

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΛΙΜΕΝΩΝ
(PORT GOVERNANCE COMMITTEE) ESPO
Δουβλίνο, 26/9/2013

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

Θέμα: ΘΕΣΕΙΣ ESPO ΕΠΙ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΌΣΟΝ ΑΦΟΡΑ
ΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΛΙΜΕΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗ
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΩΝ ΛΙΜΕΝΩΝ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ)

Πραγματοποιήθηκε στο Δουβλίνο (Ιρλανδία) στις 26 Σεπτεμβρίου 2013 η συνεδρίαση της Επιτροπής Διακυβέρνησης (Port Governance Committee) και στη συνέχεια η κοινή συνεδρίαση με την Εκτελεστική Επιτροπή (Executive Committee) στην οποία συζητήθηκε σχέδιο της Γραμματείας για τις θέσεις του ESPO επί του Κανονισμού (policy paper) και το σχέδιο τροποποιήσεων (proposed amendments) ανά άρθρο του Κανονισμού. Το μεν πρώτο ως πλαίσιο πολιτικής στις συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών και Επιτροπής για τον Κανονισμό και το δεύτερο ως υποστηρικτικό υλικό για την ενημέρωση κυρίως των εισηγητών και των αρμοδίων μελών των Επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την κατ' άρθρο συζήτηση επί του Κανονισμού.

Το κείμενο πολιτικής του ESPO (policy paper) που ετοίμασε η Γραμματεία του ESPO στηρίχτηκε στις μέχρι τώρα θέσεις του ESPO σε θέματα λιμενικής πολιτικής (αποφάσεις Γενικών Συνελεύσεων), στις απόψεις της ειδικής Συνεδρίασης της Εκτελεστικής Επιτροπής (Ιούλιος 2013) με τις προκαταρκτικές απόψεις επί του Κανονισμού καθώς και σε συμβιβαστικές προτάσεις οι οποίες συγκεντρώνουν τις ευρύτερες δυνατές συναινέσεις από τις εθνικές αντιπροσωπείες – μέλη του ESPO. Οι προτεινόμενες κατά άρθρο τροποποιήσεις του Κανονισμού στηρίζονται στο πιο πάνω κείμενο πολιτικής, στη εσωτερική διαβούλευση και στις προτάσεις της Νομικής Συμβουλευτικής Επιτροπής (Legal Advisory Committee) του ESPO.

Το κείμενο πολιτικής που εγκρίθηκε αποστέλλεται για εσωτερική χρήση μόνον. Το Προεδρείο του ESPO θα προχωρήσει στην επίσημη ανακοίνωση. Το κείμενο τροπολογιών έχει δοθεί για περαιτέρω επεξεργασία ορισμένων άρθρων στη Νομική Συμβουλευτική Επιτροπή του ESPO μέχρι τα μέσα Οκτώβρη και κατόπιν δοθεί από τη Γραμματεία στα μέλη του ESPO για να το χρησιμοποιήσουν στην επικοινωνία με βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στη Γενική Συνέλευση του ESPO, 6 Νοεμβρίου 2013 (Βρυξέλλες) θα γίνει συζήτηση για τον Κανονισμό και θα κληθούν εκπρόσωποι της Επιτροπής καθώς και οι εισηγητές πλειοψηφίας και μειοψηφίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να τοποθετηθούν επί του Κανονισμού. Θα έχει προηγηθεί η πρώτη συζήτηση του Κανονισμού στην Επιτροπή Μεταφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (5/11/2013).

1. ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ESPO ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ (ESPO POLICY PAPER)
Η Ελληνική αντιπροσωπεία παρουσίασε τις ακόλουθες θέσεις της ΕΛΙΜΕ οι οποίες ζήτησε να συζητηθούν και να περιληφθούν στο κείμενο πολιτικής του ESPO. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε ότι η ΕΛΙΜΕ:

