



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

3/2014

(Της διαδικασίας του άρθρου 2 παρ. 2, περ. ζ) του Ν. 4013/2011)

ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Θέμα: Έλεγχος στην ανώνυμη εταιρία με την επωνυμία “Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου Α.Ε.” (ΔΕΣΦΑ Α.Ε.) σχετικά με τη διαδικασία προκήρυξης/πρόσκλησης, ανάθεσης και εκτέλεσης της 1ης Συμπληρωματικής Σύμβασης Εργασιών του έργου με τίτλο “Λεπτομερής σχεδιασμός, προμήθεια υλικών και κατασκευή έργου του ΔΕΣΦΑ με τίτλο “Αγωγός Φυσικού Αερίου Υψηλής Πίεσης από Αγίους Θεοδώρους έως τη ΔΕΗ Μεγαλόπολης” και διακοπή της προόδου της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της 1ης Συμπληρωματικής Σύμβασης Εργασιών του συγκεκριμένου έργου.

Με την υπ' αρ. πρωτ. 957/21-2-2014 απόφαση του Προέδρου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΑΔΑ ΒΙΕΩΟΞΤΒ-61Χ) συγκροτήθηκε ελεγκτική ομάδα για τη διενέργεια ελέγχου στην ανώνυμη εταιρία με την επωνυμία “ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε.” (ΔΕΣΦΑ Α.Ε.) σχετικά με τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης της 1ης Συμπληρωματικής Σύμβασης εργασιών του έργου με τίτλο “Λεπτομερής σχεδιασμός, προμήθεια υλικών και κατασκευή έργου του ΔΕΣΦΑ με τίτλο 'Αγωγός Φυσικού Αερίου Υψηλής Πίεσης από Αγίους Θεοδώρους έως τη Δ.Ε.Η. Μεγαλόπολης' ”.

Το αντικείμενο της ελεγχθείσας 1^{ης} Σ.Σ.Ε. του άνω έργου αφορά εργασίες σχετικές με την κατασκευή του αγωγού φυσικού αερίου με ολοσχερή, σε σχέση με την αρχική χάραξη, αλλαγή της όδυσής του στην περιοχή Άργους («Παραλλαγή Άργους» ή «Argos Rebouting») συνολικού μήκους 41,47 χιλιομέτρων, η οποία στα τοπογραφικά σχέδια της 1^{ης} Σ.Σ.Ε. ορίζεται σε περιοχή οριοθετούμενη από τις κορυφές Κ229 έως Κ409 του κλάδου Τρίπολης της Αναθεωρημένης Λίστας Κορυφών Αγωγού με τίτλο «K-list/19.06.2013, ήτοι σε ορεινή και πιο δύσβατη – επικλινή περιοχή δυτικότερα έναντι της αντίστοιχης αρχικής όδευσης του αγωγού στην περιοχή του Άργους. Η αρχική όδευση είχε οριοθετηθεί στα τοπογραφικά σχέδια του έργου από τις κορυφές Κ132 έως Κ245 της Λίστας Κορυφών του Τόμου V - Τεχνικά δεδομένα / σχέδιο PART II/TOPOGRAPHICAL DOCUMENTS/List of intersection points (Ki)(80102-LST-P-002) της υπ' αριθμ. 401/2011 σύμβασης

μεταξύ του ΔΕΣΦΑ και της αναδόχου εταιρίας, και η οποία με τον 1^ο Συγκριτικό Πίνακα καταργείται και αντικαθίσταται από την Παραλλαγή Άργους.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από ελεγκτικό κλιμάκιο της Αρχής κατά το χρονικό διάστημα από 10-3-2014 έως και 13-3-2014.

Μετά ταύτα, και αφού ελήφθη υπόψη το σύνολο των προσκομισθέντων εγγράφων και στοιχείων, τα μέλη της ελεγκτικής ομάδας κατέθεσαν αρμοδίως την υπ' αριθμ. 2/2014 Οριστική Έκθεση Ελέγχου, με βάση την οποία διαπιστώθηκαν παραβιάσεις του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα:

