

Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα το «Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης»

(2005/C 71/05)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Έχοντας υπόψη το Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης (COM(2004) 327 τελικό),

Έχοντας υπόψη την απόφαση της Επιτροπής της 30ης Απριλίου 2004, σύμφωνα με το άρθρο 265 § 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να ζητήσει τη γνωμοδότηση της σχετικά με το εν λόγω θέμα,

Έχοντας υπόψη την απόφαση του Προέδρου της, της 26ης Μαΐου 2004 να αναθέσει στην επιτροπή «Οικονομική και Κοινωνική Πολιτική» την κατάρτιση της σχετικής γνωμοδότησης,

Έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της για την πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και την πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας και των μεταφορών. (COM(2000) 275 τελικό - 2000/0115 (COD) και COM (2000)276 τελικό - 2000/0117 (COD) – CdR 312/2000 fin) (1),

Έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της για το Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (COM(2003) 270 τελικό – CdR 149/2003 fin) (2),

Έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της με θέμα: Ενδιάμεση αξιολόγηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας και την Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Ενίσχυση της υλοποίησης της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών Σύσταση του Συμβουλίου για την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών. (COM(2004) 239 τελικό – CdR 152/2003 τελικό),

Έχοντας υπόψη το σχέδιο γνωμοδότησης (CdR 239/2004 rev.1) που υιοθετήθηκε από την επιτροπή «Οικονομική και Κοινωνική Πολιτική» στις 4 Οκτωβρίου 2004 (εισηγήτρια η κα **Catarina Segersten Larsson**, Πρόεδρος του Συμβουλίου της Κομητείας Βάρμλαντ (Värmland) (S-PPE),

υιοθέτησε στην 57η σύνοδο ολομέλειας της 17ης και 18ης Νοεμβρίου 2004 (συνεδρίαση της 17ης Νοεμβρίου) την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Θέσεις της Επιτροπής των Περιφερειών

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

1.1 **επικροτεί** το Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης διότι η συνεργασία μεταξύ δήμων/περιφερειών και του ιδιωτικού τομέα αποκτά όλο και μεγαλύτερη σημασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα θέματα που αφορούν την ανάπτυξη, τις ίσες ευκαιρίες και τον ανταγωνισμό μπορούν να ενταχθούν σε έναν από τους σημαντικότερους στόχους της στρατηγικής της Λισσαβόνας - βελτίωση του περιβάλλοντος για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή των Περιφερειών κρίνει συγχρόνως ευκαταίο, να υπογραμμιστούν οι μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των τομέων δραστηριοτήτων όσον αφορά τις μορφές και την έκταση της εν λόγω συνεργασίας.

1.2 **σημειώνει** ότι το Πράσινο Βιβλίο δεν περιέχει καμία συγκεκριμένη πρόταση. Πιο συγκεκριμένα, αυτό έχει σκοπό να παρουσιάσει την έκταση εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων κατά το στάδιο επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και κατά το στάδιο που ακολουθεί την επιλογή αυτή, ώστε να διαπιστωθούν τυχόν αβεβαιότητες και να αναλυθεί εάν το κοινοτικό πλαίσιο είναι το κατάλληλο για τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των

ΣΔΙΤ. Το Πράσινο Βιβλίο θέτει επίσης ορισμένα ερωτήματα των οποίων η απάντηση υποτίθεται ότι θα έχει μεγάλη σημασία εφόσον συνεχισθεί η δράση της Επιτροπής.

1.3 **φρονεί** ότι το θέμα των συμπράξεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί να εξετασθεί μόνο από τεχνική και νομοθετική άποψη αλλά πρέπει να εξεταστεί ευρύτερα και να διευκρινιστεί και πολιτικά. Η Επιτροπή των Περιφερειών φρονεί ότι το θέμα

1.4 **επιθυμεί** να εξετασθούν συνολικά όλα τα θέματα που αφορούν τη σύμπραξη, τις δημόσιες συμβάσεις και την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

1.5 **πιστεύει** ότι, επειδή οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές είναι εκείνες που βρίσκονται πλησιέστερα προς τον πολίτη, είναι οι καταλληλότερες να κρίνουν εάν η δραστηριότητα πρέπει να πραγματοποιηθεί κατόπιν ίδιας πρωτοβουλίας, να αποτελέσει αντικείμενο πρόσκλησης υποβολής προσφορών ή να πραγματοποιηθεί σε συνεργασία με τρίτους. Η Επιτροπή των Περιφερειών τονίζει τη μεγάλη σημασία του ρόλου των πολιτικών συνελεύσεων που κρίνουν το ποιος θα διευθύνει τις επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο.

1.6 **έχει την άποψη ότι** οι ίδιες αρχές είναι πολύ συχνά οι πιο κατάλληλες να κρίνουν τον τρόπο με τον οποίο θα χρηματοδοτηθούν οι υπηρεσίες.

