

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις “Κοινοπραξίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε έργα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών”»

(98/C 129/14)

Στις 16 Σεπτεμβρίου 1997, και σύμφωνα με το άρθρο 198 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω ανακοίνωση.

Το τμήμα μεταφορών και επικοινωνιών, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 11 Φεβρουαρίου 1998, με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Kritz.

Κατά την 352η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 25ης Φεβρουαρίου 1998), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, υιοθέτησε με 76 ψήφους υπέρ, και μία κατά την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Ιστορικό

1.1. Ένα από τα βασικά συμπεράσματα της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής για την «Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» που δημοσιεύθηκε το Δεκέμβριο του 1993 ήταν ότι θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση και την υλοποίηση των έργων των Διευρωπαϊκών Δικτύων (ΔΕΔ). Τούτο θεωρήθηκε τρόπος για την επιτάχυνση αυτού του είδους των επενδύσεων, καθώς και για τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους.

1.2. Κατά τη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1994 στο Έσσην, αποφασίστηκε να δοθεί υψηλή προτεραιότητα σε 14 μεγάλα έργα του ΔΕΔ μεταφορών. Την απόφαση αυτή ακολούθησαν προτάσεις που υπέβαλε μία υψηλού επιπέδου ομάδα προσωπικών αντιπροσώπων των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, υπό την προεδρία του αντιπροέδρου της Επιτροπής, κ. Henning Christophersen.

1.3. Το συνολικό κόστος των επενδύσεων για τα 14 έργα προτεραιότητας του ΔΕΔ μεταφορών που εγκρίθηκαν από την ομάδα Christophersen το 1994 εκτιμήθηκε, την εποχή εκείνη, σε 94 δισεκατομμύρια Ecu περίπου, εκ των οποίων περί τα 40-45 δισεκατομμύρια Ecu έπρεπε να επενδυθούν κατά την περίοδο 1995-99. Βάσει νέων υπολογισμών στα τέλη του 1995, το συνολικό κόστος των επενδύσεων εκτιμήθηκε σε 99 δισεκατομμύρια Ecu περίπου.

1.4. Η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για τα ΔΕΔ του 1996 ανέφερε ότι ορισμένα από τα μεγαλύτερα έργα προτεραιότητας (κυρίως στο σιδηροδρομικό τομέα) παρουσιάζουν καθυστέρηση σε σχέση με το χρονοδιάγραμμα και ότι κρίνεται αμφίβολο τα αναμενόμενα επίπεδα των επενδύσεων των 40-45 δισ. Ecu για τα 14 έργα μέχρι το 1999 να επιτευχθούν ή ακόμη και να προσεγγισθούν υπό τα σημερινά δεδομένα.

1.5. Υπάρχουν δύο βασικοί λόγοι για την καθυστέρηση της υλοποίησης ορισμένων από τα έργα προτεραιότητας. Πρώτον, η γενική περικοπή των δημόσιων επενδύσεων για έργα υποδομής, η οποία σημειώθηκε κατά τα τελευταία έτη εξαιτίας της ανάγκης για τον περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Δεύτερον, οι μεγαλύτερες από τις αναμενόμενες δυσχέρειες σύστασης κοινοπραξιών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΔΙΚ), ως μέσου για την επιτάχυνση της υλοποίησης των

έργων προτεραιότητας. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, εμφανίστηκαν διοικητικά, νομικά ή πολιτικά εμπόδια, αλλά οι βασικές αιτίες για τις καθυστερήσεις είναι χρηματοδοτικές φύσεως.

2. Η έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου (Μάιος 1997)

2.1. Η ομάδα υψηλού επιπέδου με αντικείμενο τις κοινοπραξίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση των έργων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών συστάθηκε με πρωτοβουλία του Επιτρόπου Kinnock και με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των Υπουργών Μεταφορών το Σεπτέμβριο του 1996. Υπό την προεδρία του Επιτρόπου Kinnock, την ομάδα αποτελούν προσωπικοί αντιπρόσωποι των 15 Υπουργών Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εκπρόσωποι του τομέα κατασκευών, του τραπεζικού τομέα, της βιομηχανίας μεταφορικού εξοπλισμού και παράγοντες του τομέα μεταφορών, υπό την προσωπική τους ιδιότητα. Η έκθεση της ομάδας δημοσιεύθηκε το Μάιο του 1997 και περιέλαβε περιλήψεις των εκθέσεων πέντε υποομάδων που συστάθηκαν από την ομάδα Kinnock.

2.2. Σκοπό της ομάδας υψηλού επιπέδου αποτελούσε η εξέταση του τρόπου συμβολής των κοινοπραξιών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΔΙΚ) στην επίτευξη του στόχου της επιτάχυνσης της υλοποίησης του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, το οποίο είναι ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη.

2.3. Στην έκθεση τονίζεται ότι στόχος των ΔΙΚ δεν είναι απλά η κινητοποίηση συμπληρωματικών χρηματοδοτικών πόρων σε περιόδους δημοσιονομικών περικοπών. Είναι εξίσου σημαντικό να βελτιωθεί η χρηματοδοτική βιωσιμότητα ενός έργου μέσω του συνδυασμού των ικανοτήτων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα: της πείρας του δημόσιου τομέα όσον αφορά τη διαχείριση των έργων υποδομής και του επιχειρηματικού πνεύματος, και των εμπορικών και χρηματοδοτικών δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα.

2.4. Μία ΔΙΚ είναι μία κοινοπραξία μεταξύ διαφόρων δημοσίων διοικητικών αρχών και οργάνων, αφενός, και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αφετέρου, με σκοπό το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση και/ή την εκμετάλλευση ενός έργου υποδομής. Εντούτοις, δεν

κρίνεται σκόπιμο να επιβληθεί ένας αυστηρός ορισμός του τι είναι ή τι θα πρέπει να είναι μία ΔΙΚ, καθώς κάθε σχέδιο απαιτεί μία ειδική κοινοπραξία, ανάλογα με τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά του έργου και με τον τρόπο που οι δημόσιες αρχές θα αποφασίσουν να περιλάβουν τον ιδιωτικό τομέα στις διάφορες φάσεις του έργου.

