

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

## **ΓΝΩΜΗ**

**Α 6 /2018**

**(άρθρου 2, παρ. 2, περ. γ, υποπερ. (αα) του Ν.4013/2011)**

### **Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Στην Αθήνα σήμερα, την 27 Φεβρουαρίου του έτους δύο χιλιάδες δέκα οκτώ (2018) ημέρα Τρίτη και ώρα 10:00 π.μ. και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 και Κομνά Τράκα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

**Πρόεδρος :** Γεώργιος Καταπόδης

**Αντιπρόεδρος:** Χριστίνα Μπουσουλέγκα

**Μέλη:** Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης  
Δημήτριος Σταθακόπουλος  
Μαρία Στυλιανίδου  
Ερωφίλη Χριστοβασίλη

Τα λοιπά τακτικά μέλη δεν προσήλθαν λόγω δικαιολογημένου κωλύματος.

**Γραμματέας:** Μαρία Αντωνοπούλου, Π.Ε. Διοικητικού - Οικονομικού

**Εισηγήτρια:** Ειρήνη Στρογγύλη, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Κατά την διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστησαν η εισηγήτρια Ειρήνη Στρογγύλη, και η Προϊσταμένη του Τμήματος Γνωμοδοτήσεων, Χριστίνα Καξιρή, οι οποίες αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και της λήψης της απόφασης από τα Μέλη του Συμβουλίου της Αρχής.

**Θέμα: Αίτημα Διατύπωση γνώμης της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. αα' του ν. 4013/2011 όπως ισχύει, επί νομοθετικής διάταξης που προτείνεται από την Υπουργό Τουρισμού.**

Με το από 05.02.2018 (αρ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 796/05.02.2018) έγγραφο της Υπουργού Τουρισμού, διαβιβάστηκε στην Αρχή προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση που πρόκειται να προστεθεί στο τέλος της περ. β' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του ν. 3270/2004, και σχετίζεται με τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας για την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή και την ανάθεση συμβάσεων από τον ΕΟΤ σε τρίτες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδευόμενη από την αιτιολογική έκθεση της προτεινόμενης διάταξης, και διατυπώνεται αίτημα περί παροχής γνώμης της

Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. α' του ν. 4013/2011.

**Ι. Η υποβληθείσα στην Αρχή προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση η οποία πρόκειται να προστεθεί στο τέλος της περιπτ. β) της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του ν. 3270/2004 (ΦΕΚ Α' 187), "Αρμοδιότητες του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης και θέματα τουρισμού", όπως ισχύει, και η συνυποβληθείσα αιτιολογική έκθεση έχουν ως εξής:**

#### **Α. Προτεινόμενη Διάταξη**

Στο τέλος της περιπτ. β) της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του ν. 3270/2004 (ΦΕΚ 187), όπως ισχύει, προστίθενται εδάφια ως εξής:

*"Συμβάσεις για μίσθωση χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής (όπως ιδίως έντυπα, τηλεόραση, ραδιόφωνο, διαδίκτυο, διαφήμιση σε ψηφιακά μέσα, εξωτερική διαφήμιση, κινητή διαφήμιση) για την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή με διαφημιστικό υλικό που παρέχει ο ΕΟΤ συνάπτονται απευθείας με το μέσο ή τον αποκλειστικό εκπρόσωπό του, ανεξαρτήτως ποσού, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού. Λεπτομέρειες ως προς την υλοποίηση των ανωτέρω συμβάσεων και τη διαδικασία καθορίζονται με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Τουρισμού.*

*Σε τρίτες χώρες, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες ενεργούνται μετά από έγκριση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ε.Ο.Τ., με απευθείας προμήθεια ειδών ή ανάθεση της εργασίας ή της υπηρεσίας, από τα Γραφεία Εξωτερικού του Ε.Ο.Τ. με αναλογική εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 168 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών που κυρώθηκε ως κώδικας με το ν. 3566/2007 (ΦΕΚ Α'117), όπως εκάστοτε ισχύει. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τις χώρες στις οποίες δεν υπάρχουν Γραφεία του Ε.Ο.Τ. οπότε η ανάθεση γίνεται από την Κεντρική Υπηρεσία του Ε.Ο.Τ. αποκλειστικά και μόνο για την εκτέλεση προγραμμάτων προβολής, διαφήμισης, δημοσίων σχέσεων και πάσης φύσεως δράσεις προβολής και προώθησης (όπως ιδίως συμμετοχή σε εκθέσεις, ή σε διάφορες εκδηλώσεις ή δράσεις δημοσίων σχέσεων) και σε συνεργασία με τις κατά τόπους αρμόδιες ελληνικές διπλωματικές και προξενικές αρχές".*

#### **Β. Αιτιολογική έκθεση**

Το κείμενο της συνημμένης στην προτεινόμενη διάταξη αιτιολογικής έκθεσης έχει ως εξής:

*Με την προτεινόμενη διάταξη εξουσιοδοτούνται οι Υπουργοί Οικονομικών και Τουρισμού προκειμένου με κοινή απόφασή τους να καθορίσουν τη διαδικασία για την υλοποίηση συμβάσεων μίσθωσης χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής (όπως ενδεικτικά έντυπα, τηλεόραση, ραδιόφωνο, διαδίκτυο, διαφήμιση σε ψηφιακά μέσα, εξωτερική διαφήμιση, κινητή διαφήμιση) για την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή, λαμβάνοντας υπόψιν την ανάγκη συνεχούς προσαρμογής της εθνικής στρατηγικής προώθησης και προβολής του τουριστικού προϊόντος στα ολοένα μεταβαλλόμενα δεδομένα του διεθνούς ανταγωνισμού, τις συνθήκες που επικρατούν στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τους κανόνες της διαφημιστικής αγοράς, τις σύγχρονες τάσεις του μάρκετινγκ και την αναγκαιότητα για αποφυγή γραφειοκρατικών και χρονοβόρων διαδικασιών που δεν συνάδουν με τα δεδομένα της διεθνούς αγοράς. Ταυτόχρονα μέσω της στοχευμένης διαφήμισης ανά κοινό-στόχο, επιτυγχάνεται η ευελιξία που θα πρέπει να έχει η διαδικασία για την προβολή και προώθηση του τουριστικού προϊόντος τόσο στην ημεδαπή όσο και στο εξωτερικό.*

*Με τη δεύτερη παράγραφο επιχειρείται η κάλυψη υφιστάμενου νομοθετικού κενού για την εκτέλεση προγραμμάτων προβολής, διαφήμισης, δημοσίων σχέσεων και πάσης φύσεως δράσεις προβολής, διαφήμισης, δημοσίων σχέσεων, και πάσης φύσεως δράσεις προβολής και προώθησης (όπως ενδεικτικά συμμετοχή σε εκθέσεις, σε τουριστικές εκδηλώσεις), οι προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες σε τρίτες χώρες, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω αναλογικής εφαρμογής για τον Ελληνικό*

Οργανισμό Τουρισμού, των προβλεπομένων στα εδάφια α' και β' της παρ. 3 του άρθρου 168 ρυθμίσεων του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών που κυρώθηκε ως κώδικας με το ν. 3566/2007 (ΦΕΚ Α' 117), όπως εκάστοτε ισχύει".