(1) ΕΕ C 144, 16.5.2001, σελ. 23.

(2) ΕΕ C 73, 23.3.2004, σελ. 7.

1.7 **επιθυμεί να τονίσει** τους διάφορους ρόλους των δήμων και των περιφερειών οι οποίοι πέραν του διοργανωτικού, διευθυντικού και ελεγκτικού τους ρόλου πρέπει επίσης να κατευθύνουν άμεσα την εσωτερική λειτουργία της επιχείρησης.

1.8 **δεν θεωρεί** τη σύμπραξη ως θαυματουργή λύση, αλλά πιστεύει ότι πρέπει να εκτιμάται για κάθε πρόγραμμα εάν η σύναψη σύμπραξης με τον ιδιωτικό τομέα θα του προσδώσει προστιθέμενη αξία.

1.9 **συμφωνεί** με τη δήλωση που περιλαμβάνεται στο Πράσινο Βιβλίο σύμφωνα με την οποία ο εταίρος του δημόσιου τομέα πρέπει να καθορίζει κυρίως τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και να εξασφαλίζει τον έλεγχο της εκπλήρωσης των στόχων αυτών.

Η σύμπραξη δημόσιου – ιδιωτικού τομέα

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

1.10 **διαπίστωσε** ότι η έννοια της σύμπραξης ερμηνεύεται σήμερα πολύ ευρύτερα από ό,τι προβλεπόταν αρχικά.

1.11 **προτείνει** όπως στον ορισμό των συμπράξεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα καθορίζονται επακριβώς τα όρια της, περιλαμβάνονται οι μακροχρόνιες σχέσεις, η ανάληψη κοινών κινδύνων και οι σημαντικές οικονομικές υποχρεώσεις.

1.12 **θεωρεί** με την ευκαιρία αυτή ότι έχει ζωτική σημασία να οριστεί καλύτερα η έννοια των συμπράξεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα προκειμένου να αρχίσει μια συζήτηση για την ενδεχόμενη συνέχιση των κοινοτικών δραστηριοτήτων.

1.13 **τονίζει** ότι η σύμπραξη/συνεργασία θεωρείται συχνά ως ένας ευρύτερος τομέας σε σύγκριση με την απλή σύμπραξη δημόσιου - ιδιωτικού τομέα. Οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές συνεργάζονται επίσης και με πολλούς άλλους φορείς, όπως με άλλες τοπικές και περιφερειακές αρχές, πανεπιστήμια, επαγγελματικές οργανώσεις, θρησκευτικές κοινότητες, σωματεία και συλλόγους, ομάδες συμφερόντων και με ιδιώτες. Όλοι οι εν λόγω φορείς συνεργασίας θα αποκτήσουν στο μέλλον πολύ μεγαλύτερη σημασία.

1.14 **επισημαίνει** ότι οι κοινές δημόσιες συμβάσεις, στις οποίες τα μέρη επιδιώκουν την ανάπτυξη μεγαλύτερης συνεργασίας και τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μπορεί κι αυτές να θεωρηθούν ως συμπράξεις του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ή «ΣΔΠ καθαρά συμβατικού τύπου».

1.15 **φρονεί** ότι η ανάπτυξη της συνεργασίας είναι σημαντική ακόμη και στα πλαίσια μιας συνήθους διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων και μάλιστα κατά τη φάση της εφαρμογής τους.

1.16 **επισημαίνει** ότι ακόμη και στην περίπτωση της σύμπραξης με κατανομή αρμοδιοτήτων ή της ΣΔΠ θεσμοθετημένου τύπου, η δημόσια αρχή είναι συχνά εκείνη που επωμίζεται την τελική ευθύνη. Τα οφέλη που αποκομίζονται από τον ιδιωτικό τομέα επικεντρώνονται στη μεγαλύτερη ανάληψη ευθυνών, στον καταμερισμό της χρηματοδότησης, στις νέες μεθόδους εργασίας και στην ανάπτυξη μιας μακροχρόνιας σχέσης.

1.17. **επισημαίνει** ότι τόσο η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος όσο και η διάλυση συμπράξεων υπόκεινται σε διαδοχικό έλεγχο εκ μέρους του δημόσιου τομέα. Δεν πρέπει επίσης να λησμονείται το γεγονός ότι οι οικονομικές και πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται μέσω διαδοχικών διαδικασιών ψηφοφορίας και ότι για το λόγο αυτό υπόκεινται εκ των προτέρων σε έλεγχο καθώς και σε ίδια όργανα ελέγχου τα οποία διασφαλίζουν ειδική δημοσιότητα.

