



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ



ΑΠΟΦΑΣΗ
(ΣΥΜ 3/2020)

(κατ' άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011)

Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στην Αθήνα σήμερα την 25^η Ιουνίου του έτους δύο χιλιάδες είκοσι (2020) ημέρα Πέμπτη και ώρα 9:30 π.μ. και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κορνά Τράκα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

- 1. Προεδρεύων:** Αδάμ Καραγλάνης, Αντιπρόεδρος
- 2. Μέλη:** Δημήτριος Σταθακόπουλος, μέσω τηλεδιάσκεψης, Δημήτριος Λουρίκας, μέσω τηλεδιάσκεψης, Ερωφίλη Χριστοβασίλη, Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης

Γραμματέας: Μαρία Αντωνοπούλου, Π.Ε. Διοικητικού - Οικονομικού.

Εισηγήτρια: Μαρία Παναγοηλιοπούλου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό της ΕΑΑΔΗΣΥ

Κατά την διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστη η εισηγήτρια Μ. Παναγοηλιοπούλου, καθώς και η Αν. Προϊσταμένη του Τμήματος Γνωμοδοτήσεων Χριστίνα Καξιρή, οι οποίες αποχώρησαν πριν από την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και λήψης της απόφασης από τα Μέλη της Αρχής.

Θέμα: «Παροχή συμβουλής, κατ' άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011, επί ερωτήματος της Ειδικής Υπηρεσίας Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, σχετικά με τη δυνατότητα σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016».

Με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΕΔ ΕΣΠΑ/Β/2322/20.5.2020 έγγραφο, το οποίο έλαβε αρ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020, η Ειδική Υπηρεσία "Επιτελική δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΝΑΝΠ)" αιτείται την παροχή συμβουλής «αναφορικά με το νομοθετικό πλαίσιο της δυνατότητας σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016».

I. Ιστορικό - Πραγματικά περιστατικά

1. Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μέσω της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ, ως Δικαιούχου της ενταγμένης Πράξης «**ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**», προτίθεται να "συνεργαστεί για την επίτευξη κοινού στόχου τους", όπως αναφέρεται στο υπ' αριθμ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 έγγραφο του, ήτοι προτίθεται να αναθέσει την εκπόνηση μελέτης με Τίτλο «**«Μελέτη Αναμόρφωσης Συστήματος Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών»**», με προϋπολογισμό 150.000,00 € συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, ήτοι 120.967,74 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, (συνολικός π/υ Πράξης: 400.000,00 € με ΦΠΑ), μέσω Προγραμματικής Σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 4 του Ν.4412/2016, στο

Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών (ΙΜΕΤ) του Εθνικού Κέντρου Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (ΕΚΕΤΑ).

2. Η εξεταζόμενη σύμβαση συνομολογείται στο πλαίσιο της υλοποίησης του Υποέργου 2 της ως άνω ενταγμένης πράξης «ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ» με κωδ. ΟΠΣ 5007849 στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία 2014-2020». Φορέας υλοποίησης και λειτουργίας του έργου είναι η Διεύθυνση Θαλάσσιων Συγκοινωνιών (ΔΘΣ) του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

Σύμφωνα με το υπ' αριθμ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 έγγραφο της αιτούσας, το Υποέργο 2 «Μελέτη Αναμόρφωσης Συστήματος Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών» στοχεύει στην αναζήτηση καινοτόμων λύσεων για το εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα της ικανοποιητικής ακτοπλοϊκής εξυπηρέτησης του συνόλου των νησιωτικών περιοχών της χώρας, προκειμένου να διατηρηθεί η εδαφική συνέχεια της χώρας και να εξασφαλιστούν οι προϋποθέσεις για ισότιμη οικονομική ανάπτυξη των νησιών, σε ένα σύγχρονο και συνδυαστικό δίκτυο μεταφορών.

Στόχος αποτελεί η ενίσχυση της δημόσιας πολιτικής για την ακτοπλοΐα, με σκοπό:

- την απλούστευση των διαδικασιών για την έγκριση και επιδότηση ακτοπλοϊκών δρομολογίων και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών της αρμόδιας Διεύθυνσης,
- το σχεδιασμό διαδικασιών συστήματος ανακοινώσεων - ενημερώσεων προς τους ενδιαφερόμενους, όλων των δυνατών συνδυασμών ακτοπλοϊκών μεταφορών επιβατών και φορτίων (logistics) από λιμένα σε λιμένα της χώρας
- το σχεδιασμό διαδικασιών συστήματος ανακοινώσεων - ενημερώσεων προς τους ενδιαφερόμενους, όλων των δυνατών συνδυαστικών ακτοπλοϊκών μεταφορών επιβατών και φορτίων (logistics) με άλλα μέσα μεταφοράς (οδικά, εναέρια) και
- τη σύνταξη σχεδίου δράσης για το συντονισμό δραστηριοτήτων ανάμεσα στη κεντρική κυβέρνηση, τις τοπικές αρχές και τις επιχειρήσεις.

3. Μάλιστα, υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην ακτοπλοϊκή οικονομία της χώρας, λόγω της Πανδημίας του COVID-19, είναι επιτακτική η ανάγκη της απρόσκοπτης υλοποίησης

έργου, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον στον ευαίσθητο νησιωτικό χώρο. Σε αυτό το σημείο, επισημαίνεται η σημασία της ακτοπλοΐας για την ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία της ελληνικής οικονομίας, καθώς στη χώρα υπάρχουν περισσότερα από 200 κατοικημένα νησιά, με περισσότερους από 1,4 εκατομμύρια κατοίκους και περίπου 15.000 χιλιόμετρα ακτογραμμής.

Προκειμένου να επιτευχθεί η απρόσκοπτη υλοποίηση του ανωτέρω έργου, είναι αδήριτη η ανάγκη συνεργασίας με εξειδικευμένους επιστημονικούς και ερευνητικούς φορείς και λόγω του ότι οι σχετικές υπηρεσίες του Υπουργείου έχουν αδυναμία να υλοποιήσουν με ίδια μέσα τη σχετική εξειδικευμένη μελέτη. Η συνεργασία ανάμεσα στην καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου μαζί με διεπιστημονικές ομάδες και εμπειρογνώμονες θα καταλήξουν σε μια εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη εισήγηση του ανασχεδιασμού του ακτοπλοϊκού δικτύου.

Ενδεικτικά, η μεθοδολογία ενός τέτοιου έργου πρέπει να περιλαμβάνει τα κάτωθι ως πυλώνες:

- α) τον ανασχεδιασμό της χωρικής κατανομής γραμμών και την δημιουργία μοντέλου για την επαναξιολόγηση όταν οι μεταβλητές αλλάζουν,
- β) τα τεχνικά χαρακτηριστικά στόλου που καλύπτει τις υφιστάμενες και τις δημιουργούμενες ανάγκες, και
- γ) τη χρηματο-οικονομική βιωσιμότητα δικτύου.

4. Το Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών (IMET) ανήκει στο Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (Ε.Κ.Ε.Τ.Α.), το οποίο συστάθηκε με το π.δ. 77/2000 (Α' 65), ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, εποπτευόμενο από τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (Γ.Γ.Ε.Τ.) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Το IMET αποτελεί ερευνητικό οργανισμό στον τομέα των Μεταφορών της Ελλάδας, ο οποίος έχει αναγνωριστεί ως κέντρο αριστείας σε πολλούς τομείς εξειδίκευσης, είναι επίσης ένα αναγνωρισμένο κέντρο έρευνας και καινοτομίας στις Μεταφορές σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο.

Οι πρωταρχικοί του στόχοι του IMET είναι:

- Η διεξαγωγή και υποστήριξη της εφαρμοσμένης έρευνας στον Τομέα των Μεταφορών στην Ελλάδα και ειδικότερα σε θέματα λειτουργίας, οργάνωσης, προγραμματισμού, προτυποποίησης, οικονομικής ανάλυσης, διαχείρισης, τεχνολογίας μεταφορικών μέσων και επιπτώσεων των χερσαίων, θαλάσσιων, εναέριων και συνδυασμένων μεταφορών.
- Η παροχή υψηλού επιπέδου τεχνικών υπηρεσιών στον τομέα των Μεταφορών.
- Η υποστήριξη της καινοτομίας στις Μεταφορές.
- Η υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε κυβερνητικό επίπεδο.
- Η παροχή εκπαίδευσης ή επιμόρφωσης στα αντίστοιχα αντικείμενα εξειδίκευσης του IMET.
- Η διάχυση των αποτελεσμάτων έρευνας που διεξάγει.
- Η συνεργασία με εθνικούς, τοπικούς, ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς, καθώς επίσης και με πολλά ευρωπαϊκά και διεθνή ινστιτούτα και ερευνητικά κέντρα.
- Η εκπροσώπηση της Ελλάδας σε σχετικά επιστημονικά fora.

5. Ειδικότερα, ο Τομέας Γ΄ του IMET: «*Μη Επίγεια Μέσα, Περιβαλλοντικά και Οικονομικά θέματα Μεταφορών*», έχει ως αντικείμενο την έρευνα σε οικονομικά, ενεργειακά, και περιβαλλοντικά θέματα του τομέα των Μεταφορών, τη διαχείριση πόρων (assets) καθώς και τα θέματα που αφορούν στο σχεδιασμό, μελέτη, διαχείριση, και λειτουργία του συστήματος των θαλασσίων και εναέριων μεταφορών.

