Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων»

(2007/C 146/10)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

— υποστηρίζει την πρόταση για την καθιέρωση ανασταλτικής περιόδου δέκα ημερών ώστε να μην μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμβάσεις πριν ανακοινωθεί η απόφαση ανάθεσης στους ανταγωνιστές. Με τη διαδικασία αυτή καθίσταται δυνατή η προσφυγή κατά της απόφασης αυτή πριν καταστεί οριστική, πράγμα που ωφελεί τόσο τις αναθέτουσες αρχές όσο και τους προμηθευτές·

— κρίνει ότι η πρόταση περί αποτροπής της απευθείας ανάθεσης συμβάσεων είναι υπερβολική και προτιμά το ισχύον σύστημα που προβλέπει αποζημιώσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι παράνομες απευθείας αναθέσεις συμβάσεων αποτελούν σοβαρό πρόβλημα, αλλά δεν το αποδεικνύει αυτό π.χ. με την παράθεση σχετικών στατιστικών. Η ΕΤΠ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παράσχει λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις παράνομες αναθέσεις συμβάσεων·

— θεωρεί ότι δεν είναι σαφές σε ποιο βαθμό έχουν εφαρμογή οι οδηγίες περί προσφυγής όσον αφορά την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων του παραρτήματος II Β που υπερβαίνουν το κατώτατο όριο. Η ΕΤΠ κρίνει ότι οι προσφυγές για δημόσιες συμβάσεις που αφορούν υπηρεσίες «Β» πρέπει οπωσδήποτε να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις προσφυγές και πρέπει να εναπόκειται αποκλειστικά στα κράτη μέλη να αποφασίζουν με ποιον τρόπο θα εξασφαλίζεται η νομική ασφάλεια για τους προμηθευτές των υπηρεσιών «Β». Πολλές από τις υπηρεσίες αυτές, όπως η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και η κοινωνική πρόνοια, βρίσκονται στον πυρήνα της δράσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Οι αρμοδιότητες της ΕΕ στους τομείς αυτούς είναι πολύ περιορισμένες και δεν πρέπει να επεκταθούν με έμμεσο τρόπο μέσω των οδηγιών για τις προσφυγές.

Κείμενο αναφοράς

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων

COM(2006) 195 τελικό

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων COM(2006) 195 τελικό 2006/0066 (COD),

Έχοντας υπόψη την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 4ης Μαΐου 2006, να ζητήσει από την ΕΤΠ να καταρτίσει γνωμοδότηση για αυτό το θέμα, σύμφωνα με το άρθρο 265, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

Έχοντας υπόψη την απόφαση του Προεδρείου της, της 25ης Απριλίου 2006, να αναθέσει την κατάρτιση αυτής της γνωμοδότησης στην επιτροπή «Οικονομική και κοινωνική πολιτική»,

Έχοντας υπόψη το σχέδιο γνωμοδότησης (CdR 182/2006 rev. 2) που υιοθετήθηκε από την επιτροπή «Οικονομική και κοινωνική πολιτική» στις 15 Δεκεμβρίου 2006 με βάση εισηγητική έκθεση της **κ. Catarina Segersten-Larsson** (SE/EPP), μέλους του Περιφερειακού Συμβουλίου του Värmland,

υιοθέτησε, κατά την 68η σύνοδο ολομελείας της, της 13ης και 14ης Φεβρουαρίου 2007 (συνεδρίαση της 13ης Φεβρουαρίου), την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Οι απόψεις της Επιτροπής των Περιφερειών**

Η Επιτροπή των Περιφερειών

1.1 **εκφράζει την ικανοποίησή της** για τις νέες οδηγίες περί προσφυγής, επειδή πιστεύει ότι ένα αποτελεσματικό σύστημα προσφυγής με μεγαλύτερη διαφάνεια θα έχει ως αποτέλεσμα την καλύτερη προστασία των προμηθευτών, πράγμα που θα αυξήσει αισίως το ενδιαφέρον τους για την υποβολή προσφορών. Θα αυξηθεί έτσι ο ανταγωνισμός, προς όφελος τελικά των αναθετουσών αρχών·

1.2 **φρονεί** ότι η ύπαρξη απλής νομοθεσίας είναι μία από τις σημαντικότερες προϋποθέσεις για να μειωθεί ο αριθμός των δικαστικών προσφυγών. Οι απλοί κανόνες εφαρμόζονται ευκολότερα και αφήνουν μικρότερα περιθώρια για παρανοήσεις. Δυστυχώς, οι νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις δεν ανταποκρίνονται στον στόχο αυτό. Οι πολύπλοκοι διαδικαστικοί κανόνες που προβλέπονται στις οδηγίες διευκολύνουν τα σφάλματα των αναθετουσών αρχών. Η κατάσταση αυτή πλήττει ιδίως τις μικρότερες τοπικές και περιφερειακές αρχές, που δεν έχουν πρόσβαση σε νομικούς με ειδίκευση στις δημόσιες συμβάσεις. Η ΕΤΠ επιθυμεί να υπενθυμίσει επίσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι η ανάθεση συμβάσεων πραγματοποιείται περισσότερο από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές παρά από το εθνικό επίπεδο·

