



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Δ41/2019

(της διαδικασίας του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011)

Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στην Αθήνα σήμερα την 24^η Απριλίου του έτους δύο χιλιάδες δεκαεννέα (2019) ημέρα Τετάρτη και ώρα 9:30 π.μ. και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κομνά 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.Πρόεδρος: Γεώργιος Καταπόδης

2.Αναπληρωτής Πρόεδρος: Μιχαήλ Εκατομμάτης

3.Μέλη: Δημήτριος Σταθακόπουλος

Μαρία Στυλιανίδη

Ερωφίλη Χριστοβασίλη

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

Εισηγήτρια: Ερωφίλη Χριστοβασίλη, Τακτικό Μέλος του Συμβουλίου της Αρχής.

Θέμα: Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κατά τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για την σύναψη σύμβασης με αντικείμενο την αποξήλωση και απομάκρυνση στοιχείων αμιάντου σε περιοχές των Δήμων Ραφήνας – Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές της 23^{ης} και 24^{ης} Ιουλίου 2018, συνολικού προϋπολογισμού 1.612.903,22€ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.

Με το με αριθμ. πρωτ. οικ.30897/2384/15-09-2019 αίτημα του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών προς την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (εφεξής Αρχή) που παρελήφθη στις 19-04-2019 (αρ. πρωτ. εισερχ. 2208), το Υπουργείο αιτείται την παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' (δδ) ν. 4013/2011, προκειμένου να προβεί στη διενέργεια διαδικασίας διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με τη περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του ν. 4412/2016, για την σύναψη σύμβασης για την επιλογή Αναδόχου/ων που θα αναλάβει/ουν την αποξήλωση και απομάκρυνση στοιχείων αμιάντου σε περιοχές των Δήμων Ραφήνας - Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018.

I. Ιστορικό- πραγματικά περιστατικά

1. Από το φάκελο της υπόθεσης και τα περιεχόμενα σε αυτόν στοιχεία και σχετικά έγγραφα προκύπτουν τα ακόλουθα:

1.1. Με το με αριθμ. πρωτ. οικ. 30897/2384/15-09-2019 έγγραφό του, το Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών αναφέρει τα παρακάτω:

«Αναφερόμενοι στο αντικείμενο του θέματος, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

1. Την 23^η και 24^η Ιουλίου 2018 προκλήθηκαν σημαντικές φυσικές καταστροφές, πέραν της απώλειας ανθρώπινων ζώων, σε κατοικίες και επιχειρήσεις, λόγω των πυρκαγιών που σημειώθηκαν στους Δήμους Ραφήνας - Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων (περιοχή Κινέτας).
2. Με την από 26 Ιουλίου 2018 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 138) λήφθηκαν έκτακτα μέτρα για τη στήριξη των πληγέντων και την αποκατάσταση των ζημιών από τις παραπάνω πυρκαγιές.
3. Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των επιπτώσεων από τις εν λόγω καταστροφικές πυρκαγιές, περιλαμβάνονταν, μεταξύ άλλων, και εργασίες κατεδάφισης ή απομάκρυνσης αμιάντου ή και άλλων επιβλαβών ουσιών (μόλυβδος, προϊόντα καύσης πλαστικού ή αυτοκινήτων) που εκλύθηκαν στον αέρα και στον υδροφόρο ορίζοντα. Για τον λόγο αυτό, η Υπηρεσία μας προέβη στις απαραίτητες ενέργειες για τη διενέργεια των διαγωνιστικών διαδικασιών για την επιλογή αναδόχου ή αναδόχων που θα αναλάμβαναν την επιμέλεια της άρσης των ως άνω επιπτώσεων.
4. Με την αριθμ. πρωτ. 1036/27-08-2018 απόφασή μας, εγκρίθηκε η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 26 και 32 του ν. 4412/2016 και προσκλήθηκαν όλες οι ενδιαφερόμενες εταιρείες να υποβάλουν τεχνικοοικονομική προσφορά για την επιλογή Αναδόχου, που θα αναλάβει το έργο της απόσυρσης και διαχείρισης των αμιαντούχων υλικών από τα προς κατεδάφιση κτήρια στους Δήμους Ραφήνας - Πικερμίου, Μαραθώνος και στην περιοχή Κινέτα του Δήμου Μεγαρέων, συνολικής προϋπολογισθείσης δαπάνης ποσού δύο εκατομμυρίων ευρώ #2.000.000,00€# (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%). Η ως άνω αναφερόμενη Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος έλαβε την εξής δημοσιότητα:

Ημερομηνία Πρόσκλησης Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος:	Αρ. πρωτ. 1036	27-08-2018
ΚΗΜΔΗΣ:	18PROC003605497	27-08-2018
ΔΙΑΥΓΕΙΑ:	9P06465ΧΘΞ-ΣΔΝ	27-08-2018

5. Μετά την περάτωση των διαδικασιών διαπραγμάτευσης, το Υπουργείο μας υπέγραψε συμβάσεις για την απόσυρση και διαχείριση των αμιαντούχων υλικών από τα προς κατεδάφιση κτήρια στους Δήμους

Ραφήνας - Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων (περιοχή Κινέτας) με τις παρακάτω τέσσερις (4) εταιρείες:

- Την υπ' αριθμ. 126/09-10-2018 σύμβαση με την «ENVIROCHEM ΕΛΛΑΣ Α.Ε. - ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ», συνολικού ποσού #577.777,77 €# (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%).
- Την υπ' αριθμ. 127/11-10-2018 σύμβαση με την «INTERGEO Ε.Π.Ε. ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ», συνολικού ποσού #266.666,67 €# (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%).
- Την υπ' αριθμ. 128/10-10-2018 σύμβαση με την «POLYECO Α.Ε. ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ», συνολικού ποσού #577.777,77 €# (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%).
- Την υπ' αριθμ. 129/05-10-2018 σύμβαση με την «SUK ΕΛΛΗΝΟΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ ΣΟΥΚ ΕΛΛΑΣ Ε.Π.Ε.», συνολικού ποσού #577.777,77 €# (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%).

