



30.1.2015

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΛΗ

Θέμα: Αναφορά 0021/2013 του John Savage, βρετανικής ιθαγένειας, σχετικά με το υπέρογκο κόστος του Πάρκου Διαχείρισης Αποβλήτων Allerton

1. Περίληψη της αναφοράς

Ο αναφέρων, μέλος του κομητειακού συμβουλίου του North Yorkshire, διαμαρτύρεται για την απόφαση των τοπικών αρχών να αναθέσουν τη σύμβαση της διαχείρισης στερεών αποβλήτων του δήμου στην εταιρεία AmeyCespa, στην θέση Allerton. Ο αναφέρων εκτιμά ότι αυτή η ασυνήθιστα υψηλού κόστους σύμβαση, με τις ιδιαιτέρως αυστηρές ρήτρες και την εικοσιπενταετή διάρκεια, θα μπορούσε να θεωρηθεί έμμεση κρατική ενίσχυση, οπότε και θα αποτελούσε σοβαρό πλήγμα για τον ανταγωνισμό και τα τοπικά δημόσια οικονομικά.

2. Παραδεκτό

Χαρακτηρίστηκε παραδεκτή στις 10 Σεπτεμβρίου 2013. Η Επιτροπή κλήθηκε να παράσχει πληροφορίες (άρθρο 216 παράγραφος 6 του Κανονισμού).

3. Απάντηση της Επιτροπής, που ελήφθη στις 28 Φεβρουαρίου 2014

Ο αναφέρων, μέλος του κομητειακού συμβουλίου του North Yorkshire, διαμαρτύρεται για την απόφαση των τοπικών αρχών να αναθέσουν τη σύμβαση της διαχείρισης στερεών αποβλήτων του δήμου στην εταιρεία AmeyCespa, στην θέση Allerton. Ο αναφέρων εκτιμά ότι αυτή η ασυνήθιστα υψηλού κόστους σύμβαση, με τις ιδιαιτέρως αυστηρές ρήτρες και την εικοσιπενταετή διάρκεια, θα μπορούσε να θεωρηθεί έμμεση κρατική ενίσχυση, οπότε και θα αποτελούσε σοβαρό πλήγμα για τον ανταγωνισμό και τα τοπικά δημόσια οικονομικά.

Οι παρατηρήσεις της Επιτροπής

Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για την ενημέρωση που της παρέχει ο αναφέρων σχετικά με το διογκωμένο κόστος της εγκατάστασης διαχείρισης αποβλήτων του Allerton.

Η Επιτροπή αντιλαμβάνεται ότι τα έργα για τα οποία κάνει λόγο η αναφορά βρίσκονται στο στάδιο του σχεδιασμού και ότι δεν έχει χορηγηθεί ακόμη καμία άδεια κατασκευής.

Όσον αφορά την εφαρμογή της ιεράρχησης των αποβλήτων, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, σύμφωνα με στοιχεία της EUROSTAT για τη διαχείριση αστικών αποβλήτων που δημοσιεύτηκαν τον Μάρτιο του 2013, το ποσοστό υγειονομικής ταφής για το 2011 στο Ηνωμένο Βασίλειο συνέχισε να είναι πολύ υψηλό (49%) και ότι τούτο είναι ένα θέμα που πρέπει να αντιμετωπιστεί. Η επαναχρησιμοποίηση και η ανακύκλωση αποτελούν τις πλέον επιθυμητές εναλλακτικές προσεγγίσεις, ακολουθούμενες από την αποτέφρωση με ανάκτηση ενέργειας.

Η αποτέφρωση με ανάκτηση ενέργειας μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να θεωρηθεί αποδεκτή επιλογή για την επεξεργασία αποβλήτων, ιδίως εάν πρόκειται να αποτραπεί με αυτόν τον τρόπο η απόρριψη μη ανακυκλώσιμων αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής. Η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο εν γένει απέχει πολύ από το να έχει εξαντλήσει όλες τις δυνατότητές του στον τομέα της αποτέφρωσης, δεδομένου ότι το ποσοστό αποτέφρωσης των αστικών αποβλήτων ανερχόταν το 2011 περίπου στο 12%.

