



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 21.3.2007
COM(2007) 135 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Διευρωπαϊκά δίκτυα : προς μια ενοποιημένη θεώρηση

{SEC(2007) 374}

Περιεχόμενα

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Τα διευρωπαϊκά δίκτυα : αποτύπωση της κατάστασης στα τέλη του 2006.....	4
2.1.	Το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών	4
2.2.	Τα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας.....	6
2.3.	Το διευρωπαϊκό δίκτυο τηλεπικοινωνιών	7
3.	Πτυχές που κάλυψε η ομάδα καθοδήγησης	8
3.1.	Συνέργειες μεταξύ των διευρωπαϊκών δικτύων	8
3.2.	Προστασία του περιβάλλοντος και διευρωπαϊκά δίκτυα	10
3.3.	Αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στο πλαίσιο του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών	11
3.4.	Χρηματοδότηση διευρωπαϊκών δικτύων	12
3.4.1.	Συνδυασμός μεταξύ των ταμείων	13
3.4.2.	Χρηματοδότηση μεγάλων έργων προτεραιότητας.....	14
3.4.3.	Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτών	14
4.	Συμπέρασμα	18

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ανάπτυξη, σύνδεση, καλύτερη ενοποίηση και βελτιωμένος συντονισμός της ανάπτυξης των ευρωπαϊκών υποδομών ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών αποτελούν τους φιλόδοξους στόχους που προβλέπονται στη Συνθήκη¹ και στις κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη και την απασχόληση².

Τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ενέργειας ή τηλεπικοινωνιών αποτελούν το κυκλοφοριακό σύστημα των οικονομιών μας. Εάν τα δίκτυα αυτά είναι σε κακή κατάσταση χωλαίνει η ανταγωνιστικότητα. Η εξέλιξή τους είναι ζήτημα ουσιαστικό για το πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ) συμβάλλουν επίσης στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης, μέσω των μεγάλων βιομηχανικών προγραμμάτων στρατηγικής σημασίας για την αυτονομία της Ένωσης, όπως τα: GALILEO, ERTMS και SESAR. Τα ΔΕΔ καθιστούν επίσης δυνατή την ευκολότερη διάδοση και αποδοτική αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας μέσω των δικτύων τηλεπικοινωνιών, καθώς και την ασφάλεια του εφοδιασμού μέσω των δικτύων ενέργειας. Εξάλλου, η αειφόρος αξιοποίηση των πόρων αποτελεί σημαντικό σκέλος της πολιτικής για τα ΔΕΔ, δεδομένου ότι οι πιο οικολογικοί τρόποι χαίρουν προνομιακής μεταχείρισης μεταξύ των έργων προτεραιότητας.

Μετά από αίτημα του Προέδρου της, η Επιτροπή συγκρότησε, στις 20 Ιουλίου 2005, ομάδα καθοδήγησης απαρτιζόμενη από τα μέλη της Επιτροπής που εμπλέκονται ιδιαίτερα στον προβληματισμό σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα.

Η ομάδα, της οποίας προεδρεύει ο αρμόδιος για τις μεταφορές Επίτροπος, συμπεριλαμβάνει τους Επιτρόπους που είναι αρμόδιοι για την κοινωνία της πληροφορίας και τα μέσα επικοινωνίας, το περιβάλλον, τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις, την περιφερειακή πολιτική, τον δημοσιονομικό προγραμματισμό και τον προϋπολογισμό, την εσωτερική αγορά και για την ενέργεια.

Η εντολή της ομάδας καθοδήγησης ήταν να καθορίσει κοινή θεώρηση με σκοπό τη βελτίωση του συντονισμού των διαφόρων παρεμβάσεων της Κοινότητας, ώστε να υποστηριχθεί η υλοποίηση των ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών.

Η παρούσα ανακοίνωση αποτυπώνει την κατάσταση σε καθένα από τα τρία διευρωπαϊκά δίκτυα: μεταφορές, ενέργεια και τηλεπικοινωνίες. Εν συνεχεία, πραγματεύεται τις ιδιαίτερες πτυχές που απασχόλησαν την ομάδα καθοδήγησης κατά τις συνεδριάσεις της.

¹ Άρθρα 154, 155 και 156 της Συνθήκης.

² Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη και την απασχόληση (2005-2008) αριθ.9, 10, 11 και 16.

2. ΤΑ ΔΙΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΔΙΚΤΥΑ : ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΣΤΑ ΤΕΛΗ ΤΟΥ 2006

Η ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς και την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Προς τούτο, η δράση της Κοινότητας πρέπει να αποσκοπεί στην προώθηση της διασύνδεσης και της διαλειτουργικότητας των εθνικών δικτύων καθώς και της πρόσβασης στα δίκτυα αυτά³.

2.1. Το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών

Οι σύγχρονες υποδομές μεταφορών, για τη ταχύτερη και ευκολότερη διεκπεραίωση των προϊόντων και των επιβατών μεταξύ των κρατών μελών, καθιστούν δυνατή τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν καθόρισε τα 14 έργα προτεραιότητας τα οποία περιλήφθηκαν στην πρώτη απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των κοινοτικών προσανατολισμών για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, που λήφθηκε το 1996⁴. Ο κατάλογος των έργων συμπληρώθηκε το 2004 για να ληφθεί υπόψη η διεύρυνση της ΕΕ κατά 10 και, εν συνεχεία, κατά 12 επιπλέον νέα κράτη μέλη. Το ΔΕΔ-Μ περιλαμβάνει πλέον 30 έργα προτεραιότητας που θα πρέπει να έχουν υλοποιηθεί μέχρι το 2020. Εξάλλου, η Επιτροπή υπογράμμισε προσφάτως την ανάγκη να επεκταθεί αυτό το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών στις γειτονικές χώρες⁵.

Η υλοποίηση αυτών των μεγάλων έργων καθυστέρησε ως προς τα αρχικά χρονοδιαγράμματα. Σημαντικά έργα έχουν ωστόσο ολοκληρωθεί ή πρόκειται να ολοκληρωθούν εντός του 2007. Η ζεύξη Øresund (που συνδέει τη Σουηδία με τη Δανία, έτος περάτωσης το 2000), ο αερολιμένας Malpensa (Ιταλία, έτος περάτωσης 2001), η σιδηροδρομική γραμμή Betuwe (που συνδέει το Ρότερνταμ με τα γερμανικά σύνορα, έτος περάτωσης 2007) ή ακόμη η σιδηροδρομική σύνδεση PBKAL (Τραίνο Υψηλών Ταχυτήτων Παρίσι-Βρυξέλλες/Βρυξέλλες-Κολωνία-Άμστερνταμ-Λονδίνο, έτος περάτωσης 2007).

Από αυτά τα 30 έργα προτεραιότητας, τα 18 είναι έργα σιδηροδρομικά και 2 έργα εσωτερικής και θαλάσσιας ναυσιπλοΐας. Ιδιαίτερη προτεραιότητα δόθηκε επίσης στους τρόπους μεταφορών που τηρούν ιδιαιτέρως τις επιταγές προστασίας του περιβάλλοντος.

³ Άρθρο 154 της Συνθήκης.

⁴ Απόφαση 1692/96/EK, ΕΕ L 228 της 9.9.1996.

⁵ COM(2007) 32 της 31.1.2007.

