

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Αναθεωρημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές»

COM(2005) 319 τελικό — 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Στις 30 Σεπτεμβρίου 2005, και σύμφωνα με τα άρθρα 71 και 89 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 2 Μαΐου 2006 με εισηγητή τον κ. BUFFETAUT και συνεισηγητή τον κ. ΟΤΤ.

Κατά την 427η σύνοδο ολομέλειας της 17^{ης} και 18^{ης} Μαΐου 2006 (συνεδρίαση της 18^{ης} Μαΐου 2006), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 63 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 12 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κρίνει ότι η πρόταση κανονισμού για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές που υπέβαλε η Επιτροπή αντιπροσωπεύει μια βελτίωση σε σύγκριση με τις προηγούμενες εκδόσεις, όσον αφορά τη δυνατότητα απευθείας ανάθεσης.

1.2 Ωστόσο, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της νομικής ασφάλειας, τον οποίο επιδιώκουν τόσο οι οργανώτριες αρχές όσο και οι ενδιαφερόμενοι φορείς, θα έπρεπε να αποσαφηνιστούν περαιτέρω ορισμένα σημεία:

- συγκεκριμένη εφαρμογή της γεωγραφικής οριοθέτησης της δραστηριότητας δημόσιων μεταφορών, καθώς και των ειδικών ρητρών μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού σε περίπτωση απευθείας ανάθεσης σε τοπικό φορέα με δημόσια διαχείριση·
- εξαίρεση από τις γενικές αρχές σε περίπτωση απευθείας ανάθεσης για τις σιδηροδρομικές μεταφορές, που δεν φαίνεται να δικαιολογείται επαρκώς από άποψη δικαίου και θα έπρεπε τουλάχιστον να πλαισιώνεται καλύτερα·
- επαναφορά στο πνεύμα της πρότασης κανονισμού του Φεβρουαρίου 2002⁽¹⁾, όσον αφορά την ποιότητα της υπηρεσίας και την τήρηση των κοινωνικών νομοθεσιών, χωρίς να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αρχή της επικουρικότητας·
- διευκρίνιση όσον αφορά το καθεστώς αμοιβαιότητας κατά την μεταβατική περίοδο·
- δυνατότητα παράτασης, κατ' εξαίρεση, της διάρκειας των συμβάσεων πέρα από τα προβλεπόμενα όρια, όταν το απαιτούν οι δαπάνες των επενδύσεων και οι χρόνοι απόσβεσης·
- σαφέστερος ορισμός των περιφερειακών μεταφορών και των μεταφορών μεγάλων αποστάσεων·
- εφαρμογή του κανονισμού σε όλες τις συμβάσεις που αφορούν τις δημόσιες μεταφορές και περιλαμβάνουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (ΥΔΥ) ή εγχωρούν αποκλειστικό δικαίωμα·

— επιβεβαίωση του ότι ο κανονισμός υπερισχύει έναντι του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, εφόσον ο μεταφορέας αναλαμβάνει κάποιον κίνδυνο.

1.3 Υπό τις συνθήκες αυτές, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ρητά την υποχρέωση ανάθεσης συμβάσεων και την ισορροπία μεταξύ των δυνατοτήτων ανοίγματος στον ανταγωνισμό και απευθείας ανάθεσης, ούτως ώστε να προωθηθεί η αναγκαία διαφάνεια και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, στα πλαίσια ενός ανταγωνιστικού συστήματος.

1.4 Επιθυμεί να εφαρμόζονται οι διατάξεις του κανονισμού στο σύνολο των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών.

1.5 Στα πλαίσια μιας ισορροπίας μεταξύ του ανοίγματος στον ανταγωνισμό και της απευθείας ανάθεσης σε εγχώριο μεταφορέα, η ΕΟΚΕ δηλώνει ότι υποστηρίζει την γεωγραφική οριοθέτηση της δραστηριότητας, ώστε να αποτρέπεται οιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού και να διαφυλάσσεται η ελεύθερη επιλογή των τοπικών αρχών και η ισότιμη μεταχείριση σε περιβάλλον ελεγχόμενου ανταγωνισμού.

1.6 Επιθυμεί, σε περίπτωση απευθείας ανάθεσης σε εγχώριο μεταφορέα, να διατηρείται ένα περιθώριο ευελιξίας, σαφώς καθορισμένης όμως και πλαισιωμένης στην περίπτωση όπου, για την ενοποίηση των δικτύων και την ολοκλήρωση των υπηρεσιών μεταφορών, έχει καθοριστική σημασία να μπορούν οι υπηρεσίες αυτές να προεκτείνονται στα γειτονικά ή/και παρακείμενα εδάφη διαφορετικών αρχών από εκείνη που ανέθεσε τη σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών.

