

ΠΕΡΙΛΗΨΗ: Συμπληρωματική σύμβαση έργου: μη νομίμως περιλαμβάνονται εργασίες που αφορούν σε εκ των υστέρων μεταβολή του φυσικού αντικειμένου του έργου (επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του ή βελτίωση της ποιότητάς του). Δεν συνιστούν ανεπίτρεπτη μεταβολή του φυσικού αντικειμένου του έργου οι αναγκαίες τροποποιήσεις που επιβάλλονται από απρόβλεπτες περιστάσεις, εφόσον κρίνονται απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπισή τους και δεν μεταβάλλουν τον λειτουργικό προορισμό του αρχικού έργου.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΜΕΙΖΟΝΟΣ – ΕΠΤΑΜΕΛΟΥΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 9 Μαρτίου 2020, με την ακόλουθη σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Γεώργιος Βοΐλης, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία -Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά και Γεωργία Τζομάκα, Σύμβουλοι. Γραμματέας ο Γεώργιος Καρασαββίδης.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, που αναπληρώνει νομίμως την Γενική Επίτροπο Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Χρυσούλα Καραμαδούκη.

Για να αποφασίσει σχετικά με την από 18.2.2020 (με αριθμό βιβλίου δικογράφων 294/18.2.2020) αίτηση της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης Αποχέτευσης ... (ΔΕΥΑ...), που εδρεύει στ... και εκπροσωπείται νόμιμα, η οποία παραστάθηκε διά του πληρεξουσίου δικηγόρου Γεωργίου Καραβοκύρη (ΑΜ/ΔΣΑ 26876).

Με την ανωτέρω αίτηση ζητείται η αναθεώρηση της 122/2020 απόφασης του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελληνικό Δημόσιο, το οποίο εκπροσωπείται νομίμως από τον Υπουργό Οικονομικών, παραστάθηκε δια της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Σπυριδούλας Θωμοπούλου.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της αιτούσης, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της αίτησης.

Την εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία δήλωσε ότι επαφίεται στην κρίση του Δικαστηρίου.

Τον Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την απόρριψη αυτής.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη.

**Άκουσε την εισήγηση της Συμβούλου
Δέσποινας Καββαδία-Κωνσταντάρα και
Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφθηκε κατά τον νόμο**

1. Για την κρινόμενη αίτηση δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (βλ. άρθρο 73 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 – φ. 52 Α’).

2. Με την αίτηση αυτή ζητείται η αναθεώρηση της 122/2020 απόφασης του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση της αιτούσης Περιφέρειας για ανάκληση της 906/2019 πράξης του Ε’ Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με την τελευταία αυτή πράξη κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου της 1ης Συμπληρωματικής Σύμβασης του έργου «Εγκατάσταση αφαλάτωσης - Θέση ... Δήμου ...», συμβατικής δαπάνης 4.615.692,05 ευρώ, χωρίς ΦΠΑ.

3. Η υπό κρίση αίτηση έχει ασκηθεί νομότυπα και εμπρόθεσμα και, επομένως, είναι τυπικά δεκτή και πρέπει να εξεταστεί ως προς την ουσιαστική βασιμότητά της.

4. Οι λόγοι της κρινόμενης αίτησης αναπτύσσονται με το νομίμως κατατεθέν, από 17.3.2020 υπόμνημα.

5. Από τις διατάξεις του άρθρου 57 της κυρωθείσης με το άρθρο πρώτο του ν. 3669/2008 (φ. 116 Α’) κωδικοποίησης της νομοθεσίας που αφορά στην κατασκευή των δημόσιων έργων, οι διατάξεις του οποίου ίσχυαν κατά τον χρόνο δημοπράτησης του αρχικού αντικειμένου και επαναλήφθηκαν με το άρθρο 156 του ν. 4412/2016, το οποίο εφαρμόζεται με βάση το άρθρο 334 συμπληρωματικά και στις συμβάσεις που υπάγονται στο Βιβλίο ΙΙ του εν λόγω νόμου (ΕλΣ Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 537/2020), συνάγεται ότι η σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων με τον ανάδοχο ήδη εκτελούμενου δημόσιου έργου αποτελεί εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης εκτέλεσης εργασιών και, για τον λόγο αυτό, είναι δυνατή μόνον υπό τις καθοριζόμενες στον νόμο προϋποθέσεις, αφού συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της ανοικτής πρόσβασης των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες επιλογής αναδόχου, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες αυτές και του εν γένει ελεύθερου ανταγωνισμού.

