



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ  
ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

## Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΩΝ

### ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Αντωνία-Ελένη Λαμπροπούλου**

**Επιβλέπων:** Δημήτρης Μέλισσας  
Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΜΠ

**Αθήνα, Ιούλιος 2011**



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ  
ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

## Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΩΝ

### ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Αντωνία-Ελένη Λαμπροπούλου**

**Επιβλέπων:** Δημήτρης Μέλισσας  
Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΜΠ

Εγκρίθηκε από την τριμελή εξεταστική επιτροπή την

.....  
Δημήτρης Μέλισσας  
Αν. Καθηγητής ΕΜΠ

.....  
Σοφία Αυγερινού  
Καθηγήτρια ΕΜΠ

.....  
Ματθαίος Καρλαύτης  
Αν. Καθηγητής ΕΜΠ

**Αθήνα, Ιούλιος 2011**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>Εισαγωγή.....</b>	<b>1</b>
<b>Ενότητα I: Η εξέλιξη της Σύμβασης Παραχώρησης.....</b>	<b>5</b>
<b>I.1</b> <b>Ιστορική αναδρομή στον ελληνικό χώρο .....</b>	<b>5</b>
<b>I.2</b> <b>Ιστορική αναδρομή στον ευρωπαϊκό χώρο .....</b>	<b>10</b>
<b>I.3</b> <b>Τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών .....</b>	<b>14</b>
I.3.1  Η θέσπιση των Διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών.....	14
I.3.2  Τα έργα προτεραιότητας .....	16
I.3.3  Η χρηματοδότηση των ΔΕΔ-Μ.....	18
I.3.4  Η σύμβαση παραχώρησης και το καθεστώς των ΔΕΔ-Μ.....	19
<b>I.4</b> <b>Εφαρμογή της σύμβασης παραχώρησης στην Ευρώπη σήμερα .....</b>	<b>21</b>
I.4.1  Γενικά .....	21
I.4.2  Η εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης σε τεσσάρα ευρωπαϊκά κράτη...23	
I.4.2.1  Γαλλία.....	24
I.4.2.2  Ιταλία .....	26
I.4.2.3  Ισπανία.....	27
I.4.2.4  Γερμανία .....	29
I.4.2.5  Συμπεράσματα.....	30
<b>Ενότητα II: Νομικό πλαίσιο σύμβασης παραχώρησης .....</b>	<b>32</b>
<b>II.1</b> <b>Κοινοτικό νομικό πλαίσιο .....</b>	<b>32</b>
II.1.1  Οδηγία 93/37/ΕΟΚ.....	33
II.1.2  Οδηγία 2004/18/ΕΚ .....	37
II.1.3  Αρχές της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι συμβάσεις παραχώρησης .....	42
II.1.3.1  Η αρχή της ίσης μεταχείρισης .....	43
II.1.3.2  Η αρχή της διαφάνειας.....	45
II.1.3.3  Η αρχή της αναλογικότητας.....	46
II.1.3.4  Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.....	46
<b>II.2</b> <b>Ελληνικό νομικό πλαίσιο .....</b>	<b>47</b>
II.2.1  Ενσωμάτωση της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων στο ελληνικό δίκαιο 47	
II.2.2  Κύρωση της σύμβασης παραχώρησης από τη Βουλή .....	51
II.2.3  Νόμος 3389/2005 περί Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.....	52
<b>II.3</b> <b>Περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις.....</b>	<b>53</b>
II.3.1  Γενικά στοιχεία .....	53
II.3.2  Κλασικά δημόσια έργα .....	57
II.3.3  Περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις και έργα παραχώρησης .....	57
<b>II.4</b> <b>Απαλλοτριώσεις.....</b>	<b>58</b>
<b>Ενότητα III: Παραχωρήσεις οδικών αξόνων στην Ελλάδα .....</b>	<b>62</b>
<b>III.1</b> <b>Αναγκαιότητα υλοποίησης οδικών αξόνων με παραχώρηση.....</b>	<b>63</b>
<b>III.2</b> <b>Πρώτη γενιά έργων παραχώρησης.....</b>	<b>65</b>
III.2.1  Αττική Οδός.....	65
III.2.2  Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου .....	68
III.2.3  Διεθνές Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος».....	70
<b>III.3</b> <b>Δεύτερη γενιά έργων παραχώρησης.....</b>	<b>71</b>

III.3.1 Προπαρασκευαστικές ενέργειες .....	71
III.3.2 Διαγωνιστική διαδικασία.....	73
III.3.3 Γενικά στοιχεία των έργων .....	76
III.3.3.1 Φυσικό αντικείμενο συμβάσεων.....	77
III.3.3.2 Πηγές χρηματοδότησης.....	81
III.3.3.3 Διόδια.....	82
<b>III.4 Τρίτη γενιά έργων παραχώρησης .....</b>	<b>86</b>
III.4.1 Νέες συμβάσεις παραχώρησης υπό δημοπράτηση.....	87
III.4.1.1 Νέο Διεθνές Αεροδρόμιο Καστελλίου Κρήτης .....	87
III.4.2 Νέες συμβάσεις παραχώρησης προς δημοπράτηση .....	89
III.4.2.1 Επέκταση της Δυτικής Περιφερειακής Υμηττού.....	89
III.4.2.2 Αυτοκινητόδρομος Ελευσίνα – Θήβα – Υλίκη .....	89
III.4.2.3 Υποθαλάσσια ζεύξη Λευκάδας.....	89
III.4.2.4 Ζεύξη Σαλαμίνας.....	90
<b>Ενότητα IV: Συμβάσεις παραχώρησης οδικών αξόνων .....</b>	<b>92</b>
IV.1 Συμβατικό αντικείμενο.....	92
IV.2 Συμβατικό πλαίσιο .....	93
IV.3 Περίοδος παραχώρησης .....	95
IV.4 Χρονοδιαγράμματα .....	96
IV.5 Βασικές αρχές χρηματοδότησης.....	97
IV.6 Πηγές χρηματοδότησης.....	98
IV.7 Ίδια κεφάλαια.....	100
IV.8 Δάνεια .....	101
IV.8.1 Δάνεια από εμπορικές τράπεζες .....	101
IV.8.2 Κεφάλαια αντληθέντα στην εγχώρια ή διεθνή κεφαλαιαγορά - Εταιρικά ομόλογα .....	102
IV.8.3 Κεφάλαια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.....	102
IV.9 Εγγυήσεις .....	104
IV.10 Φορολογικά θέματα.....	104
IV.11 Αποζημιώσεις .....	105
IV.12 Λειτουργία και εκμετάλλευση .....	106
IV.13 Επίλυση διαφορών .....	107
IV.14 Χρηματοοικονομικό μοντέλο.....	107
<b>Ενότητα V: Συγκριτική ανάλυση συμβάσεων παραχώρησης .....</b>	<b>110</b>
<b>με κλασικά δημόσια έργα.....</b>	<b>110</b>
V.1 Εισαγωγή.....	110
V.2 Πλεονεκτήματα της μεθόδου παραχώρησης.....	110
V.2.1 Αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων – Δημοσιονομικά πλεονεκτήματα .....	110
V.2.2 Προσέλκυση επενδύσεων .....	111
V.2.3 Αποδέσμευση κρατικών κονδυλίων .....	111
V.2.4 Υπολογισμός του Δημοσίου Χρέους.....	112
V.2.5 Μείωση της περιόδου κατασκευής του έργου .....	113
V.2.6 Εισαγωγή και μεταφορά τεχνογνωσίας .....	113
V.2.7 Αύξηση αποτελεσματικότητας του έργου.....	114
V.2.8 Οικονομικός διαχωρισμός παραχωρησιούχου και Κράτους .....	114
V.2.9 Προσωπικό παραχωρησιούχου .....	115
V.2.10 Συμβολή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη .....	115

<b>V.3 Μειονεκτήματα της μεθόδου παραχώρησης</b> .....	115
V.3.1 Επιβολή υψηλών τελών στους χρήστες της υποδομής.....	115
V.3.2 Ενδεχόμενη μείωση των φορολογικών εσόδων του Κράτους.....	116
V.3.3 Αποκόμιση υπερβολικών κερδών από τον παραχωρησιούχο .....	116
V.3.4 Καταχρηστική προσφυγή στη μέθοδο της παραχώρησης .....	117
V.3.5 Αυξημένο κόστος των έργων παραχώρησης.....	118
V.3.6 Αδυναμία αξιοποίησης του ελεύθερου ανταγωνισμού.....	118
V.3.7 Χρονοβόρα διαδικασία ανάθεσης.....	119
V.3.8 Μειωμένος έλεγχος του Δημοσίου στο έργο .....	119
V.3.9 Αδυναμία πρόβλεψης και ορθής αξιολόγησης των κινδύνων.....	119
<b>V.4 Κίνδυνοι σε έργα παραχώρησης</b> .....	120
V.4.1 Κίνδυνος ζήτησης.....	121
V.4.2 Κίνδυνος έκδοσης απαραίτητων αδειών .....	122
V.4.3 Κίνδυνος κατασκευής .....	122
V.4.4 Κίνδυνος λειτουργίας – συντήρησης.....	123
V.4.5 Κίνδυνος αλλαγής νομοθεσίας.....	123
V.4.6 Κίνδυνος χρηματοδότησης.....	123
V.4.7 Κίνδυνος ανωτέρας βίας.....	124
<b>Ενότητα VI: Προβλήματα συμβάσεων παραχώρησης και προτάσεις βελτίωσης</b> .....	<b>125</b>
<b>VI.1 Απαλλοτριώσεις</b> .....	125
<b>VI.2 Αρχαιολογικές έρευνες</b> .....	128
<b>VI.3 Μετακινήσεις δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας (ΟΚΩ)</b> .....	129
<b>VI.4 Περιβαλλοντικές εγκρίσεις</b> .....	130
<b>VI.5 Βελτιώσεις βασικού τεχνικού σχεδιασμού</b> .....	137
<b>VI.6 Πρόγραμμα χρηματοδότησης</b> .....	138
<b>VI.7 Πολιτική διοδίων</b> .....	139
VI.7.1 Υψηλή χρέωση σε σχέση με την οικονομική συγκυρία και μείωση της κυκλοφορίας.....	142
VI.7.2 Μη ανταποδοτικότητα των καταβαλλομένων τελών διοδίων .....	143
VI.7.3 Μη αναλογική χρέωση των χρηστών της υποδομής .....	144
VI.7.4 Εφαρμογή πλήρως ηλεκτρονικού συστήματος συλλογής διοδίων .....	145
VI.7.5 Οι επιπτώσεις των προβληματικών συμβατικών όρων και της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας.....	146
VI.7.6 Νέα πολιτική του Δημοσίου για τα διόδια.....	147
<b>Συμπεράσματα και επίλογος</b> .....	<b>149</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΝΟΤΗΤΑΣ II</b> .....	<b>156</b>

## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ**

- Πίνακας 1: Οδικά δίκτυα με διόδους
- Πίνακας 2: Κύρωση συμβάσεων παραχώρησης
- Πίνακας 3: Χρονοδιάγραμμα συμβάσεων παραχώρησης
- Πίνακας 4: Κατηγορίες οχημάτων
- Πίνακας 5: Πρόσδοτος απαλλοτριώσεων

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία πραγματεύεται την προβληματική των έργων αυτοκινητοδρόμων που υλοποιούνται με συμβάσεις παραχώρησης στην χώρα μας. Η εργασία βασίζεται σε συλλογή στοιχείων από βιβλιογραφικές πηγές αλλά και σε πρωτογενή έρευνα.

Μετά από σύντομη αναδρομή της ιστορικής εξέλιξης των συμβάσεων παραχώρησης από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα, αναλύεται το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο σε κοινοτικό και ελληνικό επίπεδο και παρουσιάζεται η εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης σε έργα στην Ευρώπη, περιλαμβανομένων των έργων Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών.

Ακολουθεί η εξέταση των πέντε έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων που είναι σε εξέλιξη στη χώρα μας. Περιγράφονται οι διαγωνιστικές διαδικασίες, οι δομές και οι όροι των συμβάσεων παραχώρησης με έμφαση στο συμβατικό αντικείμενο, τη περίοδο παραχώρησης, τις πηγές χρηματοδότησης, τα φορολογικά θέματα, τις αποζημιώσεις, τη λειτουργία και εκμετάλλευση του έργου, το χρηματοοικονομικό μοντέλο και την πολιτική διοδίων.

Στη συνέχεια αναδεικνύονται τα προβλήματα των συμβάσεων παραχώρησης και διερευνώνται πιθανές λύσεις για την υπέρβασή τους. Τα σημαντικότερα προβλήματα εντοπίζονται κυρίως σε καθυστερήσεις λόγω απαλλοτριώσεων, περιβαλλοντικών εγκρίσεων και αρχαιολογικών ερευνών αλλά και σε προβλήματα χρηματοδότησης των έργων στη σημερινή οικονομική συγκυρία. Τα τελευταία συνδέονται άμεσα και με την ακολουθούμενη πολιτική διοδίων.

Τέλος, καταγράφονται συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση και διατυπώνονται ερωτήματα και προτάσεις προς την κατεύθυνση περιορισμού και επίλυσης των προβλημάτων των υφιστάμενων έργων παραχώρησης. Κάποια από τα συμπεράσματα αυτά θα μπορούσαν να εξεταστούν στην προετοιμασία νέων έργων παραχώρησης.

Για το μείζον συμβατικό ζήτημα των απαλλοτριώσεων, που εμπίπτει στην ευθύνη του Δημοσίου, ευκαταίω θα ήταν οι διαδικασίες των απαλλοτριώσεων και η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων να ξεκινούν πολύ νωρίτερα από την υλοποίηση των έργων. Σε σχέση με τις καθυστερήσεις στις αρχαιολογικές ανασκαφές, για την επιτάχυνση των εργασιών κρίνεται σκόπιμο να προηγούνται οι αρχαιολογικές έρευνες, ακόμα και πριν την πλήρη ωρίμανση των έργων. Για τις μετακινήσεις δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας που δημιουργούν επίσης μεγάλες καθυστερήσεις στα έργα, τίθεται το ερώτημα μήπως θα ήταν ορθό, για την επιτάχυνση της μετακίνησης των δικτύων, το Δημόσιο να αναλάμβανε εξ αρχής το συνολικό κόστος της διαδικασίας.

Από την ανάλυση συμπεραίνεται ότι το υφιστάμενο σύστημα περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων αποδεικνύεται ανεπαρκές απέναντι στις «περιβαλλοντικές απαιτήσεις» των έργων παραχώρησης. Προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματικό, θα ήταν ενδεδειγμένο να ενσωματώνονται τα περιβαλλοντικά κριτήρια στην διαδικασία επιλογής και σχεδιασμού των μεγάλων έργων και να υιοθετηθούν ξεκάθαρες διαδικασίες περιβαλλοντικής διερεύνησης και αδειοδότησης.

Τέλος, η ασκούμενη πολιτική διοδίων, σε συνδυασμό με τη δυσμενή οικονομική συγκυρία που διανύει η χώρα και οι πολίτες της, έχουν επιφέρει αποσταθεροποίηση των έργων παραχώρησης. Η μη ανταποδοτικότητα των καταβαλλομένων τελών διοδίων και η μη αναλογική χρέωση των χρηστών της υποδομής, αποτελούν είναι θέματα που θα ήταν δόκιμο να επανεξεταστούν σε σχέση με τους συμβατικούς όρους. Η ανατροπή πολλών αρχικά αισιόδοξων παραδοχών όπως η μείωση κυκλοφορίας αντί αύξησης, χρήζει επίσης άμεσης αντιμετώπισης. Ήδη έχουν κατατεθεί προτάσεις για «νέα πολιτική διοδίων» που θα μπορούσαν να αμβλύνουν την υφιστάμενη κατάσταση.



## **ABSTRACT**

The diploma thesis addresses the issue of motorway concessions in Greece. The work is organised in six sections, based on literature review and primary research. The first two sections present a brief description of the historical development of concessions together with a thorough analysis of the existing legal framework at Community and national level. The implementation of motorway concessions in Europe, including in the area of Trans-European transport Networks, is also described. Section three presents the recent experience from concession projects in Greece and provides a detailed description of the five motorway concessions currently under construction. The following section describes the structure and the terms of concession contracts. Financing sources, operation and exploitation issues and toll policy are detailed here. Section four includes a comparative analysis between concessions contracts and public works contracts. The different types of risks involved are also listed. Section six highlights the problems of the on-going motorway concessions and explores possible solutions to overcome them. Main problems concern delays due to long expropriations procedures, environmental approvals and archaeological investigations. Problems related to projects' financing in the current economic situation - and the associated toll policy - are also addressed. The last section presents the main findings of the analysis, raises some questions relevant to the above-mentioned problems and suggests proposals in order to ameliorate the current situation.

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα της Διπλωματικής Εργασίας, Αναπληρωτή Καθηγητή ΕΜΠ κ. Δημήτρη Μέλισσα, για την ανάθεση της διπλωματικής εργασίας, την καθοδήγηση του και τη βοήθειά του κατά την εκπόνηση της εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τα άλλα δύο μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής, την Καθηγήτρια ΕΜΠ Σοφία Αυγερινού και τον Αναπληρωτή Καθηγητή ΕΜΠ Ματθαίο Καρλαύτη για το χρόνο που μου διέθεσαν.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τα στελέχη της Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων για την παροχή στοιχείων, την υπομονή τους στα επίμονα ερωτήματά μου και τον χρόνο που μου αφιέρωσαν.

## **ΣΗΜΕΙΩΣΗ**

Οι προτάσεις, τα συμπεράσματα και όσα αλλά σχετικά περιέχονται στην διπλωματική εργασία αποτελούν απόψεις της συγγραφέως και δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις θέσεις οποιουδήποτε δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα.

## Εισαγωγή

Όταν τον Ιανουάριο του 2007 ο τότε υπουργός προωθούσε το σχέδιο του ΥΠΕΧΩΔΕ «Δρόμοι Ανάπτυξης», το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό κλίμα που επικρατούσε στη Χώρα έμοιαζε ευμενές. «Δημιουργούμε ένα εκτεταμένο δίκτυο σύγχρονων αυτοκινητοδρόμων, ευρωπαϊκών προδιαγραφών. Πρόκειται για ένα τεράστιο επενδυτικό και αναπτυξιακό σχέδιο, πρωτόγνωρο για την Ελλάδα, που στην κυριολεξία θα αλλάξει τον χάρτη της χώρας και τις παραμέτρους ανάπτυξης της. Μικρότερες αποστάσεις, περισσότερη ταχύτητα, πολύ μεγαλύτερη ασφάλεια, σημαντικές προοπτικές ανάπτυξης» είχε δηλώσει ο τότε υπουργός σε συνέντευξη τύπου τον Μάιο του 2006<sup>1</sup>.

Πράγματι, τα εν λόγω έργα είναι ιδιαίτερης στρατηγικής σημασίας για την ανάπτυξη της χώρας. Οι οδικές υποδομές επιδρούν σημαντικά στη μορφή του δομημένου περιβάλλοντος και στο σύνολο των δραστηριοτήτων που αυτό φιλοξενεί. Ιδίως στα πλαίσια του διεθνοποιημένου ανταγωνισμού, η βελτίωση της μεταφορικής υποδομής (και επομένως της προσπελασιμότητας) αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη των παραγωγικών ή εμπορικών δραστηριοτήτων μίας περιοχής. Κατά συνέπεια, τόσο η χωροταξική δομή όσο και η εξυπηρέτηση των δια-περιφερειακών και ενδο-περιφερειακών κοινωνικοοικονομικών λειτουργιών καθορίζονται άμεσα από το δίκτυο μεταφορών<sup>2</sup>.

Εστιάζοντας στα έργα παραχώρησης δεύτερης γενιάς, σημειώνεται ότι μαζί με την Εγνατία Οδό και τις καθέτους οδούς της, ολοκληρώνουν ουσιαστικά το βασικό οδικό δίκτυο των αυτοκινητοδρόμων της ηπειρωτικής Ελλάδας. Εξασφαλίζουν συνθήκες γρήγορης και ασφαλούς μετακίνησης σε όλα τα διαμερίσματα της χώρας, διευκολύνουν τις μετακινήσεις από και προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Ηπειρο, Δυτική Μακεδονία, Νότια Πελοπόννησο) και αναβαθμίζουν τις συνδέσεις της χώρας με τα Βαλκάνια και κατ' επέκταση με την υπόλοιπη Ευρώπη. Ως εκ

---

<sup>1</sup> Ανακοίνωση Τύπου με θέμα «Δρόμοι Ανάπτυξης», Γ. Σουφλιάς, Αθήνα, 08/05/2006

<sup>2</sup> Αγγελίδης Μηνάς, Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, 2000

τούτου, η αναγκαιότητα υλοποίησης των συγκεκριμένων οδικών έργων δεν επιδέχεται αμφισβήτηση.

Ήταν όμως η παραχώρηση η ενδεδειγμένη μέθοδος υλοποίησης των έργων αυτών; Και αν καταρχάς γίνει δεκτό ότι λόγω της περιορισμένης χρηματοδοτικής ικανότητας του Κράτους, η δημοπράτηση με τη μέθοδο της παραχώρησης ήταν μονόδρομος, γεννάται νέο ερώτημα. Είναι οι συμβάσεις που υπεγράφησαν και στη συνέχεια κυρώθηκαν στη Βουλή ικανοποιητικές για το δημόσιο συμφέρον;

Μόλις δύο χρόνια μετά τη σύναψη των υπόψη συμβάσεων παραχώρησης, ο νέος Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ δήλωνε στην ολομέλεια της Βουλής: «Η κατασκευή των μεγάλων οδικών αξόνων, με το σύστημα των Συμβάσεων Παραχώρησης παρουσιάζει μεγάλες καθυστερήσεις. Τα Έργα Παραχώρησης δημοπρατήθηκαν χωρίς ολοκληρωμένες μελέτες... Η χαοτική αυτή κατάσταση δημιουργεί κλίμα αναξιπιστίας του Δημοσίου»<sup>3</sup>.

Και αν οι πολιτικές δηλώσεις και αντιπαραθέσεις κουράζουν, δυστυχώς σήμερα τα γεγονότα μιλάνε από μόνα τους: στα τέσσερα από τα πέντε έργα παραχώρησης, οι εργασίες κατασκευής έχουν προσωρινά ανασταλεί. Αναμφισβήτητα, η περίοδος που διανύουμε είναι πολύ κρίσιμη για την εξέλιξη της κατασκευής των νέων αυτοκινητοδρόμων. Δεδομένης δε της δημοσιονομικής ύφεσης, οι παραχωρήσεις αναμένεται να λάβουν ευρεία έκταση στο προσεχές μέλλον.

Τα έργα παραχώρησης είναι σύνθετα διεπιστημονικά έργα με τεχνικές, νομικές, οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις. Η ενδελεχής διερεύνηση και ο εντοπισμός των παραμέτρων και προβλημάτων τους προϋποθέτει σειρά εξειδικευμένων γνώσεων και σαφή-αντικειμενική εικόνα της εκάστοτε κοινωνικής πραγματικότητας. Κατά συνέπεια, αποτελούν πολύπλοκη και δύσκολη άσκηση που κεντρίζει το ενδιαφέρον του νέου συγκοινωνιολόγου.

---

<sup>3</sup> Ομιλία Δ. Ρέππα κατά τη συζήτηση των προγραμματικών δηλώσεων της Κυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 17/10/2009

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία πραγματεύεται, στο μέτρο των δυνατοτήτων του τελειόφοιτου σπουδαστή, την προβληματική των έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων στα πλαίσια της σημερινής δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Η εργασία αναπτύσσεται σε έξι ενότητες, το περιεχόμενο των οποίων περιγράφεται συνοπτικά στη συνέχεια, και ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα της.

Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη της σύμβασης παραχώρησης. Γίνεται σύντομη αναδρομή σε παραχωρήσεις στην εποχή της αρχαιότητας και παρουσίαση των πρώτων σύγχρονων έργων που κατασκευάστηκαν με τη μέθοδο της παραχώρησης στον Ελληνικό χώρο. Επίσης γίνεται αναφορά στην εξέλιξη των συμβάσεων παραχώρησης στον Ευρωπαϊκό χώρο, καθώς και στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών (εφεξής ΔΕΔ-Μ): πώς αναπτύχθηκε η ιδέα των ΔΕΔ-Μ, ποιά έργα των ΔΕΔ-Μ έχουν χαρακτηριστεί ως έργα προτεραιότητας, πώς υλοποιείται η χρηματοδότησή τους και ποιός ο ρόλος των συμβάσεων παραχώρησης στην υλοποίησή τους. Στη συνέχεια, αναλύεται η εφαρμογή των συμβάσεων παραχώρησης σε τέσσερα Ευρωπαϊκά κράτη: στην Γαλλία, στην Ιταλία, στην Ισπανία και στη Γερμανία και εξάγονται κάποια καταρχήν συμπεράσματα.

Στη δεύτερη ενότητα περιγράφεται το νομικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης, τόσο το κοινοτικό όσο και το ελληνικό. Επίσης, γίνονται συγκεκριμένες αναφορές στα θέματα περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων και στο καθεστώς των απαλλοτριώσεων.

Στην τρίτη ενότητα τονίζεται η αναγκαιότητα της υλοποίησης οδικών αξόνων με τη μέθοδο της παραχώρησης και στη συνέχεια περιγράφονται συνοπτικά τα συγκεκριμένα έργα που έχουν υλοποιηθεί (πρώτη γενιά έργων), υλοποιούνται (δεύτερη γενιά έργων) και θα υλοποιηθούν προσεχώς (τρίτη γενιά έργων) στην Ελλάδα.

Στην τέταρτη ενότητα αναλύονται οι βασικοί όροι μίας σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμου. Περιγράφεται το συμβατικό αντικείμενο και η δομή της σύμβασης, καθώς και το συμβατικό πλαίσιο και οι βασικές παράμετροι και όροι:

περίοδος παραχώρησης, χρονοδιάγραμμα κατασκευής, πηγές χρηματοδότησης, δάνεια, εγγυήσεις, απόδοση ιδίων κεφαλαίων, φορολογικά θέματα, αποζημιώσεις, λειτουργία και εκμετάλλευση του έργου, διαδικασίες επίλυσης διαφορών μεταξύ των συμβαλλομένων μερών και χρηματοδοτικό μοντέλο που εφαρμόζεται.

Στην πέμπτη ενότητα επιχειρείται συγκριτική ανάλυση των έργων με συμβάσεις παραχώρησης και των κλασικών δημοσίων έργων με σχολιασμό των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των δύο μεθόδων. Επίσης, αναλύεται η κατανομή των κινδύνων στα έργα παραχώρησης.

Στην έκτη ενότητα αναδεικνύονται τα προβλήματα των συμβάσεων παραχώρησης και προτείνονται λύσεις βελτίωσής τους. Πιο συγκεκριμένα, αναλύονται τα προβλήματα που αφορούν στις καθυστερήσεις που παρουσιάστηκαν στον τομέα των απαλλοτριώσεων και των αρχαιολογικών ερευνών και προτείνονται λύσεις βελτίωσής τους. Ομοίως, παρουσιάζονται τα προβλήματα που προέκυψαν εξ αιτίας της μη διαθεσιμότητας υλικών και των καθυστερήσεων των περιβαλλοντικών εγκρίσεων και προτείνονται λύσεις βελτιώσεώς τους. Γίνονται αναφορές σε απαιτούμενες βελτιώσεις του βασικού τεχνικού σχεδιασμού των έργων παραχώρησης σε εξέλιξη. Επίσης, αναλύεται το πρόγραμμα χρηματοδότησης και γίνονται προτάσεις βελτίωσης της πολιτικής διοδίων που εφαρμόζεται στα έργα παραχώρησης.

Τέλος, καταγράφονται ορισμένα συμπεράσματα από τη διερεύνηση του προβλήματος.

## Ενότητα Ι: Η εξέλιξη της Σύμβασης Παραχώρησης

### Ι.1 Ιστορική αναδρομή στον ελληνικό χώρο

Η παραχώρηση απαντάται ήδη στη κλασική περίοδο της ελληνικής αρχαιότητας<sup>4</sup>. Η πρώτη σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου με «αυτοχρηματοδότηση» έλαβε χώρα στην Ερέτρια τον 4<sup>ου</sup> αιώνα π.Χ. Αφορούσε στην αποξήρανση της λίμνης «εν Πτεχαίς» και ανατέθηκε στον εργολάβο της εποχής Χαιρεφάνη. Ως αντάλλαγμα για την κατασκευή του έργου, ο Χαιρεφάνης έλαβε το δικαίωμα εκμετάλλευσης των νέων καλλιεργήσιμων εκτάσεων για χρονική περίοδο δέκα χρόνων. Του χορηγήθηκαν μάλιστα και περαιτέρω κίνητρα: όλα τα εισαγόμενα υλικά ήταν ελεύθερα δασμών και τα παραγόμενα προϊόντα ήταν ελεύθερα φόρων<sup>5</sup>.

Οι πρώτες συμβάσεις παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας θεωρούνται νομικό δημιούργημα του αττικού δικαίου. Πρωτοεμφανίστηκαν τον 5<sup>ο</sup> αιώνα π.Χ. με:

α) την εκμίσθωση των φόρων, τελών και λοιπών προσόδων του Κράτους σε ιδιώτες αναδόχους. Η εκχώρηση εξουσίας για την είσπραξη φόρων γινόταν μετά από τη διενέργεια δημοπρασίας, της οποίας προηγείτο δημόσια προκήρυξη. Η προκήρυξη περιείχε τους συγκεκριμένους όρους βάσει των οποίων γινόταν η κατακύρωση, όπως λ.χ. την προκαταβολή μέρους του ενοικιαζόμενου φόρου από τον ανάδοχο, το ύψος του καταβαλλόμενου από τους εγγυητές ποσού, κλπ. Μετά τη διενέργεια της δημοπρασίας και την επιλογή του αναδόχου ακολουθούσε η σύναψη της σύμβασης ανάμεσα στην Πόλη και τον ιδιώτη.

β) την παραχώρηση σε ιδιώτες της εκμετάλλευσης των κρατικών μεταλλείων. Στην πολιτεία των Αθηνών της κλασικής περιόδου, τα μεταλλεία ανήκαν στην κυριότητα της πόλης - κράτους. Η πόλη όμως δεν τα εκμεταλλευόταν η ίδια, αλλά παραχωρούσε το δικαίωμα εκμετάλλευσής τους σε ιδιώτες αναδόχους, οι οποίοι

---

<sup>4</sup> Ιωάννης Α. Γκισάκης «Η Παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου, Εννοιολογικά στοιχεία, Κανονιστικό Πλαίσιο και Περιπτώσεις Πρακτικής Εφαρμογής», 2006, σ.120

<sup>5</sup> Αλίκη Τζίκα-Χατζοπούλου, «Δημόσια Έργα – Εθνική και Κοινωνική Νομοθεσία και Νομολογία» Τόμος Α', 2006, σ.70

έπρεπε να καταβάλλουν στο δημόσιο θησαυρό ένα ποσοστό της καθαρής ετήσιας προσόδου του μεταλλείου<sup>6</sup>.

Το σύστημα της παραχώρησης διατηρήθηκε και στη Μακεδονία της κλασικής περιόδου, όπου παραχωρούνταν σε ιδιώτες η είσπραξη των λιμενικών τελών<sup>7</sup>. Αλλά και κατά τους ελληνιστικούς χρόνους, στο Κράτος των Πτολεμαίων της Αιγύπτου, ο Βασιλιάς παραχωρούσε τα μεταλλεία, ορυχεία και λατομεία σε ιδιώτες επιχειρηματίες που διέθεταν τα κατάλληλα συνεργεία<sup>8</sup>.

Στη συνέχεια, το ρωμαϊκό δίκαιο υιοθέτησε το σύστημα της εκμίσθωσης κρατικών φόρων, προσόδων και τελών. Η ανάγκη αυτή για συστηματική οργάνωση της συλλογής των φόρων ανέκυψε μετά την κατάκτηση των νέων χωρών. Μάλιστα, κατ' επιρροή του αττικού δικαίου, για τις μισθώσεις αυτές ακολουθήθηκε η μέθοδος της δημοπρασίας<sup>9</sup>. Υπεύθυνοι για την εκμίσθωση των φόρων καθώς και για τη διενέργεια των σχετικών δημοπρασιών ήταν οι λεγόμενοι «τιμητές». Ήταν αυτοί που διατύπωναν τους όρους των διακηρύξεων και στη συνέχεια αναλάμβαναν και τη δημοσιοποίηση τους, ώστε να καταστούν γνωστοί στους «τελώνες». Οι τελώνες ήταν ιδιώτες και όχι κρατικοί υπάλληλοι, οι οποίοι αναλάμβαναν κατ' επάγγελμα τη μίσθωση δημοσίων φόρων και λοιπών προσόδων του Κράτους.

Σε ό, τι αφορά στο Κράτος του Βυζαντίου, κατά την περίοδο 324-1071 μ.Χ., η επιμέλεια της συλλογής των φόρων και της εκμετάλλευσης των κρατικών μεταλλείων δεν παραχωρούνταν σε ιδιώτες, αλλά ανήκε στην κεντρική διοίκηση του Κράτους. Από το 1071 όμως και έπειτα εμφανίζεται ο θεσμός της «πρόνοιας». Ο θεσμός αυτός συνίσταται στην παραχώρηση σε ιδιώτες των προσόδων που ανήκαν στο Κράτος, των φόρων κρατικών γαιών και των εξαρτημένων από αυτές

---

<sup>6</sup> Σ. Παπαδημητρίου, «Στοιχεία του ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου» Αθήνα, 1921, σ.23, Ιστορία Ελλ. Έθνους, τομ. Γ' 2, σ.11

<sup>7</sup> Ιστορία Ελλ. Έθνους, τομ. Γ' 1, σ. 450 και τομ. Γ' 2, σ. 31

<sup>8</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ.124

<sup>9</sup> Γ. Μπαλής «Περί δημοπρασίας», Αθήνα 1934, σ. 439



καλλιεργητών μαζί με τις υποχρεώσεις τους. Ως αντάλλαγμα, οι «προνοιάριοι» έπρεπε να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες στο Κράτος, κατά βάση στρατιωτικές<sup>10</sup>.

Κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας επίσης, ακολουθείται το σύστημα της εκμίσθωσης των φόρων σε ιδιώτες αναδόχους, οι οποίοι μάλιστα αναλάμβαναν το ρόλο τους εφ' όρου ζωής. Παρεμφερής φορολογική οργάνωση διατηρήθηκε και κατά την περίοδο της ελληνικής επανάστασης του 1821. Οι ενοικιαστές των φόρων και δασμών ήταν οι πρόκριτοι, οι αρχηγοί των στρατιωτικών σωμάτων και οι πλούσιοι έμποροι.

Μετά την απελευθέρωση, το σύστημα της παραχώρησης εφαρμόστηκε ευρέως στο ελληνικό Κράτος σε διάφορους τομείς δημοσίων δραστηριοτήτων και υπηρεσιών. Η πρώτη σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου στη σύγχρονη ελληνική ιστορία αφορούσε στην αποξήρανση της λίμνης Κωπαΐδας. Η σύναψη της έγινε το 1865 και κυρώθηκε με νόμο το 1867. Για την αποξήρανση της λίμνης, το Δημόσιο παραχώρησε στην ανάδοχο εταιρία έκταση 80.000 στρεμμάτων καθώς και το δικαίωμα εκμετάλλευσης των υπόλοιπων εδαφών της Κωπαΐδας για 99 έτη. Τελικά, η υλοποίηση του έργου ξεκίνησε το 1882 και ολοκληρώθηκε το 1931 προσθέτοντας 240.000 στρέμματα καλλιεργήσιμης γης<sup>11</sup>.

Στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, περίοδο οικονομικής και δημοσιονομικής ύφεσης, εκτελέστηκαν με παραχώρηση και άλλα, καθοριστικής σημασίας, δημόσια έργα. Ενδεικτικά αναφέρονται η κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου και η διάνοιξη της διώρυγας της Κορίνθου<sup>12</sup>.

Η κατασκευή και εκμετάλλευση του ελληνικού σιδηροδρομικού δικτύου αποτελεί τη σπουδαιότερη περίπτωση παραχώρησης στη σύγχρονη ιστορία της χώρας. Ακολουθώντας το παράδειγμα των Κρατών της Δυτικής Ευρώπης, η Ελλάδα άρχισε

---

<sup>10</sup> Ιστορία ελλ. Έθνους, τομ. Θ', Βυζαντινός ελληνισμός – Μεσοβυζαντινοί και υστεροβυζαντινοί χρόνοι, σ. 70-71

<sup>11</sup> Ι. Γκισιάκης, ό.π., σ. 131-132

<sup>12</sup> Ι. Γκισιάκης, ό.π., σ. 700

να σχεδιάζει την κατασκευή του εθνικού σιδηροδρομικού δικτύου από το 1855<sup>13</sup>. Η υλοποίηση του ανατέθηκε σε αλλοδαπές ιδιωτικές εταιρίες, με αντάλλαγμα την παραχώρηση σε αυτές του δικαιώματος εκμετάλλευσης των σιδηροδρομικών γραμμών για ορισμένο χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, με το εν λόγω σύστημα κατασκευάστηκαν οι σιδηρόδρομοι: Αθηνών-Πειραιώς, Αττικής, Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου, «Βορειοδυτικής Ελλάδας», Θεσσαλίας, Αθηνών-Λαρίσης και Μακεδονίας. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι, στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα, εκδηλώθηκε και στη χώρα μας η διεθνής τάση για κρατικοποίηση των σιδηροδρόμων και εξαγορά των αναδόχων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή έγινε το 1914 με την εξαγορά από την ελληνική Κυβέρνηση της γραμμής Πειραιάς – Αθήνα – Λάρισα - Παπαπούλι οπότε και δημιουργήθηκαν οι Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ). Λίγες δεκαετίες αργότερα, οι ΣΕΚ μετατράπηκαν σε δημόσια επιχείρηση με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, υπό την επωνυμία Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ).

Το δεύτερο σε σειρά σπουδαιότητας έργο που υλοποιήθηκε στην Ελλάδα με το σύστημα της παραχώρησης, είναι η διάνοιξη της διώρυγας της Κορίνθου. Οι εργασίες κατασκευής ξεκίνησαν το 1882 και ολοκληρώθηκαν το 1893, χρονιά εγκαινίασης της διώρυγας. Η διάνοιξη της ανατέθηκε στον S. Tour με αντάλλαγμα την παραχώρηση του δικαιώματος είσπραξης τελών από τα διαπλέοντα τη διώρυγα πλοία<sup>14</sup>. Τα δικαιώματα της παραχωρησιούχου εταιρίας επί της διώρυγας έληξαν οριστικά το 1980, αλλά από το 1947 και έπειτα το Δημόσιο ελάμβανε μερίδιο επί των κερδών.

Πέραν όμως των δημοσίων έργων, κατά την περίοδο αυτή, διατηρήθηκε η εκμίσθωσή των φόρων σε ιδιώτες αναδόχους, καθώς και η παραχώρηση της εκμετάλλευσης των δημοσίων μεταλλείων (σμύριδας στη Νάξο ή αργυρούχου μολύβδου στο Λαύριο)<sup>15</sup>. Τέλος, ανατέθηκε σε ιδιωτικές εταιρίες και η λειτουργία ορισμένων δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως βιομηχανικού χαρακτήρα, όπως η

---

<sup>13</sup> Σ. Κορώνης, Ιστορικά σημειώσεις επί της ελλ. Σιδηροδρομικής πολιτικής, σ. 6-7,

<sup>14</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 639, σ. 700

<sup>15</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 133

αναδιοργάνωση της τηλεγραφικής και ταχυδρομικής υπηρεσίας και η λειτουργία σημαντικού μέρους των τηλεπικοινωνιών.

Μετά τον τερματισμό του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου η οικονομική αστάθεια που παρουσιάστηκε στον ελληνικό χώρο περιόρισε σημαντικά την προσφυγή στην παραχώρηση. Η απροθυμία ανάπτυξης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών από τους ιδιώτες, λόγω της οικονομικής καταστροφής που είχαν υποστεί στους δύο πολέμους, σε συνδυασμό με την απαίτηση της μεταπολεμικής κοινωνίας για ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους ενίσχυσαν τον κρατικό παρεμβατισμό και δρομολόγησαν τη σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων. Η πρώτη δημόσια επιχείρηση που ιδρύθηκε στη χώρα ήταν ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ)<sup>16</sup> και ακολούθησε ένα χρόνο αργότερα η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ)<sup>17</sup>, με την εξαγορά των πολυάριθμων ιδιωτικών ηλεκτρικών επιχειρήσεων που λειτουργούσαν με τη μέθοδο της παραχώρησης.

Η έντονη ανάπτυξη του συστήματος της παραχώρησης, κυρίως με τη μορφή της παραχώρησης δημοσίων έργων, πραγματοποιήθηκε την τελευταία δεκαετία. Η προσπάθεια επίτευξης των οικονομικών κριτηρίων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και η αναγκαιότητα περικοπής των δημοσίων δαπανών, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εξασφάλιση της εισόδου της χώρας στην «Ευρωζώνη», ώθησαν το Κράτος να καλέσει τα ιδιωτικά κεφάλαια να συμμετάσχουν στη δημιουργία των υποδομών.

Σ' αυτό το πλαίσιο υλοποιήθηκε η πρώτη γενιά των έργων παραχώρησης, που περιλαμβάνει την Αττική Οδό, το διεθνές αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος και την γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου. Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη η κατασκευή της δεύτερης γενιάς των έργων παραχώρησης που αποτελείται από τους πέντε αυτοκινητοδρόμους: Ολυμπία Οδός, Ιόνια Οδός, Κεντρική Οδός (Ε65), Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου και Αυτοκινητόδρομος Μωρέα. Τέλος, έχει ήδη

---

<sup>16</sup> Ν.δ. 1049/1949 «Περί οργάνωσης των Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος» (ΦΕΚ Α' 195/1949)

<sup>17</sup> Ν.δ. 1468/1950 «Περί ίδρύσεως δημοσίας επιχείρησης ηλεκτρισμού» και τον α.ν. 1672/1951 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του ν. 1468/1950 περί ΔΕΗ»

δρομολογηθεί η τρίτη γενιά των έργων παραχώρησης η οποία περιλαμβάνει τις επεκτάσεις της Αττικής Οδού και το Αεροδρόμιο Καστελλίου Κρήτης.

Η ευρεία υιοθέτηση και εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, αποδεικνύει ότι ο εν λόγω μηχανισμός αποτελεί σήμερα θεμελιώδη συνισταμένη για την χρηματοδότηση της κατασκευής των μεγάλων έργων υποδομής και συνάμα υποδεικνύει ότι ο ρόλος που θα κληθεί να παίξει στο μέλλον αναμένεται να είναι καθοριστικός.

## **1.2 Ιστορική αναδρομή στον ευρωπαϊκό χώρο**

Στην Μεσαιωνική Ευρώπη, οι παραγωγικές δραστηριότητες ελέγχονταν αποκλειστικά από το Κράτος και τους εκπροσώπους του, αποκλείοντας κάθε μορφή ιδιωτικού ανταγωνισμού. Ο Βασιλιάς, οι Φεουδάρχες και οι Κοινότητες, μέσω των βασιλικών «νομημάτων» και των κρατικών μονοπωλίων, ήταν οι απόλυτοι κάτοχοι της διοικητικής εξουσίας<sup>18</sup>.

Από τον 11ο αιώνα όμως και έπειτα, το σύστημα εξελίχθηκε. Οι ηγεμόνες άρχισαν να μεταβιβάζουν μέρος των προνομίων τους σε ιδιώτες και τα κράτη να προσφεύγουν στην ιδιωτική χρηματοδότηση για την εκτέλεση σειράς δραστηριοτήτων. Άλλοτε επρόκειτο για την παραχώρηση της εκμετάλλευσης πόρων, άλλοτε για τη συμμετοχική άσκηση της κρατικής δράσης έναντι ανταλλάγματος και άλλοτε για την κατασκευή υποδομών. Οι μορφές του συστήματος ήταν ποικίλες και η εφαρμογή τους ευρεία. Η κατασκευή και εκμετάλλευση συγκοινωνιακών έργων, όπως οδών, γεφυρών κλπ., έναντι της είσπραξης διοδίων από τους χρήστες, αλλά και η περίπτωση των *condottieri*<sup>19</sup> του 16ου αιώνα (οι οποίοι ήταν ιδιώτες επιχειρηματίες που έθεταν τον στρατό τους στη διάθεση των αρχόντων) αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα.

---

<sup>18</sup> Γ. Ξυνόπουλος «Σύστημα μεταλλευτικού δικαίου», Αθήνα 1954, σ. 32, Μεταλλευτικό δίκαιο – Ιστορική εξέλιξη και βασικές έννοιες, Αρχείο νομολογίας 1985, σ. 697

<sup>19</sup> Ι. Γκισάκης, ό.π., σ. 135

Η μεγάλη όμως ανάπτυξη του θεσμού των παραχωρήσεων παρατηρήθηκε στα τέλη του 19ου αιώνα. Από τότε και στο εξής, η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας διαδίδεται ευρέως, σε βαθμό που να θεωρείται ότι συνιστά μορφή ψευδούς καπιταλισμού. Πολλοί ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν τόσο τη διαχείριση των πόρων όσο και τη δημιουργία των βασικών υποδομών.

Εκείνη την εποχή ανακύπτει για πρώτη φορά το ζήτημα του επιχειρηματικού κινδύνου. Παρότι καθ' όλη τη διάρκεια της παραχώρησης η ανάληψη του επιχειρηματικού κινδύνου αποτελούσε υποχρέωση του αναδόχου, συνήθως εκείνος προσπαθούσε να τη μεταβιβάσει στο Δημόσιο. Οι ιδιώτες ήθελαν να απολαμβάνουν τα οφέλη της επένδυσής τους και να αφήνουν τις όποιες οικονομικές απώλειες στη δημόσια εξουσία. Μάλιστα, σύμφωνα με θεωρία του απρόβλεπτου, που αναπτύχθηκε στη Γαλλία μετά το 1916, εφόσον απρόβλεπτα γεγονότα ανατρέπουν την ομαλή λειτουργία της σύμβασης παραχώρησης σε βαθμό που ο ανάδοχος δεν είναι δυνατόν να ανταποκριθεί με ίδια μέσα χωρίς να καταστραφεί ολοσχερώς, η παραχωρούσα αρχή οφείλει να τον αποζημιώσει, ώστε να του επιτρέψει να διασφαλίσει τη συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας<sup>20</sup>. Επρόκειτο για μία λύση επιείκειας εκ μέρους του Δημοσίου, που έμοιαζε όμως και μονόδρομος καθώς οι ιδιώτες διέθεταν μονοπώλια που έπρεπε να λειτουργήσουν οπωσδήποτε. Το βέβαιο είναι ότι με τις συμβατικές μορφές άσκησης διοίκησης, συντελέστηκε η δημιουργία των βασικών δικτύων συγκοινωνιών και λιμένων της εποχής.

Στη Γαλλία, που χαρακτηρίστηκε ως η «κλασική χώρα των υπηρεσιών με παραχώρηση», η κατασκευή και εκμετάλλευση των πρώτων σιδηροδρόμων υλοποιήθηκε με το σύστημα της παραχώρησης. Ο σχεδιασμός και η δημιουργία του εθνικού σιδηροδρομικού δικτύου έγινε από το Κράτος, ενώ η κατασκευή του αναλήφθηκε από ιδιώτες παραχωρησιούχους. Το Κράτος, επιπλέον, παρείχε οικονομική συνδρομή στους παραχωρησιούχους και διατηρούσε τον έλεγχο των τιμολογίων και την εποπτεία της εκμετάλλευσης. Έτσι, κατασκευάστηκαν οι έξι μεγάλες σιδηροδρομικές αρτηρίες της Γαλλίας, η πρώτη εκ των οποίων ήταν η

---

<sup>20</sup> Ελένη Τροβά – Παναγιώτης Σκουρής «Το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων», 2009, σ. 444

γραμμή μεταξύ Lyon – Saint - Etienne, το 1832. Ακολούθησαν η κατασκευή του δεύτερου και του τρίτου σιδηροδρομικού δικτύου, έτσι ώστε να καλυφθεί το σύνολο της επικράτειας. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι στα τέλη του 20ου αιώνα, ξεκίνησε η προσπάθεια για τη δημιουργία κρατικού σιδηροδρομικού δικτύου, η οποία κατέληξε στη δημιουργία της SNCF<sup>21</sup>.

Στην Ιταλία, το σύστημα της παραχώρησης δημοσίων έργων γνώρισε ιδιαίτερη ανάπτυξη, που μάλιστα διατηρείται μέχρι σήμερα<sup>22</sup>. Η κατασκευή και εκμετάλλευση αυτοκινητοδρόμων προβλέφθηκε ήδη από το 1955. Με το σύστημα της παραχώρησης υλοποιήθηκαν το σιδηροδρομικό δίκτυο, η διανομή ηλεκτρικού ρεύματος, υγραερίου και ύδατος, τα ταχυδρομεία, ο τηλεγράφος, κλπ.

Το σύστημα της παραχώρησης γνώρισε ιδιαίτερη ανάπτυξη στον ευρωπαϊκό χώρο περί τα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ου αιώνα, κατά την περίοδο δηλαδή της κυριαρχίας της ιδεολογίας του αστικού φιλελευθερισμού, που απαιτούσε τη παράλειψη παρεμπόδισης της ιδιωτικής πρωτοβουλίας από το Κράτος. Σημειώνεται πάντως, ότι η προσφυγή στον εν λόγω μηχανισμό δεν είχε την ίδια έκταση σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Στη Γερμανία π.χ., το Κράτος και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης άσκησαν, ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα, έντονες παρεμβατικές δραστηριότητας στην οικονομία, περιορίζοντας σημαντικά την εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης<sup>23</sup>.

Στην εποχή του μεσοπολέμου και ιδίως μετά τον τερματισμό του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, η οικονομική αστάθεια και η λαϊκή απαίτηση για ένα «κράτος πρόνοιας» κλόνισαν σημαντικά την παραχώρηση. Η σταδιακή επικράτηση των απόψεων για ευρεία παρέμβαση του Κράτους στην οικονομική ζωή της χώρας οδήγησε σε εκτεταμένες εξαγορές και εθνικοποιήσεις των παραχωρησιούχων επιχειρήσεων<sup>24</sup>. Στην Αγγλία, την περίοδο 1946-1949 περιήλθαν στο Κράτος οι αεροπορικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, οι επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας

---

<sup>21</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 642

<sup>22</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 673

<sup>23</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 896

<sup>24</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 898

κ.α. Στη Γαλλία, στη θέση των παραχωρησιούχων επιχειρήσεων ιδρύθηκαν αυτοτελή δημόσια ιδρύματα όπως λ.χ. η Electricité de France (EDF), Gaz de France (GDF), η Air France και η Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP). Στην Ιταλία, το έτος 1962 ιδρύθηκε η Ente Nazionale per l' Energia Electrica (ENEL), μετά από εθνικοποίηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων ηλεκτρικής ενέργειας<sup>25</sup>.

Η έντονη επάνοδος του θεσμού της παραχώρησης στο προσκήνιο εντοπίζεται στα τέλη της δεκαετίας του '70. Σύμφωνα με το νέο πολιτικό και οικονομικό καθεστώς, οι παραδοσιακές απόψεις για το ρόλο του Κράτους στην παραγωγική διαδικασία υποχωρούν έναντι του «νεοφιλελευθερισμού». Αυτό οδηγεί στις ιδιωτικοποιήσεις και στον περιορισμό του Κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η ιδιωτική πρωτοβουλία αναλαμβάνει «στρατηγικό» ρόλο τόσο στην οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών όσο και στη χρηματοδότηση των δημοσίων έργων.

Στην Αγγλία, η ανάληψη της εξουσίας από τη Μάργκαρετ Θάτσερ σηματοδότησε την αρχή ενός προγράμματος εκτεταμένων αποκρατικοποιήσεων στον τομέα των μεταφορών. Αντίστοιχη πολιτική ακολουθήθηκε και στη Γαλλία, όπου παραχωρήθηκαν σε ιδιώτες αναδόχους η εκμετάλλευση των δημοσίων μέσων μεταφοράς τοπικού ενδιαφέροντος, των αυτοκινητοδρόμων, των γεφυρών κ.α. Όταν μάλιστα οι δύο χώρες αποφάσισαν να «ενώσουν τις δυνάμεις τους», δίνοντας το σύνθημα της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στην Ευρώπη, κατασκευάστηκε το μεγαλύτερο σύγχρονο έργο παραχώρησης. Πρόκειται το Eurotunnel ή Channel Tunnel (υποθαλάσσιο τούνελ της Μάγχης), με το οποίο ενώθηκαν σιδηροδρομικά η Αγγλία και η Γαλλία<sup>26</sup> <sup>27</sup>. Η σχετική σύμβαση παραχώρησης της μελέτης, χρηματοδότησης, κατασκευής και εκμετάλλευσης του ιστορικού και πολιτικής σημασίας έργου υπογράφηκε το 1986, ενώ η επίσημη λειτουργία του ξεκίνησε το 1994. Το κόστος κατασκευής, το οποίο αναλήφθηκε εξ ολοκλήρου από τον ανάδοχο<sup>28</sup>, ξεπέρασε τα 9.7 δις λίρες Αγγλίας (198% πάνω από το αρχικό) και η χρονική διάρκεια της παραχώρησης καθορίστηκε τελικά σε 99 έτη έναντι των 50

<sup>25</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 53

<sup>26</sup> <http://www.eurotunnelgroup.com/uk/the-channel-tunnel/history/>

<sup>27</sup> Ε. Τροβά – Π. Σκουρής, ό.π., σ. 449-451

<sup>28</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 689

ετών που προέβλεπε η αρχική σύμβαση. Το έργο αντιμετώπισε πολλά προβλήματα σε σχέση με τη χρηματοδότηση<sup>29</sup>. Στον κατάλογο των μεγάλων έργων υποδομών που υλοποιήθηκαν με το σύστημα της παραχώρησης περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η ζεύξη Øresund που με συνδυασμό υποθαλάσσιου τούνελ και υπερθαλάσσιας γέφυρας συνδέει Δανία και Σουηδία, καθώς και το αεροδρόμιο Μαλπένσα στο Μιλάνο<sup>30 31</sup>.

Σήμερα, το σύστημα της παραχώρησης παρουσιάζει αλματώδη ανάπτυξη και εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κατασκευή των μεγάλων έργων υποδομής και τη διαχείριση ορισμένων δημοσίων υπηρεσιών. Η αγορά των Δημοσίων Συμβάσεων στη Ευρώπη αντιπροσώπευε περισσότερο από το 11% του ΑΕΠ της Ε.Ε. το 1998. Η Κοινότητα καταβάλλει συνεχείς προσπάθειες για την ρύθμιση των Παραχωρήσεων με την έκδοση νέων κανόνων και άλλων μορφών παρέμβασης<sup>32</sup>.

### **1.3 Τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών**

#### **1.3.1 Η θέσπιση των Διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών**

Η ιδέα ανάπτυξης Διευρωπαϊκών Δικτύων Υποδομών (εφεξής ΔΕΔ), πρωτοεμφανίστηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 σε συνάρτηση με την προτεινόμενη «ενιαία εσωτερική αγορά». Οι Ευρωπαίοι πολιτικοί αντιλήφθηκαν έγκαιρα ότι η εδραίωση της εσωτερικής αγοράς, ως ενιαίου γεωγραφικού και οικονομικού χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, εντός του οποίου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των

---

<sup>29</sup> Κωνσταντίνος Βουσβούνης «Project Financing: Μια αρχική προσέγγιση», παρουσίαση - EURO BANK EFG Telesis Finance ΑΕΠΕΥ, Μάρτιος 2008, διαφάνειες 59 έως 62  
[http://www.nkaramouzis.gr/files/5teac/Presentation\\_PAPI\\_v10\\_a.pdf](http://www.nkaramouzis.gr/files/5teac/Presentation_PAPI_v10_a.pdf)

<sup>30</sup> Έκθεση της Ομάδας υψηλού επιπέδου για τη χρηματοδότηση έργων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών με συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (Ομάδα 'Kinnock'), Μάιος 1997, σ. 14 γαλλικής έκδοσης

<sup>31</sup> COM(2007) 135 τελικό,{SEC(2007) 374}, 21.3.2007, Ανακοίνωση της Επιτροπής, 'Διευρωπαϊκά δίκτυα : προς μια ενοποιημένη θεώρηση', σ. 4

<sup>32</sup> Public Procurement in the European Union, Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(98) 143, 11 Μαρτίου 1998, σ. 1 αγγλικής έκδοσης



κεφαλαίων<sup>33</sup>, προϋποθέτει τη δημιουργία κατάλληλων δικτύων μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών. Μετά από διαβουλεύσεις, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που ετέθη σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993, περιέλαβε στα κείμενά της αναφορές για τα ΔΕΔ<sup>34</sup>. Έκτοτε, ο ρόλος των ΔΕΔ στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης έχει αποβεί καθοριστικός.

Η εγκαθίδρυση των ΔΕΔ, στα πλαίσια της Ενιαίας Αγοράς, αποτελεί πολιτική απόφαση μείζονος σημασίας, καθώς συμβάλλει στην προώθηση της ομόσπονδης Ευρώπης μέσα από τα δίκτυα και τις υποδομές της. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 129 Β της ανωτέρω συνθήκης ορίζεται ότι: «Στα πλαίσια συστήματος ανοιχτών και ανταγωνιστικών αγορών, η δράση της Κοινότητας αποσκοπεί στην προώθηση της διασύνδεσης και της διαλειτουργικότητας των εθνικών δικτύων καθώς και της πρόσβασης στα δίκτυα αυτά, και λαμβάνει, ειδικότερα, υπόψη την ανάγκη να συνδεθούν οι νησιώτικες, οι μεσογειακές και οι περιφερειακές περιοχές με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας».