Ενδεικτικά αντικείμενα του Τομέα Γ΄ είναι:

- Σχεδιασμός, οργάνωση, διαχείριση και λειτουργία των συστημάτων θαλασσίων μεταφορών.
- Σχεδιασμός, διοίκηση, διαχείριση και λειτουργία λιμένων και λιμενικών υποδομών.
- Οργάνωση, λειτουργία, σχεδιασμός, προγραμματισμός και διαχείριση αεροπορικών επιβατικών και εμπορευματικών μεταφορών και υπηρεσιών με επανδρωμένα και μη επανδρωμένα αεροσκάφη, καθώς και αεροδρομίων / υδατοδρομίων.
- Θέματα οργάνωσης, διαχείρισης και λειτουργίας συστημάτων μεταφορών σε αγωγούς.
- Συλλογή και ταξινόμηση στοιχείων σχετικά με τις επιπτώσεις του συστήματος των μεταφορών στο περιβάλλον.

- Ανάλυση και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των συστημάτων μεταφορών
- Ενεργειακή διαχείριση και αξιοποίηση περιβαλλοντικά βιώσιμων ενεργειακών πηγών στις μεταφορές.
- Μελέτη της ενεργειακής κατανάλωσης στις μεταφορές και χρήση εναλλακτικών πηγών ενέργειας.
- Οικονομική ανάλυση του συστήματος των μεταφορών.
- Ανάλυση κοινωνικών επιπτώσεων από τη λειτουργία του συστήματος των μεταφορών.
- Διαμόρφωση και άσκηση πολιτικής στα διάφορα θέματα των θαλασσιών και αεροπορικών μεταφορών.
- Διαχείριση πόρων και υποδομών θαλασσιών και αεροπορικών συστημάτων μεταφορών.
- Προληπτική συντήρηση και μη καταστροφικός έλεγχος των στοιχείων των υποδομών της ναυτιλίας, των λιμένων, των αεροδρομίων και των μεταφορικών μέσων των συστημάτων αυτών.
- Ανάπτυξη καταλλήλων εργαλείων και μεθόδων για την αντιμετώπιση της δομικής ακεραιότητας, της αναγνώρισης προτύπων και της επεξεργασίας σημάτων που σχετίζονται με τον προσδιορισμό των ιδιοτήτων και χαρακτηριστικών ανθεκτικότητας των στοιχείων των θαλασσιών και αεροπορικών υποδομών.

6. Στη βάση των παραπάνω αναφερομένων και της κοινής στόχευσης των δύο δημοσίων φορέων, επιλέχθηκε η ανάθεση της μελέτης στο IMET, μέσω Προγραμματικής Σύμβασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016.

II. Νομικό πλαίσιο

7. Στο άρθρο 2 παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, ορίζεται ότι, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ :

“παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών

προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων”.

Σχετικά, η παράγραφος 3 του άρθρου 340 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, προβλέπει ότι: «Η Αρχή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του ν. 4013/2011 μεριμνά: α) για τη δωρεάν ενημέρωση και καθοδήγηση δια γενικών οδηγιών σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προς υποβοήθηση των αναθετουσών αρχών/αναθέτοντων φορέων και οικονομικών φορέων, ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) για την ορθή εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, και μέσω της ιστοσελίδας της....»

8. Στο άρθρο 2 του ν. 4412/2016 ορίζεται ότι:

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) α) ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223 και β) ως «αναθέτοντες φορείς» νοούνται οι αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 224, [...]

4) ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για το συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου».

9. Στο άρθρο 12 του ν. 4412/2016 «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) ορίζεται ότι:

[...] «4. Μία σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία.

5. Για τον προσδιορισμό του ποσοστού των δραστηριοτήτων που αναφέρεται στην περίπτωση β' του πρώτου εδαφίου της παρ. 1, στην περίπτωση β' του πρώτου εδαφίου της παρ. 3 και στην περίπτωσης γ' της παραγράφου 4, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος συνολικός κύκλος εργασιών ή άλλο ενδεδειγμένο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος που βαρύνει το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τις υπηρεσίες, τα αγαθά και τα έργα κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης. Αν, λόγω της ημερομηνίας κατά την οποία δημιουργήθηκε ή άρχισε τις δραστηριότητές του το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή ή λόγω αναδιοργάνωσης των δραστηριοτήτων του, ο κύκλος εργασιών ή άλλο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος, δεν διατίθεται για την τελευταία τριετία ή δεν είναι πλέον κατάλληλο, αρκεί να αποδειχθεί ότι η μέτρηση της δραστηριότητας είναι αξιόπιστη, ιδίως μέσω προβολών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων».

III. Νομική εκτίμηση

10. Το ανωτέρω ερώτημα τίθεται υπ' όψιν της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της περί παροχής συμβουλών στις αναθέτουσες αρχές (άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011), εν όψει της ανάγκης ερμηνείας και ομοιόμορφης εφαρμογής της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

Το υπό εξέταση ερώτημα της Επιτελικής δομής ΕΣΠΑ του ΥΝΑΝΠ αφορά στην ανάθεση μελέτης με τίτλο «Μελέτη Αναμόρφωσης Συστήματος Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών», μέσω Προγραμματικής Σύμβασης του άρθρου 12 παρ. 4 του ν.4412/2016, στο Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών (IMET). Το συνολικό κόστος της

σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 150.000 € συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, ήτοι στο ποσό των 120.967,74 ευρώ χωρίς ΦΠΑ. Τα τεθέντα ερωτήματα αφορούν στη δυνατότητα υπογραφής της εν λόγω προγραμματικής σύμβασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, όπως αυτό αποτυπώνεται στο ιστορικό και με βάση τα στοιχεία που ετέθησαν στη διάθεσή μας, επισημαίνονται τα ακόλουθα¹:

11. Η δικαιοπολιτική θεμελίωση για την εξαίρεση των συγκεκριμένων πράξεων των δημοσίων αρχών από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, αναφέρεται στην υπόθεση C-480/06 [Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας], σχετικά με τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες μία διαδημοτική συνεργασία εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, όπου, σύμφωνα με την σκέψη 45, «το Δικαστήριο έχει επισημάνει, ειδικότερα, ότι μια δημόσια αρχή μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος τα οποία υπέχει με τα δικά της μέσα, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να απευθύνεται σε εξωτερικούς οργανισμούς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες της, καθώς επίσης ότι μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές»². Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, η αυτονομία αυτή προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή πρέπει επίσης να έχει την ελευθερία να συνεργάζεται με άλλες αναθέτουσες αρχές, προκειμένου να καθίσταται με τον τρόπο αυτό δυνατή η συνένωση των μέσων που διαθέτει κάθε αρχή.

12. Ειδικότερα, το ΔΕΕ, ανατρέχοντας σε παλαιότερη νομολογία του με παρεμφερή πραγματικά περιστατικά³, διευκρίνισε ότι, πέρα από τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, κατατάσσονται και δημόσιοι οργανισμοί στους δυνάμενους να παρέχουν υπηρεσίες.

Το ΔΕΕ επεσήμανε ότι παρόμοια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών δεν θίγει τον κύριο σκοπό των κοινοτικών κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό εντός

¹ Πρβλ., αναλυτικώς, σε αντίστοιχες σκέψεις διατυπωμένες στην υπ' αριθμ. 5/2018 Συμβουλή της Αρχής, αναρτημένη στην ιστοσελίδα της, σχετικά με τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης του άρθρου 12 παρ. 4 ν. 4412/2016.

² Πρβλ. απόφαση C-324/07 Coditel Brabant, σκέψεις 48 και 49).

³ Πρβλ. απόφαση ΔΕΕ C-295/05 Asemfo σκ.54.

όλων των κρατών - μελών, εφόσον η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Κατά συνέπεια, βασικό χαρακτηριστικό της συνεργασίας που εξαιρείται από τους κανόνες δημοσίων συμβάσεων είναι η εκπλήρωση μιας δημόσιας αποστολής. Σύμφωνα με τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι ένας δημόσιος φορέας μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα γενικού συμφέροντος, τόσο με τα δικά του μέσα, καθώς επίσης μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά και σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές.

13. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη (33) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να επιλέξουν να παρέχουν από κοινού τις δημόσιες υπηρεσίες τους μέσω συνεργασίας, χωρίς να υποχρεούνται να χρησιμοποιούν κάποια ιδιαίτερη νομική μορφή. Η συνεργασία αυτή μπορεί να καλύπτει όλα τα είδη των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την εκτέλεση υπηρεσιών και υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών που ανατίθενται στις συμμετέχουσες αρχές ή αναλαμβάνονται από αυτές, όπως υποχρεωτικά ή εθελούσια καθήκοντα τοπικών ή περιφερειακών αρχών ή υπηρεσίες που ανατίθενται σε συγκεκριμένους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Οι υπηρεσίες που παρέχονται από τις διάφορες συμμετέχουσες αρχές δεν είναι απαραίτητο να είναι όμοιες· μπορούν επίσης να είναι συμπληρωματικές. Οι συμβάσεις για την από κοινού παροχή δημόσιων υπηρεσιών δεν θα πρέπει να υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία, υπό τις προϋποθέσεις ότι αυτές συνάπτονται αποκλειστικά μεταξύ αναθετουσών αρχών, ότι η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς που αφορούν το δημόσιο συμφέρον και ότι κανένας ιδιωτικός πάροχος υπηρεσιών δεν περιέρχεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών του. Για να πληροί τις προϋποθέσεις αυτές, η συνεργασία θα πρέπει να στηρίζεται πρωτίστως σε συνεργατική αντίληψη. Αυτό δεν συνεπάγεται ότι όλες οι συμμετέχουσες αρχές αναλαμβάνουν την εκτέλεση βασικών συμβατικών υποχρεώσεων, εφόσον αναλαμβάνουν δέσμευση να συμβάλουν στη συνεργατική εκτέλεση της σχετικής δημόσιας υπηρεσίας. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση της συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων τυχόν χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών, θα πρέπει να εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς που αφορούν το δημόσιο συμφέρον».

