



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ
ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 65/2024
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Ε΄ ΤΜΗΜΑ**

Συνεδρίαση της 16^{ης}-5-2024

Σύνθεση

Προεδρεύων: Ευάγγελος Μαρίνης, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κωλυομένης της προέδρου του Τμήματος Αικατερίνης Γρηγορίου, Αντιπρόεδρου του ΝΣΚ.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Χρήστος Μητκίδης, Δημήτριος Κατωπόδης, Περικλής Αγγέλου, Δημήτριος Καμάρης, Βασιλεία Πελέκου, Αναστασία Βασιλείου και Αγγελική Αναστοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Χρήστος Μητκίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. 103971 / 10-4-2024 έγγραφο του Υφυπουργού Υποδομών / Γενική Διεύθυνση Συγκοινωνιακών Υποδομών/Διεύθυνση Υποδομών Αεροδρομίων (Δ15).

Ερώτημα: Ερωτάται, ενόψει του διδόμενου ιστορικού, α) εάν υφίσταται νομικός περιορισμός για την ανάθεση της εκτέλεσης του έργου «Πύργοι Απομακρυσμένου Ελέγχου για τα ελληνικά περιφερειακά αεροδρόμια» στους Παραχωρησιούχους με τις επωνυμίες «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Β ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», ως τροποποιητική (συμπληρωματική) σύμβαση, αντί της ανάθεσής του ως ξεχωριστού κατασκευαστικού έργου του

Δημοσίου και εάν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την σύναψη της συμπληρωματικής σύμβασης,

β) σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ως άνω ερώτημα, εάν απαιτείται προληπτικός έλεγχος νομιμότητας της τροποποιητικής σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο και

γ) εάν απαιτείται η κύρωση της Συμπληρωματικής (τροποποιητικής) Συμφωνίας με νόμο.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Ε΄ Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ως εξής:

Ιστορικό.

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα υπόλοιπα στοιχεία του φακέλου προκύπτει το ακόλουθο ιστορικό:

1. Με τα άρθρα 215 και 216 του ν. 4389/2016 (Α΄94) κυρώθηκαν οι από 14/12/2015 δύο (2) όμοιες Συμβάσεις Παραχώρησης (εφεξής ΣΠ) μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, του «Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου Α.Ε.» (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ), και των ανωνύμων εταιρειών με την επωνυμία αφενός «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Α ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και των μετόχων αυτής και αφετέρου «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Β ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και των μετόχων αυτής (Παραχωρησιούχοι). Με τις ως άνω συμβάσεις, το Δημόσιο ανέθεσε στους Παραχωρησιούχους την Παραχώρηση για τη χρηματοδότηση, αναβάθμιση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία των περιφερειακών αεροδρομίων Κρήτης, Ηπειρωτικής Ελλάδος και Ιονίου (Ομάδα Α) και Αιγαίου (Ομάδα Β), συμπεριλαμβανομένου του αποκλειστικού δικαιώματος εκμετάλλευσης των Δραστηριοτήτων Παραχώρησης στα Περιφερειακά Αεροδρόμια, καθώς και άλλα δικαιώματα. Οι ως άνω ΣΠ είχαν, πριν την υπογραφή τους, υπαχθεί στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και είχε εκδοθεί σχετικά η Πράξη 17/2015 του Ζ΄ Κλιμακίου του Ε.Σ.

2. Με την υπ΄ αριθ. 39/2-11-2015 (Α΄ 138) πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου παρασχέθηκε εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Εθνικής Άμυνας, Οικονομικών και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για τη συνυπογραφή για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου των ανωτέρω Συμβάσεων Παραχώρησης, καθώς και τυχόν άλλων συμβάσεων τροποποιητικών, παρακολουθηματικών ή εκτελεστικών των ως άνω Σ Π.

3. Με την υπ' αριθ. πρωτ. ΚΥΑ 329561/19-11-2021 (Β' 5606) ορίστηκε ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών ως Εκπρόσωπος του Δημοσίου, δυνάμει του άρθρου 7.11 των Συμβάσεων Παραχώρησης, προκειμένου αυτός να εκπροσωπεί το Δημόσιο, στη διάρκεια της Περιόδου Παραχώρησης και να ασκεί τα δικαιώματα και να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του Δημοσίου σύμφωνα με τις Συμβάσεις Παραχώρησης αποκλειστικά στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 17.4, 13.2.4, 6.4 και 42 των Σ Π, όπως ειδικότερα ορίζεται στο άρθρο 1 της εν λόγω ΚΥΑ.

4. Με το με αρ. πρωτ. Δ/ΥΠΑ 1299/09.03.2023 έγγραφο της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (με θέμα «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ Καταγραφή Επιχειρησιακών απαιτήσεων και Τεχνικών Προδιαγραφών και Μελέτη Κόστους για τη Δημιουργία Digital/Remote Towers στα Περιφερειακά Αεροδρόμια»), ζητήθηκε να αναληφθούν από το Δημόσιο οι αναγκαίες ενέργειες για την βελτίωση της εύρυθμης διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και την υποβοήθηση των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας, ώστε να μη δημιουργούνται σημαντικές καθυστερήσεις στο πτητικό έργο και στις λειτουργίες των αεροδρομίων, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη και τη μεγάλη τουριστική κίνηση.

5. Με την με αριθμό ΓΔΣΥ/21874/12.02.2024 απόφαση Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ανατέθηκε στην Διεύθυνση Υποδομών Αεροδρομίων (ΔΥΑ – Δ15) της Γενικής Γραμματείας Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, η αρμοδιότητα για την προετοιμασία και υποβολή προς ένταξη και χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ΕΛΛΑΔΑ 2.0 των έργων που αφορούν στην δημιουργία υποδομής Απομακρυσμένων Ψηφιακών Πύργων (Remote Digital Towers), με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των υφισταμένων συστημάτων στους πύργους ελέγχου και την υποβοήθηση των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας σε δώδεκα (12) περιφερειακά αεροδρόμια της χώρας (Κέρκυρας, Κεφαλονιάς, Ζακύνθου, Κω, Σαντορίνης, Σκιάθου, Μυκόνου, Ρόδου, Σάμου, Θεσσαλονίκης, Καβάλας, Μυτιλήνης), ενώ περαιτέρω η παραπάνω Διεύθυνση ορίστηκε ως Φορέας Υλοποίησης, κατά την έννοια του άρθρου 2 περ. 40 της υπό στοιχεία 119126 ΕΞ 2021/28.9.2021 (Β' 4498) απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, που θα ασκεί τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο κεφάλαιο II, άρθρο 3, παρ. 1Γ της ως άνω απόφασης.

Κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στην άνω απόφαση, αναμένεται η διαχείριση του πτητικού Έργου να αναβαθμιστεί και οι λειτουργίες στις υφιστάμενες υποδομές να

ενισχυθούν, με την εγκατάσταση συστημάτων απομακρυσμένης διαχείρισης που θα διασφαλίζουν α) την τήρηση των ευρωπαϊκών προδιαγραφών της EASA που προβλέπονται για μια ασφαλή λειτουργία των πύργων ελέγχου, και β) την δημιουργία προϋποθέσεων για την καλύτερη διαχείριση από τους ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας της προβλεπόμενης αυξανόμενης εναέριας κυκλοφορίας. Με δεδομένο ότι η δαπάνη του Έργου σχεδιάζεται να καλυφθεί με χρηματοδότηση με πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας η Διεύθυνση Υποδομών Αεροδρομίων (ΔΥΑ - Δ15) της Γενικής Διεύθυνσης Συγκοινωνιακών Έργων / Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, υπέβαλε πρόταση ένταξης της πράξης, με προτεινόμενο Προϋπολογισμό στο ΠΔΕ 86.798.454,00 ευρώ, η οποία αφορά σε εκπόνηση μελετών, προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού αεροναυτιλίας, ήτοι συγκεκριμένα :

α) Εκπόνηση μελέτης τρωτότητας, κυβερνοασφάλειας και αδιάλειπτης επικοινωνίας των ψηφιακών πύργων ελέγχου.

β) Εκπόνηση site surveys με σκοπό τη χωροθέτηση των Συστημάτων ανά Αεροδρόμιο.

γ) Προμήθεια εξοπλισμού, ήτοι

γα) σύστημα όρασης που περιλαμβάνει κάμερες, επεξεργασία βίντεο και θέση εργασίας,

γβ) ενσωμάτωση υφιστάμενων συστημάτων διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας Tower, συστημάτων υποστήριξης και διεπαφών αεροδρομίου στο Κέντρο Απομακρυσμένης Διαχείρισης (RTC Center), εγκατάσταση νέων συστημάτων, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων επιτήρησης (ραντάρ) και ταινιών πτήσης, συστημάτων φωνητικής επικοινωνίας, σύστημα φωνητικής απόκρισης και αναγνώρισης (safety διαδικασίες διαχείρισης προσωπικού), σύστημα παρακολούθησης μέσω Radar (Tracker).

δ) Εγκατάσταση του σχετικού εξοπλισμού συμπεριλαμβανομένων των έργων πολιτικού μηχανικού και εξαρτημάτων δικτύου.

ε) Εκπαίδευση ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας και τεχνικού προσωπικού (με προσομοιωτές / simulators - η αναδημιουργία του επιχειρησιακού περιβάλλοντος είναι αναπόσπαστο μέρος της εκπαίδευσης).

ζ) Λειτουργική υποστήριξη και υποστήριξη μετάβασης.

η) Δημιουργία Κέντρου Απομακρυσμένης Διαχείρισης (Remote Tower Center) που θα λειτουργήσει ως α) disaster recovery site και θα καλύψει ζητήματα επιχειρησιακής

συνέχειας (business continuity) και β) ως κέντρο εκπαίδευσης (περιλαμβάνει Data Center, σχετικό εξοπλισμό, ανακαίνιση κτιρίου 1.500 τμ.).

6. Σύμφωνα με τον όρο 4.4.1 της ΣΠ «...η προμήθεια και η λειτουργία εξοπλισμού αεροναυτιλίας αποτελεί ευθύνη του Δημοσίου εκτός αν ορίζεται διαφορετικά».

Περαιτέρω στο άρθρο 4.3 με τίτλο «Υποχρεώσεις Παραχωρητή ή/και Δημοσίου» ορίζονται τα εξής:

«... 4.3.2. Σύμφωνα με τους όρους της παρούσας Σύμβασης, το Δημόσιο: ...