Σήμερα, τα ΔΕΔ περιλαμβάνονται στη Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009<sup>35</sup>. Τα άρθρα 170-172 της συνθήκης αφορούν στη δημιουργία και την ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων έργων υποδομής στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας. Το ΔΕΔ Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) καλύπτει οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, εσωτερικές πλωτές οδούς και λιμένες εσωτερικής ναυσιπλοΐας, αεροδρόμια, θαλάσσιους λιμένες, θαλάσσιες αρτηρίες (motorways of the sea) και συστήματα διαχείρισης της κυκλοφορίας που εξυπηρετούν το μεγαλύτερο μέρος της κυκλοφορίας μεγάλων αποστάσεων σε όλη την επικράτεια της Ένωσης, και στα 27 Κράτη Μέλη.

---

<sup>33</sup> Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), άρθρο 13, ΕΕ αριθ. L 169/1, 29.6.87 (τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987 και εξασφάλισε τις προσαρμογές που ήταν αναγκαίες για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς)

<sup>34</sup> Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρα 129B, 129Γ και 129Δ, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992

<sup>35</sup> Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 83 της 30ης Μαρτίου 2010

### 1.3.2 Τα έργα προτεραιότητας

Το 1994, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν καθόρισε 14 έργα προτεραιότητας τα οποία περιλήφθηκαν στην πρώτη απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη των ΔΕΔ-Μ (απόφαση 1692/96/ΕΚ<sup>36</sup> παράρτημα ΙΙΙ). Ο κατάλογος των έργων συμπληρώθηκε το 2004<sup>37</sup> για να ληφθεί υπόψη η διεύρυνση της ΕΕ. Ιδιαίτερη προτεραιότητα δόθηκε στα μέσα μεταφορών που συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος. Το ΔΕΔ-Μ περιλαμβάνει πλέον 30 έργα προτεραιότητας ή άξονες (συμπεριλαμβανομένων και των έργων του Έσσεν), που θα πρέπει να έχουν υλοποιηθεί μέχρι το 2020. Από τα 30 έργα προτεραιότητας, τα περισσότερα είναι σιδηροδρομικά. Με την απόφαση 661/2010/ΕΕ<sup>38</sup> έχουν ενοποιηθεί σε ένα ενιαίο κείμενο προηγούμενες αποφάσεις και χάρτες μετά από την διεύρυνση της ΕΕ.

Η υλοποίηση αυτών των μεγάλων έργων καθυστέρησε ως προς τα αρχικά χρονοδιαγράμματα. Σημαντικά έργα έχουν ωστόσο ολοκληρωθεί: εκτός από τη ζεύξη Øresund (συνδέει τη Σουηδία με τη Δανία, έτος περάτωσης το 2000) και τον αερολιμένα Malpensa (Ιταλία, έτος περάτωσης 2001) που αναφέρθηκαν προηγούμενα, έχουν επίσης ολοκληρωθεί η σιδηροδρομική γραμμή Betuwe (συνδέει το Ρότερνταμ με τα γερμανικά σύνορα, έτος περάτωσης 2007) και η σιδηροδρομική σύνδεση ΡΒΚΑΛ (Τραίνο Υψηλών Ταχυτήτων Παρίσι-Βρυξέλλες/Βρυξέλλες-Κολωνία-Άμστερνταμ-Λονδίνο, έτος περάτωσης 2007)<sup>39</sup>.

---

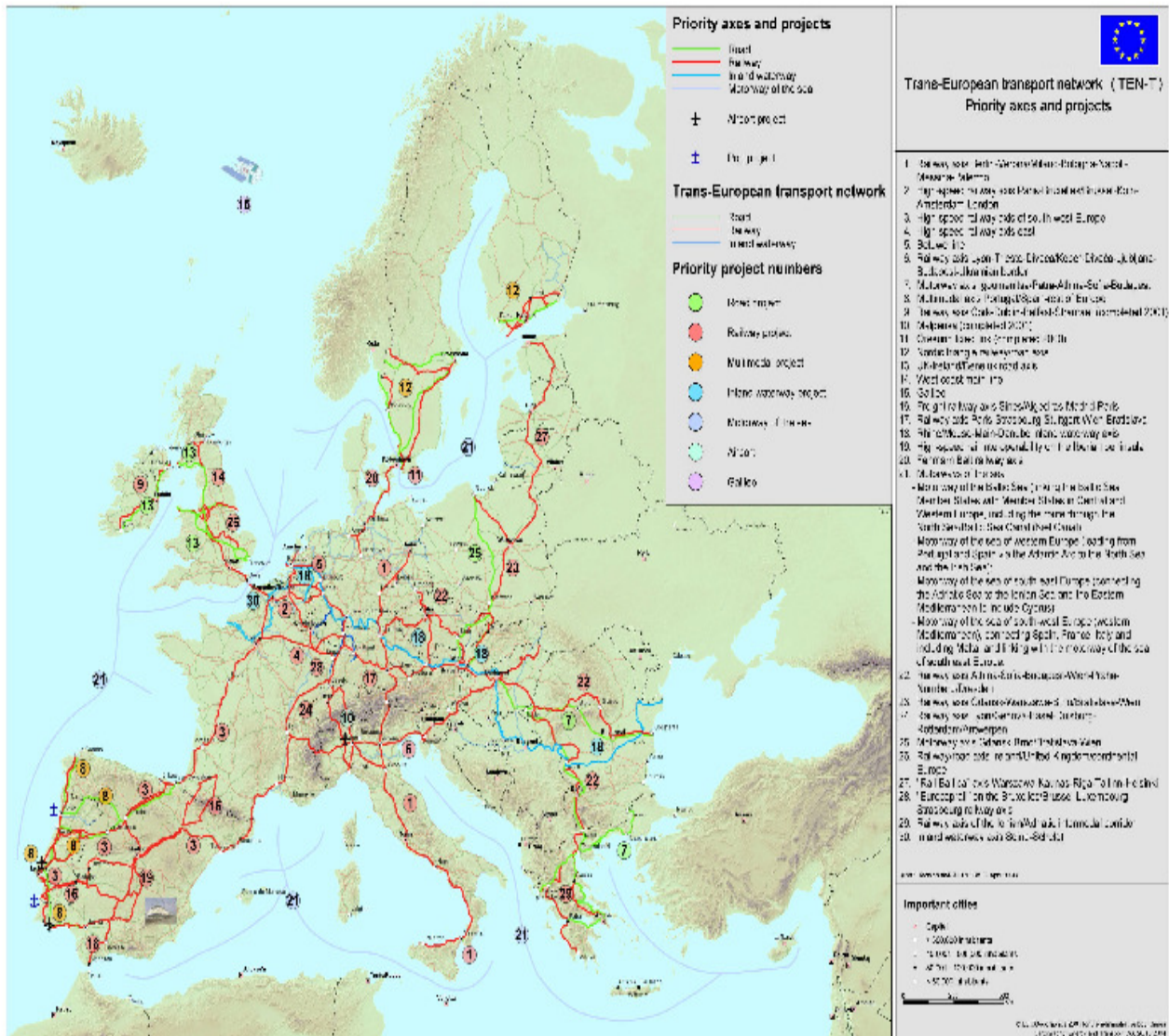
<sup>36</sup> Απόφαση αριθ. 1692/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1996, περί των κοινοτικών προσανατολισμών για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών ΕΕ L 228, της 9.9.1996

<sup>37</sup> Απόφαση αριθ. 884/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1692/96/ΕΚ περί των προσανατολισμών για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, ΕΕ L 167/1 της 30.4.2004, παράρτημα ΙΙΙ

<sup>38</sup> Απόφαση αριθ. 661/2010/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2010, περί των προσανατολισμών της Ένωσης για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, παράρτημα ΙΙΙ, ΕΕ L 204 της 5.8.2010 - αναδιατύπωση της Απόφαση αριθ. 1692/96/ΕΚ

<sup>39</sup> COM(2007) 135 τελικό,{SEC(2007) 374}, 21.3.2007, Ανακοίνωση της Επιτροπής, 'Διευρωπαϊκά δίκτυα: προς μια ενοποιημένη θεώρηση', σ. 4

## Έργα προτεραιότητας Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών



Στα έργα προτεραιότητας Ελληνικού ενδιαφέροντος περιλαμβάνονται οι οδικοί άξονες Ηγουμενίτσα/Πάτρα-Αθήνα-Σόφια-Βουδαπέστη (Εγνατία Οδός, ΠΑΘΕ), ο σιδηροδρομικός άξονας Αθήνα-Σόφια-Βουδαπέστη-Βιέννη-Πράγα-Νυρεμβέργη/Δρέσδη, και ο σιδηροδρομικός άξονας του διατροπικού διαδρόμου Ιονίου / Αδριατικής (Κοζάνη-Καλαμπάκα-Ηγουμενίτσα, Ιωάννινα-Αντίρριο-Ρίο-Καλαμάτα).

### 1.3.3 Η χρηματοδότηση των ΔΕΔ-Μ

Η υλοποίηση του ΔΕΔ-Μ απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους<sup>40 41</sup>. Εκτιμάται ότι η ολοκλήρωση του δικτύου ΔΕΔ-Μ απαιτεί περίπου 550 δισεκατομμύρια ευρώ έως το 2020. Για την κατασκευή των έργων προτεραιότητας και μόνον απαιτούνται επενδύσεις 280 δις ευρώ<sup>42 43</sup>.

Η χρηματοδότηση των ΔΕΔ-Μ γίνεται κυρίως από τα Κράτη Μέλη. Ωστόσο και η Ένωση συμμετέχει στην οικονομική υποστήριξη των έργων κοινού ενδιαφέροντος ΔΕΔ-Μ, ιδίως με τη μορφή μελετών σκοπιμότητας, εγγυήσεων δανείων ή επιδοτήσεων επιτοκίου. Επιπλέον, μέσω του Ταμείου Συνοχής (άρθρο 177 της Συνθήκης)<sup>44</sup> χρηματοδοτούνται έργα περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα των μεταφορών.

Σ' αυτά τα πλαίσια, κατά τη διάρκεια του δημοσιονομικού προγραμματισμού 2000-2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέβαλε με χρηματοδοτική στήριξη 4,2 δις ευρώ μέσω του Κανονισμού Χρηματοδοτικής Στήριξης των ΔΕΔ-Μ και με 16 δις ευρώ μέσω του Ταμείου Συνοχής. Από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)<sup>45</sup> επενδύθηκαν 34 δις ευρώ στις μεταφορές, μέρος του οποίου στο ΔΕΔ-Μ για οδικά και σιδηροδρομικά έργα, λιμένες κλπ. Τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.) σε έργα ΔΕΔ-Μ ήταν ύψους 37,9 δις ευρώ. Η ιδιωτική χρηματοδότηση συνέβαλε επίσης στην υλοποίηση των έργων αυτών. Κατά την τρέχουσα χρηματοδοτική περίοδο 2007-2013, το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής συνεχίζουν να αποτελούν τις κύριες πηγές κοινοτικής παρέμβασης για τη

---

<sup>40</sup> COM(2007) 135, ό.π

<sup>41</sup> Λευκή Βίβλος «Χάρτης πορείας για έναν ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών», COM(2011) 144 της 28/03/2011, σ. 17

<sup>42</sup> COM(2007) 135, ό.π.

<sup>43</sup> COM(2011) 144, ό.π.

<sup>44</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1084/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006 για την ίδρυση Ταμείου Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94. ΕΕ L 210/79, 31.7.2006

<sup>45</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1261/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ΕΕ L 161 της 26.6.1999

χρηματοδότηση έργων του ΔΕΔ-Μ, ενώ η Ε.Τ.Επ. συνεχίζει τη χρηματοδότηση των υποδομών με δάνεια, καθώς και με ειδικό οικονομικό μέσο εγγύησης<sup>46</sup>.

Ο πλέον πρόσφατος Κανονισμός 680/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>47</sup> όπως και ο προηγούμενος 807/2004<sup>48</sup>, επιτρέπουν πολυετείς χρηματοδοτήσεις μέσω ετήσιων δόσεων και παρέχουν τη δυνατότητα αύξησης του ανώτατου επιπέδου της κοινοτικής στήριξης για συγκεκριμένα έργα. Τέλος, ενθαρρύνεται η δημιουργία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (εφεξής ΣΔΙΤ) για την υλοποίηση των έργων.

Πέραν των επιχορηγήσεων για μελέτες ή έργα, ειδικά για τα ΔΕΔ-Μ, προβλέπονται επιχορηγήσεις για έργα στο πλαίσιο συστημάτων για πληρωμές διαθεσιμότητας, επιδοτήσεις επιτοκίου για δάνεια, χρηματοδοτική συνεισφορά για την έκδοση εγγυήσεων από την Ε.Τ.Επ. και συμμετοχή σε κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου για ταμεία επενδύσεων και με τη συμμετοχή σημαντικών επενδύσεων από τον ιδιωτικό τομέα.

#### 1.3.4 Η σύμβαση παραχώρησης και το καθεστώς των ΔΕΔ-Μ

Δεδομένης της έλλειψης κρατικών κεφαλαίων, οι χώρες μέλη της Ε.Ε. δεν αναλαμβάνουν την αποκλειστική χρηματοδότηση των ΔΕΔ. Ως εκ τούτου, καλούν τους ιδιωτικούς φορείς και τις παραγωγικές δυνάμεις να συμμετάσχουν με κεφάλαια στη δημιουργία υποδομών κοινού ενδιαφέροντος.

Στην προσπάθεια της να ενδυναμώσει την συνεργασία ιδιωτών και κρατών, η Κοινότητα έχει καθορίσει ένα σύνολο προσανατολισμών και κατευθυντήριων

---

<sup>46</sup> COM(2007) 135 ό.π., σ. 5-6

<sup>47</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 680/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Ιουνίου 2007 για καθορισμό των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής οικονομικής συνδρομής στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας, ΕΕ L 162/1, 22.6.2007

<sup>48</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 807/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2236/95 του Συμβουλίου περί καθορισμού των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής ενίσχυσης στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων, ΕΕ L 143/46, 30.4.2004

γραμμών για την συγχρηματοδότηση των ΔΕΔ-Μ. Σ' αυτά τα πλαίσια κινούνται η ανακοίνωση της Επιτροπής «Διευρωπαϊκά Δίκτυα: προς μια ενοποιημένη θεώρηση»<sup>49</sup>, και η Λευκή Βίβλος «Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών»<sup>50</sup>.

Συγκεκριμένα, η ανακοίνωση της Επιτροπής «Διευρωπαϊκά δίκτυα: προς μια ενοποιημένη θεώρηση», αναφέρεται διεξοδικά στη χρηματοδότηση των ΔΕΔ, ειδικότερα μέσω ΣΔΙΤ. Στην ανακοίνωση αυτή γίνεται εξαγγελία για την ίδρυση του «Ευρωπαϊκού Κέντρου Εμπειρογνωμοσύνης Δημοσίου και Ιδιωτών» (EPEC)<sup>51</sup> από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, από κοινού με την Επιτροπή και τα υπόλοιπα ενδιαφερόμενα μέρη. Το EPEC άρχισε να λειτουργεί το 2008.

Η Λευκή Βίβλος «Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών» που δημοσιεύθηκε το Μάρτιο του 2011, αναφέρει ότι για την υλοποίηση των ΔΕΔ-Μ απαιτούνται διαφοροποιημένες πηγές χρηματοδότησης τόσο από δημόσιες όσο και από ιδιωτικές πηγές. Στις εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης συγκαταλέγονται τα συστήματα εσωτερίκευσης του εξωτερικού κόστους και η χρέωση τελών χρήσης των υποδομών, που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν πρόσθετες πηγές εσόδων, καθιστώντας τις επενδύσεις σε υποδομές ελκυστικότερες για τα ιδιωτικά κεφάλαια.

Επίσης, σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, η απελευθέρωση του δυναμικού της ιδιωτικής χρηματοδότησης απαιτεί βελτιωμένο κανονιστικό πλαίσιο και καινοτόμα χρηματοδοτικά μέσα. Η αξιολόγηση και η έγκριση έργων πρέπει να πραγματοποιείται με αποτελεσματικό και διαφανή τρόπο, ώστε να περιορίζονται οι καθυστερήσεις, το κόστος και η αβεβαιότητα. Απαιτούνται όμως και καινοτόμα μέσα χρηματοδότησης, όπως για παράδειγμα η έκδοση ομολόγων της Ένωσης για την εκτέλεση έργων, έτσι ώστε η χρηματοδότηση από ΣΔΙΤ να υποστηρίζεται σε

---

<sup>49</sup> COM(2007) 135, ό.π.

<sup>50</sup> COM(2011) 144 της 28/03/2011, σ. 16-19 και 34-35

<sup>51</sup> <http://www.eib.org/epec/>

μεγαλύτερη κλίμακα. Τέλος, προτείνεται η θέσπιση ευνοϊκού πλαισίου για την ανάπτυξη ΣΔΙΤ στα ΔΕΔ-Μ, έτσι ώστε να ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη να προσφεύγουν στον εν λόγω μηχανισμό.

Οι πρωτοβουλίες αυτές αποδεικνύουν ότι, στα πλαίσια της Ενιαίας Αγοράς, η Κοινότητα θεωρεί την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα «απαραίτητο συστατικό της επιτυχίας» στην χρηματοδότηση των ΔΕΔ-Μ. Ως εκ τούτου, οφείλει να διασφαλίζει την ομαλή συνεργασία ιδιωτών και κρατών. Το νομικό μέσο που χρησιμοποιεί είναι η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων.

#### **1.4 Εφαρμογή της σύμβασης παραχώρησης στην Ευρώπη σήμερα**

##### **1.4.1 Γενικά**

Σύμφωνα με στοιχεία για την Ευρωπαϊκή εμπειρία στην εφαρμογή Συμβάσεων Παραχώρησης σε έργα ΔΕΔ-Μ ('TEN-T Project Finance & PPPs', TEN-T EA<sup>52</sup>), τα έργα υποδομών μεταφορών αποτελούν τον τομέα στον οποίο οι συμβάσεις παραχώρησης έχουν την ευρύτερη εφαρμογή. Οι παραχωρήσεις χρησιμοποιούνται ευρέως σε δρόμους, γέφυρες, σήραγγες, μετρό, σιδηροδρομικές μεταφορές, αεροδρόμια και λιμάνια, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Έργα παραχωρήσεων έχουν υλοποιηθεί, ή είναι σε εξέλιξη, σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, όπως σε Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρο, Λετονία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Τσεχία και Φινλανδία<sup>53</sup>. Επισημαίνεται ότι σε ορισμένες χώρες (π.χ. Γερμανία) έχουν επιβληθεί διόδια μόνο σε φορτηγά οχήματα.

---

<sup>52</sup> <http://tentea.ec.europa.eu/en/home.htm>

<sup>53</sup> Michael Burnett «Assessing the options for PPP in transport projects - choices and challenges», European Institute for Public Administration (EIPA), Seminar on TEN-T Project Finance & PPPs, 1 Ιουνίου 2010  
[http://tentea.ec.europa.eu/download/events/june2010infoday/ppp/mburnett\\_presentation\\_010610\\_superfinal.pdf](http://tentea.ec.europa.eu/download/events/june2010infoday/ppp/mburnett_presentation_010610_superfinal.pdf)

Ο πίνακας που ακολουθεί εμφανίζει το σύνολο των αυτοκινητοδρόμων με διόδους ανά ευρωπαϊκή χώρα τον Ιανουάριο 2010 (στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης Εταιριών Αυτοκινητοδρόμων με διόδους (ACECAP) <sup>54</sup>.

Σύμφωνα με τον Οδηγό για τις ΣΔΙΤ που εξέδωσε το EPEC (παράρτημα 2, 2η έκδοση, Φεβρουάριος 2011<sup>55</sup>), αρκετές ευρωπαϊκές χώρες έχουν ενσωματώσει στο θεσμικό τους πλαίσιο ειδικούς νομούς για ΣΔΙΤ και συμβάσεις παραχώρησης. Συγκεκριμένοι νόμοι για τις ΣΔΙΤ έχουν ψηφιστεί, μεταξύ άλλων, στο Βέλγιο, την Ιταλία, την Πολωνία, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Αυτοί οι νόμοι, μπορεί να επικεντρώνονται σε έναν συγκεκριμένο τομέα, π.χ. στους αυτοκινητόδρομους, ή μπορεί να αφορούν πολλούς τομείς. Όταν μια χώρα θεσπίζει ένα νόμο ΣΔΙΤ, αυτό επιφέρει συνήθως αλλαγές και αναφορές σε άλλη δεσμευτική νομοθεσία και κανονισμούς.

Πάντως, η ύπαρξη ενός εξειδικευμένου νομικού πλαισίου για ΣΔΙΤ δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ανάπτυξη τους. Η νομική κάλυψη μπορεί να εξασφαλιστεί με την τροποποίηση νομικών διατάξεων που ήδη ισχύουν και ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στα έργα ΣΔΙΤ. Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει αναπτύξει την πρωτοποριακή και ευρέως διαδεδομένη στη χώρα αυτή ιδιωτική πρωτοβουλία χρηματοδότησης, το PFI (Project Finance Initiative)<sup>56 57</sup>.

---

<sup>54</sup> ASECAP - Publications and infos - Compared statistics,

<http://www.asecap.com/english/pubinf-statcomp-en.html>

<sup>55</sup> <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>, σ. 72

<sup>56</sup> Ε. Τροβά – Π. Σκουρή, ό.π., σ. 474

<sup>57</sup> Κ. Βουσβούνης, ό.π. σ. 7



**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Οδικά δίκτυα με διόδια**

<b>Χώρα</b>	<b>Χιλιόμετρα</b>
Αυστρία	2135,6
Βέλγιο (σε γέφυρες)	1,4
Κροατία	1240,7
Δανία (στη σύνδεση με Σουηδία)	34
Ισπανία	3362,2
Γαλλία	8627,9
Ελλάδα	916,5
Ουγγαρία	912
Ιρλανδία	219
Ιταλία	5724,4
Νορβηγία	796,5
Ολλανδία (σε γέφυρες)	20
Πολωνία	300
Πορτογαλία	1695,4
Ηνωμένο Βασίλειο	42
Σερβία	603
Σλοβενία	592,5
Μαρόκο	915
Σλοβακία	338,1
Τσεχία	1236,5
Γερμανία	12775
<b>Συνολικό οδικό δίκτυο με διόδια</b>	<b>29.757,7</b>

#### 1.4.2 Η εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης σε τεσσάρων ευρωπαϊκά κράτη

Στη συνέχεια παρουσιάζεται η εθνική εμπειρία τεσσάρων κρατών μελών της ΕΕ σε σχέση με την νομοθεσία και την εφαρμογή στην πράξη συμβάσεων παραχώρησης σε έργα αυτοκινητόδρομων. Βασική πηγή πληροφόρησης αποτελεί η Έκθεση για τα ΣΔΙΤ, που δημοσίευσε το Conference of European Directors of Roads (CEDR) τον Μάιο του 2009<sup>58</sup>.

<sup>58</sup>[http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user\\_upload/Publications/2009/e\\_Public\\_private\\_partnerships\\_\(PPP\).pdf](http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2009/e_Public_private_partnerships_(PPP).pdf)

#### 1.4.2.1 Γαλλία

Ο τομέας των οδικών υποδομών στην Γαλλία αναπτύχθηκε κυρίως μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Από τα 11.000 χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων, τα 8.500 χιλιόμετρα περίπου έχουν παραχωρηθεί σε ιδιώτες. Υπάρχουν 14 εταιρείες παραχώρησης από τις οποίες η μεγαλύτερη λειτουργεί συνολικά 2.937 χλμ και η μικρότερη 3,2 χλμ. Τα υπόλοιπα 2.500 χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων χρηματοδοτούνται από το κράτος που έχει υπό την ευθύνη του και άλλα 5.000 χιλιόμετρα οδών ταχείας κυκλοφορίας. Η πολιτική ανάπτυξης αυτοκινητοδρόμων στη Γαλλία ξεκίνησε το 1955, βασιζόμενη στην αρχή «ο χρήστης πληρώνει». Ενώ οι πρώτες παραχωρήσεις, στις οποίες κύριοι μέτοχοι ήταν «κρατικοί» φορείς, ανατέθηκαν κατόπιν διαγωνισμού, δόθηκε ταυτόχρονα η δυνατότητα εφαρμογής του μηχανισμού «adossment». Σύμφωνα με αυτόν, η παραχώρηση κάθε νέου τμήματος ανετίθετο αυτόματα στην πλησιέστερη υφιστάμενη εταιρεία παραχώρησης με διαπραγμάτευση, αλλά χωρίς διαγωνιστική διαδικασία.

Στη συνέχεια, οι παραχωρήσεις άρχισαν να υπόκεινται στους ευρωπαϊκούς κανόνες ανταγωνισμού. Αυτό επέτρεψε την είσοδο νέων υποψηφίων παραχωρησιούχων στην αγορά και οδήγησε στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας και σε μεγαλύτερη διαφάνεια στην ανάθεση των συμβάσεων. Σε εξέλιξη της διαδικασίας αυτής, οι περισσότερες από τις ιστορικές παραχωρήσεις είχαν πλήρως ιδιωτικοποιηθεί μέχρι το 2005. Οι ιστορικές παραχωρήσεις επεκτείνονταν κάθε φορά που δρομολογείτο ο μηχανισμός «adossment». Αυτό δικαιολογεί γιατί καμία από τις συμβάσεις αυτές δεν έχει φτάσει στη λήξη της. Με την κατάργηση του «adossment», η διάρκεια των ιστορικών συμβάσεων παραχώρησης έχει σταθεροποιηθεί: προβλέπεται ότι θα τερματιστούν μεταξύ του 2028 και 2032. Για τις νέες παραχωρήσεις, η διάρκεια της σύμβασης είναι μεταξύ 55 και 65 ετών. Η διάρκεια για τη σύμβαση της οδικής γέφυρας του Millau, της υψηλότερης οδικής γέφυρας στον κόσμο, είναι ακόμη μεγαλύτερη, 79 έτη.

Οι παραχωρήσεις ανατίθενται σύμφωνα με το μοντέλο «Σχεδιασμός, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία και Συντήρηση» (DBFOM – Design, Construct, Finance,

Operation, Maintenance). Ο ανάδοχος είναι υπεύθυνος για όλες τις δραστηριότητες που οδηγούν στην υλοποίηση και λειτουργία της υποδομής, από τη στιγμή της υπογραφής της σύμβασης μέχρι τη λήξη της. Η σύμβαση περιλαμβάνει επίσης προκαταρκτικές μελέτες, διαβουλεύσεις με ιδιοκτήτες ακινήτων στα όρια του αυτοκινητοδρόμου και με γειτονικές κοινότητες, απαλλοτριώσεις, κλπ. Το κράτος παρακολουθεί την εκτέλεση των εργασιών και χορηγεί την άδεια λειτουργίας του αυτοκινητόδρομου.

Όσον αφορά στην ισχύουσα νομική βάση, εκτός από τις παραπάνω αναφερθείσες ευρωπαϊκές οδηγίες, οι παραχωρήσεις στη Γαλλία εκτελούνται σύμφωνα με ένα νομικό πλαίσιο που διαφέρει από τα άλλα έργα ΣΔΙΤ. Η Γαλλία θεωρεί την παραχώρηση σαν μια εξουσία που ανατίθεται στον ιδιώτη, με όλους τους συναφείς κινδύνους που αυτό συνεπάγεται. Η παραχώρηση δεν θεωρείται σαν μια σύμβαση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, όπου κατανέμονται οι κίνδυνοι και τα οικονομικά οφέλη.

Οι παραχωρήσεις αυτοκινητόδρομων με διόδια στη Γαλλία έλαβαν χώρα με το νόμο του 1955, που στη συνέχεια αναθεωρήθηκε με τον νόμο του 1989, τον «code de la voirie routière». Σημαντικές τροποποιήσεις της νομικής βάσης έγιναν με την ενσωμάτωση στο γαλλικό δίκαιο των Ευρωπαϊκών Οδηγιών για τα «Έργα» (93/37/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ). Αυτές, είχαν σαν επακόλουθο την καλύτερη εφαρμογή των αρχών του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη μη διακριτική μεταχείριση, τις ίσες ευκαιρίες μεταξύ των υποψηφίων και τη διαφάνεια στην διαγωνιστική διαδικασία.

Ο ανάδοχος είναι ο κύριος υπόχρεος για όλους τους κινδύνους του έργου και υπεύθυνος για τη χρηματοδότηση του έργου στο σύνολό του. Οικονομικές ρυθμίσεις μπορούν να περιλαμβάνουν μετοχικούς τίτλους και άλλα μέσα χρηματοδότησης (δάνεια, ομόλογα, τίτλους, κλπ). Ωστόσο, λόγω του γεγονότος ότι οι Συμβάσεις Παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων που είναι σήμερα σε λειτουργία δεν είναι πάντοτε αποδοτικές (λόγω του χαμηλού κυκλοφοριακού φόρτου), απαιτείται συνήθως δημόσια χρηματοδότηση, που καταβάλλεται σε ίσες αναλογίες από το κράτος και την τοπική αυτοδιοίκηση. Ενώ οι ανάδοχοι έχουν μεγάλη

οικονομική ελευθερία, η εξέλιξη της τιμής των διοδίων καθορίζεται από την αρχή. Ωστόσο, στην περίπτωση πρόσθετων επενδύσεων (για παράδειγμα διαπλατύνσεις, ειδικά για τις μεγάλες ιστορικές παραχωρήσεις) γίνονται διαπραγματεύσεις με βάση πενταετείς συμβάσεις και με πιθανή επίπτωση στα τέλη των διοδίων.

Η πολιτική των παραχωρήσεων της δεκαετίας του 1950, έδωσε μεγάλη ώθηση στην κατασκευή αυτοκινητοδρόμων που διήρκεσε από το 1960 μέχρι τη δεκαετία του 1990. Στην επιτυχία του εγχειρήματος συνέβαλε η ισχυρή κρατική εποπτεία και η δυναμική της πολιτικής των παραχωρήσεων.

#### 1.4.2.2 Ιταλία

Στην Ιταλία, το πρώτο πλαίσιο για παραχωρήσεις υπήρξε ήδη από το 1956. Αυτό οδήγησε στην ευρύτετη ανάπτυξη και εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης στον τομέα των οδικών έργων υπό τη μορφή δημόσιων, ιδιωτικών και μικτών σχημάτων.

Μέσα σε αυτό το γενικό πλαίσιο και σύμφωνα με τους όρους της τυποποιημένης σύμβασης παραχώρησης, ο παραχωρησιούχος είχε το δικαίωμα κατασκευής και διαχείρισης τμημάτων αυτοκινητοδρόμου που είχαν ήδη χορηγηθεί προγενέστερα μέσω παραχώρησης. Επιπλέον, είχε το δικαίωμα του προγραμματισμού, ολοκλήρωσης, αναβάθμισης και συντήρησης των έργων που περιλαμβάνονταν στο συμφωνία. Τα τμήματα των αυτοκινητοδρόμων που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης αναμένεται να μεταφερθούν στο ιταλικό κράτος, χωρίς αποζημίωση και σε καλή κατάσταση, κατά την ημερομηνία λήξης της σύμβασης παραχώρησης.

Σαν αποτέλεσμα αυτής της ιστορικής διαδικασίας, λειτουργούν σήμερα στην Ιταλία 23 εταιρείες παραχώρησης που, ως επί το πλείστον, ανήκουν σε ιδιώτες. Σήμερα υπάρχουν επίσης σε εξέλιξη 7 νέα έργα παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, αξίας περίπου 8 δις ευρώ.

Το ιταλικό οδικό δίκτυο περιλαμβάνει: (α) 20.180 χλμ οδικών αρτηριών που ανήκουν στον ANAS (Κρατικός Οργανισμός Οδικών Έργων που ιδρύθηκε το 1928 και λειτουργεί ως εταιρεία περιορισμένης ευθύνης από το 2002 και υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών), (β) 5.570 χλμ αυτοκινητοδρόμων με διόδια τα οποία διαχειρίζονται, με συμβάσεις παραχώρησης, οι 23 εταιρείες που αναφέρθηκαν παραπάνω (εκ των οποίων δύο μεγάλοι ιδιωτικοί όμιλοι κατέχουν το 65% του δικτύου παραχώρησης), και (γ) 1.260 χλμ αυτοκινητοδρόμων που λειτουργεί χωρίς διόδια ο ANAS.

Η κατανομή του κινδύνου γίνεται σύμφωνα με διεθνή πρότυπα, δηλαδή ο κίνδυνος της κατασκευής και ο κίνδυνος της κυκλοφορίας βαρύνουν τον ανάδοχο. Υπάρχει μηχανισμός προσαρμογής διοδίων που βασίζεται σε ένα ανώτατο επίπεδο τιμών που συνδέεται, μεταξύ άλλων, με την ποιότητα της υποδομής και το επίπεδο εξυπηρέτησης. Ο ανάδοχος διαθέτει μια σειρά από εργαλεία με τα οποία μπορεί να περιορίσει τον κίνδυνο των διοδίων. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με διοικητικά θέματα και αδειοδοτήσεις βαρύνουν τον ανάδοχο.

Το κανονιστικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων ρυθμίζεται από τη νομοθεσία των αυτοκινητόδρομων, το γενικότερο νομικό πλαίσιο και ειδική νομοθεσία (για παράδειγμα τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας). Το κύριο νομικό πλαίσιο είναι ο Κώδικας Δημοσίων Έργων, ο οποίος τροποποιήθηκε αρκετές φορές και έχει πλέον εναρμονιστεί με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ε.Ε. Πρόσφατα εισήχθησαν διατάξεις για σύναψη συμβάσεων παραχώρησης και σε επίπεδο Περιφέρειας. Η ανάπτυξη οδικών έργων με συμβάσεις παραχώρησης από τις περιφέρειες της χώρας έχει έκτοτε κυριαρχήσει.

#### 1.4.2.3 Ισπανία

Στις συμβάσεις παραχώρησης αυτοκινητόδρομων υιοθετήθηκαν τα μοντέλα BOT (Build, Operate, Transfer - Κατασκευή, Λειτουργία, Μεταβίβαση) ή DBOT (Design, Build, Operate, Transfer – Σχεδιασμός, Κατασκευή, Λειτουργία, Μεταβίβαση).

Το σημερινό δίκτυο αυτοκινητοδρόμων με διόδια περιλαμβάνει 3.300 χλμ και καλύπτει περίπου το ένα τέταρτο του συνόλου του δικτύου αυτοκινητοδρόμων στην Ισπανία. Το υπόλοιπο δίκτυο λειτουργεί χωρίς διόδια και έχει αναπτυχθεί και χρηματοδοτηθεί άμεσα από το δημόσιο. Η ισπανική κεντρική διοίκηση είναι υπεύθυνη για το μεγαλύτερο μέρος του δικτύου αυτοκινητοδρόμων με διόδια (περίπου 2.750 χλμ), ενώ οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι αρμόδιες για τα υπόλοιπα τμήματα. Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όλες οι παραχωρησιούχοι στην Ισπανία είναι ιδιωτικές εταιρείες. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι ισπανικές επιχειρήσεις είναι από τους μεγαλύτερους «παίκτες» στον κόσμο στον τομέα παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων.

Σύμφωνα με τα μοντέλα BOT και DBOT, ο Παραχωρησιούχος είναι υπεύθυνος για την εξεύρεση της χρηματοδότησης του έργου και φέρει τους περισσότερα από τους κινδύνους. Στις συμβάσεις των πρώτων έργων αυτοκινητοδρόμων με διόδια (που αναπτύχθηκαν κυρίως στις δεκαετίες του 1960 και του 1970), περιλαμβάνονταν δύο ειδικές ρήτρες που αποσκοπούσαν σε μια ουσιαστική μετάθεση του κινδύνου στο δημόσιο: η εγγύηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας για το χρέος που θα ανέκυπτε στο εξωτερικό και η κρατική εγγύηση μέρους του χρέους.

Ωστόσο, αυτό ισχύει και για έργα που υλοποιήθηκαν μετά την κατάργηση των δύο παραπάνω όρων, το 1988. Ο κίνδυνος στα περισσότερα έργα βαρύνει κυρίως τον παραχωρησιούχο (εκτός από περιπτώσεις ανωτέρας βίας). Η δημόσια συνεισφορά στη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι με τη μορφή δημόσιας χρηματοδότησης ή εισφορών. Πράγματι, η υλοποίηση ορισμένων από τα πρόσφατα έργα δεν θα ήταν εφικτή αποκλειστικά με ιδιωτική χρηματοδότηση, αλλά ήταν αναγκαία η μερική χρηματοδότηση τους και από το δημόσιο.

Η παραχώρηση των αυτοκινητοδρόμων στην Ισπανία, έχει ρυθμιστεί νομοθετικά ήδη από το 1972. Το 2003 θεσπίστηκε νέος νόμος για παραχωρήσεις δημοσίων έργων, που περιλαμβάνει διαφορετική προσέγγιση για την ανάληψη του κινδύνου από τον παραχωρησιούχο, σε εναρμόνιση με τις Οδηγίες της Ε.Ε. Τέλος, το 2008 τέθηκε σε ισχύ νέο νομικό πλαίσιο που στοχεύει στην περαιτέρω ανάπτυξη ΣΔΙΤ.

Κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, έχει μειωθεί σημαντικά ο κυκλοφοριακός φόρτος στην Ισπανία, κυρίως σε αυτοκινητόδρομους της περιφέρειας. Αυτό δημιούργησε πρόβλημα αποπληρωμής των δανείων σε πολλούς αυτοκινητόδρομους που μόλις είχαν ολοκληρωθεί. Η ισπανική Κυβέρνηση, προχώρησε στην δανειοδότηση των παραχωρησιούχων και παράλληλα τους έδωσε το δικαίωμα να αυξήσουν στο μέλλον τα διόδια πάνω από τα όρια της αρχικής σύμβασης, προκειμένου να αποπληρώσουν τα δάνεια.

#### 1.4.2.4 Γερμανία

Οι ΣΔΙΤ είναι ένα σχετικά νέο εργαλείο στη Γερμανία. Υπάρχει ωστόσο αυξανόμενος αριθμός ΣΔΙΤ στον τομέα των οδικών έργων μεταφορών. Συνολικά, υπάρχουν περίπου 18 έργα που είναι σε εξέλιξη ή βρίσκονται υπό εξέταση. Δεν υπάρχει συγκεκριμένο νομικό ή θεσμικό πλαίσιο γενικά για ΣΔΙΤ οπότε εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες δημοσίων συμβάσεων. Η σημαντικότερη πτυχή της διαδικασίας είναι η διασφάλιση διαφάνειας στους διαγωνισμούς μέσω διαδικασίας διαπραγμάτευσης ή με ανταγωνιστικό διάλογο. Υπάρχουν όμως ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των οδικών μεταφορών.

Το 1994, το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο ψήφισε νομοθετική ρύθμιση για την ιδιωτική χρηματοδότηση έργων του βασικού οδικού δικτύου, το λεγόμενο «Μοντέλο F». Σύμφωνα με αυτό, για συγκεκριμένα έργα υποδομών μεταφορών (όπως γέφυρες ή σήραγγες), ιδιωτική εταιρεία αναλαμβάνει τον σχεδιασμό, κατασκευή και λειτουργία. Τα έργα χρηματοδοτούνται από τα διόδια που καταβάλλουν οι χρήστες και εισπράττονται απευθείας από την ιδιωτική εταιρεία. Όμως, λίγα έργα έχουν υλοποιηθεί με τον τρόπο αυτό μέχρι σήμερα.

Το λεγόμενο «Μοντέλο A», συνδέεται με την καθιέρωση διοδίων για τα βαρέα οχήματα που κινούνται στους ομοσπονδιακούς αυτοκινητοδρόμους. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, τα τμήματα του ομοσπονδιακού δικτύου αυτοκινητοδρόμων με υψηλούς κυκλοφοριακούς φόρτους διαπλατύνθηκαν με πρόσθετες λωρίδες και τη

λειτουργία τους ανέλαβαν ιδιώτες επενδυτές. Η αποπληρωμή της χρηματοδότησης γίνεται με τη συλλογή διοδίων από τα φορτηγά με μικτό βάρος 12 τόνων και άνω. Τα διόδια εισπράττονται από ιδιωτική εταιρεία με την επωνυμία «Toll Collect», που στην ουσία είναι ένας πάροχος υπηρεσιών που ενεργεί για λογαριασμό της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Η Toll Collect έχει θέσει σε λειτουργία σύστημα διοδίων που έχει την ικανότητα αναλογικής χρέωσης με την απόσταση. Τα χρήματα συλλέγονται από την Toll Collect και στη συνέχεια αποδίδονται στον ιδιώτη διαχειριστή του μοντέλου A, του κάθε τμήματος.

Το πρώτο έργο με εφαρμογή μοντέλου A σε γερμανικό αυτοκινητόδρομο (A8), ξεκίνησε το Μάιο του 2007. Για το λόγο αυτό δεν μπορούν να εξαχθούν πολλά συμπεράσματα από τη Γερμανική εμπειρία σε σχέση με το μοντέλο A. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση δρομολογεί ήδη βελτιώσεις του μοντέλου, όπως η απλοποίηση του μηχανισμού πληρωμών, η σύντμηση της διάρκειας της φάσης του διαγωνισμού, καθώς και η βελτίωση λειτουργικών παραμέτρων.

#### 1.4.2.5 Συμπεράσματα

Από την ανασκόπηση των παραχωρήσεων στις παραπάνω μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες μπορούν να συναχθούν καταρχήν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Το νομικό πλαίσιο των παραχωρήσεων στις Ευρωπαϊκές χώρες τροποποιήθηκε αρκετές φορές. Σήμερα δεν έχουν αποκρυσταλλωθεί οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ορισμένες χώρες έχουν θεσπίσει ειδικούς νόμους για τα έργα παραχώρησης και άλλες κινούνται στο πλαίσιο των γενικών ρυθμίσεων για τα δημόσια έργα.
- Οι χώρες που δρομολόγησαν έγκαιρα έργα παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων διαθέτουν σήμερα εκτεταμένο δίκτυο υψηλών προδιαγραφών που απολαμβάνουν οι χρήστες.
- Με την πάροδο του χρόνου περιορίστηκε δραματικά η παραχώρηση έργων σε δημόσιους ή οιονεί δημόσιους φορείς.



- Σήμερα προχωρούν, εκτός από την κεντρική διοίκηση, σε εκτεταμένη παραχώρηση έργων και οι περιφέρειες.
- Οι δημόσιοι φορείς διαμορφώνουν και δοκιμάζουν νέα μοντέλα παραχώρησης ανάλογα με τις ανάγκες και τις ιδιαίτερες συνθήκες.

## Ενότητα II: Νομικό πλαίσιο σύμβασης παραχώρησης

### II.1 Κοινοτικό νομικό πλαίσιο

Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων εισήλθε στο κοινοτικό λεξιλόγιο στις αρχές της δεκαετίας του 1970 και έκτοτε έχει παίξει καθοριστικό ρόλο στη διαχείριση των έργων υποδομών, συμπεριλαμβανομένων των έργων των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών. Παρά τη μεγάλη οικονομική σημασία των συμβάσεων παραχώρησης, οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις για αυτές. Η αντιμετώπιση τους στο ισχύον κοινοτικό δίκαιο γίνεται κυρίως μέσω Οδηγιών και Ερμηνευτικών Ανακοινώσεων, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα αλλά χαράσσουν τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, οι εταίροι του δημόσιου και ιδίως του ιδιωτικού τομέα έχουν ζητήσει επανειλημμένα από την Επιτροπή την θέσπιση ειδικής νομοθεσίας για τις συμβάσεις παραχώρησης που να διασφαλίζει μεγαλύτερη νομική βεβαιότητα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διευκρινίσει ότι εξετάζει την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας με στόχο τη μεγαλύτερη νομική βεβαιότητα και την ευκολότερη ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στις συμβάσεις παραχώρησης. Όμως, πριν από οποιαδήποτε υποβολή ειδικής νομοθετικής πρότασης, θα πρέπει να προηγηθεί ενδελεχής ανάλυση<sup>59 60 61 62</sup>.

---

59 Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(98)143, 11 Μαρτίου 1998

60 Σχέδιο Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ΕΕ C 94/4 της 7/4/1999

61 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) με θέμα: «Ενίσχυση του δικαίου παραχωρήσεων και συμβάσεων Δημοσίων και Ιδιωτικών Συμπράξεων», ΕΕ C 14/91 της 16.1.2001

62 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, Βρυξέλλες, 15.11.2005, COM(2005) 569 τελικό

Στη συνέχεια καταγράφονται οι Κοινοτικές Οδηγίες 93/37/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ οι οποίες αφορούν άμεσα στις συμβάσεις παραχώρησης καθότι εισάγουν το νομοθετικό πλαίσιο για την εφαρμογή τους.

Στο παράρτημα της ενότητας II παρατίθενται, με χρονολογική σειρά, οι Κοινοτικές Οδηγίες, Ερμηνευτικές Ανακοινώσεις και άλλες πρωτοβουλίες ή ρυθμίσεις εκ μέρους της Κοινότητας, που αφορούν άμεσα ή έμμεσα στις συμβάσεις παραχώρησης.

### II.1.1 Οδηγία 93/37/ΕΟΚ

Η Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» (ΕΕ L 199 της 9/8/1993), αποτελεί κωδικοποίηση της προγενέστερης 71/305/ΕΟΚ και αφορά κυρίως στις συμβάσεις δημοσίων έργων. Εντούτοις, σε ορισμένα άρθρα της γίνονται αναφορές και στις συμβάσεις παραχώρησης. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 στοιχείο δ), επιχειρείται εννοιολογική αποσαφήνιση της σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα με τον οποίο αυτή είναι «μία σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με τις αναφερόμενες στο στοιχείο α) συμβάσεις εκτός του ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής». Με το στοιχείο α) νοούνται οι συμβάσεις δημοσίων έργων. Καθίσταται επομένως φανερό ότι η έννοια της σύμβασης παραχώρησης ορίζεται με βάση την έννοια της σύμβασης δημοσίου έργου και μάλιστα ως ειδικότερη περίπτωση αυτής.

Το κανονιστικό πλαίσιο που προτείνεται προβλέπει καταρχάς ορισμένους ειδικούς κανόνες δημοσιότητας για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3, «στην περίπτωση κατά την οποία οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, εφαρμόζονται οι κανόνες δημοσιότητας που καθορίζονται στο άρθρο 11 παράγραφοι 3, 6, 7 και 9 έως 13, και στο άρθρο 15, εφόσον η αξία της σύμβασης παραχώρησης ανέρχεται σε ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 5 000 000 Ecu».

Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 11:

- Η παράγραφος 3 αναφέρεται στη δημοσίευση της προκήρυξης. Σύμφωνα με αυτή, «Οι αναθέτουσες αρχές που προτίθενται να προσφύγουν στη διαδικασία της παραχώρησης δημοσίων έργων γνωστοποιούν την πρόθεσή τους αυτή με σχετική προκήρυξη». Οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες να δημοσιεύουν στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προκήρυξη συμβάσεως παραχώρησης, προκειμένου να θέσουν τις συμβάσεις αυτές στον κοινοτικό ανταγωνισμό.
- Η παράγραφος 6 επιβάλλει τη σύνταξη των προκηρύξεων σύμφωνα με το υπόδειγμα. Σύμφωνα με αυτή, «οι προκηρύξεις και ανακοινώσεις συντάσσονται σύμφωνα με τα υποδείγματα που εμφανίζονται στα παραρτήματα IV, V και VI και περιέχουν τις πληροφορίες που ζητούνται στα παραρτήματα αυτά».
- Η παράγραφος 7 αναφέρεται στην αποστολή της προκήρυξης για δημοσίευση. Έτσι, «Οι προκηρύξεις και ανακοινώσεις αποστέλλονται από τις αναθέτουσες αρχές, το ταχύτερο δυνατόν, και με τον καταλληλότερο τρόπο, προς την Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».
- Η παράγραφος 9 απαιτεί τη δημοσίευση της προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στην τράπεζα δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily). Σύμφωνα με αυτή, «Οι προκηρύξεις δημοσιεύονται αναλυτικά στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στην τράπεζα δεδομένων TED στις πρωτότυπες γλώσσες. Μια σύνοψη των σημαντικότερων στοιχείων κάθε προκήρυξης δημοσιεύεται και στις λοιπές επίσημες γλώσσες των Κοινοτήτων, ενώ μόνο το κείμενο της γλώσσας του πρωτοτύπου θεωρείται αυθεντικό.».
- Η παράγραφος 10 ορίζει την προθεσμία δημοσίευσης της προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατ' αυτήν, «Η Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δημοσιεύει τις προκηρύξεις το αργότερο σε δώδεκα ημέρες από την ημερομηνία αποστολής τους...».

- Η παράγραφος 11 αναφέρεται στο χρόνο δημοσίευσης και στο περιεχόμενο της προκήρυξης σε σχέση με το κράτος μέλος στο οποίο ανήκει η αναθέτουσα αρχή. Σύμφωνα με αυτή, «Μια προκήρυξη δεν πρέπει να δημοσιεύεται στις επίσημες εφημερίδες ή στον τύπο της χώρας της αναθέτουσας αρχής πριν από την ημερομηνία αποστολής της στην Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και πρέπει να αναφέρει την ημερομηνία αυτή. Η προκήρυξη αυτή δεν πρέπει να περιέχει πληροφορίες άλλες από εκείνες που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».
- Η παράγραφος 12 επισημαίνει ότι «Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξουν την ημερομηνία αποστολής» (της προκήρυξης προς δημοσίευση).
- Η παράγραφος 13 παρέχει λεπτομέρειες σχετικά με τη δημοσίευση της προκήρυξης. Κατ' αυτή, «Τα έξοδα δημοσίευσης των προκηρύξεων και ανακοινώσεων διαγωνισμών στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βαρύνουν τις Κοινοότητες. Η προκήρυξη ή ανακοίνωση δεν πρέπει να υπερβαίνει σε έκταση τη μία σελίδα της εν λόγω Εφημερίδας, δηλαδή τις 650 λέξεις περίπου. Σε κάθε φύλλο της εν λόγω Εφημερίδας, το οποίο περιλαμβάνει μία ή περισσότερες προκηρύξεις ή ανακοινώσεις, δημοσιεύονται και τα υποδείγματα τα οποία ακολουθούν οι δημοσιευόμενες προκηρύξεις ή ανακοινώσεις».

Σε κάθε περίπτωση, οι αναθέτουσες αρχές δεσμεύονται από τις άνω διαδικασίες δημοσιότητας. Παραμένουν όμως ελεύθερες να επιλέξουν τη διαδικασία διαγωνισμού που θα ακολουθήσουν για την ανάθεση της σύμβασης παραχώρησης. Βάσει του άρθρου 7 της οδηγίας, οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν τις διαδικασίες που ορίζονται στο άρθρο 1 της οδηγίας, ήτοι την ανοικτή διαδικασία, την κλειστή διαδικασία ή την διαδικασία με διαπραγμάτευση. Εκτός των ανωτέρω, η οδηγία 93/37/ΕΟΚ καθορίζει ένα αριθμητικό κριτήριο για τις συμβάσεις παραχώρησης. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1, «Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις συμβάσεις δημοσίων έργων το ποσό των οποίων, υπολογιζόμενο χωρίς το ΦΠΑ, είναι ίσο ή μεγαλύτερο από 5 000 000 Ecu».

Στη συνέχεια του άρθρου 3 της οδηγίας, καθιερώνονται ειδικοί κανόνες για τις υπεργολαβίες, δηλαδή τις συμβάσεις που συνάπτει ο Παραχωρησιούχος με τρίτους εργολήπτες. Στο άρθρο 3 παράγραφος 2 αναφέρεται ότι: «Η αναθέτουσα αρχή μπορεί:

- είτε να επιβάλει στον ανάδοχο συμβάσεως παραχώρησης δημοσίων έργων να αναθέσει σε τρίτους συμβάσεις που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 30 % της συνολικής αξίας των έργων που αποτελούν το αντικείμενο της παραχώρησης, προβλέποντας ταυτοχρόνως ότι οι υποψήφιοι θα έχουν το δικαίωμα να αυξήσουν το εν λόγω ποσοστό. Το ελάχιστο αυτό ποσοστό πρέπει να αναφέρεται στη σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου,
- είτε να καλέσει τους υποψήφιους αναδόχους παραχώρησης να υποδείξουν οι ίδιοι, στις προσφορές τους, το ποσοστό, εφόσον τούτο υπάρχει, της συνολικής αξίας των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της παραχώρησης και που προτίθενται να αναθέσουν σε τρίτους».

Το άρθρο 3 παράγραφος 3 αναφέρεται στις υποχρεώσεις του ανάδοχου παραχώρησης να τηρήσει τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας στη περίπτωση που ο ίδιος είναι μία από τις αναθέτουσες αρχές που περιγράφονται στο άρθρο 1 στοιχείο β), δηλαδή το κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις που συγκροτούνται από έναν ή περισσότερους από τους προαναφερόμενους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Το άρθρο 3 παράγραφος 4 αναφέρεται στη λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη για την εφαρμογή των κανόνων δημοσιότητας από τους ανάδοχους συμβάσεως παραχώρησης που δεν είναι αναθέτουσες αρχές, στη σύναψη συμβάσεων έργων με τρίτους, όταν η αξία αυτών των συμβάσεων ανέρχεται σε ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 5 000 000 Ecu. Δεν θεωρούνται ως τρίτοι οι επιχειρήσεις οι οποίες συνιστούν κοινοπραξία για να επιτύχουν την παραχώρηση. Στην ίδια παράγραφο ορίζεται η έννοια της συνδεδεμένης επιχείρησης ως κάθε επιχείρηση στην οποία ο ανάδοχος παραχώρησης μπορεί να ασκήσει, άμεσα ή έμμεσα, κυρίαρχη επιρροή έναντι μιας

άλλης επιχείρησης με πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης, πλειοψηφία των ψήφων ή διορισμό περισσότερων από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης.

Το άρθρο 15 αναφέρεται στην ελάχιστη προθεσμία για την υποβολή υποψηφιοτήτων όταν οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν στη διαδικασία παραχώρησης δημοσίων έργων. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη την 52 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης. Το άρθρο 16 ορίζει τις προθεσμίες σε συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων που συνάπτονται από αναδόχους που δεν είναι οι ίδιοι αναθέτουσες αρχές. Η προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 37 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης και η προθεσμία παραλαβής των προσφορών δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 40 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης ή της πρόσκλησης για την υποβολή των προσφορών. Στο παράρτημα V της οδηγίας, παρέχεται υπόδειγμα προκήρυξης παραχώρησης δημοσίων έργων και στο παράρτημα VI υπόδειγμα προκήρυξης δημοπράτησης έργων εκ μέρους αναδόχου σύμβασης παραχώρησης.

### II.1.2 Οδηγία 2004/18/EK

Το 2004, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε στην ενημέρωση και απλούστευση της νομοθεσίας σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων<sup>63</sup>. Η αναθεώρηση αυτή είχε στόχο να συγχωνεύσει τις υπάρχουσες ευρωπαϊκές οδηγίες σε δύο νομοθετικές πράξεις:

- στην Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L

---

<sup>63</sup> Δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής SCADPlus (Σύνοψη της Νομοθεσίας της Ε.Ε) [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22009\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22009_el.htm)

134 της 31/04/2004), τη λεγόμενη «κλασική», για τις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, και

- στην Οδηγία 2004/17/ΕΚ σχετικά με τις αγορές των φορέων που δραστηριοποιούνται στους «ειδικούς τομείς» του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Με την οδηγία 2004/18/ΕΚ, τροποποιούνται οι οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ, και, για λόγους σαφήνειας, αναδιατυπώνονται σε ένα ενιαίο κείμενο. Σημειώνεται ότι οι ρυθμίσεις που περιέχει η οδηγία 2004/18/ΕΚ, έχουν στην πλειοψηφία τους ενσωματωθεί αυτούσιες από την οδηγία 93/37/ΕΟΚ. Ωστόσο ορισμένες απ' αυτές είναι περισσότερο επεξεργασμένες.

Η οδηγία εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός Φ.Π.Α είναι ίση προς ή ανώτερη από προκαθορισμένα κατώτατα όρια. Η Επιτροπή προβαίνει σε επαναυπολογισμό των κατώτατων αυτών ορίων κάθε δύο χρόνια. Ο υπολογισμός της αξίας τους βασίζεται στη μέση ημερήσια τιμή του ευρώ. Η εν λόγω ημερήσια μέση τιμή υπολογίζεται για 24 μήνες και η περίοδος αυτή λήγει την 31η Αυγούστου για την αναθεώρηση με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου.

Όσον αφορά στην ανταλλαγή πληροφοριών, η οδηγία 2004/18/ΕΚ θέτει τα ηλεκτρονικά και τα παραδοσιακά μέσα σε ισότιμη βάση. Αφήνει στους παράγοντες της αγοράς την επιλογή των μέσων επικοινωνίας που θα χρησιμοποιούν στις διαδικασίες. Σε περίπτωση χρήσης ηλεκτρονικών μέσων, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να μειώσει τη σχετική προθεσμία.

Στις διαφορετικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ήτοι στην ανοικτή διαδικασία, στην κλειστή διαδικασία και στην διαδικασία διαπραγμάτευσης, προστέθηκε και μια νέα διαδικασία, αυτή του ανταγωνιστικού διαλόγου. Μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφύγει στον ανταγωνιστικό διάλογο για πολύπλοκες συμβάσεις όταν δεν είναι σε θέση να καθορίσει τα τεχνικά μέσα τα οποία θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της ή δεν είναι σε θέση να



προσδιορίσει τη νομική ή/και χρηματοοικονομική οργάνωση ενός σχεδίου. Τα μεγάλα έργα υποδομών φαίνεται ότι προσφέρονται γι' αυτό το είδος διαλόγου.

