

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΛΙΜΕΝΩΝ
(PORT GOVERNANCE COMMITTEE) ESPO
Ρότερνταμ, 21/3/2013

Δημήτριος Μακρής,
Δρ. Πολιτικός Μηχανικός, Ειδικός Επιστήμονας Θαλασσίων Μεταφορών & Λιμενικών
Λειτουργιών,
Προϊστάμενος Τμήματος Στρατηγικού Σχεδιασμού, Μάρκετινγκ και Πωλήσεων,
ΟΛΘ ΑΕ
Τηλ.: 2310 593132, Fax: 2310 530729
e-mail: dmakris@thpa.gr , website: www.thpa.gr

Το σημείωμα επικεντρώνεται στη συνοπτική παρουσίαση των πιο σημαντικών θεμάτων της συνεδρίασης της Επιτροπής Διοίκησης Λιμένων (Port Governance Committee) του ESPO που πραγματοποιήθηκε στο Ρότερνταμ 21/3/2013 στην οποία συμμετείχα ως μέλος της.

Με πλάγια γράμματα σημειώνονται σχόλια του γράφοντος από τη συζήτηση στην Επιτροπή.

A. Αναθεώρηση της Λιμενικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Επίτροπος Μεταφορών Sim Kallas ολοκληρώνουν την προετοιμασία της νομοθετικής παρέμβασης για την αναθεώρηση της Ευρωπαϊκής Λιμενικής Πολιτικής ώστε η πρόταση να κατατεθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Ιούνιο 2013 με στόχο να καταστεί δυνατή η ψήφιση και η τελική έγκριση της εντός της παρούσας θητείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ιούνιος 2014). Ο πραγματικός διαθέσιμος χρόνος για την νομοθετική πρωτοβουλία είναι Ιούνιος 2013 – Απρίλιος 2014. Πρόκειται για το κεντρικό θέμα που θα απασχολήσει τον ESPO αλλά και όλους τους εμπλεκόμενους με τους Ευρωπαϊκούς λιμένες φορείς το επόμενο διάστημα.

Τα κύρια στοιχεία της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την πληροφόρηση της Γραμματείας του ESPO, μέχρι 21/3/2013, είναι:

1. Μορφή της νομοθετικής πρωτοβουλίας

Η νομοθετική πρωτοβουλία θα έχει τη μορφή Κανονισμού (Regulation) που εφαρμόζεται με ενιαίο τρόπο σε όλες τις χώρες μέλη και δεν απαιτεί εθνική νομοθεσία για την μεταφορά του στο δίκαιο κάθε χώρας.

2. Πεδίο εφαρμογής

Όλοι οι λιμένες που ανήκουν στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών όπως ορίστηκαν με από την ΕΕ (Connecting Europe Facility, 2014-2020) και αφορά τους λιμένες τόσο στο κεντρικό δίκτυο (core network) όσο και στο εκτεταμένο δίκτυο (comprehensive network) μεταφορών.

Για την Ελλάδα αφορά όλους τους ΟΛ ΑΕ εκτός ενδεχόμενα της Αλεξανδρούπολης.

3. Τομείς εφαρμογής της νομοθετικής παρέμβασης (Κανονισμού)

3.1 Πρόσβαση στην αγορά των λιμενικών υπηρεσιών

Ο Κανονισμός θα περιλαμβάνει διατάξεις για την ελεύθερη πρόσβαση στην παροχή 6 λιμενικών υπηρεσιών: πλοήγηση, ρυμούλκηση, καβοδέτηση, βυθοκόρηση, τροφοδοσία πλοίων (bunkering), υπηρεσίες περιβαλλοντικής προστασίας (η συλλογή καταλοίπων πλοίων και φορτίου θα περιληφθεί σε συνδυασμό με την αναθεώρηση της σχετικής Οδηγίας).