(ια) θα επενδύει στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση της χωρητικότητας των αεροναυτιλιακών υποδομών, στην αναβάθμιση των Υπηρεσιών Εναέριας Κυκλοφορίας και στα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού του, όπως απαιτείται κατά περίπτωση, για τη διαχείριση σε συνεργασία με τον Παραχωρησιούχο της εναέριας κυκλοφορίας στα Περιφερειακά Αεροδρόμια, όπως αυτή αυξάνεται σύμφωνα με τη σχετική προβλεπόμενη ζήτηση που παρατίθεται στο Οικονομικό Μοντέλο...».

Επιπροσθέτως σύμφωνα με το άρθρο 30.6 «Ο Φορέας Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας θα παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας, προκειμένου να εξυπηρετήσει ουσιαστικά όλες τις πτήσεις για τις οποίες γίνονται αιτήσεις στην ΕΑΣΠ. Η υποχρέωση του Φορέα Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας να παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου».

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 4.4.7. της Σύμβασης Παραχώρησης «Εάν το Δημόσιο απαιτήσει περαιτέρω Εγκαταστάσεις Κρατικών Χρηστών προκειμένου ο Κρατικός Χρήστης να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των Συμβάσεων Παροχής Υπηρεσιών, αυτό θα ζητηθεί και θα πληρωθεί είτε:

(α) ως Μεταβολή Δημοσίου με την προϋπόθεση ότι, αφού κατασκευαστούν, οι Εγκαταστάσεις Κρατικών Χρηστών θα παρασχεθούν με έξοδα του Δημοσίου με παρόμοιους όρους με αυτούς που τίθενται στις υφιστάμενες Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών ή (β) ως ξεχωριστό κατασκευαστικό έργο του Δημοσίου, με την προϋπόθεση ότι θα απαιτείται η συναίνεση του Παραχωρησιούχου πριν από την κατασκευή οποιωνδήποτε πρόσθετων Εγκαταστάσεων Κρατικών Χρηστών (την οποία δεν θα μπορεί να αρνηθεί ή καθυστερήσει αδικαιολόγητα) και κάθε παρεμβολή στις Δραστηριότητες Παραχώρησης που απορρέει από αυτή την κατασκευή θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου».

Οι κρίσιμοι για την κατανόηση των ανωτέρω όρων ορισμοί παρατίθενται στην παρ.

3.1 της ΣΠ. Πιο συγκεκριμένα:

Ως Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου νοείται κάθε γεγονός που ρητά αναφέρεται στην παρούσα Σύμβαση ως Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου, καθώς και κάθε γεγονός (συμπεριλαμβανομένων Γεγονότων Καθυστέρησης και της υποχρέωσης του Φορέα Παροχής Αεροναυτιλιακών Υπηρεσιών να παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας σύμφωνα με το Άρθρο 30.6) το οποίο (α) δεν είναι Γεγονός Αθέτησης Υποχρεώσεων Δημοσίου για το οποίο έχει επιδοθεί Ειδοποίηση Καταγγελίας, (β) δεν είναι κίνδυνος του Παραχωρησιούχου στο πλαίσιο της παρούσας Σύμβασης ούτε προκαλείται από τον Παραχωρησιούχο ή κάποιο(-α) πρόσωπο(-α) που χρησιμοποιεί για την υλοποίηση της Παραχώρησης (συμπεριλαμβανομένου του Ανεξάρτητου Μηχανικού) ή (γ) δεν είναι Γεγονός Ανωτέρας Βίας, τις οικονομικές συνέπειες του οποίου αναλαμβάνει ο Παραχωρησιούχος, και το οποίο έχει δυσμενή επίδραση στα έσοδα του Παραχωρησιούχου στη διάρκεια της Περιόδου Παραχώρησης ή/και επηρεάζει ουσιαστικά την παροχή των Υπηρεσιών Αεροδρομίου.

Ως Μεταβολή Δημοσίου νοείται μια Μεταβολή Υπηρεσιών Δημοσίου, μια Μεταβολή Έργων Δημοσίου ή και τα δύο, κατά περίπτωση.

Ως Μεταβολή Έργων Δημοσίου νοείται κάθε μεταβολή των Έργων την οποία επιφέρει το Δημόσιο σύμφωνα με το Παράρτημα 19 (Μεταβολές).

Ως Μεταβολή Υπηρεσιών Δημοσίου νοείται η μεταβολή των Υπηρεσιών Αεροδρομίου την οποία επιφέρει το Δημόσιο σύμφωνα με το Παράρτημα 19 (Μεταβολές).

Ως Εγκατάσταση Κρατικού Χρήστη νοείται «[...] οποιοδήποτε μέρος των Περιοχών Παραχώρησης εντός των Περιφερειακών Αεροδρομίων και το οποίο καταλαμβάνει ή είναι απαραίτητο σε κάποιον Κρατικό Χρήστη, όπως περιγράφεται στη σχετική Σύμβαση Παροχής Υπηρεσιών και σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 4.4 (Κρατικοί Χρήστες)».

Ως «Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών» νοούνται οι συμβάσεις που συνάπτονται ανάμεσα στον Παραχωρησιούχο και τους Κρατικούς Χρήστες, όπως νομίμως επικαιροποιούνται και μεταβάλλονται κατά καιρούς στη διάρκεια της Περιόδου Παραχώρησης, και,

Ως «Κρατικός Χρήστης» νοούνται ρυθμιστικές και εποπτικές αρχές, υπηρεσίες τελωνειακού ελέγχου και επιβολής έμμεσων φόρων κατανάλωσης, έλεγχου μετανάστευσης, αστυνομικές αρχές, το Πυροσβεστικό Σώμα Ελλάδος, υπηρεσίες

δημόσιας υγείας, καραντίνας, δημόσιες κτηνιατρικές και φυτοϋγειονομικές υπηρεσίες, δημόσιες μετεωρολογικές και αεροναυτιλιακές υπηρεσίες, υπηρεσίες δημόσιων ασθενοφόρων ή άλλες δημόσιες υπηρεσίες αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών.

7. Τέλος στο άρθρο 51 του Ν. 4413/2016 (που συνιστά προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας με το άρθρο 43 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ) προβλέπονται οι προϋποθέσεις τροποποίησης των Συμβάσεων Παραχώρησης κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους, ούτως ώστε να ανατίθενται, τηρουμένων των προϋποθέσεων, συμπληρωματικά έργα και υπηρεσίες στον αρχικό Παραχωρησιούχο ή και να τροποποιείται γενικότερα η σύμβαση.

8. Από τις παραπάνω προβλέψεις φαίνεται να προκύπτουν, κατά τη γνώμη της υπηρεσίας, οι εξής παραδοχές:

Εφόσον το Δημόσιο αποφασίσει να προβεί στην υλοποίηση έργων ή υπηρεσιών αναβάθμισης ή / και εκσυγχρονισμού ή / και επέκτασης των αεροναυτιλιακών υποδομών ή υπηρεσιών, που εμπίπτουν στη σφαίρα ευθύνης του, δύναται, σύμφωνα με το άρθρο 4.4.7 της Σ Π, να υλοποιήσει τις σχετικές επενδύσεις, με δύο τρόπους:

(α) Είτε αναθέτοντας στον Παραχωρησιούχο να προβεί στην υλοποίηση των Έργων με την διαδικασία της Μεταβολής Δημοσίου υπό τους όρους και σύμφωνα με την διαδικασία που περιγράφεται στο Παράρτημα 19 της Σύμβασης. Σε μια τέτοια περίπτωση, κατά τα ειδικότερα περιγραφόμενα στο εν λόγω Παράρτημα, το Δημόσιο εκδίδει Διερεύνηση Μεταβολής επί της οποίας καλείται ο Παραχωρησιούχος να παράσχει προκαταρκτικές πληροφορίες αναφορικά με το εκτιμώμενο κόστος και επιπτώσεις της Μεταβολής, ακολούθως δε, εφόσον επιβεβαιώσει το Δημόσιο ότι επιθυμεί απάντηση στην διερεύνηση Μεταβολής, να απαντήσει θετικά ή αρνητικά στην αιτούμενη Μεταβολή. Η δυνατότητα ανάθεσης με την διαδικασία αυτή φαίνεται να αποτελεί σαφή, ακριβή και ρητή ρήτρα αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της Σύμβασης Παραχώρησης κατά την έννοια του άρθρου 51 του ν. 4413/2016.

(β) Είτε αναθέτοντας σε τρίτο μέρος να προβεί στην υλοποίηση των Έργων ως ξεχωριστό κατασκευαστικό έργο του Δημοσίου. Στην περίπτωση αυτή, το Δημόσιο ως Αναθέτουσα Αρχή υλοποιεί σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από την οικεία εθνική νομοθεσία την ανάθεση, επίβλεψη και παραλαβή του αντικειμένου της σύμβασης που αποφασίζει να αναθέσει, χωρίς την συμμετοχή του Παραχωρησιούχου στην διαδικασία. Η Σύμβαση Παραχώρησης δεν θέτει ειδική προϋπόθεση ή όρο ή πρόκριμα για την προσφυγή στην μία ή στην άλλη διαδικασία.

Δέον να σημειωθεί ωστόσο ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4.4.7.β της Σ.Π, ειδικά για την περίπτωση που προκριθεί η υλοποίηση του αντικειμένου της Σύμβασης από το Δημόσιο ως ξεχωριστού κατασκευαστικού έργου, αφενός απαιτείται η συναίνεση των Παραχωρησιούχων πριν από την κατασκευή οποιωνδήποτε πρόσθετων Εγκαταστάσεων Κρατικών Χρηστών (την οποία βεβαίως δεν θα μπορούν να αρνηθούν ή καθυστερήσουν αδικαιολόγητα), αφετέρου προβλέπεται ότι τυχόν παρεμβολή στις Δραστηριότητες Παραχώρησης που απορρέει από αυτή την κατασκευή, συνιστάμενη προφανώς, στον ενδεχόμενο επηρεασμό της ομαλής λειτουργίας των αεροδρομίων ή της ασφάλειας των πτήσεων εξαιτίας της δραστηριότητας τρίτου μέρους που εποπτεύεται από το Δημόσιο, στην ενδεχόμενη δημιουργία αποζημιωτικών απαιτήσεων των Παραχωρησιούχων κ.ο.κ., θα αποτελεί «Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου» με τις εντεύθεν συνέπειες.

9. Τίθεται επομένως το ερώτημα εάν, με βάση τους όρους των Σ Π, είναι νόμιμη η ανάθεση της εκτέλεσης των έργων που αφορούν στην δημιουργία υποδομής Απομακρυσμένων Ψηφιακών Πύργων (Remote Digital Towers) με την προσφυγή στην διαδικασία της παρ. (α) του άρθρου 4.4.7, ήτοι με την ανάθεσή της στους Παραχωρησιούχους με βάση την διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 42 των ΣΠ («Διαδικασία Μεταβολών»), αντί της παρ. (β) αυτού που ρυθμίζει την ανάθεσή της ως ξεχωριστού κατασκευαστικού αντικειμένου, και αφού ληφθούν υπόψη και οι χρονικοί περιορισμοί που προκύπτουν εκ της επιδίωξης χρηματοδότησης του έργου από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ΕΛΛΑΔΑ 2.0 (σχετικά στο Τεχνικό Δελτίο που έχει εγκριθεί ορίζεται ως χρόνος ολοκλήρωσης της Πράξης η 31η-12-2025).

