



RECYCLING SYMPRAΞIS

LIFE07 ENV/GR/000265

“Συμπράξεις Δημοσίων- Ιδιωτικών Φορέων για τη βελτιστοποίηση των σχημάτων περιορισμού, ανάκτησης και ανακύκλωσης αποβλήτων σε προορισμούς μαζικού τουρισμού”

Πακέτο Ενέργειών 3: ΜΕΛΕΤΕΣ BENCHMARKING

ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ:

Report on PPP framework and PPP case studies on waste recycling

ΕΚΔΟΣΗ: 1

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΕΤΑΙΡΟΣ:

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ

ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ:

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ,
ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ Α.Ε.,
Q-PLAN ΒΟΡΕΙΟΥ ΕΛΛΑΔΟΣ Ε.Π.Ε.

ΠΟΛΥΓΥΡΟΣ, ΜΑΪΟΣ 2009



ΤΟ ΕΡΓΟ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ LIFE+ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
1. ΓΕΝΙΚΑ	5
2. ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	6
3. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	7
3.1. Κατευθύνσεις για επιτυχία και μορφές ΣΔΙΤ.....	8
3.2. Πράσινη Βίβλος για ΣΔΙΤ.....	14
3.2.1. Συμπράξεις Συμβατικού Τύπου	15
3.2.2. Συμπράξεις Θεσμοθετημένου Τύπου	16
3.3. Λευκή Βίβλος για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας	18
3.4. Ανακοίνωση για τις ΣΔΙΤ και το Κοινωνικό Δίκαιο.....	19
3.5. Γνωμοδότηση για τις ΣΔΙΤ	21
3.6. Ερμηνευτική ανακοίνωση για τις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ	23
4. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	26
5. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΔΙΤ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	28
5.1. Γερμανία – Εγκατάσταση Κομποστοποίησης στο Esslingen	28
5.2. Ισπανία – Οικολογικό Πάρκο της Βαρκελώνης (Ecorarc II).....	29
5.3. Δανία – Μονάδα Αναερόβιας Επεξεργασίας στο Zealand	30
5.4. Ιταλία – Μονάδα Θερμικής Επεξεργασίας στην Carteolana	30
5.5. Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο	31
5.6. Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα στην Ιταλία	35
6. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΔΙΤ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	37
6.1. Νομικό Πλαίσιο Συμπράξεων	37
6.2. Νομικό Πλαίσιο Φορέων Διαχείρισης	39
6.3. Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας	40
6.4. Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων Νομού Θεσσαλονίκης	41
6.5. Διαδημοτικές Επιχειρήσεις στην Ελλάδα	43
6.6. Συμπεράσματα από την εφαρμογή ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.....	44
7. ΦΟΡΕΙΣ ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	45
8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	49

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μελέτη έγινε στο πλαίσιο του έργου **RECYCLING SYMPRAXIS** που συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το έργο **RECYCLING SYMPRAXIS** (κωδ. έργου LIFE07 ENV/GR/000265) αποτελεί μία συλλογική πρωτοβουλία που υλοποιείται από ελληνικούς φορείς στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος LIFE+.

Σκοπός του έργου είναι η μελέτη, ανάπτυξη και εφαρμογή σε πιλοτικό επίπεδο εξελιγμένων τοπικών/ περιφερειακών Συμπράξεων Ιδιωτικού- Δημοσίου Τομέα (ΣΔΙΤ) για τον περιορισμό, την ανάκτηση και την ανακύκλωση απορριμμάτων.

Στα πλαίσια του έργου πραγματοποιείται ο σχεδιασμός και η εφαρμογή τριών πιλοτικών σχημάτων ανάκτησης/ ανακύκλωσης απορριμμάτων φιλοδοξώντας να αποτελέσουν το έναυσμα για μια μεγαλύτερης κλίμακας εφαρμογή ανάκτησης/ ανακύκλωσης απορριμμάτων στη Χαλκιδική. Συγκεκριμένα, τα πιλοτικά σχήματα αφορούν τις παρακάτω κατηγορίες απορριμμάτων:

- Υλικά συσκευασίας (πλαστικό, χαρτί, γυαλί και αλουμίνιο)
- Οργανικά απόβλητα (κλαδέματα, αποφάγια κ.α.)
- Ειδικά απορρίμματα (απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού και απόβλητα κατασκευών και κατεδαφίσεων)

Οι δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο του έργου προκειμένου να επιτευχθεί ο παραπάνω στόχος είναι οι εξής :

- Διοίκηση έργου.
- Διάχυση.
- Μελέτες benchmarking.
- Τοπικές προκαταρκτικές δράσεις.
- Σχεδιασμός καινοτόμων ΣΔΙΤ για διαχείριση απορριμμάτων.
- Μεταφορά τεχνογνωσίας και πιλοτική εφαρμογή.
- Ανασκόπηση, βελτιστοποίηση και προτάσεις.

Η παρούσα μελέτη αποτελεί το παραδοτέο της ενέργειας **3.2 Πλαίσιο συμπράξεων Ιδιωτικών – Δημοσίων φορέων** της δράσης **Μελέτες benchmarking**.

EXECUTIVE SUMMARY

'Public Private Partnership Framework' is one of the three action components used to synthesize the concluding action 'Synthesis and Identification of New Markets and Business Opportunities' which in turn completes the set of actions aimed at performing benchmarking studies for the project.

For the purpose of this action and under the overall scope of the project, a top down approach is followed which first lays down the general layout and the general characteristics of an anticipated Public Private Partnership and, through an extensive description of the European Union legal framework and the identification of characteristic case studies, levels to the Greek legal framework and the identification of successful examples. All information yields to the drawing of conclusions for what might become the framework for the development of a successful Public Private Partnership that will best serve the aims and objectives of the project.

EU legislative framework is based on three generic and directive documents of strategic nature, comprising the 2003 'Guidelines for Successful PPPs', 'Green Paper of PPPs and Community Law on Public Contracts and Concessions' of 2004 and the 2004 'White Paper on General Interest Services'. Important clarification and direction interpretation documents, such as an 'EU Communication on PPPs and the Community Law on Public Procurement and Concessions' and an 'EU parliament resolution on PPPs and Community Law on Public Procurement and Concessions' solidify the generally robust picture.

An environment of certainty, the functional and effective cooperation between the three levels of government, transparency and public trust and last but not least an integrated approach to the issue of waste are identified as key parameters that drive the development of PPPs in the EU for waste management.

According to the legal framework in Greece, basic contributors for a PPP are a special interministerial committee, the assigning authorities and special secretarial of the ministry of finance from the public sector and construction and technical companies, financial institutions, management and operation companies as well as consultants from the private sector.

An examination of the legal framework for PPPs in Italy and the UK together with case studies from European countries including Greece, all lead up to the conclusion that for the intents and purposes of this project and on a conceptual design basis, a possible PPP scheme can be of smooth or collective or industrial nature.

1. ΓΕΝΙΚΑ

Πριν από 2000 χρόνια, η ευθύνη για την παράδοση της αλληλογραφίας στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία ανήκε είτε στον αυτοκράτορα, όσον αφορά το ταχυδρομικό σύστημα στο σύνολο του, είτε στους δήμους όσον αφορά τους μεμονωμένους ταχυδρομικούς σταθμούς. Βάσει των συμβάσεων που ανατίθεντο μετά από διαγωνισμό από τους δήμους στους διαχειριστές των μεγάλων ταχυδρομικών σταθμών, οι τελευταίοι αναλάμβαναν την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία του σταθμού για μια πενταετία.

Το 19ο αιώνα το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο κατασκευάστηκε εξ ολοκλήρου μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Εκτός από τους σιδηροδρόμους αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης αποτέλεσαν οι δημοτικές δημόσιες υπηρεσίες όπως η ύδρευση, το φωταέριο, το ηλεκτρικό, η αποκομιδή των απορριμμάτων και άλλες.

Σήμερα, οι συμπράξεις του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα περιλαμβάνουν αυτοκινητοδρόμους, χώρους στάθμευσης, αεροδρόμια, υπόγειο σιδηρόδρομο, γέφυρες, αστικές υποδομές, σχολεία, μουσεία, νοσοκομεία, ακόμη εξομοιωτές πτήσης για την εκπαίδευση των ιπταμένων.

Στη σύγχρονη Ελληνική πραγματικότητα το ενδιαφέρον εστιάζεται τόσο στις μεγάλες κρατικές υποδομές όσο και στις μικρότερες δημοτικές υποδομές και υπηρεσίες.

Το θεσμικό, νομικό και εφαρμοστικό πλαίσιο συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα έχει ως αφετηρία την περιφερειακή πολιτική, την περιβαλλοντική πολιτική και τις ειδικές τοπικές ανάγκες. Κατά συνέπεια το πλαίσιο εξετάζεται αναφορικά με τα καθοριστικά στρατηγικά κείμενα, τις υφιστάμενες κοινοτικές οδηγίες και την εθνική νομοθεσία, καθώς και με τη συμπερασματική αναφορά περιπτώσιολογικών προσπαθειών που προσομοιάζουν με το αντικείμενο και τους σκοπούς του έργου.

Η ανάλυση και η ανασύνθεση του πλαισίου λαμβάνουν υπόψη κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας και σημαντικούς 'οδηγούς' στην εξέλιξη αυτού του πλαισίου. Η επεξεργασία του θεσμικού, νομικού και εφαρμοστικού πλαισίου των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα καταλήγει στη σχηματοποίηση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο θα αναπτυχθούν λύσεις και προτάσεις για την ανάπτυξη του καταλληλότερου σχήματος που θα υποστηρίξει τη δράση της πρόληψης, της ανάκτησης και της ανακύκλωσης δημοτικών και ειδικών απορριμμάτων που παράγονται σε μια τουριστική περιοχή.

2. ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Από την πλευρά του δημόσιου τομέα, που εμφανώς περιλαμβάνει την τοπική αυτοδιοίκηση, βασικός σκοπός ενός σχήματος τύπου ΣΔΙΤ για τη διαχείριση μέρους ή και του συνόλου του κύκλου των απορριμμάτων είναι η με την ευρεία έννοια αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας για τη βελτίωση των υπηρεσιών αλλά και του κόστους των παρεχόμενων από το κράτος ή το δήμο υπηρεσιών προς τους πολίτες. Για το λόγο αυτό οι συμπράξεις συνοδεύονται από μέτρα ή απαιτήσεις, από την πλευρά του δημόσιου τομέα, που αφορούν:

- την παροχή υπηρεσιών και όχι την απόκτηση παγίων στοιχείων,
- τον καθορισμό των αναγκών βάσει των επιχειρησιακών δεδομένων και όχι σε συνάρτηση με τις εισροές,
- την αμοιβή του ιδιωτικού τομέα ανάλογα με το βαθμό και την ποιότητα των παραχθειςών υπηρεσιών,
- την επιλογή προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο του κύκλου ζωής του έργου,
- τη χρησιμοποίηση της αρχής ότι κάθε κίνδυνος πρέπει να υπόκειται στη διαχείριση του συμβαλλόμενου μέρους που διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα,
- την υποχρέωση του ιδιώτη εταίρου να συγκεντρώσει μέρος της απαιτούμενης χρηματοδότησης εφόσον είναι σαφές ότι η χρηματοδότηση γενικά μπορεί να αντισταθμιστεί,
- την αξιοποίηση διαφόρων ειδών αμοιβής.

3. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Το θεσμικό πλαίσιο που αφορά την ανάπτυξη συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται κατά κύριο λόγο σε τρία εκτεταμένα κείμενα θέσεων και κατευθύνσεων, σε μία κομβική ανακοίνωση και σε μια εξίσου κομβική γνωμοδότηση. Επικουρικά, το νομικό πλαίσιο συνοδεύεται από πλειάδα αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αναφορικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε ειδικές περιπτώσεις.

Το πρώτο χρονολογικά κείμενο (2003 - Κατευθύνσεις) είναι προϊόν της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το δεύτερο χρονολογικά κείμενο (2004 - Πράσινη Βίβλος) είναι προϊόν της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το τρίτο χρονολογικά κείμενο (2004 - Λευκή Βίβλος) είναι και αυτό προϊόν της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του 2005 για τις ΣΔΙΤ και το κοινοτικό δίκαιο, καθώς και η γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών του 2006 για το ίδιο θέμα είναι σημαντικότερα θεσμικά κείμενα που ολοκληρώνουν το νομικό πλαίσιο των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα.

3.1. Κατευθύνσεις για επιτυχία και μορφές ΣΔΙΤ

Το Μάρτιο του 2003 η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, φορέας στον οποίο καθ ύλη και θεματικά εμπίπτει το θέμα των συμπράξεων και συνεργασιών του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, εξέδωσε αναλυτικές κατευθυντήριες οδηγίες με σκοπό την εστίαση σε κρίσιμα θέματα που επηρεάζουν την αξιοποίηση δημόσιων, ιδιωτικών, δανειακών και κοινοτικών κεφαλαίων (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European Commission, Directorate-General Regional Policy, March 2003). Οι κατευθύνσεις αυτές, συνεπικουρούμενες από την ωρίμανση τους, την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου, τη δημόσια διαβούλευση αλλά και από σχετικές συνοδευτικές ενέργειες, καθορίζουν ένα γενικότερο πλαίσιο οδηγό για τη σχεδίαση ανάλογων σχημάτων σύμπραξης.

Ως βασικοί λόγοι που οδηγούν σε σχήματα συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στο θέμα των υποδομών, αναφέρονται από την πλευρά του δημόσιου τομέα:

- οι περιορισμοί στη διαθέσιμη χρηματοδότηση,
- οι προσπάθειες για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- οι προσπάθειες για τη βελτίωση και της αποτελεσματικότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Αντίστοιχα, από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα εντοπίστηκαν τέσσερις κύριοι λόγοι που οδηγούν σε σχήματα συμπράξεων με το δημόσιο τομέα και περιλαμβάνουν:

- την παροχή επιπρόσθετου κεφαλαίου,
- τη διάθεση εναλλακτικών δεξιοτήτων στη διαχείριση και την υλοποίηση,
- τη δημιουργία προστιθέμενης αξίας στον τελικό καταναλωτή και στο κοινωνικό σύνολο γενικότερα,
- τον καλύτερο εντοπισμό των επιχειρησιακών αναγκών και τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων.

Κατά συνέπεια οι κατευθυντήριες οδηγίες εστιάζουν σε τέσσερα ουσιαστικά και κρίσιμα ζητήματα που αφορούν:

- στο περιβάλλον του υγιούς ανταγωνισμού και στην ελεύθερη πρόσβαση,
- στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος και στη μεγιστοποίηση της προστιθέμενης αξίας,
- στον προσδιορισμό του βέλτιστου επιπέδου χρηματοδότησης ώστε, αφενός να σχεδιάζονται βιώσιμα έργα και αφετέρου να αποφεύγεται η κατασπατάληση των πόρων,
- στον εντοπισμό του καταλληλότερου σχήματος σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα.

Το ενδιαφέρον για τη δημιουργία σχημάτων ΣΔΙΤ βασίζεται σε τρεις βασικές αναγκαιότητες που συνοπτικά περιγράφονται από:

- Την επένδυση σε υποδομές - η οικονομική ανάπτυξη και η ποιότητα ζωής είναι άμεσα συνδεδεμένες με την ανάπτυξη των υποδομών, τόσο όσο αφορά στις κρατικές υποδομές (όπως η ενέργεια), όσο και στις κοινωνικές (όπως η περίθαλψη), και στις τοπικές (όπως η διαχείριση απορριμμάτων).
- Τη μεγαλύτερη απόδοση στην αξιοποίηση των οικονομικών και άλλων πόρων - η εμπειρία από τις ιδιωτικοποιήσεις έδειξε ότι υπάρχουν δραστηριότητες, που παραδοσιακά αναπτύσσονταν με ευθύνη του κρατικού τομέα, όπου η εμπλοκή της διαχείρισης και των πόρων του ιδιωτικού τομέα μπορεί να βελτιώσει σημαντικά την απόδοση και την αποτελεσματικότητα.
- Τη δημιουργία εμπορικής και οικονομικής αξίας από τα πάγια στοιχεία του δημόσιου τομέα - η δημιουργία υποδομών συνοδεύεται από τη χρήση σημαντικότερων δημόσιων πόρων και κατά συνέπεια αυξάνουν τα δημόσια πάγια στοιχεία. Η αξιοποίηση αυτών των παγίων στοιχείων με διάφορους τρόπους αποτελεί και κίνητρο για την ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα.

