδηγίας.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το πλήρες πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας έχει ενσωματωθεί διεθνώς, είτε στην ΣΔΣ είτε σε διμερείς συμφωνίες. Οι πιθανοί περιορισμοί όσον αφορά την κάλυψη ενδέχεται να οδηγήσουν σε τροποποίηση των διεθνών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η ΕΕ, που στη συνέχεια μπορεί να εγείρει αιτήματα αποζημίωσης.

#### **Ερωτήσεις:**

10. Πιστεύετε ότι εξακολουθεί να υφίσταται ανάγκη για κανόνες της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στους υπόψη κλάδους; Παράκληση να εξηγήσετε τους λόγους της απάντησής σας.
- 10.1. Αν ναι: πρέπει να εξαιρεθούν ορισμένοι κλάδοι που σήμερα καλύπτονται ή, αντίστροφα, πρέπει επίσης να υπαχθούν στις διατάξεις και άλλοι κλάδοι; Παράκληση να εξηγήσετε ποιοι κλάδοι πρέπει να καλυφθούν και να αιτιολογήσετε την απάντησή σας.
11. Σήμερα, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ορίζεται βάσει των δραστηριοτήτων που αναπτύσσουν οι υπόψη οντότητες, τη νομική τους μορφή (δημόσιες ή ιδιωτικές) και στις περιπτώσεις που είναι ιδιωτικές, την ύπαρξη ή απουσία ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων. Θεωρείτε ότι τα εν λόγω κριτήρια είναι συναφή ή θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν άλλα κριτήρια; Παράκληση να αιτιολογήσετε την απάντησή σας.
12. Είναι δυνατόν η επιδίωξη του κέρδους ή η εμπορική δεοντολογία των ιδιωτικών εταιρειών να θεωρηθεί επαρκής εγγύηση για αντικειμενικές και ισότιμες δημόσιες

συμβάσεις από τις εν λόγω οντότητες (ακόμη και στην περίπτωση που λειτουργούν βάσει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων)

13. Η υφιστάμενη διάταξη του άρθρου 30 της οδηγίας αποτελεί αποτελεσματικό τρόπο προσαρμογής του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας στις μεταβαλλόμενες δομές όσον αφορά τις κανονιστικές ρυθμίσεις και τον ανταγωνισμό στις σχετικές (εθνικές και κλαδικές) αγορές;

## 2. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΠΟΥ ΔΙΑΘΕΤΟΥΝ ΟΙ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΕΣ ΑΡΧΕΣ

Οι αναθέτουσες αρχές παραπονούνται συχνά ότι τα νομοθετικά εργαλεία στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ δεν είναι πλήρως προσαρμοσμένα στις αγοραστικές τους ανάγκες. Υποστηρίζουν, ιδιαίτερα, ότι απαιτούνται απλούστερες ή/και πιο ευέλικτες διαδικασίες. Επίσης υποστηρίζουν ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν είναι πρακτικά εφαρμόσιμοι όλοι οι κανόνες (ιδίως στις περιπτώσεις συμβάσεων από πολύ μικρές αναθέτουσες αρχές), ενώ άλλες περιπτώσεις (ορισμένες μορφές συνεργασίας δημόσιων αρχών) πρέπει να εξαιρεθούν τελείως από την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων. Υφίστανται επίσης τομείς των αγορών του δημοσίου για τους οποίους τα μέσα που παρέχουν οι κανόνες δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ ίσως να είναι ανεπαρκή (αγορές από κοινού, συγκεκριμένα προβλήματα που εγείρονται μετά την ανάθεση της σύμβασης).

Τα προβλήματα αυτά θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο. Καθίσταται σαφές από τις εισηγήσεις των οικονομικών φορέων ότι απαιτείται η καθιέρωση στους κανόνες της ΕΕ ορισμένων βασικών απαιτήσεων για να εξασφαλιστούν συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού στην Ευρώπη, ενώ ορισμένοι λεπτομερέστεροι κανόνες των υφιστάμενων οδηγιών είναι δυνατόν να αναθεωρηθούν. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι ο περιορισμός των κανόνων της ΕΕ θα αντιμετωπίσει ορισμένα όρια. Αρκετές διαδικαστικές απαιτήσεις προκύπτουν άμεσα από την ΣΔΣ και τις διμερείς συμφωνίες που έχει υπογράψει η ΕΕ, όπως οι προθεσμίες για τις διάφορες διαδικασίες, οι προϋποθέσεις χρησιμοποίησης της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση ή με τη δημοσίευση προκήρυξης ανάθεσης σύμβασης. Η κατάργηση ή η τροποποίηση των εν λόγω απαιτήσεων δεν είναι δυνατή χωρίς επαναδιαπραγμάτευση των διεθνών υποχρεώσεων της ΕΕ. Πρέπει επίσης να μην λησμονείται ότι οι κανόνες της ΕΕ συμπληρώνονται από πολυάριθμους κανόνες σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Ένας κανονισμός που καταργείται σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να αντικατασταθεί σε άλλα επίπεδα, με αποτέλεσμα να δημιουργείται κίνδυνος πιο διαφοροποιημένης εθνικής νομοθεσίας και πιθανώς περισσότερης εθνικής «επιχρύσωσης»<sup>26</sup>. Η ενδεχόμενη αναθεώρηση των διαδικαστικών κανόνων θα πρέπει επίσης να ελεγχθεί με βάση τον στόχο εξασφάλισης της μέγιστης δυνατής συνοχής μεταξύ δικαίου περί δημόσιων συμβάσεων και άλλων τομέων του δικαίου της ΕΕ όπως ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων.

### Ερωτήσεις:

14. Πιστεύετε ότι το σημερινό επίπεδο λεπτομέρειας των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ είναι το ενδεικνυόμενο; Εάν όχι, είναι ιδιαίτερα λεπτομερείς ή όχι αρκετά λεπτομερείς;

<sup>26</sup> Ως «επιχρύσωση» θεωρείται η εθνική νομοθεσία που προσθέτει επιπλέον κανόνες ή απαιτήσεις στα πρότυπα που απαιτούνται από τους συναφείς κανόνες της ΕΕ.

## 2.1. Εκσυγχρονισμός διαδικασιών

Ένα από τα κύρια θέματα του δημόσιου διαλόγου αφορά το εάν οι διαδικασίες που προβλέπονται στις οδηγίες εξακολουθούν να καλύπτουν πλήρως τις ανάγκες των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων και εάν πρέπει να τροποποιηθούν – και αν ναι, πώς – ιδίως με στόχο τη μείωση της πολυπλοκότητας και του διοικητικού φόρτου, με ταυτόχρονη εξασφάλιση θεμιτού ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις και βέλτιστα αποτελέσματα για τις αγορές.

### *Γενικές διαδικασίες*

Στις υφιστάμενες οδηγίες προβλέπεται ευρύ φάσμα εργαλείων και διαδικασιών. Αμφότερες οι οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK παρέχουν στους αγοραστές ελεύθερη επιλογή μεταξύ ανοικτής<sup>27</sup> και κλειστής<sup>28</sup> διαδικασίας. Η κατάσταση είναι κάπως διαφορετική όσον αφορά την διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη δημοσίευση<sup>29</sup> προκήρυξης διαγωνισμού. Η οδηγία για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας προβλέπει αυξημένη ευελιξία<sup>30</sup> και το αποτέλεσμα είναι οι επιχειρήσεις κοινής ωφελείας να μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα την ανάθεση των συμβάσεών τους με διαδικασίες με διαπραγμάτευση, εφόσον έχουν δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού. Βάσει της οδηγίας 2004/18/EK εξάλλου, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση με προηγούμενη δημοσίευση μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά υπό τους συγκεκριμένους όρους που αναφέρονται στο άρθρο 30. Σε αμφότερες τις οδηγίες η χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού περιορίζεται σε εξαιρετικές καταστάσεις που απαριθμούνται λεπτομερώς<sup>31</sup> και ερμηνεύονται περιοριστικά.

Στον τομέα των υπηρεσιών οι αγοραστές μπορούν να χρησιμοποιήσουν επίσης διαγωνισμούς μελετών<sup>32</sup>. Το 2004 εντάχθηκαν στις οδηγίες αρκετές ειδικές διαδικαστικές εναλλακτικές

---

<sup>27</sup> Στο πλαίσιο της ανοικτής διαδικασίας οι αναθέτουσες αρχές και φορείς δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού, βάσει της οποίας όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλλουν τις προσφορές τους. Μεταξύ των προσφερόντων που ικανοποιούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, η αναθέτουσα αρχή επιλέγει την προσφορά που ικανοποιεί με τον καλύτερο τρόπο το κριτήριο ανάθεσης που αναφέρεται στην προκήρυξη του διαγωνισμού (χαμηλότερη τιμή ή πλέον συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά). Στην εν λόγω διαδικασία αντιστοιχούν σχεδόν τα ¾ όλων των διαδικασιών στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών.

<sup>28</sup> Στην κλειστή διαδικασία, όλοι οι οικονομικοί φορείς δύνανται να απαντήσουν στην προκήρυξη του διαγωνισμού εκφράζοντας το ενδιαφέρον τους να συμμετάσχουν, αλλά μόνο ορισμένοι υποψήφιοι, που επιλέγονται βάσει των κριτηρίων τα οποία αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού καλούνται να υποβάλλουν προσφορές.

<sup>29</sup> Στην διαδικασία με διαπραγμάτευση, οι αναθέτουσες αρχές και οντότητες συμβουλευόμενες τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται με έναν ή περισσότερους από αυτούς τους όρους της σύμβασης που θα συναφθεί. Παρόμοια διαπραγμάτευση των όρων της προσφοράς δεν είναι δυνατή στη ανοικτή ούτε στην κλειστή διαδικασία.

<sup>30</sup> Η αυξημένη ευελιξία που προβλέπεται στο πλαίσιο της οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας οφείλεται στο γεγονός ότι εφαρμόζεται όχι μόνο στις δημόσιες αρχές αλλά και σε εμπορικές εταιρείες, που είναι δημόσιες επιχειρήσεις ή ιδιωτικές εταιρείες και λειτουργούν βάσει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων. Κατά συνέπεια, οι διαδικασίες της οδηγίας έχουν ως στόχο να μοιάζουν με τις εμπορικές πρακτικές, διατηρώντας ωστόσο έναν ελάχιστο βαθμό διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης.

<sup>31</sup> Άρθρο 31 της οδηγίας 2004/18/EK, άρθρο 40 παράγραφος 3 της οδηγίας 2004/17/EK.

<sup>32</sup> Οι διαγωνισμοί μελετών είναι διαδικασίες που επιτρέπουν στην αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα να αγοράσει σχέδιο ή μελέτη που επιλέγεται από κριτική επιτροπή κατόπιν συμμετοχής σε διαγωνισμό, για παράδειγμα σε διαγωνισμό ιδεών για τη μελέτη κοινοτικού κέντρου συνοικίας που έχει ενταχθεί σε πρόγραμμα αστικής ανάπλασης. Οι διαγωνισμοί μελετών μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν σε άλλους τομείς, για παράδειγμα για την απόκτηση σχεδίων πιθανού μελλοντικού δικτύου επικοινωνιών μεταξύ διοικήσεων διαφόρων επιπέδων.



επιλογές, όπως ο ανταγωνιστικός διάλογος<sup>33</sup>, τα δυναμικά συστήματα αγορών<sup>34</sup> ή οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί<sup>35</sup>. Επιπλέον, η διαδικαστική ευελιξία που εισήχθη το 2004 περιλαμβάνει τη δυνατότητα κεντρικών αγορών με αγορά από ή μέσω κεντρικού φορέα αγορών<sup>36</sup> ή με σύναψη συμφωνιών-πλαισίων<sup>37</sup>. Επιπλέον, στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης επείγουσας διαδικασίας<sup>38</sup> που πρέπει να αιτιολογείται για την εκτέλεση μεγάλων έργων δημοσίων επενδύσεων το 2009 και το 2010.

Αυτό το αυξημένο φάσμα των διαδικαστικών εναλλακτικών επιλογών πρέπει τώρα να αναλυθεί για να εξασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες βάσει της υφιστάμενης οδηγίας εξακολουθούν να αποτελούν τα βέλτιστα δυνατά εργαλεία για αποτελεσματικές αγορές, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη σημασία των εταιρικών σχέσεων δημόσιου/ιδιωτικού τομέα. Τόσο ο σχεδιασμός των ίδιων των διαδικασιών διαφορετικών τύπων, αλλά και οι διάφορες απαιτήσεις που επιβάλλουν οι οδηγίες για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας<sup>39</sup> πρέπει να εξετασθούν λεπτομερώς σχετικά με την αποτελεσματικότητά τους να εξασφαλίσουν τα βέλτιστα αποτελέσματα όσον αφορά τις αγορές με την ελάχιστη δυνατή διοικητική επιβάρυνση<sup>40</sup>.

#### Ερωτήσεις:

15. Πιστεύετε ότι οι διαδικασίες όπως καθορίζονται στις υπάρχουσες οδηγίες επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές την επίτευξη των βέλτιστων δυνατών αποτελεσμάτων όσον αφορά τις αγορές; Αν όχι: πώς πρέπει να βελτιωθούν οι διαδικασίες ώστε να μειωθεί ο διοικητικός φόρτος/να μειωθούν οι δαπάνες των συναλλαγών και η διάρκεια των διαδικασιών, ενώ ταυτόχρονα να διασφαλιστεί από τις αναθέτουσες αρχές η επίτευξη των οικονομικώς συμφερότερων αποτελεσμάτων;
16. Μπορείτε να σκεφτείτε διαδικασίες άλλου τύπου που δεν διατίθενται στο πλαίσιο των υφιστάμενων οδηγιών και οι οποίες θα μπορούσαν, κατά την άποψή σας, να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα από πλευράς κόστους των διαδικασιών των δημόσιων συμβάσεων;

<sup>33</sup> Βάσει της εν λόγω διαδικασίας για ιδιαίτερα πολύπλοκες συμβάσεις, οι λεπτομερείς όροι της σύμβασης μπορούν να καθοριστούν μέσω διαλόγου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των υποψηφίων· άρθρο 29 της οδηγίας 2004/18/EK (μόνο στην οδηγία 2004/18/EK). Ωστόσο, σύμφωνα με πρόσφατες στατιστικές, ο ανταγωνιστικός διάλογος χρησιμοποιήθηκε σε λιγότερο από το 0,4% των διαδικασιών.

<sup>34</sup> Άρθρο 33 της οδηγίας 2004/18/EK.

<sup>35</sup> Άρθρο 54 της οδηγίας 2004/18/EK.

<sup>36</sup> Άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18/EK.

<sup>37</sup> Σχετικά, η νέα ευελιξία εισήχθη μόνο στην οδηγία 2004/18/EK (βλέπε άρθρο 32) επειδή οι ήδη υφιστάμενες (και διαφορετικές) διατάξεις της οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας (άρθρο 14) θεωρήθηκαν ικανοποιητικές στο ιδιαίτερο πλαίσιο των αγορών των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας.

<sup>38</sup> Η εν λόγω διαδικασία προβλέπεται στο άρθρο 38 παράγραφος 8 της οδηγίας 2004/18/EK στις περιπτώσεις που ο επείγων χαρακτήρας καθιστά πρακτικά ανεφάρμοστες τις συνήθεις χρονικές προθεσμίες. Πρβλ. δελτίο τύπου IP/08/2040 της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008.

<sup>39</sup> Για παράδειγμα, οι κανόνες που αφορούν τη δημοσίευση των προκηρύξεων, το περιεχόμενο των συγγραφών υποχρεώσεων, το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας, τα αποδεικτικά στοιχεία των κριτηρίων επιλογής, την τεκμηρίωση και την επικοινωνία με τους προσφέροντες.

<sup>40</sup> Φυσικά, οι σύγχρονες τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών εμφανίζουν σημαντικές δυνατότητες αύξησης των διαδικασιών όλων των μερών και συμβάλλουν στον περιορισμό της γραφειοκρατίας, ιδίως όσον αφορά τη συλλογή και έκδοση πιστοποιητικών. Η εν λόγω πτυχή της συζήτησης σχετικά με τον εκσυγχρονισμό δεν καλύπτεται στην παρούσα Πράσινη Βίβλο, επειδή καλύπτεται από χωριστή διαβούλευση, την Πράσινη Βίβλο για την επέκταση της χρήσης των δημόσιων ηλεκτρονικών συμβάσεων στην ΕΕ, SEC(2010) 1214 της 18.10.2010.

17. Πιστεύετε ότι οι διαδικασίες και τα εργαλεία που προβλέπονται στην οδηγία για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών και για να διευκολύνουν τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες επενδύσεις μέσω εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (π.χ. δυναμικά συστήματα αγορών, ανταγωνιστικός διάλογος, ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί, διαγωνισμοί μελετών) πρέπει να διατηρηθούν υπό την παρούσα μορφή τους, να τροποποιηθούν (εάν ναι, πώς) ή να καταργηθούν;
18. Βάσει της εμπειρίας σας από τη χρήση της επείγουσας διαδικασίας το 2009 και το 2010, θα υποστηρίζατε τη γενίκευση αυτής της δυνατότητας σύμπτυξης των προθεσμιών υπό ορισμένες προϋποθέσεις; Αυτό θα ήταν κατά τη γνώμη σας δυνατό χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η ποιότητα των προσφορών;

### *Περισσότερες διαπραγματεύσεις*

Οι ενδιαφερόμενοι υποδεικνύουν συχνά ότι απαιτείται περισσότερη ευελιξία στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων και ότι, συγκεκριμένα, πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να διαπραγματεύονται τους όρους της σύμβασης με τους δυνητικούς προσφέροντες.

Η χρήση των διαπραγματεύσεων επιτρέπεται από την ΣΔΣ, υπό τον όρο ότι αυτό αναγγέλλεται στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Κατά συνέπεια, η εν λόγω δυνατότητα μπορεί να ενταχθεί στη γενική νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ υπό τον όρο ότι συνάδει με τις αρχές της μη εισαγωγής διακρίσεων και της δίκαιης διαδικασίας. Αυτό μπορεί να εξασφαλίσει για τις αναθέτουσες αρχές μεγαλύτερη ευελιξία για την επίτευξη των αποτελεσμάτων των συμβάσεων που ανταποκρίνονται πραγματικά στις ανάγκες τους.

Η εναλλακτική αυτή επιλογή πρέπει να συζητηθεί σε βάθος με όλους τους ενδιαφερόμενους, τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Τα πιθανά πλεονεκτήματα από περισσότερη ευελιξία και δυνητική απλοποίηση πρέπει να αντιπαραβληθούν με τον αυξημένο κίνδυνο ευνοιοκρατίας, και, γενικότερα, από ιδιαίτερα υποκειμενικές αποφάσεις που θα οφείλονται στη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών στο πλαίσιο της διαδικασίας με διαπραγμάτευση. Η εν λόγω υποκειμενικότητα με τη σειρά της θα καταστήσει δυσκολότερη την απόδειξη ότι η προκύπτουσα σύμβαση δεν συνεπάγεται κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, η παροχή περισσότερων περιθωρίων στις αναθέτουσες αρχές θα αποδώσει χρήσιμα αποτελέσματα μόνον όταν αυτές διαθέτουν την απαραίτητη τεχνική εμπειρογνομosύνη, τη γνώση της αγοράς και τις ικανότητες να διαπραγματευτούν καλές συμφωνίες με τους προμηθευτές.

Τέλος, πρέπει να εκτιμηθεί προσεκτικά για ποιους τύπους και μεγέθη συμβάσεων έχουν νόημα οι διαπραγματεύσεις. Οι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν συχνά ότι οι διαπραγματεύσεις μπορεί να ενδείκνυνται ιδιαίτερα για την ανάθεση μικρότερων συμβάσεων. Εξάλλου, ενδεχομένως να είναι χρήσιμη η προκήρυξη διαγωνισμών για έργα μεγάλης κλίμακας ιδίως μέσω εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Δεδομένης της πολυπλοκότητας των συμβάσεων για τέτοιου είδους έργα ενδέχεται να υπάρχει ακόμη μεγαλύτερη ανάγκη για ιδιαίτερα ευέλικτες διαδικασίες και μεγάλα περιθώρια διαπραγματεύσεων και περισσότερη τεχνική εμπειρογνομosύνη από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής για την διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων.

### **Ερωτήσεις:**

19. Θα υποστηρίζατε τη δυνατότητα περισσότερων διαπραγματεύσεων στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων ή/και τη γενίκευση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση με προηγούμενη δημοσίευση;
20. Στη δεύτερη περίπτωση, πιστεύετε ότι πρέπει να παρασχεθεί η δυνατότητα αυτή για τις συμβάσεις όλων των τύπων/για τις αναθέτουσες αρχές όλων των τύπων, ή μόνο υπό ορισμένες προϋποθέσεις;
21. Συμμερίζεστε την άποψη ότι η γενικευμένη χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση ενδέχεται να συνεπιφέρει κινδύνους κατάχρησης/διακρίσεων; Εκτός των διασφαλίσεων που προβλέπονται ήδη στις οδηγίες για την διαδικασία με διαπραγμάτευση, θα απαιτηθούν πρόσθετες διασφαλίσεις για διαφάνεια και την μη εισαγωγή διακρίσεων προκειμένου να εξασφαλιστεί υψηλότερο επίπεδο εχεμύθειας; Εάν ναι, ποιες θα έπρεπε να είναι οι εν λόγω διασφαλίσεις;

### *Εμπορικά αγαθά και υπηρεσίες*

Η ΣΔΣ προβλέπει ειδικούς κανόνες για «εμπορικά αγαθά ή υπηρεσίες που γενικά πωλούνται ή προτείνονται προς πώληση στην εμπορική αγορά σε, και συνήθως αγοράζονται από, μη δημόσιους φορείς-αγοραστές για μη δημόσιους σκοπούς». Τα εμπορικά αγαθά και υπηρεσίες θεωρούνται ότι διατίθενται στην αγορά υπό τυποποιημένη μορφή και, κατά συνέπεια, η αγορά των εν λόγω αγαθών και υπηρεσιών απλοποιείται επειδή η τιμή, η ποιότητα και οι όροι έχουν καθοριστεί ευρέως στις αγορές. Ίσως δικαιολογείται η εισαγωγή απλοποιημένων διαδικασιών για την αγορά τέτοιων αγαθών και υπηρεσιών (για παράδειγμα εξορθολογισμένες διαδικασίες με συντομότερες προθεσμίες).

### **Ερώτηση:**

22. Πιστεύετε ότι ενδείκνυται η πρόβλεψη απλοποιημένων διαδικασιών για την αγορά εμπορικών αγαθών και υπηρεσιών; Εάν ναι, ποιες μορφές απλοποίησης προτείνετε;

### *Επιλογή και ανάθεση*

Βάσει των υφιστάμενων οδηγιών, η επιλογή του επιτυχόντος υποψηφίου πρέπει να πραγματοποιείται σε δύο στάδια. Κατά το στάδιο της επιλογής, η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί την ικανότητα και την καταλληλότητα των οικονομικών φορέων. Αυτό γίνεται βάσει των κριτηρίων αποκλεισμού και των κριτηρίων για την οικονομική και χρηματοοικονομική κατάσταση, τις επαγγελματικές και τεχνικές γνώσεις και ικανότητες. Στο στάδιο της ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή εξετάζει τις προσφορές και επιλέγει την καλύτερη. Αυτό επιτυγχάνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που αφορούν την ποιότητα των προσφερόμενων προϊόντων και υπηρεσιών.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ<sup>41</sup>, οι αναθέτουσες αρχές απαιτείται να λειτουργούν διαχωρίζοντας σαφώς τα κριτήρια επιλογής από τα κριτήρια ανάθεσης. Η απόφαση κατακύρωσης της σύμβασης πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε κριτήρια που αφορούν τα

---

<sup>41</sup> Βλέπε αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις 31/87 Beentjes, της 20.9.1988, παράγραφοι 15-19, C-532/06 Λιανάκης, της 24.1.2008, παράγραφος 30, και C-199/07 Επιτροπή κατά Ελλάδας, της 12.11.2009, παράγραφοι 51 έως 55.

προσφερόμενα προϊόντα και υπηρεσίες. Δεν επιτρέπονται σκοπιμότητες που αφορούν την ικανότητα του προσφέροντος να υλοποιήσει τη σύμβαση, όπως η εμπειρία, το ανθρώπινο δυναμικό και ο εξοπλισμός του.

Στην ΣΔΣ προβλέπεται επίσης διάκριση μεταξύ της επιλογής και της απόφασης κατακύρωσης της σύμβασης. Εντούτοις, η εν λόγω διάκριση είναι λιγότερο αυστηρή σε σχέση με τη νομολογία που αναφέρθηκε προηγουμένως, επειδή η ΣΔΣ δεν απαγορεύει ρητά την συνεκτίμηση, κατά το στάδιο της ανάθεσης, κριτηρίων που δεν συνδέονται με τα προσφερόμενα αγαθά και υπηρεσίες και, κατά συνέπεια, επιτρέπει τη συνεκτίμηση κριτηρίων που σχετίζονται με τον προσφέροντα.

Οι αναθέτουσες αρχές παραπονούνται μερικές φορές για τον διοικητικό φόρτο που προκύπτει από την ανάγκη κατ' αρχάς να επαληθευτούν τα κριτήρια επιλογής για όλους τους υποψήφιους και προσφέροντες πριν να εξεταστούν τα κριτήρια ανάθεσης. Υποστηρίζουν ότι, σε ορισμένες περιστάσεις, εάν τους επιτρεπόταν να εξετάσουν πρώτα τα κριτήρια ανάθεσης, θα μπορούσαν να επιταχύνουν την διαδικασία, επειδή τα κριτήρια επιλογής θα έπρεπε να εξετασθούν μόνο όσον αφορά τον επιτυχόντα υποψήφιο.

Εν προκειμένω, ενδέχεται να προβληθεί το επιχείρημα επανεξέτασης της οργάνωσης και της σειράς εξέτασης των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης στο πλαίσιο της διαδικασίας. Υπόδειξη προς την κατεύθυνση αυτή περιλαμβάνεται σε πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ που αναφέρει ότι οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων «δεν αποκλείουν τυπικά την ταυτόχρονη διενέργεια του ελέγχου της καταλληλότητας των υποψηφίων και της αναθέσεως της εκτελέσεως της συμβάσεως, εντούτοις οι δύο αυτές διαδικασίες είναι αυτοτελείς και διέπονται από διαφορετικούς κανόνες»<sup>42</sup>. Από αυτό προκύπτει ότι δεν μετρά τόσο η σειρά των διαδικαστικών βημάτων, αλλά ο κατ' αρχήν διαχωρισμός μεταξύ κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης.