2.5. Ένα οικονομικά βιώσιμο έργο είναι ένα έργο το οποίο αποφέρει κοινωνικοοικονομικά οφέλη για την κοινωνία. Ένα χρηματοδοτικά βιώσιμο έργο είναι ένα έργο το οποίο θα αποφέρει επαρκή έσοδα προκειμένου να καλυφθεί το σύνολο του κόστους και να προκύψει ένα κατάλληλο ποσοστό απόδοσης για τους επενδυτές. Στην έκθεση επισημαίνεται ότι το κύριο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι ΔΙΚ είναι η έλλειψη δημόσιων κονδυλίων για την επιδότηση έργων που είναι οικονομικά αλλά όχι και χρηματοδοτικά βιώσιμα μάλλον, παρά η έλλειψη δημόσιων ή ιδιωτικών δανείων για τη χρηματοδότηση χρηματοδοτικά βιώσιμων έργων. Οι ΔΙΚ είναι δυνατόν να φέρουν τα έργα πλησιέστερα στη χρηματοδοτική βιωσιμότητα.

2.6. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου είναι δυνατόν να συνοψισθούν στα τρία παρακάτω κεφάλαια:

- Γενικά συμπεράσματα·
- Ένα περιβάλλον που ενθαρρύνει τις ΔΙΚ·
- Ανάπτυξη των μέσων χρηματοδότησης.

2.7. Στα γενικά συμπεράσματα περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

- α) Η δημόσια/ιδιωτική συνεργασία πρέπει να αρχίζει κατά το πρώιμοτερο δυνατόν στάδιο κάθε επιμέρους έργου, έτσι ώστε να είναι δυνατή η εμπορικά προσανατολισμένη συμβολή του ιδιωτικού τομέα κατά τα στάδια της σύλληψης και του σχεδιασμού ενός έργου.
- β) Ο δημόσιος τομέας πρέπει, σε πρώιμο στάδιο, να καθορίζει σαφώς τους στόχους κάθε έργου και πρέπει να αφήνει επαρκή περιθώρια ελιγμών όσον αφορά το σχεδιασμό ενός έργου, ώστε να είναι δυνατή η κατάλληλη συμβολή του ιδιωτικού τομέα.
- γ) Η σύσταση ad hoc εταιρειών για την υλοποίηση των έργων αποτελεί συχνά την καταλληλότερη προσέγγιση — κυρίως για μεγάλα και διακρατικά έργα — προκειμένου να διασφαλιστεί ένα σταθερό πλαίσιο εντός του οποίου οι διάφοροι εταίροι να μπορούν να καθιερώσουν εργασιακές σχέσεις εμπιστοσύνης. Το καθεστώς του Ευρωπαϊκού Ομίλου Οικονομικών Συμφερόντων (EEIG) αποτελεί ένα κατάλληλο μέσον κατά τα πρώιμα στάδια ενός έργου, αλλά δεν είναι κατάλληλα προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις των φάσεων της κατασκευής και εκμετάλλευσης.

2.8. Όσον αφορά ένα περιβάλλον που να ενθαρρύνει τις ΔΙΚ, οι συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου αφορούν τις ρυθμίσεις και διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ των σχετικών με τον ανταγωνισμό για τα έργα υποδομής στο σιδηροδρομικό τομέα.

Η διασαφήνιση κυρίως της εφαρμογής των οδηγιών για τα «Δημόσια Έργα» και τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» θα διευκόλυνε σημαντικά τις ΔΙΚ για τα έργα υποδομής. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα πρέπει να επεξεργασθεί ειδικές κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες να προσδώσουν μεγαλύτερη σαφήνεια στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων οι οποίες θα πρέπει να ακολουθούνται κατά την ανάθεση των συμβάσεων για την εκτέλεση έργων υποδομής για τις μεταφορές.

2.9. Η ομάδα υψηλού επιπέδου επισημαίνει ότι κατά τη διάρκεια του πρώιμου σταδίου λειτουργίας ενός έργου, όταν το βάρος των χρεών και οι υποχρεώσεις εξυπηρέτησής τους βρίσκονται στο υψηλότερο σημείο, τα έσοδα που αποφέρει το έργο βρίσκονται στο χαμηλότερο σημείο. Ως εκ τούτου, η ομάδα πρότείνει την πρόβλεψη διαρθρωτικά εξαρτημένων δανείων και δανείων πρώτου σταδίου λειτουργίας για να περιορισθούν οι κίνδυνοι εξαιτίας της αβεβαιότητας όσον αφορά την εισροή κεφαλαίων κατά το πρώιμο στάδιο λειτουργίας.

2.10. Όσον αφορά την ανάπτυξη χρηματοδοτικών μέσων, η ομάδα πρότείνει επίσης, ως μία νέα δραστηριότητα σε επίπεδο ΕΕ, τη σύσταση μετοχικού κεφαλαίου, και κυρίως οιονεί μετοχικού κεφαλαίου, στις περιπτώσεις που μία στοχοθετημένη χορήγηση κοινοτικών πόρων θα μπορούσε να συμβάλει στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου ενδιάμεσων χρηματοοικονομικών πόρων. Αυτό θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενθάρρυνση θεσμικών επενδυτών να συμμετάσχουν στη χρηματοδότηση των ΔΕΔ.

3. Η ανακοίνωση της Επιτροπής

3.1. Ορισμένες από τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου απευθύνονται στην Επιτροπή προς εξέταση και ανάληψη δράσης. Στην ανακοίνωσή της, που δημοσιεύθηκε το Σεπτέμβριο του 1997, η Επιτροπή εκθέτει τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να ακολουθήσει τις συστάσεις που την αφορούν άμεσα. Επίσης, καθορίζει έναν αριθμό έργων τα οποία θεωρεί κατάλληλα για την εφαρμογή της προσέγγισης ΔΙΚ.