Οι 2 κύριες λιμενικές υπηρεσίες: χειρισμού φορτίου (φορτοεκφόρτωσης-αποθήκευσης) και επιβατών (επιβίβασης, αποβίβασης, μεταφοράς αποσκευών) μάλλον δεν θα περιλαμβάνονται. *Επικρατεί μέχρι στιγμής η άποψη ότι αυτές είναι ήδη απελευθερωμένες στις περισσότερες χώρες και λιμένες, υπάρχουν αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου*

που στηρίζουν την απελευθέρωσή τους και ότι μαζί με την υπό έγκριση Οδηγία για τις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών δημιουργείται ένα επαρκές θεσμικό πλαίσιο. Σε κάθε περίπτωση όμως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα ελέγχει ότι ισχύει η ελεύθερη πρόσβαση και στις 8 (6 +2) ανωτέρω αναφερόμενες υπηρεσίες σε όλες τις χώρες μέλη.

Οι Οργανισμοί Λιμένων (Port Authorities) επιτρέπεται να παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες εντός της λιμενικής ζώνης αρμοδιότητάς τους. Ισχύουν όμως περιορισμοί σε αυτήν την παροχή υπηρεσιών (confinement principle) αν εμπλέκεται κρατική ή κοινοτική χρηματοδότησή τους.

Η απελευθέρωση της πλοηγικής υπηρεσίας, εφόσον εγκριθεί ο Κανονισμός, είναι θέμα που θα αντιμετωπίσει η χώρα μας ακόμη και αν ψηφιστούν τα αναφερόμενα στο άρθρο 49 για την πλοηγική υπηρεσία στο σχέδιο νόμου του ΥΝΑ που κατατέθηκε στη Βουλή (15-3-2013).

3.2 Οδηγία για τις παραχωρήσεις υπηρεσιών (service concessions)

Η Οδηγία για τις παραχωρήσεις υπηρεσιών βρίσκεται στο τελικό στάδιο της διαπραγμάτευσης μεταξύ των εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με σκοπό να βρεθεί συμβιβαστική λύση στην τελική διατύπωσή της και να εγκριθεί το συντομότερο δυνατό (μέχρι τον Ιούλιο 2013). Η Οδηγία είναι οριζόντια και αναφέρεται γενικά στις παραχωρήσεις υπηρεσιών και έχει εφαρμογή σε αρκετές λιμενικές υπηρεσίες όπως πλοήγηση, ρυμούλκηση, καβοδέτηση, βυθοκόρρηση, συλλογή καταλοίπων πλοίων κ.α. Περιλαμβάνει την τυποποίηση των βασικών όρων για τις παραχωρήσεις υπηρεσιών με στόχο τη διαφάνεια, την ίση μεταχείριση και τη δίκαιη διαδικασία.

Δεν περιλαμβάνονται όμως στο πεδίο εφαρμογής της οι ενοικιάσεις ή μακρόχρονες μισθώσεις λιμενικών ζωνών (θέση ESPO).

Ωστόσο οι διαδικασίες επιλογής αναδόχων από τους Οργανισμούς Λιμένων για την ανάθεση μακροχρόνιων μισθώσεων τερματικών σταθμών αν και δεν εμπίπτουν στην ανωτέρω Οδηγία πρέπει να ακολουθούν τις βασικές αρχές διαφάνειας και αμεροληψίας ιδιαίτερα όταν εισάγονται περιορισμοί στο αριθμό των παρόχων υπηρεσιών. Η υπό έγκριση Οδηγία για τις παραχωρήσεις υπηρεσιών καθώς και οι Οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων (2007/17/EK και 2007/18/EK) αποτελούν τη νομική βάση για τις διαδικασίες επιλογής αναδόχων παροχής υπηρεσιών και έργων στους λιμένες.

3.3 Έγκριση (authorization) από τον Οργανισμό Λιμένα (Port Authority) για την άσκηση δραστηριότητας εντός λιμένα

Ο Κανονισμός θα περιέχει διατάξεις οι οποίες θα απαιτούν οι πάροχοι λιμενικών υπηρεσιών να χρειάζονται έγκριση (authorization) από τον Οργανισμό Λιμένα (Port Authority) για την άσκηση δραστηριότητάς τους εντός λιμένα. Η έγκριση μπορεί να είναι εξουσιοδότηση ή άδεια άσκησης δραστηριότητας (licence).