Ωστόσο, πρέπει να αναλυθεί προσεκτικά η καταλληλότητα μιας τέτοιας δυνατότητας. Η γνήσια άμβλυνση του διοικητικού φόρτου μπορεί να εξεταστεί υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η εξέταση των κριτηρίων επιλογής μετά τα κριτήρια ανάθεσης θα είχε νόημα μόνο στις περιπτώσεις που τα κριτήρια ανάθεσης μπορούν να αξιολογηθούν γρήγορα και εύκολα για όλες τις προσφορές. Αυτό μπορεί να ισχύσει ιδίως για αναθέσεις συμβάσεων που αφορούν την αγορά τυποποιημένων αγαθών στη χαμηλότερη τιμή. Επιπλέον, η εφαρμογή της προσέγγισης θα ήταν δύσκολη σε κλειστές διαδικασίες ή διαδικασίες με διαπραγμάτευση, στις οποίες οι υποψήφιοι που πρόκειται να κληθούν να υποβάλουν προσφορές ή να διαπραγματευθούν επιλέγονται βάσει κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, καθώς και στις περιπτώσεις που χρησιμοποιούνται συστήματα προεπιλογής.

Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν πιο μακρόπνοες προτάσεις που θα μπορούσαν να θέσουν υπό αμφισβήτηση τον κατ' αρχήν διαχωρισμό μεταξύ κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης. Υποστηρίζουν ότι η δυνατότητα συνυπολογισμού κριτηρίων που αφορούν τον προσφέροντα, όπως η εμπειρία και τα προσόντα, ως κριτήρια ανάθεσης ενδέχεται να συμβάλει στη βελτίωση των αποτελεσμάτων των συμβάσεων.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η παροχή παρόμοιας δυνατότητας θα οδηγήσει σε μείζονα αλλαγή του συστήματος των διαδικασιών που θεσπίζεται από τις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων. Ο διαχωρισμός μεταξύ κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης διασφαλίζει τη δίκαιη

---

<sup>42</sup> Βλέπε αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Λιανάκης, παράγραφος 27 και Επιτροπή κατά Ελλάδας, παράγραφος 51.

και αντικειμενική σύγκριση των προσφορών. Εάν επιτραπεί να συμπεριληφθούν κριτήρια που σχετίζονται με τον προσφέροντα όπως η εμπειρία ή τα προσόντα στα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης ενδέχεται να υπονομευθεί η συγκρισιμότητα των παραγόντων που πρέπει να συνυπολογιστούν και τελικά να καταστρατηγηθεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Κατά συνέπεια, η εξάρτηση από κριτήρια που συνδέονται με τον προσφέροντα ενδέχεται να οδηγήσει επίσης σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Συνεπώς, προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να εξετάζονται στο μέτρο του δυνατού προτάσεις μόνο για περιορισμένες περιστάσεις, π.χ. για συγκεκριμένους τύπους συμβάσεων, όπου τα προσόντα και τα βιογραφικά του διαθέσιμου προσωπικού είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

Εν πάση περιπτώσει, οι όποιες αλλαγές επηρεάζουν την αρχή του διαχωρισμού των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης πρέπει να εξεταστούν με ιδιαίτερη προσοχή. Ίσως απαιτηθεί να παρασχεθούν πρόσθετες διασφαλίσεις προκειμένου να εξασφαλιστούν δίκαιες και αντικειμενικές διαδικασίες.

#### **Ερωτήσεις:**

23. Θα ευνοούσατε μια πιο ευέλικτη προσέγγιση της οργάνωσης και της σειράς εξέτασης των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης ως μέρος της διαδικασίας των δημόσιων συμβάσεων; Εάν ναι, πιστεύετε ότι θα ήταν δυνατόν να εξετάζονται τα κριτήρια ανάθεσης πριν από τα κριτήρια επιλογής;
24. Θεωρείτε ότι θα δικαιολογείτο σε εξαιρετικές περιπτώσεις να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να συνεκτιμούν κριτήρια που αφορούν τον ίδιο τον προσφέροντα στο στάδιο της ανάθεσης; Εάν ναι, σε ποιες περιπτώσεις, και τι πρόσθετες διασφαλίσεις απαιτούνται κατά τη γνώμη σας για να εξασφαλιστεί δίκαια και αντικειμενική απόφαση ανάθεσης στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος;

#### *Συνεκτίμηση προηγούμενων επιδόσεων*

Οι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν επίσης ότι οι υφιστάμενες οδηγίες δεν προβλέπουν κατάλληλα μέσα για την συνεκτίμηση προηγούμενων εμπειριών τις οποίες ενδέχεται να είχε στο παρελθόν η αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τις επιδόσεις των προσφερόντων. Είναι αλήθεια ότι η συνεκτίμηση τέτοιων εμπειριών μπορεί να προσφέρει χρήσιμες ενδείξεις για την ποιότητα του προσφέροντος και την μελλοντική του εργασία. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή θα συνεπαγόταν προφανείς κινδύνους διάκρισης μεταξύ των προσφερόντων. Κατά συνέπεια, απαιτείται η καθιέρωση κατάλληλων διασφαλίσεων για να εξασφαλιστεί η ισότιμη μεταχείριση των προσφερόντων, η διαφάνεια και μια δίκαιη διαδικασία.

#### **Ερώτηση:**

25. Πιστεύετε ότι η οδηγία πρέπει να επιτρέπει ρητά την συνεκτίμηση της προηγούμενης εμπειρίας με έναν ή περισσότερους προσφέροντες; Εάν ναι, τι διασφαλίσεις θα απαιτηθούν για να προληφθούν οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις;

#### *Συγκεκριμένα εργαλεία για επιχειρήσεις κοινής ωφελείας*

Τα διαδικαστικά εργαλεία της οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας διαφέρουν ουσιαστικά από εκείνα της οδηγίας 2004/18/EK σε αρκετά σημεία. Μια πτυχή είναι ότι χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη διαδικαστική ευελιξία για τις αναθέτουσες οντότητες. Εκτός από την προαναφερθείσα ελεύθερη επιλογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση με

προκήρυξη διαγωνισμού, οι φορείς κοινής ωφελείας διαθέτουν επίσης δύο εξειδικευμένα εργαλεία για την οργάνωση των αγορών, ήτοι: τα συστήματα προεπιλογής<sup>43</sup> και τις περιοδικές ενδεικτικές προκηρύξεις<sup>44</sup>.

Βάσει των διατάξεων της παρούσας οδηγίας για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας οι προκηρύξεις για την ύπαρξη συστήματος προεπιλογής μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού για την αγορά οιαδήποτε τύπου έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών που θα αγοραστούν κατά την διάρκεια ισχύος του συστήματος προεπιλογής, ανεξάρτητα από τον αριθμό των μεμονωμένων διαδικασιών συμβάσεων που θα χρησιμοποιηθούν για τον σκοπό αυτό. Στην περίπτωση που η ανακοίνωση περί ύπαρξης συστήματος προεπιλογής αποτελεί το επιλεγέν μέσο για την προκήρυξη διαγωνισμού, οι συγκεκριμένες σχετικές συμβάσεις μπορούν να ανατεθούν μόνο με κλειστές ή με διαπραγμάτευση διαδικασίες, στο πλαίσιο των οποίων οι συμμετέχοντες επιλέγονται από εκείνους – και αποκλειστικά από εκείνους – που έχουν ήδη προεπιλεγεί σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν το οικείο σύστημα. Τα συστήματα προεπιλογής ενδέχεται να είναι χρήσιμα εργαλεία σε σχέση με συμβάσεις που αφορούν την αγορά τεχνικά απαιτητικών έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών<sup>45</sup> που απαιτούν τόσο μακροχρόνια διαδικασία για την προεπιλογή των οικονομικών φορέων<sup>46</sup> που συμφέρει όλους τους εμπλεκόμενους να χρησιμοποιήσουν την ίδια διαδικασία προεπιλογής για σειρά μεμονωμένων διαδικασιών ανάθεσης σύμβασης, αντί να υποχρεούνται να επαναλαμβάνουν τη διαδικασία προεπιλογής για κάθε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης.

Οι περιοδικές ενδεικτικές προκηρύξεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού για δημόσιες συμβάσεις οιαδήποτε τύπου έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών που πρέπει να ανατεθούν επί περίοδο δώδεκα μηνών, ανεξάρτητα από τον αριθμό των μεμονωμένων διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων που θα χρησιμοποιηθούν για τον σκοπό αυτό. Όταν η περιοδική ενδεικτική προκήρυξη αποτελεί το επιλεγέν μέσο προκήρυξης διαγωνισμού, οι επιμέρους καλυπτόμενες συμβάσεις δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν με ανοικτές διαδικασίες, αλλά μόνο με κλειστές ή με διαπραγμάτευση διαδικασίες στις οποίες οι συμμετέχοντες επιλέγονται από εκείνους – και μόνον εκείνους – που εξεδήλωσαν το ενδιαφέρον τους απαντώντας στην περιοδική ενδεικτική προκήρυξη. Οι περιοδικές ενδεικτικές προκηρύξεις χρησιμοποιούνται συχνά ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού για επαναλαμβανόμενες αγορές παρόμοιων ομοιόμορφων προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων και, κατά συνέπεια, μπορούν να διευκολύνουν τις καθημερινές εργασίες των φορέων κοινής ωφελείας.

#### **Ερώτηση:**

26. Θεωρείτε ότι απαιτούνται εξειδικευμένοι κανόνες για τις αναθέσεις συμβάσεων των φορέων κοινής ωφελείας; Οι διαφορετικοί κανόνες που ισχύουν για τους φορείς κοινής ωφελείας και τις δημόσιες επιχειρήσεις αναγνωρίζουν επαρκώς τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των συμβάσεων των φορέων κοινής ωφελείας;

## **2.2. Ειδικά μέσα για μικρές αναθέτουσες αρχές**

Οι μικρές αναθέτουσες αρχές, ιδιαίτερα, συχνά διαμαρτύρονται ότι η εφαρμογή του πλήρους καθεστώτος των διαδικαστικών κανόνων και διασφαλίσεων για την ανάθεση των σχετικά

<sup>43</sup> Βλέπε ιδίως άρθρο 53.

<sup>44</sup> Πρβλ. άρθρο 42 παράγραφος 3.

<sup>45</sup> Π.χ. τροχαίο σιδηροδρομικό υλικό, αγωγοί αερίου υψηλής πίεσης, κ.λπ.

<sup>46</sup> Σε ορισμένες περιπτώσεις άνω των έξι μηνών.

μικρών συμβάσεων τους απαιτεί δυσανάλογο χρόνο και προσπάθεια. Για τις μικρές συμβάσεις κάτω των κατωτάτων ορίων των οδηγιών, παραπονούνται επίσης σχετικά με την έλλειψη ασφάλειας δικαίου που σχετίζεται με την ανάγκη συμμόρφωσης ή μη με τις απαιτήσεις που προκύπτουν από το πρωτογενές δίκαιο. Αμφότεροι οι προβληματισμοί είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν ως εξής:

*Ελαφρότερο διαδικαστικό πλαίσιο για τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές όσον αφορά την ανάθεση συμβάσεων άνω των κατώτατων ορίων των οδηγιών*

Ενδέχεται να δικαιολογείται η θέσπιση ελαφρότερου διαδικαστικού πλαισίου για τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές ώστε να αξιοποιούνται πλήρως οι ευελιξίες που υφίστανται στο πλαίσιο της ΣΔΣ για μη κεντρικές αρχές και φορείς κοινής ωφελείας χωρίς να υποθηκεύεται η ανάγκη για διαφάνεια. Οι υφιστάμενες οδηγίες παρέχουν ευελιξία μόνο για τους φορείς κοινής ωφελείας αλλά όχι για τις τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές. Ένα τέτοιο διαφοροποιημένο σύστημα θα παρείχε στις τοπικές αρχές μεγαλύτερη ελευθερία στις αγοραστικές τους συναλλαγές και θα μείωνε τον διοικητικό φόρτο, ακριβώς στους τομείς εκείνους όπου αυτός ίσως να είναι δυσανάλογος. Παράλληλα, η δημιουργία διαδικαστικών απαιτήσεων διαφόρων επιπέδων μπορεί να προσθέσει στην πολυπλοκότητα ολόκληρου του νομικού πλαισίου και ενδέχεται να δυσκολύνει την μεταφορά του (στην εθνική νομοθεσία) και την εφαρμογή του στην πράξη, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων<sup>47</sup>.

Ένα στοιχείο ενός τέτοιου ελαφρότερου διαδικαστικού πλαισίου θα μπορούσε να είναι οι λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις δημοσίευσης: βάσει της ΣΔΣ μια μη κεντρική αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέσει σύμβαση χωρίς τη δημοσίευση μεμονωμένης προκήρυξης διαγωνισμού, εφόσον έχει αναγγείλει την πρόθεσή της και έχει δημοσιεύσει συγκεκριμένες πληροφορίες σε περιοδική ενδεικτική προκήρυξη ή σε ανακοίνωση για την ύπαρξη συστήματος προεπιλογής<sup>48</sup>. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να περιορίσει σημαντικά το διοικητικό φόρτο των αναθετουσών αρχών. Ένα πιθανό μειονέκτημα ενδέχεται να είναι η μειωμένη προσβασιμότητα των οικονομικών φορέων στις συμβάσεις λόγω περιορισμένου ανταγωνισμού για τις μεμονωμένες συμβάσεις.

Μια άλλη δυνατότητα θα μπορούσε να ήταν να επιτραπεί η γενικευμένη χρήση της διαδικασίας με διαπραγματεύσεις με προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού. Η δυνατότητα να επιτραπούν οι διαπραγματεύσεις γενικά αναλύθηκε ήδη προηγουμένως (ενότητα 2.1). Η καταλληλότητα της δυνατότητας αυτής ιδιαίτερα για τις τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές πρέπει να αναλυθεί προσεκτικά. Ίσως να είναι ένας καλός τρόπος προσαρμογής της σύμβασης για να συνεκτιμηθούν συγκεκριμένοι προβληματισμοί και ανάγκες παρόμοιων αρχών. Ωστόσο, δεν είναι βέβαιο ότι οι μικρές αναθέτουσες αρχές έχουν την αγοραστική δύναμη και την τεχνική εμπειρογνωμοσύνη διεξαγωγής διαπραγματεύσεων επί ίσοις όροις με τους προσφέροντες.

<sup>47</sup> Οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων εστιάζονται στη χορηγούμενη αντιστάθμιση μάλλον παρά στο μέγεθος της αναθέτουσας αρχής. Η οιαδήποτε ενδεχόμενη αναθεώρηση προς ένα απλούστερο διαδικαστικό πλαίσιο δεν θα επηρεάσει την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

<sup>48</sup> Για λεπτομερείς επεξηγήσεις των μέσω αυτών βλέπε ενότητα 2.1

**Ερωτήσεις:**

27. Πιστεύετε ότι το πλήρες καθεστώς δημόσιων συμβάσεων ενδείκνυται ή αντίθετα είναι ακατάλληλο για τις ανάγκες των μικρότερων αναθετουσών αρχών; Παράκληση να εξηγήσετε την απάντησή σας.
28. Εάν ναι, θα υποστηρίζατε ένα απλοποιημένο καθεστώς δημόσιων συμβάσεων για την ανάθεση σχετικά μικρών συμβάσεων από τις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές; Κατά την άποψή σας, ποια πρέπει να είναι τα χαρακτηριστικά ενός τέτοιου απλοποιημένου καθεστώτος;

*Μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου για αναθέσεις κάτω των κατώτατων ορίων των οδηγιών*

Πολλές από τις συμβάσεις που ανατίθενται από μικρές τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές είναι αξίας μικρότερης από τα κατώτατα όρια των οδηγιών. Ωστόσο, σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, η ανάθεση των εν λόγω συμβάσεων πρέπει να συνάδει με τις βασικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως η μη εισαγωγή διακρίσεων και η διαφάνεια, εάν παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον. Η Επιτροπή έχει δηλώσει την άποψή της σχετικά με τις απαιτήσεις που προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου στην *Ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που ισχύει για την ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν υπόκεινται ή δεν υπόκεινται πλήρως στις διατάξεις των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων*<sup>49</sup>.

Ωστόσο, πολλές αναθέτουσες αρχές υποστηρίζουν ότι η αποσαφήνιση της εν λόγω ανακοίνωσης ίσως να μην είναι πάντα επαρκής στην πράξη, ιδίως όταν απαιτείται ο καθορισμός του εάν υπάρχει ή όχι διασυνοριακό ενδιαφέρον. Η αβεβαιότητα του κατά πόσο τα πρότυπα των βασικών αρχών πρέπει να εφαρμόζονται ή όχι σε συγκεκριμένες περιπτώσεις θα δυσκολέψει τη ζωή, ιδίως των μικρότερων αναθετουσών αρχών. Η σπουδαιότητα του εν λόγω ζητήματος είναι επίσης εμφανής από τα μέτρα που έχουν λάβει σχετικά τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης.

Ακόμη και αν οι συμβάσεις κάτω των κατώτατων ορίων πιθανότατα να μην καλυφθούν από μια μελλοντική νομοθετική πρόταση, είναι δυνατόν να εξεταστεί το ενδεχόμενο περαιτέρω κατευθυντήριων οδηγιών για να βοηθηθούν οι αναθέτουσες αρχές στην αξιολόγηση της ύπαρξης ή όχι ορισμένου διασυνοριακού ενδιαφέροντος σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

**Ερώτηση:**

29. Πιστεύετε ότι η νομολογία του Δικαστηρίου όπως αναλύεται στην ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής παρέχει επαρκή νομική βεβαιότητα για την ανάθεση συμβάσεων κάτω των κατώτατων ορίων των οδηγιών; Ή θα θεωρούσατε ότι ενδέχεται να απαιτούνται περαιτέρω κατευθυντήριες οδηγίες, ή οιαδήποτε άλλη πρωτοβουλία της ΕΕ για παράδειγμα σχετικά με τις ενδείξεις πιθανού διασυνοριακού ενδιαφέροντος; Για ποια σημεία θα θεωρούσατε τα παραπάνω σχετικά ή αναγκαία;

<sup>49</sup> Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που ισχύει για την ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν υπόκεινται ή δεν υπόκεινται πλήρως στις διατάξεις των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων της 1.8.2006 (ΕΕ C 179 της 1.8.2006, σ. 2). Βλέπε επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου, της 20<sup>15</sup> Μαΐου 2010, στην υπόθεση T-258/06, Γερμανία κατά Επιτροπής.



### 2.3. Συνεργασία μεταξύ δημόσιων φορέων

Ένα άλλο ζήτημα που αποτέλεσε αντικείμενο αμφιλεγόμενης συζήτησης τις τελευταίες δεκαετίες είναι το ερώτημα αν και σε ποια έκταση οι κανόνες των δημόσιων συμβάσεων πρέπει να εφαρμόζονται σε συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ δημόσιων αρχών.

Η αρχή του θεμιτού και ανοικτού ανταγωνισμού εμποδίζει τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ δημόσιων αρχών να εξαιρούνται *αυτόματα* από το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων. Εντούτοις, αληθεύει ότι η εφαρμογή των εν λόγω κανόνων δεν ενδείκνυται για ορισμένες μορφές συνεργασίας μεταξύ δημόσιων αρχών και, κατά συνέπεια, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν τις θεωρεί ως δημόσιες συμβάσεις.

Ουσιαστικά, πρέπει να τεθεί μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ, αφενός, των διευθετήσεων ανάμεσα σε αναθέτουσες αρχές για την εκτέλεση των εργασιών που καλύπτονται από το δικαίωμα της αυτο-οργάνωσης, και, αφετέρου, των διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων που πρέπει να επωφεληθούν από τον ανοικτό ανταγωνισμό μεταξύ οικονομικών φορέων. Το ΔΕΕ έχει διακρίνει ιδιαίτερα μεταξύ δύο σεναρίων όσον αφορά τη συνεργασία δημόσιων φορέων που δεν καλύπτονται από τις οδηγίες της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων.

Εσωτερικά: Οι συμβάσεις που ανατίθενται σε δημόσια οντότητα δεν θεωρούνται δημόσιες συμβάσεις εάν η εν λόγω οντότητα ελέγχεται από τις αναθέτουσες αρχές με τρόπο παρόμοιο με εκείνον με τον οποίο ελέγχουν τις δικές τους υπηρεσίες και εάν εκτελεί σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων της με τις αναθέτουσες αρχές<sup>50</sup>. Μερικές αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιήσουν ενιαία, ελεγχόμενη από κοινού εσωτερική οντότητα (κάθετη/θεσμοθετημένη συνεργασία). Ωστόσο, η εν λόγω νομολογία του Δικαστηρίου αφήνει ανοικτά ορισμένα ζητήματα, όπως τι εννοείται ακριβώς με τον όρο «παρόμοιος έλεγχος», η ανάθεση συμβάσεων από την ελεγχόμενη οντότητα σε μητρικές ή σε εσωτερική αδελφή οντότητα (δηλ. οντότητα που ελέγχεται από την ίδια μητρική).

«Οριζόντια συνεργασία»: Σε πιο πρόσφατη απόφαση<sup>51</sup>, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η χρήση από κοινού ελεγχόμενων εσωτερικών οντοτήτων δεν ήταν ο μόνος τρόπος υλοποίησης της συνεργασίας δημόσιων φορέων, και ότι η εν λόγω συνεργασία μπορεί να παραμείνει σε καθαρά συμβατικό επίπεδο (οριζόντια/μη θεσμοθετημένη συνεργασία). Αυτό το είδος της διευθέτησης δεν καλύπτεται από τους κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις σε περίπτωση από κοινού εκτέλεσης δημόσιων εργασιών από καθαρά δημόσιες οντότητες, με χρήση ίδιων πόρων, με κοινό στόχο και την ύπαρξη αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που υπερβαίνουν την «εκτέλεση εργασίας έναντι αμοιβής» για την επίτευξη στόχων υπέρ του δημοσίου συμφέροντος.

Εκτός από τις δύο αυτές μορφές συνεργασίας, πρέπει να αναφερθεί μια επιπλέον περίπτωση, η οποία δεν αφορά τη «συνεργασία» με την αυστηρή έννοια του όρου μεταξύ αρκετών αναθετουσών αρχών, αλλά μάλλον τη μεταφορά αρμοδιοτήτων για ένα δημόσιο καθήκον από μια αρχή σε άλλη. Η εν λόγω μεταφορά αρμοδιοτήτων παραμένει εκτός του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, εάν η ευθύνη για το ίδιο το καθήκον μεταβιβάζεται εξ ολοκλήρου (σε αντίθεση με την απλή ανάθεση της πραγματικής εκτέλεσης του καθήκοντος σε άλλη αρχή).

<sup>50</sup> Βλέπε π.χ. υποθέσεις C-107/98, Teckal· C-324/07, Coditel και C-573/07, Sea.

<sup>51</sup> Υπόθεση C-480/06, Επιτροπή κατά Γερμανίας.

Η εξελισσόμενη νομολογία του ΔΕΕ έχει οδηγήσει σε μιαν αρκετά πολύπλοκη εικόνα των πιθανών εξαιρέσεων για συνεργασία δημόσιων φορέων και η εμπειρία έχει δείξει ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι πάντοτε σαφείς σχετικά με το εάν και υπό ποιούς όρους οι σχέσεις τους εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων. Προκειμένου να ανταποκριθούν στην εν λόγω ανάγκη αποσαφήνισης βραχυπρόθεσμα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα παράσχουν καθοδήγηση σχετικά με την ερμηνεία της νομολογίας σε έγγραφο των υπηρεσιών που θα δημοσιευθεί το 2011.

Το κύριο ερώτημα ωστόσο είναι εάν και πώς το ζήτημα αυτό θα πρέπει να καλυφθεί από νομοθετικούς κανόνες που θα παρέχουν συγκεκριμένο και σαφή ορισμό αυτών των μορφών συνεργασίας που βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων.

Θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να διερευνηθεί εάν υπάρχει περιθώριο για μια έννοια σε συνδυασμό με ορισμένα κοινά κριτήρια για τις εξαιρούμενες συνεργασίες μεταξύ δημόσιων φορέων. Η εν λόγω έννοια πρέπει να συγκροτηθεί έτσι ώστε να διαφοροποιούνται σαφώς οι σύγχρονες μορφές οργάνωσης της (από κοινού) εκτέλεσης δημόσιων καθηκόντων από αναθέτουσες αρχές που παρακινούνται αποκλειστικά, αφενός, από λόγους δημόσιου συμφέροντος (δηλ. που δεν καλύπτονται από τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων) και, αφετέρου, από (καθαρά) εμπορική πώληση και αγορά αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά (που καλύπτονται από τους κανόνες). Πρέπει να αναλυθεί προσεκτικά ο τρόπος με τον οποίο θα εφαρμοστεί στην πράξη η εν λόγω διάκριση, λαμβανομένων επίσης υπόψη αυτών που περιέχονται σε πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη σημασία έχουν τα ακόλουθα σημεία.

Πρώτον, φαίνεται σαφές από τη νομολογία του Δικαστηρίου<sup>52</sup> ότι κάθε συνεργασία δημόσιων φορέων που εξαιρείται από την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων πρέπει να παραμείνει καθαρά δημόσια. Η συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων σε μια από τις συνεργαζόμενες οντότητες θα εμποδίσει συνεπώς την εξαίρεση της συνεργασίας από τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

Ένα άλλο στοιχείο που φαίνεται ότι είναι σημαντικό είναι το κριτήριο του «περιορισμένου αγοραίου προσανατολισμού» των υπόψη οντοτήτων, όπως ανέπτυξε πρόσφατα το ΔΕΕ<sup>53</sup>. Εάν οι ενδιαφερόμενες οντότητες έχουν αγοραίο προσανατολισμό, δραστηριοποιούνται στην αγορά ανταγωνιζόμενες απευθείας ιδιωτικούς φορείς, επιδιώκοντας τους ίδιους ή παρόμοιους εμπορικούς στόχους και χρησιμοποιώντας τα ίδια μέσα. Η συνεργασία που εξαιρείται από τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων και αποσκοπεί στην εκπλήρωση δημόσιου καθήκοντος πρέπει κατ' αρχήν να μην περιλαμβάνει τέτοιες οντότητες. Οι εσωτερικοί πάροχοι με αγοραίο προσανατολισμό ενδέχεται να εγείρουν ζητήματα ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων.