6. Αντικείμενο του έργου εκάστης εταιρείας υπήρξε:

α. η δειγματοληψία και ανάλυση υλικών ύποπτων για αμιάντο,

β. η αποξήλωση υλικών αμιαντοτσιμέντου,

γ. η αποξήλωση καμινάδων αμιαντοτσιμέντου,

δ. η συλλογή - συσκευασία - σήμανση - μεταφορά - αποθήκευση - τελική διάθεση υλικών αμιάντου και
ε. η πιστοποίηση καθαρότητας.

7. Η ισχύς των συμβάσεων που υπεγράφησαν, δυνάμει των ανωτέρω συμβάσεων, έληξαν τον Φεβρουάριο 2019.

8. Η Γενική Διεύθυνση Αποκατάστασης Επιπτώσεων Φυσικών Καταστροφών του Υπ.Υ.Με., απέστειλε το υπ' αριθμ. πρωτ. ΓΔΑΕΦΚ/140/18-01-2019 έγγραφό της, με θέμα: «Αίτημα για επέκταση των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για την απόσυρση και διαχείριση των αμιαντούχων υλικών από τα προς κατεδάφιση κτίρια στους Δήμους Ραφήνας - Πικερμίου, Μαραθώνος και στην περιοχή Κινέτα του Δήμου Μεγαρέων, μετά τις πυρκαγιές της 23^{ης} και 24^{ης} Ιουλίου 2018», στη Διεύθυνση Προμηθειών και Λειτουργικής Μέριμνας, με το οποίο κρίνεται απολύτως απαραίτητη η επέκταση των ανωτέρω συμβάσεων, καθόσον εκκρεμούν πολλά αιτήματα πολιτών για την αποκομιδή αμιάντου από κατεδαφιστέα και προς επισκευή κτήρια, γεγονός που θα συμβάλλει σημαντικά στην επαναφορά της κανονικότητας στις πληγείσες περιοχές. **Η συνέχιση των εργασιών της αποξήλωσης και απομάκρυνσης των στοιχείων του αμιάντου κρίνεται επιτακτική, καθόσον αφορά την απομάκρυνση ουσιών επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία, η οποία συνιστά κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία είναι συνεχής και προέκυψε από γεγονότα τα οποία ήταν αδύνατο να προβλεφθούν. Η εξ αρχής πρόβλεψη της ποσότητας του κατεστραμμένου αμιάντου που πρέπει να απομακρυνθεί και συνακόλουθα και της απαιτούμενης δαπάνης ήταν αδύνατη.**

9. Για τους λόγους αυτούς, αιτηθήκαμε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους την άμεση εγγραφή συμπληρωματικής πίστωσης ποσού δύο εκατομμυρίων ευρώ #2.000.000,00 €#, προκειμένου να προβούμε σε υπογραφή νέων συμβάσεων.

10. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 2/33179/11-04-2019 απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, εγγράφηκε η ανωτέρω πίστωση στον τακτικό προϋπολογισμό του Υπ.Υ.Με., προκειμένου να ολοκληρωθεί το έργο της αποκομιδής αμιάντου από τις πυρόπληκτες περιοχές της Περιφέρειας Αττικής.

11. Η προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κρίνεται επιβεβλημένη, δεδομένου ότι το έργο κρίνεται εξαιρετικά επείγον και τυχόν διαγωνιστικές διαδικασίες θα καθυστερήσουν σημαντικά, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών αυτών, την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων και συνακόλουθα και την απόσυρση του αμιάντου από τις πληγείσες περιοχές. Επισημαίνουμε ότι το Υπουργείο μας αδυνατούσε να προβεί σε σχετικές διαγωνιστικές διαδικασίες νωρίτερα, καθόσον οι σχετικές πιστώσεις ενεγράφησαν στον προϋπολογισμό του Υπ.Υ.Με. στις 11-04-2019, αν και το σχετικό αίτημά

μας υπεβλήθη στις αρχές Ιανουαρίου τρέχοντος έτους. Επιπλέον, η πρόσκληση για συμμετοχή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης θα είναι ανοικτή, θα απευθύνεται σε όλες τις ενδιαφερόμενες εταιρείες και όχι σε περιορισμένο αριθμό εταιρειών και θα δοθεί η απαραίτητη δημοσιότητα.

Μετά τα παραπάνω εκτεθέντα, αιτούμεθα την έγκρισή σας και τη σύμφωνη γνώμη της Αρχής σας για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης του θέματος, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του ν. 4412/2016 (Α' 147).»

1.2. Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των σχεδίων των ως άνω συμβάσεων, με την με αριθμό 320/2018 Πράξη του (Ζ' Κλιμάκιο) έκρινε ως ακολούθως:

«[...]

5. Στην προκειμένη υπόθεση, από το σύνολο των στοιχείων του φακέλου προκύπτουν τα εξής:

5.1. Με την 2/62422/27.8.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών εγγράφηκε πίστωση ποσού 2.000.000,00 ευρώ στον ΚΑΕ 5182 «Δαπάνες βελτίωσης περιβάλλοντος» του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, οικονομικού έτους 2018, και με την 16712/27.8.2018 Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης δεσμεύτηκε η ως άνω πίστωση για την πληρωμή ισόποσης δαπάνης, με σκοπό τη συλλογή και απομάκρυνση των αμιαντούχων υλικών από τα προς κατεδάφιση κτίρια στους Δήμους Ραφήνας – Πικερμίου, Μαραθώνος και στην περιοχή της Κινέτας του Δήμου Μεγαρέων, προκειμένου να αποκατασταθεί το περιβάλλον από τα τοξικά απόβλητα μετά τις πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018.