Η υλοποίηση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους. Για την κατασκευή των έργων προτεραιότητας και μόνον απαιτούνται επενδύσεις 280 δις ευρώ, από τα 600 δις δαπάνες που απαιτούνται για το σύνολο του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Για να τηρηθεί η προθεσμία του 2020, θα χρειαστούν επενδύσεις ύψους 160 δισεκατομμυρίων ευρώ μόνον για τη χρηματοδότηση των έργων προτεραιότητας κατά την περίοδο δημοσιονομικού προγραμματισμού 2007-2013. Στους δύο χάρτες, που επισυνάπτονται στο παράρτημα 1 της παρούσας ανακοίνωσης, εμφανίζεται ο βαθμός προόδου των 30 έργων προτεραιότητας μέχρι σήμερα και στο τέλος της διάρκειας τους πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, το 2013. Στους χάρτες αυτούς εμφανίζεται σαφώς το μέρος του δικτύου που δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί και οι προσπάθειες που πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω μέχρι το 2013 ώστε να τηρηθούν οι δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν.

Κατά τη διάρκεια του δημοσιονομικού προγραμματισμού 2000-2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέβαλε χρηματοδοτικά για την υλοποίηση των ΔΕΔ-Μ με τα ακόλουθα τρία μέσα χρηματοδότησης.

- Ποσό 4,2 δις ευρώ χορηγήθηκε για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών την περίοδο χρηματοδοτικού προγραμματισμού 2000-2006. Με τις επιδοτήσεις, που χορηγούνται βάσει του κανονισμού χρηματοδοτικής στήριξης των ΔΕΔ-Μ⁶ κατέστη δυνατή η συγχρηματοδότηση των έργων αυτών μέχρι ανώτατο ποσοστό 10% των εθνικών τμημάτων των έργων και μέχρι 20% των διασυνοριακών τμημάτων.
- Για το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών χορηγήθηκαν επίσης 16 δις ευρώ από το Ταμείο Συνοχής. Από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), 34 δις ευρώ επενδύθηκαν στις μεταφορές, μέρος του οποίου στο ΔΕΔ-Μ για υποδομές σιδηροδρομικές, οδικές, αυτοκινητοδρόμων, λιμενικές κλπ.
- Τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ), ύψους 37,9⁷ δις ευρώ.

Στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2007-2013, ποσό 8,013 δις ευρώ χορηγήθηκε για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Στις 12 Δεκεμβρίου 2006 επιτεύχθηκε στο Συμβούλιο πολιτική συμφωνία σχετικά με την πρόταση κανονισμού⁸ για την οικονομική συνδρομή στα διευρωπαϊκά δίκτυα κατά το χρονικό διάστημα 2007-2013. Στην πρόταση κανονισμού προβλέπεται 50% ποσοστό συγχρηματοδότησης από την Κοινότητα για τις μελέτες, καθώς και μέγιστο ποσοστό που κλιμακώνεται από 10 έως 30% ανάλογα με το είδος του έργου.

Το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής θα συνεχίσουν να αποτελούν τις κύριες πηγές κοινοτικής παρέμβασης για τη χρηματοδότηση έργων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών την περίοδο 2007-2013.

⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 807/2004 της 24.4. 2004, (ΕΕ L 143 της 30.4.2004).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24.301 εκατομ. ευρώ + EU-25 (2005-2006): 6 821 και 6 850 εκατομ. ευρώ

⁸ COM(2006) 245.

Τα μέσα που παρέχονται από την πολιτική για τη συνοχή θα πρέπει να αξιοποιηθούν, δεδομένου ότι πολλά έργα προτεραιότητας βρίσκονται σε περιοχές που δικαιούνται χαμηλό ποσοστό χρηματοδότησης με βάση την πολιτική για τη συνοχή. Όπως κατά την περίοδο 2000-2006, πολλές δεκάδες δισεκατομμυρίων ευρώ θα είναι διαθέσιμες για τη συγχρηματοδότηση έργων στον τομέα των μεταφορών μέσω των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, εκ των οποίων περίπου 35 δις ευρώ από το Ταμείο Συνοχής, ποσό που θα πρέπει κατά κύριο λόγο να επενδυθεί σε έργα προτεραιότητας. Το ενδεικτικό ποσοστό παρέμβασης (μέχρι 85%) του ταμείου αυτού θα συμβάλει στη διευκόλυνση του χρηματοδοτικού σχήματος των έργων και, έτσι, στην υλοποίηση αυτών των έργων σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπεται στις κατευθύνσεις για το ΔΕΔ—Μ. Τα επιλέξιμα κράτη μέλη υπό το Ταμείο Συνοχής καθώς και οι περιφέρειες που είναι επιλέξιμες υπό τον στόχο «Σύγκλιση» του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης καλούνται να αξιοποιήσουν αυτά τα μέσα χρηματοδότησης για την υλοποίηση των έργων προτεραιότητας που βρίσκονται στο έδαφός τους⁹.

Κατά γενικό κανόνα, η κοινοτική χρηματοδότηση για την υλοποίηση του ευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών θα πρέπει να επικεντρωθεί στα διασυνοριακά τμήματα και στα σημεία συμφόρησης.

Η ΕΤΕπ θα συνεχίσει τη χρηματοδότηση υποδομών μεταφορών μέσω δανειοδοτήσεων και χάρη σε ειδικό οικονομικό μέσο εγγύησης, με 500 εκατομμύρια ευρώ, από τους ιδίους πόρους της ΕΤΕπ και 500 εκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό του διευρωπαϊκού ταμείου μεταφορών (δηλαδή 6,25% του συνολικού ποσού).

2.2. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας

Η Κοινότητα ενέκρινε προσφάτως τους προσανατολισμούς για τον εκσυγχρονισμό των διευρωπαϊκών δικτύων ενέργειας¹⁰. Ως έργα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος χαρακτηρίστηκαν 32 που αφορούν τα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και δέκα έργα που αφορούν τα δίκτυα φυσικού αερίου. Τα έργα αυτά πρέπει να υλοποιηθούν κατά προτεραιότητα επειδή είναι σημαντικά για τη συγκρότηση ενεργειακού δικτύου σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

Η δυναμικότητα των δικτύων φυσικού αερίου πρέπει να προσαρμοστεί για να εξασφαλιστούν και να διαφοροποιηθούν οι εισαγωγές από τη Νορβηγία, τη Ρωσία, τη λεκάνη του Εύξεινου Πόντου, τη Μεσόγειο και τη Μέση Ανατολή.

Η ΕΕ πρέπει να επενδύσει τουλάχιστον 30 δις ευρώ σε υποδομές μέχρι το 2013 (6 δις για τη μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας, 19 δις για τους σωληναγωγούς φυσικού αερίου και 5 δις για τους τερματικούς σταθμούς υδροποιημένου φυσικού αερίου, - ΥΦΑ), εφόσον επιθυμεί να ανταποκριθεί στις προτεραιότητες που διατυπώθηκαν στους προσανατολισμούς για τα ΔΕΔ-Ε. Εκτιμάται, για παράδειγμα, ότι προκειμένου να τροφοδοτηθεί το δίκτυο με περισσότερη ηλεκτρική ενέργεια παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές και να εσωτερικευθεί το κόστος εξισορρόπησης των

⁹ Απόφαση 884/2004/ΕΚ που προαναφέρεται, άρθρο 19 παράγραφος 2 στοιχεία α) και γ)- (ΕΕ L 201, 7.6.2004).

¹⁰ Απόφαση 1364/2006/ΕΚ, (ΕΕ L 262 της 22.9.2006).