## II. Αρμοδιότητα Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. αα' του ν. 4013/2011, «αα) Η Αρχή γνωμοδοτεί επί των διατάξεων σχεδίων νόμων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις πριν από την κατάθεση τους στη Βουλή. Αν ο αρμόδιος Υπουργός διαφωνεί με τη γνώμη της Αρχής, η Αρχή δύναται να συγκαλεί συσκέψεις, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της και εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων με σκοπό την ανταλλαγή και σύγκλιση των απόψεων. Στις εν λόγω συσκέψεις η Αρχή και κάθε συναρμόδιος Υπουργός μπορούν να ζητούν τη συμμετοχή ανεξάρτητων τρίτων, ειδικών σε θέματα δημοσίων συμβάσεων. Οι συσκέψεις αυτές πραγματοποιούνται σε διάστημα δέκα (10) εργάσιμων ημερών από την περιέλευση της πρόσκλησης της Αρχής στους συμμετέχοντες. Η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας αυτής δεν κωλύει τη συνέχιση της διαδικασίας ψήφισης του σχεδίου νόμου. Αν δεν αρθεί η διαφωνία μεταξύ του αρμόδιου Υπουργού και της Αρχής, στη γνώμη της Αρχής προσαρτάται έκθεση του Υπουργού στην οποία περιλαμβάνεται και ειδική αιτιολόγηση κάθε απόκλισης από το περιεχόμενο της γνώμης. Τα εν λόγω έγγραφα συνοδεύουν τα σχέδια νόμων κατά την κατάθεση τους στη Βουλή και αναρτώνται με επιμέλεια της Αρχής στην ιστοσελίδα της. Σε περίπτωση απόκλισης του σχεδίου νόμου από τη γνώμη της Αρχής, η αρμόδια επιτροπή της Βουλής δύναται να καλεί, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, σε ακρόαση τον Πρόεδρο της Αρχής».

Η προτεινόμενη διάταξη αφορά κατ'αρχήν την σύναψη συμβάσεων από τον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού, ο οποίος κατά τον ιδρυτικό του νόμο αποτελεί αυτοτελές νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Τουρισμού και αποτελεί τον κρατικό φορέα του τουριστικού τομέα. Συνεπώς, στο βαθμό που η ανωτέρω αναφερόμενη νομοθετική ρύθμιση, ως παρατίθεται ανωτέρω (υπό Ι), περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν, σε ζητήματα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Αρχής για παροχή γνώμης, κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. αα' του ν. 4013/2011.

## III. Συναφείς διατάξεις

**1. Στο ν. 4412/16 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ. Σφάλμ. στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16) : "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)" προβλέπονται σχετικώς τα κάτωθι :**

### Άρθρο 1 Αντικείμενο - Πεδίο Εφαρμογής

[...]

2. Ο παρών νόμος θεσπίζει κανόνες: α) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου I (άρθρα 2 έως 221), β) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου II (άρθρα 2 και 222 έως 338), γ) για τη διακυβέρνηση, οι οποίοι εφαρμόζονται, σύμφωνα με το Βιβλίο III (άρθρα 339 έως 344), από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και δ) για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη συμβάσεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου IV (άρθρα 345 έως 374). Οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται, με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 έως 7, σε όλες τις συμβάσεις των περιπτώσεων α' και β', ανεξαρτήτως είδους και εκτιμώμενης αξίας αυτών, εκτός αν άλλως ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις αυτού.

### Άρθρο 2 Ορισμοί

(άρθρο 2 και άρθρο 33 παρ. 1 εδάφιο β' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 2 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ)

1. Για τους σκοπούς του παρόντος εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:[...]

8) ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών [...]

31) ως «απευθείας ανάθεση» νοείται η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 118 και 328.

### **Άρθρο 377 Καταργούμενες διατάξεις**

1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου καταργούνται οι διατάξεις :...(6) του άρθρου 47 του ν. 4276/2014 (Α' 155).

2. Στο ν. 3270/2004 "Αρμοδιότητες του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης και θέματα τουρισμού" (Α' 187), όπως ισχύει, προβλέπονται σχετικά τα ακόλουθα:

### **Άρθρο 4**

#### **Ρύθμιση θεμάτων Ε.Ο.Τ.**

1. Ο Ε.Ο.Τ. έχει ως αρμοδιότητα την προώθηση της τουριστικής πολιτικής της Κυβέρνησης και την προβολή της χώρας. Για το σκοπό αυτόν ο Ε.Ο.Τ., ιδίως:

α) Υποβάλλει προτάσεις στο Υπουργείο Τουρισμού για τη χάραξη τουριστικής πολιτικής στα θέματα αρμοδιότητάς του και την εφαρμόζει μέσα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Προς τούτο ο Ε.Ο.Τ. ερευνά την τουριστική αγορά, μελετά την ανταγωνιστικότητα του τουρισμού, συντάσσει μελέτες για θέματα της αρμοδιότητάς του και καταρτίζει τα προγράμματα διαφήμισης, δημοσίων σχέσεων και τουριστικών εκδηλώσεων στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.

β) Εκτελεί τα προγράμματα τουριστικής προβολής της χώρας στο εσωτερικό και το εξωτερικό και μεριμνά για την προώθηση του ελληνικού τουριστικού προϊόντος και της χώρας, μέσω συμμετοχής σε διεθνείς εκθέσεις, συνέδρια και λοιπές εκδηλώσεις, στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

γ) Αναλαμβάνει κάθε άλλη δραστηριότητα ή ενέργεια που αποβλέπει στην οργάνωση, ανάπτυξη και προώθηση του Τουρισμού και της εικόνας της χώρας και ιδίως:

αα) Συνεργάζεται με τις συλλογικές οργανώσεις των τουριστικών επιχειρήσεων, πανελληνίας και τοπικής κλίμακας, τους φορείς που αυτοί συστήνουν, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους οργανισμούς του Δημοσίου, για την επεξεργασία, σχεδίαση και εφαρμογή κοινών και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων διαφημιστικής προβολής της χώρας, τουριστικών περιοχών, σύγχρονων μορφών τουρισμού, όπως: οικολογικός τουρισμός, πολιτιστικός τουρισμός, ιατρικός, αθλητικός τουρισμός και κλάδων τουριστικών επιχειρήσεων. Εγκρίνει προγράμματα προβολής, σύμφωνα με το άρθρο 47<sup>1</sup> του παρόντος.