Τέλος, πρέπει να εξεταστεί ο τύπος της σύνδεσης μεταξύ των συνεργαζόμενων οντοτήτων. Στην θεσμοθετημένη συνεργασία, η παρουσία (κοινού) εσωτερικού ελέγχου είναι δυνατόν να οδηγήσει στην εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής, ακόμη και συμφωνίας που κανονικά θα έπρεπε να καλυφθεί από το καθεστώς των δημόσιων συμβάσεων. Ελλείψει τέτοιου ελέγχου,

---

<sup>52</sup> Υπόθεση C-26/03, Stadt Halle.

<sup>53</sup> Υπόθεση C-573/07, SEA, σημείο 73. Οι απαιτήσεις της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-480/06, ότι η συνεργασία πρέπει να «διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και τηρείται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των ενδιαφερομένων» οδηγεί προς τη ίδια κατεύθυνση.

και προκειμένου να διαφοροποιηθεί η μη θεσμοθετημένη συνεργασία από τις κανονικές δημόσιες συμβάσεις, είναι σημαντικό η πρώτη να περιλαμβάνει αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις που υπερβαίνουν την «εκτέλεση εργασίας έναντι αμοιβής» και ο κύριος στόχος της συνεργασίας να μην είναι εμπορικής φύσης.

#### **Ερωτήσεις:**

30. Βάσει των παραπάνω, θεωρείτε χρήσιμη τη θέσπιση νομοθετικών κανόνων σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τα κριτήρια της συνεργασίας δημόσιων φορέων;
31. Θα συμφωνούσατε ότι πρέπει να καταρτιστεί μια έννοια με ορισμένα κοινά κριτήρια για τις εξαιρούμενες μορφές συνεργασίας δημόσιων φορέων; Ποια θα ήταν κατά την άποψή σας τα σημαντικά στοιχεία μιας τέτοιας έννοιας;
32. Ή θα προτιμούσατε συγκεκριμένους κανόνες για τις διάφορες μορφές συνεργασίας, βάσει της νομολογίας του ΔΕΕ (π.χ. εσωτερική και οριζόντια συνεργασία); Εάν ναι, παράκληση να εξηγήσετε γιατί και ποιοί θα έπρεπε να είναι αυτοί οι κανόνες.
33. Πρέπει οι κανόνες της ΕΕ να καλύπτουν επίσης και τις μεταφορές αρμοδιοτήτων; Παράκληση να εξηγήσετε τους λόγους.

#### **2.4. Κατάλληλα εργαλεία για την συγκέντρωση της ζήτησης / σύναψη συμβάσεων από κοινού**

Ένα από τα ζητήματα τα οποία οι ενδιαφερόμενοι συχνά θεωρούν ως ανεπάρκεια των μέσων σε επίπεδο ΕΕ είναι και το ζήτημα της συγκέντρωσης της ζήτησης / του συντονισμού των δημόσιων συμβάσεων μεταξύ αναθετουσών αρχών.

Όσοι είναι υπέρ αυτής της συγκέντρωσης της ζήτησης, υπογραμμίζουν τις σημαντικές θετικές επιπτώσεις για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές που περιλαμβάνουν: οικονομίες κλίμακας, χαμηλότερο κόστος παραγωγής προς όφελος των επιχειρήσεων και των Ευρωπαϊκών φορολογούμενων, αυξημένη αγοραστική ισχύ από την πλευρά των δημόσιων αρχών και δυνατότητα που έχουν για ομαδοποίηση ικανοτήτων και εμπειρογνομosύνης και από κοινού κατανομής των συναφών δαπανών και κινδύνων που σχετίζονται με τις προμήθειες. Ιδιαίτερα, η κατανομή του κόστους και των κινδύνων θα διευκολύνει επίσης την αγορά νέων, καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να ενθαρρύνεται η ανάπτυξη νέων προϊόντων και αγορών<sup>54</sup>.

Η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών από διαφορετικά κράτη μέλη ιδιαίτερα θα μπορούσε να συμβάλλει στη περαιτέρω ενοποίηση των αγορών δημόσιων συμβάσεων, προωθώντας την εξάλειψη του κατακερματισμού των ευρωπαϊκών αγορών κατά μήκος των εθνικών συνόρων με αποτέλεσμα την δημιουργία μιας βιώσιμης, διεθνώς ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής βιομηχανικής βάσης.

<sup>54</sup> Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η εμβληματική πρωτοβουλία «Ένωση καινοτομίας» - SEC(2010) 1161 – η οποία επιδιώκει την επαναπροώθηση των ευρωπαϊκών πολιτικών καινοτομίας και έρευνας στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020, προβλέπει πρωτοβουλία της ΕΕ για τη σύναψη συμβάσεων από κοινού.

Οι υφιστάμενες οδηγίες παρέχουν ήδη σειρά εργαλείων για τη συγκέντρωση της ζήτησης συμπεριλαμβανομένων των κεντρικών φορέων αγορών<sup>55</sup>. Υπάρχουν και άλλα μέσα που δεν έχουν σχεδιαστεί ειδικά για τη συγκέντρωση της ζήτησης, αλλά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό αυτό, όπως η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων-πλαίσιας στις οποίες συμμετέχουν αρκετές αναθέτουσες αρχές. Φυσικά, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν επίσης να συντονίσουν τις σχετικές με τις συμβάσεις δραστηριότητές τους ανταλλάσσοντας απλώς τις εμπειρίες τους ή συντονίζοντας ορισμένες φάσεις της διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων.

Ωστόσο, απαιτείται να συζητηθεί το επαναλαμβανόμενο αίτημα για ειδικότερα μέσα σε επίπεδο ΕΕ για τη συγκέντρωση της ζήτησης, ιδίως για τη διασυνοριακή κοινή σύναψη συμβάσεων. Τα εν λόγω μέσα και μηχανισμοί θα πρέπει να εξασφαλίσουν τη σωστή ισορροπία μεταξύ της δυνατότητας για μεγαλύτερη συγκέντρωση της ζήτησης σε στρατηγικούς τομείς χωρίς να περιορίζουν τον ανταγωνισμό στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων (ιδίως σε βάρος των ΜΜΕ), π.χ. με την κατανομή των συμβάσεων σε παρτίδες.

Όσον αφορά τις διασυνοριακές από κοινού δημόσιες συμβάσεις, ενδέχεται να ανακύψουν επιπλέον νομικά ζητήματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν, όπως για παράδειγμα: ο εντοπισμός της εθνικής νομοθεσίας που εφαρμόζεται στη διαδικασία για τις δημόσιες συμβάσεις και στη σύμβαση, η δυνατότητα που έχουν οι αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν εθνική νομοθεσία πέραν της δικής τους, ο καθορισμός του αρμόδιου φορέα και των εφαρμοστέων κανόνων για την αναθεώρηση των αποφάσεων που αφορούν τις δημόσιες προμήθειες, κ.λπ.

#### **Ερωτήσεις:**

34. Γενικά, είστε υπέρ της μεγαλύτερης συγκέντρωσης της ζήτησης/της σύναψης περισσότερων συμβάσεων από κοινού; Ποια είναι κατά την άποψή σας τα οφέλη ή/και τα μειονεκτήματα;
35. Κατά τη γνώμη σας υπάρχουν εμπόδια για την αποτελεσματική συγκέντρωση της ζήτησης/τη σύναψη συμβάσεων από κοινού; Πιστεύετε ότι τα μέσα που παρέχουν αυτές οι οδηγίες για τη συγκέντρωση της ζήτησης (κεντρικοί φορείς αγορών, συμβάσεις-πλαίσια) λειτουργούν σωστά και είναι επαρκή; Εάν όχι, πώς πρέπει να τροποποιηθούν τα εν λόγω μέσα; Τι άλλα μέσα ή διατάξεις θα απαιτούνταν κατά την γνώμη σας;
36. Πιστεύετε ότι η μεγαλύτερη συγκέντρωση της ζήτησης/σύναψη συμβάσεων από κοινού ενδέχεται να συνεπάγεται ορισμένους κινδύνους περιορισμού του ανταγωνισμού και παρεμπόδισης της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις των ΜΜΕ; Εάν ναι, πώς είναι δυνατόν να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις των πιθανών κινδύνων;
37. Πιστεύετε ότι οι δημόσιες συμβάσεις από κοινού θα ταίριαζαν περισσότερο σε ορισμένες συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων παρά σε άλλες; Εάν ναι, παράκληση να προσδιορίσετε ορισμένες από τις εν λόγω κατηγορίες και τους λόγους.
38. Διακρίνετε συγκεκριμένα προβλήματα για τις διασυνοριακές από κοινού συμβάσεις (π.χ. από πλευράς εφαρμοστέας νομοθεσίας και διαδικασιών αναθεώρησης);

<sup>55</sup> Βλ. άρθρο 1 παράγραφος 10 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Συγκεκριμένα, πιστεύετε ότι το εθνικό σας δίκαιο θα επέτρεπε σε μια αναθέτουσα αρχή να υποστεί διαδικασία αναθεώρησης σε άλλο κράτος μέλος;

## 2.5. Αντιμετώπιση προβληματισμών σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων

Εκτός από την απαίτηση εκ των προτέρων διαφάνειας για τους όρους εκτέλεσης της σύμβασης (αναφορά στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων), οι υφιστάμενες οδηγίες δεν ρυθμίζουν την εκτέλεση της σύμβασης. Ωστόσο, ορισμένα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη φάση εκτέλεσης της σύμβασης ενδέχεται να έχουν σοβαρές συνέπειες όσον αφορά τη μη διάκριση μεταξύ των προσφερόντων και από πλευράς ορθότητας των δημόσιων προμηθειών γενικά. Τίθεται το ερώτημα κατά πόσον οι κανόνες της ΕΕ θα έπρεπε να προβλέπουν συγκεκριμένα νομοθετικά μέσα που θα μπορούσαν να επιτρέψουν στις συμβάσεις να αντιμετωπίσουν τα εν λόγω προβλήματα αποτελεσματικότερα.

### *Ουσιαστικές τροποποιήσεις*

Ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο ζήτημα είναι το πρόβλημα των μεταγενέστερων εξελίξεων που έχουν επιπτώσεις στην ίδια τη σύμβαση ή στην εκτέλεσή της.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ οι τροποποιήσεις των όρων δημόσιας σύμβασης κατά τη διάρκεια της υλοποίησής της απαιτούν νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, εάν διαφοροποιούνται ουσιαστικώς από εκείνους της αρχικής σύμβασης<sup>56</sup>.

Το ΔΕΕ έχει ήδη δώσει κάποιες κατευθύνσεις για το πότε οι τροποποιήσεις πρέπει να θεωρούνται ουσιώδεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όταν εισάγουν όρους που θα επέτρεπαν τη συμμετοχή ή την επιτυχία άλλων διαγωνιζόμενων, εάν επεκτείνουν σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της σύμβασης ή εάν αλλάζουν την οικονομική ισορροπία της σύμβασης<sup>57</sup>. Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές ανέφεραν ότι για ορισμένους τύπους τροποποιήσεων η νομολογία δεν φαίνεται επαρκώς σαφής όσον αφορά την θεμελίωση της απαίτησης για νέα διαδικασία διαγωνισμού.

Η παρούσα διαβούλευση επιδιώκει να καθορίσει εάν απαιτείται νομική αποσαφήνιση σε επίπεδο ΕΕ για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες η τροποποίηση της σύμβασης απαιτεί νέα διαδικασία διαγωνισμού. Με την εν λόγω αποσαφήνιση θα μπορούσαν επίσης να αντιμετωπιστούν οι πιθανές επιπτώσεις τέτοιων τροποποιήσεων (π.χ. πρόβλεψη απλούστερης διαδικασίας για την προκήρυξη του διαγωνισμού όσον αφορά την τροποποιημένη σύμβαση)<sup>58</sup>.

### **Ερωτήσεις:**

39. Πρέπει οι οδηγίες περί δημόσιων συμβάσεων να ρυθμίζουν το ζήτημα των ουσιαστικών τροποποιήσεων σύμβασης που εξακολουθεί να ισχύει; Εάν ναι, ποια στοιχεία αποσαφήνισης θα προτεινάτε;

<sup>56</sup> Βλέπε αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-337/98 Επιτροπή κατά Γαλλίας της 5.10.2000, παράγραφοι 44 και 46, C-454/06 presstext Nachrichtenagentur, της 19.6.2008 παράγραφοι 34-37 και C-91/08, Wall AG, της 13.4.2010 παράγραφος 37.

<sup>57</sup> Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση presstext Nachrichtenagentur, παράγραφοι 35-37.

<sup>58</sup> Μια λύση για ορισμένες συγκεκριμένες αλλαγές προβλέπεται ήδη στο άρθρο 31 παράγραφος 4 της οδηγίας 2004/18/EK, που επιτρέπει τη χρήση της διαδικασίας με διαπραγματεύση με προηγούμενη δημοσίευση για την εκτέλεση πρόσθετων έργων ή υπηρεσιών υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

40. Σε περίπτωση που πρέπει να οργανωθεί νέος διαγωνισμός μετά την τροποποίηση ενός ή περισσότερων ουσιαστικών όρων, δικαιολογείται μια πιο ευέλικτη διαδικασία; Ποια θα μπορούσε να είναι αυτή η διαδικασία;

*Αλλαγές σχετικά με τον ανάδοχο και τον τερματισμό συμβάσεων*

Από τις αλλαγές που αφορούν τον ίδιο τον ανάδοχο προκύπτουν επίσης πολύπλοκα ζητήματα. Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, η υποκατάσταση συμβατικού εταίρου στον οποίο η αναθέτουσα αρχή ανέθεσε αρχικά τη σύμβαση από νέο εταίρο αποτελεί ουσιαστική τροποποίηση και, κατά συνέπεια, απαιτείται νέα ανάθεση, εκτός εάν η υποκατάσταση προβλεπόταν στους όρους της αρχικής σύμβασης, για παράδειγμα με την πρόβλεψη όρου για την υπεργολαβία. Αυτό ωστόσο δεν ισχύει για τη μεταβίβαση σύμβασης σε άλλον ανάδοχο που ανήκει στον ίδιο όμιλο ως μέρος εσωτερικής αναδιοργάνωσης<sup>59</sup>. Εξάλλου, σε εξαιρετικές περιπτώσεις η αλλαγή υπεργολάβου μπορεί να θεωρηθεί ουσιαστική τροποποίηση της σύμβασης, ακόμη και αν η δυνατότητα αλλαγής προβλεπόταν στους όρους της σύμβασης<sup>60</sup>.

Από την εμπειρία των ενδιαφερόμενων προκύπτει περαιτέρω ότι όχι μόνο η υποκατάσταση του αναδόχου από άλλη νομική οντότητα αλλά και οι αλλαγές στο νομικό του καθεστώς μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συμβατική ισορροπία ή στην ορθή εκτέλεση (π.χ. συμβάντα που επηρεάζουν την ικανότητα εκτέλεσης της σύμβασης, όπως χρεοκοπία, αποχώρηση ζωτικών στελεχών από την εταιρεία κ.λπ.).

Και πάλι, θα πρέπει να συζητηθεί εάν απαιτούνται νομικά μέσα σε επίπεδο ΕΕ για να βοηθηθούν οι αναθέτουσες αρχές στην κατάλληλη αντιμετώπιση παρόμοιων καταστάσεων, π.χ. δικαίωμα των αναθετουσών αρχών να καταγγείλουν τη σύμβαση σε περίπτωση σημαντικών αλλαγών που αφορούν τον ανάδοχο, ή/και μια νέα απλοποιημένη διαδικασία για την αντικατάσταση του προηγούμενου αναδόχου σε τέτοιες περιπτώσεις<sup>61</sup>.

Μια τέτοια ρητή δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να καταγγείλουν τη σύμβαση ενδέχεται επίσης να απαιτείται και στις περιπτώσεις που το ΔΕΕ αποφάσισε ότι η συγκεκριμένη σύμβαση ανατέθηκε κατά παράβαση των κανόνων της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων. Παρόλο που τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταγγείλουν τις συμβάσεις που ανατέθηκαν κατά παράβαση των κανόνων της ΕΕ<sup>62</sup>, ορισμένες εθνικές νομοθεσίες δεν προβλέπουν κανένα δικαίωμα ακύρωσης τέτοιων συμβάσεων, γεγονός που δυσκολεύει – εάν δεν καθιστά εκ των πραγμάτων αδύνατη – τη λήψη από την πλευρά των αναθετουσών αρχών των ενδεικνυόμενων μέτρων για τη συμμόρφωση με τις αποφάσεις του ΔΕΕ σε περιπτώσεις παραβιάσεων.

**Ερωτήσεις:**

41. Πιστεύετε ότι οι κανόνες της ΕΕ περί αλλαγών στο πλαίσιο της εκτέλεσης των συμβάσεων θα είχαν προστιθέμενη αξία; Εάν ναι, ποια θα ήταν η προστιθέμενη αξία κανόνων σε επίπεδο ΕΕ; Ιδιαίτερα, πρέπει οι κανόνες της ΕΕ να προβλέπουν ρητή

<sup>59</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *pressetext Nachrichtenagentur*, παράγραφος 40.

<sup>60</sup> Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Wall AG*, παράγραφος 39.

<sup>61</sup> Μια τέτοια διαδικασία ενδέχεται επίσης να προβλέπει ενδιάμεσες λύσεις όπως η δυνατότητα ανάθεσης στον δεύτερο επιτυχόντα του αρχικού διαγωνισμού ή τη διεξαγωγή νέου διαγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων που συμμετείχαν στον αρχικό διαγωνισμό, υπό τον όρο ότι ο αρχικός διαγωνισμός δεν πραγματοποιήθηκε πολύ καιρό πριν.

<sup>62</sup> Βλέπε υπόθεση *C-503/04, Επιτροπή κατά Γερμανίας*.

υποχρέωση ή δικαίωμα των αναθετουσών αρχών για αλλαγή αναδόχου/καταγγελία της σύμβασης σε ορισμένες περιπτώσεις; Αν ναι, υπό ποιες περιστάσεις; Πρέπει η ΕΕ να καθορίσει συγκεκριμένες διαδικασίες για τον υποχρεωτικό/ενδεχόμενο τρόπο επιλογής του νέου προμηθευτή;

42. Συμφωνείτε πως οι οδηγίες της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων πρέπει να απαιτούν από τα κράτη μέλη να προβλέπουν στην εθνική τους νομοθεσία δικαίωμα ακύρωσης συμβάσεων που ανατέθηκαν κατά παράβαση της νομοθεσίας περί δημόσιων συμβάσεων;

Γενικότερα, η εθνική νομοθεσία περί υλοποίησης των συμβάσεων είναι ιδιαίτερα λεπτομερής σε ορισμένα κράτη μέλη και ενδέχεται να αποτελεί πηγή διοικητικού φόρτου (π.χ. κανόνες περί εγγυήσεων εκτέλεσης, όροι παράδοσης, καθυστερήσεις, αναπροσαρμογές τιμών, κ.λπ.). Ο αριθμός των εθνικών κανόνων στον τομέα αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να μειωθεί με την εισαγωγή κοινών προτύπων για ορισμένες πτυχές σε επίπεδο ΕΕ.

#### **Ερώτηση:**

43. Πιστεύετε ότι ορισμένες πλευρές της εκτέλεσης των συμβάσεων – και ποιες – πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ρύθμισης σε επίπεδο ΕΕ; Παράκληση να δοθούν εξηγήσεις.

#### *Υπεργολαβία*

Η υφιστάμενη νομοθεσία περιέχει πολύ περιορισμένους κανόνες σχετικά με την υπεργολαβία. Το άρθρο 25 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να υποχρεώσουν τον προσφέροντα να δώσει ενδείξεις σχετικά με προβλεπόμενες υπεργολαβίες. Ωστόσο, βάσει της νομολογίας του ΔΕΕ ο προσφέρων δικαιούται κατ' αρχήν να προσφύγει σε υπεργολάβους για την εκτέλεση της σύμβασης, ακόμη και αν αυτό σημαίνει ότι μεγάλο μέρος της σύμβασης ή και ολόκληρη η σύμβαση εκτελείται από υπεργολάβους. Η υπεργολαβία ουσιωδών τμημάτων της σύμβασης μπορεί να περιοριστεί ή να απαγορευτεί μόνο σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η αναθέτουσα αρχή δεν ήταν σε θέση να επαληθεύσει τις τεχνικές και οικονομικές δυνατότητες των υπεργολάβων.

Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι απαιτούν ισχυρότερους περιορισμούς της υπεργολαβίας προκειμένου να επιτραπεί στις αναθέτουσες αρχές να επηρεάσουν περισσότερο την εκτέλεση της σύμβασης. Υποστηρίζουν, για παράδειγμα, τη δυνατότητα πλήρους αποκλεισμού της υπεργολαβίας ή τουλάχιστον για τα ουσιώδη τμήματα της σύμβασης, ή τον περιορισμό της σε ορισμένο ποσοστό της σύμβασης ή την πρόβλεψη γενικού δικαιώματος της αναθέτουσας αρχής να απορρίπτει προτεινόμενους υπεργολάβους.

#### **Ερώτηση:**

44. Πιστεύετε ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να διαθέτουν περισσότερες δυνατότητες επηρεασμού της υπεργολαβίας του επιτυχόντος προσφέροντος; Εάν ναι, ποια μέσα θα προτείνετε;

### **3. ΜΙΑ ΠΡΟΣΙΤΟΤΕΡΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΑΓΟΡΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της νομοθεσίας της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων είναι να επιτραπεί στους οικονομικούς φορείς να διαγωνιστούν αποτελεσματικά για δημόσιες

συμβάσεις σε άλλα κράτη μέλη. Στον τομέα αυτό έχει σημειωθεί σημαντική επιτυχία από την θέσπιση των πρώτων οδηγιών περί δημόσιων συμβάσεων κατά τη δεκαετία του 1970. Ωστόσο, φαίνεται πως υπάρχει ακόμη περιθώριο βελτιώσεων για τη δημιουργία μιας πραγματικής ευρωπαϊκής αγοράς δημόσιων συμβάσεων που να είναι πλήρως προσβάσιμη σε όλες τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις. Αυτό αφορά, ιδιαίτερα, την καλύτερη πρόσβαση των ΜΜΕ και πιο ανταγωνιστικές αγορές δημόσιων συμβάσεων γενικότερα.

#### **Ερώτηση:**

45. Πιστεύετε ότι οι υφιστάμενες οδηγίες επιτρέπουν στους οικονομικούς φορείς να εκμεταλλευθούν πλήρως τις ευκαιρίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς; Αν όχι: ποιες διατάξεις θεωρείτε ότι δεν έχουν προσαρμοστεί κατάλληλα στις ανάγκες των οικονομικών φορέων και γιατί;

### **3.1. Καλύτερη πρόσβαση για ΜΜΕ και νεοσύστατες επιχειρήσεις**

Σκοπός των οδηγιών περί δημόσιων συμβάσεων είναι το άνοιγμα της αγοράς δημόσιων συμβάσεων σε όλους τους οικονομικούς φορείς ανεξάρτητα από το μέγεθός τους. Ωστόσο, πρέπει να αποδοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο ζήτημα της πρόσβασης στις εν λόγω αγορές των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ)<sup>63</sup>.

Οι ΜΜΕ θεωρούνται η ραχοκοκαλιά της οικονομίας της ΕΕ και εμφανίζουν τεράστιο δυναμικό για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη μεγέθυνση και την καινοτομία. Η εύκολη πρόσβαση στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων μπορεί να τις βοηθήσει να αποδεσμεύσουν αυτό το δυναμικό για μεγέθυνση και καινοτομία, με ταυτόχρονες θετικές επιπτώσεις στην Ευρωπαϊκή οικονομία. Επιπλέον, η ισχυρή εμπλοκή των ΜΜΕ στις αγορές του δημοσίου επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να διευρύνουν σημαντικά την δυνητική βάση των προμηθευτών, με θετικές επιπτώσεις στον εντονότερο ανταγωνισμό για δημόσιες συμβάσεις και ως αντιστάθμισμα στους δεσπότες παίκτες της αγοράς.

Προκειμένου να καταστούν οι δημόσιες συμβάσεις όλων των μεγεθών όσον το δυνατόν πιο προσιτές στις ΜΜΕ, η Επιτροπή δημοσίευσε το 2008 τον «Ευρωπαϊκό κώδικα βέλτιστων πρακτικών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις»<sup>64</sup>. Στον κώδικα υπογραμμίζεται και αναπτύσσεται σειρά πρακτικών στο πλαίσιο του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ με τις οποίες βελτιστοποιούνται οι διαγωνισμοί για τη συμμετοχή ΜΜΕ και εξασφαλίζονται ίσες ευκαιρίες για την εν λόγω ομάδα υποψηφίων.

Μια πρόσφατη μελέτη για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>65</sup> αποκαλύπτει ότι από το 2006 έως το 2008, το ποσοστό των ΜΜΕ από τις επιχειρήσεις στις οποίες ανατέθηκαν δημόσιες συμβάσεις *πάνω από τα κατώτατα όρια της ΕΕ* ανήλθε σε 58% έως 61% στην ΕΕ των 27. Από πλευράς εκτιμώμενης εξασφαλισμένης συνολικής αξίας των συμβάσεων, οι ΜΜΕ κάλυψαν από το 31% έως το 38% των δημόσιων συμβάσεων ενώ το συνολικό τους

<sup>63</sup> Βλέπε επίσης το αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Έκθεση για τις νέες εξελίξεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή πρέπει να καταβάλλει περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις αγορές δημόσιων συμβάσεων (2009/2175(INI)).

<sup>64</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2008)2193.

<sup>65</sup> Αξιολόγηση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις αγορές δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ (επικαιροποίηση 2009), παραγωγή Σεπτέμβριος 2010. Ανατέθηκε από την Γενική Διεύθυνση Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας. Σύμβουλος: GHK.