Σύμφωνα δε με την αιτιολογική σκέψη (34) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Υπάρχουν περιπτώσεις όπου μια νομική οντότητα ενεργεί, δυνάμει των οικείων διατάξεων του εθνικού δικαίου, ως όργανο ή τεχνική υπηρεσία για καθορισμένες αναθέτουσες αρχές και υποχρεούται να εκτελεί εντολές που λαμβάνει από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, χωρίς να έχει καμία επιρροή στην αμοιβή για τις εργασίες της. Λόγω της μη συμβατικής της φύσης, μια τέτοια αμιγώς διοικητική σχέση δεν θα πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων».

14. Ενόψει των παραπάνω, δυνάμει της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, με το οποίο μεταφέρεται η σχετική ρύθμιση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη, εξαιρείται μια σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά, μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις:

α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί **συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών** η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων,

β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής **εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος**,

γ) και οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία αυτή.

15. Ως προς την πρώτη προϋπόθεση, «**συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών**», επισημαίνονται τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με τον Οργανισμό του (πρβλ. π.δ. 13/2018 (Α' 26), το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, το οποίο αποτελεί αναθέτουσα αρχή (κεντρική κυβερνητική αρχή) , έχει ως κύρια αποστολή το σχεδιασμό της ναυτιλιακής πολιτικής, με σκοπό την προαγωγή και την προάσπιση των συμφερόντων της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας και τη σύνδεση της με την εθνική οικονομία, την ανάπτυξη της ναυτικής εκπαίδευσης και της ναυτικής εργασίας, τη μέριμνα για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, το σχεδιασμό και την εφαρμογή ολοκληρωμένης νησιωτικής πολιτικής και πολιτικής

θαλάσσιου τουρισμού και θαλάσσιων συγκοινωνιών και μεταφορών, τη λήψη μέτρων για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας και την προστασία της ανθρώπινης ζωής και περιουσίας στη θάλασσα, τη μέριμνα για την πρόληψη και την καταστολή εκνόμων ενεργειών στους χώρους αρμοδιότητας του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής και τον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων, τη χάραξη της λιμενικής πολιτικής, την εποπτεία των λιμενικών υποδομών κάθε λειτουργικής μορφής και την προαγωγή του εθνικού λιμενικού συστήματος ως παράγοντα ανάπτυξης της οικονομίας, των νησιών και της ναυτιλίας της χώρας.

Η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΝΑΝΠ) έχει ως αποστολή την υποστήριξη του Υπουργείου και των εποπτευόμενων φορέων του στην αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών στο σύνολο της πολιτικής του Υπουργείου και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας αυτού και των εποπτευόμενων φορέων σε σχέση με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ και λοιπών ενωσιακών χρηματοδοτικών πηγών. Έχει την αρμοδιότητα του σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών του Υπουργείου, μέσω του προγραμματισμού, της εξειδίκευσης, της προετοιμασίας και του συντονισμού της υλοποίησης έργων ή δράσεων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ της εν ισχύ προγραμματικής περιόδου καθώς και κάθε άλλου προγράμματος ή/και χρηματοδοτικού εργαλείου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά και άλλων οργανισμών ή φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρόκειται για υπηρεσία ειδικού σκοπού και εκτός οργανογράμματος του Υπουργείου, υπάγεται στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και συγκροτείται από δύο μονάδες: Μονάδα Α' Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Παρακολούθησης Δράσεων και Μονάδα Β' Εφαρμογής Δράσεων, Οργάνωσης και Διοικητικής Υποστήριξης. Λειτουργεί σύμφωνα με το ν. 4314/2014 (Α' 265/23.12.2014) για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, την κ.υ.α. σύστασης 122/27.9.2012 (Β' 2662) και την κ.υ.α. αναδιάρθρωσής της 83063/25.08.2016 (Β' 2643), όπως ισχύουν.

Κατά την ισχύουσα Προγραμματική Περίοδο, στο πλαίσιο των Επιχειρησιακών προγραμμάτων ΕΣΠΑ 2014-2020, καθώς και άλλων Ευρωπαϊκών προγραμμάτων, η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ υποστηρίζει, παρακολουθεί, εξειδικεύει και υλοποιεί έργα

του ΥΝΑΝΠ, που σχετίζονται με όλους τους τομείς αρμοδιότητας του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και ειδικότερα με τους ακόλουθους θεματικούς άξονες:

- Ναυτική Εκπαίδευση - Εξοπλισμός Σχολών Εμπορικού Ναυτικού-Προγράμματα κατάρτισης και υποστήριξης
- Θαλάσσια Επιτήρηση και Στρατηγική Ασφάλειας
- Θεσμική Ενδυνάμωση - Ψηφιακή Διακυβέρνηση
- Λιμενική Πολιτική - Θαλάσσιοι Λιμένες και Ναυτιλιακές Υποδομές.

Έργα έρευνας και καινοτομίας: Η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ βρίσκεται σε συνεχή διερεύνηση δυνατοτήτων και ευκαιριών συμμετοχής του ΥΝΑΝΠ σε ερευνητικά προγράμματα, καθώς με τον τρόπο αυτό, αφενός ενθαρρύνεται η εξωστρέφεια μέσω της συνεργασίας με εγχώριες και διεθνείς ερευνητικές ομάδες, αφετέρου αποκτώνται τεχνογνωσία και εργαλεία χρήσιμα για την άσκηση των καθημερινών καθηκόντων των υπηρεσιών του ΥΝΑΝΠ.

Επιπλέον η ΕΔ ΕΣΠΑ/ ΥΝΑΝΠ συμμετέχει ως εταίρος στο έργο OPTINET που συγχρηματοδοτείται από το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία» στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020 και αποσκοπεί στη δημιουργία ενός καινοτόμου εργαλείου βελτιστοποίησης ακτοπλοϊκών δικτύων.

16. Το Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών (IMET) ανήκει στο Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (Ε.Κ.Ε.Τ.Α.), το οποίο συστάθηκε με το π.δ. 77/2000 (Α' 65), ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, εποπτευόμενο από τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (Γ.Γ.Ε.Τ.) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Το IMET, το οποίο αρχικά ονομαζόταν «Ινστιτούτο Μεταφορών» (πρβλ. άρθρο 4 περ. γ' του π.δ. 77/2000), μετονομάστηκε σε «Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών» με το άρθρο 5 «Συγχωνεύσεις ερευνητικών φορέων» παρ. 4 περ. γ' του ν. 4051/2012 (Α' 40).

Σύμφωνα με την περ. δ' του άρθρου 4 του ιδίου ως άνω ν. 4051/2012, το ΕΚΕΤΑ αποτελείται εφεξής από τα εξής Ινστιτούτα: αα) Ινστιτούτο Εφαρμοσμένων Βιοεπιστημών, ββ) Ινστιτούτο Χημικών Διεργασιών και Ενεργειακών Πόρων, γγ) Ινστιτούτο Βιώσιμης

Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών και δδ) Ινστιτούτο Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

Κομβικός για την αποφυγή καταστρατηγήσεων κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, στο πλαίσιο του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016, είναι ο ορισμός της αναθέτουσας αρχής, ο οποίος δίδεται στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 1α' του ιδίου νόμου: ως «*αναθέτουσες αρχές*» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223.

Συναφώς, η παράγραφος 4 του ως άνω άρθρου 2 του ιδίου νόμου ορίζει ότι, ως «*οργανισμοί δημοσίου δικαίου*» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για το συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, στον καθορισμό της έννοιας του οργανισμού δημοσίου δικαίου, οι ανωτέρω προϋποθέσεις έχουν σωρευτικό χαρακτήρα, οπότε, αν ελλείπει μία μόνο από αυτές, ένας οργανισμός δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «οργανισμός δημοσίου δικαίου» και επομένως, ως αναθέτουσα αρχή κατά την έννοια της Οδηγίας⁴.

Από τα στοιχεία που έχει προσκομίσει η ερωτώσα υπηρεσία, δεν γίνεται αναφορά στην ιδιότητα του ΙΜΕΤ, ως αναθέτουσας αρχής, ούτε παρέχεται επαρκής τεκμηρίωση από την οποία να προκύπτει ότι το τελευταίο καλύπτει τις απαιτήσεις ως προς την υπαγωγή του στην έννοια του Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου (ΟΔΔ) και άρα και στην έννοια της αναθέτουσας αρχής. Το ανωτέρω κρίνεται αναγκαίο να εξεταστεί από τα συμβαλλόμενα μέρη, ως πρώτη προϋπόθεση εφαρμογής της κρινόμενης διάταξης, προ της υπογραφής της προγραμματικής συμφωνίας. Εξυπακούεται, βεβαίως, ότι την τελική

⁴ Πρβλ. υπ' αυτήν την έννοια, αποφάσεις της 22ας Μαΐου 2003, C-18/01 "Korhonen" κλπ, σκ. 32, καθώς και της 10^{ης} Απριλίου 2008, C-393/06 "Ing. Aigner", σκ. 36.