Τα άρθρα της οδηγίας 2004/18/EK που αναφέρονται ειδικότερα στις συμβάσεις παραχώρησης έχουν ως εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3, η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων είναι «μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με τις συμβάσεις δημοσίων έργων, εκτός του ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται εξ' ολοκλήρου στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο συνδυασμό του δικαιώματος αυτού με καταβολή αμοιβής». Ο άνω ορισμός αποτυπώνεται και στην Οδηγία 93/37/ΕΟΚ.

Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου ορίζεται ως ειδικότερη περίπτωση της σύμβασης δημοσίου έργου. Αναλυτικότερα, η οδηγία 2004/18/EK ορίζει στο άρθρο 1 παράγραφος 2 α), ότι «Οι δημόσιες συμβάσεις είναι συμβάσεις εξ' επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας». Ακόμη, στο άρθρο 1 παράγραφος 2 β), δίνεται ο ακριβής ορισμός των συμβάσεων δημοσίων έργων σύμφωνα με τον οποίο «δημόσιες συμβάσεις έργων είναι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα Ι ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες». Ως "έργο", νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία.

Ο Τίτλος ΙΙΙ της οδηγίας (άρθρα 56-65), αφορά ειδικά στους κανόνες στον τομέα των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων. Στο κεφάλαιο Ι αναφέρονται οι

κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων. Σύμφωνα με το άρθρο 56 της οδηγίας, οι κανόνες αυτοί αφορούν σε όλες τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων που η αξία τους ισούται με ή υπερβαίνει το ποσό των 6 242 000 EUR. Σύμφωνα με το άρθρο 57, οι κανόνες δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων των περιπτώσεων των άρθρων 13, 14 και 15 της παρούσας οδηγίας (συμβάσεις στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, συμβάσεις που είναι απόρρητες ή που συνάπτονται δυνάμει διεθνών κανόνων) και στις δημόσιες συμβάσεις έργων που καλύπτονται από την οδηγία «ειδικόι τομείς» (2004/17/EK). Το άρθρο 58 αφορά στη δημοσίευση της προκήρυξης στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων. Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν σχετική προκήρυξη που περιλαμβάνει τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα VII Γ, χρησιμοποιώντας τα τυποποιημένα έντυπα. Οι προκηρύξεις αυτές δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 36 της οδηγίας για την Σύνταξη και τις λεπτομέρειες δημοσίευσης των προκηρύξεων, παράγραφοι 2 έως 8 (παρόμοιες διατάξεις με αυτές της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ). Η προθεσμία για την υποβολή των υποψηφιοτήτων για τη σύμβαση παραχώρησης δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 52 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης, μείον επτά ημέρες εάν η δημοσίευση είναι ηλεκτρονική (άρθρο 59). Το άρθρο 60 αναφέρεται στις δυνατότητες για υπεργολαβία (παρόμοιες με αυτές της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ) και το άρθρο 61 στους κανόνες για την ανάθεση συμπληρωματικών έργων στον ανάδοχο. Όσον αφορά στους κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτουν οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης που είναι αναθέτουσες αρχές (Κεφάλαιο II της οδηγίας), διευκρινίζεται με το άρθρο 62 ότι όταν ο ανάδοχος σύμβασης παραχώρησης είναι ο ίδιος αναθέτουσα αρχή, υποχρεούται, για τα έργα τα οποία θα εκτελεστούν από τρίτους, να τηρεί τις διατάξεις που προβλέπει η παρούσα οδηγία.

Σε σχέση με τους κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτουν οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης που δεν είναι αναθέτουσες αρχές (κεφάλαιο III της οδηγίας), το άρθρο 63 αναφέρεται στους Κανόνες δημοσιότητας: κατώτατο όριο και εξαιρέσεις. Σύμφωνα με αυτό, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων που δεν είναι

αναθέτουσες αρχές, να εφαρμόζουν τους κανόνες δημοσιότητας που ορίζονται στο άρθρο 64 κατά τη σύναψη των συμβάσεων έργων με τρίτους, όταν η αξία αυτών των συμβάσεων ανέρχεται σε ποσό ίσο με ή μεγαλύτερο των 6 242 000 EUR. Όπως και στην οδηγία 93/37/ΕΟΚ, δεν θεωρούνται τρίτοι οι επιχειρήσεις οι οποίες συνιστούν κοινοπραξία για να αναλάβουν τη σύμβαση παραχώρησης ούτε οι επιχειρήσεις που συνδέονται με τις επιχειρήσεις αυτές. Στην ίδια παράγραφο ορίζεται η έννοια της συνδεδεμένης επιχείρησης ως κάθε επιχείρηση στην οποία ο ανάδοχος παραχώρησης μπορεί να ασκήσει, άμεσα ή έμμεσα, κυρίαρχη επιρροή έναντι μιας άλλης επιχείρησης (πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης, πλειοψηφία των ψήφων, διορισμό περισσότερων από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης). Το άρθρο 64 για τη δημοσίευση της προκήρυξης, περιλαμβάνει τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα VII Γ. Οι προθεσμίες για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής και την παραλαβή των προσφορών διευκρινίζονται στο άρθρο 65. Η προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 37 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού. Επίσης, η προθεσμία παραλαβής των προσφορών δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 40 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού ή της πρόσκλησης για την υποβολή των προσφορών.

Το Παράρτημα VII Β αφορά στις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις προκηρύξεις συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων. Τέλος, το Παράρτημα VII Γ αφορά στις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις προκηρύξεις συμβάσεων του αναδόχου σύμβασης παραχώρησης που δεν είναι αναθέτουσα αρχή.

### II.1.3 Αρχές της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι συμβάσεις παραχώρησης

Όπως αναφέρει ο δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής SCADPlus σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο<sup>64</sup>, παρότι η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) δεν ορίζει ειδικότερα τις συμβάσεις παραχώρησης, οι συμβάσεις αυτές υπόκεινται στους κανόνες και τις αρχές της ΣΕΚ και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009. Οι σχετικές Οδηγίες για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων προβλέπουν πάντως ειδικές διατάξεις για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθορίζει τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών. Διασαφηνίζει τους κανόνες και τις αρχές που εφαρμόζονται σε αυτού του είδους τις συμβάσεις με βάση τη Συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο καθώς και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η συνθήκη απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας και καθορίζει τους κανόνες που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία της εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Οι συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών υπόκεινται στους κανόνες αυτούς.

Η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο<sup>65</sup>, αναφέρεται εκτενώς στο καθεστώς που διέπει τις συμβάσεις παραχώρησης. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, όπως κάθε κρατική πράξη που καθορίζει τους όρους στους οποίους υπόκειται η άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας, οι συμβάσεις παραχώρησης υπόκεινται στις διατάξεις των άρθρων 34 έως 36 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (πρώην 28 έως 30 ΣΕΚ) για την απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των Κρατών Μελών, των άρθρων 49 έως 55 (πρώην 43 έως 48 και 294 ΣΕΚ) για το δικαίωμα εγκατάστασης, και των

---

<sup>64</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22011\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22011_el.htm)

<sup>65</sup> Επίσημη Εφημερίδα C 121, 29.4.2000

άρθρων 56 έως 62 (πρώην 49 έως 55 ΣΕΚ) για τις υπηρεσίες, καθώς και στις αρχές που προκύπτουν από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Στην ανακοίνωση, η Επιτροπή αναλύει τους κανόνες της συνθήκης και τις αρχές που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ισχύουν για τις συμβάσεις παραχώρησης. Η παρατιθέμενη εκτενής νομολογία αφορά εν μέρει τις δημόσιες συμβάσεις. Ωστόσο, οι αρχές που προκύπτουν απ' αυτήν έχουν συχνά εμβέλεια η οποία υπερβαίνει το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, εφαρμόζονται και σε άλλες καταστάσεις, όπως είναι οι συμβάσεις παραχώρησης. Από το νομοθετικό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών, όπως έχει αναλυθεί παραπάνω και έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προκύπτουν ορισμένες αρχές που τις παραθέτουμε:

#### II.1.3.1 Η αρχή της ίσης μεταχείρισης

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, ιδιαίτερη έκφραση της οποίας αποτελεί η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, είναι μία από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης «απαγορεύει όχι μόνο την πρόδηλη διάκριση λόγω ιθαγένειας, (...) αλλά και οποιαδήποτε συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως η οποία, κατ' εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα».

Η αρχή αυτή σημαίνει κυρίως ότι οι κανόνες του παιχνιδιού πρέπει να είναι γνωστοί σε όλους τους υποψήφιους αναδόχους και να εφαρμόζονται σε όλους με τον ίδιο τρόπο. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης συνεπάγεται όχι μόνο τον καθορισμό όρων πρόσβασης σε μια οικονομική δραστηριότητα που να μην εισάγουν διακρίσεις, αλλά και τη λήψη, από τις δημόσιες αρχές, όλων των μέτρων που είναι σε θέση να εξασφαλίσουν την άσκηση αυτής της δραστηριότητας. Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει σε νομολογία του σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών, ότι η αρχή της ίσης

μεταχείρισης μεταξύ των υποψηφίων δεν εξαρτάται από ενδεχόμενη διάκριση λόγω ιθαγένειας ή άλλων κριτηρίων.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων διευκρίνισε επίσης ότι όλες οι προσφορές πρέπει να συμμορφώνονται προς τις προδιαγραφές της συγγραφής υποχρεώσεων, ώστε να είναι δυνατή η αντικειμενική σύγκρισή τους. Ακόμα, το Δικαστήριο εκτιμά ότι, εάν μια αναθέτουσα αρχή λάβει υπόψη τροποποίηση μιας μόνον προσφοράς μετά την αποσφράγιση των προσφορών, ο συγκεκριμένος υποψήφιος έχει ευνοηθεί. Διατάξεις βάσει των οποίων δημόσιες συμβάσεις ανατίθενται σε επιχειρήσεις στις οποίες το κράτος ή ο δημόσιος τομέας κατέχουν μεγάλο ή αποκλειστικό μερίδιο παραβιάζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Η εφαρμογή της αρχής αυτής στις συμβάσεις παραχώρησης (η οποία, όπως είναι προφανές, είναι δυνατή μόνο όταν η αναθέτουσα αρχή διαπραγματεύεται με περισσότερους από έναν πιθανούς αναδόχους), σημαίνει ότι η παραχωρούσα αρχή είναι ελεύθερη να επιλέξει την καταλληλότερη διαδικασία ανάθεσης, ιδίως σε σχέση με τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου τομέα, και να καθορίσει τις απαιτήσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι καθ' όλη τη διάρκεια των διαφόρων φάσεων της σχετικής διαδικασίας. Ωστόσο, η επιλογή του ή των υποψηφίων πρέπει να γίνει με αντικειμενικά κριτήρια και η διαδικασία πρέπει να εξελιχθεί με τήρηση των διαδικαστικών κανόνων και των θεμελιωδών απαιτήσεων που έχουν καθοριστεί από την παραχωρούσα αρχή εξ αρχής. Στην περίπτωση που οι κανόνες αυτοί δεν έχουν καθοριστεί, η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης επιβάλλει, σε κάθε περίπτωση, την αντικειμενική επιλογή των υποψηφίων.

Γενικότερα, η συγγραφή υποχρεώσεων δεν πρέπει να περιέχει στοιχεία που αντιβαίνουν στους προαναφερόμενους κανόνες και αρχές της συνθήκης. Οι ανάγκες της παραχωρούσας αρχής είναι επίσης δυνατόν να καθοριστούν σε συνεργασία με επιχειρήσεις του τομέα, με την προϋπόθεση ότι αυτό δεν έχει ως αποτέλεσμα την παρακώλυση του ανταγωνισμού.

### II.1.3.2 Η αρχή της διαφάνειας

Στο σύνολο των κρατών μελών, οι κανόνες ή οι διοικητικές πρακτικές προβλέπουν ότι η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει την πρόθεσή της να ξεκινήσει διαγωνισμό για την ανάθεση μιας σύμβασης. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει ότι η αναθέτουσα αρχή έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει τον κατάλληλο βαθμό δημοσιοποίησης εις όφελος κάθε πιθανού υποψηφίου στο πλαίσιο της ανάθεσης μιας σύμβασης. Η αρχή της διαφάνειας μπορεί να εξασφαλιστεί με κάθε κατάλληλο μέσο, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιοποίησης των γεγονότων κατά την οποία παρατίθενται οι πληροφορίες που είναι αναγκαίες, ώστε οι δυνητικοί ανάδοχοι να αποφασίσουν εάν ενδιαφέρονται να υποβάλουν υποψηφιότητα.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στη νομολογία του, το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει τις σχέσεις μεταξύ της αρχής της διαφάνειας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης, την πρακτική αποτελεσματικότητα της οποίας επιδιώκει να εξασφαλίσει κατοχυρώνοντας τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη υπάρχουν κανόνες ή διοικητικές πρακτικές που ακολουθούνται στον τομέα των συμβάσεων παραχώρησης και που προβλέπουν ότι οι φορείς που επιθυμούν να αναθέσουν τη διαχείριση μιας οικονομικής δραστηριότητας σε τρίτο οφείλουν, προκειμένου να διασφαλίσουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαφάνειας, να δημοσιοποιούν την πρόθεση τους ακολουθώντας κατάλληλες διαδικασίες.

Όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο, η αρχή της μη εισαγωγής διακρίσεων λόγω της εθνικότητας συνεπάγεται μια υποχρέωση διαφάνειας, ώστε να έχει τη δυνατότητα η αναθέτουσα αρχή να διασφαλίσει την τήρηση της. Η διαφάνεια μπορεί να εξασφαλισθεί με κάθε πρόσφορο μέσο, στα οποία περιλαμβάνεται και η δημοσιότητα, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των συγκεκριμένων τομέων. Οι εν λόγω μορφές δημοσιότητας περιλαμβάνουν γενικά τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να μπορέσουν οι πιθανοί υποψήφιοι ανάδοχοι να αποφασίσουν αν ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στη διαδικασία (π.χ., κριτήρια επιλογής και ανάθεσης κ.λπ.). Μεταξύ των πληροφοριών αυτών περιλαμβάνονται το αντικείμενο

της σύμβασης παραχώρησης, καθώς επίσης η φύση και η έκταση των παροχών που αναμένονται από τον ανάδοχο της σύμβασης παραχώρησης.

#### II.1.3.3 Η αρχή της αναλογικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, κάθε επιλεγόμενο μέτρο πρέπει να είναι συγχρόνως αναγκαίο και κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Όσον αφορά στις συμβάσεις παραχώρησης, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαιτήσει δυσανάλογες και υπερβολικές τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες κατά την επιλογή των υποψηφίων. Επίσης, η διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης δεν πρέπει να περιορίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό πέραν των όσων είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η απόσβεση των επενδύσεων και η εύλογη αμοιβή των επενδυμένων κεφαλαίων, ενώ παράλληλα διατηρείται για τον ανάδοχο ο κίνδυνος που είναι συνυφασμένος με την εκμετάλλευση.

Η αρχή αυτή, εφαρμοζόμενη στις συμβάσεις παραχώρησης, αν και αφήνει στις παραχωρούσες αρχές την ευχέρεια να καθορίζουν, ιδίως από πλευράς επιδόσεων και τεχνικών προδιαγραφών, τον προς επίτευξη στόχο, συνεπάγεται ωστόσο ότι κάθε επιλεγόμενο μέτρο πρέπει να είναι συγχρόνως αναγκαίο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Έτσι, παραδείγματος χάριν, ένα κράτος μέλος δεν έχει το δικαίωμα να απαιτήσει, κατά την επιλογή των υποψηφίων, τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης.

#### II.1.3.4 Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης

Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης αποτελεί καρπό της νομολογίας του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, ένα κράτος μέλος οφείλει να δέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχουν οι οικονομικοί παράγοντες ενός άλλου κράτους μέλους. Ακόμα, πρέπει να αποδέχεται τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε ένα άλλο κράτος μέλος, από τη στιγμή που είναι αναγνωρισμένη η



ισοδυναμία των εν λόγω στοιχείων. Η εφαρμογή αυτής της αρχής στις συμβάσεις παραχώρησης σημαίνει ειδικότερα ότι το κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή, υποχρεούται να δεχθεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, καθώς επίσης και τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος μέλος, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα τα οποία απαιτούνται από το κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή.

## **II.2 Ελληνικό νομικό πλαίσιο**

### **II.2.1 Ενσωμάτωση της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων στο ελληνικό δίκαιο**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων εισήλθε στην ορολογία του κοινοτικού δικαίου μετά από τροποποίηση της οδηγίας για τα δημόσια έργα 71/305/ΕΟΚ. Το ελληνικό δίκαιο την υιοθέτησε με την ενσωμάτωση του αντίστοιχου κοινοτικού δικαίου. Η πρώτη αναφορά και ρύθμιση της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων στην ελληνική νομοθεσία έγινε αρχικά με το π.δ. 23/1993 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας για τα δημόσια έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ», που ενσωμάτωσε το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων δημοσίων έργων χωρίς ωστόσο να αντιμετωπίσει με ιδιαίτερη έμφαση τις ιδιορρυθμίες τους, παρά την επικαιρότητα του ζητήματος στη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο λόγω της δημοπράτησης των «μεγάλων έργων» με αυτό το συμβατικό πλαίσιο<sup>66</sup>.

Σύμφωνα με το π.δ. 23/1993, «συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων» είναι συμβάσεις δημοσίων έργων στις οποίες το σύνολο ή μέρος της αποζημίωσης του αναδόχου για την εκτέλεση των έργων συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου από αυτόν, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής. Ανάδοχος παραχώρησης, σύμφωνα με το ίδιο προεδρικό διάταγμα, είναι η επιχείρηση ή οι επιχειρήσεις ή όμιλος επιχειρήσεων στους οποίους ανατίθεται με σύμβαση παραχώρησης η εκτέλεση του έργου. Η πρόβλεψη του π.δ. 23/1993 ήταν

---

<sup>66</sup> Δημήτριος Αθ. Κούτρας, Παναγιώτης Β. Σκουρής, Ελένη Κ. Τροβά «Οι Συμβάσεις Παραχώρησης και οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα - II. Ο Νέος Νόμος 3389/2005», Αθήνα 2005, σ. 115-118

η πρώτη που απέδωσε συστηματικά την έννοια της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων στο ελληνικό δίκαιο, ρυθμίζοντας και κάποια σημαντικά ζητήματα σε σχέση με αυτή τη κατηγορία των συμβάσεων.

Όπως και με τους κανόνες των κοινοτικών οδηγιών, το ελληνικό δίκαιο ενσωμάτωσης απέφυγε να διαφοροποιηθεί αλλά υιοθέτησε κατ' ακριβή μετάφραση το περιεχόμενο της κοινοτικής οδηγίας. Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων ρυθμίστηκε ειδικά ως προς συγκεκριμένα ζητήματα τα οποία αφορούσαν το καθεστώς των διαδικασιών δημοσιότητας της σύναψής της, το καθεστώς των διαδικασιών δημοσιότητας που οφείλουν να τηρούν οι ανάδοχοι παραχώρησης δημοσίων έργων, τη σχέση των αναδόχων παραχώρησης δημοσίων έργων με τις αναθέτουσες αρχές ως προς το ζήτημα της αποφυγής συγκέντρωσης, πρόβλεψης υποχρέωσης ανάθεσης μέρους του συμβατικού τους αντικειμένου σε τρίτους, ή τέλος τη σχέση των αναδόχων παραχώρησης δημοσίων έργων με τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις με αυτούς ή τους συμπράττοντες εταίρους για την εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων. Ανταγωνισμός και διαφάνεια είναι συνεπώς οι λέξεις κλειδιά και για το εσωτερικό δίκαιο των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων.

Μέχρι την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2004/18, η έννοια της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων οριζόταν με το π.δ. 334/2000 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας για τα δημόσια έργα προς τις διατάξεις της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε' για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων». Με τη ρύθμιση αυτή, η έννοια της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων δεν τροποποιείται σε σχέση με το προγενέστερο π.δ. 23/1993 και μπορεί να θεωρηθεί ότι η ρύθμιση έχει επιβεβαιωτικό χαρακτήρα.

Με το Προεδρικό Διάταγμα 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005»,

εναρμονίζεται η ελληνική νομοθεσία με την οδηγία 2004/18 περί συντονισμού της διαδικασίας συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έργων και προμηθειών. Το παρόν προεδρικό διάταγμα εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις που δεν εξαιρούνται δυνάμει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 10 και 11 και στα άρθρα 12 έως 18, και των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη με οριζόμενα κατώτατα όρια.

Στο π.δ. ορίζονται οι «Δημόσιες συμβάσεις έργων» ως δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση, εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα Ι ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες. Ως «έργο», νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία.

Η «Σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων» ορίζεται ως μια ειδικότερη περίπτωση της σύμβασης δημοσίων έργων, δηλαδή μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση έργων, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό, σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής». Οι παραπάνω ορισμοί είναι ίδιοι με αυτούς της οδηγίας 2004/18.

Το δέκατο τμήμα του π.δ. (άρθρα 67-76), αφορά ειδικά στους κανόνες στον τομέα παραχώρησης δημοσίων έργων. Στο κεφάλαιο Α' αναφέρονται οι κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων. Σύμφωνα με το άρθρο 67, οι κανόνες αυτοί αφορούν σε όλες τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων που η αξία τους ισούται με ή υπερβαίνει το ποσό των 5.278.000 ευρώ. Το άρθρο 68 αναφέρεται στις εξαιρέσεις σύμφωνα με το άρθρο 57 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Το άρθρο 69, για τη δημοσίευση της προκήρυξης στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, αναφέρεται στο άρθρο 58 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ 9 (η προθεσμία για την υποβολή των υποψηφιοτήτων για τη σύμβαση

παραχώρησης δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 52 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης). Το άρθρο 71 αφορά στην Υπεργολαβία (άρθρο 60 οδηγίας 2004/18/EK) και το άρθρο 72 στην ανάθεση συμπληρωματικών έργων στον ανάδοχο (άρθρο 61 οδηγίας 2004/18/EK).

Όσον αφορά στους κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτουν οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης που είναι αναθέτουσες αρχές (Κεφάλαιο Β' του π.δ.), διευκρινίζεται με το άρθρο 73 ότι όταν ο ανάδοχος σύμβασης παραχώρησης είναι ο ίδιος αναθέτουσα αρχή, υποχρεούται, για τα έργα τα οποία θα εκτελεστούν από τρίτους, να τηρεί τις διατάξεις που προβλέπει το παρόν προεδρικό διάταγμα.

Στο κεφάλαιο Γ' του π.δ. περιλαμβάνονται οι κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτουν οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης που δεν είναι αναθέτουσες αρχές. Το άρθρο 74, Κανόνες δημοσιότητας: κατώτατο όριο και εξαιρέσεις, είναι σύμφωνο με το άρθρο 63 οδηγίας 2004/18/EK και το άρθρο 2 παρ. 4 του Κανονισμού 2083/2005. Οι ανάδοχοι σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων που δεν είναι αναθέτουσες αρχές, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τους κανόνες δημοσιότητας που ορίζονται στο επόμενο άρθρο (άρθρο 75), κατά τη σύναψη των συμβάσεων έργων με τρίτους, όταν η αξία αυτών των συμβάσεων ανέρχεται σε ποσό ίσο με ή μεγαλύτερο των 5.278.000 ευρώ. Το ίδιο άρθρο αναφέρει ότι δεν θεωρούνται τρίτοι οι επιχειρήσεις οι οποίες συνιστούν κοινοπραξία για να αναλάβουν τη σύμβαση παραχώρησης, ούτε οι επιχειρήσεις που συνδέονται με τις επιχειρήσεις αυτές. Δίδεται επίσης ο ορισμός της «συνδεδεμένης επιχείρησης» (σύμφωνα με το άρθρο 63 της οδηγίας 2004/18/EK).

Το άρθρο 75 αφορά στη δημοσίευση της προκήρυξης (άρθρο 64 οδηγίας 2004/18/EK) και αναφέρεται στις πληροφορίες του παραρτήματος VII Γ. Οι προθεσμίες για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής και την παραλαβή των προσφορών διευκρινίζονται στο άρθρο 76 (άρθρο 65 οδηγίας 2004/18/EK). Η προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 37 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού. Το Παράρτημα VII Β αφορά στις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις

προκηρύξεις συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων. Τέλος, το Παράρτημα VII Γ αφορά στις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις προκηρύξεις συμβάσεων του αναδόχου σύμβασης παραχώρησης που δεν είναι αναθέτουσα αρχή.

## II.2.2 Κύρωση της σύμβασης παραχώρησης από τη Βουλή

Η πρακτική που έχει ακολουθηθεί μέχρι σήμερα σε όλα τα μεγάλα έργα που υλοποιήθηκαν μέσω σύμβασης παραχώρησης στη χώρα μας, είναι η επικύρωση της σύμβασης παραχώρησης από τη Βουλή με νόμο, μετά την υπογραφή της από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη. Η πρακτική αυτή υπαγορεύτηκε πρωτίστως από την ανάγκη διασφάλισης των συναλλακτικών σχέσεων, καθώς οι συμβάσεις παραχώρησης επηρεάζουν δικαιώματα και δημιουργούν υποχρεώσεις για τρίτα μέρη εκτός της σύμβασης, όπως για παράδειγμα τους χρήστες των έργων που είναι υποχρεωμένοι να συμμορφώνονται με τους όρους και τους κανόνες που τίθενται στη σύμβαση παραχώρησης αναφορικά με την καταβολή τελών χρήσης στον ανάδοχο. Συνεπώς, η κύρωση της σύμβασης από τη Βουλή αποσκοπεί στο να κατοχυρωθεί το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου από τον Παραχωρησιούχο και να τεθούν οι κανόνες δικαίου που διέπουν τη λειτουργία του έργου (ύψος διοδίων τελών, τρόπος καταβολής, κλπ).

Παράλληλα, η κύρωση των συμβάσεων από τη Βουλή χρησιμοποιήθηκε ώστε να εισαχθούν παρεκκλίσεις από την κείμενη νομοθεσία, ώστε να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η υλοποίηση των έργων (π.χ. επίσπευση χορηγήσεως αδειών, απαλλοτριώσεις, περιβαλλοντικά ζητήματα, φορολογικές ελαφρύνσεις, κλπ.). Η πρακτική της κύρωσης των συμβάσεων από τη Βουλή αποδείχθηκε αποτελεσματική ως προς την επίλυση νομικών προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την ανάθεση και υλοποίηση των έργων. Ωστόσο, έχει και τις αρνητικές της πλευρές αφού δημιούργησε προβλήματα τόσο νομικής φύσης (π.χ. η τροποποίηση των συμβάσεων απαιτεί κύρωση από τη Βουλή εκ νέου) όσο και πρακτικής (π.χ. σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης).

### II.2.3 Νόμος 3389/2005 περί Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

Με στόχο την ευρεία αξιοποίηση του θεσμού υλοποίησης δημοσίων υποδομών και παροχής δημοσίων υπηρεσιών με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα αλλά και την επέκταση του θεσμού και σε έργα μικρότερης κλίμακας, η ελληνική κυβέρνηση προώθησε προς ψήφιση στη Βουλή, το 2005, το Νόμο 3389 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΦΕΚ Α' 232), ο οποίος εισήγαγε για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο θεσμικό και νομικό πλαίσιο υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

Επισημαίνεται, ότι ο θεσμός της παραχώρησης εκμετάλλευσης αποτελεί υποσύνολο του εννοιολογικά ευρύτερου θεσμού των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), οι οποίες αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα μορφών συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης, της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας.

Ο Ν. 3389/2005, αφ' ενός μεν συστηματοποίησε τις διατάξεις που αποτέλεσαν τη βάση για την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης και αφ' ετέρου εισήγαγε νέες διατάξεις για να καλύψει και άλλες μορφές συμπράξεων πέραν της παραχώρησης εκμετάλλευσης όπως η υλοποίηση από ιδιώτες έργων και υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα (π.χ. σχολεία, νοσοκομεία, δημόσια κτίρια και άλλα), το κόστος των οποίων δεν καλύπτεται από επιβάρυνση των τελικών χρηστών αλλά μελλοντικά, απευθείας από το δημόσιο σε ετήσια βάση.

Ειδικότερα, με τον Ν. 3389:

- Ορίζονται οι δημόσιοι φορείς που μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις σύμπραξης με ιδιωτικούς φορείς σε τομείς αρμοδιότητάς και δραστηριότητάς τους.
- Προσδιορίζεται το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης με αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των αντισυμβαλλομένων σε σχέση με το αντικείμενό τους.

- Ορίζονται τα νομικά θέματα που διέπουν αυτές τις συμπράξεις, όπως είναι η εκχώρηση απαιτήσεων, το κύρος των εμπράγματων ασφαλειών, οι εταιρικοί μετασχηματισμοί, τα φορολογικά ζητήματα και η επίλυση διαφορών (διαιτησία).
- Ρυθμίζονται θέματα χρηματοδότησης και συμμετοχής των δημοσίων φορέων στη σύμπραξη, διαδικασιών είσπραξης συμβατικών ανταλλαγμάτων, έκδοσης αδειών, προστασίας του περιβάλλοντος, αντιμετώπισης περιπτώσεων αρχαιολογικών ευρημάτων, απαλλοτριώσεων, εμπλοκής δημοσίων υπηρεσιών και ΔΕΚΟ.

Για τα έργα που υλοποιούνται μέσω του νόμου 3389 δεν απαιτείται η κύρωση της σύμβασης σύμπραξης από τη Βουλή.

### **II.3 Περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις**

#### **II.3.1 Γενικά στοιχεία**

Στην Ελλάδα, η νομοθεσία που διέπει την προστασία του περιβάλλοντος προκύπτει από την εναρμόνιση της εθνικής με την κοινοτική νομοθεσία. Σήμερα, υπάρχει πλέγμα νομικών διατάξεων που στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην ανάταξη των συνεπειών του μοντέλου παραγωγικής, οικιστικής και γενικά κοινωνικής ανάπτυξης. Οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις αφορούν:

- Στην προστασία ειδών, περιοχών και γενικά οικοτόπων (περιοχές NATURA, περιοχές προστασίας της ορνιθοπανίδας, περιοχές συνθήκης RAMSAR, κλπ<sup>67</sup>).
- Στην επιβολή περιοριστικών όρων στην άσκηση δραστηριοτήτων (εκπομπές αερίων ρύπων, όρια θορύβου, επεξεργασία απορριμμάτων κ.λ.π.).

---

<sup>67</sup> Η σύμβαση RAMSAR για τους Υγροβιότοπους Διεθνούς Σημασίας υπογράφηκε στις 2 Φεβρουαρίου 1971 στην περσική πόλη Ραμσάρ και άρχισε να ισχύει στις 21 Δεκεμβρίου του 1975. Η Ελλάδα έχει υπογράψει τη συγκεκριμένη σύμβαση και την επικύρωσε με το Ν.Δ.191/74. Το Natura 2000 (Φύση 2000) είναι ένα πανευρωπαϊκό δίκτυο προστασίας των ειδών και των ενδιαιτημάτων τους (περιοχές διατήρησης τύπων οικοτόπων και ειδών Κοινοτικού ενδιαφέροντος)

- Στην προώθηση νέων πολιτικών που συντείνουν στην βιώσιμη ανάπτυξη (Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, διατήρηση βιοποικιλότητας, κλπ).

Σε αυτό το πλαίσιο δεσπόζουσα θέση κατέχει η νομοθεσία που αφορά στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από έργα και δραστηριότητες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, η οποία έχει πλαίσιο αναφοράς όλα τα παραπάνω. Τομέες αποτέλεσαν:

- Η ψήφιση του ν. 1650/ΦΕΚ 160Α/1986 «Για την Προστασία του Περιβάλλοντος» που ενσωμάτωσε την κοινοτική οδηγία 85/85337<sup>68</sup> στην ελληνική νομοθεσία.
- Η συγκεκριμενοποίηση του τρόπου εφαρμογής του με την ΚΥΑ 69269/5387/1990 «Κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, περιεχόμενο Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), καθορισμός περιεχομένου Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) και λοιπές συναφείς διατάξεις, σύμφωνα με τον ν.1650/86».

Η διαδικασία αξιολόγησης των έργων και δραστηριοτήτων ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους ξεκινά μετά το 1986 με την εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (εφεξής ΜΠΕ) και σταδιακά επεκτείνεται σε όλα τα έργα. Το γεγονός αυτό επιβάλλει, συν τω χρόνω, την κατηγοριοποίησή τους και την αποκέντρωση των διαδικασιών, ανάλογα με το μέγεθος και το είδος της δραστηριότητας, σε περιφερειακές υπηρεσίες. Επίσης, την έκδοση σειράς εγκυκλίων, διευκρινιστικών νομοθετημάτων αλλά και την υιοθέτηση πρακτικών, μέσα από την εμπειρία εφαρμογής ενός άγνωστου μέχρι τότε αντικειμένου. Πυρήνας της φιλοσοφίας του θεσμικού πλαισίου ήταν:

- Η εκτίμηση των επιπτώσεων από ένα σχεδιαζόμενο έργο ή δραστηριότητα στο φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον πριν την υλοποίησή του, ώστε να επανεκτιμηθεί η σκοπιμότητα και οι προϋποθέσεις υλοποίησής του.

---

<sup>68</sup> Οδηγία 85/337 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων κα ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, ΕΕ L 175/40/5.7.85



- Η συγκριτική διερεύνηση εναλλακτικών προτάσεων για την υλοποίησή του συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής λύσης (do nothing scenario), ώστε να επιλεγεί η βέλτιστη ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον.
- Η δημόσια διαβούλευση, δηλαδή η έκφραση άποψης επί του έργου από φορείς, κοινωνικές ομάδες αλλά και μεμονωμένους πολίτες που θεωρούνται ότι έχουν έννομο συμφέρον στην «προστασία του περιβάλλοντος».

Η εισαγωγή αυτής της φιλοσοφίας «διερεύνησης», επιφέρει μεγάλες αλλαγές στον σχεδιασμό και την παραγωγή έργων, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Ο δημόσιος τομέας, ο οποίος μέχρι τότε ερμήνευε τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας και προγραμμάτιζε την κατασκευή έργων κυρίως με οικονομικά κριτήρια, υποχρεούται πλέον, λόγω του νέου νομοθετικού πλαισίου, να ενσωματώσει μια λογική σχεδιασμού με διευρυμένα περιβαλλοντικά κριτήρια. Ο ιδιωτικός τομέας, ο οποίος σε μια χώρα με έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού είχε συνηθίσει να προγραμματίζει τις δραστηριότητές του χωρίς στοιχειώδη μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος, υποχρεώθηκε αντίστοιχα (με το ν. 1337/83) να υιοθετήσει μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο εκσυγχρονίζεται και οργανώνεται περαιτέρω η διαδικασία ελέγχου των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, χωρίς όμως αλλαγή στην βασική φιλοσοφία, με:

- Τον ν. 3010/ΦΕΚ 91Α/2002, με τον οποίο ο ν. 1650/ΦΕΚ 160Α/1986 εναρμονίζεται με τις Οδηγίες 97/11 Ε.Ε.<sup>69</sup> και 96/61 Ε.Ε.<sup>70</sup>
- Την ΚΥΑ Η.Π. 15393/2332/2002 «*Κατάταξη δημόσιων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες*»
- Την ΚΥΑ Η.Π. 1014/703/Φ104/2003 «*Διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμηση και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ)*».

<sup>69</sup> Οδηγία 97/11 ΕΚ του Συμβουλίου της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 1997 περί τροποποίησης της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, ΕΕ L 73 της 14.3.1997

<sup>70</sup> Οδηγία 96/61 ΕΚ του Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1996 σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, ΕΕ L 257 της 10.10.1996

Σύμφωνα με τις άνω νομοθετικές ρυθμίσεις, που στη βασική φιλοσοφία είναι όμοιες με τις προϋπάρχουσες, τα δημόσια και ιδιωτικά έργα και δραστηριότητες κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες:

- Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες με σοβαρότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον και αυστηρότερες προϋποθέσεις και διαδικασίες για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων.
- Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα μεσαίας περιβαλλοντικής επιβάρυνσης που οφείλουν να υποβάλλονται σε αναγκαίους περιορισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος.
- Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει έργα με μικρές επιπτώσεις.

Τα κριτήρια για την κατάταξη τους στις άνω κατηγορίες αποτελούν μεταξύ άλλων:

- Η ποσοτική και ποιοτική διάσταση των έργων ή δραστηριοτήτων
- Η ποσοτική και ποιοτική ένταση των ρύπων που εκπέμπονται
- Η δυνατότητα να προληφθεί η παραγωγή ρύπων κατά την εφαρμοζόμενη παραγωγική διαδικασία
- Ο κίνδυνος σοβαρού ατυχήματος και η ανάγκη επιβολής περιορισμών για την προστασία του περιβάλλοντος.

Το σημαντικότερο νομοθέτημα που έπεται και αφορά στον σχεδιασμό κυρίως μεγάλων έργων και παρεμβάσεων στον εθνικό χώρο είναι η ΥΑ οικ 107017/ΦΕΚ 1225Β/2006 «*Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων*» που ενσωματώνει την οδηγία 2001/42/ΕΚ<sup>71</sup>. Για πρώτη φορά τίθεται η έννοια της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων όχι ενός μεμονωμένου έργου αλλά ενός ευρύτερου προγράμματος ενεργειών (π.χ. πρόγραμμα για προστασία από τον θόρυβο) ή ενός ευρύτερου σχεδιασμού έργων (π.χ. τομεακό χωροταξικό μεταφορών) μετά από εκπόνηση Στρατηγικών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (εφεξής ΣΜΠΕ). Τίθενται λοιπόν υπό διερεύνηση συνολικές πολιτικές και εναλλακτικές λύσεις που άπτονται των αρμοδιοτήτων

---

<sup>71</sup> Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, ΕΕ L 197/30, 21.7.2001

πολλών φορέων, με κριτήριο την συμβολή στην βιώσιμη ανάπτυξη. Η νέα αυτή υποχρέωση και δυνατότητα ελάχιστα δυστυχώς έχει εφαρμοστεί στην χώρα μας. Η χρήση αυτού του εργαλείου εκτίμησης δράσεων απαιτεί καταρχήν την αναβάθμιση του σχεδιασμού, που αποτελεί αδύναμο κρίκο στην αναπτυξιακή πολιτική.

### II.3.2 Κλασικά δημόσια έργα

Η περιβαλλοντική αδειοδότηση των δημοσίων έργων ρυθμίζεται σύμφωνα με την «εγκύκλιο 38» (Οδηγός εκπόνησης μελετών Δημοσίων Έργων, ΓΓΔΕ 3434/2005), η οποία, παρ' ότι επικεντρώνεται στον τεχνικό σχεδιασμό των έργων, θίγει εμβόλιμα και τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Σ' αυτό το πλαίσιο, η περιβαλλοντική αδειοδότηση και η έκδοση ΚΥΑ για την παραγωγή των δημοσίων έργων, καθορίζεται μέσα στην διαδικασία παραγωγής των μελετών στο στάδιο της τεχνικής προμελέτης, ώστε οι όροι και οι περιορισμοί που τίθενται για την προστασία του περιβάλλοντος να μπορούν να ενταχθούν στις οριστικές τεχνικές μελέτες που θα υλοποιηθούν. Συγκεκριμένα, η διαδικασία ξεκινάει με τη υποβολή της Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ). Ακολουθεί η εκπόνηση της Τεχνικής Προμελέτης και η σύνταξη της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ). Με βάση την ΜΠΕ εγκρίνεται καταρχάς η Τεχνική Προμελέτη και σε τελικό στάδιο η Τεχνική Οριστική Μελέτη.

### II.3.3 Περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις και έργα παραχώρησης

Τα έργα που υλοποιούνται σήμερα με συμβάσεις παραχώρησης αποτελούνται από διαφορετικά τμήματα:

- Έτοιμα τμήματα κατασκευασμένα ή υπό κατασκευή από το δημόσιο, τα οποία ενσωματώνονται στο συνολικό έργο. Τα τμήματα αυτά έχουν αδειοδοτηθεί περιβαλλοντικά προ της κατασκευής τους
- Τμήματα υφιστάμενων οδών, περιβαλλοντικά αδειοδοτημένα ή μη, τα οποία βελτιώνονται και για τα οποία ισχύουν οι παρελθούσες αδειοδοτήσεις και νέες που αφορούν την αναβάθμιση ή λειτουργία τους.
- Τμήματα που αποτελούν νέες χαράξεις.

Οι περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις των παραπάνω περιελήφθησαν στους νόμους που κύρωσαν τις συμβάσεις<sup>72</sup> ως προσάρτημα ή συμπεριλήφθηκαν και σε άρθρα των συμβάσεων. Υπάρχει δηλαδή μια αδειοδότηση «βάσης» για την κατασκευή τους, παρά την ποικιλία της. Ενώ για την παραγωγή των δημόσιων έργων, η ΜΠΕ καθορίζεται στο στάδιο της τεχνικής προμελέτης, στην περίπτωση των έργων παραχώρησης, οι περισσότερες ΜΠΕ στηρίζονται σε Προωθημένες Αναγνωριστικές Μελέτες<sup>73</sup>. Η δε ολοκλήρωση των τεχνικών μελετών περιελήφθη στην διαδικασία της σύμβασης.

Πέραν της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του οδικού άξονα αυτού καθ' αυτού, απαιτείται και η αδειοδότηση σειράς εγκαταστάσεων που είναι συνδεδεμένες με το έργο. Οι εν λόγω εγκαταστάσεις χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει τα έργα που συνοδεύουν υποχρεωτικά τον αυτοκινητόδρομο και ως εκ τούτου θεωρούνται ως έργα οδοποιίας (Σταθμοί Διοδίων, Κέντρα Ελέγχου και Συντήρησης, Σταθμοί Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών, κτίρια λειτουργίας σηράγγων, εργοτάξια κ.ά). Η δεύτερη περιλαμβάνει τις απαραίτητες βοηθητικές εγκαταστάσεις για την κατασκευή του έργου (δανειοθάλαμοι και αποθεσιοθάλαμοι). Στις ΚΥΑ οι οποίες αδειοδότησαν τα έργα, προβλέπεται μια ειδική κοινή ρύθμιση για την περιβαλλοντική αδειοδότηση των συνοδών έργων των δύο κατηγοριών. Η ρύθμιση αυτή ονομάστηκε «Ειδική Τεχνική Μελέτη Εφαρμογής» (εφεξής ΕΤΜΕ) και προβλέπει την ολοκλήρωση της διαδικασίας αδειοδότησης για κάθε συνοδό έργο εντός 6 μηνών. Αποτελεί μια σχετικά μελέτη καθότι προορίζεται για έργα με διαφορετικές απαιτήσεις.

#### **II.4 Απαλλοτριώσεις**

Η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ρυθμίζεται από τον «Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων» (ΚΑΑΑ) (Ν. 2882/2001), όπως αυτός

---

<sup>72</sup> Βλέπε Πίνακα 2 «Κύρωση Συμβάσεων Παραχώρησης», III.3.2

<sup>73</sup> Σε επίπεδο τεχνικού σχεδιασμού, η Προωθημένη Αναγνωριστική Μελέτη είναι ακριβέστερη από την Αναγνωριστική Μελέτη (περιλαμβάνει και τις διατομές των αυτοκινητοδρόμων), χωρίς όμως να διαθέτει το επίπεδο ακρίβειας την Προκαταρκτικής Τεχνικής Μελέτης

προσαρμόστηκε στο αναθεωρημένο Σύνταγμα με τον ν. 2985/2002. Επίσης, το Σύνταγμα στο άρθρο 17, το οποίο αφορά στην προστασία της ιδιοκτησίας, προβλέπει και τη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, με την οποία έχει εναρμονιστεί το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο. Σε μία τυπική περίπτωση έργου, η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ολοκληρώνεται σε τέσσερα βασικά στάδια<sup>74</sup>:

- *Απόφαση της διοίκησης ότι από την αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου προκύπτει εξυπηρέτηση δημόσιας ωφέλειας.* Επειδή όμως η πράξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ενδέχεται να είναι επαχθής για τον ιδιώτη, απαιτείται η διοίκηση να είναι σε θέση να αποδείξει ότι δεν υπάρχει εναλλακτική λύση, λιγότερο ζημιογόνα για τον ιδιώτη, και η οποία ταυτόχρονα να εξασφαλίζει την εξυπηρέτηση της συγκεκριμένης δημόσιας ωφέλειας.
- *Αναγνώριση των δικαιούχων της αποζημίωσης.* Σε αυτό το στάδιο συντάσσονται τα απαραίτητα κτηματολογικά διαγράμματα και πίνακες, όπου καταγράφονται τα κύρια χαρακτηριστικά των ακινήτων και εμφανίζονται οι εικαζόμενοι ιδιοκτήτες. Στη συνέχεια, η αναγνώριση των δικαιούχων γίνεται δικαστικώς βάσει ειδικής διαδικασίας από το μονομελές πρωτοδικείο, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το επίδικο ακίνητο. Η αίτηση για την αναγνώριση δικαιούχων κοινοποιείται με επιμέλεια του ενδιαφερομένου στον προϊστάμενο της αρμόδιας κτηματικής υπηρεσίας, ο οποίος υποχρεούται εντός εξήντα ημερών να υποβάλει στο δικαστήριο έγγραφη βεβαίωση περί προβολής ή μη δικαιωμάτων του Δημοσίου στο απαλλοτριούμενο ακίνητο, σύμφωνα με τις διατάξεις περί δημοσίων κτημάτων. Οποιοσδήποτε δε από τους διαδίκους μπορεί, είτε με δικόγραφο κοινοποιούμενο στους αντιδίκους πέντε τουλάχιστον ημέρες πριν από τη συζήτηση της αίτησης για τον προσωρινό καθορισμό της αποζημίωσης, είτε με προτάσεις που θα κατατεθούν μέσα στην ίδια προθεσμία, να ζητήσει να γίνει η αναγνώριση των δικαιούχων της αποζημίωσης με την ίδια απόφαση.

---

<sup>74</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

- *Κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.* Για την κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης απαιτείται απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας στην οποία βρίσκεται το απαλλοτριωτέο ακίνητο. Στην περίπτωση όμως που πρόκειται για απαλλοτριώσεις μεγάλης σημασίας, υπάρχει η δυνατότητα κήρυξης τους με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Όποια διαδικασία κι αν ακολουθείται, η απόφαση περί κήρυξης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Επιπλέον, απαιτείται και η ανακοίνωση του σκοπού της απαλλοτρίωσης καθώς και ο προσδιορισμός της απαλλοτριωτέας έκτασης, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να είναι σε θέση να προβούν σε προσφορά. Τέλος, απαραίτητο στοιχείο το οποίο πρέπει να περιέχει η απόφαση κήρυξης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, είναι η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης της αποζημίωσης.
- *Προσδιορισμός της αποζημίωσης.* Ο δικαστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης γίνεται πρώτα προσωρινά από το μονομελές πρωτοδικείο στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το ακίνητο, και έπειτα οριστικά από το αρμόδιο εφετείο. Η διαδικασία ξεκινά με τη συγκρότηση επιτροπής η οποία αναλαμβάνει την καταγραφή της κατάστασης του ακινήτου που είναι προς απαλλοτρίωση. Στη συνέχεια, η ίδια επιτροπή προβαίνει στην αναλυτική εκτίμηση της αξίας της αποζημίωσης και συντάσσει συμβουλευτική γνωμοδότηση. Ακολουθεί η έκδοση πιστοποιητικών για τα ακίνητα που πρόκειται να απαλλοτριωθούν και βάσει αυτών γίνεται η κλήτευση των ιδιοκτητών. Οι ενδιαφερόμενοι, που εν προκειμένω είναι ο υπόχρεος να καταβάλλει την αποζημίωση και το πρόσωπο υπέρ του οποίου κηρύχθηκε η αναγκαστική απαλλοτρίωση, δύνανται να ζητήσουν δικαστικώς τον προσωρινό ή οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Στη συνέχεια, το μονομελές πρωτοδικείο, βάσει όσων προβλέπει ο ΚΑΑΑ και εκτιμώντας τα αποδεικτικά μέσα που προσήχθησαν από τους διαδίκους, εκδίδει απόφαση εντός διαστήματος τριάντα ημερών. Για τις τριάντα ημέρες που ακολουθούν την κοινοποίηση της προσωρινής απόφασης, κάθε ενδιαφερόμενος έχει τη

δυνατότητα να ζητήσει τον οριστικό προσδιορισμό της απόφασης. Στην περίπτωση που δεν το πράξει, η αποζημίωση καθίσταται πλέον οριστική. Τέλος σημειώνεται ότι μετά την οριστικοποίηση του προσδιορισμού της αποζημίωσης από το Εφετείο επιτρέπεται η άσκηση του ένδικου μέσου της αναίρεσης.

Στο παράρτημα της ενότητας II παρατίθενται τα στάδια και οι ενέργειες αρμοδίων δημοσίων υπηρεσιών για την απαλλοτρίωση γηπέδων υπεραστικών οδικών αξόνων.

Συνοψίζοντας τις βασικές διαδικασίες και τις αντίστοιχες μέσες διάρκειες για την πλήρη συντέλεση μίας απαλλοτρίωσης, για έργο οδοποιίας εκτός σχεδίου πόλεως, προκύπτει ότι για την απόκτηση της γης που απαιτείται για την κατασκευή ενός μέσου μεγέθους τυπικού οδικού έργου, χρειάζονται τουλάχιστον δύο χρόνια από την ημερομηνία ανάθεσης της σύνταξης του κτηματολογίου (συνήθως αμέσως μετά την έγκριση της οριστικής μελέτης του έργου και με την προϋπόθεση ότι έχει εκδοθεί η απόφαση έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων) μέχρι την συντέλεση και απόδοση της έκτασης ελεύθερης για την εκτέλεση του έργου.

Η παραπάνω διαδικασία αποτελεί τη συνήθη πρακτική για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν όμως τα έργα που εκτελούνται είναι μεγάλα και κρίσιμης σημασίας για την οικονομία της χώρας, υπάρχει ειδική πρόβλεψη τόσο στον ΚΑΑΑ (άρθρο 7<sup>Α</sup>) όσο και στο Σύνταγμα (άρθρο 17 παρ. 4), που ενθαρρύνει την επιτάχυνση των διαδικασιών. Για τις απαλλοτριώσεις αυτού του είδους, οι οποίες αποκαλούνται «απαλλοτριώσεις με τη διαδικασία της επίταξης», είναι απαραίτητο να υπάρχει απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Σύμφωνα με την εν λόγω πρόβλεψη (ΚΑΑΑ άρθρο 7<sup>Α</sup>), αν υπάρχει ειδική απόφαση του Εφετείου, επιτρέπεται η δέσμευση των εκτάσεων που προορίζονται για απαλλοτρίωση αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης κήρυξης, προτού δηλαδή προσδιοριστεί η καταβολή της αποζημίωσης. Επιπρόσθετα, απαιτείται πριν από την κατάληψη του ακινήτου να καταβάλλεται εύλογο τμήμα της αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη, όχι μικρότερο από το 70% της προσδιοριζόμενης αντικειμενικής αξίας

του ακινήτου. Με αυτόν τον τρόπο, επιτρέπεται στον ανάδοχο να εισέλθει στις προς απαλλοτρίωση εκτάσεις και να ξεκινήσει τις εργασίες κατασκευής νωρίτερα.

### **Ενότητα III: Παραχωρήσεις οδικών αξόνων στην Ελλάδα**



### **III.1 Αναγκαιότητα υλοποίησης οδικών αξόνων με παραχώρηση**

Η ολοκλήρωση των μεταφορικών υποδομών στην Ελλάδα, ιδιαίτερα των έργων που εντάσσονται στα ΔΕΔ-Μ, είναι ζωτικής σημασίας τόσο για την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή της χώρας όσο και για την διασύνδεση της με τις κεντρικές αγορές της Ευρώπης.

Μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981, με τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα το 1984 και κυρίως με τα τέσσερα διαδοχικά Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Α' ΚΠΣ 1989-1993, Β' ΚΠΣ 1994-1999, Γ' ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013), η Χώρα έχει κάνει και συνεχίζει να κάνει μεγάλα βήματα στον τομέα του εκσυγχρονισμού των υποδομών.

Για μεγάλη χρονική περίοδο, η εξασφαλισμένη χρηματοδότηση των έργων από εθνικούς δημόσιους πόρους και από σημαντικούς ευρωπαϊκούς πόρους, οδήγησε στο σχεδιασμό και υλοποίηση πολλών έργων σε όλη τη χώρα. Ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια με το τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, η εικόνα της χώρας από άποψη υποδομών διαφοροποιήθηκε σημαντικά. Κατά το τρίτο κοινοτικό πλαίσιο στήριξης, αυξήθηκε σημαντικά η συμμετοχή των ιδιωτικών κεφαλαίων στην υλοποίηση των έργων υποδομής, υπό την προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Και τούτο διότι οι διατιθέμενοι κοινοτικοί πόροι δεν επαρκούσαν και δεν επαρκούν για την υλοποίηση όλων των αναγκαίων μεγάλων έργων υποδομής, λόγω της γενικότερης μακροοικονομικής κατάστασης στην Ευρώπη σε συνδυασμό με τη μείωση των διαθέσιμων κοινοτικών κονδυλίων εξαιτίας της ένταξης των νέων μελών στην ΕΕ.

Αλλά και οι εθνικοί πόροι δεν ήταν αρκετοί να καλύψουν τις χρηματοδοτικές ανάγκες όλων των απαραίτητων αναπτυξιακών έργων που ήταν καταναμεμημένα σε όλες τις περιφέρειες της χώρας. Επιπλέον, το πρόγραμμα σύγκλισης της εθνικής οικονομίας (απαίτηση για μείωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους) δεν επέτρεπε αύξηση των δημόσιων δαπανών. Σύμφωνα με τη θεωρητική προσέγγιση,

με την χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων θα ήταν δυνατή η υλοποίηση μεγάλων ανταποδοτικών έργων και αυτό θα οδηγούσε στην απελευθέρωση δημοσίων πόρων για μικρότερα αλλά κοινωνικά σημαντικά έργα.

Συνεπώς, ενώ παραδοσιακά η χρηματοδότηση του ελληνικού οδικού δικτύου γινόταν στη συντριπτική πλειοψηφία με δημόσια κεφάλαια, στη δεκαετία του '90 παρατηρείται αλλαγή πολιτικής στον τομέα των δημοσίων έργων. Δεδομένης της έλλειψης κρατικών κεφαλαίων, οι κυβερνήσεις αναζητούν νέες εναλλακτικές μορφές χρηματοδότησης των υποδομών. Παράλληλα με την υλοποίηση κλασικών δημοσίων έργων από το (περιορισμένο) Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, οι ελληνικές αρχές ξεκινούν προσπάθειες για την εφαρμογή συμπράξεων με την συμμετοχή ιδιωτών, ειδικότερα στην κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, όπου η χρησιμοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, με την ευρεία υιοθέτηση του θεσμού της παραχώρησης, φαινόταν αποδεκτή λύση για την υλοποίηση του Διευρωπαϊκού οδικού δικτύου στη Χώρα μας.

Μέσα από διαδικασίες διεθνών διαγωνισμών αναζητήθηκαν ιδιώτες 'Παραχωρησιούχοι', οι οποίοι θα υλοποιούσαν το δίκτυο των αυτοκινητοδρόμων της χώρας με επενδύσεις για την κατασκευή νέων τμημάτων, αλλά με την εκμετάλλευση και λειτουργία τμημάτων που είχαν ήδη ολοκληρωθεί. Αυτό το ενιαίο σύνολο θα αποτελούσε το αντικείμενο επί μέρους συμβάσεων παραχώρησης. Με τις συμβάσεις παραχώρησης, το ελληνικό Δημόσιο είχε στόχο το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση του δικτύου αυτοκινητοδρόμων υψηλής ποιότητας και προδιαγραφών, με οικονομικά συμφέροντες όρους και με επιμερισμό των κινδύνων στα συμβαλλόμενα μέρη. Η αποπληρωμή των επενδύσεων των ιδιωτών θα γινόταν μέσω είσπραξης διοδίων και χρηματοδοτικής επιχορήγησης του Δημοσίου κατά την περίοδο κατασκευής ή/και επιχορήγησης κατά την περίοδο λειτουργίας των έργων. Η τεχνογνωσία του ιδιωτικού εταίρου σε χρηματοοικονομικά και τεχνικά θέματα θα εξασφάλιζε τη χρηματοδότηση των έργων από τις τράπεζες και την αναβαθμισμένη ποιότητα των έργων.

### III.2 Πρώτη γενιά έργων παραχώρησης

Στο παραπάνω πλαίσιο δημοπρατήθηκε τη δεκαετία του '90 η πρώτη γενιά των έργων παραχώρησης που περιελάμβανε τρία έργα που ολοκληρώθηκαν και βρίσκονται σε λειτουργία (Αττική Οδός, Διεθνές Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου) και ένα που απέτυχε γιατί δεν εξασφαλίστηκαν τα απαιτούμενα δανειακά κεφάλαια (Μετρό Θεσσαλονίκης).