μερίδιο στην οικονομία, υπολογιζόμενο βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών τους, είναι 52%.

Με βάση τα παραπάνω, αξίζει να αναλυθεί εάν απαιτείται να προβλεφθούν νομοθετικά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ για να εξασφαλιστεί ότι οι αναθέτουσες αρχές αξιοποιούν πλήρως το οικονομικό και καινοτομικό δυναμικό των ΜΜΕ στις δραστηριότητές τους όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις.

#### *Μείωση του διοικητικού φόρτου κατά τη φάση της επιλογής*

Οι εισηγήσεις από οικονομικούς φορείς μικρού και μεσαίου μεγέθους υποδεικνύουν ότι τα μείζονα εμπόδια για τη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις εντοπίζονται στη φάση της επιλογής. Αυτό σχετίζεται αφενός με τα αποδεικτικά στοιχεία που πρέπει να υποβληθούν. Ο μεγάλος αριθμός πιστοποιητικών που συχνά απαιτούνται κατά την φάση της επιλογής συνεπάγεται διοικητικό φόρτο που είναι ίσως δύσκολο να τον αντιμετωπίσουν οι ΜΜΕ, ιδιαίτερα σε διασυνοριακό πλαίσιο όταν τα πιστοποιητικά πρέπει ακόμη και να μεταφραστούν. Αφετέρου, τα ίδια τα κριτήρια επιλογής είναι συχνά πολύ αυστηρά (π.χ. απαιτήσεις για τον κύκλο εργασιών ή αριθμός απαιτούμενων συμβάσεων αναφοράς) που είναι πρακτικά αδύνατο να τα εκπληρώσουν οι ΜΜΕ.

Για το πρώτο ζήτημα (αποδεικτικά στοιχεία για τα κριτήρια επιλογής), μια λύση που προτείνεται συχνά θα μπορούσε να είναι να επιτραπεί γενικά σε όλες τις επιχειρήσεις να υποβάλλουν μόνο περίληψη των σχετικών πληροφοριών για τη φάση της επιλογής ή/και να υποβάλλουν υπεύθυνες δηλώσεις για την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής ως ένα πρώτο βήμα. Κατ' αρχήν, μόνο από τον επιτυχόντα στον διαγωνισμό ή από τους προσφέροντες που γίνονται δεκτοί στη φάση ανάθεσης θα ζητηθεί να υποβάλλουν τα πραγματικά δικαιολογητικά (πιστοποιητικά). Ωστόσο, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ζητήσει τα έγγραφα ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια ή ακόμη και μετά την διαδικασία του διαγωνισμού για σκοπούς πρόληψης της απάτης. Αυτό θα μειώσει το διοικητικό φόρτο, ιδίως για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις χωρίς να υποθηκεύονται οι εγγυήσεις για την λήψη ορθών αποφάσεων.

Για το δεύτερο ζήτημα (υπερβολικά απαιτητικά κριτήρια επιλογής) ενδέχεται να δικαιολογείται η εισαγωγή στους κανόνες της ΕΕ ανώτατου ορίου για ορισμένες απαιτήσεις όσον αφορά την ποιοτική επιλογή ιδίως σχετικά με την χρηματοοικονομική κατάσταση. Αυτό θα εμπόδιζε τις αναθέτουσες αρχές να καθορίζουν υπερβολικά απαιτητικά κριτήρια επιλογής (π.χ. σχετικά με τον κύκλο εργασιών) με τα οποία αναπόφευκτα αποκλείονται οι ΜΜΕ. Με ένα τέτοιο μέτρο θα αναπτυχθεί περαιτέρω η ήδη υφιστάμενη υποχρέωση εφαρμογής αναλογικών κριτηρίων επιλογής. Αφετέρου, θα περιοριζόταν την ελευθερία των αναθετουσών αρχών να καθορίζουν τα πρότυπα που κρίνουν αναγκαία για να εξασφαλιστεί η ορθή εκτέλεση της σύμβασης.

#### *Άλλες προτάσεις*

Οι ενδιαφερόμενοι έχουν επίσης προτείνει μερικές φορές τη θέσπιση μέτρων θετικής διάκρισης όσον αφορά τις ΜΜΕ, όπως ο εκ των προτέρων καθορισμός ποσοστώσεων συμβάσεων που θα δεσμεύονται αποκλειστικά για ΜΜΕ. Σε αντίθεση με ορισμένους από τους εμπορικούς μας εταίρους που έχουν θεσπίσει παρόμοια μέτρα, η ΕΕ δεν ευνοεί την δέσμευση αγορών για συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Παρόμοιες ενέργειες θα αντιστρατεύονταν την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, θεμελιώδη πυλώνα του καθεστώτος

δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ που θεμελιώνεται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ελευθερίες της Συνθήκης.

Εντούτοις, μια βιώσιμη δυνατότητα θα μπορούσε να περιλαμβάνει εσωτερικά διοικητικά μέτρα που θα ενθαρρύνουν τις αναθέτουσες αρχές να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να βελτιώσουν την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις τους. Μια ιδέα για παράδειγμα ίσως είναι ο καθορισμός στόχων για μερίδια των ΜΜΕ στο σύνολο των δημόσιων συμβάσεων. Ένα τέτοιο σύστημα δεν θα συνεπαγόταν την *δέσμευση συγκεκριμένων συμβάσεων* για τις ΜΜΕ, αλλά θα αποτελούσε απλώς κίνητρο για τις αναθέτουσες αρχές να αξιοποιήσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα διαθέσιμα μέσα για δημόσιες συμβάσεις φιλικές προς τις ΜΜΕ.

Άλλη εναλλακτική επιλογή θα ήταν να επιτραπεί στις αναθέτουσες αρχές να απαιτούν από τον επιτυχόντα διαγωνιζόμενο να αναθέσει υπεργολαβικά δεδομένο μερίδιο της αξίας της σύμβασης σε τρίτους. Παρόμοια υποχρέωση υφίσταται ήδη στην οδηγία 2004/18/ΕΚ για παραχωρήσεις δημοσίων έργων (άρθρο 60) και στην οδηγία 2009/81/ΕΚ για δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας (άρθρο 21).

#### **Ερωτήσεις:**

46. Πιστεύετε ότι οι κανόνες και η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις είναι ήδη επαρκώς φιλικές για τις ΜΜΕ; Ή εναλλακτικά, πιστεύετε ότι ορισμένοι κανόνες της οδηγίας πρέπει να αναθεωρηθούν ή να ληφθούν πρόσθετα μέτρα για να ενισχυθεί η συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις; Παράκληση να επεξηγήσετε την επιλογή σας.
47. Είστε της γνώμης ότι μερικά από τα μέτρα που προβλέπονται στον κώδικα βέλτιστων πρακτικών πρέπει να καταστούν υποχρεωτικά για τις αναθέτουσες αρχές, όπως η υποδιαίρεση σε παρτίδες (υπό ορισμένες προϋποθέσεις);
48. Πιστεύετε ότι οι κανόνες που αφορούν την επιλογή του προσφέροντος συνεπάγονται δυσανάλογο διοικητικό φόρτο για τις ΜΜΕ; Εάν ναι, πως θα μπορούσαν να απλοποιηθούν οι εν λόγω κανόνες χωρίς να υποθηκευθούν οι εγγυήσεις για διαφάνεια, έλλειψη διακρίσεων και υψηλής ποιότητας εκτέλεση των συμβάσεων;
49. Θα υποστηρίζατε μια λύση που θα απαιτούσε την υποβολή και επαλήθευση αποδεικτικών στοιχείων μόνο για τους προεπιλεγέντες υποψήφιους/τον επιλεγέντα ανάδοχο;
50. Πιστεύετε ότι οι υπεύθυνες δηλώσεις αποτελούν κατάλληλο τρόπο ελάφρυνσης του διοικητικού φόρτου όσον αφορά τα αποδεικτικά στοιχεία των κριτηρίων επιλογής, ή είναι αρκετά αναξιόπιστες για να αντικαταστήσουν τα πιστοποιητικά; Σε ποια ζητήματα θα μπορούσαν να αποδειχτούν χρήσιμες οι υπεύθυνες δηλώσεις (ιδίως για γεγονότα που αφορούν την ίδια την επιχείρηση) και σε ποια όχι;
51. Συμφωνείτε ότι οι εξαιρετικά αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά τον κύκλο εργασιών για να αποδειχτεί η χρηματοοικονομική ικανότητα είναι προβληματικές για τις ΜΜΕ; Θα έπρεπε στη νομοθεσία της ΕΕ να καθοριστεί μέγιστο όριο για να εξασφαλιστεί η αναλογικότητα των κριτηρίων επιλογής (για παράδειγμα: ο απαιτούμενος μέγιστος κύκλος εργασιών δεν μπορεί να υπερβεί ορισμένο πολλαπλάσιο της αξίας της σύμβασης); Θα προτείνατε άλλα μέσα για να

εξασφαλιστεί η αναλογικότητα των κριτηρίων επιλογής προς την αξία και το αντικείμενο της σύμβασης;

52. Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα μιας επιλογής των κρατών μελών να επιτρέψουν στις αναθέτουσες αρχές τους ή να απαιτήσουν από αυτές να υποχρεώσουν τον επιτυχόντα διαγωνιζόμενο να αναθέσει υπεργολαβικά συγκεκριμένο μερίδιο της κύριας σύμβασης σε τρίτους;

### **3.2. Εξασφάλιση θεμιτού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού**

Οι αγοραστές του δημοσίου συχνά αγοράζουν από αγορές με αντι-ανταγωνιστικές δομές<sup>66</sup>. Σε τέτοιου είδους αγορές, ο στόχος των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις – συγκεκριμένα για ανοικτό και αποτελεσματικό ανταγωνισμό – ίσως να είναι δύσκολο να επιτευχθεί με την απλή εφαρμογή των διαδικαστικών κανόνων που προβλέπουν οι υφιστάμενες οδηγίες. Οι αποφάσεις για ανάθεση δημόσιων συμβάσεων που λαμβάνονται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι δομές της αγοράς, ακόμη και αν ευθυγραμμίζονται πλήρως με τους κανόνες των οδηγιών, ενέχουν τον κίνδυνο παγίωσης ή ακόμη και επιδείνωσης των αντι-ανταγωνιστικών δομών. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε περιπτώσεις με συμβάσεις υψηλής αξίας και σε τομείς όπου οι δημόσιες αρχές είναι οι κύριοι πελάτες και η ιδιωτική ζήτηση δεν είναι επαρκώς μεγάλη για να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις από τις αγορές των δημόσιων αρχών στην αγορά.

Οι ευφρείς δημόσιες συμβάσεις που αποσκοπούν στην μεγιστοποίηση του ανταγωνισμού σε αγορές τέτοιου είδους θα απαιτήσουν κατ' αρχάς τη γνώση της δομής των υπόψη αγορών από τους αγοραστές. Επιπλέον, θα πρέπει να προσαρμόσουν τις στρατηγικές τους όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις (σχεδιασμός συμβάσεων και διαδικαστικές επιλογές) αναλόγως. Για παράδειγμα, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αποφύγουν να προκηρύσσουν διαγωνισμούς για συμβάσεις που μπορούν να εκτελεστούν μόνο από έναν ή από πολύ μικρό αριθμό φορέων της αγοράς, επειδή αυτό θα παγίωνε τις ολιγοπωλιακές δομές και θα καθιστούσε τις νέες εισόδους στην αγορά σχεδόν αδύνατες. Στη χειρότερη περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή θα καταλήξει με έναν δεσπόζοντα προμηθευτή που θα μπορούσε να υπαγορεύσει του όρους της σύμβασης και τις τιμές.

Η ορθή μορφή των συμβάσεων εξαρτάται προφανώς από τη δομή της σχετικής αγοράς. Εάν η υπόψη υπηρεσία ή τα σχετικά προϊόντα μπορούν να παρασχεθούν σε μικρότερη κλίμακα από μικρότερους ανταγωνιστές στην αγορά, οι αποτελεσματικότεροι τρόποι μεγιστοποίησης του ανταγωνισμού ενδεχομένως να περιλαμβάνουν τη μείωση του όγκου/της διάρκειας των συμβάσεων. Αποτελεσματικός ανταγωνισμός μπορεί επίσης να επιτευχθεί μέσω διαίρεσης των συμβάσεων σε παρτίδες, ενδεχομένως σε συνδυασμό με μέγιστο αριθμό παρτίδων που μπορεί να ανατεθεί σε έναν ανάδοχο. Εάν δεν υπάρχουν αρκετοί ανταγωνιστές μεταξύ των μικρότερων εταιρειών, ένας εναλλακτικός τρόπος για να εξασφαλιστεί αποτελεσματικός ανταγωνισμός θα μπορούσε να είναι η ομαδοποίηση σειράς αγορών σε μία σύμβαση, προκειμένου να προσελκυστούν δυνητικοί ανταγωνιστές από άλλα κράτη μέλη.

<sup>66</sup> Στην αγορά της διάθεσης αποβλήτων σε πολλά κράτη μέλη κυριαρχεί ένας ή δύο μεγάλοι παίκτες. Ο κλάδος των κατασκευών είναι, τουλάχιστον όσον αφορά τα μεγάλα έργα υποδομών, ολιγοπώλιο και έχει την τάση να δημιουργεί συμπράξεις (καρτέλ). Άλλα παραδείγματα είναι η προμήθεια τεχνολογίας πληροφοριών, η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις του άρθρου 30 σχετικά με την αγορά ηλεκτρισμού στην Δημοκρατία της Τσεχίας, στην Ισπανία και στην Ιταλία, και η αγορά ορισμένων ταχυδρομικών υπηρεσιών σε αρκετά κράτη μέλη, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις άρθρου 30 σχετικά με τον κλάδο των ταχυδρομείων στη Σουηδία, την Φινλανδία και την Αυστρία.

Συχνά αναφέρονται ορισμένα άλλα μέσα ως χρήσιμες διασφαλίσεις αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις αγορές δημόσιων συμβάσεων, που θα μπορούσαν να εισαχθούν σε επίπεδο ΕΕ ως εναλλακτικές επιλογές για τα κράτη μέλη και τις αναθέτουσες αρχές. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, τα λιγότερο απαιτητικά κριτήρια επιλογής συνήθως αυξάνουν τον αριθμό των έγκυρων προσφορών<sup>67</sup>. Οι δυσμενείς συμβάσεις που επιβάλλουν οι δεσπίζοντες προμηθευτές μπορούν να προληφθούν με τον εκ των προτέρων ορισμό μέγιστης οριακής τιμής, άνω της οποίας η σύμβαση δεν ανατίθεται, ή με τη δυνατότητα ακύρωσης της διαδικασίας σε περίπτωση που το στάδιο της επιλογής περάσει η προσφορά (ή οι προσφορές) ενός μόνο προσφέροντος.

Γενικότερα, πρέπει επίσης να εξεταστεί, όπου είναι δυνατόν, το ενδεχόμενο μέτρων που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της συμμετοχής διαγωνιζόμενων από άλλα κράτη μέλη. Όπως υπογραμμίστηκε ήδη, υπάρχει σημαντικό ανεκμετάλλευτο δυναμικό αύξησης του ενδο-ευρωπαϊκού εμπορίου στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων προκειμένου να δημιουργηθεί μια πραγματική ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων. Αυτό θα πολλαπλασιάσει τις επιχειρηματικές ευκαιρίες για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και ταυτόχρονα θα αυξήσει την βάση των δυνητικών προμηθευτών για τις αναθέτουσες αρχές. Στα μέτρα διευκόλυνσης της διασυνοριακής συμμετοχής ενδέχεται να περιλαμβάνεται η καλύτερη αμοιβαία αναγνώριση των πιστοποιητικών (ακόμη και η καθιέρωση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος προεπιλογής). Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι προτείνουν ακόμη ότι για ορισμένες συμβάσεις υψηλής αξίας, ενδέχεται να βοηθήσει η σύνταξη της συγγραφής υποχρεώσεων σε δεύτερη γλώσσα ή η αποδοχή προσφορών σε ξένη γλώσσα. Ενδέχεται επίσης να εξεταστεί η χρήση ενός συστήματος αυτόματης μετάφρασης – τουλάχιστον για σκοπούς προκαταρκτικής πληροφόρησης – για ορισμένα στάδια της διαδικασίας.

Όλα τα μέτρα που αποβλέπουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές δημόσιων συμβάσεων προϋποθέτουν ότι οι αναθέτουσες αρχές γνωρίζουν καλά τις αγορές από τις οποίες αγοράζουν (π.χ. μέσω μελετών της δομής και της μορφής της αγοράς-στόχου πριν από την πραγματική σύμβαση). Η πρακτική εφαρμογή αυτών (ή και άλλων) διασφαλίσεων θα απαιτήσει πρόσθετη προσπάθεια από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, η οποία πιθανώς να δικαιολογείται μόνο για μεγάλες συμβάσεις με τεράστιες δυνητικές επιπτώσεις στη δομή της αγοράς.

#### **Ερωτήσεις:**

53. Συμφωνείτε ότι οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση στις δομές της αγοράς και ότι οι αγοραστές πρέπει, όπου είναι δυνατόν, να επιδιώκουν την προσαρμογή των στρατηγικών που εφαρμόζουν για τις δημόσιες συμβάσεις τους προκειμένου να καταπολεμήσουν τις αντι-ανταγωνιστικές δομές της αγοράς;
54. Πιστεύετε ότι οι ευρωπαϊκοί κανόνες και πολιτική δημόσιων συμβάσεων πρέπει να προβλέπουν (προαιρετικά) μέσα ενθάρρυνσης τέτοιων στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων που προωθούν τον ανταγωνισμό; Εάν ναι, ποια μέσα θα προτείνετε;
55. Στο πλαίσιο αυτό, πιστεύετε ότι απαιτούνται πιο συγκεκριμένα μέσα ή πρωτοβουλίες για να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή διαγωνιζόμενων από άλλα κράτη μέλη; Αν ναι, περιγράψτε τα.

<sup>67</sup> Οι απαιτήσεις για χαμηλότερο κύκλο εργασιών διευκολύνει τη συμμετοχή μικρότερων εταιρειών, οι χαμηλότερες απαιτήσεις σχετικά με την προηγούμενη εμπειρία ευνοούν τους νεοεισερχόμενους στην αγορά, κ.λπ.

- |     |   |
|-----|---|
| 56. | Πιστεύετε ότι η αμοιβαία αναγνώριση των πιστοποιητικών πρέπει να βελτιωθεί; Θα υποστηρίζατε τη δημιουργία πανευρωπαϊκού συστήματος προεπιλογής;   |
| 57. | Πώς θα προτείνατε να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των γλωσσικών φραγμών; Είστε της άποψης ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να υποχρεωθούν να συντάσσουν τεύχη δημοπράτησης για συμβάσεις υψηλής αξίας σε δεύτερη γλώσσα ή να αποδέχονται προσφορές σε ξένες γλώσσες; |
| 58. | Ποια μέσα θα μπορούσαν να θεσπιστούν με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων για την πρόληψη της ανάπτυξης δεσποζόντων προμηθευτών; Πώς θα μπορούσαν οι αναθέτουσες αρχές να προστατευθούν καλύτερα από την ισχύ των δεσποζόντων προμηθευτών;                   |

### *Πρόληψη αντι-ανταγωνιστικών συμπεριφορών*

Σχετικό πρόβλημα είναι οι αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων. Οι αγορές των δημόσιων συμβάσεων φαίνεται ότι είναι ιδιαίτερα επιρρεπείς σε αθέμιτες συμπράξεις των συμμετεχόντων (νόθευση διαγωνισμών, κατανομή της αγοράς, ...) <sup>68</sup> μεταξύ άλλων παραγόντων, λόγω της σταθερότητας και της προβλεψιμότητας της δημόσιας ζήτησης. Ορισμένοι αναλυτές θεωρούν επίσης ότι η διαφάνεια της διαδικασίας ωθεί στην πραγματικότητα στη δημιουργία συμπράξεων (καρτέλ).

Αν και ο αριθμός των παραβιάσεων του δικαίου του ανταγωνισμού στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων δεν είναι καθόλου περιθωριακός <sup>69</sup>, οι υφιστάμενοι κανόνες της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων δεν καλύπτουν ειδικά το ζήτημα αυτό. Μέχρι τώρα επικρατούσε η άποψη ότι το πρόβλημα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά βάσει των υφιστάμενων κανόνων, π.χ. παρέχοντας κατευθυντήριες οδηγίες στους υπεύθυνους προμηθειών για τον τρόπο πρόληψης και εντοπισμού των αθέμιτων συμπράξεων.

Ωστόσο, πρέπει να διεξαχθεί συζήτηση για το κατά πόσο οι εν λόγω κατευθυντήριες οδηγίες επαρκούν για την αποτελεσματική καταπολέμηση των αθέμιτων πρακτικών στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων ή εάν απαιτούνται ειδικά νομοθετικά μέσα όπως: αυστηρότερος αποκλεισμός σε περίπτωση νόθευσης διαγωνισμών· δυνατότητα μη ανακοίνωσης ορισμένων πληροφοριών ή υποχρεωτικής χρήσης της διαδικασίας με διαπραγμάτευση σε τομείς με υψηλή πιθανότητα δημιουργίας συμπράξεων· χρήση πιστοποιητικών ανεξάρτητου καθορισμού προσφορών· υποχρεώσεις των αγοραστών να συμβουλευούνται τις αρχές ανταγωνισμού σε περιπτώσεις ύποπτης εικόνας στις προσφορές, κ.λπ.

Από την εμπειρία επίσης προκύπτει ότι ενδέχεται να ήταν χρήσιμο να καταστούν «ανθεκτικότερα στις αθέμιτες πρακτικές» ορισμένα μέσα που εμφανίζουν ιδιαίτερο κίνδυνο κατάχρησης για αθέμιτες πρακτικές. Για παράδειγμα, η υπερβολική ορισμένων τμημάτων της σύμβασης αποτελεί δημοφιλή τρόπο για τον επιτυγχόντα ανάδοχο να ανταμείψει τα μέλη της σύμπραξης για την τήρηση της συμφωνίας της σύμπραξης. Ένας πιθανός τρόπος αντιμετώπισης αυτού του προβλήματος μπορεί να είναι η απαγόρευση υπό ορισμένους όρους

<sup>68</sup> Βλέπε επίσης τις εκτεταμένες εργασίες του ΟΟΣΑ, για παράδειγμα τις κατευθυντήριες γραμμές για την καταπολέμηση της νόθευσης των διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις: [http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_40381615\\_42230813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_40381615_42230813_1_1_1_1,00.html)

<sup>69</sup> Για ορισμένες «διάσημες» συμπράξεις σε αγορές δημόσιων συμβάσεων, βλ. για παράδειγμα την υπόθεση των δελτίων σίτισης στην Ιταλία ή τη γαλλική υπόθεση Λύκεια στην Ile-de-France.

της υπεργολαβίας προς επιχειρήσεις που συμμετείχαν οι ίδιες στη διαδικασία του διαγωνισμού<sup>70</sup>.

Είναι σαφές ότι οι πρόσθετες διασφαλίσεις κατά των αντι-ανταγωνιστικών συμπεριφορών θα μπορούσαν να συμβάλουν στη διατήρηση του δίκαιου ανταγωνισμού στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων. Και πάλι, το πλεονέκτημα αυτό πρέπει να συγκριθεί προσεκτικά με τον πρόσθετο διοικητικό φόρτο που θα προκληθεί από τους κανόνες αυτούς για τους αγοραστές και τις επιχειρήσεις.

#### **Ερώτηση:**

59. Πιστεύετε ότι στους κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εισαχθούν ισχυρότερες διασφαλίσεις κατά των αντι-ανταγωνιστικών συμπεριφορών στις διαδικασίες των διαγωνισμών; Εάν ναι, τι νέα μέσα/διατάξεις θα προτείνετε;

### **3.3. Δημόσιες συμβάσεις σε περίπτωση μη υφιστάμενου ανταγωνισμού / αποκλειστικών δικαιωμάτων**

Στην πράξη, οι αναθέτουσες αρχές χρειάζεται συχνά να αγοράσουν από ένα συγκεκριμένο οικονομικό φορέα επειδή η συγκεκριμένη επιχείρηση κατέχει αποκλειστικά δικαιώματα επί της παραγωγής των υπόψη αγαθών ή την παροχή των υπόψη υπηρεσιών. Σε παρόμοιες περιπτώσεις αποκλείεται ο κανονικός διαγωνισμός για τις υπόψη συμβάσεις. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι οδηγίες περί δημόσιων συμβάσεων επιτρέπουν την χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση στις περιπτώσεις κατά τις οποίες «για λόγους τεχνικούς, καλλιτεχνικούς ή σχετικούς με την προστασία αποκλειστικών δικαιωμάτων, η σύμβαση μπορεί να ανατεθεί μόνο σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα»<sup>71</sup>.

Βέβαια, λόγω της ύπαρξης του αποκλειστικού δικαιώματος, ο διαγωνισμός θα αποτελούσε απλή τυπική διαδικασία χωρίς πρακτική αξία. Αναμφισβήτητα ωστόσο, η πρόσβαση στην υπόψη δημόσια σύμβαση έκλεισε με την προηγούμενη παραχώρηση του αποκλειστικού δικαιώματος, αποκλείοντας έτσι κάθε δυνατότητα ανταγωνισμού ακόμη και πριν την έναρξη της διαδικασίας της δημόσιας σύμβασης.

Το ερώτημα του πώς παραχωρήθηκε το ίδιο το αποκλειστικό δικαίωμα, και ιδίως κατά πόσον υφίστατο θεμιτός ανταγωνισμός στο στάδιο της παραχώρησης του αποκλειστικού δικαιώματος (που προκαταβάλλει την μεταγενέστερη απόφαση προμήθειας) δεν εξετάζεται στις υφιστάμενες οδηγίες περί δημόσιων συμβάσεων όσον αφορά τις συμβάσεις που ανατίθενται σε ιδιωτικούς φορείς.