<sup>1</sup> Το άρθρο 47 του ν. 4276/2014, το οποίο καταργήθηκε με την παρ. 1 περ. 6 του άρθρου 377 του ν. 4412/2016, προέβλεπε τα εξής:

*"Κανονισμοί συμβάσεων, προμηθειών και υπηρεσιών*

*Οι Συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν στην υλοποίηση των πάσης φύσεως δράσεων του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού με αντικείμενο την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας και του Ελληνικού Τουρισμού στην ημεδαπή ή αλλοδαπή και σε όλα τα μέσα μαζικής επικοινωνίας (έντυπα, τηλεόραση, διαδίκτυο, διαφήμιση σε ψηφιακά μέσα, εξωτερική διαφήμιση, κινητή διαφήμιση) ανατίθενται και εκτελούνται κατ'εξάιρεση των διατάξεων του ν. 2286/1995 και του π.δ. 118/2007, υπό την επιφύλαξη όμως των διατάξεων του π.δ. 60/2007.*

*Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Τουρισμού, ύστερα από εισήγηση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ε.Ο.Τ., και μετά από σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, καταρτίζεται οικονομικός κανονισμός για τη διαδικασία υλοποίησης διαφημιστικών προγραμμάτων, καθώς και για τη σύναψη συμβάσεων μισθώσεων και εκμισθώσεων. Ο οικονομικός κανονισμός μπορεί να περιλαμβάνει ρυθμίσεις κατά παρέκκλιση των διατάξεων του ν. 2286/1995 και του π.δ. 118/2007, καθώς και των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας σχετικά με την υλοποίηση διαφημιστικών προγραμμάτων, να καθορίζει τα χρηματικά όρια αναθέσεων και διαγωνισμών, να ορίζει την ακολουθούμενη διαδικασία και να ρυθμίζει κάθε άλλη συναφή λεπτομέρεια, σχετικά με την ανάθεση και εκτέλεση των οικείων συμβάσεων υπό την επιφύλαξη της τήρησης των αρχών και κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και των αντίστοιχων εθνικών ρυθμίσεων εναρμόνισής του".*

- ββ) Επιχορηγεί εκδηλώσεις τρίτων φυσικών ή νομικών προσώπων στο εξωτερικό και στην Ελλάδα με κριτήριο την προβολή της Ελλάδας και την προώθηση του Ελληνικού Τουρισμού διεθνώς.
- γγ) Διοργανώνει ταξίδια εξοικείωσης για δημοσιογράφους, τουριστικούς πράκτορες και προσωπικότητες κύρους. Δύναται να μισθώνει παντός είδους μεταφορικά με ή άνευ οδηγού μέσα, για τις ανάγκες φιλοξενίας προσκεκλημένων προσωπικοτήτων, δημοσιογράφων, κινηματογραφικών - τηλεοπτικών συνεργείων, ομάδων προσκεκλημένων που περιηγούνται τη χώρα σε ταξίδια εξοικείωσης ανεξαρτήτως ποσού τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό.
- δδ) Διοργανώνει ειδικές εκδηλώσεις, θεματικές παρουσιάσεις και εκπαιδευτικά σεμινάρια (workshops) για την Ελλάδα και συμμετέχει σε συναφείς δράσεις και διοργανώσεις τρίτων φορέων, για την προβολή και προώθηση τουριστικών περιοχών, προϊόντων και υπηρεσιών, με παροχή αιγίδας, επιστολών υποστήριξης και ευαρέσκειας, πληροφοριακού και προωθητικού υλικού και διευκολύνσεων ή και ανάληψη μέρους του κόστους διοργάνωσης, έναντι αντισταθμιστικών παροχών.
- εε) Διοργανώνει διαδικτυακά σεμινάρια σε συνεργασία με τρίτους (ταξιδιωτικούς οργανισμούς - tour operators, εκδοτικά συγκροτήματα, κλαδικές εκδόσεις) και συνάπτει μνημόνια συνεργασίας με δημόσια και ιδιωτικά ανώτερα και ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της Ελλάδας και του εξωτερικού, προκειμένου να απασχολούνται στον Οργανισμό φοιτητές για πρακτική απασχόληση, μέχρι 6 μήνες.
- δ) Καταρτίζει και εκτελεί προγράμματα προβολής, διαφήμισης, δημόσιων σχέσεων και τουριστικών εκδηλώσεων στην ημεδαπή και αλλοδαπή είτε μόνος είτε από κοινού με άλλα ημεδαπά ή αλλοδαπά νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Με τα πρόσωπα αυτά ο Οργανισμός συμβάλλεται είτε με απευθείας συμφωνίες είτε κατόπιν επιλογής τους μετά από σχετική πρόσκληση είτε δια του τύπου είτε μέσω της διαδικτυακής πύλης του, για εκδήλωση ενδιαφέροντος και με βάση τις πλέον συμφέρουσες για τον Οργανισμό προτάσεις, που υποβάλλονται από τους ενδιαφερομένους. Με τις ίδιες συμφωνίες ορίζονται το αντικείμενο, οι προϋποθέσεις, καθώς και οι οικονομικοί και λοιποί όροι συνεργασίας του Οργανισμού με τα ως άνω πρόσωπα και ο τρόπος πραγματοποίησής της. Η συνεργασία αυτή μπορεί να περιλαμβάνει:
- αα. Την οικονομική συμμετοχή των παραπάνω φορέων ή προσώπων στο σύνολο ή και σε μέρος της σχετικής δαπάνης υλοποίησης των παραπάνω διαφημιστικών ενεργειών και λοιπών δραστηριοτήτων που γίνονται από τις υπηρεσίες του Ε.Ο.Τ.. Οι φορείς και τα πρόσωπα αυτά μπορούν να αναφέρονται, όπου και όπως προβλέπεται και εφόσον το επιθυμούν, ως επιμέρους χορηγοί από κοινού με τον Ε.Ο.Τ. στα παραπάνω διαφημιστικά προγράμματα και λοιπές δραστηριότητες.
- ββ. Τη με κάθε τρόπο συμμετοχή του Ε.Ο.Τ. στην υλοποίηση διαφημιστικών προγραμμάτων και λοιπών ενεργειών που θα εκτελούνται από τα συμβαλλόμενα με τον Ε.Ο.Τ. πρόσωπα ή τη συγχρηματοδότηση στην υλοποίηση αυτών, καθώς και την προβολή τους. Τα προγράμματα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν τη χρήση καινοτόμων εργαλείων της σύγχρονης τεχνολογίας (διαδίκτυο, μέσα κοινωνικής δικτύωσης, εφαρμογές κινητής τηλεφωνίας κ.ο.κ.), δράσεις δημοσίων σχέσεων και λοιπές προωθητικές δράσεις όπως, συμμετοχή σε διεθνείς εκθέσεις τουρισμού, συμμετοχή σε διεθνή συνέδρια, συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς και ευρωπαϊκά προγράμματα δικτύωσης, αγορά χορηγικών πακέτων σε πάσης φύσεως εκδηλώσεις, ημερίδες, διοργάνωση και συμμετοχή σε κινηματογραφικές παραγωγές, τουριστικές, καλλιτεχνικές, αθλητικές και λοιπές εκδηλώσεις, καθώς και σε προγράμματα συμπαραγωγής και συνδιαφήμισης διεθνώς είτε αναλαμβάνοντας στο άκέραιο την υλοποίηση των δράσεων είτε από κοινού σε συνεργασία με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα.
- Η διαδικασία υλοποίησης των συμφωνιών για τα προγράμματα συμπαραγωγής και συνδιαφήμισης του ΕΟΤ άρχεται με πρωτοβουλία και πρόσκληση του αντισυμβαλλομένου του ΕΟΤ, φυσικού ή νομικού προσώπου, το οποίο υλοποιεί με δικά του μέσα και χρήματα συγκεκριμένη προωθητική ενέργεια και προσκαλεί τον ΕΟΤ να συμπράξει στην παραγωγή του προωθητικού προϊόντος για την προβολή του ελληνικού τουρισμού, καλύπτοντας μέρος του κόστους υλοποίησης.
- Οι προϋποθέσεις και οι ειδικότεροι όροι υλοποίησης του προγράμματος προωθητικών ενεργειών, όπως αυτοί διατυπώνονται στις σχετικές συμφωνίες, διαμορφώνονται από τον αντισυμβαλλόμενο σε συνεργασία με τον ΕΟΤ.