5.2. Στη συνέχεια το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών με την 1036/27.8.2018 απόφαση, εκτίμησε ότι από τις πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018, οι οποίες αποτελούν γεγονός ανωτέρας βίας που ήταν αδύνατο να προβλεφθεί, προκλήθηκαν σημαντικές υλικές ζημιές, αλλά και δημιουργήθηκαν συνθήκες διαβίωσης βλαβερές για την υγεία των κατοίκων. Συγκεκριμένα, εντοπίστηκαν επικίνδυνα για την υγεία των κατοίκων υλικά αμιάντου σε 600 περίπου κατεδαφιστέα κτίρια που χρήζουν άμεσης διαχείρισης (αποξήλωση, διαχείριση και απομάκρυνση) προκειμένου να αποκατασταθούν και να συνεχισθούν βασικές λειτουργίες των ως άνω περιοχών. Κατόπιν αυτών, το Υπουργείο ενέκρινε την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, σύμφωνα με το άρθρο 32 του ν. 4412/2016, για την επιλογή αναδόχου της προαναφερθείσας υπηρεσίας, προϋπολογισθείσας δαπάνης 1.612.903,23 ευρώ, χωρίς Φ.Π.Α. και με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής. Ειδικότερο αντικείμενο αυτής είναι η διενέργεια αυτοψίας και επιτόπιου ελέγχου, αποξήλωσεις και αφαιρέσεις των στοιχείων αμιαντοτοσιμένου (περίφραξη των επίμαχων χώρων, αφαίρεση – αποξήλωση με διαβροχή και μετακίνηση χωρίς τριβές ή θραύσεις, συσκευασία σε σάκους ειδικών προδιαγραφών, καθαρισμός χώρου μετά το πέρας της αφαίρεσης, διενέργεια ελέγχου από διαπιστευμένο σύμβουλο), διαχείριση αποβλήτων και διάθεσή τους σε κατάλληλη εγκατάσταση εντός Ε.Ε. Τέλος, δόθηκε η δυνατότητα υποβολής προσφοράς για το σύνολο του έργου, ήτοι για τα 600 κτίρια, ή και για μέρος αυτού.

5.3. Η ως άνω απόφαση αναρτήθηκε στις 27.8.2018 στο ΚΗΜΔΗΣ (18PROC003605497) και στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ (9ΡΟ6465ΧΘΞ-ΣΔΝ) και μέχρι την ορισθείσα καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών (29.8.2018), προσήλθαν οι εξής φορείς: 1) «INTERGEO Ε.Π.Ε. ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ», που υπέβαλε προσφορά για τον αριθμό των 80 κτιρίων και οι 2) «POLYECOΑ.Ε Βιομηχανία Διαχείρισης και Αξιοποίησης Αποβλήτων», 3) «SUK Ελληνογερμανική Εταιρεία Διαχείρισης Αποβλήτων και Περιβαλλοντολογικών Εφαρμογών ΣΟΥΚ ΕΛΛΑΣ Ε.Π.Ε.», 4) «ENVIROCHEM ΕΛΛΑΣ Α.Ε. - Εταιρεία Διαχείρισης Επικίνδυνων Αποβλήτων», που υπέβαλαν προσφορές για το σύνολο των κτιρίων (600).

5.4. Η Επιτροπή Αποσφράγισης και Διαπραγμάτευσης, μετά την αποσφράγιση νέων βελτιωμένων οικονομικών προσφορών των ως άνω υπό στ. 2), 3) και 4) υποψηφίων, η υποβολή των οποίων έλαβε χώρα

κατόπιν της 66302/5470/31.8.2018 πρόσκλησης της Διεύθυνσης Προμηθειών και Λειτουργικής Μέριμνας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, πρότεινε την κατακύρωση των εργασιών στην εταιρεία με την επωνυμία «INTERGEO Ε.Π.Ε. ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ» για το σύνολο της προσφοράς της και μέχρι του αριθμού των 80 κτιρίων, ενώ πρότεινε την ισομερή κατανομή μεταξύ των υπολοίπων εταιρειών για τα υπόλοιπα 520 κτίρια του έργου, δοθέντος ότι οι οικονομικές τους προσφορές ήταν ισότιμες (βλ. το από 4.9.2018 Πρακτικό της Επιτροπής). Το Πρακτικό αυτό έγινε δεκτό με την 66907/5522/5.9.2018 απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Υποδομών και κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα της διαδικασίας με το ως άνω περιεχόμενο, οι δε φορείς «POLYECO Α.Ε.», «ΣΟΥΚ ΕΛΛΑΣ Ε.Π.Ε.», και «ENVIROCHEM Υπηρεσίες Προστασίας Περιβάλλοντος Α.Ε.» με τις από 5.9.2018 σχετικές επιστολές τους, αποδέχθηκαν την ισομερή μεταξύ τους κατανομή των εργασιών για τα 520 κτίρια.

5.5. Κατά της ως άνω απόφασης ανάθεσης δεν έχει ασκηθεί προσφυγή, ένσταση ή άλλο ένδικο βοήθημα, σύμφωνα με το 68914/5650/12.9.2018 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

6. Με τα δεδομένα αυτά και λαμβανομένων υπόψη των αυταπόδεικτων συνθηκών ανωτέρας βίας που προκάλεσαν οι πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018 στις επίμαχες περιοχές, νομίμως η αναθέτουσα αρχή προσέφυγε στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση των ελεγχόμενων υπηρεσιών, ενώ, περαιτέρω, δεν απαιτούνταν η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.Α.Δη.Συ. Κατά ταύτα δεν διαπιστώνονται ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες στην ελεγχόμενη διαδικασία και στα υποβληθέντα, με το 72081/5922/24.9.2018 (αρ. πρωτ. Ε.Σ. 61437) έγγραφο του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, τέσσερα σχέδια συμβάσεων, αντίγραφα των οποίων τηρούνται σε ηλεκτρονική μορφή στη Γραμματεία του παρόντος Κλιμακίου.»