Το ζήτημα εξετάζεται μόνο στο πλαίσιο της συνεργασίας δημόσιων φορέων, όπου οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας μεταξύ αναθετουσών αρχών εξαιρούνται από την εφαρμογή της οδηγίας εάν ανατίθενται βάσει αποκλειστικού δικαιώματος – αλλά μόνο υπό τον όρο ότι το εν λόγω αποκλειστικό δικαίωμα είναι συμβατό με τις αρχές της Συνθήκης<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Η συμμετοχή των διαγωνιζόμενων λόγω κινδύνου αθέμιτων πρακτικών μπορεί εντούτοις να περιοριστεί μόνο υπό σχετικά περιορισμένες προϋποθέσεις, βλ. την απόφαση του ΔΕΕ της 19.5.2009 στη υπόθεση C-538/07, Assitur (σχετικά με προσωρινές ομάδες επιχειρήσεων).

<sup>71</sup> Άρθρο 31 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>72</sup> Άρθρο 18 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Αυτή η συγκεκριμένη διάταξη δεν θα χρειάζεται πλέον όταν θα βρεθεί συνολική λύση στα ζητήματα που σχετίζονται με την συνεργασία δημόσιων φορέων. Θα πρέπει ωστόσο να εξεταστεί κατά πόσο, προς χάριν του ορθού ανταγωνισμού στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων θα πρέπει να γενικευθεί η βασική ιδέα του άρθρου αυτού. Με βάση την αρχή αυτή θα επιτρέπεται η ανάθεση συμβάσεων χωρίς ανταγωνιστική διαδικασία βάσει αποκλειστικών δικαιωμάτων μόνον εάν τα εν λόγω αποκλειστικά δικαιώματα έχουν επίσης αποτελέσει αντικείμενο ανταγωνιστικής διαδικασίας.

#### **Ερωτήσεις:**

60. Κατά την άποψή σας μπορεί η παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων να υποθηκεύσει τον θεμιτό ανταγωνισμό στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων;
61. Εάν ναι, ποια μέσα θα προτείνετε για την άμβλυνση των επιπτώσεων από τέτοιους κινδύνους/την εξασφάλιση θεμιτού ανταγωνισμού; Πιστεύετε ότι οι κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να επιτρέπουν την ανάθεση συμβάσεων χωρίς διαδικασία προμήθειας βάσει αποκλειστικών δικαιωμάτων μόνο υπό την προϋπόθεση ότι το υπόψη αποκλειστικό δικαίωμα έχει το ίδιο παραχωρηθεί μέσω διαφανούς, ανταγωνιστικής διαδικασίας;

#### **4. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΩΣ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΣΕ ΝΕΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ**

Οι δημόσιες αρχές έχουν τη δυνατότητα να συμβάλουν σημαντικά στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020<sup>73</sup>, χρησιμοποιώντας την αγοραστική τους ισχύ για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών υψηλότερης «κοινωνικής» αξίας από πλευράς προώθησης της καινοτομίας, σεβασμού του περιβάλλοντος και καταπολέμησης της αλλαγής του κλίματος, μείωσης της κατανάλωσης ενέργειας, βελτίωσης της απασχόλησης, δημόσιας υγείας<sup>74</sup> και κοινωνικών συνθηκών, και προώθησης της ισότητας με ταυτόχρονη βελτίωση της ένταξης μειονεκτούντων ομάδων<sup>75</sup>. Η σημαντική ζήτηση των δημόσιων αρχών για «οικολογικότερα», χαμηλής περιεκτικότητας σε άνθρακα, πιο καινοτόμα και κοινωνικά υπεύθυνα αγαθά και υπηρεσίες μπορεί επίσης να διαμορφώσει τις τάσεις στην παραγωγή και την κατανάλωση για το μέλλον. Φυσικά η αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων δεν πρέπει να μειώσει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων συμβάσεων. Η συνεκτίμηση προβληματισμών που αφορούν τις πολιτικές στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων πρέπει να πραγματοποιείται με τρόπο που να αποφεύγεται η δημιουργία δυσανάλογα επιπλέον διοικητικού φόρτου για τις αναθέτουσες αρχές ή η στρέβλωση του ανταγωνισμού στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων.

Υπάρχουν δύο πιθανοί τρόποι χρησιμοποίησης των δημόσιων συμβάσεων για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020:

<sup>73</sup> Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 - COM(2010) 2020.

<sup>74</sup> Βλέπε συμπεράσματα του Συμβουλίου της 13<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2010 σχετικά με τα διδάγματα από την πανδημία Α/Η1Ν1.

<sup>75</sup> Ο εν λόγω προβληματισμός συνάδει ιδίως με το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ που καλεί την Ένωση να συνεκτιμά την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

ο παροχή στις αναθέτουσες αρχές των επιπλέον πόρων για να συνεκτιμούν τους εν λόγω στόχους στο πλαίσιο των διαδικαστικών κανόνων των δημόσιων συμβάσεων («πώς πρέπει να γίνονται οι αγορές»).

ο επιβολή υποχρεωτικών απαιτήσεων στις αναθέτουσες αρχές ή πρόβλεψη κινήτρων που θα κατευθύνουν τις αποφάσεις τους όσον αφορά την επιλογή των αγαθών και των υπηρεσιών που πρέπει να προμηθεύονται («τι πρέπει να αγοράζεται»).

Οι οδηγίες περί δημόσιων συμβάσεων παρέχουν ένα κοινό πλαίσιο για τις αγορές του δημοσίου καθορίζοντας διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με το «πώς πρέπει να γίνονται οι αγορές» και αφήνουν τις αναθέτουσες αρχές ελεύθερες όσον αφορά τις βασικές τους αποφάσεις για το «τι πρέπει να αγοράζεται», ώστε να καθορίζουν τα χαρακτηριστικά των έργων, προϊόντων και υπηρεσιών που ταιριάζουν καλύτερα στις ανάγκες τους και να καθορίζουν τους πλέον κατάλληλους όρους για τους στόχους πολιτικής που επιθυμούν (εφόσον είναι διαφανείς και δεν εισάγουν διακρίσεις).

Η νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις επιτρέπει επίσης την παροχή κινήτρων για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων που εξυπηρετούν τους στόχους της στρατηγικής Ευρώπη 2020, ή την επιβολή υποχρεώσεων στις αναθέτουσες αρχές σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται», σε ευρωπαϊκό ή σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι στρατηγικές για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων συνάδουν με τους γενικούς στόχους πολιτικής.

Έχει ήδη δρομολογηθεί κατά τα τελευταία χρόνια σειρά πρωτοβουλιών για συγκεκριμένες πολιτικές, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, για να ενθαρρύνει τη χρήση της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προς υποστήριξη των ανωτέρω υπογραμμισθέντων στόχων πολιτικής όπως οι εν εξελίξει εργασίες για την προώθηση των οικολογικών δημοσίων συμβάσεων (ΟΔΣ ή GPP)<sup>76</sup>, για τους κοινωνικούς προβληματισμούς στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων<sup>77</sup> και για την καινοτομία<sup>78</sup>.

Ιδιαίτερα οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις έχουν τύχει πρακτικής εφαρμογής στα κράτη μέλη για περισσότερο από μια δεκαετία. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει εθνικά σχέδια δράσης για τις ΟΔΣ με εθελοντικούς ή υποχρεωτικούς στόχους και συγκεκριμένα

<sup>76</sup> Πρβλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος» - COM(2008) 400 – στην οποία καθορίζονται στόχοι για την υιοθέτηση των ΟΔΣ στα κράτη μέλη και η οποία εγκαινίασε την ανάπτυξη κοινών εθελοντικών ευρωπαϊκών κριτηρίων για τις ΟΔΣ. Πρβλ. επίσης το «Εγχειρίδιο για περιβαλλοντικές δημόσιες προμήθειες (Πράσινες Αγορές)», [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm).

<sup>77</sup> Πρβλ. το εγχειρίδιο «Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις - Αγοράστε με κοινωνική ευαισθησία!» - SEC(2010) 1258.

<sup>78</sup> Με βάση τη δέσμευση αριθ. 17 της ανακοίνωσης «Ένωση καινοτομίας» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρακολουθεί προς το παρόν μια μελέτη (άρχιζε το Νοέμβριο του 2010 – ολοκληρώνεται το Νοέμβριο του 2011) που έχει ως στόχο την ανάπτυξη ενός νέου μηχανισμού στήριξης για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της καινοτομίας. Το εν λόγω καθεστώς θα παρέχει καθοδήγηση και θα δημιουργήσει έναν (χρηματοοικονομικό) μηχανισμό στήριξης για να βοηθήσει τις αναθέτουσες αρχές να εφαρμόσουν τις δημόσιες αυτές συμβάσεις με ανοικτό τρόπο, χωρίς διακρίσεις, να ομαδοποιήσουν τη ζήτηση, να καταρτίσουν κοινά τεύχη δημοπράτησης και να προωθήσουν την πρόσβαση των ΜΜΕ. Σχετικά με τις προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις πρβλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής «Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη» - COM(2007) 799.



μέτρα για την προώθηση και την εφαρμογή των ΟΔΣ. Η ΕΕ έχει καταρτίσει κριτήρια ΟΔΣ για 18 ομάδες προϊόντων και υπηρεσιών<sup>79</sup> και θα ακολουθήσουν και άλλες.

Στην ακόλουθη ενότητα αναλύεται η ανάγκη και το είδος των αλλαγών στους κανόνες της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων που απαιτούνται για να εξασφαλιστεί η συνοχή και η καταλληλότητα των διάφορων μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί ή θα μπορούσαν να ληφθούν σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο.

#### **4.1. «Πως πρέπει να γίνονται οι αγορές» για να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020**

Θέματα που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, την κοινωνική ένταξη ή την προώθηση της καινοτομίας ενδέχεται να έχουν σημασία σε διάφορα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, ανάλογα με τη φύση τους. Δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των διαφορετικών αυτών θεμάτων που συνδέονται με αυτούς τους στόχους πολιτικής σε κάθε στάδιο της διαδικασίας. Στην ακόλουθη ενότητα αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο κάθε μεμονωμένος στόχος πολιτικής μπορεί να συνεκτιμηθεί στα διαδοχικά στάδια μιας διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

##### *Περιγραφή του κυρίου αντικειμένου της σύμβασης και των τεχνικών προδιαγραφών*

Βάσει των υφιστάμενων κανόνων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να εξασφαλίσουν σαφή και χωρίς διακρίσεις περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης και επίσης να καθορίσουν συγγραφή υποχρεώσεων που δεν έχει ως αποτέλεσμα την ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων.

Οι απαιτήσεις όσον αφορά τις μεθόδους επεξεργασίας και παραγωγής πρέπει να έχουν σχέση με την παραγωγή του προϊόντος και να συμβάλλουν στα χαρακτηριστικά του, χωρίς να είναι απαραίτητως εμφανείς. Βάσει των υφιστάμενων κανόνων δεν είναι δυνατόν να απαιτούνται μέθοδοι επεξεργασίας και παραγωγής που δεν συνδέονται με την παραγωγή του προϊόντος και δεν αντικατοπτρίζονται στα χαρακτηριστικά του.

Οι δημόσιες αρχές και οι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν ενίοτε ότι για λόγους που αφορούν το περιβάλλον και την υγεία, ορισμένα προϊόντα πρέπει αναγκαστικά ή θα έπρεπε να αγοραστούν τοπικά. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι παρόμοιες απαιτήσεις αντιβαίνουν στο δίκαιο της ΕΕ εάν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητες άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις μεταξύ των προμηθευτών. Μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όταν οι έννομες και αντικειμενικές ανάγκες που δεν σχετίζονται με καθαρά οικονομικά ζητήματα μπορούν να ικανοποιηθούν μόνο από προϊόντα συγκεκριμένης περιοχής.

#### **Ερωτήσεις:**

62. Πιστεύετε ότι οι κανόνες για τη συγγραφή υποχρεώσεων επιτρέπουν την ικανοποιητική συνεκτίμηση θεμάτων που συνδέονται με άλλους στόχους πολιτικής;

<sup>79</sup> Πρβλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος» - COM(2008) 400 – στην οποία καθορίζονται στόχοι για την υιοθέτηση των ΟΔΣ στα κράτη μέλη και η οποία εγκαινίασε την ανάπτυξη κοινών εθελοντικών ευρωπαϊκών κριτηρίων για τις ΟΔΣ. Βλ. επίσης το «Εγχειρίδιο για περιβαλλοντικές δημόσιες προμήθειες (Πράσινες Αγορές)», [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm).

63. Συμμερίζεστε την άποψη ότι η δυνατότητα καθορισμού τεχνικών προδιαγραφών από την άποψη των απαιτήσεων επίδοσης ή λειτουργίας είναι δυνατό να επιτρέψει στις αναθέτουσες αρχές να καλύψουν καλύτερα τις ανάγκες τους όσον αφορά τις πολιτικές σε σύγκριση με τον καθορισμό τους βάσει αυστηρά τεχνικών απαιτήσεων; Αν ναι, θα υποστηρίζατε την υποχρεωτική επιβολή απαιτήσεων επιδόσεων ή λειτουργίας υπό ορισμένες προϋποθέσεις;
64. Δίνοντας ένα παράδειγμα, πιστεύετε ότι οι αναθέτουσες αρχές κάνουν επαρκή χρήση των δυνατοτήτων που προσφέρει το άρθρο 23 της οδηγίας 2004/18/EK σχετικά με τα κριτήρια προσβασιμότητας<sup>80</sup> για άτομα με ειδικές ανάγκες ή τον σχεδιασμό για όλους τους χρήστες; Αν όχι, τι πρέπει να γίνει;
65. Πιστεύετε ότι μερικές από τις διαδικασίες που προβλέπονται στις υφιστάμενες οδηγίες<sup>81</sup> (ανταγωνιστικός διάλογος, διαγωνισμοί μελετών) ενδείκνυνται ιδιαίτερα για τη συνεκτίμηση θεμάτων που συνδέονται με την περιβαλλοντική και την κοινωνική πολιτική καθώς και με τις πολιτικές που αφορούν την προσβασιμότητα και την καινοτομία;
66. Ποιες αλλαγές θα προτεινάτε στις διαδικασίες όπως προβλέπονται από τις υφιστάμενες οδηγίες για να συνεκτιμηθούν όσο το δυνατόν περισσότερο οι προαναφερόμενοι στόχοι πολιτικής, διασφαλίζοντας παράλληλα την τήρηση των αρχών της μη εισαγωγής διακρίσεων και της διαφάνειας οι οποίες εξασφαλίζουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων; Θα μπορούσε η χρήση καινοτόμων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών να συνδράμει ειδικότερα τους αγοραστές στην επίδιωξη των στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020;
67. Μπορείτε να εντοπίσετε περιπτώσεις στις οποίες ο περιορισμός σε τοπικούς ή περιφερειακούς προμηθευτές μπορεί να δικαιολογηθεί από ένομους και αντικειμενικούς λόγους που δεν στηρίζονται σε καθαρά οικονομικά ζητήματα;
68. Πιστεύετε ότι η δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού ως συνήθους διαδικασίας μπορεί να συμβάλλει στην καλύτερη συνεκτίμηση θεμάτων που συνδέονται με τις πολιτικές για παράδειγμα της προστασίας του περιβάλλοντος, της κοινωνικής πολιτικής, της καινοτομίας, κ.λπ; Ή μήπως ο κίνδυνος διακρίσεων και περιορισμού του ανταγωνισμού θα ήταν ιδιαίτερα υψηλός;

#### *Απαίτηση για τα πλέον συναφή κριτήρια επιλογής*

Κατά την αξιολόγηση της ικανότητας των υποψηφίων να εκτελέσουν τη σύμβαση, οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να συνεκτιμήσουν συγκεκριμένη εμπειρία και επάρκεια σχετικά με κοινωνικές ή περιβαλλοντικές πτυχές που συνάδουν με το αντικείμενο της σύμβασης.

<sup>80</sup> Η προσβασιμότητα στο πλαίσιο αυτό σημαίνει τη δυνατότητα πρόσβασης ατόμων με λειτουργικούς περιορισμούς (αναπηρίες).

<sup>81</sup> Για την περιγραφή των διαδικασιών, βλέπε ενότητα 2.1 ανωτέρω.

**Ερώτηση:**

69. Τι θα προτεινάτε ως χρήσιμα παραδείγματα τεχνικής επάρκειας ή άλλα κριτήρια επιλογής που αποβλέπουν στην προώθηση της επίτευξης στόχων όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η προώθηση της κοινωνικής ένταξης, η βελτίωση της προσβασιμότητας και η ενίσχυση της καινοτομίας;

*Χρήση των πλέον ενδεδειγμένων κριτηρίων ανάθεσης*

Για να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός μεταξύ των οικονομικών φορέων και να αποφευχθεί η λήψη αυθαίρετων αποφάσεων από τις δημόσιες αρχές, οι υφιστάμενοι κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπουν ότι τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης, δεν μπορούν να παρέχουν στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή απεριόριστη ελευθερία επιλογής και ότι πρέπει να αναφέρονται ρητά στα τεύχη δημοπράτησης.

Οι αναθέτουσες αρχές είναι ελεύθερες να αποφασίζουν ως προς τη σχετική βαρύτητα που πρέπει να αποδοθεί σε καθένα από τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Με τον τρόπο αυτό μπορούν να αντικατοπτρίζουν στην αξιολόγηση τη σημασία που θέλουν να αποδώσουν στα περιβαλλοντικά ή κοινωνικά κριτήρια σε σχέση με άλλα κριτήρια, περιλαμβανομένης της τιμής.

Για τυποποιημένα αγαθά και υπηρεσίες είναι ήδη σε πολλές περιπτώσεις δυνατός ο καθορισμός περιβαλλοντικών ή κοινωνικών προτύπων στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης με ταυτόχρονη ανάθεση της σύμβασης με βάση το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής. Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αγοράσουν προϊόντα και υπηρεσίες που πληρούν υψηλά πρότυπα στις καλύτερες τιμές.

Ωστόσο, η χρησιμοποίηση κριτηρίων που συνδέονται με το περιβάλλον, την ενεργειακή απόδοση, την προσβασιμότητα ή την καινοτομία στη φάση ανάθεσης και όχι μόνο στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης, παρουσιάζει το πλεονέκτημα να ωθεί τις επιχειρήσεις να υποβάλλουν προσφορές που υπερβαίνουν το επίπεδο που προβλέπει η συγγραφή υποχρεώσεων και, ως εκ τούτου, προωθούν την εισαγωγή καινοτόμων προϊόντων στην αγορά. Θα ήταν επίσης χρήσιμο να εφαρμόζονται κριτήρια του είδους αυτού στη φάση ανάθεσης στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει αβεβαιότητα ως προς τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που διατίθενται στην αγορά.

**Ερωτήσεις:**

70. Το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς φαίνεται ως το καταλληλότερο για την επιδίωξη άλλων στόχων πολιτικής; Πιστεύετε ότι, για να συνεκτιμηθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι εν λόγω στόχοι πολιτικής θα ήταν χρήσιμο να αλλάξουν οι υφιστάμενοι κανόνες (για ορισμένους τύπους συμβάσεων/για συγκεκριμένους τομείς/υπό ορισμένες προϋποθέσεις):
- 70.1.1. μόνο προκειμένου να καταργηθεί το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής;
- 70.1.2. για να περιοριστεί η χρήση του κριτηρίου της τιμής ή η βαρύτητα την οποία αποδίδουν οι αναθέτουσες αρχές στην τιμή;

- 70.1.3. για να προβλεφθεί μια τρίτη δυνατότητα κριτηρίων ανάθεσης πέραν της χαμηλότερης τιμής και της πλέον οικονομικά προσφέρουσας προσφοράς; Εάν ναι, ποιο εναλλακτικό κριτήριο θα προτεινάτε που θα καθιστούσε δυνατή τόσο την αποτελεσματικότερη επιδίωξη άλλων στόχων πολιτικής όσο και τη διασφάλιση συνθηκών ισότιμου και θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων;
71. Πιστεύετε ότι σε κάθε περίπτωση η βαθμολογία που δίνεται σε περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή καινοτόμα κριτήρια πρέπει να περιορίζεται σε ένα προκαθορισμένο ανώτατο όριο ώστε τα κριτήρια αυτά να μην αποκτούν μεγαλύτερη σημασία από τα κριτήρια επιδόσεων ή κόστους;
72. Πιστεύετε ότι η δυνατότητα ένταξης περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων στη φάση ανάθεσης έχει γίνει κατανοητή και χρησιμοποιείται; Θα πρέπει κατά τη γνώμη σας να διατυπωθεί καλύτερα στην οδηγία;
73. Κατά την άποψή σας, θα έπρεπε να είναι υποχρεωτική η συνεκτίμηση του κόστους του κύκλου ζωής κατά τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, ιδίως στην περίπτωση μεγάλων έργων; Στην περίπτωση αυτή θεωρείτε απαραίτητη/ενδεδειγμένη την ανάπτυξη μεθοδολογίας από τις υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με τον προσδιορισμό του κόστους διάρκειας ζωής;

#### *Επιβολή κατάλληλων ρητρών για την εκτέλεση των συμβάσεων*

Με βάση τους υφιστάμενους κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, οι ρήτρες περί εκτέλεσης της σύμβασης πρέπει να συνδέονται με τα καθήκοντα που απαιτούνται για την παραγωγή και την παροχή των αγαθών ή υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης. Στους όρους αυτούς σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης είναι δυνατόν να συνεκτιμώνται και άλλες πτυχές πολιτικής, όπως τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα<sup>82</sup>. Σε τέτοιους όρους μπορούν για παράδειγμα να περιλαμβάνονται απαιτήσεις για αντιστάθμιση των εκπομπών συγκεκριμένων προμηθειών με σημαντικό αποτύπωμα διοξειδίου του άνθρακα. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν εμπειρία όταν, κατά την αγορά υπηρεσιών μεταφοράς με ταξί ή άλλα μέσα, απαιτούν τα χρησιμοποιούμενα για αυτές τις υπηρεσίες οχήματα να είναι οχήματα προερχόμενα από τις πλέον αποδοτικές κατηγορίες. Οι ρήτρες περί εκτέλεσης της σύμβασης μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται για την τόνωση της καινοτομίας κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης, π.χ. με την παροχή κινήτρων για περαιτέρω ανάπτυξη προϊόντων ή υπηρεσιών κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.

Στο παρόν στάδιο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλουν ορισμένες υποχρεώσεις στον επιλεγέντα υποψήφιο σχετικά με την επίτευξη διαφόρων περιβαλλοντικών ή κοινωνικών στόχων, οι οποίες δεν μπορούν να τεθούν στα προηγούμενα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης.

#### **Ερωτήσεις:**

74. Οι ρήτρες περί εκτέλεσης της σύμβασης αποτελούν το καταλληλότερο στάδιο της διαδικασίας όσον αφορά την πρόβλεψη κοινωνικών θεμάτων που σχετίζονται με την απασχόληση και τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων που συμμετέχουν στην

<sup>82</sup> Βλ. άρθρο 26 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

εκτέλεση της σύμβασης. Συμφωνείτε; Αν όχι, παρακαλούμε να υποδείξετε ποια θα ήταν η καλύτερη εναλλακτική λύση.

75. Ποιες θα ήταν κατά την άποψή σας οι καταλληλότερες ρήτρες περί εκτέλεσης της σύμβασης όσον αφορά την συνεκτίμηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών θεμάτων, καθώς και θεμάτων ενεργειακής απόδοσης;
76. Θα πρέπει, ορισμένες γενικές ρήτρες περί εκτέλεσης συμβάσεων και ειδικότερα εκείνες που αφορούν τις συνθήκες απασχόλησης και εργασίας των εργαζομένων που συμμετέχουν στην εκτέλεση της σύμβασης να έχουν ήδη καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ;

#### *Επαλήθευση των απαιτήσεων*

Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να διευκρινίζουν τις περιβαλλοντικές ή κοινωνικές απαιτήσεις κατά τη σύνταξη της συγγραφής υποχρεώσεων, τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής/ανάθεσης ή την εισαγωγή ρητρών περί εκτέλεσης της σύμβασης. Στις περιπτώσεις αυτές, θα καταρτίζουν κατά κανόνα κατάλογο των στοιχείων (πιστοποίηση/τεκμηρίωση ή/και ειδικές δεσμεύσεις) που πρέπει να υποβάλλουν οι υποψήφιοι ή οι υποβάλλοντες προσφορά προκειμένου να αποδείξουν ότι είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις περιβαλλοντικές ή κοινωνικές απαιτήσεις. Σύμφωνα με τους υφιστάμενους κανόνες, ειδικά καθεστώτα πιστοποίησης (π.χ. συστήματα δασικής πιστοποίησης, κοινωνικά πιστοποιητικά, κ.λπ) είναι δυνατό να γίνουν δεκτά ως μέσο απόδειξης, αλλά πρέπει επίσης να γίνονται δεκτά και ισοδύναμα μέσα. Ένα γενικό πρόβλημα που ανακύπτει όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις συνδέεται με την επαλήθευση αυτών των απαιτήσεων στην αλυσίδα εφοδιασμού. Το θέμα της επαλήθευσης έχει ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις στις οποίες ένα μέρος της αλυσίδας εφοδιασμού βρίσκεται σε τρίτη χώρα.

Κατά την εξέταση των αιτημάτων συμμετοχής και των προσφορών, η αναθέτουσα αρχή ελέγχει κατά πόσο οι πληροφορίες και τα έγγραφα που κατέθεσαν οι υποψήφιοι ή οι υποβάλλοντες προσφορά ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις. Αν λείπουν κάποια από τα στοιχεία που απαιτούνται ή αν οι παρεχόμενες πληροφορίες θεωρούνται ανεπαρκείς, ο υποψήφιος ή ο υποβάλλων προσφορά θα αποκλείεται από τη διαδικασία.