ευθύνη για την υπαγωγή στην έννοια του ΟΔΔ (και εν τέλει στην έννοια της αναθέτουσας αρχής) έχει ο ίδιος ο εκάστοτε φορέας, ο οποίος και ελέγχεται από τα αρμόδια διοικητικά και δικαστικά κρατικά όργανα ως προς την εν λόγω υπαγωγή⁵.

Άλλως, εάν, εντέλει, κριθεί ότι το IMET δεν μπορεί να υπαχθεί στην έννοια της αναθέτουσας αρχής, ως μη πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό του ως Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου και, ως εκ τούτου, ως αντισυμβαλλόμενο μέλος της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ στην προγραμματική συμφωνία οριστεί το ΕΚΕΤΑ, η σωρευτική συνδρομή των σχετικών προϋποθέσεων του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016 θα πρέπει, αντιστοίχως, να εξεταστεί για το ΕΚΕΤΑ.

17. Ως προς τις υπό α) και β) προϋποθέσεις της παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, το Δικαστήριο στη σχετική του νομολογία, όπως συνοψίζεται στην υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), είχε ήδη επισημάνει ότι εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων η συνεργασία μεταξύ οργανισμών (τοπικής αυτοδιοικήσεως κατά το πραγματικό της αποφάσεως), εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις⁶:

- εφόσον σκοπείται εκπλήρωση ορισμένου κοινού καθήκοντος γενικού συμφέροντος ή/και καθηκόντων που συναρτώνται με την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος⁷, - εφόσον η συνεργασία αφορά αποκλειστικά δημόσιους φορείς, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών,

⁵ Πρβλ. υπ' αριθμ. 4/2019 Τεχνική Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ «Υπαγωγή στην έννοια του Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου» (ΑΔΑ: 6ΕΖ7ΟΕΤΒ-ΔΛΠ).

⁶ Πρβλ. Υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), όπου το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάνθηκε τελικώς ότι: «Το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση που επιτρέπει τη χωρίς διαγωνισμό σύναψη συμβάσεως με την οποία ορισμένοι φορείς καθιερώνουν μεταξύ τους συνεργασία, εφόσον η σύμβαση αυτή δεν έχει ως αντικείμενο τη διασφάλιση της εκπληρώσεως ορισμένης αποστολής δημόσιας υπηρεσίας κοινής στους ως άνω φορείς, δεν διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος ή μπορεί να περιαχάγει ορισμένη ιδιωτική επιχείρηση σε προνομιακή θέση έναντι των ανταγωνιστών της, στοιχεία τα οποία εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει». Πρβλ. και Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως VERICA TRSTENJAK στην ίδια υπόθεση C-159/11, σκ. 66.

⁷ Βλ. Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως VERICA TRSTENJAK στην ίδια υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), σκ. 75, σύμφωνα με τις οποίες «καταρχήν πρέπει να πρόκειται για συνεργασία που αποσκοπεί στην εκπλήρωση κοινού δημοσίου καθήκοντος, υπό την έννοια ότι η νόμιμη υποχρέωση για την άσκηση του εν λόγω δημοσίου καθήκοντος δεν αρκεί να βαρύνει τον ένα μόνο εμπλεκόμενο δημόσιο φορέα, με τον άλλο αντισυμβαλλόμενο να περιορίζεται στον ρόλο του βοηθού εκπλήρωσης που αναλαμβάνει κατόπιν ανάθεσης την εκτέλεση αλλότριου καθήκοντος.»

- εφόσον υλοποιείται βάσει συμβάσεως ή μέσω θεσμοθετημένης νομικής μορφής, όπως για παράδειγμα μέσω ενώσεως ειδικού σκοπού,
- εφόσον η σύμβαση δεν συνάπτεται με σκοπό την καταστρατήγηση του δικαίου δημοσίων συμβάσεων⁸.

18. Υπό το πρίσμα του ως άνω δημοσίου συμφέροντος και συναφώς και στο πεδίο της εθνικής νομολογίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την απόφαση 3582/2015 του Τμήματος Μείζονος - Επταμελούς Σύνθεσης, στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων, έχει δεχθεί ότι «... υπό το φως των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, κρίσιμο εννοιολογικό στοιχείο προσδιορισμού της έννοιας των προγραμματικών συμβάσεων είναι ότι τα συμβαλλόμενα μέρη εκκινούν από κοινή αφετηρία, συμπράττοντας κατά το δυνατόν ισόρροπα για την υλοποίηση προγραμμάτων ή υπηρεσιών στο πλαίσιο κοινά εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού, τον οποίο είναι εκ του νόμου επιφορτισμένα να επιτελούν. Επιπλέον, στο πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλομένων φορέων πρέπει να περιορίζονται στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου και δε νοείται να έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος για παρεχόμενες στο πλαίσιο της σύμβασης υπηρεσίες, στοιχείο που απαντάται μόνο στις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας. Συνεπώς δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση, όταν τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων, όπως συμβαίνει όταν ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ αποβλέπει στη μέσω της σύμβασης επίτευξη της νόμιμης αποστολής του, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος ή ο μετέχων στη σύμβαση ιδιωτικός φορέας επιδιώκει την απόκτηση του ανταλλάγματος που προβλέπεται στη σύμβαση για τις παρεχόμενες από αυτόν υπηρεσίες, οπότε πρόκειται για σύναψη δημόσιας σύμβασης [...]»⁹.

⁸ Πρβλ. Υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), όπ.π., σκ. 38: «[...] η επίμαχη στην κύρια δίκη σύμβαση θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια να ευνοηθούν ιδιωτικές επιχειρήσεις στην περίπτωση που οι εξωτερικοί συνεργάτες υψηλών προσόντων τους οποίους επιτρέπεται να απασχολήσει το πανεπιστήμιο (ο ένας εκ των συμβαλλομένων) για την εκπλήρωση ορισμένων παροχών προέρχονται και από τον ιδιωτικό τομέα». Ομοίως και στην Απόφαση του ΔΕΕ της 13^{ης} Ιουνίου 2013, στην υπόθεση C-386/11, Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG κατά Kreis Düren, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι αν η σχετική σύμβαση επιτρέπει να χρησιμοποιείται τρίτο πρόσωπο για την εκτέλεση του έργου που προβλέπει αυτή, το γεγονός αυτό σημαίνει ότι το τρίτο αυτό πρόσωπο ενδέχεται να περιέρχεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των άλλων επιχειρήσεων που δρουν στην ίδια αγορά και άρα η εν λόγω σύμβαση αποτελεί δημόσια σύμβαση που δεν μπορεί να εξαιρεθεί με την επίκληση της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών.

⁹ Πρβλ. και Ελ Συν 2007/2014 του Τμήματος Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης, Τμ. VI 2967, 3067/2014.

19. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω γενομένων δεκτών και κατά το διδόμενο πραγματικό, στην εξεταζόμενη περίπτωση της συνεργασίας της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ του ΥΝΑΝΠ με το ΙΜΕΤ του ΕΚΕΤΑ, δύναται να εκτιμηθεί ότι, κατ' αρχήν, η συνεργασία τους, όπως αυτή περιγράφεται στο σχετικό έγγραφο της αιτούσας, αποσκοπεί στην εκπλήρωση κοινού δημόσιου καθήκοντος, καθότι το αντικείμενο του εν λόγω δημόσιου ερευνητικού Ινστιτούτου εμπίπτει σε αυτή την έννοια εν γένει και προσιδιάζει σε κάποιο βαθμό με το καθήκον του αιτούντος Υπουργείου στο πεδίο της αναμόρφωσης του συστήματος των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών.

Ειδικότερα, βάσει και του ανωτέρω υπ' αριθ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 εγγράφου, αλλά και γενικότερα από τα στοιχεία που αναφέρονται στις ανωτέρω παραγράφους 4 και 5 του παρόντος, το ΙΜΕΤ του ΕΚΕΤΑ, σύμφωνα και με το άρθρο 4 περ. γ' του π.δ. 77/2000 (Α' 65), είναι αρμόδιο για την προώθηση της έρευνας σε θέματα προηγμένων τεχνολογιών και μεθόδων οργάνωσης και λειτουργίας στον τομέα των μεταφορών. Ειδικότερα, για θέματα υποστήριξης της έρευνας στον τομέα μεταφορών, κυκλοφορίας και ανάπτυξης της αντίστοιχης υποδομής στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, με όλα τα μεταφορικά μέσα και συγκεκριμένα για θέματα λειτουργίας, οργάνωσης, προγραμματισμού, διαχείρισης, οικονομικής ανάλυσης, ανάπτυξης ή συντήρησης της υποδομής, τεχνολογίας μεταφορικών μέσων και ανάλυσης των κάθε είδους επιπτώσεων των μεταφορών στην κοινωνία, την οικονομία της χώρας, το περιβάλλον, κλπ. Το Ι.ΜΕΤ. παρέχει επίσης την αναγκαία υποστήριξη και επιστημονική τεκμηρίωση προς τους αρμόδιους κυβερνητικούς φορείς για τη διαμόρφωση εθνικής πολιτικής στα παραπάνω θέματα.

Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέχει η αιτούσα επιτελική δομή ΕΣΠΑ του ΥΝΑΝΠ, «*υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην ακτοπλοϊκή οικονομία της χώρας, λόγω της Πανδημίας του COVID-19, είναι επιτακτική η ανάγκη της απρόσκοπτης υλοποίησης έργου, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον στον ευαίσθητο νησιωτικό χώρο, επισημαίνοντας, όπως προαναφέρθηκε, τη σημασία της ακτοπλοΐας για την ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία της ελληνικής οικονομίας, με δεδομένα ότι στην Ελλάδα υπάρχουν περισσότερα από 200 κατοικημένα νησιά, με περισσότερους από 1,4 εκατομμύρια κατοίκους και περίπου 15.000 χιλιόμετρα ακτογραμμής.*

Προκειμένου να επιτευχθεί η απρόσκοπτη υλοποίηση του ανωτέρω έργου, είναι αδήριτη η ανάγκη συνεργασίας με εξειδικευμένους επιστημονικούς και ερευνητικούς φορείς και λόγω του ότι οι σχετικές υπηρεσίες του Υπουργείου έχουν αδυναμία να υλοποιήσουν με ίδια μέσα τη σχετική εξειδικευμένη μελέτη. Η συνεργασία ανάμεσα στην καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου μαζί με διεπιστημονικές ομάδες και εμπειρογνώμονες θα καταλήξουν σε μια εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη εισήγηση του ανασχεδιασμού του ακτοπλοϊκού δικτύου. Ενδεικτικά, η μεθοδολογία ενός τέτοιου έργου πρόκειται να περιλαμβάνει τα κάτωθι ως πυλώνες: α) τον ανασχεδιασμό της χωρικής κατανομής γραμμών και την δημιουργία μοντέλου για την επαναξιολόγηση όταν οι μεταβλητές αλλάζουν,

β) τα τεχνικά χαρακτηριστικά στόλου που καλύπτει τις υφιστάμενες και τις δημιουργούμενες ανάγκες, και

γ) τη χρηματο-οικονομική βιωσιμότητα δικτύου».

Με αυτά τα δεδομένα θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, μεταξύ των μερών και υπό την επιφύλαξη ότι το IMET αποτελεί αναθέτουσα αρχή, προκύπτει κοινότητα σκοπού και υλοποίησή του αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

20. Σε κάθε περίπτωση, η ερωτώσα Ειδική Υπηρεσία, για την διαπίστωση ύπαρξης της προαναφερόμενης «συνεργασίας», θα πρέπει να ερευνήσει προς τούτο το κείμενο του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης και, ειδικότερα, να συνεκτιμήσει τα ακόλουθα:

Όπως έχει κριθεί και από τη νομολογία, από τη σχετική συμφωνία θα πρέπει να προκύπτει «συνεργασία»/ «σύμπραξη» που να αποσκοπεί στην εκπλήρωση κοινού δημοσίου καθήκοντος, υπό την έννοια ότι η νόμιμη υποχρέωση για την άσκηση του εν λόγω δημοσίου καθήκοντος δεν αρκεί να βαρύνει τον ένα μόνο εμπλεκόμενο δημόσιο φορέα, με τον άλλο αντισυμβαλλόμενο να περιορίζεται στον ρόλο του βοηθού εκπληρώσεως που αναλαμβάνει κατόπιν ανάθεσης την εκτέλεση αλλότριου καθήκοντος. Τούτο προκύπτει από την ετυμολογία της λέξης «συνεργασία», δεδομένου ότι η ουσία αυτού του είδους συνεργασίας έγκειται ακριβώς στην κοινή στρατηγική των μετεχόντων, η οποία στηρίζεται στην ανταλλαγή και στο συντονισμό των εκατέρωθεν συμφερόντων¹⁰.

¹⁰ Πρβλ. Δ. Ράικος – Ε. Βλάχου – Γ. Σαββίδη, «Δημόσιες Συμβάσεις ν. 4412/2016 – Ερμηνεία κατ' άρθρο», Τόμος Ι,

Όταν ένας μόνο από τους εμπλεκόμενους επιδιώκει μονομερώς την εξυπηρέτηση των δικών του συμφερόντων, οι σχετικές ενέργειες δύσκολα μπορούν να χαρακτηρισθούν ως «συνεργασία» υπό την προαναφερθείσα έννοια¹¹. Επομένως, χαρακτηριστικό γνώρισμα της συνεργασίας είναι οι προσπάθειες που καταβάλλουν όλοι οι μετέχοντες οργανισμοί για να διασφαλίσουν την αποτελεσματική εκπλήρωση ορισμένων καθηκόντων γενικού συμφέροντος. Άλλωστε, αυτή η σύμπτωση βουλήσεων διαφοροποιεί εννοιολογικά τη συνεργασία από τη δημόσια σύμβαση, όπου ισχύει ο γενικός κανόνας της ύπαρξης αντιτιθέμενων βουλήσεων¹².

Ως εκ τούτου, πέραν του αντικειμένου της σύμβασης, είναι σημαντικό να εξετάζονται και οι όροι της συνεργασίας, ώστε να εντάσσονται στο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου μόνο συμβάσεις κατά τις οποίες τα μέρη αναλαμβάνουν αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις και τη δέσμευση να συμβάλλουν στη συνεργατική εκτέλεση της σχετικής δημόσιας υπηρεσίας, ακόμα και αν, όπως αναφέρεται στο προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, δεν αναλαμβάνουν όλα τα μέρη την εκτέλεση βασικών συμβατικών υποχρεώσεων¹³. Επισημαίνεται, άλλωστε, ότι οι επιδιωκόμενοι δημόσιοι σκοποί και οι παρεχόμενες υπηρεσίες, όπως προκύπτει και από την αιτιολογική σκέψη 33 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, δεν απαιτείται να ταυτίζονται, κατά τρόπο όμοιο και αυτοτελή σε κάθε αναθέτουσα αρχή, αλλά αρκεί να λειτουργούν συμπληρωματικά, προκειμένου να επιδιωχθεί και να υλοποιηθεί ο ειδικός σκοπός για τον οποίο καταρτίζεται η προκειμένη σύμβαση¹⁴.

Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσ/νίκη, 2018, σελ. 117.

¹¹ Πρβλ. Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως VERICA TRSTENJAK της 23^{ης} Μαΐου 2012 στην υπόθεση C-159/11 σημ. 75.

¹² Πρβλ. Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ("public – public cooperation"), SEC (2011) 1169 final.

¹³ Βλ και σε Ι. Βάγια σε «Δημόσιες συμβάσεις – Ν. 4412/2016 – Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή», Ε.Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 98. Πρβλ. και ΕλΣυν Πράξεις VII Τμ. 12, 13/2018, κατά τις οποίες, από το αντικείμενο των συμβάσεων και κυρίως τη διαμόρφωση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων μερών, προέκυπτε ότι αυτά δεν εκκινούν από την ίδια αφετηρία συμφερόντων, με σκοπό την από κοινού, δια της αλληλοσυμπλήρωσης αρμοδιοτήτων ή οικονομοτεχνικών μέσων, εκτέλεση της δημόσιας αποστολής τους. Αντιθέτως, προέκυπτε ότι οι συμβαλλόμενοι Δήμοι λειτουργούν ως αναθέτουσες αρχές που επιδιώκουν, έναντι καταβολής ανταλλάγματος, την παροχή υπηρεσιών - εκτέλεση εργασιών εκ μέρους των αντισυμβαλλομένων αναπτυξιακών ανώνυμων εταιριών ΟΤΑ.

¹⁴ Πρβλ. και ΕλΣυν Απόφαση Τμημ. Μειζ. – Επταμελ. Σύνθεσης 1353/2018, όπου έγινε δεκτό ότι εμπίπτει στην έννοια της σύμβασης συνεργασίας μια προγραμματική σύμβαση με την οποία μια αναθέτουσα αρχή προσφεύγει στις υπηρεσίες που μπορεί να παράσχει μια άλλη αναθέτουσα αρχή, ώστε η πρώτη να εκπληρώσει την εκ του νόμου τιθέμενη αποστολή της. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι, στην περίπτωση αυτή, η επίτευξη του τελικού σκοπού δεν ενέπιπτε στις αρμοδιότητες όλων των συμβαλλομένων φορέων, ωστόσο τονίστηκε η ανάγκη ύπαρξης ειδικής αιτιολογίας, από την οποία να προκύπτει η αντικειμενική αδυναμία άσκησης της αρμοδιότητας από τον ένα συμβαλλόμενο φορέα που καθιστά αναγκαία τη σύναψη σύμβασης συνεργασίας (με τη μορφή της προγραμματικής σύμβασης του άρθρου 100 του ν. 3852/2010).

Στην όλως προσφάτως εκδοθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 4^{ης} Ιουνίου 2020, στην υπόθεση C-429/2019¹⁵, το Δικαστήριο διαπιστώνει, εξ αρχής, ότι η Οδηγία 2014/24 δεν ορίζει μεν την έννοια της «συνεργασίας» του άρθρου 12 παρ. 4 αυτής, ωστόσο, το ίδιο το γράμμα της διάταξης αυτής τοποθετεί την έννοια της «συνεργασίας» στον πυρήνα της εξαίρεσης που προβλέπει η εν λόγω διάταξη.

Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο έκρινε ότι: «[...] εκτός αν θεωρηθεί ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να θεσπίσει μηχανισμό που θα στηριζόταν σε μη ουσιαστική συνεργασία ή και να παραβλέψει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών, επισημαίνεται ότι η απαίτηση περί «ουσιαστικής συνεργασίας (μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών)» προκύπτει από τη διευκρίνιση στην αιτιολογική σκέψη 33, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24, κατά την οποία η συνεργασία πρέπει να «στηρίζεται σε συνεργατική αντίληψη». Η φαινομενικά ταυτολογική αυτή διατύπωση πρέπει να εκληφθεί ως απαίτηση να είναι πραγματική η συνεργασία που καθιερώνεται ή υλοποιείται κατ' αυτόν τον τρόπο. Επομένως, η από κοινού συμμετοχή όλων των συμβαλλομένων μερών στη συμφωνία συνεργασίας είναι απαραίτητη ώστε να διασφαλιστεί η εκτέλεση των δημόσιων υπηρεσιών τις οποίες οφείλουν να παρέχουν και η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται όταν η μόνη συμβολή ορισμένων συμβαλλομένων μερών περιορίζεται στην απλή επιστροφή των εξόδων (όπως προβλεπόταν στο άρθρο 5 της επίμαχης στην κύρια δίκη σύμβασης). Εξάλλου, αν μια τέτοια επιστροφή των εξόδων αρκούσε αφ' εαυτής για να στοιχειοθετήσει «συνεργασία», κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24, δεν θα ήταν δυνατή καμία διαφοροποίηση μεταξύ μιας τέτοιας «συνεργασίας» και μιας «δημόσιας σύμβασης» που δεν καλύπτεται από την προβλεπόμενη στη διάταξη αυτή εξαίρεση.

Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή της έννοιας της «συνεργασίας», κατά το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, επιρρωννύεται από την αιτιολογική σκέψη 31, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας, σύμφωνα με την οποία το γεγονός και μόνον ότι τα δύο μέρη μιας συμφωνίας είναι τα ίδια δημόσιες αρχές δεν αποκλείει αφ' εαυτού την εφαρμογή των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

¹⁵ Πρβλ. απόφαση του ΔΕΕ της 4^{ης} Ιουνίου 2020 στην υπόθεση C-429/2019, Remondis GmbH κατά Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel, σκ. 23 έως 34.

Επιπλέον, η σύναψη συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα πρέπει να εμφανίζεται ως κατάληξη ενός συνεργατικού εγχειρήματος μεταξύ των μερών (πρβλ. απόφαση της 9ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06, EU:C:2009:357, σκέψη 38). Πράγματι, η δημιουργία συνεργασίας μεταξύ φορέων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα έχει μια εγγενώς συνεργατική διάσταση, την οποία στερείται η διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24.

Επομένως, η προετοιμασία μιας συμφωνίας συνεργασίας προϋποθέτει ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα που προτίθενται να συνάψουν μια τέτοια συμφωνία καθορίζουν από κοινού τις ανάγκες τους και τις λύσεις που πρέπει να δοθούν γι' αυτές. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της σύναψης μιας κοινής δημόσιας σύμβασης, το εν λόγω στάδιο αξιολόγησης και καθορισμού των αναγκών διεξάγεται, κατά κανόνα, μονομερώς. Πράγματι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή περιορίζεται στην προκήρυξη διαγωνισμού με τις προδιαγραφές που η ίδια έχει καθορίσει.

Ως εκ τούτου, η ύπαρξη συνεργασίας μεταξύ φορέων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα στηρίζεται σε κοινή στρατηγική των μερών της συνεργασίας αυτής και προϋποθέτει ότι οι αναθέτουσες αρχές ενώνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να παράσχουν δημόσιες υπηρεσίες».

Εν προκειμένω, όπως φαίνεται από τα προσκομιζόμενα στοιχεία, αφ' ενός μεν βασικός στόχος του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μέσω του Υποέργου 2 «Μελέτη Αναμόρφωσης Συστήματος Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών», είναι η ενίσχυση της δημόσιας πολιτικής για την ακτοπλοΐα, η αναζήτηση καινοτόμων λύσεων για το εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα της ικανοποιητικής ακτοπλοϊκής εξυπηρέτησης του συνόλου των νησιωτικών περιοχών της χώρας, προκειμένου να διατηρηθεί η εδαφική συνέχεια της χώρας και να εξασφαλιστούν οι προϋποθέσεις για ισότιμη οικονομική ανάπτυξη των νησιών, σε ένα σύγχρονο και συνδυαστικό δίκτυο μεταφορών. Αφ' ετέρου δε, η διεξαγωγή και υποστήριξη της εφαρμοσμένης έρευνας και της καινοτομίας στον Τομέα των Μεταφορών στην Ελλάδα και ειδικότερα σε θέματα λειτουργίας, οργάνωσης, προγραμματισμού, προτυποποίησης, οικονομικής ανάλυσης, διαχείρισης, τεχνολογίας μεταφορικών μέσων και επιπτώσεων των χερσαίων, θαλάσσιων, εναέριων και συνδυασμένων μεταφορών, αλλά και στις Μεταφορές σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο, κ.α., καταλαμβάνουν πάγια και συστηματική θέση στην ερευνητική

δραστηριότητα του συγκεκριμένου Ινστιτούτου στο τομέα των Μεταφορών, όπως προαναφέρθηκε.

Με βάση τα ανωτέρω, που ερείδονται στα στοιχεία που προσκομίζει και επικαλείται η αιτούσα, ενδεχόμενη σκέψη περί περιορισμού της θέσης του αντισυμβαλλόμενου Ινστιτούτου του ΕΚΕΤΑ, μόνον ως βοηθού εκπλήρωσης που αναλαμβάνει κατόπιν ανάθεσης την εκτέλεση αλλότριου καθήκοντος, φαίνεται να μην παρίσταται πειστική. Αντιθέτως, τα ανωτέρω στοιχεία και οι ενδείξεις, συνεκτιμώμενα και θεωρούμενα στο σύνολό τους, σε συνδυαστική εκτίμηση, από την ερωτώσα Ειδική Υπηρεσία, του περιεχομένου του σχεδίου της προγραμματικής συμφωνίας που σκοπείται να υπογραφεί, από το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, θα πρέπει να προκύπτει η ύπαρξη αληθούς συνεργασίας, η δε σύναψη της συμφωνίας να αποτελεί την κατάληξη συνεργατικού εγχειρήματος, θα μπορούσαν να συντείνουν προς το συμπέρασμα ότι δεν εξυπηρετούνται εν προκειμένω μονομερείς επιδιώξεις, αλλά υπάρχει συντονισμός εκατέρωθεν επιδιώξεων στο πλαίσιο εκπλήρωσης κοινής, σε σημαντικό βαθμό, αποστολής δημόσιας υπηρεσίας¹⁶.

21. Επιπροσθέτως, εξεταστέα είναι η ικανοποίηση της προϋπόθεσης ότι η οριζόντια συνεργασία πρέπει να διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Για την τεκμηρίωση αυτής της αποκλειστικότητας στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, σημαντική θέση καταλαμβάνει το ζήτημα των χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων. Κατά συνέπεια, εφόσον οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές (financial transfers) μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων περιορίζονται στην κάλυψη του κόστους που προκύπτει από τη συνεργασία - «limited merely to the reimbursement of actual costs», χωρίς να αφήνουν περιθώριο για ύπαρξη πλεονάσματος (αμοιβής), πέραν του κόστους αυτού, τούτο αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ικανοποίηση του όρου ότι και η υλοποίηση της συνεργασίας

¹⁶ Πάντως, με την Απόφαση της 4^{ης} Ιουνίου 2020 στην υπόθεση C-429/2019, όπ.π., το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίσταται συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών όταν μια αναθέτουσα αρχή η οποία είναι υπεύθυνη, στην εδαφική της περιφέρεια, για την εκπλήρωση αποστολής δημοσίου συμφέροντος δεν εκπληρώνει πλήρως η ίδια την αποστολή αυτή, την οποία μόνον η εν λόγω αρχή οφείλει να εκπληρώσει κατά το εθνικό δίκαιο και η οποία απαιτεί τη διεκπεραίωση περισσότερων επιμέρους εργασιών, αλλά αναθέτει σε άλλη, ανεξάρτητη αναθέτουσα αρχή, η οποία είναι επίσης υπεύθυνη για την εκπλήρωση της ίδιας αποστολής δημοσίου συμφέροντος στη δική της εδαφική περιφέρεια, να εκτελεί έναντι αμοιβής μια από τις απαιτούμενες εργασίες. Ως εκ τούτου, ότι η επίμαχη δημόσια σύμβαση δεν εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 12 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

(περιλαμβανομένων και των συναλλαγών) διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος¹⁷.

Σημειώνεται, βέβαια, ότι αυτό το κριτήριο δεν συνιστά προϋπόθεση για την εξαίρεση τέτοιας σύμβασης από το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων ούτε κατά την Οδηγία 2014/24/ΕΕ, μολονότι προτάθηκε από την Επιτροπή, ούτε κατά την ενωσιακή νομολογία. Εν τούτοις, όμως, παρά το ότι θεωρείται εν γένει συνεκτιμητέο στοιχείο, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 33 της Οδηγίας 2014/24, το εν λόγω στοιχείο της σύνδεσης των χρηματοοικονομικών συναλλαγών με το κόστος, **συγκροτεί παράγοντα που κατατείνει στην απόδειξη συνδρομής της αποκλειστικότητας των σκοπών δημοσίου συμφέροντος**, χωρίς όμως η ύπαρξη αυτού του παράγοντα να είναι πάντοτε απαραίτητη.