επιχειρήσεων διαλείπουσας παραγωγής απαιτείται να δαπανηθούν 700 έως 800 εκατομμύρια ευρώ κατ'έτος. Μεταξύ 2000 και 2006, περίπου 140 εκατομ. ευρώ επενδύθηκαν στα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας με βάση τον προϋπολογισμό ΔΕΔ. Είναι υπό εξέλιξη η έγκριση ποσού 155 εκατομμυρίων ευρώ που είχε προβλεφθεί στον κανονισμό ΔΕΔ, υπό το δημοσιονομικό πλαίσιο 2007-2013. Το ποσό αυτό είναι χαμηλό εάν ληφθούν υπόψη τα ζητήματα που διακυβεύονται και οι ανάγκες. Αυτό το ποσό θα συμβάλει κατά κύριο λόγο στη συγχρηματοδότηση μελετών. Θα χρειαστεί πρόσθετη χρηματοδότηση προερχόμενη από τον τομέα πολιτικής για τη συνοχή καθώς και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Στο σχέδιο διασυνδέσεων προτεραιότητας, που εγκρίθηκε στις 10 Ιανουαρίου 2007, περιλαμβάνεται αποτίμηση του βαθμού προόδου των έργων προτεραιότητας και αναλύονται, πέραν των προβλημάτων χρηματοδότησης, τα εμπόδια για την υλοποίηση αυτών των έργων. Στο σχέδιο αυτό περιλαμβάνεται στρατηγική βασιζόμενη στις εξής τέσσερις συγκεκριμένες δράσεις: εντοπισμός των σημαντικότερων έργων υποδομής που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες, ορισμός ευρωπαϊών συντονιστών, συντονισμένος σε περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμός καθώς και εναρμόνιση των διαδικασιών αδειοδότησης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 9ης Μαρτίου 2007 ενίσχυσε αυτή τη θεώρηση και, συγκεκριμένα, υπογράμμισε τη σπουδαιότητα που έχει η ανάπτυξη της διασύνδεσης των δικτύων. Το Συμβούλιο υποστήριξε την πρόταση της Επιτροπής για καθορισμό των ευρωπαϊών συντονιστών και ζήτησε να υποβληθούν προτάσεις για να βελτιωθούν οι διοικητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

2.3. Το διευρωπαϊκό δίκτυο τηλεπικοινωνιών

Το σταδιακό άνοιγμα των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών στον ανταγωνισμό από το 1988 απέφερε σημαντικά αποτελέσματα. Ο εντονότερος συναγωνισμός αποτέλεσε κίνητρο επενδύσεων, καινοτομίας, ανάδειξης νέων υπηρεσιών και σημαντικής μείωσης των τιμών για τους καταναλωτές.

Αφότου ελευθερώθηκαν οι υπηρεσίες αυτές, η ανάπτυξη των δικτύων τηλεπικοινωνιών στην Ευρώπη ήταν, κατά κύριο λόγο, καρπός εμπορικών επενδύσεων. Οι επενδύσεις ήταν σημαντικές, μολονότι παρατηρήθηκε επιβράδυνσή τους στο διάστημα 1999-2001. Έτσι, το 2005, οι κεφαλαιουχικές δαπάνες είχαν ανέλθει σε περισσότερα από 45 δις ευρώ, από τα οποία 25 δις σε σταθερές υποδομές, δηλαδή αυξήθηκαν ετησίως κατά περισσότερο από 5%, και μάλιστα για τρίτο συνεχόμενο έτος.

Οι επενδύσεις επικεντρώνονται κυρίως στον εκσυγχρονισμό των σημερινών δικτύων για την αναβάθμισή τους στο επίπεδο της επόμενης γενιάς τεχνολογίας, για την ανάπτυξη της κινητής τηλεφωνίας τρίτης γενιάς και άλλων υποδομών για ασύρματη επικοινωνία, και για τον ευρυζωνικό εξοπλισμό της υπαίθρου της ΕΕ. Οι επενδύσεις θα μπορούσαν να στοχεύουν στην εγκατάσταση δικτύων οπτικών ινών, τομέας όπου το κόστος των έργων πολιτικού μηχανικού και καλωδίωσης εντός των κτιρίων αντιπροσωπεύει το 70% του συνολικού κόστους εγκατάστασης. Η κατασκευή σιδηροδρομικών γραμμών, οδικού δικτύου και αγωγών ενέργειας είναι δυνατόν να διευκολύνει την ανάπτυξη αυτών των δικτύων στις περιοχές που δεν εξυπηρετούνται επαρκώς.

Στην ανακοίνωση με τίτλο «Γεφύρωση του ευρυζωνικού χάσματος»¹¹ επισημαίνονται οι διαφορές μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών και καλούνται τα κράτη μέλη να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα και να ορίσουν στόχους για να αμβλυνθούν αυτές οι διαφορές μέχρι το 2010. Ενθαρρύνονται οι ενισχύσεις από το Δημόσιο σε περίπτωση αποτυχίας της αγοράς, υπό τον όρο ότι θα τηρηθούν αυστηρά οι κανονιστικές διατάξεις σχετικά με τις εταιρείες τηλεπικοινωνιών και οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Η έναρξη της επόμενης περιόδου προγραμματισμού για τις πολιτικές στους τομείς της συνοχής και της αγροτικής ανάπτυξης θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρετη ευκαιρία για επενδύσεις σε ευρυζωνικές επικοινωνίες στις περιφερειακές και αγροτικές περιοχές.

Είναι απαραίτητη η χαρτογράφηση των υποδομών που υπάρχουν, ως βοήθημα για τις αρμόδιες αρχές να αξιολογήσουν καλύτερα τις ανάγκες σε υποδομές και να αξιοποιηθούν τα υπό εξέλιξη έργα πολιτικού μηχανικού. Οι αρχές που είναι αρμόδιες για τα υπό εξέλιξη μεγάλα έργα μεταφορών και ενέργειας πρέπει να συνεκτιμήσουν τις ανάγκες για υποδομές τηλεπικοινωνιών και να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα σε θέματα προγραμματισμού και κατάρτισης προϋπολογισμού λαμβάνοντας υπόψη τις υπάρχουσες υποδομές. Εξάλλου, απαιτείται περισσότερος συντονισμός με άλλες πηγές χρηματοδότησης (διαρθρωτικά ταμεία, Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, ταμείο ΔΕΔ και εθνικές χρηματοδοτήσεις) ούτως ώστε να είναι συνεκτικός ο προγραμματισμός και να ολοκληρωθεί η κάλυψη με ευρυζωνικές επικοινωνίες.

3. ΠΤΥΧΕΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΨΕ Η ΟΜΑΔΑ ΚΑΘΟΔΗΓΗΣΗΣ

Η Ομάδα των Επιτρόπων για την καθοδήγηση των διευρωπαϊκών δικτύων πραγματοποίησε έξι συνεδριάσεις, μετά τη σύστασή της στις 7 Δεκεμβρίου 2005. Η ομάδα πραγματεύτηκε τα ζητήματα της συνέργειας μεταξύ των διευρωπαϊκών δικτύων, των τρόπων χρηματοδότησης και την κατανομή τους μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών μέσων χρηματοδότησης. Πραγματεύθηκε επίσης θέματα γενικότερης φύσεως (ΔΕΔ και περιβάλλον, ανάπτυξη νέων κοινοτικών μέσων χρηματοδότησης).

3.1. Συνέργειες μεταξύ των διευρωπαϊκών δικτύων

Είναι άραγε προς το συμφέρον της Ένωσης, και ιδίως των νέων κρατών μελών όπου είναι σημαντικές οι απαιτούμενες υποδομές, η προώθηση της κατασκευής συνδυασμένων υποδομών;

Ο συνδυασμός της κατασκευής σιδηροδρομικών και οδικών έργων έχει αποδειχθεί χρήσιμος¹²: χρησιμοποίηση λιγότερου χώρου, κοινά τεχνικά έργα, περιορισμός των αισθητικών επιπτώσεων και του κατακερματισμού των τοπίων, κοινά μέτρα για τον μετριασμό των επιπτώσεων που έχουν οι υποδομές (αντιθορυβική προστασία, δίοδοι διέλευσης μεγάλων και μικρών ζώων). Ο συνδυασμός υποδομών διαφορετικού είδους προσφέρει πραγματικές δυνατότητες μείωσης του κόστους ή των επιπτώσεων στο περιβάλλον.

