

Πράσινες ή οικολογικές Δημόσιες Συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο

Ελένη Τροβά, ΔΝ Δικηγόρος

Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έχει πλέον ρητά συνδέσει την τύχη του με την αειφορία και την προστασία του περιβάλλοντος¹. Τούτο όμως απέχει σοβαρά από τη θέσπιση μιας ειδικής νομικής κατηγορίας αυτής των πράσινων δημοσίων συμβάσεων ή την πλήρη νοηματική οριοθέτηση της έννοιας αυτής.

Το ενδιαφέρον για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις δεν είναι αυστηρά κοινοτικό θα έλεγε μάλιστα κανείς ότι το κοινοτικό δίκαιο ακολούθησε το διεθνές και ιδίως τους κανόνες που καθιέρωσε ο ΟΟΣΑ ως συστάσεις

Σε διεθνές επίπεδο η προσπάθεια για την εγκαθίδρυση της έννοιας και των συνεπειών της είναι και συνεχής και συνεπής². Ο ΟΟΣΑ από τη μεριά του συντελεί προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης της καινοτόμου έννοιας και της αποτελεσματικότητας των μέσων που υιοθετεί ενόψει αυτής³. Στο πλαίσιο της δράσης του έχει εκδώσει συστάσεις και ιδίως την Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement της 23 Ιανουαρίου του 2002⁴

¹ Βλ. Αντί πολλών Ελένη Τροβά, Παναγιώτης Σκουρής, Οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις, Νόμος και Φύση,

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

² <http://www.igpn.org/>

³ http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34289_37414933_1_1_1_1,00.html

⁴ Οι βασικοί άξονες αυτής είναι οι εξής:

II. RECOMMENDS to this effect that Member countries should:

- i) develop greener public purchasing policies in ways which are consistent with Member countries' competition and other relevant national policies, and with their international obligations and commitments;
- ii) take the following concrete steps to ensure the incorporation of environmental criteria into public procurement of products and services including, where appropriate, environmental impacts throughout the lifecycle, while ensuring that transparency, non-discrimination and competition are preserved:
 - (a) provide the appropriate policy framework to incorporate environmental criteria into public procurement of products and services, along with price and performance criteria;
 - (b) introduce financial, budgeting, and accounting measures to ensure that public procurement policies and practices consider the environmental costs of products and services;
 - (c) provide information, training and technical assistance to officials involved in the public procurement and use chain, including those who set the performance criteria of products and services, those who are responsible for procurement, and those who use the products and services;
 - (d) make information and tools that facilitate greener public purchasing available to all levels of

στη βάση της οποίας συνιστά στα μέλη του να αναπτύξουν πολιτικές πράσινων δημοσίων συμβάσεων και διαδικασιών δημοπράτησης, να εισάγουν περιβαλλοντικά κριτήρια κατά τις διαδικασίες δημοπράτησης κοκ. Η σύσταση του ΟΟΣΑ αποτέλεσε μάλιστα τον κύριο οδηγό για το κοινοτικό δίκαιο.

Τα Ηνωμένα Έθνη με τη σειρά τους υιοθετούν ανάλογες πολιτικές και διαδικασίες ⁵

Οι πράσινες ή οικολογικές δημόσιες συμβάσεις παραμένουν ζητούμενο ενώ ίχνη τους αναζητά κανείς στη νομοθεσία του κοινοτικού δικαίου και τη νομολογία των δικαστηρίων. Η θεωρητική επεξεργασία του ζητήματος παραμένει περιορισμένη παρότι ο πολιτικός λόγος αναπτύσσεται έντονα γύρω από το ζήτημα αυτό ⁶.

Ένα ειδικό λεξιλόγιο έχει αναπτύξει η Ευρωπαϊκή Ένωση για τους εννοιολογικούς προσδιορισμούς ⁷ που απαιτούνται

Στο προοίμιο της οδηγίας 2004/18 (παρ. 5⁸ και 33⁹) υπάρχουν αναφορές και ρητές διατάξεις που ρυθμίζουν τη σχέση των δημοσίων συμβάσεων και του περιβάλλοντος ¹⁰ οι οποίες θέτουν ευθέως ένα ζήτημα το οποίο η θεωρία έκρινε ως

government;

(e) disseminate the information needed to facilitate and encourage greener public purchasing decisions, as well as the results and benefits derived from their adoption;

(f) establish procedures for the identification of products and services which meet the objectives of greener public purchasing policies;

(g) encourage the development of indicators to measure and monitor progress made in greener public purchasing;

(h) assess and evaluate greener public purchasing policies in order to ensure that they are economically efficient and environmentally effective.