Όσον αφορά την παράμετρο του αθέμιτου ανταγωνισμού που θίγει η αναφορά, η Επιτροπή έχει λάβει δύο καταγγελίες περί κρατικών ενισχύσεων για το ίδιο θέμα οι οποίες βρίσκονται υπό εξέταση. Αυτό που η Επιτροπή διερευνά αυτή τη στιγμή είναι κατά πόσο τίθεται όντως ζήτημα κρατικής ενίσχυσης, εάν δηλαδή έχει αποκτήσει επιλεκτικό πλεονέκτημα η νικήτρια του διαγωνισμού AmeyCespa. Κατ' αρχήν, η ανάθεση μιας σύμβασης δεν εγείρει ανησυχίες περί κρατικής ενίσχυσης εφόσον έχει πραγματοποιηθεί μετά από διαδικασία ανοικτού και επί ίσοις όροις διαγωνισμού, σύμφωνα με τους ισχύοντες εθνικούς και ενωσιακούς κανόνες.

Η Επιτροπή, αρχικά, επιθυμεί να τονίσει ότι οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων παρέχουν ένα κοινό πλαίσιο για δημόσιες αγορές, θέτοντας διαδικαστικούς κανόνες για τον τρόπο πραγματοποίησης των αγορών και αφήνοντας τις αναθέτουσες αρχές να επιλέγουν ελεύθερα το αντικείμενο αγοράς, να καθορίζουν τα χαρακτηριστικά των έργων, προϊόντων ή υπηρεσιών που ταιριάζουν καλύτερα στις ανάγκες τους και να θέτουν τις καταλληλότερες προϋποθέσεις για τους επιθυμητούς στόχους της πολιτικής τους (εφόσον είναι διαφανείς και δεν εισάγουν διακρίσεις). Επομένως, από άποψη δημοσίων συμβάσεων, η Επιτροπή δεν προτίθεται να σχολιάσει την συγκεκριμένη τεχνολογική λύση που επελέγη από το κοιμησιακό συμβούλιο του North Yorkshire για την επεξεργασία των αποβλήτων στην εγκατάσταση διαχείρισης αποβλήτων του Allerton.

Οι πρωτοβουλίες χρηματοδότησης έργων ισοδυναμούν, σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, είτε με δημόσιες συμβάσεις είτε με συμβάσεις παραχώρησης. Οι συμβάσεις παραχώρησης δημόσιων έργων είναι συμβάσεις που παρουσιάζουν τα ίδια χαρακτηριστικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής (άρθρο 1 παράγραφος 3 και 4 της οδηγίας 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (L 134/114 της 30.04.2004)). Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων για επεξεργασία αποβλήτων διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 56 έως 65 της οδηγίας 2004/18/EK. Η ανάθεση συμβάσεων

παραχώρησης υπηρεσιών και έργων στον τομέα «Υπηρεσιών κοινής ωφελείας» διέπεται από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες συνεπάγονται, ιδίως, *«υποχρέωση διαφάνειας επιτρέπouσα στην αναθέτουσα αρχή να μπορεί να βεβαιώνεται για την τήρηση της αρχής αυτής. Η εν λόγω υποχρέωση διαφάνειας που απόκειται στην αναθέτουσα αρχή συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού.»* (βλ. απόφαση Teleaustria και Telefonadress, C-324/98, παράγραφοι 61 και 62).

Η προκήρυξη του διαγωνισμού για σύμβαση πρωτοβουλίας ιδιωτικής χρηματοδότησης για την επεξεργασία αποβλήτων δημοσιεύτηκε από το κοιμητειακό συμβούλιο του North Yorkshire στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 04.09.2007 (HB-Northallerton: υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων 2007/S 169-208874). Η σύμβαση χαρακτηρίστηκε από την αναθέτουσα αρχή ως δημόσια σύμβαση και η ανάθεση επρόκειτο να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με την οδηγία 2004/18/ΕΚ, βάσει ανταγωνιστικού διαλόγου.

