

Πράσινες δημόσιες συμβάσεις: Από το όραμα στην εφαρμογή

Έλλη-Κυριακή Αναστοπούλου*

I. Εισαγωγή

Στην εποχή της κλιματικής αλλαγής και της ανάγκης για περιβαλλοντική προστασία και βιώσιμη ανάπτυξη, οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις (εφεξής «ΠΔΣ»), ήτοι συμβάσεις για προϊόντα, υπηρεσίες και έργα που έχουν μειωμένο περιβαλλοντικό αντίκτυπο καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους σε σύγκριση με άλλα προϊόντα, υπηρεσίες και έργα που επιτελούν την ίδια λειτουργία, μπορεί να λειτουργήσουν ως ένα σημαντικό εργαλείο μετάβασης στην πράσινη και κυκλική οικονομία.

Δεδομένου του μεγέθους των δημοσίων συμβάσεων (αντιπροσωπεύουν περίπου το 14% του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ), και συνεπώς της επιρροής που μπορούν να ασκήσουν στη διαμόρφωση των τάσεων στην παραγωγή και την κατανάλωση, δύνανται να αξιοποιηθούν ως ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής για την αύξηση της ζήτησης πράσινων αγαθών, υπηρεσιών και έργων.

Ήδη από το 2004, και ιδίως μετά τη μεταρρύθμιση του 2014, οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, και αντίστοιχα το εθνικό πλαίσιο, ενσωματώνει διατάξεις που, αν και προαιρετικές, ενθαρρύνουν τις αναθέτουσες αρχές να υιοθετούν περιβαλλοντικά κριτήρια στα διάφορα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης. Ειδικότερα, παρέχεται η δυνατότητα ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις τεχνικές προδιαγραφές, της συνεκτίμησης του κόστους κύκλου ζωής των προϊόντων ή υπηρεσιών, καθώς και της επιλογής οικονομικών φορέων που εφαρμόζουν πιστοποιημένα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Πέραν, ωστόσο, του προαιρετικού αυτού πλαισίου, στο ειδικότερο επίπεδο της τομεακής νομοθεσίας, έχει διαμορφωθεί ένα πλέγμα υποχρεωτικών ρυθμίσεων, τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των όρων και των κριτηρίων ανάθεσης. Οι ρυθμίσεις αυτές απαντώνται, μεταξύ άλλων, στη νομοθεσία για τα πλαστικά μιας χρήσης¹, την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων², τα Κτίρια Σχεδόν Μηδενικής Κατανάλωσης Ενέργειας³, καθώς και στην προώθηση “καθαρών” οχημάτων που λειτουργούν με ηλεκτρική ενέργεια ή άλλα εναλλακτικά καύσιμα⁴.

Ο ενωσιακός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας ότι η επίτευξη του στόχου της πράσινης μετάβασης προϋποθέτει την κινητοποίηση όλων των διαθέσιμων κανονιστικών εργαλείων σε κάθε τομέα δράσης, ενσωμάτωσε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και της δέσμης μέτρων “Fit for 55” προτάσεις που σηματοδοτούν τη μετάβαση από τη δυνητική στη δεσμευτική εφαρμογή πράσινων κριτηρίων σε συγκεκριμένους τομείς τα οποία πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν οι αναθέτουσες αρχές κατά τη δημοπρασία έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Η εξέλιξη αυτή συνιστά κρίσιμο βήμα για τη μετεξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων σε μοχλό επίτευξης των κλιματικών και βιώσιμων στόχων της Ένωσης.

Το παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθεί στην ανάλυση εργαλείων με τα οποία πρασινίζει μια δημόσια σύμβαση, ήτοι μέσω της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων ως τεχνικών προδιαγραφών,

* Μεταδιδάκτωρ (Νομική ΕΚΠΑ), Δ.Ν. (Νομική ΕΚΠΑ), LL.M. (Cantab), ΠΜΣ (Νομική ΕΚΠΑ)

¹. Ν. 4736/2020 (ΦΕΚ Α' 200/20.10.2020), ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία (ΕΕ) 2019/904 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με τη μείωση των επιπτώσεων ορισμένων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ).

². Ν. 4342/2015 περί Ενεργειακής Απόδοσης (ΦΕΚ Α' 143/09.11.2015). Η πρώτη αναφορά της ελληνικής νομοθεσίας στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων έγινε το 2010, και συγκεκριμένα στο άρθρο 18 του ν. 3855/2010 «Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις» (Α' 95), το οποίο στη συνέχεια τροποποιήθηκε με τον 4342/2015 (ΦΕΚ Α' 143/9.11.2015) - Άρθρο 24. Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.

³. nearly-zero energy buildings – nZEB.

⁴. Ν. 4710/2020 για την προώθηση της ηλεκτροκίνησης (Μέρος Γ', ΦΕΚ Β/142 - 23.07.2020), με τον οποίο επιδιώκεται η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιουνίου 2019 σχετικά με την προώθηση καθαρών και ενεργειακά αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών, ενώ παράλληλα τροποποίησε τα άρθρα 65 έως 71 του ν. 3982/2011 (ΦΕΚ Α' 174, εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2009/33/ΕΚ).

κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτέλεσης της σύμβασης. Περαιτέρω, θα εξετάσει την οριζόντια και τομεακή προσέγγιση για την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, και τέλος θα φωτίσει τον ρόλο της τεχνητής νοημοσύνης ως επιταχυντή της εφαρμογής των ΠΔΣ.

II. Νομική βάση της προστασίας του περιβάλλοντος στην ενωσιακή έννομη τάξη - Υποχρεωτικές και προαιρετικές διατάξεις για την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις

Η νομική βάση για την υιοθέτηση ΠΔΣ βρίσκεται στον θεμελιώδη κανόνα του ενωσιακού δικαίου, ήτοι τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»). Ειδικότερα, το άρθρο 11 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματώνονται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η αρχή αυτή αποκτά κανονιστική υπόσταση μέσω της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον νόμο 4412/2016. Η Οδηγία προβλέπει σειρά διατάξεων που παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να εντάσσουν περιβαλλοντικές παραμέτρους στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, το άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων, κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, με τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ, ενώ δυνάμει του άρθρου 42 παρ. 3, οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν τεχνικές προδιαγραφές οι οποίες να ενσωματώνουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά. Παράλληλα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν τη χρήση συγκεκριμένων σημάτων στο πλαίσιο των τεχνικών προδιαγραφών, των κριτηρίων ανάθεσης ή των όρων εκτέλεσης της σύμβασης, προκειμένου να αποδεικνύεται η συμμόρφωση με συγκεκριμένα περιβαλλοντικά πρότυπα (άρθρο 43 παρ. 1), ενώ ταυτόχρονα, κατά το στάδιο της ποιοτικής επιλογής, μπορούν να ζητούν από τους υποψηφίους την πιστοποίηση συμμόρφωσης με ορισμένα συστήματα ή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης (άρθρο 62 παρ. 2).