2. Οι συστάσεις της Επιτροπής των Περιφερειών

2.1 **τονίζει** ότι οι αρχές της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως η διαφάνεια, οι ίσες ευκαιρίες, η αναλογικότητα και η αμοιβαία αναγνώριση πρέπει να αποτελούν τη βάση όλων των μορφών σύμπραξης.

2.2 **φρονεί ότι** σήμερα δεν υπάρχει λόγος να εισαχθεί κοινοτική νομοθεσία για να διέπει τη σύμπραξη, διότι δεν έχει ακόμη δοθεί ο ορισμός της. Η Επιτροπή των Περιφερειών φρονεί επίσης ότι δεν μπορεί να εισαχθεί η σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, διότι αυτή δεν ενθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, κινδύνων και την ευελιξία. Η νομοθεσία δεν είναι αρκετά ευέλικτη: στην περίπτωση της σύμπραξης, ο εταίρος διαδραματίζει πιο δραστήριο ρόλο σε σύγκριση με εκείνον του απλού παραδοσιακού προμηθευτή. Η Επιτροπή έλαβε βεβαίως υπόψη τις παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της ΕΤΠ, όμως αυτό δεν είναι αρκετό.

2.3 **υπογραμμίζει** τη σημασία του κείριου ρόλου που διαδραματίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές όταν πρόκειται για τον ορισμό, την οργάνωση, τη χρηματοδότηση και τον έλεγχο των υπηρεσιών κοινής ωφελείας.

2.4 **πιστεύει** ότι, έχοντας υπόψη την υποχρέωση που έχουν αναλάβει οι ανωτέρω αρχές, δηλ. να εγγυώνται την πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας, οι δημόσιες αρχές πρέπει να μπορούν να επιλέγουν και να πειραματίζονται ελεύθερα με διάφορα πρότυπα εφόσον τηρούνται οι αρχές της διαφάνειας, των ίσων ευκαιριών, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης.

2.5 **θεωρεί** ότι οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές είναι οι καταλληλότερες να κρίνουν τη μορφή, το είδος και την ποιότητα των υπηρεσιών, διότι αποτελούν το επίπεδο εξουσίας που βρίσκεται πλησιέστερα στον πολίτη. Οι δημοκρατικοί κανόνες που οφείλουν να εφαρμόζουν οι δημόσιοι παράγοντες κατά τη λήψη σχετικών αποφάσεων διασφαλίζουν επιπλέον τον απαραίτητο έλεγχο αλλά και την ύπαρξη διαφάνειας.

2.6 **κρίνει** σημαντικό να τονισθεί και πάλι ότι θα μπορούν οι προαναφερθείσες αρχές να αποφασίζουν ελεύθερα εάν επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφελείας με τις δικές τους υπηρεσίες, να τις αναθέτουν σε άλλες επιχειρήσεις ή να τις παρέχουν σε συνεργασία με άλλους εταίρους.

2.7 **τονίζει** τη σημασία για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές να έχουν τη δυνατότητα να αναπτύξουν, ατομικά και ευέλικτα, διάφορες μορφές συνεργασίας.

2.8 **εμμένει** στη σημασία του ρόλου των πολιτών οι οποίοι είναι οι παραλήπτες των υπηρεσιών.

2.9 στη γνωμοδότηση της με θέμα «Προτάσεις Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων» **τόνιζε** ότι είναι ανάγκη, τα προγράμματα ΣΔΠ να είναι ευέλικτα και προσιτά σε όλους. Υπογράμμισε επίσης τη σημασία που ενέχει η διεξαγωγή ενός ευρύτατου διαλόγου μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των πάροχων υπηρεσιών καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών.

2.10 Στο ίδιο έγγραφο **ανέφερε** ότι «πρέπει να τονιστεί ότι οι δημόσιες συμβάσεις τις οποίες συνάπτουν οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω των δικών τους ανεξάρτητων νομικών προσώπων, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και πρέπει να θεωρούνται ως έργο που εκτελείται μεμονωμένα».

2.11 **εκφράζει την ικανοποίησή της** για τη δήλωση που περιλαμβάνεται στο Πράσινο Βιβλίο σύμφωνα με την οποία το κοινοτικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης είναι ουδέτερο ως προς την επιλογή των κρατών μελών να εξασφαλίσουν μια δημόσια υπηρεσία με τις ίδιες τις δικές τους υπηρεσίες ή με την ανάθεσή της σε τρίτο.

