



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

**ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΛΙΜΕΝΩΝ
REGULATORY AUTHORITY FOR PORTS**

Γρ. Λαμπράκη 150, 18535 Πειραιάς
Τηλ.: 210- 4191966 Fax: 210-4191888
e-mail : info@raports.gr

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 23/2020
ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ 72^η

ΘΕΜΑ 4^ο: Περί μέτρων και διατάξεων ενίσχυσης του ενδολιμενικού ανταγωνισμού στα πλαίσια συμβάσεων παραχώρησης.

Την 7^η Αυγούστου 2020, ημέρα Παρασκευή, ώρα 11:30, τα Μέλη της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής «Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων» (Ρ.Α.Λ.) συνήλθαν στην 72^η Συνεδρίασή τους, μέσω τηλεδιάσκεψης και φυσικής παρουσίας ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου της Παναγιώτη – Ιάσωνα Αγγελόπουλου, προκειμένου να συζητήσουν και να λάβουν απόφαση επί των θεμάτων της Ημερησίας Διατάξεως.

ΠΑΡΟΝΤΑ ΜΕΛΗ:

1. Αγγελόπουλος Παναγιώτης – Ιάσων	Πρόεδρος
2. Τορουνίδης Αθανάσιος	Αντιπρόεδρος
3. Μπίτας Δημήτριος	Εισηγητής
4. Χλωμούδης Κωνσταντίνος	Μέλος
5. Γεωργίου Βασίλειος	Μέλος
6. Γρίνος Σπυρίδων	Μέλος
7. Βελουδογιάννη Ελένη	Μέλος
8. Κουμπάρακης Γεώργιος	Μέλος

ΑΠΟΝΤΑ ΜΕΛΗ:

1. Κουφός Παναγιώτης	Εισηγητής
----------------------	-----------

Στην αρχή της συζητήσεως ο Πρόεδρος αναφέρει ότι η παρούσα από 5.8.2020 Εισηγήσή του προς συζήτηση ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου της Αρχής, και αφορά στη διατύπωση Γνώμης της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων (εφεξής: Ρ.Α.Λ.) ως μια προσπάθεια συμβολής στα κείμενα των συμβάσεων των Συμβάσεων Παραχώρησης που προγραμματίζεται να συναφθούν από το Ελληνικό Δημόσιο, στο πλαίσιο των παραχωρήσεων και υποπαραχωρήσεων λιμένων και λιμενικών εγκαταστάσεων σε ιδιώτες. Σκοπό της Εισηγήσης αποτελεί η βελτίωση των σχετικών προσκλήσεων και συμβατικών κειμένων και η ενδυνάμωσή των σε σχέση με ζητήματα ανταγωνισμού, επενδύσεων / ενισχύσεων, με βάση τόσο τη διεθνή βιβλιογραφία, όσο και την εμπειρία της Αρχής επί των υφισταμένων συμβάσεων παραχώρησης.

Έπειτα, αναπτύσσει συνοπτικά την από 5^{ης} Αυγούστου 2020 Εισηγήσή του. Ακολούθως, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα τεθέντα σε αυτήν, τα Μέλη της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων, προέβησαν σε διαλογική συζήτηση.

Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, αφού έλαβε υπόψη τα στοιχεία της κρινόμενης υπόθεσης και την Εισηγήση.

ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ

ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

- 1) Ο Ν.2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 45), όπως ισχύει.
- 2) Ο Ν.2932/2001 «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής - Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 145).
- 3) Ο Ν.2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 285), ως ίσχυε με την τροποποίηση του Άρθρου 34 του Ν.3153/2003 (ΦΕΚ Α' 153).
- 4) Ο Ν.4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 94).
- 5) Ο Ν.4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης-Εναρμόνιση με την οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.03.2014) και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 148), όπως ισχύει.
- 6) Ο Ν.4532/2018 «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/1794 και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 63).
- 7) Ο Ν.4597/2019 «Για την κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. Διατάξεις για τη λειτουργία του συστήματος λιμενικής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 35).
- 8) Ο Ν.4607/2019 «[...] IV. Τροποποίηση του ν. 2971/2001 και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 65).

- 9) Το Β.Δ.14/19-01-1939 «Περί κωδικοποίησης των περί Λιμενικών Ταμείων κειμένων διατάξεων.» (ΦΕΚ Α' 24), το οποίο κωδικοποίησε μεταξύ άλλων των διατάξεων του Άρθρου 7 του Ν.Δ. της 28.06.1923, της παρ. 2.β του Άρθρου 4 του Ν.Δ. της 23.09.1925, της δευτέρας περιόδου δευτέρα της παρ. 5 του Άρθρου 17 του Ν.3030/1922, της παρ. 7 του Άρθρου 7 του Ν.Δ. της 22.07.1933, και του 6ου Άρθρου του Ν.5988/1933.
- 10) Το ΠΔ 456/1984 «Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος.» (ΦΕΚ Α' 164).
- 11) Το ΠΔ 19/2016 «Κανονισμός Λειτουργίας και Οργάνωση Υπηρεσιών της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων (Ρ.Α.Λ.)» (ΦΕΚ Α' 28), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- 12) Η από 19.11.2002 Σύμβαση Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Οργανισμός Λιμένος Βόλου Α.Ε.
- 13) Η υπ' αρ. 1000.00/44060/2017 Απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 299/19.06.2017).
- 14) Η υπ' αρ. 1000.00/62063/2018 Απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 477/23.08.2018).
- 15) Την υπ' αρ. 1000.0/24042/2020 Απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής (ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 319/27.04.2020).

ΥΠΑΓΩΓΗ – ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΟ

Κεφάλαια τεκμηρίωσης:

- A. Αρμοδιότητα της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων
 Β. Υπαγωγή – Αιτιολογικό

A. Αρμοδιότητα Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων

Σύμφωνα με την παρ. 1 του Άρθρου 108 «Σύσταση Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων» του Ν.4389/2016 προβλέπεται ότι: «Συνιστάται Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με την επωνυμία “Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων” (Ρ.Α.Λ.), η οποία έχει ως γενικότερη αποστολή την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας των σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος και συνδεδεμένων σε αυτό εγκαταστάσεων, με έμφαση στην τήρηση της συμβατικής τάξης και την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού [...]».

Σύμφωνα με την παρ. 1 του Άρθρου 112 «Κανονιστικές αρμοδιότητες» του Ν.4389/2016 προβλέπεται ότι: «Η Ρ.Α.Λ. έχει την αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων και δεσμευτικών οδηγιών, εγκυκλίων, προτύπων, υποδειγμάτων, κατευθυντήριων γραμμών, ανακοινώσεων, κωδίκων δεοντολογίας και χαρτών υποχρεώσεων και καλών πρακτικών, καθώς και κάθε άλλης απαραίτητης πράξης, ιδίως, για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν: α) Στην οικονομική ρύθμιση, απλούστευση, στη διαφάνεια και στη συμβατότητα των τελών, χρεώσεων και κυρώσεων των λιμενικών υπηρεσιών και των ζητημάτων πρόσβασης επί όλων των ελληνικών λιμένων και επί των συνδεδεμένων με αυτούς εγκαταστάσεων, σύμφωνα με την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία περί ανταγωνισμού και παροχής λιμενικών υπηρεσιών και χρηματοοικονομικής διαφάνειας. β) [...]. γ) Στην άσκηση των λοιπών ρυθμιστικών και άλλων αρμοδιοτήτων της, [...]»