Οι ανωτέρω διατάξεις ενισχύονται από τη ρύθμιση του άρθρου 67 παρ. 2, το οποίο επιτρέπει τη χρήση της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής ως κριτηρίου ανάθεσης, στη βάση προσέγγισης κόστους–αποτελεσματικότητας, όπως η κοστολόγηση κύκλου ζωής, που λαμβάνει υπόψη και περιβαλλοντικές παραμέτρους. Εξάλλου, το άρθρο 70 δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ειδικούς όρους εκτέλεσης των συμβάσεων που συνδέονται με περιβαλλοντικούς στόχους, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 71 παρ. 1, η υποχρέωση συμμόρφωσης με το άρθρο 18 παρ. 2 επεκτείνεται και στους υπεργολάβους.

Πέραν των ανωτέρω ρυθμίσεων, οι πλειονότητα των οποίων έχει προαιρετική φύση, η ειδικότερη τομεακή νομοθεσία περιλαμβάνει και ένα πλέγμα υποχρεωτικών κανόνων, που αναδύθηκαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη κατά τη διεξαγωγή των διαγωνισμών τους. Οι κανόνες αυτοί εντοπίζονται στον προσφάτως ψηφισθέντα Κανονισμό 2024/1781⁵ ο οποίος θέτει υποχρεωτικά κριτήρια για τον οικολογικό σχεδιασμό βιώσιμων προϊόντων⁶· στην αναδιατυπωμένη Οδηγία (ΕΕ) 2023/1791 για την ενεργειακή απόδοση⁷· στην Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 για την προώθηση καθαρών και ενεργειακώς αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών⁸ η οποία από τις 02.08.2021 και έπειτα, εφαρμόζεται *ratione materiae* μεταξύ άλλων στις προμήθειες οχημάτων που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές όταν

⁵. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1781 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2024 για τη θέσπιση πλαισίου για τον καθορισμό απαιτήσεων οικολογικού σχεδιασμού όσον αφορά τα βιώσιμα προϊόντα, για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2020/1828 και του κανονισμού (ΕΕ) 2023/1542 και για την κατάργηση της οδηγίας 2009/125/ΕΚ (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/106/2023/REV/1, EE L, 2024/1781, 28.6.2024.

⁶. ecodesign requirements for sustainable products.

⁷. Οδηγία (ΕΕ) 2023/1791 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2023 για την ενεργειακή απόδοση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2023/955 (αναδιατύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/15/2023/INIT, EE L 231 της 20.9.2023, σ. 1 έως 111.

⁸. Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/33/ΕΚ σχετικά με την προώθηση καθαρών και ενεργειακώς αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/57/2019/REV/2, EE L 188 της 12.7.2019, σ. 116 έως 130.

προμηθεύονται οχήματα με βάση τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ· στην προσφάτως αναθεωρηθείσα Οδηγία 2024/1275/ΕΕ⁹ με την οποία προωθείται η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων και η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τα κτίρια εντός της ΕΕ· στον Κανονισμός Μπαταριών¹⁰ ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 17.08.2023 και αντικατέστησε την Οδηγία¹¹ που ρύθμιζε το εν λόγω θέμα· και τέλος, στην πρόταση Κανονισμού για συσκευασίες και απορρίμματα συσκευασιών¹².

III. Τα πράσινα κριτήρια στις δημόσιες συμβάσεις

Η υιοθέτηση πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις συνιστά βασικό εργαλείο για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων στη δημόσια πολιτική προμηθειών. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένα, ώστε να διασφαλίζουν αντικειμενική αξιολόγηση των προσφερόμενων λύσεων και μετρήσιμους στόχους. Η ύπαρξη κοινών ευρωπαϊκών κριτηρίων για τις ΠΔΣ λειτουργεί προστατευτικά για την ενιαία αγορά, αποτρέποντας τη στρέβλωσή της και τη μείωση του ανταγωνισμού που θα προκαλούσε η εφαρμογή αποκλινόντων εθνικών προτύπων.

Τα πράσινα κριτήρια μπορούν να βασίζονται σε συνδυασμό περιβαλλοντικών επιδόσεων που αφορούν αγαθά, υπηρεσίες ή δημόσια έργα, και οι οποίες αποτυπώνονται ήδη σε υφιστάμενα ευρωπαϊκά εργαλεία πολιτικής, όπως κανονισμούς, οικολογικά σήματα ή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πράσινα κριτήρια διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Αφενός, τα στοιχειώδη κριτήρια, τα οποία επικεντρώνονται στις βασικές περιβαλλοντικές παραμέτρους και αποσκοπούν στη σταδιακή υιοθέτηση πρακτικών βιώσιμης ανάπτυξης. Για να χαρακτηριστεί μια σύμβαση ως «πράσινη», απαιτείται τουλάχιστον η συμμόρφωση με τα στοιχειώδη κριτήρια. Αφετέρου, τα αναλυτικά κριτήρια, τα οποία λαμβάνουν υπόψη περισσότερες διαστάσεις ή υψηλότερα επίπεδα περιβαλλοντικών επιδόσεων, επιδιώκοντας την πλήρη ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις διαδικασίες ανάθεσης.

Ενδεικτικό παράδειγμα για να καταστούν σαφή τα ανωτέρω κριτήρια αποτελεί η κατηγορία «Τρόφιμα και υπηρεσίες τροφοδοσίας». Τα στοιχειώδη κριτήρια μπορεί να απαιτούν, για παράδειγμα, την προμήθεια βιολογικών προϊόντων (όπως φρούτα, λαχανικά, όσπρια, ρύζι ή ζυμαρικά) που καλύπτουν το 20–60% της μάζας ή το 30–70% της αξίας των συνολικών αγορών τροφίμων και ποτών. Τα δε αναλυτικά κριτήρια, σε πιο προχωρημένο επίπεδο, δύνανται να επεκτείνουν τον κατάλογο προϊόντων (π.χ. ψωμί, αρτοσκευάσματα, αυγά, γαλακτοκομικά) και να αυξάνουν τα ποσοτικά όρια, απαιτώντας ποσοστά άνω του 50% της μάζας ή του 60% της αξίας των αγορών να προέρχονται από βιολογικές πηγές.