Για την επιτυχή συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, ο δημόσιος και δημοτικός τομέας πρέπει να είναι ξεκάθαρος ως προς τις θεμελιώδεις αρχές τους στόχους και τους αντικειμενικούς σκοπούς που διέπουν μια συνεργασία στη μορφή μιας σύμπραξης. Σε ένα σχήμα σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ο ιδιωτικός τομέας ξεφεύγει από το ρόλο του προμηθευτή και γίνεται μακροχρόνιος πάροχος με υπευθυνότητες σχεδίασης, ανάπτυξης, λειτουργίας και ενδεχομένως χρηματοδότησης παγίων προκειμένου να προσφέρει τις υπηρεσίες που σε άλλες συνθήκες θα προσέφερε ο δημόσιος τομέας. Κατά συνέπεια η κεντρική και τοπική εξουσία εμπλέκεται ως ρυθμιστής και εστιάζει τους πόρους της στο σχεδιασμό της υπηρεσίας, στην παρακολούθηση των επιδόσεων του έργου και στη διαχείριση της σύμβασης με τον ιδιωτικό τομέα αντί να ασχολείται με την άμεση διαχείριση και την παροχή υπηρεσιών. Το αποτέλεσμα είναι ότι η αποστολή του δημόσιου τομέα εκπληρώνεται από τον ιδιωτικό τομέα.

Οι μορφές που μπορεί να λάβει ένα σχήμα τύπου σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι πολλές και διαρκώς εξελισσόμενες. Τα κύρια μεταβλητά χαρακτηριστικά είναι ο βαθμός του ελέγχου του ιδιωτικού τομέα και η εμπλοκή του στη χρηματοδότηση. Δεν υπάρχει συγκεκριμένο γενικό μοντέλο, όπως δεν υπάρχουν και σαφείς εφαρμοστικές οδηγίες. Η καταλληλότητα κάθε μοντέλου αξιολογείται κατά περίπτωση. Κάθε έργο σκιαγραφεί το καταλληλότερο γενικό σχήμα σύμπραξης που με τη σειρά του εξειδικεύεται με τη θεώρηση των επιχειρησιακών απαιτήσεων και των αντίστοιχων τεχνικών και οικονομικών προδιαγραφών.

Για λόγους εξέτασης και μελέτης του νομικού, θεσμικού και εφαρμοστικού πλαισίου της σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, τα διαθέσιμα σχήματα γενικά κωδικοποιούνται όπως παρακάτω.

I) Σχήμα Κλασσικής Προμήθειας

Κατά τον παραδοσιακό τρόπο ανάπτυξης μιας υποδομής, ο κρατικός φορέας ή ο φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει, συνήθως με τη μορφή ενός αναπτυξιακού σχεδίου, τη σχεδίαση, τη χρηματοδότηση και την ανάπτυξη μιας υποδομής. Με την ολοκλήρωση της υλοποίησης του σχεδίου κάποιος κρατικός φορέας αναλαμβάνει τη λειτουργία του. Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα περιορίζεται στη διαγωνιστική ανάληψη της μελέτης και της κατασκευής της υποδομής.

Εντός αυτού του πλαισίου, υπάρχουν ωστόσο ευκαιρίες για την αξιοποίηση του ιδιωτικού τομέα με τρεις τρόπους που αφορούν την ανάθεση μέρους των λειτουργιών που συνήθως αναλάμβανε ο κρατικός φορέας. Ειδικότερα,

α) Περίπτωση Συμβολαίου Υπηρεσιών

Στον ειδικό τομέα ενδιαφέροντος η ανάθεση συμβολαίων υπηρεσιών από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα μπορεί ενδεικτικά να περιλαμβάνει τη συλλογή τελών, την εγκατάσταση και την παρακολούθηση υδρομέτρων και τη διακομιδή απορριμμάτων.

Τα συμβόλαια ανατίθεται για περίοδο μηνών ή λίγων ετών και το κίνητρο για το δημόσιο τομέα είναι ο περιορισμός του κόστους της υπηρεσίας. Αν και αξιοποιείται η απόδοση του ιδιωτικού τομέα σε συγκεκριμένα αντικείμενα ωστόσο, τα σημαντικά ζητήματα της διαχείρισης και της επένδυσης παραμένουν στο δημόσιο τομέα. Τα συμβόλαια υπηρεσιών αφήνουν ανέπαφα τα ζωτικά θέματα της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης και του κόστους που προκύπτει από οργανισμούς που εκ φύσεως έχουν χαμηλή απόδοση.

β) Περίπτωση Συμβολαίου Λειτουργίας και Διαχείρισης

Ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιεί την ανάθεση συμβολαίων λειτουργίας και διαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα για να μεταφέρει μέρος των αρμοδιοτήτων και της υπευθυνότητας λειτουργίας και διαχείρισης μιας υποδομής ή μιας υπηρεσίας. Τα συμβόλαια είναι συνήθως περιορισμένου χρόνου και ο ιδιώτης αμείβεται είτε με σταθερό ποσό είτε στη βάση κινήτρων και απόδοσης έναντι συμφωνημένων επιδόσεων και αποτελέσματος.

Αν και η ευθύνη για τις αποφάσεις της επένδυσης παραμένει στον δημόσιο τομέα, τα συμβόλαια λειτουργίας και διαχείρισης προσφέρουν ωστόσο στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα καλές ευκαιρίες για παραπέρα συνεργασία. Ενδείκνυνται για περιπτώσεις τομέων που βρίσκονται σε μεταβατική φάση ιδιωτικοποίησης και μπορούν να βοηθήσουν καθοριστικά όταν υπάρχει μικρή ή καθόλου εμπειρία σε θέματα σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, δημιουργώντας τόσο την αμοιβαία εμπιστοσύνη όσο και την εφαρμοστική εμπειρία νεωτεριστικών σχημάτων και πρακτικών. Τα συμβόλαια λειτουργίας και διαχείρισης βελτιώνουν σημαντικά την ποιότητα παροχής υπηρεσιών αλλά δεν μπορούν εύκολα να αγγίξουν και να

επηρεάσουν θετικά τα ζητήματα της επέκτασης της κάλυψης και της τιμολογιακής πολιτικής.

γ) Περίπτωση Χρηματοδοτικής Μίσθωσης

Η περίπτωση της χρηματοδοτικής μίσθωσης έχει τη μεταβίβαση της λειτουργίας και της διαχείρισης της υποδομής ή της υπηρεσίας και επιπλέον χαρακτηρίζεται από το πολύ σημαντικό θέμα της 'προμήθειας' των εισροών. Ο ιδιωτικός τομέας 'προμηθεύεται' τις εισροές μιας δημόσιας υποδομής, με χρηματοδοτική μίσθωση, και τις αποπληρώνει έναντι τακτικής συμφωνημένης καταβολής με την υποχρέωση να λειτουργεί και να διαχειρίζεται την υποδομή. Με τον τρόπο αυτό το εμπορικό ή επιχειρηματικό ρίσκο μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα καθώς, η δυνατότητα κερδοφορίας συνδυάζεται με την ικανότητα περιορισμού και διαχείρισης του λειτουργικού κόστους εντός συγκεκριμένων ορίων επιδόσεων και ποιότητας υπηρεσιών.

Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, η ευθύνη της διεύρυνσης της κεφαλαιακής βάσης και της κάλυψης του δικτύου παραμένει στο δημόσιο τομέα. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και εκεί όπου δικαιολογείται, με γνώμονα τη βελτίωση των λειτουργικών περιθωρίων, η εισροή κεφαλαίων είναι πιθανή από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα εντός της περιόδου της χρηματοδοτικής μίσθωσης. Γενικά ωστόσο η ευθύνη της χρηματοδότησης παραμένει στο δημόσιο τομέα.

Η χρηματοδοτική μίσθωση έχει τυπικά διάρκεια πέντε με δεκαπέντε χρόνια και είναι εκ των πραγμάτων κατάλληλη μόνο για υποδομές που δημιουργούν σταθερές και ανεξάρτητες εισροές, όπως για παράδειγμα η ύδρευση.

II) Σχήμα Κατασκευής-Λειτουργίας-Μεταβίβασης

Οι περιπτώσεις του προηγούμενου σχήματος αφορούσαν την αποσπασματική ανάθεση λειτουργιών με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα. Ένα πιο ολοκληρωμένο σχήμα συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αφορά στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και υπευθυνοτήτων σχεδίασης, κατασκευής και λειτουργίας/συντήρησης μιας υποδομής και είναι ευρύτερα γνωστό ως σχήμα κατασκευής-λειτουργίας-μεταβίβασης ή ως πρακτική 'με το κλειδί στο χέρι'.

Τα πλεονεκτήματα αυτής της προσέγγισης είναι τεχνικής φύσης, συνδέονται με τη θεώρηση του κόστους κύκλου ζωής και έχουν καθοριστική επίδραση στο κόστος και την οικονομικότητα της υποδομής. Ο ιδιωτικός φορέας που θα αναλάβει ένα τέτοιο έργο έχει τη δυνατότητα να το σχεδιάσει με κριτήριο τη βέλτιστη αξιοποίηση των υλικών, μηχανικών, γνωστικών και άλλων πόρων που ήδη διαθέτει. Στη συνέχεια και καθώς αναλαμβάνει και τη λειτουργία και τη συντήρηση του έργου για σημαντική χρονική διάρκεια, έχει τη δυνατότητα να σχεδιάσει την τεχνική και λειτουργική υποστήριξη του έργου με κριτήρια οικονομικότητας της λειτουργίας. Επιπρόσθετα, η πλήρης γνώση των

λειτουργικών, τεχνικών αλλά και οικονομικών χαρακτηριστικών του έργου επιτρέπει την παραπέρα αξιοποίηση του και μάλιστα με τρόπο που δεν είναι εφικτός από άλλο φορέα.

Εκτός των άλλων, η κοστολόγηση αλλά και η ανάληψη της ευθύνης για την κατασκευή, τη λειτουργία και τη συντήρηση ενός έργου από έναν φορέα συνεπάγεται σημαντικό πλεονέκτημα κόστους και μηδενίζει το ρίσκο και την επικινδυνότητα της διάθεσης κεφαλαίων συντήρησης και την αντιμετώπιση κρίσιμων καταστάσεων υποστήριξης.

Υιοθετώντας αυτή την προσέγγιση ο δημόσιος τομέας εγκαταλείπει ένα μεγάλο μέρος του ελέγχου που έχει πάνω στο έργο και αναλαμβάνει την ευθύνη να προδιαγράψει όλα τα λειτουργικά χαρακτηριστικά καθώς, είναι αδύνατον αυτά να ικανοποιηθούν πέραν της αρχικής διατύπωσης των απαιτούμενων χαρακτηριστικών. Οι συμπράξεις αυτού του τύπου έχουν διάρκεια της τάξης των 20 ετών και ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να έχει την ευθύνη της χρηματοδότησης των ενδεχόμενων βελτιώσεων και τροποποιήσεων.

III) Σχήμα Σχεδίασης-Κατασκευής-Χρηματοδότησης-Λειτουργίας

Στα παραπάνω σχήματα η ευθύνη της χρηματοδότησης βάρυνε το δημόσιο τομέα. Επειδή όμως η πρόσβαση σε χρηματοδότηση δεν είναι εύκολη, συνεπάγεται επικινδυνότητα, κόστος και καθυστερήσεις και καθώς έχουν αναπτυχθεί από τον ιδιωτικό τομέα ιδιαίτερα αποδοτικά εργαλεία σχεδιασμού επενδύσεων και εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης, αναπτύχθηκαν σχήματα σύμπραξης με την έννοια της παραχώρησης.

Η παραχώρηση με τη μορφή της ανάθεσης από το δημόσιο τομέα της σχεδίασης, της κατασκευής, της χρηματοδότησης και της λειτουργίας και της συντήρησης με ενιαίο συμβόλαιο στον ιδιωτικό τομέα με αντάλλαγμα την εκμετάλλευση της υποδομής για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα 25 ή 30 ετών, πραγματοποιείται με διαγωνιστική διαδικασία και επί συγκεκριμένων λειτουργικών προδιαγραφών.

Η ιδιοκτησία της υποδομής παραμένει στο δημόσιο τομέα και ο ιδιωτικός τομέας έχει την πλήρη ευθύνη της λειτουργίας και της συντήρησης του έργου, όπως και της απόδοσης του στο τέλος του συμβολαίου σε καλή κατάσταση. Εφαρμόζεται τόσο σε νέα έργα όσο και σε υφιστάμενα με την έννοια του εκσυγχρονισμού, της αναβάθμισης και της επέκτασης των υπηρεσιών της υπάρχουσας υποδομής.

Οι εκχωρήσεις αυτού του τύπου σχήματος σύμπραξης γίνονται συνήθως στη βάση:

- της καλύτερης προσφερόμενης τιμής στους τελικούς χρήστες,
- του επιπέδου της οικονομικής υποστήριξης που απαιτείται από το δημόσιο τομέα και σχετικούς φορείς,
- της δυνατότητας και ικανότητας εκτέλεσης έργου.

Επισημαίνεται ωστόσο ότι η παρακολούθηση και μόνο του έργου αυτού του τύπου από την πλευρά του δημόσιου τομέα είναι δύσκολη και σύνθετη υπόθεση και απαιτεί ειδικές γνώσεις και σημαντικούς ανθρώπινους πόρους. Η λύση που συνήθως ακολουθείται είναι αυτή της δημιουργίας ειδικού φορέα παρακολούθησης.

IV) Σχήμα Κατασκευής-Ιδιοκτησίας-Λειτουργίας

Το σχήμα κατασκευής-ιδιοκτησίας-λειτουργίας περιγράφει το σύνολο του κύκλου ανάπτυξης υποδομών και έχει μια ουσιαστική διαφορά ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς που περνά εξολοκλήρου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται για πώληση παγίων και μεταβίβαση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος που ενδείκνυται σε περιπτώσεις μετασχηματισμού όπως οι ιδιωτικοποιήσεις. Διακρίνονται δύο περιπτώσεις, όπως αναφέρεται παρακάτω.

α) Περίπτωση Πλήρους Αποποίησης

Η περίπτωση αυτή αναφέρεται σε πλήρη απώλεια ιδιοκτησίας και ελέγχου από την πλευρά του δημόσιου τομέα. Διατηρείται κάποιος ρυθμιστικός ρόλος κυρίως σε ότι αφορά την προστασία των καταναλωτών από μονοπωλιακές καταστάσεις και ενδεχομένως στην υποχρέωση του νέου ιδιοκτήτη για ελάχιστο επίπεδο συντήρησης και επένδυσης. Πρόκειται για μια εξαιρετικά ευαίσθητη πολιτικά περίπτωση σύμπραξης. Κάτω όμως από ιδιάζουσες και εξαιρετικές συνθήκες, όπως ο τοπικός χαρακτήρας του ιδιώτη επενδυτή και η εγνωσμένη αξία του, μπορεί να αποβεί θετική και λειτουργική.

β) Περίπτωση Μερικής Αποποίησης

Είναι η πλέον αποδεκτή πολιτικά περίπτωση παρά την εν δυνάμει δυσλειτουργία στις υπευθυνότητες. Ενδείκνυται στην περίπτωση που ο δημόσιος τομέας επιθυμεί την εισροή ιδιωτικών κεφαλαίων και τεχνογνωσίας που δεν διαθέτει και απαιτούνται σημαντικές βελτιώσεις στην επιχειρησιακή και διαχειριστική απόδοση με παράλληλη προστασία των καταναλωτών και διατήρηση μέρους της ιδιοκτησίας. Η ανακατανομή των κέντρων κόστους και της διαχειριστικής εξουσίας και αρμοδιοτήτων είναι συνήθη σημεία τριβής στην επίτευξη αυτής της μορφής της σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

3.2. Πράσινη Βίβλος για ΣΔΙΤ

Η Πράσινη Βίβλος σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by the Commission), Commission of the European Communities, Brussels 30.4.2004, COM (2004) 327 final) και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης είναι επίσημο κοινοτικό έγγραφο που υποβλήθηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η Πράσινη Βίβλος έχει σκοπό να παρουσιάσει την έκταση εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων κατά το στάδιο επιλογής του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα και κατά το στάδιο που ακολουθεί την επιλογή αυτή ώστε, να διαπιστωθούν τυχόν αβεβαιότητες και να αναλυθεί εάν το κοινοτικό πλαίσιο είναι το κατάλληλο για τις ανάγκες της σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα.

Στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, δεν υπάρχει ορισμός του όρου 'σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα'. Ο όρος αυτός αναφέρεται γενικά σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων που αποσκοπεί στην εξασφάλιση χρηματοδότησης, στην κατασκευή, τη διαχείριση ή τη συντήρηση μιας υποδομής ή στην παροχή υπηρεσίας.

Για τους σκοπούς της Πράσινης Βίβλου γίνεται διάκριση μεταξύ:

- συμπράξεων καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς και
- συμπράξεων θεσμοθετημένου τύπου, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια ενός άλλου φορέα.