Σύμφωνα με την παρ. 1 του Άρθρου 113 «Ρυθμιστικές αρμοδιότητες» του Ν.4389/2016 προβλέπεται ότι: «Η Ρ.Α.Λ. έχει την αρμοδιότητα να λαμβάνει ρυθμιστικά μέτρα, ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό, για: α) [...], β) την τήρηση των υποχρεώσεων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος λιμένων στο πλαίσιο της σχετικής κείμενης εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ιδίως σε σχέση με δημόσιες συμβάσεις, Συμβάσεις Παραχώρησης και τους κανόνες ανταγωνισμού και του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2017/352 (L57/1), γ) τη ρύθμιση, εποπτεία και συμμόρφωση με την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένου του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2017/352: αα) [...], ββ) επί της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας και πρόσβασης στο λιμενικό τομέα και τις αγορές λιμενικών υπηρεσιών, ιδίως σύμφωνα με τις Συμβάσεις Παραχώρησης και τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, συμβάσεων και λιμενικών υπηρεσιών, γγ) [...], δ) τη διαμεσολάβηση και επίλυση διαφορών ενδιαφερομένων μερών μεταξύ χρηστών και φορέων διαχείρισης, τη διαιτησία, σύμφωνα με Κανονισμό που εκδίδει η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, τη διαχείριση παραπόνων και καταγγελιών, και τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων επί αυτών σε εύλογο χρονικό διάστημα, σε κάθε θέμα αρμοδιότητάς της, ε) [...], στ) [...]». 2. Περαιτέρω, η Ρ.Α.Λ. είναι αρμόδια για: α) την επεξεργασία και πρόταση στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής των αναγκαίων νομοθετικών διατάξεων για κάθε θέμα αρμοδιότητάς της, β) τη σύνταξη και υποβολή προς κάθε συναρμόδιο Υπουργείο ή Ανεξάρτητη Αρχή εισηγήσεων για κάθε θέμα αρμοδιότητάς της, [...]».

Σύμφωνα με την παρ. 1 του Άρθρου 132 «Τελικές και μεταβατικές διατάξεις κεφαλαίου» του Ν.4389/2016 προβλέπεται ότι: *«Σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς το φορέα της εξουσίας ή της αρμοδιότητας που σχετίζεται με διατάξεις του παρόντος νόμου και εφόσον τα σχετικά ζητήματα δεν ρυθμίζονται από άλλη ειδικότερη διάταξη, αυτή επιλύεται ως εξής: α) [...] β) Όταν η αμφιβολία αφορά στην κατανομή της εξουσίας ή της αρμοδιότητας μεταξύ των φορέων του παρόντος νόμου, αυτή επιλύεται ως εξής: αα) Κάθε εξουσία ή αρμοδιότητα παρακολούθησης, εποπτείας και ελέγχου συμμόρφωσης του παραχωρησιούχου με τους όρους της Σύμβασης Παραχώρησης αναφορικά με οποιαδήποτε λιμενική ζώνη της ελληνικής επικράτειας, ασκείται από τη Ρ.Α.Λ.»*

Σύμφωνα με τις ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις η Ρ.Α.Λ. είναι καθ' ύλην αρμόδια να εξετάσει και να γνωμοδοτήσει επί του εν θέματι ζητήματος. Συνεπώς, παραδεκτώς ήχθη προς συζήτηση και εξετάστηκε η εν λόγω υπόθεση από τη Ρ.Α.Λ.

Β. Υπαγωγή - Αιτιολογικό

Β.1 Εισαγωγή

Η παρούσα Γνωμοδότηση εκδίδεται επί όρων των μελλοντικών συμβάσεων παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένων, κυρίως υπό το πρίσμα της διαδικασίας πώλησης πλειοψηφικού πακέτου μετοχών, σύμφωνα με τη πρακτική η οποία έχει ακολουθηθεί στις μέχρι σήμερα περιπτώσεις παραχώρησης των Οργανισμών Λιμένος Πειραιώς και Θεσσαλονίκης. Το συγκεκριμένο μοντέλο κρίνεται, σύμφωνα με τα έως σήμερα δεδομένα, ως η επικρατέστερη επιλογή του Ελληνικού Δημοσίου για την αξιοποίηση της περιουσίας του μέσω της παραχώρησης σε τρίτους της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου όποιων εκ των δέκα Οργανισμών Λιμένων για τους οποίους το Ελληνικό Δημόσιο έχει εκφράσει την πρόθεση συμμετοχής ιδιωτών στην εκμετάλλευση και διαχείρισή τους. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για τους υπόλοιπους Οργανισμούς Λιμένων, εκτός Πειραιά και Θεσσαλονίκης, αυτοί είναι μονομετοχικοί και μη ενταγμένοι στο Χρηματιστήριο, και ως εκ τούτου θα πρέπει να τύχουν ειδικού χειρισμού ως προς την παραχώρησή τους και ειδικότερα ως προς το σκέλος της μεταβίβασης μετοχών.

Σημειώνεται ότι στη διεθνή λιμενική πρακτική ο όρος *παραχώρηση* έχει κύρια αναφορά στη παραχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης λιμένα και/ή τερματικού σταθμού και/ή υπηρεσιών, καθώς και στην περίπτωση εταιριών οι οποίες κατέχουν τα εν λόγω δικαιώματα. Στη παρούσα γνωμοδότηση ο όρος *παραχώρηση* χρησιμοποιείται, εν μέρει καταχρηστικά, και για την πρακτική της πώλησης μετοχών του διαχειριστικού φορέα του λιμένα, λαμβάνοντας υπ'όψιν ότι αποτελεί την εν τοις πράγμασι υφιστάμενη κωδικοποίηση εκ μέρους των εμπλεκόμενων φορέων, και την πρόσφατη έμφαση του Ελληνικού Δημοσίου στην αναγκαία θεσμικά, λόγω μη ιδιοκτησίας της χερσαίας ζώνης, ύπαρξης σύμβασης παραχώρησης μεταξύ Ελληνικού δημοσίου και Οργανισμών Λιμένων Α.Ε. (Ν.2932/2001).

Η παρούσα αξιοποιεί τα κυριότερα συμπεράσματα της διεθνούς βιβλιογραφίας περί της ανάπτυξης του ενδολιμενικού ανταγωνισμού και της μείωσης των εμποδίων εισόδου στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών. Στη βάση των υφιστάμενων συμπερασμάτων και αξιολογήσεων των όρων και προϋποθέσεων για τη διαμόρφωση συνθηκών κάθε μορφής ανταγωνισμού, η εισήγηση χρησιμοποιεί ως *βάση επικοινωνίας* τις υφιστάμενες συμβάσεις σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου – και των Οργανισμών Λιμένων Πειραιώς και Θεσσαλονίκης.

Στόχος της γνωμοδότησης αποτελεί η διερεύνηση της διαμόρφωσης των όρων μελλοντικών Συμβάσεων Παραχώρησης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και τρίτων οι οποίες δημιουργούν και

ενισχύουν προϋποθέσεις παρουσίας συνθηκών ανταγωνισμού κάθε μορφής (ενδολιμενικού, διαλιμενικού κλπ.) και αποτροπής περιπτώσεων στρέβλωσης του, σε σχέση με αντίστοιχα υφιστάμενα κείμενα. Η συγκεκριμένη διαδικασία ακολουθείται κατ' αναλογία, και για την περίπτωση υποπαραχωρήσεων χρησιμοποιώντας και σε αυτή την περίπτωση, τις αντιστοίχως συμβάσεις παραχώρησης του Ελληνικού Δημοσίου με λοιπούς Οργανισμούς Λιμένα, κυρωθείσες με το άρθρο 1 του Ν.4597/2019.

B.2. Περί λιμενικού ανταγωνισμού

B.2.1. Πρόσφατες εξελίξεις στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη λιμενική βιομηχανία

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μία σειρά αναδιρθρώσεων στα συστήματα λιμενικής διακυβέρνησης αρκετών χωρών, Ευρωπαϊκών και μη, έχουν ως αποτέλεσμα την περεταίρω αναδιάρθρωση της λιμενικής αγοράς μέσω της δημιουργία συνθηκών εισόδου νέων παικτών παροχής λιμενικών υπηρεσιών. Η ανάγκη αναδιάρθρωσης εκπορεύεται τόσο από τις εξελίξεις στο παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον (νέα κέντρα παραγωγής και κατανάλωσης, παγκοσμιοποίηση κτλ.) όσο και από τις εξελίξεις στην ίδια την μεταφορική και λιμενική βιομηχανία (εμπορευματοκιβωτιοποίηση, αλυσίδες μεταφορών, αποδοτικότητα, τεχνολογικές εξελίξεις και εν γένει μετάβαση από την port-to-port, στην door-to-door μεταφορά) οι οποίες δημιούργησαν πρόσθετες απαιτήσεις επενδύσεων σε λιμενικών υποδομές και ανωδομές, και κατά συνέπεια σημαντικών κεφαλαίων, αλλά και της εξειδίκευσης των παρεχόμενων λιμενικών υπηρεσιών και των συνδεδεμένων υπηρεσιών της εφοδιαστικής αλυσίδας.