6. Συμπληρωματικές εργασίες είναι, κατά την ανωτέρω νομοθεσία, εκείνες, για τις οποίες συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: (i) παρουσιάζουν αναγκαία συνάφεια με το έργο και δεν περιλαμβάνονται

στην αρχικά συναφθείσα σύμβαση, (ii) κατέστησαν αναγκαίες κατά την τεχνική εκτέλεση του έργου λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων και (iii) είτε δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την αρχική σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για την αναθέτουσα Αρχή είτε, παρά τη δυνατότητα διαχωρισμού τους, είναι απόλυτα αναγκαίες για την τελειοποίησή της. Το συνολικό ποσό των συμπληρωματικών συμβάσεων δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσοστό του πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού της αρχικής σύμβασης. Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται αιφνίδια πραγματικά γεγονότα που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης, τα οποία, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής, δεν ήταν αντικειμενικά δυνατόν να προβλεφθούν κατά την εκπόνηση της μελέτης και να ενταχθούν στο αρχικό έργο και τη συναφθείσα σύμβαση. Οι περιστάσεις που επικαλείται για την αιτιολόγηση του απροβλέπτου η αναθέτουσα Αρχή, η οποία φέρει το σχετικό βάρος απόδειξης, δεν πρέπει να απορρέουν από δική της ευθύνη.

7. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν αποτελούν συμπληρωματικές εργασίες αυτές που αφορούν στην επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του έργου ή στη βελτίωση της ποιότητάς του με υλικά ή μεθόδους μη προβλεπόμενες στα οικεία συμβατικά τεύχη, καθώς και οι εργασίες που συνιστούν εκ των υστέρων μεταβολή του αντικειμένου του έργου, που δεν ήταν γνωστή στο σύνολο των διαγωνιζομένων κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς τους και δεν αποτέλεσε τη βάση της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου (ΕλΣ Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 1449/2019, 1317/2018, 439/2018, 1873/2017, 3249/2013). Δεν συνιστούν, όμως, ανεπίτρεπτη μεταβολή του φυσικού αντικειμένου του έργου, οι αναγκαίες τροποποιήσεις που επιβάλλονται από απρόβλεπτες περιστάσεις, εφόσον κρίνονται απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπισή τους και δεν μεταβάλλουν τον λειτουργικό προορισμό του αρχικού έργου (ΕλΣ Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 983/2018, 1378/2017, 4483/2013). Η απόφαση δε του αρμόδιου οργάνου περί προσφυγής στην ανωτέρω διαδικασία ανάθεσης πρέπει, ως εκ της φύσεώς της, να είναι ειδικώς και επαρκώς αιτιολογημένη ώστε να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς της από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣ Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 40/2019, 439/2018, 1873, 1378, 681/2017, 410/2016, 394/2013).

8. Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα (σκέψεις 4 έως 26).

9. Το αρχικό έργο «Εγκατάσταση αφαλάτωσης - Θέση ... Δήμου ...» εντάχθηκε, με την .../22.12.2014 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον και

Αειφόρος Ανάπτυξη» του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και, ακολούθως, η χρηματοδότηση αυτού εντάχθηκε, με την .../30.8.2016 απόφαση της Ειδικής Γραμματέως Διαχείρισης Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και Ταμείου Συνοχής (ΤΣ), στον Άξονα Προτεραιότητας «Διατήρηση και Προστασία του Περιβάλλοντος – Προαγωγή της αποδοτικής χρήσης των πόρων (ΤΣ)» του ΕΠ «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη».

10. Σε ό,τι αφορά την περιβαλλοντική αδειοδότηση για την εκτέλεση του έργου, δυναμικότητας 5.000 m³/d, εκδόθηκε αρχικώς η .../20.12.2012 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, με την οποία εγκρίθηκαν οι σχετικοί περιβαλλοντικοί όροι και, ακολούθως, η .../24.7.2017 απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου, με την οποία εγκρίθηκε τροποποίηση της πρώτης απόφασης, λόγω αλλαγών στην υδροληψία (επέκταση κατά χώρο με την κατασκευή υποθαλάσσιου αγωγού υδροληψίας), αλλά και προς εναρμόνιση με την ισχύουσα κείμενη νομοθεσία.

11. Για την ανάδειξη αναδόχου εκτέλεσης του έργου, ο συνολικός προϋπολογισμός του οποίου ανερχόταν στο ποσό των 9.970.000,00 ευρώ (πλέον ΦΠΑ), προκηρύχθηκε από την αιτούσα, με την υπ' αριθμ. 382/2015 διακήρυξη, ανοικτός διαγωνισμός με το σύστημα μελέτη – κατασκευή, επί τη βάσει προμελέτης που είχε ολοκληρωθεί τον Μάιο του έτους 2011. Ανάδοχος από τον διενεργηθέντα διαγωνισμό αναδείχθηκε η Κοινοπραξία ..., με την οποία υπεγράφη η από 19.4.2018 σχετική σύμβαση, ύψους 9.584.140,00 ευρώ (πλέον ΦΠΑ) και διάρκειας 24 μηνών από την ημερομηνία έναρξης των εργασιών.