Οι συμπράξεις αυτές συνήθως χαρακτηρίζονται από:

- τη μακρά σχετικά διάρκεια της σχέσης που συνεπάγεται η συνεργασία του δημόσιου και του ιδιώτη εταίρου,
- τον τρόπο χρηματοδότησης του σχεδίου που εν μέρει εξασφαλίζεται από τον ιδιωτικό τομέα και συχνά συμπληρώνεται από μεγάλο ύψους δημόσια χρηματοδότηση,
- το σημαντικό ρόλο του οικονομικού φορέα στα διάφορα στάδια του σχεδίου και την εστίαση του δημόσιου εταίρου στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά στο δημόσιο συμφέρον, στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην πολιτική των τιμών,
- την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, στον οποίο μεταφέρονται αστάθμητοι παράγοντες που συνήθως βαρύνουν το δημόσιο, με την κατανομή αυτή να γίνεται

ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται.

Παρά τα εμφανή και εν δυνάμει οφέλη, σε κάθε περίπτωση πρέπει να αξιολογείται εάν η επιλογή της σύμπραξης παρουσιάζει πραγματική προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλες επιλογές.

Στην περίπτωση που εξετάζονται συμπράξεις με αντικείμενο κοινής ωφελείας, αυτές θα πρέπει να λειτουργούν στο πλαίσιο της Πράσινης Βίβλου. Η Πράσινη Βίβλος αναφέρει για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ότι, εφόσον μια δημόσια αρχή αποφασίζει να αναθέσει τη διαχείριση μιας υπηρεσίας σε τρίτο, οφείλει να τηρήσει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, ακόμη και στην περίπτωση που κρίνεται ότι η υπηρεσία αυτή σχετίζεται με το γενικό συμφέρον.

Το καθεστώς που εφαρμόζεται στην επιλογή ενός εταίρου του ιδιωτικού τομέα εξαρτάται καταρχήν από το είδος της συμβατικής σχέσης του εταίρου με τον αναθέτοντα οργανισμό. Σύμφωνα με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, όλες οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός αναθέτοντος οργανισμού και ενός φορέα, στο βαθμό που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών, την υλοποίηση ενός έργου ή την παροχή υπηρεσίας, χαρακτηρίζονται δημόσιες συμβάσεις έργων ή υπηρεσιών. Η έννοια της παραχώρησης ορίζεται ως μια σύμβαση που έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση με τη διαφορά στο εργολαβικό αντάλλαγμα.

Οι δύο μεγάλες κατηγορίες των συμπράξεων κατά την Πράσινη Βίβλο (συμβατικού τύπου και θεσμοθετημένου τύπου) παρουσιάζονται παρακάτω.

3.2.1. Συμπράξεις Συμβατικού Τύπου

Αναφέρονται οι συμπράξεις που βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς μεταξύ των παραγόντων. Καλύπτονται καθήκοντα που ανατίθενται στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα όπως η χρηματοδότηση, η κατασκευή, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας.

Το πλαίσιο αυτό της 'παραχώρησης' χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και του τελικού χρήστη (παροχή υπηρεσιών στο κοινό στη θέση του δημόσιου τομέα) καθώς και από τον τρόπο αμοιβής του παραχωρησιούχου (επιβαλλόμενα τέλη και ενδεχομένως πρόσθετη επιδότηση).

Σε μια άλλη μορφή ρύθμισης αυτού του τύπου, όπως το Βρετανικό Private Funding Initiative, ο ιδιώτης εταίρος καλείται να υλοποιήσει και να διαχειριστεί μια υποδομή του δημοσίου, με αμοιβή που καταβάλλεται με τακτικές πληρωμές από το δημόσιο τομέα.

Οι επιμέρους διακρίσεις της επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, σε αυτό τον τύπο των συμπράξεων, αφορούν πράξεις ανάθεσης που χαρακτηρίζονται είτε ως δημόσιες συμβάσεις είτε, ως συμβάσεις παραχώρησης, όπως:

α) Πράξη Ανάθεσης που χαρακτηρίζεται Δημόσια Σύμβαση

Είναι συμβάσεις προτεραιότητας και πρέπει κανονικά να εφαρμοστεί η διαδικασία για την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα. Για τη σύναψη ιδιαίτερα δύσκολων συμβάσεων μπορεί να χρησιμοποιηθεί η νέα διαδικασία του 'ανταγωνιστικού διαλόγου'. Αφορά την περίπτωση που ο αναθέτων οργανισμός δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να καθορίσει τα τεχνικά μέσα υλοποίησης, όπως επίσης και όταν δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να καθορίσει τις νομικές η/και χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις του σχεδίου. Στην περίπτωση αυτή οι λύσεις προκύπτουν από το διάλογο που αναπτύσσει ο αναθέτων οργανισμός με τους υποψήφιους αναδόχους. Οι τεχνικές προδιαγραφές διαμορφώνονται στη βάση των επιδόσεων ή των λειτουργικών απαιτήσεων και συνήθως διευκολύνει την υιοθέτηση καινοτόμων λύσεων.

β) Πράξη Ανάθεσης που χαρακτηρίζεται Σύμβαση Παραχώρησης

Ο τρόπος επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα επαφίεται στην ελεύθερη επιλογή του αναθέτοντα οργανισμού. Η διαφάνεια διασφαλίζεται με τη δημοσιότητα.

3.2.2. Συμπράξεις Θεσμοθετημένου Τύπου

Αφορούν τις ΣΔΙΤ που συνεπάγονται τη δημιουργία ενός φορέα ο οποίος ελέγχεται από κοινού από το δημόσιο και τον ιδιώτη εταίρο. Αποστολή του κοινού φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Ενδείκνυται για τις περιπτώσεις διαχείρισης δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, όπως η ύδρευση και η διαχείριση απορριμμάτων. Η άμεση συνεργασία των εταίρων, στα πλαίσια ενός κοινού φορέα με νομική υπόσταση, επιτρέπει στον δημόσιο εταίρο να διατηρεί υψηλό βαθμό ελέγχου της δραστηριότητας καθώς και να συμμετάσχει με την εμπειρία του στην εκμετάλλευση της υπηρεσίας, υποστηρίζοντας τον ιδιώτη εταίρο.

Η σύσταση μιας σύμπραξης θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει είτε με τη δημιουργία ενός νέου φορέα είτε με την απόκτηση του ελέγχου μιας υπάρχουσας δημόσιας επιχείρησης από τον ιδιωτικό τομέα:

α) Σύσταση σύμπραξης που συνεπάγεται τη δημιουργία ενός νέου φορέα

Η επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα βασίζεται τόσο στα κεφάλαια που συνεισφέρει και στην πείρα που διαθέτει όσο και στα χαρακτηριστικά της οικονομικής προσφοράς του.

β) Απόκτηση του ελέγχου ενός δημόσιου φορέα

Αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής και δεν εφαρμόζεται σε αυτή το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων. Πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η πράξη κεφαλαιακής συναλλαγής δεν υποκρύπτει στην πραγματικότητα την ανάθεση σε εταίρο του ιδιωτικού τομέα σύμβασης που μπορεί να χαρακτηριστεί δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχώρησης.

3.3. Λευκή Βίβλος για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

Η Λευκή Βίβλος σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Λευκό βιβλίο σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 12.5.2004, DOC (2004) 374 τελικό) είναι επίσημο έγγραφο θέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορά ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαμόρφωση του μέλλοντος των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας βρίσκεται στο επίκεντρο της συζήτησης για το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Ο ρόλος που έχουν οι εύρυθμες, προσβάσιμες, προσιτές και ιδιαίτερα ποιοτικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην ποιότητα ζωής των ευρωπαίων πολιτών, στο περιβάλλον και στην ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων είναι θεμελιώδης και κεντρικός.

Η Λευκή Βίβλος παρουσιάζει την προσέγγιση της Επιτροπής με στόχο την ανάπτυξη θετικού ρόλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά την ενίσχυση της δημιουργίας ιδιαίτερα ποιοτικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και παραθέτει τα κύρια στοιχεία της στρατηγικής που αποβλέπει στη διασφάλιση πρόσβασης από όλους τους πολίτες και όλες τις επιχειρήσεις της Ένωσης σε ιδιαίτερα ποιοτικές και προσιτές υπηρεσίες.

Το γεγονός ότι η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μπορεί να διοργανωθεί σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα ή να ανατεθεί σε ιδιωτικές ή δημόσιες επιχειρήσεις δεν περιορίζει την υποχρέωση των δημόσιων αρχών να παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες στο οικείο επίπεδο αρμοδιότητας, να αναλαμβάνουν τη ρύθμιση της αγοράς και να διασφαλίζουν ότι οι φορείς εκμετάλλευσης θα εκτελέσουν την αποστολή δημόσιας υπηρεσίας που τους έχει ανατεθεί.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της προσέγγισης της Επιτροπής συνοψίζονται:

- στη δυνατότητα των δημόσιων αρχών να είναι κοντά στους πολίτες,
- στην επίτευξη των στόχων της δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο ανταγωνιστικών ανοικτών αγορών,
- στη διασφάλιση της συνοχής και της καθολικής πρόσβασης,
- στη διατήρηση υψηλού επιπέδου ποιότητας, ασφάλειας και προστασίας,
- στην προάσπιση των δικαιωμάτων των καταναλωτών και των χρηστών,
- στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιδόσεων παροχής της υπηρεσίας,
- στο σεβασμό της πολυμορφίας των υπηρεσιών και των περιπτώσεων,
- στη μεγαλύτερη διαφάνεια, και
- στην παροχή ασφάλειας δικαίου.

3.4. Ανακοίνωση για τις ΣΔΙΤ και το Κοινοτικό Δίκαιο

Η ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική 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 είναι επίσημο κοινοτικό έγγραφο (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 15.11.2005, DOC (2005) 569 τελικό) και εκφράζει τις θέσεις και το πλαίσιο που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση για το θέμα. Αποτελεί θεσμική συνέχεια της Πράσινης Βίβλου με την επεξεργασία που ακολούθησε με τη δημόσια διαβούλευση.

Οι δημόσιες αρχές σε όλα τα επίπεδα δείχνουν αυξανόμενο ενδιαφέρον για συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα κατά τη δημιουργία μιας υποδομής ή την παροχή μιας υπηρεσίας. Το ενδιαφέρον για αυτού του είδους τη συνεργασία, η οποία συνήθως καλείται σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα, οφείλεται εν μέρει στα οφέλη που μπορούν αντλήσουν οι δημόσιες αρχές από την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα, ειδικότερα όσον αφορά την αύξηση της αποτελεσματικότητας αλλά και εν μέρει στους περιορισμούς που επιβάλλονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ωστόσο, οι συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα δεν αποτελούν πανάκεια: για κάθε σχέδιο πρέπει να αξιολογείται κατά πόσον η σύμπραξη όντως προσθέτει αξία στη συγκεκριμένη υπηρεσία ή το δημόσιο έργο σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές λύσεις, όπως π.χ. τη σύναψη μιας πιο παραδοσιακής σύμβασης.

Το κοινοτικό δίκαιο είναι ουδέτερο όσον αφορά την επιλογή των δημόσιων αρχών να αναλάβουν οι ίδιες μια οικονομική δραστηριότητα ή να την αναθέσουν σε ένα τρίτο μέρος. Εάν όμως οι δημόσιες αρχές αποφασίσουν να αναθέσουν την εκτέλεση μιας δραστηριότητας σε ένα τρίτο μέρος, μπορεί να εφαρμοστεί η κοινοτική νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

Ο κύριος στόχος του κοινοτικού δικαίου περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης είναι να διαμορφώσει μια εσωτερική αγορά στην οποία, αφενός, διασφαλίζονται η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών, το δικαίωμα της εγκατάστασης καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμοιβαίας αναγνώρισης και, αφετέρου, επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, όταν οι δημόσιες αρχές αγοράζουν προϊόντα ή αναθέτουν σε τρίτα μέρη την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών.

Ένα βασικό στοιχείο των συμβάσεων παραχώρησης είναι το δικαίωμα του αναδόχου (παραχωρησιούχου) να εκμεταλλευτεί την κατασκευή ή την

υπηρεσία, το οποίο του παραχωρείται λόγω του ότι έχει οικοδομήσει την εν λόγω κατασκευή ή έχει παράσχει την εν λόγω υπηρεσία. Η κύρια διαφορά από τις δημόσιες συμβάσεις έγκειται στον κίνδυνο που είναι εγγενής σε τέτοιου είδους εκμετάλλευση, τον οποίο πρέπει να αναλάβει ο ανάδοχος, συνήθως με τη χρηματοδότηση τουλάχιστον μέρους των σχετικών σχεδίων. Αυτού του είδους η συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων θεωρείται ως ένα από τα βασικά κίνητρα που ωθούν τις δημόσιες αρχές να ενταχθούν σε συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα. Παρά την πρακτική τους σημασία, μόνον λίγες διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου συντονίζουν τις διαδικασίες ανάθεσης για τις συμβάσεις παραχώρησης έργου.

Δημόσια Διαβούλευση

Κατά τη δημόσια διαβούλευση για την πράσινη βίβλο για τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, εκφράστηκε η ανάγκη για διασαφήνιση του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται οι κοινοτικοί κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων κατά τη σύσταση επιχειρήσεων που διαχειρίζονται από κοινού ένας δημόσιος και ένας ιδιωτικός εταίρος με σκοπό την παροχή δημόσιων υπηρεσιών (θεσμοθετημένες συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα). Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη δήλωσαν ότι οι διασαφηνίσεις αυτές ήταν επείγοντως απαραίτητες. Έχει αναφερθεί ότι οι δημόσιες αρχές αποφεύγουν να συμμετέχουν σε θεσμοθετημένες συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, για να αποφύγουν τον κίνδυνο σύστασης συμπράξεων η οποία ενδέχεται στο μέλλον να αποδειχθεί ότι δεν συμμορφώνεται με την κοινοτική νομοθεσία. Ωστόσο, μόνον λίγα ενδιαφερόμενα μέρη δήλωσαν ότι η ασφάλεια δικαίου στον τομέα αυτόν πρέπει να εξασφαλιστεί με ένα νομικά δεσμευτικό μέσο.

Επί του παρόντος, στον τομέα των θεσμοθετημένων συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα φαίνεται πως μια ερμηνευτική ανακοίνωση είναι ο καλύτερος τρόπος για να ενθαρρυνθεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός και να εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου. Πρώτον, αντίθετα με τις συμβάσεις παραχώρησης, μέχρι σήμερα δεν έχουν συγκεντρωθεί εμπειρίες από μια ερμηνευτική ανακοίνωση η οποία να εξηγεί πώς εφαρμόζονται οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις στη σύσταση των θεσμοθετημένων συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, στα περισσότερα κράτη μέλη η σύσταση φορέων δημόσιου ιδιωτικού τομέα για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος αποτελεί μια νέα καινοτόμο έννοια. Μια μη δεσμευτική πρωτοβουλία στον τομέα αυτόν θα παρείχε την απαιτούμενη καθοδήγηση χωρίς να περιορίσει την καινοτομία. Ακόμα, φαίνεται πως είναι ιδιαίτερα σημαντικό να δοθεί γρήγορη απάντηση στις αβεβαιότητες που γίνονται αντιληπτές όσον αφορά τις θεσμοθετημένες συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα.

Η ανακοίνωση καταλήγει στην ανάγκη γνωμοδότησης και επίσημων ερμηνευτικών ανακοινώσεων τόσο για τις για τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα γενικά, όσο και για τις θεσμοθετημένες συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα ειδικά. Ωστόσο, η έγκριση νομοθετικής πρότασης εξακολουθεί να αποτελεί μια πιθανή εναλλακτική λύση στην περίπτωση που η εφαρμογή των θεσμοθετημένων συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα κριθεί ανεπαρκής.