Κατά την υπηρεσία, η προσφυγή στην διαδικασία της Μεταβολής Δημοσίου προκρίνεται ως προσφορότερη για την υλοποίηση του αντικειμένου της συγκεκριμένης σύμβασης, λαμβανομένων υπόψη:

(α) Της πρόβλεψης που έχει περιληφθεί στις ΣΠ για την ευχέρεια υπαγωγής στην διαδικασία αυτή, με βάση σαφή κατά περιεχόμενο και όρους ρήτρα αναθεώρησης (περίπτωση που προβλέπεται και ρυθμίζεται στην παρ. 1 περ. (α) του άρθρου 51 του Ν. 4413/2016).

(β) Της αλληλεπίδρασης του κρίσιμου έργου με τις εγκαταστάσεις των Παραχωρησιούχων λόγω της αναγκαίας διέλευσης του συνόλου σχεδόν των καλωδίων παροχής ρεύματος και τηλεπικοινωνιακών υποδομών που συνδέονται με τους υφιστάμενους Πύργους Ελέγχου δια μέσου των δικών τους κτηριακών

εγκαταστάσεων και συστημάτων τους,, οι οποίοι, για οποιαδήποτε επέμβαση, θα πρέπει να έχουν άμεση επίβλεψη και έλεγχο (περίπτωση από την παρ. 1 περ. β (αα) του άρθρου 51 Ν. 4413/2016).

(γ) Της υποχρέωσης προηγούμενης έγκρισης και επίβλεψης από τους λειτουργούς του αεροδρομίου (Παραχωρησιούχους) των εργασιών κατασκευής ή της παροχής υπηρεσιών που παρέχονται από τρίτα μέρη (βλ. το απλοποιημένο εγχειρίδιο των κανόνων EASA για τις διαχειρίστριες εταιρείες των αεροδρομίων, και ενδεικτικά το άρθρο ADR.OR.D.010 του εγχειριδίου) (περίπτωση από την παρ. 1 περ. β (αα) του άρθρου 51 Ν. 4413/2016).

(δ) Της δυνατότητας δικαιολογημένης άρνησης των Παραχωρησιούχων για την ανάθεση του αντικείμενου της σύμβασης σε Τρίτο Μέρος ως αυτοτελές έργο Δημοσίου, (ενδεχομένως για λόγους σχετιζόμενους με την ομαλή λειτουργία και ασφάλεια των πτήσεων), συνθήκη που θα έχει σαν αποτέλεσμα την ματαίωση της υλοποίησης της προγραμματιζόμενης επένδυσης (περίπτωση από την παρ. 1 περ. β (ββ) του άρθρου 51 Ν. 4413/2016).

(ε) Τους κινδύνους από την τυχόν ανώμαλη εξέλιξη της σύμβασης με Τρίτο Μέρος και της σχετικής απορρέουσας ευθύνης του Δημοσίου (περίπτωση από την παρ. 1 περ. β (ββ) του άρθρου 51 Ν. 4413/2016).

(στ) Της εμπειρίας των Παραχωρησιούχων στην έντεχνη και ασφαλή υλοποίηση αλλά και παρακολούθηση της εκτέλεσης των αεροδρομικών έργων, σε συνδυασμό με το όλως εξειδικευμένο αντικείμενο του προς ανάθεση έργου, η επίβλεψη του οποίου προϋποθέτει ιδιαίτερη τεχνογνωσία.

(ζ) Της εφαρμογής διαδικασιών ανάθεσης από τους Παραχωρησιούχους με βάση Κανονισμό Ανάθεσης που εξασφαλίζει τις αρχές της διαφάνειας και του ανταγωνισμού.

10. Σημειωτέον εν προκειμένω ότι σχετικά με την προτεινόμενη διαδικασία, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, διά της αρμόδιας υπηρεσίας (Δ/νση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών) απηύθυνε ερώτημα προς την Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, προκειμένου να έχει την γνώμη της σχετικά με την συμβατότητα της ανάθεσης του ως άνω έργου, στο πλαίσιο των εκτελούμενων ΣΠ, στους Παραχωρησιούχους, από την άποψη του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων. Στο σχετικό έγγραφο η ως άνω υπηρεσία απάντησε, με το υπ' αριθ. πρωτ. 39324 ΕΞ 2024/14-03-2024 έγγραφό της, ως εξής:

A) Η συγκεκριμένη δραστηριότητα (έλεγχος εναέριας κυκλοφορίας) εντάσσεται στις δραστηριότητες χωρίς οικονομικό χαρακτήρα (έχει επομένως τα τυπικά γνωρίσματα άσκησης δημόσιας εξουσίας).

B) Ως προς τους Παραχωρησιούχους των αερολιμένων (FRAPORT) επίσης δεν υφίσταται στοιχείο κρατικής ενίσχυσης, εφόσον δεν οδηγεί σε αθέμιτες διακρίσεις μεταξύ αερολιμένων (ήτοι δεν πρέπει η σχετική δαπάνη, με βάση την συνήθη πρακτική βάσει της δεδομένης έννομης τάξης και της πρακτικής της ΥΠΑ, σε περιπτώσεις άλλων αερολιμένων να επιβαρύνει τον προϋπολογισμό των Παραχωρησιούχων ή Κυρίων αερολιμένων και αντίστροφα δεν θα πρέπει να απαλλάσσει τους Παραχωρησιούχους από κόστη με τα οποία βαρύνονται, υπό συνήθεις συνθήκες άλλοι Παραχωρησιούχοι ή Κύριοι αερολιμένων). Εφόσον δε, περαιτέρω, δυνάμει συμφωνίας ή όρου των ΣΠ, ο διαγωνισμός για την προμήθεια και εγκατάσταση πραγματοποιείται από τους Παραχωρησιούχους για λογαριασμό της ΥΠΑ, τότε πρέπει να τεκμηριώνεται με αναλυτική λογιστική κοστολόγηση των επιμέρους ενεργειών ότι το προκύπτον ποσό που θα καταβληθεί στους Παραχωρησιούχους δεν υπερβαίνει το πραγματικά αναλωθέν ποσό βάσει παραστατικών, πλέον των λειτουργικών του εξόδων για την διενέργεια του διαγωνισμού, καθώς και ότι το ποσόν αυτό αντιστοιχεί σε τιμές αγοράς. Οι Παραχωρησιούχοι πρέπει να τηρούν χωριστές λογιστικές μερίδες για τα εν λόγω ποσά σε σχέση με την συνήθη οικονομική τους δραστηριότητα.

Γ) Τέλος ως προς το επίπεδο των προμηθευτών που θα επιλεγούν από τους Παραχωρησιούχους για την προμήθεια του εξοπλισμού και των συστημάτων δεν θα προκύψει ζήτημα πλεονεκτήματος γι' αυτούς εφόσον οι διαδικασίες επιλογής θα πραγματοποιηθούν μέσω διαφανούς, ανοιχτής και χωρίς διακρίσεις διαγωνιστικής διαδικασίας, σύμφωνα με τις παρ. 90-96 της Ανακοίνωσης της Ευρ. Επιτροπής για την έννοια της κρατικής ενίσχυσης (2016/C 262/01), η οποία περαιτέρω εγγυάται ότι η δαπάνη της προμήθειας αντιστοιχεί σε τιμές αγοράς.

Εν όψει των ανωτέρω υποβλήθηκε το εν θέματι ερώτημα.

Νομικό πλαίσιο

11. Με το άρθρο 215 του Ν. 4389/2016 κυρώθηκε – σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 22 παρ. 8 του Ν. 3913/2011 - και απέκτησε ισχύ νόμου η από 14.12.2015 Σύμβαση Παραχώρησης για την αναβάθμιση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία των Περιφερειακών Αεροδρομίων Κρήτης, Ηπειρωτικής Ελλάδας, η οποία

συνάφθηκε μεταξύ α) του Ελληνικού Δημοσίου, β) της ελληνικής ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου Α.Ε.», γ) της ελληνικής ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Α ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και δ) των μετόχων της εν λόγω ανώνυμης εταιρίας, ήτοι (α) της γερμανικής ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία «FRAPORT AG FRANKFURT AIRPORT SERVICES WORLDWIDE» και (β) της κυπριακής εταιρίας με την επωνυμία «SLENTEL LIMITED», η οποία προσαρτήθηκε ως ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄ στην Ελληνική και Αγγλική γλώσσα.

Εξ άλλου, με το άρθρο 216 του ίδιου νόμου κυρώθηκε και απέκτησε ισχύ νόμου και η από 14.12.2015 Σύμβαση Παραχώρησης για την αναβάθμιση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία των Περιφερειακών Αεροδρομίων Αιγαίου, μεταξύ των ίδιων συμβαλλομένων, η οποία προσαρτήθηκε στο νόμο ως ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄.

Οι ως άνω συμβάσεις υπέστησαν περιορισμένες τροποποιήσεις με τα από 24.3.2017 Συμφωνητικά Τροποποίησης των Συμβάσεων Παραχώρησης, που κυρώθηκαν με τα άρθρα 84 και 85 αντίστοιχα του ν. 4478/17 (Α΄91). Τα ως άνω συμφωνητικά προσαρτώνται ως Παραρτήματα Α΄ και Β΄ στον ως άνω νόμο.

12. Στις κρίσιμες για το ερώτημα παραγράφους των κυρωθείσων ως ανωτέρω και εχουσών ισχύ νόμου Σ Π (βλ.και ΑΠ 61, 62, 64/2016 κ.α) ορίζονται τα εξής:

3.1. Ορισμοί

«Οι όροι που χρησιμοποιούνται στην παρούσα Σύμβαση έχουν την έννοια που τους αποδίδεται παραπλεύρως εκτός εάν απαιτείται άλλως από την παρούσα Σύμβαση....

Ως Κρατικός Χρήστης νοούνται ρυθμιστικές και εποπτικές αρχές, υπηρεσίες τελωνειακού ελέγχου και επιβολής έμμεσων φόρων κατανάλωσης, ελέγχου μετανάστευσης, αστυνομικές αρχές, το Πυροσβεστικό Σώμα Ελλάδος, υπηρεσίες δημόσιας υγείας, καραντίνας, δημόσιες κτηνιατρικές και φυτοϋγειονομικές υπηρεσίες, δημόσιες μετεωρολογικές και αεροναυτιλιακές υπηρεσίες, υπηρεσίες δημόσιων ασθενοφόρων ή άλλες δημόσιες υπηρεσίες αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών....