#### **Ερωτήσεις:**

77. Πιστεύετε ότι το σημερινό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να προβλέπει συγκεκριμένες λύσεις για την αντιμετώπιση του θέματος της επαλήθευσης των απαιτήσεων σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού; Αν ναι, ποιες λύσεις θα προτείνατε για την κάλυψη του θέματος αυτού;
78. Πως είναι δυνατόν να υποβοηθηθούν με τον καλύτερο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές για την επαλήθευση των απαιτήσεων; Η ανάπτυξη «τυποποιημένων» συστημάτων αξιολόγησης της συμμόρφωσης και δικαιολογητικών, καθώς και σημάτων, θα μπορούσε να διευκολύνει τις εργασίες τους; Αν υιοθετηθεί μια τέτοια προσέγγιση τι μπορεί να γίνει για να ελαχιστοποιηθεί ο διοικητικός φόρτος;

#### *Σχέση με το αντικείμενο/με την εκτέλεση της σύμβασης*

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, στο πλαίσιο του υφιστάμενου νομικού πλαισίου της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, η σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης αποτελεί βασική προϋπόθεση που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ενσωμάτωση στη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης θεμάτων που συνδέονται με άλλες πολιτικές. Τούτο ισχύει για

όλα τα διαδοχικά στάδια και για τις διάφορες πτυχές της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης (συγγραφή υποχρεώσεων, κριτήρια επιλογής, κριτήρια ανάθεσης). Στην περίπτωση των ρητρών για την εκτέλεση της σύμβασης, πρόκειται για την απαίτηση της ύπαρξης σύνδεσης με την εκτέλεση των καθηκόντων που απαιτούνται για την παραγωγή/παροχή των αγαθών/υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της προσφοράς.

Η χαλάρωση της απαίτησης αυτής είναι δυνατό να δώσει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να κάνουν ένα επιπλέον βήμα προς την επιδίωξη των πολιτικών στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020 μέσω των δημοσίων συμβάσεων. Εκτός των άλλων θα έδινε ιδίως στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων ανεξαρτήτως του αγοραζόμενου προϊόντος ή της αγοραζόμενης υπηρεσίας, π.χ. προκειμένου να ενθαρρύνει την ανάληψη μεγαλύτερων κοινωνικών ή περιβαλλοντικών ευθυνών από τις επιχειρήσεις. Τούτο θα μπορούσε να αποτελέσει ισχυρό μέσο για τη στήριξη των πολιτικών στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020.

Κατά την εξέταση της δυνατότητας αυτής πρέπει ωστόσο να εκτιμώνται προσεκτικά τα αντισταθμίσιμα όσον αφορά τα θέματα άλλων πολιτικών. Η σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης διασφαλίζει ότι η αγορά αυτή καθαυτή παραμένει κεντρική στη διαδικασία στην οποία χρησιμοποιούνται χρήματα των φορολογουμένων. Πρόκειται για μια σημαντική εγγύηση που διασφαλίζει ότι οι αναθέτουσες αρχές επιτυγχάνουν την καλύτερη δυνατή προσφορά χρησιμοποιώντας αποτελεσματικότερα το δημόσιο χρήμα. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, ο στόχος αυτός υπογραμμίζεται επίσης στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020, όπου τονίζεται ότι η πολιτική των δημοσίων συμβάσεων οφείλει να διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη δυνατή χρήση των δημοσίων κονδυλίων. Ταυτόχρονα, αυτή η εγγύηση των αγορών στην καλύτερη δυνατή τιμή εξασφαλίζει κάποια συνεκτικότητα μεταξύ της πολιτικής της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και των κανόνων στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, αφού διασφαλίζει ότι δεν παρέχεται αδικαιολόγητα οικονομικό πλεονέκτημα σε οικονομικούς φορείς μέσω της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Η χαλάρωση του δεσμού με το αντικείμενο της σύμβασης ενδέχεται, ως εκ τούτου, να συνεπάγεται κίνδυνο απομόνωσης της εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις από τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις και, ενδεχομένως, αντιβαίνει στο στόχο της επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις και των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις.

Ο δεσμός με το αντικείμενο της σύμβασης μπορεί επίσης να συμβάλει στην αποφυγή κατάστασης κατά την οποία ορισμένοι οικονομικοί φορείς από μία συγκεκριμένη χώρα είναι δυνατό να ευνοηθούν εις βάρος εκείνων άλλων κρατών μελών. Παρόλο που αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για ορισμένα θέματα (για παράδειγμα, ορισμένες κοινωνικές απαιτήσεις) λόγω του ότι είναι πιθανότερο να πηγάζουν από την εθνική, περιφερειακή ή ακόμα και την τοπική πραγματικότητα, είναι επίσης αλήθεια και για θέματα άλλων πολιτικών, όπως τα περιβαλλοντικά θέματα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της προμήθειας αγαθών, η απαίτηση σύμφωνα με την οποία τα κτίρια που χρησιμοποιούν οι προσφέροντες πρέπει να θερμαίνονται αποκλειστικά με ηλιακή ενέργεια, θα μπορούσε να ευνοήσει επιχειρήσεις κρατών μελών με συγκεκριμένες μετεωρολογικές συνθήκες που ευνοούν την ηλιακή τεχνολογία.

Ο δεσμός μεταξύ θεμάτων που άπτονται άλλων πολιτικών και του αντικειμένου της σύμβασης αποβλέπει επίσης στην εξασφάλιση ασφάλειας και προβλεψιμότητας στις επιχειρήσεις. Αν δεν υπάρχει δεσμός του είδους αυτού (όπως και εναρμονισμένες απαιτήσεις σε επίπεδο ΕΕ), είναι δυνατό να ζητηθεί από τους οικονομικούς φορείς να συμμορφωθούν με διαφορετικές απαιτήσεις (όσον αφορά το ποσοστό απασχόλησης γυναικών, τον αριθμό των

προσλαμβανόμενων ανέργων, τη μέριμνα για τα παιδιά των εργαζομένων, για το περιβάλλον ή τη διαχείριση των αποβλήτων, οικολογικά σήματα, κ.λπ.) για κάθε δημόσια σύμβαση ή για κάθε αναθέτουσα αρχή.

Η κάλυψη των διαφόρων απαιτήσεων που επιβάλλουν οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα δύσκολη για τις ΜΜΕ, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις αυτές ενδεχομένως να μην έχουν τους απαιτούμενους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους για την κάλυψη ευρέως φάσματος οικονομικών απαιτήσεων σε εξατομικευμένη βάση.

Τέλος, απαιτήσεις που δεν συνδέονται με το προϊόν ή την υπηρεσία που αποτελεί το αντικείμενο της σύμβασης θα μπορούσαν να αντιβαίνουν στο στόχο της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για την προώθηση της καινοτομίας, αφού ο ανταγωνισμός μεταξύ επιχειρήσεων δεν θα ασκείται πλέον για την ανάπτυξη του καλύτερου (πιθανόν καινοτόμου) προϊόντος ή υπηρεσίας, αλλά με βάση την πολιτική των επιχειρήσεων.

#### **Ερωτήσεις:**

79. Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι υποδεικνύουν την χαλάρωση ή ακόμη και την κατάργηση του όρου ότι οι απαιτήσεις που επιβάλλει η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης (αυτό θα επέτρεπε, για παράδειγμα, την απαίτηση από τους προσφέροντες να εφαρμόζουν πολιτική απασχόλησης βασιζόμενη στην ισότητα των δύο φύλων, ή γενική πολιτική απασχόλησης συγκεκριμένων ποσοστών ειδικών κατηγοριών ατόμων, όπως για παράδειγμα οι αιτούντες εργασία, άτομα με αναπηρία, κ.λπ.). Συμφωνείτε με την πρόταση αυτή; Ποια πιστεύετε ότι θα ήταν τα πλεονεκτήματα ή τα μειονεκτήματα της χαλάρωσης ή της κατάργησης του δεσμού με το αντικείμενο της σύμβασης;
80. Αν ο δεσμός με το αντικείμενο χαλαρώσει, ποιοι διορθωτικοί μηχανισμοί, αν υπάρχουν, θα πρέπει να τεθούν σε λειτουργία για να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις από τους κινδύνους εισαγωγής διακρίσεων και του ουσιαστικού περιορισμού του ανταγωνισμού;
81. Πιστεύετε ότι οι ΜΜΕ ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προβλήματα όσον αφορά τη συμμόρφωση με τις διάφορες απαιτήσεις; Αν ναι, πως θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί κατά την άποψή σας το θέμα αυτό;
82. Αν πιστεύετε ότι ο δεσμός με το αντικείμενο της σύμβασης πρέπει να χαλαρώσει ή να καταργηθεί, σε ποια από τα διαδοχικά στάδια της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης πρέπει να γίνει αυτό;
- 82.1. Πιστεύετε ότι, κατά την εκπόνηση της συγγραφής υποχρεώσεων, υπάρχει περιθώριο χαλάρωσης της απαίτησης σύμφωνα με την οποία οι προδιαγραφές που συνδέονται με τη διαδικασία και τις μεθόδους παραγωγής πρέπει να συνδέονται με τα χαρακτηριστικά του προϊόντος ώστε να περιλαμβάνουν στοιχεία που δεν αντικατοπτρίζονται στα χαρακτηριστικά του προϊόντος (όπως για παράδειγμα – κατά την αγορά καφέ – η απαίτηση από τον προμηθευτή να καταβάλλει στους παραγωγούς πριμ που θα επενδύεται σε δραστηριότητες οι οποίες αποβλέπουν στην ενίσχυση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης των τοπικών κοινοτήτων);
- 82.2. Πιστεύετε ότι η νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να εφαρμόζουν κριτήρια επιλογής βασισμένα στα χαρακτηριστικά επιχειρήσεων τα οποία δεν συνδέονται με το αντικείμενο της

σύμβασης (π.χ. η απαίτηση από τους υποβάλλοντες προσφορά να εφαρμόζουν πολιτική απασχόλησης βασισμένη στην ισότητα των δύο φύλων, ή γενική πολιτική απασχόλησης συγκεκριμένων ποσοστών ειδικών κατηγοριών ατόμων, όπως για παράδειγμα οι αιτούντες εργασία, κ.λπ.);

82.3. Πιστεύετε ότι ο δεσμός με το αντικείμενο της σύμβασης πρέπει να χαλαρώσει ή να καταργηθεί κατά το στάδιο της ανάθεσης προκειμένου να συνεκτιμώνται θέματα άλλων πολιτικών (π.χ. επιπλέον μόρια για τους υποβάλλοντες προσφορά που απασχολούν αιτούντες εργασία ή άτομα με αναπηρία);

82.3.1. Κριτήρια ανάθεσης πλην εκείνων της χαμηλότερης τιμής/της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς/κριτήρια που δεν συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης ενδέχεται να απομονώσουν την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις από τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, υπό την έννοια ότι οι συμβάσεις που ανατίθενται βάσει άλλων κριτηρίων πλην των οικονομικών είναι δυνατό να συνεπάγονται τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες ενδέχεται να δημιουργούν προβλήματα βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Συμμερίζεστε την άποψη αυτή; Αν ναι, πώς θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί το θέμα αυτό;

82.4. Πιστεύετε ότι η νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να επιβάλλουν ρήτρες για την εκτέλεση της σύμβασης οι οποίες δεν συνδέονται αυστηρά με την παροχή των υπόψη αγαθών και υπηρεσιών (π.χ. να απαιτούν από τους αναδόχους να προβλέψουν υπηρεσίες παιδικής μέριμνας για τους απασχολούμενους ή να τους επιβάλλουν να διαθέτουν ένα μέρος της αμοιβής σε κοινωνικά έργα);

#### **4.2. «Τι πρέπει να αγοράζεται» για να υποστηριχθούν οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020**

Ένας άλλος τρόπος να επιτευχθούν οι στόχοι πολιτικής μέσω των δημόσιων συμβάσεων θα ήταν να επιβληθούν στις αναθέτουσες αρχές υποχρεώσεις σχετικά με το «Τι πρέπει να αγοράζεται». Για παράδειγμα, αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την επιβολή υποχρεωτικών απαιτήσεων ή κριτηρίων που να διέπουν τα χαρακτηριστικά των αγαθών και των υπηρεσιών που παρέχονται (π.χ. μέγιστα επίπεδα χρήσης ενέργειας και πόρων, περιβαλλοντικά επιβλαβείς ουσίες, ελάχιστα επίπεδα ανακύκλωσης) ή, εναλλακτικά, μέσω της θέσπισης στόχων (π.χ. 60% των αγορών του δημοσίου πρέπει να είναι φιλικές προς το περιβάλλον)<sup>83</sup>.

Με πρόσφατες νομοθετικές πράξεις για συγκεκριμένους τομείς σε επίπεδο ΕΕ:

- έχουν θεσπιστεί υποχρεώσεις ώστε οι αναθέτουσες αρχές να απαιτούν στις δημόσιες συμβάσεις τους ορισμένο επίπεδο ενεργειακής απόδοσης<sup>84</sup>.
- έχουν θεσπιστεί υποχρεώσεις ώστε οι αναθέτουσες αρχές να συνεκτιμούν την ενέργεια και άλλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις στις αποφάσεις τους για δημόσιες συμβάσεις<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Για παράδειγμα στο τομέα των οικολογικών δημόσιων συμβάσεων, αρκετά κράτη μέλη όπως οι Κάτω Χώρες, η Φινλανδία, η Σλοβενία, η Αυστρία ή το Βέλγιο έχουν θεσπίσει φιλόδοξους στόχους για τις οικολογικές δημόσιες συμβάσεις σε εθνικό επίπεδο.

<sup>84</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 106/2008 (ΕΕ L 39 της 13.2.2008, σ. 1) (ο αποκαλούμενος κανονισμός Energy Star της ΕΕ).



- ο δημόσιος τομέας εκλήθη να παίξει υποδειγματικό ρόλο στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης θεσπίζοντας ελάχιστο αριθμό μέτρων ενεργειακής απόδοσης<sup>86</sup> για τις δημόσιες συμβάσεις και προωθώντας τα αποδοτικά από πλευράς πόρων δημόσια κτήρια (π.χ. κτήρια με χαμηλή ή μηδενική πρωτογενή κατανάλωση ενέργειας<sup>87</sup>).
- οι αναθέτουσες αρχές εκλήθησαν να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για την προμήθεια μόνο προϊόντων της ανώτερης κατηγορίας ενεργειακής απόδοσης<sup>88</sup>.

Στην πρόσφατη ανακοίνωσή της με τίτλο «Ενέργεια 2020 - Μια στρατηγική για ανταγωνιστική, αειφόρο και ασφαλή ενέργεια»<sup>89</sup>, η Επιτροπή δήλωσε ότι τα ενεργειακά κριτήρια (σχετικά με την απόδοση, τις ανανεώσιμες πηγές και την ευφυή δικτύωση) πρέπει να χρησιμοποιούνται σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις έργων, υπηρεσιών ή προμηθειών.

Για τα προϊόντα θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ευρύτερα μεθοδολογία οικονομικής αποτίμησης παρόμοια με εκείνη που αναπτύχθηκε για την οδηγία για τα καθαρά οχήματα<sup>90</sup>. Στην πραγματικότητα, η υποχρέωση να ενταχθεί το λειτουργικό κόστος του κύκλου ζωής στην απόφαση αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών (με τρόπο παρόμοιο με εκείνον που ήδη απαιτείται για τα οχήματα) θα εξασφάλιζε χαμηλότερες συνολικές δαπάνες. Αυτό θα απαιτούσε ωστόσο τον καθορισμό γενικής μεθοδολογίας που θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε όλες τις ομάδες προϊόντων.

Γενικότερα, η εισαγωγή υποχρεωτικών απαιτήσεων στους κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις μέσω νομοθεσίας που θα στηρίζεται σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις υποστηρίχτηκε ως περαιτέρω μέσο προώθησης της καινοτομίας ή άλλων στόχων πολιτικής στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020<sup>91</sup>.

Όσον αφορά την κοινωνική ένταξη, η νέα Ευρωπαϊκή στρατηγική για τα άτομα με αναπηρίες 2010-2020<sup>92</sup> αναφέρει ότι η Επιτροπή θα διερευνήσει τα πλεονεκτήματα της θέσπισης κανονιστικών μέτρων για να εξασφαλιστεί η προσβασιμότητα προϊόντων και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την ενίσχυση των δημόσιων συμβάσεων.

Η επιβολή τέτοιου είδους υποχρεώσεων μπορεί να αποδειχθεί αποτελεσματικότερο μέσο επίτευξης των στόχων πολιτικής της στρατηγικής Ευρώπη 2020 μέσω της ενίσχυσης της υιοθέτησης από την αγορά αγαθών και υπηρεσιών υψηλής κοινωνικής αξίας. Επιπλέον, η συγκεντρωτική λήψη των αποφάσεων περί των στρατηγικών για τις προμήθειες μπορεί να

<sup>85</sup> Οδηγία 2009/33/ΕΚ σχετικά με την προώθηση καθαρών και ενεργειακά αποδοτικών οχημάτων.

<sup>86</sup> Οδηγία 2006/32/ΕΚ για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες.

<sup>87</sup> Οδηγία 2009/28/ΕΚ σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 140 της 5.6.2009, σ. 16), και οδηγία 2010/31/ΕΕ για την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων (ΕΕ L 153 της 18.06.2010, σ. 13).

<sup>88</sup> Οδηγία 2010/30/ΕΕ για την ένδειξη της κατανάλωσης ενέργειας και λοιπών πόρων από τα συνδεδεμένα με την ενέργεια προϊόντα μέσω της επισήμανσης και της παροχής ομοιόμορφων πληροφοριών σχετικά με αυτά (ΕΕ L 153 της 18.6.2010, σ. 6)

<sup>89</sup> COM(2010)639.

<sup>90</sup> Για την υποστήριξη της εφαρμογής της υποχρέωσης που επιβάλλει η οδηγία, ήτοι τη συνεκτίμηση του κόστους του κύκλου ζωής, η Επιτροπή ανέπτυξε πύλη επικοινωνίας για τα καθαρά οχήματα, η οποία παρέχει όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για την οικονομική αποτίμηση του κόστους κύκλου ζωής που καλύπτει η οδηγία:

<http://www.cleanvehicle.eu/> [http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive_en.htm).

<sup>91</sup> Έκθεση του Mario Monti στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με ημερομηνία 9 Μαΐου 2010, «Μια νέα στρατηγική για την ενιαία αγορά», σημείο 3.4, σ. 78.

<sup>92</sup> COM(2010) 636.

περιορίσει τον κατακερματισμό των πολιτικών των δημόσιων συμβάσεων και να ενισχύσει την προβλεψιμότητα, προς όφελος των οικονομικών φορέων. Για παράδειγμα, στον τομέα των οικολογικών δημόσιων συμβάσεων, οι αποκλίνουσες προσεγγίσεις των κρατών μελών σχετικά με τις ΟΔΣ ενδέχεται να προκαλέσουν προβλήματα στους προμηθευτές, ιδίως στις ΜΜΕ, που οφείλουν να προσαρμοστούν σε διαφορετικά πλαίσια στις διάφορες χώρες, με αποτέλεσμα να περιπλέκονται η ανάπτυξη και η πώληση οικολογικών προϊόντων και υπηρεσιών.

Αφετέρου, διατυπώθηκαν ορισμένοι προβληματισμοί σχετικά με την επιβολή υποχρεώσεων σχετικά με το τι πρέπει να αγοράζεται.

Μία σημαντική πτυχή που πρέπει να εξεταστεί είναι ο κίνδυνος ότι η θέσπιση τέτοιων υποχρεώσεων ενδέχεται να οδηγήσει σε διακρίσεις ή σε περιορισμό του ανταγωνισμού στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων, με πιθανό αποτέλεσμα λιγότερους προσφέροντες και υψηλότερες τιμές, γεγονός που ενδέχεται να αποδειχτεί προβληματικό σε εποχές οικονομικών δυσκολιών και δημοσιονομικών περιορισμών σε πολλά κράτη μέλη. Για να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις από τον εν λόγω κίνδυνο, οι απαιτήσεις και τα κριτήρια πρέπει να είναι αντικειμενικά και να μην εισάγουν διακρίσεις, και πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνον στις περιπτώσεις που η ανάπτυξη της αγοράς σε επίπεδο ΕΕ είναι επαρκής για να εξασφαλίσει αποτελεσματικό ανταγωνισμό. Πρέπει επίσης να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι ορισμένες απαιτήσεις για μεγαλύτερη περιβαλλοντική προστασία θα μπορούσαν ωστόσο να οδηγήσουν, μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, σε οικονομίες (π.χ. στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης).

Ορισμένοι τύποι υποχρεώσεων ενδέχεται να έχουν μεγαλύτερες επιπτώσεις από άλλες στον ανταγωνισμό στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων.

- Οι τεχνικές προδιαγραφές σχετικά με τις απαιτήσεις επιδόσεων ενδέχεται να έχουν λιγότερες περιοριστικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό σε σχέση με τις λεπτομερείς προδιαγραφές των τεχνικών χαρακτηριστικών των προς αγορά αγαθών.
- Οι υποχρεωτικές απαιτήσεις σχετικά με τα τεχνικά χαρακτηριστικά των προς αγορά αγαθών μπορούν να περιορίσουν ιδιαίτερα τις επιλογές και τον ανταγωνισμό στις αγορές δημόσιων συμβάσεων, ή ακόμη και να τις καταργήσουν πλήρως, ενώ οι υποχρεωτικές διατάξεις όσον αφορά την απόφαση ποια από τα διάφορα κριτήρια ανάθεσης θα πρέπει να συνεκτιμηθούν (για παράδειγμα ενεργειακή απόδοση, κοστολόγηση διάρκειας ζωής, προσβασιμότητα) θα έχουν λιγότερο περιοριστικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό στις αγορές δημόσιων συμβάσεων.

Μια άλλη επίπτωση της επιβολής υποχρεώσεων στις αναθέτουσες σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται» είναι ότι περιορίζεται το περιθώριο που έχουν για ελιγμούς στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων. Αυτό ενδέχεται να επηρεάσει την ικανότητά τους να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες πλήρως προσαρμοσμένα για να ικανοποιηθούν οι συγκεκριμένες ανάγκες των μεμονωμένων αναθετουσών αρχών. Οι επιπτώσεις του εν λόγω κινδύνου μπορούν να αμβλυνθούν με τον καθορισμό της υποχρέωσης στο κατάλληλο επίπεδο.

Υποστηρίζεται επίσης ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται κεντρικά σχετικά με το τι πρέπει να αγοραστεί θα δημιουργούσαν πρόσθετο διοικητικό φόρτο για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, όπως για παράδειγμα αυξημένο φόρτο εργασίας για να επαληθευτεί κατά πόσο οι επιχειρήσεις πληρούν τις απαιτήσεις. Η πρόσθετη εκπαίδευση και

η επαρκής κατάρτιση, καθώς και ειδικά εργαλεία<sup>93</sup>, θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τον εν λόγω φόρτο εργασίας. Επιπλέον, οι τυποποιημένες απαιτήσεις σε επίπεδο ΕΕ π.χ. η αγορά από τις κατηγορίες υψηλών επιδόσεων επισημασμένων προϊόντων θα μπορούσαν να απαλείψουν την ανάγκη των αναθετουσών αρχών να διαθέτουν ειδικές τεχνικές γνώσεις κατά την σύνταξη των συγγραφών υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα την απλοποίηση σε ορισμένες περιπτώσεις του καθήκοντος της συνεκτίμησης τέτοιων κριτηρίων σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Μια λιγότερο μακρόπνοη λύση θα ήταν η παροχή κινήτρων για την προμήθεια ορισμένων τύπων αγαθών ή υπηρεσιών, χωρίς όμως να επιβάλλεται. Τέτοια κίνητρα θα μπορούσαν να είναι χρηματοοικονομικά πλεονεκτήματα για τις αναθέτουσες αρχές που προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες που είναι φιλικά προς το περιβάλλον και προωθούν την κοινωνική ένταξη και την καινοτομία, μηχανισμοί ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ αναθετουσών αρχών ή άλλοι μηχανισμοί στήριξης για αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να επιδιώξουν την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020 μέσω των δημόσιων προμηθειών τους.

#### **Ερωτήσεις:**

83. Πιστεύετε ότι οι υποχρεώσεις σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται» αποτελούν έναν καλό τρόπο επίτευξης άλλων στόχων πολιτικής; Ποια θα ήταν τα κύρια πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μιας τέτοιας προσέγγισης; Για ποια συγκεκριμένα προϊόντα ή τομείς υπηρεσιών ή για ποιες συγκεκριμένες πολιτικές πιστεύετε ότι θα ήταν χρήσιμες οι υποχρεώσεις για το «τι πρέπει να αγοράζεται»; Να εξηγήσετε την επιλογή σας. Παράκληση να αναφέρετε παραδείγματα των πρακτικών των κρατών μελών όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις που θα μπορούσαν να αναπαραχθούν σε επίπεδο ΕΕ.
84. Πιστεύετε ότι οι περαιτέρω υποχρεώσεις σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται» σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει να ενταχθούν σε νομοθεσία σχετιζόμενη με επί μέρους πολιτικές (περιβαλλοντική, σχετιζόμενη με την ενέργεια, κοινωνική, προσβασιμότητα, κ.λπ.) ή αντίθετα θα πρέπει να επιβληθούν στο πλαίσιο γενικής νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις;
85. Πιστεύετε ότι οι υποχρεώσεις σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται» πρέπει να επιβληθούν σε εθνικό επίπεδο; Θεωρείτε ότι παρόμοιες εθνικές υποχρεώσεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ενδεχόμενο κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς; Εάν ναι, ποιος θα ήταν ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος άμβλυσης των επιπτώσεων αυτού του κινδύνου;
86. Πιστεύετε ότι οι υποχρεώσεις σχετικά με το τι πρέπει να αγοράζεται πρέπει να επιβάλλουν υποχρεώσεις στις αναθέτουσες αρχές σχετικά με την υιοθέτηση π.χ. των ΟΔΣ, τα χαρακτηριστικά των αγαθών/υπηρεσιών/έργων που πρέπει να προμηθεύονται ή συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να συνεκτιμώνται ως ένα από τα στοιχεία του διαγωνισμού;
- 86.1. Τι περιθώριο ελιγμών πρέπει να αφηθεί στις αναθέτουσες αρχές όταν αυτές λαμβάνουν αποφάσεις αγοράς;

<sup>93</sup> Όπως η προαναφερθείσα πύλη επικοινωνίας για τα καθαρά οχήματα.