1.7 Φρονεί ότι είναι δικαιολογημένες οι εξαιρέσεις που προβλέπονται για τις συμβάσεις μικρής εμβέλειας και για τη διατήρηση της συνέχειας της υπηρεσίας.

1.8 Διερωτάται κατά πόσον είναι σκόπιμη η απευθείας ανάθεση των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας σιδηροδρομικών μεταφορών, είτε σε ιστορικούς φορείς είτε σε νέους, χωρίς να προβλέπεται καμία συγκεκριμένη πλαισίωση ούτε και κανόνες που να εξασφαλίζουν τον ισότιμο ανταγωνισμό, όπως προβλέπεται για τους εγχώριους μεταφορείς, καθότι αυτό προκαλεί έλλειψη νομικής ασφάλειας και στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

⁽¹⁾ COM(2000) 7 τελικό – 2000/0212 (COD), όπως τροποποιήθηκε από το COM(2002) 107 τελικό.

1.9 Κρίνει ότι ο καλύτερος τρόπος για να εξασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων σιδηροδρομικών μεταφορών, είναι να εφαρμόζονται σε αυτές οι ίδιοι κανόνες που ισχύουν για τις τοπικές οδικές μεταφορές.

1.10 Ζητά την επαναφορά στο πνεύμα της πρότασης κανονισμού του 2002 ως προς την ποιότητα της υπηρεσίας και την τήρηση των κοινωνικών νομοθεσιών που ισχύουν στα κράτη μέλη.

1.11 Με τις επιφυλάξεις αυτές, η ΕΟΚΕ επιθυμεί την ταχεία υιοθέτηση του κανονισμού, ο οποίος είναι αναγκαίος για την εξασφάλιση της νομικής ασφάλειας στον κλάδο.

2. Εισαγωγή

2.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε νέα πρόταση κανονισμού σχετικά με τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στις δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών σιδηροδρομικών και οδικών μεταφορών. Πρόκειται, εν προκειμένω, για την τρίτη έκδοση.

2.2 Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει το έργο που εκπόνησε η Επιτροπή, χάρη στο οποίο μπορούν να ξαναρχίσουν οι σχετικές συζητήσεις, που μέχρι στιγμής ήταν ακινητοποιημένες σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

2.3 Το προτεινόμενο κείμενο αποσκοπεί στο να συμβιβάσει τις διάφορες θέσεις που έχουν εκφραστεί κατά τις προηγούμενες συζητήσεις, υπό το φως των τελευταίων νομολογιακών εξελίξεων, και κυρίως της απόφασης Altmark — Trans, και να άρει τις ανησυχίες όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και της αρχής της ελεύθερης διοίκησης των δημοσίων αρχών.

2.4 Το κείμενο παρουσιάζει μεγάλη διαφορά από την προηγούμενη έκδοση και η διατύπωσή του είναι απλούστερη. Εντούτοις, προκειμένου να μην παραταθεί η νομοθετική διαδικασία, το Κοινοβούλιο αποφάσισε να θεωρήσει ότι πρόκειται για αναθεώρηση του ίδιου κειμένου και να το εξετάσει σε δεύτερη ανάγνωση. Ως εκ τούτου, η πρόταση βρίσκεται σε επίπεδο Συμβουλίου Υπουργών, όπου άρχισε ήδη η εξέτασή της και ελήφθη η απόφαση να εξεταστεί ο συσχετισμός της με την τρίτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους, κυρίως όσον αφορά το άνοιγμα των διεθνών μεταφορών και τη δυνατότητα ενδομεταφορών⁽²⁾.

2.5 Η Επιτροπή εκτιμά ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, που χρονολογείται από το 1969, είναι πλέον παρωχημένο και ότι πρέπει να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα των μεταφορών ώστε να διατηρήσουν, ή ακόμη και να αυξήσουν, το μερίδιό τους στην αγορά. Επιθυμεί «να ρυθμισθεί ο ανταγωνισμός, ακόμη και στις περιφέρειες και τις πόλεις, για να εξασφαλισθεί διαφάνεια στην ανάθεση των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και στους όρους εκτέλεσής τους»⁽³⁾. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, στη γνωμοδότησή της του 2001 για την προηγούμενη πρόταση κανονισμού, η ΕΟΚΕ είχε ειδικότερα εκφράσει την ικανοποίησή της «για την πρόθεση της Επιτροπής να εισαγάγει στον τομέα των επιβατικών μεταφορών μια οργάνωση αγοράς με ελεγχόμενο και όχι με πλήρη ανταγωνισμό»⁽⁴⁾.