- Υποστηρίζει την έγκριση Κανονισμού από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη θέσπιση πλαισίου για την πρόσβαση στις λιμενικές υπηρεσίες και τη χρηματοοικονομική διαφάνεια στους λιμένες που να εξασφαλίζει ενιαίους κανόνες εφαρμογής σε όλα τα κράτη μέλη.
- Υποστηρίζει την δημιουργία «Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής» που προβλέπει ο Κανονισμός (άρθρο 17). Στην Ελλάδα έχει θεσμοθετηθεί πρόσφατα με το άρθρο 43 του νόμου 4150/2013 η «Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Λιμένων», με το προβλεπόμενο από τον Κανονισμό περιεχόμενο και μάλιστα στην πιο «καθαρή» μορφή του και ως εκ τούτου δεν συμφωνεί με τη διατύπωση του κειμένου της Γραμματείας που εκφράζει διαφωνία για τη σύστασή της Αρχής.
- Υποστηρίζει τη δημιουργία συμβουλίων χρηστών στους λιμένες όπου θα συζητούνται θέματα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε κάθε λιμένα αλλά διαφωνεί στη θεσμοθέτηση διαδικασιών άμεσης ή έμμεσης παρέμβασης των χρηστών στη διαμόρφωση της τιμής των λιμενικών τελών. Οι τιμές των λιμενικών τελών αποτελούν μέρος της εμπορικής πολιτικής των διαχειριστών των λιμένων (managing body of the port).

Οι ανωτέρω προτάσεις της ελληνικής αντιπροσωπείας ζητήθηκε να καταγραφούν στα Πρακτικά της συνεδρίασης.

Στη συζήτηση επί αυτών εξηγήθηκε ότι η Ελληνική αντιπροσωπεία θα έβλεπε θετικά τόσο την έγκριση του Κανονισμού για τους Λιμένες - με τις αναγκαίες τροποποιήσεις που προτείνει η Ελληνική Αντιπροσωπεία και η ESPO - όσο και ενός σαφούς νομικού πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις στους λιμένες. Το κείμενο του άρθρου 43 του Νόμου 4150/2013 για την «Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων» είχε μεταφραστεί στα Αγγλικά από τον γράφοντα και δοθεί στην Επιτροπή Διακυβέρνησης ESPO (Μάρτιος 2013) για ενημέρωση των μελών.

Ειδικά επί των ανωτέρω προτάσεων της Ελληνικής Αντιπροσωπείας (θέσεις ΕΛΙΜΕ) αναφέρθηκαν στη σύνοψη της συζήτησης από τη Γενική Γραμματέα τα ακόλουθα:

- Η πολιτική του ESPO δεν είναι εναντίον της αρχής της έγκρισης Κανονισμού και της εφαρμογής ενιαίων κανόνων για τους λιμένες στις χώρες μέλη. Εκφράζει όμως διαφωνία σε συγκεκριμένα άρθρα του Κανονισμού και ζητεί την τροποποίησή τους.
- Ο ESPO δεν υποστηρίζει τη θεσμοθέτηση στον Κανονισμό της προτεινόμενης «Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής Λιμένων». Αναφέρεται όμως στο κείμενο πολιτικής (ESPO policy paper), στην ίδια παράγραφο, ότι υπάρχουν σε χώρες μέλη θεσμοθετημένες ήδη διαδικασίες διαιτησίας για την επίλυση διαφορών στους λιμένες και ως εκ τούτου στην Ελλάδα μπορεί να λειτουργήσει την «Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων» που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Οι θέσεις πολιτικής του ESPO αναφέρονται συγκεκριμένα στον Κανονισμό και όχι στις εθνικές νομοθεσίες,
- Ο ESPO στο θέμα του συμβουλίου χρηστών και της αρμοδιότητας διαμόρφωσης των λιμενικών τελών από τους διαχειριστές λιμένων είναι σχεδόν ταυτόσημες με την ελληνική αντιπροσωπεία.

Σημειώνεται ότι η πρόταση θεσμοθέτησης στον Κανονισμό «Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής Λιμένων» δεν υποστηρίχτηκε από καμία άλλη (πλην Ελληνικής) αντιπροσωπεία στη συνεδρίαση. Υπάρχουν όμως αντιπροσωπείες, όπως προέκυψε από τις ανεπίσημες συζητήσεις που έγιναν, που θα μπορούσαν να αποδεχτούν την ύπαρξή της «Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής Λιμένων» με αρμοδιότητες παρόμοιες με αυτές της Επιτροπής Ανταγωνισμού ή Διαιτησίας αλλά όχι με τη διατύπωση του Κανονισμού (άρθρο 17.1) ότι «μια ανεξάρτητη εποπτική αρχή παρακολουθεί και εποπτεύει την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού σε όλους τους θαλάσσιους λιμένες που καλύπτονται από τον παρόντα κανονισμό στην επικράτεια κάθε κράτους μέλους».