Η Αρχή έχει διατυπώσει τη θέση¹⁸, ότι η ικανοποίηση της προϋπόθεσης της αναγκαιότητας να διέπεται η οριζόντια συνεργασία αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, εξεταζόμενη εν προκειμένω υπό το πρίσμα του περιορισμού της εμπλεκόμενης χρηματοοικονομικής συναλλαγής στο ύψος του κόστους, εξαρτάται, ανεξαρτήτως της κατά περίπτωση μη υποχρεωτικότητας συνεκτίμησης του στοιχείου αυτού, από την έρευνα στην οποία οφείλει να έχει προβεί η αιτούσα δομή, προκειμένου να είναι βέβαιη για τη “δίκαιη” αποτίμηση του κόστους όσον αφορά την προσφορά του αναδόχου, σε σχέση με προσφορές άλλων οικονομικών φορέων στην ελεύθερη αγορά.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, εν προκειμένω, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο υπ' αριθμ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 έγγραφο της αιτούσας, βεβαιώνεται ότι: «[...] Επιπροσθέτως, η οριζόντια συνεργασία στο πλαίσιο της υπόψη Προγραμματικής Σύμβασης διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, εξεταζόμενη εν προκειμένω υπό το πρίσμα του περιορισμού της εμπλεκόμενης χρηματοοικονομικής συναλλαγής στο ύψος του κόστους και η προϋπόθεση αυτή ικανοποιείται μετά από έρευνα της ΕΔ ΕΣΠΑ, η οποία βεβαιώνει τη δίκαιη αποτίμηση του κόστους, όσον αφορά την προσφορά του εν λόγω Φορέα σε σχέση με προσφορές άλλων Φορέων στον χώρο της ελεύθερης αγοράς».

¹⁷ Πρβλ. Prof. S. Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, Vol. 1, Third Edition, Sweet and Maxwell, 2014, n° 6-196 & 6-205 vi.

¹⁸ Πρβλ. αριθμ. 5/2018 Συμβουλή της Αρχής, ανηρτημένη στην ιστοσελίδα της, σελ. 13.

Και ως προς την πλήρωση της προϋπόθεσης αυτής, ωστόσο, επισημαίνεται ότι, πέραν των ανωτέρω, δεν παρέχονται ειδικότερα διευκρινιστικά στοιχεία από την ερωτώσα Ειδική Υπηρεσία, ενδεικτικά δεν υπάρχει ανάλυση πώς προκύπτει αυτό το κόστος που αναφέρεται ότι καλύπτεται με την προγραμματική συμφωνία. Ως εκ τούτου η εν λόγω προϋπόθεση θα πρέπει να συνεκτιμηθεί με βάση το ειδικότερο περιεχόμενο της προγραμματικής συμφωνίας που θα υπογραφεί. Από τα προσκομιζόμενα στοιχεία, πάντως, δεν γίνεται κάποια αναφορά σε «αντάλλαγμα/κέρδος», ως εκ τούτου φαίνεται να καλύπτονται μόνο οι δαπάνες/το κόστος, γεγονός το οποίο έχει κριθεί ότι δεν αρκεί προκειμένου να αποδεικνύεται η ύπαρξη «αληθούς συνεργασίας»¹⁹.

22. Ως προς την πλήρωση της προϋπόθεσης του ανώτερου επιτρεπόμενου ποσοστού (20%) δραστηριότητας στην ελεύθερη αγορά των συνεργαζόμενων αναθετουσών αρχών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περ. γ) της παρ. 4 του άρθρου 12 ν. 4412/2016, σε συνδυασμό με την παρ. 5 του ίδιου άρθρου, όπου προβλέπεται ο τρόπος προσδιορισμού του ανωτέρω ποσοστού, προεχόντως με τον υπολογισμό βάσει του μέσου συνολικού κύκλου εργασιών, λεκτέα τα ακόλουθα:

Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, σύμβαση αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι, εφόσον, πέραν των δύο προαναφερθεισών προϋποθέσεων, συντρέχουν και τα οριζόμενα στην περίπτωση γ), σύμφωνα με την οποία οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία τους (*“activities of the cooperation”*).

¹⁹ Βλ και σε Ι. Βάγια σε «Δημόσιες συμβάσεις – Ν. 4412/2016 – Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή», Ε.Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 98, ως προς το ότι οι προβλεπόμενες στη σύμβαση οικονομικές μεταβιβάσεις είναι στοιχείο που πρέπει να συνεκτιμάται για τη διαπίστωση της ύπαρξης γνήσιας σύμβασης συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών. Πρβλ. και ΕΛΣυν Αποφάσεις Τμ. Μειζ. – Επταμ. Σύνθεσης 1315/2018 και VI Τμ. 957/2018, όπου, αφού διαπιστώθηκε ότι συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις της οριζόντιας συνεργασίας, το Τμήμα προχώρησε και σε μια περαιτέρω σκέψη ότι, παρά το γεγονός ότι η ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση φέρει χαρακτηριστικά αμφοτεροβαρούς σύμβασης παροχής υπηρεσιών, εντούτοις, λόγω του μη σημαντικού ύψους αυτής δεν χρησιμοποιείται για την παράκαμψη των διαγωνιστικών διαδικασιών που προβλέπονται στο ν. 4412/2016 για την ανάθεση τέτοιων υπηρεσιών. Σημειωτέον, πάντως, ότι, στην όλως προσφάτως εκδοθείσα απόφαση της 4^{ης} Ιουνίου 2020 στην υπόθεση C-429/2019, σκ. 37 – 38, το Δικαστήριο έκρινε ότι, προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη αληθούς συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων αναθετουσών αρχών, δεν αρκούν [...] ούτε το γεγονός ότι η αμοιβή του αντισυμβαλλόμενου μέρους έχει αποκλειστικά τη μορφή επιστροφής εξόδων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ένα περιθώριο κέρδους για τα τρέχοντα έξοδα λειτουργίας, ως εκ τούτου, ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη σύμβαση φαίνεται να έχει ως αποκλειστικό αντικείμενο μια παροχή έναντι αμοιβής. Υπό τις συνθήκες αυτές, και υπό την επιφύλαξη της επαλήθευσης από το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη δημόσια σύμβαση δεν εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 12 παρ. 4, της Οδηγίας 2014/24.

Συναφώς, στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, προσδιορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του ποσοστού των δραστηριοτήτων επί των οποίων εφαρμόζεται το ποσοστό του 20%, καθότι οι εν λόγω δραστηριότητες, ήτοι οι παρεχόμενες για την εξυπηρέτηση κοινών στόχων δημόσιες υπηρεσίες (*“services conferred upon specific bodies by public law”*), συμπεριλαμβάνουν, σύμφωνα με την παράγραφο 5, τις υπηρεσίες, αγαθά και τα έργα (*«with respect to services, supplies and works»*/Directive 2014/24/EU art. 12), με την έννοια της παραγόμενης οικονομικής αξίας (ή άλλως του συνολικού κύκλου εργασιών/*total turnover*) υπολογιζόμενη σε βάση τριετούς μέσου όρου. Ο καθορισμός του ποσοστού δραστηριότητας - και στην περίπτωση της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών - συμβάλλει στην εξασφάλιση ότι η υλοποίηση της συνεργασίας διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και καμία ιδιωτική επιχείρηση δεν βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών της συνεπεία της συνεργασίας αυτής²⁰.

Εν προκειμένω, οι συμβαλλόμενοι διαφαίνεται ότι είναι α) η υπηρεσία Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και β) το Ινστιτούτο Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων (IMET) του Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης» (ΕΚΕΤΑ), με την επιφύλαξη ότι το IMET αποτελεί αναθέτουσα αρχή (πρβλ. σημείο 16 της παρούσας).

Η εξεταζόμενη σύμβαση συνομολογείται στο πλαίσιο υλοποίησης του Υποέργου 2 της πράξης «ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ» με κωδ. ΟΠΣ 5007849 στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία 2014-2020» και έχει ως αντικείμενο την εκπόνηση μελέτης με τίτλο «Μελέτη Αναμόρφωσης Συστήματος Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών». Φορέας υλοποίησης και λειτουργίας του έργου είναι η Διεύθυνση Θαλάσσιων Συγκοινωνιών (ΔΘΣ) του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

23. Το πρώτο συμβαλλόμενο μέρος, η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ, με το υπ' αριθμ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 έγγραφό της, **βεβαιώνει, αναφορικά με τη**

²⁰ Πρβλ. ΔΕΕ σε υποθέσεις C-480/06 και C-26/03 σκ. 50 και 51. Πρβλ. επίσης, Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (*“public – public cooperation”*), SEC (2011) final σελ. 13 επ.

συμμετοχή της σε δραστηριότητες στην ελεύθερη αγορά, ότι δεν νομιμοποιείται να εκτελεί τέτοιου είδους δραστηριότητα.

Ως εκ τούτου, ο υπολογισμός του ποσοστού 20%, σε σχέση με τον υπολογισμό των δραστηριοτήτων της περ. γ) της παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, εν τοις πράγμασι δεν αφορά το συνδυαζόμενο ποσοστό των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της ερωτώσας Υπηρεσίας, ως προς την εκτέλεση στην ελεύθερη αγορά των σχετικών δραστηριοτήτων από κοινού, όπως ορίζεται στη σχετική διάταξη, αφού ως προς την πρώτη συμβαλλόμενη από τις αναθέτουσες αρχές δεν προβλέπεται οικονομική δραστηριότητα με σκοπό την παραγωγή οικονομικής αξίας σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς. Κατά συνέπεια, το σχετικό ποσοστό αφορά μόνο στο ποσοστό αντίστοιχων δραστηριοτήτων του αντισυμβαλλόμενου IMET.