Ο αναφέρων υποστηρίζει ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού αναφέρεται στην επεξεργασία των υπολειμμάτων αστικών αποβλήτων, χωρίς να γίνεται αναφορά σε απόβλητα από εμπορική και βιομηχανική δραστηριότητα. Σύμφωνα με τον αναφέροντα, τα στοιχεία αυτά φανερόνουν τον σημαντικό ρόλο που θα διαδραμάτιζαν τα απόβλητα από εμπορική και βιομηχανική δραστηριότητα και, κατά συνέπεια, την έλλειψη επαρκούς και ολοκληρωμένης πληροφόρησης σχετικά με τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής, η οποία «αλλοίωσε και έθιξε την εγκυρότητα της διαδικασίας ανάθεσης, π.χ. στερώντας από άλλες εταιρείες κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού την ευκαιρία να τροποποιήσουν τις προσφορές τους ή αποθαρρύνοντας άλλες εταιρείες διαχείρισης αποβλήτων από την υποβολή προσφοράς».

Με βάση τις πληροφορίες που παρέχει ο αναφέρων, η Επιτροπή δεν μπορεί να διαπιστώσει παράβαση της νομοθεσίας της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων.

Η προκήρυξη του διαγωνισμού αναφέρεται, στο σημείο II.1 6) σε κωδικούς CPV 90120000 (υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων), 90121000 (γενικές υπηρεσίες αποβλήτων) και 90121300 (υπηρεσίες επεξεργασίας απορριμμάτων). Είναι, επομένως, σαφές ότι καλύπτει γενικές υπηρεσίες επεξεργασίας αποβλήτων και όχι μόνον υπολείμματα αστικών αποβλήτων, όπως προβλέπεται στη σύντομη περιγραφή της σύμβασης στο σημείο II.1.5). Επιπλέον, στο προαναφερθέν σημείο η αναθέτουσα αρχή δηλώνει ότι διατηρεί τη δυνατότητα να απαιτεί από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα να επεξεργάζεται απόβλητα που προκύπτουν από άλλες τοπικές αρχές, εάν αυτό εξασφαλίζει το καλύτερο αποτέλεσμα. Τέλος, στο σημείο VI.3) η αναθέτουσα αρχή δηλώνει ότι οι υποψήφιοι ενθαρρύνονται *«να προσφέρουν λύσεις που λαμβάνουν υπόψη ή εκμεταλλεύονται οποιαδήποτε ή όλες τις πτυχές των λειτουργιών που σχετίζονται με τα απόβλητα και περιλαμβάνονται στη νομοθετική πράξη για την προστασία του περιβάλλοντος του 1990 και σε άλλους νόμους που επηρεάζουν τις αρχές διαχείρισης αποβλήτων.»* Επομένως, είναι απίθανο κάποιος εν δυνάμει υποψήφιος για τη σύμβαση να αντιμετώπισε άρνηση ή να αποθαρρύνθηκε από την υποβολή προσφοράς για την εν λόγω σύμβαση επειδή η προκήρυξη του διαγωνισμού δεν έκανε ρητή αναφορά σε απόβλητα από εμπορική ή βιομηχανική δραστηριότητα. Σε κάθε περίπτωση, αναλυτικότερες πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής παρέχονται συνήθως στο περιγραφικό έγγραφο, για το οποίο δεν παρατίθεται κανένα στοιχείο στην αναφορά.

Σχετικά με την εικοσιπενταετή διάρκεια της σύμβασης, η Επιτροπή σημειώνει ότι η οδηγία 2004/18/EK δεν προβλέπει μέγιστη διάρκεια σύμβασης.

Συμπέρασμα

Οι αποφάσεις για τη διαχείριση αποβλήτων πρέπει να λαμβάνονται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και να λαμβάνουν υπόψη τη νομοθεσία της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της ιεράρχησης των αποβλήτων στην ΕΕ. Με βάση τις πληροφορίες που παρέχει ο αναφέρων, η Επιτροπή δεν μπορεί να διαπιστώσει παράβαση της νομοθεσίας της ΕΕ περί αποβλήτων.