#### III.2.1 Αττική Οδός<sup>75</sup>

Η Αττική Οδός αποτελεί τον περιφερειακό δακτύλιο της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και το κορμό του οδικού δικτύου ολόκληρης της Αττικής. Πρόκειται για έναν σύγχρονο, αστικού τύπου κλειστό αυτοκινητόδρομο με διόδια. Διαθέτει τρεις λωρίδες κυκλοφορίας και μια λωρίδα έκτακτης ανάγκης ανά κατεύθυνση, ενώ στο μέσον του, σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο, κινείται ο προαστιακός σιδηρόδρομος

Αρχικά το έργο πήρε το όνομα 'Λεωφόρος Ελευσίνας-Σταυρού', αλλά στη δεκαετία του '80 με τη χωροθέτηση του Αεροδρομίου 'Ελευθέριος Βενιζέλος' στα Σπάτα, ο σχεδιαζόμενος τότε αυτοκινητόδρομος μετονομάστηκε σε Ελεύθερη Λεωφόρο Ελευσίνας - Σταυρού - Σπάτων (Ε.Λ.Ε-Σ-Σ). Αργότερα, τη δεκαετία του '90 εντάχθηκε στα σχέδια του περιφερειακού δακτυλίου και η Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού (Δ.Π.Λ.Υ). Με την ενοποίηση των δύο παραπάνω αυτοκινητοδρόμων δημιουργήθηκε ένα ενιαίο έργο που ονομάστηκε 'Αττική Οδός' και που αποτελείται από δύο κάθετα μεταξύ τους τμήματα:

- Την Ελεύθερη Λεωφόρο Ελευσίνας-Σταυρού-Σπάτων (Ε.Λ.Ε-Σ-Σ), μήκους περίπου 52 χλμ, που αρχίζει από το δυτικό άκρο του Λεκανοπεδίου της Αττικής κοντά στα διόδια Ελευσίνας της Εθνικής Οδού Αθηνών - Κορίνθου

---

<sup>75</sup> <http://www.aodos.gr/default.asp?catid=19496>

και καταλήγει στο Διεθνές Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος και στις παρυφές του Μαρκόπουλου, στο νότιο-ανατολικό άκρο της Αττικής, και

- Τη Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρο Υμηττού (Δ.Π.Λ.Υ), μήκους περίπου 13 χλμ. η οποία ξεκινά νότια από την Καισαριανή και καταλήγει βόρεια στη λεωφόρο Ελευσίνας - Σταυρού - Σπάτων μέσω δύο κλάδων (ανατολικό και δυτικό), στις περιοχές Χαλανδρίου και Παλλήνης.

Η Αττική Οδός διαθέτει 32 κόμβους και πληθώρα άνω και κάτω διαβάσεων που επιτρέπουν κυκλοφορία με υψηλές ταχύτητες τηρώντας τις απαραίτητες προδιαγραφές ασφάλειας. Επίσης, οι γέφυρες και υπόγειες διαβάσεις διασφαλίζουν την αποκατάσταση της ενότητας των κατοικημένων περιοχών που τέμνει ο αυτοκινητόδρομος καθώς και την εξυπηρέτηση των λοιπών μεταφορικών μέσων. Σε ότι αφορά στους σταθμούς διοδίων, ο αριθμός τους ανέρχεται στους 39 και είναι επί το πλείστον πλευρικοί. Από τις υφιστάμενες λωρίδες διοδίων, οι 140 λειτουργούν με εισπράκτορα και οι 55 είναι ηλεκτρονικές. Τέλος, σημειώνεται ότι το όλο έργο συμπληρώνεται από ένα δίκτυο κύριων τροφοδοτικών αξόνων και παράπλευρων οδών μήκους 150 χλμ., συνδέοντας άμεσα 30 Δήμους της πρωτεύουσας.

Η υλοποίηση του Έργου συνέβαλε ουσιαστικά στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της Αττικής και βελτίωσε αισθητά τις μετακινήσεις των κατοίκων της Πρωτεύουσας. Το έργο είχε ενταχθεί στα έργα προτεραιότητας των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ).

Όπως προαναφέρθηκε, η Αττική Οδός ανήκει στην πρώτη γενιά συγχρηματοδοτούμενων έργων που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα τη δεκαετία του '90. Η 'Αττική Οδός Α.Ε.' είναι η Εταιρία Παραχώρησης του έργου, η οποία ανέλαβε, μέσω σύμβασης με το ελληνικό Δημόσιο, τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση του αυτοκινητοδρόμου. Μέτοχοι της εταιρίας παραχώρησης είναι η ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε. (που ανήκει στον όμιλο ΕΛΛΑΚΤΩΡ Α.Ε.) και κατέχει ποσοστό 59,25%, η J.&P. ΑΒΑΞ Α.Ε. που κατέχει ποσοστό 21,00%, η ΕΤΕΘ Α.Ε. (που ανήκει στον Όμιλο J.&P. ΑΒΑΞ Α.Ε.) με ποσοστό

9,82%, η ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε. με συμμετοχή 9,88% και η Γαλλική EGIS PROJECTS S.A. με 0,04%. Η 'Κοινοπραξία Αττική Οδός' ήταν ο φορέας κατασκευής του έργου, μια κοινοπραξία αμιγώς ελληνική, με επικεφαλής την εταιρία ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε.

Όσον αφορά στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, η υποβολή προσφοράς από την κοινοπραξία έγινε τον Φεβρουάριο του 1995, η ανακήρυξη της κοινοπραξίας 'Αττική Οδός' ως αναδόχου του έργου έγινε τον Μάρτιο του 1996, ενώ η σύμβαση παραχώρησης υπογράφηκε στις 23 Μαΐου του 1996 και κυρώθηκε με νόμο στις 16 Δεκεμβρίου του 1996. Το έργο παραδόθηκε σε λειτουργία σταδιακά και ολοκληρώθηκε πλήρως το 2003. Η εταιρία «Αττικές Διαδρομές Α.Ε.» ιδρύθηκε το 1999 και έχει αναλάβει τη λειτουργία και τη συντήρηση της Αττικής Οδού.

Το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από την Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων/Λειτουργίας και Συντήρησης Έργων Παραχώρησης (ΕΥΔΕ/Λ.Σ.Ε.Π.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ασκεί παρακολούθηση και έλεγχο της λειτουργίας και συντήρησης του αυτοκινητόδρομου.

Η σύμβαση παραχώρησης έχει διάρκεια 23 χρόνια (5 για σχεδιασμό και κατασκευή και 18 για εκμετάλλευση). Στους φορείς χρηματοδότησης του έργου περιλαμβάνονται το ελληνικό Δημόσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η ανάδοχος εταιρία Αττική Οδός Α.Ε και όμιλος εμπορικών τραπεζών. Το έργο χρηματοδοτήθηκε κατά 35% με το ποσό των 420 εκατ. ευρώ από το Ελληνικό Δημόσιο, με συμμετοχή και πόρων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η ανάδοχος εταιρία παραχώρησης «Αττική Οδός Α.Ε.» κάλυψε με ίδια και δανειακά κεφάλαια το υπόλοιπο 65% συνεισφέροντας το ποσό των 880 εκατ. ευρώ. Τα δάνεια που έλαβε η εταιρία παραχώρησης καλύφθηκαν από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και από εμπορικές τράπεζες, ενώ οι μέτοχοι της Αττικής Οδού εξασφάλισαν εγγυήσεις για το σύνολο των δανείων από όμιλο διεθνών τραπεζών, για όλη τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου.

### III.2.2 Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου<sup>76 77</sup>

Μετά από περισσότερα από εκατό χρόνια από τη στιγμή που ο τότε Πρωθυπουργός της Ελλάδας, Χαρίλαος Τρικούπης, οραματίστηκε τη γεφύρωση των τριών χιλιομέτρων που χωρίζουν το Ρίο από το Αντίρριο, το μεγαλόπνοο αυτό όραμα έγινε πραγματικότητα το 2004, με τη μόνιμη Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου. Η σύνδεση με τη γέφυρα εξασφαλίζει μείωση του χρόνου διέλευσης του θαλάσσιου διαύλου στα 5 λεπτά (σε σύγκριση με τον μέσο όρο των 45 λεπτών με τα οχηματαγωγά πλοία πριν την κατασκευή της γέφυρας), διέλευση με άνετες και ασφαλείς συνθήκες υψηλού επιπέδου και συνεχή λειτουργία, ανεξαρτήτως των καιρικών συνθηκών.

Η μόνιμη Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου αποτελείται από μια καλωδιωτή γέφυρα με πέντε ανοίγματα, δύο γέφυρες πρόσβασης σε κάθε πλευρά, σταθμό διοδίων και οδούς πρόσβασης με δύο λωρίδες κυκλοφορίας οχημάτων ανά κατεύθυνση. Η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου είναι η μεγαλύτερη σε μήκος καλωδιωτή γέφυρα πολλαπλών ανοιγμάτων στον κόσμο, με συνεχές και πλήρως αναρτημένο κατάστρωμα 2.252 μέτρων. Οι δύο γέφυρες πρόσβασης έχουν μήκος 392 μέτρων στην πλευρά του Ρίου και 239 μέτρων στην πλευρά του Αντιρρίου.

Η γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου διαθέτει (σε σχέση με τις γέφυρες της Νορμανδίας, Oresund, Severn και Dartford) το δεύτερο μεγαλύτερο καλωδιωτό κεντρικό άνοιγμα (560 μέτρα) μετά τη γέφυρα της Νορμανδίας και το μεγαλύτερο καλωδιωτό συνολικό μήκος, ενώ είναι θεμελιωμένη σε πολύ μεγαλύτερο βάθος και σε ιδιαίτερα ασταθές έδαφος. Τα θεμέλιά της βρίσκονται σε βάθος θαλάσσης που φτάνει μέχρι και τα 65 μέτρα. Τόσο αυτό, όσο και η διάμετρος των θεμελίων των πυλώνων που ανέρχεται σε 90 μέτρα, αποτελούν παγκόσμια ρεκόρ για γέφυρα. Αποτελεί τη μοναδική γέφυρα που είναι θεμελιωμένη σε περιοχή με τόσο έντονη σεισμικότητα και σε τόσο ασταθές έδαφος.

---

<sup>76</sup> <http://www.gefyra.gr>

<sup>77</sup> <http://www.minenv.gr/4/45/4505/g450501.html>

Η γέφυρα αποτελεί ένα σημαντικό έργο υποδομής στον τομέα των μεταφορών με τοπική, εθνική και ευρωπαϊκή διάσταση αποτελώντας τμήμα των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών. Βρίσκεται στο σταυροδρόμι δύο σημαντικών αξόνων, του αυτοκινητοδρόμου Αθηνών-Κορίνθου-Πατρών-Καλαμάτας (έργο παραχώρησης που διαχειρίζεται η Ολυμπία Οδός) και του αυτοκινητοδρόμου Ιωαννίνων-Αντιρρίου (έργο παραχώρησης που διαχειρίζεται η Ιόνια Οδός), οι οποίες συνδέουν πολλές σημαντικές ελληνικές πόλεις.

Ο διαγωνισμός του έργου, τον Δεκέμβριο του 1993, οδήγησε στην υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης τον Ιανουάριο του 1996, μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και της ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., και αφορούσε στη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και λειτουργία της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Η κύρωση της σύμβασης παραχώρησης με νόμο έγινε τον Απρίλιο του 1996. Οι χρηματοδοτικές συμβάσεις υπογράφηκαν το Δεκέμβριο του 1997.

Η εταιρεία ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. συστάθηκε το 1995 από τη γαλλική VINCI και πέντε ελληνικές κατασκευαστικές εταιρείες, με αποκλειστικό σκοπό την υλοποίηση της σύμβασης παραχώρησης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Ως παραχωρησιούχος, η ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. έχει την ευθύνη της μελέτης, κατασκευής, χρηματοδότησης, συντήρησης και λειτουργίας της γέφυρας στη διάρκεια των 42 ετών της περιόδου παραχώρησης. Για να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις της, η εταιρεία έχει υπογράψει μέχρι σήμερα περισσότερες από 50 συμβάσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η σύμβαση κατασκευής με την κατασκευάστρια κοινοπραξία καθώς και οι πολυάριθμες αναλυτικές χρηματοδοτικές συμβάσεις με τους δανειστές.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής ο παραχωρησιούχος εξασφάλισε την εύρυθμη διαχείριση όλου του χρηματοδοτικού πλαισίου του έργου, καθώς και την κάλυψη των καθημερινών χρηματοδοτικών αναγκών του. Από τον Αύγουστο του 2004, οπότε ολοκληρώθηκε η κατασκευή, και μέχρι τη λήξη της περιόδου παραχώρησης, η ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. είναι υπεύθυνη για την ομαλή λειτουργία του έργου, μέσα στα πλαίσια της σύμβασης παραχώρησης, για την συντήρηση του και για όλες τις απαραίτητες βελτιώσεις.

Η Κοινοπραξία ΓΕΦΥΡΑ ήταν η κατασκευάστρια κοινοπραξία. Ρόλος της ήταν η μελέτη και κατασκευή της γέφυρας εντός περιόδου 7 ετών. Η ΓΕΦΥΡΑ Λειτουργία Α.Ε. είναι η εταιρεία λειτουργίας της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου στο πλαίσιο μιας σύμβασης που έχει υπογραφεί με την ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., την παραχωρησιούχο εταιρεία. Η ΓΕΦΥΡΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Α.Ε. είναι αρμόδια για τη διαχείριση των διοδίων, της κυκλοφορίας και τη συνήθη συντήρηση της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Μέτοχοι της εταιρείας ΓΕΦΥΡΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Α.Ε. είναι οι ίδιες εταιρείες που συμμετέχουν και στην ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. Η μελετητική εταιρία Buckland & Taylor Ltd., ορίστηκε από τον Παραχωρησιούχο, με τη σύμφωνη γνώμη του Δημοσίου και των δανειστών, ως ανεξάρτητος Ελεγκτής Μελέτης του έργου.

Η Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων ΕΥΔΕ / ΣΕ.ΡΑ., της Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, παρακολουθεί το έργο σε καθημερινή βάση για λογαριασμό του Δημοσίου.

Το συνολικό κόστος του έργου, με τη συνεκτίμηση των χρηματοοικονομικών εξόδων κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου, ανέρχεται σε περίπου 800 εκατομμύρια ευρώ. Το έργο χρηματοδοτήθηκε από τις παρακάτω πηγές: 10% του κόστους κατασκευής ως μετοχικό κεφάλαιο, 45% χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου και 45% δάνειο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, με την εγγύηση ομίλου εμπορικών τραπεζών κατά την περίοδο κατασκευής.

### III.2.3 Διεθνές Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος»<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> <http://www.aia.gr/pages.asp?langID=1&pageID=6>



Η αναγκαιότητα για το νέο διεθνές αεροδρόμιο της Αθήνας αναγνωρίστηκε στη δεκαετία του '70. Ο όμιλος εταιρειών του οποίου ηγείται η Hochtief AG ανέλαβε τη θέση του «συνέταιρου» του Ελληνικού Δημοσίου το Δεκέμβριο του 1994. Η σύμβαση παραχώρησης υπογράφηκε τον Ιούλιο του 1995, ενώ η κύρωση της σύμβασης με νόμο έγινε τον Σεπτέμβριο του 1995. Η διάρκεια σύμβασης είναι 30 χρόνια (5 για κατασκευή και 25 για εκμετάλλευση). Το αεροδρόμιο ξεκίνησε τη λειτουργία του στις 28 Μαρτίου του 2001. Σύμφωνα με την αρχική μετοχική και οικονομική διάρθρωση της εταιρείας παραχώρησης, το ελληνικό Δημόσιο κατείχε το 55% των μετοχών και η κοινοπραξία Hochtief AG το 45%. Το 2006, 5% των μετοχών της Hochtief AG εξαγοράστηκαν από τον όμιλο Κοπελούζου. Το ύψος επένδυσης ανήλθε στα 2,22 δις ευρώ. Η χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου ήταν 700 εκατ. Ευρώ (31%) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ανέλαβε το 45% της χρηματοδότησης του έργου. Το 6% του έργου χρηματοδοτήθηκε από ίδια κεφάλαια των ιδιωτών μετόχων.

Το αεροδρόμιο μπορεί να αναβαθμιστεί και να εξυπηρετεί μέχρι 50 εκατομμύρια επιβάτες το χρόνο και η καθημερινή κίνηση αεροσκαφών μπορεί να φτάσει και μέχρι τις 600 την ημέρα. Συνδέεται με τον προαστιακό σιδηρόδρομο και με το μετρό Αθηνών.

### **III.3 Δεύτερη γενιά έργων παραχώρησης**

Ο σχεδιασμός της δεύτερης γενιάς έργων παραχώρησης ξεκίνησε από το 1999, αλλά η κυρίως διαγωνιστική διαδικασία έλαβε χώρα με πολλά χρόνια καθυστέρησης, την περίοδο 2006 – 2007.

#### **III.3.1 Προπαρασκευαστικές ενέργειες**

Ήδη από το 1999, οι Ελληνικές Αρχές γνωστοποίησαν την πρόθεση τους για συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στον σχεδιασμό, κατασκευή, χρηματοδότηση και

λειτουργία τμημάτων των ελληνικών αυτοκινητοδρόμων με την υλοποίηση συμβάσεων παραχώρησης που θα δρομολογούνταν μέσω διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>79</sup>.

Σε συνέχεια σχετικού διεθνούς διαγωνισμού που προκήρυξε το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας / Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΥΠ.ΕΘ.Ο./Μ.Ε.Κ.), επελέγησαν το 1999 οι Τράπεζες Bank of America και Ε.Τ.Ε. με σκοπό την παροχή υπηρεσιών χρηματοοικονομικού συμβούλου προς τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων για το σχεδιασμό υλοποίησης των αυτοκινητόδρομων. Το ιδιαίτερο αντικείμενο της σύμβασης αφορούσε στην επεξεργασία του γενικού πλαισίου παραχώρησης, στο καθορισμό της στρατηγικής για τη διεξαγωγή των διαγωνισμών, στην εξειδίκευση των όρων για κάθε συγκεκριμένο “πακέτο” έργων και στην υποβολή προτάσεων για την δομή και οργάνωση του υπηρεσιών του Δημοσίου με στόχο την αποτελεσματικότερη διαχείριση των συμβάσεων παραχώρησης.

Το 2000 υποβλήθηκαν οι εκθέσεις της πρώτης φάσης του έργου του Χρηματοοικονομικού Συμβούλου, που περιελάμβαναν την αποτύπωση της παρούσας κατάστασης καθώς και την χρηματοοικονομική ανάλυση εναλλακτικών συνδυασμών των προς δημοπράτηση οδικών αξόνων. Οργανώθηκαν σειρά παρουσιάσεων του έργου σε υποψηφίους επενδυτές στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

Το Νοέμβριο του 2000 διοργανώθηκε ειδική ημερίδα στην Αθήνα με θέμα τις Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα, υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και της Μικτής Επιτροπής Καθοδήγησης για τα Δημόσια Έργα (ΜΕΚ). Σύμφωνα με τα Πρακτικά της ημερίδας, που δημοσιεύτηκαν τον Μάιο του

---

<sup>79</sup> Δημήτριος Κωνσταντακόπουλος «Η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομών στον τομέα των οδικών μεταφορών στην Ελλάδα – Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητοδρόμων», Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Νοέμβριος 2010

2001, στόχοι της ημερίδας ήταν η ενημέρωση των ενδιαφερομένων επενδυτών σχετικά με τους συνδυασμούς των έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων που είχαν δρομολογηθεί, η παρουσίαση τεχνικών χαρακτηριστικών, κυκλοφοριακών μεγεθών και πιθανών κινδύνων, καθώς και η έναρξη από πλευράς του ελληνικού Δημοσίου, της διαγωνιστικής διαδικασίας, των προωθούμενων νομοθετικών ρυθμίσεων και των κύριων όρων των συμβάσεων παραχώρησης<sup>80</sup>. Στην εν λόγω χρονική περίοδο είχαν προσδιοριστεί έξι συνδυασμοί παραχώρησης, οι οποίοι και αποτελούσαν την πρώτη ομάδα έργων για προκήρυξη διαγωνισμού. Η βούληση του Δημοσίου ήταν να ξεκινήσει την πρόσκληση για την εκδήλωση ενδιαφέροντος το Δεκέμβριο του 2000 ή τον Ιανουάριο του 2001.

Στη συνέχεια, το Ελληνικό Δημόσιο επέλεξε τους ακόλουθους έξι συνδυασμούς ή τμήματα αυτοκινητοδρόμων που αποτελούν το αντικείμενο των σχετικών διαγωνισμών:

- Αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ, Τμήμα Μαλιακός (Ράχες Φθιώτιδος) - Κλειδί Ημαθίας
- Αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ, Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα (Βορειοδυτική Οδός Πελοποννήσου)
- Αυτοκινητόδρομος «Ιόνιος Οδός» από Αντίρριο μέχρι Ιωάννινα, Τμήμα ΠΑΘΕ Αθήνα - Μαλιακός (Σκάρφεια) και Συνδετήριος Κλάδος του ΠΑΘΕ Σχηματάρι - Χαλκίδα
- Αυτοκινητόδρομος Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα & Κλάδος Λεύκτρο – Σπάρτη (Ανατολική Οδός Πελοποννήσου)
- Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδος
- Οδικά Αστικά Έργα Αθηνών (σήραγγα Υμηττού, επέκταση προς νότον της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού και λοιπά έργα)

### III.3.2 Διαγωνιστική διαδικασία<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα, Πρακτικά Ημερίδας, Νοέμβριος 2000

<sup>81</sup> Δ. Κωνσταντακόπουλος, ό.π., 2010

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.) προκήρυξε αρχικά διεθνείς διαγωνισμούς για την ανάθεση της Μελέτης - Κατασκευής - Χρηματοδότησης - Λειτουργίας - Εκμετάλλευσης και Συντήρησης των ανωτέρω έξι συνδυασμών αυτοκινητοδρόμων, μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Στη συνέχεια, στα υπό δημοπράτηση έργα προστέθηκε και η Υποθαλάσσια Οδική Αρτηρία Θεσσαλονίκης.

Ο κάθε διαγωνισμός για την ανάδειξη αναδόχου περιελάμβανε δύο φάσεις. Η Α' φάση αφορούσε στην προεπιλογή και η Β' φάση στην υποβολή προσφορών. Η ολοκλήρωση των φάσεων αυτών θα οδηγούσε στην ανάδειξη του Αναδόχου και την υπογραφή των συμβάσεων παραχώρησης.

Οι διαδικασίες διενέργειας των διαγωνισμών, αξιολόγησης των διαγωνιζομένων και επιλογής αναδόχων, είχαν ως βασικούς στόχους τη μεγιστοποίηση του ανταγωνισμού με την προσέλκυση όσο το δυνατόν περισσότερων ελληνικών και διεθνών εταιρειών του κλάδου και τη διαφάνεια. Ζητούμενο ήταν επίσης η κατοχύρωση του δημόσιου συμφέροντος δηλαδή μεγιστοποίηση του οφέλους προς το Δημόσιο από τα έσοδα των διοδίων, ελαχιστοποίηση του κόστους του Δημοσίου - υπό μορφή επιδότησης, ιδιαίτερα κατά την περίοδο λειτουργίας για τους συνδυασμούς με χαμηλούς προβλεπόμενους κυκλοφοριακούς φόρτους - διασφάλιση υψηλής ποιότητας κατασκευής και έγκαιρη, με υψηλή ποιότητα, ολοκλήρωση των έργων. Για την προώθηση των παραπάνω στόχων, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιόρισε τις ανώτατες τιμές του ύψους διοδίων ανά χιλιόμετρο και ανά αυτοκινητόδρομο και τη χρηματοδοτική συμβολή (επιχορήγηση) του Δημοσίου κατά την περίοδο κατασκευής με την οποία θα επιδοτούσε το κόστος υλοποίησης κάθε έργου.

Η Α' φάση των διαγωνισμών για την παραχώρηση των ανωτέρω έργων έλαβε χώρα τον Ιανουάριο 2001 με την έγκριση της διακήρυξης προεπιλογής των

---

Διαγωνιζομένων. Η φάση αυτή ολοκληρώθηκε το 2003 οπότε και οριστικοποιήθηκαν τα σχήματα των διαγωνιζομένων που θα συμμετείχαν στη Β' φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Σημειώνεται το σημαντικό ενδιαφέρον από μεγάλους διεθνείς και ελληνικούς κατασκευαστικούς ομίλους και εταιρίες. Η Α' φάση του διαγωνισμού έληξε με την επιλογή 4 ομίλων ανά έργο, οι οποίοι προεπελέγησαν να συμμετάσχουν στη Β' φάση του διαγωνισμού. Οι όμιλοι που κατέλαβαν τις υπόλοιπες θέσεις θεωρήθηκαν επιλαχόντες. Μετά την ολοκλήρωση της Α' φάσης του διαγωνισμού ακολούθησε μια περίοδος ωρίμανσης των έργων, δηλαδή ολοκλήρωσης των απαραίτητων μελετών, ερευνών και αδειοδότησης πριν την έναρξη της Β' φάσης.

Στη συνέχεια ακολούθησε η υποβολή τεχνικών και οικονομικών προσφορών από τους προεπιλεγέντες ομίλους για τα πέντε από τα πιο πάνω έξι έργα. Δεν υλοποιήθηκε η Β' φάση του έργου «Οδικά Αστικά Έργα Αθηνών». Με την ολοκλήρωση της αξιολόγησης των προσφορών των διαγωνιζομένων ομίλων, ανακηρύχθηκε ο προσωρινός ανάδοχος του κάθε έργου. Ακολούθησε η περίοδος οριστικοποίησης των συμβατικών εγγράφων και η υπογραφή των συμβάσεων παραχώρησης (μεταξύ των παραχωρησιούχων εταιρειών και του ελληνικού Δημοσίου). Οι συμβάσεις κυρώθηκαν με νόμο από τη Βουλή όπως φαίνεται στον Πίνακα που ακολουθεί. Στη συνέχεια ορίστηκε η Ημερομηνία Έναρξης Παραχώρησης, η οποία σηματοδότησε την έναρξη της Περιόδου Παραχώρησης και την έναρξη της κατασκευής των έργων.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Κύρωση συμβάσεων παραχώρησης

ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΩΝ	ΝΟΜΟΣ	ΦΕΚ - ΕΤΟΣ
<b>Ιόνια Οδός</b> ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΙΟΝΙΑΣ ΟΔΟΣ ΑΠ'Ο ΑΝΤΙΡΡΙΟ - ΙΩΑΝΝΙΝΑ, ΠΑΘΕ ΑΘΗΝΑ (Α/Κ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΗΣ) - ΜΑΛΙΑΚΟΣ ( ΣΚΑΡΦΕΙΑ), ΣΥΝΔΕΤΗΡΙΟΣ ΚΛΑΔΟΣ ΠΑΘΕ	3555/2007	A 81/2007

ΣΧΗΜΑΤΑΡΙ - ΧΑΛΚΙΔΑ		
<b>ΠΑΘΕ: Μαλιακός – Κλειδί</b> ΡΑΧΕΣ ΜΑΛΙΑΚΟΥ - ΚΛΕΙΔΙ ΗΜΑΘΙΑΣ ΤΟΥ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΥ ΠΑΘΕ	3605/2007	A 190/2007
<b>ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Ε 65</b>	3597/2007	A 168/2007
<b>Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Πελοποννήσου</b> ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΚΟΡΙΝΘΟΣ - ΤΡΙΠΟΛΗ - ΚΑΛΑΜΑΤΑ & ΛΕΥΚΤΡΟ - ΣΠΑΡΤΗ	3559/2007	A 102/2007
<b>Αυτοκινητόδρομος Βορειοδυτικής Πελοποννήσου</b> ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΕΛΕΥΣΙΝΑ - ΚΟΡΙΝΘΟΣ - ΠΑΤΡΑ - ΠΥΡΓΟΣ - ΤΣΑΚΩΝΑ	3621/2007	A 279/2007

### III.3.3 Γενικά στοιχεία των έργων

Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει την υποχρέωση της χρηματοδότησης, της κατασκευής των νέων τμημάτων των έργων και της λειτουργίας και συντήρησης των αυτοκινητοδρόμων για τριάντα έτη<sup>82</sup>, με αναμενόμενο επίπεδο εξυπηρέτησης υψηλότερο του υφιστάμενου στο υπόλοιπο εθνικό δίκτυο της χώρας. Ο ιδιωτικός τομέας θα εισπράττει διόδια για όλη την περίοδο παραχώρησης από τα ολοκληρωμένα τμήματα έργων, που είτε κατασκευάστηκαν από τον ίδιο είτε από το Ελληνικό Δημόσιο.

Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της περιόδου λειτουργίας των έργων, το Ελληνικό Δημόσιο θα εισπράττει αντάλλαγμα από τρεις συμβάσεις παραχώρησης που κρίθηκαν προσοδοφόρες, ώστε να μπορέσει να προχωρήσει στην αναβάθμιση και συμπλήρωση του υπόλοιπου διευρωπαϊκού δικτύου της χώρας, καθώς και του επαρχιακού οδικού δικτύου, ενώ ενδεχομένως θα κληθεί να καταβάλει επιδότηση λειτουργίας για τις υπόλοιπες δύο<sup>83</sup>. Η περίοδος παραχώρησης και η περίοδος κατασκευής των έργων δεύτερης γενιάς παρουσιάζονται στον ακόλουθο Πίνακα.

<sup>82</sup> Π.χ. Άρθρο 3.1.93 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>83</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Επισημαίνεται ότι το Δημόσιο είχε δεσμευτεί να παραχωρήσει τους χώρους του έργου (γήπεδα) εντός 12 μηνών από την έναρξη παραχώρησης<sup>84</sup>.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Χρονοδιάγραμμα συμβάσεων παραχώρησης**

Σύμβαση Παραχώρησης	Έναρξη Ισχύος	Περίοδος Κατασκευής Ημερομηνία Περαιώσης Κατασκευής	Απώτατη Ημερομηνία Περαιώσης Κατασκευής	Περίοδος Παραχώρησης
ΠΑΘΕ: Μαλιακός - Κλειδί	5/3/08	54 μήνες 5/9/12	70,2 5/1/2014	30 χρόνια 5/3/2038
ΙΟΝΙΑ ΟΔΟΣ	19/12/07	72 μήνες 18/12/13	93,6 19/9/2015	30 χρόνια 18/12/2037
Ε65	31/3/08	66 μήνες 30/9/13	85,8 30/4/2015	30 χρόνια 30/3/2038
ΜΟΡΕΑΣ	3/3/08	54 μήνες 3/9/12	70,2 5/1/2014	30 χρόνια 3/3/2038
ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ	4/8/08	72 μήνες 3/8/14	93,6 4/5/2016	30 χρόνια 4/8/2038

### III.3.3.1 Φυσικό αντικείμενο συμβάσεων

Με βάση τις πιο πάνω συμβάσεις παραχώρησης υλοποιούνται πέντε αυτοκινητόδρομοι του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών. Συνολικά κατασκευάζονται 720 χλμ νέου αυτοκινητοδρόμου και αναβαθμίζονται 530 χλμ υφισταμένων αυτοκινητοδρόμων<sup>85</sup>. Επιπλέον, το Δημόσιο πρόκειται να παραδώσει για λειτουργία στους παραχωρησιούχους νέα τμήματα αυτοκινητοδρόμων μήκους 166 χλμ. Αναλυτικότερα, το αντικείμενο που ο κάθε παραχωρησιούχος αναλαμβάνει να μελετήσει, χρηματοδοτήσει, κατασκευάσει, λειτουργήσει, εκμεταλλευτεί και συντηρήσει, ανά σύμβαση παραχώρησης, είναι το εξής:

<sup>84</sup> Π.χ. Άρθρο 12.1.2(ι) της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>85</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

1. Αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ, Τμήμα Μαλιακός (Ράχες Φθιώτιδος) - Κλειδί Ημαθίας
  - i. Νέα τμήματα του ΠΑΘΕ:
    - Ευαγγελισμός - Ραψάνη (16 χλμ)
    - Πλαταμώνας - Σκοτίνα (9 χλμ)
  - ii. Υφιστάμενα τμήματα του ΠΑΘΕ:
    - Ράχες - Ευαγγελισμός (136 χλμ)
    - Ραψάνη - Πλαταμώνας (6 χλμ)
    - Σκοτίνα – Κατερίνη - Κλειδί (64 χλμ)
  
2. Αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ, Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα (Βορειοδυτική Οδός Πελοποννήσου) – Ολυμπία Οδός
  - i. Το τμήμα του ΠΑΘΕ Ελευσίνα – Πάτρα που περιλαμβάνει:
    - Κόρινθος - Πάτρα (120 χλμ – νέο/ υφιστάμενο τμήμα)
    - Ελευσίνα - Κόρινθος (63 χλμ – υφιστάμενο τμήμα)
    - Παράκαμψη Πάτρας (18 χλμ – υφιστάμενο τμήμα)
  - ii. Το τμήμα Πάτρα – Πύργος – Τσακώνα που περιλαμβάνει:
    - Πάτρα (Μιντιλόγλι) – Πύργος - Αλφειός (87.5 χλμ – νέο τμήμα)
    - Αλφειός – Καλό Νερό - Τσακώνα (76 χλμ – νέο τμήμα)
  
3. Αυτοκινητόδρομος «Ιόνιος Οδός» από Αντίρριο μέχρι Ιωάννινα, Τμήμα ΠΑΘΕ Αθήνα - Μαλιακός (Σκάρφεια) και Συνδετήριος Κλάδος του ΠΑΘΕ Σχηματάρι – Χαλκίδα
  - i. Τα τμήματα του ΠΑΘΕ:
    - Μεταμόρφωση - Σκάρφεια (151 χλμ – υφιστάμενο τμήμα)
    - Κλάδος Σχηματάρι – Χαλκίδα Connecting (11 χλμ – νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)



- Παράκαμψη Αγίου Κωνσταντίνου – Καμένων Βούρλων (20 χλμ - νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)
- ii. Η Ιόνια Οδός που περιλαμβάνει:
- Αντίρριο – Νότιο άκρο της παράκαμψης Αγρινίου(43 χλμ – νέο τμήμα)
  - Παράκαμψη Αγρινίου (13 χλμ – νέο τμήμα)
  - Παράκαμψη Αγρινίου (21 χλμ – νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)
  - Βόρειο άκρο της παράκαμψης Αγρινίου – Νότιο άκρο της παράκαμψης Άρτας (53 χλμ – νέο τμήμα)
  - Παράκαμψη Άρτας (11 χλμ – υφιστάμενο τμήμα)
  - Παράκαμψη Άρτας (6 χλμ – νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)
  - Βόρειο άκρο της παράκαμψης Άρτας – Ιωάννινα (50 χλμ – νέο τμήμα)
4. Αυτοκινητόδρομος Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα & Κλάδος Λεύκτρο – Σπάρτη (Ανατολική Οδός Πελοποννήσου)
- i. Κόρινθος - Τρίπολη (82 χλμ – υφιστάμενο τμήμα)
- ii. Τρίπολη – Καλαμάτα - Τσακώνα (54 χλμ – νέο τμήμα), που περιλαμβάνει:
- Νότια είσοδο Τρίπολης – Αθήναιο
  - Λεύκτρο - Παραδείσια
  - Τσακώνα - Καλαμάτα
  - Δεύτερος κλάδος της σήραγγας Αρτεμισίου και συνδετήρια τμήματα μεταξύ των δύο κλάδων
  - Δεύτερος κλάδος σήραγγας Ραψωμάτη
  - Α/Κ Άγιος Βασίλειος στο τμήμα Σολωμός \_ Αρχαία Νεμέα
  - Α/Κ Μεγαλόπολης στο τμήμα Αθήναιον Λεύκτρο
- iii. Αθήναιο - Λεύκτρο (13 χλμ, νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)

iv. Παραδείσια - Τσακώνα (10 χλμ, νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)

v. Κλάδος Λεύκτρο - Σπάρτη (46 χλμ – νέο τμήμα).

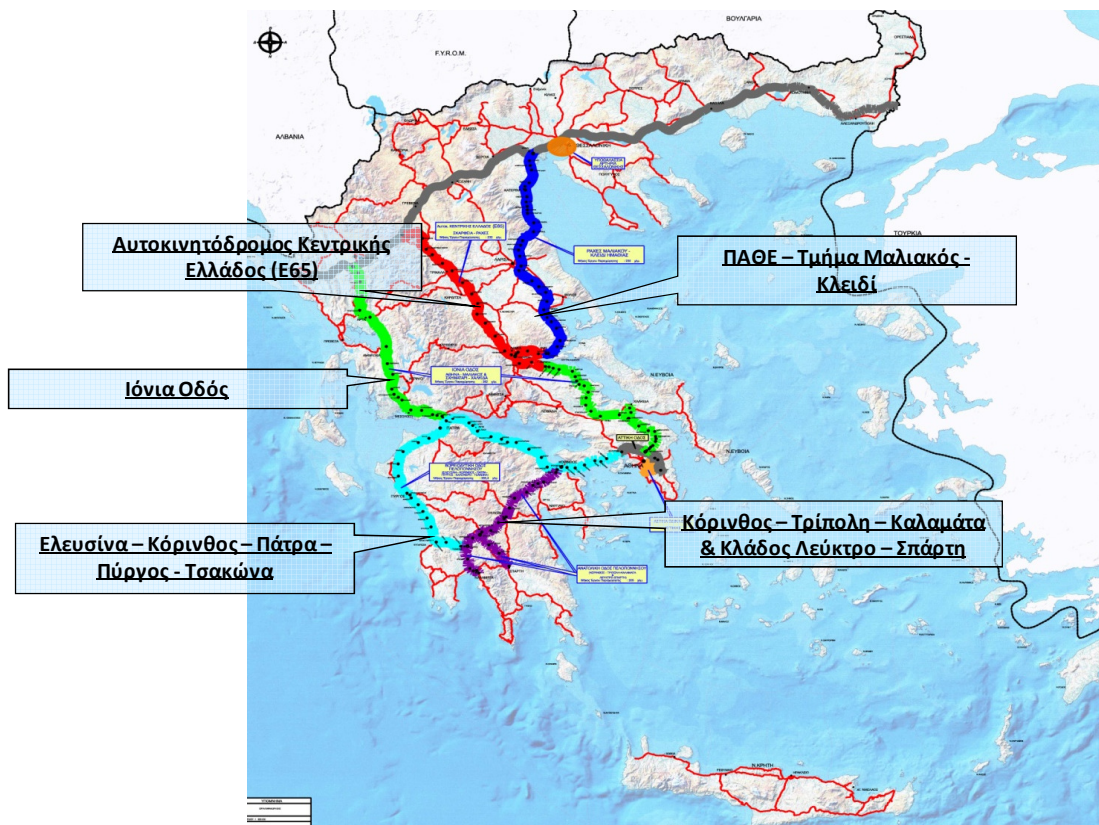
## 5. Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδος

i. Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (Ε65), (174 χλμ – νέο τμήμα)

ii. Τμήματα του ΠΑΘΕ:

- Σκάρφεια - Θερμοπύλες (17 χλμ – νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)
- Θερμοπύλες - Σπερχειός (9 χλμ - νέο τμήμα που κατασκευάστηκε από το Δημόσιο)
- Σπερχειός – Αγία Παρασκευή (4 χλμ - νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)
- Αγία Παρασκευή – Αγία Μαρίνα (9 χλμ - νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)
- Αγία Μαρίνα - Ράχες (19 χλμ - νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)
- Τεχνικά στον ΠΑΘΕ - Λιανοκλάδι (νέο τμήμα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο)
- Γέφυρα που κατασκευάζεται από το Δημόσιο στο τμήμα Θερμοπύλες - Σπερχειός.

Οι πέντε συμβάσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων



Η επίβλεψη των εργασιών και ο έλεγχος των μελετών των έργων καθώς και ο έλεγχος του χρονοδιαγράμματος και της περαίωσης των εργασιών, ανατίθεται σε Ανεξάρτητο Μηχανικό. Το Δημόσιο έχει μόνο δικαίωμα υποβολής αντιρρήσεων επί των αποφάσεων του Ανεξάρτητου Μηχανικού. Στην περίπτωση αντιρρήσεων του Δημοσίου, ξεκινάει η διαδικασία επίλυσης διαφορών που περιγράφεται στις συμβάσεις. Κατά την εκτέλεση των έργων το Δημόσιο έχει μόνο δικαίωμα παρέμβασης στις περιπτώσεις ανωτέρας βίας και επαπειλούμενων κινδύνων.

### III.3.3.2 Πηγές χρηματοδότησης

Η δαπάνη κατασκευής των έργων, με βάση τις συμβάσεις παραχώρησης που υπογράφηκαν, θα καλυφθεί κατά το ήμισυ περίπου από ιδιωτικά κεφάλαια (ίδια κεφάλαια και δάνεια) και κατά το υπόλοιπο από δημόσιους πόρους (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, κοινοτικά κονδύλια, έσοδα από διόδια τέλη). Το άθροισμα των αναγκαίων πόρων για την περίοδο κατασκευής των έργων ανέρχεται στα 8600 εκατ. ευρώ περίπου<sup>86 87</sup> και καλύπτεται ως εξής:

<sup>86</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

- Χρηματοδοτική συμβολή Δημοσίου 2100 εκατ. Ευρώ περίπου, ήτοι το 25% του συνολικού ποσού.
- Άλλα 2300 εκατ ευρώ περίπου, ήτοι το 26% του συνολικού ποσού, θα καλυφθούν την περίοδο κατασκευής από διόδια των χρηστών.

Δηλαδή, η χρηματοδοτική συμβολή και τα έσοδα από διόδια της κατασκευαστικής περιόδου καλύπτουν το 51% περίπου του κόστους. Επισημαίνεται ότι, παρότι στο άρθρο 9 του ν. 2052/1992 αναφέρεται ότι στην περίπτωση των συγχρηματοδοτούμενων έργων απαιτείται η χρηματοδότηση των ιδιωτών να υπερβαίνει το 50% της αξίας του έργου (παρ. 4), ειδικά για την εκτέλεση συγκοινωνιακών έργων, στα οποία εντάσσεται και η κατασκευή των αυτοκινητοδρόμων, το ποσοστό αυτό μπορεί να ορίζεται και σε χαμηλότερο του 50% (παρ. 5).

Τα κύρια δανειακά κεφάλαια των έργων ανέρχονται σε 3300 εκατ ευρώ περίπου. Ακόμη, προβλέπονται πρόσθετα ενδιάμεσα δάνεια γεφύρωσης προς τους παραχωρησιούχους ύψους 1700 εκατ. ευρώ περίπου, προς κάλυψη για περιορισμένο χρόνο της χρηματοδοτικής συμβολής του Δημοσίου και της επιστροφής του ΦΠΑ. Το 46% των δανειακών κεφαλαίων καλύπτεται από τις ελληνικές τράπεζες. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.) συμμετέχει με το 9%, ενώ 33 αλλοδαπές τράπεζες (μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται όλες σχεδόν οι μεγάλες διεθνείς τράπεζες που δραστηριοποιούνται στον τομέα project finance), παρέχουν το 45%. Παράλληλα, οι ελληνικές τράπεζες έχουν καλύψει και μεγάλο μέρος των εγγυήσεων που απαιτούνται για την υλοποίηση των έργων (εγγυήσεις καλής εκτέλεσης έργων, εγγυήσεις δεσμευτικής επένδυσης, κλπ). Το μετοχικό κεφάλαιο των παραχωρησιούχων φτάνει τα 800 εκατ. ευρώ περίπου. Το εν λόγω ποσό αποτελεί μόνο το 9% των αναγκαίων πόρων που απαιτούνται για την κατασκευή των έργων<sup>88</sup>.

### III.3.3.3 Διόδια

---

<sup>87</sup> Αιτιολογικές εκθέσεις στα σχέδια νόμου κύρωσης των συμβάσεων παραχώρησης

<sup>88</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Οι συμβάσεις της δεύτερης γενιάς των έργων παραχώρησης, σχεδιάστηκαν με την αξιωματική λογική ότι ο χρήστης πρέπει να πληρώνει και όχι ο φορολογούμενος. Στην πραγματικότητα, όπως προκύπτει από τα προηγούμενα στοιχεία, ο χρήστης αποπληρώνει τα τρία τέταρτα του κόστους της περιόδου κατασκευής των νέων έργων, ενώ το υπόλοιπο ένα τέταρτο το επιδοτεί ο Δημόσιος Προϋπολογισμός (ο οποίος περιλαμβάνει και την κοινοτική συμμετοχή) μέσω της χρηματοδοτικής συμβολής. Συνακόλουθα, τα διόδια αποτελούν το κύριο έσοδο κατά την διάρκεια της περιόδου παραχώρησης. Όχι μόνον η ολοκλήρωση των κατασκευών αλλά και η λειτουργία και συντήρηση των έργων, η αποπληρωμή των δανείων και, το κυριότερο, η οικονομική ισορροπία των συμβάσεων στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη συμβατικώς προβλεπόμενη είσπραξή τους.

Επί πλέον, στο πλαίσιο της Περιφερειακής συνοχής της Χώρας και της συναφούς Ευρωπαϊκής πολιτικής, ο χρήστης αποπληρώνει όχι αποκλειστικά τον αυτοκινητόδρομο που χρησιμοποιεί, αλλά και άλλα τμήματα του δικτύου των αυτοκινητοδρόμων που κατασκευάζεται την τρέχουσα περίοδο. Δηλαδή, όλοι οι αυτοκινητόδρομοι θεωρούνται ως ένα ενιαίο δίκτυο και ο χρήστης καταβάλλει διόδια σε κάθε τμήμα του. Πρόκειται για πολιτική που εφαρμόστηκε κατά κόρον τις προηγούμενες δεκαετίες σε χώρες της νότιας Ευρώπης, προκειμένου να αναπτυχθούν γρήγορα τα δίκτυα των αυτοκινητοδρόμων τους (cross subsidy). Κατασκευάστηκαν πρώτα τα τμήματα με μεγάλο φόρτο (μεταξύ μεγάλων πόλεων π.χ. Ρώμη – Φλωρεντία – Μιλάνο) και με τα διόδιά τους κατασκευάστηκαν οι αυτοκινητόδρομοι στην περιφέρεια (π.χ. Σικελία).

Στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπεται η δυνατότητα των παραχωρησιούχων να εφαρμόσουν το ανοικτό ή το κλειστό σύστημα συλλογής διοδίων<sup>89</sup>. Στο ανοικτό σύστημα διοδίων, το οποίο οι παραχωρησιούχοι κυρίως επιλέγουν, με βάση τις διατάξεις των συμβάσεων, υποχρεούνται να εγκαταστήσουν έναν ελάχιστο αριθμό

---

<sup>89</sup> Π.χ. Άρθρο 24.1.2 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

Μετωπικών Σταθμών Διοδίων<sup>90</sup> (εφεξής ΜΣΔ) για την κατά το δυνατόν αναλογικότερη χρέωση των χρηστών. Όσον αφορά τη θέση των Πλευρικών Σταθμών Διοδίων (εφεξής ΠΣΔ), οι συμβάσεις προβλέπουν ότι αυτοί θα καθορίζονταν ύστερα από Ειδική Κυκλοφοριακή Μελέτη. Τα τέλη σε κάθε μετωπικό ή πλευρικό σταθμό διοδίων για τα ελαφρά οχήματα (οχήματα με ή χωρίς ρυμουλκούμενο και ύψος μέχρι 2,20μ.), υπολογίζονται ως γινόμενο του μήκους της ζώνης χρέωσης (L) επί την τιμή χρέωσης ανά χλμ.

- Το μήκος (L) χρέωσης ακραίου Μετωπικού Σταθμού ορίζεται ως η *(Απόσταση μεταξύ του σταθμού και του άκρου του έργου) + (Απόσταση μεταξύ του σταθμού και του επόμενου σταθμού) / 2*.
- Το μήκος (L) χρέωσης μεσαίου Μετωπικού Σταθμού, ορίζεται ως η *(Απόσταση μεταξύ του σταθμού και του προηγούμενου σταθμού) / 2 + (Απόσταση μεταξύ του σταθμού και του επόμενου σταθμού)/2*.
- Το μήκος χρέωσης Πλευρικού Σταθμού που εγκαθίσταται στην Έξοδο από αυτοκινητόδρομο ορίζεται ως το υπερβάλλον μήκος, που προσδιορίζεται από το σημείο εξόδου από τον αυτοκινητόδρομο μέχρι το εγγύτερο όριο του μήκους χρέωσης του προηγούμενου Μετωπικού Σταθμού.
- Το μήκος χρέωσης Πλευρικού Σταθμού που εγκαθίσταται στην Είσοδο στον αυτοκινητόδρομο ορίζεται ως το υπερβάλλον μήκος, που προσδιορίζεται από το σημείο εισόδου στον αυτοκινητόδρομο μέχρι το εγγύτερο όριο του μήκους χρέωσης του επόμενου Μετωπικού Σταθμού.

Η ανωτάτη τιμή χρέωσης ανά χλμ (εφεξής ΑΟΔΤ), είναι καθορισμένη για τα ελαφρά οχήματα σε 0,04\* €/χλμ<sup>91</sup>. Στην ανωτέρω τιμή χρέωσης (ΑΟΔΤ) δεν περιλαμβάνεται ο ΦΠΑ και η τιμαριθμική αναπροσαρμογή, που επίσης επιβαρύνουν τους χρήστες.

---

<sup>90</sup> π.χ Ε65 άρθρο 24.2.2 (β) 3... ο Παραχωρησιούχος δικαιούται να λειτουργήσει μετωπικούς ή/και πλευρικούς σταθμούς διοδίων σε όποιες από τις θέσεις (που ορίζονται στα ανωτέρω υποτιμήματα του Ε.Π.) κρίνει κατάλληλες και μόνον εφόσον έχει περαιωθεί το τμήμα για το οποίο θα καταβάλλονται Διόδια Τέλη

<sup>91</sup> π.χ Ε65 άρθρο 24.2.2 «...η ανώτατη ανά χιλιόμετρο τιμή Διοδίων Τελών που ο Παραχωρησιούχος δικαιούται να επιβάλλει σε οχήματα της κατηγορίας 2 του πίνακα του άρθρου 24.4 μετά το Πέρασ της Περιόδου Μελετών – Κατασκευών, ορίζεται σε τιμές ημέρας Τιμής Βάσης και προ ΦΠΑ σε 4 λεπτά του Ευρώ ανά χιλιόμετρο (0.04 €/χλμ), για όλο το μήκος του ΕΠ.»

Μετά από την εφαρμογή των συντελεστών του ΦΠΑ και της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, η τιμή χρέωσης των ελαφρών οχημάτων στα τμήματα στα οποία αυτή έχει προσωρινά καθοριστεί σε 0,03\* €/χλμ, διαμορφώνεται σήμερα σε  $0,03 \times 1,23 \times 1,301415606 = 0,048$  €/χλμ, ενώ στα τμήματα στα οποία εφαρμόζεται ήδη η ΑΟΔΤ διαμορφώνεται σήμερα σε  $0,04 \times 1,23 \times 1,301415606 = 0,064$  €/χλμ. Ο παραχωρησιούχος έχει την ελευθερία να καθορίσει ο ίδιος την τιμή χρέωσης του ελαφρού οχήματος ανά χλμ, αρκεί αυτή η τιμή να είναι μικρότερη από την ανωτάτη τιμή χρέωσης.

Για τις λοιπές κατηγορίες οχημάτων, τα τέλη διοδίων ανά Σταθμό υπολογίζονται ως εξής: τα μήκη διαδρομής υπολογίζονται όπως και για τα ελαφρά οχήματα. Η τιμή χρέωσης ανά χλμ προκύπτει με πολλαπλασιασμό της τιμής χρέωσης ανά χλμ των ελαφρών οχημάτων επί τους συντελεστές του πίνακα που ακολουθεί.<sup>92</sup>

#### **ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Κατηγορίες οχημάτων**

---

<sup>92</sup>Π.χ. Ε65 άρθρο 24.2.2 «Για τις υπόλοιπες κατηγορίες οχημάτων η ανώτατη ανά χιλιόμετρο ανά χιλιόμετρο χρέωση προκύπτει ως πολλαπλάσιο του αντιστοίχου ΑΟΔΤ επί τους συντελεστές αναγωγής του πίνακα του Άρθρου 24.4.»

<b>ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ</b>	<b>ΟΝΟΜΑΣΙΑ</b>	<b>ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ</b>	<b>ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ</b>
<b>1</b>	Δίκυκλα, τρίκυκλα		<b>0,70</b>
<b>2</b>	Ελαφρά οχήματα	Οχήματα με ή χωρίς ρυμουλκούμενο και ύψος μέχρι 2,20μ.	<b>1,00</b>
<b>3</b>	Φορτηγά, λεωφορεία, οχήματα με λιγότερους από 4 άξονες	Οχήματα με ή χωρίς ρυμουλκούμενο με δύο ή τρεις άξονες και ύψος μεγαλύτερο από 2,20 μ.	<b>2,50</b>
<b>4</b>	Φορτηγά και άλλα οχήματα με 4 ή περισσότερους άξονες	Οχήματα με ή χωρίς ρυμουλκούμενο με τέσσερις ή περισσότερους άξονες και ύψος μεγαλύτερο από 2,20 μ.	<b>3,50</b>

Με δεδομένη την υποχρέωση τήρησης των αρχών της διαλειτουργικότητας του Διευρωπαϊκού Οδικού Δικτύου, οι συμβατικοί όροι προβλέπουν ότι οι παραχωρησιούχοι πρέπει να μεριμνήσουν για τη σταδιακή εγκατάσταση ηλεκτρονικού συστήματος διοδίων<sup>93</sup>. Στην περίπτωση αυτή θα εφαρμοστεί αναλογική χρέωση των χρηστών με βάση τη διανυόμενη απόσταση.

### **III.4 Τρίτη γενιά έργων παραχώρησης**

<sup>93</sup> π.χ. Ε65 άρθρο 24.1.1 «Ο Παραχωρησιούχος οφείλει να εγκαταστήσει και να λειτουργήσει ένα σύγχρονο ηλεκτρονικό σύστημα είσπραξης και διαχείρισης διοδίων...» και άρθρο 24.1.3 «Με δεδομένο το χαρακτήρα του Έργου και την υποχρέωση τήρησης των Αρχών Διαλειτουργικότητας του Διευρωπαϊκού Δικτύου, ο Παραχωρησιούχος θα πρέπει να μεριμνήσει για την σταδιακή εγκατάσταση ηλεκτρονικού συστήματος διοδίων...»



### III.4.1 Νέες συμβάσεις παραχώρησης υπό δημοπράτηση

#### III.4.1.1 Νέο Διεθνές Αεροδρόμιο Καστελλίου Κρήτης

Η δημοπράτηση του Νέου Διεθνούς Αεροδρομίου του Καστελλίου Κρήτης, με σύμβαση παραχώρησης, βρίσκεται σε εξέλιξη. Το Αεροδρόμιο θα αναπτυχθεί κατά φάσεις. Με βάση τα τεύχη δημοπράτησης που έχουν διανεμηθεί στους διαγωνιζόμενους ισχύουν τα κάτωθι για το έργο.

1. Οι ελάχιστες τεχνικές απαιτήσεις για το Αεροδρόμιο κατά την πρώτη ημέρα της λειτουργίας του είναι:
  - Μελέτη αεροσκάφους ICAO Code E
  - 3800 μέτρα διάδρομος
  - Παράλληλος τροχόδρομος κατηγορίας E και πλάτους 45 μ, που να μπορεί να χρησιμοποιηθεί και ως διάδρομος
  - Πλήρες δίκτυο συνδετήριων τροχοδρόμων υψηλής ταχύτητας
  - 60.000 m<sup>2</sup> Passenger Terminal, με (5) σταθερές θέσεις (Γέφυρες Επιβίβασης) τύπου Multiple Aircraft Ramp System (MARS)
  - Είκοσι πέντε (25) θέσεις στάθμευσης εμπορικών αεροσκαφών τύπου Αυτόνομης Προσέγγισης & Απομάκρυνσης (Power In –Power Out)
  - Δίκτυο καυσίμων για κάθε θέση στάθμευσης αεροσκάφους
  - Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων, το οποίο περιλαμβάνει Σύστημα Βιολογικού Καθαρισμού, συλλογή απορριμμάτων και Σταθμό επεξεργασίας
  - Χώροι στάθμευσης
  - Πύργος ελέγχου, μετεωρολογικός σταθμός, εγκαταστάσεις και εξοπλισμός επίγειας εξυπηρέτησης αεροσκαφών, και όλες οι υποστηρικτικές εγκαταστάσεις
  - Πλήρες σύστημα εξοπλισμού NAVAIDS - Precision Approach Category I (Η προμήθεια, λειτουργία και συντήρηση αποτελεί ευθύνη της ΥΠΑ).