2.6 Επίσης, είχε παρατηρήσει με ικανοποίηση ότι «εφεξής, η ισότητα ευκαιριών και ο ανταγωνισμός μεταξύ διαφόρων τύπων επιχειρήσεων, ανεξάρτητα από τη φύση τους, θα αναπτυχθεί μέσω της νομικής και λογιστικής διαφάνειας»⁽⁵⁾.

2.7 Σήμερα, και ενώ η πρόταση κανονισμού απομένει ακόμη να συζητηθεί σε δεύτερη ανάγνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ΕΟΚΕ δεν μπορεί παρά να επιβεβαιώσει την επιθυμία της για διαφάνεια, ισότητα ευκαιριών και ελεγχόμενο ανταγωνισμό στις διαδικασίες διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών σιδηροδρομικών και οδικών μεταφορών, στα πλαίσια τήρησης της αρχής της ουδετερότητας του άρθρου 295 της Συνθήκης.

2.8 Ως προς τούτο, από την πρόσφατη συμβολή της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, και ειδικότερα τις αποφάσεις Altmark — Trans και Stadt Halle, έχουν προκύψει στοιχεία για την αξιολόγηση. Στα πλαίσια της άσκησης του δικαιώματος πρωτοβουλίας που διαθέτει, η Επιτροπή δεν δεσμεύεται από τη νομολογία, δεδομένου ότι το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνεται κυρίως στο γραπτό δίκαιο και όχι στις αποφάσεις της δικαιοσύνης. Στην πράξη, η πρόταση κανονισμού υιοθετεί, στο άρθρο 4, τις αρχές των τριών πρώτων κριτηρίων που απορρέουν από την απόφαση Altmark — Trans. Όσον αφορά το τέταρτο κριτήριο, ορισμένα στοιχεία του έχουν περιληφθεί στο σημείο 7 του παραρτήματος.

2.9 Πρέπει να τονιστεί ότι η απόφαση Altmark — Trans όριζε κριτήρια που εξασφαλίζουν ότι οι αντισταθμίσεις των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν χαρακτηρίζονται νομικά ως κρατικές ενισχύσεις. Το πεδίο της πρότασης κανονισμού είναι ευρύτερο και καλύπτει θέματα που δεν ρυθμίζει η νομολογία, ειδικότερα δε το ζήτημα της συμβατότητας με τους κανόνες του ανταγωνισμού ορισμένων αντισταθμίσεων που χαρακτηρίζονται νομικά ως κρατικές ενισχύσεις και το ζήτημα της εκχώρησης αποκλειστικών δικαιωμάτων. Ας επισημανθεί ότι, το 1969, δεν υπήρχε αγορά των μεταφορών και, ως εκ τούτου, δεν ετίθετο ζήτημα αποκλειστικών δικαιωμάτων.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία της Επιτροπής, επιθυμεί όμως να επισημάνει κάποια ζητήματα δικαίου που αξίζει να συζητηθούν και τονίζει ότι, για να μπορέσει ο νέος κανονισμός να υιοθετηθεί και να τεθεί σε εφαρμογή ταχέως, μεγάλη σημασία έχει να εξασφαλιστεί πραγματικά την νομική ασφάλεια που προσδοκά το σύνολο του κλάδου.

3.2 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τις προσπάθειες που κατέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να καταλήξει στην επίτευξη μιας νέας ισορροπίας στις τοπικές μεταφορές που θα σέβεται την ελεύθερη διοίκηση των τοπικών αρχών και που θα μπορεί να ικανοποιήσει το σύνολο των ενδιαφερομένων.

3.3 Εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι οι τοπικές δημόσιες αρχές θα έχουν την επιλογή να ανοίγουν τις υπηρεσίες μεταφορών στον ανταγωνισμό ή να τις παρέχουν οι ίδιες ή μέσω εγχώριου μεταφορέα, υπό τον όρο ότι θα πληρούνται συγκεκριμένα κριτήρια ώστε να αποτρέπεται οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

⁽²⁾ Αξίζει να αναφερθεί ότι η παρούσα πρόταση δεν αφορά πλέον την εσωτερική ναυσιπλοία, η οποία εξακολουθεί επομένως να διέπεται από το άρθρο 73 της Συνθήκης.