Η θέση αυτή αντιμετωπίζεται θετικά από τον ESPO γιατί συμβάλει στην βελτίωση της ποιότητας παροχής υπηρεσιών και ενισχύει το ρόλο του Οργανισμού Λιμένα (Port Authority).

3.4 Ανεξάρτητη Αρμόδια Αρχή (Independent competent authority)

Ο Κανονισμός θα περιλαμβάνει τη θεσμοθέτηση Ανεξάρτητης Αρχής με ρυθμιστικές αρμοδιότητες για τους λιμένες με αντικείμενο την επίλυση διαφορών σε θέματα ενδολιμενικού ανταγωνισμού, μεθοδολογίας υπολογισμού λιμενικών τελών (όχι δικαιωμάτων φορτοεκφόρτωσης, αποθήκευσης, παράδοσης και παραλαβής φορτίων) και τήρησης του Κανονισμού για τις εγκρίσεις (authorizations) παροχής λιμενικών υπηρεσιών. Η τελική μορφή και αρμοδιότητες της Αρχής δεν έχουν προσδιοριστεί πλήρως μέχρι στιγμής αλλά αυτό θα γίνει μέχρι την υποβολή του Κανονισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ιούνιος 2013). Ενδεχόμενα να δίνεται, με βάση τις αρμοδιότητες που θα

περιγράφει ο Κανονισμός, η δυνατότητα σε κάθε χώρα μέλος να καθορίσει τη μορφή της και να ανακοινώσει σε τακτή προθεσμία στην ΕΕ την ίδρυσή της.

3.4.1. Η ίδρυση Ανεξάρτητης Αρχής σε κάθε χώρα για τους λιμένες αποτελεί νέο θεσμό και υποστηρίζεται με επιμονή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά αναλογία με τα ισχύοντα στα αλλά μέσα μεταφοράς όπως η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων και η Εθνική Ρυθμιστική Υπηρεσία Αεροδρομίων. Επειδή η Ελλάδα είναι η πρώτη χώρα μέλος που πρόκειται να νομοθετήσει την Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (Σχέδιο νόμου ΥΝΑ, 15-3-2013, άρθρο 44) μετέφρασα στα Αγγλικά το άρθρο και το παρουσίασα στην Επιτροπή. Ο εκπρόσωπος από την Πορτογαλία επίσης ανέφερε ότι η κυβέρνηση της Πορτογαλίας ετοιμάζεται να θεσμοθετήσει Ρυθμιστική Αρχή με τη μορφή υπηρεσίας στο Υπουργείο Μεταφορών που ενδεχόμενα να έχει ευθύνη για τους λιμένες και άλλα μέσα μεταφοράς. Οι εκπρόσωποι από Ολλανδία, Γερμανία, Βέλγιο είχαν την πληροφόρηση ότι η Ανεξάρτητη Αρχή θα έχει μόνο τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στην πιο πάνω παράγραφο 3.4 και μπορεί σε κάθε χώρα να έχει διαφορετική μορφή (όπως για παράδειγμα να είναι ένα τμήμα της Επιτροπής Ανταγωνισμού).

Από τη συζήτηση φάνηκε ότι οι εκπρόσωποι των μεγάλων Οργανισμών Λιμένων (Ολλανδία, Βέλγιο, Γερμανία), της Ιταλίας και άλλων χωρών δεν υποστηρίζουν διευρυμένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες στην Ανεξάρτητη Αρχή σε σχέση με αυτές των Οργανισμών Λιμένων (Land lord Port Authorities) των χωρών τους αλλά ένα ρόλο της Αρχής που να προσομοιάζει με αυτόν της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

3.5 Διαφάνεια α) στο λογιστικό σύστημα (λογαριασμούς) και β) στον υπολογισμό των λιμενικών τελών

Ο Κανονισμός θα περιλαμβάνει διατάξεις για την διαφάνεια στο λογιστικό σύστημα των Οργανισμών Λιμένων και τον υποχρεωτικό διαχωρισμό λογαριασμών όταν υπάρχει κρατική ή κοινοτική χρηματοδότηση. Πιθανώς αυτό να γίνει με τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας για την διαφάνεια για όλους τους Οργανισμούς Λιμένων που περιλαμβάνονται στα δυτικοευρωπαϊκά δίκτυα.