Για τη συμμετοχή του ΕΟΤ στις συμφωνίες αυτές απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται μετά από εισήγηση του Γενικού Γραμματέα του Οργανισμού και εγκρίνεται από τον Υπουργό Τουρισμού. Λεπτομέρειες ως προς την υλοποίηση των ανωτέρω συμφωνιών καθορίζονται με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Τουρισμού<sup>2</sup>».

γγ. Την εκμίσθωση ή παραχώρηση με ή χωρίς αντάλλαγμα, ψηφιακού χώρου στις διαδικτυακές πλατφόρμες του Ε.Ο.Τ. σε ημεδαπά ή αλλοδαπά νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή οργανισμούς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με σκοπό την προώθηση και την προβολή της χώρας στη διεθνή τουριστική αγορά. Με τα πρόσωπα αυτά ο Οργανισμός συμβάλλεται είτε με απευθείας συμφωνίες είτε κατόπιν επιλογής τους από τον Ε.Ο.Τ. μετά από σχετική πρόσκληση είτε δια του τύπου είτε μέσω της διαδικτυακής πύλης του Οργανισμού για εκδήλωση ενδιαφέροντος και με βάση τις πλέον συμφέρουσες για τον Οργανισμό προτάσεις, που υποβάλλονται από τους ενδιαφερομένους.»<sup>3</sup>

**2.** Ο Ε.Ο.Τ. διοικείται από εννεαμελές διοικητικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο, τον γενικό γραμματέα και έξι μέλη, που διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η θητεία των μελών του διοικητικού συμβουλίου είναι τριετής, μπορεί να ανανεώνεται και τα μέλη του είναι ελευθέρως ανακλητά. Πρόεδρος και αντιπρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου, καθώς και γενικός γραμματέας του Ε.Ο.Τ. διορίζονται πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους που διαθέτουν διοικητική πείρα. Το διοικητικό συμβούλιο καταρτίζει τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του, ο οποίος εγκρίνεται από τον Υπουργό Πολιτισμού και Τουρισμού και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

**3.** Το διοικητικό συμβούλιο ενεργεί κάθε αναγκαία πράξη για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ε.Ο.Τ., εκτός από εκείνες που ρητά ανατίθενται από το νόμο στον πρόεδρο και τον γενικό γραμματέα. Αποφασίζει ύστερα από εισήγηση του γενικού γραμματέα. Το διοικητικό συμβούλιο μπορεί να μεταβιβάζει στον γενικό γραμματέα ή τον πρόεδρο αρμοδιότητες και να τις ανακαλεί ελεύθερα. Η αρμοδιότητα της εκπροσώπησης του Ε.Ο.Τ. στις διεθνείς σχέσεις του μπορεί να μεταβιβάζεται από το διοικητικό συμβούλιο κατά περίπτωση στον πρόεδρο, τον γενικό γραμματέα ή σε οποιοδήποτε μέλος του διοικητικού συμβουλίου. Ο γενικός γραμματέας ή ο πρόεδρος, με την επιφύλαξη αντίθετης απόφασης του διοικητικού συμβουλίου, μπορεί να μεταβιβάζουν περαιτέρω στους γενικούς διευθυντές, τους προϊσταμένους των διευθύνσεων, τους προϊσταμένους των γραφείων εξωτερικού και τους προϊσταμένους των τμημάτων που κατέχουν θέσεις ευθύνης του Ε.Ο.Τ., τις μεταβιβασθείσες σε αυτούς από το διοικητικό συμβούλιο αρμοδιότητες και οφείλουν να ενημερώνουν το διοικητικό συμβούλιο στην αμέσως προσεχή συνεδρίαση.

4. [...]

5. [...]

6. [...]

7. Με αποφάσεις του Υπουργού Τουριστικής Ανάπτυξης εγκρίνονται οι αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου Ε.Ο.Τ. που αφορούν:

α) Την έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων.

β) Τη σύναψη συμβάσεων και εν γένει ανάληψη οικονομικών δεσμεύσεων του Οργανισμού που υπερβαίνουν το ποσό των 500.000 ευρώ κατά περίπτωση.