3.2. Δημόσιες συμβάσεις

3.2.1. Οι ανησυχίες του δημόσιου τομέα και ορισμένα ειδικά σημεία των κανόνων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις εξετάσθηκαν από την Επιτροπή, προκειμένου να ευνοηθεί ένα ρυθμιστικό πλαίσιο στο οποίο κεντρικά στοιχεία θα αποτελούν η ευελιξία, η δημοσιότητα, οι διαπραγματεύσεις και οι προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών. Η Επιτροπή προτίθεται να δημοσιεύσει σύντομα μία ανακοίνωση για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία θα αποτελέσει το πλαίσιο για κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των έργων υποδομής.

3.2.2. Σε συνάρτηση μ' αυτό, η σχέση και οι διαφορές μεταξύ των οδηγιών για τα Δημόσια Έργα [93/37/ΕΟΚ (1)] και τους

(1) Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 199 της 9.8.1993, σ. 54). Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τη σχετική πρόταση της Επιτροπής: ΕΕ C 106 της 27.4.1992, σ. 11.

Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας [93/38/ΕΟΚ⁽¹⁾] παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς αμφότερες σχετίζονται δυναμικά με μεγάλα έργα υποδομής στον τομέα των μεταφορών. Οι αναμενόμενες κατευθυντήριες γραμμές θα διασαφηνίσουν ποια από τις εν λόγω οδηγίες ισχύει εν προκειμένω.

3.2.3. Ένα ακόμη σημαντικό θέμα ανησυχίας για τον ιδιωτικό τομέα αποτελούσε ο τρόπος συνδυασμού του τεχνικού διαλόγου με την προστασία των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας των παραγόντων που υποβάλλουν προσφορά κατά τα στάδια σύλληψης και σχεδιασμού ενός έργου. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι καινοτόμες τεχνικές λύσεις κατά τη φάση της σύλληψης είναι δυνατόν να προστατεύονται βάσει της ισχύουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις ευρεσιτεχνίες και τα σχέδια, σε συνδυασμό με κατάλληλες ρήτρες στα έγγραφα υποβολής προσφορών. Δεν ισχύει το ίδιο και για τη φάση του τεχνικού διαλόγου, ο οποίος από τη φύση του έχει ανεπίσημο χαρακτήρα.

3.3. Η πολιτική του ανταγωνισμού

3.3.1. Παράλληλα με την παρούσα ανακοίνωση, δημοσιεύθηκε ένα ξεχωριστό έγγραφο⁽²⁾, το οποίο επιχειρεί να διασαφηνίσει την εφαρμογή των υφιστάμενων κατευθυντήριων γραμμών στα νέα έργα σιδηροδρομικής υποδομής. Η Επιτροπή, εντούτοις, επισημαίνει ότι κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζεται αφεαυτής, εξαιτίας του σύνθετου και συχνά πολύ ιδιαίτερου χαρακτήρα της. Ως εκ τούτου, κρίνεται σκόπιμη η διενέργεια διαβούλευσης σε πρώιμο στάδιο με τις υπηρεσίες της Επιτροπής για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.

3.4. Η ανάπτυξη των χρηματοδοτικών μέσων

3.4.1. Τα διαρθρωτικά εξαρτημένα δάνεια είναι δάνεια ίσης προτεραιότητας με το σύνθητες τραπεζικό χρέος, αλλά με μακρότερη λήξη (20-30 έτη) και περιόδους χάριτος. Αυτό το μέσον δανεισμού θα ελαφρύνει το βάρος της χρεολυσίας, κατανέμοντάς την σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο. Τα δάνεια πρώτου σταδίου λειτουργίας είναι μη χρεολυτικά δάνεια ή ανανεούμενες πιστώσεις που καλύπτουν την πρώτη περίοδο λειτουργίας ενός έργου. Η Επιτροπή καλεί την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) να αυξήσουν τον όγκο των διαρθρωτικά εξαρτημένων δανείων και να αναπτύξουν δάνεια πρώτου σταδίου λειτουργίας, σε στενή συνεργασία με εμπορικές δανειοδοτικές τράπεζες.

3.4.2. Οι ενδιάμεσοι χρηματοοικονομικοί πόροι, δηλ. το εξαρτημένο χρέος, συμπληρώνουν το μετοχικό κεφάλαιο και καλύπτουν το κενό μεταξύ του μετοχικού κεφαλαίου και του τραπεζικού δανεισμού. Προσθέτουν στο μετοχικό κεφάλαιο την προφύλαξη κατά των κινδύνων που βοηθά στην άντληση τραπεζικών πιστώσεων για τα έργα. Η Επιτροπή, σε διαβούλευση με την ΕΤΕΠ και το ΕΤΕ, προτίθεται να εξετάσει το ενδεχόμενο σύστασης ενός ταμείου ενδιάμεσων χρηματοοικονομικών πόρων ειδικά για τα ΔΕΔ. Το ταμείο αυτό θα πρέπει

να ενθαρρύνει τη συμμετοχή θεσμικών επενδυτών στη χρηματοδότηση των ΔΕΔ, καθώς και τη διάθεση εκ μέρους τους του μεγαλύτερου μέρους του κεφαλαίου.

3.5. Τρόποι χρηματοδοτικής στήριξης σε επίπεδο ΕΕ

3.5.1. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η πρωταρχική αρμοδιότητα για την ανάπτυξη της υποδομής ανήκει στα κράτη μέλη. Εντούτοις, η Επιτροπή θα μπορούσε να διαδραματίσει έναν περισσότερο ενεργό ρόλο με δύο τρόπους: να ενεργήσει ως καταλύτης για την πρώιμη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο σχεδιασμό των έργων φέρνοντας σε επαφή τους βασικούς παράγοντες, κυρίως όσον αφορά τα διακρατικά έργα, και να διασφαλίσει την ενίσχυση εκ μέρους των κοινοτικών χρηματοδοτικών μέσων κατά συντονισμένο τρόπο.