12. Το αντικείμενο του αρχικού έργου αφορά στην κατασκευή εγκατάστασης αφαλάτωσης για παραγωγή πόσιμου νερού παροχής 5.000 m³/d με τη μέθοδο της αντίστροφης όσμωσης.

13. Ειδικότερα, το αντικείμενο του αρχικού έργου, όπως περιγράφεται στο κεφάλαιο Α.1.1. του τεύχους δημοπράτησης που συνοδεύει τη διακήρυξη του διαγωνισμού «Τεχνική Περιγραφή - Ειδικές Τεχνικές Προδιαγραφές», περιλαμβάνει συνοπτικά: το έργο υδροληψίας από ανοικτή θάλασσα μέσω υποθαλάσσιου αγωγού, το αντλιοστάσιο υδροληψίας εντός του γηπέδου της υφιστάμενης Εγκατάστασης Επεξεργασίας Λυμάτων ... και τον καταθλιπτικό αγωγό μεταφοράς του θαλασσινού νερού στο γήπεδο της μονάδας αφαλάτωσης, την κατασκευή μονάδας αφαλάτωσης θαλασσινού νερού με το σύστημα της αντίστροφης όσμωσης και του αντλιοστασίου πόσιμου νερού με τους αγωγούς μεταφοράς για την

τροφοδοσία των οικισμών ..., τη δοκιμαστική λειτουργία του έργου από τον ανάδοχο για 6 μήνες μετά την ολοκλήρωση των κατασκευαστικών εργασιών, καθώς και κάθε εργασία και εγκατάσταση εξοπλισμού, η οποία είναι αναγκαία για την ολοκληρωμένη κατασκευή, καθώς και την άρτια και αποδοτική λειτουργία του έργου.

14. Περαιτέρω, στο κεφάλαιο Α.2.1 «Δεδομένα Σχεδιασμού» του ίδιου ως άνω Τεύχους Δημοπράτησης προβλέπεται, σύμφωνα και με τη προαναφερόμενη συνταχθείσα τον Μάιο 2011 προμελέτη (κεφάλαιο 2.1.), ότι η μονάδα αφαλάτωσης θα διαστασιοποιηθεί για παροχή πόσιμου νερού 5.000 m³/d στην παρούσα Φάση (Α΄ Φάση) του έργου, παροχή που θα εξασφαλίζει την ύδρευση των οικισμών της μελέτης για τα προσεχή 20 έτη, ενώ θα λαμβάνεται πρόβλεψη για μελλοντική επέκταση σε 7.500 m³/d κατόπιν νέας διαγωνιστικής διαδικασίας (Β΄ Φάση).

15. Στην ως άνω προμελέτη αναφέρονται τα εξής: «Βάσει της μηνιαίας διακύμανσης της ζήτησης πόσιμου νερού της περιοχής, προκύπτει ότι η ζήτηση παρουσιάζει διαφορά 1:4 μεταξύ χειμερινής και θερινής περιόδου. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τη δυνατότητα λειτουργίας κάθε γραμμής για περιορισμένο αριθμό ωρών ανά ημέρα χωρίς να δημιουργούνται προβλήματα λειτουργίας, επιλέγονται δύο παράλληλες γραμμές επεξεργασίας δυναμικότητας 2.500 m³/d η κάθε μία. Με τον τρόπο αυτό και σε συνδυασμό με τις δεξαμενές αποθήκευσης παρέχεται μεγάλη ευελιξία, ενώ η παροχή πόσιμου νερού θα ρυθμίζεται σύμφωνα με τις διαμορφούμενες ανάγκες ανά εποχή».

16. Κατόπιν υποβολής του υπ' αριθμ. .../2019/14.2.2019 εγγράφου της αιτούσης προς το Τεχνικό Συμβούλιο Δημοσίων Έργων της Περιφέρειας ..., με το οποίο ζητείτο η γνώμη του τελευταίου για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης στον 1^ο Ανακεφαλαιωτικό Πίνακα Εργασιών (ΑΠΕ) του έργου, το τελευταίο, με την από 18.3.2019 (Συνεδρίαση 2^η) Πράξη 14^η αυτού, γνωμοδότησε κατά της σύναψης συμπληρωματικής σύμβασης για το έργο, με το σκεπτικό ότι οι επικαλούμενες από την αιτούσα αυξημένες απαιτήσεις σε παροχή νερού είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν με νέα μελέτη και εργολαβία.

17. Ακολούθησε η έκδοση της .../22.4.2019 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της αιτούσης, με την οποία εγκρίθηκε ο 1^{ος} ΑΠΕ, σε ισοζύγιο με την αρχική σύμβαση, με ανάλωση του κονδυλίου των απροβλέπτων, για να συμπεριλάβει νέες τιμές εργασιών σύμφωνα με το 1^ο Πρωτόκολλο Κανονισμού Τιμών Μονάδας Νέων Εργασιών και, ειδικότερα, για την εκτέλεση νέων εργασιών τσιμεντόστρωσης των οδών πρόσβασης

στη μονάδα αφαλάτωσης και κατασκευή νέου αγωγού διάθεσης της παραγόμενης άλμης.