8. Με αποφάσεις του Υπουργού Τουριστικής Ανάπτυξης μπορεί να διατάσσεται διαχειριστικός έλεγχος των πράξεων και αποφάσεων των οργάνων του Ε.Ο.Τ. και από ορκωτούς ελεγκτές.

9. [...]

10. Με αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού συνάπτονται δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν στην υλοποίηση των πάσης φύσεως δράσεων του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού με αντικείμενο την εν γένει τουριστική προβολή της

<sup>2</sup> Τα τρία τελευταία εδάφια της υποπερ. ββ) της περ. δ) της παρ. 1 του άρθρου 3270/2004 προστέθηκαν με το άρθρο 53 του ν. 4465/2017 (ΦΕΚ Α 47).

<sup>3</sup> Η παράγραφος 1 του άρθρου 4, όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 33 παρ. 1 του ν. 3498/2006 και το άρθρο 35 του ν. 4049/2012 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 45 παρ. 1 του ν. 4276/2014.

Ελλάδας και του Ελληνικού Τουρισμού στην ημεδαπή ή αλλοδαπή, όπως σε διεθνείς τουριστικές εκθέσεις, καλλιτεχνικές δράσεις, συνέδρια και λοιπές εκδηλώσεις και σε όλα τα μέσα μαζικής επικοινωνίας ιδίως έντυπα, τηλεόραση, διαδίκτυο, διαφήμιση σε ψηφιακά μέσα, εξωτερική διαφήμιση, κινητή διαφήμιση.

Για τις συμβάσεις αυτές επιτρέπεται η προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, σύμφωνα με το άρθρο 118 του ν. 4412/2016 (Α` 147), όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς ΦΠΑ, είναι κατώτερη από τα όρια του άρθρου 5 του ν. 4412/2016, για χρονικό διάστημα τριών (3) μηνών από τη δημοσίευση της παρούσας<sup>4</sup>.

### **3. Στο άρθρο 168 του ν. 3566/2007 “Κύρωση ως Κώδικα του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών” (ΦΕΚ Α’117) προβλέπονται σχετικώς τα κάτωθι:**

*“Προμήθειες και ανάθεση εργασιών*

*1. Οι προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες για τις ανάγκες της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών ενεργούνται κατά τις διατάξεις που ισχύουν για το Δημόσιο, με την επιφύλαξη των επόμενων παραγράφων.*

*2. Προμήθειες που γίνονται στην Ελλάδα για λογαριασμό των αρχών του εξωτερικού και μέχρι ποσού τριάντα χιλιάδων ευρώ ενεργούνται, μετά από απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών, με απευθείας ανάθεση. Προμήθειες πέραν του ανωτέρω ποσού και μέχρι του ποσού των σαράντα πέντε χιλιάδων ευρώ ενεργούνται με πρόχειρο μειοδοτικό διαγωνισμό. Για προμήθειες πέραν του ανωτέρω ποσού εφαρμόζονται οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.*

*3. α. Στο εξωτερικό, οι προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες ενεργούνται μετά από έγκριση του Υπουργού Εξωτερικών, με απευθείας προμήθεια των ειδών ή ανάθεση της εργασίας ή της υπηρεσίας, από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές.*

*β. Οι κατά τα ανωτέρω προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες, εκτελούμενες στο εξωτερικό, απαλλάσσονται από κάθε κράτηση υπέρ του Δημοσίου και τρίτων.*

*4. [...]*

### **IV. Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

**1.** Με την προτεινόμενη νομοθετική διάταξη επιχειρείται, στην μεν πρώτη παράγραφο, η ρύθμιση της σύναψης συμβάσεων μίσθωσης χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής για την τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή με διαφημιστικό υλικό που παρέχει ο ΕΟΤ, απευθείας με το αντίστοιχο μέσο ή με τον αποκλειστικό εκπρόσωπο του μέσου αυτού, ανεξαρτήτως ποσού, και παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης που θα ρυθμίζει τις λεπτομέρειες υλοποίησης των σχετικών συμβάσεων, στη δε δεύτερη παράγραφο επιχειρείται η ρύθμιση της ανάθεσης συμβάσεων και εκτέλεσης προγραμμάτων προβολής σε τρίτες χώρες, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επισημαίνεται ότι με την υπ’αριθ. 2/2017 Γνωμοδότηση-Συμβουλή της, η Αρχή είχε αποφανθεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της για την ενημέρωση και καθοδήγηση των αναθετουσών αρχών σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων<sup>5</sup>, επί ερωτήματος που είχε υποβληθεί στην Αρχή για παρεμφερές ζήτημα, ήτοι για τον τρόπο σύναψης συμβάσεων με παραδοσιακά και συμβατικά μέσα προβολής, επίσης ανεξαρτήτως ποσού.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, το ζήτημα του τρόπου ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν στην υλοποίηση των πάσης φύσεως δράσεων του ΕΟΤ με αντικείμενο την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδος διαχρονικά διέπεται από ρυθμίσεις που παρεκκλίνουν από τις αντίστοιχες ρυθμίσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων<sup>6</sup>. Ειδικότερα, το ζήτημα αυτό είχε

<sup>4</sup> Η παράγραφο 10 προστέθηκε με το άρθρο 112 του ν. 4446/2016 (ΦΕΚ Α 240).

<sup>5</sup> Πρβλ. άρθρο 2 παρ. 2 περ. Ια’ του ν. 4013/2011.

επιχειρηθεί στο παρελθόν να ρυθμισθεί με την διάταξη του άρθρου 47 του ν. 4276/2014<sup>7</sup>, το οποίο προέβλεπε την ανάθεση και εκτέλεση των “*συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν στην υλοποίηση των πάσης φύσεως δράσεων του ΕΟΤ με αντικείμενο την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδος και του Ελληνικού Τουρισμού στην ημεδαπή ή αλλοδαπή και σε όλα τα μέσα μαζικής επικοινωνίας...*”, κατ’ εξαίρεση των ισχυουσών διατάξεων του εθνικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις (ν. 2286/1995 και πδ 118/2007) με την επιφύλαξη των διατάξεων του πδ 60/2007.