3.5. Γνωμοδότηση για τις ΣΔΙΤ

Η Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με την Άνακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική 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' ((Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 6.3.2007, C51/27) είναι επίσημο κοινοτικό έγγραφο και βασίζεται στην εκτίμηση ότι:

- οι ΣΔΙΤ είναι επωφελείς και για τα δύο μέρη αλλά ειδικά, και κυρίως, για τους πολίτες που απολαμβάνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες,
- οι συμπράξεις αυτού του είδους αξιοποιούν τις ιδιαίτερες δυνατότητες του καθενός από τα εμπλεκόμενα μέρη και δεν επικεντρώνονται αποκλειστικά στην υλοποίηση εμπορικών στόχων αλλά αποσκοπούν επίσης και στην υλοποίηση κοινωνικών βλέψεων,
- οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα έπρεπε να εμπλέκονται περισσότερο στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στη διατύπωση της θέσης της η Επιτροπή των Περιφερειών, μεταξύ άλλων:

- Φρονεί ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι εκείνες που πρέπει να έχουν την αρμοδιότητα να αποφασίζουν πως πρέπει να χρηματοδοτούνται οι εν λόγω υπηρεσίες, ποια μορφή θα πρέπει να λάβει η σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα, ή ακόμη αν θα ήταν σκόπιμο να παράσχουν οι ίδιες τις υπηρεσίες αυτές.
- Εκτιμά ότι οι συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα θα πρέπει κατά πρώτο λόγο να επιλέγονται προκειμένου να συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες.
- Τονίζει την αναγκαιότητα παραδοχής πως η προβληματική σχετικά με τη σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί να αξιολογηθεί αποκλειστικά από νομική, οικονομική και τεχνική άποψη, αλλά πρέπει να σταθμιστεί στα πλαίσια μιας πολιτικής προοπτικής.
- Δηλώνει ότι ο δημόσιος εταίρος, εάν επιλέξει μια σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα, μπορεί να αποκομίσει πλεονεκτήματα ως προς την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, τη μεταφορά του κινδύνου της επένδυσης, την επιτάχυνση των προβλεπόμενων επενδύσεων, τη διεύρυνση της εμβέλειας του τοπικού δημόσιου φορέα, την εγγύηση ως προς την υλοποίηση των σχεδίων, τη βεβαιότητα για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας καλής ποιότητας σε πιο μακροπρόθεσμη πολιτική.
- Τονίζει ότι η σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα προϋποθέτει την αμοιβαία εμπιστοσύνη των δύο εταίρων και τη διαφάνεια στις διμερείς τους συμβάσεις.
- Επισημαίνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορούν να αδιαφορήσουν για τον έλεγχο της παροχής της υπηρεσίας πέραν από τα οικονομικά συμφέροντα του πάροχου.

Report on PPP framework and PPP case studies on waste recycling

- Εκτιμά ότι η συνεργασία δήμων περιφερειών και ιδιωτικού τομέα αποκτά όλο και μεγαλύτερη σημασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Δηλώνει ότι για να αυξηθεί η νομική ασφάλεια των πρωτοβουλιών που λαμβάνονται στον τομέα των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα, θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί η δυνατότητα σύστασης επιχειρήσεων μικτής συμμετοχής, οι οποίες θα έχουν ως σκοπό την παροχή υπηρεσιών.
- Παρατηρεί ότι η ιδιότητα του παρόχου εσωτερικών υπηρεσιών αποκλείει κάθε συμμετοχή μιας επιχείρησης ιδιωτικού δικαίου στο κεφάλαιο του φορέα παροχής υπηρεσιών άνω του 33%.

Και τέλος εκτιμά ότι, στα πλαίσια της παραχώρησης των ευρωπαϊκών ενισχύσεων προτεραιότητα θα πρέπει να δίνεται στη χρηματοδότηση σχεδίων σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

3.6. Ερμηνευτική ανακοίνωση για τις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ

Η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 12.4.2008, C91/4) σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης στις Θεσμοθετημένες Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα είναι το πλέον πρόσφατο επίσημο κοινοτικό κείμενο και αντικατοπτρίζει το πως αντιλαμβάνεται η Επιτροπή αυτές τις συμβάσεις.

Η αναγκαιότητα ύπαρξης Θεσμοθετημένων Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα αλλά και παραπέρα ερμηνεία του νομικού και εφαρμοστικού πλαισίου τους προέκυψε από τη δημόσια διαβούλευση της Πράσινης Βίβλου για τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και από την εμπειρία που μέχρι τώρα συσσωρεύτηκε.

Ως «Θεσμοθετημένη Σύμπραξη Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα» εννοείται μια συνεργασία μεταξύ εταιρών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα οι οποίοι συγκροτούν έναν φορέα μικτού κεφαλαίου που εκτελεί δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης. Η συμβολή του ιδιωτικού φορέα στις συμπράξεις αυτές συνίσταται, εκτός από τη συνεισφορά στα κεφάλαια ή άλλα στοιχεία του ενεργητικού, στην ενεργό συμμετοχή στην εκτέλεση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στο φορέα μικτού κεφαλαίου ή και στη διαχείριση του φορέα μικτού κεφαλαίου.

Ειδικότερα, στην κατά φάση ανάπτυξη μιας σύμπραξης αυτού του τύπου, δίδονται ερμηνείες για τις αρχές σύστασης, τη διαδικασία ίδρυσης, την επιλογή των εταιρών και την επόμενη φάση μετά τη δημιουργία της σύμπραξης.

I) Αρχές σύστασης

Οι αρχές σύστασης είναι όχι μόνο η αποφυγή διακρίσεων και η ίση μεταχείριση αλλά και η διαφάνεια, η αμοιβαία αναγνώριση και η αναλογικότητα. Το γεγονός ότι ένας ιδιωτικός φορέας και μια αναθέτουσα αρχή συνεργάζονται το πλαίσιο ενός φορέα μικτού κεφαλαίου δεν μπορεί να δικαιολογήσει την αθέτηση των διατάξεων των σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης. Μια συμμετοχή, έστω και μειοψηφική, μιας ιδιωτικής επιχείρησης στο κεφάλαιο μιας εταιρίας στην οποία συμμετέχει επίσης η αναθέτουσα αρχή, αποκλείει σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα εσωτερικής σχέσης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της επιχείρησης.

II) Διαδικασία ίδρυσης

Η σύσταση μιας Θεσμοθετημένης Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα συνήθως συντελείται:

- Είτε με τη δημιουργία μιας νέας επιχείρησης το κεφάλαιο της οποίας ελέγχεται από κοινού από την αναθέτουσα αρχή και τον εταίρο του

- ιδιωτικού τομέα και την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης ή σύμβασης παραχώρησης σε αυτόν το νεοσύστατο φορέα μικτού κεφαλαίου,
- Ή με τη συμμετοχή ενός ιδιώτη εταίρου σε μια ήδη υφιστάμενη δημόσια επιχείρηση που εκτελεί δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης που έχουν κατοχυρωθεί στο παρελθόν στο πλαίσιο μιας εσωτερικής σχέσης.

Θεωρείται ότι δεν είναι πρακτικό να εφαρμόζεται μια διπλή διαδικασία – μία για την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και μια άλλη για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης ή της σύμβασης παραχώρησης στον φορέα μικτού κεφαλαίου.

Μια δυνατότητα ίδρυσης που ενδείκνυται είναι η ακόλουθη: ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα επιλέγεται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας, αντικείμενο της οποίας είναι η δημόσια σύμβαση ή η σύμβαση παραχώρησης που πρέπει να ανατεθεί στο φορέα μικτού κεφαλαίου, καθώς και η λειτουργική συμβολή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα στην εκτέλεση των σχετικών υποχρεώσεων ή και στη διοικητική συμβολή του στη διαχείριση του φορέα μικτού κεφαλαίου. Η επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα συνοδεύεται από την ίδρυση της σύμπραξης και την ανάθεση της σύμβασης.

III) Επιλογή εταίρων

Η επιλογή των εταίρων του ιδιωτικού τομέα και εφόσον η σύμπραξη συνοδεύεται από σύμβαση και είναι αποδεκτό πως η νομική ή η οικονομική πολυπλοκότητα και οι σχετικοί ανοικτοί ή κλειστοί διαγωνισμοί δεν παρέχουν επαρκή ευελιξία, είναι δυνατόν να αξιοποιούν την καινοτόμο διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου. Ο σκοπός της διαδικασίας του ανταγωνιστικού διαλόγου είναι τόσο να διαφυλάξει τον ανταγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων όσο και να συνυπολογίσει την ανάγκη των αναθετουσών αρχών να συζητούν με κάθε υποψήφιο όλες στις πτυχές της σύμβασης.

Το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει την αναθέτουσα αρχή να δημοσιεύει τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης για τον προσδιορισμό του ιδιωτικού εταίρου της Θεσμοθετημένης Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα.

Στην περίπτωση διενέργειας διαγωνισμού η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να δημοσιεύσει πληροφορίες σχετικά με τη σύμβαση που θα ανατεθεί στο φορέα, το καταστατικό, τη συμφωνία των μετόχων, και όλα τα έγγραφα που διέπουν τη σχέση αναθέτουσας αρχής, φορέα και εταίρου του ιδιωτικού τομέα. Εάν η αναθέτουσα αρχή εφαρμόζει τον ανταγωνιστικό διάλογο ή τη διαδικασία της διαπραγματεύσεως είναι πιθανόν ένα μέρος αυτών των πληροφοριών να μη χρειαστεί να καθοριστεί εκ των προτέρων. Πληροφορίες, όμως, όπως η προβλεπόμενη διάρκεια της σύμβασης που θα ανατεθεί και οι δυνατότητες ανανέωσης ή τροποποίησης αυτής της σύμβασης πρέπει να αναφέρονται προς χάριν της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού.

Είναι σκόπιμο η σύμβαση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα να ορίζει εξ αρχής τι πρέπει να γίνει αν δεν ανατεθούν πρόσθετα

καθήκοντα στο φορέα μικτού κεφαλαίου ή και όταν αυτά που έχει αναλάβει δεν ανανεώνονται.

IV) Επόμενη φάση

Μετά τη δημιουργία της Θεσμοθετημένης Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα αυτή πρέπει να παραμείνει εντός του αρχικού πεδίου δραστηριότητας και δεν μπορεί, καταρχήν, να εξασφαλίζει νέες δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης χωρίς διαδικασία δημοπράτησης που θα τηρεί το σχετικό κοινοτικό δίκαιο.

Δεδομένου ότι οι συμπράξεις αυτού του είδους ιδρύονται γενικά για την παροχή μιας υπηρεσίας για αρκετά μεγάλη χρονική περίοδο, πρέπει να είναι σε θέση να προσαρμόζονται σε αλλαγές που επέρχονται στο οικονομικό, το νομικό ή το τεχνικό περιβάλλον. Υπάρχει έτσι η πρόβλεψη η αναθέτουσα αρχή, εφόσον το επιθυμεί, να αναπροσαρμόσει ορισμένους όρους με την προϋπόθεση βεβαίως αυτές οι αναπροσαρμογές να προβλέπονται σαφώς στην προκήρυξη ή τη συγγραφή υποχρεώσεων.

Τέλος, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, ο φορέα μικτού κεφαλαίου είναι ελεύθερος να συμμετέχει σε δημόσιες προσκλήσεις για υποβολή προσφορών, κάτι που ισχύει και για τους διαγωνισμούς λόγω σημαντικής τροποποίησης της σύμβασης που έχει ήδη στο φορέα μικτού κεφαλαίου από την αναθέτουσα αρχή που τον ίδρυσε.

4. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Το θέμα της ανάπτυξης κρίσιμων υποδομών για τη διαχείριση των απορριμμάτων αποτελεί δημοφιλές αντικείμενο μελέτης, κυρίως λόγω του χρονοδιαγράμματος της σχετικής οδηγίας για τις χωματερές (Directive 99/31/EC on Landfill of Waste και Directive 2006/12/EC on Waste). Πρόσφατη μελέτη (The Chartered Institute of Wastes Management, Delivering Key Waste Management Infrastructure: Lessons Learned from Europe, Final Report) εστιάζει στους μηχανισμούς ανάπτυξης υποδομών διαχείρισης απορριμμάτων σε δέκα Ευρωπαϊκές χώρες και ειδικότερα την Αυστρία, τη Δανία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία, την Ιταλία, την Ολλανδία, την Ισπανία, τη Σουηδία και τη Μ. Βρετανία.

Βασικό συμπέρασμα είναι ότι, καθώς δεν υπάρχει ένα σαφές κοινό πλαίσιο αναφοράς ή ανάπτυξης υποδομών διαχείρισης απορριμμάτων, κάθε χώρα ακολουθεί τη δική της προσέγγιση. Ωστόσο, οι πέντε 'προηγμένες' ως προς την ικανοποίηση των χρονοδιαγραμμάτων της ΕΕ χώρες, δηλαδή η Γερμανία, η Σουηδία, Αυστρία, η Δανία και η Ολλανδία, έχουν κοινούς τέσσερις βασικούς θεματικούς άξονες που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και ανάλυσης.

Το περιβάλλον βεβαιότητας, η λειτουργική συνεργασία των τριών επιπέδων διακυβέρνησης, η διαφάνεια και η εμπιστοσύνη του κοινού και τέλος η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο θέμα των απορριμμάτων, συγκαταλέγονται στους βασικούς και κυρίαρχους παράγοντες που ώθησαν τη δημιουργία συνεργασιών στη διαχείριση απορριμμάτων. Αναλυτικότερα οι τέσσερις αυτοί θεμελιώδεις παράγοντες αφορούν:

I) Το περιβάλλον βεβαιότητας

- Ξεκάθαρος σχεδιασμός για μελλοντικές ανάγκες χωρητικότητας απορριμμάτων.
- Απαγόρευση των χωματερών χωρίς ποσοτικά όρια που να συνοδεύεται με μεταβατική περίοδο για να διευκολύνει την προσαρμογή της βιομηχανίας.
- Αυστηρές ρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο σε σχέση με τις λειτουργικές προδιαγραφές των μονάδων επεξεργασίας.
- Ισχυρά δημοτικά σχήματα ή σχήματα σύμπραξης με τις δημοτικές αρχές που να εξασφαλίζουν τη μακροπρόθεσμη μείωση των απορριμμάτων.

II) Τη λειτουργική συνεργασία μεταξύ των τριών επιπέδων διακυβέρνησης

- Ισχυρό περιφερειακό σκέλος με ξεκάθαρες υπευθυνότητες ως προς το μελλοντικό σχεδιασμό της χωρητικότητας.
- Λειτουργικός σύνδεσμος μεταξύ του περιφερειακού και του τοπικού σκέλους για την επικαιροποίηση των δεδομένων που συλλέγονται σε δημοτικό επίπεδο.

- Εφαρμογή σε δημοτικό επίπεδο σχεδίων διαχείρισης απορριμμάτων και συνεργασία δήμων για κοινές υποδομές.
- Εθνικό σκέλος που να παρέχει ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο πολιτικής διαχείρισης απορριμμάτων.

III) Τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη του κοινού

- Προσκόλληση στις αρχές και τους κανονισμούς της ΕΕ για τη διαχείριση απορριμμάτων.
- Ξεχωριστή αναφορά για τα απορρίμματα στους δημοτικούς λογαριασμούς τελών και επανεπένδυση των εισφορών σε πιο αειφόρες μορφές διαχείρισης.
- Σαφείς μηχανισμοί αποζημίωσης για τις περιοχές που φιλοξενούν μονάδες επεξεργασίας απορριμμάτων.

IV) Την ολοκληρωμένη προσέγγιση στο θέμα των απορριμμάτων

- Τη μείωση του κόστους με την ολοκλήρωση των αστικών απορριμμάτων με τα μη επικίνδυνα εμπορικά και βιομηχανικά απορρίμματα.
- Εφαρμογή διεθνών προτύπων ή ορίων αναφορικά με τα χαρακτηριστικά βιοδιάσπασης των απορριμμάτων που καταλήγουν στη χωματερή ώστε, να επιτρέψει τη χρήση υποδομών για περισσότερες κατηγορίες απορριμμάτων.

Στον αντίποδα, οι χώρες της ΕΕ με χαμηλότερες επιδόσεις στη διαχείριση απορριμμάτων εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά όπως:

- έλλειψη βεβαιότητας που δημιουργεί δυσκολίες στην εξασφάλιση σημαντικών υποδομών,
- περιορισμένη ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού με μικρή συνεργασία μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης,
- μικρή αξιοπιστία των τοπικών αρχών και περιορισμένη αρμοδιότητα και υπευθυνότητα στο θέμα των απορριμμάτων,
- ασαφή και αποκλίνοντα πολιτικά μηνύματα και οικονομικά κίνητρα που εμποδίζουν την προβολή των προτεραιοτήτων.

5. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΔΙΤ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Οι περιπτώσεις συνεργασίας, με τη μορφή σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, στο αντικείμενο της διαχείρισης απορριμμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση εντοπίζονται κατά κύριο λόγο σε περιοχές και χώρες όπου υπάρχει

- έντονη περιβαλλοντική συνείδηση και κατά συνέπεια ισχυρή κοινωνική πίεση,
- αυστηρή περιβαλλοντική νομοθεσία και κατά συνέπεια μικρά περιθώρια απόρριψης ακατέργαστων απορριμμάτων και
- σημαντικοί φόροι απόρριψης (όπου επιτρέπεται) στις χωματερές και κατά συνέπεια οικονομικό κίνητρο.

Λογική συνέπεια των παραπάνω είναι ότι στις χαρακτηριστικές περιπτώσεις που παρουσιάζονται, άμεση προτεραιότητα φαίνεται να δίδεται στον περιορισμό των ποσοτήτων που καταλήγουν σε χώρους υγειονομικής ταφής παρά στην ανακύκλωση υλικών. Επισημαίνεται πάντως ότι τα ποσοστά ανακύκλωσης είναι ήδη υψηλά στις χώρες που εξετάζονται.