- 86.2. Πρέπει οι υποχρεωτικές απαιτήσεις να καθορίζουν μόνον ελάχιστα επίπεδα έτσι ώστε οι μεμονωμένες αναθέτουσες αρχές να μπορούν να καθορίζουν πιο φιλόδοξες απαιτήσεις;
87. Κατά την άποψή σας, ποιο θα μπορούσε να είναι το καλύτερο μέσο αντιμετώπισης της ανάπτυξης της πλέον προηγμένης τεχνολογίας (για παράδειγμα ανάθεση σε φορέα να παρακολουθεί ποια τεχνολογία έχει αναπτυχθεί στο πλέον προχωρημένο στάδιο ή απαίτηση από τις αναθέτουσες αρχές να συνεκτιμούν την πλέον προηγμένη τεχνολογία ως ένα από τα κριτήρια ανάθεσης, ή κάποιο άλλο μέσο);
88. Η θέσπιση υποχρεωτικών κριτηρίων ή υποχρεωτικών στόχων για το τι πρέπει να αγοράζεται δεν πρέπει να οδηγήσει στην κατάργηση του ανταγωνισμού στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων. Πώς θα μπορούσε να συνεκτιμηθεί ο στόχος της διατήρησης του ανταγωνισμού κατά τον καθορισμό των εν λόγω κριτηρίων ή στόχων;
89. Θεωρείτε ότι η επιβολή υποχρεώσεων σχετικά με το τι πρέπει να αγοράζεται θα αύξανε τον διοικητικό φόρτο, ιδίως για τις μικρές επιχειρήσεις; Εάν ναι, πώς είναι δυνατόν να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις του εν λόγω κινδύνου; Τι είδους μέτρα εφαρμογής ή/και κατευθυντήριες οδηγίες πρέπει να συνοδεύουν τις εν λόγω υποχρεώσεις;
90. Εάν δεν είστε υπέρ των υποχρεώσεων σχετικά με το «τι πρέπει να αγοράζεται», θα εξετάζατε το ενδεχόμενο να ενδείκνυνται άλλα μέσα (π.χ. συστάσεις ή άλλα κίνητρα);

#### 4.3. Καινοτομία

Η Ευρώπη διαθέτει τεράστιο και ανεκμετάλλευτο δυναμικό προώθησης της καινοτομίας μέσω των δημόσιων συμβάσεων και ταυτόχρονα ενθάρρυνσης του διασυνοριακού ανταγωνισμού, προβολής μιας οικονομίας με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και επίτευξης της βέλτιστης οικονομικής απόδοσης για τις δημόσιες αρχές. Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων για καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες είναι ζωτικής σημασίας για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών σε περίοδο δημοσιονομικών περιορισμών.

Οι υφιστάμενες οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις υιοθετούν μια ευέλικτη προσέγγιση που παρέχει στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να κάνουν χρήση της υποβολής προσφορών προσανατολισμένων στην καινοτομία, γεγονός που μπορεί να ενθαρρύνει τη βιομηχανία να προχωρήσει στην εξεύρεση νέων προηγμένων λύσεων.

Οι διαγωνισμοί μελετών<sup>94</sup> παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να αποκτήσουν σχέδια ή μελέτες σε τομείς όπως η αρχιτεκτονική, η τεχνολογία ή η επεξεργασία δεδομένων: στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, ζητείται από τους συμμετέχοντες να προτείνουν έργα εκτός των αυστηρών προδιαγραφών· συνεπώς, είναι ελεύθεροι να υποβάλουν καινοτόμες ιδέες που είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν σε μελλοντική διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

<sup>94</sup> Βλ. άρθρα 66 έως 74 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων, όταν οι αναθέτουσες αρχές θεωρούν ότι η χρήση της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας δεν θα επέτρεπε την ανάθεση της σύμβασης, η οδηγία προβλέπει άλλη διαδικασία, τον ανταγωνιστικό διάλογο<sup>95</sup>. Στην εν λόγω διαδικασία οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αρχίσουν διάλογο με υποψήφιους για τον προσδιορισμό και τον καθορισμό των πλέον κατάλληλων μέσων για την ικανοποίηση των αναγκών της αναθέτουσας αρχής. Ζητείται από τους υποψηφίους να προτείνουν ιδέες και λύσεις που συζητούνται με τις αναθέτουσες αρχές.

Οι υφιστάμενοι κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν ως στόχο να προστατεύσουν τις καινοτόμες λύσεις, ακόμη και αν δεν καλύπτονται από δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας. Οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες τις προτεινόμενες λύσεις ή άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβαστεί από υποψήφιο συμμετέχοντα στον διάλογο, χωρίς τη συγκατάθεσή του<sup>96</sup>.

Εντούτοις, «η επιλεκτική χρήση» δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας ή των ίδιων των καινοτόμων λύσεων έχει τεθεί ως θέμα που εγείρει ανησυχίες, ιδιαίτερα όσον αφορά τον ανταγωνιστικό διάλογο: αν ο συμμετέχων αποκαλύψει τα μοναδικά χαρακτηριστικά της λύσης του, αυτά μπορούν να περιέλθουν σε γνώση των λοιπών υποψηφίων. Παρόλο που οι υφιστάμενοι κανόνες απαιτούν να παραμένουν εμπιστευτικές οι πληροφορίες των υποψηφίων, η αναθέτουσα αρχή βρίσκεται υπό πίεση αφού, αφενός, πρέπει να προστατεύσει τις εμπιστευτικές αυτές πληροφορίες και, αφετέρου, βρίσκεται στην ανάγκη να αποκαλύψει κάποιες από τις εμπιστευτικές αυτές πληροφορίες ώστε να εντοπίσει τις λύσεις που είναι οι πλέον πρόσφορες για την κάλυψη των αναγκών της. Οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να μπουν στον πειρασμό να πιάσουν τους υποψηφίους να συμφωνήσουν για την αποκάλυψη των εμπιστευτικών πληροφοριών. Επιπλέον, το γεγονός ότι η καταλληλότερη λύση (αυτή που έχει επιλεγεί από την αναθέτουσα αρχή) παρουσιάζεται αναπόφευκτα σε όλους του υποψηφίους, οι οποίοι στη συνέχεια καλούνται να υποβάλουν προσφορές με βάση τη λύση αυτή, μπορεί να αποτελεί αντικίνητρο για τους υποψηφίους να προτείνουν ιδιαίτερα καινοτόμες λύσεις, αφού δεν είναι σίγουροι ότι θα «ανταμειφθούν» για την εξεύρεση της λύσης αυτής με την ανάθεση της σύμβασης.

Κατά την προετοιμασία της πρόσκλησης του διαγωνισμού, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν επίσης να αποφασίσουν να επιτρέψουν στους υποψηφίους να υποβάλουν εναλλακτικές προσφορές. Στην περίπτωση αυτή, είναι δυνατό να προσφερθούν αγαθά ή υπηρεσίες που δεν αντιστοιχούν σε εκείνα που έχει προσδιορίσει η αναθέτουσα αρχή, αλλά τα οποία ανταποκρίνονται στις ελάχιστες τεχνικές απαιτήσεις που προβλέπονται στα τεύχη δημοπράτησης. Η δυνατότητα υποβολής προσφορών που διαφέρουν από τη συγγραφή υποχρεώσεων που έχει αρχικά καθοριστεί από τις αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνει τους οικονομικούς φορείς να προτείνουν πιο καινοτόμες υπηρεσίες ή προϊόντα. Τούτο μπορεί να ενθαρρύνει την έρευνα στις νέες τεχνολογίες και να δώσει στους χρήστες τη δυνατότητα να επωφεληθούν από την τεχνική πρόοδο.

---

<sup>95</sup> Βλ. άρθρο 29 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και την αιτιολογική σκέψη 31 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Ο ανταγωνιστικός διάλογος δεν προβλέπεται στην οδηγία 2004/17/ΕΚ. Ωστόσο, τίποτε δεν εμποδίζει μια αναθέτουσα αρχή που έχει επιλέξει τη διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού να προβλέψει στις προδιαγραφές ότι η διαδικασία θα είναι όπως προβλέπεται στην οδηγία 2004/18/ΕΚ για τον ανταγωνιστικό διάλογο.

<sup>96</sup> Άρθρο 29 παράγραφος 3 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Η εγγύηση αυτή αποτελεί έναν ακόμη κανόνα που προστέθηκε στη ρήτρα περί εχεμύθειας στο άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας.

Ένας άλλος σημαντικός τρόπος τόνωσης της καινοτομίας είναι να ζητούν οι αναθέτουσες αρχές την ανάπτυξη προϊόντων ή υπηρεσιών που δεν διατίθενται ακόμη στην αγορά. Σύμφωνα με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω των ονομαζόμενων «προεμπορικών συμβάσεων»<sup>97</sup>, οι οποίες συνίστανται στην προμήθεια υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης για την ανάπτυξη νέων λύσεων<sup>98</sup>, με σκοπό την ενδεχόμενη αγορά του τελικού προϊόντος ή υπηρεσίας μέσω της συνήθους διαδικασίας δημόσιας σύμβασης σε μεταγενέστερο στάδιο. Η προσέγγιση αυτή παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να μοιραστούν τους κινδύνους και τα οφέλη που προκύπτουν από το σχεδιασμό, την κατασκευή πρωτοτύπων και τη δοκιμή περιορισμένου αριθμού νέων προϊόντων και υπηρεσιών με τους προμηθευτές, χωρίς να παρεμβαίνει κρατική ενίσχυση.

Οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις μπορούν να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές να επιτύχουν ριζικές βελτιώσεις στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, δημιουργώντας πρωτοπóρες αγορές και ενεργοποιώντας την ανάπτυξη νέων καινοτόμων λύσεων που είναι δυνατό να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση προκλήσεων του δημόσιου τομέα, για τις οποίες δεν υπάρχουν ακόμη διαθέσιμα προϊόντα και υπηρεσίες στην αγορά.

Παρά τις εν λόγω διάφορες δυνατότητες ενίσχυσης της καινοτομίας μέσω των δημοσίων συμβάσεων, οι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν ότι πολύ μικρό μέρος των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρώπη έχει ως στόχο την καινοτομία. Αυτό μπορεί να οφείλεται σε σειρά παραγόντων όπως: λανθασμένα κίνητρα που ευνοούν λύσεις χαμηλού κινδύνου· έλλειψη γνώσεων και ικανοτήτων σχετικά με την επιτυχή ανάθεση δημοσίων συμβάσεων για νέες τεχνολογίες και καινοτομίες· έλλειψη σύνδεσης μεταξύ δημοσίων συμβάσεων και στόχων πολιτικής και έλλειψη στρατηγικής προσέγγισης. Κατά συνέπεια, ως απόκριση σε εντοπισμένη ανάγκη για κατευθύνσεις, απαιτείται συζήτηση σχετικά με το πώς η εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και τα ενδεχόμενα περαιτέρω μέτρα θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές να ενισχύσουν την καινοτομία. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη μέτρηση των επιδόσεων, επειδή παίζει ζωτικό ρόλο στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των δημοσίων συμβάσεων στην καινοτομία, τη βελτίωση των επιδόσεων και την επίτευξη του πραγματικού στόχου της καινοτομίας.

#### **Ερωτήσεις:**

91. Πιστεύετε ότι υφίσταται ανάγκη για περαιτέρω προώθηση και τόνωση της καινοτομίας μέσω των δημοσίων συμβάσεων; Ποια κίνητρα/μέτρα θα στήριζαν και θα επιτάχυναν την υιοθέτηση της καινοτομίας από τους φορείς του δημόσιου τομέα;
92. Πιστεύετε ότι ο ανταγωνιστικός διάλογος επιτρέπει επαρκή προστασία των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας και των καινοτόμων λύσεων, ώστε να διασφαλίζεται πως οι υποψήφιοι δεν στερούνται τα οφέλη των καινοτόμων ιδεών τους;

<sup>97</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής «Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη» - COM(2007) 799 και SEC (2007) 1668. Για αναλυτικότερες πληροφορίες σχετικά με τις τελευταίες εξελίξεις και νέα όσον αφορά τις προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις: [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html).

<sup>98</sup> Δημόσιες συμβάσεις που δεν καλύπτονται από τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, δυνάμει του άρθρου 16 στοιχείο στ) της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

93. Πιστεύετε ότι άλλες διαδικασίες θα ανταποκρίνονταν καλύτερα στην απαίτηση της ενίσχυσης της καινοτομίας με την προστασία των πρωτότυπων λύσεων; Αν ναι, ποιες θα ήταν οι καταλληλότερες διαδικασίες;
94. Κατά την άποψή σας, είναι η προσέγγιση των προεμπορικών δημοσίων συμβάσεων, η οποία συνεπάγεται την προμήθεια υπηρεσιών E&A από τις αναθέτουσες αρχές για την ανάπτυξη προϊόντων που δεν είναι ακόμη διαθέσιμα στην αγορά, κατάλληλη για την τόνωση της καινοτομίας; Υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ή/και συγκριτική ανάλυση των πρακτικών δημοσίων συμβάσεων E&A που χρησιμοποιούνται στα κράτη μέλη για τη διευκόλυνση της ευρύτερης χρήσης των προεμπορικών δημοσίων συμβάσεων; Υπάρχουν άλλοι τρόποι που δεν καλύπτονται ρητά στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο με τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούσαν να ζητήσουν την ανάπτυξη προϊόντων ή υπηρεσιών που δεν είναι ακόμη διαθέσιμες στην αγορά; Διαβλέπετε συγκεκριμένους τρόπους με τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούσαν να ενθαρρύνουν τις ΜΜΕ και τις νεοσύστατες επιχειρήσεις να συμμετάσχουν σε προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις;
95. Χρειάζονται επιπλέον μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας καινοτομίας των ΜΜΕ; Αν ναι, ποια συγκεκριμένα μέτρα θα προτείνετε;
96. Τι είδος μέτρα επιδόσεων θα προτείνετε για την παρακολούθηση της προόδου και των επιπτώσεων των καινοτόμων δημοσίων συμβάσεων; Ποια δεδομένα θα απαιτούνταν για τα εν λόγω μέτρα επιδόσεων και πώς μπορούν να συλλεχθούν χωρίς να δημιουργείται πρόσθετος φόρτος στις αναθέτουσες αρχές ή/και στους οικονομικούς φορείς;

#### 4.4. Κοινωνικές υπηρεσίες

Οι κοινωνικές υπηρεσίες απαριθμούνται στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18/EK. Συνεπώς, όπως επεξηγείται ανωτέρω, οι συμβάσεις για κοινωνικές υπηρεσίες αξίας μεγαλύτερης από τα κατώτατα όρια κατά την εφαρμογή των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις υπόκεινται μόνο σε λίγους συγκεκριμένους κανόνες των οδηγιών (εκείνους που αφορούν τη συγγραφή υποχρεώσεων και τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της διαδικασίας ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης) και στις βασικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως η μη εισαγωγή διακρίσεων και η διαφάνεια<sup>99</sup>. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, οι συμβάσεις κάτω των κατώτατων ορίων υπόκεινται μόνο στις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου – όπως η μη εισαγωγή διακρίσεων και η διαφάνεια – εάν παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον.

Συνεπώς, κατά την εξωτερική ανάθεση κοινωνικών υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών, οι δημόσιες αρχές διαθέτουν ήδη σημαντικό περιθώριο όσον αφορά τις ακολουθητέες διαδικασίες. Επιπλέον, οι δημόσιες αρχές μπορούν να εισάγουν απαιτήσεις ιδίως σχετικά με την ποιότητα, την πληρότητα και τη συνέχεια των υπόψη υπηρεσιών, καθώς και απαιτήσεις σχετικά με την εμπλοκή και τη συμμετοχή των χρηστών στην παροχή και την

<sup>99</sup> Οι κοινωνικές υπηρεσίες περιλαμβάνονται στις υπηρεσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18/EK, στις οποίες εφαρμόζονται περιορισμένοι μόνο κανόνες της εν λόγω οδηγίας (για τις διαφορές μεταξύ των υπηρεσιών που αναφέρονται στο παράρτημα II Α και των υπηρεσιών του παραρτήματος II Β, βλέπε άρθρα 20 και 21 της εν λόγω οδηγίας).

αξιολόγηση των υπηρεσιών ή για να εξασφαλίσουν ότι οι παρέχοντες τις υπηρεσίες έχουν εξοικειωθεί με το τοπικό περιβάλλον όταν παρέχουν τις υπηρεσίες<sup>100</sup>.

Ωστόσο, ορισμένοι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν ότι απαιτούνται προσαρμογές των υφιστάμενων κανόνων προκειμένου να συνεκτιμηθούν καλύτερα οι ιδιαιτερότητες των κοινωνικών υπηρεσιών. Υπάρχουν ιδιαίτερα αιτήματα για υψηλότερα κατώτατα όρια για τις εν λόγω υπηρεσίες. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση των κοινωνικών υπηρεσιών, η αύξηση των ισχυόντων κατώτατων ορίων δεν θα οδηγήσει σε περιορισμό της κάλυψης ούτε σε ενδεχόμενα αιτήματα αποζημίωσης βάσει της ΣΔΣ και άλλων διεθνών συμφωνιών, επειδή οι υπηρεσίες τύπου Β δεν καλύπτονται από τις εν λόγω πράξεις.

#### **Ερωτήσεις:**

97. Θεωρείτε ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κοινωνικών υπηρεσιών πρέπει να ληφθούν περισσότερο υπόψη στην νομοθεσία της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων; Εάν ναι, πώς πρέπει να γίνει αυτό;
- 97.1. Πιστεύετε ότι ορισμένες πτυχές που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικών υπηρεσιών πρέπει να ρυθμίζονται νομοθετικά σε μεγαλύτερη έκταση σε επίπεδο ΕΕ με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση της ποιότητας των εν λόγω υπηρεσιών; Συγκεκριμένα:
- 97.1.1. Πρέπει οι οδηγίες να απαγορεύουν το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής για την ανάθεση των συμβάσεων / να περιορίζουν τη χρήση του κριτηρίου της τιμής / να περιορίζουν τη βαρύτητα που μπορούν να αποδώσουν οι αναθέτουσες αρχές στην τιμή / να θεσπίσουν τρίτη δυνατότητα κριτηρίου ανάθεσης επιπλέον της χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς;
- 97.1.2. Πρέπει οι οδηγίες να επιτρέπουν τη δυνατότητα δέσμευσης των συμβάσεων που περιλαμβάνουν κοινωνικές υπηρεσίες για να ανατεθούν σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς / πρέπει να υφίστανται περαιτέρω προνόμια για τέτοιους οργανισμούς στο πλαίσιο της ανάθεσης συμβάσεων κοινωνικών υπηρεσιών;
- 97.1.3. Η χαλάρωση των κριτηρίων ανάθεσης ή η δέσμευση συμβάσεων για ορισμένους τύπους οργανισμών μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς την ικανότητα των διαδικασιών ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων να εξασφαλίσουν την αγορά των εν λόγω υπηρεσιών «με το λιγότερο για το σύνολο των ενδιαφερομένων κόστος» και, κατά συνέπεια, ενέχουν τον κίνδυνο οι προκύπτουσες συμβάσεις να περιλαμβάνουν κρατικές ενισχύσεις. Συμμερίζεστε αυτούς τους προβληματισμούς;
- 97.2. Πιστεύετε ότι άλλες πτυχές της ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων για κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να αποτελούν αντικείμενο λιγότερων νομοθετικών ρυθμίσεων (για παράδειγμα μέσω υψηλότερων κατώτατων ορίων ή κανόνων τύπου ήσσονος

<sup>100</sup> Συγκεκριμένες κατευθύνσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στις κοινωνικές υπηρεσίες, λαμβανομένης υπόψη της μεγάλης διακριτικής ευχέρειας που απολαμβάνουν στον εν λόγω τομέα οι δημόσιες αρχές, παρέχεται στο έγγραφο «Οδηγός για την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων, δημόσιων συμβάσεων και της εσωτερικής αγοράς στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, και ιδίως, στις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας» (SEC(2010) 1545) με το οποίο επικαιροποιείται το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Συχνές ερωτήσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας» - SEC(2007) 1514 της 20.11.2007.



σημασίας για τέτοιου είδους υπηρεσίες); Ποια θα έπρεπε να είναι η αιτιολόγηση για τέτοιου είδους ειδική αντιμετώπιση των κοινωνικών υπηρεσιών;

## 5. ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗ ΟΡΘΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Οι συναφείς χρηματοοικονομικοί κίνδυνοι και η στενή αλληλεπίδραση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα καθιστούν τις δημόσιες συμβάσεις τομέα πιθανού κινδύνου για επισφαλείς επιχειρηματικές πρακτικές όπως σύγκρουση συμφερόντων, ευνοιοκρατία και διαφθορά. Στο ίδιο πνεύμα, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης<sup>101</sup> αναφέρει τις δημόσιες συμβάσεις ως τομέα ιδιαίτερης προσοχής όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Απαιτούνται αποτελεσματικοί μηχανισμοί πρόληψης των επισφαλών επιχειρηματικών πρακτικών στις δημόσιες συμβάσεις όχι μόνο για την εξασφάλιση του θεμιτού ανταγωνισμού σε ισότιμη βάση και της αποτελεσματικής χρήσης των χρημάτων των φορολογούμενων, αλλά και διότι μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην επιτυχία της γενικής μάχης κατά του οικονομικού εγκλήματος.

Οι απαιτήσεις που καθορίζονται στις οδηγίες σχετικά με τη διαφάνεια της διαδικασίας προκειμένου να εξασφαλιστεί η ισότιμη μεταχείριση όλων των διαγωνιζόμενων ήδη ελαχιστοποιούν τους κινδύνους από τις επισφαλείς επιχειρηματικές πρακτικές. Ωστόσο, οι υφιστάμενες οδηγίες δεν περιέχουν πιο εξειδικευμένους κανόνες για την πρόληψη και την τιμωρία των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και περιέχουν λίγους συγκεκριμένους κανόνες για την τιμωρία της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται ιδιαίτερα στην εθνική νομοθεσία, αλλά το επίπεδο των συγκεκριμένων διασφαλίσεων που προσφέρει η εθνική νομοθεσία διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Η ενίσχυση των διαδικαστικών εγγυήσεων κατά των επισφαλών επιχειρηματικών πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ θα μπορούσε να βελτιώσει το κοινό ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας κατά των εν λόγω πρακτικών, να αυξήσει γενικά την αμεροληψία των διαδικασιών και να καταστήσει τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων λιγότερο ευάλωτες στην απάτη και στη διαφθορά. Ωστόσο, τέτοιου είδους πρόσθετες διασφαλίσεις συχνά ενδέχεται να συνεπάγονται πρόσθετο διοικητικό φόρτο για τους αναθέτοντες και τις επιχειρήσεις, και η προστιθέμενη αξία τους στη μάχη κατά των επισφαλών επιχειρηματικών πρακτικών πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά σε σχέση με τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στον συνολικό στόχο της απλοποίησης των διαδικασιών.

### 5.1. Πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων

Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων χαρακτηρίζει κατάσταση κατά την οποία τα πρόσωπα που εμπλέκονται στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης έχουν αντικρουόμενες επαγγελματικές ή προσωπικές υποχρεώσεις ή προσωπικά ή οικονομικά συμφέροντα που ενδέχεται να τους δυσκολεύουν στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο, ή περιπτώσεις στις οποίες ένα άτομο έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής προκειμένου να προωθήσει τα δικά του συμφέροντα. Μια τέτοια σύγκρουση συμφερόντων δεν οδηγεί αναγκαστικά σε διαφθορά, αλλά ενδέχεται να οδηγήσει σε διεφθαρμένη συμπεριφορά. Κατά συνέπεια, ο εντοπισμός και

<sup>101</sup> Έγγραφο 17024/09 του Συμβουλίου, όπως ενεκρίθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009.

η επίλυση των συγκρούσεων συμφερόντων έχει ζωτική σημασία για την πρόληψη της απάτης. Πρέπει να τονιστεί ότι η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί αντικειμενικά και αφ' εαυτής σημαντική παρατυπία ανεξάρτητα από τις προθέσεις των ενδιαφερόμενων μερών και το εάν ενεργούσαν καλόπιστα ή όχι<sup>102</sup>.

Πρέπει να διεξαχθεί διάλογος σχετικά με το εάν απαιτούνται βασικοί κανόνες σε επίπεδο ΕΕ, όπως ένας κοινός ορισμός απαράδεκτων καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων και ορισμένες διασφαλίσεις για την πρόληψη ή την επίλυση παρόμοιων καταστάσεων<sup>103</sup>. Στις εν λόγω διασφαλίσεις θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται απαιτήσεις για δηλώσεις απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς και κάποιος βαθμός διαφάνειας και ευθύνης των υπευθύνων για τις δημόσιες συμβάσεις όσον αφορά την προσωπική τους κατάσταση, φυσικά σε πλήρη εναρμόνιση με τους κανόνες και τα πρότυπα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Για παράδειγμα, οι κανόνες της ΕΕ θα μπορούσαν να καταστήσουν υποχρεωτική την ανακοίνωση των μελών της επιτροπής αξιολόγησης σε φορέα ελέγχου, ή να εισάγουν απαίτηση η αναθέτουσα αρχή να επαληθεύει κατά την συγκρότηση της επιτροπής αξιολόγησης ότι δεν υφίστανται συγκρούσεις συμφερόντων.

#### **Ερωτήσεις:**

98. Θα υποστηρίζατε τη θέσπιση σε επίπεδο ΕΕ ενός ορισμού της σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις; Ποιες δραστηριότητες/καταστάσεις που περιλαμβάνουν δυνητικό κίνδυνο πρέπει να καλυφθούν (προσωπικές σχέσεις, επιχειρηματικά συμφέροντα όπως μετοχές, ασυμβατότητα με εξωτερικές δραστηριότητες, κ.λπ.);
99. Πιστεύετε ότι υπάρχει ανάγκη διασφαλίσεων για αποτελεσματική πρόληψη, εντοπισμό και επίλυση καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων σε επίπεδο ΕΕ; Αν ναι, τι είδος διασφαλίσεων θα θεωρούσατε χρήσιμες;

## **5.2. Καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς**

Οι αγορές δημόσιων συμβάσεων και ειδικότερα τα μεγάλα έργα θεωρούνται συχνά ως επικερδής στόχος για πιθανή δωροδοκία. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η ακεραιότητα της διαδικασίας δεν απειλείται μόνο στην περίπτωση διαφθοράς, κάτι που είναι σχετικά προφανές, αλλά και γενικότερα σε όλες τις περιπτώσεις ευνοιοκρατίας, ακόμη και όταν δεν περιλαμβάνουν διεφθαρμένη συμπεριφορά, π.χ. ευνοιοκρατία προς ένα τοπικό υποψήφιο. Τα συνηθέστερα σενάρια διαφθοράς που ενδέχεται να απαντηθούν στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων είναι οι «μίζες» (δηλ. δωροδοκία ως ανταμοιβή του υπαλλήλου που επηρέασε την διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης), η παραποίηση των προσφορών για να ευνοηθεί συγκεκριμένος διαγωνιζόμενος και η χρήση εικονικών/ενδιάμεσων εταιρειών για να καλυφθούν οι παράνομες δραστηριότητες διεφθαρμένου υπαλλήλου.