Μετά την ρητή κατάργηση της προαναφερόμενης διάταξης με την περ. 6 της παρ. 1 του άρθρου 377 του ν. 4412/2016, επιχειρήθηκε εν νέου με τη διάταξη του άρθρου 112 παρ. 10 του ν. 4446/2016, να ρυθμιστεί το ζήτημα της σύναψης των ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν στην υλοποίηση των πάσης φύσεως δράσεων του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού με αντικείμενο την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας και του Ελληνικού Τουρισμού στην ημεδαπή ή αλλοδαπή, με προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, σύμφωνα με το άρθρο 118 του ν. 4412/2016, για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κάτω των ορίων του άρθρου 5 του ν. 4412/2016, προκειμένου να επέλθει άμεση και επιτακτική προσαρμογή της στρατηγικής προώθησης του ελληνικού τουριστικού προϊόντος σε ένα ιδιαιτέρως ανταγωνιστικό και διαρκώς εξελισσόμενο εξωτερικό περιβάλλον και εξυπηρετηθεί η επικοινωνιακή διαχείριση κρίσεων που επηρεάζουν την τουριστική ροή. Ωστόσο, η εν λόγω ρύθμιση είχε περιορισμένη χρονική ισχύ, εξαντλούμενη εντός ενός τριμήνου από τη δημοσίευση της σχετικής διάταξης (έως 22-3-2017), καθώς το χρονικό διάστημα αυτό συνέπιπτε με την περίοδο υλοποίησης εκθέσεων και δράσεων, σημαντικών, κατά τον ΕΟΤ, για την προώθηση του ελληνικού προϊόντος δράσεων.

#### **V. Επί της νομιμότητας, της σκοπιμότητας και του περιεχομένου των προτεινόμενων ρυθμίσεων.**

1. Ο νόμος 4412/2016, στο τρίτο άρθρο του προσδιορίζει το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι, σύμφωνα με το οποίο προβλέπεται στην παρ. 1 ότι το εν λόγω Βιβλίο «*θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών...*», ενώ ως διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια του παρόντος Βιβλίου είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, στην παράγραφο 3 του άρθρου 3 του ν. 4412/2016 προβλέπεται συγκεκριμένα ότι «*... το παρόν Βιβλίο δεν θίγει την απόφαση των δημόσιων αρχών αν, πώς και σε ποιο βαθμό επιθυμούν να ασκούν δημόσιες λειτουργίες οι ίδιες, σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθμ. 26*».

2. Σε σχέση με τη νομιμότητα της προτεινόμενης διάταξης επισημαίνεται ότι ο σχετικά πρόσφατα ψηφισθείς ν.4412/2016, με τον οποίο ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι προβλέψεις των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο το σύνολο των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Συνεπώς, οι πάσης φύσεως νομοθετικές πρωτοβουλίες που άπτονται του τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει αφ’ενός να συνάδουν με το γράμμα και το πνεύμα του ν. 4412/2016 και αφ’ετέρου να μην είναι αποσπασματικές και να μην εισάγουν εξαιρέσεις παρά μόνον στο βαθμό που αυτές είναι απολύτως αναγκαίες για την επίτευξη συγκεκριμένου και σαφώς καθορισμένου στόχου, τηρουμένης σε κάθε περίπτωση της αρχής της

<sup>6</sup> Επισημαίνεται ότι σε επιμέρους διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 3270/2004 (περ. δ) και περ. δ.γγ), όπως αυτό έχει τροποποιηθεί και ισχύει, προβλέπεται η δυνατότητα του ΕΟΤ, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του για την προώθηση και την προβολή της χώρας στη διεθνή τουριστική αγορά, να συμβάλλεται με τους αντισυμβαλλομένους του είτε με απευθείας συμφωνίες, είτε κατόπιν επιλογής τους μετά από σχετική πρόσκληση είτε δια του τύπου είτε μέσω της διαδικτυακής του πύλης.

<sup>7</sup> Επί της σχετικής διάταξης έχει εκδοθεί και η υπ’αριθ. 8/2014 Γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ.



αναλογικότητας και, σε κάθε περίπτωση, με σαφή και ρητή αναφορά στην τροποποιούμενη ή καταργούμενη διάταξη.

**3.** Από τα αναφερόμενα στην συνυποβληθείσα αιτιολογική έκθεση για την διάταξη της πρώτης παραγράφου δεν προκύπτουν σαφώς οι ειδικότεροι λόγοι, οι οποίοι καθιστούν απαραίτητη την προτεινόμενη ρύθμιση. Η αναφορά στην *“στην ανάγκη συνεχούς προσαρμογής της εθνικής στρατηγικής προώθησης και προβολής του τουριστικού προϊόντος στα ολοένα μεταβαλλόμενα δεδομένα του διεθνούς ανταγωνισμού, τις συνθήκες που επικρατούν στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τους κανόνες της διαφημιστικής αγοράς, τις σύγχρονες τάσεις του μάρκετινγκ και την αναγκαιότητα για αποφυγή γραφειοκρατικών και χρονοβόρων διαδικασιών που δεν συνάδουν με τα δεδομένα της διεθνούς αγοράς”* δεν φαίνεται να επαρκεί για να αποτελέσει την αιτιολογική βάση της προτεινόμενης ρύθμισης.

Με την προτεινόμενη διάταξη της πρώτης παραγράφου και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ΕΟΤ στο οποίο εντάσσεται, διαφαίνεται, εν πρώτοις, ότι η σύναψη συμβάσεων για μίσθωση χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής για την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή με διαφημιστικό υλικό που παρέχει ο ΕΟΤ, δύναται να διαφοροποιείται από το γενικότερο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων του ν. 4412/2016. Η νομιμότητα της εν λόγω διαφοροποίησης, ωστόσο, ελέγχεται υπό το πρίσμα του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων του ΕΟΤ στο πλαίσιο των ιδιόμορφων συνθηκών της σχετικής τουριστικής αγοράς.

Συγκεκριμένα, ο ΕΟΤ, μεταξύ άλλων, έχει, κατά την κείμενη νομοθεσία, την ευθύνη υλοποίησης της στρατηγικής του Υπουργείου Τουρισμού για την προβολή της χώρας, διαμορφώνοντας ένα συνολικό πλαίσιο επικοινωνίας με διακριτές ενότητες δράσεων που αποσκοπούν στην κατάρτιση προγραμμάτων προώθησης και προβολής διεθνούς εμβέλειας της χώρας. Η κατάρτιση του προγράμματος προβολής διενεργείται από τον ίδιο τον ΕΟΤ, όπως προβλέπεται στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του, με σχετική ενεργοποίηση των υπηρεσιών του. Προς το σκοπό αυτό, ο ΕΟΤ προβαίνει σε έρευνες αγοράς για την αποτύπωση της προσφοράς και της ζήτησης της τουριστικής αγοράς και τη θέση της Ελλάδας στη διεθνή κλίμακα, μελετά την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής τουριστικής αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη μεγέθη που επηρεάζουν την αύξηση του μεριδίου αγοράς, καταγράφει τις διεθνείς τάσεις που επηρεάζουν τη διεθνή τουριστική αγορά, επιλέγει τις ενδεδειγμένες δράσεις και καταρτίζει προγράμματα, βάσει τεκμηριωμένης ποσοτικής και ποιοτικής απεικόνισης της αγοράς. Για την υλοποίηση των εγκεκριμένων δράσεων του προγράμματος τουριστικής προβολής, ο ΕΟΤ προβαίνει στη σύναψη συμφωνιών ή συνεργασιών με ηλεκτρονικά, διαδικτυακά ή παραδοσιακά μέσα μαζικής επικοινωνίας, βασικά κριτήρια επιλογής των οποίων είναι η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητάς τους ως προς τη διασφάλιση της μεγαλύτερης κάλυψης σε επίπεδο αγοράς με τη στροφή σε στοχευμένες αγορές, αλλά και οι καινοτόμες εφαρμογές – εργαλεία των μέσων που είναι σχεδιασμένες ειδικά για να ενισχύουν την επικοινωνία της θετικής εικόνας της χώρας<sup>8</sup>.