2.12 **διαπιστώνει** ότι σε πολλά κράτη μέλη αναπτύχθηκε μια μορφή σύμπραξης σύμφωνα με την οποία ο ίδιος ο πολίτης αποφασίζει το ποιος θα είναι ο πάροχος της υπηρεσίας. Ο ρόλος των δημοσίων αρχών συνίσταται κυρίως στο ότι διασφαλίζουν για τους πολίτες ένα ελάχιστο επίπεδο ποιότητας και ότι πρόκειται για σοβαρές επιχειρήσεις. Οι σημερινοί κανόνες που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις δεν λαμβάνουν υπόψη τις καταστάσεις εκείνες στις οποίες ο πολίτης είναι ο σημαντικότερος παράγων και ότι αυτός είναι που λαμβάνει την καθοριστικής σημασίας απόφαση, δηλ. σε ποιόν θα ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών.

2.13 **δεν μπορεί προς το παρόν να λάβει θέση** όσον αφορά τη σκοπιμότητα εισαγωγής κοινοτικών κανόνων για τις παραχωρήσεις υπηρεσιών, εφόσον δεν έχει ακόμη καθοριστεί με σαφήνεια η έννοια της σύμπραξης. Η ΕΤΠ φρονεί ότι οι παραχωρήσεις δεν πρέπει να υπαχθούν στην κοινοτική οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, διότι γι αυτές απαιτείται μία πιο ευέλικτη διαδικασία από εκείνη για τις δημόσιες συμβάσεις.

2.14 **διαπιστώνει** ότι η σημερινή νομοθεσία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι ακόμη πολύπλοκη και δεν ενθαρρύνει την ευελιξία και τις καινοτόμες ιδέες.

2.15 **φρονεί** ότι η μετάβαση μιας επιχείρησης από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής και επομένως ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

2.16 **επιθυμεί** να ληφθούν υπόψη οι εμπειρίες που έχουν αποκτηθεί από τον ανταγωνιστικό διάλογο πριν να προταθεί η λήψη άλλων μέτρων. Επιθυμεί επίσης να υπενθυμίσει ότι στη γνωμοδότηση της για την οδηγία «δημόσιες συμβάσεις» διατύπωσε επιφυλάξεις όσον αφορά την εν λόγω μορφή δημοσίων συμβάσεων και συνέστησε να γίνει μεγαλύτερη προσοφυγή στη διαδικασία των διαπραγματεύσεων.

2.17 **καλεί** την Επιτροπή να διευκρινίσει τη νομική βάση της απόφασης επί της υπόθεσης «Teckal» στην οποία δόθηκαν διαφορετικές ερμηνείες στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή των Περιφερειών φρονεί ότι η παρεχόμενη υπηρεσία από δημόσια επιχείρηση δεν πρέπει να υπάγεται στο κοινοτικό δίκαιο, τομέας δημόσιες συμβάσεις, διότι ελέγχεται από το δημόσιο πράγμα που ισοδυναμεί με εσωτερική δραστηριότητα. Επιπλέον, το μεγαλύτερο μέρος των δραστηριοτήτων πραγματοποιείται από κοινού με τις δημόσιες αρχές στις οποίες ανήκει η επιχείρηση.

2.18 **επιθυμεί να τονίσει** τη σημασία της πολιτικής συναίνεσης, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όταν συνάπτονται μακροπρόθεσμες συμφωνίες.

2.19 **τονίζει** ότι δεν πρέπει να λαμβάνονται αποκλειστικά υπόψη οι επιταγές του ανταγωνισμού, αλλά κι οι δημοκρατικές απόψεις που πρέπει να αντανακλούν τις απαιτήσεις των πολιτών.

2.20 **ζητεί** να της δοθεί η δυνατότητα να αποφανθεί εκ νέου επί του θέματος όταν θα έχει δοθεί ο ορισμός της σύμπραξης.

2.21 **επιθυμεί, τέλος, να θέσει** τα εξής ερωτήματα:

- πως προστατεύονται οι δημοκρατικές απόψεις στα προγράμματα σύμπραξης και στις δημόσιες συμβάσεις;
- ποιές είναι οι προοπτικές των πολιτών όσον αφορά τη δυνατότητα ανάληψης πολιτικών ευθυνών;
- στις μακροχρόνιες συμβάσεις ποιά είναι η οικονομική ελευθερία δράσης;
- ποιές εγγυήσεις παρέχονται για την πολιτική ελευθερία δράσης;
- πως προσαρμόζονται οι μακροχρόνιες συμβάσεις με την εξέλιξη των αναγκών και των περιστάσεων;
- ποιές είναι οι εγγυήσεις που δίνονται στους πολίτες για τη διαφάνεια των δράσεων;
- ποιές είναι οι εγγυήσεις που δίνονται στον πολίτη όσον αφορά την ικανότητα των αρχών να διαχειρίζονται, να παρακολουθούν και να διασφαλίζουν υψηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών;
- ποιά είναι η επιρροή και η σημασία των διαρθρωτικών ταμείων στην ανάπτυξη των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα;

Βρυξέλλες, 17 Νοεμβρίου 2004

Ο Πρόεδρος
της Επιτροπής των Περιφερειών
Peter STRAUB