Τα πράσινα κριτήρια λειτουργούν ως μηχανισμός μέτρησης των περιβαλλοντικών επιδόσεων των προσφορών και συνδέονται άμεσα με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του αντικειμένου της σύμβασης καθ' όλο τον κύκλο ζωής του. Οι επιπτώσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν κατανάλωση ενέργειας, χρήση και ρύπανση εδάφους και υδάτων, κατανάλωση νερού, εκπομπές αερίων ρύπων, απώλεια βιοποικιλότητας και εξάντληση φυσικών πόρων, παραγωγή και διαχείριση αποβλήτων.

⁹. Οδηγία (ΕΕ) 2024/1275 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2024, για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων (αναδιτύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/102/2023/REV/1, ΕΕ L, 2024/1275, 8.5.2024.

¹⁰. Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1542 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2023 σχετικά με τις μπαταρίες και τα απόβλητα μπαταριών, για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/98/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020 και την κατάργηση της οδηγίας 2006/66/ΕΚ, OJ L 191, 28.7.2023, p. 1–117. Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις μπαταρίες και τα απόβλητα μπαταριών, για την κατάργηση της οδηγίας 2006/66/ΕΚ και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020, COM (2020) 798/3 (Proposed Batteries Regulation).

¹¹. Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ, OJ L 266, 26.9.2006, σ. 1 έως 14.

¹². Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020 και της οδηγίας (ΕΕ) 2019/904 και την κατάργηση της οδηγίας 94/62/ΕΚ, COM(2022) 677 final 2022/0396 (COD).

Σε πρακτικό επίπεδο, οι βασικές πηγές αναφοράς για την ενσωμάτωση πράσινων κριτηρίων στις διακηρύξεις των δημοσίων συμβάσεων είναι δύο, αφενός τα Πράσινα Κριτήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για είκοσι (20) κατηγορίες αντικειμένων σύμβασης, και αφετέρου τα Πράσινα Κριτήρια του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τις ΠΔΣ, που καλύπτουν δεκαπέντε (15) κατηγορίες αντικειμένων.

IV. Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021-2025

Η υιοθέτηση και εφαρμογή των πράσινων κριτηρίων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων δεν αποτελεί αποσπασματική πολιτική επιλογή, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο στρατηγικό πλαίσιο μετασχηματισμού του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Το πλαίσιο αυτό εξειδικεύεται στο Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021–2025, το οποίο λειτουργεί ως οριζόντιος μηχανισμός συντονισμού και ενοποίησης όλων των σχετικών πρωτοβουλιών.

Μέσω του Σχεδίου Δράσης επιδιώκεται όχι μόνο η βελτίωση της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της ανθεκτικότητας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η ενσωμάτωση ευρύτερων στρατηγικών στόχων – περιβαλλοντικών, κοινωνικών και αναπτυξιακών. Εντός αυτού του πλαισίου, η προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί κεντρικό άξονα πολιτικής, καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αναγνωρίζονται πλέον ως μοχλός πράσινης ανάπτυξης, καινοτομίας και μετάβασης προς μια βιώσιμη, κυκλική και κλιματικά ουδέτερη οικονομία, σε πλήρη εναρμόνιση με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

Το Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021–2025 (υπ’ αρ. 58305/25-05-2021, ΦΕΚ Β’ 2182) όπως τροποποιήθηκε με την Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ’ αρ. 9331/2024 (ΦΕΚ Β’ 862/06.02.2024), συνιστά τον κεντρικό επιχειρησιακό άξονα για τον εκσυγχρονισμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Το Σχέδιο οργανώνεται σε τέσσερις αλληλένδετους πυλώνες πολιτικής, οι οποίοι αποτυπώνουν τη στρατηγική κατεύθυνση του ελληνικού κράτους για τη βελτίωση του θεσμικού, ψηφιακού και περιβαλλοντικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων.

Πυλώνας Α – Θεσμικό Πλαίσιο Δημοσίων Συμβάσεων: Ο πρώτος πυλώνας εστιάζει στη συνεχή παρακολούθηση, απλοποίηση και αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Παράλληλα, αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας του συστήματος έναντι κρίσεων και στην προσαρμοστικότητά του σε μεταβαλλόμενα οικονομικά και περιβαλλοντικά δεδομένα.

Πυλώνας Β – Ψηφιακός Μετασχηματισμός: Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την πλήρη μετάβαση σε ψηφιακές δημόσιες συμβάσεις (end-to-end eProcurement). Προβλέπει την αξιολόγηση και ανασχεδίαση των πληροφοριακών συστημάτων, τη συγκέντρωση και αξιοποίηση δεδομένων, καθώς και την προώθηση συνεργειών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με στόχο την αποδοτικότητα, τη διαφάνεια και τη μείωση διοικητικού κόστους.

Πυλώνας Γ – Ευρύτεροι Στρατηγικοί Στόχοι: Ο τρίτος πυλώνας αναγνωρίζει τον ρόλο των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείου άσκησης δημόσιας πολιτικής. Επικεντρώνεται στην υλοποίηση βιώσιμων, κυκλικών και πράσινων συμβάσεων, στην προώθηση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας, στον εκσυγχρονισμό των υποδομών, στην ενδυνάμωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και στη βελτιστοποίηση της χρήσης των δημόσιων πόρων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται και στις κοινωνικά υπεύθυνες συμβάσεις, οι οποίες συμβάλλουν στη δίκαιη ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Πυλώνας Δ – Διακυβέρνηση: Ο τέταρτος πυλώνας αφορά τη βελτίωση της διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, μέσω της ενίσχυσης της εποπτείας, της διαφάνειας, της παρακολούθησης της απόδοσης και της επαγγελματοποίησης των στελεχών. Αποσκοπεί στη διαμόρφωση ενός συστήματος δημοσίων συμβάσεων με αυξημένη λογοδοσία, αξιοπιστία και θεσμική συνοχή.

V. Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (ΕΣΔ για τις ΠΔΣ)

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (2021–2023), το οποίο παρατάθηκε έως το 2024, αποτελεί εξειδίκευση του τρίτου πυλώνα της εθνικής στρατηγικής και αποσκοπεί στην

προώθηση των ΠΔΣ σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Μέσω του σχεδίου, επιδιώκεται η συστηματική ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων σε κάθε στάδιο των διαδικασιών προμηθειών, με σκοπό τη μείωση του οικολογικού αποτυπώματος του δημόσιου τομέα και την ενίσχυση της κυκλικής οικονομίας.