3.5.2. Η Επιτροπή θα εξετάσει μεθοδολογίες για την εκτίμηση του αντίκτυπου των δικτύων που σχετίζεται με τα έργα ΔΕΔ. Η αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων των έργων σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναμένεται ότι θα βοηθήσει στον υπολογισμό του επιπέδου χρηματοδότησης του ΔΕΔ. Η Επιτροπή πρόκειται, επίσης, να διερευνήσει τις δυνατότητες δημιουργίας μιας πανευρωπαϊκής βάσης δεδομένων για ΔΙΚ στον τομέα των έργων υποδομής για τις μεταφορές, προκειμένου να προσφέρει μία ενημερωμένη ανάλυση των εμπειριών των σχετικών με τις ΔΙΚ.

3.6. Πιθανά έργα για ΔΙΚ

3.6.1. Η Επιτροπή επιχείρησε να εντοπίσει ορισμένα γνωστά έργα του ΔΕΔ τα οποία προσφέρονται για την προσέγγιση ΔΙΚ. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στόχο δεν αποτελεί η κατάταξη ενός νέου καταλόγου έργων προτεραιότητας: οι ενδεχόμενες ΔΙΚ εντοπίζονται μεταξύ των υφιστάμενων προτεραιοτήτων.

3.6.2. Τα πιθανά έργα είναι τα ακόλουθα:

- ο νότιος σιδηρόδρομος υψηλής ταχύτητας: το τμήμα Μαδρίτη-Βαρκελώνη και το τμήμα Figueras-Perpignan·
- το δανικό τμήμα του PBKAL·
- η σήραγγα Brenner·
- το νέο αεροδρόμιο του Βερολίνου·
- η σήραγγα Semmering·
- η σιδηροδρομική σύνδεση Πειραιά-Αθήνας.

Για τα έργα αυτά, η Επιτροπή προτίθεται, από κοινού με την ΕΤΕΠ και το ΕΠΕ, να καταβάλει ιδιαίτερες προσπάθειες για την υποστήριξη των κρατών μελών προκειμένου αυτά να συνάψουν συμφωνίες σε πρώιμο στάδιο για τις διαρθρώσεις ΔΙΚ και τη χρηματοδότηση.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή τόνισε επανειλημμένα σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της τη σημασία της

(1) Οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 199 της 9.8.1993, σ. 84). Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τη σχετική πρόταση της Επιτροπής: ΕΕ C 106 της 27.4.1992, σ. 6.

(2) Διασαφήνιση των συστάσεων της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στα νέα έργα υποδομής (ΕΕ C 298 της 30.9.1997, σ. 5).

υλοποίησης των ΔΕΔ ως μέσον για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής.

4.2. Η πρόοδος που σημειώθηκε μέχρι στιγμής όσον αφορά την ανάπτυξη των ΔΕΔ ήταν βραδύτερη από την αναμενόμενη, εξαιτίας των συνεχιζόμενων προβλημάτων της χρηματοδότησης, κυρίως ως αποτέλεσμα των δημοσιονομικών περικοπών, αλλά και εξαιτίας της μικρότερης από την αναμενόμενη χρησιμοποίησης ΔΙΚ στα έργα του ΔΕΔ. Αυτό κρίνεται ατυχές, καθώς ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 οι ΔΙΚ θεωρήθηκαν ένα σημαντικό μέσον για την επιτάχυνση της υλοποίησης των ΔΕΔ.

4.3. Βάσει αυτού του ιστορικού, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τόσο την έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου όσο και την ανακοίνωση της Επιτροπής. Τα δύο έγγραφα αποτελούν ένα σύνολο και δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως ξεχωριστά μέρη. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της ιδιαίτερα επειδή η Επιτροπή ανταποκρίθηκε σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα στις συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου για την ανάληψη δράσης εκ μέρους της Επιτροπής.

4.4. Στις 9 Οκτωβρίου 1997, το Συμβούλιο Υπουργών Μεταφορών πραγματοποίησε μία ολοκληρωμένη συζήτηση με θέμα την ανακοίνωση της Επιτροπής και υιοθέτησε μία σειρά συμπερασμάτων για τις ΔΙΚ στο πλαίσιο των έργων του ΔΕΔ. Η ΟΚΕ επισημαίνει με ικανοποίηση τα εποικοδομητικά και ρεαλιστικά συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ενίσχυση των ΔΙΚ.

4.5. Εκ παραδόσεως, τα κράτη αναλάμβαναν την υλοποίηση έργων υποδομής, όταν εκτιμούσαν ότι απ' αυτά θα προέκυπταν κοινωνικοοικονομικά οφέλη και όταν διέθεταν δημοσιονομικούς πόρους (δηλ. χρήματα) για τον προγραμματισμό, την κατασκευή και τη συντήρηση αυτών των έργων. Ο ιδιωτικός τομέας συμμετείχε κυρίως ως εργολήπτης κατά κανόνα στη φάση κατασκευής.

4.6. Η αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε μεγάλα έργα υποδομής για τις μεταφορές σημαίνει ότι αυτός θα πρέπει να ενεργήσει, παράλληλα με το δημόσιο τομέα, όχι μόνο ως εργολήπτης, αλλά και ως φορέας διάθεσης χρηματοδότησης και διοικητικών πόρων και ακόμη ανάθεσης αρμοδιοτήτων για την εκμετάλλευσή.

4.7. Η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να επισημάνει ότι ο ρόλος του δημόσιου τομέα παραμένει ζωτικής σημασίας, ακόμη και σε έργα στα οποία η ευθύνη για μεγάλο μέρος της υλοποίησης των ΔΙΚ μεταβιβάστηκε στον ιδιωτικό τομέα. Τα μεγάλα έργα υποδομής για τις μεταφορές δεν είναι συνήθως χρηματοδοτικά βιώσιμα χωρίς την ανάληψη εκ μέρους του δημόσιου τομέα ορισμένων από τους σχετικούς κινδύνους και την παροχή ενίσχυσης υπό τη μορφή επιδοτήσεων και εγγυήσεων.

4.8. Το βασικό στοιχείο για μία επιτυχημένη ΔΙΚ είναι η κατανομή των κινδύνων ενός έργου μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η κατανομή των κινδύνων είναι ιδιαίτερα

σημαντική, επειδή οι κίνδυνοι σημαίνουν πραγματικό κόστος. Κατ' αρχήν, κάθε μέρος πρέπει να αναλάβει τους κινδύνους που μπορεί να ελέγξει καλύτερα σε κάθε στάδιο του έργου. Οι εμπορικοί κίνδυνοι κανονικά πρέπει να αναλαμβάνονται από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι δημόσιοι κίνδυνοι («πολιτικοί κίνδυνοι») από το δημόσιο, δηλ. το φορολογούμενο.