⁽³⁾ COM(2005) 319 τελικό, παράγραφος 2.

⁽⁴⁾ EE C 221 της 07.08.2001 (σημείο 2.2).

⁽⁵⁾ Αυτόδι, σημείο 2.4.

3.4 Η ΕΟΚΕ επιβεβαιώνει την υποστήριξη της προς την αρχή του ελεγχόμενου ανταγωνισμού -έναντι του πλήρους ανταγωνισμού- την οποία υιοθετεί η νέα αυτή πρόταση κανονισμού (άρθρα 3 και 5, παράγραφος 3). Πράγματι, πιστεύει ότι η αρχή αυτή είναι η πλέον κατάλληλη ώστε να συνδυάζονται οι ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας με την ανάγκη καθορισμού ενός εναρμονισμένου και ασφαλούς πλαισίου κανόνων για την ανάθεση των συμβάσεων. Συνδυάζει τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας με τις ανάγκες της επιχειρηματικής διάστασης του κλάδου (όποιο κι αν είναι το καθεστώς των επιχειρήσεων).

3.5 Πιστεύει ότι ένα σύστημα ανταγωνισμού που προβλέπει τη γενίκευση της υποχρεωτικής ανάθεσης συμβάσεων και την ελευθερία επιλογής μεταξύ του ανοίγματος στον ανταγωνισμό και της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης, παρέχει τα εχέγγυα για βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων μεταφορών. Πράγματι, οι οργανώτριες αρχές θα οφείλουν να ορίζουν σαφώς και εκ των προτέρων τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και τη γεωγραφική περιοχή, καθώς και τους κανόνες υπολογισμού των αντισταθμίσεων και τις διαδικασίες κατανομής των δαπανών και των εσόδων, και να εξασφαλίζουν σε όλα αυτά την δέουσα εκ των προτέρων δημοσιοποίηση.

3.6 Οι φορείς εκμετάλλευσης, από την πλευρά τους, θα γνωρίζουν σαφώς το πλαίσιο και τις υποχρεώσεις της δραστηριότητάς τους.

3.7 Επιπλέον, προβλέπεται ότι η εκάστοτε αρμόδια αρχή θα δημοσιοποιεί κάθε χρόνο λεπτομερή έκθεση σχετικά με τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που υπάγονται στην αρμοδιότητά της, με τους επιλεγέντες μεταφορείς, καθώς και με τις αποζημιώσεις και τα αποκλειστικά δικαιώματα που τους χορηγούνται ως αντιστάθμιση (άρθρο 7). Έτσι, οι πολίτες θα μπορούν να γνωρίζουν τις ακριβείς συνθήκες της εκμετάλλευσης των υπηρεσιών μεταφοράς και, συνεπώς, να αντιπαραβάλλουν την ποιότητα και το κόστος των υπηρεσιών που τους προτείνονται. Θα πρέπει, ωστόσο, να υπάρξει μέριμνα ώστε η προβλεπόμενη έκθεση να μην αυξάνει υπερβολικά το διοικητικό βάρος που επιβάλλεται στις τοπικές αρχές και που θα μεταφέρεται, επομένως, στους μεταφορείς. Η υπερβολική γραφειοκρατία, στην πράξη, παραβιάζει την ορθή πληροφόρηση.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1 Κανονισμός και δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων

4.1.1 Το ζήτημα της υπέρσχυσης ενός δικαίου έναντι άλλου ετέδη, δεδομένου ότι υφίστανται δύο ειδών νομικά καθεστώτα που μπορούν να εφαρμοστούν στον κλάδο.

4.1.2 Κατά την πρώτη ανάγνωση, το 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε υιοθετήσει τροπολογία όπου ζητούσε ο μελλοντικός κανονισμός να υπερισχύει του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένα σαφές και συνεκτικό νομικό πλαίσιο. Η λύση που προτείνει η Επιτροπή θεμελιώνει το κριτήριο εφαρμογής του δικαίου στην επιλογή στην οποία προβαίνει η οργανώτρια δημόσια αρχή:

— εάν υφίσταται υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας, και ο μεταφορέας αναλαμβάνει ένα μέρος των κινδύνων, εφαρμόζεται ο κανονισμός·

— εάν πρόκειται απλά για «δημόσια σύμβαση», εφαρμόζεται η οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις όσον αφορά τη διαδικασία ανοίγματος των συμβάσεων στον ανταγωνισμό.