18. Στη συνέχεια, με την .../25.6.2019 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της αιτούσης, κατόπιν της από 18.6.2019 θετικής, πλέον, γνωμοδότησης του ίδιου ως άνω Τεχνικού Συμβουλίου Δημοσίων Έργων της Περιφέρειας ..., εγκρίθηκε ο 2^{ος} ΑΠΕ και η σύναψη της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης με την ανάδοχο κοινοπραξία, ύψους 4.615.692,05 ευρώ.

19. Σύμφωνα με το από 9.5.2019 έγγραφο του Διευθυντή της αιτούσης, το οποίο αποτελεί την αιτιολογική έκθεση του 2^{ου} ΑΠΕ (σχετ. το .../5.8.2019 διαβιβαστικό έγγραφο του ίδιου), έχει πραγματοποιηθεί η εκτέλεση εργασιών και προμήθεια υλικών του υπό κατασκευή έργου σε ποσοστό 50%, ενώ αντικείμενο της συμπληρωματικής σύμβασης αποτελεί η προσθήκη τρίτης γραμμής επεξεργασίας στις προβλεπόμενες υποδομές της υπό κατασκευή εγκατάστασης, καθώς και η κατασκευή μίας επιπλέον ισοδύναμης γραμμής επεξεργασίας (τέταρτη μονάδα) σε παρακείμενο χώρο ιδιοκτησίας της αιτούσης, προκειμένου οι δύο πρόσθετες γραμμές επεξεργασίας, αμφότερες δυναμικότητας 2.500 m³/d (δυναμικότητα νέου έργου 5.000 m³/d), να συνδεθούν με τις προβλεπόμενες γραμμές της υπό κατασκευή εγκατάστασης και να αποτελέσουν ένα ενιαίο λειτουργικά έργο. Η συνολική δυναμικότητα της εγκατάστασης, μετά την ολοκλήρωση τόσο της κύριας σύμβασης όσο και του συμπληρωματικού έργου, θα ανέρχεται στα 10.000 m³/d, όπως προβλέπεται και στη συνταχθείσα τον Μάρτιο του 2019 σχετική προμελέτη.

20. Σύμφωνα με την ως άνω αιτιολογική έκθεση, η ανάγκη σύναψης της σχετικής συμπληρωματικής σύμβασης για την επέκταση της μονάδας αφαλάτωσης, με διπλασιασμό της δυναμικότητάς της, οφείλεται σε απρόβλεπτες περιστάσεις, οι οποίες ανέκυψαν μετά την κατάρτιση και έγκριση της προμελέτης, της δημοπράτησης του έργου και της σύναψης της σχετικής σύμβασης και αφορούν στους εξής λόγους: (α) υπερβολικές αυξήσεις στην υδατοκατανάλωση με βάση τα πρόσφατα στοιχεία καταναλώσεων με αποκορύφωμα τη θερινή περίοδο 2017-2018, (β) αύξηση στην τουριστική κίνηση με συνεπακόλουθη αύξηση στη ζήτηση κατά την περίοδο αιχμής, (γ) υποβάθμιση [της ποιότητας] των υπόγειων νερών από την υπεράντληση για την κάλυψη των αναγκών ύδρευσης των οικισμών της περιοχής, (δ) κλιμακούμενα φαινόμενα ξηρασίας και λειψυδρίας των νήσων

21. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι στην εγκεκριμένη προμελέτη χρησιμοποιήθηκε ως ετήσιος ρυθμός αύξησης του πληθυσμού το ποσοστό

0,5%, ενώ, σύμφωνα με τα στοιχεία της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης Αποχέτευσης ... (ΔΕΥΑ...), η μέση ετήσια αύξηση κατανάλωσης νερού για την περίοδο 2014-2015 ανήλθε σε 10,5% και η ετήσια αύξηση το έτος 2018 σε σχέση με το έτος 2017 ανήλθε σε 25,9% και ιδιαίτερα τη θερινή περίοδο αιχμής σημειώθηκε αύξηση 68% (σελ. 9). Επιπλέον, ως προς την υποβάθμιση της ποιότητας των υπόγειων νερών, από δειγματοληψίες της ΔΕΥΑ..., οι οποίες διεξήχθησαν στις 26.6.2018 στο νερό των δικτύων ύδρευσης των οικισμών της περιοχής του έργου, που τροφοδοτούνται από γεωτρήσεις, διαπιστώθηκε υποβάθμιση σε σχέση με δεδομένα προηγούμενων ετών, ενώ αναφέρεται ότι, σύμφωνα με την 1^η αναθεώρηση Σχεδίου Διαχείρισης Υδατικού Διαμερίσματος Νήσων ... έτους 2017, η ποιοτική κατάσταση της λεκάνης απορροής του Υπόγειου Υδατικού Συστήματος της περιοχής χαρακτηρίζεται ως «κακή» λόγω υφαλμύρινσης (σελ. 11). Ακόμη, γίνεται επίκληση απρόβλεπτων επιπτώσεων από την κλιματική αλλαγή και τα έντονα φαινόμενα ξηρασίας και λειψυδρίας βάσει του εγκεκριμένου Σχεδίου Διαχείρισης Απορροής Νήσων ... (φ. .../2015 Β') και την 1^η αναθεώρησή του (φ. .../2017 Β') (σελ. 13).