⁵ <http://www.sustainableprocurement.net/>

⁶ http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/glossary_en.htm

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

⁹ (33) Οι όροι εκτέλεσης μιας σύμβασης συνάδουν με την παρούσα οδηγία, εφόσον δεν εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις και αναγγέλλονται στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων. Μπορούν, μεταξύ άλλων, να έχουν ως αντικείμενο την ενθάρρυνση της επιτόπιας επαγγελματικής κατάρτισης, τη χρησιμοποίηση ατόμων με ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης, την καταπολέμηση της ανεργίας ή την προστασία του περιβάλλοντος. Παραδείγματος χάριν, μπορούν να αναφέρονται, μεταξύ άλλων, οι ισχύουσες για την εκτέλεση της σύμβασης υποχρεώσεις πρόσληψης μακροχρόνια ανέργων ή ανάληψης δραστηριοτήτων κατάρτισης για τους άνεργους ή τους νέους, ουσιαστικής τήρησης των διατάξεων των θεμελιωδών συμβάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο, και πρόσληψης ενός αριθμού ατόμων με ειδικές ανάγκες που υπερβαίνει εκείνον που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία.

¹⁰ Αναλυτικά βλ. σε http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_policy_framework_en.htm

κρίσιμο για το δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων εδώ και χρόνια¹¹. Άλλο τόσο και η πραγματικότητα που εξυπηρετούσε το δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων δηλαδή η συμμετοχή των αναθετουσών αρχών στην οικονομική ζωή με βάση τη διαφάνεια¹² και των ελεύθερο ανταγωνισμό αλλά και σύμφωνα με αρχές όπως αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης¹³. Ειδικότερα η παρ. 5 του προϋμίου αναφέρει ότι σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, ιδίως προκειμένου να προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, η οδηγία διευκρινίζει με ποιο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

Οι οδηγίες 2004/17/EK (άρθρο 35¹⁴) και 2004/18/EK (άρθρο 23¹⁵)¹⁶ επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές, σε «ενδεδειγμένες περιπτώσεις», δηλαδή σε συμβάσεις η

¹¹ Βλ. για το θέμα αυτό και Κουτούπα Ρεγκάκου Ε., Οι νέες κοινοτικές οδηγίες- περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης, ΔηΣΚΕ 3/2005, σ. 288 επ., Τροβά Ε., Σκουρή Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας 2009.

¹² Τροβά Ε. Σκουρή Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Σάκκουλας 2009, Γιαννακόπουλου Κ., Η διαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Βιβλιοθήκη Νομικής Θεωρίας και Πράξεως 36, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2003, όπου και βιβλιογραφία, Σκουρή Π. Τροβά Ε., Το Κοινοτικό Δίκαιο των Συμβάσεων Παραχώρησης και των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα *I. Κείμενα εργασίας* Ελληνικά Γράμματα, 2005, Συνοδινού Χ., Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Δ 1999, Τροβά Ε., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, Αντ. Σάκκουλας, 2000, όπου και βιβλιογραφία.

¹³ Δελή Γ., Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Αντ. Σάκκουλας 1998, Καρακώστα Γ.- Σιούτη Γλ. (επ), Εισαγωγή στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Αντ. Σάκκουλας 1993.

¹⁴ Άρθρο 35

Ανακοίνωση των τεχνικών προδιαγραφών

(1) Οι αναθέτοντες φορείς ανακοινώνουν στους οικονομικούς φορείς που ενδιαφέρονται για την ανάληψη σύμβασης, κατόπιν αιτήσεώς τους, τις τεχνικές προδιαγραφές που ορίζονται συστηματικά στις συμβάσεις προμηθειών, έργων ή υπηρεσιών τις οποίες αναθέτουν ή τις τεχνικές προδιαγραφές στις οποίες προτίθενται να παραπέμψουν για τις συμβάσεις που αποτελούν αντικείμενο περιοδικής ενδεικτικής προκήρυξης κατά την έννοια του άρθρου 41 παράγραφος 1.

(2) Όταν αυτές οι τεχνικές προδιαγραφές καθορίζονται στα έγγραφα που τίθενται στη διάθεση των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, αρκεί η παραπομπή στα εν λόγω έγγραφα.

¹⁵ 3. Με την επιφύλαξη των υποχρεωτικών εθνικών τεχνικών κανόνων, εφόσον είναι σύμφωνοι με το κοινοτικό δίκαιο, οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να διατυπώνονται:

α) είτε με παραπομπή στις τεχνικές προδιαγραφές που ορίζονται στο ... παράρτημα και, κατά σειρά προτίμησης, στα εθνικά πρότυπα που αποτελούν μεταφορά ευρωπαϊκών προτύπων, στις ευρωπαϊκές τεχνικές εγκρίσεις, στις κοινές τεχνικές προδιαγραφές, στα διεθνή πρότυπα, σε άλλα τεχνικά συστήματα αναφοράς που εκπονούνται από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης, ή, όταν αυτά δεν υπάρχουν, στα εθνικά πρότυπα, στις εθνικές τεχνικές εγκρίσεις, ή στις εθνικές τεχνικές προδιαγραφές στον τομέα του σχεδιασμού, του υπολογισμού και της εκτέλεσης των έργων και της χρησιμοποίησης των προϊόντων. Κάθε παραπομπή συνοδεύεται από τη μνεία "ή ισοδύναμο".