- 24 χλμ οδός πρόσβασης
2. Η εταιρία Αεροδρομίου θα αναλάβει την υποχρέωση χρηματοδότησης του έργου. Η χρηματοδότηση αυτή θα καλυφθεί από:
    - Χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου (μέγιστη διαθέσιμη 220 εκατ. €),
    - Δεσμευτική επένδυση του επενδυτή (όχι μικρότερη από 40% της επιδότησης δημοσίου και μεγαλύτερη από 50 εκατ. €),
    - Τμήμα των τελών αναχωρούντων επιβατών από το αεροδρόμιο του Ηρακλείου, σύμφωνα με το Ν. 2065/92 (Airport Development and Modernization fees)
    - Δάνεια από εμπορικές Τράπεζες και ΕΤΕπ που θα διασφαλιστούν από τον επενδυτή.
  3. Η χρηματοδοτική Συμβολή του Δημοσίου θα δοθεί στην εταιρία παραχώρησης υπό μορφή επιδότησης κεφαλαίου (capital grant) κατά την περίοδο κατασκευής.
  4. Οι αναχωρούντες επιβάτες του Αεροδρομίου του Ηρακλείου τα προηγούμενα δέκα χρόνια είχαν φθάσει τα 2.500.000 ετησίως περίπου.
  5. Η παραχωρησιούχος εταιρία θα εισπράττει από την έναρξη ισχύος της σύμβασης παραχώρησης και μέχρι το χρόνο που οι διαγωνιζόμενοι θα δηλώσουν με την προσφορά τους, ποσοστό που θα οριστεί επίσης με την προσφορά, επί του τέλους αναχωρούντων επιβατών που έχει θεσπιστεί και ισχύει για το αεροδρόμιο του Ηρακλείου. Οι συνολικές εισπράξεις του αεροδρομίου Ηρακλείου από το τέλος αυτό τα προηγούμενα χρόνια έφθανε στο ποσό των 30.000.000 ευρώ ετησίως.
  6. Ο χρόνος κατασκευής δεν μπορεί να ξεπεράσει τους 60 μήνες
  7. Η περίοδος παραχώρησης έχει οριστεί σε τριάντα πέντε (35) χρόνια

8. Το κόστος κατασκευής του έργου έχει εκτιμηθεί σε επτακόσια πενήντα εκατομμύρια ευρώ περίπου.

#### III.4.2 Νέες συμβάσεις παραχώρησης προς δημοπράτηση

##### III.4.2.1 Επέκταση της Δυτικής Περιφερειακής Υμηττού

Μετά την ακύρωση του διαγωνισμού για τα Οδικά Αστικά Έργα Αθηνών, και μετά από διαβουλεύσεις μεταξύ εκπροσώπων του ΥΠΕΚΑ, της ΓΓΣΔΕ και του Οργανισμού του Ρυθμιστικού Αθήνα, προωθείται η δημοπράτηση της επέκτασης της Δυτικής Περιφερειακής Υμηττού προς τα νότια προάστια, δηλαδή από Καρέα μέχρι Λ. Βουλιαγμένης. Με την επέκταση αυτή θα λυθεί σε πρώτη φάση το πρόβλημα της κυκλοφοριακής συμφόρησης της Λεωφόρου Κατεχάκη και θα περιοριστεί η όχληση από τη διαμπερή κυκλοφορία στους Δήμους Ηλιούπολης και Αργυρούπολης.

##### III.4.2.2 Αυτοκινητόδρομος Ελευσίνα – Θήβα – Υλίκη

Ο αυτοκινητόδρομος Ελευσίνα – Θήβα – Υλίκη, εκτιμώμενου προϋπολογισμού 450 εκατ. ευρώ, αφορά στη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του οδικού τμήματος Ελευσίνα – Θήβα – Υλίκη (από τον Α.Κ. σύνδεσης με την Αττική Οδό έως και τον Α.Κ. Υλίκης). Πρόκειται για υπεραστικό αυτοκινητόδρομο μήκους 50 χλμ. περίπου, τουλάχιστον δύο λωρίδων κυκλοφορίας με λωρίδα έκτακτης ανάγκης (Λ.Ε.Α.) ανά κατεύθυνση και διαχωριστική νησίδα.

Ο υπόψη αυτοκινητόδρομος, ο οποίος σε αντίθεση με την υφιστάμενη οδό, δεν θα διέρχεται από αστικά κέντρα, θα παίξει σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο του αναπτυσσόμενου Εθνικού οδικού δικτύου συγκοινωνιακών υποδομών, θα λειτουργήσει ως ευρεία παράκαμψη του λεκανοπεδίου και θα έχει θετικές επιπτώσεις στο ήδη υπερφορτωμένο ευρύτερο οδικό δίκτυο και κυρίως στην Λεωφ. Κηφισού.

##### III.4.2.3 Υποθαλάσσια ζεύξη Λευκάδας

Η Υποθαλάσσια ζεύξη Λευκάδας είναι εκτιμώμενου προϋπολογισμού 50 εκατ ευρώ.

Το έργο περιλαμβάνει:

- Την κατασκευή οδικού τμήματος μήκους 3,1 χλμ περίπου, από την περιοχή του Κάστρου Αγ. Μαύρας έως τον Περιφερειακό δακτύλιο της πόλης της Λευκάδας, την κατασκευή επιχώματος εντός της λιμνοθάλασσας «Αυλαίμων» και την κατασκευή της υποθαλάσσιας σήραγγας κάτω από τον υφιστάμενο διάυλο με τα απαραίτητα τεχνικά έργα εισόδου και εξόδου, επιτρέποντας την απρόσκοπτη διέλευση των πλοίων.
- Τη διαπλάτυνση του διαύλου Λευκάδας.
- Ενδεχομένως την δημιουργία καταφυγίου τουριστικών σκαφών μεγάλου μήκους, στην περιοχή του διαύλου.

Η κατασκευή του έργου της υποθαλάσσιας ζεύξης της Λευκάδας με τον Νομό Αιτωλοακαρνανίας κρίνεται αναγκαία λόγω:

- Της κυκλοφοριακής συμφόρησης πολλών χιλιομέτρων (μποτιλιάρισμα) εκατέρωθεν της υπάρχουσας πλωτής γέφυρας, ιδιαίτερα κατά τους θερινούς μήνες.
- Των προβλημάτων της θαλάσσιας κυκλοφορίας των διερχόμενων πλοίων και σκαφών αναψυχής, από το κλείσιμο του διαύλου λόγω της λειτουργίας της πλωτής γέφυρας.
- Της επιβεβλημένης παράκαμψης τόσο του ιστορικού όσο και του εμπορικού κέντρου της Λευκάδας, και της αξιοποίησης της ήδη κατασκευασμένης περιφερειακής οδού νοτίως της πόλης.

#### III.4.2.4 Ζεύξη Σαλαμίνας

Τέλος, εξετάζεται η δημοπράτηση του έργου της υποθαλάσσιας ζεύξης Σαλαμίνας, εκτιμώμενου προϋπολογισμού 300 εκατ ευρώ, για την αποκατάσταση της συνεχούς κυκλοφορίας τόσο προς Σαλαμίνα όσο και προς Πέραμα. Με βάση τα στοιχεία του ΟΛΠ από την περσινή χρονιά, το σύνολο των διακινούμενων επιβατών στην Γραμμή Περάματος – Σαλαμίνας ανέρχεται σε 9,8 εκατομμύρια επιβάτες, γεγονός που

κατατάσσει την υπόψη γραμμή ως πρώτη από πλευράς επιβατικής κίνησης στην Ελλάδα. Η ζεύξη προβλέπεται να έχει μήκος 1.100μ, ενώ το συνολικό έργο 12 χλμ και θα συνδέει το Πέραμα του Πειραιά με τη πρωτεύουσα του νησιού μέσω ενός υποθαλάσσιου τούνελ.

Όλα τα πιο πάνω έργα θα δημοπρατηθούν με συμβάσεις παραχώρησης και με εφαρμογή της διαγωνιστικής διαδικασίας του Ανταγωνιστικού Διαλόγου.

## Ενότητα IV: Συμβάσεις παραχώρησης οδικών αξόνων

### IV.1 Συμβατικό αντικείμενο

Οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιες, με τις οποίες το κράτος ή ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ο οποίος καλείται κύριος του έργου ή εργοδότης, αναθέτει σε ιδιώτη (νομικό ή φυσικό πρόσωπο), ο οποίος καλείται ανάδοχος ή παραχωρησιούχος, την οργάνωση και τη λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας για ορισμένο χρονικό διάστημα και έναντι καθορισμένου από τη σύμβαση ανταλλάγματος. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει το σύνολο των εξόδων και ουσιώδες μέρος των κινδύνων και ταυτόχρονα ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει την αποζημίωσή του ή του αναγνωρίζει το δικαίωμα να εισπράττει την αμοιβή του από τους χρήστες των υπηρεσιών που αυτός παρέχει<sup>94</sup>.

Κατ' αναλογία, στη σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου ο ανάδοχος αναλαμβάνει τη μελέτη, κατασκευή, θέση σε λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του έργου (ή ορισμένες από τις αναφερόμενες δραστηριότητες) με δική του ολική ή μερική χρηματοδότηση και συμφωνεί το σύνολο ή μέρος του εργολαβικού ανταλλάγματός να του αποδοθεί κατά την περίοδο λειτουργίας από το προϊόν της εκμετάλλευσης του έργου στην οποία θα προβεί ο ίδιος ή τρίτος για λογαριασμό του για ορισμένη χρονική περίοδο.

Το κύριο χαρακτηριστικό που διακρίνει την έννοια της σύμβασης παραχώρησης έργου από τη σύμβαση εκτέλεσης δημόσιου έργου έγκειται στο γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου και ο ανάδοχος της σύμβασης παραχώρησης επωμίζεται κατά ένα σημαντικό μέρος τους κινδύνους εκμετάλλευσης. Η εκμετάλλευση συνίσταται στο γεγονός ότι ο εργολήπτης δεν πληρώνεται άμεσα από την αναθέτουσα αρχή που προκήρυξε το

---

<sup>94</sup> Απόστολος Γέροντας «Δίκαιο Δημοσίων Έργων. Η Διοικητική Σύμβαση Δημοσίου Έργου», 2000, σ. 93

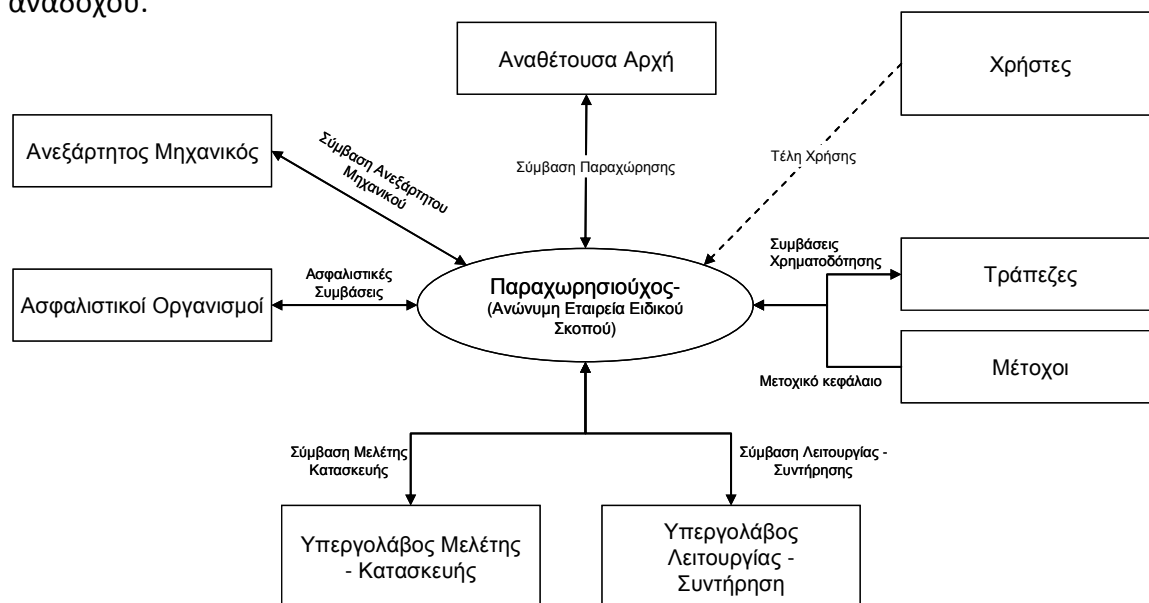
διαγωνισμό, αλλά αμείβεται μέσω των τελών τα οποία εισπράττει από τους χρήστες του έργου<sup>95</sup>.

## IV.2 Συμβατικό πλαίσιο

Το συμβατικό πλαίσιο υπό το καθεστώς της σύμβασης παραχώρησης διαμορφώνεται σε τρία επίπεδα:

- Το πρώτο επίπεδο αφορά στη διαδικασία κατάρτισης της σύμβασης μεταξύ κύριου του έργου και αναδόχου και ρυθμίζει τις σχέσεις αυτές αποκλειστικά.
- Το δεύτερο επίπεδο αφορά στις σχέσεις αναδόχου εταιρείας/ κοινοπραξίας και των μελών της ή τρίτων που μετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην εκτέλεση του έργου.
- Το τρίτο επίπεδο αφορά στις σχέσεις αναδόχου / δανειστριών τραπεζών και αφορά τους όρους και προϋποθέσεις χρηματοδότησης του έργου.

Για τη ρύθμιση των σχέσεων αυτών καταρτίζονται αντίστοιχες συμβάσεις με περιεχόμενο προσαρμοσμένο στο περιεχόμενο της σύμβασης μεταξύ εργοδότη και αναδόχου.



Τυπική συμβατική δομή έργου παραχώρησης<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Α. Γέροντας ό.π. σ. 105

<sup>96</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Το ανωτέρω σχήμα απεικονίζει το συμβατικό πλαίσιο έργου παραχώρησης, το οποίο είναι δυνατόν να εμφανίζεται υπό περισσότερες παραλλαγές. Ανάδοχος του έργου είναι η Ανώνυμη Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (εφεξής ΕΕΣ), η οποία συστήνεται από μεμονωμένη εταιρεία ή κοινοπραξία/ σύμπραξη περισσότερων εταιρειών που έχει αναλάβει την υλοποίηση του έργου και συμβάλλεται με την αναθέτουσα αρχή. Η ΕΕΣ έχει αποκλειστικό σκοπό την εκτέλεση της σύμβασης παραχώρησης. Μέλη της ΕΕΣ είναι η μεμονωμένη εταιρεία ή τα μέλη της κοινοπραξίας/ σύμπραξης περισσότερων εταιρειών που έχουν αναλάβει την υλοποίηση του έργου. Η ΕΕΣ έχει τη συνολική ευθύνη υλοποίησης του αντικειμένου της σύμβασης παραχώρησης, ήτοι της μελέτης και κατασκευής του έργου, της προμήθειας του αναγκαίου εξοπλισμού, της θέσης σε λειτουργία του έργου, της λειτουργίας, διαχείρισης και συντήρησης του έργου καθώς και της χρηματοδότησής του. Η σύμβαση παραχώρησης συνομολογείται μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της ΕΕΣ με βασικούς όρους την υλοποίηση της μελέτης και κατασκευής του έργου με συγκεκριμένες προδιαγραφές και χρονοδιάγραμμα, τις ευθύνες του αναδόχου αναφορικά με τη λειτουργία και συντήρηση του έργου στα πλαίσια συγκεκριμένων κανονισμών, τους όρους εκμετάλλευσης του έργου (σύστημα είσπραξης διοδίων τελών, ύψος τελών κ.λπ.) καθώς και πλήθος προβλέψεων αναφορικά με τις αποζημιώσεις που θα καταβληθούν σε περίπτωση λύσης της σύμβασης, τις συνέπειες καταγγελίας με υπαιτιότητα είτε του παραχωρησιούχου είτε της αναθέτουσας αρχής, τα δικαιώματα των δανειστών, το σύστημα επίλυσης διαφορών κ.ά.

Η ΕΕΣ συμβάλλεται μέσω αυτοτελών υπεργολαβικών συμβάσεων με τους οικονομικούς φορείς που θα κληθούν να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης. Συνήθως, συνάπτεται σύμβασης μελέτης – κατασκευής με τον/τους οικονομικό/ούς φορείς που θα αναλάβουν την μελέτη-κατασκευή του έργου και σύμβαση λειτουργίας με τον/τους οικονομικό/ούς φορείς που θα αναλάβουν τη λειτουργία και συντήρηση του έργου μετά την ολοκλήρωσή του.

Περαιτέρω, η ΕΕΣ συμβάλλεται με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που θα χρηματοδοτήσουν το έργο (συνήθως εμπορικές τράπεζες και Ευρωπαϊκή Τράπεζα



Επενδύσεων), με τον Ανεξάρτητο Μηχανικό που θα αναλάβει τον έλεγχο και έγκριση των μελετών του έργου και τον έλεγχο επίτευξης των προδιαγραφών κατασκευής του έργου και τέλος με τους φορείς που θα αναλάβουν την ασφάλιση των κινδύνων του έργου.

Οι ανωτέρω συμβάσεις συνάπτονται πριν από την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης, αλλά τίθενται σε ισχύ μαζί με τη σύμβαση παραχώρησης. Οι όροι των συμβάσεων αυτών καταρτίζονται σύμφωνα με τους όρους και τις προδιαγραφές κατασκευής και λειτουργίας και κατ' αναλογία των προβλέψεων λύσης σύμβασης που προβλέπονται στη σύμβαση παραχώρησης.

Οι συμβάσεις παραχώρησης των έργων παραχώρησης σε εξέλιξη είναι παρόμοιες ως προς δομή τους και το περιεχόμενό τους. Παρακάτω παρατίθενται οι βασικοί όροι μίας σύμβασης παραχώρησης με ενδεικτική αναφορά στα αντίστοιχα άρθρα της σύμβασης παραχώρησης της Ιόνιας Οδού.

### **IV.3 Περίοδος παραχώρησης**

Στις συμβάσεις παραχώρησης καθορίζεται η περίοδος παραχώρησης<sup>97</sup>. Η περίοδος αυτή περιλαμβάνει τόσο την περίοδο κατασκευής όσο και την περίοδο λειτουργίας. Η περίοδος παραχώρησης συνήθως ξεπερνά τα 20 χρόνια για τα έργα υποδομών. Η περίοδος παραχώρησης μπορεί να είναι σταθερή, π.χ. 30 χρόνια παραχώρησης για τους αυτοκινητόδρομους που βρίσκονται σε εξέλιξη την περίοδο αυτή στη χώρα, ή μπορεί να καθορίζεται ως μέγιστη περίοδος παραχώρησης. Ενδέχεται η περίοδος παραχώρησης να εξαρτάται από την απόδοση των ιδίων κεφαλαίων των μετόχων του αναδόχου, δηλαδή η υπόψη περίοδος να λήγει όταν οι μέτοχοι επιτύχουν την απόδοση των ιδίων κεφαλαίων που είχε οριστεί κατά την προσφορά, η οποία όμως σε καμία περίπτωση δεν ξεπερνά τη μέγιστη περίοδο παραχώρησης.

---

<sup>97</sup> Π.χ. Άρθρο 5.5 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

Επίσης η σύμβαση παραχώρησης μπορεί να δίνει το δικαίωμα παράτασης της περιόδου παραχώρησης, είτε με συμφωνία των μερών, είτε για λόγους αποζημίωσης του αναδόχου έναντι υπερσυμβατικών / πρόσθετων εργασιών.

#### **IV.4 Χρονοδιαγράμματα**

Στις συμβάσεις παραχώρησης συνήθως καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα κατασκευής του έργου και η διάρκεια της περιόδου κατασκευής<sup>98</sup>. Η τήρηση του χρονοδιαγράμματος κατασκευής ελέγχεται τόσο από τον Ανεξάρτητο Μηχανικό και τον Κύριο του Έργου (εφεξής ΚτΕ), όσο και από τις δανείστριες τράπεζες με μεγάλη αυστηρότητα, καθότι από την έγκαιρη ολοκλήρωση του έργου εξαρτάται τόσο η έναρξη εξυπηρέτησης των χρηστών, όσο και η έναρξη είσπραξης εσόδων.

Ο Παραχωρησιούχος δεν δικαιούται παράτασης προθεσμίας για καθυστερήσεις υπαιτιότητάς του. Αντίθετα το χρονοδιάγραμμα κατασκευής συνοδεύεται με ποινικές ρήτρες εις βάρος του αναδόχου, σε περίπτωση υπερβάσεων τόσο της συνολικής προθεσμίας όσο και των ενδιάμεσων αποκλειστικών προθεσμιών, με υπαιτιότητά του. Η καθυστέρηση κατασκευής με υπαιτιότητα του ΚτΕ συνοδεύεται αντίστοιχα με μεγάλες αποζημιώσεις υπέρ του Αναδόχου, τόσο για τις ζημιές που υπέστη αυτός κατά την περίοδο κατασκευής, όσο και για την απώλεια εισοδήματος κατά την περίοδο λειτουργίας.

Κατά την περίοδο λειτουργίας καθορίζονται χρονοδιαγράμματα κυρίως για τη συντήρηση του έργου, τόσο την περιοδική όσο και τη στοιχειώδη, καθότι αυτά καθορίζουν το αντίστοιχο κόστος.

---

<sup>98</sup> Π.χ. Άρθρο 16 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

## IV.5 Βασικές αρχές χρηματοδότησης

Για τη χρηματοδότηση έργου (Project Financing) οι δανειστές αρχικά εξετάζουν τα προσδοκώμενα έσοδα και τα περιουσιακά στοιχεία του έργου προκειμένου να αποφασίσουν για τη σύναψη του δανείου και να εξασφαλίσουν την αποπληρωμή του<sup>99</sup>. Η χρηματοδότηση έργου διαφέρει από την παραδοσιακή εταιρική χρηματοδότηση, όπου οι δανειστές δίνουν κεφάλαια σε μια επιχείρηση με πιστοληπτική ικανότητα βασιζόμενη στο ιστορικό δανεισμού της επιχείρησης από τη μία πλευρά και στο σύνολο των περιουσιακών της στοιχείων και των μελλοντικών χρηματοροών της από την άλλη<sup>100</sup>. Αυτό που διακρίνει τη χρηματοδότηση έργου είναι ότι εδώ οι δανειστές δεν έχουν καμία άλλη πηγή για να εξασφαλίσουν τα δάνεια που παρέχουν παρά μόνο τις προβλεπόμενες μελλοντικές χρηματοροές του έργου (στην περίπτωση έργων οδικών αξόνων αυτά καθαυτά τα περιουσιακά στοιχεία του έργου δεν μπορούν να αποτελούν εξασφάλιση για τους χρηματοδότες δεδομένου ότι αποτελούν δημόσιο αγαθό που παραμένει στην κυριότητα του δημοσίου).

Στη χρηματοδότηση έργου, κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η δημιουργία ΕΕΣ η οποία αποτελεί ξεχωριστή οντότητα από τα εταιρικά σχήματα των οικονομικών φορέων που θα υλοποιήσουν το έργο. Οι μέτοχοι της εταιρείας εισφέρουν το ελάχιστο μετοχικό κεφάλαιο (συνήθως περί το 10% με 15% των αναγκαίων κεφαλαίων για την υλοποίηση του έργου) που απαιτείται ώστε να είναι σε θέση να αντλήσει δανειακά κεφάλαια από την τραπεζική αγορά<sup>101</sup>. Η ΕΕΣ είναι υπεύθυνη για την κατασκευή, λειτουργία και συλλογή των εσόδων του έργου. Αυτό επιτρέπει στους δανειστές να κάνουν εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητας της ΕΕΣ (ουσιαστικά του έργου) διακριτά από τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν στην ΕΕΣ (ανάδοχοι του έργου).

---

<sup>99</sup> Π.χ. Άρθρο 7 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>100</sup> Δημήτριος Παπαδόπουλος, Αντώνιος Φραγκιαδάκης «Συγκριτική Διερεύνηση της Χρηματοδότησης Έργου (Project Finance) και της Εταιρικής Χρηματοδότησης (Corporate Finance) ως εργαλεία κεφαλαιαγοράς», PRIME, 2008, σ. 86

<sup>101</sup> Δ. Παπαδόπουλος, Α. Φραγκιαδάκης, ό.π. σ. 86

Οι εγγυήσεις των δανειστών για τα κεφάλαια που χορήγησαν προέρχονται μόνο από την ΕΕΣ και ελάχιστα ή καθόλου από τις επιχειρήσεις που απαρτίζουν τον ανάδοχο του έργου. Για το λόγο αυτό οι δανειστές απαιτούν να έχουν προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του χρέους σε σχέση με τις άλλες υποχρεώσεις της ΕΕΣ. Ακολούθως παρουσιάζεται τυπική ιεραρχική δομή εξυπηρέτησης υποχρεώσεων, στο πλαίσιο έργου παραχώρησης:

- Κεφαλαιακές δαπάνες (κατά την περίοδο κατασκευής)
- Λειτουργικές δαπάνες
- Φορολογικές υποχρεώσεις
- Πληρωμή προμηθειών τραπεζικών δανείων
- Πληρωμή τόκων τραπεζικών δανείων και άλλων χρηματοοικονομικών εργαλείων αντιστάθμισης κινδύνου
- Πληρωμή κεφαλαίου τραπεζικού δανείων
- Εξυπηρέτηση αποθεματικών λογαριασμών
- Αποπληρωμή δευτερογενών δανείων
- Καταβολή μερισμάτων προς τους μετόχους

Στην κορυφή της ιεραρχίας εξυπηρέτησης υποχρεώσεων βρίσκονται οι επενδύσεις και οι λειτουργικές δαπάνες που εξασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του έργου και στη συνέχεια οι φορολογικές υποχρεώσεις της ΕΕΣ. Τα διαθέσιμα που απομένουν μετά την εξυπηρέτηση των ανωτέρω υποχρεώσεων διατίθενται για την εξυπηρέτηση των δανειακών υποχρεώσεων της εταιρείας. Τελευταίοι στην ιεραρχία έρχονται οι μέτοχοι της ΕΕΣ, οι οποίοι εισπράττουν τόκους δευτερογενών δανείων και μερίσματα μόνο εφόσον έχουν εκπληρωθεί στο ακέραιο και σύμφωνα με τα συμφωνηθέντα οι δανειακές υποχρεώσεις της εταιρείας.

#### **IV.6 Πηγές χρηματοδότησης**

Η υλοποίηση δημόσιων υποδομών με σύμβαση παραχώρησης διαφοροποιείται από τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις εκτέλεσης κατασκευής κυρίως ως προς τον τρόπο και τον χρόνο κάλυψης της απαιτούμενης δαπάνης για την κατασκευή του

έργου<sup>102</sup>. Υπό το συνήθη τρόπο δημοπράτησης και εκτέλεσης έργου το κόστος κατασκευής καλύπτεται από τον κύριο του έργου, δηλαδή τον δημόσιο φορέα. Αντίθετα, υπό το καθεστώς της σύμβασης παραχώρησης ο ανάδοχος αναλαμβάνει και τη χρηματοδότηση του έργου και συμφωνεί να του αποδοθεί το σχετικό κεφάλαιο μέσω της είσπραξης τελών από την εκμετάλλευση του έργου.

Στην πράξη, δεδομένων των εξαιρετικά υψηλών κεφαλαιακών απαιτήσεων για την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής, η χρηματοδότηση πραγματοποιείται μερικώς από τους ιδιώτες και μερικώς από το δημόσιο. Με τον τρόπο αυτό προκύπτει και ο χαρακτηρισμός συγχρηματοδοτούμενα έργα. Οι πηγές χρηματοδότησης των έργων που υλοποιούνται με σύμβαση παραχώρησης διακρίνονται σε δύο κύριες κατηγορίες<sup>103</sup>:

- Επιχορήγηση (χρηματοδοτική συμβολή) του δημοσίου, η οποία διακρίνεται περαιτέρω σε κοινοτική συμμετοχή και εθνική συμμετοχή.
- Ιδιωτικά κεφάλαια, τα οποία περαιτέρω διακρίνονται σε δανειακά κεφάλαια και ίδια κεφάλαια.

Η παρεχόμενη επιχορήγηση εκ μέρους του δημοσίου – χρηματοδοτική συμβολή - (κοινοτική και εθνική συμμετοχή) αποτελείται από κονδύλια που προέρχονταν από διάφορα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από την αντιστοιχούσα σε αυτά εθνική συμμετοχή σε αναλογία ενδεικτικά 2/3 και 1/3 αντίστοιχα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στη χρηματοδότηση μεγάλων έργων στον τομέα των μεταφορών, κυρίως στα πλαίσια υλοποίησης της περιφερειακής διαρθρωτικής πολιτικής της. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.) και το Ταμείο Συνοχής (Τ.Σ.) αποτέλεσαν τους βασικούς χρηματοδότες για την εξασφάλιση πόρων για τα έργα αυτά. Η εθνική συμμετοχή χρηματοδοτείται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

---

<sup>102</sup> Π.χ. Άρθρο 7 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>103</sup> Ιωάννης Γιάνναρος, «Χρηματοδότηση Δημοσίων Έργων», Συνέδριο ΤΕΕ: Δημόσια Έργα, 19-21 Απριλίου 2005, σ.3

#### IV.7 Ίδια κεφάλαια

Τα ίδια κεφάλαια έχουν τη μορφή μετοχικού κεφαλαίου που εισφέρεται από τους μετόχους της ΕΕΣ και δευτερογενών δανείων<sup>104</sup>. Τα δευτερογενή δάνεια αποτελούν δάνεια ενδιάμεσης εξασφάλισης (mezzanine loans/ capital), τα οποία παρέχονται στην ΕΕΣ είτε απευθείας από του μετόχους είτε από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με την εγγύηση όμως των μετόχων. Τα δάνεια αυτά εξυπηρετούνται μετά την εξυπηρέτηση του κυρίως τραπεζικού δανεισμού και πριν την πληρωμή μερισμάτων, δηλαδή εκτίθενται σε περισσότερους κινδύνους σε σύγκριση με τον κύριο τραπεζικό δανεισμό αλλά σε ελαφρώς λιγότερους από τα ίδια κεφάλαια. Συνεπώς, το κόστος τους είναι υψηλότερο από αυτό του κύριου τραπεζικού δανεισμού, αλλά μικρότερο από αυτό των ιδίων κεφαλαίων.

Η πραγματική απόδοση των ιδίων κεφαλαίων είναι το οικονομικό μέγεθος το οποίο εκφράζεται ως ποσοστό, το οποίο εφαρμοζόμενο (υπό την μορφή συντελεστή προεξόφλησης) επί της πραγματικής περιοδικής ταμειακής ροής μηδενίζει το άθροισμα των χρηματορροών. Η πραγματική απόδοση των ιδίων κεφαλαίων μπορεί να αναφέρεται ως κριτήριο για τη λήξη της περιόδου παραχώρησης ή για τη διανομή των εσόδων του έργου μεταξύ του παραχωρησιούχου και του ΚτΕ στη σύμβαση παραχώρησης μπορεί όμως και όχι.

Στις πλεονασματικές συμβάσεις παραχώρησης των αυτοκινητοδρόμων, δηλαδή στις συμβάσεις όπου το κόστος των έργων (περιλαμβανομένου και του κόστους λειτουργίας και συντήρησης καθώς και της απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων των μετόχων του Αναδόχου) καλύπτεται με ασφάλεια από τα διόδια των χρηστών (Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου, Ιόνια Οδός, Ολυμπία Οδός), προβλέπεται απόδοση μέρους των εσόδων του παραχωρησιούχου στο Δημόσιο. Στην περίπτωση που οι παραχωρησιούχοι των συμβάσεων αυτών επιτύχουν την απόδοση των ιδίων κεφαλαίων που είχαν δηλώσει κατά την προσφορά, επέρχεται και περαιτέρω αύξηση των εσόδων του Δημοσίου από τα διόδια.

---

<sup>104</sup> Π.χ. Άρθρο 7 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

Δεν προβλέπεται αντίστοιχος όρος στις ελλειμματικές συμβάσεις, δηλαδή στις συμβάσεις όπου το κόστος των έργων (περιλαμβανομένου και του κόστους λειτουργίας και συντήρησης καθώς και της απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων των μετόχων του αναδόχου) δεν καλύπτεται από τα διόδια των χρηστών (Αυτοκινητόδρομοι Κεντρικής Ελλάδας και Μωρέα). Στην περίπτωση αυτή, το Δημόσιο οφείλει να συμπληρώσει με επιδότηση λειτουργίας τα έσοδα των παραχωρησιούχων, ανάλογα με το ύψος κυκλοφοριακού κινδύνου που κάθε ένας έχει αναλάβει στο πλαίσιο της αντίστοιχης σύμβασης.

#### **IV.8 Δάνεια**

Τα δανειακά κεφάλαια μπορούν να υπαχθούν, ανάλογα με τον φορέα που τα παρέχει, στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Δάνεια ή πιστώσεις από εμπορικές τράπεζες.
- Κεφάλαια αντληθέντα στην εγχώρια ή διεθνή κεφαλαιαγορά (capital markets).
- Δάνεια από εξειδικευμένους οργανισμούς (όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων).

##### **IV.8.1 Δάνεια από εμπορικές τράπεζες**

Ο συγκεκριμένος τύπος δανείων προηγείται έναντι των άλλων μορφών χρηματοδότησης στην ιεραρχία εξυπηρέτησης των υποχρεώσεων της ΕΕΣ. Δεδομένου ότι στα έργα παραχώρησης συνήθως δεν μεταβιβάζεται η κυριότητα της υποδομής, οι εξασφαλίσεις παίρνουν τη μορφή προτεραιότητας των τραπεζών επί των χρηματοροών της ΕΕΣ και περιορισμών στη δυνατότητα κάποιων ενεργειών, όπως για παράδειγμα της πληρωμής μερισμάτων. Επίσης, συνηθίζεται να απαιτείται η δημιουργία αποθεματικών για την κάλυψη μελλοντικών πληρωμών. Οι ανωτέρω περιορισμοί είναι συνάρτηση των κινδύνων που αναλαμβάνει ο δανειζόμενος. Στις

χρηματοδοτήσεις έργων στην Ευρώπη συνηθίζονται και τα κοινοπρακτικά δάνεια με σκοπό την διασπορά του κινδύνου ανάμεσα στις τράπεζες.

#### IV.8.2 Κεφάλαια αντληθέντα στην εγχώρια ή διεθνή κεφαλαιαγορά - Εταιρικά ομόλογα

Ο τύπος αυτός δανεισμού αποτελεί συνήθη πρακτική σε έργα παραχώρησης διεθνώς, ωστόσο η αγορά διαπραγματεύσιμων εταιρικών ομολόγων δεν είναι ανεπτυγμένη στην Ελλάδα (για Έλληνες εκδότες). Επιγραμματικά, η διάθεση ενός διαπραγματεύσιμου ομολογιακού δανείου αναφέρεται στην απόκτηση ενός εμπορεύσιμου χρεογράφου από τους επενδυτές, στους οποίους πληρώνεται το κουπόνι σε αντάλλαγμα για την καταβολή από αυτούς στον εκδότη του ομολόγου (σε αυτή την περίπτωση στην ΕΕΣ) του αρχικού αναγκαίου κεφαλαίου σε μια προκαθορισμένη ημερομηνία έκδοσης ή κλεισίματος. Το προφίλ αποπληρωμής αυτών των ομολόγων είναι συνήθως παρόμοιο με αυτό των μακροπρόθεσμων δανείων.

#### IV.8.3 Κεφάλαια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση έργων υποδομής στην Ελλάδα, καθώς έχει χρηματοδοτήσει τα έργα του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών, της Αττικής Οδού και της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, ενώ συμμετέχει και στην χρηματοδότηση των έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων. Επιπλέον, συμμετέχει ενεργά στη χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των κοινωνικών υποδομών στην Ελλάδα. Έχει καλύψει το 50% των δανειακών αναγκών του πρώτου έργου ΣΔΙΤ (Υλοποίηση 7 Νέων Πυροσβεστικών Σταθμών). Επίσης έχει προεγκρίνει τη χρηματοδότηση έργων στον τομέα σχολικής στέγης και διαχείρισης απορριμμάτων μέσω ΣΔΙΤ.

Στην πρώτη γενιά έργων που κατασκευάστηκαν και λειτουργούν μέσω παραχωρήσεων στην Ελλάδα, τον βασικό ρόλο στη χρηματοδότηση κατέχει η ΕΤΕπ.



Η συμμετοχή των εμπορικών τραπεζών περιορίστηκε κυρίως στην έκδοση Εγγυητικών Επιστολών (Ε/Ε) προς την ΕΤΕπ<sup>105</sup>. Μέσω των Ε/Ε, όμιλοι εμπορικών τραπεζών αναλαμβάνουν, κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής, τον κίνδυνο της μη δυνατότητας του αναδόχου (παραχωρησιούχου) να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του (κατασκευαστικός κίνδυνος). Σε όλα αυτά τα έργα, οι εγγυήσεις των εμπορικών τραπεζών μετά την έναρξη της περιόδου λειτουργίας υποκαθίστανται με κάποιας μορφής εξασφάλιση της ΕΤΕπ από το ελληνικό Δημόσιο. Στα πρώτα τρία έργα οι εμπορικές τράπεζες δεν ανέλαβαν κίνδυνο κατά την περίοδο λειτουργίας και εκμετάλλευσης των έργων (operational risks /traffic risks).

Τα δανειακά κεφάλαια της ΕΤΕπ έχουν χαρακτηριστικά χρηματοδότησης που προέρχονται τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από το δημόσιο τομέα. Αφ' ενός το ύψος των δανείων αυτών συνυπολογίζεται στη διαμόρφωση του συνολικού ύψους των επιχορηγήσεων από την Ε.Ε. και αφετέρου τα δάνεια παρέχονται με εμπορικούς όρους. Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της χρηματοδότησης από την ΕΤΕπ είναι ότι αυτή μπορεί να έχει πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές (χρηματοδότηση από ομόλογα) με επιτόκιο που συχνά είναι χαμηλότερο από το αντίστοιχο κρατικών ομολόγων. Η ΕΤΕπ αξιολογεί τα έργα με μια μακροχρόνια προσέγγιση όμοια με αυτή των αγορών ομολόγων και συνεπώς η παροχή δανείου από την ΕΤΕπ είναι ιδανική για έργα υποδομής.

Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα Ι, τα τελευταία χρόνια, η ΕΤΕπ έχει υποστηρίξει σημαντικά την υλοποίηση συγκοινωνιακών έργων που εντάσσονται στο πλαίσιο των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών(ΔΕΔ-Μ). Η χρηματοδότηση αφορά σε μεγάλα έργα υποδομής στον τομέα των μεταφορών που αποσκοπούν στο να προάγουν την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωση για οικονομική ανάπτυξη και σύγκλιση. Η ΕΤΕπ έχει δεσμευτεί να χρηματοδοτήσει με σημαντικούς πόρους την υλοποίηση έργων υποδομών ΔΕΔ-Μ κατά την περίοδο 2007 – 2013. Για το 2010, η ΕΤΕπ παρείχε δανειακή χρηματοδότηση ύψους 8,1 δις. ευρώ για τη χρηματοδότηση

---

<sup>105</sup> Ι. Γιάνναρος, ό.π. σ. 4

έργων του ΔΕΔ-Μ. Η ΕΤΕπ αναγνωρίζει ότι η παραχώρηση μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση μεγάλων επενδύσεων στα ΔΕΔ-Μ και συμμετέχει στη χρηματοδότηση της Ολυμπίας Οδού και του Αυτοκινητοδρόμου του Μωρέα.

#### IV.9 Εγγυήσεις

Στις συμβάσεις παραχώρησης, οι εγγυήσεις είναι ένα πολύπλοκο σχήμα, ιδιαίτερα οι εγγυήσεις καλής εκτέλεσης εργασιών, διότι υπάρχουν πολλά εμπλεκόμενα μέρη, όπως ο κατασκευαστής, ο ανάδοχος, ο ΚτΕ και οι δανείστριες τράπεζες<sup>106</sup>. Οι συνήθεις εγγυητικές επιστολές σε μια σύμβαση παραχώρησης είναι:

- Η εγγυητική επιστολή δεσμευτικής επένδυσης έναντι των ίδιων κεφαλαίων, που συνεισφέρουν οι μέτοχοι του αναδόχου.
- Η εγγυητική επιστολή καλής εκτέλεσης μελετών κατασκευών, που εκδίδεται από τον κατασκευαστή και είναι πολυεπίπεδη, αφού αφορά τον ανάδοχο, τον ΚτΕ, τις δανείστριες τράπεζες, ακόμα και τον κατασκευαστή. Συγκεκριμένα, στην εγγυητική αυτή προβλέπεται η αναγνώριση περισσότερων δικαιούχων που έπονται του Δημοσίου, όπως οι δανειστές, ο παραχωρησιούχος και ο κατασκευαστής, ώστε να είναι εφικτή η ενσωμάτωση σε ένα σώμα εγγυητικής επιστολής περισσότερων επάλληλων δικαιωμάτων, π.χ. του παραχωρησιούχου έναντι του κατασκευαστή, των μελών του κατασκευαστή προς τον κατασκευαστή κλπ.
- Η εγγυητική επιστολή καλής εκτέλεσης λειτουργίας και συντήρησης.

#### IV.10 Φορολογικά θέματα

Στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπονται διαφόρων ειδών φορολογικές διευκολύνσεις με στόχο τη στήριξη της βιωσιμότητας του έργου και τη μείωση του συνολικού κόστους του έργου<sup>107</sup>. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι κάτωθι φορολογικές διευκολύνσεις που συνηθίζεται να εφαρμόζονται σε έργα παραχώρησης:

<sup>106</sup> Π.χ. Άρθρο 10 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>107</sup> Π.χ. Άρθρο 36 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

- Απαλλαγή της ΕΕΣ από το φόρο εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων που αποκτά μέχρι την ολοκλήρωση της κατασκευής.
- Ο ΦΠΑ που καταβάλλει η ΕΕΣ κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου επιστρέφεται.
- Οι τυχόν συσσωρευμένες ζημιές της ΕΕΣ μεταφέρονται προς συμψηφισμό με φορολογητέα κέρδη επόμενων χρήσεων, χωρίς χρονικό περιορισμό.
- Δυνατότητα απόσβεσης του κατασκευαστικού κόστους συμπεριλαμβανομένων και των κεφαλαιοποιηθέντων τόκων της κατασκευαστικής περιόδου, με τη σταθερή μέθοδο καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης.
- Απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου για τις δανειακές συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο του έργου κ.α.

#### IV.11 Αποζημιώσεις

Ο παραχωρησιούχος αποζημιώνει το Δημόσιο σε περίπτωση καταγγελίας της Σύμβασης, π.χ. λόγω καθυστέρησης της κατασκευής ή μη τήρησης των περιβαλλοντικών όρων ή μη χρηματοδότησης του έργου ή σε περίπτωση λειτουργίας και συντήρησης του έργου σε τρόπο που να θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια των χρηστών ή καθυστέρησης πληρωμών<sup>108</sup>. Στην περίπτωση αυτή ο ανάδοχος χάνει τουλάχιστον τα επενδυμένα στο έργο ίδια κεφάλαιά του.

Το Δημόσιο αποζημιώνει τον παραχωρησιούχο σε περίπτωση καθυστέρησης λόγω αναιτιολόγητης παρέμβασής του στο έργο ή διακοπής των εργασιών ή επέλευσης γεγονότος ανωτέρας βίας ή επέλευσης γεγονότος απαλλαγής, π.χ. καθυστέρηση του Δημοσίου να παραδώσει ελεύθερους τους χώρους του έργου ή καθυστέρηση στις αρχαιολογικές έρευνες ή καθυστέρηση στην κρίσιμη διαδρομή του χρονοδιαγράμματος ή καταγγελία της σύμβασης ή καθυστέρηση πληρωμών<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Π.χ. Άρθρο 29 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>109</sup> Π.χ. Άρθρο 30 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

Στην περίπτωση αυτή, ο ανάδοχος δικαιούται παράτασης προθεσμίας καθώς και όλες τις θετικές του ζημίες, ή εναλλακτικά/προσθετικά, εφόσον ο ΚΤΕ το αποφασίσει, ο ανάδοχος δικαιούται να εφαρμόσει μέτρα αποκατάστασης της καθυστέρησης με δαπάνες του Δημοσίου.

#### **IV.12 Λειτουργία και εκμετάλλευση**

Οι διαδικασίες λειτουργίας και συντήρησης των έργων αποτυπώνονται και ελέγχονται κυρίως με βάση το Εγχειρίδιο Λειτουργίας καθώς και το Εγχειρίδιο Επιθεώρησης και Συντήρησης που συντάσσονται από τον ανάδοχο, με βάση τις προδιαγραφές του έργου και ελέγχονται τόσο από την Υπηρεσία όσο και από άλλες Δημόσιες Αρχές, ανάλογα με την περίπτωση<sup>110</sup>.

Συγκεκριμένα, κατά τη λειτουργία των έργων, οι παραχωρησιούχοι συνεργάζονται με τις Δημόσιες Αρχές που είναι υπεύθυνες για την αστυνόμευση, την πυρόσβεση και τις πρώτες βοήθειες στους χρήστες. Ο παραχωρησιούχος από κοινού με τις υπόψη Αρχές συντάσσουν σχέδια δράσης για την περίπτωση ατυχημάτων και εκτάκτων περιστατικών. Τα Σχέδια αυτά Δράσης περιλαμβάνονται στο Εγχειρίδιο.

Για τις εργασίες επιθεώρησης και συντήρησης, στο τέλος κάθε εξαμήνου ο παραχωρησιούχος παρέχει Έκθεση με όλες τις εργασίες της προηγούμενης περιόδου, καθώς και με τον προγραμματισμό της επομένης. Ο παραχωρησιούχος οργανώνει επίσης και το σύστημα είσπραξης διοδίων και καθορίζει την εμπορική πολιτική, κάτω από τους περιορισμούς που ο ΚΤΕ εκάστοτε θέτει είτε ως προς την ανώτατη τιμή διοδίων, είτε ως προς την διακύμανση των διοδίων κατά τη διάρκεια της ημέρας, ή των ημερών της εβδομάδας ή των μηνών. Τα έσοδα του παραχωρησιούχου ελέγχονται με βάση συστήματα αδιάλειπτης μέτρησης της κυκλοφορίας.

---

<sup>110</sup> Π.χ. Άρθρα 23 και 24 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

#### **IV.13 Επίλυση διαφορών**

Στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπεται ότι κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος των συμβάσεων επιλύεται με διαιτησία<sup>111</sup>. Η διαιτησία παρουσιάζει, σε σχέση με την τακτική δικαιοσύνη, τα πλεονεκτήματα της ταχύτητας στην έκδοση απόφασης, της δυνατότητας επιλογής εξειδικευμένων σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο της διαφοράς διαιτητών και της εμπιστευτικότητας.

Για τη διευκόλυνση των μερών στην εξεύρεση της πλέον κατάλληλης γι' αυτά διαιτησίας, στις συμβάσεις παραχώρησης καθορίζονται οι ειδικότεροι κανόνες που διέπουν τον ορισμό των διαιτητών και οι εφαρμοστέοι κανόνες διαιτησίας. Η διαιτητική απόφαση που εκδίδεται είναι οριστική και αμετάκλητη και δεν υπόκειται σε κανένα τακτικό ή έκτακτο ένδικο μέσο, αποτελεί δε τίτλο εκτελεστό χωρίς να χρειάζεται να κηρυχθεί αυτό από τα τακτικά δικαστήρια και τα αντίδικα μέρη δεσμεύονται να συμμορφωθούν αμέσως με τους όρους της.

#### **IV.14 Χρηματοοικονομικό μοντέλο**

Το χρηματοοικονομικό μοντέλο αποτελείται από πλήθος φύλλων εργασίας (spread sheets), λειτουργικά διασυνδεδεμένων μεταξύ τους, όπου αποτυπώνεται σε λογιστική και ταμειακή μορφή η διαχρονική εξέλιξη του έργου με ιδιαίτερη έμφαση στον προσδιορισμό χρηματοοικονομικών δεικτών, οι οποίοι υπολογίζουν την βιωσιμότητα, την αποδοτικότητα και την χρηματοπιστωτική ικανότητα (bankability) της επένδυσης<sup>112</sup>.

Η κατάρτιση του μοντέλου αποτελεί σύνθετη διαδικασία στην οποία ενσωματώνονται όλες οι παραδοχές και εκτιμήσεις αναφορικά με:

---

<sup>111</sup> Π.χ. Άρθρο 33 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

<sup>112</sup> Π.χ. Άρθρο 27 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

- την προβλεπόμενη χρήση της υποδομής (αποτελεί την βασική παράμετρο για την εκτίμηση των προσδοκώμενων εσόδων του έργου)
- τα διόδια τέλη (σε έργα οδικών αξόνων), τα οποία πολλαπλασιαζόμενα με την προβλεπόμενη ζήτηση δίνουν τα προβλεπόμενα έσοδα του έργου
- το εκτιμώμενο λειτουργικό κόστος
- το εκτιμώμενο κόστος κατασκευής και αντικατάστασης κύκλου ζωής (εξαρτάται από την προβλεπόμενη ζήτηση – έσοδα του έργου και αποτελεί τον βασικό παράγοντα για τη εκτίμηση των χρηματοδοτικών αναγκών του έργου)
- το κόστος χρηματοδότησης το οποίο εξαρτάται από:
  - το ύψος των χρηματοδοτικών αναγκών,
  - τη χρηματοδοτική δομή (λόγος δανειακών προς ίδια κεφάλαια),
  - το βαθμό βεβαιότητας των προσδοκώμενων εσόδων,
- τη φορολογία
- τις μακροοικονομικές παραδοχές (π.χ. εξέλιξη πληθωρισμού)
- τη διάρκεια της παραχώρησης.

Το χρηματοοικονομικό μοντέλο, αποτελεί βασικό εργαλείο για την κατανόηση του έργου και των παραμέτρων που το επηρεάζουν. Συγκεκριμένα, κατά τη φάση σχεδιασμού του έργου η Αναθέτουσα Αρχή καταρτίζει το δικό της χρηματοοικονομικό μοντέλο, ώστε να προσδιορισθούν οι βασικές παράμετροι του επιχειρηματικού σχεδιασμού του έργου. Κατά τη φάση αυτή, μέριμνα της είναι ο προσδιορισμός των βασικών παραμέτρων του έργου ώστε να διασφαλίζεται η οικονομική βιωσιμότητα και ελκυστικότητά του, με όρους που δεν αποβαίνουν σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Κατά τη φάση αυτή, προσδιορίζονται διάφορες παράμετροι, όπως η διάρκεια παραχώρησης, το μέγιστο ύψος διοδίων τελών, το ύψος της απαιτούμενης χρηματοδοτικής συμβολής δημοσίου κ.α. Παράλληλα διενεργείται ανάλυση ευαισθησίας κρίσιμων παραγόντων ώστε να εξετασθούν οι επιπτώσεις στη βιωσιμότητα του έργου από τη μεταβολή/απόκλιση σημαντικών παραμέτρων, όπως για παράδειγμα τα προσδοκώμενα έσοδα, το κόστος κατασκευής και συντήρησης, μακροοικονομικοί παράγοντες κ.α.

Κατά τη φάση ανάθεσης οι υποψήφιοι ανάδοχοι καταρτίζουν τα δικά τους χρηματοοικονομικά μοντέλα, ώστε να ελέγξουν τον οικονομικό αντίκτυπο εναλλακτικών τεχνικών λύσεων για την υλοποίηση του έργου, να βελτιστοποιήσουν την χρηματοδοτική δομή που θα εφαρμόσουν, να υποστηρίξουν με ποσοτικά στοιχεία τη διαδικασία διαπραγμάτευσης με τις τράπεζες για την εξασφάλιση δανειακής χρηματοδότησης και εν τέλει να προσδιορίσουν το ύψος της οικονομικής τους προσφοράς.

Τέλος, κατά τη φάση εκτέλεσης της σύμβασης, το χρηματοοικονομικό μοντέλο επικαιροποιείται περιοδικά, με ιστορικά στοιχεία ώστε το μοντέλο να περιλαμβάνει τα πραγματικά δεδομένα αναφορικά με τις παρελθούσες χρήσεις, με στοιχεία που αφορούν σε αλλαγές που προκύπτουν ή συμφωνούνται βάσει των προβλέψεων της σύμβασης παραχώρησης (π.χ. μεταβολές νομοθεσίας που επηρεάζουν τις χρηματοροές του έργου, γεγονότα αθέτησης υποχρεώσεων, αποζημιώσεων, κ.λπ.) και τέλος μεταβολές στις προβλέψεις του μοντέλου (π.χ. προβλεπόμενα έσοδα) ώστε να αποτυπώνεται η πλέον ρεαλιστική κατά το χρόνο της επικαιροποίησης πρόβλεψη.

Το επικαιροποιημένο χρηματοοικονομικό μοντέλο υποβάλλεται προς έγκριση στην αναθέτουσα αρχή και χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό αποζημιώσεων, οφέλους που προκύπτει από τυχόν αναχρηματοδότηση κλπ.

## **Ενότητα V: Συγκριτική ανάλυση συμβάσεων παραχώρησης με κλασικά δημόσια έργα**

### **V.1 Εισαγωγή**

Η έλλειψη ή η αδυναμία διάθεσης των απαιτούμενων κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση των δημοσίων υποδομών, σε συνδυασμό με την επικρατούσα νεοφιλελεύθερη αντίληψη σχετικά με το ρόλο του κράτους για την παροχή αγαθών προς τους πολίτες, έχουν οδηγήσει στην ευρεία εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης. Και αν σήμερα οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στα έργα υποδομής συναντούν ενεργό υποστήριξη διεθνώς, είναι βέβαιο ότι στο μέλλον ο ρόλος που θα κληθούν να παίξουν αναμένεται να είναι καθοριστικός. Στη συνέχεια, καταγράφονται τα κυριότερα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του συστήματος της παραχώρησης με σκοπό να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της ιδιωτικής παρέμβασης. Τα εν λόγω οφέλη και αδυναμίες έχουν γενική ισχύ και πρέπει να προσαρμόζονται ανάλογα σε κάθε περίπτωση.

### **V.2 Πλεονεκτήματα της μεθόδου παραχώρησης**

Ως κυριότερα πλεονεκτήματα της εφαρμογής της μεθόδου παραχώρησης αναφέρονται τα ακόλουθα:

#### **V.2.1 Αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων – Δημοσιονομικά πλεονεκτήματα**

Ο πρωταρχικός λόγος για τον οποίο το δημόσιο καταφεύγει στη μέθοδο της παραχώρησης για την υλοποίηση υποδομών είναι η έλλειψη ή αδυναμία διάθεσης των απαιτούμενων κεφαλαίων για την χρηματοδότηση τους. Έτσι, αναζητείται η συνδρομή της ιδιωτικής χρηματοδότησης η οποία συμπληρωματικά προς τους δημόσιους πόρους καθιστά εφικτή την ανάληψη επενδύσεων σε σημαντικούς τομείς για την οικονομική ανάπτυξη και την ενίσχυση της περιφερειακής συνοχής, όπως για παράδειγμα η υλοποίηση συγκοινωνιακών έργων. Χωρίς τη συνδρομή των ιδιωτικών κεφαλαίων το κράτος θα ήταν αναγκασμένο είτε να περιορίσει τις



επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές, είτε, προκειμένου να καλύψει το υπάρχον χρηματοδοτικό κενό, να καταφύγει σε αύξηση της φορολογίας ή εξωτερικό δανεισμό.

Η αύξηση της φορολογίας, η οποία μπορεί να μην είναι καν εφικτή υπό συγκεκριμένες συνθήκες, συχνά αποτελεί αντικίνητρο για την οικονομική ανάπτυξη στην οποία μεταξύ άλλων στοχεύει η υλοποίηση έργων υποδομής, ενώ συχνά συνδέεται και με κοινωνικές αντιδράσεις. Εναλλακτικά, η προσφυγή σε εξωτερικό δανεισμό επιβαρύνει το Δημόσιο χρέος υπονομεύοντας τη δημοσιονομική σταθερότητα.

#### V.2.2 Προσέλκυση επενδύσεων

Η προσφυγή σε διεθνείς τεχνικούς και χρηματοπιστωτικούς ομίλους για τη κατασκευή, εκμετάλλευση και χρηματοδότηση των δημοσίων έργων παρουσιάζει σημαντικά επενδυτικά πλεονεκτήματα, καθώς συνεπάγεται την εισαγωγή ιδιωτικών κεφαλαίων από το εξωτερικό, τα οποία διατίθενται για τη χρηματοδότηση των κρατικών υποδομών<sup>113</sup>.

#### V.2.3 Αποδέσμευση κρατικών κονδυλίων

Με την εφαρμογή του θεσμού της παραχώρησης, καθίσταται δυνατή η αποδέσμευση των σχετικών κρατικών κονδυλίων και η διάθεση τους είτε για τη χρηματοδότηση άλλων κοινωνικών υπηρεσιών, όπως η παιδεία, η υγεία κ.α.<sup>114</sup>, είτε άλλων δημοσίων έργων, των οποίων η κατασκευή κρίνεται απαραίτητη για την ανάπτυξη της χώρας αλλά λόγω χαμηλών κυκλοφοριακών φόρτων δεν αποτελούν ελκυστικά έργα για τους επενδυτές. Η δυνατότητα αυτή μάλιστα χρησιμοποιήθηκε από την ελληνική Κυβέρνηση ως επιχείρημα για τη σχεδιαζόμενη εκτεταμένη εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης.

---

<sup>113</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π, σ. 80

<sup>114</sup> Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 20 Ιουλίου 2000

#### V.2.4 Υπολογισμός του Δημοσίου Χρέους

Ως ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα υλοποίησης έργων με σύμβαση παραχώρησης συχνά παρουσιάζεται ο υπό προϋποθέσεις ευνοϊκός χειρισμός τους όσον αφορά τον υπολογισμό του Δημοσίου Χρέους. Συγκεκριμένα, στα έργα όπου η πλειονότητα των εσόδων του παραχωρησιούχου πέρχεται απευθείας από τη χρέωση των χρηστών, το κόστος χρηματοδότησης αυτών δεν προσμετράται στο δημόσιο χρέος. Αναφορικά με τα έργα παραχώρησης, που το συμβατικό αντάλλαγμα καταβάλλεται εν όλω ή εν μέρει από το δημόσιο, η χρηματοδότησή τους δεν προσμετράται στο δημόσιο χρέος εφόσον επιτυγχάνεται ικανοποιητική ανάληψη κινδύνων από τον ιδιωτικό τομέα. Βάσει των κανονισμών της EUROSTAT – European System of Accounts (ESA 95)<sup>115</sup> <sup>116</sup>- ικανοποιητική ανάληψη κινδύνων επιτυγχάνεται εφόσον ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει τουλάχιστον τον κίνδυνο κατασκευής και έναν εκ των κινδύνων διαθεσιμότητας (availability risk) ή ζήτησης (demand risk)<sup>117</sup>.