22. Περαιτέρω, ως προς την τεκμηρίωση της ανεπάρκειας της δυναμικότητας του υπό κατασκευή έργου, στην ίδια έκθεση αναφέρεται ότι η μέση ημερήσια κατανάλωση των μηνών Ιουνίου και Αυγούστου 2018 καταγράφηκε σε 3.585 m³/d, όμως η μέγιστη ημερήσια παροχή για το ίδιο έτος πρέπει να υπολογιστεί με προσαύξηση συντελεστή $\lambda=1,5$ σε 5.380 m³/d, ενώ οι ανάγκες για το έτος 2027 υπολογίζονται σε 10.315 m³/d (σελ.14).

23. Αναφέρεται ακόμη στην έκθεση (σελ 17) ότι οι προτεινόμενες εργασίες επέκτασης της δυναμικότητας της μονάδας αφαλάτωσης δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν σοβαρά προβλήματα στην υλοποίηση αυτής, για τους εξής λόγους: (α) Η σύμπτωση δύο εργολαβιών θα αποτελέσει κίνδυνο για την ασφάλεια του έργου και την τελική ποιότητά του, ενώ για τη λειτουργία των μονάδων απαιτούνται κοινές κατασκευές, εγκαταστάσεις, σωληνώσεις και συστήματα, ομοιομορφία ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού και συμβατότητα με το σύστημα αυτοματισμού. (β) Σε περίπτωση διαχωρισμού του αντικειμένου των νέων εγκαταστάσεων θα είναι πρακτικά αδύνατη η εγγύηση καλής λειτουργίας του συνόλου του εξοπλισμού και η διασφάλιση των εκροών πόσιμου νερού. (γ) Απαιτείται αύξηση διατομής του προβλεπόμενου από την κύρια σύμβαση αγωγού υδροληψίας και εγκατάσταση, εντός του υπό κατασκευή αντλιοστασίου, αντλιών ίδιου κατασκευαστή και τύπου με την κύρια σύμβαση, καθώς και τοποθέτηση του αγωγού μεταφοράς του θαλασσινού νερού από το αντλιοστάσιο στο εργοστάσιο αφαλάτωσης εντός του ίδιου σκάμματος λόγω στενότητας

χώρου. (δ) Η απόδοση των νέων μονάδων αντίστροφης όσμωσης θα πρέπει να είναι η ίδια με αυτήν της υπό εκτέλεση εργολαβίας, ενώ απαιτείται η ίδια τεχνολογία και επιλογή χημικών ουσιών, καθώς η διανομή παροχής γίνεται μέσω κοινής δεξαμενής.

24. Τέλος στην έκθεση αναφέρεται ότι η σύναψη νέας εργολαβίας για την εκτέλεση των συμπληρωματικών έργων, αντί της υπογραφής της συμπληρωματικής σύμβασης, θα επιβαρύνει σημαντικά το κόστος των προβλεπόμενων εργασιών με εργασίες περιττές και μη αναγκαίες, όπως εκσκαφή νέου σκάμματος μεγάλου μήκους (1,2 km), καθώς και νέων κτιριακών εγκαταστάσεων και δεξαμενών.

25. Σε εκτέλεση της 755/2019 αναβλητικής πράξης του Κλιμακίου προσκομίσθηκε από την ήδη αιτούσα, μεταξύ άλλων, η συνταχθείσα τον Σεπτέμβριο 2019 έκθεση τεκμηρίωσης αύξησης μόνιμου και εποχικού πληθυσμού ... (εμπειρογνωμοσύνη) του Ιωάννη Κάτσιου, Αναπληρωτή Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, στην οποία αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι από τα έτη 2014 και εφεξής παρουσιάζεται μη αναμενόμενη μεγάλη αύξηση στις αφίξεις τουριστών στο νησί (αύξηση σε σχέση με το έτος 2013 55% για το έτος 2015 και 59% για το έτος 2016). Επίσης, αύξηση τουλάχιστον 20% από έτος σε έτος παρουσιάζεται κατά το ίδιο διάστημα στις αφίξεις πτήσεων του εξωτερικού. Επιπλέον, αναφέρεται ότι σύμφωνα με, ήδη προσκομιζόμενη, από Σεπτέμβριο 2019, έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το έτος 2017 στη ... οι δείκτες τουριστών ανά 100 κατοίκους (107,8) και τουριστών ανά τετραγωνικό μέτρο (220,6) ήταν από τους μεγαλύτερους παγκοσμίως, ήδη δε η ... ευρισκόταν, τουλάχιστον στο χρονικό εκείνο σημείο, πριν δηλ. από την γνωστή τοις πάσι παγκόσμια υγειονομική κρίση, σε κατάσταση υπερτουρισμού, δηλ. υπέρβασης φυσικών, οικολογικών, κοινωνικών και πολιτικών ορίων ανοχής (βλ. σ. 11 εμπειρογνωμοσύνης Ιωάννη Κάτσιου).