Ο ιδιωτικός τομέας βρίσκει πρόσφορο έδαφος στην εντάσεως κεφαλαίου λιμενική βιομηχανία, γεγονός που ωθεί τις κυβερνήσεις να μεταφέρουν την παροχή υπηρεσιών και ένα μέρος του κόστους των επενδύσεων στον ιδιωτικό τομέα. Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παραγωγή και παροχή λιμενικών υπηρεσιών βαίνει συνεχώς αυξανόμενη και σήμερα αποτελεί τον κανόνα στη λειτουργία των λιμένων. Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην λιμενική βιομηχανία δύναται να πραγματοποιηθεί με διάφορους τρόπους, με τους πλέον διαδεδομένους να είναι:

- Παραχωρήσεις λιμενικών δραστηριοτήτων ή λιμενικών υποδομών
- Συμπράξεις Δημόσιου κι Ιδιωτικού Τομέα
- Ιδιωτικοποιήσεις (πώληση λιμένα ή λιμενικών υποδομών).

Η πλέον διαδεδομένη πρακτική εισόδου της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στη λιμενική βιομηχανία είναι η *παραχώρηση* είτε λιμενικής δραστηριότητας είτε τμήματος της λιμενικής υποδομής παράλληλα με το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών. Πρόκειται για πρακτική στην οποία ο δημόσιος τομέας διατηρεί, πρώτον, την ιδιοκτησία και κατ' επέκταση τον έλεγχο της γης και, δεύτερον, τον ρυθμιστικό ρόλο της τοπικής αγοράς (δηλαδή του λιμένα και των δραστηριοτήτων οι οποίες αναπτύσσονται σε αυτόν), ενώ ο ιδιώτης αναλαμβάνει: α) τις τυχόν αναγκαίες επενδύσεις για την αποδοτική και αποτελεσματική παραγωγή και παροχή λιμενικών υπηρεσιών και β) την εκμετάλλευση της δραστηριότητας και/ή της υποδομής. Σε γενικές γραμμές μέσω των παραχωρήσεων οι νέοι φορείς διαχείρισης των λιμένων δύναται να διατηρήσουν ένα βαθμό ελέγχου στην δομή και οργάνωση της προσφοράς λιμενικών υπηρεσιών, επιτυγχάνοντας παράλληλα τη βέλτιστη χρήση του παραγωγικού συντελεστή γη και άλλων πόρων τους οποίους διαθέτει ο λιμένας.

Σύμφωνα με μελέτη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Λιμένων (ESPO, 2016), η πλειοψηφία των Ευρωπαϊκών λιμένων, και συγκεκριμένα ποσοστό 87%, παραμένει υπό δημόσιο έλεγχο (κάθε μορφής), ενώ ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει σημαντικά τμήματα της λιμενικής δραστηριότητας και κυρίως την παροχή δραστηριοτήτων εμπορικής φύσεως. Μία σημαντική διαπίστωση της συγκεκριμένης μελέτης είναι ότι οι Ευρωπαϊκές λιμενικές αρχές κινούνται ως προς τη λειτουργία του στην βάση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων.

Σε ότι αφορά τις παραχωρήσεις ως μοντέλο εισόδου ιδιωτών στην λιμενική βιομηχανία, το κυρίαρχο εργαλείο εφαρμογής του είναι η ανταγωνιστική διαδικασία προσφορών, είτε μέσω της πρόσκλησης ενδιαφερομένων μερών είτε μέσω της ανοιχτής διαγωνιστικής διαδικασίας (public tendering procedure), η οποία μπορεί να περιλαμβάνει έναν ή περισσότερους γύρους διαδικασιών και προσφορών ώστε να μειώνεται ο αριθμός των υποψήφιων επενδυτών έως την τελική επιλογή.

Στην Ελλάδα παρά την από ετών εκφρασμένη βούληση των λιμενικών αρχών για την απελευθέρωση των λιμενικών υπηρεσιών και την συμμετοχή τρίτων επιχειρήσεων στην παροχή τους (βλ. Pallis και Vaggelas, 2005, Χλωμούδης 2001), η πρώτη παραχώρηση λιμενικής υποδομής και δραστηριότητας έλαβε χώρα το 2008, με την παραχώρηση του προβλήτα II (Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων) στο λιμάνι του Πειραιά. Η συνέχεια των παραχωρήσεων περιλάμβανε τις ονομαζόμενες και ως *ολικές παραχωρήσεις* - master concessions, την πώληση δηλαδή πλειοψηφικού πακέτου μετοχών δύο Οργανισμών Λιμένων Α.Ε. σε ιδιώτες. Η σχετική διαδικασία ολοκληρώθηκε για το λιμάνι του Πειραιά το 2016 και για το λιμάνι της Θεσσαλονίκης δύο χρόνια αργότερα (2018). Σύμφωνα με τους υφιστάμενους σχεδιασμούς του Ελληνικού Δημοσίου, το μοντέλο της «ολικής» παραχώρησης αναμένεται ότι θα επιλεγεί και για την πλειοψηφία των υπολοίπων 10 οργανισμών λιμένων Α.Ε. η ιδιοκτησία των οποίων έχει περάσει στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου. Αποτελεί ένα μοντέλο, το οποίο για να λειτουργήσει προσηκόντως απαιτεί την ενίσχυση της λιμενικής ρύθμισης, ούτως ώστε να μη μετατραπεί το δημόσιο τοπικό μονοπώλιο / ολιγοπώλιο σε ιδιωτικό.

Στη βάση των συμπερασμάτων των κυριότερων μελετών περί των παραχωρήσεων λιμένων με έμφαση στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις επόμενες ενότητες θα γίνει επισκόπηση των εμποδίων εισόδου, και τέλος αναπτυχθούν τα θεσμικά εργαλεία για την προώθηση του ανταγωνισμού στη λιμενική βιομηχανία.

B.2.2 Εμπόδια εισόδου στη λιμενική αγορά

Σύμφωνα με την οικονομική ανάλυση (welfare economics), η ύπαρξη ανταγωνισμού σε μία αγορά οδηγεί σε αποτελεσματική διαχείριση των πόρων και του συνόλου των διαθέσιμων παραγωγικών συντελεστών, με τα οφέλη κόστους και ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών να μετακυλίνουν στον παραγωγό και στον τελικό καταναλωτή των μεταφερόμενων αγαθών. Για τη λιμενική βιομηχανία τα σημαντικά οφέλη τα οποία παράγει ο ενδολιμενικός και διαλιμενικός ανταγωνισμός περιορίζονται από συγκεκριμένες συνθήκες, ως-αναφερόμενες *αποτυχίες της αγοράς* όπως τα μονοπώλια, η ασύμμετρη παροχή πληροφόρησης, και οι εξωτερικές αρνητικές επιπτώσεις (εξωτερικότητες / externalities), (βλ. Defilippi and Flor, 2008).

Προκειμένου να βελτιωθούν οι όροι του ανταγωνισμού είναι αναγκαίο να υπάρξουν σχετικές προβλέψεις που αποσκοπούν στην μείωση των εμποδίων εισόδου στη λιμενική αγορά, τόσο κατά το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας όσο και κατά το στάδιο της περιόδου παραχώρησης του λιμένα.

Τα εμπόδια εισόδου στην λιμενική αγορά, που επηρεάζουν και το επίπεδο ανταγωνισμού, σχετίζονται, κατά de Langen and Pallis (2007) με:

- I. Οικονομικά εμπόδια
- II. Ρυθμιστικά και θεσμικά εμπόδια
- III. Γεωγραφικά εμπόδια

Η πρώτη κατηγορία εμποδίων, τα οικονομικά, εντοπίζονται στην ύπαρξη υφιστάμενου παρόχου λιμενικών υπηρεσιών ο οποίος επωφελείται από απόλυτο πλεονέκτημα κόστους, το οποίο του επιτρέπει να διαθέτει *a priori* ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι οποιουδήποτε νέου παίκτη που επιθυμεί εισέλθει στην αγορά. Το πλεονέκτημα κόστους μπορεί να προκύψει:

- Από την εγκατάσταση του υφιστάμενου παρόχου στην βέλτιστη γεωγραφικά θέση εντός του λιμένα, η οποία του επιτρέπει, για παράδειγμα, την καλύτερη πρόσβαση στις συνδέσεις του λιμένα με την ενδοχώρα.
- Την εκμετάλλευση από τον υφιστάμενο πάροχο λιμενικής υποδομής μεγαλύτερης δυναμικότητας – γεγονός το οποίο επιτρέπει την επίτευξη οικονομιών κλίμακας (μείωση του μέσου κόστους ανά μονάδα παραγόμενης υπηρεσίας), αλλά και την παρουσία και εκμετάλλευση ηγέτιδας θέσης στην εν λόγω λιμενική αγορά (ενδεικτικό παράδειγμα η περίπτωση όπου ο υφιστάμενος πάροχος εκμεταλλεύεται το μεγαλύτερο ποσοστό της χωρητικότητας του λιμένα).
- Την εκμετάλλευση υποδομών, και πιθανά ανωδομών, οι οποίες έχουν κατασκευαστεί με δημόσια χρηματοδότηση και επενδύσεις ώστε να δημιουργηθεί και/ή τεθεί σε λειτουργία ο λιμένας, και οι οποίες εν συνεχεία παραχωρήθηκαν σε ιδιώτες στα πλαίσια των αρχικών σταδίων αναδιοργάνωσης του λιμένα.