Λαμβάνοντας υπόψη το ύψος του Δημοσίου Χρέους και την ανάγκη υλοποίησης συγκοινωνιακών έργων υποδομής μεγάλης κλίμακας, η μη καταγραφή στο Δημόσιο Χρέος των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει ο δημόσιος τομέας μέσω των συμβάσεων παραχώρησης αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα. Επισημαίνεται ωστόσο ότι το χαρακτηριστικό αυτό των έργων παραχώρησης επιβάλλει αυξημένες απαιτήσεις ελέγχου και παρακολούθησης από την πλευρά του δημοσίου τομέα σε σχέση με τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται και προσεκτική επιλογή των έργων που επιλέγεται να υλοποιηθούν.

---

<sup>115</sup> A Guide to Guidance, sourcebook for PPPs version 2, EPEC, Φεβρουάριος 2011, σ. 11-13

<sup>116</sup> ESA95 Manual of Government deficit and debt, σ.157

#### V.2.5 Μείωση της περιόδου κατασκευής του έργου<sup>118</sup>

Με τη προσφυγή στη μέθοδο της παραχώρησης, πέραν του Δημοσίου και ο ανάδοχος επωφελείται από την έγκαιρη ολοκλήρωση της υποδομής, καθώς τα έσοδα του εξαρτώνται άμεσα από τη λειτουργία του έργου. Για να επανεισπράξει τα κεφάλαια που έχει επενδύσει, να αποπληρώσει τα δάνεια, να διανείμει τα μερίσματα στους μετόχους και να αποκομίσει τα κέρδη από τη σύμβαση, ο ανάδοχος επιδεικνύει το μέγιστο ενδιαφέρον έτσι ώστε η κατασκευή του έργου να είναι η ταχύτερη δυνατή.

Επίσης, σε ένα κλασικό πρόγραμμα δημοσίων συμβάσεων, λόγω των περιορισμένων κονδυλίων, το μεγάλο έργο χωρίζεται σε μικρότερα τμήματα και εκτελείται σε μεγάλη χρονική περίοδο, με την έναρξη κάθε φάσης να εξαρτάται από τον προγραμματισμό των Δημοσίων Επενδύσεων του κάθε έτους. Αντίθετα, με την εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης αναπτύσσονται περισσότερο ολοκληρωμένες λύσεις και, θεωρητικά, εξασφαλίζεται η χωρίς διακοπές κατασκευή των έργων. Τέλος, η περίοδος ολοκλήρωσης ενός έργου που υλοποιείται με τη μέθοδο της παραχώρησης ενδέχεται να είναι μειωμένη καθώς ο σχεδιασμός και η κατασκευή μπορούν να πραγματοποιούνται ταυτόχρονα αντί διαδοχικά.

#### V.2.6 Εισαγωγή και μεταφορά τεχνογνωσίας

Η κατασκευή και λειτουργία των μεγάλων έργων υποδομής απαιτεί συγκεκριμένη τεχνογνωσία και εξειδίκευση, την οποία ενδέχεται να μην διαθέτει το Δημόσιο. Από την άλλη πλευρά, οι ιδιώτες που αναλαμβάνουν τέτοιου μεγέθους έργα απαιτείται να διαθέτουν υψηλή κατάρτιση για να είναι ανταγωνιστικοί. Έτσι, ο ιδιωτικός τομέας διαθέτει συγκεκριμένη εξειδίκευση, ιδιαίτερη μεθοδολογία, εξοπλισμό υψηλής τεχνολογίας και εξειδικευμένο προσωπικό. Με την υλοποίηση του συστήματος της παραχώρησης, δηλαδή τη συνεργασία του δημοσίου και ιδιωτικού

---

<sup>118</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

τομέα σε όλα τα στάδια του έργου, επιτυγχάνεται η «μεταφορά» της ως άνω τεχνογνωσίας και στη δημόσια Διοίκηση<sup>119</sup>.

#### V.2.7 Αύξηση αποτελεσματικότητας του έργου

Με την εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης, το έργο είναι περισσότερο αποτελεσματικό σε σχέση με την παραδοσιακή δημόσια σύμβαση έργου. Ενώ είναι αυτονόητο ότι ο κύριος του έργου ενδιαφέρεται για τον περιορισμό των δαπανών εκτέλεσης και λειτουργίας, αυτό δεν ισχύει αναγκαστικά και για τον ανάδοχο, ο οποίος έχει αναλάβει την εκτέλεση του έργου με τη συνήθη μέθοδο δημοπράτησης και εκτέλεσης, όπου το κόστος κατασκευής καλύπτεται αποκλειστικά από τον κύριο του έργου. Είναι μάλιστα πιθανόν, στην περίπτωση της δημοπράτησης, η εργοληπτική εταιρία να ενδιαφέρεται για αυξημένη δαπάνη του έργου, εφόσον επ' αυτής υπολογίζεται το εργολαβικό όφελος. Αντιθέτως, όταν η εκτέλεση έργου χρηματοδοτείται από τον ανάδοχο, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της σύμβασης παραχώρησης, είναι προφανές το συμφέρον του να περιορίσει τη δαπάνη.

#### V.2.8 Οικονομικός διαχωρισμός παραχωρησιούχου και Κράτους

Ο παραχωρησιούχος υπάγεται στη φορολογία φυσικών και νομικών προσώπων, ευθύνεται αστικά έναντι των τρίτων και υποχρεούται να καταβάλει το οφειλόμενο αντίτιμο στις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας ( ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, κλπ. ) σαν απλός ιδιώτης. Αντίθετα, οι δημόσιες επιχειρήσεις, λόγω της ένταξης τους στην οικονομική έννοια του Κράτους, λειτουργούν σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού και συνήθως χωρίς να καταβάλλουν τα οφειλόμενα αντίτιμα σε άλλες κρατικές υπηρεσίες ή επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα η λειτουργία κάθε δημόσιας επιχείρησης να επιβαρύνει οικονομικά τη λειτουργία άλλων επιχειρήσεων του ευρύτερου δημοσίου τομέα<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Κ. Βουσβούνης, ό.π.

<sup>120</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 79

## V.2.9 Προσωπικό παραχωρησιούχου

Το προσωπικό του παραχωρησιούχου είναι ιδιωτικό προσωπικό και ως εκ τούτου το Δημόσιο δεν επιβαρύνεται με τους μισθούς του και δεν έχει ευθύνη για τις ζημιогόνες πράξεις του<sup>121</sup>.

## V.2.10 Συμβολή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη<sup>122</sup>

Το σύστημα της παραχώρησης εμφανίζει παράλληλα αναπτυξιακό και κοινωνικό χαρακτήρα, καθώς συνεπάγεται την επέκταση του κύκλου εργασιών φυσικών και νομικών προσώπων (του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα) που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με το παραχωρούμενο έργο (τεχνικές εταιρίες-υπεργολάβοι, προμηθευτές και φορείς παροχής υπηρεσιών, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κ.α.). Επιπλέον, οδηγεί στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τόσο για το προσωπικό που απασχολείται από τον ίδιο τον παραχωρησιούχο, όσο και για το προσωπικό που απασχολείται σε επιχειρήσεις που συνδέονται με το παραχωρούμενο έργο.

## V.3 Μειονεκτήματα της μεθόδου παραχώρησης

Ως κυριότερα μειονεκτήματα της εφαρμογής της μεθόδου παραχώρησης αναφέρονται τα ακόλουθα:

### V.3.1 Επιβολή υψηλών τελών στους χρήστες της υποδομής

Τα τέλη χρήσης που επιβάλλονται στα έργα παραχώρησης είναι υψηλότερα από εκείνα που επιβάλλονται στα κλασικά δημόσια έργα. Ενώ το Δημόσιο δεσμεύεται - για κοινωνικούς λόγους - να λειτουργεί με χαμηλά τιμολόγια, μία ιδιωτική επιχείρηση δεν οφείλει να ακολουθεί φιλολαϊκή πολιτική. Αντιθέτως, στόχος του παραχωρησιούχου είναι πρωτίστως η μεγιστοποίηση των κερδών, γεγονός που τον οδηγεί στην επιβολή αυξημένων διοδίων. Προκειμένου να μην καθίσταται

---

<sup>121</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 78

<sup>122</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π., σ. 80

οικονομικά επαχθής για το κοινό η χρήση των υποδομών, πρέπει να ορίζεται στη σύμβαση ένα εύλογο Ανώτατο Όριο Διοδίων Τελών που να δεσμεύει τον ανάδοχο καθ' όλη τη διάρκεια της παραχώρησης.

### V.3.2 Ενδεχόμενη μείωση των φορολογικών εσόδων του Κράτους

Προκειμένου να προκαλέσει το ενδιαφέρον των ιδιωτικών φορέων για το παραχωρούμενο έργο, το Δημόσιο προβλέπει ορισμένα οικονομικά προνόμια, όπως π.χ. φορολογικές απαλλαγές υπέρ του αναδόχου<sup>123</sup>. Το βασικότερο εξ αυτών σχετίζεται με την επιστροφή του ΦΠΑ κατά τη φάση κατασκευής του έργου. Οι κεφαλαιακές επενδύσεις της κατασκευαστικής περιόδου χαρακτηρίζονται ως «Ενιαίο Αγαθό Επένδυσης», γεγονός που καθιστά δυνατή την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 33 παρ. 3 του ν. 2859/2000, σύμφωνα με το οποίο ο παραχωρησιούχος δικαιούται άμεση επιστροφή του πιστωτικού ΦΠΑ της κατασκευαστικής περιόδου. Σημειώνεται ότι οι εν λόγω διατάξεις αφορούν κανονικά τους Οργανισμούς ή Επιχειρήσεις ή Εταιρίες Κοινής Ωφέλειας, αλλά εφαρμόζονται κατ' επέκταση και στα έργα παραχώρησης. Άλλες οικονομικές ελαφρύνσεις που απολαμβάνει ο παραχωρησιούχος είναι η απαλλαγή του φόρου εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων που αποκτά μέχρι την Ημερομηνία Πέρατος της Περιόδου Μελετών-Κατασκευών, η επιστροφή -ανεξάρτητα από το βαθμό ολοκλήρωσης του έργου- του πιστωτικού υπολοίπου που προκύπτει από την έκπτωση του φόρου των εισροών κλπ.

### V.3.3 Αποκόμιση υπερβολικών κερδών από τον παραχωρησιούχο<sup>124</sup>

Η αποκόμιση υπερκέρδους από τον ανάδοχο οφείλεται κυρίως στην εσφαλμένη εκτίμηση, εκ μέρους του Δημοσίου, της αξίας της παραχώρησης. Για να υπερβεί την εν λόγω αδυναμία του, το Δημόσιο πρέπει να εκπονεί κατάλληλες οικονομοτεχνικές μελέτες ώστε να μπορεί να εκτιμά με σχετική ακρίβεια τα περιθώρια κέρδους του αναδόχου. Παραδείγματος χάριν, η κατά καλή προσέγγιση γνώση του αριθμού των

<sup>123</sup> Η. Κυριακόπουλος, Ελλ. Διοικητικό Γ', σ. 468

<sup>124</sup> Ι. Γκιτσάκης, ό.π. σ. 89

μελλοντικών χρηστών της υποδομής είναι απαραίτητη προκειμένου το Δημόσιο να είναι σε θέση να προβεί σε ευνοϊκές γι' αυτό διαπραγματεύσεις.

Επιπλέον, όταν τα έσοδα που επιφέρει η εκμετάλλευση της υποδομής είναι υπέρογκα, το Δημόσιο πρέπει να έχει τη δυνατότητα παρέμβασης είτε εισπράττοντας μέρος των υπερκερδών, είτε επεμβαίνοντας στην τιμολογιακή πολιτική του ιδιώτη, είτε τερματίζοντας την περίοδο της παραχώρησης πριν την ορισμένη στη σύμβαση ημερομηνία λήξης<sup>125</sup>. Η πραγμάτωση των άνω παρεμβάσεων προϋποθέτει την διατύπωση των αντίστοιχων όρων στη σύμβαση. Πάντως σημειώνεται ότι στις σύγχρονες παραχωρήσεις καθορίζεται συμβατικά ορισμένο ποσοστό απόδοσης της χρηματοδότησης του αναδόχου (ποσοστό απόδοσης επί των ίδιων κεφαλαίων- AIK, return on equity - ROE) μετά την επίτευξη του οποίου λήγει η περίοδος παραχώρησης και το έργο παραδίδεται στο Δημόσιο. Με τον τρόπο αυτό αποκλείεται το ενδεχόμενο αποκόμισης υπερβολικών κερδών από τον παραχωρησιούχο, καθώς το ανώτατο δυνατό ύψος των κερδών αυτών είναι εκ των προτέρων συμβατικά καθορισμένο και περιορισμένο<sup>126</sup>.

#### V.3.4 Καταχρηστική προσφυγή στη μέθοδο της παραχώρησης

Η ανάπτυξη των φιλελεύθερων αντιλήψεων για «συρρίκνωση» του Δημοσίου ενισχύει την εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης. Στις περιπτώσεις που παρατηρείται καταχρηστική προσφυγή στον εν λόγω θεσμό, ενδέχεται να δημιουργηθεί η αίσθηση ότι το Κράτος προκρίνει την κερδοφορία των ιδιωτικών επενδύσεων έναντι του γενικού συμφέροντος. Τότε υπάρχει κίνδυνος να προκύψουν κοινωνικές αντιδράσεις στην ιδιωτική πρωτοβουλία για την παροχή κοινωνικών αγαθών.

---

<sup>125</sup> Άρθρα 48, 49 ΣΠ Αττικής Οδού, 23 Μαΐου 1996

<sup>126</sup> Ι. Γκισάκης, ό.π. σ. 89

### V.3.5 Αυξημένο κόστος των έργων παραχώρησης

Το κόστος κατασκευής ενός δημοσίου έργου που υλοποιείται με το σύστημα της παραχώρησης είναι υψηλότερο από το κόστος που θα είχε το ίδιο έργο αν κατασκευαζόταν ως κλασικό δημόσιο έργο. Η κύρια αιτία είναι το διαφορετικό κόστος δανεισμού με το οποίο επιβαρύνεται στην πρώτη περίπτωση ο παραχωρησιούχος και στη δεύτερη το ελληνικό Δημόσιο. Με το σύστημα της παραχώρησης, ο δανειολήπτης είναι ιδιωτικός φορέας και, παρά το μέγεθος των κεφαλαίων που διαθέτει για να εγγυηθεί την αξιοπιστία του στις Τράπεζες, δανείζεται με υψηλά επιτόκια. Αντιθέτως, στην περίπτωση που το έργο υλοποιείται ως κλασικό δημόσιο έργο, δανειζόμενος είναι το Κράτος το οποίο καθ' ότι διαθέτει μεγαλύτερη χρηματοπιστοληπτική αξιοπιστία επιτυγχάνει ευνοϊκότερα επιτόκια. Άλλοι παράγοντες που οδηγούν στον αυξημένο προϋπολογισμό του παραχωρούμενου έργου είναι οι αμοιβές διαφόρων συμβούλων που αναγκαστικά προσλαμβάνει το Δημόσιο προκειμένου να διενεργεί τους διαγωνισμούς ανάθεσης, οι υπερκοστολογήσεις του ιδιώτη που αποσκοπεί στο κέρδος, οι αυξημένες απαιτήσεις και εξασφαλίσεις που απαιτούν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που χρηματοδοτούν τα έργα αυτά και που αναλαμβάνει το Δημόσιο κ.ά.

### V.3.6 Αδυναμία αξιοποίησης του ελεύθερου ανταγωνισμού

Οι εταιρίες που καλύπτουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στις διαγωνιστικές διαδικασίες είναι λίγες. Τα τεχνικά προσόντα και τα οικονομικά κριτήρια που επιβάλλουν οι αναθέτουσες αρχές είναι συνήθως τέτοια που μόνο οι μεγάλες τεχνικές εταιρίες έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν σε αυτά. Έτσι, δημιουργείται στο χώρο των κατασκευών ένα είδος ολιγοπωλιακού καθεστώτος και δεν διασφαλίζεται η έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού, που προβάλλεται ως ο βασικός παράγοντας για τη μείωση του κόστους.



### V.3.7 Χρονοβόρα διαδικασία ανάθεσης

Το αντικείμενο των συμβάσεων παραχώρησης είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο και γραφειοκρατικό. Επειδή τα συμφέροντα των συμβαλλόμενων μερών είναι συνήθως αντικρουόμενα απαιτούνται χρονοβόρες διαπραγματεύσεις έως ότου συμφωνηθούν οι όροι της σύμβασης. Το χρονικό διάστημα από την αρχή της δημοπράτησης μέχρι την υπογραφή της τελικής σύμβασης είναι συνήθως πολυετές.

### V.3.8 Μειωμένος έλεγχος του Δημοσίου στο έργο

Ο ανάδοχος μπορεί να έχει τη δυνατότητα υπεκφυγής από τον δημόσιο έλεγχο καθότι, σε αντίθεση με τα κλασικά δημόσια έργα, δεν υπόκειται π.χ. στον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Η μειωμένη εποπτεία εκ μέρους του Δημοσίου παρατηρείται κυρίως κατά την περίοδο λειτουργίας του έργου, που σημειωτέον είναι ιδιαιτέρως μακρά. Έτσι, πολλές φορές οι παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες είναι ποιοτικά χαμηλότερες από αυτές που είχαν αρχικά συμφωνηθεί μεταξύ του Δημοσίου και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα.

### V.3.9 Αδυναμία πρόβλεψης και ορθής αξιολόγησης των κινδύνων

Οι κίνδυνοι προκύπτουν είτε από απρόβλεπτα γεγονότα, είτε από λανθασμένες εκτιμήσεις σχετικά με τα στοιχεία που συγκροτούν τα δεδομένα του έργου. Ιδιαίτερα στις υποδομές που υλοποιούνται με το σύστημα της παραχώρησης, λόγω της μακροχρόνιας δέσμευσης των συμβαλλομένων και των κεφαλαίων τους, οι κίνδυνοι που παρουσιάζονται είναι αυξημένοι (πολιτικοί κίνδυνοι, τεχνικοί κίνδυνοι και οικονομικοί κίνδυνοι)<sup>127</sup>. Στη συνέχεια περιγράφονται πιο αναλυτικά οι κίνδυνοι που παρουσιάζονται σε έργα παραχώρησης.

---

<sup>127</sup> Κ. Βουσβούνης, ό.π.

#### V.4 Κίνδυνοι σε έργα παραχώρησης

Το Δημόσιο ανέκαθεν αξιοποιούσε την εμπειρία, την εξειδίκευση και την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση (μελέτη και κατασκευή) δημοσίων έργων. Η ουσιώδης διαφορά έγκειται στο ότι σύμφωνα με τους παραδοσιακούς τρόπους δημοπράτησης (συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων) οι υποχρεώσεις των κατασκευαστικών εταιριών έπαυαν με την ολοκλήρωση της κατασκευής, την παράδοση του έργου και την παρέλευση του χρόνου εγγύησης της κατασκευής, ενώ με τις συμβάσεις παραχώρησης η ευθύνη παραμένει στον ιδιώτη για μακροχρόνιο διάστημα. Αφενός αυτός είναι υπεύθυνος όχι μόνο για τον σχεδιασμό και κατασκευή αλλά και για την συντήρηση και λειτουργία του έργου σε βάθος χρόνου και αφετέρου η είσπραξη του συμβατικού ανταλλάγματος εξαρτάται από τη μελλοντική ζήτηση για χρήση του έργου. Κομβικό σημείο σε τέτοιου είδους συμβάσεις είναι ο βέλτιστος καταμερισμός των κινδύνων μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.

Κίνδυνοι	Δημόσιος τομέας	Παραχωρησιούχος
Ζήτηση/χρήση	√(*)	√
Άδειες	√	√
Μελέτη		√
Κατασκευή		√
Διαχείριση υπεργολάβων		√
Λειτουργία - Συντήρηση		√
Αλλαγή νομοθεσίας	√	
Χρηματοδότηση		√
Force Majeur (Ανωτέρα Βία)	√	√(*)

(\*) Ανάλογα με τις συνθήκες

Οι κίνδυνοι που παρουσιάζονται στο έργο κατανέμονται ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη με τέτοιο τρόπο ώστε το κάθε μέλος να αναλαμβάνει τους κινδύνους εκείνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Ο καταμερισμός των κινδύνων – βασική αρχή

για την ανάπτυξη του θεσμού των παραχωρήσεων – ενδέχεται να διαφέρει ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε έργου. Κατωτέρω παρουσιάζεται ένας τυπικός καταμερισμός κινδύνων:

#### V.4.1 Κίνδυνος ζήτησης

Ο κίνδυνος ζήτησης είναι ο κίνδυνος που ελλοχεύει όταν οι παραγόμενες από το έργο υπηρεσίες δεν βρίσκουν ικανοποιητικό αριθμό αγοραστών στην αγορά στην τιμή που αυτές πωλούνται. Ιδιαίτερα, αναφορικά με έργα παραχώρησης οδικών αξόνων ο κίνδυνος ζήτησης, αφορά ενδεχόμενη παρέκκλιση του πραγματικού κυκλοφοριακού φόρτου από τον αρχικά προβλεπόμενο, ο οποίος αποτέλεσε και τη βάση για τον καθορισμό των όρων χρηματοδότησης του έργου από τον παραχωρησιούχο και τις δανείστριες τράπεζες. Η παρακολούθηση του κινδύνου ζήτησης από τους χρηματοδότες είναι κρίσιμη καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου, διότι επηρεάζει άμεσα τις ροές εσόδων.

Η πρόβλεψη της ζήτησης για συγκοινωνιακά έργα βασίζεται σε πολύπλοκα εκτιμητικά μοντέλα τα οποία μεταξύ άλλων λαμβάνουν υπόψη τους παράγοντες όπως<sup>128</sup>:

- Δημογραφικά στοιχεία, τάση αύξησης/ μείωσης πληθυσμού.
- Τοπική και περιφερειακή οικονομική δραστηριότητα.
- Χρήσεις γης στις παρακείμενες περιοχές.
- Εποχικότητα, περιοδικότητα του κυκλοφοριακού φόρτου.
- Κατανομή μετακινήσεων ανά είδος (τοπικές, υπεραστικές, διεθνείς).
- Ποσοστό μετακινήσεων για εμπορικούς - διαμετακομιστικούς σκοπούς σε σχέση με μετακινήσεις ιδιωτών.
- Κατανομή μεταξύ μέσων μεταφοράς (αυτοκίνητα, λεωφορεία, φορτηγά κ.λπ.).

---

<sup>128</sup> E.R. Yscombe, Principles of Project Finance, σ.168

- Μακροοικονομικοί παράγοντες (προβλεπόμενη ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας αλλά και της οικονομίας της ευρύτερης γεωγραφικής περιοχής, προβλεπόμενη τάση αναφορικά με την ιδιοκτησία και τη χρήση οχημάτων).

Επιπλέον, λαμβάνεται υπόψη η επίδραση της κυβερνητικής πολιτικής στη χρήση του έργου, τόσο σε τοπικό όσο και σε εθνικό επίπεδο (ύπαρξη οδικών αρτηριών παραπλεύρως οι οποίες είναι δωρεάν για τους πολίτες, πολιτική αναφορικά με την φορολογία των καυσίμων κ.α.).

Τυπικά ο κίνδυνος ζήτησης αναλαμβάνεται εξ ολοκλήρου από τον παραχωρησιούχο, ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις μέρος αυτού του κινδύνου αναλαμβάνεται από την δημόσια αρχή, η οποία εγγυάται ένα προκαθορισμένο ελάχιστο επίπεδο εσόδων της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού, ανεξάρτητα από τυχόν διακυμάνσεις της ζήτησης υπηρεσιών, με στόχο να εξασφαλίσει, τη βιωσιμότητα και χρηματοδοτησιμότητα του έργου.

#### V.4.2 Κίνδυνος έκδοσης απαραίτητων αδειών

Ο κίνδυνος έκδοσης των απαραίτητων αδειών για την υλοποίηση του έργου βαρύνει τον παραχωρησιούχο. Ωστόσο, στο πλαίσιο του ενδιαφέροντος του δημοσίου για την έγκαιρη ολοκλήρωση των έργων, συχνά στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπονται όροι και ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην διευκόλυνση και επιτάχυνση των διαδικασιών έκδοσης των απαραίτητων αδειών, υπό την προϋπόθεση ότι ο παραχωρησιούχος υποβάλλει τις σχετικές αιτήσεις εγκαίρως και κατά τον προσήκοντα τρόπο.

#### V.4.3 Κίνδυνος κατασκευής

Ο κατασκευαστικός κίνδυνος περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό επιμέρους κινδύνων (όπως για παράδειγμα τον κίνδυνο σφαλμάτων κατά τη μελέτη του έργου ή τον κίνδυνο της κακής διαχείρισης από υπεργολάβους που έχουν αναλάβει τμήματα

του έργου). Καλύπτει κυρίως περιστατικά που συνδέονται με υπερβάσεις του χρόνου και του προϋπολογισμού της κατασκευής, μη τήρηση των συμφωνημένων προδιαγραφών και κακοτεχνίες. Η ανάληψη και διαχείριση του κατασκευαστικού κίνδυνου επιβαρύνει τους ιδιωτικούς φορείς.

#### V.4.4 Κίνδυνος λειτουργίας – συντήρησης

Ο κίνδυνος αυτός αναλαμβάνεται κατά κύριο λόγο από τον ιδιωτικό φορέα, ο οποίος φέρει την ευθύνη για την παροχή συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχουν ρητά προβλεφθεί στη σύμβαση παραχώρησης.

Συγκεκριμένα, σε οδικά έργα παραχώρησης ο παραχωρησιούχος υποχρεούται να τηρεί ελάχιστες απαιτήσεις λειτουργίας και συντήρησης ώστε μεταξύ άλλων να εξασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία του αυτοκινητοδρόμου, η ομαλή και ανεμπόδιστη διεξαγωγή της κυκλοφορίας, η προσήκουσα αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων, ατυχημάτων κ.α.

#### V.4.5 Κίνδυνος αλλαγής νομοθεσίας

Ο κίνδυνος αλλαγής της νομοθεσίας υπεισέρχεται όταν επέρχονται αλλαγές στη νομοθεσία σε σχέση με τα ισχύοντα κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς του Παραχωρησιούχου, οι οποίες επηρεάζουν ουσιωδώς την υλοποίηση της σύμβασης. Στην περίπτωση των έργων οδικών αξόνων τον κίνδυνο αυτό φέρει το δημόσιο, υπό την έννοια ότι αυτό αναλαμβάνει να αποκαταστήσει τυχόν δυσμενείς οικονομικές συνέπειες που υπέστη ο παραχωρησιούχος ως αποτέλεσμα της μεταβολής νομοθεσίας.

#### V.4.6 Κίνδυνος χρηματοδότησης

Ο κίνδυνος χρηματοδότησης αφορά στην εξασφάλιση των αναγκαίων κεφαλαίων για την εκπλήρωση του συνόλου των υποχρεώσεων που απορρέουν από την

σύμβασης παραχώρησης. και αναλαμβάνεται από τον παραχωρησιούχο. Βέβαια, η χρηματοδότηση των έργων παραχώρησης οδικών αξόνων προέρχεται σε μεγάλο βαθμό και από κοινοτικούς / εθνικούς δημόσιους πόρους (γι αυτό άλλωστε καλούνται και συγχρηματοδοτούμενα έργα), συνεπώς ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει κίνδυνο χρηματοδότησης για το μέρος των χρηματοδοτικών αναγκών που δεν καλύπτονται από τη δημόσια συμμετοχή.

#### V.4.7 Κίνδυνος ανωτέρας βίας

Με τον όρο γεγονός ανωτέρας βίας, νοούνται όλα εκείνα τα γεγονότα ή περιστατικά που βρίσκονται εκτός της σφαίρας ελέγχου ή επιρροής τόσο του παραχωρησιούχου όσο και του δημοσίου και δεν θα μπορούσαν να είχαν προβλεφθεί ή προληφθεί. Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την επέλευση τέτοιων γεγονότων τυπικά αναλαμβάνονται από κοινού από τον παραχωρησιούχο και την αναθέτουσα αρχή.

Εφόσον, ένα γεγονός ανωτέρας βίας καλύπτεται από την ασφαλιστική αγορά με εύλογο κόστος, τότε ο παραχωρησιούχος φέρει τις οικονομικές συνέπειες του γεγονότος αυτού, μέχρι του ποσού που είναι καταβλητέο δυνάμει των ασφαλιστηρίων συμβολαίων. Το δημόσιο αναλαμβάνει τις οικονομικές συνέπειες που υπερβαίνουν το ανώτατο όριο που καλύπτει η ασφαλιστική αγορά καθώς και τα μη ασφαλίσιμα γεγονότα ανωτέρας βίας.

## Ενότητα VI: Προβλήματα συμβάσεων παραχώρησης και προτάσεις βελτίωσης

Στα πλαίσια αυτής της ενότητας, εντοπίζονται καταρχήν τα εγγενή προβλήματα που παρουσιάζονται στην εξέλιξη των πέντε συμβάσεων παραχώρησης και στη συνέχεια διερευνώνται πιθανές λύσεις για την υπέρβαση τους.

### VI.1 Απαλλοτριώσεις

Σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους<sup>129</sup>, η παράδοση των χώρων εκτέλεσης των έργων στον παραχωρησιούχο, δηλαδή η συντέλεση της απαλλοτρίωσης, προβλέπεται εντός 12 μηνών από την ημερομηνία έναρξης της παραχώρησης. Στην πράξη, παρ' ότι έχουν περάσει 30 μήνες, δεν έχει παραδοθεί το σύνολο των γηπέδων. Στον Πίνακα που ακολουθεί<sup>130</sup> παρουσιάζεται η σημερινή πρόοδος των απαλλοτριώσεων / επιτάξεων. Τα στοιχεία του αποδεικνύουν ότι οι διαδικασίες απαλλοτρίωσης στις πέντε υπό εξέλιξη συμβάσεις παραχώρησης είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες με αποτέλεσμα να παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις στα χρονοδιαγράμματα των έργων. Οι καθυστερήσεις αυτές επιφέρουν μεταξύ άλλων:

- Αδυναμία απορρόφησης των πιστώσεων.
- Μη αύξηση της απασχόλησης.
- Καθυστέρηση ολοκλήρωσης των έργων και συνακόλουθα της βελτίωσης της ασφάλειας της κυκλοφορίας και της μείωσης των ατυχημάτων.
- Καθυστέρηση καταβολής των αποζημιώσεων στους ιδιοκτήτες.
- Διεκδίκηση υψηλών αποζημιώσεων από τους αναδόχους των έργων λόγω καθυστερήσεων με ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου. Επισημαίνεται μάλιστα ότι η υπέρβαση του συνολικού χρόνου κατασκευής των έργων πέραν του 30% με παρατάσεις προθεσμιών, δίνει το δικαίωμα στις τράπεζες/παραχωρησιούχους να καταγγείλουν τις συμβάσεις παραχώρησης με υπαιτιότητα του Δημοσίου<sup>131</sup>.

<sup>129</sup> 12.1.2(ii) (Μωρέας), 6.1.6 (ii) (Αιγαίο), 12.1.2 (i) (Ε65), 12.1.2 (ii) (Ιόνια)

<sup>130</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

<sup>131</sup> Π.χ. ΣΠ Ιόνιας Οδού, Άρθρο 18.1.4 σε συνδυασμό με Άρθρο 30.2.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Πρόδος απαλλοτριώσεων

ΠΡΟΟΔΟΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΩΝ - ΕΠΙΤΑΞΕΩΝ				
Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας - Ε65	Απαλλοτριώσεις – επιτάξεις για το 70% του έργου Υπάρχει όμως θέμα διότι αναμένεται τροποποίηση χάραξης σε αρκετές περιοχές ακόμα και επομένως νέες ανάγκες απαλλοτριώσεων			
ΠΑΘΕ: Ελευσίνα- Κόρινθος – Πάτρα Πάτρα - Πύργος – Τσακώνα	Πρόδος απαλλοτριώσεων – επιτάξεων ανά τμήμα			
	Ελευσίνα- Κόρινθος	Κόρινθος - Πάτρα	Πάτρα- Πύργος	Πύργος - Τσακώνα
	45%	55%	54%	
Κόρινθος – Τρίπολη - Καλαμάτα και Λεύκτρο – Σπάρτη	Πρόδος απαλλοτριώσεων – επιτάξεων ανά τμήμα			
	Κόρινθος - Τρίπολη	Τρίπολη - Παραδείσια	Τσακώνα - Καλαμάτα	Λεύκτρο - Σπάρτη
	98%	100%	77%	98%
Ιόνια Οδός: Αντίρριο - Ιωάννινα, ΠΑΘΕ: Αθήνα (Α/Κ Μεταμόρφωσης) – Μαλιακός (Σκάρφεια) Σχηματάρι - Χαλκίδα	Ποσοστά απαλλοτριώσεων – επιτάξεων ανά τμήμα			
	S1	83%	S2	61%
	S3	21%		
ΠΑΘΕ: Μαλιακός- Κλειδί	Σύνολο 65%			

Το ζήτημα των απαλλοτριώσεων, που εμπίπτει στα «γεγονότα ευθύνης Δημοσίου»<sup>132</sup>, έχει αναδειχθεί ως μείζον συμβατικό πρόβλημα. Είναι συνεπώς απαραίτητο το Δημόσιο να προβεί στην ταχεία επίλυση του, έτσι ώστε από εδώ και στο εξής να μην εγείρονται αιτήματα από τους παραχωρησιούχους και τις δανείστριες τράπεζες. Για να αντιμετωπιστούν οι παραπάνω δυσκολίες, πέραν της διασφάλισης των απαιτούμενων πόρων για την αποζημίωση των δικαιούχων, κρίνεται απαραίτητη η βελτίωση των υφισταμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η επιτάχυνση των απαλλοτριώσεων.

Ακολουθώντας τις βασικές διαδικασίες και θεωρώντας μέσες διάρκειες, η συντέλεση απαλλοτρίωσης έργου οδοποιίας εκτός σχεδίου πόλεως απαιτεί 2

<sup>132</sup> Π.χ. σύμβαση Ε65 άρθρο 12.1.5 «Όλες οι απαλλοτριώσεις, οι οποίες απαιτούνται για το Χώρο Εκτέλεσης του Έργου, συντελούνται με μέριμνα, ευθύνη και δαπάνες του Δημοσίου...»



χρόνια<sup>133</sup>. Ο χρόνος αυτός ξεκινά από την ημερομηνία ανάθεσης της σύνταξης του κτηματολογίου (συνήθως αμέσως μετά την έγκριση της οριστικής μελέτης του έργου και με την προϋπόθεση ότι έχει εκδοθεί η απόφαση έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων) και ολοκληρώνεται με την συντέλεση και απόδοση της έκτασης ελεύθερης για την εκτέλεση του έργου. Όμως, ως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι συμβατικοί όροι στα έργα παραχώρησης προέβλεπαν μόνο 12 μήνες, γεγονός που δυναμίτισε την ομαλή εξέλιξη των συμβάσεων.

Ωστόσο, αν τα εκτελούμενα έργα είναι μεγάλα και κρίσιμης σημασίας για την οικονομία της χώρας, υπάρχει ειδική πρόβλεψη τόσο στον Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων<sup>134</sup> όσο και στο Σύνταγμα<sup>135</sup>, που ενθαρρύνει την επιτάχυνση των διαδικασιών. Για τις απαλλοτριώσεις αυτού του είδους, οι οποίες αποκαλούνται «απαλλοτριώσεις με τη διαδικασία της επίταξης», είναι απαραίτητο να υπάρχει απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Σύμφωνα με την εν λόγω πρόβλεψη, αν υπάρχει ειδική απόφαση του Εφετείου, επιτρέπεται η δέσμευση των εκτάσεων που προορίζονται για απαλλοτρίωση αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης κήρυξης, προτού δηλαδή προσδιοριστεί η καταβολή της αποζημίωσης. Όμως, απαιτείται πριν από την κατάληψη του ακινήτου να καταβάλλεται εύλογο τμήμα της αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη, όχι μικρότερο από το 70% της προσδιοριζόμενης αντικειμενικής αξίας του ακινήτου. Με αυτόν τον τρόπο, επιτρέπεται στον ανάδοχο να εισέλθει στις προς απαλλοτρίωση εκτάσεις και να ξεκινήσει τις εργασίες κατασκευής νωρίτερα. Η διαδικασία εφαρμόστηκε ήδη με επιτυχία στην περίπτωση των Ολυμπιακών Έργων (N 2730/1999).

Σε κάθε περίπτωση, ευκαίω θα ήταν να είχαν ξεκινήσει πολύ νωρίτερα οι διαδικασίες των απαλλοτριώσεων. Όμως το Δημόσιο, λόγω κακής οργάνωσης και έλλειψης πόρων, δεν προώθησε έγκαιρα τις απαιτούμενες διαδικασίες.

---

<sup>133</sup> Βλέπε Παράρτημα Ενότητας II, χρονοδιάγραμμα

<sup>134</sup> ΚΑΑΑ, άρθρο 7<sup>A</sup>

<sup>135</sup> Άρθρο 17, παρ.4

## VI.2 Αρχαιολογικές έρευνες

Σημαντικό πρόβλημα προέκυψε εξ αιτίας των καθυστερήσεων στις αναγκαίες αρχαιολογικές ανασκαφές, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθούν εκ των προτέρων χρονικά και οικονομικά. Οι χρόνοι που θα απαιτηθούν εξαρτώνται από το είδος και την σοβαρότητα των ευρημάτων, όπως αυτά αξιολογούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού. Η ιστορική κληρονομιά προστατεύεται αυστηρά από τον αρχαιολογικό νόμο και κάποιες φορές το τεχνικό έργο υποχρεωτικά τροποποιείται, ώστε να μην θιγούν ευρήματα, ανεξάρτητα του αν είναι περιβαλλοντικά αδειοδοτημένο.

Χαρακτηριστικό των αρχαιολογικών ερευνών είναι η εκτέλεσή τους σε διάσπαρτα σημεία κατά μήκος του έργου, με αποτέλεσμα να διακόπτουν τη συνέχεια των διατιθέμενων εκτάσεων και να καθυστερούν την έναρξη των εργασιών. Αυτό συνεπάγεται απώλεια χρόνου και πρόσθετο κόστος κατασκευής. Στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπεται περιορισμός χρόνου για τις αρχαιολογικές έρευνες, ο οποίος όμως δεν τηρείτο μέχρι πρόσφατα και η υπέρβαση του οδήγησε σε αιτήματα αποζημίωσης των παραχωρησιούχων από το Δημόσιο. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος αποφασίστηκε ήδη η υπογραφή μνημονίων συνεργασίας Υπηρεσιών Αρχαιολογίας και Δημοσίων Έργων<sup>136</sup> και η πραγματοποίηση μόνο σωστικών και όχι ερευνητικών ανασκαφών.

Όμως απαιτούνται και άλλες ενέργειες προκειμένου να συντομευθούν οι εργασίες. Θα ήταν σκόπιμο να εξετασθούν τα ακόλουθα:

- Η επίβλεψη των αρχαιολογικών ερευνών να αναλαμβάνεται από Ειδική Εφορία που θα συστήνεται για κάθε μεγάλο έργο.
- Να υπάρχει δυνατότητα εργασίας σε εκτεταμένο ωράριο για τη συντόμηση των εργασιών.

---

<sup>136</sup> Άρθρο 43 του Ν. 3905/2010

- Η ανάθεση των αρχαιολογικών ανασκαφών να μπορεί να γίνεται και σε εξειδικευμένες τεχνικές εταιρίες στελεχωμένες με αρχαιολόγους.

Για την επιτάχυνση των εργασιών είναι απαραίτητο να προηγούνται οι αρχαιολογικές έρευνες, ακόμα και πριν την πλήρη ωρίμανση του έργου προς δημοπράτηση. Ήδη στο νομοσχέδιο για τα Δημόσια Έργα θεσμοθετείται η ανάθεση συμβάσεων πρόδρομων εργασιών, στις οποίες θα περιλαμβάνονται και οι αρχαιολογικές έρευνες.

### **VI.3 Μετακινήσεις δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας (ΟΚΩ)**

Οι μετακινήσεις δικτύων ΟΚΩ δημιουργούν μεγάλες καθυστερήσεις στα έργα, κυρίως διότι οι Οργανισμοί διαφωνούν με τις συμβατικές ρυθμίσεις<sup>137</sup> που προβλέπουν την κάλυψη των δαπανών μετακίνησης των δικτύων από τους ίδιους. Σύμφωνα με τις συμβάσεις παραχώρησης «το Ελληνικό Δημόσιο θα εξασφαλίσει ότι οι ΟΚΩ θα εκπονούν τις μελέτες που απαιτούνται και σχετίζονται με την μετατόπιση των δικτύων τους και θα εκτελούν τις αντίστοιχες εργασίες με δαπάνες τους». Η ΔΕΗ προσέφυγε στο ΣτΕ κατά της υπόψη διάταξης, όμως δεν δικαιώθηκε. Λόγω διαφωνίας με την άνω συμβατική ρύθμιση αλλά και κυρίως λόγω έλλειψης πόρων, οι Οργανισμοί καθυστερούν τις εργασίες στις περιοχές διέλευσης δικτύων με αποτέλεσμα τη μη τήρηση του Χρονοδιαγράμματος του έργου.

Καθ' ότι η καθυστέρηση διάθεσης του χώρου εκτέλεσης του έργου αποτελεί «γεγονός ευθύνης Δημοσίου»<sup>138</sup>, εγείρονται αιτήματα για αποζημίωση από πλευράς παραχωρησιούχου. Προς αποφυγή τούτου, στην πράξη, το Δημόσιο προπληρώνει τις δαπάνες μετακίνησής των δικτύων και εν συνεχεία τις παρακρατά από άλλες συναλλαγές με τους ΟΚΩ.

---

<sup>137</sup> π.χ σύμβαση Ε65 άρθρο 14.2.3: «...οι Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας θα εκπονούν τις μελέτες που απαιτούνται και σχετίζονται με τη μετατόπιση των δικτύων αρμοδιότητας τους και των τυχών σχετικών εγκαταστάσεων, χωρίς να παρεμποδίζουν (στο μέτρο που είναι εφικτό) τον Παραχωρησιούχο στην τήρηση του Χρονοδιαγράμματος.

<sup>138</sup> π.χ σύμβαση Ε65 άρθρο 14.5 «Οποιαδήποτε αδικαιολόγητη καθυστέρηση εκ μέρους των ΟΚΩ μετακίνησης των δικτύων...αποτελεί Γεγονός Καθυστέρησης, και υπό την προϋπόθεση ότι επηρεάζει δυσμενώς και τη Λειτουργία του Έργου, Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου.»

Το ερώτημα που εγείρεται είναι το εξής: προς επιτάχυνση της μετακίνησης των δικτύων αλλά και για να στηρίξει τους οικονομικά ασθενείς Οργανισμούς, μήπως θα ήταν ορθό το Δημόσιο να αναλάμβανε εξ αρχής το συνολικό κόστος της διαδικασίας;

#### **VI.4 Περιβαλλοντικές εγκρίσεις**

Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα II, το παρόν σύστημα περιβαλλοντικής θεώρησης δηλαδή το θεσμικό καθεστώς, η δομή των διαδικασιών αδειοδότησης και η ποιότητα της δημόσιας διαβούλευσης, δεν ενσωματώνει με την επιθυμητή επάρκεια τα περιβαλλοντικά κριτήρια στην διαδικασία επιλογής και σχεδιασμού των μεγάλων έργων παραχώρησης.

Αυτό οφείλεται καταρχάς στο γεγονός ότι σημαντικό τμήμα του ιδιωτικού αλλά και του δημοσίου τομέα αντιλαμβάνεται την πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος ως «αναγκαστική διαδικασία». Ως εκ τούτου, η περιβαλλοντική θεώρηση δεν τυγχάνει της δέουσας επεξεργασίας και μετατρέπεται σε μία ακόμη γραφειοκρατική διαδικασία. Η έλλειψη περιβαλλοντικής συνείδησης παρατηρείται στο σύνολο των επενδύσεων που αναλαμβάνουν Δημόσιο και ιδιώτες. Δεν αποτελεί αδυναμία αποκλειστικά των έργων παραχώρησης αλλά βρίσκει έντονη εφαρμογή και σε αυτά, μάλιστα ως «σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα».

Υπάρχουν όμως και δύο «περιβαλλοντικές αδυναμίες» που χαρακτηρίζουν αποκλειστικά τα έργα που υλοποιούνται με το σύστημα της παραχώρησης, ενώ δεν παρουσιάζονται στα κλασικά δημόσια έργα<sup>139</sup>.

Η πρώτη εξ αυτών εντοπίζεται στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των νέων τμημάτων του οδικού άξονα. Όπως ήδη αναφέρθηκε στην ενότητα II, η έκδοση των ΚΥΑ που αδειοδοτούν τα έργα γίνεται βάσει ΜΠΕ που στηρίζονται σε Προωθημένες Αναγνωριστικές Μελέτες. Σε επίπεδο σχεδιασμού, η Προωθημένη

---

<sup>139</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Αναγνωριστική Μελέτη βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο και ως εκ τούτου ενδέχεται οι τεχνικές λύσεις που περιέχει να απέχουν σημαντικά από τις τελικώς εφαρμοζόμενες. Σ' αυτή την περίπτωση, δηλαδή όταν στην Οριστική Τεχνική Μελέτη υιοθετούνται διαφορετικές από τις προτεινόμενες στο στάδιο της Προωθημένης Αναγνωριστικής Μελέτης τεχνικές λύσεις, η εκπονηθείσα ΜΠΕ χάνει την ισχύ της. Ως εκ τούτου, για κάθε τεχνική τροποποίηση του βασικού έργου απαιτείται επανέλεγχος και εκ νέου περιβαλλοντική αδειοδότηση.

Η διαδικασία που καλείται να ακολουθήσει ο παραχωρησιούχος για την έκδοση της νέας περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι η συνήθης εφαρμοζόμενη στα κλασικά δημόσια έργα. Εντούτοις, στην περίπτωση που η τροποποίηση της χάραξης δεν παρουσιάζει ουσιαστικές διαφορές σε σχέση με την τεχνική λύση της Προωθημένης Αναγνωριστικής Μελέτης και άρα η νέα ΜΠΕ αναμένεται να είναι παρεμφερής με την προηγηθείσα, επιτρέπεται η παράκαμψη ορισμένων σταδίων της διαδικασίας αδειοδότησης. Σύμφωνα με το ν. 1650/1986, Άρθρο 4, παράγραφος 6.α, όπως εκάστοτε ισχύει, ορίζεται ότι «Για νέα έργα και δραστηριότητες ή τη μετεγκατάσταση, τον εκσυγχρονισμό, επέκταση ή τροποποίηση των υφισταμένων, της πρώτης (Α) κατηγορίας, εφόσον επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, απαιτείται μαζί με την αίτηση και η υποβολή Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων...». Εφόσον οι πραγματοποιούμενες τροποποιήσεις δεν υπάγονται στην άνω κατηγορία, ο παραχωρησιούχος δικαιούται να καταθέσει ΜΠΕ χωρίς να έχει προηγηθεί η σύνταξη ΠΠΕ.

Παρ' ότι η εν λόγω ρύθμιση αποτελεί μοχλό επίσπευσης, η υφιστάμενη διαδικασία αδειοδότησης παραμένει προβληματική. Ο μεγάλος όγκος των τεχνικών τροποποιήσεων του βασικού έργου, όπου απαιτείται επανέλεγχος, σε συνδυασμό με την αδυναμία των αδειοδοτουσών υπηρεσιών να διεκπεραιώνουν σε εύλογα χρονικά διαστήματα τις υποχρεώσεις τους καθιστούν τις περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις μεγάλη τροχοπέδη στην εξέλιξη των έργων.

Σύμφωνα με τις συμβάσεις<sup>140</sup>, η περιβαλλοντική αδειοδότηση των τροποποιήσεων πρέπει να ολοκληρώνεται εντός 60 ημερών. Το ασφυκτικό χρονοδιάγραμμα που τίθεται, εφόσον περιλαμβάνεται στους νόμους που κύρωσαν τις συμβάσεις, αποτελεί δέσμευση για το Δημόσιο. Η μη τήρηση του θεωρείται «γεγονός αθέτησης Δημοσίου» και συνεπάγεται την έγερση αιτημάτων αποζημίωσης εκ μέρους του παραχωρησιούχου.

Βέβαια, η «νομιμότητα» των αποζημιώσεων που διεκδικούν οι παραχωρησιούχοι αμφισβητείται έντονα τόσο από το ΥΠΕΚΑ όσο και από το ΣΤΕ. Συγκεκριμένα το ΣΤΕ εκτιμά ότι, σε ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής, αν οι συμβατικά οριζόμενες χρονικές δεσμεύσεις αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία αυτές δεν πρέπει να εφαρμόζονται. Παρά τις νομικές αντιπαραθέσεις, η ουσία του προβλήματος εντοπίζεται στο ότι το Δημόσιο αντιμετωπίζει ήδη αιτήματα αποζημίωσης. Ως εκ τούτου η ανεπάρκεια που παρουσιάζει η διαδικασία αδειοδότησης των τροποποιήσεων είναι πρόδηλη. Το «γιατί», με δική της πρωτοβουλία, η αναθέτουσα αρχή, έθεσε μία χρονική δέσμευση που ήταν εκ των προτέρων γνωστόν ότι θα αδυνατούσε να τηρήσει παραμένει άξιο απορίας.

Η δεύτερη «περιβαλλοντική αδυναμία» που παρουσιάζουν τα έργα παραχώρησης δεν σχετίζεται με τον οδικό άξονα αυτόν καθ' αυτόν αλλά με τις συνοδές εγκαταστάσεις του. Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα II, τα συνοδά έργα χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα που συνοδεύουν υποχρεωτικά τον αυτοκινητόδρομο και ως εκ τούτου θεωρούνται ως έργα οδοποιίας. Τέτοια είναι: οι Σταθμοί Διοδίων, τα Κέντρα Ελέγχου και Συντήρησης, οι Σταθμοί Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών, τα κτίρια λειτουργίας σηράγγων, τα εργοτάξια κ.α. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τους «Πρόσθετους Χώρους», δηλαδή τις βοηθητικές εγκαταστάσεις που είναι απαραίτητες για την εκτέλεση του άξονα αλλά δε βρίσκονται στο Χώρο Εκτέλεσης του Έργου. Οι Πρόσθετοι Χώροι χρησιμοποιούνται από τον παραχωρησιούχο για την εγκατάσταση κατασκευών σχετικών με τις Προσωρινές Κατασκευές, καθώς και για την

---

<sup>140</sup> Π.χ. άρθρο 14.3 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού

εγκατάσταση λατομείων, δανειοθαλάμων, χώρων απόρριψης ακρήστων, αποθηκευτικών χώρων και χώρων εκσκαφών.

Στις ΚΥΑ, οι οποίες αδειοδότησαν τα έργα, προβλέπεται μια ειδική ρύθμιση για την περιβαλλοντική αδειοδότηση των Συνοδών Έργων. Η ρύθμιση αυτή προβλέπει «Ειδική Τεχνική Μελέτη Εφαρμογής» (εφεξής ΕΤΜΕ). Πρόκειται για μία σχετικά ασαφή μελέτη, η οποία αμφισβητείται έντονα τόσο ως προς την επάρκεια όσο και ως προς τη «νομιμότητα» της. Το βασικό μειονέκτημα που παρουσιάζει η ΕΤΜΕ σχετίζεται με την ευρύτητα του πεδίου εφαρμογής της. Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα περιβαλλοντική θεώρησης, η ΕΤΜΕ καλείται να ρυθμίσει ενιαία όλα τα συνοδά έργα, παρά την ποικιλία τους. Έτσι, η διαδικασία αδειοδότησης ενός δανειοθαλάμου πρακτικά ταυτίζεται με την διαδικασία αδειοδότησης ενός σταθμού διοδίων. Η ταύτιση αυτή συνεπάγεται είτε την ανεπαρκή εξέταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του δανειοθαλάμου είτε την υπερβολική θεώρηση των επιπτώσεων του σταθμού διοδίων. Σε κάθε περίπτωση η ΕΤΜΕ αποδεικνύεται αναποτελεσματική.

Σε ότι αφορά στα χρονικά περιθώρια της περιβαλλοντικής έγκρισης, η πρόβλεψη των συμβατικών όρων είναι όμοια με την ισχύουσα στις τροποποιήσεις. Η διαδικασία αδειοδότησης των συνοδών έργων πρέπει να ολοκληρώνεται εντός διαστήματος 6 μηνών. Στην πράξη, επειδή οι ΕΤΜΕ προορίζονται για σειρά έργων με διαφορετικές απαιτήσεις, η αποτελεσματική προσαρμογή της μελέτης σε έκαστο αντικείμενο είναι πολύπλοκη και κατ' επέκταση χρονοβόρα. Αν επί τούτου συνυπολογιστεί το γεγονός ότι οι ΕΤΜΕ αξιολογούνται από τις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΚΑ (οι οποίες δυσκολεύονται να διεκπεραιώσουν σε εύλογα χρονικά διαστήματα τις αδειοδοτήσεις), η αδυναμία τήρησης των συμβατικών απαιτήσεων είναι εμφανής. Ως εκ τούτου, επανατίθεται το ερώτημα: γιατί ορίστηκε η συγκεκριμένη δεσμευτική προθεσμία εφόσον είναι εξαιρετικά δύσκολο έως αδύνατο να τηρηθεί;

Η παράλειψη θεώρησης των περιβαλλοντικών ιδιαιτεροτήτων κάθε έργου και οι ανέφικτες χρονικές δεσμεύσεις που επιβάλλονται αφορούν στο σύνολο των

συνοδών έργων. Εν τούτοις, σε ορισμένα συνοδά έργα, λόγω των σοβαρών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που παρουσιάζουν, η ανεπάρκεια της ΕΤΜΕ έχει ιδιαίτερη βαρύτητα και συνεπώς χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν οι «Πρόσθετοι Χώροι».

Η προσπάθεια έγκρισης δανειοθαλάμων, αποθεσιοθαλάμων και λατομείων σε όλα τα έργα παραχώρησης έχει αποδειχθεί πολύ δύσκολη. Στις συμβάσεις παραχώρησης προβλέπεται αυτοδίκαια έκδοση αδειών μετά πάροδο 60 ημερών από την υποβολή πλήρους φακέλου<sup>141</sup>, αυτό όμως οδηγεί σε συγκρούσεις με δημόσιες υπηρεσίες και τοπικές αρχές. Προς αντιμετώπιση, το Υπουργείο προτείνει σειρά βελτιωτικών ρυθμίσεων, όπως:

- Τήρηση των προθεσμιών που αναφέρονται στη Σύμβαση Παραχώρησης από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και περάτωση των διαδικασιών εντός 60 ημερών.
- Ορισμός νέας απλοποιημένης διαδικασίας έκδοσης των αδειών.
- Θεσμοθέτηση υποβολής όλων των δικαιολογητικών στο ΥΠΕΚΑ και έκδοση σχετικής ΥΑ με τα όρια και τον όγκο εκμετάλλευσης. Μετά θα καθίσταται υποχρεωτική η έκδοση άδειας λειτουργίας από τις Περιφέρειες.
- Γνωστοποίηση από το ΥΠΕΚΑ στο ΥΠΥΜΕΔΙ των λατομείων των οποίων η άδεια έληξε και θα πρέπει να κλείσουν και αποκατασταθούν. Ενδεχομένως θα μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως αποθεσιοθάλαμοι.

Πολλά επίσης είναι και τα θέματα που προκύπτουν από την εμπλοκή της κοινωνίας και την επάρκεια ή όχι του κοινωνικού διαλόγου που έχει προηγηθεί για την εκτίμηση των επιπτώσεων των έργων στο φυσικό αλλά και στο ανθρωπογενές περιβάλλον. Οι διαφορετικές αυτές εκτιμήσεις παίρνουν ολοένα και συχνότερα την μορφή οργανωμένων προσφυγών, ενίοτε δε αφορούν βασικά στοιχεία της σύλληψης – σχεδιασμού – τεχνικής πρότασης των έργων.

Ως πλέον σημαντικές, με την έννοια ότι η κατάληξή τους θα έχει επιπτώσεις στην υλοποίηση και τον τελικό σχεδιασμό των οδικών αξόνων, αναφέρονται οι εξής:

---

<sup>141</sup> Π.χ. Άρθρο 14.3 της ΣΠ της Ιόνιας Οδού



- Προσφυγή στο ΣτΕ και την Ε.Ε. για το τμήμα της Ολυμπίας Οδού στην περιοχή του Καϊάφα (περιοχή RAMSAR). Το ΣτΕ έχει ήδη αποφανθεί και έχει απαγορεύσει την κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου. Έτσι το έργο φαίνεται να περιορίζεται στο τμήμα του μέχρι τον Πύργο και η κατασκευή του υπόλοιπου τμήματος παραπέμπεται στο μέλλον.
- Προσφυγή στο ΣτΕ για την διέλευση της Ιόνιας Οδού στην περιοχή της Κλόκοβας, με το σκεπτικό ότι θα υπάρξει μεγάλη καταστροφή σημαντικών στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος. Ήδη εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις, εν αναμονή της Απόφασης, από τις οποίες προκύπτει ριζικά διαφορετικός σχεδιασμός σε μεγάλο μήκος του άξονα με αυξημένο κόστος (σήραγγα, κλπ).
- Προσφυγή στο ΣτΕ για το τελευταίο τμήμα του Ε65 που ενώνεται με την Εγνατία και το οποίο διασχίζει τον βιότοπο της αρκούδας, αλλά και προσφυγή στην Ε.Ε. για το σύνολο του οδικού άξονα που διασχίζει μια σειρά οικότοπων, περιοχών προστασίας ειδών κλπ. Ήδη έχουν ζητηθεί από την Ε.Ε. συμπληρωματικά στοιχεία και τεκμηρίωση από την Ελλάδα.