Από την προπεριγραφόμενη διαδικασία κατάρτισης του προγράμματος προώθησης και τουριστικής προβολής<sup>9</sup>, συνάγεται ότι ο ΕΟΤ εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος που του έχουν ανατεθεί, ήτοι την παροχή υπηρεσιών τουριστικής προβολής της χώρας, με την αξιοποίηση των δικών του διοικητικών, τεχνικών και άλλων μέσων, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί με βάση την εσωτερική οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία του, δίχως να είναι υποχρεωμένος να απευθύνεται σε εξωτερικούς οικονομικούς φορείς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες του.

Στις περιπτώσεις που η παροχή υπηρεσιών ανατίθεται από την αναθέτουσα αρχή στις υπηρεσίες που ανήκουν σε αυτήν και συγκροτούν τη διοικητική της διάρθρωση και εκτελούνται με αυτεπιστασία, γίνεται δεκτό από τη διαμορφωθείσα νομολογία του ΔΕΕ, ότι δεν υφίσταται “δημόσια σύμβαση”.

<sup>8</sup>Τα παραπάνω αποτυπώνονται στη “Στρατηγική Προώθησης και Προβολής του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού για την τριετία 2014-2015-2016”, Α3- Επαναξιολόγηση μείγματος μέσων με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας.

<sup>9</sup> Περαιτέρω για τη διαδικασία κατάρτισης του προγράμματος τουριστικής προβολής, πρβλ. υπ’ αριθ. 2/2017 Συμβουλή της Αρχής.

ση” υπό την έννοια του ενωσιακού δικαίου<sup>10</sup>, δεδομένου ότι ελλείπει η εννοιολογική προϋπόθεση της ύπαρξης τρίτου, νομικά διακεκριμένου από την αναθέτουσα αρχή οικονομικού φορέα - αντι-συμβαλλόμενου της και συνεπώς δεν υπάρχει υποχρέωση εφαρμογής των κανόνων του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων<sup>11</sup>.

Επιπλέον, δεδομένου ότι τα μέσα μαζικής επικοινωνίας για την προβολή του ελληνικού τουρισμού, καθορίζονται ήδη στο εγκεκριμένο πρόγραμμα προβολής και προώθησης του ΕΟΤ ή επιλέγονται με βασικό κριτήριο την επίτευξη των τιθέμενων στόχων της στρατηγικής του Υπουργείου για την ανάπτυξη του τουρισμού, οι σχετικές συμφωνίες του ΕΟΤ με αυτά συνιστούν μια ιδιότυπη μορφή συνεργασίας και αποτελούν, εν τοις πράγμασι, όρους εκτέλεσης του εγκεκριμένου προγράμματος προώθησης και προβολής του ελληνικού τουρισμού<sup>12</sup>.

Συνεπώς, η ρύθμιση της πρώτης παραγράφου της προτεινόμενης διάταξης για τη δυνατότητα απευθείας σύναψης συμβάσεων μίσθωσης χώρου/χρόνου σε μέσα μαζικής επικοινωνίας, κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στην διάταξη, δεν φαίνεται να εμπίπτει στο ρυθμιστικό πλαίσιο της νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων, ως συμφωνίες που αφορούν στην υλοποίηση του προγράμματος προώθησης και προβολής που καταρτίζει ο ίδιος ΕΟΤ με τα δικά του μέσα και με υλικό που παρέχει ο ίδιος. Τα ανωτέρω ωστόσο θα έπρεπε να αναφέρονται ρητά στην αιτιολογική έκθεση της διάταξης, ως δικαιολογητική βάση της ρύθμισης.

Διευκρινίζεται πάντως, ότι η απευθείας σύναψη των εν λόγω συμφωνιών μίσθωσης χώρου ή χρόνου στα μέσα μαζικής επικοινωνίας, κρίνεται επιτρεπτή μόνον εφόσον η συμφωνία αυτή σχετίζεται με την παροχή υπηρεσιών προβολής και προώθησης από τον ίδιο τον ΕΟΤ. Αντιθέτως, εάν η παροχή των σχετικών υπηρεσιών προβολής ανατίθεται σε τρίτους οικονομικούς φορείς, ο τρόπος ανάθεσης των σχετικών συμφωνιών εμπίπτει εξολοκλήρου στο ρυθμιστικό πεδίο του ν. 4412/2016 και θα πρέπει να ακολουθούνται οι εκεί προβλεπόμενες διαδικασίες ανάθεσης.

Από νομοτεχνική άποψη, τέλος, παρατηρείται ότι από τη γραμματική ερμηνεία της προτεινόμενης διάταξης της πρώτης παραγράφου συνάγεται ότι αυτή δε ρυθμίζει το σύνολο των υπηρεσιών που αφορούν στην τουριστική προβολή της Ελλάδας. Το ρυθμιστικό πεδίο της περιορίζεται στις συμβάσεις που αφορούν στη μίσθωση χώρου/χρόνου σε πάσης φύσεως μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής για την εν γένει τουριστική προβολή της Ελλάδας στην ημεδαπή ή αλλοδαπή. Ωστόσο, προσδιορίζοντας περαιτέρω τα μέσα μαζικής επικοινωνίας έντυπης ή διαδικτυακής μορφής, εντός παρενθέσεως, αναφέρονται ενδεικτικά *“έντυπα, τηλεόραση, ραδιόφωνο, διαδίκτυο, διαφήμιση σε ψηφιακά μέσα”*, αλλά και *“εξωτερική διαφήμιση, κινητή διαφήμιση”*. Τα δύο τελευταία αποτελούν μεν μέσα μαζικής επικοινωνίας, ωστόσο δεν συγκαταλέγονται σε αυτά της *“έντυπης ή διαδικτυακής μορφής”*. Συνεπώς προς αποφυγή τυχόν ασάφειας της διάταξης, αυτή θα πρέπει να επαναδιατυπωθεί προκειμένου να ορισθεί συγκεκριμένα το ρυθμιστικό της πεδίο, άλλως θα πρέπει να απαλοιφεί.