β) είτε με αναφορά σε επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά. Πρέπει ωστόσο να είναι αρκετά ακριβείς ώστε να επιτρέπουν στους προσφέροντες να προσδιορίζουν το αντικείμενο της σύμβασης και στις αναθέτουσες αρχές να αναθέτουν τη σύμβαση.

γ) είτε με αναφορά στις επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις που αναφέρονται στο στοιχείο β),

εκτέλεση των οποίων θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο το περιβάλλον, να ζητούν από τους υποψηφίους να αποδείξουν την τεχνική τους ικανότητα να εφαρμόσουν ορισμένα μέτρα περιβαλλοντικής διαχείρισης για συμβάσεις δημοσίων έργων και υπηρεσιών¹⁷. Είναι συνεπώς γεγονός ότι κατά ρητή αναφορά πλέον το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αναφέρεται στην περιβαλλοντική προστασία.

Η νομολογία του ΔΕΚ δεν έχει συστηματοποιήσει προς το παρόν τις κατευθύνσεις της ως προς τις έννοιες αυτές. Ήδη η νομολογία του ΔΕΚ αποδέχεται περιβαλλοντικά κριτήρια για την εκτίμηση της πλέον συμφέρουσας προσφοράς σε δημόσιο διαγωνισμό¹⁸. Αναδεικνύεται πάντως σταδιακά τόσο στη νομοθεσία όσο και στη νομολογία¹⁹ η εξέλιξη προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ανάλογων κριτηρίων και εννοιών.

Σήμερα το περιβάλλον αποτελεί επιτρεπτό κριτήριο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η εκτίμηση περιβαλλοντικών όρων είναι υποχρεωτική για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων αλλά και η τελευταία οδηγία που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και πρόσφατα ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο κάνουν ρητή αναφορά στο περιβάλλον. Αναφορά συγκεκριμένη για τη σχέση του περιβάλλοντος και των δημοσίων συμβάσεων τόσο των πηγών δικαίου όσο και των διαδικασιών έγινε αρχικά στο Πράσινο Βιβλίο - Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση της 27/11/1996 (Com (96) 583 τελικό) και τούτο για να γίνει μνεία σε Σύσταση του ΟΟΣΑ για την οποία έγινε λόγος πιο πάνω. Ακόμη όμως και αυτό αποτέλεσε μία έμμεση αναφορά, χωρίς να συνδεθούν ευθέως οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις με εκείνες που

παραπέμποντας, ως τεκμήριο της συμβατότητας προς τις εν λόγω επιδόσεις ή λειτουργικές απαιτήσεις, στις προδιαγραφές που αναφέρονται στο στοιχείο α).

δ) είτε με παραπομπή στις προδιαγραφές που αναφέρονται στο στοιχείο α) για ορισμένα χαρακτηριστικά και με παραπομπή στις επιδόσεις ή τις λειτουργικές απαιτήσεις που αναφέρονται στο στοιχείο β) για ορισμένα άλλα χαρακτηριστικά.

4. Όταν οι αναθέτουσες αρχές κάνουν χρήση της δυνατότητας παραπομπής στις προδιαγραφές που αναφέρονται στην παράγραφο 3, στοιχείο α), δεν μπορούν να απορρίπτουν προσφορά με την αιτιολογία ότι τα προσφερόμενα προϊόντα και υπηρεσίες δεν πληρούν τις προδιαγραφές στις οποίες έχουν παραπέμψει, εφόσον ο προσφέρων αποδεικνύει στην προσφορά του, με κάθε ενδεδειγμένο μέσο και με τρόπο που ικανοποιεί την αναθέτουσα αρχή, ότι οι λύσεις που προτείνει πληρούν, κατά ισοδύναμο τρόπο, τις απαιτήσεις που ορίζονται από τις τεχνικές προδιαγραφές.

Τεχνικός φάκελος του κατασκευαστή ή έκθεση δοκιμών από αναγνωρισμένο οργανισμό μπορεί να συνιστά ενδεδειγμένο μέσο.

16 Ήδη και ΠΔ 60/2007 Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", καθώς και ΠΔ 59/2007

¹⁷ Σήμερα η οδηγία 2004/18 ειδικά αναφέρει στο προίμιό της ότι: Σύμφωνα με το άρθρο 6 της συνθήκης, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, ιδίως προκειμένου να προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, η παρούσα οδηγία διευκρινίζει με ποιο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

¹⁸ Απόφαση το ΔΕΚ Concordia bus C- 513/99 της 17.9.2002.

¹⁹ Βλ και την υπόθεση 'Wienstrom' C-448/01 της 4/12/2003 καθώς και την υπόθεση 'Helsinki Bus' C-513/1999 της 17 Σεπτεμβρίου 2002.

ρυθμίζουν την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Και η θεωρία δεν θα μπορούσε να πει κανείς ότι είχε μια κατασταλαγμένη θέση στο ζήτημα²⁰.