4.1.3 Σχετικά με το θέμα αυτό, η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι οι διατάξεις του κανονισμού πρέπει να εφαρμόζονται στο σύνολο των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών, σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Η λύση αυτή θα ήταν σαφώς η απλούστερη και η σαφέστερη και δεν θα έδινε υπό αμφισβήτηση την ελευθερία ανάθεσης συμβάσεων των αρμοδίων αρχών.

4.2 Δυνατότητα απευθείας ανάθεσης

4.2.1 Σε αντίθεση προς τις δύο προηγούμενες εκδόσεις της, η πρόταση περιλαμβάνει για πρώτη φορά τη δυνατότητα απευθείας ανάθεσης μιας σύμβασης δημοσίων μεταφορών σε εγχώριο μεταφορέα, χωρίς προηγούμενο άνοιγμα στον ανταγωνισμό (άρθρο 5, παράγραφος 2). Η καινοτομία αυτή ανταποκρίνεται στην επιθυμία που εκφράστηκε κατά τις προηγούμενες συζητήσεις να διατηρηθεί η ελευθερία οργάνωσης των τοπικών αρχών.

4.2.2 Η δυνατότητα αυτή υπόκειται σε διάφορες προϋποθέσεις:

— Οι ανατιθέμενες υπηρεσίες πρέπει να είναι τοπικές.

— Ο εγχώριος μεταφορέας δεν μπορεί να συμμετέχει σε διαγωνισμούς που διοργανώνονται εκτός του εδάφους της αρμόδιας αρχής και πρέπει να ασκεί τις δραστηριότητές του αποκλειστικά στο εσωτερικό του εδάφους αυτού. Αυτό ανταποκρίνεται στο πνεύμα της επιθυμίας για αμοιβαιότητα του ανταγωνισμού, που είχε διατυπώσει το Κοινοβούλιο σε πρώτη ανάγνωση (τροπολογία αριθ. 61), και το οποίο συμμορφώνεται προς τις αρχές της ευρωπαϊκής Συνθήκης. Η διάταξη αυτή είναι και λογική και δίκαια, δεδομένου ότι δεν θα ήταν πρόπον ένας εγχώριος φορέας, ελεγχόμενος από δημόσια αρχή, ο οποίος απολαμβάνει προστασίας έναντι του ανταγωνισμού στο έδαφός του, να μπορεί να ασκεί ανταγωνισμό έναντι άλλων φορέων σε εδάφη ανοιχτά στον ανταγωνισμό.

— Η άμεση ανάθεση μπορεί να γίνει αποκλειστικά και μόνον υπέρ ενός εγχώριου μεταφορέα επί του οποίου η αρμόδια αρχή ασκεί έλεγχο πλήρη και ανάλογο εκείνου που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν έλαβε πλήρως υπόψη τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (απόφαση Teckal της 18.11.1999, απόφαση Stadt Halle της 11.1.2005 και απόφαση Parking Brixen της 13.10.2005).

4.2.3 Κατά την πρώτη ανάγνωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε εκφραστεί σαφώς υπέρ της διατήρησης της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης σε εγχώριο μεταφορέα ελεγχόμενο από την αρμόδια αρχή, παράλληλα με την επιλογή του ανοίγματος στον ανταγωνισμό. Ίδιο ήταν και το πνεύμα των συζητήσεων στο Συμβούλιο Υπουργών, καθώς μεγάλο μέρος των εκπροσώπων των κρατών μελών εκφράστηκε υπέρ του να διατηρήσουν οι αρμόδιες αρχές την ελευθερία είτε να παρέχουν οι ίδιες τις τοπικές υπηρεσίες, με τις δικές τους επιχειρήσεις, είτε να προσφεύγουν σε διαδικασία πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών για την ανάθεσή τους.