Ένα δεύτερο οικονομικό εμπόδιο εισόδου σχετίζεται με την ένταση (μέγεθος) του κόστους αλλαγής παρόχου λιμενικών υπηρεσιών το οποίο είναι σημαντικό σε μέγεθος και μη εφικτό, ή τουλάχιστον μη πιθανό, να το επωμισθούν οι υφιστάμενοι χρήστες του λιμένα. Πρόκειται για κόστη που πρέπει να επωμιστεί ο νεοεισερχόμενος στην λιμενική αγορά πάροχος υπηρεσιών ώστε να ξεκινήσει την λειτουργία του και να διεκδικήσει, στο αρχικό τουλάχιστον στάδιο, μερίδιο αγοράς.

Επιπρόσθετο κόστος αλλαγής του χρησιμοποιούμενου παρόχου λιμενικών υπηρεσιών παράγεται και στην περίπτωση όπου ο υφιστάμενος πάροχος έχει προωθήσει τη σύνδεση ομάδων υπηρεσιών (*bundling*), είτε λιμενικών (όπως για παράδειγμα η παροχή υπηρεσιών πλοήγησης και ρυμούλκησης μαζί με την βασική υπηρεσία που είναι η φορτοεκφόρτωση) είτε λιμενικών υπηρεσιών και υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και/ή εφοδιαστικής αλυσίδας. Σε αυτό το σενάριο ο νεοεισερχόμενος αντιμετωπίζει ένα πρόσθετο εμπόδιο καθώς θα πρέπει και εκείνος να επενδύσει για την δημιουργία αντίστοιχων ομαδοποιήσεων συνδεδεμένων υπηρεσιών με τους υφιστάμενους παρόχους, οι οποίοι και θα αποτελέσουν τους ανταγωνιστές του στην συγκεκριμένη αγορά. Οι επενδύσεις που πρέπει να κάνει ο νεοεισερχόμενος στην αγορά παίκτης προκειμένου να δημιουργήσει το απαραίτητο δίκτυο συνεργατών ή γεωγραφικά δίκτυα μεταφορών είναι σημαντικές.

Η δεύτερη κατηγορία, τα ρυθμιστικά και θεσμικά εμπόδια είναι αποτέλεσμα δημόσιων παρεμβάσεων με σκοπό να περιορίσουν την είσοδο στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών καθιστώντας τη περισσότερο κοστοβόρα, χρονοβόρα, ή ακόμα και εν τοις πράγμασιν αδύνατη.

Η θέσπιση ενός συγκεκριμένου ανώτατου αριθμού παρόχων λιμενικών υπηρεσιών αποτελεί ένα θεσμικό εργαλείο περιορισμού του ανταγωνισμού στη λιμενική αγορά. Η ύπαρξη μίας κρατικής εταιρείας παροχής λιμενικών υπηρεσιών ή η παροχή λιμενικών υπηρεσιών από τον δημόσιας (κρατικής ή τοπικής αυτοδιοίκησης) ιδιοκτησίας φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης του λιμένα μπορεί επίσης να αποτελέσει αιτία στρέβλωσης των όρων ανταγωνισμού καθώς μία δημόσια εταιρεία ή οργανισμός διατηρούν συνεχή πρόσβαση σε κρατική χρηματοδότηση σε αντίθεση με τις ιδιωτικές εταιρείες του κλάδου. Σημειώνεται ότι σε ευρωπαϊκό πλαίσιο θέματα δημόσιας χρηματοδότησης των λιμένων μέχρι σήμερα έχουν αντιμετωπισθεί ad hoc και δεν υπάρχει συγκεκριμένο πλαίσιο με εφαρμογή στο σύνολο της λιμενικής βιομηχανίας. Ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η Λευκή Βίβλος σχετικά με την εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού όσον αφορά τις ξένες επιδοτήσεις (WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies. COM (2020) 253 final).

Η παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης λιμενικής υποδομής ή παροχής λιμενικής υπηρεσίας σε μία και μόνο επιχείρηση αποτελεί επίσης ένα θεσμικό εμπόδιο στο λιμενικό ανταγωνισμό. Η άρση των θεσμικών εμποδίων αποτελεί τμήμα δημόσιων πολιτικών για το λιμενικό σύστημα με στόχο την είσοδο πληθυστικού αριθμού παρόχων λιμενικών υπηρεσιών και την ανάπτυξη ανταγωνισμού στην προσφορά του λιμενικού προϊόντος.

Τα γεωγραφικά εμπόδια διαμορφώνονται σύμφωνα με τους περιορισμούς τους οποίους παράγουν τα γεωμορφολογικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά του λιμένα και δύνανται να έχουν επιπτώσεις στην λειτουργία του ανταγωνισμού. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα η έλλειψη διαθέσιμης γης για την επέκταση του λιμένα, η οποία περιορίζει την δυναμικότητά του και δημιουργεί εμπόδια στην είσοδο περισσότερων παρόχων λιμενικών υπηρεσιών στην συγκεκριμένη λιμενική αγορά, καθώς το μέγεθός της δεν είναι ικανό για την δημιουργία μίας βιώσιμης δραστηριότητας. Η έλλειψη διαθέσιμης γης μπορεί να είναι αποτέλεσμα της δόμησης της ευρύτερης περιοχής που περιβάλλει το λιμένα, της γεινιάσής του λιμένα με περιοχές περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (παράδειγμα: υδροβιότοποι, περιοχές Natura, κτλ.) ή ακόμα και της δυσκολίας δημιουργίας λιμενικών υποδομών λόγω των γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών της περιοχής (παράδειγμα, τα συγκεκριμένα βάρη τα οποία καθιστούν ιδιαίτερα κοστοβόρα την λιμενική επένδυση).

B.3. Θεσμικά εργαλεία διαμόρφωσης όρων αύξησης του ανταγωνισμού

Στοιχεία, δικαιώματα και υποχρεώσεις των μερών στις συμβάσεις παραχώρησης ή στις προκηρύξεις διαδικασιών παραχώρησης δύνανται να επηρεάσουν σε σημαντικό βαθμό το επίπεδο του ανταγωνισμού σε ένα λιμάνι και να συμβάλλουν τη διαμόρφωση του ανταγωνισμού στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών τα οποία παρουσιάζονται συνοπτικά στην συνέχεια.

Πεδίο παραχώρησης και εμπόδια εισόδου

Η είσοδος ιδιωτών παρόχων λιμενικών υπηρεσιών δημιουργεί νέες συνθήκες στη λιμενική αγορά, επηρεάζοντας σημαντικά την δημιουργία και διαμόρφωση του ανταγωνισμού τόσο μεταξύ των λιμένων (διαλιμενικός ανταγωνισμός) όσο και εντός του λιμένα (ενδολιμενικός ανταγωνισμός). Εντούτοις, σε αρκετές περιπτώσεις συνεχίζουν να υπάρχουν εμπόδια εισόδου στη λιμενική αγορά τα οποία λειτουργούν αποτρεπτικά για τις περισσότερες ενδιαφερόμενες εταιρείες οι οποίες επιθυμούν να εισέλθουν στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών (βλ. de Langen and Pallis, 2007). Συνεπώς, τα εμπόδια εισόδου επιδρούν αρνητικά στο επίπεδο του λιμενικού ανταγωνισμού.