Ως Μεταβολή νοείται μια Μεταβολή Έργων Δημοσίου ή Μεταβολή Υπηρεσιών Δημοσίου ή και τα δύο (κατά περίπτωση)....

Ως Μεταβολή Δημοσίου νοείται μια Μεταβολή Υπηρεσιών Δημοσίου, μια Μεταβολή Έργων Δημοσίου ή και τα δύο, κατά περίπτωση.

Ως Μεταβολή Έργων Δημοσίου νοείται κάθε μεταβολή των Έργων την οποία επιφέρει το Δημόσιο σύμφωνα με το Παράρτημα 19 (Μεταβολές)....».

«4.3.2. Σύμφωνα με τους όρους της παρούσας Σύμβασης, το Δημόσιο:

(ια) θα επενδύει στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση της χωρητικότητας των αεροναυτιλιακών υποδομών, στην αναβάθμιση των Υπηρεσιών Εναέριας Κυκλοφορίας και στα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού του, όπως απαιτείται κατά περίπτωση, για τη διαχείριση σε συνεργασία με τον Παραχωρησιούχο της εναέριας κυκλοφορίας στα Περιφερειακά Αεροδρόμια, όπως αυτή αυξάνεται σύμφωνα με τη σχετική προβλεπόμενη ζήτηση που παρατίθεται στο Οικονομικό Μοντέλο».

4.4. Κρατικοί Χρήστες

«4.4.1 Από την Ημερομηνία Έναρξης Ισχύος, ο Παραχωρησιούχος θα προβεί σε διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους κάθε Κρατικού Χρήστη όσον αφορά:

(β) την εγκατάσταση και τη λειτουργία του εξοπλισμού και των εγκαταστάσεων που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους από Κρατικούς Χρήστες σε καθένα από τα Περιφερειακά Αεροδρόμια, που θα βαρύνουν τον Παραχωρησιούχο, ωστόσο, προς αποφυγή αμφιβολίας, η προμήθεια και η λειτουργία εξοπλισμού αεροναυτιλίας αποτελεί ευθύνη του Δημοσίου, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά...».

.....

«4.4.5 Τα Μέρη θα διαπραγματεύονται καλόπιστα και θα καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια να συνάπτουν Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών μεταξύ του Παραχωρησιούχου και του αντίστοιχου Κρατικού Χρήστη προκειμένου ο Παραχωρησιούχος να πληροί και να διατηρεί το Απαιτούμενο Επίπεδο Εξυπηρέτησης».

«4.4.7. Εάν το Δημόσιο απαιτήσει περαιτέρω Εγκαταστάσεις Κρατικών Χρηστών προκειμένου ο Κρατικός Χρήστης να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των Συμβάσεων Παροχής Υπηρεσιών, αυτό θα ζητηθεί και θα πληρωθεί είτε:

(α) ως Μεταβολή Δημοσίου με την προϋπόθεση ότι, αφού κατασκευαστούν, οι Εγκαταστάσεις Κρατικών Χρηστών θα παρασχεθούν με έξοδα του Δημοσίου με παρόμοιους όρους με αυτούς που τίθενται στις υφιστάμενες Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών· ή

(β) ως ξεχωριστό κατασκευαστικό έργο του Δημοσίου, με την προϋπόθεση ότι θα απαιτείται η συναίνεση του Παραχωρησιούχου πριν από την κατασκευή οποιωνδήποτε πρόσθετων Εγκαταστάσεων Κρατικών Χρηστών (την οποία δεν θα μπορεί να αρνηθεί ή καθυστερήσει αδικαιολόγητα) και κάθε παρεμβολή στις Δραστηριότητες Παραχώρησης που απορρέει από αυτή την κατασκευή θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου».

«4.4.8 Το Δημόσιο θα διασφαλίζει, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, ότι πλην της περίπτωσης έκτακτης ανάγκης και πάντα με την επιφύλαξη του Άρθρου 23 (Παρέμβαση του Δημοσίου), η χρήση του(των) διαδρόμου(ων) ή άλλων περιοχών εντός των Περιφερειακών Αεροδρομίων από έναν Κρατικό Χρήστη, δεν επηρεάζει με ουσιώδη δυσμενή τρόπο την ικανότητα του Παραχωρησιούχου (i) να παρέχει τις Υπηρεσίες Αεροδρομίου, ή (ii) άλλως να επωφελείται από οποιαδήποτε δικαιώματά του και να εκτελεί οποιεσδήποτε υποχρεώσεις του στο πλαίσιο της παρούσας Σύμβασης και κάθε τέτοια παρέμβαση θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου».

«4.4.10 «Το Δημόσιο θα ευθύνεται έναντι του Παραχωρησιούχου για κάθε ζημία που προκαλείται από Κρατικό Συνδεδεμένο Μέρος στις Εγκαταστάσεις Κρατικών Χρηστών ή εντός αυτών και σε περιοχές, εγκαταστάσεις, κτίρια ή κατασκευές που βρίσκονται εντός των Περιφερειακών Αεροδρομίων, συμπεριλαμβανομένων των διαδρόμων, και κάθε τέτοια ζημία θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου. Εάν η εν λόγω ζημία καλύπτεται από την ασφάλιση που υποχρεούται να συνάψει ο Παραχωρησιούχος σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση, τότε το Δημόσιο δεν θα αποζημιώσει τον Παραχωρησιούχο για τη σχετική ζημία. Ο Παραχωρησιούχος θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα (συμπεριλαμβανομένων των εύλογων προσπαθειών που καταβάλλονται για την υποβολή αιτημάτων στους ασφαλειομεσίτες του Παραχωρησιούχου και θα γνωστοποιεί στο Δημόσιο κάθε πιθανή αύξηση των ασφαλίσεων που προκύπτει από τις εν λόγω αξιώσεις εκ των ασφαλίσεων τις οποίες υποχρεούται να διατηρεί σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση) προκειμένου να διασφαλίσει ότι θα εισπραχθεί η Ασφαλιστική Αποζημίωση....» .

«4.7.2 (Όπως ο σχετικός όρος τροποποιήθηκε με το άρθρο 85 του Ν. 4478/2017 και ισχύει)

«Οποιαδήποτε στιγμή και κατά καιρούς, το Δημόσιο (και διαμέσου της ΥΠΑ, του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, της ΠΑ ή άλλως) μπορεί, κατόπιν προηγούμενης ειδοποίησης στον Παραχωρησιούχο, να αποκτά πρόσβαση και να καταλαμβάνει προσωρινά σχετικά τμήματα των Περιοχών Παραχώρησης, με σκοπό την εγκατάσταση ή διατήρηση Εξοπλισμού Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας, υπό τον όρο ότι, αναφορικά με την εγκατάσταση του Εξοπλισμού Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας, το Δημόσιο πρώτα θα συζητά με τον Παραχωρησιούχο για την τοποθεσία στην οποία προτίθεται να εγκαταστήσει αυτόν τον Εξοπλισμό Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας και, στον βαθμό που είναι ευλόγως εφικτό, θα διασφαλίζει ότι το Δημόσιο ή/και η ΥΠΑ ή άλλη οντότητα που διορίζεται από το Δημόσιο καταβάλλουν κάθε εύλογη προσπάθεια να

ελαχιστοποιήσουν κάθε διατάραξη της λειτουργίας των Περιφερειακών Αεροδρομίων ή της παροχής των Υπηρεσιών Αεροδρομίου από τον Παραχωρησιούχο και υπό τον όρο επίσης ότι ο Παραχωρησιούχος δεν θα ευθύνεται για τα έξοδα ή τις δαπάνες σε σχέση με τις προαναφερόμενες δραστηριότητες που αναλαμβάνουν το Δημόσιο ή/και η ΥΠΑ ή άλλη οντότητα που διορίζεται από το Δημόσιο».

«30.4.1 Εάν κατά τη διάρκεια της Περιόδου Παραχώρησης ο Παραχωρησιούχος αποδείξει ότι λόγω Γεγονότος Ευθύνης Δημοσίου μειώθηκαν τα Έσοδά του, συμπεριλαμβανομένων των Μειώσεων λόγω Ανεπαρκών Επιδόσεων τις οποίες υπέστη αποκλειστικά λόγω Γεγονότος Ευθύνης Δημοσίου, το Δημόσιο θα αποζημιώσει τον Παραχωρησιούχο με ποσό ίσο με τη διαφορά ανάμεσα στα Έσοδα που πραγματοποιήθηκαν κατά την Τριμηνιαία Περίοδο στην οποία ανέκυψε το εν λόγω γεγονός ή κατά οποιαδήποτε Τριμηνιαία Περίοδο στην οποία το εν λόγω γεγονός ή οι συνέπειες αυτού συνέχισαν να υφίστανται, με βάση την πρόβλεψη Εσόδων στο Οικονομικό Μοντέλο για την ίδια περίοδο. Ωστόσο, για τον υπολογισμό της αποζημίωσης την οποία ενδέχεται να δικαιούται ο Παραχωρησιούχος για τις Ζημίες που υπέστη λόγω Γεγονότος Ευθύνης Δημοσίου, θα ληφθούν υπόψη και θα συμψηφιστούν οι πληρωμές προς τον Παραχωρητή οι οποίες ενδέχεται να προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων του Άρθρου 29 (Πληρωμές) για την περίοδο για την οποία υπολογίζεται η αποζημίωση».

«30.6 Ο Φορέας Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας θα παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας, προκειμένου να εξυπηρετήσει ουσιαστικά όλες τις πτήσεις για τις οποίες γίνονται αιτήσεις στην ΕΑΣΠ. Η υποχρέωση του Φορέα Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας να παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου».

42. Διαδικασίες Μεταβολών

«Οι ρυθμίσεις του Παραρτήματος 19 (Μεταβολές) ισχύουν αναφορικά με τις Μεταβολές και τις Μεταβολές Παραχωρησιούχου εκτός αν ρητώς προβλέπεται διαφορετικά στην παρούσα Σύμβαση. Προς αποφυγή αμφιβολιών, κανένα Μέρος δεν δύναται να αιτηθεί Μεταβολή πριν από την Ημερομηνία Έναρξης Παραχώρησης».