4.9. Είναι σαφές ότι η έλλειψη επαρκών εθνικών δημοσιονομικών πόρων για τα έργα του ΔΕΔ προκάλεσε αυξανόμενο ενδιαφέρον για ΔΙΚ. Εντούτοις, η ΟΚΕ επιθυμεί να επισημάνει ότι η εξασφάλιση συμπληρωματικής χρηματοδότησης δεν θα πρέπει να αποτελεί τον εξέχοντα στόχο των ΔΙΚ. Είναι ανάλογης σημασίας η χρησιμοποίηση των εμπορικών, χρηματοοικονομικών, τεχνικών και διοικητικών δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να βελτιωθεί η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας κατά την εκτέλεση των έργων του ΔΕΔ.

4.10. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ δεν μπορεί παρά να προσθέσει ότι υπάρχει μία δόση υπεραιδοξίας, τόσο στην έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου όσο και στην ανακοίνωση της Επιτροπής, όσον αφορά το δυναμικό για την αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα ΔΕΔ. Ο ιδιωτικός τομέας επενδύει σε ένα έργο μόνο εάν αυτό είναι δυνατόν να εξασφαλίσει επαρκή απόδοση για τις επενδύσεις.

4.11. Σύμφωνα με την ΟΚΕ, υφίστανται ορισμένες προϋποθέσεις για την επιτυχή υλοποίηση των ΔΙΚ, δηλαδή:

- η σαφής πολιτική δέσμευση των κρατών μελών να ολοκληρώσουν τα έργα και να εξασφαλίσουν τους απαιτούμενους χρηματοδοτικούς πόρους μέσω της σύναψης ΔΙΚ·
- η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο προωμότερο δυνατόν στάδιο ενός έργου, δηλ. στις φάσεις σύλληψης, σχεδιασμού και προγραμματισμού·
- η σύσταση ειδικών εταιρειών για το έργο, αρμόδιων για την πλήρη διεκπεραίωση ενός έργου, και κυρίως των διακρατικών έργων.

4.12. Οι ΔΙΚ συνδέονται συνήθως με τα μεγάλα έργα προτεραιότητας των ΔΕΔ. Ωστόσο, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να επισημάνει ότι οι ΔΙΚ θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ακόμη και για μικρότερα και λιγότερο εντυπωσιακά έργα. Πράγματι, υπάρχουν πολλά παραδείγματα προγραμματισμένων ή υλοποιηθέντων έργων με ΔΙΚ σχετικά περιορισμένης έκτασης, αλλά ζωτικής σημασίας σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο (έργα αυτοκινητοδρόμων, γέφυρες, σήραγγες, αερολιμένες).

4.13. Η χρηματοδότηση των έργων υποδομής για τις μεταφορές ήταν ένα από τα θέματα που απασχόλησαν την Τρίτη Πανευρωπαϊκή Διάσκεψη Μεταφορών στο Ελσίνκι (Ιούνιος 1997). Στη δήλωση που υιοθέτησε η Διάσκεψη αναφέρεται ότι «περισσότερες προσπάθειες πρέπει να καταβληθούν προκειμένου να αυξηθεί η δημόσια χρηματοδότηση από τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και η ιδιωτική χρηματοδότηση, π.χ. μέσω εταιρικών σχέσεων του ιδιωτικού τομέα με

το δημόσιο» (παράγραφος VI 5). Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε πλήρως από την αντιπροσωπεία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στη Διάσκεψη.

5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1. Δημόσιες συμβάσεις

5.1.1. Η ΟΚΕ υποστηρίζει ένθερμα τη σύσταση σχετικά με την ομάδα υψηλού επιπέδου, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή πρέπει να επεξεργασθεί ειδικές κατευθυντήριες γραμμές που να διασφαλίζουν μεγαλύτερη σαφήνεια όσον αφορά τις διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις που πρέπει να ακολουθούνται για την ανάθεση συμβάσεων κατασκευής έργων υποδομής για τις μεταφορές. Ως εκ τούτου, η ΟΚΕ αναμένει τις κατευθυντήριες γραμμές, τις οποίες υποσχέθηκε να εκδώσει η Επιτροπή στο εγγύς μέλλον.

5.1.2. Όπως έχει προταθεί επανειλημμένα, εναλλακτική λύση προς τις κατευθυντήριες γραμμές θα μπορούσε να αποτελέσει η έκδοση μιας ειδικής οδηγίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις για την ανάθεση της κατασκευής έργων υποδομής για τις μεταφορές, η οποία θα παράσχει ένα νομικό πλαίσιο ειδικά σχεδιασμένο για ΔΙΚ. Κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, δεν είναι σκόπιμη μία τέτοιου είδους νομοθετική αλλαγή. Θα ήταν δύσκολο να καταρτισθεί, και ακόμη δυσκολότερο να εφαρμοσθεί, ειδική οδηγία για τις ΔΙΚ. Επιπλέον, θα ήταν αναγκαία η τροποποίηση των υφιστάμενων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και των συνθηκών εφαρμογής τους.

5.1.3. Κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, οι αναμενόμενες κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής θα πρέπει να αφορούν τα παρακάτω θέματα:

- τη σχέση μεταξύ των οδηγιών για τα «Δημόσια έργα» και τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» στην περίπτωση των ΔΙΚ·
- τρόπους βελτίωσης και διευκόλυνσης των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις, και κυρίως κατά τη φάση πριν την υποβολή προσφορών και τη χρησιμοποίηση της διαδικασίας βάσει διαπραγματεύσεων.