Η μείωση των εμποδίων εισόδου συμβάλλει στην προαγωγή του ανταγωνισμού και στην δημιουργία συνθηκών βελτίωσης της ποιότητας και την μείωση του κόστους παραγωγής των λιμενικών υπηρεσιών. Τα αποτελέσματα αυτά επιτυγχάνονται μέσω:

- I. Της αποφυγής υπερβολικών τιμών (απαίτηση υπερβάλλοντος τιμήματος) από τους υφιστάμενους (σε συγκεκριμένη λιμενική αγορά) παρόχους λιμενικών υπηρεσιών.
- II. Της βελτίωσης του ενδο-λιμενικού ανταγωνισμού που αποτρέπει την δημιουργία και εν δυνάμει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά από υφιστάμενο πάροχο.
- III. Της ταχύτερης υιοθέτησης των τεχνολογικών εξελίξεων από τους παρόχους λιμενικών υπηρεσιών.

Κατά Defilippi και Flor (2008), για την προώθηση του λιμενικού ανταγωνισμού, η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου μέσω αποφάσεων, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν όρους και προϋποθέσεις που διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών, είναι προτιμότερη επιλογή από τη θέσπιση κανονισμών οι οποίοι ρυθμίζουν την τιμολόγηση των υπηρεσιών. Με την πρώτη επιλογή προωθείται ο παροχία και ο ανταγωνισμός μεταξύ των παρόχων λιμενικών υπηρεσιών, ενώ η δεύτερη ex post επιλογή αυξάνει το κόστος παρέμβασης και η αποτελεσματικότητα της έχει υποστηριχθεί ότι είναι συγκριτικά περιορισμένη.

Συνεπώς η μείωση των εμποδίων εισόδου με σχετικές προβλέψεις είτε στην προκήρυξη της διαδικασίας παραχώρησης, είτε στην σύμβαση παραχώρησης κρίνεται αποτελεσματική σε ότι αφορά τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών. Τα οφέλη από την μείωση των εμποδίων εισόδου συνοψίζονται στα εξής:

- Δημιουργείται ανταγωνισμός ο οποίος περιορίζει τις περιπτώσεις υπερβολικών χρεώσεων των χρηστών του λιμένα από τους υφιστάμενους παρόχους και περιορίζει τη πιθανότητα παρουσίας αρνητικών συνεπειών από την εκμετάλλευση, και πιθανή κατάχρηση, της δεσπόζουσας θέσης ενός παρόχου λιμενικών υπηρεσιών.
- Ο ενδολιμενικός ανταγωνισμός ενισχύει τις επιχειρήσεις παροχής λιμενικών υπηρεσιών στην εξειδίκευση και/ή την διαφοροποίηση των προσφερόμενων υπηρεσιών, δημιουργώντας πρόσθετα οφέλη για τους χρήστες του λιμένα.
- Ταχύτερη προσαρμογή των εταιρειών παροχής λιμενικών υπηρεσιών στις τεχνολογικές εξελίξεις καθώς και στις αλλαγές στα επιχειρηματικά οργανωτικά μοντέλα.

Στην περίπτωση προώθησης του ενδο-λιμενικού ανταγωνισμού πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος του λιμένα, και κυρίως η υφιστάμενη και εν δυνάμει χωρητικότητα, ώστε ο ενδολιμενικός ανταγωνισμός να είναι και βιώσιμος. Ενδεικτικά, όσο αυξάνεται η δυναμικότητα διαχείρισης εμπορευμάτων ενός λιμένα μπορεί να αυξηθεί και ο αριθμός παρόχων υπηρεσιών διαχείρισης εμπορευμάτων.

Χρονική διάρκεια της παραχώρησης

Η χρονική διάρκεια της παραχώρησης είναι σε θέση να επηρεάσει το επίπεδο του ανταγωνισμού. Η επιλογή μεγαλύτερης διάρκειας παραχώρησης του λιμένα αποτελεί στοιχείο μείωσης του ανταγωνισμού σε μία λιμενική αγορά. Παρότι δεν υπάρχει ένας γενικός κανονισμός για την απαιτούμενη διάρκεια των παραχωρήσεων, η διάρκεια αυτή συνδέεται με μία σειρά παραμέτρων οι κυριότερες εκ των οποίων είναι:

- Το υφιστάμενο ή το επιδιωκόμενο επίπεδο ανταγωνισμού σε ένα λιμένα (ενδολιμενικός ανταγωνισμός).
- Τα χαρακτηριστικά της παραχώρησης (εάν πρόκειται για νέα υποδομή, για υφιστάμενη υποδομή κτλ.), και κατ' επέκταση τα συνδεόμενα επίπεδα ρίσκου.
- Η γεωγραφική θέση της παραχωρούμενης υποδομής εντός του λιμένα.
- Ο τύπος του τερματικού σταθμού / τερματικών σταθμών προς παραχώρηση
- Οι επενδύσεις οι οποίες έχουν ήδη πραγματοποιηθεί από δημόσιους φορείς ή τον διαχειριστικό φορέα του λιμένα
- Οι απαιτούμενες επενδύσεις από τον ιδιώτη πάροχο κατά τη διάρκεια της παραχώρησης.

Σε παλαιότερες προτάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την απελευθέρωση των λιμενικών υπηρεσιών, υπήρχαν προβλέψεις για την χρονική διάρκεια των παραχωρήσεων ως εξής:

- 1) Για παραχωρήσεις οι οποίες δεν περιλαμβάνουν επενδύσεις, η μέγιστη χρονική διάρκεια της παραχώρησης προβλεπόταν στα 8 έτη.
- 2) Για παραχωρήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν σημαντικές επενδύσεις σε κινητά περιουσιακά στοιχεία η μέγιστη χρονική διάρκεια της παραχώρησης προβλεπόταν στα 12 έτη.
- 3) Για παραχωρήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν σημαντικές επενδύσεις σε ακίνητα περιουσιακά στοιχεία η μέγιστη χρονική διάρκεια της παραχώρησης προβλεπόταν στα 30 έτη.

Σύμφωνα με μελέτη των Notteboom και Verhoeven (2009), σε ένα δείγμα 43 λιμενικών project παραχωρήσεων ανά την Ευρώπη, το 39% των περιπτώσεων αφορούσε παραχωρήσεις χρονικής διάρκειας 21-30 έτη.

Σημαντικό εργαλείο διαμόρφωσης των όρων του ανταγωνισμού στις συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν και οι προβλέψεις για τη δυνατότητα χρονικής παράτασης της παραχώρησης όσο και για την ανανέωσή της. Η δυνατότητα και ο χρονικός ορίζοντας της παράτασης επηρεάζουν αρνητικά τον ανταγωνισμό, όπως και οι όροι και προϋποθέσεις της, πιθανά αυτοδίκαιης, επέκτασης της σύμβασης. Όσο μεγαλύτερο είναι το χρονικό διάστημα της επέκτασης ή της παράτασης της παραχώρησης τόσο ενισχύεται η θέση του υφιστάμενου παρόχου και τόσο μειώνονται οι προοπτικές εκδήλωσης ενδιαφέροντος και λειτουργίας πρόσθετων παρόχων λιμενικών υπηρεσιών. Επιπρόσθετα στις διατάξεις περί επέκτασης της σύμβασης είναι χρήσιμο να υπάρχει πρόβλεψη αναφορικά με τους όρους επαναδιαπραγμάτευσης των διατάξεων της σύμβασης και διευκρίνηση περί των εμπλεκόμενων μερών στη διαπραγμάτευση.

Ελάχιστη εγγυημένη διακίνηση

Η ελάχιστη εγγυημένη διακίνηση μπορεί να συμπεριληφθεί ως όρος στη σύμβαση παραχώρησης. Σύμφωνα με τον συγκεκριμένο όρο, ο παραχωρησιούχος οφείλει να επιτυγχάνει ένα ελάχιστο επίπεδο διακίνησης σε ετήσια βάση, και σε αρκετές περιπτώσεις είναι υπολογιζόμενη σε ετήσια βάση ως ο μέσος όρος της διακίνησης σε τριετή βάση, ώστε να περιορίζονται οι επιπτώσεις των πιθανών έκτακτων συνθηκών λειτουργία του τερματικού σταθμού και/ή του λιμένα. Σε διαφορετική περίπτωση οφείλει να καταβάλει χρηματικό πρόστιμο στον παραχωρούντα την λιμενική υποδομή. Συνήθως το χρηματικό πρόστιμο ισούται με τον όγκο διακίνησης που

υπολείπεται για να επιτευχθεί η ελάχιστη εγγυημένη διακίνηση επί ένα χρηματικό ποσό ανά μονάδα διακίνησης (π.χ. TEU – Twenty Feet Equivalent Unit).