Η συζήτηση για τον Κανονισμό ανέδειξε εκ νέου τις δυσκολίες που υπάρχουν από τις διαφορετικές εθνικές νομοθεσίες για την οργάνωση και διοίκηση λιμένων ακόμη και αυτών που ακολουθούν το ίδιο μοντέλο (land-lord) και συνδέονται άμεσα με το θέμα των κρατικών ενισχύσεων στις λιμενικές υποδομές.

Σημειώνεται ότι υπήρξαν αρκετές επιμέρους διαφοροποιήσεις στις προτεινόμενες από τη Γραμματεία του ESPO τροπολογίες. Αναφέρθηκε ότι η Γραμματεία μαζί με την παρουσίαση τους θα ενημερώσει τους εισηγητές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ότι ορισμένες τροπολογίες δεν ήταν ομόφωνες. Συνακόλουθα αναφέρθηκε ότι οι εθνικές αντιπροσωπείες των λιμένων του ESPO μαζί με το πολιτικό κείμενο του ESPO μπορεί να ενημερώνουν τις κυβερνήσεις και τα μέλη του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου της κάθε χώρας και για τις δικές τους απόψεις επί των τροπολογιών του Κανονισμού που υποστηρίζουν.

Συνοπτικά το κείμενο πολιτικής που εγκρίθηκε αναφέρει ότι ο ESPO θεωρεί στον Κανονισμό ως θετικά στοιχεία:

- την αντιμετώπιση της χρηματοοικονομικής διαφάνειας στους λιμένες
- τη θεσμική αναγνώριση της ελευθερίας παροχής λιμενικών υπηρεσιών
- την παραδοχή ότι ο καθορισμός των λιμενικών τελών και οι ελάχιστες απαιτήσεις για τις λιμενικές υπηρεσίες είναι σημαντικά εργαλεία για την διοίκηση των λιμένων

Ενώ θεωρεί αρνητικά:

- την παρέμβαση στην εμπορική-επιχειρηματική ελευθερία των λιμένων και των λιμενικών αρχών να διαμορφώνουν τις τιμές σύμφωνα με την οικονομική στρατηγική της διοίκησης κάθε λιμένα
- την πρόταση-«συνταγή» για το πως οι λιμένες και οι λιμενικές αρχές θα πρέπει να συναλλάσσονται με τους πελάτες τους (άρθρο 15)
- την επιβολή πρόσθετου διοικητικού φόρτου σε λιμένες οι οποίοι δεν είναι ανταγωνίζονται στην Ευρωπαϊκή αγορά
- τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής

2. ΆΛΛΑ ΘΕΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΛΙΜΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ορισμένες απόψεις και πληροφορίες που συζητήθηκαν και παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Ευρωπαϊκή λιμενική πολιτική:

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ιδιαίτερα η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού στηριγμένη σε νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου προσεγγίζει το νομικό πλαίσιο των λιμένων με ανάλογο τρόπο της υφιστάμενης νομοθεσίας για τα αεροδρόμια στα θέματα, του ρόλου του Λιμενάρχη και του Αερολιμενάρχη (Harbour Master vs Air traffic control agency), του καθορισμού των λιμενικών τελών και των τελών αεροδρομίου, της Ανεξάρτητης Εποπτικής Αρχής Λιμένων και της Εθνικής Ρυθμιστικής Υπηρεσίας Αεροδρομίων καθώς και στον καθορισμό των κρατικών ενισχύσεων σε υποδομές και ανωδομές. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να οδηγήσει στη μείωση των δημοσίων δαπανών για τις λιμενικές υποδομές και να μετατρέψει τους λιμένες σε διαχειριστές της χερσαίας λιμενικής ζώνης χωρίς ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Διαπιστώθηκε από τη συζήτηση ότι ο τομέας των αεροπορικών μεταφορών είναι για λόγους ασφάλειας ένας υπερ-ρυθμισμένος τομέας που περιλαμβάνει ενιαίους κανόνες για την εναέρια κυκλοφορία, τις διαδικασίες προσγείωσης – απογείωσης, τις απαιτήσεις για τα πληρώματα, πλήθος λεπτομερών κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης γεγονός που δεν συμβαίνει στις θαλάσσιες μεταφορές και ιδιαίτερα τις ποντοπόρες. Προτάθηκε η Γραμματεία να συγκεντρώσει τις απόψεις των μελών του ESPO για τα κοινά σημεία αλλά και τις διαφορές αεροδρομίων και λιμένων στο ρυθμιστικό πλαίσιο των λιμένων και στις κρατικές ενισχύσεις ώστε να υπάρχει τεκμηριωμένη επιχειρηματολογία.
- Η Ισπανική αντιπροσωπεία ανέφερε ότι στη χώρα της υπάρχει με νόμο μια γενική μεθοδολογία υπολογισμού των λιμενικών τελών αλλά κάθε Οργανισμός Λιμένα καθορίζει την τιμή των λιμενικών τελών με βάση την επιχειρηματική πολιτική του. Επομένως δεν θα είχε αντίρρηση να εξεταστεί η ενιαία μεθοδολογία υπολογισμού λιμενικών τελών. Η τιμή όμως θα καθορίζεται από τους Οργανισμούς Λιμένων χωρίς παρεμβάσεις των χρηστών.