1.3. Στο με αριθμό πρωτ. ΓΔΑΕΦΚ/140/ΓΔστ1/18.01.2019 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Αποκατάστασης Επιπτώσεων Φυσικών Καταστροφών του Υπουργείου αναφέρεται ότι «[...] σας ενημερώνουμε ότι κρίνεται απαραίτητη η άμεση επέκταση των συμβάσεων των εταιρειών απόσυρσης του αμιάντου, δεδομένου ότι υπάρχουν σε εκκρεμότητα πολλά αιτήματα πολιτών για αποκομιδή του αμιάντου από τα κατεδαφιστέα κτήριά τους, με αποτέλεσμα να καθυστερεί και η κατεδάφιση των κτιρίων. Σας επισημαίνουμε επίσης, ότι, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, πολίτες που υποβάλουν φακέλους για επισκευή των κτιρίων τους, υποβάλλουν παράλληλα και αίτημα για την αποκομιδή του αμιάντου. Με βάση τα παραπάνω και δεδομένου ότι δεν ήταν δυνατόν εξ αρχής να προβλεφθεί η ποσότητα του κατεστραμμένου αμιάντου που πρέπει να απομακρυνθεί, κρίνεται απολύτως απαραίτητα και επιτακτική η ανάγκη επέκτασης των συμβάσεων του θέματος και στο φυσικό αντικείμενο των συμβάσεων να συμπεριληφθεί και η απομάκρυνση του αμιάντου και από τα προς επισκευή κτήρια, τόσο για λόγους δημόσιας υγείας, όσο και για τη συνέχιση των κατεδαφίσεων αλλά και των επισκευών των κτιρίων και αποτροπής επικείμενου κινδύνου.»

1.4. Στο με αριθμό πρωτ. 413/26.03.2019 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου προς το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Υπουργείο Οικονομικών, αναφέρεται ότι «[...] Μετά τα παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη: - την αδυναμία κάλυψης της σχετικής δαπάνης από πιστώσεις των προϋπολογισμών, οικονομικού έτους 2019, των ειδικών φορέων του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, - την αδυναμία κάλυψης, σε σύντομο χρονικό διάστημα, της δαπάνης από τα έσοδα του ειδικού λογαριασμού αρωγής πυροπλήκτων, - την ανάγκη άμεσης εξόφλησης των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων προς τις τέσσερις (4) εταιρείες που ήδη έχουν εκτελέσει εργασίες αποκομιδής αμιάντου και - την ανάγκη άμεσης ανάθεσης νέων εργασιών αποκομιδής αμιάντου, προκειμένου να καταστεί δυνατή η

αποκατάσταση του περιβάλλοντος και η επαναφορά της κανονικότητας στις πληγείσες περιοχές, παρακαλούμε να μεριμνήσετε για την άμεση εγγραφή πίστωσης [...].»

1.5. Ακολούθως, στο με αριθμ. πρωτ. οικ. 523/16-04-20198 έγγραφο του Υπουργείου προς την αρμόδια Δ/ση Οικονομικής Διαχείρισης με θέμα «Αίτημα έκδοσης απόφασης ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, ποσού #4.000.000,00#, για την αποξήλωση και απομάκρυνση στοιχείων αμιάντου από περιοχές των Δήμων Ραφήνας – Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων, προκειμένου να αποκατασταθεί το περιβάλλον από τα τοξικά απόβλητα, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές της 23^{ης} και 24^{ης} Ιουλίου 2018 που έπληξαν την Περιφέρεια Αττικής», προκύπτει ότι το Υπουργείο αιτήθηκε την, κατά προτεραιότητα, έκδοση απόφασης ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, ποσού 2.000.000,00 €, για την απόσυρση και διαχείριση των αμιαντούχων υλικών από τα προς κατεδάφιση κτήρια στους ως άνω Δήμους.

1.6. Από το προσκομιζόμενο σχέδιο απόφασης, προκύπτει ότι αντικείμενο των υπό εξέταση συμβάσεων αφορά στην παροχή υπηρεσιών και ειδικότερα εργασιών αφαίρεσης αμιάντου (CPV 45262660-5) και υπηρεσιών απομάκρυνσης αμιάντου (CPV 90650000-8).

2. Κατόπιν των ανωτέρω, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, με το με αριθμ. πρωτ. οικ. 30897/2384/15.04.2019 αίτημά του προς την Αρχή (αρ. πρωτ. ΕΑΑΔΗΣΥ 2208/19.04.2019) και τα συνημμένα σε αυτό έγγραφα, υποβάλλοντας σχέδιο απόφασης περί προσφυγής στη διαπραγμάτευση, αιτείται την παροχή σύμφωνης γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, προκειμένου να προβεί στη διενέργεια διαδικασίας διαπραγμάτευσης, για την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών αποξήλωσης και απομάκρυνσης αμιάντου σε περιοχές των Δήμων Ραφήνας – Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων, εκτιμώμενης αξίας 2.000.000,00€ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., ήτοι 1.612.903,22 μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 26, 32 και 269 του ν. 4412/2016 (Α' 147).

II. Νομικό πλαίσιο

3. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, για την παροχή σύμφωνης γνώμης, ορίζει τα ακόλουθα: «δδ) Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016 (Α'147) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου [...].»

4. Η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 4412/2016 (Α' 147) "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)" ορίζει: "Ο παρών νόμος θεσπίζει κανόνες: α) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι (άρθρα 2 έως 221) [...]. Οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται, με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 έως 7, σε όλες τις συμβάσεις των περιπτώσεων α' και β', ανεξαρτήτως είδους και εκτιμώμενης αξίας αυτών, εκτός αν άλλως ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις αυτού".

5. Το άρθρο 3 παρ. 1 και 2 του ίδιου νόμου ορίζει τα παρακάτω: “1. Το παρόν Βιβλίο (άρθρα 3 έως 221) θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο παρόν άρθρο. 2. Διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια του παρόντος Βιβλίου είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος”.

6. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του ίδιου νόμου: “Ως κατώτατα όρια, σε συνάρτηση προς την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, εκτός ΦΠΑ, ορίζονται τα ακόλουθα:

α) 5.548.000 ευρώ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων,

β) 144.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές. Αν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ανατίθενται από τις αναθέτουσες αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της άμυνας, το εν λόγω κατώτατο όριο ισχύει μόνο για τις συμβάσεις που αφορούν τα οριζόμενα στο Παράρτημα ΙΙΙ του Προσαρτήματος Α' προϊόντα,

γ) 221.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές. Το κατώτατο όριο αυτό εφαρμόζεται επίσης στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές οι οποίες δραστηριοποιούνται στον τομέα της άμυνας, όταν οι συμβάσεις αυτές αφορούν προϊόντα που δεν εμπίπτουν στο Παράρτημα ΙΙΙ του Προσαρτήματος Α',

δ) 750.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα ΧΙV του Προσαρτήματος Α'”.

7. Το άρθρο 6 του ίδιου νόμου “Μέθοδοι υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης (άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)” ορίζει ότι: “1. Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή, συμπεριλαμβανομένου κάθε τυχόν δικαιώματος προαίρεσης ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης, όπως ορίζουν ρητά τα έγγραφα της σύμβασης. [...]3. Η επιλογή της χρησιμοποιούμενης μεθόδου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής οποιασδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. [...]”.

8. Στη διάταξη της περίπτωσης β' της παρ. 2 του άρθρου 26 του ίδιου νόμου, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, προβλέπεται ότι:

«2. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή στον ανταγωνιστικό διάλογο, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

[...]

β) όσον αφορά έργα, αγαθά ή υπηρεσίες για τα οποία, έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, υποβάλλονται μόνο μη κανονικές ή απαράδεκτες προσφορές.

Στις περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές δεν απαιτείται να δημοσιεύουν προκήρυξη σύμβασης, εφόσον στη διαδικασία περιλαμβάνουν όλους τους προσφέροντες οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 73 έως 83 και οι οποίοι, κατά την προηγούμενη ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, υπέβαλαν προσφορές σύμφωνες προς τις τυπικές απαιτήσεις της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, και μόνον αυτούς.»

9. Στη διάταξη της περίπτωσης γ' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ίδιου νόμου, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, προβλέπεται ότι:

“2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: [...]

γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη”.

III. Νομική Εκτίμηση

10. Το υπό εξέταση αίτημα του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών αφορά στη σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών με την έννοια της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 9 του ν. 4412/2016, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 9 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τα προσκομιζόμενα έγγραφα, οι υπό ανάθεση συμβάσεις αφορούν αφενός μεν σε εργασίες αφαίρεσης αμιάντου με CPV 45262660-5, ήτοι σε δημόσια σύμβαση έργου (σύμφωνα με τον με αριθ. 213/2008 Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις) και αφετέρου σε υπηρεσίες απομάκρυνσης αμιάντου με CPV 90650000-8, ήτοι δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι η αναθέτουσα αρχή στο υπό εξέταση αίτημά της αναφέρεται σε δημόσια σύμβαση υπηρεσίας. Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη ότι από τα προσκομιζόμενα έγγραφα δεν προκύπτουν στοιχεία για το κύριο αντικείμενο της σύμβασης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4 του ν. 4412/2016 καθώς και ότι το αίτημα αφορά σε διαδικασία διαπραγμάτευσης προϋπολογισθείσας δαπάνης 1.612.903,22€ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., η οποία υπερβαίνει τα όρια της περίπτωσης β' του άρθρου 5 του ως άνω νόμου, για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, € 144.000,00, κρίνεται για λόγους ασφάλειας δικαίου ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 4412/2016, όπως απαιτεί το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011, προκειμένου να συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ) υποπερ. δδ) του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, για την παροχή σύμφωνης γνώμης.

11. Επισημαίνεται ότι η διαδικασία με διαπραγμάτευση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες στα άρθρα 26 και 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, περιπτώσεις, όπως ενσωματώθηκαν με τα άρθρα 26 και 32 του Ν. 4412/2016. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι οι εν λόγω διατάξεις, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από την βασική ρύθμιση, ήτοι από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας, του ελεύθερου ανταγωνισμού, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συστατικής ερμηνείας. Συγκεκριμένα,

προκειμένου η οδηγία 2014/24/ΕΕ να μην απωλέσει την πρακτική αποτελεσματικότητά της, τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές τους δεν επιτρέπεται να προβλέπουν περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση που δεν προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την οδηγία αυτή περιπτώσεις με νέους όρους που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία (βλ. ΔΕΕ, αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1995, C-57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1995, σ. I-1249, σκέψη 23, της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 1996, σ. I-1949, σκέψη 13 και της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-84/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλ. 2005, I-13947, σκέψη 48).

12. Επιπροσθέτως, παρατηρείται ότι στο υπό εξέταση αίτημά του, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών επικαλείται ως νομική βάση θεμελίωσής του, προφανώς εκ παραδρομής, τις διατάξεις των άρθρων 26, 32 και 269 του ν. 4412/2016. Ωστόσο, από τα προσκομιζόμενα έγγραφα καθώς και από το περιεχόμενο του αιτήματος προκύπτει ότι εν προκειμένω δέον όπως ερευνηθούν εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης της περίπτωσης γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016.

13. Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή του άρθρου 32 περ. 2 υποπερ. γ' πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι κάτωθι προϋποθέσεις:

i) ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες,

ii) ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης,

iii) ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει,

iv) οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη, και

v) ανάθεση της εν λόγω σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

14. Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου. Γίνεται περαιτέρω δεκτό, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι, κατά την έννοια της διάταξης της υποπερίπτωσης γ' της περίπτωσης 1 του άρθρου 25 του π.δ/τος 60/2007 και πλέον άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η αναθέτουσα αρχή έχει μεν ευχέρεια, κατ' απόκλιση από το γενικό κανόνα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, να συνάπτει δημόσια σύμβαση με προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης, μόνον όμως εφόσον συντρέχουν οι προς τούτο νόμιμες προϋποθέσεις, ήτοι κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα και δη μη απορρέοντα από δική της ευθύνη. Η σχετική απόφαση της αναθέτουσας αρχής πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, αναφερόμενη στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία (βλ. ΣτΕ 1747/2011).

Επιπλέον, αντίστοιχη άποψη έχει υιοθετήσει και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο δέχεται ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν

πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας αυτής (βλ. ενδεικτικά πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008). Σημειώνεται περαιτέρω η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι γεγονότα, όπως η προσεχής λήξη ισχύος των συμβάσεων υπηρεσιών, ή η ανάγκη παροχής των σχετικών υπηρεσιών για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα δεν μπορούν να χαρακτηριστούν απρόβλεπτες περιστάσεις (βλ. ενδεικτικά ΕΣ Τμ. VI 93/2011, 91/2007, Κλ. Ζ 264/2010, Κλ. ΣΤ 205/2007, Τμ. VI 58/2005, 91/2007, 19/2009). Επιπροσθέτως, σημειώνεται ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν δεν πληρούται μία από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις ως προς το κατεπείγον, δεν δικαιολογείται η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης (βλ. αποφάσεις ΔΕΕ της 2ας Αυγούστου 1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 12, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 14).

Εν προκειμένω, σε ό,τι αφορά στην απόφαση του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, για προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, η οποία πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, αναφερόμενη στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία, σημειώνεται ότι στο με αριθμό πρωτ. οικ. 30897/2384/15.04.2019 έγγραφό του αναφέρεται ότι «8. [...] Η συνέχιση των εργασιών της αποξήλωσης και απομάκρυνσης των στοιχείων του αμιάντου κρίνεται επιτακτική, καθόσον αφορά την απομάκρυνση ουσιών επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία, η οποία συνιστά κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία είναι συνεχής και προέκυψε από γεγονότα τα οποία ήταν αδύνατο να προβλεφθούν. Η εξ αρχής πρόβλεψη της ποσότητας του κατεστραμμένου αμιάντου που πρέπει να απομακρυνθεί και συνακόλουθα και της απαιτούμενης δαπάνης ήταν αδύνατη. 9. Για τους λόγους αυτού, αιτηθήκαμε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους την άμεση εγγραφή συμπληρωματικής πίστωσης ποσού δύο εκατομμυρίων ευρώ #2.000.000,00#, προκειμένου να προβούμε σε υπογραφή νέων συμβάσεων. [...] 11. Η προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κρίνεται επιβεβλημένη, δεδομένου ότι το έργο κρίνεται εξαιρετικά επείγον και τυχόν διαγωνιστικές διαδικασίες θα καθυστερήσουν σημαντικά, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών αυτών, την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων και συνακόλουθα και την απόσυρση του αμιάντου από τις πληγείσες περιοχές. Επισημαίνουμε ότι το Υπουργείο μας αδυνατούσε να προβεί σε σχετικές διαγωνιστικές διαδικασίες νωρίτερα, καθόσον οι σχετικές πιστώσεις ενεγράφησαν στον προϋπολογισμό του Υπ.Υ.Με. στις 11-04-2019, αν και το σχετικό αίτημά μας υπεβλήθη στις αρχές Ιανουαρίου τρέχοντος έτους. Επιπλέον, η πρόσκληση για συμμετοχή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης θα είναι ανοικτή, θα απευθύνεται σε όλες τις ενδιαφερόμενες εταιρείες και όχι σε περιορισμένο αριθμό εταιρειών και θα δοθεί η απαραίτητη δημοσιότητα».

15. Ως προς την εξέταση των προϋποθέσεων εφαρμογής της διάταξης της περίπτωσης γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, επισημαίνονται τα παρακάτω:

Ως προς την ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες σημειώνεται ότι από τα προσκομιζόμενα στοιχεία προκύπτει ότι εκκρεμούν πολλά αιτήματα πολιτών για την αποκομιδή αμιάντου από κατεδαφιστέα και προς επισκευή κτήρια, ότι έχουν υποβληθεί και νέα αιτήματα για αποκομιδή του αμιάντου παράλληλα με την υποβολή φακέλων για επισκευή των κτιρίων τους. Συνεπώς, σύμφωνα κα με τα διαλαμβανόμενα στο υπό εξέταση αίτημα, η συνέχιση των εργασιών της αποξήλωσης και απομάκρυνσης των στοιχείων του αμιάντου κρίνεται επιτακτική τόσο για λόγους δημόσιας υγείας, καθόσον αφορά την απομάκρυνση ουσιών επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία, όσο και για την αποτροπή επικείμενου κινδύνου από την τυχόν καθυστέρηση επισκευής κτιρίων ή/και κατεδάφισης αυτών, καθώς οι εν λόγω εργασίες ακολουθούν τις εργασίες αφαίρεσης και απομάκρυνσης του αμιάντου.