Η ελάχιστη εγγυημένη διακίνηση εξασφαλίζει αφενός τα επίπεδα λειτουργίας του λιμένα ή του τερματικού σταθμού ο οποίος παραχωρείται, αλλά και ένα ελάχιστο έσοδο για τον διαχειριστικό φορέα ή τον φορέα ο οποίος παραχωρεί την λιμενική υποδομή και/ή τα δικαιώματα εκμετάλλευσης. Για τον προσδιορισμό της όμως θα πρέπει να συνυπολογισθεί η σημαντικότητα δύο διαφορετικών στοιχείων.

Η μεγαλύτερη τιμή της εγγυημένης ετήσιας διακίνησης δημιουργεί τις συνθήκες για αύξηση της διακίνησης του λιμένα, δημιουργώντας πρόσθετες ευκαιρίες δραστηριοποίησης εταιρειών οι οποίες προσφέρουν υπηρεσίες υποστηρικτικές προς την κύρια δραστηριότητα της παραχώρησης δημιουργώντας δηλαδή συνθήκες αύξησης του ανταγωνισμού στις προσφερόμενες υπηρεσίες στη λιμενική περιοχή. Ενδεικτικό παράδειγμα: εάν η κύρια δραστηριότητα της παραχώρησης είναι η φορτοεκφόρτωση, οι υποστηρικτικές δραστηριότητες μπορεί να περιλαμβάνουν ναυτιλιακές υπηρεσίες (π.χ. ρυμούλκησης, πλοήγησης, κτλ.) αλλά και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας και εφοδιαστικής αλυσίδας. Από την άλλη πλευρά, περιορίζεται ο ανταγωνισμός – και το πιθανό πρόσθετο ενδιαφέρον άλλων παρόχων λιμενικών υπηρεσιών για τη κύρια δραστηριότητα της παραχώρησης.

Η μικρότερη τιμή της εγγυημένης ετήσιας διακίνησης δημιουργεί συνθήκες ανταγωνισμού όσο αφορά στην κύρια δραστηριότητα της παραχώρησης. Όσο μικρότερη είναι η τιμή, τόσο μεγαλύτερο το δυνητικό ενδιαφέρον παρόχων λιμενικών υπηρεσιών να δραστηριοποιηθούν στο λιμένα, και τόσο μικρότερη η απαιτούμενη κλίμακα της κάθε παραχώρησης. Από την άλλη πλευρά, περιορίζεται, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα και μέχρι την ενεργοποίηση περαιτέρω παρόχων, η θετική επίδραση της παραχώρησης σε συνδεδεμένες επιχειρήσεις παροχής πρόσθετων λιμενικών υπηρεσιών.

Κατανομή του φορτίου ανά μέσον μεταφοράς

Υπάρχει η δυνατότητα σε σύμβαση παραχώρησης να συμπεριληφθούν διατάξεις με αντικείμενο τη κατανομή των φορτίων που προορίζονται για την ενδοχώρα του λιμένα, ανά μέσο μεταφοράς (οδικές, σιδηροδρομικές και ποτάμιες μεταφορές). Οι συγκεκριμένες διατάξεις υποχρεώνουν τον παραχωρησιούχο να επενδύσει σε συνδέσεις του τερματικού με τα δίκτυα μεταφορών της ενδοχώρας. Με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται προϋποθέσεις για την αύξηση της διακίνησης φορτίων. Η αύξηση του μεγέθους της αγοράς δημιουργεί την απαιτούμενη κλίμακα ώστε να προσελκύσει ο λιμένας πρόσθετους παρόχους λιμενικών υπηρεσιών, προάγοντας τον ανταγωνισμό στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών.

Περιβαλλοντικοί περιορισμοί

Η χρησιμοποίηση όρων τήρησης συγκεκριμένων περιβαλλοντικών κανονισμών μπορεί να επηρεάσει τα επίπεδα ανταγωνισμού σε ένα λιμένα, καθώς μπορεί να δημιουργήσει συνθήκες ισότιμης δραστηριοποίησης στην λιμενική αγορά. Η προστασία του περιβάλλοντος σε κάθε περίπτωση αποτελεί από τους πυλώνες που θεμελιώνουν τον ανταγωνισμό. Επιβάλλοντας ελάχιστα περιβαλλοντικά πρότυπα στους παρόχους λιμενικών υπηρεσιών ή επιβάλλοντας ορισμένες περιβαλλοντικές επενδύσεις (π.χ. επενδύσεις με στόχο τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου – βλ. παροχή ηλεκτρικού ρεύματος από την ξηρά στα πλοία, δυνατότητα ανεφοδιασμού πλοίων με καύσιμο LNG κτλ.), μπορούν να δημιουργήσουν ένα ενιαίο πεδίο

ανταγωνισμού τουλάχιστον σε ότι αφορά τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις των παρόχων λιμενικών υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται σε ένα λιμένα.

Ως εκ των ουκ άνευ θα πρέπει να θεωρείται η συμμόρφωση ή εν πάσει περιπτώσει η πρόβλεψη για υιοθέτηση των υφιστάμενων προγραμματισμών της Ε.Ε. (βλ. Σχέδιο 'New Big Deal' για το περιβάλλον)

Αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος παραχωρησιούχου

Σε αρκετές συμβάσεις παραχώρησης υπάρχει πρόβλεψη για την περίπτωση αλλαγή στο ιδιοκτησιακό καθεστώς του παραχωρησιούχου. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη έρχεται να διασφαλίσει τον ανταγωνισμό στις περιπτώσεις εξαγορών και συγχωνεύσεων αλλά και των συνεργασιών που λαμβάνουν χώρα μεταξύ παρόχων τερματικών σταθμών, ναυτιλιακών εταιρειών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και επενδυτικών σχημάτων. Στην περίπτωση της λιμενικής βιομηχανίας, την πλέον πρόσφατη δεκαετία, αλλαγές με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά είναι αυξημένες. Με τις εν λόγω προβλέψεις διασφαλίζεται ότι δεν θα δημιουργηθούν στενά ολιγοπωλιακές ή τοπικά μονοπωλιακές καταστάσεις σε ένα λιμένα μέσω μεταβολών στην ιδιοκτησία της παραχώρησης. Στους σχετικούς όρους είναι χρήσιμο να προβλέπεται η εκ των προτέρων ενημέρωση του διαχειριστικού φορέα του λιμένα, και αν κρίνεται σκόπιμο και η απαίτηση παροχής σύμφωνης γνώμης από το διαχειριστικό φορέα και/ή την παραχωρούσα αρχή για την αλλαγή στο ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Τα προαναφερθέντα αποτελούν κατηγορίες όρων και διατάξεων οι οποίες θα μπορούσαν να επηρεάσουν την αύξηση του ανταγωνισμού στην λιμενική αγορά. Κάθε κατηγορία δύναται να περιλαμβάνει πλήθος όρων, προσαρμοζόμενων στις ιδιαίτερες συνθήκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε λιμένα. Από την άλλη πλευρά, ο τρόπος με τον οποίο είναι σχεδιασμένη η σύμβαση παραχώρησης και οι όροι που περιλαμβάνει μπορούν να δώσουν σημαντικά στοιχεία για τις προτεραιότητες του φορέα ή της αρχής που διενεργεί την διαδικασία της παραχώρησης.

Στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού λιμενικού συστήματος (βλ. Notteboom και Verhoeven, 2009), η πλειοψηφία των φορέων διαχείρισης λιμένων επιδιώκουν μέσω των παραχωρήσεων να διασφαλίσουν την βέλτιστη χρήση της γης, η οποία ιδιαίτερα στις περιπτώσεις των λιμένων είναι ανεπαρκής και να εξασφαλίσουν την τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την βιώσιμη ανάπτυξη των λιμένων, τηρώντας παράλληλα τους όρους του ανταγωνισμού. Επιπρόσθετα η διαδικασία των παραχωρήσεων απαιτεί μία συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχετικών πολιτικών περί των παραχωρήσεων αλλά και της ίδιας της παραχώρησης καθώς το λιμενικό προϊόν είναι ιδιαίτερα δυναμικό και μεταβαλλόμενο. Σε μια διαφορετική προσέγγιση, η μελέτη των Defilippi και Flor (2008) κάνει αναφορά στην περίπτωση των παραχωρήσεων λιμενικών υποδομών σημειώνοντας την ανάγκη ρυθμιστικού ελέγχου για εκείνες τις λιμενικές υπηρεσίες για τις οποίες δεν υφίσταται ανταγωνισμός. Στην εν λόγω μελέτη κρίνεται ότι επτά υπηρεσίες θα πρέπει να θεωρηθούν ως απαραίτητες (essential services) για την ολοκλήρωση της εφοδιαστικής αλυσίδας στο πλαίσιο της θεωρίας των Βασικών Διευκολύνσεων: Μεταφορά φορτίων και επιβατών δια θαλάσσης, Πλοήγηση, Ρυμούλκηση, Πρόσθεση / Καβοδεσία, Φόρτωση / Εκφόρτωση, Μεταφορά φορτίων εντός λιμένα, Παροχή καυσίμων.

Επιπρόσθετα, έχει κριθεί ως χρήσιμη η ανάπτυξη μακροοικονομικών δεικτών λιμένων (Angelopoulos, 2019) καθώς ανάπτυξης, καταγραφής και παρακολούθησης δεικτών και μέτρων προστιθέμενης αξίας που να καταγράφουν τις ωφέλειες, θετικές / αρνητικές εξωτερικότητες και εισροές τόσο σε τοπικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο εθνικής οικονομίας, με διακριτοποίηση ανά είδος τερματικού.

Β.4 Προτάσεις για τροποποιήσεις επερχόμενων συμβάσεων παραχώρησης

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, παρατίθενται προτεινόμενες ρυθμίσεις / τροποποιήσεις προκειμένου να ληφθούν υπόψη στις διακηρύξεις και συμβάσεις παραχώρησης του εθνικού λιμενικού συστήματος.

Β.4.1 Προτάσεις σχετικές με το πεδίο της παραχώρησης και άρση των εμποδίων εισόδου

α' Ενίσχυση των προϋποθέσεων του ανταγωνισμού στις ολικές παραχωρήσεις με ρητή πρόβλεψη για ευχερή πρόσβαση σε τρίτο πάροχο για την χρήση Στοιχείων Παραχώρησης (π.χ. μέσω υποπαραχωρήσεων) με την έγκριση του ιδιωτικοποιημένου διαχειριστικού φορέα του λιμένα και την σύμφωνη γνώμη του Ελληνικού Δημοσίου.

Ως παραδείγματα υφιστάμενων άρθρων που δύνανται να ερμηνευτούν ή να αξιοποιηθούν περιοριστικά της πρόσβασης αναφέρεται το υφιστάμενο άρθρο 4.2.β των συμβάσεων παραχώρησης των λιμένων Πειραιά και Θεσσαλονίκης. Στο εν λόγω άρθρο δίνονται δυνατότητες αποκλεισμού τρίτων μερών μέρη από τα στοιχεία παραχώρησης με την επιφύλαξη του α.11.3, στο οποίο πραγματοποιείται αναφορά για την προαγωγή του ανταγωνισμού σε υπηρεσίες που δεν σχετίζονται με τον πυρήνα της λιμενικής δραστηριότητας.

β' Διεύρυνση του εύρους των υποπαραχωρήσεων, συμπεριλαμβάνοντάς τερματικούς σταθμούς και βασικές υπηρεσίες του λιμένα.

Ως παραδείγματα υφιστάμενων άρθρων που δύνανται να ερμηνευτούν ή να αξιοποιηθούν περιοριστικά του ανταγωνισμού αναφέρονται τα υφιστάμενα α.9.3 των συμβάσεων παραχώρησης των λιμένων Πειραιά και Θεσσαλονίκης. Το εδάφιο β' των ανωτέρω άρθρων εξαιρεί υπό προϋποθέσεις την πρόσβαση στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών στους βασικούς τομείς δραστηριότητας του λιμένα, ακολουθώντας το σκεπτικό των άρθρων 4.2 των σχετικών συμβάσεων. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι από την διαδικασία Υποπαραχωρήσεων Ήσσονος Σημασίας εξαιρούνται Καθορισμένες Υποπαραχωρήσεις αναφορικά με την λειτουργία των τερματικών σταθμών του λιμένα ή βασικών λιμενικών υπηρεσιών.

γ' Ενίσχυση των συμβατικών υποχρεώσεων του παραχωρησιούχου να προάγει τον ανταγωνισμό και τις προϋποθέσεις ανάπτυξής του.

Ως παραδείγματα υφιστάμενων άρθρων που δύνανται να ερμηνευτούν ή να αξιοποιηθούν περιοριστικά του ανταγωνισμού αναφέρονται αρχικά τα υφιστάμενα α.11.1 και 11.2 των συμβάσεων παραχώρησης των λιμένων Πειραιά και Θεσσαλονίκης, τα οποία καθιστούν εν δυνάμει δυσχερή συμβατικά την δυνατότητα υποπαραχώρησης, αν και σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει να έρχεται σε αντίθεση με την αντίρροπη φύση του ίδιου του αντικείμενου της σύμβασης που αφορά ολική παραχώρηση. Υπό προϋποθέσεις, θα μπορούσε η συγκεκριμένη διάταξη να αναδιατυπωθεί σε μελλοντικές συμβάσεις παραχώρησης λιμένων διατηρώντας αφενός το στοιχείο του «κινδύνου» και της «υποχρέωσης» έναντι των φορέων του Ελληνικού Δημοσίου, αλλά με αλλαγή στην διατύπωση ώστε να υπάρχει επιλογή ο διαχειριστικός φορέας του λιμένα να μην υπέχει με δικά του έξοδα την υποχρέωση για παροχή όλων των υπηρεσιών που απαιτούνται αλλά να διατηρεί την εναλλακτική επιλογή ή/και υποχρέωση δημιουργίας προϋποθέσεων άρσης

περιορισμών του ανταγωνισμού. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη κρίνεται χρήσιμη, παρά τα όσα αναφέρονται στα όμοια άρθρα 12.4 των δύο συμβάσεων.1

δ' Ενσωμάτωση των θεσμικών εξελίξεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο σε σχέση με τον ανταγωνισμό, τη λιμενική ρύθμιση, καθώς και τις επενδύσεις και ενισχύσεις τρίτων χωρών.

Ως παραδείγματα υφιστάμενων άρθρων που δύνανται να ερμηνευτούν ή να αξιοποιηθούν περιοριστικά του ανταγωνισμού αναφέρονται αρχικά τα υφιστάμενα άρθρα 3.7 των συμβάσεων παραχώρησης των Οργανισμών Λιμένος κυρωθεισών του Ν.4597/20192, στα οποία προβλέπεται η δυνατότητα περαιτέρω παραχωρήσεων από τον Οργανισμό Λιμένα, σε περίπτωση όμως που υπάρξει μελλοντική απελευθέρωση λιμενικών υπηρεσιών.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το 2017 έχει ψηφιστεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ο Κανονισμός 352/2017 ο οποίος ρητά προβλέπει την απελευθέρωση λιμενικών υπηρεσιών υπό προϋποθέσεις. Ενδεικτική αναδιαμόρφωση του α.3.7 ή αντίστοιχης συμβατικής διάταξης θα μπορούσε να περιλαμβάνει ότι: « [...] ο Οργανισμός Λιμένος μπορεί, στη βάση της κείμενης νομοθεσίας, να προβαίνει σε περαιτέρω παραχώρησης της χρήσης και εκμετάλλευσης γηπέδων, κτιρίων και εγκαταστάσεων προς επιχειρήσεις παροχής λιμενικών υπηρεσιών, εφόσον και στο μέτρο κατά το οποίο οι τελευταίες έχουν λάβει τις απαραίτητες εγκρίσεις. Ο Οργανισμός Λιμένος υποχρεούται να συμμορφώνεται με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που αφορούν την υλοποίηση περιβάλλοντάς απελευθερωμένης παροχής λιμενικών υπηρεσιών. Ωστόσο στην έκταση κατά την οποία κάτι τέτοιο δεν αντίκειται σε ρητές διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, το Δημόσιο δεσμεύεται στην περίπτωση αυτή να εξασφαλίσει ότι ο Οργανισμός Λιμένος θα αποτελεί τον φορέα παραχώρησης της χρήσης κι εκμετάλλευσης των αναγκαίων γηπέδων, κτιρίων και εγκαταστάσεων προς επιχειρήσεις παροχής λιμενικών υπηρεσιών, οι οποίες θα έχουν λάβει τις απαιτούμενες εγκρίσεις και θα ορίζει και θα εισπράττει το σχετικό αντάλλαγμα παραχώρησης στο πλαίσιο της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας.»