Υπάρχουν βέβαια και άλλες προσφυγές στην δικαιοσύνη για επιμέρους περιβαλλοντικά θέματα, που αφορούν σε όλα τα έργα.

Ως εκ τούτου συμπεραίνεται ότι το υφιστάμενο σύστημα αδειοδότησης αποδεικνύεται ανεπαρκές απέναντι στις «περιβαλλοντικές απαιτήσεις» των έργων παραχώρησης. Προς αντιμετώπιση των προκύπτοντων προβλημάτων, με κύριο στόχο την επιτάχυνση των αδειοδοτήσεων, το Υπουργείο προτείνει τα ακόλουθα:

- Περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων παραχώρησης και των συνοδών και βοηθητικών τους έργων από τις αρμόδιες Κεντρικές Υπηρεσίες.
- Δημιουργία Περιβαλλοντικής Υπηρεσίας που θα εξυπηρετεί αποκλειστικά τις ανάγκες των Μεγάλων Έργων.
- Για έργα για τα οποία έχει εκδοθεί ήδη ΚΥΑ:

- Οι μικρές τροποποιήσεις που οφείλονται σε ωρίμανση της τεχνικής μελέτης (οριστική μελέτη) να εγκρίνονται με απόφαση της ΕΥΠΕ και τις διαδικασίες της ΗΠ15393/2332/2002.
- Οι μεγαλύτερες τροποποιήσεις που αφορούν διαφοροποίηση της τεχνικής επίλυσης επί μέρους τμημάτων εντός της ζώνης ελέγχου της ΜΠΕ να εγκρίνονται με ΚΥΑ χωρίς δημόσια διαβούλευση, με τις διαδικασίες της ΗΠ15393/2332/2002.
- Οι μείζονες τροποποιήσεις να εγκρίνονται με δημόσια διαβούλευση και ΜΠΕ κατά τις διαδικασίες της ΗΠ15393/2332/2002.
- Αντικατάσταση της ΚΥΑ περιβαλλοντικών από απόφαση Υπουργού ΠΕΚΑ και σύμφωνη γνώμη των συναρμοδίων Υπουργών.
- Παράταση ισχύος ΚΥΑ χωρίς αλλαγή σχεδιασμού να εγκρίνεται με απόφαση είτε του Γενικού Διευθυντή Περιβάλλοντος είτε του Διευθυντή Περιβάλλοντος.
- Οι εγκρίσεις για τη δημιουργία δανειοθαλάμων, αποθεσιοθαλάμων και λατομείων θα πρέπει να προωθούνται με απλοποιημένη διαδικασία, εντός των χρονικών προθεσμιών των συμβάσεων παραχώρησης.

Η εφαρμογή των άνω προτεινόμενων μέτρων θεωρείται ότι θα βελτιώσει, παρότι σημειακά, τη διαδικασία αδειοδότησης των έργων παραχώρησης. Ωστόσο, προκειμένου να καταστεί ουσιαστικά αποτελεσματικό το σύστημα περιβαλλοντικής θεώρησης έργων, απαιτείται, κατά πρώτον, η ύπαρξη ενός συνεκτικού χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος θα αποτελούσε το πρώτο στάδιο ενσωμάτωσης των πολιτικών προστασίας του περιβάλλοντος και συμμετοχής της κοινωνίας. Κατά δεύτερον, επιβάλλεται να επέλθει η απαιτούμενη ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών κριτηρίων στην διαδικασία επιλογής και σχεδιασμού των μεγάλων έργων και, κατά τρίτον, πρέπει να αποκτήσει συνοχή, καθαρές διαδικασίες και κριτήρια η διαδικασία περιβαλλοντικής διερεύνησης και αδειοδότησης.

Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση του υφιστάμενου συστήματος είναι επιβεβλημένη, ιδιαίτερα αν προχωρήσει η κατασκευή νέων μεγάλων έργων με την διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου. Είναι προφανές ότι σε κοινές δράσεις του δημόσιου και

του ιδιωτικού τομέα, ο ελεγκτικός ρόλος του δημόσιου αλλά και της κοινωνίας απαιτεί αποτελεσματικότητα. Ο χώρος των πολιτικών προστασίας του περιβάλλοντος και της εκτίμησης της αναγκαιότητας και ποιότητας των έργων, είναι από την φύση του (και πρέπει να είναι) συγκρουσιακός χώρος. Το ζητούμενο είναι να μετατρέπεται, ολοένα και περισσότερο, σε συνθετικό και παραγωγικό χώρο.

Τα μεγάλα έργα υποδομών αποτελούν μια σημαντική παρέμβαση στην οικονομική και αναπτυξιακή δομή μιας χώρας. Η διαδικασία αντιμετώπισής τους θα απαιτούσε:

- Το χωροταξικό υπόβαθρο που θα συνοδεύεται από την εκπόνηση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (εφεξής ΣΜΠΕ), ώστε –μέσα και από τον δημόσιο διάλογο- να επιλεγεί η βέλτιστη λύση και να ενταχθεί ο σχεδιασμός των έργων στο σύνολο των περιβαλλοντικών πολιτικών, καθώς και να διατυπωθούν οι γενικοί όροι και περιορισμοί που θα τα διέπουν.
- Τον σχεδιασμό των επιμέρους τεχνικών έργων που θα συνοδεύεται από την εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, διαδικασία μέσα από οποία θα επιλέγεται η βέλτιστη τεχνική λύση με βάση και τα κριτήρια της ΣΜΠΕ.
- Την διατύπωση των όρων και περιορισμών για την υλοποίηση των έργων με τρόπο που να διασφαλίζει την ουσία τους, αλλά να επιτρέπει την δημιουργική αντιμετώπιση τεχνικών προβλημάτων.

Προφανώς, τα παραπάνω απαιτούν αναβαθμισμένη λειτουργία του δημόσιου τομέα, την ανταπόκριση του ιδιωτικού τομέα σε όλα τα επίπεδα που εμπλέκεται (μελέτη- κατασκευή) και την ώριμη, και όπου απαιτείται δυναμική, παρέμβαση της κοινωνίας.

#### **VI.5 Βελτιώσεις βασικού τεχνικού σχεδιασμού**

Οι σε εξέλιξη συμβάσεις παραχώρησης προβλέπουν την κατασκευή αυτοκινητόδρομου και σε τμήματα όπου δεν ήταν απαραίτητο, λόγω των χαμηλών κυκλοφοριακών φόρτων. Το τμήμα Πύργος - Καλό Νερό – Τσακώνα με φόρτο

χαμηλότερο από 4000 οχήματα/ημέρα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα<sup>142</sup>. Η κατασκευή αυτοκινητοδρόμου στο συγκεκριμένο οδικό τμήμα δεν οφείλεται σε υπερεκτίμηση των αναμενόμενων κυκλοφοριακών φόρτων, αλλά ήταν αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής. Το βέβαιο είναι πως η υλοποίηση και του τμήματος αυτού με προδιαγραφές αυτοκινητοδρόμου επιβαρύνει σημαντικά τον προϋπολογισμό του έργου παραχώρησης.

Σήμερα, λόγω της παρατηρούμενης μείωσης των φόρτων, είναι σκόπιμο να εξετασθεί ο περιορισμός κάποιων έργων, δηλαδή η μη κατασκευή ή η αναβολή της κατασκευής τμημάτων τους. Υποψήφια είναι καταρχάς εκείνα τα τμήματα που έχουν το χαμηλότερο φόρτο και έσοδα, αλλά και τα τμήματα των οποίων η κατασκευή θα καθυστερήσει (και θα δημιουργήσει σημαντικά συμβατικά προβλήματα) επειδή έχουν ανασταλεί οι εργασίες από το ΣτΕ για περιβαλλοντικούς λόγους, ύστερα από προσφυγές πολιτών (π.χ. Σαμικό – Ζαχάρω, Καλαμπάκα – Εγνατία). Με τον τρόπο αυτό, το άμεσο κόστος κατασκευής της κάθε μιας από τις ανωτέρω επενδύσεις θα μειωθεί, επομένως θα μειωθούν και τα απαιτούμενα δανειακά κεφάλαια. Οι δανείστριες τράπεζες θα επωφεληθούν απελευθερώνοντας κεφάλαια που ήταν δεσμευμένα με χαμηλά επιτόκια, γεγονός που ισοδυναμεί για αυτές με αύξηση του επιτοκίου δανεισμού, και έτσι θα διευκολυνθεί πολλαπλώς η εξυπηρέτησή των δανείων.

## **VI.6 Πρόγραμμα χρηματοδότησης**

Η σχεδόν ταυτόχρονη έναρξη της παραχώρησης των πέντε έργων το 2008, σε συνδυασμό με τα αυστηρά χρονοδιαγράμματα που επιβάλλονται σε κάθε σύμβαση για την αποπεράτωση των εργασιών κατασκευής και συνεπάγονται την κατασκευή όλου του πλέγματος των αυτοκινητοδρόμων σε μικρή χρονική περίοδο (μέχρι το 2014), αυξάνει σημαντικά την ανάγκη δανειοδότησης των έργων, δηλαδή φορτίζει εμπροσθοβαρώς το συνολικό πρόγραμμα χρηματοδότησης.

---

<sup>142</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Επίσης, ο διαχωρισμός των τμημάτων του δικτύου ανά σύμβαση οδήγησε σε ανισοβαρείς συμβάσεις από την άποψη των αναγκών δανεισμού των έργων για την υλοποίησή τους. π.χ. μικρός δανεισμός και μεγάλη επιστροφή χρημάτων στο Δημόσιο από την Ιόνια Οδό, υψηλός δανεισμός και επιδότηση λειτουργίας για τον Ε65. Θα μπορούσε το τμήμα από το Σχηματάρι μέχρι τη Σκάρφεια να είχε προσαρτηθεί στην σύμβαση του Ε65 και όχι της Νέας Οδού<sup>143</sup>.

## **VI.7 Πολιτική διοδίων**

Η εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης, ως επίσημη πολιτική του δημοσίου για την κατασκευή των αυτοκινητοδρόμων της χώρας, τυγχάνει έντονης αμφισβήτησης από σημαντικό κομμάτι της ελληνικής κοινωνίας. Δεδομένης δε της επικρατούσας δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, οι φωνές διαμαρτυρίας είναι πολλές σε αριθμό και ισχυρές σε ένταση.

Το ζήτημα των διοδίων και οι απορρέουσες κοινωνικές αντιδράσεις δεν αποτελούν πρωτόγνωρα φαινόμενα για τα ελληνικά δεδομένα, αλλά υπήρχαν προτού παρουσιαστούν τα πρώτα αυτοκίνητα, ίσως και οι πρώτοι δρόμοι. Στα τέλη του 19ου αιώνα, όταν το οδικό δίκτυο στην επικράτεια συγκροτούσαν χωματόδρομοι και δύσβατα μονοπάτια, το μόνο που θύμιζε την παρούσα κατάσταση ήταν τα διόδια<sup>144</sup>.

Η σημαντικότερη διαφοροποίηση με το σήμερα είναι ότι οι τότε σταθμοί διοδίων δεν βρίσκονταν σε εθνικές οδούς (καθότι αυτές δεν υπήρχαν) αλλά στις εισόδους / εξόδους των πόλεων. Για παράδειγμα, στην Αττική ο οδηγός που επιθυμούσε να μετακινηθεί από το Μαρούσι στο κέντρο της πόλης έπρεπε να περάσει από τους σταθμούς διοδίων Αμαρουσίου, Χαλανδρίου και Γηροκομείου. Τα έσοδα των διοδίων, διαφορετικά ανάλογα με το μεταβατικό μέσο (αυτοκίνητο, φορτηγό, κάρο,

---

<sup>143</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

<sup>144</sup> Κωνσταντίνος Μπορδόκας «Δεν πληρώνω, δεν πληρώνω από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα», εφημερίδα Τύπος της Κυριακής, 20 Φεβρουαρίου 2011

γαϊδουράκι), προορίζονταν για την χρηματοδότηση της κατασκευής του εθνικού οδικού δικτύου.

Στις αρχές του 20ου αιώνα ξεκίνησαν οι πρώτες ασφαλτοστρώσεις των κεντρικών δρόμων. Η κατασκευή τους πραγματοποιήθηκε όπως και σήμερα με τη συνεργασία Κράτους και ιδιωτών, με τους τελευταίους να έχουν την εκμετάλλευση του έργου για ορισμένη χρονική περίοδο.

Παρόλα αυτά, οι σοβαρές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των εργασιών κατασκευής των υποδομών είχαν ως αποτέλεσμα η συνολική εικόνα του οδικού δικτύου να παραμένει φτωχή. Παράλληλα, το ύψος των τελών αυξανόταν καθότι, εκτός από την χρηματοδότηση των επεκτάσεων, οι οδηγοί χρεώνονταν πλέον και τη συντήρηση των υφιστάμενων οδών. Αποτέλεσμα ήταν η πρόκληση έντονων αντιδράσεων σχετικά με την ασκούμενη κρατική πολιτική.

Το 1929, σε συγκέντρωση τους στο Πεδίον του Άρεως, οι αυτοκινητιστές ζητούσαν τροποποίηση του νόμου περί διοδίων. Τέσσερα χρόνια αργότερα, οι κάτοχοι φορτηγών με σειρά κινητοποιήσεων απαιτούσαν την ολική κατάργηση του. Στις φωνές διαμαρτυρίας προστέθηκαν και εκείνες των καταστηματαρχών των νοτίων προαστίων της Αττικής, οι οποίοι υποστήριζαν ότι τα υπέρογκα διόδια Πειραιά-Βουλιαγμένης και Βουλιαγμένης-Αθήνας ελαχιστοποιούσαν την πελατεία τους. Ενδεικτικοί της επικρατούσας κοινωνικής έντασης είναι και οι τίτλοι του τύπου της εποχής: «Οι φορατζήδες διοδίων μάστιγα των αυτοκινητιστών», «Πληρώνομεν εκατομμύρια διά δρόμους τους οποίους δεν έχουμε, ούτε θα έχουμε ποτέ» ή «Φορολογία δια μελλοντικών δρόμων δεν είχε σκεφθή ούτε ο Αληπασάς».

Τέλος σημειώνεται ότι μέσα σ' αυτά τα πλαίσια παρουσιάστηκαν και οι «Δεν πληρώνω» της εποχής, αν και όχι με τη μορφή κινήματος. Για την άρνηση καταβολής του διοδίου, οι τελευταίοι χρεώνονταν στο δικαστήριο υψηλό πρόστιμο, το οποίο πήγαινε προς πληρωμή της ιδιωτικής εταιρίας και των δικαστικών εξόδων. Το μέτρο των διοδίων αντικαταστάθηκε το 1950 με υψηλή φορολόγηση των αυτοκινήτων.

Σήμερα, οι δεινότεροι πολέμιοι της παραχώρησης είναι καταρχάς όσοι, λόγω ιδεολογικών πεποιθήσεων, εναντιώνονται στο θεσμό αυτό καθ' αυτό. Θεωρούν τις οδικές υποδομές «κοινωνικό αγαθό» και ως εκ τούτου υποστηρίζουν ότι ο σχεδιασμός-κατασκευή-συντήρηση και λειτουργία τους πρέπει να αποτελεί αποκλειστικά δημόσια υπόθεση.

Παρ' όλα αυτά, η σημερινή αποδοκιμασία της πολιτικής της παραχώρησης, ίσως κακώς, δεν οφείλεται στις πολιτικές αντιπαραθέσεις μεταξύ φιλελεύθερων και υπέρμαχων του κρατικού παρεμβατισμού. Εξάλλου, η εμπλοκή του ιδιωτικού κεφαλαίου στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών δεν αποτελεί πρωτόγνωρο φαινόμενο.

Αλλά και ο θεσμός των διοδίων δεν φαίνεται να αντιμετωπίζεται εν γένει αρνητικά. Το Δημόσιο έχει καθιερώσει εκ νέου την επιβολή διοδίων στους οδικούς άξονες της χώρας από τη δεκαετία του '60 και ως εκ τούτου οι χρήστες είναι πλέον εξοικειωμένοι με την καταβολή των ειδικών αυτών τελών.

Συνεπώς, οι δικαίως έντονες φωνές διαμαρτυρίας δεν κρύβουν πίσω τους ούτε βαθυστόχαστες πολιτικές αναλύσεις, ούτε μία απόλυτη εναντίωση στο θεσμό των διοδίων αυτό καθ' αυτό. Φανερώνουν όμως την αποτυχία του Δημοσίου, ειδικά στη χώρα μας, να πείσει πως η πολιτική της Παραχώρησης είναι ορθή και εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.

Η ασκούμενη από το Κράτος πολιτική των διοδίων, έτσι όπως αποτυπώνεται μέσα από τους συμβατικούς όρους, σε συνδυασμό με τη δυσμενή οικονομική συγκυρία που διανύει η χώρα και οι πολίτες της είναι οι κύριες αιτίες αποσταθεροποίησης των έργων παραχώρησης.

Συγκεκριμένα, ως εγγενή προβλήματα των συμβάσεων παραχώρησης θεωρούνται: η μη ανταποδοτικότητα των καταβαλλομένων τελών διοδίων και η μη αναλογική χρέωση των χρηστών της υποδομής. Ως επίπτωση των οικονομικών συνθηκών

θεωρείται η ανατροπή πολλών αρχικά αισιόδοξων παραδοχών: επήλθε μείωση κυκλοφορίας αντί αύξησης και υπήρξε διαφορετική θεώρηση της τιμής διοδίου από τον χρήστη με βάση την νέα συγκυρία.

#### VI.7.1 Υψηλή χρέωση σε σχέση με την οικονομική συγκυρία και μείωση της κυκλοφορίας

Στο επίκεντρο των αντιδράσεων βρίσκεται καταρχάς το υφιστάμενο σύστημα τιμολόγησης - χρέωσης των οχημάτων. Το Ανώτατο Όριο Διοδίων Τελών των επιβατηγών οχημάτων είναι καθορισμένο στα 0,04 €/χλμ σε τιμές Ιανουαρίου 2003 και μετά από την εφαρμογή των συντελεστών του ΦΠΑ και της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής (0,04X1,23X1,301415606) διαμορφώνεται σήμερα σε 0,064 €/χλμ<sup>145</sup>. Αν στο εν λόγω υψηλό κόστος των διοδίων προστεθεί η αυξημένη φορολογία, στην οποία ούτως ή άλλως υπόκεινται οι οδηγοί μέσα από τα τέλη κυκλοφορίας και τους φόρους στα καύσιμα, ο λογαριασμός για τον χρήστη είναι «βαρύς».

Το πρόβλημα επιδεινώνεται σημαντικά λόγω της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας που διανύει η χώρα. Σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, η εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης, με πόρο τον χρήστη-καταναλωτή, θα διασφάλιζε την ανάπτυξη των υποδομών χωρίς την αύξηση των δημοσίων δαπανών. Εντούτοις, η εν εξελίξει οικονομική κρίση (σε συνδυασμό με την ασκούμενη κρατική πολιτική) μεταβάλλει τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες σε σχέση με τις προβλέψεις των συμβάσεων παραχώρησης. Η συνεπαγόμενη μείωση της αγοραστικής δύναμης των πολιτών, η αύξηση των τιμών των καυσίμων, η αύξηση του ΦΠΑ και κατ' επέκταση των τιμών διοδίων, η αβεβαιότητα στον τομέα της εργασίας δημιούργησαν συνθήκες που επέδρασαν ουσιαστικά στη μείωση της κυκλοφορίας και επακόλουθα στη μείωση των εσόδων από τα διόδια.

---

<sup>145</sup> Π.χ Ε65 άρθρο 24.2.2 (β) 3... ο Παραχωρησιούχος δικαιούται να λειτουργήσει μετωπικούς ή/και πλευρικούς σταθμούς διοδίων σε όποιες από τις θέσεις (που ορίζονται στα ανωτέρω υποτιμήματα του Ε.Π.) κρίνει κατάλληλες και μόνον εφόσον έχει περαιωθεί το τμήμα για το οποίο θα καταβάλλονται Διόδια Τέλη



Αλλά και στην περίπτωση που η σύμπτωση της κρίσης χρέους με την υλοποίηση των πέντε συμβάσεων παραχώρησης θεωρηθεί ως «απρόβλεπτο γεγονός», αυτό δεν αναιρεί το ότι οι αρχικές εκτιμήσεις και επιλογές στον καθορισμό της πολιτικής των διοδίων, όπως αυτές αποτυπώθηκαν στα συμβατικά κείμενα, αποδεικνύονται στην πράξη προβληματικές. Τα εγγενή προβλήματα που παρουσιάζουν είναι κατά βάση τα ακόλουθα δύο.

#### VI.7.2 Μη ανταποδοτικότητα των καταβαλλομένων τελών διοδίων

Οι πέντε συμβάσεις παραχώρησης προβλέπουν την επιβολή διοδίων σε τμήματα δρόμων που έχουν δοθεί στη κυκλοφορία χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η κατασκευή τους. Όταν το επίπεδο της παρεχόμενης υπηρεσίας είναι ανεπαρκές, όπως συμβαίνει στα μη ολοκληρωμένα τμήματα των δρόμων «προσεχώς», ο οδηγός-καταναλωτής διακατέχεται από την αίσθηση ότι τα υψηλά διόδια που καταβάλλει είναι χωρίς ουσιαστική ανταπόδοση (no 'value for money') και άρα, πως το σύστημα χρεώσεων είναι αντικειμενικά άδικο.

Το παράδειγμα της Κορίνθου-Πατρών είναι χαρακτηριστικό. Πρόκειται για ένα τμήμα μήκους 130 χλμ που έχει την πρωτιά τόσο στον αριθμό όσο και στη βαρύτητα των τροχαίων δυστυχημάτων. Στο τμήμα αυτό της Ολυμπίας Οδού που έχει μόνο μια λωρίδα ανά κατεύθυνση<sup>146</sup>, ο οδηγός καλείται να πληρώσει το αντίτιμο των 3,10 ευρώ σε διόδια χωρίς ουσιαστική ανταπόδοση, με συνέπεια δικαιολογημένες κοινωνικές αντιδράσεις. Όπως έχει δημόσια ανακοινωθεί, το Υπουργείο ΥΜΕΔΙ εξετάζει σε συνεργασία με τον παραχωρησιούχο τη μείωση της τιμής κατά 50 % μέχρι την ολοκλήρωση της κατασκευής.

---

<sup>146</sup> Βλ. κοινοτική οδηγία 1999/62/ΕΚ που ορίζει ότι « η επιβολή διοδίων αρμόζει σε χρήστες αυτοκινητοδρόμων ή άλλων οδών με περισσότερες από μία λωρίδες κυκλοφορίας ανά κατεύθυνση και που διαθέτει για τις δύο κατευθύνσεις της κυκλοφορίας διακεκριμένα οδοστρώματα τα οποία χωρίζονται μεταξύ τους με διαχωριστική λωρίδα».

### VI.7.3 Μη αναλογική χρέωση των χρηστών της υποδομής

Σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους<sup>147</sup> προβλέπεται η δυνατότητα του παραχωρησιούχου να εφαρμόσει το ανοιχτό ή το κλειστό σύστημα συλλογής διοδίων. Αυτή η ελευθερία επιλογής, ως ήταν αναμενόμενο, οδήγησε τους αναδόχους στην ευρεία υιοθέτηση του ανοιχτού συστήματος.

Στο ανοικτό σύστημα, με βάση τις διατάξεις των συμβάσεων<sup>148</sup>, είναι υποχρεωτική η εγκατάσταση ενός ελαχίστου αριθμού Μετωπικών Σταθμών Διοδίων (ΜΣΔ) για την κατά το δυνατόν αναλογικότερη χρέωση των χρηστών. Σε κάθε ΜΣΔ τα τέλη για τα ελαφρά οχήματα υπολογίζονται ως γινόμενο του μήκους της ζώνης χρέωσης επί την τιμή χρέωσης ανά χλμ.

Οι παραχωρησιούχοι, έχοντας επιλέξει το ανοιχτό σύστημα, στη συνέχεια αρκέστηκαν στην τοποθέτηση του ελαχίστου απαιτούμενου αριθμού ΜΣΔ. Με τη συγκεκριμένη χωροθέτηση, η ζώνη χρέωσης που αντιστοιχεί σε κάθε ΜΣΔ έχει το μεγαλύτερο επιτρεπόμενο μήκος. Για τον χρήστη που διανύει ολόκληρη τη ζώνη χρέωσης δεν υπάρχει άδικη επιβάρυνση, καθότι το ποσό που καταβάλλει είναι ανάλογο της παρεχόμενης υπηρεσίας. Το πρόβλημα εντοπίζεται στους χρήστες που ενώ διανύουν μικρότερη απόσταση από τη ζώνη χρέωσης καλούνται να καταβάλουν το ποσό που αντιστοιχεί σε ολόκληρη τη ζώνη χρέωσης. Γι' αυτή την ομάδα χρηστών, που αποτελείται κυρίως από άτομα που διαμένουν πλησίον των ΜΣΔ και εκτελούν περιορισμένου μήκους τοπικές μετακινήσεις, η μη ύπαρξη αναλογικής χρέωσης είναι ιδιαίτερα επιβαρυντική (δηλαδή το ανοικτό σύστημα είναι πιο προσοδοφόρο για τον παραχωρησιούχο). Ως εκ τούτου, η πρόκληση κοινωνικών αντιδράσεων έπρεπε να αναμένεται.

---

<sup>147</sup> 24.1.1 (Ε65), 25.1.1 (Αιγαίο), 24.1.2 (Μωρέας) και 24.1.2 (Ιονία)

<sup>148</sup> Π.χ σύμβαση Ε65: άρθρο 24.2.2 (β) 3 «... ο Παραχωρησιούχος δικαιούται να λειτουργήσει μετωπικούς ή/και πλευρικούς σταθμούς διοδίων σε όποιες από τις θέσεις (που ορίζονται στα ανωτέρω υποτμήματα του Ε.Π.) κρίνει κατάλληλες και μόνον εφόσον έχει περαιωθεί το τμήμα για το οποίο θα καταβάλλονται Διόδια Τέλη.»

Προσωρινά, έχουν χορηγηθεί σε κατοίκους που διαμένουν κοντά σε διάφορους μετωπικούς σταθμούς (π.χ. Πελασγία, Αγία Τριάδα) κάρτες ελεύθερης διέλευσης. Επίσης έχει ανασταλεί προσωρινά η λειτουργία σταθμών (π.χ. πλευρικός στο Μπογιάτι, μετωπικός στο Αιγίνειο)<sup>149</sup>. Απαιτούνται όμως περαιτέρω ελαφρύνσεις.

#### VI.7.4 Εφαρμογή πλήρως ηλεκτρονικού συστήματος συλλογής διοδίων

Η οριστική λύση του προβλήματος, δηλαδή η επίτευξη απολύτως αναλογικής σε σχέση με τη διανυθείσα απόσταση χρέωσης, προϋποθέτει την εφαρμογή πλήρως ηλεκτρονικού συστήματος συλλογής διοδίων με ελεύθερη ροή οχημάτων δια της εφαρμογής του κλειστού συστήματος σε όλους τους αυτοκινητόδρομους. Παρ' ότι, στο πλαίσιο υποχρεώσεων της χώρας για τη διαλειτουργικότητα του Διευρωπαϊκού οδικού δικτύου, οι συμβατικοί όροι προβλέπουν την εφαρμογή της άνω λύσης, εντούτοις δεν διευκρινίζεται σαφώς το πότε θα τεθεί σε ισχύ<sup>150</sup>.

Της εφαρμογής των πλήρως ηλεκτρονικών διοδίων στους αυτοκινητόδρομους πρέπει να προηγηθεί σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων που θα αφορούν: στον χειρισμό των πληροφοριών του συστήματος οπτικής αναγνώρισης του αριθμού κυκλοφορίας των οχημάτων χωρίς να θίγονται οι αρχές διαφύλαξης των προσωπικών δεδομένων, στην εξασφάλιση της πληρωμής διοδίου, στην απαγόρευση παραβίασης των στοιχείων των πομποδεκτών κλπ.

Φαίνεται ότι δεν είναι ώριμες οι συνθήκες για την υλοποίηση και αξιόπιστη λειτουργία πλήρως ηλεκτρονικών διοδίων. Το Δημόσιο δεν έχει δρομολογήσει τις απαραίτητες νομοθετικές ρυθμίσεις, ενώ οι παραχωρησιούχοι, εκμεταλλευόμενοι τα περιθώρια που τους δίνουν οι συμβατικοί όροι, καθυστερούν το ζήτημα.

---

<sup>149</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

<sup>150</sup> Στα Άρθρα 24.1.3 (Μωρέας), 25.1.1 (Αιγαίο), 24.1.3 (Ε65) και 24.1.3 (Ιονία) διατυπώνεται ότι «...ο παραχωρησιούχος θα πρέπει να μεριμνήσει για τη σταδιακή εγκατάσταση του ηλεκτρονικού συστήματος διοδίων...»

#### VI.7.5 Οι επιπτώσεις των προβληματικών συμβατικών όρων και της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας

Ο ίδιος ο ορισμός της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων καθορίζει ως κριτήριο διαφοροποίησης της σύμβασης αυτής από τη σύμβαση κατασκευής δημοσίων έργων την ανάθεση της εκμετάλλευσης ως συμβατικό αντάλλαγμα εν όλω ή εν μέρει του αναδόχου. Η εκμετάλλευση του έργου έχει (κατά κανόνα) σαν στόχο και πόρο τον χρήστη. Από αυτόν εξαρτάται η ανταποδοτικότητα του έργου. Από αυτόν η αποπληρωμή των δανείων. Από αυτόν εξαρτάται η ύπαρξη του αναδόχου παραχώρησης και η μη υποκατάσταση του σε περίπτωση αδυναμίας αποπληρωμής των δανείων. Ο χρήστης, σε μία σύμβαση που θέτει ως συμβατικό αντάλλαγμα την εκμετάλλευση, καθίσταται ο κεντρικός φορέας υλοποίησης της σύμβασης αφού από αυτόν εξαρτάται η ίδια η ουσία της<sup>151</sup>.

Σ' αυτό το πλαίσιο, οι πέντε συμβάσεις παραχώρησης σχεδιάστηκαν με την αξιωματική λογική ότι ο χρήστης πρέπει να πληρώνει και όχι ο φορολογούμενος. Στην πραγματικότητα ο χρήστης αποπληρώνει το 73,5% του κόστους της περιόδου κατασκευής των νέων έργων, ενώ το υπόλοιπο 26,5% το επιδοτεί ο Δημόσιος Προϋπολογισμός (ο οποίος περιλαμβάνει και την κοινοτική συμμετοχή) μέσω της χρηματοδοτικής συμβολής<sup>152</sup>.

Η σημειούμενη όμως μεταβολή των κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών έχει ανατρέψει τον ανωτέρω σχεδιασμό, δεδομένου ότι οι κυκλοφοριακοί φόρτοι έχουν μειωθεί σημαντικά. Αντίστοιχα, έχουν μειωθεί και οι πόροι από τον χρήστη (δηλαδή το 73.5% των συνολικών πόρων) με αποτέλεσμα να τίθεται σε κίνδυνο η μακροχρόνια χρηματοοικονομική βιωσιμότητα των έργων.

Παράλληλα, έχουν σημειωθεί αντιδράσεις από τους χρήστες, είτε με τη μορφή κινήματος «δεν πληρώνω» είτε με την επιλογή εναλλακτικών διαδρομών άνευ διοδίων.

---

<sup>151</sup> Ε. Τροβά, Π. Σκουρής, ό.π., σ. 532

<sup>152</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Το κίνημα των «δεν πληρώνω» ξεκίνησε από τις αντιδράσεις χρηστών που διαμένουν κοντά σε μετωπικούς σταθμούς στους οποίους δεν υπάρχουν παράδρομοι. Σε σύντομο διάστημα το κίνημα επεκτάθηκε σημαντικά από την αλληλέγγυα ενεργοποίηση ακτιβιστών. Επίσης, πολλοί οδηγοί φορτηγών δεν καταβάλλουν διόδια κατά σύστημα, εκμεταλλευόμενοι το χαμηλό του προστίμου που προβλέπεται στις συμβάσεις παραχώρησης σε συνδυασμό με το χρονοβόρο της διαδικασίας επιβολής του.

Τελικά, ξεκίνησε η κατασκευή παραδρόμων σε σύντομο χρόνο και προχώρησε η νομοθετική ρύθμιση με την οποία η μη πληρωμή διοδίου καθίσταται παράβαση του ΚΟΚ. Η ρύθμιση αυτή είναι πρόσθετη στην επιβολή προστίμου σύμφωνα με τη συμβάσεις παραχώρησης.

Παρά το δυναμισμό των ακτιβιστών, σήμερα το κίνημα έχει χάσει τη μαζικότητα του και η απώλεια εσόδων είναι της τάξης του 1% για τα επιβατηγά οχήματα. Μετά την ανωτέρω ρύθμιση έχει μειωθεί αισθητά ο αριθμός των παραβάσεων των φορτηγών, αλλά και σήμερα σε Σταθμούς στη Βόρεια Ελλάδα εγγίζει το 10%<sup>153</sup>.

Ένα μέρος των δυνητικών χρηστών του αυτοκινητοδρόμου επιλέγει συστηματικά εναλλακτικές διαδρομές χωρίς διόδια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πρωινή συμφόρηση στον παράδρομο από Άγιο Στέφανο προς Καπανδρίτι. Αυτό οδηγεί σε αύξηση των ατυχημάτων, απώλεια ανθρωποωρών κλπ παράλληλα με τη μείωση εσόδων. Και αυτό επιβάλλει τη άμεση λήψη διορθωτικών μέτρων από το Δημόσιο.

#### VI.7.6 Νέα πολιτική του Δημοσίου για τα διόδια

Στα πλαίσια της δημόσια κοινοποιημένης πρότασης του Υπουργείου προς τους Παραχωρησιούχους για «νέα πολιτική διοδίων», προβλέπεται:

---

<sup>153</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

Σημαντική μείωση της τιμής των διοδίων στα τμήματα των αυτοκινητοδρόμων που είναι υπό κατασκευή και ταυτόχρονα σε κυκλοφορία. Οι προτεινόμενες μειώσεις είναι της τάξης του 50% σε σχέση με την τρέχουσα τιμή διοδίων.

- Πάγωμα για μία τριετία της τιμής διοδίου για τα επιβατηγά οχήματα στα 0.03 ευρώ/χλμ σε τιμές 2003, δηλαδή σήμερα σε 0.048 ευρώ/χλμ περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, και προοδευτική αύξηση στο συμβατικό επίπεδο την επόμενη τριετία.
- Άμεσες σημειακές παρεμβάσεις ώστε να ολοκληρωθούν οι παράδρομοι που λείπουν, με ευθύνη του Δημοσίου.
- Αναλογική ηλεκτρονική πληρωμή για χρήστες που διαμένουν πλησίον Μετωπικών Σταθμών Διοδίων με ευθύνη του παραχωρησιούχου.
- Εκπτωτική πολιτική για τους συχνούς χρήστες. με ευθύνη του παραχωρησιούχου.

## Συμπεράσματα και επίλογος

Η μέθοδος της παραχώρηση αποτελεί σήμερα την κυρίαρχη επιλογή της Πολιτείας για την κατασκευή των αυτοκινητοδρόμων της Χώρας. Δεδομένης της δημοσιονομικής ύφεσης, οι παραχωρήσεις αναμένεται να επεκταθούν ευρύτατα στο προσεχές μέλλον.

Παρ' όλα αυτά, η περίοδος που διανύουμε είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την εξέλιξη των νέων αυτοκινητοδρόμων. Κατά την υλοποίηση των συμβάσεων παραχώρησης προκύπτουν σημαντικά και δύσκολα επιλύσιμα προβλήματα που αποδεικνύουν ότι η δημοπράτηση των πέντε έργων έγινε χωρίς ουσιαστικό και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Ποια είναι όμως τα εν λόγω προβλήματα; Ποιοι οι υπεύθυνοι; Ποιές οι πιθανές επιπτώσεις; Και το κυριότερο, πώς αντιμετωπίζονται;

Στην ενότητα VI παρουσιάστηκαν τα εγγενή προβλήματα των συμβάσεων παραχώρησης. Έγινε αναφορά στις απαλλοτριώσεις, στις αρχαιολογικές έρευνες, στις μετακινήσεις δικτύων ΟΚΩ, στις περιβαλλοντικές εγκρίσεις, στις βελτιώσεις βασικού τεχνικού σχεδιασμού και στο πρόγραμμα χρηματοδότησης. Επίσης, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ασκούμενη πολιτική διοδίων και επιχειρήθηκε η αξιολόγηση της από κοινωνική σκοπιά. Απομένουν προς διερεύνηση τα οικονομικά προβλήματα.

Όταν το 2007 υπεγράφησαν οι συμβάσεις παραχώρησης των έργων, υπήρχε οικονομική ανάπτυξη. Τα πιστωτικά ιδρύματα αξιολόγησαν τα έργα παραχώρησης ως «ασφαλείς επενδύσεις», με αποτέλεσμα τα επιτόκια δανεισμού των παραχωρησιούχων να κυμαίνονται σε χαμηλά επίπεδα, της τάξης του 1% πάνω από το επιτόκιο βάσης. Επίσης, οι τότε εκτιμήσεις των παραχωρησιούχων για τον κυκλοφοριακό φόρτο και τα αναμενόμενα έσοδα ήταν ιδιαίτερα αισιόδοξες (με την προϋπόθεση επιτυχούς ολοκλήρωσης των συμβάσεων και με βάση τους όρους τους

θα προέκυπταν, σε βάθος τριακονταετίας, καθαρά έσοδα για το Δημόσιο της τάξης των 20 δισεκατομμυρίων ευρώ<sup>154</sup>).

Όμως, οι οικονομικές συνθήκες μεταβλήθηκαν κατά την υλοποίηση των συμβάσεων, ανατρέποντας τις αρχικώς αισιόδοξες προβλέψεις. Η οικονομική κρίση έχει επιφέρει μείωση της αγοραστικής δύναμης των πολιτών, αύξηση της φορολογίας (καύσιμα, τέλη κυκλοφορίας), αύξηση των τιμών διοδίων (μέσω του ΦΠΑ, πληθωρισμού) και αβεβαιότητα στον τομέα της εργασίας. Οι παράγοντες αυτοί δημιουργούν συνθήκες που επιδρούν ουσιαστικά στη μείωση της κυκλοφορίας και επακόλουθα στη μείωση των εσόδων από τα διόδια.

Οι εν λόγω συμβάσεις έχουν σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη ότι η βιωσιμότητα των έργων εξαρτάται άμεσα από τα έσοδα των διοδίων. Σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους, τα έσοδα από τα διόδια, πρώτον, κατά την κατασκευαστική περίοδο καλύπτουν σημαντικό μέρος του κόστους κατασκευής των έργων και, δεύτερον, κατά την περίοδο λειτουργίας αποπληρώνουν τα τραπεζικά δάνεια και τα επενδυτικά κεφάλαια των παραχωρησιούχων, καθώς και αποδίδουν έσοδα υπέρ του Δημοσίου. Ως εκ τούτου, η ανεπάρκεια εσόδων θέτει σε κίνδυνο την ομαλή εξέλιξη των έργων.

Οι δανείστριες τράπεζες, εκμεταλλευόμενες την οικονομική στενότητα που διάγει η Χώρα και τις δυσμενείς συνθήκες στα έργα (μείωση εσόδων, καθυστερήσεις στις προθεσμίες τμηματικών παραδόσεων των έργων κλπ) και προκειμένου να πετύχουν υψηλότερα επιτόκια δανεισμού, ασκούν συνεχείς πιέσεις για την αναθεώρηση των συμβατικών τους υποχρεώσεων, φτάνοντας μέχρι να προβάλουν την απεμπλοκή τους από τις συμβάσεις. Το γεγονός δε ότι μέχρι τώρα η εκταμίευση των δανείων δεν είναι μεγάλη (και συνεπώς η έκθεση των τραπεζών είναι σήμερα σχετικά μικρή) ενισχύει τη διαπραγματευτική τους θέση.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

<sup>155</sup> Σε κάποια έργα, οι συμβάσεις προέβλεπαν καταβολή της χρηματοδοτικής συμβολής του Δημοσίου σχετικά νωρίς, με αποτέλεσμα σε περίπτωση προβλημάτων στην εξέλιξη της σύμβασης, η δέσμευση των δανείων και συνεπώς η έκθεση των τραπεζών να είναι μικρότερη



Πέραν όμως αυτών, το Δημόσιο έχει να αντιμετωπίσει τα αιτήματα των παραχωρησιούχων. Οι κατασκευάστριες εταιρίες, επικαλούμενες καθυστερήσεις που εμπίπτουν στα «γεγονότα ευθύνης Δημοσίου» (απαλλοτριώσεις, δίκτυα ΟΚΩ, αρχαιολογικές έρευνες, έκδοση περιβαλλοντικών αδειών<sup>156</sup> και επιστροφή ΦΠΑ<sup>157</sup>) εγείρουν αιτήματα αποζημιώσεων.

Στην πράξη, το έλλειμμα χρηματοδότησης λόγω μειωμένων εσόδων κατά τη διάρκεια της κατασκευής και η αναστολή της χρηματοδότησης από τις δανείστριες τράπεζες σε τέσσερα από τα πέντε έργα έχουν οδηγήσει σε αντίστοιχη αναστολή των κατασκευαστικών εργασιών.

Επί πλέον, η ανεπιτυχής αντιμετώπισή των άνω προβλημάτων μπορεί να οδηγήσει στην καταγγελία των συμβάσεων παραχώρησης, η οποία θα επιβαρύνει υπέρμετρα το Δημόσιο. Σε περίπτωση καταγγελίας των συμβάσεων από τους παραχωρησιούχους με υπαιτιότητα του Δημοσίου, το Δημόσιο θα κληθεί να πληρώσει μεγάλα ποσά. Αλλά και σε περίπτωση καταγγελίας των συμβάσεων από το Δημόσιο με υπαιτιότητα των παραχωρησιούχων και πάλι το Δημόσιο θα πληρώσει αποζημιώσεις, αλλά σαφώς μικρότερες. Επιπροσθέτως, και στις δύο περιπτώσεις το Δημόσιο θα κληθεί να επιστρέψει τα απορροφηθέντα ποσά της κοινοτικής συνδρομής.

Ως εκ τούτου, η περίοδος που διανύουμε είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για το μέλλον των νέων αυτοκινητοδρόμων. Τούτου δεδομένου, απαιτείται «σχέδιο διάσωσης» των συμβάσεων. Προς αντιμετώπιση των προβλημάτων, θα μπορούσε να εξετασθεί η λήψη σειράς μέτρων, ανεξάρτητα ή σε συνδυασμό μεταξύ τους:

---

<sup>156</sup> Βλ. Ενότητα VI. Επισημαίνεται ότι υπέρβαση του συνολικού συμβατικού χρόνου κατασκευής των έργων πέραν του 30% με παρατάσεις προθεσμιών, δίνει το δικαίωμα στις τράπεζες / Παραχωρησιούχους να καταγγείλουν τις συμβάσεις παραχώρησης με υπαιτιότητα του Δημοσίου

<sup>157</sup> Παρά την πρόσφατη επιστροφή ΦΠΑ ύψους 103 εκ. €, το συνολικό οφειλόμενο ποσό για όλα τα έργα ξεπερνά σήμερα τα 30 εκ. €. Σημειώνεται ότι η καθυστέρηση επιστροφής ΦΠΑ πέραν των 60 ημερών από την υποβολή της αίτησης, συνιστά, σύμφωνα με τις διατάξεις των συμβάσεων παραχώρησης, γεγονός αθέτησης Δημοσίου και δίνει τη δυνατότητα καταγγελίας οποιασδήποτε σύμβασης παραχώρησης

1. Το Δημόσιο να διασφαλίσει για τους παραχωρησιούχους τα έσοδα από την κυκλοφορία στο επίπεδο που αντιστοιχεί στο χαμηλότερο δυνατό βιώσιμο χρηματοδοτικό σχέδιο

Στο πλαίσιο των εγκρίσεων των δανείων και πριν την σύναψη των συμβάσεων με τις δανείστριες τράπεζες είχε προετοιμασθεί από τους παραχωρησιούχους, για κάθε έργο, βιώσιμο χρηματοδοτικό σχέδιο (lenders low case / stress scenario), το οποίο λαμβάνει υπόψη του σενάριο με μειωμένες προβλέψεις κυκλοφορίας κατά 15% έως 20%<sup>158</sup>.

Σε περίπτωση περαιτέρω μείωσης της κυκλοφορίας, κάτω από τα όρια αυτά, όπως είχε αυτό τότε προσδιοριστεί, δεν μπορεί να διασφαλιστεί η αποπληρωμή των δανείων και πολύ περισσότερο της επένδυσης των παραχωρησιούχων.

Κατ' επαγωγή και προς εξέταση, η μείωση της κυκλοφορίας κάτω από το όριο αυτό θα «μπορούσε» να θεωρηθεί ως ανωτέρα βία, η οποία δεν καλύπτεται από ασφαλιστικές συμβάσεις. Στη περίπτωση αυτή, η υπερβάλλουσα απώλεια των παραχωρησιούχων θα πρέπει να καλυφθεί από το Δημόσιο, σύμφωνα με τις διατάξεις των συμβάσεων παραχώρησης, εφόσον και όποτε αυτό συμβαίνει.

Προς αποφυγή τούτου, το Δημόσιο θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο να διασφαλίσει τα έσοδα από την κυκλοφορία στο επίπεδο που αντιστοιχεί στο lenders low case, στην περίοδο κατασκευής από ίδιους ή δανειακούς πόρους και στη περίοδο λειτουργίας από τα έσοδα του έργου και μόνο, υπό την προϋπόθεση ότι θα ανακτά την όποια προηγηθείσα παροχή του προς το έργο μόλις ανακάμπτει η κυκλοφορία<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

<sup>159</sup> Στοιχεία Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων

2. Τροποποίηση της συμβατικής προτεραιότητας πληρωμών προκειμένου οι δανειακές κατ' αρχήν υποχρεώσεις να μπορούν να εξυπηρετηθούν

Θα μπορούσε να εξετασθεί η μεταβολή της συμβατικής προτεραιότητας των πληρωμών των έργων για τις πλεονασματικές συμβάσεις, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η εξυπηρέτηση των δανειακών υποχρεώσεων προτού γίνουν πληρωμές προς το Δημόσιο, και φυσικά τους μετόχους.

Κατά την περίοδο λειτουργίας των πλεονασματικών συμβάσεων, η συμβατική προτεραιότητα των πληρωμών είναι η ακόλουθη: προηγούνται οι πληρωμές προς το Δημόσιο, στη συνέχεια έπονται οι πληρωμές για λειτουργία και συντήρηση των έργων, ακολουθούν οι φόροι, μετά οι πληρωμές με την αποπληρωμή των δόσεων των δανείων και τέλος οι παραχωρησιούχοι λαμβάνουν τα μερίσματά τους από την επένδυση.

Με βάση τα στοιχεία των νέων κυκλοφοριακών μελετών των παραχωρησιούχων και των τραπεζών, τα έσοδα από διόδια προβλέπονται σημαντικά μειωμένα. Τα μειωμένα έσοδα, σε συνδυασμό με τη συμβατική υποχρέωση για πληρωμή μέρους αυτών στο Δημόσιο κατά προτεραιότητα, οδηγούν (με τα συγκεκριμένα σενάρια μειωμένου κυκλοφοριακού φόρτου) σε αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων (και φυσικά και σε μεγάλη μείωση ή και εξάλειψη της απόδοσης των μετόχων).

3. Μη κατασκευή ή αναβολή της κατασκευής τμημάτων των έργων

Δεδομένης της παρατηρούμενης μείωσης των εσόδων, είναι πιθανόν σκόπιμο να εξετασθεί ο περιορισμός κάποιων έργων, δηλαδή η μη κατασκευή ή η αναβολή της κατασκευής τμημάτων τους. Υποψήφια είναι καταρχήν εκείνα των οποίων η κατασκευή θα καθυστερήσει (και θα δημιουργήσει σημαντικά συμβατικά προβλήματα), επειδή έχει ανασταλεί από το ΣτΕ για περιβαλλοντικούς λόγους ύστερα από προσφυγές πολιτών (π.χ. Σαμικό – Ζαχάρω, Καλαμπάκα – Εγνατία). Επίσης, τμήματα που έχουν πολύ μικρό φόρτο και έσοδα (π.χ. Καλό Νερό -

Τσακώνα). Με τον τρόπο αυτό το κόστος της κάθε μιας από τις ανωτέρω επενδύσεις θα μειωθεί, επομένως θα μειωθούν και τα απαιτούμενα δανειακά κεφάλαια των έργων. Οι δανειστριες τράπεζες θα επωφεληθούν απελευθερώνοντας κεφάλαια που ήταν δεσμευμένα με χαμηλά επιτόκια, γεγονός που ισοδυναμεί για αυτές με την αύξηση του επιτοκίου δανεισμού, και έτσι θα διευκολυνθεί πολλαπλώς η εξυπηρέτησή των δανείων.

#### 4. Παράταση της περιόδου κατασκευής ορισμένων τμημάτων και ενδεχομένως παράταση της περιόδου παραχώρησης ορισμένων συμβάσεων

Η ανωτέρω δυνητική δέσμη μέτρων απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση από χρηματοοικονομική, νομική και πολιτική πλευρά. Παρά ταύτα, το γενικότερο πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται προϋδεάζει για το τι μέλλει γενέσθαι.

Αναντίρρητα, η ανεπιτυχής εξέλιξη των συμβάσεων παραχώρησης, πόσο μάλλον η ξαφνική διακοπή τους, συνεπάγονται βαρύτατες οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες. Το αν ορθώς υπεγράφησαν οι συγκεκριμένες συμβάσεις αποτελεί ασφαλώς θέμα προς διερεύνηση, αλλά καθότι παρωχημένο δεν πρέπει να απασχολεί άμεσα. Αυτό που προέχει σήμερα είναι η Κυβέρνηση, μέσω των αρμοδίων υπουργείων, να αναλάβει το χρέος της απέναντι στους πολίτες-χρήστες, διασφαλίζοντας την επιτυχή ολοκλήρωση των έργων αλλά και το κοινωνικό συμφέρον.

Δεδομένου αυτού, εγείρονται τα εξής ερωτήματα: Καταρχάς, είναι η λήψη μέτρων για τη διευθέτηση των οικονομικών προβλημάτων απαραίτητη; Στην περίπτωση που κρίνεται αναγκαία, είναι τα προτεινόμενα μέτρα κατάλληλα για την διασφάλιση της υλοποίησης των έργων; Τέλος, υποθέτοντας ότι ορισμένα εξ αυτών εφαρμόζονται, ποιό θα είναι το κοινωνικό κόστος;

Η ανωτέρω δυνητική δέσμη μέτρων φαίνεται να συνεπάγεται υπέρμετρη οικονομική επιβάρυνση του Δημοσίου, ενώ αντίθετα παραχωρησιούχοι και δανειστές θα ελαφρύνονται οικονομικά. Δηλαδή, προκειμένου να «διασωθούν» τα

έργα, το Δημόσιο θα επωμιστεί κατά κύριο λόγο το κόστος των εμφανιζόμενων προβλημάτων και θα αναλάβει «κινδύνους» (λ.χ. τη μείωση του κυκλοφοριακού φόρτου) που, σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους, δεν του αναλογούν.

Τα απαιτούμενα, για τη «διάσωση» των έργων, πρόσθετα δημόσια κεφάλαια αναμένεται να συγκεντρωθούν με τους εξής τρόπους:

- Με διάθεση ιδίων πόρων (υποθέτοντας ότι αυτοί υπάρχουν) ή μελλοντικών εσόδων από τα έργα (μέτρο 2). Αυτό συνεπάγεται τη δέσμευση κρατικών κονδυλίων που προορίζονται για τη χρηματοδότηση άλλων κοινωνικών υπηρεσιών ή έργων.
- Με προσφυγή σε εσωτερικό ή εξωτερικό δανεισμό, αυξάνοντας έτσι το δημόσιο χρέος.
- Μέσω της επιβολής πρόσθετης φορολόγησης, γεγονός που αναμένεται να οξύνει τις κοινωνικές αντιδράσεις.

Υπενθυμίζεται δε, κατά πρώτον, ότι η προσφυγή στη μέθοδο της παραχώρησης θα καθιστούσε δυνατή την αποφυγή δανεισμού και, κατά δεύτερον, ότι οι εν λόγω συμβάσεις σχεδιάστηκαν με την αξιωματική λογική ότι «ο χρήστης πληρώνει και όχι ο φορολογούμενος». Συνεπώς, αν το Δημόσιο ανατρέξει σε δανεισμό ή επιβάλλει πρόσθετη φορολόγηση, αναιρούνται τα πλεονεκτήματα που θεωρητικά προσφέρει ο θεσμός της παραχώρησης.

Ως εκ τούτου, στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων επίλυσης του προβλήματος δεν πρέπει να προηγείται η ικανοποίηση των βλέψεων δανειστών και παραχωρησιούχων έναντι του δημοσίου συμφέροντος. Πρέπει να απαιτηθεί από τους παραχωρησιούχους να αναλάβουν τους συμβατικά καθορισμένους κινδύνους που τους αναλογούν και να αποζημιώσουν το Δημόσιο για τα τυχόν «γεγονότα αθέτησης παραχωρησιούχου» (π.χ. καθυστερήσεις στις προθεσμίες των τμηματικών παραδόσεων των έργων). Αναμφίβολα, η διάσωση ή μη των έργων θα προκύψει μετά από πολύπλοκες διαπραγματεύσεις μεταξύ του Δημοσίου, των παραχωρησιούχων και των Τραπεζών. Δεν είναι δυνατόν να προδικάσει κανείς το αποτέλεσμα γιατί, πέρα από όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως, θα εξαρτηθεί και από τις γενικότερες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της Χώρας.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΝΟΤΗΤΑΣ II

### Κοινοτική Νομοθεσία

1. **Οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 «περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων δημοσίων έργων» ΕΕ L 185/5 της 16/8/1971**

Παρότι η εν λόγω Οδηγία στο άρθρο 3, παράγραφος 1 εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τις συμβάσεις παραχώρησης, εντούτοις για πρώτη φορά τις ορίζει και τις περιγράφει επαρκώς.

2. **Οδηγία 89/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 1989 για την τροποποίηση της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων δημοσίων έργων» ΕΕ L 210 της 21/7/1989**

Στην παρούσα οδηγία αναγνωρίζεται ο ιδιαίτερος χαρακτήρας των συμβάσεων παραχώρησης και κρίνεται σκόπιμη η θέσπιση των κανόνων δημοσιότητας που πρέπει να ακολουθούνται για την ανάθεση τους. Έτσι, στο άρθρο 1δ δίδεται ο ορισμός της 'Σύμβασης Παραχώρησης Δημοσίων Έργων' ενώ στο άρθρο 1β αναφέρονται οι κανόνες δημοσιότητας για τις αναθέτουσες αρχές. Σύμφωνα με το άρθρο 1β, εφαρμόζονται στις παραχωρήσεις συμβάσεων δημοσίων έργων οι κανόνες δημοσιότητας που ορίζουν τα άρθρα 12, παράγραφος 3, 6, 7 και 9 έως 13, καθώς και 15α. Τέλος, στο παράρτημα V της οδηγίας, παρέχεται υπόδειγμα προκήρυξης παραχώρησης δημοσίων έργων.

3. **Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» ΕΕ L 199 της 9/8/1993**

Παρατίθεται στην ενότητα II

4. **Πράσινη Βίβλος, Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον, COM 96/583, 27/11/1996**

Με την παρούσα ανακοίνωση (Πράσινη Βίβλο), η Επιτροπή έθεσε σε διαβούλευση θέματα που σχετίζονται με την πολιτική των δημοσίων

συμβάσεων (η προθεσμία για απαντήσεις σε συγκεκριμένα ερωτήματα ήταν έως τις 31 Μαρτίου 1997). Η ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται εκτενώς στις συμβάσεις παραχώρησης για την ολοκλήρωση ή και τη διαχείριση μεγάλων έργων υποδομών, ιδιαίτερα έργων που σχετίζονται με τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Κατά την άποψη της Επιτροπής (παράγραφοι 3.25-3.27), οι αναθέτουσες αρχές φαίνεται να θεωρούν ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή στην ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης και τονίζει ότι πρέπει να τηρούνται οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ, και ιδίως οι κανόνες που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές της μη διάκρισης, της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμοιβαίας αναγνώρισης. Προαναγγέλλεται ότι, σε ένα μεταγενέστερο στάδιο, και με στόχο να ενισχυθεί το άνοιγμα της ανάθεσης αυτών των συμβάσεων σε ακόμη μεγαλύτερο ανταγωνισμό, θα μπορούσε να εξεταστεί η θέσπιση ειδικών κανόνων.

Στο κεφάλαιο για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα (ΔΕΔ - παράγραφοι 5.18-5.25), γίνεται αναφορά στην ανάγκη ανάπτυξης των έργων Διευρωπαϊκών Δικτύων στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, σαν εργαλείο για τη συνολική ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της ΕΕ και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.

Πολλά έργα προτεραιότητας στον τομέα των μεταφορών είναι ήδη σε εξέλιξη, όπως η οδική και σιδηροδρομική σύνδεση μεταξύ Δανίας και Σουηδίας (Øresund), η αναβάθμιση του αεροδρομίου Malpensa του Μιλάνου και η σιδηροδρομική σύνδεση μεταξύ Cork και Stranraer στην Ιρλανδία. Αναγνωρίζεται όμως ότι η πρόοδος σε άλλα έργα υπήρξε αργή.