5.1.4. Στη γνωμοδότησή της για το «Πράσινο Βιβλίο για τις δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον»⁽¹⁾, η ΟΚΕ επισήμανε ότι είναι αναγκαίο να διασαφηνισθούν οι διαφορές μεταξύ μιας εκχώρησης και μιας σύμβασης. Οι δύο έννοιες διαφέρουν όσον αφορά το στόχο τους, τη διάρκεια της σύμβασης/εκχώρησης, τους όρους χρηματοδότησης, και το μέγεθος της ευθύνης. Η ΟΚΕ επαναλαμβάνει τώρα ότι απαιτείται διασαφήνιση.

5.1.5. Μία Δημόσια-Ιδιωτική Κοινοπραξία είναι μία μακροπρόθεσμη σύμβαση μεταξύ, αφενός, διαφόρων δημόσιων διοικητικών αρχών και οργάνων και, αφετέρου, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, με σκοπό το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή και/ή την εκμετάλλευση ενός έργου υποδομής. Διαφέρει από τη δημόσια σύμβαση, λόγω του ότι προϋποθέτει την πραγματοποίηση επενδύσεων εκ μέρους του ιδιωτικού εταίρου.

5.1.6. Η οδηγία για τα «Δημόσια έργα» ορίζει ότι ο εργολάπτης μπορεί να συνάψει συμβάσεις υπεργολαβίας για τα δημόσια έργα εντός της ίδιας ομάδας (ομίλου) [93/37/ΕΟΚ, άρθρο 3 (4)]. Η οδηγία για τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» δεν περιλαμβάνει ανάλογη διάταξη (βλ. 93/38/ΕΟΚ, άρθρο 13). Κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, ένας όμιλος ο οποίος έτυχε εκχώρησης, θα πρέπει να μπορεί να αναθέτει συμβάσεις στα μέλη του, σύμφωνα με τους κανόνες για τα δημόσια έργα, ακόμη κι όταν πρόκειται για Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας.

5.1.7. Η οδηγία για τα «Δημόσια έργα» ισχύει για την κατασκευή δρόμων, γεφυρών, σιδηροδρομικών γραμμών, κ.λπ. (93/37/ΕΟΚ, Παράρτημα II). Για τα έργα κατασκευής αυτοκινητοδρόμων, στις ΔΙΚ μπορεί να περιλαμβάνεται και η ευθύνη του ιδιωτικού τομέα κατά τη φάση εκμετάλλευσης (μέσω άμεσων ή έμμεσων διοδίων). Εντούτοις, Η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι οι υπηρεσίες των δικτύων των αυτοκινητοδρόμων δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» (93/38/ΕΟΚ, άρθρο 2 (2) γ). Ως εκ τούτου, οι αναμενόμενες κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να επιλύσουν αυτό το πρόβλημα ασυνάφειας.

5.1.8. Η υποβολή προσφορών μπορεί να εμφανισθεί σε κάθε φάση ενός έργου, και εξαρτάται από την επιθυμία των δημοσίων αρχών για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση περιορισμένης κλίμακας συμβάσεων για την παροχή υπηρεσιών, προκειμένου να εκπονηθούν μελέτες σκοπιμότητας, ή να ανατεθούν ευρείας κλίμακας συμβάσεις για την κατασκευή και/ή την εκμετάλλευση ενός έργου υποδομής. Η διαδικασία για την υποβολή προσφορών είναι περισσότερο ελαστική στην οδηγία για τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» από ό,τι στην οδηγία για τα «Δημόσια έργα», όσον αφορά την αποκαλούμενη διαδικασία βάσει διαπραγματεύσεων. Οι Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας είναι δυνατόν να χρησιμοποιούν την εν λόγω διαδικασία χωρίς περιορισμούς (93/38/ΕΟΚ, άρθρο 20), αλλά οι δημόσιες αρχές που συνάπτουν σύμβαση μπορούν να χρησιμοποιούν τη διαπραγματευτική διαδικασία μόνο για ορισμένους εξαιρετικούς λόγους (93/37/ΕΟΚ, άρθρο 7). Η ΟΚΕ συνιστά, όταν εξετάζονται οι διαδικασίες για την επίσημη υποβολή προσφορών, να διευρύνεται η χρησιμοποίηση της διαδικασίας βάσει διαπραγματεύσεων, και να αντιμετωπισθεί το ενδεχόμενο πραγματοποίησης νομοθετικών τροποποιήσεων στην 93/37/ΕΟΚ.

5.1.9. Η ΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι η υποβολή προσφορών στις φάσεις σύλληψης και σχεδιασμού ενός έργου πιθανόν να παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα για τις εταιρείες του ιδιωτικού τομέα. Η προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας για μία εταιρεία που υποβάλλει προσφορά θα μπορούσε να απειληθεί, σε περίπτωση που καινοτόμες τεχνικές λύσεις, οι οποίες εκτίθενται στο έγγραφο υποβολής προσφοράς της εν λόγω φάσης, χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια από την αρχή ανάθεσης του έργου κατά την επόμενη φάση. Όλες οι εταιρείες που υποβάλλουν προσφορά θα μπορούσαν να επωφεληθούν γενικώς από νέες ιδέες, προερχόμενες από μία ιδιωτική εταιρεία, χωρίς όφελος για τον επινοητή τους.

5.1.10. Όσον αφορά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, στο σύνολό της, η ΕΤΠ θα επιθυμούσε να παραθέσει ως παράδειγμα ένα λεπτομερή οδηγό, τον οποίο δημοσίευσε το Υπουργείο Οικονομικών του ΗΒ σε συνεργασία με την Ιδιωτική Χρηματοδοτική Πρωτοβουλία και το περιεχόμενο του οποίου μπορεί να συνοψισθεί ως εξής:

⁽¹⁾ ΕΕ C 287 της 22.9.1997, σ. 92.

— φάση προεπιλογής βάσει σαφών κριτηρίων·

- κατάρτιση ενός συντόμου καταλόγου τριών ή τεσσάρων υποψηφίων·
- πρόσκληση για την υποβολή προσφορών βάσει μιας λεπτομερούς σειράς προδιαγραφών επιδόσεων και ενός προτεινόμενου πίνακα κατανομής των κινδύνων·
- μετά την παραλαβή των προσφορών, πραγματοποίηση παράλληλων διαπραγματεύσεων με τις εταιρείες που υποβάλλουν προσφορά που περιλαμβάνονται στο σύντομο κατάλογο·
- επιλογή μιας εταιρείας που υποβάλλει προσφορά.