Στη συνέχεια το 2001 εκδόθηκε μια σημαντική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις²¹. Η ανακοίνωση ερμηνεύει την ισχύουσα νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την Εσωτερική Αγορά και των οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις²². Ως εκ τούτου, αναφέρεται τόσο στις δημόσιες συμβάσεις που καλύπτονται από τις οδηγίες της ΕΚ περί δημοσίων συμβάσεων όσο και εκείνες που δεν καλύπτονται από τις οδηγίες αυτές αλλά, εν τούτοις, υπόκεινται στους κανόνες της συνθήκης. Έτσι, επιζητεί να συνδυάσει τους αντίστοιχους στόχους προστασίας του περιβάλλοντος και τις αποτελεσματικές και δίκαιες δημόσιες συμβάσεις στην Εσωτερική Αγορά. Η ανακοίνωση εξετάζει τα διάφορα στάδια σε μια διαδικασία δημόσιας σύμβασης και εξηγεί πώς σε κάθε στάδιο, μπορεί να λαμβάνεται υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος. Για παράδειγμα, όταν ορίζεται το αντικείμενο μιας σύμβασης, οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές μπορούν, όπως και οι ιδιωτικές, να αποφασίζουν την αγορά φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων ή υπηρεσιών, που ορίζονται σύμφωνα με την περιβαλλοντική επίδοσή τους και τη διαδικασία παραγωγής τους. Παρομοίως, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ορίσει τις πρώτες ύλες και τις διαδικασίες παραγωγής που θα χρησιμοποιηθούν στη σύμβαση. Οι δημόσιες αρχές θα μπορούσαν, π.χ., να απαιτήσουν η ενέργεια που χρησιμοποιείται στα δημόσια κτίρια να παράγεται από ανανεώσιμες πηγές, ή τα τρόφιμα στις σχολικές καντίνες να προέρχονται από οργανικές καλλιέργειες. Από την αρχή της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να κατευθύνουν τις πολιτικές τους προς προϊόντα και υπηρεσίες που προστατεύουν καλύτερα το περιβάλλον. Η Επιτροπή εξηγεί πώς οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ορίζουν τεχνικές προδιαγραφές σχετικές με την περιβαλλοντική επίδοση ενός προϊόντος σύμφωνα με τα κριτήρια του «οικολογικού σήματος». Επίσης ορίζει υπό ποιους όρους μπορεί να χρησιμοποιηθεί η καταχώριση μιας περιβαλλοντικής διαχείρισης για την επίδειξη των πτυχών των προμηθευτών και της τεχνικής επάρκειας των αναδόχων.

Η πρόταση της Επιτροπής για 6ο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης (βλ. IP/01/102) προσδιόρισε τη δημόσια σύμβαση ως τομέα με σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης μιας οικολογικής αγοράς μέσω αναθετουσών αρχών που θα χρησιμοποιούν την περιβαλλοντική επίδοση ως ένα από τα βασικά κριτήρια των αγορών τους. Η ανακοίνωση αυτή θα βοηθήσει την υλοποίηση μιας τέτοιας δράσης προσδιορίζοντας σαφώς τις νομικές επιλογές που θα έχουν στη διάθεσή τους οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν προς αυτή την κατεύθυνση.

Παράλληλα εφαρμόζεται το γενικό πλαίσιο των οδηγιών για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και δημοσιεύεται σειρά σχετικών εγγράφων²³.

²¹ Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών παραγόντων στις δημόσιες συμβάσεις (EEC 333/28.11.2001 σ. 13)

²² Σκουρή Β. (επ.): Ερμηνεία Συνθηκών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2003.

²³ Γενικά για το θέμα βλ. Καράκωστα Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, 2^η έκδ., 2006. Ρέμελη Κ, Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, 1989, Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Η

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πρόσφατο έγγραφο της Επιτροπής «Αγοράστε Οικολογικά - Ένα εγχειρίδιο για τις δημόσιες συμβάσεις και οικολογικά θέματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2005²⁴».

Το σύνολο των πολιτικών αυτών θεμελιώνεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης σύμφωνα με το οποίο: Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειρόφος ανάπτυξη.

Υπό τις παρούσες συνθήκες μπορεί συνεπώς κανείς να διαπιστώσει μια συνεκτική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών πολιτικών και της νομολογίας με τρόπο που ο διάλογος για πράσινες δημόσιες συμβάσεις να μπορεί να θεωρηθεί ότι προοδεύει συνδιάζοντας δημιουργικά την ανάπτυξη και την οικολογία, τουλάχιστον σε επίπεδο επιστημονικού λόγου.

Οι Οικολογικές Δημόσιες Συμβάσεις

Οικολογικές ή Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις ²⁵ σημαίνει τη συμπερίληψη περιβαλλοντικών παραμέτρων κατά τη σύναψη (δημοσίων) συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων από τις αναθέτουσες αρχές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των νόμων περί του συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η συνεχής πρόοδος στην περιβαλλοντική επίδοση, μειώνοντας τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και διατηρώντας την οικονομική βιωσιμότητα.