Σε μία περίοδο με ολοένα και αυστηρότερους κρατικούς προϋπολογισμούς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε τη σημασία της ιδιωτικής χρηματοδότησης στις επενδύσεις έργων ΔΕΔ και την ανάγκη να βρεθούν νέοι τρόποι άντλησης κεφαλαίων. Στη έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης (Δεκέμβριος 1995) σκιαγραφούνται οι τρόποι υπέρβασης των εμποδίων στην ιδιωτική χρηματοδότηση των ΔΕΔ. Εκτός από το πρόβλημα της εξασφάλισης ενός αποδεκτού ποσοστού απόδοσης για τα έργα, η έκθεση αναφέρεται επίσης στο πρόβλημα των μη-εμπορικών κινδύνων (non-commercial

risks) που προκύπτουν λόγω αλλαγές στη πολιτική σκηνή. Ο ιδιωτικός τομέας έχει επίσης εκφράσει ανησυχία σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων. Ο απώτερος στόχος της πολιτικής περί δημοσίων συμβάσεων της Κοινότητας είναι η επίτευξη θεμιτού και ανοικτού ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις στην εσωτερική αγορά. Το ζητούμενο είναι να διευκολυνθεί και όχι να εμποδιστεί η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι Κοινοτικοί κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις μπορούν να εξασφαλίζουν την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε έργα διευρωπαϊκών δικτύων, χωρίς να χρειάζεται, στο στάδιο αυτό, τροποποίηση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου. Μέχρι σήμερα, ο ιδιωτικός τομέας έχει εντοπίσει τρία βασικά ζητήματα που αφορούν στην φάση πριν την υποβολή των προσφορών, στις συμβάσεις παραχώρησης και στη χρήση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης.

**5. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις κοινοπραξίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε έργα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, COM(97)453, 10 Σεπτεμβρίου 1997**

Το Σεπτέμβριο του 1996, με πρωτοβουλία του Επιτρόπου μεταφορών, κ. Kinnock, και με την έγκριση του Συμβουλίου Μεταφορών, συνεστήθη μια Ομάδα υψηλού επιπέδου για τη χρηματοδότηση έργων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών με συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Η ομάδα υπέβαλε την έκθεση της τον Μάιο του 1997 και παρουσιάστηκε από τον κ. Kinnock στο Συμβούλιο Υπουργών Μεταφορών του Ιουνίου. Στόχος ήταν να εξεταστεί με ποιον τρόπο οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη της υλοποίησης έργων του Διευρωπαϊκού Δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-Μ). Η ομάδα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι συμπράξεις αυτές μπορούν πράγματι να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στον τομέα αυτό και διετύπωσε προς τον σκοπό αυτό σειρά προτάσεων προς τα άλλα θεσμικά όργανα της Κοινότητας και τα κράτη μέλη.



**6. Οδηγός των κοινοτικών κανόνων εκτός από τους τομείς του ύδατος, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών – Οδηγία 93/37/ΕΟΚ, 27/11/1996**

Στην εισαγωγή του εν λόγω εγχειριδίου παρουσιάζονται συνοπτικά οι γενικές αρχές που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη για την ΕΚ και διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις (δικαίωμα εγκατάστασης, ελευθερία παροχής υπηρεσιών, περιορισμοί λόγω ιθαγένειας), διευκρινίζοντας ότι η Συνθήκη ΕΚ δεν αναφέρεται ρητά στις δημόσιες συμβάσεις.

Στο κεφάλαιο για τις διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών, γίνεται αναφορά στο δικαίωμα των επιχειρήσεων για εγκατάσταση και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις συμβάσεις δημοσίων έργων και στην υιοθέτηση της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων. Αναφέρεται ότι η οδηγία 71/305/ΕΟΚ δεν προχώρησε σε ικανοποιητικό άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων. Η κοινοτική νομοθεσία δεν παρείχε επαρκείς εγγυήσεις και περιείχε διάφορα κενά. Επιπλέον, η εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο αντανάκλουσε τον προστατευτισμό που χαρακτήριζε τον τομέα για πάρα πολύ καιρό.

Για να ξεπεραστούν οι ελλείψεις που εντοπίστηκαν, το 1989 υιοθετήθηκε μια νέα οδηγία, η οδηγία 89/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, που τροποποιούσε την οδηγία 71/305/ΕΟΚ. Οι κύριες καινοτομίες αφορούσαν ειδικότερα στον ορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, στην πληροφόρηση και στην υποβολή προσφορών, στη διαφάνεια των διαδικασιών και στον καθορισμό των τεχνικών προδιαγραφών. Στα επόμενα έτη έγινε φανερή η ανάγκη για συνδυασμό των διατάξεων των ανωτέρω δύο οδηγιών σε ένα ενιαίο νομικό κείμενο και το αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής ήταν η οδηγία 93/37/ΕΟΚ.

Το κεφάλαιο 7 του εγχειριδίου αναφέρεται στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων (τι είναι σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, κανόνες δημοσιότητας, κανόνες για υπεργολαβία).

**7. Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(98)143, 11 Μαρτίου 1998**

Στην εισαγωγή, γίνεται αναφορά στο Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής για την Ενιαία Αγορά, (CSE (97), 4/6/1997), και στην μετέπειτα δημοσίευση, τον Νοέμβριο του 1997, της πρώτης έκδοσης του Scoreboard (Single Market

Scoreboard, No 1, November 1997, SEC 97/2196) που περιέχει λεπτομερείς δείκτες σχετικά με την υλοποίηση και εφαρμογή της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά, όπου επιβεβαιώνεται ότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένας από τους βασικούς τομείς της ενιαίας αγοράς, όπου τα αποτελέσματα δεν ανταποκρίνονται ακόμη στις προσδοκίες. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, αν λάβει κανείς υπόψη την οικονομική σημασία της αγοράς δημοσίων συμβάσεων που αντιπροσωπεύουν το 11% περίπου του ΑΕΠ της Ένωσης. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, παρά το υπάρχον νομικό πλαίσιο, μόνο το 55,6% των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις εφαρμόζονται σωστά σε όλα τα κράτη μέλη.

Σε απάντηση, η Επιτροπή προχώρησε στη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου για τις δημόσιες συμβάσεις, τον Νοέμβριο του 1996 (βλέπε ανωτέρω), στη οποία υπήρξε μεγάλη ανταπόκριση. Ελήφθησαν σχεδόν 300 απαντήσεις προερχόμενες από θεσμικά όργανα, κράτη μέλη, προμηθευτές και αγοραστές και εκπρόσωπους φορέων, τις οποίες η Επιτροπή ανέλυσε διεξοδικά και έλαβε υπόψη στη σύνταξη της παρούσας ανακοίνωσης. Το γενικό συμπέρασμα ήταν ότι η πολιτική των δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών χρήζει επανεξέτασης. Με την ανακοίνωση, η Επιτροπή αναγνωρίζει την αναγκαιότητα ενός σταθερού νομικού πλαισίου. Ταυτόχρονα, παραδέχεται την πολυπλοκότητα του ισχύοντος νομικού πλαισίου και προτείνει μέτρα για την απλούστευση των διαδικασιών υπό τη μορφή διευκρινίσεων ή τροποποιήσεων. Η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στις δημόσιες συμβάσεις πιστεύεται ότι θα επιταχύνει τις διαδικασίες και θα μειώσει σημαντικά το κόστος.

Όσον αφορά στις συμβάσεις παραχώρησης και άλλες μορφές συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, σε πρώτο στάδιο, η Επιτροπή προτίθεται να δημοσιεύσει επιπλέον ερμηνευτικές διατάξεις και διευκρινίσεις, ιδιαίτερα σε σχέση με τα έργα διευρωπαϊκών δικτύων. Σε ένα δεύτερο στάδιο, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει τροποποιήσεις του οδηγιών με σκοπό να καλύψει όλες τις μορφές συμβάσεων παραχώρησης, που δεν υπόκεινται ακόμη στις υφιστάμενες ρυθμίσεις.

**8. Σχέδιο Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ΕΕ C 94/4 της 7/4/1999**

Σε συνέχεια της Ανακοίνωσης της Επιτροπής για τις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COM(98)143, 11 March 1998), η Επιτροπή δημοσίευσε σχέδιο ερμηνευτικής ανακοίνωσης που αφορά στην προβληματική των συμβάσεων παραχώρησης και προσβλέπει στο να προκαλέσει μία ευρύτατη διαβούλευση.

Όπως αναφέρει η ανακοίνωση, λαμβάνοντας υπόψη την πείρα που έχει αποκτηθεί από την κοινοτική νομοθεσία και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή θα εξετάσει συγκεκριμένα το κατά πόσο οι οδηγίες 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, και 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, εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχώρησης και σε άλλες ανάλογες μορφές συμπράξεων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Στην ανακοίνωση εξετάζονται ο ορισμός και η γενική προβληματική των συμβάσεων παραχώρησης και των άλλων ανάλογων μορφών συμπράξεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα καθώς και οι κανόνες και αρχές του κοινοτικού δικαίου που διέπουν αυτές τις συμβάσεις.

Στην ανακοίνωση υπενθυμίζεται ότι η συνθήκη δεν αναφέρεται ρητά στις δημόσιες συμβάσεις, στις συμβάσεις παραχώρησης ή σε άλλες ανάλογες μορφές συμπράξεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, αλλά ότι έχουν εφαρμογή πολλές από τις διατάξεις για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, δηλαδή οι κανόνες που απαγορεύουν κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας, οι κανόνες που αφορούν την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών καθώς και οι εξαιρέσεις από τους κανόνες αυτούς.

Στη συνέχεια, παρατίθεται ανάλυση για τους κανόνες και τις αρχές τις οποίες έχει διατυπώσει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε σχέση με την

ιση μεταχείριση, τη διαφάνεια, την αναλογικότητα, την αμοιβαία αναγνώριση, τις εξαιρέσεις που προβλέπονται από τη συνθήκη και την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών. Ειδικότερα, η παράγραφος 2.3, αναφέρεται στην οριοθέτηση μεταξύ συμβάσεων παραχώρησης έργων και Συμβάσεων Παραχώρησης υπηρεσιών.

**9. Κανονισμός (ΕΚ) 1655/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Ιουλίου 1999, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2236/95 περί καθορισμού των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων, ΕΕ L 197 της 29/07/1999**

Το άρθρο 4 του κανονισμού περιγράφει τις μορφές κοινοτικής ενίσχυσης, δηλαδή συγχρηματοδότηση μελετών, επιδοτήσεις επιτοκίων, συνδρομή στα ασφάλιστρα εγγυήσεων των δανείων, άμεσες επιδοτήσεις επενδύσεων και συμμετοχή σε επιχειρηματικά κεφάλαια. Στο ίδιο άρθρο, η Επιτροπή ενθαρρύνει τη χρησιμοποίηση ιδιωτικών πόρων για τη χρηματοδότηση έργων έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα της κοινοτικής χρηματοδότησης στο πλαίσιο δημοσίων-ιδιωτικών συμπράξεων.

**10. Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, (2000/C 121/02) ΕΕ C121/2 της 29/4/2000**

Σε συνέχεια του σχεδίου ερμηνευτικής ανακοίνωσης της Επιτροπής για τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων, που δημοσιεύτηκε στις 24 Φεβρουαρίου 1999 και έγινε αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης, η Επιτροπή εξέδωσε την παρούσα ερμηνευτική ανακοίνωση που λαμβάνει υπόψη τις συνεισφορές που κατατέθηκαν από τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η ανακοίνωση διευκρινίζει αφενός τους κανόνες της συνθήκης που διέπουν τις συμβάσεις παραχώρησης και αφετέρου τους ιδιαίτερους κανόνες που προβλέπει για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων η οδηγία 93/37/ΕΟΚ για τις συμβάσεις δημοσίων έργων (η οδηγία περί δημοσίων έργων).

Η ανακοίνωση περιλαμβάνει κεφάλαια σχετικά με τον ορισμό και τη γενική προβληματική των συμβάσεων παραχώρησης, τη σύμβαση παραχώρησης Έργων και τον ορισμό της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, την οριοθέτηση των εννοιών "συμβάσεις

δημοσίων έργων" και "Συμβάσεις Παραχώρησης Έργων", τη Σύμβαση Παραχώρησης υπηρεσιών, την οριοθέτηση των εννοιών "συμβάσεις έργων" και "συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών", το πεδίο εφαρμογής της παρούσας ερμηνευτικής ανακοίνωσης, το καθεστώς που διέπει τις συμβάσεις παραχώρησης, τους κανόνες και τις αρχές που προβλέπονται από τη συνθήκη ή απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου, το ειδικό καθεστώς της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων, και, τέλος, τις συμβάσεις παραχώρησης στους ειδικούς τομείς.

**11. Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) με θέμα: «Ενίσχυση του δικαίου παραχωρήσεων και συμβάσεων Δημοσίων και Ιδιωτικών Συμπράξεων», ΕΕ C 14/91 της 16.1.2001, σ. 91 - 92, σημείο 1.2.1.**

Στις 2 Μαρτίου 2000, η ΟΚΕ αποφάσισε να καταρτίσει την παρούσα γνωμοδότηση. Αναγνωρίζοντας το ευρύ πεδίο των συμβατικών σχέσεων που εντάσσονται στις Δημόσιες και Ιδιωτικές Συμπράξεις (ΔΙΣ), η αρμόδια Επιτροπή επικέντρωσε την ανάλυσή της αποκλειστικά στις παραχωρήσεις, ειδικότερα σε ερωτήματα οικονομικής, κοινωνικής και στρατηγικής φύσεως και σε ερωτήματα νομοθετικής εναρμόνισης και διασαφήνισης του ευρωπαϊκού δικαίου.

Στα νομικά εμπόδια γίνεται αναφορά στο συγκεκριμένο πλαίσιο των ευρωπαϊκών οδηγιών σε σχέση με τις παραχωρήσεις. Στα οικονομικά εμπόδια περιλαμβάνεται η αδυναμία του ευρωπαϊκού δικαίου να προωθήσει την ορθή ανάπτυξη των ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων στα δημόσια έργα υποδομής.

Γίνεται αναφορά στις προτάσεις της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου υπό τον Επίτροπο κ. Kinnock, σε σχέση με τα προβλήματα που συναντά η ιδιωτική/δημόσια σύμπραξη στην Ευρώπη, δηλαδή η ανάγκη για μια ευρωπαϊκή στρατηγική για τις παραχωρήσεις, η ανάπτυξη δημοσιονομικών μεθόδων ad hoc και η υιοθέτηση κοινών μεθόδων σύναψης, ενώ τονίζεται η έλλειψη ουσιαστικής προόδου σε νομοθετικό επίπεδο.

Η ΟΚΕ επισημαίνει την έλλειψη προόδου από την εποχή της δημοσίευσης της έκθεσης Kinnock, και αναφέρεται στα προβλήματα που σχετίζονται με τη διατήρηση των μονοπωλίων στα μεγάλα έργα, την έλλειψη διαφοροποίησης των μεθόδων δημόσιας διαχείρισης και την απουσία σταθερών και ενιαίων αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ανάπτυξη των ΔΙΣ.

Η γνωμοδότηση συνεχίζει με αναφορά σε έργα ΔΙΣ σε ευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ιταλία, Ισπανία ...), όχι μόνον για την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων και χώρων στάθμευσης, αλλά και για δίκτυα ύδρευσης, μουσεία, αεροδρόμια, τραμ, μετρό, και αστικές συγκοινωνίες.

Οι προτάσεις της ΟΚΕ για τη βελτίωση και την ενοποίηση του δικαίου των παραχωρήσεων περιλαμβάνουν την ανάγκη για ένα σαφή ορισμό της παραχώρησης σε σχέση με την οδηγία 93/37/ΕΟΚ, ένα εναρμονισμένο πλαίσιο για την ανάπτυξη των παραχωρήσεων και άλλων συμβάσεων ΔΙΣ και την υιοθέτηση οδηγίας που να προσδιορίζει τις παραχωρήσεις και τις άλλες μορφές συμβάσεων ΔΙΣ με γνώμονα τη μακρά τους διάρκεια και τις βασικές συνιστώσες τους (σχεδιασμός, εκτέλεση, χρηματοδότηση, συντήρηση και διαχείριση των έργων).

Για τις παραχωρήσεις δημοσίων έργων, τονίζεται ότι η προτεινόμενη οδηγία θα πρέπει να εδραιώνει το ρόλο του αναδόχου σε σχέση με το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση και εκτέλεση των εργασιών, και τη διαχείριση για τη συντήρηση των έργων. Προτείνεται επίσης η δημιουργία ενός ενιαίου πλαισίου για τις συμβάσεις χώρων στάθμευσης, αυτοκινητοδρόμων, λιμένων, αερολιμένων, δικτύων εξυγίανσης κ.λπ.

Η γνωμοδότηση καταλήγει προτρέποντας την Επιτροπή να προτείνει, το ταχύτερο δυνατό, και σε ευρωπαϊκή κλίμακα, ένα σαφές νομοθετικό κείμενο που να επιτρέπει τη συνεργασία του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα για την ανάπτυξη των υποδομών και υπηρεσιών που χρειάζεται η Ευρώπη.

## **12. Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις αυτές, COM(2001) 566 της 15/10/2001**

Με την παρούσα ανακοίνωση της Επιτροπής, αποσαφηνίζονται οι δυνατότητες που παρέχει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την ένταξη κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις. Η ανακοίνωση αυτή εντάσσεται επίσης στο πλαίσιο των δράσεων οι οποίες ανακοινώθηκαν με την Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής, που υιοθετήθηκε στο Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2002.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση, οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν ένα μέσο για τις αναθέτουσες αρχές για την ενθάρρυνση της επίτευξης κοινωνικών στόχων κυρίως στο στάδιο της εκτέλεσής τους, δηλαδή μετά την ανάθεσή τους (π.χ., ρήτρες που να περιλαμβάνουν μέτρα υπέρ ορισμένων κατηγοριών ατόμων, καθώς και τη δυνατότητα ανάληψης θετικών δράσεων στον τομέα της απασχόλησης). Υπενθυμίζεται ότι ήδη οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις παρέχουν διάφορες δυνατότητες (κοινωνικές πτυχές), που μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τη διαδικασία δημοπράτησης ή κατά τον καθορισμό τεχνικών προδιαγραφών και κριτηρίων επιλογής.

**13. Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, COM(2004) 327, της 30/04/2004**

Ο σκοπός της Πράσινης Βίβλου είναι να δώσει ένα επιπλέον έναυσμα για συζήτηση σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης στο θέμα των 'συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα' (ΣΔΙΤ), ιδιαίτερα κατά το στάδιο επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και κατά το στάδιο που ακολουθεί την επιλογή αυτή. Χρειάζεται να εντοπισθούν τυχόν αβεβαιότητες και να αναλυθεί εάν το κοινοτικό πλαίσιο είναι κατάλληλο για τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ. Η Πράσινη Βίβλος αναλύει τις ΣΔΙΤ από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης. Υπενθυμίζεται ότι για τον όρο ΣΔΙΤ δεν υπάρχει ορισμός σε κοινοτικό επίπεδο αλλά ότι ο όρος αυτός αναφέρεται γενικά σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την εξασφάλιση της χρηματοδότησης της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή της παροχής μιας υπηρεσίας.

Γίνεται αναφορά στα στοιχεία που χαρακτηρίζουν συνήθως τις ΣΔΙΤ, ήτοι στη μακρά σχετικά διάρκεια της συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, στον τρόπο χρηματοδότησης του έργου, στον σημαντικό ρόλο του οικονομικού φορέα, στα διάφορα στάδια του έργου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση), και στη κατανομή των κινδύνων.

Για τους σκοπούς της ανάλυσης γίνεται διάκριση μεταξύ των ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς, και των ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου (ΘΣΔΙΤ), στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα. Η Επιτροπή κάλεσε τους ενδιαφερόμενους φορείς να αποστείλουν τις απόψεις τους έως τις 30 Ιουλίου 2004.

**14. Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», ΕΕ L 134 της 30/04/2004**

Παρατίθεται στην Ενότητα II.

**15. Commission Staff Working Paper, Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 3.5.2005 SEC(2005) 629 (μόνο στα Αγγλικά)**

Το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής συνοψίζει τα αποτελέσματα της διαβούλευσης που ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2004 με τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου για τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης. Η Πράσινη Βίβλος έθετε μια σειρά ερωτήματα σχετικά με το πώς εφαρμόζονται οι σχετικοί κανόνες και αρχές στην πράξη, ώστε να μπορέσει να διαπιστωθεί εάν είναι αρκετά σαφείς και προσαρμοσμένοι στις απαιτήσεις και χαρακτηριστικά των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

Σε γενικές γραμμές, οι ενδιαφερόμενοι εκφράζουν σχεδόν ομόφωνα την υποστήριξη τους σε μια συλλογική εξέταση των ζητημάτων των ΣΔΙΤ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ). Σύμφωνα με πολλές παρεμβάσεις, στόχος θα πρέπει να είναι η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Στα βασικά ερωτήματα που τέθηκαν, οι απόψεις των ενδιαφερομένων μερών έχουν σε γενικές γραμμές ως εξής: σε σχέση με μια οριζόντια πρωτοβουλία για τις ΣΔΙΤ σε κοινοτικό επίπεδο, μια μικρή πλειοψηφία τάσσεται ρητά ενάντια. Σε σχέση με τις παραχωρήσεις, μια σαφής πλειοψηφία είναι υπέρ μιας κοινοτικής πρωτοβουλίας για την ανάθεση των παραχωρήσεων, που να αποσαφηνίζει τους



ορισμούς και τους κοινοτικούς κανόνες που είναι σε εφαρμογή. Ωστόσο, δεν υπάρχει συναίνεση σχετικά με τη μορφή μιας τέτοιας πρωτοβουλίας. Για τις ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου (ΘΣΔΙΤ), η σαφής πλειοψηφία τάσσεται υπέρ μιας κοινοτικής πρωτοβουλίας που θα αποσαφηνίζει τους ισχύοντες κοινοτικούς κανόνες, χωρίς όμως να υπάρχει συναίνεση σχετικά με τη μορφή της.

**16. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, Βρυξέλλες, 15.11.2005, COM(2005) 569 τελικό**

Η δημόσια διαβούλευση που ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2004 με τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, έγινε δεκτή με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Τον Μάιο του 2005, δημοσιεύθηκε έκθεση στην οποία αναλύονται όλα τα σχόλια και οι προτάσεις που διατυπώθηκαν στη διάρκεια της δημόσιας αυτής διαβούλευσης.

Η παρούσα ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2005, παρουσιάζει τις επιλογές πολιτικής που απορρέουν από αυτή τη διαβούλευση, με στόχο να εξασφαλιστεί αποτελεσματικός ανταγωνισμός για τις ΣΔΙΤ, χωρίς να περιοριστεί αδικαιολόγητα η ευελιξία που απαιτείται για τον σχεδιασμό καινοτόμων και συχνά πολύπλοκων έργων. Είναι σαφές πάντως ότι οι όποιες εναλλακτικές προτάσεις, θα πρέπει να εξεταστούν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, στο οποίο να συμπεριλαμβάνονται συμπεράσματα από υποθέσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εμπειρίες από διαδικασίες που κίνησε η Επιτροπή κατά διαφόρων κρατών, καθώς και διμερείς επαφές με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, στα ζητήματα στα οποία απαιτείται να δοθεί συνέχεια σε επίπεδο ΕΚ περιλαμβάνονται τα θέματα που σχετίζονται με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης και τις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ (ΘΣΔΙΤ). Επιπλέον, η Επιτροπή αναφέρει ότι θα παράσχει διασαφηνίσεις σε σχέση με τον ανταγωνιστικό διάλογο. Δεν προτείνονται ξεχωριστές κοινοτικές πρωτοβουλίες σε αυτό το στάδιο όσον αφορά νέα νομοθεσία που να καλύπτει όλες τις συμβατικές ΣΔΙΤ ούτε κοινοτική δράση για άλλες ειδικές πτυχές των ΣΔΙΤ.

Προτείνεται μόνο η συνέχιση της διαβούλευσης σχετικά με τις ΣΔΙΤ σε κοινοτικό επίπεδο.

Ειδικότερα για τις Συμβάσεις Παραχώρησης, κατά τη διαβούλευση εκφράστηκε το αίτημα για την παροχή ασφάλειας δικαίου στις συμβάσεις αυτές, δηλαδή ένα σταθερό και συνεκτικό νομικό περιβάλλον για τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης σε επίπεδο ΕΕ, ειδικότερα όσον αφορά στη μείωση του κόστους των συναλλαγών και γενικότερα στην τόνωση του ανταγωνισμού.

Υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει (τον Απρίλιο του 2000) μια ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, στην οποία αναλύεται το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο των αρχών της συνθήκης ΕΚ που εφαρμόζονται κατά τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης. Παρόλο που η ερμηνευτική ανακοίνωση αποτέλεσε έναν γρήγορο και αποτελεσματικό τρόπο για την παροχή διασαφηνίσεων, δεν κατάφερε να καθορίσει σαφώς τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζονται οι αρχές της συνθήκης ΕΚ κατά τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης. Σύμφωνα με την παρούσα ανακοίνωση, μια ανανεωμένη μορφή της ερμηνευτικής ανακοίνωσης του Απριλίου 2000 δεν θα ανταποκρινόταν επαρκώς στο αίτημα για περισσότερη ασφάλεια δικαίου.

Όσον αφορά στο ενεχόμενο μιας ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας για τις Συμβάσεις Παραχώρησης, σύμφωνα με την διαβούλευση για την Πράσινη Βίβλο για τις ΣΔΙΤ, φαίνεται ότι μια νομοθετική πρωτοβουλία θα ήταν η προτιμότερη επιλογή. Ωστόσο, πριν από την επίσημη υποβολή νομοθετικής πρότασης, θα πρέπει να προηγηθεί ενδελεχής ανάλυση. Σχετικά με το περιεχόμενο μιας πιθανής κοινοτικής πρωτοβουλίας, δεν είναι δυνατόν να δοθούν παραπάνω λεπτομέρειες σε αυτό το στάδιο. Πρέπει να διεξαχθούν περαιτέρω αναλύσεις, κατά το 2006. Η τελική απόφαση για τη λήψη ή όχι μέτρου, καθώς και για την τελική μορφή που θα έχει, θα εξαρτηθεί από το αποτέλεσμα των εν λόγω αναλύσεων.

**17. Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις», ΕΕ C 179 της 01/08/2006**

Η παρούσα ερμηνευτική ανακοίνωση εξετάζει δύο ομάδες συμβάσεων που δεν καλύπτονται ή που καλύπτονται μόνον εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις», δηλαδή τις συμβάσεις με αξία μικρότερη από τα κατώτατα όρια εφαρμογής των οδηγιών για τις «δημόσιες συμβάσεις» και τις συμβάσεις υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και στο παράρτημα XVII Β της οδηγίας 2004/17/ΕΚ και υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια εφαρμογής των οδηγιών αυτών.

Η Επιτροπή εξηγεί το πώς αντιλαμβάνεται τη νομολογία του ΔΕΚ και προτείνει ορθές πρακτικές για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αποκομίσουν πλήρως τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς. Η παρούσα ανακοίνωση δεν θεσπίζει νέες νομοθετικές διατάξεις. Σημειώνεται ότι σε κάθε περίπτωση, η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου αποτελεί, σε τελική ανάλυση, αρμοδιότητα του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

**18. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, 26 Οκτωβρίου 2006, Στρασβούργο**

Με το ψήφισμά του αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιδοκιμάζει τις σχετικές δράσεις της Επιτροπής, δηλαδή την Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης (COM(2004)0327), την έκθεση για τη δημόσια διαβούλευση για την Πράσινη Βίβλο SEC(2005)629) και τέλος την ανακοίνωση για τα ενδεχόμενα μέτρα παρακολούθησης στον τομέα των ΣΔΙΤ (COM(2005)569).

Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί πρόωρη την αξιολόγηση των επιπτώσεων των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις ενώ είναι αντίθετο με τη δημιουργία ξεχωριστού νομοθετικού καθεστώτος για τις ΣΔΙΤ. Μεταξύ άλλων, καλεί την Επιτροπή, σε περίπτωση μελλοντικών πρωτοβουλιών για τις ΣΔΙΤ και τις συμβάσεις παραχώρησης, να λάβει σοβαρά υπόψη τα συμφέροντα της

περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις ΣΔΙΤ ως δημόσιες συμβάσεις, στις ΣΔΙΤ ως συμβάσεις παραχώρησης, και στις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ (ΘΣΔΙΤ).

Ειδικότερα για τις συμβάσεις παραχώρησης, το ψήφισμα επισημαίνει τη πρόθεση της Επιτροπής να προβεί, μετά τη διεξαγωγή διεξοδικής αξιολόγησης επιπτώσεων, σε νομοθετικές δραστηριότητες. Στην περίπτωση αυτή, η ενδεχόμενη νομοθεσία θα πρέπει να περιλαμβάνει σαφή ορισμό των συμβάσεων παραχώρησης που να τις διακρίνει από τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και να θεσπίζει αντικειμενικά ελέγξιμα κριτήρια επιλογής. Θεωρεί ότι οι συμβάσεις παραχώρησης πρέπει να έχουν περιορισμένη διάρκεια ζωής και ότι, στα έγγραφα της ανάθεσης, πρέπει να δημοσιοποιούνται τα στοιχεία στα οποία βασίζεται ο ορισμός της διάρκειας της σύμβασης.

**19. Κανονισμός (ΕΚ) 680/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ης Ιουνίου 2007, για καθορισμό των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής οικονομικής συνδρομής στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας, ΕΕ L 162 της 22/06/2007**

Ο νέος δημοσιονομικός Κανονισμός για τα έργα διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας, προτρέπει στη δημιουργία συμπράξεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση των έργων ΔΕΔ. Στις μορφές και τρόπους κοινοτικής χρηματοδότησης για έργα ΔΕΔ μεταφορών, περιλαμβάνονται, πέρα από 'κλασσικές' επιχορηγήσεις για μελέτες ή εργασίες, και μορφές που ευνοούν τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όπως:

(α) επιχορηγήσεις για εργασίες στο πλαίσιο συστημάτων για πληρωμές διαθεσιμότητας,

(β) επιδοτήσεις επιτοκίου στα δάνεια που χορηγούνται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.) ή άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς χρηματοδοτικούς οργανισμούς,

(γ) χρηματοδοτική συνεισφορά στην πρόβλεψη και διάθεση κεφαλαίων για την έκδοση εγγυήσεων από την Ε.Τ.Επ. από ίδιους πόρους της στα πλαίσια του μέσου εγγύησης δανείων,

(δ) συμμετοχή σε κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου για ταμεία επενδύσεων ή συγκρίσιμες χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις, και

(ε) χρηματοδοτική συνεισφορά στις σχετικές με το έργο δραστηριότητες κοινών επιχειρήσεων. Στο παράρτημα περιλαμβάνονται οι όροι, προϋποθέσεις, και διαδικασίες του μηχανισμού εγγύησης δανείων.

**20. Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου των δημόσιων συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης στις Θεσμοθετημένες Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΘΣΔΙΤ), Βρυξέλλες, 05.02.2008, C(2007)6661**

Η δημόσια διαβούλευση για την Πράσινη βίβλο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, έδειξε ότι υπήρχε ανάγκη αποσαφήνισης στην περίπτωση των λεγόμενων «θεσμοθετημένων» ΣΔΙΤ (ΘΣΔΙΤ). Η Επιτροπή εννοεί ως ΘΣΔΙΤ μια συνεργασία μεταξύ εταίρων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα οι οποίοι συγκροτούν έναν φορέα μικτού κεφαλαίου που εκτελεί δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης. Στην παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζεται η άποψη της Επιτροπής σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης σε περίπτωση ίδρυσης και εκμετάλλευσης ΘΣΔΙΤ. Στόχος της ανακοίνωσης είναι να ενισχυθεί η ασφάλεια δικαίου και ιδίως να αντιμετωπισθούν οι ανησυχίες που εκφράζονται σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στη συμμετοχή των εταίρων του ιδιωτικού τομέα στις ΘΣΔΙΤ, διαφορετικά, οι συμπράξεις αυτής της μορφής, θα είναι ελάχιστα ελκυστικές.

**21. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Κινητοποίηση των ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων για την ανάκαμψη και τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική αλλαγή: ανάπτυξη συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, COM(2009) 615, της 19/11/2009**

Όπως αναφέρεται στην εισαγωγή της ανακοίνωσης, για την αντιμετώπιση της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, η ΕΕ και τα κράτη μέλη εφαρμόζουν φιλόδοξα σχέδια για την ανάκαμψη της οικονομίας και τον περιορισμό των επιπτώσεων της ύφεσης στους πολίτες και την πραγματική οικονομία. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, οι επενδύσεις σε έργα υποδομής μπορούν να αποτελέσουν ένα

σημαντικό εργαλείο για την έξοδο από την κρίση. Προς την κατεύθυνση αυτή, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορούν να προσφέρουν αποτελεσματικούς τρόπους για την εκτέλεση έργων υποδομής και για την πιο μακροπρόθεσμη διαρθρωτική ανάπτυξη των υποδομών, συνδυάζοντας τα επιμέρους πλεονεκτήματα του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα αντίστοιχα. Ωστόσο, η κρίση έχει καταστήσει πιο δυσχερείς τις συμπράξεις αυτές και ο όγκος και η αξία των έργων που δρομολογούνται τη περίοδο αυτή είναι αισθητά χαμηλότεροι από τα επίπεδα προ της κρίσης. Συνεπώς, κατά την άποψη της Επιτροπής, καθίσταται επιτακτικότερη η ανάγκη αναζήτησης νέων τρόπων για τη στήριξη της ανάπτυξης των ΣΔΙΤ.

Στο κεφάλαιο που αναφέρεται στα οφέλη των ΣΔΙΤ, υποστηρίζεται ότι υπάρχουν πλέον επαρκή στοιχεία που δείχνουν ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να βελτιώσουν το βαθμό υλοποίησης των έργων, να βελτιώσουν τη σχέση ποιότητας/τιμής των υποδομών, να καταλείμουν το κόστος χρηματοδότησης των υποδομών σε όλη τη διάρκεια ζωής του περιουσιακού στοιχείου, να βελτιώσουν τον καταμερισμό των κινδύνων, να δώσουν κεντρικό ρόλο στον ιδιωτικό τομέα και να διευρύνουν τα μερίδια αγοράς των εταιρειών της ΕΕ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε αγορές τρίτων χωρών. Σημειώνεται ωστόσο ότι σε συνολικό επίπεδο ΕΕ, η διάδοση των ΣΔΙΤ είναι ακόμη πολύ περιορισμένη και αντιπροσωπεύει ένα πολύ μικρό μερίδιο των συνολικών δημοσίων επενδύσεων. Στη συνέχεια, περιγράφονται διάφοροι τρόποι συμβολής της ΕΕ σε έργα ΣΔΙΤ. Για παράδειγμα, τα διαρθρωτικά ταμεία για την περίοδο 2007-2013 προσφέρουν σημαντικές δυνατότητες στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν επιχειρησιακά προγράμματα μέσω ΣΔΙΤ σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.), άλλες τράπεζες, επενδυτικά ταμεία και τον ιδιωτικό τομέα εν γένει. Η «Γέφυρα Χαρίλαος Τρικούπης» αναφέρεται σαν ένα επιτυχημένο έργο που υλοποιήθηκε με ΣΔΙΤ.

Αναφέρονται επίσης υφιστάμενα εργαλεία που στοχεύουν στο συνδυασμό των διαρθρωτικών ταμείων με έργα ΣΔΙΤ, όπως (α) η πρωτοβουλία JASPERS για την ανάπτυξη έργων που δρομολογήθηκε από κοινού από την Ε.Τ.Επ. και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ), με στόχο την παροχή συνδρομής αναλόγως των αναγκών για οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου

μιας ΣΔΙΤ/ενός έργου υποδομής, (β) η πρωτοβουλία JESSICA για βιώσιμες αστικές επενδύσεις για αστικά έργα ΣΔΙΤ που εντάσσονται σε ολοκληρωμένο σχέδιο αστικής ανάπτυξης, και (γ) η πρωτοβουλία JEREMIE για τη στήριξη της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων και τη βελτίωση της πρόσβασης επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση.

Η Ε.Τ.Επ. έχει υποστηρίξει έργα ΣΔΙΤ σε όλη την Ευρώπη, ιδίως σε υποδομές μεταφορών. Επιπλέον, η Ε.Τ.Επ. έχει θεσπίσει από κοινού με την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, το Κέντρο Ευρωπαϊκής Εμπειρογνωμοσύνης για τις ΣΔΙΤ (EPEC), στόχος του οποίου είναι η ενίσχυση της οργανωτικής ικανότητας του δημοσίου τομέα να συμμετέχει σε ΣΔΙΤ με την ανάπτυξη δικτύου και τη στήριξη των στρατηγικών των μελών του.

Ο ισχύον δημοσιονομικός κανονισμός των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, ΔΕΔ-Μ, περιλαμβάνει τρία χρηματοδοτικά μέσα για έργα ΔΕΔ-Μ, που αποσκοπούν όλα στην αύξηση της ιδιωτικής συμμετοχής. Το μέσο εγγύησης δανείων για έργα ΔΕΔ-Μ είναι μηχανισμός παροχής εγγυήσεων που βοηθά στη μερική κάλυψη των κινδύνων του έργου αντισταθμίζοντας τα τυχόν μειωμένα έσοδα που προκύπτουν από χαμηλότερη σε σχέση με την αναμενόμενη αύξηση της κυκλοφορίας στις αρχικές περιόδους λειτουργίας των έργων. Η επιχορήγηση βάσει του κόστους κατασκευής στο πλαίσιο συστημάτων πληρωμών διαθεσιμότητας, ενθαρρύνει τον ανάδοχο του έργου να συνάψει συμφωνία ΣΔΙΤ με έναν ιδιώτη εταίρο αντί να κάνει χρήση των δημόσιων επιχορηγήσεων για τη χρηματοδότηση της κατασκευής, Η επιχορήγηση ΔΕΔ-Μ, που ισοδυναμεί σε ποσό μέχρι 30 % του συνολικού κόστους κατασκευής, χρησιμοποιείται από τον ανάδοχο για τη στήριξη των υποχρεώσεων πληρωμών μόνο όταν ολοκληρωθεί το έργο. Αυτό καθιστά το έργο πιο προσιτό οικονομικά για το δημόσιο τομέα, ενώ ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα εξακολουθεί να φέρει τον κίνδυνο. Τέλος, με τη παροχή επιχειρηματικού κεφαλαίου - συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο για έργα ΔΕΔ-Μ, μέχρι 1 % του προϋπολογισμού του ΔΕΔ-Μ μπορεί να επενδυθεί σε έργα με τη μορφή ιδίων κεφαλαίων μέσω ενός ταμείου υποδομής που ιδρύεται για το σκοπό αυτό.

Σε σχέση με τους προβληματισμούς και τις μελλοντικές ενέργειες, η Επιτροπή προτίθεται να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό και υποστηρικτικό πλαίσιο

συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με στόχο να συμπληρώσει τις ενέργειες των κρατών μελών. Το 2010, η Επιτροπή προτίθεται να συστήσει μια ομάδα ΣΔΙΤ, να συνεργαστεί με την Ε.Τ.Επ. για την αύξηση της χρηματοδότησης που διατίθεται για ΣΔΙΤ, να επανεξετάσει τους σχετικούς κανόνες και τις πρακτικές προκειμένου να διασφαλίσει ότι δεν ασκούνται διακρίσεις και να υποβάλει, εφόσον απαιτείται, προτάσεις για τροποποιήσεις. Τέλος, με βάση την υπό εξέλιξη αξιολόγηση επιπτώσεων, η Επιτροπή θα εξετάσει την υποβολή πρότασης για νομοθετικό μέσο όσον αφορά στις παραχωρήσεις.

## **22. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις νέες εξελίξεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, 18 Μαΐου 2010, Στρασβούργο**

Με το ψήφισμά του αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκφράζει τη δυσαρέσκεία του για το γεγονός ότι δεν έχουν επιτευχθεί μέχρι τώρα οι στόχοι που επιδιώκονταν με την αναθεώρηση των οδηγιών του 2004 για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ιδίως όσον αφορά στην απλούστευση των κανόνων και στην καθιέρωση μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου και για το γεγονός ότι το πολύπλοκο και δυσνόητο νομικό καθεστώς είχε σαν αποτέλεσμα σοβαρά νομικά προβλήματα, στα οποία δεν μπορούν να αντεπεξέλθουν οι φορείς χωρίς αυξημένες δαπάνες ή τη συνδρομή εξωτερικών νομικών συμβούλων. Μεταξύ άλλων, καλεί την Επιτροπή να διενεργήσει εκ των υστέρων αξιολόγηση για τις δημόσιες συμβάσεις.

Στη συνέχεια, το ψήφισμά αναφέρεται στη συνεργασία μεταξύ δημόσιων φορέων, στις συμβάσεις παραχώρησης δικαιώματος παροχής υπηρεσιών και στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Για τις τελευταίες, επιδοκιμάζει τη νομική αποσαφήνιση των όρων εφαρμογής του δικαίου των συμβάσεων όσον αφορά τις θεσμοθετημένες συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Τονίζει ότι η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση διασαφήνισε περισσότερο τους τρόπους με τους οποίους χρηματοδοτούνται συχνά οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και επιμερίζονται οι χρηματοπιστωτικοί κίνδυνοι· και ζητά από την Επιτροπή να αξιολογήσει τους σχετικούς χρηματοπιστωτικούς κινδύνους. Το ψήφισμά αναφέρεται επίσης στην εφαρμογή των δημοσίων συμβάσεων στην πολεοδομία και αστική ανάπτυξη, στις συμβάσεις κάτω του ορίου, στις πολύ



μικρές, μικρές και μεσαίες συμβάσεις, στις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, στην κοινωνικά υπεύθυνη ανάθεση δημόσιων συμβάσεων, στην ανάγκη δημιουργίας βάσης δεδομένων και στην ανάγκη εκπαίδευσης, στη περιφερειακή ανάπτυξη και στο διεθνές εμπόριο.

**23. Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ, Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων, Βρυξέλλες, 27.1.2011 COM(2011) 15 τελικό (Εκσυγχρονισμός της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ - στάδιο διαβούλευσης έως 18/04/2011)**

Οι κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων προβλέπουν διαδικασίες ανάθεσης με διασφάλιση της διαφάνειας, της ίσης πρόσβασης και του θεμιτού ανταγωνισμού εντός της ευρωπαϊκής αγοράς δημοσίων συμβάσεων, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσό. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή οι οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, είναι το τελευταίο βήμα μιας μακράς εξέλιξης που άρχισε το 1971 με την έκδοση της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ. Οι οδηγίες αυτές αποσκοπούν κυρίως να εξασφαλίσουν ότι οι οικονομικοί φορείς απολαμβάνουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες (ελεύθερη διακίνηση αγαθών, κεφαλαίων, υπηρεσιών και ανθρώπων).

Οι δημόσιες συμβάσεις αντιστοιχούν περίπου στο 17% του ΑΕΠ της ΕΕ. Η αξιοποίηση αυτού του 17% κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο είναι απαραίτητη για την αναθέρμανση της οικονομίας μας και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ειδικά σήμερα που διανύουμε περίοδο οικονομικής κρίσης. Τα τελευταία χρόνια έχουν διατυπωθεί αιτήματα σχετικά με την αναθεώρηση του συστήματος δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ με στόχο τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και την καλύτερη προσαρμογή στις νέες προκλήσεις.

Σε απάντηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε τον Ιανουάριο του 2011 στην παρουσίαση της Πράσινης Βίβλου για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ και στην έναρξη διαβούλευσης με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η προθεσμία για απαντήσεις στη διαβούλευση έληξε στις 18 Απριλίου 2011. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Πράσινη Βίβλος δεν καλύπτει τις παραχωρήσεις, οι οποίες αποτελέσαν αντικείμενο προηγούμενων

διαβουλεύσεων. Όπως αναφέρεται στην Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει νομοθεσία με στόχο να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη νομική βεβαιότητα και να διευκολυνθεί η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα.

**24. Λευκή Βίβλος: Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών, COM(2011) 144 της 28/03/2011**

Στη Λευκή Βίβλο για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών, που δημοσιεύθηκε το Μάρτιο του 2011, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι για την υλοποίηση των ΔΕΔ-Μ απαιτούνται δημόσιοι και ιδιωτικοί πόροι και καλύτερος συντονισμός των Ευρωπαϊκών πηγών χρηματοδότησης, π.χ. του Ταμείου Συνοχής και των Διαρθρωτικών Ταμείων. Πέρα από τα συστήματα εσωτερίκευσης του εξωτερικού κόστους, γίνεται αναφορά και στη χρέωση τελών χρήσης των υποδομών, που θα μπορούσαν να καταστήσουν τις επενδύσεις σε υποδομές ελκυστικότερες για τα ιδιωτικά κεφάλαια. Νέα μέσα χρηματοδότησης, όπως για παράδειγμα η πρωτοβουλία ομολόγων της Ένωσης για την εκτέλεση έργων, θα μπορούσαν να στηρίξουν τη χρηματοδότηση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) σε μεγαλύτερη κλίμακα. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, για τη διαμόρφωση σωστών τιμών και αποφυγή στρεβλώσεων, οι χρεώσεις και οι φόροι στις μεταφορές πρέπει να αναδιαρθρωθούν προς την κατεύθυνση της ευρύτερης εφαρμογής των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει». Η προώθηση των ΣΔΙΤ περιλαμβάνεται στον κατάλογο των προτεινόμενων μέτρων. Ενδεικτικά αναφέρονται η εξέταση σεναρίων ΣΔΙΤ στη αρχική διαδικασία αξιολόγησης, η θέσπιση ευνοϊκού πλαισίου για την ανάπτυξη ΣΔΙΤ και η περαιτέρω συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και του Κέντρου Ευρωπαϊκής Εμπειρογνωμοσύνης για τις Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (EPEC).

## **Απαλλοτριώσεις – Στάδια και Ενέργειες**

### **Στάδιο 1. Σύνταξη Κτηματολογίου**

- 1.1 Ανάθεση μελέτης σύνταξης Κτηματολογίου.
- 1.2 Σύνταξη Κτηματολογικών Διαγραμμάτων και Πινάκων (από τον μελετητή).
- 1.3 Υποβολή των Κτηματολογικών Διαγραμμάτων και Πινάκων στην Υπηρεσία Απαλλοτριώσεων του Φορέα υλοποίησης του έργου.
- 1.4 Θεώρηση του Κτηματολογίου – Έλεγχος της κτηματογραφικής αποτύπωσης.
- 1.5 Έλεγχος και έγκριση του Κτηματολογίου και των Πινάκων Αναλογισμού.
- 1.6 [Αποστολή του Κτηματολογίου και των Πινάκων Αναλογισμού στην αρμόδια Υπηρεσία του ΥΠΟΜΕΔΙ (Διεύθυνση Απαλλοτριώσεων) εφόσον δεν είναι αυτή που υλοποιεί την απαλλοτρίωση].
- 1.7 Παραλαβή από την αρμόδια Διεύθυνση του ΥΠΟΜΕΔΙ και έλεγχος του Κτηματολογίου και των Πινάκων Αναλογισμού.

Σημειώνεται ότι η μέση διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας εκτιμάται στους 5 μήνες.

### **Στάδιο 2. Κήρυξη Απαλλοτρίωσης**

- 2.1 Ανακοίνωση της προς υλοποίηση Απαλλοτρίωσης – Δημοσίευση της Ανακοίνωσης– Τοιχοκόλληση της Ανακοίνωσης.
- 2.2 Σύνταξη Πρότασης Απαλλοτρίωσης – Αποστολή της στην Υπηρεσία απαλλοτριώσεων του Υπ. Οικονομικών [και, εφ' όσον απαιτείται, στη Διεύθυνση προστασίας Δασών του Υπουργείου Γεωργίας (εάν είναι δασική περιοχή) και/ή στην αρμόδια Υπηρεσία Γεωργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (εάν είναι αγροτική) και/ή στους ενδιαφερόμενους Δήμους ή Κοινότητες (εάν πρόκειται για δημοτικές/ κοινοτικές εκτάσεις)].
- 2.3 [Εφ' όσον απαιτείται, ως ανωτέρω:] Παραλαβή από το ΥΠΟΜΕΔΙ των γνωμοδοτήσεων από τις παραπάνω αναφερόμενες Υπηρεσίες και αποστολή τους στην Υπηρεσία απαλλοτριώσεων του Υπ. Οικονομικών.
- 2.4 Παραλαβή της Πρότασης Απαλλοτρίωσης & των γνωμοδοτήσεων από το Υπ. Οικονομικών– Έκδοση σχεδίου Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ) Κήρυξης

Απαλλοτρίωσης– Αποστολή του σχεδίου της ΚΥΑ για υπογραφή στον Υπουργό ΥΠΟΜΕΔΙ.

- 2.5 Υπογραφή του Υπουργού ΥΠΟΜΕΔΙ και επιστροφή του σχεδίου ΚΥΑ στην Υπηρεσία απαλλοτριώσεων του Υπ. Οικονομικών.
- 2.6 [Εφ' όσον απαιτείται, ως δασική περιοχή:] Προώθηση του Σχεδίου ΚΥΑ στον Υπουργό Γεωργίας για υπογραφή.
- 2.7 [Εφ' όσον απαιτείται, ως ανωτέρω:] Υπογραφή του Υπουργού Γεωργίας (μετά από εισηγήσεις των αρμόδιων Υπηρεσιών Δασών και των Δασαρχείων) και επιστροφή του σχεδίου ΚΥΑ στην Υπηρεσία απαλλοτριώσεων του Υπ. Οικονομικών.
- 2.8 Παραλαβή και αποστολή του σχεδίου ΚΥΑ για υπογραφή στον Υπουργό Οικονομικών. Υπογραφή του Υπουργού Οικονομικών.
- 2.9 Έκδοση της υπογεγραμμένης ΚΥΑ και αποστολή της στο Εθνικό Τυπογραφείο.
- 2.10 Έκδοση του ΦΕΚ – Αποστολή του στο ΥΠΟΜΕΔΙ και στο Υπ. Οικονομικών.
- 2.11 Παραλαβή της κοινοποίησης του ΦΕΚ (από το ΥΠΟΜΕΔΙ και το Υπ. Οικονομικών).
- 2.12 Παραλαβή (από το ΥΠΟΜΕΔΙ και το Υπ. Οικονομικών) του ΦΕΚ με την Απόφαση Κήρυξης της Απαλλοτρίωσης.

Σημειώνεται ότι η μέση διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας εκτιμάται στους 5 μήνες.

### **Στάδιο 3. Αποζημίωση απαλλοτρίωσης**

#### Κίνηση δικαστικής διαδικασίας

- 3.1 Αποστολή δικαιολογητικών στον προϊστάμενο της Κτηματικής Υπηρεσίας (ΚΥ).
- 3.2 Κοινοποίηση δικαιολογητικών στην αρμόδια Δ.Ο.Υ.
- 3.3 Παραλαβή δικαιολογητικών από την ΚΥ και σύγκλιση Επιτροπής.
- 3.4 Σύνταξη έκθεσης επικειμένων και προεκτίμησης της αξίας των προς απαλλοτρίωση εκτάσεων από την Επιτροπή και αποστολή της στην Κτηματική Υπηρεσία.
- 3.5 Παραλαβή Στοιχείων – Επεξεργασία – Αποστολή στο Υποθηκοφυλακείο.
- 3.6 Παραλαβή και έκδοση βεβαίωσης από τον Υποθηκοφύλακα.
- 3.7 Παραλαβή βεβαίωσης και στοιχείων και αποστολή φακέλου στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) ή στον ορισθέντα δικηγόρο του Δημοσίου.

3.8 Παραλαβή – Αποστολή στο Μονομελές Πρωτοδικείο και ορισμός Δικάσιμου (ημερομηνίας διεξαγωγής της δίκης).

Προσδιορισμός της αποζημίωσης (τιμών μονάδος) από τα πολιτικά δικαστήρια

3.8 Συνεδρίαση του Δικαστηρίου (Μονομελούς Πρωτοδικείου).

3.9 Έκδοση Απόφασης του Δικαστηρίου.

3.10 Καθαρογραφή της Απόφασης του Δικαστηρίου– Αποστολή της στο Ν.Σ.Κ. ή στον δικηγόρο του Δημοσίου.

3.11 Παραλαβή της Απόφασης του Δικαστηρίου– Αποστολή της στο ΥΠΟΜΕΔΙ – Κοινοποίηση της Απόφασης του Δικαστηρίου στην Υπηρεσία απαλλοτριώσεων του Υπ. Οικονομικών και στην Κτηματική Υπηρεσία.

3.12 Παραλαβή κοινοποίησης της Απόφασης του Δικαστηρίου από το Υπ. Οικ. και την Κτηματική Υπηρεσία.

3.13 Παραλαβή της Απόφασης του Δικαστηρίου από το ΥΠΟΜΕΔΙ.

Παρακατάθεση αποζημίωσης – Συντέλεση Απαλλοτρίωσης

3.14 Προσδιορισμός οφειλών παροδιότητας από το ΥΠΟΜΕΔΙ.

3.15 Σύνταξη πίνακα Παρακατάθεσης αποζημιώσεων από το ΥΠΟΜΕΔΙ.

3.16 Έγκριση δαπάνης αποζημίωσης δικαιούχων.

3.17 Έγκριση δαπάνης για δικαστικά έξοδα.

3.18 Αποστολή πίνακα Παρακατάθεσης & Απόφασης έγκρισης δαπάνης στον Υπόλογο του Έργου.

3.19 Παραλαβή – έλεγχος πίνακα – έκδοση γραμματίου πληρωμής από τον Υπόλογο του Έργου & αποστολή όλων των παραπάνω στο Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων & στο ΥΠΟΜΕΔΙ. – Έκδοση γραμματίου πληρωμής δικηγορικής αποζημίωσης.

3.20 Παραλαβή γραμματίων από το Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων (ΤΠΔ).

3.21 Αποστολή από το ΤΠΔ σχετικού εγγράφου στο Εθνικό Τυπογραφείο – Ενημέρωση του Υπόλογου.

3.22 Παραλαβή της ενημέρωσης για τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης από τον Υπόλογο του έργου.

3.23 Δημοσίευση της παρακατάθεσης και συντέλεσης της απαλλοτρίωσης σε ΦΕΚ – Αποστολή του ΦΕΚ σε ΥΠΟΜΕΔΙ & Υπ. Οικονομικών.

3.24 Παραλαβή ΦΕΚ από ΥΠΟΜΕΔΙ & Υπ. Οικονομικών.

3.25 Καταβολή αποζημίωσης στους δικηγόρους, από το ΤΠΔ.

#### Κατάληψη απαλλοτριωθέντων

3.26 Αποστολή πρόσκλησης στους ιδιοκτήτες να αφήσουν ελεύθερη την περιοχή.

3.27 [Εάν οι ιδιοκτήτες δεν εγκαταλείπουν την απαλλοτριωθείσα περιοχή:] Έκδοση δικαστικής διαταγής παράδοσης του χώρου εντός συγκεκριμένου χρονικού περιθωρίου.

Σημειώνεται ότι η μέση διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας εκτιμάται στους 13 μήνες.

### **Στάδιο 4. Αναγνώριση δικαιούχων**

#### Διόρθωση κτηματολογικών στοιχείων

4.1 [Εφ' όσον απαιτείται:] Υποβολή, από τους δικαιούχους στο ΥΠΟΜΕΔΙ, Αίτησης για διόρθωση κτηματολογικών στοιχείων.

4.2 Εξέταση Αίτησης για διόρθωση κτηματολογικών στοιχείων από το ΥΠΟΜΕΔΙ.

4.3 Διόρθωση & συμπλήρωση κτηματολογικών διαγραμμάτων ή πινάκων από το ΥΠΟΜΕΔΙ.

4.4 Συντέλεση νόμιμων ενεργειών από τον Υποθηκοφύλακα.

#### Δικαστική αναγνώριση δικαιούχων

4.5 Κατάθεση Αίτησης στο Μονομελές Πρωτοδικείο από τους δικαιούχους.

4.6 Συνεδρίαση Μονομελούς Πρωτοδικείου.

4.7 Έκδοση Οριστικής απόφασης – Αναγνώρισης δικαιούχων.

4.8 Κοινοποίηση απόφασης στην Κτηματική Υπηρεσία.

4.9 Παραλαβή απόφασης την Κτηματική Υπηρεσία – Αποστολή σε ΥΠΟΜΕΔΙ & Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

4.10 Παραλαβή αναγνωριστικής απόφασης από το ΥΠΟΜΕΔΙ & το Υπ. Οικονομικών.

4.11 Παραλαβή αναγνωριστικής απόφασης από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων – Καταβολή αποζημίωσης στους δικαιούχους.

4.12 Παραλαβή αποζημίωσης από τους δικαιούχους.

Διοικητική αναγνώριση δικαιούχων (εναλλακτική της δικαστικής διαδικασίας)

- 4.13 Σύσταση Επιτροπής, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.
- 4.14 Εισήγηση από τον Προϊστάμενο του τμήματος απαλλοτριώσεων της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών.
- 4.15 Εκτίμηση και εισήγηση της Επιτροπής.
- 4.16 Έκδοση απόφασης (από το Υπ. Οικονομικών).