¹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2006) 129 τελικό της 20.3.2006

¹² Η νομική υποχρέωση της διερεύνησης αυτής της συνέργειας έχει θεσπιστεί σε ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως στη Γερμανία (Ομοσπονδιακός Νόμος για την προστασία της φύσης, παράγραφος 2, υποχρέωση ομαδοποίησης).

Εκπονήθηκε μελέτη σχετικά με τις δυνατότητες ανάπτυξης άλλων συνδυασμών (διέλευση γραμμής υψηλής τάσης μέσα από σιδηροδρομική σήραγγα, προσθήκη καλωδίων τηλεπικοινωνιών σε σιδηροδρομική γραμμή)¹³. Αναλύθηκαν η τεχνική εφικτότητα, ο αντίκτυπος στο κόστος των έργων και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών. Τα συμπεράσματα της μελέτης αυτής έχουν ως εξής.

Εξαιρουμένου του συνδυασμού σωληναγωγών αερίου-άλλων υποδομών - του οποίου η τεχνική εφικτότητα θα είναι δύσκολη λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι μεγάλη η απαιτούμενη περίμετρος ασφαλείας - ο συνδυασμοί μεταξύ άλλων ειδών ΔΕΔ προσφέρουν ουσιαστικά πλεονεκτήματα. Οι συνέργειες των δικτύων τηλεπικοινωνιών και των δικτύων μεταφορών είναι οι πλέον ελπιδοφόρες. Κάθε δίκτυο μεταφορών είναι δυνατόν να βελτιστοποιηθεί με δικό του δίκτυο επικοινωνίας, που χρησιμοποιείται για τη διαχείριση του δικτύου. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα σιδηροδρομικά και τα οδικά δίκτυα διαθέτουν ήδη τέτοια δίκτυα επικοινωνίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η επιπλέον χωρητικότητα αυτών των δικτύων χρησιμοποιείται για άλλους σκοπούς, λόγω χάρη για τη διαβίβαση δεδομένων. Ωστόσο, είναι ακόμη σπάνια η συστηματική διερεύνηση των συνεργειών μεταξύ δικτύου διαχείρισης μεταφορών και δικτύου τηλεπικοινωνιών προτού αρχίσει η κατασκευή της υποδομής.

Θα μπορούσαν να διερευνηθούν ενδιαφέρουσες δυνατότητες για τη διασύνδεση των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας. τοποθέτηση των καλωδίων υψηλής τάσης στις διευθετημένες όχθες/ερείσματα καναλιών και ποταμών, διασυνδέσεις χαμηλότερης τάσης (2 x 25 kV) μέσω των σιδηροδρομικών γραμμών μεγάλης ταχύτητας, συστηματικότερες διασυνδέσεις με υπόγειες γραμμές υψηλής τάσης (300 έως 700 kV) μέσα σε αύλακες του οδικού δικτύου μεταφορών. Δεν πρόκειται για υποδείξεις που υποκαθιστούν την άμεση ανάγκη διασύνδεσης των εθνικών δικτύων υψηλής τάσης, αλλά για συστάσεις να πυκνώσει ο κάναβος των εθνικών δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας σε μακροπρόθεσμη βάση, παράλληλα με την υλοποίηση των μεγάλων έργων υποδομής.

Συνέργειες θα μπορούσαν επίσης να επιτευχθούν στο επίπεδο των διαδικασιών: θα μπορούσαν να συνδυαστούν οι μελέτες επιπτώσεων, ο προγραμματισμός ή τα δημοσιονομικά σχήματα. Θα μπορούσε ωστόσο να αποδειχθεί πολύπλοκος ο παράλληλος προγραμματισμός δύο διαφορετικών τύπων υποδομής, που διέπονται από διαφορετικά νομοθετήματα και δημοσιονομικές διαδικασίες, ή των οποίων διαφέρουν η διάρκεια ζωής και η διάρκεια κατασκευής.

Συμπέρασμα :

Η ομάδα καθοδήγησης συνέστησε να συνεχιστούν οι εργασίες σχετικά με τις δυνητικές συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών διευρωπαϊκών δικτύων. Θα εκπονηθεί εγχειρίδιο που θα περιλαμβάνει τις ορθές πρακτικές για να ενημερώνονται οι φορείς των έργων σχετικά με τις δυνητικές συνέργειες.

¹³

Δημοσίευμα «Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergistic impacts», ECORYS, Αύγουστος 2006

Κατά προτεραιότητα, πρέπει να διερευνηθούν οι συνέργειες μεταξύ των έργων γεωθερμικής ενέργειας και των σηράγγων που θα κατασκευαστούν στο πλαίσιο του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών.

Η ομάδα κρίνει ότι κατά την κατασκευή των δικτύων μεταφορών και ενέργειας θα πρέπει να χαρτογραφηθούν οι υποδομές τηλεπικοινωνιών και να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες για τηλεπικοινωνίες.

3.2. Προστασία του περιβάλλοντος και διευρωπαϊκά δίκτυα

Η στρατηγική της Λισαβόνας για την οικονομική ανάπτυξη για την απασχόληση προβλέπει στην υλοποίηση των ΔΕΔ κατά τρόπο συμβατό με την αειφόρο ανάπτυξη.

Τα περισσότερα από τα 30 έργα προτεραιότητας του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών αφορούν τρόπους μεταφοράς φιλικούς για το περιβάλλον και λιγότερο ενεργοβόρους, όπως οι σιδηρόδρομοι και η εσωτερική ναυσιπλοΐα. Η ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών θα έχει θετικό αντίκτυπο στο περιβάλλον. Με το σημερινό ρυθμό αύξησης, οι εκπομπές CO₂ που παράγονται από τις μεταφορές θα είναι το 2020 κατά 38% υψηλότερες από τις σημερινές. Η ολοκλήρωση των 30 αξόνων προτεραιότητας του οδικού δικτύου θα επιβραδύνει αυτή την αύξηση κατά περίπου 4%, δηλαδή θα μειώσει τις εκπομπές CO₂ κατά 6,3 εκατομμύρια τόνους ετησίως.

Οι διασυνδέσεις των εθνικών δικτύων ενέργειας και οι συνδέσεις των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα καταστήσουν δυνατόν να βελτιστοποιηθεί η αξιοποίηση της δυναμικότητας σε κάθε κράτος μέλος και, κατά συνέπεια, να περιοριστούν οι επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Η κοινοτική νομοθεσία στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος καθορίζει σαφές πλαίσιο το οποίο θα πρέπει να τηρηθεί κατά την υλοποίηση των μεγάλων έργων. Οι κοινοτικοί προσανατολισμοί για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών αναφέρουν ρητώς το πλαίσιο αυτό.¹⁴ Πρέπει να διενεργείται στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κάθε νέου προγράμματος υποδομής¹⁵ και για κάθε σχέδιο έργου πρέπει να διενεργείται χωριστή εκτίμηση¹⁶. Αυτή η διπλή υποχρέωση καθιστά δυνατόν να βελτιστοποιηθεί η υλοποίηση των μεγάλων έργων υποδομής από περιβαλλοντική άποψη. Εξάλλου, οι εκτιμήσεις αυτές θα ήταν δυνατόν να αποτελέσουν το πλαίσιο για την εξέταση τυχόν συνεργειών προς αξιοποίηση.

¹⁴ Απόφαση 884/2004/ΕΚ που προαναφέρεται, άρθρο 8.

¹⁵ Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ) - Οδηγία 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων.