Τον Οκτώβριο του 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τη Βρετανική Προεδρία, οργάνωσε ένα συνέδριο στο Λονδίνο, προκειμένου να αξιολογηθεί η πρόοδος των Κρατών Μελών στην εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για την αγορά οικολογικών αγαθών και υπηρεσιών.

Στα πλαίσια των οικολογικών δημοσίων συμβάσεων, οι δημόσιες αρχές όλων των επιπέδων στην Ευρώπη προβλέπεται να δίνουν μεγαλύτερη προτεραιότητα σε περιβαλλοντικά κριτήρια όταν λαμβάνουν αγοραστικές αποφάσεις. Ένα πακέτο κανόνων της ΕΕ για τις συμβάσεις, που υιοθετήθηκε το 2004, διευκρινίζει ότι οι

διοικητική διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, Αθήνα 1995, Τάχος Α., Δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος, Θεσσαλονίκη, 1998, Χαϊνταρλή Μ., Το νομικό καθεστώς των οχλουσών εγκαταστάσεων. Όψεις του Δικαίου του περιβάλλοντος, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, Παπαπετρόπουλου Α., Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και την ελληνική έννομη τάξη, Αθήνα 2003, Σιούτη Γλ., Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, Αθήνα, 2003, Μέλισσα Δ., Νομολογιακές και νομοθετικές εξελίξεις στο δίκαιο του περιβάλλοντος. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 2 του ν. 3010/2002, Αρμενόπουλος, τ. 12 2004, σ. 1653-1660, Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2005.

²⁴ Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2005- 39σ.- 21X 29.7 cm.

²⁵

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/mi0002_en.htm

δημόσιες αρχές μπορούν να συνυπολογίζουν μια σειρά από οικολογικούς παράγοντες όταν αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες ή κατακυρώνουν συμβάσεις.

Ωστόσο, μια έρευνα που παρουσιάστηκε στο συνέδριο του Λονδίνου αποκάλυψε ότι η ΕΕ έχει ακόμη πολύ δρόμο μπροστά της πριν να γίνουν πάγια πρακτική οι οικολογικές συμβάσεις. Ως τώρα, μόνο επτά χώρες – η Αυστρία, η Δανία, η Φιλανδία, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο – έχουν εφαρμόσει τους νέους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων, οι οποίοι σαφώς επιτρέπουν τη χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων σε σημαντικό βαθμό. Ερευνητές ανέλυσαν περισσότερες από 1000 διακηρύξεις που δημοσιεύτηκαν τον τελευταίο χρόνο στα 25 Κράτη Μέλη, και ανακάλυψαν ότι αυτή η ομάδα των «Green-7» λάμβανε υπόψη τα περιβαλλοντικά θέματα στο 40-70% των διακηρύξεων. Στις υπόλοιπες 18 χώρες, το ποσοστό ήταν μικρότερο από 30%.

Το ερευνητικό κονσόρτιουμ έστειλε 860 ερωτηματολόγια, προκειμένου να εντοπίσει τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την αγορά διαφορετικών ομάδων προϊόντων. Το συμπέρασμα ήταν ότι η ευαισθητοποίηση για τις Οικολογικές Δημόσιες Συμβάσεις είναι μεγάλη, στο 67% των ερωτηθέντων, αλλά ότι μόνο το 37% τις εφαρμόζει. Η έλλειψη κατάρτισης είναι ένα από τα εμπόδια, καθώς το 25% δε γνωρίζει πώς να χρησιμοποιήσει τις πληροφορίες που διαθέτει.

Άλλα εμπόδια στις Οικολογικές Δημόσιες Συμβάσεις ήταν η διαδεδομένη αντίληψη ότι τα οικολογικά προϊόντα είναι ακριβότερα – ακόμη και αν αυτό ίσως δεν ισχύει – και η έλλειψη διαχειριστικής υποστήριξης. Από την άλλη, κάποιιοι από τους θετικούς παράγοντες που επηρεάζουν τους «Green-7» είναι η ουσιαστική πολιτική υποστήριξη, οι πηγές πληροφοριών όπως ιστοσελίδες, και μια προσέγγιση ‘κύκλου ζωής’ στα προϊόντα, η οποία συνυπολογίζει τη συντήρηση και τη διάθεση εκτός από το κόστος αγοράς. Ορισμένες διακηρύξεις καλούσαν επίσης τους υποψήφιους να υποβάλλουν εναλλακτικές προσφορές, με συμβατικά και οικολογικά κριτήρια, οι οποίες να τονίζουν τα πλεονεκτήματα κόστους των οικολογικών επιλογών.

Η μελέτη εντόπισε αρκετούς χώρους όπου μπορούν ευκολότερα να εφαρμοστούν οικολογικά κριτήρια, όπως η αποχέτευση, η υγιεινή και η ανακύκλωση, τα έπιπλα, ο εξοπλισμός γραφείου και εκτύπωσης, η εστίαση και τα τρόφιμα, οι μεταφορές και οι κατασκευές.