4.2.4 Η Επιτροπή προσπάθησε να λάβει υπόψη τις συγκλίνουσες αυτές επιθυμίες και, ως εκ τούτου, αναζήτησε μια ισορροπία μεταξύ του ελεγχόμενου ανταγωνισμού και της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την προσέγγιση αυτή, δεδομένου ότι διαφυλάσσει την ελευθερία διοίκησης των οργανωτριών δημοσίων αρχών, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές που απορρέουν από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

4.2.5 Πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά τον ορισμό του εγχώριου μεταφορέα, η Επιτροπή εισάγει ένα κριτήριο γεωγραφικής οριοθέτησης, προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η αρχή της αμοιβαιότητας του ανταγωνισμού που επιθυμεί το Κοινοβούλιο για τις τοπικές υπηρεσίες που παρέχονται με δημόσια διαχείριση, με μια διατύπωση όμως που να συνάδει με την ευρωπαϊκή Συνθήκη. Σχετικά με την εφαρμογή του κριτηρίου αυτού ανακύπτουν δύο ερωτήματα:

- Αναφέρεται το κριτήριο αυτό σε όλες τις υπηρεσίες μεταφορών των εγχώριων φορέων, καθώς και στις υπηρεσίες που παρέχονται από υπεργολάβους;
- Τι συμβαίνει όταν οι γραμμές συνεχίζονται πέρα από τα όρια του εδάφους αρμοδιότητας της οργανώτριας αρμόδιας αρχής; Θα πρέπει να διακόπτονται ή να εφαρμόζονται, για την περίπτωση αυτή, ειδικοί κανόνες; Ως προς τούτο, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι το κριτήριο της εδαφικής αρμοδιότητας πρέπει να γίνει πιο ευέλικτο. Πράγματι, οι υπό εξέταση υπηρεσίες ενδέχεται να αφορούν το έδαφος διαφόρων αρμοδίων αρχών, όταν αυτό είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της ενοποίησης του δικτύου και της ολοκλήρωσης των υπηρεσιών μεταφοράς, προκειμένου για εδάφη γειτονικά ή παρακείμενα προς εκείνο της αρχής που εκχώρησε τη σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών.

4.2.6 Θα ήταν, επομένως, σκόπιμο να προβλεφθεί ότι, όταν πρόκειται για υπηρεσίες που παρέχονται από την ίδια την οργανώτρια αρχή ή από εγχώριο φορέα, οι υπηρεσίες αυτές θα μπορούν να αφορούν τα εδάφη διαφόρων αρμοδίων αρχών, όταν αυτό είναι σημαντικό για την εξασφάλιση της ενοποίησης του δικτύου και της ολοκλήρωσης των υπηρεσιών μεταφοράς και εφόσον τα εδάφη είναι γειτονικά ή παρακείμενα προς εκείνο της οργανώτριας αρχής που εκχώρησε τη σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών. Προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο η δυνατότητα αυτή να αποτελέσει μέσον καταστρατήγησης της αρχής της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού, θα ήταν αναγκαίο να προβλεφθεί ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται εκτός του πεδίου εδαφικής αρμοδιότητας της οργανώτριας αρχής δεν θα μπορούν να υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο ποσοστό της αξίας της αρχικής σύμβασης.

4.2.7 Θα πρέπει, επίσης, να επιτραπεί σε εγχώριους μεταφορείς περισσότερων της μίας τοπικών αρχών να συνεργάζονται μεταξύ τους, ειδικότερα σε θέματα έρευνας-ανάπτυξης, επειδή, διαφορετικά, θα αποβούν λιγότερο αποτελεσματικοί διαρθρωτικά από ενδεχόμενους ανταγωνιστές τους που δεν θα υπόκεινται στους ίδιους περιορισμούς.

4.2.8 Θα χρειαστεί αποσαφήνιση των σημείων αυτών, και σε επίπεδο νομικής ασφάλειας και σε επίπεδο πρακτικής οργάνωσης των υπηρεσιών. Σημειώνεται, εξάλλου, ότι τα κριτήρια που απορρέουν από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (απόφαση Stadt Halle της 11.1.2005) για τον ορισμό του εγχώριου μεταφορέα αφήνουν ένα περιθώριο ασάφειας, κυρίως δε η διατύπωση «στοιχεία όπως...», που αφήνει να εννοηθεί ότι ο κατάλογος των κριτηρίων δεν είναι εξαντλητικός. Ωστόσο, η πρόσφατη νομολογία

(απόφαση Parking Brixen της 13.10.2005) τονίζει επίσης ότι καθοριστικό είναι το κριτήριο της άσκησης ελέγχου ανάλογου με εκείνον που ασκείται επί των ιδίων υπηρεσιών.

4.2.9 Τέλος, έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι, στην γενική περίπτωση της απευθείας ανάθεσης σε εγχώριο μεταφορέα, εφαρμόζονται αυστηρά καθορισμένες προϋποθέσεις, ενώ η ειδική εξαίρεση από τις αρχές του κανονισμού η οποία προβλέπεται υπέρ του κλάδου των σιδηροδρόμων, και η οποία αφορά την απευθείας ανάθεση σε φορέα, δεν υπόκειται σε καμία προϋπόθεση, και τούτο χωρίς να δίδεται καμία σχετική εξήγηση στην αιτιολογική έκθεση.