5.1. Γερμανία – Εγκατάσταση Κομποστοποίησης στο Esslingen

Η επιλογή της μονάδας κομποστοποίησης επιβλήθηκε αφενός από την αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στα σχέδια για μονάδα παραγωγής ενέργειας από απορρίμματα και αφετέρου από την τοπική απαγόρευση χρήσης χωματερών. Η μονάδα, δυναμικότητας 60 ΚΤρα, χρησιμοποιεί απορρίμματα φαγητού, οργανικά απορρίμματα και μικρές ποσότητες λυματολάσσης.

Η ιδιοκτησία και η λειτουργία της μονάδας ανήκει σε κοινή δημόσιου χαρακτήρα εταιρία δύο γειτονικών Δήμων και για την εγκατάσταση της χρειάστηκε περίοδος 6 ετών εξαιτίας δυσκολιών στην αδειοδότηση και στον περιφερειακό περιβαλλοντικό σχεδιασμό.

Το συνολικό κόστος κεφαλαίου ανήλθε σε 38 εκατομμύρια Ευρώ εκ των οποίων τα 17 εκατομμύρια δαπανήθηκαν στην κατασκευή, τα 11 εκατομμύρια για τεχνική σχεδίαση και τεχνική συμβουλή και τα υπόλοιπα 6 εκατομμύρια στην κοστολόγηση και το σχεδιασμό. Το λειτουργικό κόστος εκτιμάται σε 120 Ευρώ/τόνο πλέον το κόστος συλλογής, που συνολικά αθροίζει σε ποσό που είναι υψηλότερο από το λειτουργικό κόστος της αρχικά σχεδιαζόμενης μονάδας θερμικής κατεργασίας. Η μονάδα παραγωγής ενέργειας από απορρίμματα θα είχε μεν λειτουργικό κόστος 130 Ευρώ/τόνο πλέον το κόστος συλλογής που όμως θα ήταν σημαντικά χαμηλότερο. Είναι αξιοσημείωτο ότι καμιά μονάδα δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς την πολιτική υποστήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και της τοπικής κοινωνίας.

Η χρηματοδότηση της επένδυσης γίνεται μέσω της άμεσης, τοπικής, φορολόγησης που είναι συνάρτηση των ανακυκλώσιμων υλικών που συλλέγονται από κάθε νοικοκυριό. Το προϊόν της μονάδας πωλείται στο κοινό (κατά 40%), σε εταιρίες διαμόρφωσης τοπίου (κατά 40%) και σε τοπικά φυτώρια (κατά 20%).

Αναλυτικότερες πληροφορίες αναφέρονται στην ιστοσελίδα www.kompostwerk.de

Επισημαίνεται ότι στη Γερμανία υπάρχει πρακτικά απαγόρευση χρήσης χωματερών, ότι είναι σε ισχύ ειδικό κριτήριο για τα βιοαποδομήσιμα υλικά (Static Respiration Index AT4) και ότι οι περιβαλλοντικές εκπομπές περιορίζονται σε 5 mg/O₂/g dm.

5.2. Ισπανία – Οικολογικό Πάρκο της Βαρκελώνης (Ecorarc II)

Η ανάγκη για τη δημιουργία 'οικολογικών πάρκων' προέκυψε από το κενό που άφησε ο περιορισμός των χωματερών. Ωστόσο, το 45% των στερεών απορριμμάτων που φθάνουν στο Ecorarc II καταλήγουν σε χωματερή 30 χιλιόμετρα μακριά από την εγκατάσταση.

Στη μονάδα, μετά την αναερόβια κατεργασία ακολουθεί φάση κομποστοποίησης, δυναμικότητας 26,5 ΚΤρα, το προϊόν της οποίας διατίθεται σε αγροτικές αγορές. Το βιοαέριο που προκύπτει από την κατεργασία χρησιμοποιείται για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας που ευνοείται από την επιδότηση παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές των 0,11 Ευρώ/ΚΒΩ.

Η μονάδα δημιουργήθηκε με ΣΔΙΤ. Ιδιοκτήτης είναι ο Μητροπολιτικός Δήμος της Βαρκελώνης που περιλαμβάνει 33 μικρότερους Δήμους και η λειτουργία ανατέθηκε σε εταιρία που ιδρύθηκε για το σκοπό αυτό. Πριν και κατά τη διάρκεια της κατασκευής της μονάδας δαπανήθηκαν 4 εκατομμύρια Ευρώ σε 5 χρόνια για δημόσιες σχέδια και προγράμματα κοινωνικής αποδοχής του έργου και περιβαλλοντικής εκπαίδευσης. Ο Δήμος χρησιμοποίησε έναν διεθνούς φήμης αρχιτέκτονα για να σχεδιάσει τις προσόψεις της μονάδας συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία υψηλής αισθητικής παρουσίας σε μια εγκαταλειμμένη βιομηχανική περιοχή.

Το 67% του κόστους κατασκευής του έργου (περίπου 77 εκατομμύρια Ευρώ) διατέθηκε από το Ταμείο Συνοχής της ΕΕ και το υπόλοιπο από την ομοσπονδιακή και την τοπική κυβέρνηση η οποία χρεώνει ειδικό φόρο διαχείρισης απορριμμάτων στους κατοίκους.

Αναλυτικότερες πληροφορίες αναφέρονται στην ιστοσελίδα www.amb.es

Επισημαίνεται ότι στην Ισπανία δεν υπάρχει απαγόρευση χρήσης χωματερών, ότι δεν είναι σε ισχύ ειδικό κριτήριο για τα βιοαποδομήσιμα υλικά και ότι δεν εφαρμόζεται περιορισμός περιβαλλοντικών εκπομπών.

5.3. Δανία – Μονάδα Αναερόβιας Επεξεργασίας στο Zealand

Με το κλείσιμο μιας μονάδας κομποστοποίησης στην περιοχή, εξαιτίας προβλημάτων οσμών, οι δημοτικές αρχές προσανατολίστηκαν στην αντικατάσταση της μονάδας με εφαρμογή νέας τεχνολογίας. Η νέα μονάδα χρησιμοποιεί 15 υπομονάδες βιοαερίου και κομποστοποίησης, δυναμικότητας 25 ΚΤρα, στις ίδιες σφραγισμένες δεξαμενές.

Το έργο ανήκει σε εταιρία που ιδρύθηκε ειδικά για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο ΣΔΙΤ και συμμετέχει κατά 50% η ιδιωτική εταιρία Solum AS που έχει και τη διαχείριση της λειτουργίας και κατά 50% δύο Δήμοι. Το κεφάλαιο των 4,8 εκατομμυρίων Ευρώ συγκεντρώθηκε εξολοκλήρου από ιδιωτική χρηματοδότηση με εμπορικούς όρους.

Το συνολικό λειτουργικό κόστος, συμπεριλαμβανομένου και του κόστους κεφαλαίου, ανέρχεται σε 68 Ευρώ/τόνο που είναι χαμηλότερο από το αντίστοιχο εγκατάστασης για παραγωγή ενέργειας από απορρίμματα. Η τοπική αυτοδιοίκηση στήριξε το εγχείρημα το οποίο, καθώς εγκαταστάθηκε στη θέση της παλαιάς χωματελής, συνάντησε ελάχιστη αντίδραση.

Το παραγόμενο βιοαέριο χρησιμοποιείται για την ενέργεια που απαιτεί η εγκατάσταση και το υπόλοιπο τροφοδοτεί το ηλεκτρικό δίκτυο. Το κομπόστ διατίθεται για αγροτική χρήση και η συλλογή του και η διανομή του έχει ανατεθεί σε τρίτη εταιρία που αμείβεται για την υπηρεσία με τον τόνο.

Αναλυτικότερες πληροφορίες αναφέρονται στην ιστοσελίδα www.solum.com

Επισημαίνεται ότι στη Δανία υπάρχει ουσιαστικά απαγόρευση χρήσης χωματερών, ότι δεν είναι σε ισχύ ειδικό κριτήριο για τα βιοαποδομήσιμα υλικά και ότι δεν εφαρμόζεται περιορισμός περιβαλλοντικών εκπομπών.

5.4. Ιταλία – Μονάδα Θερμικής Επεξεργασίας στην Carteolana

Η μονάδα προϋπήρχε ως μονάδα καύσης για τη μείωση του όγκου των στερών δημοτικών απορριμμάτων που καταλήγουν στη χωματερή. Η απόφαση που ελήφθη αφορούσε την επέκταση της μονάδας με επιπρόσθετη φάση για παραγωγή ενέργειας από απορρίμματα που θα χρησιμοποιούσε ως ύλη ανακτώμενα στερεά καύσιμα από απορρίμματα προκειμένου να μειώσει περαιτέρω τον όγκο των απορριμμάτων που καταλήγουν στη χωματερή.

Η μονάδα, συνολικής δυναμικότητας 60 ΚΤρα, ανήκει σε ειδικά ιδρυθείσα εταιρία στο πλαίσιο ΣΔΙΤ στην οποία συμμετέχει ιδιωτική εταιρία, που έχει και τη διαχείριση της λειτουργίας, και η Δημοτική αρχή. Παρά το ότι η μονάδα προϋπήρχε, η επέκταση της συνάντησε σφοδρές αντιδράσεις που καθυστέρησαν το έργο κατά 10 χρόνια.

Η παροχή επιχορήγησης για ενέργεια παραγόμενη εξ ολοκλήρου από απορρίμματα της τάξης των 205 Ευρώ/ΜΒΩ επέδρασε καταλυτικά στην προώθηση του έργου καθώς αυτή ήταν σημαντικά μεγαλύτερη από την επιχορήγηση που δίδεται για παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που είναι της τάξης των 130 Ευρώ/ΜΒΩ. Η επιχορήγηση καθιστά τη μονάδα οικονομικά βιώσιμη.

Αναλυτικότερες πληροφορίες αναφέρονται στην ιστοσελίδα www.ecodeco.it

Επισημαίνεται ότι στην Ιταλία δεν υπάρχει απαγόρευση χρήσης χωματερών, ότι είναι σε ισχύ ειδικό κριτήριο για τα βιοαποδομήσιμα υλικά (Dynamic Respiration Index AT4) και ότι οι περιβαλλοντικές εκπομπές περιορίζονται σε 1 g O₂/kg VS/h.

5.5. Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Η επιλογή της αναφοράς της περίπτωσης της Ηνωμένου Βασιλείου στην αντιμετώπιση του ζητήματος της σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα γίνεται στη βάση της πληρότητας του μηχανισμού, της διεύρυνσης του σκοπού και της πρακτικής καθώς και της εμπειρίας που έχει συσσωρευθεί στο σχετικό θέμα.

Σε γενικές γραμμές, το Υπουργείο Οικονομικών θέτει το γενικό πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο της λειτουργίας σχημάτων σύμπραξης, ελέγχει τη διάθεση των πόρων, παρακολουθεί τη ροή των προγραμμάτων και εκτελεί το απολογιστικό και αξιολογητικό έργο. Η σύνθεση και η διαχείριση των προγραμμάτων σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι στην αρμοδιότητα δύο ανταγωνιστικών μεταξύ τους οργανισμών που έχουν συσταθεί για αυτόν ακριβώς το σκοπό. Οι ενδιαφερόμενοι απευθύνονται σε αυτούς τους οργανισμούς για κατεύθυνση, συμβουλή και κάθε είδους υποστήριξη. (www.partnershipsuk.org.uk και www.localpartnerships.org.uk).

Ξεκινώντας από την παρατήρηση ότι ο τομέας των υποδομών που παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες υποφέρει από έλλειψη επενδύσεων που έχουν άμεση επίπτωση στην ποιότητα παροχής υπηρεσιών, προσεγγίστηκε αρχικά η γενική περιοχή των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Κατόπιν, η αναγκαιότητα μετασχηματισμού των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και η ανάγκη καλύτερης διαχείρισης των παγίων υποδομών οδήγησε στην υιοθέτηση του σχήματος της

Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (ΠΙΧ) που έγινε σύντομα διεθνές πρότυπο αναφοράς.

Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (ΠΙΧ) είναι μια συμφωνία όπου ο δημόσιος τομέας αναθέτει την παροχή υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα για μεγάλη χρονική περίοδο. Οι υπηρεσίες συνήθως συνδέονται και προκύπτουν από επένδυση του ιδιωτικού τομέα σε υποδομές που χρησιμοποιούνται για την παροχή των υπηρεσιών. Τα συνήθη γενικά χαρακτηριστικά της ΠΙΧ είναι :

- Η κατασκευή και η συντήρηση της υποδομής από τον ιδιωτικό τομέα, που θα παράσχει και τις υπηρεσίες.
- Η ίδρυση φορέα ή εταιρίας με ειδικό σκοπό την υλοποίηση και την αξιοποίηση του έργου.
- Η μεταβίβαση μέρους του ρίσκου της εταιρίας-φορέα σε άλλες οντότητες, που μπορεί και να είναι μέτοχοι, μέσω συμβολαίων υποκατασκευαστών και εργολάβων.
- Η χρήση ιδιωτικής χρηματοδότησης από το φορέα-εταιρία για την υλοποίηση του έργου, συνήθως από μείγμα ιδίων πόρων και δανεισμού.
- Η πληρωμή αμοιβής ή τέλους στο φορέα-εταιρία για την παροχή των υπηρεσιών.

Το σχήμα ΠΙΧ είναι κατάλληλο για περιπτώσεις όπου:

- Υπάρχει σαφής ανάγκη για επένδυση κεφαλαίου η οποία επιπρόσθετα απαιτεί αποτελεσματική διαχείριση της επικινδυνότητας που συνοδεύει την εγκατάσταση της υποδομής.
- Η μορφή των απαιτούμενων υπηρεσιών μπορεί να προσδιοριστεί με σαφήνεια από το δημόσιο τομέα και μάλιστα με τρόπο που καθιστά εφικτή τη συστηματική παρακολούθηση της ποιότητας των υπηρεσιών και την ελέγξιμη κατανομή της επικινδυνότητας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.
- Η μορφή της απαιτούμενης υποδομής και των παρεχόμενων υπηρεσιών μπορούν να κοστολογηθούν και να προϋπολογιστούν στο σύνολο του κύκλου ζωής του έργου.
- Το ύψος του έργου είναι αρκετά μεγάλο για να δικαιολογήσει το κόστος της διαδικασίας.
- Οι εμπλεκόμενες τεχνολογίες είναι αρκετά σταθερές ή προβλέψιμες, ώστε να μην οδηγήσουν σε θεαματικές ανατροπές.
- Ο χρονικός ορίζοντας είναι μακρύς και η βεβαιότητα για την απρόσκοπτη ροή της αξιοποίησης του έργου και της παροχής των υπηρεσιών μεγάλη.

Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης δεν είναι ωστόσο το μόνο όχημα μηχανισμού σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα. Άλλα σχήματα περιλαμβάνουν :

- Την Εκχώρηση, με την παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων αξιοποίησης της υποδομής,

- Τη Σύμπραξη Στρατηγικής Υποδομής, για την αντιμετώπιση ειδικών θεμάτων ή έργων που άπτονται των υποδομών,
- Την Ολοκλήρωση, με την προμήθεια από το δημόσιο τομέα ενός οργανισμού υλοποίησης,
- Τη Συμμαχία, με δύο ή περισσότερα μέρη να μοιράζονται την επικινδυνότητα και τις απολαβές για την επίτευξη κοινού στόχου, και
- Τα Υβριδικά σχήματα, με τη σύνδεση κατάλληλων στοιχείων για την προσέγγιση θεμάτων που δεν εμπίπτουν σε καθορισμένα σχήματα.

Καθώς στα σχήματα ΠΙΧ έχει ήδη συσσωρευθεί εμπειρία 10 ετών, είναι δυνατή η εξαγωγή συμπερασμάτων για τις επιχειρησιακές τους επιδόσεις, όπως παρακάτω :

- Το 96% των αποδεκτών των υπηρεσιών χαρακτηρίζουν την παρεχόμενη υπηρεσία τουλάχιστον ικανοποιητική.
- Η ροή των πληρωμών και η επάρκεια των μηχανισμών κρίνεται αποτελεσματική.
- Το 97% των εμπλεκόμενων στις σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα τις χαρακτηρίζουν τουλάχιστον ικανοποιητικές.
- Η βελτίωση της ευελιξίας στο δημόσιο τομέα, δια της λειτουργίας των ΠΙΧ, είναι σημαντική και το 90% των εμπλεκόμενων χειριστών είναι τουλάχιστον ικανοποιημένοι από την απόκριση στις αλλαγές.

Στον αντίποδα των συμπράξεων βρίσκονται τα σχήματα «Κοινής Επιχειρηματικότητας» που διαφέρουν ως προς το νομικό τους πλαίσιο και κυρίως ως προς το αντικείμενο σύστασης και λειτουργίας.

Από την πλειάδα των έργων, στον τομέα του περιβάλλοντος και ειδικότερα στη διαχείριση των απορριμμάτων, που χρηματοδοτήθηκαν με το σχήμα της Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (ΠΙΧ), επιλέχθηκαν τρία που εμφανίζουν για διαφορετικούς λόγους ειδικό ενδιαφέρον για τους σκοπούς και τους στόχους του έργου.