Βασικοί στόχοι του ΕΣΔ για τις ΠΔΣ εστιάζουν στην (α) την καθιέρωση ενός ελάχιστου επιπέδου εφαρμογής πράσινων κριτηρίων σε όλες τις κατηγορίες συμβάσεων, (β) τη σταδιακή αύξηση του ποσοστού ΠΔΣ σε επιλεγμένους τομείς προτεραιότητας, (γ) την ενσωμάτωση της εκτίμησης του κόστους κύκλου ζωής ως μεθοδολογίας αξιολόγησης, (δ) την προβολή των περιβαλλοντικών και οικονομικών οφελών των ΠΔΣ, (ε) την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων (αναθετουσών αρχών, προμηθευτών, κοινωνικών εταίρων), (στ) και τη συνεχή παρακολούθηση, αξιολόγηση και επικαιροποίηση των επιτευγμάτων του Σχεδίου.

Για την υλοποίηση των στόχων του ΕΣΔ έχουν επιλεγεί δεκαπέντε (15) κατηγορίες προϊόντων, υπηρεσιών και δημοσίων έργων, εκ των οποίων ορισμένες χαρακτηρίζονται ως δεσμευτικής εφαρμογής¹³, ενώ άλλες αποτελούν προαιρετικά¹⁴ πεδία ενσωμάτωσης.

VI. Πώς «πρασινίζει» μια δημόσια σύμβαση – Εργαλεία και όρια στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών

Η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί τον πυρήνα της πολιτικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και επιτυγχάνεται μέσω μιας σειράς θεσμικών εργαλείων που προβλέπει το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Σύμφωνα με τον ν. 4412/2016, μια δημόσια σύμβαση μπορεί να καταστεί «πράσινη» με την ορθή αξιοποίηση πέντε βασικών μηχανισμών: (1) τεχνικών προδιαγραφών, (2) δυνητικών λόγων αποκλεισμού, (3) κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, (4) κριτηρίων ανάθεσης και (5) όρων εκτέλεσης της σύμβασης.

1. Τεχνικές προδιαγραφές (ΤΠ)

Οι τεχνικές προδιαγραφές καθορίζουν το πλαίσιο εντός του οποίου αξιολογούνται οι προσφορές των οικονομικών φορέων. Ορίζουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά των προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων και μπορούν να περιλαμβάνουν περιβαλλοντικά και κλιματικά χαρακτηριστικά. Σύμφωνα με το Παράρτημα VII του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016, οι ΤΠ περιγράφουν τα επίπεδα ποιότητας, περιβαλλοντικής επίδοσης, ασφάλειας, συσκευασίας, οδηγίων χρήσης, διαδικασιών παραγωγής ή μεθόδων που εφαρμόζονται σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής του αντικειμένου¹⁵.

Οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να διασφαλίζουν την ίση πρόσβαση των οικονομικών φορέων και να μην δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια στον ανταγωνισμό. Κάθε αναφορά σε συγκεκριμένα προϊόντα ή πρότυπα πρέπει να συνοδεύεται από τον όρο «ή ισοδύναμο», ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Ο έλεγχος συμμόρφωσης των προσφερόμενων λύσεων μπορεί να γίνεται μέσω οικολογικών σημάτων, εκθέσεων δοκιμών ή πιστοποιητικών τρίτων φορέων.

2. Δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού

Οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να περιορίσουν τον κύκλο των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης, ιδίως όταν έχουν παραβιαστεί κανόνες περιβαλλοντικού, κοινωνικού ή εργατικού δικαίου.

¹³. Κατηγορίες δεσμευτικής εφαρμογής: χαρτί φωτοαντιγραφής και γραφής, ηλεκτρονικοί υπολογιστές και οθόνες, εξοπλισμός απεικόνισης, εσωτερικός φωτισμός (λαμπτήρες LED), κλιματιστικά μηχανήματα, λιπαντικά, μεταφορικά μέσα, οδοφωτισμός και σηματοδότες κυκλοφορίας.

¹⁴. Λοιπές κατηγορίες: έπιπλα, προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, προϊόντα και υπηρεσίες συντήρησης εξωτερικών δημόσιων χώρων, υποδομές διαχείρισης λυμάτων, ηλεκτρικός και ηλεκτρονικός εξοπλισμός για τον τομέα της υγιεινότητας περιθάλψης, σχεδιασμός, κατασκευή και συντήρηση οδοποιίας, σχεδιασμός, κατασκευή και διαχείριση κτιρίων γραφείων.

¹⁵. Παραδείγματα εφαρμογής περιβαλλοντικών ΤΠ: (α) Εκτυπωτές: απαίτηση για ενεργειακή απόδοση (ENERGY STAR 3.0+), απαγόρευση επικίνδυνων ουσιών, σχεδιασμός για ανακύκλωση. (β) Φωτοτυπικό χαρτί: χρήση πιστοποιημένων προϊόντων (FSC Mix, PEFC), 100% ανακυκλωμένο χαρτί, χωρίς χλωρίνη ή οπτικούς λευκαντές. (γ) Ηλεκτρονικοί υπολογιστές / laptops: πιστοποίηση EPEAT Gold ή Blue Angel, υψηλή ενεργειακή απόδοση (ENERGY STAR 8.0+), ανακυκλωμένα υλικά, επεκτασιμότητα εξαρτημάτων.

Σύμφωνα με το άρθρο 73 του ν. 4412/2016 (αντίστοιχο με το άρθρο 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προβλέπουν στη διακήρυξη ότι αποκλείεται οικονομικός φορέας, εφόσον αποδειχθεί, με κατάλληλα μέσα, ότι έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 18 παρ. 2, δηλαδή υποχρεώσεις που σχετίζονται με την περιβαλλοντική, κοινωνικοασφαλιστική και εργατική νομοθεσία, όπως αυτές προβλέπονται στο ενωσιακό ή εθνικό δίκαιο, σε συλλογικές συμβάσεις ή σε διεθνείς πράξεις.

Η διάταξη αυτή ενισχύει τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων με τις αρχές της βιωσιμότητας και της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας, προσδίδοντας ουσιαστικό περιεχόμενο στο άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας, το οποίο αναγάγει την τήρηση των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργατικών υποχρεώσεων σε θεμελιώδη αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Παράλληλα, το άρθρο 73 παρ. 7 παρέχει στους οικονομικούς φορείς τη δυνατότητα αυτοκάθαρσης (“self-cleaning”), δηλαδή να αποδείξουν ότι έχουν λάβει επαρκή διορθωτικά μέτρα ώστε να αποκαταστήσουν την αξιοπιστία τους, ακόμη και αν έχει διαπιστωθεί σχετική παράβαση. Εφόσον τα προσκομιζόμενα στοιχεία κριθούν ικανοποιητικά, ο οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία.