5.2. Η πολιτική του ανταγωνισμού

5.2.1. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την προσφάτως δημοσιευθείσα (Σεπτέμβριος 1997) διασαφήνιση της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού για τα νέα έργα υποδομής στον τομέα των μεταφορών. Αυτή αφορά κυρίως τα σιδηροδρομικά έργα, και ειδικότερα την πρόσβαση στα νέα έργα σιδηροδρομικής υποδομής και τις δυνατότητες διάθεσης ικανότητας των υποδομών σε ορισμένους παράγοντες.

5.2.2. Αφενός, θα ήταν δυνατόν να υποστηριχθεί ότι ένας φορέας διαχείρισης των υποδομών θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα διάθεσης τουλάχιστον ενός μέρους της ικανότητάς τους σε παράγοντες που συμμετέχουν στη χρηματοδότηση του έργου. Αφετέρου, η διάθεση ικανότητας για μακρά χρονική περίοδο αντίκειται στις αρχές της ελεύθερης πρόσβασης στις υποδομές και του ανταγωνισμού.

5.2.3. Για τη διασαφήνιση αυτού του θέματος, η Επιτροπή επιστημαίνει ότι οι συμφωνίες για τη διάθεση ικανότητας δεν αντιβαίνουν προς τους κανόνες του ανταγωνισμού, εφόσον οι υποδομές δεν αντιμετωπίζουν συμφύρση και δεν δημιουργούνται εμπόδια στην πρόσβαση. Εντούτοις, όταν υφίσταται συμφύρση, μία συμφωνία για τη διάθεση ικανότητας η οποία είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών μεταφοράς, μπορεί να δικαιολογήσει την παροχή της δυνατότητας παρέκκλισης σύμφωνα με το άρθρο 85 (3), όταν πληρούνται όλες οι απαιτούμενες προϋποθέσεις. Η ΟΚΕ θεωρεί την ανωτέρω διασαφήνιση ενός σημαντικού θέματος εποικοδομητική.

5.2.4. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι κάθε έργο υποδομής για τις μεταφορές παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία το καθιστούν λιγότερο ή περισσότερο μοναδικό. Ως εκ τούτου, απαιτείται μία κατά περίπτωση ανάλυση για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και οι ανάδοχοι των έργων θα πρέπει να συμβουλευούνται τις υπηρεσίες της Επιτροπής σε πρώιμο στάδιο των σχεδίων. Κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, οι κατευθυντήριες γραμμές για τη διασαφήνιση της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού αποτελούν ένα απαραίτητο αλλά όχι και επαρκές μέσον για την άρση της αβεβαιότητας μεταξύ των εταιρών των ΔΙΚ.

5.3. Ανάπτυξη χρηματοδοτικών μέσων

5.3.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την ομάδα υψηλού επιπέδου και την Επιτροπή ως προς το ότι τα μεγάλα έργα υποδομών στον τομέα των μεταφορών απαιτούν ισορροπημένα χρηματοδοτικά πακέτα, αποτελούμενα από μετοχικό κεφάλαιο, διαρθρωτικά εξαρτημένα δάνεια, δάνεια πρώτου σταδίου λειτουργίας και τραπεζική χρέωση.

5.3.2. Μεταξύ αυτών των χρηματοδοτικών μέσων, τα διαρθρωτικά εξαρτημένα δάνεια διαδραματίζουν βασικό ρόλο για την ελάφρυνση του βάρους της χρεολυσίας, κατανέμοντάς την σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο (20-30 έτη), σε σύγκριση με την τραπεζική χρέωση (μέχρι 15 έτη). Τέτοιου είδους δάνεια διατίθενται ήδη, σε περιορισμένη κλίμακα, από την ΕΤΕΠ, σε συνεργασία με το ΕΤΕ. Η ΟΚΕ με ικανοποίηση επιστημαίνει ότι η ΕΤΕ πρόκειται να δραστηριοποιηθεί περισσότερο σ' αυτόν τον τομέα, καθώς και στον τομέα των δανείων πρώτου σταδίου λειτουργίας.

5.3.3. Η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει το ενδεχόμενο σύστασης ενός ταμείου ενδιάμεσων χρηματοοικονομικών πόρων εστιασμένων στα ΔΕΔ, το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου του οποίου θα συνεισφέρουν η ΕΤΕΠ και θεσμικοί επενδυτές. Η ΟΚΕ είναι της γνώμης ότι θα πρέπει να αναπτυχθεί στην Ευρώπη η αγορά αυτού του είδους των χρηματοδοτικών μέσων και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα πρέπει να αυξήσει τις προσπάθειές της για να συμβάλει στη δημιουργία ενός ταμείου ενδιάμεσων χρηματοοικονομικών πόρων.

6. Σύνοψη και συμπεράσματα

6.1. Η ομάδα υψηλού επιπέδου με αντικείμενο τις κοινοπραξίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση των έργων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, η οποία προεδρεύεται από τον Επίτροπο Kinnock, δημοσίευσε την έκθεσή της το Μάιο του 1997. Στόχο της εν λόγω ομάδας αποτελούσε η εξέταση του τρόπου με τον οποίο θα ήταν δυνατόν οι Δημόσιες-Ιδιωτικές Κοινοπραξίες (ΔΙΚ) να συμβάλουν στην επιτάχυνση της υλοποίησης των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, τα οποία είναι ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη.

6.2. Ορισμένες από τις συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου απευθύνονταν στην Επιτροπή προς εξέταση και ανάληψη δράσης. Η Επιτροπή απάντησε με μία ανακοίνωση, η οποία δημοσιεύθηκε το Σεπτέμβριο του 1997 και στην οποία εκτίθεται ο τρόπος με τον οποίο προτίθεται να ακολουθήσει τις συστάσεις που την αφορούν άμεσα.