5.5.1 Έργο ΠΙΧ για συνεργασία στον τομέα των απορριμμάτων της κομητείας Lancashire

Η σύμβαση, ύψους πιστώσεων 90 εκατομμυρίων Λιρών, ανατέθηκε το 2007 στην εταιρία Global Renewables Lancashire Ltd και έχει διάρκεια 30 χρόνια. Στο έργο συμμετέχουν 14 Δήμοι της κομητείας με συνολικό πληθυσμό 1166000 κατοίκους καθώς και οικονομικοί, νομικοί και τεχνικοί σύμβουλοι.

Το έργο αφορά στη διαχείριση δημοτικών απορριμμάτων, δεν περιλαμβάνει τη συλλογή και αναφέρεται στην εγκατάσταση και λειτουργία υποδομών όπως

- δύο μονάδες μηχανικής βιολογικής επεξεργασίας με ετήσια δυναμικότητα 175 χιλιάδων τόνων η καθεμία,
- δύο μονάδες κομποστοποίησης με ετήσια δυναμικότητα 55 χιλιάδων τόνων η καθεμία,

- μία εγκατάσταση ανακύκλωσης υλικών με ετήσια δυναμικότητα 50 χιλιάδων τόνων.

Τα δημοτικά απορρίμματα της περιοχής εφαρμογής ανέρχονται σε 676 χιλιάδες τόνους και οι ελάχιστοι στόχοι που τέθηκαν για το ποσοστό ανακύκλωσης των απορριμμάτων από τη λειτουργία του έργου είναι να φθάσει το 56% από το 40% που είναι σήμερα.

5.5.2 Έργο ΠΙΧ στον τομέα των απορριμμάτων της κομητείας West Berkshire

Η σύμβαση, ύψους πιστώσεων 28 εκατομμυρίων Λιρών, ανατέθηκε το 2008 στην εταιρία Veolia Environmental και συμμετέχει ενιαία ο φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης του West Berkshire που αριθμεί πληθυσμό 148000 κατοίκων. Υπάρχουν εξωτερικοί οικονομικοί, νομικοί και τεχνικοί σύμβουλοι.

Το έργο αφορά στη διαχείριση δημοτικών απορριμμάτων, περιλαμβάνει τη συλλογή και αναφέρεται στην εγκατάσταση και λειτουργία υποδομών όπως:

- μία μονάδα κομποστοποίησης με ετήσια δυναμικότητα 32 χιλιάδων τόνων,
- μία εγκατάσταση ανακύκλωσης υλικών με ετήσια δυναμικότητα 13,5 χιλιάδων τόνων.

Τα δημοτικά απορρίμματα της περιοχής εφαρμογής ανέρχονται σε 86 χιλιάδες τόνους και οι ελάχιστοι στόχοι που τέθηκαν για το ποσοστό ανακύκλωσης των απορριμμάτων από τη λειτουργία του έργου είναι να φθάσει το 49% από το 23% που είναι σήμερα.

Έχουν τεθεί ετήσιοι περιβαλλοντικοί δείκτες προτεραιότητας που για τα πρώτα 4 χρόνια από την έναρξη του έργου έχουν ως εξής:

- ποσότητα οικιακών απορριμμάτων ανά νοικοκυριό, που πρέπει να φθάσει στα 800 κιλά από τα 1040 που είναι η τιμή αναφοράς,
- ποσοστό οικιακών απορριμμάτων που στέλνεται για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση και κομποστοποίηση, που πρέπει να φθάσει το 41% από το 22% που είναι σήμερα,
- ποσοστό των δημοτικών που καταλήγουν στη χωματερή, που πρέπει να φθάσει το 45% από το 77% που είναι σήμερα.

5.5.3 Έργο ΠΙΧ στον τομέα των απορριμμάτων της κομητείας Cornwall

Η σύμβαση, ύψους πιστώσεων 45 εκατομμυρίων Λιρών, ανατέθηκε το 2006 στην εταιρία SITA Cornwall Ltd και έχει διάρκεια 30 χρόνια. Στο έργο συμμετέχουν 6 Δήμοι της κομητείας με συνολικό πληθυσμό 524000 κατοίκους καθώς και οικονομικοί, νομικοί και τεχνικοί σύμβουλοι.

Το έργο έχει στόχο την αξιοποίηση του συνόλου των απορριμμάτων που θα δρομολογούνται στον εργολάβο, δεν περιλαμβάνει τη συλλογή και αφορά στην εγκατάσταση και λειτουργία μονάδας παραγωγής ενέργειας από απορρίμματα, ετήσιας δυναμικότητας 240 χιλιάδων τόνων.

Στην παρούσα κατάσταση παράγονται 327 χιλιάδες τόνοι απορριμμάτων ετησίως, το ποσοστό των οικιακών απορριμμάτων που ανακυκλώνεται και κομποστοποιείται φθάνει το 31% και το ποσοστό των δημοτικών απορριμμάτων που καταλήγει στη χωματερή φθάνει το 71%.

5.6. Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα στην Ιταλία

Η επιλογή της αναφοράς της περίπτωσης της Ιταλίας στην αντιμετώπιση του ζητήματος της σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα γίνεται στη βάση της γεωγραφικής γειτνίασης και του τουριστικού στοιχείου της χώρας, όπως επίσης και στη βάση της ξεκάθαρης διατύπωσης των σχετικών μηχανισμών και του περιβάλλοντος εφαρμογής.

Στην Ιταλία υιοθετήθηκαν ταχύτατα οι κοινοτικές οδηγίες για τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δημιουργήθηκε ένα σαφές και ιδιαίτερα εύχρηστο πλαίσιο υπό το διαχειριστικό έλεγχο ειδικής ομάδας δράσης της Ιταλικής κυβέρνησης. Σε άμεση εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών, υπάρχουν δύο βασικά είδη συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Οι Συμβολαιακές συμπράξεις και οι Θεσμικές συμπράξεις.

Οι Συμβολαιακές συμπράξεις βασίζονται σε σύμβαση μεταξύ των εταιρών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα όπου ανατίθενται ένα ή περισσότερα αντικείμενα στο ιδιώτη εταίρο. Η πιο δημοφιλής μορφή είναι αυτή της εκχώρησης που χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση του ιδιώτη εταίρου με τον τελικό χρήστη και αφορά την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας από τον ιδιώτη, εκ μέρους του δημοσίου, υπό τον έλεγχο όμως του δημοσίου.

Οι κύριες μορφές των Συμβολαιακών συμπράξεων αφορούν :

- παραχώρηση έργων,
- παραχώρηση υπηρεσιών,
- χορηγία,
- χρηματοδοτική μίσθωση,
- ειδικές περιπτώσεις όπως προώθηση έργων αστικού σχεδιασμού, προώθηση τουριστικών καταλυμάτων και παραχώρηση δημόσιων παγίων για βελτίωση της οικονομικής στους αξίας.

Οι Θεσμικές συμπράξεις αφορούν νομικές οντότητες στις οποίες συμμετέχουν εταίροι του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για την υλοποίηση έργων ή την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η άμεση συνεργασία, στην ίδια εταιρική οντότητα, του δημόσιου και του ιδιώτη εταίρου επιτρέπουν στο δημόσιο να έχει

άμεσο έλεγχο της λειτουργίας καθώς και να βελτιώνει την τεχνογνωσία του με την υποστήριξη του ιδιώτη.

Οι κύριες μορφές Θεσμικών συμπράξεων αφορούν :

- εταιρίες κοινής ιδιοκτησίας με κυρίαρχο το δημόσιο κεφάλαιο,
- εταιρίες κοινής ιδιοκτησίας με κυρίαρχο το ιδιωτικό κεφάλαιο,
- μικτές εταιρίες κοινής ιδιοκτησίας που ιδρύθηκαν σε εφαρμογή του αστικού κώδικα,
- εταιρίες αστικού μετασχηματισμού

Τα σχήματα συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα χρησιμοποιούνται όταν η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων και τεχνογνωσίας μπορεί να παράγει οφέλη τόσο για το δημόσιο όσο και για τον τελικό χρήστη. Τα οφέλη αυτά μπορεί να είναι οικονομικά και να συμβάλλουν στη μείωση του κόστους των υπηρεσιών και της διαχείρισης, όσο και ποιοτικά και να συμβάλλουν στη βελτίωση της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας, της ευελιξίας και της ποιότητας των υπηρεσιών.

Τα οφέλη από τις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα επικεντρώνονται :

- στην αποτελεσματικότητα της διαχείρισης,
- στην ποιότητα των υπηρεσιών,
- στη βελτίωση των μεθοδολογιών με τη συμπερίληψη του κόστους κύκλου ζωής,
- στην απόδοση των διατιθέμενων οικονομικών πόρων και
- στη δυνατότητα μεταβίβασης μέρους της επικινδυνότητας.

Γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και ιδιωτικής χρηματοδότησης στο ότι η σύμπραξη περιλαμβάνει όλες τις μορφές συνεργασίας στις οποίες συγκαταλέγεται και η ιδιωτική χρηματοδότηση. Η ιδιωτική χρηματοδότηση θεωρείται ως τεχνική, εντός του πλαισίου της σύμπραξης, για τη χρηματοδότηση της υποδομής.

Οι εμπειρίες της Ιταλίας από την εφαρμογή σχημάτων ΣΔΙΤ συμπερασματικά συνοψίζονται στα παρακάτω:

- Το κύριο όχημα εφαρμογής αφορά σχήματα παραχώρησης έργων και παραχώρησης υπηρεσιών.
- Τα σχήματα μετατοπίζουν το ενδιαφέρον τους από την ιδιοκτησία της υποδομής στην παροχή της υπηρεσίας.
- Το επίπεδο της δημόσιας οικονομικής συμμετοχής καθορίζεται από το ύψος των διατιθέμενων επιχορηγήσεων, που αποτελεί και την κύρια μορφή χρηματοδότησης.
- Τα ιδιωτικά κριτήρια οικονομικής παρακολούθησης είναι αποτελεσματικότερα αυτών του δημοσίου.

6. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΔΙΤ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορεί να αναπτυχθεί μια σύμπραξη δημόσιου με ιδιωτικό τομέα στην Ελλάδα περιγράφεται αφενός, από το υφιστάμενο ειδικό νομικό πλαίσιο των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και το νομικό πλαίσιο που διέπει τις συνεργασίες των φορέων διαχείρισης στερεών απορριμμάτων και αφετέρου, από τις επιτυχημένες περιπτώσεις εφαρμογής συμπράξεων στη διαχείριση απορριμμάτων αλλά και τις περιπτώσεις λειτουργίας διαδημοτικών επιχειρήσεων. Επισημαίνεται ότι απουσιάζει περίπτωση σύμπραξης δημόσιου με ιδιωτικό τομέα στο αντικείμενο της ανακύκλωσης και ότι οι συμπράξεις στο αντικείμενο της διαχείρισης απορριμμάτων γενικότερα είναι δύο.

6.1. Νομικό Πλαίσιο Συμπράξεων

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα εστιάζουν στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών μέσα από μια πιο εξειδικευμένη και αποτελεσματική προσέγγιση που μπορεί να επιτύχει καλύτερα η ιδιωτική πρωτοβουλία, ενώ αποτελούν έναν εναλλακτικό δρόμο για την επίτευξη του κατάλληλου μείγματος κράτους και ιδιωτικής πρωτοβουλίας και νοούνται ως όχημα ουσιαστικής μεταρρύθμισης και ως βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού υποδείγματος.

Με τις ΣΔΙΤ επιχειρείται η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση έργων ή στην παροχή υπηρεσιών, με σκοπό όχι μόνο την εξασφάλιση πρόσθετων πόρων, αλλά και την αξιοποίηση προς όφελος των πολιτών, της τεχνογνωσίας και του ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει, των ικανοτήτων του να καινοτομεί και να διαχειρίζεται σύνθετα έργα.

Σε μια ΣΔΙΤ οι ρόλοι του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι σαφώς καθορισμένοι, με το δημόσιο τομέα να αναλαμβάνει:

- τον καθορισμό του γενικού σχεδίου ΣΔΙΤ,
- την αξιολόγηση της πρότασης του ιδιωτικού φορέα,
- την υποστήριξη εκτέλεσης του έργου,
- την παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων του ιδιώτη,

και τον ιδιωτικό τομέα να αναλαμβάνει:

- την εκπόνηση των μελετών σύμφωνα με το γενικό σχέδιο της προκήρυξης,
- την κατασκευή του έργου,
- την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης του έργου,
- τη διαχείριση και λειτουργία του έργου ή τη συντήρησή του,
- την επιστροφή στο Δημόσιο του έργου μετά τη λήξη της συμβατικής περιόδου.

Οι βασικοί συντελεστές μιας ΣΔΙΤ είναι από την πλευρά του δημοσίου:

- η Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ
- οι αναθέτουσες αρχές
- η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του ΥΠΕΘΟ

και από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα:

- κατασκευαστικές και τεχνικές εταιρίες
- χρηματοπιστωτικά ιδρύματα
- εταιρίες διαχείρισης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης
- σύμβουλοι.

Ανάλογα με το αντικείμενο της σύμπραξης, το είδος και το μέγεθος της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα σε αυτό και των κινδύνων που αναλαμβάνουν τα δύο μέρη, τα έργα ΣΔΙΤ διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, στα ανταποδοτικά και στα μη ανταποδοτικά.

Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή υπηρεσίες, στις οποίες πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρηση τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευση τους. Τέτοια έργα είναι για παράδειγμα συγκοινωνιακά έργα, περιβαλλοντικά έργα και θεματικά πάρκα.

Από την εκμετάλλευση αυτή, μέσω της είσπραξης τελών από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας, οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και αποσκοπούν στην εξασφάλιση εύλογου κέρδους.

Οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν εκτός από τους κινδύνους της χρηματοδότησης και της κατασκευής και τον κίνδυνο της ζήτησης, το αν δηλαδή οι πολίτες θα κάνουν την προβλεπόμενη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας.

Εάν το έργο δεν είναι πλήρως ανταποδοτικό, η βιωσιμότητα της επένδυσης μπορεί να στηριχθεί και με τη χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου, είτε με εφάπαξ ποσό, είτε με τμηματικές καταβολές.

Ως μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται ουσιαστικά για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες, τις οποίες λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες. Τέτοια έργα είναι για παράδειγμα σχολεία, νοσοκομεία, υπηρεσίες παροχής τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης.

Οι ιδιώτες που αναλαμβάνουν την υλοποίηση τους αποπληρώνονται απευθείας από το κράτος, ενώ αναλαμβάνουν τους κινδύνους που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση και την κατασκευή, όχι όμως και τον κίνδυνο της ζήτησης. Αντί

αυτού αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας και κατά αντιστοιχία οι τμηματικές καταβολές του δημοσίου ονομάζονται πληρωμές διαθεσιμότητας. Η σύνδεση των πληρωμών με τη διαθεσιμότητα συνεπάγεται ότι στην περίπτωση που το έργο ή η υπηρεσία δεν είναι διαθέσιμη στην προδιαγεγραμμένη ποιότητα, οι πληρωμές μειώνονται ή και αναστέλλονται.

Το νομικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα προσδιορίζεται με το Νόμο 3389/2005. Συνοπτικά, ο νόμος αυτός:

- κωδικοποιεί τις σχετικές με τις ΣΔΙΤ έννοιες,
- προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής τους,
- προβλέπει τη δημιουργία δύο αρμόδιων διοικητικών οργάνων (Διυπουργική Επιτροπή και Ειδική Γραμματεία) για τη χάραξη της πολιτικής και τη διαχείριση των έργων,
- προσδιορίζει τις διαδικασίες ανάθεσης, τα συμβατικά και νομικά θέματα,
- προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις σχετικές με αδειοδοτήσεις, φορολογικά θέματα κλπ.

Η διαδικασία υλοποίησης ενός έργου ΣΔΙΤ περιλαμβάνει τρεις διακριτές φάσεις, όπως:

- αίτηση προς την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ,
- απόφαση Διυπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ,
- διαδικασία ανάθεσης.

6.2. Νομικό Πλαίσιο Φορέων Διαχείρισης

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαδραματίζει κεντρικό και καθοριστικό ρόλο στη διαχείριση απορριμμάτων και κατά συνέπεια το νομικό πλαίσιο που κινούνται οι φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων έχει βαρύνουσα σημασία για τη δημιουργία συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στην Κοινή Υπουργική Απόφαση απ. Η.Π. 50910/2727 «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων/Εθνικός & Περιφερειακός Σαδισμός» ορίζονται ως υπόχρεοι φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ενώ δε γίνεται αναφορά στη νομική μορφή που δύνανται να έχουν, παρά μόνο στις αρμοδιότητες και τις υποχρεώσεις τους.