Οι οικολογικές αγορές βοηθούν στην υποστήριξη των εταιριών που ενδιαφέρονται για το περιβάλλον, και στην προώθηση της οικολογικής καινοτομίας. Αυτά με τη σειρά τους συμβάλλουν στην αειφόρο ανάπτυξη. Εξάλλου, ενισχύοντας τη ζήτηση για προϊόντα και τεχνολογίες που κάνουν βέλτιστη χρήση της ενέργειας και των πόρων, μειώνοντας ταυτόχρονα τα απόβλητα, η πολιτική συμβάλλει επίσης στην εξοικονόμηση χρημάτων για τους Ευρωπαίους φορολογούμενους. Κάθε χρόνο, οι δημόσιες αρχές στα Κράτη Μέλη δαπανούν περίπου €1.500 δισεκατομμύρια – ή το 16% του ΑΕΠ της ΕΕ – σε αγαθά, υπηρεσίες και έργα.

«Η ενίσχυση της ζήτησης θα οδηγήσει σε χαμηλότερες τιμές, και συνεπώς θα βοηθήσει τις οικολογικές καινοτομίες να ανταγωνιστούν τα συμβατικά προϊόντα και τις διαδικασίες», εξηγεί ο Timo Mäkelä, Διευθυντής Αειφόρου Ανάπτυξης στη ΓΔ Περιβάλλοντος της Επιτροπής. «Αυτό με τη σειρά του θα δώσει στις ευρωπαϊκές

εταιρίες ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην παγκόσμια αγορά οικολογικών τεχνολογιών.»

Για να έχουν πραγματικό αντίκτυπο, οι οικολογικές αγορές δε θα πρέπει να περιοριστούν στο δημόσιο τομέα, αλλά να επεκταθούν στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και οργανισμούς. Το Αγοράστε οικολογικά! (Buying green!), το εγχειρίδιο της Επιτροπής σχετικά με τις περιβαλλοντικές συμβάσεις που δημοσιεύτηκε το 2004, έχει μεταφραστεί σε όλες τις γλώσσες της ΕΕ και διατίθεται στο Διαδίκτυο.

Υπάρχουν επίσης σχέδια για την επέκταση της ιστοσελίδας των Οικολογικών Δημοσίων Συμβάσεων, με μια Ευρωπαϊκή βάση δεδομένων με οικολογικές αγοραστικές στρατηγικές, που θα βοηθά τους αγοραστές να αναγνωρίζουν τις καινοτόμες τεχνολογίες. Επίσης, η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τις οργανώσεις να περιλαμβάνουν πρακτικές αξιολόγησης περιβαλλοντικού κόστους και συμβάσεων στα προγράμματα κατάρτισής τους. Η τελική ερευνητική έκθεση θα παρουσιαστεί σε ένα συνέδριο στο Graz της Αυστρίας τον Απρίλιο του 2006.

«Αγοράστε Οικολογικά - Ένα εγχειρίδιο για τις δημόσιες συμβάσεις και οικολογικά θέματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2005»

Σε συνέχεια της ερμηνευτικής ανακοίνωσης του 2001²⁶, η Επιτροπή εξέδωσε ένα πρακτικό εγχειρίδιο σχετικά με τις οικολογικές δημόσιες συμβάσεις. Το εγχειρίδιο αυτό απευθύνεται κυρίως στις τοπικές αρχές και θα περιέχει παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά τις οικολογικές δημόσιες συμβάσεις σε ολόκληρη της ΕΕ, καθώς και πρακτική καθοδήγηση για το πώς μπορεί να ενσωματωθεί το περιβάλλον στις καθημερινές αγορές χωρίς να παραβαίνονται οι κανόνες της Εσωτερικής Αγοράς²⁷.

Το συγκεκριμένο εγχειρίδιο απευθύνεται πρωτίστως στους δημόσιους φορείς, οι οποίοι ως μεγάλοι καταναλωτές στην Ευρώπη μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην αειφόρο ανάπτυξη. Παράλληλα όμως στοχεύει και στη σχετική ενημέρωση των ιδιωτών. Το σύνολο των δημοσίων φορέων στα κράτη μέλη καλούνται να εισαγάγουν γενικές απαιτήσεις για την ενεργειακή απόδοση ή τη δυνατότητα ανακύκλωσης.

Οι δημόσιες συμβάσεις εν γένει βασίζονται στη σχέση προσφοράς και ζήτησης, με έμφαση στην καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων και στην αμερόληπτη δράση, δηλαδή την αξιολόγηση των ανταγωνιστών με σεβασμό στις αρχές της ισότιμης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Στο πλαίσιο αυτό όπως προαναφέραμε δεν αποκλείεται να λαμβάνονται υπόψη και περιβαλλοντικές παράμετροι, ιδίως κατά την εξέταση της τεχνικής καταλληλότητας των διαγωνιζόμενων.