6.3. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τόσο την έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου όσο και την ανακοίνωση της Επιτροπής. Τα δύο έγγραφα συνθέτουν ένα σύνολο και δεν θα πρέπει να θεωρούνται ξεχωριστά μέρη.

6.4. Η ανάπτυξη των ΔΕΔ ήταν, μέχρι σήμερα, βραδύτερη από την αναμενόμενη, εξαιτίας συνεχών προβλημάτων σχετιζόμενων με τη χρηματοδότηση, κυρίως ως αποτέλεσμα των περιοχών των δημόσιων κονδυλίων, αλλά και της μικρότερης από την αναμενόμενη χρησιμοποίησης ΔΙΚ για την υλοποίηση έργων των ΔΕΔ.

6.5. Στις περιπτώσεις που οι κρατικές αρχές υλοποίησαν μεγάλα έργα υποδομών, ο ιδιωτικός τομέας έλαβε συνήθως μέρος κυρίως ως εργολήπτης, κατά κύριο λόγο στο στάδιο κατασκευής. Η αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα θα σήμαινε ότι αυτός θα λειτουργούσε, παράλληλα με το δημόσιο τομέα, όχι μόνο ως εργολήπτης, αλλά και ως ανάδοχος που παρέχει χρηματοδοτικούς και διαχειριστικούς πόρους και αναλαμβάνει αμοδιότητες εκμετάλλευσης.

6.6. Το βασικό στοιχείο μιας επιτυχούς ΔΙΚ είναι η κατανομή των κινδύνων ενός έργου μεταξύ του δημόσιου και του

ιδιωτικού τομέα. Κατ' αρχήν, κάθε μέρος θα αναλαμβάνει τους κινδύνους τους οποίους είναι περισσότερο σε θέση να ελέγχει σε κάθε στάδιο ενός έργου. Οι εμπορικοί κίνδυνοι κανονικά θα πρέπει να αναλαμβάνονται από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι δημόσιοι κίνδυνοι («οι πολιτικοί κίνδυνοι») από το δημόσιο τομέα.

6.7. Είναι σαφές ότι η έλλειψη επαρκών εθνικών δημοσιονομικών πόρων για έργα των ΔΕΔ προκάλεσε αυξανόμενο ενδιαφέρον για ΔΙΚ. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι η εξασφάλιση συμπληρωματικής χρηματοδότησης δεν θα πρέπει να αποτελεί τον κύριο στόχο των ΔΙΚ. Είναι εξίσου σημαντικό να χρησιμοποιηθούν οι εμπορικές, χρηματοδοτικές, τεχνικές και διαχειριστικές δυνατότητες του ιδιωτικού τομέα για τη βελτίωση της σχέσης κόστους-αποδοτικότητας κατά την υλοποίηση έργων των ΔΕΔ.

6.8. Όσον αφορά την πιθανότητα αυξημένης συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στα έργα των ΔΕΔ, παρατηρείται υπεραισιοδοξία τόσο στην έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου όσο και στην ανακοίνωση της Επιτροπής. Ο ιδιωτικός τομέας επενδύει σε ένα έργο μόνο όταν αυτό έχει επαρκή απόδοση.

6.9. Σύμφωνα με την άποψη της ΟΚΕ, υφίστανται ορισμένες προϋποθέσεις για την επιτυχή υλοποίηση των ΔΙΚ, δηλαδή:

- η σαφής πολιτική δέσμευση των κρατών μελών να χρησιμοποιούν τις ΔΙΚ·
- η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο πρωιμότερο δυνατόν στάδιο ενός έργου, δηλ. στις φάσεις σύλληψης, σχεδιασμού και προγραμματισμού·

— η σύσταση ειδικών εταιρειών για το έργο, αρμόδιων για την πλήρη διεκπεραίωση ενός έργου, και κυρίως των διακρατικών έργων.

6.10. Η Επιτροπή προτίθεται να εκδώσει, στο άμεσο μέλλον, ειδικές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες θα διασαφηνίζουν περισσότερο τις διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις που θα πρέπει να ακολουθούνται για την ανάθεση συμβάσεων για την εκτέλεση έργων υποδομής για τις μεταφορές. Η ΟΚΕ θεωρεί σημαντικό οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές να αναφέρονται στα παρακάτω θέματα:

- τη σχέση μεταξύ των οδηγιών για τα «Δημόσια έργα» και τους «Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας» στην περίπτωση των ΔΙΚ·
- τρόπους βελτίωσης και διευκόλυνσης των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις, και κυρίως κατά τη φάση πριν την υποβολή προσφορών και τη χρησιμοποίηση της διαδικασίας βάσει διαπραγματεύσεων.

6.11. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τις προσπάτως δημοσιευθείσες (Σεπτέμβριος 1997) διευκρινίσεις της Επιτροπής για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στα νέα έργα υποδομής για τις μεταφορές, οι οποίες αφορούν κυρίως τα δικαιώματα πρόσβασης στα έργα σιδηροδρομικών υποδομών και τις δυνατότητες διάθεσης ικανότητας των υποδομών σε ορισμένους παράγοντες. Καθώς κάθε έργο είναι κατά το μάλλον ή ήττον μοναδικό, η ΟΚΕ επισημαίνει ότι συχνά απαιτείται μία κατά περίπτωση ανάλυση.

6.12. Τα μεγάλα έργα υποδομής απαιτούν ισορροπημένα χρηματοδοτικά πακέτα, αποτελούμενα από μετοχικό κεφάλαιο, διαρθρωτικά εξαρτημένα δάνεια και τραπεζική χρέωση. Η ΟΚΕ με ικανοποίηση επισημαίνει ότι η ΕΤΕ πρόκειται να δραστηριοποιηθεί περισσότερο σ' αυτόν τον τομέα, καθώς και στον τομέα των δανείων πρώτου σταδίου λειτουργίας. Επίσης, θεωρεί σημαντικό το γεγονός ότι η Επιτροπή αυξάνει τις προσπάθειές της για να συμβάλει στη δημιουργία ενός ταμείου ενδιάμεσων χρηματοδοτικών πόρων.

Βρυξέλλες, 25 Φεβρουαρίου 1998.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Tom JENKINS