Στην πράξη, ο αποκλεισμός για λόγους παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας προϋποθέτει συνήθως την ύπαρξη τελεσίδικης απόφασης ή διοικητικής πράξης που αποδεικνύει τη συγκεκριμένη παράβαση, καθώς η απόδειξη μέσω άλλων μέσων είναι ιδιαιτέρως δυσχερής. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως η απόφαση στην υπόθεση Tim SpA, διευρύνει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής των λόγων αποκλεισμού, αναγνωρίζοντας ότι οι υποχρεώσεις του άρθρου 18 παρ. 2 μπορούν να επεκταθούν και στους υπεργολάβους. Στην εν λόγω υπόθεση, το ΔΕΕ έκρινε ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται –και υπό προϋποθέσεις υποχρεούται– να αποκλείσει οικονομικό φορέα, όταν η παράβαση αφορά υπεργολάβο που μνημονεύεται στην προσφορά του. Ωστόσο, το Δικαστήριο επισήμανε ότι ο αυτόματος αποκλεισμός χωρίς στάθμιση των πραγματικών περιστάσεων και χωρίς να παρέχεται στον φορέα η δυνατότητα να αποδείξει την αξιοπιστία του θα παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εξετάζει κατά περίπτωση τη σοβαρότητα της παράβασης, τα μέτρα συμμόρφωσης που έχουν ληφθεί και τη δυνατότητα αντικατάστασης του υπεργολάβου, πριν αποφασίσει τον αποκλεισμό.

3. Κριτήρια ποιοτικής επιλογής (άρθρο 75 ν. 4412/2016)

Για την ορθή ενσωμάτωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, είναι αναγκαία η κατανόηση του πλαισίου των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής που μπορεί να αξιοποιήσει η αναθέτουσα αρχή. Σύμφωνα με το άρθρο 75 του ν. 4412/2016, τα κριτήρια αυτά κατατάσσονται σε τρεις βασικούς άξονες: την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα.

Η καταλληλότητα για την άσκηση δραστηριότητας αποδεικνύεται με την εγγραφή του οικονομικού φορέα στα αρμόδια επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα του κράτους εγκατάστασης. Η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια συνδέεται με τη δυνατότητα του οικονομικού φορέα να ανταποκριθεί οικονομικά στις απαιτήσεις της σύμβασης. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να θέτουν απαιτήσεις σχετικές με τον ετήσιο κύκλο εργασιών, την αναλογία ενεργητικού–παθητικού, την ύπαρξη ασφαλιστικής κάλυψης έναντι επαγγελματικών κινδύνων ή άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν την οικονομική σταθερότητα του φορέα. Ο νόμος απαριθμεί ενδεικτικά τα αποδεικτικά μέσα, παρέχοντας ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές να καθορίζουν τα κατάλληλα τεκμήρια, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά πληρούν την αρχή της αναλογικότητας και ανταποκρίνονται στη φύση και το μέγεθος της εκάστοτε σύμβασης. Σύμφωνα και με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διακριτική αυτή ευχέρεια επιτρέπει την επιλογή των αποδεικτικών μέσων που θεωρούνται κατάλληλα, υπό τον όρο ότι δεν επιβάλλονται δυσανάλογες ή υπερβολικές απαιτήσεις που περιορίζουν τον ανταγωνισμό.

Ως προς την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, ο οικονομικός φορέας πρέπει να αποδεικνύει ότι διαθέτει τους απαιτούμενους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους, καθώς και επαρκή εμπειρία, ώστε να εκτελέσει τη σύμβαση με το προσήκον επίπεδο ποιότητας. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να ζητήσει τη συγκρότηση ομάδας έργου με συγκεκριμένα προσόντα ή έτη εμπειρίας, ανάλογα με το αντικείμενο της

προμήθειας ή της υπηρεσίας. Σε αντίθεση με την οικονομική επάρκεια, η απόδειξη της τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας βασίζεται σε κλειστό σύστημα αποδεικτικών μέσων που προβλέπει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, όπως π.χ. καταλόγους προηγούμενων συμβάσεων, περιγραφές τεχνικού εξοπλισμού, δηλώσεις προσωπικού ή πιστοποιητικά καλής εκτέλεσης.

Στο πλαίσιο των ΠΔΣ, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η περιβαλλοντική τεχνική ικανότητα των οικονομικών φορέων, η οποία αποτυπώνει τη δυνατότητά τους να εφαρμόζουν πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον. Η ικανότητα αυτή μπορεί να αφορά την τεχνική επάρκεια για τη μείωση αποβλήτων, τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, τη χρήση οικολογικών υλικών ή την αποφυγή διαρροής ρύπων. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν αποδεικτικά που τεκμηριώνουν την εμπειρία του υποψηφίου σε ΠΔΣ, την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού με περιβαλλοντικές γνώσεις, τη διαθεσιμότητα κατάλληλου εξοπλισμού ή εγκαταστάσεων, καθώς και την ύπαρξη συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης (π.χ. ISO 14001 ή EMAS).

4. Κριτήρια ανάθεσης

Τα κριτήρια ανάθεσης ρυθμίζουν πώς θα αξιολογηθούν οι τεχνικές προσφορές των ήδη «επιλέξιμων» οικονομικών φορέων (σε διάκριση από τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, που ρυθμίζουν ποιοι γίνονται δεκτοί στο δεύτερο στάδιο). Ο νόμος αναγνωρίζει δύο βάσεις ανάθεσης: (α) αποκλειστικά την τιμή (μειοδοτικός διαγωνισμός) και (β) τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής ή το κόστος (με χρήση κοστολόγησης κύκλου ζωής – ΚΚΖ). Στο πλαίσιο της δεύτερης βάσης, η αναθέτουσα αρχή δύναται να ενσωματώσει ποιοτικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια, εφόσον συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης.

Η αναθέτουσα αρχή διαθέτει διακριτική ευχέρεια τόσο στην επιλογή των κριτηρίων όσο και στη στάθμισή τους. Η αξιολόγηση των κριτηρίων ανάθεσης και η εξέταση της καταλληλότητας είναι διακριτές λειτουργίες που μπορούν να διενεργηθούν και ταυτόχρονα, αλλά διέπονται από διαφορετικούς κανόνες: στοιχεία καθαρά επαγγελματικής/οικονομικής επάρκειας δεν πρέπει να «μεταμφιέζονται» ως κριτήρια ανάθεσης, ενώ η μοναδική νομοθετική εξαίρεση (άρθρο 86 παρ. 2 β) επιτρέπει να βαθμολογούνται η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία της ομάδας που θα εκτελέσει τη σύμβαση, όταν η ποιότητα του προσωπικού επηρεάζει ουσιαστικά την απόδοση (π.χ. μελέτες, συμβουλευτικές υπηρεσίες).