- Άλλες αντιπροσωπείες όμως ανέφεραν ότι το κράτος με νόμο έχει αναθέσει σε Οργανισμούς Λιμένων (Port Authority) κρατικές αρμοδιότητες δημόσιας υπηρεσίας, όπως υπηρεσίες αγκυροβολίας, κατάπλου και απόπλου πλοίων (harbor mastering), διαχείρισης κυκλοφορίας πλοίων (VTMS), βυθοκόρρηση καναλιών πρόσβασης μέχρι το λιμένα και άλλες. Επομένως υπάρχουν αντικειμενικές δυσκολίες για μια ενιαία μεθοδολογία στον υπολογισμό του κόστους που αναλογεί στα λιμενικά τέλη.
Οι δυο ανωτέρω προσεγγίσεις αν και αντίθετες αναφέρονται γιατί υπάρχει σοβαρή πιθανότητα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην πορεία της διαβούλευσης να προτείνουν ρυθμίσεις-τροπολογίες στον Κανονισμό που να διαχωρίζουν το κόστος υποδομών και ανωδομών που προορίζεται για την παροχή «δημόσιας υπηρεσίας», στις οποίες ενδεχόμενα έχουν δοθεί κρατικές ενισχύσεις και απαιτείται από το νόμο διαφάνεια, από αυτό για εμπορικού χαρακτήρα δραστηριότητες στις οποίες δεν μπορούν να τεθούν οι ίδιοι περιορισμοί.
- Η Βελγική αντιπροσωπεία ανέφερε ότι υπάρχει νομοθεσία (στο Ομοσπονδιακό κρατίδιο της Φλαμανδίας) στην οποία καθορίζονται αναλυτικά το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων στους λιμένες αρμοδιότητας του, την οποία έχει εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) και θα μπορούσε να αξιοποιηθεί από χώρες μέλη ακόμη και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Έγινε διαπίστωση από ορισμένες αντιπροσωπείες και τον Πρόεδρο του ESPO ότι ο Κανονισμός με την εξαίρεση των υπηρεσιών φορτοεκφόρτωσης και επιβατών περιορίζει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής του και ουσιαστικά αναφέρεται σε ρυθμίσεις που αφορούν μικρό αριθμό εργαζομένων (πλοήγηση, ρυμούλκηση, καβοδέτηση) γεγονός που αποτελεί μια χαμένη ευκαιρία για τη μεταρρύθμιση στους λιμένες.

Η πολιτική διαβούλευση για τον Κανονισμό ουσιαστικά ξεκίνησε με την πρώτη συζήτηση στην Επιτροπή Μεταφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 5/10/2013 και σύμφωνα με τον υφιστάμενο προγραμματισμό η τελική ψηφοφορία στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού πρόκειται να πραγματοποιηθεί στις 14 Μαρτίου 2014. Ο χρονικός προγραμματισμός των διαδικασιών έγκρισης από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πολύ «σφιχτός» και υπάρχει πιθανότητα να μην ολοκληρωθεί στην παρούσα θητεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Μάιος 2014).