42.1 Μεταβολή στα Έργα και στις Υπηρεσίες Αεροδρομίου

« 42.1.1 Ο Παραχωρησιούχος μπορεί να προβεί μόνο σε:

- (α) Μεταβολή· ή
- (β) Μεταβολή Παραχωρησιούχου·

στα Έργα και/ή στις Υπηρεσίες Αεροδρομίου από τη στιγμή που η Μεταβολή είναι Αποζημιώσιμη Μεταβολή ή που η Μεταβολή Παραχωρησιούχου έχει γίνει αποδεκτή από το Δημόσιο δυνάμει του Παραρτήματος 19 (Μεταβολές)....».

50. Τροποποίηση της Σύμβασης Παραχώρησης

«50.1 Με την επιφύλαξη των Άρθρων 16.2 και 22.1 ο Παραχωρησιούχος δύναται, με μεταγενέστερη ειδοποίηση στο Δημόσιο ή στον Παραχωρητή, να τροποποιήσει οποιαδήποτε σημαντική σύμβαση υπεργολαβίας ή Σύμβαση Παροχής Υπηρεσιών, εκτός εάν η εν λόγω τροποποίηση είναι επιζήμια για τα συμφέροντα του Δημοσίου ή του Παραχωρητή, στην οποία περίπτωση η εν λόγω τροποποίηση μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με την πρότερη έγγραφη συγκατάθεση του Δημοσίου και/ή του Παραχωρητή (ανάλογα με την περίπτωση), την οποία δεν θα αρνείται χωρίς εύλογη αιτία. Οποιαδήποτε τέτοια τροποποίηση δεν θα απαλλάσσει τον Παραχωρησιούχο από τις υποχρεώσεις του βάσει της παρούσας Σύμβασης».

«50.2 Με εξαίρεση τα Παραρτήματα, η παρούσα Σύμβαση μπορεί να τροποποιηθεί ή να συμπληρωθεί μόνο κατόπιν έγγραφης συγκατάθεσης του Παραχωρητή, του Δημοσίου και του Παραχωρησιούχου, ενώ οι εν λόγω τροποποιήσεις θα κυρώνονται από τον νόμο. Με την επιφύλαξη τυχόν Μεταβολών Νομοθεσίας, η ακύρωση ή η τροποποίηση της παρούσας Σύμβασης χωρίς τη συμφωνία του Παραχωρησιούχου θα αποτελεί Γεγονός Αθέτησης Υποχρεώσεων Δημοσίου».

«50.3 Οποιαδήποτε συμφωνία ανάμεσα στον Παραχωρητή, το Δημόσιο και τον Παραχωρησιούχο για την τροποποίηση της παρούσας Σύμβασης θα καταρτίζεται εγγράφως και θα υπογράφεται από τον Εκπρόσωπο του Παραχωρητή, τον Εκπρόσωπο του Δημοσίου και τον/-ους Εκπρόσωπο/-ους του Παραχωρησιούχου, οι οποίοι θα έχουν ειδικώς εξουσιοδοτηθεί για το σκοπό αυτό».

50.4

«50.4.1 Η τροποποίηση των Παραρτημάτων:

(α) αναφορικά με όλα τα Παραρτήματα εκτός από τα Παραρτήματα 25 (Οικονομικό Μοντέλο), 26 (Τεχνική Προσφορά) και 27 (Καταστατικό του Παραχωρησιούχου), θα πραγματοποιείται μέσω συμφωνίας ανάμεσα στο Δημόσιο, τον Παραχωρητή και τον Παραχωρησιούχο και θα υπογράφεται από τα πρόσωπα που αναφέρονται στο Άρθρο 50.3.

(β) αναφορικά με τα Παραρτήματα 25 (Οικονομικό Μοντέλο), 26 (Τεχνική Προσφορά) και 27 (Καταστατικό του Παραχωρησιούχου), θα πραγματοποιείται μέσω σύμβασης ανάμεσα στα Συμβαλλόμενα Μέρη, κατόπιν έγγραφης συναίνεσης από το Δημόσιο».

«50.4.2 Ο Παραχωρητής και ο Παραχωρησιούχος θα δικαιούνται να προβαίνουν ή εγκρίνουν οποιαδήποτε τροποποίηση, χωρίς να λαμβάνουν τη συναίνεση των άλλων Συμβαλλομένων Μερών, εάν το εν λόγω θέμα σχετίζεται αποκλειστικά με οφειλόμενες αμοιβές από τον Παραχωρησιούχο στον Παραχωρητή».

«50.4.3 Το Δημόσιο και ο Παραχωρησιούχος θα δικαιούνται να προβαίνουν ή εγκρίνουν οποιαδήποτε τροποποίηση, χωρίς να λαμβάνουν τη συναίνεση των άλλων Συμβαλλομένων Μερών, εάν το εν λόγω θέμα σχετίζεται αποκλειστικά με:

(α) την Εισφορά ή άλλα οφειλόμενα ποσά βάσει της παρούσας Σύμβασης από τον Παραχωρησιούχο στο Δημόσιο· και με

(β) τροποποιήσεις που το Δημόσιο και ο Παραχωρησιούχος θεωρούν αμιγώς μηχανικού ή γραφειοκρατικού χαρακτήρα ή τροποποιήσεις που δεν επηρεάζουν τα δικαιώματα, τα συμφέροντα και / ή τις υποχρεώσεις του Παραχωρητή...».

13. Στο Παράρτημα 19 της ΣΠ ρυθμίζονται οι λεπτομέρειες της περίπτωσης Μεταβολής Δημοσίου, όπως αυτή ορίζεται στους όρους της ΣΠ. Ειδικότερα προβλέπεται η έναρξη της διαδικασίας με έγγραφο του Δημοσίου που ονομάζεται Διερεύνηση Μεταβολής (παρ. 2), ακολουθεί η διαβούλευση των μερών (παρ. 3), η Απάντηση του Παραχωρησιούχου (παρ. 4), ακολουθεί η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των μερών για τους όρους μιας συμπληρωματικής συμφωνίας (παρ. 6.3) και η Επιβεβαίωση Μεταβολής από το Δημόσιο, κατόπιν της οποίας θα συναφθεί η συμπληρωματική συμφωνία (παρ. 7.2), η δε Μεταβολή θα θεωρείται «αποζημιώσιμη Μεταβολή» (παρ. 7.3).

14. Στο άρθρο 51 του Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28-3-14) και άλλες διατάξεις (Α΄148)», ορίζονται τα εξής:

«1. Οι συμβάσεις παραχώρησης μπορεί να τροποποιούνται χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας ανάθεσης δυνάμει του παρόντος νόμου σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις:

α) Όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης παραχώρησης στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή δικαιώματα προαίρεσης. Οι εν λόγω ρήτρες ορίζουν το πεδίο εφαρμογής και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή αναθεωρήσεων, καθώς και τις

προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να χρησιμοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή αναθεωρήσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης παραχώρησης.

β) Όσον αφορά συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες από τον αρχικό παραχωρησιούχο που έχουν καταστεί απαραίτητα και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση παραχώρησης εφόσον η αλλαγή παραχωρησιούχου:

αα) δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, όπως απαιτήσεις αμοιβαίας αντικατάστασης ή διαλειτουργικότητας με υφιστάμενο εξοπλισμό, υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις, η αγορά των οποίων έγινε στο πλαίσιο της αρχικής σύμβασης παραχώρησης και

ββ) θα επέφερε σημαντικά μειονεκτήματα ή ουσιώδη επιβάρυνση ως προς το κόστος για την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα.

Ωστόσο, σε περιπτώσεις συμβάσεων παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσα αρχή για τους σκοπούς της άσκησης δραστηριότητας, πλην εκείνων που απαριθμούνται στο Παράρτημα II, οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Αυτές οι διαδοχικές τροποποιήσεις δεν πρέπει να γίνονται προς το σκοπό αποφυγής της εφαρμογής του παρόντος.

γ) Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

αα) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από επιμελή αναθέτουσα αρχή ή αναθέτοντα φορέα,

ββ) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της παραχώρησης,

γγ) σε περιπτώσεις συμβάσεων παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσα αρχή, για τους σκοπούς της άσκησης δραστηριότητας πλην εκείνων που απαριθμούνται στο Παράρτημα II, οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Οι εν λόγω διαδοχικές τροποποιήσεις δεν πρέπει να έχουν ως σκοπό την αποφυγή εφαρμογής του παρόντος.

δ)...

ε) Εφόσον οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4.

Οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς που έχουν τροποποιήσει σύμβαση παραχώρησης στις περιπτώσεις των στοιχείων β' και γ' της παρούσας παραγράφου, δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω γνωστοποίηση περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Παράρτημα XI και δημοσιεύεται σύμφωνα με τα άρθρα 32 και 33....».

15. Στο άρθρο 324 του Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (Α' 127), ορίζονται τα εξής, σχετικά με τον προσυμβατικό έλεγχο των δημοσίων Συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο:

«1. Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 2... 3....

4. Στον έλεγχο των παρ. 1 έως 3 συμπεριλαμβάνονται:...

(ε) οι συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των εταιρειών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο, εφόσον το τίμημα ή το αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά όσων ορίζονται στην παρ. 4 του άρθρου 9 του ν. 3986/2011 (Α' 152),...

5. Σε προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των παρ. 1 έως και 4 όταν:

α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης,
β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το όριο των παρ.1 και 2. 6...».

Ερμηνεία – υπαγωγή

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

16. Η εταιρεία FRAPORT έχει αναλάβει δυνάμει των από 14.12.2015 Συμβάσεων Παραχώρησης, οι οποίες συνήφθησαν με το Ελληνικό Δημόσιο και το ΤΑΙΠΕΔ, κατόπιν τηρήσεως της κατά νόμο προβλεπόμενης διαδικασίας, την αναβάθμιση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία των περιφερειακών αεροδρομίων της ομάδας Α (αεροδρόμια Κρήτης, Ηπειρωτικής Ελλάδας και Ιονίου) και της Ομάδας Β (αεροδρόμια Αιγαίου). Οι ως άνω Συμβάσεις Παραχώρησης κυρώθηκαν με το ν.4389/2016, μετά τον διενεργηθέντα προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σχετική η Πράξη 17/2015 του Ζ' Κλιμακίου του ΕΣ).

17. Από τους κρίσιμους για το ερώτημα όρους των Συμβάσεων Παραχώρησης προκύπτουν τα εξής:

α) Το Δημόσιο είναι υποχρεωμένο να επενδύει στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση της χωρητικότητας των αεροναυτιλιακών υποδομών και στην αναβάθμιση των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας (4.3.2 των ΣΠ), ενώ σχετικά προβλέπεται ότι ο Φορέας Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας θα παρέχει την Απαιτούμενη Χωρητικότητα Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας, προκειμένου να εξυπηρετήσει ουσιαστικά όλες τις πτήσεις για τις οποίες γίνονται αιτήσεις στην ΕΑΣΠ, τυχόν δε παραβίαση της υποχρέωσης αυτής θα αποτελεί Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου (30.6 των ΣΠ).