4.3 Άνοιγμα στον ανταγωνισμό και προσφυγή στην πρόσκληση για υποβολή προσφορών

4.3.1 Πέρα από την ανάθεση σε εγχώριο μεταφορέα, η πρόταση προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής σε ανοιχτές στον ανταγωνισμό προσκλήσεις για υποβολή προσφορών. Η αρχή της προσφυγής σε προσκλήσεις υποβολής προσφορών περιλαμβάνει τρεις εξαιρέσεις:

- για τις συμβάσεις μικρής αξίας·
- για την κάλυψη της ανάγκης να υπάρχει συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας, σε περίπτωση διακοπής των δρομολογίων ή επικείμενου κινδύνου διακοπής τους·
- για τις συμβάσεις δημοσίων περιφερειακών συγκοινωνιών ή συγκοινωνιών μεγάλων αποστάσεων στον κλάδο των σιδηροδρομικών μεταφορών.

4.3.2 Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι οι δύο πρώτες εξαιρέσεις είναι δικαιολογημένες ως προς την αρχή τους, παρότι μπορούν να ανακύψουν συζητήσεις σχετικά με τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για τον ορισμό των υπηρεσιών μικρής αξίας. Αντίθετα, η τρίτη εξαίρεση γεννά ερωτήματα από διάφορες απόψεις. Κατ' αρχάς, λόγω του μεγάλου μεγέθους του κλάδου (περίπου 50 δισεκατομμύρια ευρώ κύκλος εργασιών), ύστερα, επειδή οι προϋποθέσεις ανάθεσης δεν είναι ιδιαίτερα δεσμευτικές, σε αντίθεση με εκείνες που αφορούν την ανάθεση σε εγχώριο μεταφορέα, και παρότι το άρθρο 7 προβλέπει χρήσιμα μέτρα δημοσιοποίησης, και τέλος επειδή οι σιδηροδρομοί δεν είναι κλάδος που, εκ φύσεως, θα έπρεπε να εξαιρεθεί οριστικά από τον ανταγωνισμό, εκτός εάν υπάρξει θέμα συμμόρφωσης προς διατάξεις ανάλογες μ' εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2 της πρότασης κανονισμού.

4.3.3 Θα μπορούσε ευλόγως να θεωρηθεί ότι το άνοιγμα σε ελεγχόμενο ανταγωνισμό θα παρείχε καλύτερες εγγυήσεις για τη διαφάνεια, την ισότητα μεταχείρισης, τα συμφέροντα των πελατών και των μεταφορέων και ότι η λύση που επελέγη, κατά πάσα πιθανότητα για λόγους πολιτικού συμβιβασμού, επιφέρει κάποια έλλειψη ισορροπίας στο κείμενο, από άποψη νομικής συνοχής.

4.4 Οι αποζημιώσεις για υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας

4.4.1 Το άρθρο 6 της πρότασης κανονισμού παραπέμπει στο άρθρο 4, το οποίο βασίζεται εν μέρει στα κριτήρια της απόφασης Altmark — Trans. Η οποιαδήποτε αποζημίωση, όποιοι κι αν είναι οι τρόποι χορήγησης της, πρέπει να είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις αυτές. Για τις συμβάσεις με απευθείας ανάθεση, οι αποζημιώσεις πρέπει επιπλέον να συμμορφώνονται προς τους κανόνες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα, όπου ορίζεται ότι, για να προσδιοριστεί το ύψος της αποζημίωσης, πρέπει να συγκριθεί η κατάσταση άμεσης εκμετάλλευσης με την κατάσταση μιας υπηρεσίας η εκμετάλλευση της οποίας θα γινόταν «υπό συνθήκες της αγοράς» εάν δεν εκπληρωνόταν η υποχρέωση.