Με τις ρυθμίσεις του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ) που θεσπίστηκε με το Νόμο 3463/06, παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους και τις Κοινότητες:

- Να συμπράττουν με τον ιδιωτικό τομέα για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, όπως προβλέπεται στο Νόμο 3389/2005,
- Να αναθέτουν, νε τη διαδικασία του διαγωνισμού, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή κοινοπραξίες την αξιοποίηση

της ακίνητης περιουσίας, την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών με παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης ή/και την καταβολή αμοιβής,

- Να συνάπτουν συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης για την απόκτηση κινήτων ή ακινήτων.

Βασιζόμενοι στις διατάξεις του παλαιότερου ΔΚΚ πολλοί Δήμοι έχουν προβεί στη σύσταση διαδημοτικών επιχειρήσεων αλλά και συνδέσμων ΟΤΑ με αντικείμενο τη διαχείριση των στερών αποβλήτων. Ο νέος ΔΚΚ επανακαθορίζει το θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας των Δήμων και Κοινοτήτων και των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα για τις διαδημοτικές επιχειρήσεις, με το άρθρο 254 εξαιρεί την καθαριότητα των δημοσίων χώρων και την αποκομιδή των απορριμμάτων αλλά αποδέχεται την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών ή συνδεδεμένων με το περιβάλλον.

6.3. Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας

Η υλοποίηση του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΟΣΔΑ) Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας είναι έργο ΣΔΙΤ στην κατηγορία του περιβάλλοντος με αναθέτουσα αρχή την Ανώνυμη Εταιρία Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικής Μακεδονίας (ΔΙΑΔΥΜΑ Α.Ε.), ενδεικτικό προϋπολογισμό 97 εκατομμύρια Ευρώ (+20% κόστος βαριάς συντήρησης και ασφάλισης), με διάρκεια σύμβασης 27 έτη όπου τα 2 έτη αφορούν την κατασκευή και τα 25 τη λειτουργία του έργου.

Αντικείμενο της σύμπραξης είναι η μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση, τεχνική διαχείριση και λειτουργία των υποδομών του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, με σκοπό την πλήρωση των περιβαλλοντικών στόχων που έχουν τεθεί από τις Κοινοτικές Οδηγίες σχετικά με τη διαχείριση στερεών αστικών απορριμμάτων. Συγκεκριμένα, ο Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης (ΙΦΣ) που θα επιλεγθεί θα αναλάβει τα εξής:

- Τη μελέτη, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των κεντρικών εγκαταστάσεων ολοκληρωμένης διαχείρισης των αστικών στερεών απορριμμάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, οι οποίες θα αποτελούνται από μία Μονάδα Επεξεργασίας και Αξιοποίησης (ΜΕΑ) των απορριμμάτων και χώρο υγειονομικής ταφής των υπολειμμάτων. Η κατασκευή της ΜΕΑ θα γίνει με τη διαθέσιμη τεχνολογία, η οποία μπορεί αποδεδειγμένα να καλύψει τους στόχους που έχουν τεθεί από τις Κοινοτικές Οδηγίες και τις προδιαγραφές αποτελέσματος που θα θεσπισθούν από την Αναθέτουσα Αρχή. Επιπλέον, ο Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης θα έχει το δικαίωμα της εμπορικής εκμετάλλευσης των παραγόμενων από τη ΜΕΑ προϊόντων (π.χ. ανακυκλώσιμα υλικά, βιοαέριο, RDF, SRF, κλπ).
- Τη συντήρηση και λειτουργία του υφιστάμενου δικτύου τροφοδοσίας των απορριμμάτων προς τις κεντρικές εγκαταστάσεις διαχείρισης, με την

έναρξη της λειτουργίας της μονάδας επεξεργασίας και χώρου υγειονομικής ταφής των υπολειμμάτων. Το δίκτυο αυτό αποτελείται από 10 Σταθμούς Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (ΣΜΑ) και τον κινητό εξοπλισμό μεταφόρτωσης.

Η παραπάνω μονάδα θα έχει αρχική δυναμικότητα 120.000 τόνων ανά έτος, που θα αυξάνεται κατά 1% το έτος, φθάνοντας τους 152.000 τόνους ανά έτος στο τέλος της Σύμπραξης, η διάρκεια της οποίας είναι 25 χρόνια από την ολοκλήρωση της κατασκευής της νέας μονάδας επεξεργασίας.

Η Σύμπραξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο των στρατηγικών στόχων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας. Η κατασκευή και λειτουργία της ΜΕΑ ουσιαστικά ολοκληρώνει το σύστημα που ήδη λειτουργεί στην Περιφέρεια, διαμορφώνοντας ένα πρότυπο - για τα ελληνικά δεδομένα - μοντέλο διαχείρισης αποβλήτων, απολύτως συμβατό με τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα αυτό. Διασφαλίζεται η μείωση της προς ταφή ποσότητας απορριμμάτων, η ελαχιστοποίηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων μέσω της επεξεργασίας του βιοαποδομήσιμου κλάσματος των απορριμμάτων και η δυνατότητα παραγωγής προϊόντων (υλικών ή/και ενέργειας), η αξιοποίηση των οποίων μπορεί να επιφέρει οικονομικά οφέλη και να συμβάλει γενικότερα στην ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων.

Επιπλέον, η υλοποίηση και λειτουργία της μονάδας επεξεργασίας ουσιαστικά συνεπάγεται αφενός μεν υπερδιπλασιασμό της διάρκειας χρήσης του υφιστάμενου χώρου υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων, λόγω της μείωσης των προς ταφή υπολειμμάτων της επεξεργασίας, αφετέρου δε μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας της επένδυσης.

Με βάση τη μελέτη που έχει πραγματοποιηθεί από τη ΔΙΑΔΥΜΑ Α.Ε. σχετικά με την κοινωνική ανοχή του επιβαλλόμενου τέλους για την υλοποίηση του συγκεκριμένου έργου, καθορίστηκε το ύψος του ανώτατου αποδεκτού τέλους. Με δεδομένο, ότι το καθορισμένο αυτό τέλος δεν επαρκεί για την πλήρη αποπληρωμή του έργου, καθίσταται απαραίτητη η συμμετοχή του Δημοσίου, κατά το ήμισυ αρχικά και μειούμενα μέχρι το τέλος της σύμπραξης, στην αποπληρωμή του, μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

6.4. Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων Νομού Θεσσαλονίκης

Η υλοποίηση του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΟΣΔΑ) του Νομού Θεσσαλονίκης είναι έργο ΣΔΙΤ στην κατηγορία του περιβάλλοντος με αναθέτουσα αρχή το Σύνδεσμο ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης (ΣΟΤΑΜΘ), ενδεικτικό προϋπολογισμό 242 εκατομμύρια Ευρώ (+20% κόστος βαριάς συντήρησης και ασφάλισης), με διάρκεια σύμβασης 29 έτη όπου τα 4 έτη αφορούν την κατασκευή και τα 25 τη λειτουργία του έργου.

Αντικείμενο της Σύμπραξης είναι η μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση, τεχνική διαχείριση και λειτουργία υποδομών του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων στο Νομό Θεσσαλονίκης, για χρονικό διάστημα 29 ετών από τη θέση σε ισχύ της σύμβασης σύμπραξης.

Συγκεκριμένα, ο Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης θα αναλάβει τη μελέτη, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία μονάδας επεξεργασίας των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ) της Βορειοδυτικής Ενότητας του Νομού Θεσσαλονίκης, οι οποίες θα αποτελούνται από μία μονάδα επεξεργασίας και αξιοποίησης (ΜΕΑ) των ΑΣΑ και χώρο υγειονομικής ταφής των υπολειμμάτων (ΧΥΤΥ) της μονάδας επεξεργασίας. Η κατασκευή της ΜΕΑ θα γίνει με όποια διαθέσιμη τεχνολογία μπορεί αποδεδειγμένα να καλύψει τους στόχους που έχουν τεθεί από τις Κοινοτικές Οδηγίες και τις προδιαγραφές αποτελέσματος που θα θεσπισθούν από την Αναθέτουσα Αρχή. Η μονάδα αυτή θα έχει ετήσια δυναμικότητα 400.000 τόνων. Επισημαίνεται ότι στο πλαίσιο της σύμπραξης αυτής, ο Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης θα αναλάβει και την πώληση των παραγόμενων από τη ΜΕΑ προϊόντων (ανακυκλώσιμα υλικά, καύσιμα, ενέργεια, κτλ).

Η Σύμπραξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο των στρατηγικών στόχων του Συνδέσμου ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης. Δεδομένου ότι στο Νομό Θεσσαλονίκης η παραγωγή απορριμμάτων είναι σημαντική, ενώ έως τώρα δεν υπάρχει καμία εξέλιξη σε ό,τι αφορά στην ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών απορριμμάτων, δηλαδή την εισαγωγή σε σύστημα διαχείρισης μεθόδων επεξεργασίας πριν από τη ταφή για την ανάκτηση χρήσιμων υλικών και ενέργειας. Ειδικότερα, η υλοποίηση της Σύμπραξης αυτής υπαγορεύεται από τις επιταγές της νομοθεσίας και την ανάγκη συμμόρφωσης με τους στόχους που τίθενται για την επεξεργασία του βιοαποδομήσιμου κλάσματος των απορριμμάτων και τους ΧΥΤΑ και την αναγκαιότητα για οριστική παύση της λειτουργίας του ΧΥΤΑ Ταγαράδων.

Με βάση τη διεθνή πρακτική δημοπράτησης αντίστοιχων έργων ΣΔΙΤ, ο ενδεικτικός προϋπολογισμός δημοπράτησης ενός έργου στον τομέα της διαχείρισης απορριμμάτων τίθεται στο κατώτερο όριο της τεχνολογικής λύσης, που με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία ικανοποιεί τους κοινοτικούς και εθνικούς στόχους.

Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι, αφού ελήφθησαν υπ' όψη τα όρια κοινωνικής ανοχής όσον αφορά στην αύξηση των τελών που θα επιβάλλονται στους δημότες για την αποπληρωμή του έργου αυτού, υπολογίσθηκε το ανώτερο αποδεκτό τέλος που είναι σε θέση να πληρώσουν οι δημότες για την υλοποίηση του προτεινόμενου έργου. Με δεδομένο ότι το τέλος αυτό δεν επαρκεί για την πλήρη αποπληρωμή του έργου, καθίσταται απαραίτητη η συμμετοχή του Δημοσίου μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στην αποπληρωμή του. Ως εκ τούτου, προτείνεται η αρχική συμμετοχή του Δημοσίου σε ποσοστό 50% της πρώτης ετήσιας πληρωμής διαθεσιμότητας. Το ποσοστό αυτό θα μειώνεται σταδιακά με βάση τη συμφωνία του Συνδέσμου και του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία προβλέπει ετήσια αναπροσαρμογή των δημοτικών τελών, έως ότου η συμμετοχή του Δημοσίου να περιορισθεί δραστικά κατά τα τελευταία έτη της σύμβασης σύμπραξης.

Δεδομένου ότι το ύψος των τελών έχει ήδη καθορισθεί, το τελικό ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου στην αποπληρωμή του έργου, το οποίο και δεν θα ξεπερνά το 50%, θα καθορισθεί μετά τον διαγωνισμό για την ανάθεση του Έργου.

6.5. Διαδημοτικές Επιχειρήσεις στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα λειτουργούν δύο τουλάχιστον διαδημοτικές επιχειρήσεις με αντικείμενο τη διαχείριση των απορριμμάτων. Αυτές είναι:

- Η Διαδημοτική Επιχείρηση καθαριότητας και Προστασίας Περιβάλλοντος Κεφαλονιάς που διαχειρίζεται τα στερεά απόβλητα σε επίπεδο Νομού και
- Η Διαδημοτική Επιχείρηση Διαχωρισμού Στερεών Αποβλήτων του Νομού Χανίων που δραστηριοποιείται στα προγράμματα ανακύκλωσης, στην επεξεργασία και διάθεση στερεών αποβλήτων του μεγαλύτερου μέρους του Νομού και με τη διαχείριση και λειτουργία μονάδας μηχανικής διαλογής και κομποστοποίησης.

Μια εναλλακτική μορφή για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων είναι η συγκρότηση Συνδέσμου ΟΤΑ. Οι Σύνδεσμοι στις περισσότερες δρουν σε γεωγραφικό χώρο μικρότερο του Νομού αλλά υπάρχουν και Σύνδεσμοι μεγαλύτερης εμβέλειας όπως:

- Ο Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Ν. Αττικής
- Ο Σύνδεσμος ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης
- Ο Ενιαίος Σύνδεσμος ΟΤΑ Περιφέρειας Κρήτης
- Ο Σύνδεσμος Καθαριότητας Δήμων και Κοινοτήτων Ζακύνθου
- Η ΔΙΑΔΥΜΑ που καλύπτει ολόκληρη τη Δυτική Μακεδονία

Μια επιπλέον εναλλακτική νομική μορφή του Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) είναι η Ανώνυμη Εταιρία ΟΤΑ. Στην εταιρία αυτής της μορφής είναι δυνατή η συμμετοχή του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ. Με βάση τον προηγούμενο ΚΔΔ στην Ελλάδα συστάθηκαν αναπτυξιακές εταιρίες όπως:

- Η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
- Η Αναπτυξιακή Κοζάνης και
- Η Αναπτυξιακή Δήμων Πειραιά

6.6. Συμπεράσματα από την εφαρμογή ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

Με βάση την εμπειρία που αποκτήθηκε από τα παραπάνω έργα ΣΔΙΤ στη διαχείριση στερεών αποβλήτων αλλά και από τις διάφορες μελετητικές προσπάθειες για τη διαχείριση απορριμμάτων με την εφαρμογή σχημάτων σύμπραξης στην Ελλάδα, εξάγονται τα παρακάτω ειδικά συμπεράσματα:

Οι συμπράξεις στη διαχείριση απορριμμάτων πρέπει να αφορούν έργα μεγάλης κλίμακας προκειμένου να είναι δυνατή η εκμετάλλευση των οικονομιών κλίμακας, που με τη σειρά της καθιστά τα έργα οικονομικά βιώσιμα και θελκτικά και τελικά προσδίδει αυξημένη σχέση ποιότητας προς τιμή:

- Ένα έργο στη διαχείριση απορριμμάτων με δυναμικότητα άνω των 120000 τόνων/έτος διαθέτει τα χαρακτηριστικά εκείνα που ευνοούν την υλοποίηση με τη μέθοδο ΣΔΙΤ, αφού το κόστος που μεταφέρεται στους χρήστες παραμένει σε αποδεκτά επίπεδα, ενώ παράλληλα το οικονομικό μέγεθος του έργου είναι ικανοποιητικό για να προσελκύσει υποψήφιους επενδυτές. Είναι προφανές ότι ευνοείται η συνένωση και η συνδιαχείριση απορριμμάτων από ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές.
- Διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο υλοποίησης τέτοιων έργων και κυρίως μια νέα φιλοσοφία όπου, το ζητούμενο δεν είναι ο τρόπος η μέθοδος διαχείρισης αλλά το αποτέλεσμα της επεξεργασίας. Το αποτέλεσμα μετράται με την υιοθέτηση συγκεκριμένων δεικτών απόδοσης όπως η ποσότητα του υπολείμματος της διεργασίας που οδηγείται στο ΧΥΤΥ, η σύνθεση του, η ποσότητα των ανακυκλώσιμων υλικών που ανακτώνται, η ποσότητα της ενέργειας που παράγεται, η ικανοποίηση των χρηστών κλπ.
- Πρέπει να γίνουν τροποποιήσεις σε επίπεδο νομοθεσίας αφενός στον Περιφερειακό Σχεδιασμό Διαχείρισης Αποβλήτων για τον καθορισμό των στόχων σε κάθε ρεύμα αποβλήτων και αφετέρου, σε επίπεδο Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ για την απαλοιφή της απαίτησης για τη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία.
- Η καταγραφή και ο επιμερισμός των κινδύνων των έργων διαχείρισης απορριμμάτων είναι μια εξαιρετικά χρονοβόρα και επίπονη διαδικασία. Σε γενικές γραμμές οι ΦοΣΔΑ έχουν τη διάθεση να διατηρήσουν τους κινδύνους που ήδη έχουν (κοινωνική αποδοχή, συλλογή και μεταφορά απορριμμάτων) και να μεταφέρουν εξ ολοκλήρου τους υπόλοιπους κινδύνους στον ιδιωτικό τομέα.

7. ΦΟΡΕΙΣ ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αν και το θέμα των φορέων που δυνητικά θα μπορούσαν να συνεργαστούν για τη δημιουργία σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια του έργου έχει καλυφθεί σε άλλο τμήμα της μελέτης και παρά το γεγονός ότι οι πιθανοί εταίροι είναι αρκετοί, εντούτοις κρίνεται σκόπιμο να γίνει ονομαστική αναφορά τριών φορέων ανακύκλωσης στην Ελλάδα για το λόγο της καθοριστικής τους συμβολής στη μορφοποίηση σχημάτων σύμπραξης.