Η επιλογή του «αντικειμένου» της σύμβασης τελεί υπό ορισμένες εγγυήσεις. Χρήσιμη είναι πάντως, όπως αναφέρεται στο εγχειρίδιο η επιλογή οικολογικού

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

²⁷ Marron, Donald B., Buying Green: Government Procurement as an Instrument of Environmental Policy, Public Finance Review, 25(3), May 1997, 285-305.

τίτλου για τη σύμβαση και η ανάλυση της αγοράς για την ανίχνευση των περιβαλλοντικά φιλικών εναλλακτικών λύσεων. Η υποχρέωση σύνταξης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) για ορισμένες κατηγορίες έργων επισημαίνεται ρητά.

Το εγχειρίδιο σημειώνει ότι οι οδηγίες 2004/17/EK (άρθρο 35) και 2004/18/EK (άρθρο 23) επιτρέπουν ρητά στις αναθέτουσες αρχές να επιλέγουν μεταξύ προδιαγραφών που βασίζονται σε τεχνικά πρότυπα ή σε απαιτήσεις που βασίζονται στην απόδοση.

Αν προδιαγραφές που καλύπτουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά προϊόντων ή υπηρεσιών χρησιμοποιούνται σε δημόσιες συμβάσεις, οι εταιρίες πρέπει να παρέχουν αποδείξεις είτε ότι μπορούν να συμμορφωθούν με τα πρότυπα αυτά. Σε περίπτωση που δεν ακολουθούν τις ίδιες μεθόδους, ότι πληρούν τα οριζόμενα επίπεδα απόδοσης. Σε διαφορετική περίπτωση θα πρέπει να απορρίπτονται οι προσφορές τους. Ενίοτε είναι πάντως δυνατός ο ορισμός υψηλότερου επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας υπό τον όρο της μη διάκρισης.

Ως προς τα οικολογικά σήματα, που βασίζονται σε ανάλυση όλου του κύκλου ζωής του προϊόντος, οι οδηγίες 2004/17/EK (άρθρο 35) και 2004/18/EK (άρθρο 23) επιτρέπουν ρητά τη χρησιμοποίηση των βασικών προδιαγραφών τους. Τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που φέρουν οικολογικό σήμα θεωρείται ότι πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές. Ωστόσο δεν επιτρέπεται να τεθούν απαιτήσεις για εταιρίες ώστε να κατέχουν ή να συμμορφώνονται (πλήρως) με κάποιο οικολογικό σήμα, ενώ θα πρέπει να δίνονται και άλλα αποδεικτικά στοιχεία.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητήσουν την κατασκευή ενός προϊόντος από ένα συγκεκριμένο υλικό, τηρουμένων των διατάξεων της Συνθήκης (μη διακριτική μεταχείριση, ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και υπηρεσιών). Ομοίως, μπορούν να συμπεριλάβουν απαιτήσεις για τις μεθόδους παραγωγής στις προδιαγραφές για οικολογικές συμβάσεις (π.χ. ΑΠΕ, τρόφιμα από βιολογική καλλιέργεια).

Ως προς τα στοιχεία που μπορούν να οδηγήσουν σε αποκλεισμό διαγωνιζόμενου, δύο είναι τα στοιχεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να ληφθεί υπόψη η συμπεριφορά εταιριών εις βάρος του περιβάλλοντος. Οι περιπτώσεις, όπου ο οικονομικός φορέας έχει καταδικασθεί τελεσίδικα με απόφαση που επηρεάζει την επαγγελματική του δεοντολογία ή έχει αποδειχθεί ένοχος για σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα.

Σχετικά με τα κριτήρια επιλογής, μεταξύ άλλων, σημαντικό ρόλο δύναται να παίζει η περιβαλλοντική τεχνική ικανότητα (π.χ. ελαχιστοποίηση αποβλήτων, αποφυγή διαρροής ουσιών που μολύνουν, μείωση του κόστους καυσίμων κ.ά.). Πρακτικά, αυτή αφορά ερωτήματα, όπως το αν η υποψήφια εταιρία απασχολεί ή έχει πρόσβαση σε τεχνικούς με την απαιτούμενη γνώση και εμπειρία για να χειρισθούν τα περιβαλλοντικά ζητήματα της σύμβασης, αν κατέχει ή έχει πρόσβαση στον απαραίτητο τεχνικό εξοπλισμό για την προστασία του περιβάλλοντος ή αν διαθέτει τα σχετικά ερευνητικά και τεχνικά μέσα που διατίθενται για την κάλυψη των περιβαλλοντικών πτυχών. Χρήσιμο εν προκειμένω εργαλείο για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών κριτηρίων είναι ο φάκελος με τις υλοποιηθείσες συμβάσεις που καταδεικνύουν την προηγούμενη εμπειρία των συμμετεχουσών εταιριών.