Επιπροσθέτως, λαμβάνοντας υπόψη τη λήξη των σχετικών συμβάσεων ήδη από τον Φεβρουάριο του 2019 καθώς και τη φύση της προς ανάθεση σύμβασης, η οποία αφορά στην αφαίρεση και απομάκρυνση αμιάντου, θεμελιώνεται ο κατεπείγων χαρακτήρας της ανάγκης ανάθεσης των εν λόγω εργασιών και υπηρεσιών, καθώς η τυχόν μη απομάκρυνση των σχετικών υλικών αποτελεί, όπως αναφέρεται και ανωτέρω, άμεσο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Περαιτέρω σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο υπό εξέταση αίτημα, το Υπουργείο κρίνει επιβεβλημένη την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία διαπραγμάτευσης καθώς «τυχόν διαγωνιστικές διαδικασίες θα καθυστερήσουν σημαντικά, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών αυτών, την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων και συνακόλουθα και την απόσυρση του αμιάντου από τις πληγείσες περιοχές. Συνεπώς, η δυνατότητα που παρέχεται από το άρθρο 27 παράγραφος 3 του ν. 4412/2016, για σύντμηση της προθεσμίας, σε ανοικτή διαδικασία, σε 15 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης, κατά τους ισχυρισμούς του Υπουργείου, δεν είναι εφικτό να εφαρμοστεί εν προκειμένω.

Ως προς την ύπαρξη απρόβλεπτης κατάστασης επισημαίνεται ότι από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι αφενός μεν υπάρχουν σε εκκρεμότητα πολλά αιτήματα πολιτών για αποκομιδή του αμιάντου από τα κατεδαφιστέα κτήριά τους και αφετέρου ότι, μετά την ανάθεση των σχετικών συμβάσεων, υποβλήθηκαν νέα αιτήματα πολιτών για την αποκομιδή του αμιάντου. Σύμφωνα δε με όσα επικαλείται η αναθέτουσα αρχή, δεν ήταν δυνατόν εξ αρχής να προβλεφθεί η ποσότητα του κατεστραμμένου αμιάντου που έπρεπε να απομακρυνθεί. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στα προσκομιζόμενα έγγραφα, *«κρίνεται απολύτως απαραίτητη η επέκταση των ανωτέρω συμβάσεων, καθόσον εκκρεμούν πολλά αιτήματα πολιτών για την αποκομιδή αμιάντου από κατεδαφιστέα και προς επισκευή κτήρια, γεγονός που θα συμβάλλει σημαντικά στην επαναφορά της κανονικότητας στις πληγείσες περιοχές. Η συνέχιση των εργασιών της αποξήλωσης και απομάκρυνσης των στοιχείων του αμιάντου κρίνεται επιτακτική, καθόσον αφορά την απομάκρυνση ουσιών επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία, η οποία συνιστά κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία είναι συνεχής και προέκυψε από γεγονότα τα οποία ήταν αδύνατο να προβλεφθούν. Η εξ αρχής πρόβλεψη της ποσότητας του κατεστραμμένου αμιάντου που πρέπει να απομακρυνθεί και συνακόλουθα και της απαιτούμενης δαπάνης ήταν αδύνατη. 9. Για τους λόγους αυτούς, αιτηθήκαμε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους την άμεση εγγραφή συμπληρωματικής πίστωσης ποσού δύο εκατομμυρίων ευρώ #2.000.000,00 €, προκειμένου να προβούμε σε υπογραφή νέων συμβάσεων. 10. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 2/33179/11-04-2019 απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, εγγράφηκε η ανωτέρω πίστωση στον τακτικό προϋπολογισμό του Υπ.Υ.Με., προκειμένου να ολοκληρωθεί το έργο της αποκομιδής αμιάντου από τις πυρόπληκτες περιοχές της Περιφέρειας Αττικής. 11. [...]Επισημαίνουμε ότι το Υπουργείο μας αδυνατούσε να προβεί σε σχετικές διαγωνιστικές διαδικασίες νωρίτερα, καθόσον οι σχετικές πιστώσεις ενεγράφησαν στον προϋπολογισμό του Υπ.Υ.Με. στις 11-04-2019, αν και το σχετικό αίτημά μας υπεβλήθη στις αρχές Ιανουαρίου τρέχοντος έτους.»*

Στο πλαίσιο εξετάσεως της συνδρομής της κατεπείγουσας ανάγκης προσφυγής σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, η οποία οφείλεται σε απρόβλεπτα γεγονότα, σημειώνεται πως έχει κριθεί ότι, τόσο η ενδεχόμενη πρόβλεψη προϋποθέσεων και εσωτερικών προθεσμιών και διαδικασιών από την ίδια τη Διοίκηση, όσο και η καθυστέρηση εκκίνησης των διαδικασιών αναθέσεως, σε περίπτωση που τέτοιες εγκριτικές διαδικασίες και προθεσμίες προβλέπονται, δε θα μπορούσαν να θεωρηθούν επαρκής λόγος για την τεκμηρίωση του κατεπείγοντος οφειλόμενου σε απρόβλεπτα γεγονότα (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 2ας Ιουνίου 2005, C-394/02 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας σκέψεις 43 και 44). Ως προαναφέρθηκε, απρόβλεπτη κατάσταση νοείται ως έκτακτο και ασυνήθιστο γεγονός που αντικειμενικά δεν ήταν σε θέση να προβλεφθεί σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής.