26. Πρέπει να σημειωθεί, σε ό,τι αφορά την περιβαλλοντική αδειοδότηση για την εκτέλεση των εργασιών της συμπληρωματικής σύμβασης, ότι ο υποβληθείς από την ήδη αιτούσα φάκελος Μελέτης Περιβάλλοντος για την τροποποίηση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων επεστράφη σε αυτήν, με το .../24.5.2019 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος & Χωρικού Σχεδιασμού ... της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ..., με την αιτιολογία ότι απαιτείται η υποβολή νέας μελέτης, διότι, λόγω των διαφοροποιήσεων που προτείνονται (αύξηση της δυναμικότητας του έργου με επέκταση των εγκαταστάσεων σε όμορο γήπεδο), επέρχεται ουσιαστική μεταβολή των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την κατασκευή του έργου. Επίσης, όπως προκύπτει από τον φάκελο,

στις 16.9.2019 υποβλήθηκε ηλεκτρονικά αίτηση τροποποίησης Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων.

27. Με την προσβαλλομένη απόφαση κρίθηκε ότι οι επίμαχες εργασίες, ανεξαρτήτως της συνδρομής ή μη απρόβλεπτων περιστάσεων, δεν δύνανται να αποτελέσουν νομίμως αντικείμενο συμπληρωματικής σύμβασης, καθόσον αυτές συνιστούν επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του αρχικού έργου και συνεπώς ελλείπει εν προκειμένω η πρώτη προϋπόθεση που απαιτείται κατά νόμο για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης, ήτοι να συνδέονται οι εργασίες αυτής αρρήκτως και να είναι απολύτως αναγκαίες για την ολοκλήρωση του τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης. Τούτο, διότι η άρτια και αποδοτική λειτουργία του αρχικού έργου, έτσι όπως αυτό εξαρχής σχεδιάστηκε – για παραγωγή πόσιμου νερού 5.000 m³/d – είναι μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής του απολύτως εξασφαλισμένη και δεν συνδέεται ούτε εξαρτάται κατά κανένα τρόπο από την εκτέλεση των εργασιών της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης.

28. Με την υπό κρίση αίτηση, όπως οι λόγοι της αναπτύσσονται με το από 17.3.2020 υπόμνημα, η αιτούσα ζητεί την αναθεώρηση της προσβαλλόμενης απόφασης, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι η ως άνω κρίση περί της μη αναγκαιότητας των εργασιών της συμπληρωματικής σύμβασης, διότι αποτελούν επέκταση του τεχνικού και φυσικού αντικειμένου του έργου της αρχικής σύμβασης, είναι εσφαλμένη «υπό το ευρύτερο πρίσμα θεώρησης» των συμπληρωματικών συμβάσεων, όπως έχει διαμορφωθεί κατά την ερμηνεία των διατάξεων για τις συμπληρωματικές συμβάσεις από τη νομολογία του Δικαστηρίου (ΕΛΣ Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 1378/2017, 4001/2013), δηλαδή της ύδρευσης τ... ..., δεδομένης της θεαματικής αύξησης του τουρισμού. Συνεπώς, αφού, στην υπό κρίση περίπτωση, το έργο εξυπηρετεί συγκεκριμένο σκοπό και δη την επίλυση του προβλήματος έλλειψης πόσιμου νερού της νήσου ... και ειδικότερα της συγκεκριμένης περιοχής τ..., και ο σκοπός αυτός δεν εξυπηρετείται πλέον χωρίς την αναγκαία τροποποίηση του έργου με αύξηση της δυναμικότητάς του και δη στο διπλάσιο του αρχικώς προβλεφθέντος, είναι νόμιμη η σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης, που περιλαμβάνει τις σχετικές εργασίες επέκτασης.

29. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν ανωτέρω ερμηνευτικώς δεκτά (βλ. σκ. 5 παρούσης), ορθώς κρίθηκε με την προσβαλλομένη ότι οι περιλαμβανόμενες στην ελεγχόμενη σύμβαση εργασίες συνιστούν επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του αρχικού έργου και δεν είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση του τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης.

30. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης συνίστατο στην κατασκευή εγκατάστασης αφαλάτωσης για την παραγωγή 5.000 κυβικών μέτρων/ημέρα πόσιμου νερού, με την επιλογή κατασκευής δύο παράλληλων γραμμών επεξεργασίας νερού, δυναμικότητας 2.500 κυβικών μέτρων/ημέρα η κάθε μία, και με πρόβλεψη για μελλοντική επέκταση αυτού σε Β΄ Φάση, κατόπιν νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, ενώ το αντικείμενο της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης συνίσταται στην κατασκευή δύο περαιτέρω γραμμών επεξεργασίας νερού, προκειμένου να καταστεί δυνατή η παραγωγή επιπλέον 5.000 κυβικών μέτρων/ημέρα πόσιμου νερού. Το ως άνω αρχικό έργο, αν εκτελεσθεί όπως είχε αρχικά σχεδιασθεί, θα εξυπηρετεί τον σκοπό του, ήτοι την παραγωγή ποσότητας νερού 5.000 κυβικών μέτρων ανά ημέρα, η δε εκτέλεση των εργασιών της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, που συνίστανται στην προσθήκη δύο επιπλέον γραμμών, δεν είναι αναγκαία για την εκπλήρωση του εν λόγω σκοπού, αφού το έργο θα είναι άρτιο και λειτουργικό χωρίς την εκτέλεση των εν λόγω συμπληρωματικών εργασιών. Προς τούτο άλλωστε συνηγορεί και ότι το αρχικό έργο είχε σχεδιασθεί ούτως ώστε να είναι δεκτικό επεκτάσεως, με την προσθήκη τρίτης γραμμής, για την παραγωγή επιπλέον 2.500 (ήτοι συνολικά 7.500) κυβικών μέτρων/ημέρα, δεδομένου ότι η εν λόγω επέκταση συνιστά ένα νέο τεχνικό αντικείμενο, το οποίο μάλιστα ήδη από την αρχική μελέτη είχε προβλεφθεί ως αυτοτελές, έναντι του αρχικού. Πολλώ δε μάλλον, συνιστά νέο τεχνικό αντικείμενο και η επέκταση της εγκατάστασης, με την προσθήκη και τέταρτης γραμμής, για την παραγωγή 10.000 κυβικών μέτρων/ημέρα, η οποία προβλέπεται να λειτουργήσει σε παρακείμενο χώρο.

31. Περαιτέρω, δεν αποδεικνύεται ότι η συνδρομή των απρόβλεπτων περιστάσεων, τις οποίες επικαλείται η αναθέτουσα Αρχή (αύξηση της υδατοκατανάλωσης και της τουριστικής κίνησης, υποβάθμιση της ποιότητας των υπόγειων νερών και φαινόμενα ξηρασίας και λειψυδρίας), καθιστά αναγκαία την εκτέλεση του ελεγχόμενου έργου. Τούτο, αφενός διότι, εφόσον η μέση ημερήσια κατανάλωση των μηνών Ιουνίου και Αυγούστου 2018, χρονικής περιόδου δηλαδή, κατά τα γνωστά τοις πάσι, ακμής του τουριστικού κύματος, σε ημερολογιακό έτος αυξημένης τουριστικής επισκεψιμότητας, καταγράφηκε σε 3.585 κυβικά μέτρα/ημέρα, δεν αποδείχθηκε για ποιο λόγο η παραγωγή 5.000 κυβικών μέτρων δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών, δεδομένου ότι δεν παρουσιάστηκε οποιοδήποτε πραγματικό στοιχείο, από το οποίο να προκύπτει ότι κάποια από τις ημέρες καταναλώθηκε ποσότητα μεγαλύτερη των 5.000 κυβικών μέτρων· ούτε, πάντως, αιτιολογείται για ποιο λόγο η τυχόν για ελάχιστες ημέρες ανά έτος υπέρβαση της ως άνω ποσότητας δεν θα μπορούσε να καλυφθεί από άλλες πηγές, αλλά απαιτείται διπλασιασμός της ποσότητας

πόσιμου ύδατος. Αφετέρου, διότι δεν αιτιολογείται ειδικότερα, αλλά θεωρείται δεδομένο ότι οι υψηλοί ρυθμοί αύξησης της υδατοκατανάλωσης, που καταγράφηκαν από το έτος 2014 και εφεξής, θα διατηρηθούν, και μάλιστα αμείωτοι, κατά τα επόμενα έτη, ενόψει των όσων προαναφέρθηκαν περί υπερτουρισμού (βλ. σκ. 25, 26 παρούσης) και ενόψει μάλιστα του νεωτέρου αλλά μη δυναμένου να αγνοηθεί στοιχείου της γνωστής τοις πάσι παγκόσμιας υγειονομικής κρίσης, των οικονομικών συνεπειών της και του περιορισμού των τουριστικών μετακινήσεων που θα επέβαλλαν "αυτοπεριορισμό" ως προς την ανεξέλεγκτη υποδοχή τουριστών