Η Ελληνική Εταιρία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης (ΕΕΑΑ) είναι ο εθνικός φορέας του συλλογικού συστήματος ανακύκλωσης συσκευασιών και εκ των πραγμάτων εν δυνάμει συνεργάτης στο σχήμα σύμπραξης.

Η Ανακύκλωση Συσκευών Α.Ε είναι ο εθνικός φορέας του συλλογικού συστήματος εναλλακτικής διαχείρισης των Αποβλήτων Ηλεκτρικού και Ηλεκτρονικού Εξοπλισμού (ΑΗΗΕ) και εκ των πραγμάτων εν δυνάμει συνεργάτης στο σχήμα σύμπραξης.

Η Μεταλλοβιομηχανία Spider Α.Ε. είναι η μεγαλύτερη Ελληνική βιομηχανία του είδους και αναπτύσσει δραστηριότητες που μπορούν να συνδράμουν με εξοπλισμό, υπηρεσίες και τεχνογνωσία στη διαμόρφωση σχημάτων συνεργασίας-σύμπραξης. Η αναφοράς της εταιρίας γίνεται απλά για να καταδείξει το δυναμικό που υπάρχει στον ιδιωτικό τομέα και που θα μπορούσε να διευκολύνει την υλοποίηση σεναρίων σύμπραξης. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση που θα κριθεί σκόπιμο να αναζητηθεί ειδικός εταίρος τότε θα γίνει πλήρης έρευνα αγοράς και αξιολόγηση δυνατοτήτων.

7.1. Η Ελληνική Εταιρία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης

Η Ελληνική Εταιρία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης (ΕΕΑΑ), που αποτελεί διάδοχο φορέα της Ελληνικής Εταιρίας Ανάκτησης Ανακύκλωσης, ιδρύθηκε το 2001 από βιομηχανικές και εμπορικές επιχειρήσεις που είτε διαθέτουν συσκευασμένα προϊόντα στην Ελληνική αγορά είτε κατασκευάζουν διάφορες συσκευασίες.

Η ΕΕΑΑ:

- έχει αποστολή την προώθηση της αξιοποίησης των αποβλήτων συσκευασίας συντονίζοντας και ενισχύοντας τη συμμετοχή των υπόχρεων φορέων και των πολιτών,
- προτείνει ένα ευέλικτο σύστημα που ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές του Νόμου,
- συνιστά το συνδεδεμένο κρίκο για την αποτελεσματική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων (πολιτεία, βιομηχανία, τοπική αυτοδιοίκηση),
- συμβάλει στην εκπαίδευση των πολιτών πάνω στην έννοια της ανακύκλωσης και
- βασίζεται στην ελεύθερη και ισότιμη συμμετοχή των διαχειριστών συσκευασίας, στη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων που διαθέτουν οι

συσκευαστές, στην ισότιμη αντιμετώπιση όλων των υλικών συσκευασίας και στη στενή συνεργασία με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η λειτουργία της βασίζεται στο Νόμο 2939/01 περί «Συσκευασιών και Εναλλακτικής Διαχείρισης των Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων», που ουσιαστικά καθιστά υποχρεωτική την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και εναρμονίζει την εθνική νομοθεσία με την ευρωπαϊκή οδηγία 94/62.

Το ΥΠΕΧΩΔΕ, με σχετική απόφαση του, ενέκρινε το Σύστημα Συλλογικής Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών που οργάνωσε ο ΕΕΑΑ και αφορά:

- τη συλλογή,
- τη μεταφορά,
- την επαναχρησιμοποίηση και
- την αξιοποίηση των αποβλήτων συσκευασιών.

Σύμφωνα με το Ν 2939/01 νομικά υπόχρεοι είναι:

- οι Διαχειριστές Συσκευασίας που περιλαμβάνουν τους προμηθευτές πρώτων υλών για συσκευασίες, τους κατασκευαστές και εισαγωγείς συσκευασιών, τους παραγωγούς (συσκευαστές) και εισαγωγείς συσκευασμένων προϊόντων και τους διακινητές συσκευασμένων προϊόντων,
- οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης που οφείλουν να μεριμνήσουν για την εναλλακτική διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων η οποία οργανώνεται είτε από τους ίδιους είτε σε συνεργασία με το Σύστημα Συλλογικής Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών.

Ειδικότερα για τη συνεργασία των Δήμων με την ΕΕΑΑ υπάρχουν τρεις τρόποι συνεργασίας όπως:

- Α' – τα έργα εκκινούν από το μηδέν σε συνεργασία Δήμων και Συστήματος (οι Δήμοι αναλαμβάνουν τη συλλογή). Το Σύστημα αναλαμβάνει την επένδυση (εκτός από τη γη), την επεξεργασία (προσωπικό, ηλεκτρική ενέργεια, αναλώσιμα κλπ), την ενημέρωση και τη διαχείριση. Οι Δήμοι αναλαμβάνουν την επένδυση σε γη, τη συλλογή (προσωπικό, αναλώσιμα, συντήρηση) και την τελική διάθεση του υπολείμματος. Ο τρόπος αυτός συνεργασίας εφαρμόζεται στο Δήμο Αμαρουσίου.
- Β' – οι επενδύσεις των έργων γίνονται από τους Δήμους (το Σύστημα αναλαμβάνει τη λειτουργία των έργων). Οι Δήμοι αναλαμβάνουν τις δαπάνες επένδυσης, συλλογής και επεξεργασίας. Το Σύστημα αναλαμβάνει τη συλλογή, την επεξεργασία, την ενημέρωση και τη διαχείριση. Ο τρόπος αυτός συνεργασίας εφαρμόζεται στο Δήμο Πατρών.
- Γ' – οι Δήμοι υλοποιούν τα προγράμματα αξιοποίησης των αποβλήτων συσκευασίας. Πρόκειται για έργα ανακύκλωσης και αξιοποίησης υλικών συσκευασίας που έχουν οργανωθεί και κατασκευαστεί από τους Δήμους, οι οποίοι τα λειτουργούν μόνοι τους χρηματοδοτούμενοι από το Σύστημα. Η χρηματοδότηση των Δήμων υπολογίζεται ως το συνολικό κόστος

ανακύκλωσης (χωρίς αποσβέσεις από χρηματοδότηση έργων από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους) μείον την τιμή πώλησης του υλικού μείον την εξοικονόμηση δαπανών διαχείρισης αποβλήτων. Ο τρόπος αυτός συνεργασίας εφαρμόζεται στο Δήμο Ζακύνθου.

7.2. Η Ανακύκλωση Συσκευών ΑΕ

Η Ανακύκλωση Συσκευών Α.Ε. αποτελεί τον υπεύθυνο φορέα για την οργάνωση και τη λειτουργία του Συλλογικού Συστήματος Εναλλακτικής Διαχείρισης των Αποβλήτων Ηλεκτρικού και Ηλεκτρονικού Εξοπλισμού (ΑΗΗΕ) στην Ελλάδα. Επιδιώκει την επίτευξη των εθνικών στόχων και τον αποτελεσματικό έλεγχο του κόστους της εναλλακτικής διαχείρισης των ΑΗΗΕ.

Το νομικό πλαίσιο λειτουργίας περιγράφεται από το κοινοτικό δίκαιο, με τη μορφή των οδηγιών ΕΕ 2002/96/ΕΚ και 2003/108-άρθρο 9, και από το εθνικό δίκαιο, με τη μορφή του Νόμου 2939/01 και των Προεδρικών Διαταγμάτων 117/2004 και 15/2006.

Η εταιρία προσφέρει υπηρεσίες συλλογής, παραλαβής, μεταφοράς, προσωρινής αποθήκευσης, επαναχρησιμοποίησης και αξιοποίησης (ανακύκλωσης και ανάκτησης ενέργειας) των ΑΗΗΕ και των κατασκευαστικών τους στοιχείων, ώστε μετά την επαναχρησιμοποίηση ή την επεξεργασία τους αντίστοιχα, να επιστρέφουν στο ρεύμα της αγοράς. Περαιτέρω στόχοι είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η εξοικονόμηση ενέργειας και φυσικών πόρων, η μείωση του όγκου των απορριμμάτων και γενικά η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Δραστηριοποιείται τόσο στον άξονα της ενημέρωσης και της ευαισθητοποίησης του κοινού, όσο και στον άξονα της δημιουργίας και λειτουργίας υποδομών συλλογής και επεξεργασίας ΑΗΗΕ όπως:

- το δίκτυο συλλογής ΑΗΗΕ σε πανελλαδικό επίπεδο με τη συνεργασία Δήμων, μικροπωλητών και συνεργατών,
- το δίκτυο μεταφοράς και προσωρινής αποθήκευσης ΑΗΗΕ που είναι συμβεβλημένο με αδειοδοτημένες εταιρίες και
- τις μονάδες επεξεργασίας ΑΗΗΕ, ο αριθμός των οποίων φθάνει τις 9 συνεργαζόμενες.

Το δίκτυο συλλογής περιλαμβάνει δημοτικά σημεία συλλογής καθώς και καταστήματα λιανικής και σχολεία.

7.3. Η Μεταλλοβιομηχανία Spider

Η Μεταλλοβιομηχανία Spider Α.Ε. είναι η μεγαλύτερη Ελληνική βιομηχανία του είδους με διεθνή ανταγωνιστικότητα. Οι δραστηριότητες της εταιρίας που ενδιαφέρουν την υλοποίηση του έργου αφορούν τον εξοπλισμό διαχείρισης απορριμμάτων, τα ειδικά οχήματα και τις υπηρεσίες περιβάλλοντος.

Ειδικότερα στη διαχείριση απορριμμάτων, η εταιρία δραστηριοποιείται με τη θυγατρική της Spider Υπηρεσίες Περιβάλλοντος Α.Ε. και προσφέρει ολοκληρωμένες υπηρεσίες μηχανικής αποκομιδής απορριμμάτων καθώς και εκμίσθωση μέσων περισυλλογής, μεταφοράς και επεξεργασίας. Οι εταιρικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες στους ΟΤΑ και τις επιχειρήσεις, τη διαχείριση των οικοδομικών απορριμμάτων και την ανακύκλωση.

Μια άλλη θυγατρική η Spider Γενική Ανακύκλωση Α.Ε. δραστηριοποιείται στη διαχείριση Κέντρων Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών, τη διαλογή την επεξεργασία και την ανακύκλωση απορριμμάτων, καθώς και την εμπορία των διακινούμενων και παραγόμενων προϊόντων ή υποπροϊόντων.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ένα σχήμα τύπου ΣΔΙΤ μπορεί να βελτιώσει την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των παρεχομένων προς το κοινό υπηρεσιών και να επιταχύνει την επένδυση σε κοστοβόρες υποδομές με την αξιοποίηση του κεφαλαίου, της τεχνογνωσίας και των εργασιακών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα. Η σύμπραξη φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα νοείται ως η ενεργητική συμμετοχή ισότιμων εταίρων για την επίτευξη ενός κοινά αποδεκτού και αμοιβαία επωφελούς αποτελέσματος.

Ειδικότερα, αναφορικά με το θεσμικό, το νομικό και το εφαρμοστικό πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί, μια δραστηριότητα κοινής ωφέλειας στο αντικείμενο της διαχείρισης απορριμμάτων που εδράζεται σε ένα σχήμα τύπου σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, έχει τη δυναμική και τα εγγενή χαρακτηριστικά να βελτιώσει την οικονομική αποτελεσματικότητα με:

- Τον περιορισμό και τον επιμερισμό της οικονομικής επικινδυνότητας,
- Την εμπρόθεσμη υλοποίηση του έργου εντός του προϋπολογισμού,
- Τη βελτιστοποίηση της κατανομής των απαιτούμενων οικονομικών πόρων σε όλη τη διάρκεια του έργου ή και τον κύκλο ζωής της δραστηριότητας,
- Την υιοθέτηση νεωτεριστικών και προηγμένων σχημάτων και πρακτικών σχεδίασης, λειτουργίας και χρηματοδότησης του έργου,
- Τη βελτίωση της διαχείρισης, εγκατάστασης και λειτουργίας του έργου και την κατά συνέπεια ελαχιστοποίηση της επικινδυνότητας.

Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας για την εφαρμογή σχημάτων σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη υποδομών διαχείρισης απορριμμάτων εντοπίζονται σε τέσσερις κατευθύνσεις, όπως:

- Χρήση εναλλακτικών μεθόδων και συστημάτων χρηματοδότησης με ενδεχόμενη εξασφάλιση από πόρους δημοτικής φορολόγησης. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να επιτευχθεί η διεύρυνση της επικινδυνότητας και να τονωθεί η θελκτικότητα των νέων επενδύσεων.
- Ανάληψη από τις περιφερειακές αρχές ηγετικού ρόλου στο σχεδιασμό χωρητικότητας. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να διευκολυνθεί η χρήση κοινών υποδομών και η αποφόρτιση των τοπικών παραγόντων από πολιτικές πιέσεις.
- Εφαρμογή συστήματος αποζημιώσεων για τις τοπικές κοινωνίες που πλήττονται. Με τον τρόπο αυτό αμβλύνονται οι αντιδράσεις και δημιουργείται χώρος για την επιλεκτική μείωση των δημοτικών τελών.
- Ολοκλήρωση του στρατηγικού σχεδιασμού των αστικών απορριμμάτων με τα μη επικίνδυνα εμπορικά και βιομηχανικά. Με τον τρόπο αυτό είναι δυνατή η μείωση του κόστους, ο περιορισμός του αριθμού των εγκαταστάσεων και η μείωση των ρύπων.

Ο ρόλος της χρηματοδότησης σε ένα σχήμα τύπου ΣΔΙΤ είναι κρίσιμος και κομβικός ως προς την κατανομή της επικινδυνότητας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Στις περισσότερες περιπτώσεις σχετικών συμπράξεων, ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για την εύρεση της αναγκαίας χρηματοδότησης για τη υλοποίηση και τη λειτουργία του έργου υποδομής. Η αποπληρωμή προς τον ιδιωτικό τομέα είναι συνδεδεμένη με τις μετρήσιμες παρεχόμενες υπηρεσίες. Αυτό σημαίνει ότι εάν ο ιδιωτικός τομέας δεν μπορέσει να ανταποκριθεί στις συμβατικές του υποχρεώσεις, η επένδυση του κινδυνεύει. Το γεγονός αυτό από μόνο του δημιουργεί βασικό κίνητρο για τη διαχείριση της επικινδυνότητας και τη διασφάλιση της ποιότητας.

Σε επίπεδο εννοιολογικού σχεδιασμού και από την οπτική του νομικού, θεσμικού και εφαρμοστικού πλαισίου των ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα σκιαγραφούνται τρεις γενικές μορφές που ενδεχομένως θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση εξέτασης της υλοποίησης παρόμοιων σχημάτων στη Χαλκιδική.

I) Ήπιο Σχήμα

- Βελτίωση της σύνθεσης των ανακυκλώσιμων υλικών που συλλέγονται με ενέργειες πρόληψης και εκπαίδευσης.
- Βελτίωση των ποσοτήτων των ανακυκλώσιμων υλικών που συλλέγονται με τη δημιουργία στοιχειώδους ρεύματος συλλογής.
- Σύνδεση των τοπικών φορέων με τα υπάρχοντα συστήματα αξιοποίησης ανακύκλωσης.
- Δημιουργία δικτύου οικιακής κομποστοποίησης.

II) Συγκεντρωτικό Σχήμα

- Δημιουργία διαδημοτικού φορέα προώθησης της ανακύκλωσης με τη συνεργασία ιδιωτικών εταιριών για τη διαφημιστική αξιοποίηση της προσπάθειας.
- Δημιουργία διαδημοτικού φορέα διαχείρισης των ανακυκλώσιμων υλικών, δημιουργία ενιαίου σταθμού συγκέντρωσης και σύνδεση με τα υπάρχοντα συστήματα αξιοποίησης ανακύκλωσης.
- Δημιουργία διαδημοτικού δικτύου κομποστοποίησης και διάθεσης του παραγόμενου προϊόντος σε συνεργασία με ιδιωτική εταιρία.

III) Βιομηχανικό Σχήμα

- Δημιουργία διαδημοτικού σχήματος για την προώθηση της ανακύκλωσης, την ενοποίηση του δικτύου συλλογής και μεταφοράς και την οργανωμένη κατεύθυνση του ρεύματος των ανακυκλώσιμων σε ενιαίο σταθμό επεξεργασίας.
- Δημιουργία σύμπραξης του παραπάνω διαδημοτικού σχήματος με ιδιωτική εταιρία για την κατασκευή και λειτουργία μονάδας βιομηχανικής επεξεργασίας για την ανάκτηση ενέργειας και την κατά το δυνατόν εξάλειψη του όγκου των απορριμμάτων που κατευθύνεται στη χωματερή.