¹⁶ Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) - Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, που τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 97/11/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

Εκτός αυτών των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων, κάθε έργο πρέπει να τηρεί την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με τον θόρυβο, το νερό και την προστασία της άγριας πανίδας και χλωρίδας¹⁷. Σε περίπτωση που διαπιστώνεται ότι θα πρέπει να αναμένονται επιπτώσεις σε κάποιο από τα εν λόγω ζητήματα, πρέπει να αναζητηθούν εναλλακτικές λύσεις για να εξασφαλισθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο η τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Εάν καμία από τις εναλλακτικές λύσεις σχεδίου έργου το οποίο έχει χαρακτηριστεί κοινής ωφελείας δεν είναι βέλτιστη και σύμφωνη με την κοινοτική νομοθεσία, είναι δυνατόν να καθορισθούν αντισταθμιστικά μέτρα που να επιτρέπουν την υλοποίηση του έργου και παράλληλα να αντισταθμίζουν τον ενδεχόμενο αρνητικό αντίκτυπο. Στο παράρτημα 2 αναπτύσσονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα ήταν δυνατόν να προβλέπονται τέτοια μέτρα.

Συμπέρασμα :

Ο συμβιβασμός της ανάπτυξης του διευρωπαϊκού δικτύων μεταφορών και της τήρησης των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την προστασία του περιβάλλοντος καθιστά απαραίτητο το μεγαλύτερο συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων διοικητικών υπηρεσιών της Επιτροπής. Προς τον σκοπό αυτό εκπονήθηκε έγγραφο αναφοράς, το οποίο επισυνάπτεται στην παρούσα ανακοίνωση.

3.3. Αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στο πλαίσιο του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών

Στην ενδιάμεση εξέταση της Λευκής Βίβλου του 2001 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις μεταφορές¹⁸, που εγκρίθηκε πρόσφατα, αναγνωρίζεται ο δυνητικός ρόλος των νέων τεχνολογιών για τη διασφάλιση μιας ασφαλούς και βιώσιμης κυκλοφορίας προσώπων και εμπορευμάτων. Σύμφωνα με το 7ο πρόγραμμα πλαίσιο έρευνας και ανάπτυξης (2007-2013), οι τεχνολογικές καινοτομίες στον τομέα των μεταφορών θα συμβάλουν άμεσα στις ευρωπαϊκές προτεραιότητες σε θέματα ανταγωνιστικότητας, περιβάλλοντος και κοινωνικής πολιτικής.

Μεταξύ των πλέον ελπιδοφόρων τομέων προτεραιότητας πρέπει να αναφερθούν τα ευφυή συστήματα μεταφορών (ITS) στα οποία ενοποιούνται οι τεχνολογίες της πληροφορίας, των επικοινωνιών, της πλοήγησης και του προσδιορισμού του στίγματος στις μεταφορικές υποδομές και στα οχήματα, θέτοντάς τις στην υπηρεσία των χρηστών.

Είναι σκόπιμο να θεωρούνται οι επενδύσεις στα ITS ως θεμελιώδεις στρατηγικό στοιχείο των πάσης φύσεως νέων έργων σε θέματα διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, καθώς και των έργων με τα οποία επιδιώκεται ο εκσυγχρονισμός των υφισταμένων δικτύων και συνδέσεων. Τα ITS προσφέρουν εξάλλου ένα σύνολο εργαλείων προς όφελος της «συντροπικότητας» και της οικολογικής βιωσιμότητας.

¹⁷ Οδηγία «Πτηνά» (79/409/ΕΟΚ), Οδηγία «ενδιαιτήματα» (92/43/ΕΟΚ) και οδηγία πλαίσιο για το νερό (2000/60/ΕΚ).

¹⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Η Ευρώπη σε συνεχή κίνηση – Βιώσιμη κινητικότητα στην ήπειρό μας – Ενδιάμεση εξέταση της Λευκής Βίβλου του 2001 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις μεταφορές - COM(2006) 314.

Μεταξύ των παραδειγμάτων επιτυχημένων εφαρμογών ITS στον τομέα των δικτύων θα αναφέρουμε τα συστήματα ελέγχου και διαχείρισης της οδικής κυκλοφορίας (ευρωπαϊκά περιφερειακά έργα που εντάσσονται στο πολυετές ενδεικτικό πρόγραμμα TEMPO 2001-2006), τα συστήματα ελέγχου εσωτερικής ναυσιπλοΐας στους ποταμούς (RIS – υπηρεσία πληροφοριών εσωτερικής ναυσιπλοΐας – και δίκτυο SafeSeaNet) και το ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS). Οι εργασίες έχουν ξεκινήσει όσον αφορά τα συλλογικά συστήματα επικοινωνίας «από όχημα σε όχημα» ή «από όχημα στην υποδομή» και το σύστημα επακριβούς προσδιορισμού του στίγματος (πρωτοβουλία i2010 «Ευφύες όχημα»). Τα συστήματα αυτά θα αποφέρουν μακροπρόθεσμα σημαντικά οφέλη για τη συγκρότηση μεταφορών ασφαλών και φιλικών με το περιβάλλον. Τέλος, το GALILEO, το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δορυφορικής πλοήγησης, θα βελτιώσει σε μεγάλο βαθμό τις υπηρεσίες πλοήγησης, προσδιορισμού του στίγματος και χρονολόγησης για όλους τους τρόπους μεταφορών, όταν καταστεί επιχειρησιακό το 2010. Τα ITS περιλαμβάνουν επίσης υπηρεσίες για τους τελικούς χρήστες, ιδίως την παροχή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο σχετικά με την οδική κυκλοφορία και τις μετακινήσεις (RTTI), σύστημα το οποίο επιτρέπει τη μείωση των χρόνων διαδρομής, τη βελτίωση της ασφάλειας και την προώθηση των συνδυασμένων μεταφορών.

Παρά τις αποδεδειγμένες θετικές τους συνέπειες, στην Ευρώπη τα συστήματα και οι υπηρεσίες ευφυούς μεταφοράς είναι είτε ανύπαρκτες ή παρουσιάζουν κενά σε πλήθος περιφερειών. Στο διάστημα της περιόδου 2007-2013 η Ευρώπη θα πρέπει να επικεντρώσει το ενδιαφέρον της σε μια μεγάλης κλίμακας εγκατάσταση των συστημάτων. Οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να συμμετάσχουν στη χρησιμοποίηση νέων τεχνολογιών για να ανταποκριθούν στους στόχους της δράσης, δημιουργώντας τοιοιτοτρόπως μιας επαρκώς εκτεταμένη αγορά για τα νέα προϊόντα που συνδέονται με τα ITS.

Συμπέρασμα:

Η ομάδα θεωρεί ότι η προσφυγή στις νέες τεχνολογίες προσφέρει, στο πλαίσιο του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, αποδοτικά εργαλεία για την αύξηση της ασφάλειας και τη μείωση των συμφορήσεων και των επιπτώσεων της μεταφορικής δραστηριότητας στο περιβάλλον.

Η ομάδα συνιστά ως προς τις επενδύσεις στα συστήματα ευφών μεταφορών (ITS), τα οποία εν γένει αντιπροσωπεύουν μικρό ποσοστό του κόστους υποδομών, να ενσωματώνονται ευθύς εξ αρχής στον προγραμματισμό των πάσης φύσεως νέων έργων σε θέματα ΔΕΔ-Μ και να θεωρούνται ως ουσιαστικό στοιχείο των πάσης φύσεως έργων βελτίωσης και εκσυγχρονισμού των υποδομών.

3.4. Χρηματοδότηση διευρωπαϊκών δικτύων

Οι διάφορες πηγές τροφοδότησης του σχετικού προϋπολογισμού πρέπει να είναι συντονισμένες και πρέπει να αναπτυχθούν νέοι μηχανισμοί με τους οποίους βελτιώνεται η χρηματοδότηση εν γένει και η κοινοτική συγχρηματοδότηση των εν λόγω υποδομών.