Στις 22-9-2010 προκηρύχθηκε δημόσιος ανοικτός διαγωνισμός για την ανάδειξη αναδόχου εκτέλεσης του έργου "Λεπτομερής Σχεδιασμός, Προμήθεια Υλικών και Κατασκευή του Έργου του ΔΕΣΦΑ 'Αγωγός Φυσικού Αερίου Υψηλής Πίεσης από Αγίους Θεοδώρους έως τη ΔΕΗ Μεγαλόπολης' ", προϋπολογιζόμενης δαπάνης 60.000.000€ (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ), πλέον δικαιώματος προσαύξησης του τελικού αντικειμένου των εργασιών έως 15% του συμβατικού τιμήματος, συμπεριλαμβανομένων των απροβλέπτων εξόδων. Αντικείμενο του ανωτέρω έργου ήταν ο λεπτομερής σχεδιασμός, η προμήθεια όλων των υλικών (εκτός από τους χαλύβδινους σωλήνες που αναφέρονται στα ΜΕΡΗ III και IV των τευχών δημοπράτησης) και η κατασκευή αγωγού φυσικού αερίου υψηλής πίεσης διαμέτρου 30'' και 24'' και μήκους κατά προσέγγιση 159 χιλιομέτρων για το τμήμα αγωγού φυσικού αερίου υψηλής πίεσης από την περιοχή Αγίων Θεοδώρων-Κορινθίας έως την εγκατάσταση της ΔΕΗ στην περιοχή Μεγαλόπολης Αρκαδίας, διερχόμενου από τους νομούς Κορινθίας, Αργολίδας και Αρκαδίας.

Με την υπ' αρ. 143/19-5-2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΔΕΣΦΑ εγκρίθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού και ανατέθηκε η εκτέλεση του έργου σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα με συμβατικό τίμημα το ποσό των 34.400.000€, πλέον ΦΠΑ.

Ωστόσο ευθύς μετά την υπογραφή της άνω σύμβασης και μόλις τρεις (3) ημέρες μετά, πραγματοποιήθηκε σύσκεψη στις 10-2-2012 μεταξύ της Περιφέρειας Πελοποννήσου και του ΔΕΣΦΑ με θέμα "αιτούμενες αλλαγές όδευσης από τους Δήμους Άργους και Κορίνθου για το έργο του αγωγού φυσικού αερίου υψηλής πίεσης από Αγίους Θεοδώρους προς Μεγαλόπολη". Στα πρακτικά της σύσκεψης γίνεται λόγος περί μετατόπισης του αγωγού "*...στην περιοχή του Άργους δυτικότερα κατά μήκος ορεινής περιοχής για ένα μήκος περίπου 40 χιλιομέτρων...*", ενόψει των, κατά την εκτίμηση των συμμετεχόντων στη σύσκεψη προσώπων, εντόνων και συντονισμένων αντιδράσεων των ιδιοκτητών γης, οι οποίες εκδηλώθηκαν μετά τη γνωστοποίηση της εγκατάστασης του εργολάβου, παρότι είχαν ενημερωθεί εγκαίρως σχετικά με την εκτέλεση του έργου.

Κατόπιν των ανωτέρω, ακολουθήθηκε από το Δ.Ε.Σ.Φ.Α. η διαδικασία μελέτης της νέας όδευσης του αγωγού στην περιοχή Άργους, εκπόνηση της γεωλογικής και της βασικής σεισμικής μελέτης στις περιοχές των αλλαγών όδευσης του αγωγού, καθώς και προκαταρκτικής χωροθέτησης των εγκαταστάσεων του αγωγού και συμπληρωματικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων επί της νέας χάραξης, όπως και κοινοποίηση στον εγκατεστημένο ανάδοχο του έργου των εντολών αναστολής εργασιών στις περιοχές των αλλαγών όδευσης του αγωγού.

Εν συνεχεία, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 202932/05.11.2012 Κοινή Υπουργική Απόφαση (Κ.Υ.Α.) τροποποίησης της υπ' αριθμ. 203269/12.09.2011 Κ.Υ.Α. αρχικής έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του έργου για τη συνολική αλλαγή της χάραξης του αγωγού, συμπεριλαμβανομένης και της

αλλαγής όδευσης Άργους, η οποία αφορά την ελεγχθείσα 1^η Σ.Σ.Ε. Εξάλλου στην από Φεβρουαρίου 2012 Συμπληρωματική Έκθεση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, που συνέταξε ο ΔΕΣΦΑ για τις ανάγκες τροποποίησης της προηγούμενης ΚΥΑ έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, διαλαμβάνεται ότι το κόστος της λύσης ALT 2-N, ήτοι σε ορεινή και πιο δύσβατη – επικλινή περιοχή δυτικότερα έναντι της αντίστοιχης αρχικής όδευσης του αγωγού στην περιοχή του Άργους (τελικώς προκριθείσα όδευση) προεκτιμάται ως ελαφρά αυξημένο κατά περίπου 3% έναντι της λύσης ALT 1-P (αρχικώς προκριθείσα όδευση), λόγω του μεγαλύτερου μήκους και των περισσότερων βραχωδών εδαφών.