<sup>102</sup> Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου, της 15<sup>ης</sup> Ιουνίου 199, στην υπόθεση T-277/97 Ismeri Europa Srl κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, παράγραφος 123, σχετικά με τους κανόνες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

<sup>103</sup> Βλέπε για παράδειγμα τους κανόνες που προβλέπονται για τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ: άρθρο 52 του κανονισμού αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και τη συναφή νομολογία ιδίως τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-21/01 Ζαββός κατά Επιτροπής, της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 2002 και T-160/03 AFCon Management Consultants κατά Επιτροπής της 17<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005.

Οι κανόνες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων σε πολλά κράτη μέλη περιλαμβάνουν μηχανισμούς ειδικά σχεδιασμένους για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της ευνοιοκρατίας. Όπως και για την περίπτωση της σύγκρουσης συμφερόντων, πρέπει να αναλυθεί κατά πόσο ορισμένες συγκεκριμένες διασφαλίσεις πρέπει να ενσωματωθούν στην νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, υπό τον όρο να μην δημιουργούν δυσανάλογο διοικητικό φόρτο. Ωστόσο, υπενθυμίζεται ότι, αφενός, η διαφθορά αποτελεί εξαιρετικά ευαίσθητο ζήτημα για τα κράτη μέλη και, αφετέρου, τα πραγματικά προβλήματα στον τομέα αυτό αλλά και οι δυνητικές λύσεις εξαρτώνται από τις – εξαιρετικά αποκλίνουσες – εθνικές διοικητικές και επιχειρηματικές παραδόσεις. Κατά συνέπεια, ίσως να είναι δύσκολο να βρεθούν λύσεις γενικής εφαρμογής που να μπορούν να εφαρμοστούν σε επίπεδο ΕΕ.

Προτείνεται συχνά η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις να αντιμετωπιστεί με αύξηση της διαφάνειας όσον αφορά, ιδίως, τις αποφάσεις που λαμβάνουν οι υπεύθυνοι για τις δημόσιες συμβάσεις καθόλη τη διαδικασία. Αυτό θα επέτρεπε στους υποψήφιους και ενδεχομένως στο κοινό να εξετάσουν λεπτομερώς τις αποφάσεις των δημοσίων υπαλλήλων, κάτι που κατά συνέπεια θα λειτουργήσει ως αποτελεσματικό μέσο κατά της διαφθοράς. Τέτοιου είδους αυξημένη διαφάνεια θα μπορούσε, για παράδειγμα, να θεσπιστεί για το άνοιγμα των προσφορών ή για την υποχρεωτική δημοσίευση των εκθέσεων που τεκμηριώνουν τη διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης. Ο πρόσθετος διοικητικός φόρτος ενός τέτοιου μέτρου θα ήταν σχετικά περιορισμένος, δεδομένου ότι οι αναθέτουσες αρχές ήδη υποχρεούνται να συντάσσουν τις εν λόγω εκθέσεις<sup>104</sup>. Ομοίως, η δημοσίευση των συναφθεισών συμβάσεων (με αφαίρεση των εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών) ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα τον καλύτερο δημοκρατικό έλεγχο των αποφάσεων ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων.

Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο να αναπτυχθούν εξειδικευμένα εργαλεία, όπως δωρεάν τηλεφωνική γραμμή καταγγελιών ή συστήματα καταγγελίας απάτης μέσω Διαδικτύου για να ενθαρρυνθούν οι συμμετέχοντες ή τρίτοι να υποβάλλουν πληροφορίες σχετικά με τυχόν ατασθαλίες ή παρατυπίες. Η προκήρυξη του διαγωνισμού, οι ιστοσελίδες της αναθέτουσας αρχής και άλλα μέσα δημοσίευσης μπορούν να περιλαμβάνουν αναφορές σε τέτοια συστήματα μέσω των οποίων η αναθέτουσα αρχή ή μια εποπτεύουσα αρχή θα είναι σε θέση να λαμβάνει πληροφορίες από ανώνυμες ή επώνυμες πηγές.

Πρέπει να ενθαρρύνεται η χρήση πρακτικών όπως διαθέσιμων εργαλείων που ενισχύουν την χρηστή, διαφανή διαχείριση ολόκληρου του κύκλου ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων. Σε αυτά τα πλαίσια χρήσιμη θα μπορούσε να είναι η ανάπτυξη καταλόγων δεικτών έγκαιρης προειδοποίησης («κόκκινες σημαίες») για τις αναθέτουσες αρχές, παρά τους γνωστούς περιορισμούς<sup>105</sup>. Η προώθηση σαφών κανόνων σχετικά με τις απαιτήσεις όσον αφορά τις καταγγελίες και την προστασία των εσωτερικών πληροφοριοδοτών ενδέχεται να συμβάλλουν στην επιβολή αποτελεσματικότερων πρακτικών όσον αφορά τις καταγγελίες. Η χρήση εξωτερικών εποπτών (π.χ. κυβερνητικών εμπειρογνομόνων, ΜΚΟ, κ.λπ.) ίσως να προσθέσει αξία στα εργαλεία εσωτερικού ελέγχου όσον αφορά την αξιολόγηση των επιδόσεων των αναδόχων, καθώς και για τον εντοπισμό και καταγγελία ύποπτων υποθέσεων.

---

<sup>104</sup> Άρθρο 43 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>105</sup> Έγγραφο πολιτικής έρευνας αριθ. 5243 της Παγκόσμιας Τράπεζας, 29 Μαρτίου 2010.

Μπορεί επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο χρήσης των υφιστάμενων μηχανισμών αξιολόγησης για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις συναφείς διεθνείς πράξεις, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων για τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις<sup>106</sup>.

Τέλος, ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών για ορισμένες πτυχές ενδέχεται να δυσκολέψει περαιτέρω την εφαρμογή αποφάσεων που δεν δικαιολογούνται επί αντικειμενικής βάσης και, κατά συνέπεια, να αποτελέσει παράγοντα πρόληψης της ευνοιοκρατίας (για παράδειγμα περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών για την ακύρωση διαδικασιών). Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να περιορίσουν το αναγκαίο περιθώριο ελιγμών που χρειάζονται οι αναθέτουσες αρχές προκειμένου να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες τους.

#### **Ερωτήσεις:**

100. Συμμερίζετε την άποψη ότι οι αγορές δημόσιων συμβάσεων εκτίθενται σε κινδύνους λόγω διαφθοράς και ευνοιοκρατίας; Πιστεύετε ότι απαιτούνται μέτρα της ΕΕ στον τομέα αυτό ή αυτά πρέπει να αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών;
101. Κατά την άποψή σας, ποιοι είναι οι κρίσιμοι κίνδυνοι για την ακεραιότητα σε καθένα από τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων (καθορισμός του αντικειμένου, προετοιμασία του διαγωνισμού, στάδιο επιλογής, στάδιο ανάθεσης, εκτέλεση της σύμβασης);
102. Ποιοι από τους εντοπισθέντες κινδύνους πρέπει, κατά την γνώμη σας, να αντιμετωπιστούν με τη θέσπιση ειδικότερων/πρόσθετων κανόνων στις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και πώς (ποιοί κανόνες/ποιές διασφαλίσεις);
103. Τι πρόσθετα μέσα είναι δυνατόν να προβλεφθούν στις οδηγίες για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις; Θα υποστηρίζατε, για παράδειγμα, την καθιέρωση εκ των προτέρων ελέγχου όσον αφορά την υπεργολαβία;

### **5.3. Αποκλεισμός «επισφαλών» προσφερόντων**

Ο αποκλεισμός προσφερόντων που είναι ένοχοι διαφθοράς και, γενικότερα, επαγγελματικού παραπτώματος («αποκλεισμός») αποτελεί ισχυρό όπλο για την τιμωρία – αλλά και για την πρόληψη – των επισφαλών επιχειρηματικών συμπεριφορών. Στο άρθρο 45 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ ήδη προβλέπεται υποχρέωση αποκλεισμού των προσφερόντων που έχουν καταδικαστεί για ορισμένες καταγεγραμμένες παραβάσεις (ιδίως διαφθορά), καθώς και δυνατότητα αποκλεισμού προσφερόντων για σειρά άλλων επισφαλών επιχειρηματικών πρακτικών (συμπεριλαμβανομένου του «σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος»).

Ωστόσο, παραμένουν ανοικτά αρκετά ερωτήματα αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής, την ερμηνεία, την ενσωμάτωση (στις εθνικές νομοθεσίες) και την πρακτική εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, και τα κράτη μέλη καθώς και οι αναθέτουσες αρχές έχουν ζητήσει περαιτέρω αποσαφήνιση.

<sup>106</sup> Ιδίως η σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση του χρηματισμού αλλοδαπών δημόσιων υπαλλήλων σε διεθνείς εμπορικές συναλλαγές και η σύμβαση των ΗΕ κατά της διαφθοράς.

Πρέπει να εξετασθεί ιδίως εάν η αιτία αποκλεισμού που προβλέπεται στο άρθρο 45 είναι κατάλληλη, επαρκώς σαφής (ιδίως η αιτία αποκλεισμού για «επαγγελματικό παράπτωμα») και επαρκώς εξαντλητική ή εάν θα πρέπει να θεσπιστεί περαιτέρω βάση για τον αποκλεισμό. Οι αναθέτουσες αρχές φαίνεται επίσης ότι αντιμετωπίζουν πρακτικές δυσκολίες όταν προσπαθούν να συγκεντρώσουν όλες τις σχετικές πληροφορίες σχετικά με την προσωπική κατάσταση των διαγωνιζόμενων και των υποψηφίων με έδρα σε άλλα κράτη μέλη και την επιλεξιμότητά τους βάσει του εθνικού δικαίου.

Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τις αιτίες αποκλεισμού θα πρέπει πιθανώς να απαιτεί αποσαφήνιση. Η παροχή στα κράτη μέλη της δυνατότητας να θεσπίζουν πρόσθετες αιτίες αποκλεισμού στις εθνικές τους νομοθεσίες ενδέχεται να τους επιτρέψει να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικότερα συγκεκριμένα προβλήματα επισφαλών επιχειρηματικών συμπεριφορών που συνδέονται με το εθνικό πλαίσιο. Αφετέρου, οι εξειδικευμένες εθνικές αιτίες αποκλεισμού συνεπάγονται πάντοτε κίνδυνο διακρίσεων έναντι αλλοδαπών προσφερόντων και μπορεί να υποθηκεύσουν την αρχή ενός ευρωπαϊκού χώρου με συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού.

Ένα σημαντικό ζήτημα επί του οποίου οι υφιστάμενες οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις δεν παίρνουν θέση είναι τα αναφερόμενα ως μέτρα «αυτοκάθαρσης», δηλ. μέτρα που λαμβάνει ο ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας για να επανορθώσει μια αρνητική κατάσταση η οποία επηρεάζει την επιλεξιμότητά του. Η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από την αποδοχή τους από τα κράτη μέλη. Το ζήτημα των «μέτρων αυτοκάθαρσης» προκύπτει από την ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ των αιτίων αποκλεισμού και της τήρησης της αναλογικότητας και της ισότιμης μεταχείρισης. Η εξέταση του ενδεχόμενου χρησιμοποίησης μέτρων αυτοκάθαρσης ενδέχεται να βοηθήσει τις αναθέτουσες αρχές στην υλοποίηση αντικειμενικής και πληρέστερης αξιολόγησης της μεμονωμένης κατάστασης του υποψηφίου ή του προσφέροντος προκειμένου να αποφασιστεί ο αποκλεισμός του από την διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

Το άρθρο 45 επιτρέπει στα κράτη μέλη να συνεκτιμούν τα μέτρα αυτοκάθαρσης εφόσον από τα εν λόγω μέτρα προκύψει ότι οι προβληματισμοί σχετικά με την επαγγελματική εντιμότητα, τη φερεγγυότητα και την αξιοπιστία του υποψηφίου ή του προσφέροντος έχουν εξαιρεθεί. Ωστόσο, δεν υπάρχουν ομοιόμορφοι κανόνες σχετικά με την «αυτοκάθαρση» παρόλο που τα μέτρα τα οποία λαμβάνει ο οικονομικός φορέας για να διορθώσει την κατάσταση που οδήγησε στον αποκλεισμό συνεκτιμώνται οπωσδήποτε από τις αναθέτουσες αρχές σε ορισμένα κράτη μέλη.

Επιπλέον, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η ΕΕ θα πρέπει να επιβάλλει ρητά κυρώσεις για προσπάθειες υποθήκευσης της διαφάνειας και της αμεροληψίας της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων (π.χ. υποψήφιοι ή προσφέροντες που προσπαθούν να αποκτήσουν πρόσβαση σε εμπιστευτικές πληροφορίες ή να επηρεάσουν υπερβολικά τη δραστηριότητα της αναθέτουσας αρχής, για παράδειγμα στα στάδια επιλογής ή ανάθεσης). Τέτοιου είδους κυρώσεις θα μπορούσαν για παράδειγμα να είναι η απόρριψη της υποψηφιότητας ή της προσφοράς εφόσον η απόφαση αιτιολογείται δεόντως.

Ορισμένες σοβαρές μορφές παράνομης δραστηριότητας, όπως η διαφθορά ή η εκ προθέσεως παράλειψη δήλωσης της σύγκρουσης συμφερόντων, πρέπει επίσης να αποτελούν αντικείμενο σοβαρότερων κυρώσεων π.χ. ποινικών κυρώσεων. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται ήδη να προβλέπουν ποινικές κυρώσεις σε περίπτωση διαφθοράς των υπαλλήλων τους. Το κατά πόσο ενδείκνυται να προβλεφθούν ελάχιστα πρότυπα αναφορικά με τις κυρώσεις θα πρέπει να

αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της διάστασης του εγκλήματος και τις αρχές της αναγκαιότητας, της επικουρικότητας και της αναλογικότητας<sup>107</sup>.

#### **Ερωτήσεις:**

104. Πιστεύετε ότι το άρθρο 45 της οδηγίας 2004/18/EK σχετικά με τον αποκλεισμό προσφερόντων αποτελεί χρήσιμο μέσο επιβολής κυρώσεων σε επισφαλείς επιχειρηματικές συμπεριφορές; Ποιες βελτιώσεις στον εν λόγω μηχανισμό ή/και ποιους εναλλακτικούς μηχανισμούς μπορείτε να προτείνετε;
105. Πώς μπορεί να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών για την εξεύρεση των πληροφοριών σχετικά με την προσωπική κατάσταση των υποψηφίων και των προσφερόντων;
106. Πιστεύετε ότι το ζήτημα των «μέτρων αυτοκάθαρσης» πρέπει να προβλεφθεί ρητά στο άρθρο 45 ή ότι πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης μόνο σε εθνικό επίπεδο;
107. Η αιτιολογημένη απόφαση απόρριψης προσφοράς ή αίτησης αποτελεί επαρκή κύρωση για να βελτιωθεί η τήρηση της αρχής της ισότιμης μεταχείρισης;
108. Πιστεύετε ότι υπό το πρίσμα της Συνθήκης της Λισαβόνας πρέπει να αναπτυχθούν σε επίπεδο ΕΕ ελάχιστα πρότυπα ποινικών κυρώσεων για ιδιαίτερες περιστάσεις, όπως η διαφθορά ή οι αδήλωτες συγκρούσεις συμφερόντων;

#### **5.4. Αποφυγή αθέμιτων πλεονεκτημάτων**

Τέλος, ενδέχεται να υπάρχουν καταστάσεις κατά τις οποίες αν και δεν υφίσταται περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων ή επισφαλών επιχειρηματικών πρακτικών, η αμεροληψία της διαδικασίας ενδέχεται να υποθηκευτεί επειδή ορισμένοι διαγωνιζόμενοι βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση. Για παράδειγμα, η προηγούμενη εμπλοκή του υποψήφιου ή του διαγωνιζόμενου σε προπαρασκευαστικές δραστηριότητες που συνδέονται με την ανάπτυξη της προς ανάθεση υπηρεσίας (όπως έρευνα ή/και μελέτη) ενδέχεται να αποφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα στον εν λόγω προσφέροντα από πλευράς προνομιούχων πληροφοριών και, κατά συνέπεια, ενδέχεται να εγείρει προβληματισμούς σχετικά με την τήρηση της ισότιμης μεταχείρισης<sup>108</sup>.

Το ζήτημα εδώ είναι σε ποια έκταση θα μπορούσαν να αντισταθμιστούν τα πλεονεκτήματα, χωρίς διάκριση σε βάρος του εν λόγω προσφέροντος. Ο απλός αποκλεισμός προσφερόντων που συμμετείχαν στην προετοιμασία του έργου θα αποτελούσε δυσανάλογη αντίδραση και ίσως να μην είναι καν εφαρμόσιμος στην πράξη, ιδίως εάν υπάρχουν λίγοι ειδικευμένοι ανταγωνιστές στην υπόψη αγορά. Η εύλογη αντιστάθμιση θα μπορούσε να περιλαμβάνει, για παράδειγμα, υποχρέωση κοινολόγησης σε όλους τους δυνητικούς διαγωνιζόμενους κάθε προνομιούχου πληροφορίας την οποία ο ευνοημένος προσφέρων ενδέχεται να είχε λάβει λόγω της προγενέστερης σχέσης του με το έργο.

<sup>107</sup> Σχετικά με τις λειτουργικές αρμοδιότητες της ΕΕ σε θέματα ποινικού δικαίου βλέπε υπόθεση C-440/05, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, παράγραφος 66.

<sup>108</sup> Βλέπε κοινές υποθέσεις C-21/03 και C-34/03, *Fabricom*.

Ακόμη ποιο λεπτό ζήτημα είναι το πρόβλημα των φυσικών πλεονεκτημάτων των κατεστημένων προσφερόντων, που είναι ακόμη δυσκολότερο να εντοπιστούν σαφώς και να αντισταθμιστούν. Και σε αυτή την περίπτωση, η κοινολόγηση ορισμένων προνομιούχων πληροφοριών ενδέχεται να απαιτείται προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι επιπτώσεις από τον κίνδυνο διακρίσεων, υπό τον όρο ότι οι εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες προστατεύονται επαρκώς.

#### **Ερωτήσεις:**

109. Πρέπει να υπάρχουν ειδικοί κανόνες σε επίπεδο ΕΕ για την αντιμετώπιση του ζητήματος των πλεονεκτημάτων ορισμένων προσφερόντων λόγω της προηγούμενης σχέσης τους με τη μελέτη του έργου που αποτελεί αντικείμενο του διαγωνισμού; Ποιες διασφαλίσεις θα προτείνετε;
110. Πιστεύετε ότι το πρόβλημα των πιθανών πλεονεκτημάτων των κατεστημένων προσφερόντων πρέπει να αντιμετωπιστεί σε επίπεδο ΕΕ και, εάν ναι, πώς;

### **6. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΤΗΣ ΕΕ**

Οι διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ στον τομέα της ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων αντανakλώνται στις διάφορες διατάξεις των οδηγιών.

Η αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ αναφέρουν ρητά την απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου, με την οποία εγκρίθηκε η ΣΔΣ του ΠΟΕ. Αναφέρει ότι «*το καθεστώς που εφαρμόζεται στους προσφέροντες και στα προϊόντα από τρίτες χώρες που υπέγραψαν τη συμφωνία, είναι εκείνο που ορίζει η συμφωνία*». Επιπλέον, οι όροι που σχετίζονται με την ΣΔΣ αντανakλώνται στο άρθρο 5 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και στο άρθρο 12 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι οικονομικοί φορείς που προέρχονται από χώρες οι οποίες έχουν υπογράψει την ΣΔΣ θα πρέπει να απολαμβάνουν ίδιας μεταχείρισης με τους ευρωπαϊκούς οικονομικούς φορείς υπό τους όρους που καθορίζονται στην ΣΔΣ, ιδίως στο προσάρτημα Ι της ΕΕ που περιλαμβάνει όλες τις δεσμεύσεις της ΕΕ βάσει της συμφωνίας.

Επιπλέον, στους τομείς για τους οποίους η ΕΕ δεν έχει αναλάβει διεθνείς δεσμεύσεις, με το άρθρο 58 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ εισάγεται κοινοτική προτίμηση για την προμήθεια αγαθών και στο άρθρο 59 της ίδιας οδηγίας προβλέπεται η δυνατότητα περιορισμού της πρόσβασης στην ενωσιακή αγορά των συμβάσεων των φορέων κοινής ωφελείας.

Πρόσφατα, πολλοί ενδιαφερόμενοι επεσήμαναν ότι η αγορά δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ είναι πιο ανοικτή σε σχέση με τις αντίστοιχες αγορές των διεθνών μας εταίρων. Το αποτέλεσμα είναι οι εταιρείες της ΕΕ να μην ανταγωνίζονται πάντα υπό ισότιμους όρους με τις αλλοδαπές εταιρείες. Επίσης, η κατάσταση αυτή επιδρά αρνητικά στην διαπραγματευτική θέση της ΕΕ στο πλαίσιο των διεθνών διαπραγματεύσεων για μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς. Απαιτείται συνεπώς να αναλυθεί η πολιτική δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ σε σχέση με τις τρίτες χώρες και σχετικά με τη χρήση των προαναφερθεισών διατάξεων και περί των δυνατικών βελτιώσεων.

Αυτό σχετίζεται με τη συνεχιζόμενη συζήτηση για τους δυνατούς τρόπους ενίσχυσης των δυνατοτήτων που έχει η ΕΕ να ασκήσει πιέσεις στις διεθνείς διαπραγματεύσεις με στόχο να εξασφαλίσει πιο ισόρροπη και αμοιβαία πρόσβαση στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ και τρίτων χωρών. Η Επιτροπή πραγματοποιεί επί του προκειμένου εκτίμηση των

επιπτώσεων εξετάζοντας τις διάφορες δυνητικές επιλογές πολιτικής, αξιοποιώντας την εφαρμογή των διεθνών μας δεσμεύσεων, όπως η Συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ), καθώς και αναφορικά με τις τρίτες χώρες με τις οποίες η ΕΕ δεν έχει ακόμη παρόμοιες συμφωνίες.

**Ερωτήσεις:**

111. Ποιες είναι οι εμπειρίες σας ή/και οι απόψεις σας σχετικά με τους μηχανισμούς που προβλέπονται στα άρθρα 58 και 59 της οδηγίας 2004/17/EK;
- 111.1. Πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω οι εν λόγω διατάξεις; Αν ναι, με ποιον τρόπο; Ενδείκνυται η επέκταση του πεδίου εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων πέραν του τομέα των συμβάσεων των φορέων κοινής ωφελείας;
112. Ποιούς άλλους μηχανισμούς θα προτείνετε για την επίτευξη βελτιωμένης συμμετρίας όσον αφορά την πρόσβαση στις αγορές δημόσιων συμβάσεων;

\*\*\*

Η παρούσα Πράσινη Βίβλος πραγματεύεται ζητήματα που η Επιτροπή θεωρεί ως σημαντικές πτυχές της μελλοντικής μεταρρύθμισης της πολιτικής της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Ενδέχεται να υπάρχουν και άλλα ζητήματα ζωτικής σημασίας που δεν καλύπτονται από την ανωτέρω Πράσινη Βίβλο. Θα είχε επίσης ενδιαφέρον οι ενδιαφερόμενοι να σημειώσουν ποια από τα ανωτέρω θέματα θεωρούν ως σημαντικότερα και ποια ζητήματα παρουσιάζουν λιγότερο ενδιαφέρον ενόψει μιας μελλοντικής μεταρρύθμισης. Συνεπώς, οι ενδιαφερόμενοι καλούνται να απαντήσουν στις ακόλουθες ερωτήσεις.

**Ερωτήσεις:**

113. Υπάρχουν ενδεχομένως και άλλα ζητήματα τα οποία πιστεύετε ότι πρέπει να καλυφθούν από μια μελλοντική μεταρρύθμιση των οδηγιών της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων; Ποια είναι τα ζητήματα αυτά και ποια είναι – κατά την άποψή σας – τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν και ποιες θα έπρεπε να είναι οι δυνητικές λύσεις στα εν λόγω προβλήματα;
114. Παράκληση να αναφέρετε ενδεικτικά τη σειρά σπουδαιότητας των διάφορων ζητημάτων που τίγονται στην παρούσα Πράσινη Βίβλο και άλλα ζητήματα που θεωρείτε σημαντικά. Εάν θα έπρεπε να επιλέξετε τρία ζητήματα προτεραιότητας που πρέπει να αντιμετωπιστούν πρώτα, ποια θα επιλέγατε; Παράκληση να αναλύσετε την επιλογή σας.

\*\*\*

Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις εισηγήσεις τους έως τις 18 Απριλίου 2011, κατά προτίμηση με ηλεκτρονικό μήνυμα και υπό μορφή αρχείου Word στη διεύθυνση [MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu](mailto:MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu).

Στις εν λόγω εισηγήσεις δεν απαιτείται να απαντηθούν όλες οι ερωτήσεις που περιέχονται στο παρόν έγγραφο. Οι εισηγήσεις είναι δυνατόν να περιοριστούν στις ερωτήσεις εκείνες που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για εσάς. Παράκληση να αναφέρετε σαφώς ποιες πτυχές καλύπτει η εισηγήσή σας.



Οι εισηγήσεις που θα παραληφθούν, καθώς και τα στοιχεία ταυτότητας του εισηγητή, θα δημοσιευτούν στο Διαδίκτυο, εκτός εάν ο εισηγητής διαφωνεί με τη δημοσίευση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με την αιτιολογία ότι αυτό θα έθιγε τα έννομα συμφέροντά του. Στην περίπτωση αυτή, οι εισηγήσεις μπορούν να δημοσιευτούν ανώνυμα. Διαφορετικά, οι εισηγήσεις δεν δημοσιεύονται και το περιεχόμενό τους δεν λαμβάνεται καταρχήν υπόψη.