32. Τέλος, όπως ορθώς κρίθηκε με την προσβαλλομένη, ο ισχυρισμός της αιτούσης ότι δεν είναι δυνατός ο διαχωρισμός των εργασιών της συμπληρωματικής σύμβασης από την εκτέλεση των εργασιών της αρχικής για τους αναλυτικά εκτιθέμενους στην αίτηση και το υπόμνημα τεχνικούς και οικονομικούς λόγους, ανεξαρτήτως βασιμότητάς του – λαμβανομένου υπ' όψιν ότι, όπως ήδη εκτέθηκε, προβλέφθηκε ότι ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να εκτελέσει το έργο κατά τρόπο ώστε να επιδέχεται συναρμογής με μελλοντικό έργο επέκτασης – προβάλλεται αλυσιτελώς, καθώς, και αληθής υποτιθέμενος, δεν δύναται να οδηγήσει σε κρίση διαφορετική αυτής της μη νομιμότητας της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, διότι η προϋπόθεση της μη δυνατότητας διαχωρισμού των συμπληρωματικών εργασιών από αυτές του αρχικού έργου ή της αναγκαιότητας αυτών για την τελειοποίησή του δεν εξετάζεται αυτοτελώς, αλλά σωρευτικώς με τις λοιπές προϋποθέσεις, όπως η μη επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του έργου.

33. Κατά τη συγκλίνουσα γνώμη του Προέδρου του Τμήματος Ιωάννη Σαρμά, το ζήτημα που τίθεται στην κρινόμενη υπόθεση είναι τί θα συμβεί όταν, για ένα έργο που έχει ήδη εκτελεσθεί σε μεγάλο μέρος, η Αρχή που θα εξυπηρετηθεί από αυτό διαπιστώσει ότι η δυναμικότητα παραγωγής του έργου δεν θα επαρκέσει για την κάλυψη των αναγκών της παρά μόνο κατά το ήμισυ. Σύμφωνα με μία άποψη, εφόσον δεν αποδεικνύεται το απρόβλεπτο της αλλαγής των συνθηκών, πρέπει να ολοκληρωθεί το εκτελούμενο έργο ως έχει και να προκηρυχθεί ένα νέο, ανεξάρτητα του κόστους εκτέλεσης διαδοχικά των δύο έργων, του αρχικού και του νέου. Σύμφωνα με την αντίθετη άποψη, μπορεί να ανατεθεί η επέκταση του έργου στον ίδιο ανάδοχο, ως συμπληρωματικές εργασίες, όταν προκύπτει ότι η εκτέλεση νέου αυτοτελούς έργου είναι ανώφελα οικονομικά επιβλαβής (σκέψη 24) ή ότι η συμπλήρωση του αρχικού έργου με νέα αυτοτελή εργολαβία συνεπάγεται κίνδυνο ή δυσχέρειες στην αρτιότητα του όλου εγχειρήματος (σκέψη 23). Κατά την παρούσα συγκλίνουσα γνώμη, οι ρυθμίσεις περί αναθέσεως δημοσίων έργων, ερμηνευόμενες υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, δεν πρέπει να οδηγούν σε λύσεις οικονομικά

προδήλως ασύμφωρες ή επικίνδυνες για την ασφάλεια του εκτελούμενου έργου. Αν δεν υφίσταται λόγος να αμφιβάλει κανείς ότι η αναθέτουσα Αρχή καταχρηστικώς εξ αρχής οργάνωσε έτσι τη διαδικασία ώστε να προκύψουν συμπληρωματικές εργασίες που να τις αναθέσει απ' ευθείας στον αρχικό ανάδοχο, τότε επιχειρήματα ως αυτά που αναφέρονται στις σκέψεις 23 και 24, προβαλλόμενα από την αναθέτουσα Αρχή, πρέπει να διερευνώνται. Εν προκειμένω πάντως δεν αποδείχθηκαν στον βαθμό που θα απαιτείτο τα γεγονότα που στηρίζουν τους ισχυρισμούς αυτούς, ούτε η πλειοψηφία του Τμήματος αποφάσισε να διερευνήσει την αλήθεια αυτών. Γι' αυτό, καθώς δεν δύναται να διαγνωσθεί σφάλμα στην προσβαλλόμενη απόφαση, η συγκλίνουσα αυτή γνώμη τάσσεται υπέρ της απόρριψης της κρινόμενης αίτησης.

34. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η υπό κρίση αίτηση αναθεώρησης πρέπει να απορριφθεί.

Για τους λόγους αυτούς

Απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 7 Μαΐου 2020.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΚΑΒΒΑΛΙΑ-ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΡΑ

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΑΡΑΣΑΒΒΙΑΔΗΣ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στις 22 Ιουνίου 2020.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΑΡΑΣΑΒΒΙΑΔΗΣ