Τα κριτήρια ανάθεσης γενικώς αλλά και ειδικώς όταν αφορούν περιβαλλοντικές διαστάσεις, είναι νόμιμα υπό τις εξής σωρευτικές συντρέχουσες προϋποθέσεις: (α) σύνδεση με το αντικείμενο της σύμβασης (σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής), (β) μη παροχή απεριόριστης ελευθερίας κρίσης, (γ) εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού και (δ) επαληθευσιμότητα (με σαφή δείκτες/αποδεικτικά). Πρέπει επίσης να μνημονεύονται ρητά στα έγγραφα και να συμμορφώνονται προς τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου (ίση μεταχείριση, διαφάνεια, αναλογικότητα). Η απόφαση του ΔΕΕ επί της υπόθεσης *Concordia Bus*¹⁶ επιβεβαιώνει ότι περιβαλλοντικά κριτήρια (π.χ. εκπομπές, θόρυβος) είναι θεμιτά εφόσον συνδέονται με το αντικείμενο και δεν οδηγούν σε διακριτική μεταχείριση. Μάλιστα, τα περιβαλλοντικά κριτήρια δεν χρειάζεται να ενσωματώνονται στην «υλική υπόσταση» του τελικού προϊόντος· μπορούν να αφορούν διαδικασίες παραγωγής, διάθεσης ή χρήσης κατά τον κύκλο ζωής. Αντιθέτως, η σύνδεση κριτηρίων ανάθεσης με γενική εταιρική πολιτική χωρίς ωστόσο ειδική σύνδεση με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης δεν νοείται ως νόμιμο κριτήριο ανάθεσης¹⁷.

Ως εργαλείο αξιολόγησης, η ΚΚΖ επιτρέπει να προ-υπολογίζονται όλα τα σχετικά κόστη (αγορά-εγκατάσταση, ενέργεια/συντήρηση, τέλος ζωής, ενδεχομένως εξωτερικές περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις). Έτσι, μια προσφορά με υψηλότερη τιμή κτήσης μπορεί να αναδεικνύεται οικονομικότερη συνολικά, αν το λειτουργικό/περιβαλλοντικό της αποτύπωμα είναι χαμηλότερο σε βάθος χρόνου. Προϋποτίθεται σαφής μεθοδολογία, ρεαλιστικά δεδομένα και (όπου απαιτείται) κατάλληλη προεξόφληση.

¹⁶. ΔΕΕ C-513/99, *Concordia Bus Finland*, 17.09.2002, ECLI:EU:C:2002:495, ΔΕΕ C-448/01 *EVN και Wienstrom*, 04.12.2003, ECLI:EU:C:2003:651, ΔΕΕ C-368/10 *Commission v Kingdom of the Netherlands*, 10.05.2012, ECLI:EU:C:2012:284.

¹⁷. Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στο σημείο 97.

Συμπερασματικά, στο πλαίσιο των ΠΔΣ, η στρατηγική χρήση των κριτηρίων ανάθεσης μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης για την επίτευξη ουσιαστικής περιβαλλοντικής απόδοσης. Η επιλογή της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής ή μέσω της ΚΚΖ αναδεικνύεται ως το καταλληλότερο εργαλείο, καθώς αποφεύγει τη βραχυπρόθεσμη προσήλωση στο χαμηλότερο κόστος και επιτρέπει την αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας. Οι τεχνικές προδιαγραφές μπορούν να καθορίζουν ελάχιστα επίπεδα περιβαλλοντικής επίδοσης, ενώ τα κριτήρια ανάθεσης να επιβραβεύουν τις προσφορές που υπερβαίνουν τα ελάχιστα αυτά κατώφλια, ενισχύοντας την καινοτομία, τη μείωση των εκπομπών και τη βελτίωση της ανθεκτικότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών.

Εξίσου σημαντικό είναι τα κριτήρια να είναι μετρήσιμα και επαληθεύσιμα, ώστε να εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια στη διαδικασία αξιολόγησης: πρότυπα, οικολογικές ετικέτες, πιστοποιήσεις ή ισοδύναμα αποδεικτικά μέσα συμβάλλουν αποφασιστικά σε αυτό. Η στάθμιση των επιμέρους κριτηρίων πρέπει να γίνεται με σαφή και διαφανή τρόπο, είτε μέσω ποσοστιαίας βαρύτητας είτε με παράθεση κατά σειρά σπουδαιότητας, ώστε να εξασφαλίζεται προβλεψιμότητα και ίση μεταχείριση των προσφερόντων. Παράλληλα, πρέπει να αποφεύγεται η μεταφορά κριτηρίων που αφορούν την τεχνική ή οικονομική ικανότητα των υποψηφίων στο στάδιο της ανάθεσης, εκτός από τη στενή εξαίρεση του άρθρου 86 παρ. 2 β', όπου η ποιότητα του προσωπικού επηρεάζει ουσιαστικά την εκτέλεση της σύμβασης.

Μέσω αυτής της ολιστικής προσέγγισης, τα κριτήρια ανάθεσης παύουν να αποτελούν απλό μηχανισμό βαθμολόγησης και μετατρέπονται σε ουσιαστικό μοχλό πράσινης αξίας, προωθώντας ένα μοντέλο δημοσίων συμβάσεων που εναρμονίζεται με τις αρχές της διαφάνειας, της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης, ενώ παράλληλα υπηρετεί τους στρατηγικούς στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης.

5. Όροι εκτέλεσης της σύμβασης

Το άρθρο 130 του ν. 4412/2016 καθιερώνει τη γενική υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να επιβάλλουν στον ανάδοχο όρους που διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με το περιβαλλοντικό, εργατικό και κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Παράλληλα, η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου παρέχει τη δυνατότητα καθορισμού ειδικών περιβαλλοντικών ρητρών. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων ρητρών περιλαμβάνουν: (α) αποτελεσματική χρήση πόρων (ενέργειας και νερού) στα εργοτάξια, (β) παράδοση αγαθών εκτός ωρών αιχμής για μείωση εκπομπών CO₂, (γ) υποχρέωση του προμηθευτή να ανακυκλώνει ή να επαναχρησιμοποιεί συσκευασίες, (δ) χρήση φιλικών προς το περιβάλλον μεταφορών, (ε) εφαρμογή μέτρων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης του προσωπικού. Ωστόσο, οι όροι εκτέλεσης δεν μπορούν να εισάγουν εκ των υστέρων νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις που δεν προβλέπονταν στα έγγραφα του διαγωνισμού, καθώς αυτό θα συνιστούσε μη επιτρεπτή τροποποίηση της σύμβασης.