Σε σχέση με το IMET, στο ίδιο ως άνω αναφερθέν υπ' αριθμ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2650/20.5.2020 έγγραφο της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ, αναφέρεται ότι: «Η βασική πηγή εσόδων του IMET για το 2018 ήταν τα Ευρωπαϊκά Ερευνητικά Έργα με ποσοστό 63,3%, με τα Ερευνητικά Έργα της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας να έρχονται δεύτερα με ποσοστό 16,9% επί του συνόλου. Τα έσοδα από έργα υπηρεσιών ανέρχονται σε 8,7%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό χρηματοδότησης του Τακτικού Προϋπολογισμού σε 10,9% των συνολικών εσόδων. Τέλος, σε ποσοστό 0,2 % επί του συνόλου ανέρχονται τα έσοδα από άλλες πηγές».

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 5 του άρθρου 12 ν. 4412/2016, «[...] για τον προσδιορισμό του ποσοστού των δραστηριοτήτων που αναφέρεται στην περ. γ' της παρ. 4, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος συνολικός κύκλος εργασιών ή άλλο ενδεδειγμένο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος που βαρύνει το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τις υπηρεσίες, τα αγαθά και τα έργα κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης». Με το ανωτέρω δεδομένο, προκειμένου να εκτιμηθεί εάν υφίσταται ή όχι υπέρβαση του ποσοστού του 20%, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 4 περ. γ' του ν. 4412/2016, κρίνεται αναγκαίο να υποβληθούν στην αιτούσα και να ληφθούν υπόψη οικονομικά δεδομένα σε σχέση με το ποσοστό των δραστηριοτήτων του IMET που σχετίζονται με την εν λόγω συνεργασία, τον καθαρό κύκλο εργασιών του IMET κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης, και όχι μόνο για το έτος 2018, το μέσο όρο αυτών, καθώς και την προϋπολογιζόμενη αξία των έργων για το 2020 που έχει αναλάβει και

εκτελεί η εν λόγω αναθέτουσα αρχή υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς, όπως και να ληφθούν υπόψη οι πραγματικές συνθήκες της ελεύθερης αγοράς (αν έχουν ανατεθεί ανάλογες δημόσιες συμβάσεις και ειδικά από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής την τελευταία τριετία, το κόστος τους κλπ). Τα ανωτέρω θα πρέπει να εξεταστούν και συνεκτιμηθούν από την αιτούσα πριν τη λήψη απόφασης για υπογραφή της υπό εξέταση προγραμματικής σύμβασης.

Σε ό,τι αφορά την τρίτη προϋπόθεση της παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 (περ. γ': «οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία»), επισημαίνεται ότι πρόκειται για ένα ζήτημα, το οποίο δεν έχει ακόμα αντιμετωπισθεί νομολογιακά από το ΔΕΕ.

24. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι το ποσό που προβλέπεται στη σύμβαση ως καταβλητέο κόστος για τις δαπάνες της εκπόνησης μελέτης (120.967,74 ευρώ χωρίς ΦΠΑ) κείται κάτω από τα όρια των Οδηγιών²¹. Τούτο, βεβαίως, δεν αναιρεί το γεγονός ότι και σ' αυτήν την περίπτωση, και στην περίπτωση που ήθελε κριθεί ότι η σύμβαση μεταξύ δύο αναθετουσών αρχών δεν αποτελεί συνεργασία αναθετουσών αρχών κατά την έννοια του άρθρου 12 παρ. 4, αλλά ανάθεση δημόσιας σύμβασης, εφαρμόζονται οι θεμελιώδεις κανόνες και οι γενικές αρχές της ΣΛΕΕ, ιδίως η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και η απορρέουσα από αυτές υποχρέωση διαφάνειας²². Τούτο, φυσικά, υπό την προϋπόθεση ότι η σύμβαση εμφανίζει ένα βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον υπό το πρίσμα, μεταξύ άλλων, της σημασίας της και του τόπου εκτελέσεώς της²³.

²¹ Πρβλ. άρθρο 5 ν. 4412/2016, όπου ορίζεται ως κατώτατο όριο, για αναθέσεις εκπόνησης μελετών από Κεντρικές Κυβερνητικές Αρχές (ΚΚΑ), το ποσό των 139.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1828 της Επιτροπής της 30ης Οκτωβρίου 2019 (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L279/25 της 31.10.2019).

²² Πρβλ. και Απόφαση του ΔΕΕ της 3^{ης} Οκτωβρίου 2019 στην υπόθεση C-285/18 (Irgita), σκ. 48 «Εντούτοις, η ελευθερία που διαθέτουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την επιλογή του τρόπου διαχείρισης τον οποίο θεωρούν ως τον καταλληλότερο για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών δεν μπορεί να είναι απεριόριστη. Αντιθέτως, πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από τους κανόνες αυτούς, όπως η ίση μεταχείριση, η απαγόρευση των διακρίσεων, η αμοιβαία αναγνώριση, η αναλογικότητα και η διαφάνεια». Ομοίως, πρβλ. Διάταξη του Δικαστηρίου της 6^{ης} Φεβρουαρίου 2020 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-89/19 έως C-91/19 (Rieco SpA), σκ. 37 – 38.

²³ Πρβλ. επ' αυτού, ιδίως, απόφαση της 15 Μαΐου 2008, C-147/06 και C-148/06, SECAP και Santorso, Συλλογή 2008, σελ. I-3565 σκ. 20, 21 και 31, 19ης Οκτωβρίου 2012, C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκ. 23.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από τις ανωτέρω αναφερθείσες διατάξεις, συνδυαστικά ερμηνευόμενες και υπό το πρίσμα των ως άνω αναφερθέντων, η απάντηση που προσήκει να δοθεί στο ερώτημα της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, έχει ως ακολούθως:

Η εξεταζόμενη σύμβαση φαίνεται να αφορά σε - καταρχήν - οριζόντια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών κατά την έννοια του άρθρου 12 παρ. 4 ν. 4412/2016, με την επιφύλαξη ότι το IMET αποτελεί αναθέτουσα αρχή (πρβλ. σημείο 16 της παρούσας), καθώς και του ειδικότερου περιεχομένου της προγραμματικής συμφωνίας (που δεν έχει συνυποβληθεί στην Αρχή για συνεκτίμηση). Ειδικά ως προς το ζήτημα της αναγκαιότητας στοιχειοθέτησης της «αληθούς συνεργασίας», γίνεται παραπομπή στα αναλυτικώς αναφερόμενα στο σημείο 20 της παρούσας. Όπως ανωτέρω αναδείχτηκε, η ως άνω «σύμπραξη» φαίνεται να αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές, παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων και της οποίας η υλοποίηση εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Διαφαίνεται δε να διέπεται από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, με την επιφύλαξη της επιβεβαιώσεως των αναγκαίων πραγματικών στοιχείων για την πλήρωση των όρων, ιδίως ως προς το ότι η μόνη συμβαλλόμενη για την οποία προβλέπεται οικονομική δραστηριότητα με σκοπό την παραγωγή οικονομικής αξίας σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς (IMET), δεν υπερβαίνει το ποσοστό 20% επί των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με αυτές της εξεταζόμενης συνεργασίας [με αναγκαία συνεκτίμηση των οικονομικών δεδομένων τριετίας του IMET, κλπ, πρβλ. σημείο 23 της παρούσας] και τη μη περιέλευση ιδιώτη σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι των ανταγωνιστών του²⁴.

Στην περίπτωση, πάντως, που κριθεί, όπως προαναφέρθηκε, ότι το IMET δεν μπορεί να υπαχθεί στην έννοια της αναθέτουσας αρχής (πρβλ. σημείο 16 της παρούσας), και ως εκ τούτου, ως αντισυμβαλλόμενο μέλος της Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ ΥΝΑΝΠ στην προγραμματική συμφωνία οριστεί το ΕΚΕΤΑ, η σωρευτική συνδρομή των σχετικών προϋποθέσεων του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016 θα πρέπει, αντιστοίχως, να

²⁴ Πρβλ. Αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-159/11 και C-386/11, όπ.π.

εξεταστεί για το ίδιο το ΕΚΕΤΑ (λχ. για το ποσοστό 20% επί των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με αυτές της εξεταζόμενης συνεργασίας θα πρέπει να συνεκτιμηθούν, στην περίπτωση αυτή, τα οικονομικά δεδομένα τριετίας του ΕΚΕΤΑ, κλπ).

Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνεται ότι η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τις δικές της εκτιμήσεις, τις εκτιμήσεις των αρμοδίων οργάνων των αναθετουσών αρχών κατά την έκδοση αποφάσεων των τελευταίων στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, τη νομιμότητα των οποίων άλλωστε, είναι ενδεχόμενο να κληθεί, στη συνέχεια, να ελέγξει (άρθρο 2 παρ. 2 περ. ζ' ν. 4013/2011). Ως εκ τούτου, εναπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των αναθετουσών αρχών κατά την έκδοση αποφάσεων των τελευταίων, στο ανωτέρω πλαίσιο, να ελέγξουν, εάν οι προϋποθέσεις του νόμου (οι οποίες είναι δυνατόν να εξειδικεύονται από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ως ερμηνευτικές κατευθύνσεις και οδηγίες) πληρούνται σε μια συγκεκριμένη υπόθεση και να προβούν στο πλαίσιο αυτό σε οριστικές εκτιμήσεις, όσον αφορά στα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, γνωρίζοντας και τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε υπό ανάθεση σύμβασης.



Αθήνα, 25 Ιουνίου 2020

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Αντιπρόεδρος

Αδάμ Καραγλάνης