3.4.1. Συνδυασμός μεταξύ των ταμείων

Η Επιτροπή εκφράζει πάντα ανησυχίες για το πρόβλημα της συσσώρευσης των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων που προέρχονται από διάφορες πηγές, για το ίδιο έργο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο τόνισε το πρόβλημα αυτό στις εκθέσεις του σχετικά με την υλοποίηση των διευρωπαϊκών δικτύων εκ μέρους της Επιτροπής.

Η ομάδα καθοδήγησης συνεπέρανε ότι πρέπει να αποκλεισθεί οποιαδήποτε πιθανότητα συσσώρευσης επιχορηγήσεων από πολλά κοινοτικά ταμεία. Προκειμένου να κατοχυρωθεί η δημοσιονομική διαφάνεια και μεριμνώντας για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ο δημοσιονομικός κανονισμός ή/και οι βασικές τομεακές πράξεις που έχουν εγκριθεί ή ευρίσκονται σε στάδιο έγκρισης αποκλείουν τη σύρευση των διαφόρων κοινοτικών χρηματοδοτικών μέσων για την ίδια δράση.

Στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων που τυγχάνουν χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων ή του Ταμείου Συνοχής, τα υπόλοιπα κοινοτικά μέσα χρηματοδότησης δεν μπορούν να αντικαταστήσουν την απαιτούμενη εθνική συγχρηματοδότηση.

Οι πραγματοποιούμενες δαπάνες στο πλαίσιο ενός έργου εντασσόμενου σε επιχειρησιακό πρόγραμμα το οποίο λαμβάνει χρηματοδοτική ενίσχυση με βάση τα διαρθρωτικά ταμεία ή το Ταμείο Συνοχής δεν μπορούν να καλυφθούν με χρηματοδότηση από άλλα κοινοτικά μέσα. Έπεται ότι όταν οι δαπάνες, π.χ. για τον τεχνικό εξοπλισμό (ERTMS ή την ηλεκτροδότηση μιας σιδηροδρομικής γραμμής, δεν απολαμβάνουν χρηματοδοτικής συνδρομής στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων ή του Ταμείου Συνοχής, οι δαπάνες αυτές μπορούν να καλυφθούν με χρηματοδότηση από τα κεφάλαια που διατίθενται για τα ΔΕΔ. Η κατασκευή μιας σιδηροδρομικής γραμμής θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από το ΕΤΠΑ ή από το Ταμείο Συνοχής. Τα έργα θα μπορούσαν επίσης να καταταμηθούν σε περιφερειακές ενότητες, οι οποίες θα μπορούσαν να συγχρηματοδοτηθούν είτε από το ΕΤΠΑ ή το Ταμείο Συνοχής, είτε από τα κεφάλαια που διατίθενται στα ΔΕΔ.

Όταν θα χορηγήσει ενισχύσεις στα ΔΕΔ, η Επιτροπή θα εξακριβώσει άρα κατά πόσο τα έργα έχουν ή όχι λάβει ενισχύσεις στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων ή του Ταμείου Συνοχής.

Μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Επιτροπή θα δημοσιεύσει επίσης τις κατευθυντήριες γραμμές με αποδέκτη τα κράτη μέλη, στις οποίες θα εξηγείται ο τρόπος συνδυασμού των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων.

Η ανωτέρω απαγόρευση διπλής χρηματοδότησης αναμένεται να οδηγήσει τα κράτη μέλη να επιλέξουν το χρηματοδοτικό μέσο βάσει του οποίου θα ζητήσουν κοινοτική χρηματική συνδρομή συναρτήσει του ποσοστού παρέμβασης που προσφέρεται από το μέσο και της ιεράρχησης των έργων. Τοιουτοτρόπως, τα επιλέξιμα κράτη μέλη για το Ταμείο Συνοχής και οι επιλέξιμες περιφέρειες για το στόχο της σύγκλισης καλούνται να προσφύγουν κατά προτεραιότητα στα ανωτέρω μέσα για τη συγχρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής.

Συμπέρασμα :

Η ομάδα καθοδήγησης επανακήρυξε την ανάγκη διατήρησης συνεπούς προσέγγισης μεταξύ των διαφόρων νομικών μέσων. Η αρχή της μη συσσώρευσης διευκρινίζεται του λοιπού στην κοινοτική νομοθεσία, ως άμεση απάντηση στις παρατηρήσεις που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο.

3.4.2. Χρηματοδότηση μεγάλων έργων προτεραιότητας

Οι καθυστερήσεις που σημειώνονται στην υλοποίηση μεταφορικών έργων προτεραιότητας οφείλονται κυρίως στη δυσκολία συμβιβασμού των κανόνων απόδοσης των κοινοτικών επιχορηγήσεων στο πλαίσιο του προϋπολογισμού ΔΕΔ με τις πραγματικές οικονομικές ανάγκες των μεγάλων έργων προτεραιότητας.

Ο νέος κανονισμός για τα ΔΕΔ θα επιτρέψει να συγχρηματοδοτηθούν κατά καλύτερο τρόπο τα μεγάλα διασυνοριακά έργα που είναι πολύπλοκα από τεχνικής και χρηματοδοτικής πλευράς. Παρά το ότι η υλοποίηση εκτείνεται σε πολλά δημοσιονομικά πλαίσια, υπάρχει οπωσδήποτε δυνατότητα κοινοτικής συγχρηματοδότησης: μπορεί να ληφθεί απόφαση χορήγησης της ενίσχυσης στη διάρκεια ενός δημοσιονομικού πλαισίου, ενώ οι πληρωμές μπορούν να κλιμακωθούν πέραν του ανωτέρω δημοσιονομικού πλαισίου, ανάλογα με την πρόοδο των εργασιών για το έργο.

Αν η λύση που ορίζεται στον νέο κανονισμό για τα ΔΕΔ, η οποία επιτρέπει πολυετείς χρηματοδοτήσεις μέσω ετήσιων δόσεων, δεν αρκούσε για να ανταποκριθεί στις ανάγκες, μπορούν να εξεταστούν και άλλες δυνατότητες.

3.4.3. Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτών

Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) επιτρέπουν στις δημόσιες αρχές να αναθέσουν σε μια ιδιωτική επιχείρηση καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας. Τα οφέλη από την προσφυγή σε ΣΔΙΤ είναι πολλαπλά: καλύτερος έλεγχος επί του κόστους (κατασκευής και εκμετάλλευσης) και μεγαλύτερη ροπή περάτωσης των εργασιών εντός των δοθεισών προθεσμιών. Κυρίως όμως μεταβιβάζεται στον ιδιώτη εταίρο ένα μέρος του κινδύνου: πέραν του κατασκευαστικού κινδύνου, ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να αναλάβει είτε τον κίνδυνο εκμετάλλευσης είτε τον κίνδυνο διαθεσιμότητας. Η μεταβίβαση αυτή κινδύνου είναι πολύ σημαντική για τον υπολογισμό του χρέους ή του δημόσιου ελλείμματος. Στις αρχές 2004 δημοσιεύθηκε μια απόφαση της Eurostat με αντικείμενο τον υπολογισμό των «ιδιωτικών επενδύσεων» στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ από πλευράς δημόσιου χρέους¹⁹.

Όταν ο ιδιώτης εταίρος αναλαμβάνει τον κατασκευαστικό κίνδυνο και είτε τον κίνδυνο διαθεσιμότητας είτε τον κίνδυνο εκμετάλλευσης, οι ιδιωτικές επενδύσεις δεν πρέπει να συνυπολογίζονται στο δημόσιο χρέος.

¹⁹ Απόφαση ESTAT της 11ης Φεβρουαρίου 2004.