Επιπλέον, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της αναθέτουσας αλλά και όπως προκύπτει από την με αριθμό 320/2018 πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ζ' Κλιμάκιο) «το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών με την 1036/27.8.2018 απόφαση, εκτίμησε ότι **από τις πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018, οι οποίες αποτελούν γεγονός ανωτέρας βίας που ήταν αδύνατο να προβλεφθεί, προκλήθηκαν σημαντικές υλικές ζημιές, αλλά και δημιουργήθηκαν συνθήκες διαβίωσης βλαβερές για την υγεία των κατοίκων.** Συγκεκριμένα, εντοπίστηκαν επικίνδυνα για την υγεία των κατοίκων υλικά αμιάντου σε 600 περίπου κατεδαφιστέα κτίρια που χρήζουν άμεσης διαχείρισης (αποξήλωση, διαχείριση και απομάκρυνση) προκειμένου να αποκατασταθούν και να συνεχισθούν βασικές λειτουργίες των ως άνω περιοχών.» Εν προκειμένω, οι επικαλούμενες από την αναθέτουσα αρχή πυρκαγιές της 23^{ης} και 24 ης Ιουλίου 2018, δύναται να εκληφθούν ως απρόβλεπτη περίπτωση, μη αναγόμενη στη σφαίρα ευθύνης της αναθέτουσας αρχής η οποία κατέστησε ανέφικτο τον έγκαιρο προγραμματισμό των αιτούμενων για την αντιμετώπιση των συνεπειών αυτής (ήτοι του απρόβλεπτου γεγονότος της πυρκαγιάς) ενεργειών. Επιπροσθέτως, από τα διαλαμβανόμενα στο σχετικό αίτημα, προκύπτει ότι το Υπουργείο δεν ήταν σε θέση να εκτιμήσει αρχικά την ποσότητα του κατεστραμμένου αμιάντου καθώς και ότι μέχρι και τις αρχές Ιανουαρίου του 2019 φέρεται να βρίσκονται πολλά αιτήματα πολιτών σε εκκρεμότητα καθώς και να έχουν υποβληθεί και νέα αιτήματα για την απομάκρυνση αμιάντου. Προκύπτει δε από τα σχετικά έγγραφα ότι κατά την εκτέλεση των σχετικών συμβάσεων, οι οποίες έληξαν τον Φεβρουάριο του 2019, προέκυψε η ανάγκη επέκτασης αυτών των εργασιών και υπηρεσιών καθώς η εξ αρχής πρόβλεψη της ποσότητας του κατεστραμμένου αμιάντου ήταν, κατά τους ισχυρισμούς της αναθέτουσας αρχής, αδύνατη.

Κατόπιν των ανωτέρω, διαφαίνεται ότι η μη εκκίνηση νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, και δη εγκαίρως, για την ανάθεση αυτών, δεν οφείλεται σε έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας της αναθέτουσας αρχής, αλλά σε έκτακτα πραγματικά γεγονότα, τα οποία δεν ήταν δυνατόν να είχαν προβλεφθεί, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης πείρας και λογικής (πρβλ. απόφαση ΕΑΑΔΗΣΥ 92/2014, Ελ Συν Τμήμα VI, 88/2007).

Εν συνεχεία, ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει, όπως αναφέρεται και ανωτέρω, προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι «[...]από τις πυρκαγιές της 23^{ης} και 24^{ης} Ιουλίου 2018, οι οποίες αποτελούν γεγονός ανωτέρας βίας που ήταν αδύνατο να προβλεφθεί, προκλήθηκαν σημαντικές υλικές ζημιές αλλά και δημιουργήθηκαν συνθήκες διαβίωσης βλαβερές για την υγεία των κατοίκων. Συγκεκριμένα, εντοπίστηκαν επικίνδυνα για την υγεία των κατοίκων υλικά αμιάντου σε 600 περίπου κατεδαφιστέα κτίρια που χρήζουν άμεσης διαχείρισης (αποξήλωση, διαχείριση και απομάκρυνση) προκειμένου να αποκατασταθούν και να συνεχισθούν βασικές λειτουργίες των ως άνω περιοχών.» Επίσης, όπως αναφέρεται και στο αίτημα της αναθέτουσας αρχής «εκκρεμούν πολλά αιτήματα πολιτών για την αποκομιδή αμιάντου από κατεδαφιστέα και προς επισκευή κτήρια, γεγονός που θα συμβάλλει σημαντικά στην επαναφορά της κανονικότητας στις πληγείσες περιοχές. Η συνέχιση των εργασιών της αποξήλωσης και απομάκρυνσης των στοιχείων του αμιάντου κρίνεται επιτακτική, καθόσον αφορά την απομάκρυνση ουσιών επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία, η οποία συνιστά κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία είναι συνεχής και προέκυψε από γεγονότα τα οποία ήταν αδύνατο να προβλεφθούν.»

Εν τέλει, ως προς τις προϋποθέσεις ότι οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη καθώς και ότι η υπό εξέταση σύμβαση θα πρέπει να ανατεθεί στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο επισημαίνονται τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, ήτοι ότι οι πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018 αποτελούν γεγονός ανωτέρας βίας που ήταν αδύνατο να προβλεφθεί καθώς και ότι το

Υπουργείο δεν ήταν σε θέση να προβλέψει την ποσότητα του κατεστραμμένου αμιάντου που έπρεπε να απομακρυνθεί. Επιπροσθέτως, από προσκομιζόμενα έγγραφα προκύπτει ότι με τη σύναψη των σχετικών συμβάσεων ολοκληρώνεται το έργο της αποκομιδής αμιάντου από τις πυρόπληκτες περιοχές της Περιφέρειας Αττικής, το οποίο είναι αναγκαίο για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος και της επαναφοράς της κανονικότητας στις πληγείσες περιοχές.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, με βάση το διδόμενο πραγματικό και από την υπαγωγή αυτού στις προαναφερόμενες και ερμηνευόμενες διατάξεις, επί του τεθέντος ερωτήματος, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. **ομόφωνα αποφασίζει:**

Την παροχή σύμφωνης γνώμης επί του αιτήματος του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2, περ. γ (δδ) του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, για τη διενέργεια διαδικασίας με διαπραγμάτευση για σύναψης σύμβασης με αντικείμενο την αποξήλωση και απομάκρυνση στοιχείων αμιάντου σε περιοχές των Δήμων Ραφήνας – Πικερμίου, Μαραθώνος και Μεγαρέων, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές της 23^{ης} και 24^{ης} Ιουλίου 2018, συνολικού προϋπολογισμού 1.612.903,22€ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., σύμφωνα με την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 (Α 147), λόγω συνδρομής των προς τούτο τασσόμενων υπό του νόμου προϋποθέσεων.

Αθήνα, 24 Απριλίου 2019

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Καταπόδης