Ακολούθως με την υπ' αρ.210/01/4-7-2013 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΔΕΣΦΑ εγκρίθηκαν ο 1ος Συγκριτικός Πίνακας, καθώς και η σύναψη της 1ης ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης του έργου, με συνολικό τίμημα 50.490.000€ (χωρίς ΦΠΑ). Με την ίδια ως άνω απόφαση παρατάθηκε η ημερομηνία ολοκλήρωσης των κατασκευών μέχρι 31-12-2013 και η ημερομηνία ολοκλήρωσης δοκιμών και ελέγχων ετοιμότητας για θέση σε λειτουργία μέχρι 28-2-2014 και εξουσιοδοτήθηκε ο Διευθύνων Σύμβουλος να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την υλοποίηση της απόφασης αυτής και την υπογραφή κάθε αναγκαίου εγγράφου, συμπεριλαμβανομένης της Συμπληρωματικής Σύμβασης για την υλοποίηση της απόφασης αυτής.

Με τις εργασίες της ελεγχθείσας συμπληρωματικής σύμβασης ένα τμήμα μήκους 36,19 χιλιομέτρων του αρχικού έργου που προβλεπόταν δυνάμει της αρχικής μελέτης και περιβαλλοντικής αδειοδότησης να διέλθει από την πεδινή περιοχή του Άργους καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τη νέα ορεινή και δύσβατη όδευση του αγωγού (Παραλλαγή Άργους) συνολικού μήκους 41,47 χιλιομέτρων.

Από το διενεργηθέντα έλεγχο της Αρχής προέκυψε ότι η 1η Συμπληρωματική Σύμβαση Εργασιών του έργου, η οποία έχει εγκριθεί από το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΕΣΦΑ με την υπ' αρ.210/01/4-7-2013 απόφασή του, είναι μη νόμιμη διότι εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, καθόσον εξέλιπε η εκ του νόμου απαιτούμενη προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υπερ. δδ του ν. 4013/2011. Συγκεκριμένα η Αρχή με τις με αρ. 446/2013 & 549/2013 δύο αποφάσεις της δεν παρείχε σύμφωνη γνώμη επί του υποβληθέντος αιτήματος του Δ.Ε.Σ.Φ.Α. Α.Ε. για προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για τη σύναψη της 1^{ης} Συμπληρωματικής Σύμβασης Εργασιών (Σ.Σ.Ε.), διότι δεν συνέτρεχαν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις του νόμου.

Επίσης διαπιστώθηκε ότι δεν συνέτρεχαν οι κατά νόμο προϋποθέσεις για τη σύναψη της εν προκειμένω συμπληρωματικής σύμβασης, όπως ορίζονται στα άρθρα 25 παρ.3 περ. στ του π.δ. 59/2007.

Ειδικότερα από το διενεργηθέντα έλεγχο προέκυψε ότι με τις εργασίες της εγκεκριμένης από το ΔΣ του ΔΕΣΦΑ 1ης Σ.Σ.Ε. ένα ολόκληρο τμήμα (ποσοστού 22,8% του συνολικού μήκους, ήτοι 36,19 χλ. : 158,9 χλμ) του αρχικώς συμβασιοποιημένου αγωγού φυσικού αερίου, συγκεκριμένα αυτό που προβλεπόταν να διέλθει βάσει της αρχικής μελέτης και της εγκεκριμένης περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου από την κατά βάση πεδινή περιοχή του Άργους, συνολικού μήκους 36,19 χιλιομέτρων, οριοθετούμενο στα τοπογραφικά σχέδια της αρχικής μελέτης του έργου από τις κορυφές Κ132 έως Κ245 του κλάδου Τρίπολης, καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τη νέα όδευση του αγωγού, την «Παραλλαγή Άργους», η οποία είναι συνολικού μήκους 41,47 χιλιομέτρων διερχόμενη από κατά βάση πιο ορεινή και δύσβατη περιοχή.

Ωστόσο, από τα προσκομισθέντα στον έλεγχο στοιχεία διαπιστώθηκε ότι σε σύνολο έργου μήκους

158,9 χλμ (κατά το δημοπρατηθέν και ανατεθέν συνολικό έργο) προκύπτει συνολική αλλαγή χάραξης του έργου κατά 56 περίπου χιλιόμετρα, ήτοι σε ποσοστό 35,2%, που αποτελεί σημαντική διαφοροποίηση του δημοπρατηθέντος έργου.

Όμως η εν λόγω ουσιώδης τροποποίηση του βασικού σχεδιασμού του έργου κατά την εκτέλεση της σύμβασης δεν είναι δυνατή, καθώς είναι ανεπίτρεπτη η εκ των υστέρων μεταβολή του αντικειμένου του έργου, που δεν ήταν γνωστή στο σύνολο των διαγωνιζομένων, κατά την υποβολή της προσφοράς τους και δεν αποτέλεσε τη βάση της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου.