Διεξάχθηκε διαβούλευση με αντικείμενο την εξέλιξη της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό να συνεκτιμηθεί η ταχεία ανάπτυξη των ΣΔΙΤ. Η Επιτροπή εξέδωσε το 2004 Πράσινη Βίβλο με αντικείμενο τις ΣΔΙΤ. Το Νοέμβριο 2005, η Επιτροπή ανήγγειλε πιθανή νομοθετική πρωτοβουλία με την οποία υπάρχει δυνατότητα να εξελιχθεί η νομική πλαισίωση των παραχωρήσεων ώστε να προσφερθεί υψηλότερη νομική ασφάλεια, ενώ παράλληλα διατηρείται επαρκώς η ευελιξία για τις πολλές υφιστάμενες μορφές ΣΔΙΤ.

Η ΕΤΕπ συγκροτεί τώρα ένα «Ευρωπαϊκό Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης δημοσίου – ιδιωτών» (EPEC – ευρωπαϊκό κέντρο εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα συμπράξεως δημοσίου και ιδιωτών) από κοινού με την Επιτροπή και τα υπόλοιπα ενδιαφερόμενα μέρη. Η ιδέα είναι να καταστεί το EPEC μια ευρωπαϊκή πηγή πληροφοριών για το δημόσιο τομέα, με σκοπό την ανταλλαγή των ορθότερων πρακτικών σε θέματα ΣΔΙΤ και την ανάπτυξη της ικανότητας του δημόσιου τομέα να υλοποιεί έργα ΣΔΙΤ.

3.4.3.1. ΣΔΙΤ με βάση την επικινδυνότητα ζήτησης: Το μέσο εγγυοδοσίας

Ως επακόλουθο αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2003, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ ανέλυσαν το όφελος από την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού μέσου εγγυοδοσίας. Στις αρχές 2005, σε δύο ανακοινώσεις προς το Συμβούλιο²⁰, η Επιτροπή επανακήρυξε το όφελος από ένα τέτοιο μέσο εγγυήσεων για να διευκολυνθεί και ενθαρρυνθεί η χρηματοδότηση των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών μέσω των ΣΔΙΤ. Στο μεταξύ, η αρχή που διαπνέει ένα τέτοιο μέσο ενεγράφη στο πλαίσιο του νέου κανονισμού ΔΕΔ για την περίοδο 2007-2013. Το εγγυοδοτικό μέσο για τα δάνεια θα στηρίζει τα είδη των ΣΔΙΤ που βασίζονται στην επικινδυνότητα ζήτησης (για παράδειγμα του τύπου παραχώρησης) αμβλύνοντας τους κινδύνους που συνδέονται με την ανεπάρκεια των εσόδων στη διάρκεια των πρώτων ετών επιχειρησιακής εκμετάλλευσης ενός έργου. Θα εφαρμοστούν κυρίως στην περίπτωση συμβάσεων παραχώρησης.

Η ΕΤΕπ προσφέρει εγγύηση σε ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα το οποίο με τη σειρά του χορηγεί πιστωτική γραμμή stand-by στον δικαιούχο της χρηματοδότησης για την περίοδο έναρξης ενός προγράμματος, ώστε να διασφαλίζεται η εξυπηρέτηση του χρέους για τις πιστώσεις πρώτης τάξεως. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ μοιράζονται τη χρηματοδοτική συνεισφορά στις προβλέψεις για ζημίες και στην άντληση κεφαλαίων που προβλέπονται από τις εν λόγω εγγυήσεις. Η εγγύηση ενεργοποιείται μόνο εάν η ροή των εσόδων αποδειχθεί ανεπαρκής για την εξυπηρέτηση των προνομιούχων απαιτήσεων («senior loans»)²¹. Η εγγύηση δεν θα εξάλειφε τον κίνδυνο για τους πρωτεύοντες πιστωτές, θα προσέφερε όμως καλύτερη κάλυψη εξυπηρέτησης των προνομιούχων απαιτήσεων, τονίζοντας τοιούτοτρόπως τη ροπή ιδιωτών εταιρών να δανείζονται για το έργο.

²⁰ COM(2005) 75 «Εκθεση σκοπιμότητας για ένα κοινοτικό μέσο εγγύησης δανείων σε έργα των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ)» [SEC(2005) 323]. COM(2005) 76 «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για την ανάπτυξη - Μηχανισμός εγγυήσεων για τα δάνεια των σχεδίων ΔΕΔ-Μεταφορών» [SEC(2005) 323].

²¹ Οι προνομιούχες απαιτήσεις αποτελούν χρέος για το οποίο έχουν δοθεί ειδικές εγγυήσεις και του οποίου η αποπληρωμή διενεργείται κατά προτεραιότητα έναντι άλλων απαιτήσεων, αποκαλούμενων δευτερευουσών απαιτήσεων. Πρόκειται άρα για προνομιούχο απαίτηση.

Σε περίπτωση κατάρπτωσης της εγγύησης, θα δημιουργείται δευτερεύον χρέος υπέρ της ΕΤΕπ που θα έπεται των προνομιούχων απαιτήσεων²², αλλά θα έχει προτεραιότητα ως προς τις απαιτήσεις των κοινών μετόχων. Αυτό το συμπληρωματικό χρέος, που καλείται «ενδιάμεσο» χρέος²³, θα πρέπει να επιστραφεί εντόκως εφόσον τα έσοδα που θα προκύψουν από το έργο επιτρέπουν την εξόφλησή του και αφού έχουν εξοφληθεί τα προνομιούχα δάνεια. Το κόστος της εγγύησης πρέπει να καθορίζεται κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στον αναλαμβανόμενο κίνδυνο και στο κόστος για τη διαχείρισή της.

Το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα του χρηματοδοτικού μέσου είναι της τάξεως 4-έως 6-πλάσιο της συμμετοχής της Κοινότητας, ύψους 500 εκατομμυρίων ευρώ, που εγγυάται άμεσα τις πιστώσεις «stand-by» ύψους 2 έως 3 δις ευρώ. Σε συνδυασμό με τη συμμετοχή της ΕΤΕπ, που ανέρχεται επίσης σε 500 εκατομ. ευρώ, είναι έτσι δυνατόν να εξασφαλιστεί προνομιούχος απαίτηση που να υπερβαίνει τα 20 δις ευρώ. Η συμμετοχή αυτή θα ανταποκρίνεται στο πλήθος και το οικονομικό μέγεθος των έργων που θα καλύπτονται από το χρηματοδοτικό μέσο.

Τα λεπτομερή στοιχεία για την εφαρμογή του χρηματοδοτικού μέσου ρυθμίζονται σύμφωνα με το παράρτημα στον δημοσιονομικό κανονισμό ΔΕΔ-Μ, που συζητείται επί του παρόντος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Καταρτίζεται η σύμβαση διαχείρισης μεταξύ Επιτροπής και ΕΤΕπ, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η έναρξη του χρηματοδοτικού μέσου από το 2007.

3.4.3.2. Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με βάση τον κίνδυνο διαθεσιμότητας: καθιέρωση ειδικής μορφής στήριξης

Εάν ο ιδιώτης επενδυτής, πέραν από τους κατασκευαστικούς κινδύνους, αναλάβει τον κίνδυνο διαθεσιμότητας, χρηματοδοτεί και εκτελεί τα έργα υποδομής και εισπράττει για μακρύ χρονικό διάστημα (πχ. 30 έτη) έσοδα για την αποπληρωμή της επένδυσής του. Οι εισπράξεις εξαρτώνται ωστόσο από το επίπεδο διαθεσιμότητας της υποδομής· είναι δυνατόν να μειωθούν εάν η παρεχόμενη υπηρεσία δεν ανταποκρίνεται στο επίπεδο που έχει καθοριστεί.