Όσον αφορά την ανάθεση δημόσιας σύμβασης σε πάροχο υπηρεσιών, πρέπει να τηρούνται οι εθνικοί και ενωσιακοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες συμβάσεις. Το θέμα εξετάζεται από τη σκοπιά της κρατικής ενίσχυσης.

Βάσει των στοιχείων που παρέχει ο αναφέρων, η Επιτροπή δεν μπορεί να εντοπίσει παράβαση της νομοθεσίας της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης για πρωτοβουλία ιδιωτικής χρηματοδότησης για την επεξεργασία αποβλήτων που δημοσιεύτηκε από το κομητειακό συμβούλιο του North Yorkshire.

4. Απάντηση της Επιτροπής (ΑΝΑΘ.), που ελήφθη στις 30 Ιουλίου 2014

Η παρούσα πρόσθετη ανακοίνωση επιδιώκει να συμπληρώσει την προηγούμενη απάντηση που είχε δώσει η Επιτροπή στις 28 Φεβρουαρίου 2014 και το αντικείμενό της είναι τα συμπληρωματικά στοιχεία και οι καταγγελίες που κατέθεσε ο αναφέρων όσον αφορά την παράμετρο της κρατικής ενίσχυσης.

Η Επιτροπή έλαβε δύο καταγγελίες για το ίδιο θέμα οι οποίες βρίσκονται υπό εξέταση. Οι καταγγελίες διαβιβάστηκαν στις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου μαζί με πρόσθετες πληροφορίες που είχαν υποβληθεί εντωμεταξύ από τους αποστολείς των καταγγελιών. Οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν απαντήσει επανειλημμένως στις καταγγελίες ενώ η αξιολόγηση του μέτρου βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων εξακολουθεί να βρίσκεται σε εξέλιξη.

Το άρθρο 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».

Η στρατηγική διαχείριση των αστικών αποβλήτων των κομητειών York και North Yorkshire, με τον τίτλο «Let's talk less rubbish», καθορίζει πολιτικές, επιδιώξεις, στόχους και σκοπούς για την διαχείριση λυμάτων και πόρων προκειμένου να μειωθεί ο όγκος των λυμάτων που παράγονται στο York και στο North Yorkshire και προκειμένου να τονιστεί η αξία των λυμάτων ως φυσικών και βιώσιμων πόρων για την περίοδο 2006-2026.

Οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν επιβεβαιώσει ότι η διαδικασία ανάθεσης διοργανώθηκε σύμφωνα με την νομοθεσία της ΕΕ και σύμφωνα με κανόνες περί διαφάνειας

και μη εισαγωγής διακρίσεων. Η AmeyCespa επελέγη κατόπιν διαγωνισμού ο οποίος βασίστηκε σε ανταγωνιστικό διάλογο προκειμένου να εντοπιστεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, όπως ορίζουν οι εφαρμοστέοι κανόνες εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

Σε όλη τη διάρκεια της ανοικτής διαδικασίας ανταγωνιστικού διαλόγου, οι προσφορές (στις οποίες περιλαμβάνονταν σειρά προτάσεων τεχνολογικού περιεχομένου) φαίνεται ότι αξιολογήθηκαν βάσει των κριτηρίων αξιολόγησης που είχαν δημοσιευτεί (όπως αυτά περιγράφονται στην σύμβαση διαχείρισης αποβλήτων OJEU Notice Ref 208874-2007-Evaluation approach).

Συγκεκριμένα δε, η διαδικασία αξιολόγησης για την επιλογή του αναδόχου περιλαμβάνει αξιολόγηση των τεχνολογιών που προτείνουν οι υποψήφιοι, ούτως ώστε να κριθεί η καταλληλότητά τους ως προς την δυνατότητα παροχής της υπηρεσίας, αλλά το κοιμητειακό συμβούλιο δεν διευκρίνισε ποια τεχνολογία ή ποιο μείγμα τεχνολογιών έπρεπε να χρησιμοποιηθεί.