6. Όρια στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών

Αν και οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν σημαντικό περιθώριο εκτίμησης για τη διαμόρφωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων, η διακριτική αυτή ευχέρεια δεν είναι απεριόριστη. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ¹⁸, οι περιβαλλοντικοί όροι, προδιαγραφές και κριτήρια πρέπει α) να εξασφαλίζουν αποτελεσματικό ανταγωνισμό, β) να προβλέπονται ρητώς στα έγγραφα της διακήρυξης, ώστε να τηρούνται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, γ) να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και τον σκοπό της σύμβασης, και δ) να συνδέονται άμεσα με το αντικείμενο της σύμβασης.

VII. De lege ferenda – Τομεακή ή οριζόντια προσέγγιση στην υποχρεωτικότητα των πράσινων κριτηρίων

Η μετάβαση προς ένα κανονιστικό και λειτουργικό περιβάλλον φιλικό προς τις ΠΔΣ προϋποθέτει θεσμικές και τεχνικές μεταρρυθμίσεις. Σε νομικό επίπεδο, το βασικό ερώτημα αφορά τον τρόπο καθιέρωσης της υποχρεωτικότητας των πράσινων κριτηρίων, καθώς και το εύρος στο οποίο αυτή

¹⁸. Βλ. ανωτέρω υπόθεση ΔΕΕ C-513/99.

μπορεί να εφαρμοστεί, χωρίς να παραβιάζονται οι αρχές του ανταγωνισμού, της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης.

Δύο είναι οι δυνατές νομοθετικές προσεγγίσεις¹⁹. Αφενός, η οριζόντια, που θα καθιστούσε υποχρεωτική την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις μέσω τροποποίησης της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και αφετέρου η τομεακή, που θα εστίαζε στην ενίσχυση της σχετικής ειδικής νομοθεσίας ανά κλάδο. Παρά το θεωρητικό ενδιαφέρον της πρώτης, η τομεακή προσέγγιση προβάλλει ως περισσότερο ρεαλιστική και αποτελεσματική²⁰. Η οριζόντια υποχρεωτικότητα θα παρείχε σαφήνεια και ενιαία εφαρμογή, θα ενίσχυε τη νομική βεβαιότητα και θα περιόριζε τη ρυθμιστική πολυπλοκότητα. Ωστόσο, η ίδια της η καθολικότητα την καθιστά δύσκαμπτη, καθώς αγνοεί τις ιδιαιτερότητες και τον βαθμό ωριμότητας κάθε τομέα. Η υποχρεωτική εφαρμογή ενιαίων πράσινων κριτηρίων σε όλους τους κλάδους ενέχει τον κίνδυνο υπερβολικού διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, ειδικά σε τομείς όπου η σχετική τεχνογνωσία ή τα τεχνικά πρότυπα δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί. Επιπλέον, το άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, στο οποίο θα μπορούσε να στηριχθεί μια τέτοια ρύθμιση, στερείται σαφούς δεσμευτικού χαρακτήρα και δεν προβλέπει συγκεκριμένες κυρώσεις, γεγονός που περιορίζει την κανονιστική του αποτελεσματικότητα.

Αντιθέτως, η τομεακή προσέγγιση επιτρέπει στοχευμένη και προοδευτική εφαρμογή των πράσινων κριτηρίων σε τομείς υψηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος — όπως οι κατασκευές, οι μεταφορές και η ενέργεια — προσαρμόζοντας τα μέτρα στις ανάγκες και τις τεχνικές δυνατότητες κάθε δραστηριότητας. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται μεγαλύτερη ευελιξία, σταδιακή υιοθέτηση και μετρήσιμη πρόοδος, ενώ η εφαρμογή παραμένει συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας και αφήνει στις αναθέτουσες αρχές τον απαραίτητο χώρο εκτίμησης.

Αναμφίβολα, η τομεακή προσέγγιση ενέχει προκλήσεις, όπως ο κίνδυνος κατακερματισμού και διαφοροποιήσεων μεταξύ κρατών μελών. Ωστόσο, τα πλεονεκτήματά της υπερτερούν, καθώς εμφανίζεται ως η πλέον αποτελεσματική και εφαρμόσιμη. Ενώ, η οριζόντια ρύθμιση θα απαιτούσε προηγουμένως την πλήρη ωρίμανση τεχνικών προτύπων και κοινών ορισμών για το «τι συνιστά πράσινο», η τομεακή προσέγγιση επιτρέπει σταδιακή εδραίωση κανόνων, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κλάδου και τις περιβαλλοντικές του προτεραιότητες. Εν τέλει, η αναμόρφωση του πλαισίου των ΠΔΣ πρέπει να στηριχθεί σε διττό μοντέλο, ήτοι μια τομεακή υποχρεωτικότητα ενισχυμένη από οριζόντιες κατευθυντήριες αρχές σε επίπεδο ΕΕ.

VIII. Η υπόσχεση της τεχνητής νοημοσύνης στις πράσινες δημόσιες συμβάσεις

Παρά το γεγονός ότι το ισχύον ενωσιακό και εθνικό δίκαιο παρέχει ήδη τα αναγκαία εργαλεία για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, η πρακτική εφαρμογή των ΠΔΣ παραμένει ένα πολύπλοκο εγχείρημα. Ο προσδιορισμός του κόστους κύκλου ζωής, η αξιοπιστία των δεδομένων, η αντικειμενική μέτρηση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος και η συνεπής αξιολόγηση των προσφορών συνιστούν ακόμη ζητήματα μεθοδολογικής και θεσμικής ωρίμανσης.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Τεχνητή Νοημοσύνη (AI) αναδύεται ως σημαντικός καταλύτης για την αποτελεσματική εφαρμογή των ΠΔΣ. Μέσω της ανάλυσης μεγάλου όγκου δεδομένων, η AI μπορεί να υποστηρίξει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων, εντοπίζοντας τα στάδια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος ή έργου όπου εντοπίζεται το μεγαλύτερο περιβαλλοντικό αποτύπωμα και διευκολύνοντας έτσι τον στοχευμένο σχεδιασμό πράσινων κριτηρίων. Παράλληλα, μπορεί να συνδράμει τις επιχειρήσεις στην προσαρμογή σε βιώσιμες πρακτικές, καθιστώντας τις πιο ανταγωνιστικές σε ένα αναδυόμενο «πράσινο» περιβάλλον δημοσίων προμηθειών. Επιπλέον, τα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης δύνανται να λειτουργήσουν ως εργαλεία κανονιστικής υποστήριξης, διευκολύνοντας την παρακολούθηση και εφαρμογή του πολυεπίπεδου πλαισίου που διέπει τις ΠΔΣ σε ενωσιακό επίπεδο.