Επιπλέον, για την εξυπηρέτηση του ανωτέρω σκοπού, η τελευταία πρόταση του άρθρου 9.2 των κυρωθεισών Συμβάσεων Παραχώρησης, θα μπορούσε να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Ο Οργανισμός Λιμένος θα εξασφαλίζει την κάλυψη των αναγκών των χρηστών όπως διαμορφώνονται από καιρού εις καιρόν και θα παρεμβαίνει, με την επιφύλαξη της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας, για την κάλυψη αναγκών και αναφορικά με την παροχή λιμενικών υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων **υπό καθεστώς απελευθέρωσης.**»

Επιπρόσθετα άρθρα που χρήζουν αναδιαμόρφωσης, λόγω θεσμικών εξελίξεων σε εθνικό επίπεδο είναι τα άρθρα 2.2 και 2.3 των Σ.Π.2016 και Σ.Π.2018 για Πειραιά και Θεσσαλονίκη, τα οποία αφορούν τη Ρ.Α.Λ. και την Δ.Α.Λ., καθώς και το παράρτημα 2.2, όπου περιγράφονται ενδεικτικά και ορισμένα οι αρμοδιότητες της Ρ.Α.Λ.. Επίσης, θα πρέπει να διακριθεί η άσκηση αρμοδιοτήτων μη συμβατών με τη λειτουργία των φορέων ως αμιγώς ιδιωτικών.

Ένα πρόσθετο σημείο στο οποίο οι συμβάσεις παραχώρησης λιμένων θα πρέπει να προσαρμοσθούν αφορά σε επενδύσεις τρίτων χωρών, και τις σχετικές απαραίτητες εγκρίσεις από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ζήτημα για το οποίο υπάρχει πρόσφατη κινητικότητα σε επίπεδο

1 Το 12.4 των Σ.Π.2016 και Σ.Π.2018 αναφέρεται στο δικαίωμα Υποπαραχώρησης μέρους ή του συνόλου των βασικών λιμενικών δραστηριοτήτων για τη λειτουργία των προβλητών κάθε λιμένα, και συντήρηση υποδομών που αναφέρονται στο 11.1 κάθε Σύμβασης. Σημειώνεται ότι το 11.1 εκάστης Σ.Π. (ήτοι των Σ.Π.2016 και Σ.Π.2018) είναι διαφορετικό για κάθε σύμβαση μεταξύ Πειραιά και Θεσσαλονίκης, αναλόγως των κυρίων δραστηριοτήτων τους.

2 Βλ. Ενδεικτικά αντίστοιχα το ανωτέρω άρθρο της Σύμβασης Παραχώρησης Ελληνικού Δημοσίου και Οργανισμού Λιμένος Αλεξανδρούπολης Α.Ε., κυρωθείσας με το άρθρο 1 του Ν.4597/2019.

Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη θεσμοθέτηση του Κανονισμού 452/2019, καθώς και η Λευκή Βίβλος για τις κρατικές ενισχύσεις τρίτων χωρών (WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies COM(2020) 253 final).

Τέλος, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων με την τρέχουσα περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. αναφερόμενης ως *'New Big Deal'* που ανέπτυξε η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις αρχές του 2020 και η οποία αναμένεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στους λιμένες και εν γένει στη μεταφορική αλυσίδα συνολικά.

B.4.2 Προτάσεις σχετικές την ανανέωση ή τη χρονική επέκταση παραχωρήσεων

ε' Ενίσχυση των συμβατικών δυνατοτήτων χρονικών επεκτάσεων ή σσωνος σημασίας παραχωρήσεων

Ως παραδείγματα υφιστάμενων άρθρων που δύνανται να ερμηνευτούν ως αποτρεπτικά για την πραγματοποίηση επενδύσεων αναφέρονται αρχικά τα υφιστάμενα α.3.1 των κυρωθεισών συμβάσεων παραχώρησης του άρ. 1 του Ν.4597/20193, όπου στην παρ. (iii) αναφέρεται ότι η έννοια της εκμετάλλευσης περιλαμβάνει τη δυνατότητα αξιοποίησης των παραχωρούμενωντην προσωρινή παραχώρηση επ' ανταλλάγματι της χρήσης χώρων. Για τις προσωρινές παραχωρήσεις που αφορούν σε χώρους για την παραγωγή συμπληρωματικών (και όχι κύριων) λιμενικών υπηρεσιών ή την παραγωγή υπηρεσιών που δεν σχετίζονται με την λιμενική δραστηριότητα, το μικρό χρονικό διάστημα της παραχώρησης λειτουργεί αποτρεπτικά στην πραγματοποίηση σχετικών επενδύσεων.

B.4.3. Λοιπές προτάσεις σχετικές την ανανέωση ή τη χρονική επέκταση παραχωρήσεων

στ' Προτείνεται η διερεύνηση και μελέτη από τον αρμόδιο φορέα σχεδιασμού του ενδεχόμενου προσθήκης και άλλων μέτρων και όρων, με βάση ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εκάστοτε λιμένα και τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ενδεικτικά και όχι περιοριστικά αναφέρονται η ελάχιστη εγγυημένη διακίνηση, η κατανομή του φορτίου ανά μέσον μεταφοράς, και τυχόν περιβαλλοντικοί περιορισμοί και περαιτέρω όροι για την προστασία του περιβάλλοντος.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων ομόφωνα σε φανερή ψηφοφορία

ΓΝΩΜΟΔΟΤΕΙ

α' Υπέρ της υιοθέτησης μέτρων ενίσχυσης του ανταγωνισμού στον κλάδο των λιμένων, ως ανωτέρω αναλύονται.

β' Την αποστολή της παρούσας προς κάθε αρμόδιο όργανο.

3 Βλ. Ενδεικτικά αντίστοιχα το ανωτέρω άρθρο της Σύμβασης Παραχώρησης Ελληνικού Δημοσίου και Οργανισμού Λιμένος Αλεξανδρούπολης Α.Ε., κυρωθείσας με το άρθρο 1 του Ν.4597/2019.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΡΑΛ

Παναγιώτης – Ιάσων Αγγελόπουλος

Βιβλιογραφία

- Χλωμούδης, Κ. (2001). Οργάνωση και διοίκηση λιμένων. Πειραιάς: Τζέι & Τζέι Ελλάς.
- Angelopoulos, J. (2017). Creating and assessing composite indicators: Dynamic applications for the port industry and seaborne trade. *Maritime Economics & Logistics*, 19(1), 126-159.
- Defilippi E. and Flor L., (2008). "Regulation in a context of limited competition: A port case". *Transportation Research Part A*, 42, pp. 762-773.
- European Sea Ports Organisation (2016). "Trends in EU ports Governance 2016". ESPO, Brussels, Belgium.
- Langen, P.W. de and Pallis, A.A. (2007). "Entry Barriers in Seaports". *Maritime Policy and Management*, 34(5), 427-440.
- Notteboom, T. and Verhoeven, P., (2009). "The awarding of seaport terminals to private operators: Current practices and viewpoints in European ports". *Proceedings of the 2009 International Association of Maritime Economists (IAME) Conference*, June, Copenhagen, Denmark.
- Pallis, A., A., and Vaggelas, G., K., (2005). "Port competitiveness and the EU 'Port Services' Directive: The case of Greek ports". *Maritime Economics and Logistics*, 7 (2), 116-140
- Angelopoulos J., Chlomoudis C., Flegkas C., Leonardou P., Vrysagotis V. (2019). *Uncharted Waters - Independent Regulation for Port Concessions*. *Proceedings of the 2019 International Association of Maritime Economists Conference*, 25-28 June 2019, Athens, Greece
- WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies. COM(2020) 253 final