β) Οι δημόσιες αεροναυτιλιακές υπηρεσίες νοούνται ως Κρατικοί Χρήστες (βλ. ορισμούς στην παρ. 3.1 της ΣΠ), ενώ εξ άλλου στη σφαίρα ευθύνης του Δημοσίου συγκαταλέγεται και η προμήθεια και η λειτουργία εξοπλισμού αεροναυτιλίας, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά (4.4.1 των ΣΠ).

γ) Αν το Δημόσιο απαιτήσει περαιτέρω εγκαταστάσεις κρατικών χρηστών, προκειμένου να εκπληρώνονται οι εκ της συμβάσεως και του νόμου υποχρεώσεις τους, αυτό μπορεί είτε να ζητηθεί ως «*Μεταβολή Δημοσίου*», υπό την έννοια του άρθρου 42 των ΣΠ, είτε να ανατεθεί ως ξεχωριστό κατασκευαστικό έργο, οπότε στην περίπτωση αυτή θα πρέπει αφενός να εξασφαλισθεί η συναίνεση των Παραχωρησιούχων, δεδομένου ότι θα απαιτηθεί η συνεργασία τους στην εκτέλεση των αναγκαίων εργασιών από τον τρίτο ανάδοχο, αφετέρου όμως οι

Παραχωρησιούχοι μπορεί να απαιτήσουν αποζημίωση από το Δημόσιο αν κατά την εκτέλεση των αναγκαίων έργων υποστούν οποιαδήποτε ζημία (4.4.7, 4.4.8 και 4.4.10 της ΣΠ).

δ) Μπορεί μεν το Δημόσιο, κατόπιν προηγούμενης ειδοποίησης των Παραχωρησιούχων, να αποκτά πρόσβαση και να καταλαμβάνει προσωρινά σχετικά τμήματα των Περιοχών Παραχώρησης, με σκοπό την εγκατάσταση ή διατήρηση Εξοπλισμού Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας, προηγουμένως όμως πρέπει πρώτα να συζητά με αυτούς για την τοποθεσία στην οποία προτίθεται να εγκαταστήσει τον Εξοπλισμό, να διασφαλίζει, στο βαθμό του εφικτού, την ελαχιστοποίηση κάθε διατάραξης της λειτουργίας των Αεροδρομίων ή της παροχής των Υπηρεσιών Αεροδρομίου από τους Παραχωρησιούχους, τις δε δαπάνες και τα έξοδα σε σχέση με τις προαναφερόμενες δραστηριότητες τις αναλαμβάνει το Δημόσιο ή η ΥΠΑ, ως αρμόδια για την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας (4.7.2 της ΣΠ).

ε) Ειδικότερα ως προς τη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί επί «μεταβολής» έργων Δημοσίου (νοούμενης ως τέτοιας κάθε μεταβολής των έργων την οποία επιφέρει το Δημόσιο, σύμφωνα με το παράρτημα 19 της ΣΠ – βλέπ. σχετικό ορισμό στην παρ. 3.1 της ΣΠ) εφαρμόζεται το άρθρο 42 της ΣΠ που παραπέμπει για ειδικότερες ρυθμίσεις στο Παράρτημα 19, στο οποίο γίνεται λόγος για επίτευξη «συμπληρωματικής συμφωνίας», η οποία υπογράφεται ύστερα από διαβούλευση μεταξύ των μερών, και η οποία θα περιγράφει τόσο τα συμπληρωματικά έργα που πρέπει να εκτελεστούν, όσο και την δαπάνη που θα καταβληθεί στους Παραχωρησιούχους (βλ. ιδίως παρ. 7.2 και 7.3 του Παραρτήματος).

στ) Όσον αφορά την υποχρέωση ή μη επικύρωσης με νόμο της συμπληρωματικής συμφωνίας το ζήτημα ρυθμίζεται στο άρθρο 50 των ΣΠ, από το οποίο προκύπτει ότι τροποποίηση της Σύμβασης, με εξαίρεση τα Παραρτήματα, επέρχεται μετά από έγγραφη συγκατάθεση των μερών (Παραχωρητή, Δημοσίου και Παραχωρησιούχου), και οι εν λόγω τροποποιήσεις θα κυρώνονται από τον νόμο (παρ. 50.2 των ΣΠ). Η εξαίρεση αφορά τόσο την τροποποίηση των Παραρτημάτων, όσο και την εφαρμογή των Παραρτημάτων και της διαδικασίας που αυτά προβλέπουν [συναφώς, στο Παράρτημα 19 της ΣΠ δεν αναφέρεται οτιδήποτε για επικύρωση της συμπληρωματικής συμφωνίας περί μεταβολής των έργων, με νόμο - πρβλ. ΣΤΕ 1598/18, σκ. 10, με την οποία απορρίπτεται αίτηση ακύρωσης πράξης τροποποίησης ΣΠ, λόγω ρητού όρου της ΣΠ κατά τον οποία η τροποποίηση παραρτημάτων της ΣΠ δεν κυρώνεται νομοθετικά].

18. Εξ άλλου στο άρθρο 324 του Ν. 4700/2020 προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι

α) οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο κλπ, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, υπάγονται υποχρεωτικά στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου [ειδικότερα μάλιστα, καθόσον αφορά τις συμβάσεις που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, όπως η προκείμενη, ισχύει ως προς το κατώτερο οικονομικό όριο της αξίας των συμβάσεων για την υπαγωγή τους στον προσυμβατικό έλεγχο ο κανόνας που τίθεται στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 324 και όχι το αυξημένο όριο της παρ. 3 που αφορά τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις (ΕΛΣυν Ολομ 380/2022)],

β) ότι στον ίδιο έλεγχο υπάγονται και οι συμβάσεις του ΤΑΙΠΕΔ και των εταιρειών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο και

γ) ότι στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται και οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των παρ. 1 έως και 4 όταν η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης. Όπως εξ άλλου προκύπτει από το έγγραφο του ερωτήματος, στην προκείμενη περίπτωση η αρχική σύμβαση υπήχθη στον προσυμβατικό έλεγχο του ΕΛΣυν και εκδόθηκε σχετική Πράξη με αριθ. 17/2015 του Ζ΄ Κλιμακίου (βλέπ. ιδίως σκέψη ΙΙδ της πράξης, που αναφέρεται στην αρμοδιότητα του ΕΛΣυν). Όπως δε έχει προσφάτως κριθεί (ΕΛΣυν Μείζ Ολομ 1854/2022 σκ.11 και 12), εφαρμοστέα ευρωπαϊκή Οδηγία είναι κατ' αρχήν αυτή που ισχύει κατά τον χρόνο που η αναθέτουσα αρχή επιλέγει το είδος της εφαρμοστέας διαδικασίας, η τροποποιητική δε σύμβαση αρχικής όμοιας, καίτοι συνδέεται με αυτή, παρουσιάζει αυτοτέλεια ως προς τις προϋποθέσεις σύναψής της, οι οποίες καθορίζονται από τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, χωρίς τούτο να μεταβάλλει αναδρομικά το νομικό πλαίσιο που διέπει την εκτέλεσή της, καθόσον δεν ανάγεται στους όρους εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης. Επομένως, αν και δεν ίσχυε η Οδηγία 2014/23/ΕΕ κατά τον χρόνο προκήρυξης της προκείμενης σύμβασης, ούτε φυσικά ο ν. 4413/2016, πάντως όσον αφορά την κρίση περί νομιμότητας ή μη τυχόν συμπληρωματικών συμβάσεων που θα συναφθούν σήμερα, εφαρμόζονται τόσο ο νόμος όσο και η Οδηγία.

19. Τέλος, καθόσον αφορά την τροποποίηση των Συμβάσεων Παραχώρησης κατά την εκτέλεσή τους και την προσθήκη νέων συμπληρωματικών εργασιών στο αντικείμενο των ΣΠ, στο άρθρο 51 του Ν. 4413/2016, ο οποίος αποτελεί προσαρμογή και εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με την ευρωπαϊκή Οδηγία

2014/23/ΕΕ που αφορά την ανάθεση Συμβάσεων Παραχώρησης ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι οι Συμβάσεις Παραχώρησης μπορεί να τροποποιούνται χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας ανάθεσης και όταν:

α) Οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της Σύμβασης Παραχώρησης, οι οποίες ρήτρες πρέπει να ορίζουν το πεδίο εφαρμογής και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή αναθεωρήσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να χρησιμοποιηθούν (ενώ δεν επιτρέπεται να προβλέπονται τροποποιήσεις ή αναθεωρήσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης παραχώρησης – βλ. παρ. 1α΄ του άρθρου),

β) όταν η τροποποίηση αφορά συμπληρωματικά έργα που έχουν καταστεί απαραίτητα και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική Σύμβαση Παραχώρησης, επιπλέον δε η εκτέλεσή τους από άλλον ανάδοχο θα επέφερε σημαντικά μειονεκτήματα ή ουσιώδη επιβάρυνση ως προς το κόστος για την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα,

γ) όταν η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν θα μπορούσαν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα αρχή, επιπλέον δε η τροποποίηση δεν μεταβάλει τη συνολική φύση της συνολικής σύμβασης. Σε περίπτωση συνδρομής των προϋποθέσεων β και γ, η οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης.

20. Στην προκείμενη περίπτωση, όπως προκύπτει ιδίως από την ανωτέρω σκέψη υπ' αριθ. 17, στις εν λόγω Συμβάσεις Παραχώρησης προβλέπεται, όπως σε κάθε δημόσια σύμβαση άλλωστε, η ευελιξία τροποποίησης της σύμβασης κατά την μακρόχρονη διάρκεια εκτέλεσής της (που ανέρχεται σε σαράντα έτη), η δε τροποποίηση ονομάζεται «Μεταβολή Έργων των αεροδρομίων ή Υπηρεσιών» και μπορεί να περιλαμβάνει συμπληρωματικά έργα που κατέστησαν αναγκαία κατά το διάστημα εκτέλεσης των συμβάσεων (βλ. 4.4.7 (α) των ΣΠ). Εν προκειμένω κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία υποδομής Απομακρυσμένων Ψηφιακών Πύργων (Remote Digital Towers) με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των υφισταμένων συστημάτων στους πύργους ελέγχου και την υποβοήθηση των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας σε δώδεκα (12) περιφερειακά αεροδρόμια της χώρας (Κέρκυρας, Κεφαλονιάς, Ζακύνθου, Κω, Σαντορίνης, Σκιάθου, Μυκόνου, Ρόδου, Σάμου, Θεσσαλονίκης, Καβάλας, Μυτιλήνης), με την προμήθεια και εγκατάσταση των αναγκαίων προμηθειών και μάλιστα το συγκεκριμένο έργο έχει ενταχθεί ήδη, με προϋπολογισμό

86.798.454 ευρώ, στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ΕΛΛΑΔΑ 2.0, γεγονός που απαιτεί την επείγουσα εκτέλεση της σχετικής σύμβασης, εντός του χρονικού διαστήματος που η χρηματοδότηση αυτή θα είναι διαθέσιμη (ήτοι μέχρι το τέλος του 2025).