¹⁹. M. ANDHOV et al., Sustainability through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (SMART Project Report 2020) σ. 43, 47, διαθέσιμο σε: https://www.idos-research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf.

²⁰. K. POUIKLI, Towards Mandatory Green Public Procurement (GPP) Requirements under the EU Green Deal: Reconsidering the Role of Public Procurement as an Environmental Policy Tool, ERA Forum, Volume 21, (2021) σ. 699-721.

Ωστόσο, η αξιοποίηση της ΑΙ προϋποθέτει ισορροπία. Η χρήση της δεν πρέπει να θίγει τον ανταγωνισμό ούτε να δημιουργεί ανισότητες μεταξύ οικονομικών φορέων με άνιση πρόσβαση σε τεχνολογικούς πόρους. Εξίσου κρίσιμη είναι η διασφάλιση πρόσβασης σε αξιόπιστα δεδομένα, χωρίς τα οποία οι αλγόριθμοι κινδυνεύουν να παράγουν ανακριβή ή προκατειλημμένα αποτελέσματα. Η Τεχνητή Νοημοσύνη μπορεί να επιταχύνει τη μετάβαση προς τις ΠΔΣ, αλλά δεν μπορεί ακόμη να λειτουργήσει ως «Deus ex Machina» που θα λύσει αυτομάτως τα δομικά ζητήματα του συστήματος.

Ο δρόμος, λοιπόν, προς την πλήρη ενσωμάτωση της ΑΙ στις δημόσιες συμβάσεις είναι ακόμη μακρύς· ωστόσο, τα πρώτα βήματα δείχνουν ότι η ψηφιακή τεχνολογία και η πράσινη πολιτική μπορούν να συμπορευτούν, δημιουργώντας ένα νέο υπόδειγμα για τη διοίκηση του μέλλοντος. Και αν μη τι άλλο, το γεγονός ότι πλέον ακόμη και τα συστήματα Τεχνητής Νοημοσύνης κατανοούν —ή έστω προσπαθούν να κατανοήσουν— την ελληνική πραγματικότητα, ίσως αποτελεί το πιο αισιόδοξο σημάδι ότι η μετάβαση αυτή έχει ήδη ξεκινήσει.

ΙΧ. Σύνοψη – Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ευρωπαϊκής και εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Αν και το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο – τόσο το ενωσιακό όσο και το εθνικό – παρέχει ήδη τις απαραίτητες βάσεις για την εφαρμογή ΠΔΣ, η πρακτική τους υλοποίηση εξακολουθεί να συναντά σημαντικές προκλήσεις. Οι δυσχέρειες εντοπίζονται κυρίως στη διαμόρφωση σαφών, επαληθεύσιμων και αναλογικών πράσινων κριτηρίων, καθώς και στην ικανότητα των αναθετουσών αρχών να αξιολογούν τεκμηριωμένα τον περιβαλλοντικό και οικονομικό τους αντίκτυπο.

Η νομοθεσία, ιδίως ο ν. 4412/2016 και η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, παρέχει στις αναθέτουσες αρχές ένα ευρύ φάσμα εργαλείων για να ενσωματώνουν περιβαλλοντικές παραμέτρους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης — από τους λόγους αποκλεισμού και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, έως τα κριτήρια ανάθεσης και την εκτέλεση της σύμβασης. Οι διατάξεις αυτές, εφόσον αξιοποιηθούν συνεκτικά, επιτρέπουν τη μετάβαση από μια «τυπική» σε μια «πράσινη» δημόσια σύμβαση, όπου η ποιότητα, η καινοτομία και η βιωσιμότητα αποκτούν συγκρίσιμη βαρύτητα με το κόστος.

Η εφαρμογή κριτηρίων ανάθεσης που στηρίζονται στη βέλτιστη σχέση ποιότητας–τιμής και στο ΚΚΖ αποτελεί το καίριο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει τη συνεκτίμηση όχι μόνο της τιμής αγοράς, αλλά και του συνολικού περιβαλλοντικού κόστους που συνεπάγεται η παραγωγή, χρήση και απόρριψη ενός προϊόντος ή έργου. Η θέσπιση σαφών, μετρήσιμων και επαληθεύσιμων πράσινων δεικτών, σε συνδυασμό με διαφανή στάθμιση των κριτηρίων, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και διασφαλίζει την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας.

Σε επίπεδο πολιτικής σχεδίασης, προκρίνεται η τομεακή προσέγγιση ως το καταλληλότερο μοντέλο για την προοδευτική καθιέρωση υποχρεωτικών πράσινων κριτηρίων. Η στοχευμένη ρύθμιση σε τομείς υψηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος (όπως ενέργεια, μεταφορές, κατασκευές) επιτρέπει την προσαρμογή των μέτρων στις τεχνικές ιδιαιτερότητες κάθε κλάδου, επιτυγχάνοντας ρεαλιστική και μετρήσιμη πρόοδο. Η οριζόντια επιβολή υποχρεωτικότητας, αν και εξασφαλίζει ενότητα κανόνων, θα προκαλούσε υπέρμετρο διοικητικό βάρος και πιθανές στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

Τέλος, η τεχνητή νοημοσύνη προδιαγράφεται ως ο νέος μοχλός που μπορεί να μεταμορφώσει την εφαρμογή των ΠΔΣ.

Συνολικά, η μετάβαση προς τις ΠΔΣ δεν απαιτεί απλώς νέους κανόνες, αλλά αλλαγή νοοτροπίας. Από την αντίληψη της δημόσιας σύμβασης ως μηχανισμού κόστους, προς μια νέα θεώρηση όπου η δημόσια δαπάνη γίνεται μοχλός περιβαλλοντικής, κοινωνικής και οικονομικής βιωσιμότητας. Η αποτελεσματική αξιοποίηση του νομικού πλαισίου, η προοδευτική θεσμοθέτηση πράσινων κριτηρίων ανά τομέα και η καινοτόμος χρήση της τεχνητής νοημοσύνης συνθέτουν το τρίπτυχο πάνω στο οποίο μπορεί να οικοδομηθεί μια νέα, πράσινη δημόσια οικονομία.