1.3 **θεωρεί** ότι οι υπερβολικά αυστηρές κυρώσεις για την παραβίαση των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων, ιδίως σε συνδυασμό με ένα πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο, ενδέχεται να έχουν αρνητικές συνέπειες. Για παράδειγμα, οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούσαν πολύ απλά να μην συνάπτουν πλέον συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με εξωτερικούς φορείς, αλλά να εκτελούν τις εν λόγω υπηρεσίες οι ίδιες. Μία άλλη συνέπεια θα μπορούσε να είναι η υπερβολική εστίαση στη χαμηλότερη τιμή. Είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί ποια προσφορά πραγματοποιείται στην χαμηλότερη τιμή, ενώ αντίθετα οι πτυχές που έχουν σχέση με την ποιότητα και με παρόμοιες παραμέτρους αμφισβητούνται ευκολότερα·

1.4 **υποστηρίζει** την πρόταση για την καθιέρωση ελάχιστης ανασταλτικής περιόδου δέκα ημερών ώστε να μην μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμβάσεις πριν ανακοινωθεί η απόφαση ανάθεσης στους ανταγωνιστές. Με τη διαδικασία αυτή καθίσταται δυνατή η προσφυγή κατά της απόφασης αυτή πριν καταστεί οριστική, πράγμα που ωφελεί τόσο τις αναθέτουσες αρχές όσο και τους προμηθευτές. Η ΕΤΠ επικροτεί επίσης την πρόταση να μπορούν τα κράτη μέλη να απαιτούν από όποιον επιθυμεί να ασκήσει προσφυγή να ενημερώνει την αναθέτουσα αρχή για την εικαζόμενη παραβίαση και για την πρόθεσή του να ασκήσει προσφυγή. Η ΕΤΠ προτρέπει συγχρόνως την Επιτροπή να εξετάσει, μετά την πάροδο ενός έτους, τις συνέπειες της καθιέρωσης αυτής της δεκαήμερης προθεσμίας, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσο οδηγεί σε αξιοσημείωτη αύξηση των προσφυγών, όπως συνέβη σε πολλά κράτη μέλη·

1.5 **προβλέπει προβλήματα**, ωστόσο, όσον αφορά την ισχύ των συμβάσεων που συνάπτονται κατά παράβαση των διατάξεων. Στην πρόταση οδηγίας αναφέρεται ότι οι συμφωνίες αυτές θεωρούνται άκυρες, όμως η Επιτροπή των Περιφερειών κρίνει ότι πρέπει να εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν σχετικά, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας όσον αφορά τις συμβάσεις και τις αποζημιώσεις·

1.6 **αμφισβητεί** τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η καθιέρωση του κανόνα των δέκα ημερών θα μπορούσε να οδηγήσει στην αρχική αύξηση του αριθμού των προσφυγών κατά λίγες μόνο ποσοστιαίες μονάδες. Στη Σουηδία π.χ. οι προσφυγές αυξήθηκαν κατά 150 % μετά την καθιέρωση μιας ανασταλτικής περιόδου παρόμοιας με αυτή που προτείνεται, ενώ ο αριθμός τους συνέχισε να αυξάνεται και μετά την αρχική αύξηση ([1])·

1.7 **κρίνει** ότι η πρόταση περί αποτροπής της απευθείας ανάθεσης συμβάσεων είναι υπερβολική και προτιμά το ισχύον σύστημα που προβλέπει αποζημιώσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι παράνομες απευθείας αναθέσεις συμβάσεων αποτελούν σοβαρό πρόβλημα, αλλά δεν το αποδεικνύει αυτό με την παράθεση σχετικών στατιστικών. Η ΕΤΠ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παράσχει λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις παράνομες αναθέσεις συμβάσεων. Το ηλεκτρονικό ερωτηματολόγιο στο οποίο γίνεται αναφορά είναι τελείως ακατάλληλο ως βάση για μια τόσο ριζική μεταβολή. Η υποχρεωτική κοινοποίηση όλων των δημόσιων συμβάσεων άνω του κατώτατου ορίου, τις οποίες ένας αναθέτων φορέας φρονεί ότι μπορούν να συναφθούν χωρίς να εφαρμοστεί η επίσημη διαδικασία υποβολής προσφορών και η σχετική περίοδος αναστολής, αποτελεί μείζονα παρέμβαση στους αναθέτοντες φορείς. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για συμφωνίες με εσωτερικές θυγατρικές του αναθέτοντα φορέα (in-house companies) και για ορισμένες συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ δήμων. Η ΕΤΠ έχει επισημάνει σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της τα προβλήματα της σύναψης συμβάσεων με εσωτερικές θυγατρικές επιχειρήσεις και τα προβλήματα που ανακύπτουν στα πλαίσια της συνεργασίας μεταξύ δήμων. Κατά τη γνώμη της ΕΤΠ, η νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις δεν πρέπει να καθιστά δυσκολότερες ή αδύνατες τις διαδικασίες αυτές·