4.4.2 Επομένως, το κείμενο διακρίνει δύο καταστάσεις:

- εάν έχει προηγηθεί άνοιγμα στην αγορά, η αποζημίωση για τις ΥΔΥ υιοθετεί το πνεύμα των τριών πρώτων προϋποθέσεων που ορίζονται στην απόφαση Altmark — Trans·
- εάν έχει γίνει απευθείας ανάθεση, χωρίς άνοιγμα στην αγορά, η αποζημίωση για τις ΥΔΥ βασίζεται εν μέρει μόνο στα κριτήρια που ορίζονται στην απόφαση Altmark — Trans, πρέπει όμως να διεξαχθεί επίσης συγκριτική μελέτη της οικονομικής διαχείρισης της υπηρεσίας εξαιρουμένων των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

4.4.3 Το σύστημα αυτό δημιουργεί κάποια νομική πολυπλοκότητα, η οποία καθιστά αναγκαίες κάποιες σαφέστερες ακόμα διατυπώσεις, ώστε να εξασφαλίζεται η διαφάνεια και η χρηστή διαχείριση έναντι των πελατών και των φορολογουμένων.

4.5 Ποιότητα των υπηρεσιών και κοινωνική νομοθεσία

4.5.1 Η Επιτροπή τονίζει ότι το αντικείμενο της πρότασης κανονισμού είναι να ρυθμίσει το ζήτημα των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στον κλάδο των μεταφορών και της αποζημίωσής τους, και όχι να ασχοληθεί με όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την ποιότητα των υπηρεσιών, με την κοινωνική νομοθεσία και με την προστασία του καταναλωτή. Έτσι, μόνον η παράγραφος 7 του άρθρου 4 θίγει το ζήτημα των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά

ευέλικο τρόπο. Είναι γεγονός ότι πρόκειται για ζήτημα που ανήκει στο πεδίο της εθνικής αρμοδιότητας.

4.5.2 Εντούτοις, η αναθεωρούμενη πρόταση του 2002 ήταν πολύ σαφέστερη όσον αφορά τον ορισμό του κατάλληλου επιπέδου ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, ή ενημέρωσης των επιβατών, καθώς και την κοινωνική νομοθεσία (παλαιά άρθρα 4, 4 α) και 4β)).

4.5.3 Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για την νέα αυτή διατύπωση, που επιδεικνύει υπερβολική διακριτικότητα όσον αφορά το ζήτημα της ποιότητας και της ενημέρωσης των επιβατών, καθώς και τις εγγυήσεις που προσφέρουν οι εθνικές κοινωνικές νομοθεσίες. Επιμένει να επανέλθει η Επιτροπή στο πνεύμα της πρότασης του 2002 και να συμπληρώσει την πρότασή της, τηρώντας παράλληλα την αρχή της επικουρικότητας και της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών αρχών. Χωρίς να φτάσει στο σημείο να παραθέτει εξαντλητικό κατάλογο κριτηρίων ασφάλειας, ποιότητας και ενημέρωσης των επιβατών, θα ήταν καλό να υποδεικνύει ελάχιστες απαιτήσεις στους τομείς αυτούς.

4.6 Μετάβαση από τη σημερινή κατάσταση στη νέα νομοθεσία

4.6.1 Παρατηρείται κάποια ασάφεια στην παράγραφο 6 του άρθρου 8, όπου ρυθμίζεται η κατάσταση του ανταγωνισμού για το δεύτερο ήμισυ των μεταβατικών περιόδων, αφήνεται όμως σε πλήρη αβεβαιότητα κατά το πρώτο ήμισυ, ενώ δεν εξετάζεται η περίπτωση των απευθείας αναθέσεων.

Βρυξέλλες, 18 Μαΐου 2006

Η Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Anne-Marie SIGMUND

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

της γνωμοδότησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η τροπολογία που ακολουθεί απορρίφθηκε, αλλά έλαβε το ένα τέταρτο των ψήφων:

Σημείο 4.6

Να προστεθεί νέα παράγραφος στο σημείο 4.6:

«Οι αγορές των δημοσίων χερσαίων μεταφορών στην ΕΕ εμφανίζουν ποικιλία ως προς τον βαθμό ανοίγματος ή απελευθέρωσης, που κυμαίνεται από κάποιες που είναι κλειστές, έως άλλες που λειτουργούν με ελεγχόμενο ανταγωνισμό, και εκείνες που έχουν πλήρως απελευθερωθεί. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαία η καθιέρωση μεταβατικής περιόδου, προκειμένου να προσαρμοστούν οι αγορές στον Κανονισμό και να καταστούν κατάλληλες προς έγκριση, ώστε να αποτραπούν ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών.»

Αιτιολογία

Θα εκτεθεί προφορικά.

Αποτέλεσμα ψηφοφορίας:

Ψήφοι υπέρ: 22

Ψήφοι κατά: 43

Αποχές: 03