Οι ΣΔΙΤ που βασίζονται στη διαθεσιμότητα είναι δυνατόν να εφαρμοστούν με δύο διαφορετικούς τρόπους:

- (1) Μεικτή μορφή, όταν οι πληρωμές της διαθεσιμότητας καλύπτουν ένα μόνον τμήμα της επένδυσης, ενώ το υπόλοιπο χρηματοδοτείται με την κλασσική μορφή επιχορηγήσεων κατά τη φάση κατασκευής. Αυτός ο πρώτος τύπος μηχανισμού χρηματοδότησης δεν δημιουργεί κανένα πρόβλημα ως προς τον κανονισμό για τα ΔΕΔ επειδή η συμμετοχή της ΕΕ θα μπορούσε να αφορά αποκλειστικώς το μέρος της άμεσης επιχορήγησης·

²² Χρέος καλείται δευτερεύον όταν για την αποπληρωμή του πρέπει να προηγηθεί η αποπληρωμή άλλων πιστωτών. Είναι αυτονόητο ότι οι πιστωτές του ενδιάμεσου χρέους, ως αντίτιμο για τον πρόσθετο κίνδυνο που αποδέχονται, απαιτούν επιτόκιο υψηλότερο από τους λοιπούς πιστωτές.

²³ Το «ενδιάμεσο» χρέος παρεμβάλλεται μεταξύ των προνομιούχων απαιτήσεων και των ιδίων κεφαλαίων. Ο επενδύων σε ενδιάμεσο χρέος θα πληρωθεί μόνον εφόσον έχουν αποπληρωθεί όλα τα τμήματα που προνομιούχου χρέους.

- (2) Μορφή αποκλειστικής ροής τακτικών πληρωμών κατά τη διάρκεια που έχει θεσπιστεί για την αποπληρωμή του κόστους υποδομής στον ιδιώτη επενδυτή.

Πολλές χώρες²⁴ έχουν εκδηλώσει το ενδιαφέρον τους γι' αυτήν τη δεύτερη κατηγορία χρηματοδοτικού μηχανισμού. Ωστόσο είναι πολυετές το χρονικό διάστημα από την απόφαση συγχρηματοδότησης (πριν από τις εργασίες) μέχρι την έναρξη των πληρωμών διαθεσιμότητας (εκμετάλλευσης). Επιπλέον, οι πληρωμές αυτές πρέπει να πραγματοποιούνται καθόλη τη συμφωνημένη διάρκεια του χρηματοδοτικού σχήματος (για παράδειγμα 20-30 έτη). Η Επιτροπή, που είναι επιφυλακτική ως προς ανοικτές αποφάσεις χρηματοδότησης για πολλά έτη, ήταν μέχρι σήμερα υποχρεωμένη να απορρίψει τη χορήγηση ενίσχυσης γι' αυτού του είδους χρηματοδοτικά σχήματα.

Για να επιλυθεί το πρόβλημα, χωρίς ωστόσο να θίγεται ο γενικός δημοσιονομικός κανονισμός, ο κανονισμός για τα ΔΕΔ έχει τροποποιηθεί κατά τρόπον ώστε να επικεντρώνεται η κοινοτική στήριξη στην αρχική φάση των πληρωμών διαθεσιμότητας και να εξασφαλιστεί με τον τρόπο αυτό ότι το κράτος μέλος αξιοποιεί πρώτα την κοινοτική στήριξη για πληρωμές διαθεσιμότητας.

Συμπέρασμα :

Ο νέος μηχανισμός εγγύησης θα πρέπει σύντομα να αποτελέσει ένα από τα καινούργια μέσα που θα είναι διαθέσιμα για την προώθηση της υλοποίησης διευρωπαϊκών δικτύων.

Οι ΣΔΙΤ με βάση τη διαθεσιμότητα θα αποτελέσουν αναπόσπαστο μέρος των μορφών επιχορήγησης που θα προσφέρονται για χρηματοδοτική ενίσχυση από την Κοινότητα με βάση το νέο κανονισμό για τα ΔΕΔ μεταφορών και ενέργειας. Η παρακολούθηση της εφαρμογής αυτού του νέου μηχανισμού από την Επιτροπή θα καταστήσει δυνατό να επεκταθεί, κατά περίπτωση, σε άλλα μέσα κοινοτικής χρηματοδότησης, όπως στα μέσα χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή.

²⁴ Συγκεκριμένα: Μεγάλη Βρετανία, Φινλανδία, Κάτω Χώρες, Ουγγαρία, Τσεχική Δημοκρατία και Γαλλία.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η άκρως καρποφόρος συνεργασία στο πλαίσιο της ομάδας καθοδήγησης μετουσιώθηκε γρήγορα σε συγκεκριμένα αποτελέσματα: νομικές πράξεις, διυπηρεσιακή συνεργασία, διαφάνεια των κοινοτικών παρεμβάσεων.

Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της ομάδας καθοδήγησης προσέφεραν τη δυνατότητα καλύτερου συντονισμού των διατάξεων που περιέχουν οι διάφορες νομικές πράξεις οι οποίες καταρτίζονται για τη νέα περίοδο δημοσιονομικού προγραμματισμού 2007-2013, δεδομένου ότι πρόκειται για κανόνες εφαρμοζόμενους σε συνδυασμό διαφόρων μέσων χρηματοδότησης και στην ανάπτυξη καινοτόμων μέσων χρηματοδότησης. Η αποσαφήνιση από νομική άποψη για αποφυγή της συσσώρευσης κοινοτικών πόρων θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη διαφάνεια, σύμφωνα με το αίτημα που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η ομάδα καθοδήγησης έδωσε επίσης μια νέα ώθηση στη διυπηρεσιακή συνεργασία που προϋπήρχε, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η εφαρμογή αυτής της αρχής.

Ο συντονισμός θα πρέπει να συνεχιστεί για την εφαρμογή των νέων μέσων χρηματοδότησης (μέσο εγγύησης και συμπράξεις δημόσιου - ιδιωτικού τομέα για τη διαθεσιμότητα των υποδομών).

Η ομάδα καθοδήγησης διατύπωσε σαφείς προτάσεις που καθιστούν δυνατό το συμβιβασμό μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της υλοποίησης έργων υποδομής.

Παράλληλα, οι εργασίες της ομάδας καθοδήγησης κατέστησαν δυνατό να διαπιστωθούν συγκεκριμένα σημεία δράσης. Η ομάδα καθοδήγησης συνιστά:

- να συνεχιστεί η αναζήτηση συνεργειών μεταξύ των διευρωπαϊκών δικτύων με στόχο να καταλήξει στη διανομή εγχειριδίου σχετικά με τις ορθές πρακτικές·
- να αναπτυχθούν οι συνέργειες μεταξύ των στόχων της πολιτικής για τη συνοχή και των προτεραιοτήτων που έχουν εγκριθεί στο θέμα των διευρωπαϊκών δικτύων·
- να αξιολογηθεί, κατά περίπτωση, η ανάγκη εναλλακτικών λύσεων, που θα επιτρέπουν να καλύπτονται οι πληρωμές διαθεσιμότητας για αρκετές περιόδους δημοσιονομικού προγραμματισμού και, εάν χρειαστεί, να καταρτιστεί η κατάλληλη νομοθετική πρόταση·
- να παρακολουθηθεί προσεκτικά η ανάπτυξη των συμπράξεων δημόσιου – ιδιωτικού τομέα και να ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα, ούτως ώστε να προωθηθούν αυτοί οι τύποι χρηματοδότησης·
- να υλοποιηθούν τα έργα προτεραιότητας των ΔΕΔ εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, εξασφαλίζοντας παράλληλα την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου μέσω των μηχανισμών που έχουν προβλεφθεί στο κοινοτικό δίκαιο· ο οδηγός που παρατίθεται στο παράρτημα θα αποτελέσει χρήσιμη συμβολή προς το σκοπό αυτό.