Επιπλέον, με την προτεινόμενη διάταξη εισάγεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης που θα καθορίζει τις λεπτομέρειες ως προς την υλοποίηση των εν λόγω συμβάσεων.

<sup>10</sup> Η εξαίρεση των υπηρεσιών παρεχόμενων με αυτεπιστασία από το ρυθμιστικό πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αναγνωρίζεται και στο πλαίσιο της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Ειδικότερα στην αιτιολογική σκέψη (5) της Οδηγίας αναφέρεται ότι *«Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι καμία διάταξη της παρούσας οδηγίας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναθέτουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών που επιθυμούν να παρέχουν τα ίδια ή να οργανώνουν με άλλα μέσα πλην των δημοσίων συμβάσεων κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας. Η παροχή υπηρεσιών που βασίζεται σε νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις ή σε συμβάσεις εργασίας δεν θα πρέπει να καλύπτεται...»*. Πρβλ. ομοίως αιτιολογική έκθεση του ν. 4412/2016, υπό άρθρο 3, σελ. 4.

<sup>11</sup> Πρβλ. Δ. Ράικος, *Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων*, 2014, σελ. 249 επ., όπου και σχετική νομολογία.

<sup>12</sup> Η δυνατότητα επιλογής των μέσων μαζικής επικοινωνίας προβλέπεται και στις διατάξεις των άρθρων 6 και 7 του πδ 261/1997 που ρυθμίζουν τη διαδικασία ανάθεσης μετάδοσης διαφημιστικών και λοιπών μηνυμάτων του δημοσίου και τη διαδικασία ανάθεσης καταχώρισης διαφημιστικών και λοιπών μηνυμάτων του δημοσίου αντίστοιχα, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στις εν λόγω διατάξεις.

Η εν λόγω εξουσιοδότηση ωστόσο είναι αόριστη και ασαφής και σκόπιμο είναι να επαναδιατυπωθεί, ώστε να ρυθμίζονται κατά τρόπο πλήρη και συγκεκριμένο τα θέματα που μπορούν να καθορισθούν με την εν λόγω απόφαση, και ειδικότερα να καθορίζονται τα ζητήματα λεπτομερειακού χαρακτήρα σε σχέση με τη βασική ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στον νόμο.

**4.** Με τη ρύθμιση της δεύτερης παραγράφου της προτεινόμενης διάταξης, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση, *“επιχειρείται η κάλυψη υφιστάμενου νομοθετικού κενού για την εκτέλεση προγραμμάτων προβολής, διαφήμισης, δημοσίων σχέσεων, και πάσης φύσεως δράσεις προβολής και προώθησης (όπως ενδεικτικά συμμετοχή σε εκθέσεις, σε τουριστικές εκδηλώσεις), οι προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες σε τρίτες χώρες, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω αναλογικής εφαρμογής για τον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού, των προβλεπομένων στα εδάφια α΄και β΄ της παρ. 3 του άρθρου 168 ρυθμίσεων του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών”*.

Επισημαίνεται κατ’αρχάς ότι η συγκεκριμένη διάταξη ρυθμίζει την ανάθεση συμβάσεων σε χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαδικασία η οποία περιέχει εκ των πραγμάτων στοιχεία αλλοδαπότητας. Το ζήτημα της επέκτασης της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και εκτός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ζήτημα που αποτελεί έναν σαφή στόχο της εμπορικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης - έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων θεωρητικών συζητήσεων<sup>13</sup>, τα αποτελέσματα των οποίων έως τώρα δεν έχουν αποτυπωθεί ρητώς σε κανόνες δικαίου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, σημειώνεται ότι, δεδομένου ότι πρόκειται για συμβατική σχέση η οποία θα συναφθεί στο πλαίσιο διασυνοριακής δραστηριότητας στον τομέα της προμήθειας αγαθών/παροχής υπηρεσιών, θα πρέπει να ακολουθηθούν και οι ιδιαίτεροι κανόνες του δημόσιου διεθνούς δικαίου, της Συμφωνίας Δημοσίων Συμβάσεων που ενσωματώνει τους κανόνες δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου ή ενδεχομένως και διμερών ή πολυμερών συμφωνιών με την ΕΕ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, οι οποίες ισχύουν στον τόπο εκτέλεσης της σύμβασης.

Σε σχέση με τη νομιμότητα της προτεινόμενης διάταξης επισημαίνεται ότι οι πάσης φύσεως νομοθετικές πρωτοβουλίες που άπτονται του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, θα πρέπει, ιδίως εφόσον εισάγουν εξαιρέσεις από τον ν. 4412/2016, ο οποίος αποτελεί ενσωμάτωση κοινοτικής νομοθεσίας και ειδικότερα της Οδηγίας 2014/24, να μην προσκρούουν σε αυτές ακριβώς τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις.

Εν προκειμένω, οι σχετικές παρεκκλίσεις που εισάγονται με την προτεινόμενη ρύθμιση είναι συμβατές με το ενωσιακό δίκαιο και, ως εκ τούτου, είναι επιτρεπτές, τουλάχιστον όσον αφορά σε συμβάσεις, όταν η εκτιμώμενη αξία τους βρίσκεται κάτω των σχετικών κοινοτικών ορίων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του ν. 4412/2016.

Σε κάθε περίπτωση, ανεξαρτήτως των ιδιομορφιών που παρουσιάζουν οι συμβάσεις για προμήθειες, υπηρεσίες και εργασίες σε τρίτες χώρες, σημειώνεται ότι η ανάθεση αυτών θα πρέπει να γίνεται με γνώμονα την πλέον αποδοτική χρήση των δημοσίων πόρων και την τήρηση των γενικών αρχών του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως της αρχής της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί η βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 27 Φεβρουαρίου 2018**

**Ο Πρόεδρος  
Γεώργιος Καταπόδης**

<sup>13</sup> Πρβλ. Albert Sanchez-Graells, *Territorial extension and Case law of the Court of Justice*, και τις εκεί αναφερόμενες παραπομπές, σε <https://ssrn.com/abstract=3081061>.