Οι πληροφορίες για τους λογαριασμούς, όταν ο Οργανισμός Λιμένα παρέχει ο ίδιος λιμενικές υπηρεσίες, θα πρέπει να είναι διαθέσιμες προς έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές και τους μετόχους αλλά δεν θα υπάρχει υποχρέωση δημοσίευσης. Οι κανόνες δημοσίευσης των λογαριασμών και των οικονομικών καταστάσεων επιχειρήσεων ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου διέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις κάθε χώρας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.6 Λιμενικά τέλη (Port dues)

Ο Κανονισμός θα προβλέπει κανόνες ή μεθόδους για τον υπολογισμό των λιμενικών τελών (προσόρμιση, παραβολή, τέλος διέλευσης φορτίου ή επιβάτη, πλοηγικά, ρυμουλκικά, καβοδέτησης φαρικά, βυθοκόρρησης, τροφοδοσίας (bunkering) και συλλογής καταλοίπων πλοίων και φορτίων) ώστε να ανταποκρίνονται στην απόσβεση του κόστους των επενδύσεων για την υποδομή και της ποιότητας των υπηρεσιών που προσφέρονται (Cost oriented approach).

Κάθε Οργανισμός Λιμένα θα υπολογίζει αυτόνομα και με διαφανή τρόπο τα λιμενικά τέλη αρμοδιότητάς του. Η δομή και η μέθοδος υπολογισμού των τελών θα πρέπει να είναι διαφανής και προσβάσιμος από την αρμόδια Αρχή.

Ο Κανονισμός θα προσδιορίζει ότι τα λιμενικά τέλη δεν μπορεί να είναι στοιχεία δημοσιονομικής φύσεως δηλαδή φόροι (taxes) ή ανταποδοτικά τέλη (retributions) αλλά ανταλλάγματα (πληρωμές) για την παροχή υπηρεσίας δηλαδή για την παροχή λιμενικής υποδομής.

Σημειώνεται ότι σε πολλές χώρες τα λιμενικά τέλη είναι είτε φόροι (όπως Ιταλία, Ισπανία) είτε ανταποδοτικά τέλη (όπως Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία). Το θέμα είναι πολύπλοκο και δύσκολο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στηρίζεται για να υπερκεράσει τα σημαντικά νομικά προβλήματα σε πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου που έκρινε ότι τα

διόδια στους αυτοκινητοδρόμους δεν είναι φόροι ή ανταποδοτικά τέλη αλλά πληρωμή για παροχή υπηρεσίας (μεταφορικής υποδομής-αυτοκινητόδρομου).

Τα λιμενικά τέλη στην Ελλάδα, Ολλανδία και άλλες χώρες ακολουθούν την νομική ερμηνεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Διαπιστώθηκαν σημαντικές δυσκολίες για την τιμολόγηση με βάση το κόστος ειδικά για υποδομές παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή γενικού οικονομικού συμφέροντος. Εκτιμάται ότι για την Ελλάδα η τιμολόγηση με βάση το κόστος υποδομών μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της τιμής των λιμενικών τελών. Καλή πρακτική θα ήταν να δημιουργηθεί κέντρο κόστους και εσόδων στην αναλυτική λογιστική (cost accounting) κάθε εταιρίας (ΟΛ ΑΕ) για την υποδομή γενικού οικονομικού συμφέροντος και να γίνει επιμερισμός εσόδων και δαπανών που να αναφέρονται σε αυτήν και να υπολογιστούν κατόπιν τα αποτελέσματα χρήσης (κέρδος/ζημία).

Ο Κανονισμός θα αναφέρει την υποχρέωση διαβούλευσης με τους χρήστες για τον καθορισμό των λιμενικών τελών. Η αναφερόμενη στην παράγραφο 3.4 Αρχή θα επιλαμβάνεται σε περίπτωση διαφωνιών σε θέματα διαφάνειας και τρόπου υπολογισμού των λιμενικών τελών από τους Οργανισμούς Λιμένων.