21. Η εκτέλεση του ανωτέρω έργου αποτελεί κατ' αρχήν υποχρέωση του Δημοσίου, που έχει την ευθύνη να επενδύει στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση της χωρητικότητας των αεροναυτιλιακών υποδομών (4.3.2 και 4.4.1 της ΣΠ) και κατά την εκτέλεση του έργου, που θα απαιτήσει έργα εντός των χώρων ευθύνης των Παραχωρησιούχων (εκσκαφές, διέλευση καλωδίων κ.λπ.), πρέπει αφενός να ληφθεί η συγκατάθεσή τους (η οποία θα έχει γνώμονα την ομαλή συνέχιση της λειτουργίας των αεροδρομίων - 4.4.7 και 4.7.2 της ΣΠ) και αφετέρου είναι δυνατόν να οδηγήσει σε υποχρέωση καταβολής αποζημιώσεων, αν προκληθούν οποιεσδήποτε ζημιές στους Παραχωρησιούχους (30.4.1 της ΣΠ).

22. Τα ως άνω έργα αυτά θα μπορούσαν να εκτελεστούν και με πρωτοβουλία του Δημοσίου, μέσω της αρμόδιας υπηρεσίας, ήτοι της Διεύθυνσης Υποδομών Αεροδρομίων (Δ15) της Γενικής Γραμματείας Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (σχετικές οι αποφάσεις που αναφέρονται ανωτέρω στις σκέψεις 2, 3, 4 και 5). Όπως όμως προκύπτει από το έγγραφο του ερωτήματος, η ερωτώσα υπηρεσία δεν φαίνεται να προκρίνει τη λύση αυτή, αφενός δεδομένου του περιορισμένου χρόνου για την απορρόφηση των κονδυλίων του Ταμείου Ανάκαμψης από το οποίο θα χρηματοδοτηθεί το έργο, και αφετέρου των δυσχερειών που αναμένεται να προκύψουν από την δραστηριότητα τρίτου αναδόχου εντός των χώρων ευθύνης των Παραχωρησιούχων (ανάγκη ελαχιστοποίησης της όχλησης και παράλληλα ευθύνη για την αποκατάσταση της όποιας ζημίας υποστούν οι Παραχωρησιούχοι). Σημειωτέον ότι κατά την έννοια των διατάξεων, εθνικών και ευρωπαϊκών, που διέπουν την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων, είναι φυσικά δυνατή σε κάθε περίπτωση ανάγκης εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών η ανάθεσή τους σε τρίτο ανάδοχο, πλην η λογική επιβάλλει την ανάθεση στον ίδιο (αρχικό) ανάδοχο που εκτελεί το έργο, είτε αν δεν μπορεί να διαχωριστεί το φυσικό αντικείμενο της συμπληρωματικής σύμβασης από το αντικείμενο της κύριας, είτε ακόμα και αν μπορεί τεχνικά να διαχωριστεί, όταν λόγοι οικονομικής φύσης επιτάσσουν την εκτέλεση του συμπληρωματικού αντικειμένου από τον ίδιο τον αρχικό ανάδοχο (βλ. άρθρο 156 παρ. 1 β) του Ν. 4412/2016, όμοιο κατ' αντικείμενο με το άρθρο 51 του Ν 4413/2016 παρ. 1 β) α).

Η ανάγκη ευελιξίας των αναθετουσών αρχών ώστε να αποφεύγεται η τήρηση νέας διαδικασίας ανάθεσης σε περίπτωση ανάγκης εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών ή σε περίπτωση τροποποίησης των όρων της αρχικής σύμβασης κατά το δυνατόν, προκύπτει εξ άλλου από την Οδηγία 2014/23/ΕΕ (για τις Συμβάσεις Παραχώρησης) και ιδίως τις σκέψεις 75 και 76 του Προοιμίου, στις οποίες χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «75. Οι συμβάσεις παραχώρησης περιλαμβάνουν συνήθως μακροχρόνιες και σύνθετες τεχνικές και χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις οι οποίες υπόκεινται συχνά σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. ...Τροποποιήσεις της σύμβασης παραχώρησης που οδηγούν σε ελάσσοнос σημασία μεταβολή της αξίας της, μέχρι κάποιο όριο αξίας, θα πρέπει να είναι πάντα δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύμβασης παραχώρησης. ...Τροποποιήσεις της σύμβασης παραχώρησης άνω των εν λόγω κατώτατων ορίων θα πρέπει να είναι δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας ανάθεσης, εφόσον οι τροποποιήσεις αυτές τηρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Τέτοιες μπορεί να είναι, φέρ' ειπείν, η περίπτωση τροποποιήσεων που κατέστησαν αναγκαίες λόγω της ανάγκης να καλυφθούν αιτήματα των αναθετουσών αρχών ή των αναθετόντων φορέων, όσον αφορά τις απαιτήσεις ασφαλείας και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες αυτών των δραστηριοτήτων..., οπότε η νομοθεσία είναι δυνατόν να εξελιχθεί προς αντιμετώπιση των σχετιζόμενων κινδύνων, εφόσον οι τροποποιήσεις αυτές συμμορφώνονται με τους όρους της παρούσας οδηγίας. 76. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς μπορεί να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις τις οποίες ήταν αδύνατον να προβλέψουν όταν ανέθεταν τη σύμβαση παραχώρησης, ιδίως όταν η εκτέλεση της σύμβασης καλύπτει μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Σε αυτή την περίπτωση, απαιτείται ένας βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της σύμβασης παραχώρησης στις εν λόγω περιστάσεις χωρίς νέα διαδικασία ανάθεσης. Η έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων αναφέρεται σε περιστάσεις που δεν θα ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, παρά την ευλόγως επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης από την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα,...».

Συμπερασματικά, όπως έχει κριθεί κατ' επανάληψη από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η ανάθεση συμπληρωματικών συμβάσεων στον αρχικό ανάδοχο αποτελεί εξαιρετική διαδικασία και για το λόγο αυτό εφαρμόζεται μόνο υπό τις καθοριζόμενες στο νόμο προϋποθέσεις, αφού συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού (ενδ. ΕλΣυν ΜείζΟλομ 1854/22 σκ. 8). Στην προκείμενη

περίπτωση τεκμηριώνονται επαρκώς οι προϋποθέσεις νόμιμης ανάθεσης του περιγραφόμενου στο έγγραφο του ερωτήματος αντικειμένου, ως συμπληρωματικού των αρχικών Σ.Π, δεδομένου ότι η λειτουργία της Σύμβασης Παραχώρησης θα διαρκέσει επί σαράντα (40) έτη και είναι απολύτως αναμενόμενο μέσα στη διάρκεια αυτή να προκύψουν ανάγκες εκσυγχρονισμού των αερολιμενικών υποδομών, πέρα από τις προβλέψεις των ΣΠ, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπισθούν από κοινού με τον ανάδοχο των ΣΠ και σε περιοριστικές χρονικές προθεσμίες και το εργαλείο των ΣΠ για το σκοπό αυτό είναι μόνο η διαδικασία που προδιαγράφεται στο άρθρο 42 περί Μεταβολών, σε συνδυασμό με το Παράρτημα 19 των ΣΠ. Εν προκειμένω μάλιστα πρέπει να υπογραμμιστεί, ότι οι συνήθως προσβαλλόμενες με την απευθείας ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών θεμελιώδεις αρχές του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ισότιμης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων ικανοποιούνται πλήρως και τηρούνται απαρέγκλιτα, δεδομένης της θέσης που εξέφρασε η αρμόδια Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ) στο υπ' αριθ. πρωτ. 39324 ΕΞ 2024/14-03-2024 έγγραφό της (ανωτέρω παρ. 10), κατά την οποία οι Παραχωρησιούχοι πρέπει να προβούν σε διαγωνισμό για την επιλογή του αναδόχου οικονομικού φορέα που θα προμηθεύσει και θα εγκαταστήσει τους απομακρυσμένους πύργους για λογαριασμό της ΥΠΑ, προκειμένου να τεκμηριωθεί επαρκώς με αναλυτική λογιστική κοστολόγηση των επιμέρους ενεργειών, ότι το προκύπτον ποσό που θα καταβληθεί στους Παραχωρησιούχους, δεν υπερβαίνει το πραγματικά αναλωθέν ποσό βάσει παραστατικών, πλέον των λειτουργικών εξόδων για την διενέργεια του διαγωνισμού, καθώς και ότι το ποσόν αυτό αντιστοιχεί σε τιμές αγοράς, επομένως δεν υπάρχει καν ουσιαστική παρέκκλιση από τις ανωτέρω βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, διότι στο διαγωνισμό αυτό που θα πραγματοποιήσουν οι Παραχωρησιούχοι θα κληθούν να υποβάλουν προσφορές οι εν δυνάμει υποψήφιοι που θα συμμετείχαν και σε έναν αντίστοιχο διαγωνισμό που θα διενεργούσε το Δημόσιο για την επιλογή αναδόχου. Σε κάθε όμως περίπτωση, η συνδρομή ή μη των νομίμων προϋποθέσεων και συνακόλουθα η νομιμότητα ή μη της σύναψης της συμπληρωματικής σύμβασης (που στις ΣΠ τιτλοφορείται «Μεταβολή Έργων»), θα απασχολήσει τον αρμόδιο σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που έχει την κατ' εξοχήν αρμοδιότητα, εκ των άρθρων 98 του Συντάγματος και 324 του Ν. 4700/2020 να αποφανθεί περί αυτών στα πλαίσια του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας.