Η τιμή που θα κληθεί να καταβάλει το κοιμητειακό συμβούλιο φαίνεται να αντικατοπτρίζεται στο αποτέλεσμα της ανοικτής διαδικασίας διαγωνισμού, το οποίο εξισορροπεί τιμή, ποιότητα και περιβαλλοντικές προτεραιότητες. Σύμφωνα με τις βρετανικές αρχές, το επίπεδο βάσης λυμάτων, δηλαδή η ελάχιστη εγγυημένη ποσότητα (the guaranteed minimum tonnage (GMT)) κάτω από την οποία τίθεται σε λειτουργία μηχανισμός προσαρμογής της αμοιβής του αναδόχου, καθορίστηκε από τους υποψήφιους στο πλαίσιο της διαδικασίας ανταγωνισμού. Το κοιμητειακό συμβούλιο διεξήγαγε εμπεριστατωμένη «ανάλυση ευαισθησίας» κατά την διαδικασία ανάθεσης προκειμένου να είναι σίγουρο ότι ο ανάδοχος θα μπορεί να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του όσον αφορά την διάθεση λυμάτων σε επίπεδα υψηλότερα του GMT.

Τούτο βέβαια δεν σημαίνει ότι έχει τερματιστεί η αξιολόγηση της κατάστασης από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, οι οποίες εξακολουθούν να μελετούν όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες και δη εκείνες που απέστειλαν προσφάτως οι βρετανικές αρχές. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση ακόμη να ανακοινώσει το οριστικό της συμπέρασμα αλλά θα ενημερώσει οπωσδήποτε τις βρετανικές αρχές και τους καταγγέλλοντες μόλις οριστικοποιηθεί η έκβαση της αξιολόγησης.

5. Απάντηση της Επιτροπής (ΑΝΑΘ.ΙΙ), που ελήφθη στις 30 Ιανουαρίου 2015.

Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής κατέληξαν στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι, εκ πρώτης όψεως, τα μέτρα δεν φαίνεται να συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, καθώς δεν διαπιστώθηκε κανένα ειδικό πλεονέκτημα για τη δικαιούχο εταιρεία AmeyCespa.

Όπως επιβεβαιώθηκε πρόσφατα στην απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση SA 38302 (2014/N) - Επενδυτική ενίσχυση στο λιμάνι του Σαλέρνο, στις περιπτώσεις όπου οι φορείς εκμετάλλευσης επιλέγονται βάσει δημόσιων, ανοικτών και άνευ όρων διαγωνισμών, οι οποίοι διοργανώνονται σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων και με τη χρησιμοποίηση κριτηρίων ανάθεσης που είναι διαφανή και δεν εισάγουν διακρίσεις, η κρατική ενίσχυση αποκλείεται, καθώς αυτοί οι διαγωνισμοί αποκλείουν οποιοδήποτε οικονομικό πλεονέκτημα υπέρ του φορέα εκμετάλλευσης.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής επισημαίνουν ότι ο διαγωνισμός διεξήχθη σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής θεωρούν ότι ο διαγωνισμός διεξήχθη με διαφανείς και επί ίσοις όροις διαδικασίες, και επομένως απέκλεισε κάθε οικονομικό πλεονέκτημα στην AmeyCespa. Αυτό σημαίνει ότι το καταγγελλόμενο μέτρο δεν συνιστά εκ των προτέρων κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

Επιπλέον, οι καταγγέλλοντες ενημερώθηκαν ότι οι πληροφορίες που παρείχαν θα καταχωριστούν ως γενικές πληροφορίες για την αγορά, κατ' εφαρμογή του κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, καθώς δεν θεωρούνται ενδιαφερόμενα μέρη. Ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούνται τα μέρη τα συμφέροντα των οποίων μπορούν να θιγούν από το μέτρο· όπως π.χ. ανταγωνιστικές επιχειρήσεις ή επαγγελματικές ενώσεις¹. Μόνο τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλουν επίσημες καταγγελίες σύμφωνα με το άρθρο 20 παράγραφος 2 του κανονισμού 659/1999 όπως τροποποιήθηκε².

¹ Βλ. άρθρο 1 στοιχείο η) του κανονισμού 659/1999.

² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 734/2013 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, που να τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 659/1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ, ΕΕ L204 31.07.2013, σ. 15.