3.7 Επιτροπή Χρηστών Λιμένα (Port users committee)

Ο Κανονισμός θα προβλέπει την Επιτροπή Χρηστών Λιμένα στην οποία θα συμμετέχουν οι χρήστες (users) και οι εμπλεκόμενοι φορείς (stakeholders). Σκοπός της Επιτροπής θα είναι η διασφάλιση του ενδολιμενικού συντονισμού ενεργειών όλων των εμπλεκόμενων, η υλοποίηση σχεδίων απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών και η διαβούλευση για τον καθορισμό των λιμενικών τελών.

3.8 Δια-λιμενικός ανταγωνισμός

Ο δια-λιμενικός ανταγωνισμός (inter port competition) φαίνεται μέχρι στιγμής ότι δεν θα αναφέρεται στον Κανονισμό αλλά θα αντιμετωπιστεί στους κανονισμούς για την ανάπτυξη των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών (Connecting Europe Facility).

Β. Εξελίξεις στην Αγορά Εργασίας στους Λιμένες

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ζητήσει από την Ισπανία να άρει τα εμπόδια (Σεπτέμβριος 2012) στην πρόσβαση στη λιμενεργασία, επειδή οι θεσμοθετημένες «λιμενεργατικές ομάδες (rools)» με νόμο έχουν τον αποκλειστικό δικαίωμα για την εκπαίδευση λιμενεργατών αποκλείοντας τρίτους. Η Επιτροπή έχει ολοκληρώσει τη διαδικασία και είναι πλέον έτοιμη να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εναντίον της χώρας, όταν κριθεί σκόπιμο.

Η προσφυγή αυτή αντιμετωπίζεται ως πρωτοβουλία για την απελευθέρωση της λιμενεργασίας.

Γ. Εξελίξεις σε θέματα συμβάσεων παραχώρησης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επικαλούμενη και αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δεν δέχεται την επέκταση της διάρκειας των υφιστάμενων συμβάσεων λιμενικών παραχωρήσεων μετά λήξη τους χωρίς διαγωνιστική διαδικασία. Έχει ολοκληρώσει τη διαδικασία και είναι πλέον έτοιμη να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εναντίον της Λιθουανίας η οποία με νόμο επέκτεινε σύμβαση λιμενικής παραχώρησης.

Αυτή η εξέλιξη μακροπρόθεσμα μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα για τις υφιστάμενες με εξουσιοδότηση νόμου συμβάσεις παραχώρησης Ελληνικού Δημοσίου – Οργανισμών Λιμένων ΑΕ.

Δ. Φορολόγηση Οργανισμών Λιμένων (Corporate taxation of Port Authorities)

Σύμφωνα με τις οδηγίες της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι Οργανισμοί Λιμένων με τη μορφή επιχειρήσεων ή άλλων νομικών

προσώπων πρέπει να πληρώνουν φόρο εισοδήματος για να αποφεύγεται ο αθέμιτος ανταγωνισμός με τις μη κρατικές εταιρίες που διαχειρίζονται λιμένες. Από τη συζήτηση και την ενημέρωση προέκυψε ότι Οργανισμοί Λιμένων (ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ) σε αρκετές χώρες με νόμο δεν πληρώνουν φόρο (Ιταλία) ή δεν πληρώνουν φόρο για την παροχή υπηρεσιών γενικού δημοσίου συμφέροντος ή ορισμένων δραστηριοτήτων (Ισπανία, Βέλγιο, Γαλλία, Δανία).

Το θέμα αυτό μπορεί να απασχολήσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΓΔ Ανταγωνισμού) το επόμενο διάστημα γιατί Οργανισμοί Λιμένων που πληρώνουν φόρους είναι έτοιμοι να προσφύγουν σε αυτήν.

Οι ΟΛ ΑΕ στη χώρα μας λόγω της εταιρικής μορφής τους πληρώνουν φόρους και βρίσκονται σε αρμονία με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.