Ομοίως, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), οποιαδήποτε ουσιώδης τροποποίηση βασικών όρων μίας δημόσιας σύμβασης, όπως π.χ. του βασικού σχεδιασμού ενός έργου, κατά τη φάση εκτέλεσης της σύμβασης αντίκειται προς τις διατάξεις των ευρωπαϊκών οδηγιών δημοσίων συμβάσεων περί της υποχρέωσης τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Και ναι μεν η νέα (αναθεωρημένη) όδευση του αγωγού από την περιοχή του Άργους διέρχεται εν γένει από το νομό Αργολίδας, όπως και η αντίστοιχη βάσει της αρχικής μελέτης όδευση, πλην όμως η εν λόγω νέα όδευση (Παραλλαγή Άργους) διέρχεται από περιοχή ουσιωδώς διαφορετική της αρχικά μελετημένης τόσο από πλευράς γεωμορφολογικής (είδος εδάφους, κλίσεις) όσο και από πλευράς προσβασιμότητας, ήτοι πιο δύσβατη, πιο επικλινή και με μεγαλύτερη αναλογία ημιβραχώδους / βραχώδους εδάφους, γεγονός που στοιχειοθετεί ένα νέο έργο, και μάλιστα σημαντικής ως προς το αρχικό έργο υπολογιζόμενης δαπάνης, ποσού 19.464.218€ χωρίς ΦΠΑ, το οποίο δεν αποτέλεσε μέρος του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου του διαγωνισμού ανάθεσης της αρχικής σύμβασης.

Επιπρόσθετα διαπιστώθηκε ότι οι επικαλούμενες από το ΔΕΣΦΑ αντιδράσεις κατοίκων της περιοχής Άργους και του Δημάρχου Άργους ενάντια στην αδειοδοτημένη διέλευση του αγωγού από την εν λόγω περιοχή, ήταν πολύ προ της υπογραφής της σύμβασης του έργου γνωστές και στην αναθέτουσα αρχή, δεν ήταν αιφνίδιες ούτε απρόβλεπτες και ως εκ τούτου δεν συνιστούν κατά το νόμο «απρόβλεπτη περίπτωση», ήτοι περίπτωση που αντικειμενικά δεν μπορούσε να είχε προβλεφθεί σύμφωνα με τους κανόνες επιμέλειας του μέσου συνετού ανθρώπου του οικείου κλάδου κατά το χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης του έργου. Η δε έγερση τέτοιων αντιδράσεων κατά την εκτέλεση του έργου αποτελεί εγγενές – συστημικό - χαρακτηριστικό όλων των έργων κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου, το οποίο θα έπρεπε να είχε ληφθεί υπόψη κατά τον αρχικό σχεδιασμό του εξεταζόμενου έργου μέσω λ.χ. πληρέστερης διαδικασίας διαβούλευσης, επιλογή λιγότερο οχλούσας όδευσης του αγωγού κ.ά.

Η Αρχή λαμβάνοντας υπόψη την ως άνω με αρ. 2/2014 Οριστική Έκθεση Ελέγχου, καθώς και το σύνολο των προσκομισθέντων εγγράφων και στοιχείων, εξέδωσε την υπ' αριθμ. **178/2014 Απόφασή** της, με την οποία ομόφωνα αποφάσισε :

Τη διακοπή της προόδου της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της 1ης Συμπληρωματικής Σύμβασης Εργασιών του έργου με τίτλο “Λεπτομερής σχεδιασμός, προμήθεια υλικών και κατασκευή έργου του ΔΕΣΦΑ με τίτλο ‘Αγωγός Φυσικού Αερίου Υψηλής Πίεσης από Αγίους Θεοδώρους έως τη Δ.Ε.Η. Μεγαλόπολης’ ”, που υλοποιεί η ανώνυμη εταιρία με την επωνυμία “ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε.” (ΔΕΣΦΑ Α.Ε.), καθόσον αφενός εγκρίθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, αφού εξέλιπε η εκ του νόμου απαιτούμενη προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., η οποία ρητά προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υπερ. δδ του ν.4013/2011, αφετέρου δεν συντρέχουν οι κατά νόμο

προϋποθέσεις για τη σύναψη της εν προκειμένω συμπληρωματικής σύμβασης, όπως ορίζονται στο άρθρο 25 παρ.3 περ. στ) του πδ 59/2007.

Αθήνα, 24 Ιουλίου 2014

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Πρόεδρος της Αρχής

Δημήτριος Ράικος