Για την αξιολόγηση της ποιότητας των προσφορών είναι δυνατή η χρήση προκαθορισμένων κριτηρίων ανάθεσης, που έχουν δημοσιευθεί εκ των προτέρων. Βάσει των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων υπάρχουν δύο επιλογές για τις αναθέτουσες αρχές. Έχουν τη δυνατότητα είτε να συγκρίνουν προσφορές βάσει μόνο της χαμηλότερης τιμής είτε να επιλέξουν την ανάθεση στην «πλέον συμφέρουσα οικονομικά» προσφορά. Η δεύτερη αυτή επιλογή υποδηλώνει ότι και άλλα κριτήρια ανάθεσης θα ληφθούν υπόψη, συμπεριλαμβανομένων και περιβαλλοντικών. Οποσδήποτε πάντως θα πρέπει να πληρούνται τέσσερις προϋποθέσεις: α) τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης· β) τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να είναι συγκεκριμένα και να ποσοτικοποιούνται αντικειμενικά· γ) τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να έχουν κοινοποιηθεί προηγουμένως· δ) τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να σέβονται το κοινοτικό δίκαιο²⁸.

Σε ό,τι αφορά στην προσφερόμενη τιμή, χρήσιμος είναι ο «υπολογισμός κόστους καθ' όλο τον κύκλο ζωής», στον οποίο, πέρα από την τιμή αγοράς, συμπεριλαμβάνονται όλες οι δαπάνες που θα προκύψουν κατά τη διάρκεια ζωής του προϊόντος ή υπηρεσίας.

Εκτιμάται επίσης ότι οι περιβαλλοντικοί παράγοντες μπορούν να συμπεριληφθούν στους όρους εκτέλεσης των συμβάσεων, εφόσον έχουν δημοσιευθεί και είναι σύμφωνοι με το κοινοτικό δίκαιο (π.χ. μεταφορά προϊόντων και εργαλείων στο χώρο δραστηριοτήτων, παράδοση αγαθών εκτός ωρών κυκλοφοριακής αιχμής, ανακύκλωση συσκευασιών κ.ά.). Πάντως, οι όροι των συμβάσεων δεν πρέπει να παίζουν ρόλο στον καθορισμό του υποψηφίου που θα αναλάβει τη σύμβαση, γεγονός που σημαίνει ότι οποιοσδήποτε υποψήφιος πρέπει, καταρχήν, να μπορεί να ανταποκριθεί σε αυτούς. Δεν πρέπει να αποτελούν καλυμμένες τεχνικές προδιαγραφές, κριτήρια επιλογής ή ανάθεσης.

Μπορεί συνεπώς κανείς να διαπιστώσει τη σταδιακή συστηματική ρύθμιση των ζητημάτων προστασίας περιβάλλοντος και να τη θεωρήσει ως συνεκτικό μέρος του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Προκειμένου να ενισχυθούν οι "οικολογικές" δημόσιες συμβάσεις, όλα τα κράτη μέλη συμφώνησαν να επιτύχουν μέχρι το 2010, τον ίδιο βαθμό των συμβάσεων αυτών με εκείνο των κρατών μελών που έχουν σήμερα τις καλύτερες επιδόσεις. Έτσι δεσμεύεται η Ευρωπαϊκή Ένωση να προσαρμόσει το 50 % περίπου των τρεχουσών διαδικασιών δημοπράτησης, ώστε να περιλαμβάνουν σαφή περιβαλλοντικά κριτήρια. Επιθυμώντας να διευκολύνει την προσπάθεια αυτή, η Επιτροπή εκπονεί, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, κριτήρια για τα πιο συνηθισμένα και αναγκαία είδη που προμηθεύονται οι δημόσιοι φορείς από την αγορά. Με τη νέα αυτή σειρά κριτηρίων θα αποφεύγεται ο κατακερματισμός της αγοράς και θα καθίστανται οι πρακτικές "οικολογικών" συμβάσεων αρκετά εύχρηστες, ώστε να αρχίσουν οι δημόσιες διοικήσεις να τις χρησιμοποιούν σε όλη την ΕΕ με άμεσο αποτέλεσμα. Τα κριτήρια αυτά θα είναι σύντομα διαθέσιμα και θα μπορούν να χρησιμοποιούνται, προαιρετικά, από δημόσιους φορείς για τεχνικές κατευθυντήριες γραμμές κατά τη δημοπράτηση.

²⁸ Βλ. και ΔΕΚ της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, C-513/99, Concordia Bus, ΔΕΚ Απόφαση της 4^{ης} Δεκεμβρίου 2003, C-448/01, Wienstrom.

Το κατά πόσον η έννοια των πράσινων ή οικολογικών δημοσίων συμβάσεων θα γίνει έννοια στο θετικό δίκαιο με συνέπειες ή θα παραμείνει στο χώρο των ευχών και των καλών προθέσεων είναι ένα ζητούμενο για το οποίο δεν μένει παρά να αναζητήσουμε την απάντηση στο χρόνο. Προς το παρόν αποτελεί αντικείμενο μεταπτυχιακών σπουδών²⁹ ενώ πολλοί μιλούν για ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο³⁰.

²⁹ <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Directives/Manuel-marches-ecologiques.htm>

³⁰ <http://europeecologie.eu/un-nouveau-contrat-social-avec-les,149>
<http://www.france.attac.org/spip.php?article9298>