1.8 **θεωρεί** ότι δεν είναι σαφές σε ποιο βαθμό έχουν εφαρμογή οι οδηγίες περί προσφυγής όσον αφορά την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων του παραρτήματος II B ([2]) που υπερβαίνουν το κατώτατο όριο. Η ΕΤΠ κρίνει ότι οι προσφυγές για δημόσιες συμβάσεις που αφορούν υπηρεσίες «Β» πρέπει οπωσδήποτε να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις προσφυγές και πρέπει να εναπόκειται αποκλειστικά στα κράτη μέλη να αποφασίζουν με ποιον τρόπο θα εξασφαλίζεται η νομική ασφάλεια για τους προμηθευτές των υπηρεσιών «Β». Πολλές από τις υπηρεσίες αυτές, όπως η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και η κοινωνική πρόνοια, βρίσκονται στον πυρήνα της δράσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Οι αρμοδιότητες της ΕΕ στους τομείς αυτούς είναι πολύ περιορισμένες και δεν πρέπει να επεκταθούν με έμμεσο τρόπο μέσω των οδηγιών για τις προσφυγές. Η ΕΤΠ φρονεί ότι οι νομικές ρυθμίσεις για την ανάθεση συμβάσεων τόσο για υπηρεσίες «Β» όσο και για υπηρεσίες αξίας κατώτερης του κατωφλίου πρέπει να εμπίπτουν αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών·

1.9 **υποστηρίζει** την πρόταση για κατάργηση των μηχανισμών βεβαίωσης και συντονισμού·

2. **Οι συστάσεις της επιτροπής των Περιφερειών**

Σύσταση 1

Πρόταση τροποποίησης της Επιτροπής για το άρθρο 1, παράγραφος 3 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ

Πρόταση τροποποίησης της Επιτροπής για το άρθρο 1, παράγραφος 3 της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ

Κείμενο της Επιτροπής	Τροπολογία της ΕΤΠ
Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ότι οι διαδικασίες προσφυγής να είναι δυνατόν να κινηθούν, σύμφωνα με τους κανόνες που μπορούν να καθορίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον από οποιοδήποτε πρόσωπο που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση.	Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ότι οι διαδικασίες προσφυγής να είναι δυνατόν να κινηθούν, σύμφωνα με τους κανόνες που μπορούν να καθορίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον από οποιοδήποτε πρόσωπο που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση, **πληροί τις απαιτήσεις που προβλέπονται για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης** και ~~το οποίο~~ υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση.

Αιτιολογία

Με την προτεινόμενη τροποποίηση επιδιώκεται να διασφαλισθεί ότι πρόσβαση στις διαδικασίες προσφυγής θα έχουν μόνο οι προμηθευτές που έχουν πράγματι τη δυνατότητα να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής.

([1]) Υπηρεσία Ανάθεσης Δημόσιων Συμβάσεων της Σουηδίας, Ετήσιες εκθέσεις 2003 και 2004.

([2]) Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Σύσταση 2

Πρόταση τροποποίησης της Επιτροπής για το άρθρο 2, παράγραφος 4 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ

Πρόταση τροποποίησης της Επιτροπής για το άρθρο 2, παράγραφος 4 της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ

Κείμενο της Επιτροπής	Τροπολογία της ΕΤΠ
Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι, εφόσον το αρμόδιο για τις διαδικασίες προσφυγής όργανο εξετάσει κατά πόσον κρίνεται σκόπιμο να ληφθούν προσωρινά μέτρα, το εν λόγω όργανο μπορεί να συνυπολογίσει τις πιθανές συνέπειες αυτών των μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, και να αποφασίσει να μην επιτρέψει τη λήψη αυτών των μέτρων, εάν οι αρνητικές συνέπειές τους θα μπορούσαν να εξουδετερώσουν τα οφέλη τους.	Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι, εφόσον το αρμόδιο για τις διαδικασίες προσφυγής όργανο εξετάσει κατά πόσον κρίνεται σκόπιμο να ληφθούν προσωρινά μέτρα, το εν λόγω όργανο μπορεί να συνυπολογίσει τις πιθανές συνέπειες αυτών των μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν, ~~καθώς και~~ **ιδίως** το δημόσιο συμφέρον, και να αποφασίσει να μην επιτρέψει τη λήψη αυτών των μέτρων, εάν οι αρνητικές συνέπειές τους θα μπορούσαν να εξουδετερώσουν τα οφέλη τους.

Αιτιολογία

Πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη σημασία στο δημόσιο συμφέρον.

Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 2007.

Ο Πρόεδρος
της Επιτροπής των Περιφερειών
Michel DELEBARRE