23. Τέλος, ως προς το ζήτημα αν πρέπει η «συμπληρωματική συμφωνία» που θα προκύψει κατά τη διαδικασία του Παραρτήματος 19, να κυρωθεί με νόμο, διαμορφώθηκαν, κατά τη συζήτηση στο Τμήμα, δύο γνώμες:

Κατά την άποψη της πλειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τον προεδρεύοντα Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Ευάγγελο Μαρίνη και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Χρήστο Μητκίδη, Δημήτριο Κατωπόδη, Περικλή Αγγέλου, Βασιλεία Πελέκου, Αναστασία Βασιλείου και Αγγελική Αναστοπούλου (ψήφοι οκτώ), από το άρθρο 50 των ΣΠ προκύπτει ότι η «συμπληρωματική συμφωνία», που θα προκύψει κατά τη διαδικασία του Παραρτήματος 19, των ΣΠ, δεν υπόκειται σε κύρωση, δεδομένου ότι η σύναψή της διέπεται από τη διαδικασία που προβλέπεται σε Παράρτημα της Σύμβασης και δεν συνιστά τροποποίηση των ΣΠ και οποιουδήποτε όρου αυτών, αλλά εφαρμογή των ρητρών του ανωτέρω Παραρτήματος. Επομένως εξαιρείται της υποχρέωσης κύρωσης, σύμφωνα με το άρθρο 50 των ΣΠ, που εξαιρεί από την υποχρέωση κύρωσης τα Παραρτήματα. Άλλωστε, όπως αναφέρεται και στην Πράξη 17/2015 του Ζ΄ Κλιμ. του ΕΛΣυν, η ανάγκη κύρωσης των ΣΠ με νόμο προέκυψε από την πρόβλεψη του άρθρου 22 παρ. 8 του ν. 3913/2011 και οι ρήτρες των ΣΠ που εισάγουν παρεκκλίσεις από τη νομοθεσία και για το λόγο αυτό απαιτούν την κύρωσή τους με νόμο εντοπίζονται στις σκέψεις 4 και 5 της ως άνω Πράξης του ΕΛΣυν. Οι ρήτρες αυτές είναι των άρθρων 39.3.9, 35.3.5, 39.3.10, 43.1.9 και 44, εν πάση δε περιπτώσει, εφόσον όπως προαναφέρθηκε η συμπληρωματική συμφωνία θα υποβληθεί, ως τροποποίηση της σύμβασης, στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο, τούτο θα κρίνει και την υποχρέωση ή μη της κύρωσης με νόμο της συμφωνίας αυτής.

Κατά την ως άνω γνώμη, οι ρήτρες των ΣΠ που ορίζουν ότι οι Κρατικοί Χρήστες (και εν προκειμένω η ΥΠΑ) έχουν τις αρμοδιότητες σχεδιασμού, χρηματοδότησης και συντήρησης του συνολικού εξοπλισμού αεροναυτιλίας, ήτοι το σχεδιασμό του τρόπου εκτέλεσης των παρεχόμενων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, καθώς και τη χρηματοδότηση, προμήθεια και λειτουργία του εξοπλισμού που σχετίζεται με την άσκηση υπηρεσιών αεροναυτιλίας δεν αποκλείουν τη δυνατότητα του Δημοσίου να αναθέσει στους Παραχωρησιούχους την προμήθεια και εγκατάσταση του αναγκαίου εξοπλισμού, υπό την εποπτεία και έγκριση προφανώς των αρμοδίων κρατικών υπηρεσιών (ΥΠΑ και λοιπών), οι οποίες διατηρούν την αρμοδιότητα καθορισμού των προδιαγραφών του εξοπλισμού και έγκρισης των σχετικών μελετών και βεβαίως θα

έχουν την αρμοδιότητα και ευθύνη λειτουργίας των σχετικών εγκαταστάσεων μετά την ολοκλήρωση της τοποθέτησης του αναγκαίου εξοπλισμού.

24. Κατά την άποψη που διατυπώθηκε από το μειοψηφούν μέλος Δημήτριο Καμάρη, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους (ψηφοί μία), στις κρίσιμες από 14-12-2015 Συμβάσεις Παραχώρησης (ΣΠ), και ειδικότερα στο άρθρο 4.4, με κεφαλίδα «Κρατικοί Χρήστες», που αφορά τον καθορισμό των εγκαταστάσεων, καθώς και την εγκατάσταση και λειτουργία του απαραίτητου εξοπλισμού στις εγκαταστάσεις αυτές, επί των οποίων έχουν δικαίωμα χρήσης οι εν λόγω Κρατικοί Χρήστες και απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ρητά αναφέρεται, προς άρση κάθε αμφιβολίας, ότι, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά στις Συμβάσεις Παραχώρησης, αποτελεί αποκλειστική ευθύνη του Δημοσίου η προμήθεια και η λειτουργία του εξοπλισμού που σχετίζεται με την άσκηση υπηρεσιών αεροναυτιλίας, όπως αυτές ορίζονται στο κείμενο των Συμβάσεων Παραχώρησης και, προφανώς, στο άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) 550/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10^{ης} Μαρτίου 2004, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού (L 96 και διορθωτικό L 316), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1070/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009 (L 300). Επίσης, στο άρθρο 4.7 των πιο πάνω κρίσιμων ΣΠ καθορίζεται ο ρόλος της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας και της Πολεμικής Αεροπορίας (ΠΑ) στα υπό παραχώρηση Περιφερειακά Αεροδρόμια, όπου ρητά ορίζεται στην παράγραφο 1(γ) του εν λόγω άρθρου ότι: «Ο Παραχωρησιούχος και ο Φορέας Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας» - (εν προκειμένω ΥΠΑ και ΠΑ κατά το κείμενο των ΣΠ και σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του Παραρτήματος 17) - «θα έχουν σε σχέση με τις Υπηρεσίες Αεροναυτιλίας σε κάθε Περιφερειακό Αεροδρόμιο τις υποχρεώσεις που παρατίθενται στον Πίνακα Κατανομής Υπηρεσίας Αεροναυτιλίας» και οι οποίες περιγράφονται στο παράρτημα 17 των ΣΠ. Κατά το τελευταίο αυτό Παράρτημα οι αρμοδιότητες σχεδιασμού, χρηματοδότησης και συντήρησης του συνολικού εξοπλισμού αεροναυτιλίας (ενδεικτικά αναφέρονται VOR, DME, ILS κλπ.) ανήκουν αποκλειστικά για μεν τα υπό παραχώρηση Περιφερειακά Αεροδρόμια Ακτίου και Χανίων στην ΠΑ, μέσα στα πλαίσια συνεργασίας του Παραρτήματος 20 και για τα λοιπά υπό παραχώρηση Περιφερειακά αεροδρόμια στην ΥΠΑ. Κατά την έννοια των πιο πάνω όρων των ΣΠ οι αρμοδιότητες που αφορούν τα πιο πάνω ζητήματα αεροναυτιλίας, μεταξύ των οποίων ο σχεδιασμός του τρόπου εκτέλεσης των παρεχόμενων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, καθώς και η χρηματοδότηση,

προμήθεια και λειτουργία του εξοπλισμού που σχετίζεται με την άσκηση υπηρεσιών αεροναυτιλίας και συνδέονται με την άσκηση εξουσιών δημόσιας αρχής, σαφώς εξαιρέθηκαν από το αντικείμενο των ΣΠ και, κατ' ακολουθία, οποιεσδήποτε τροποποιήσεις των ΣΠ, με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων στους Παραχωρησιούχους, αποτελούν τροποποίηση στοιχειώδως όρου των αρχικών ΣΠ και πρέπει να κυρωθούν με νόμο κατά το άρθρο 50.2 των ΣΠ και υπό την εκδοχή ότι οι τροποποιήσεις αυτές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο τροποποιητικής σύμβασης των αρχικών ΣΠ, κατά το άρθρο 51 του ν. 4413/2016 (Α'148) και κατ' εφαρμογή του άρθρου 4.4.7 των ΣΠ ως Μεταβολή Έργων Δημοσίου, με την προβλεπόμενη στο Παράρτημα 19 του ΣΠ διαδικασία.

Στην περίπτωση του ερωτήματος το αντικείμενο των Συμβάσεων Παραχώρησης αφορά το έργο «Προμήθεια Συστημάτων και Υπηρεσιών Υποδομής Απομακρυσμένων Ψηφιακών Πύργων (Remote Digital Towers) για τα Αεροδρόμια των ΣΠ, που περιλαμβάνουν εκπόνηση μελετών τρωτότητας, κυβερνοασφάλειας και επικοινωνίας, δηλαδή υπηρεσιών που εντάσσονται στις υπηρεσίες αεροναυτιλίας κατά την έννοια τόσο του Κανονισμού 550/2004 και οι οποίες έχουν επιφυλαχθεί κατά τις ΣΠ ως αρμοδιότητα στους φορείς Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας, ήτοι την ΥΠΑ και την ΠΑ, καθώς και προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού αεροναυτιλίας, αρμοδιότητα που, επίσης, έχει επιφυλαχθεί κατά τις ΣΠ, να ασκείται αποκλειστικά από το Δημόσιο και τους φορείς Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας (ΥΠΑ και ΠΑ). Επομένως, τροποποίηση των ΣΠ για την εκτέλεση του εν λόγω έργου από τους Παραχωρησιούχους συνιστά τροποποίηση των ΣΠ, κατά τα ήδη προαναφερθέντα, η οποία πρέπει να κυρωθεί με νόμο κατά το άρθρο 50.2 των ΣΠ.

Απάντηση

25. Ενόψει των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε' Τμήμα) γνωμοδοτεί στα υποβληθέντα ερωτήματα ως εξής:

α) Από τις κυρωθείσες με τα άρθρα 215 και 216 του ν. 4389/2016 Συμβάσεις Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, του ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ και αφενός της α.ε. με την επωνυμία «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Α ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και αφετέρου της α.ε. με την επωνυμία «FRAPORT ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Β ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (Παραχωρησιούχοι) προβλέπεται η δυνατότητα για την ανάθεση της εκτέλεσης του έργου «Πύργοι Απομακρυσμένου Ελέγχου για τα ελληνικά περιφερειακά

αεροδρόμια» στους Παραχωρησιούχους, ως τροποποιητικής (συμπληρωματικής) σύμβασης, αντί της ανάθεσής του ως ξεχωριστού κατασκευαστικού έργου του Δημοσίου, επίσης δε, από το διδόμενο ιστορικό και την τεκμηρίωση των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 51 του Ν. 4413/2016, προκύπτει ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την σύναψη της συμπληρωματικής σύμβασης (ομόφωνα).

β) Η συμπληρωματική σύμβαση που θα συναφθεί με βάση τη διαδικασία του Παραρτήματος 19 των Σ.Π., απαιτείται να υποβληθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας (ομόφωνα).

γ) Κατά το άρθρο 50 των Σ.Π. δεν απαιτείται η κύρωση της Συμπληρωματικής (τροποποιητικής) Συμφωνίας με νόμο (κατά πλειοψηφία).

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 22 Μαΐου 2024

Ο Προεδρεύων

Ο Εισηγητής

Ευάγγελος Μαρίνης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Χρήστος Μητκίδης
Νομικός Σύμβουλος του
Κράτους