



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ / HELLENIC REPUBLIC
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
HELLENIC COMPETITION COMMISSION

Κλαδική Έρευνα στον Κλάδο της Ακτοπλοΐας

ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2026

ΕΙΣΗΓΗΣΗ – ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Θέμα: Κλαδική Έρευνα στον κλάδο της Ακτοπλοΐας κατ' άρθρο 40 του Ν. 3959/2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
I.1	Αντικείμενο και σκοπός της κλαδικής έρευνας	9
I.2	Σημασία της ακτοπλοΐας για την ελληνική οικονομία και τη νησιωτικότητα	10
I.3	Μεθοδολογική προσέγγιση και πηγές	11
I.4	Ενδιάμεση Έκθεση και δημόσια διαβούλευση.....	11
I.5	Δομή της Τελικής Έκθεσης.....	13
1^ο	ΚΕΦΑΛΑΙΟ.....	14
II.	ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΛΑΔΟΥ ΑΚΤΟΠΛΟΪΑΣ ΚΑΙ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ. 14	
II.1	Ο κλάδος της ακτοπλοΐας.....	14
II.2	Η τεχνολογία του κλάδου	17
II.3	Η ακτοπλοϊκή υπηρεσία	18
III.	Η ΑΚΤΟΠΛΟΪΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	20
III.1	Η ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών.....	20
III.1.1	Προσδιοριστικοί παράγοντες της ζήτησης.....	21
III.1.2	Ποιοτικά στοιχεία της ζήτησης.....	23
III.1.3	Επίπεδο και διαχρονική εξέλιξη ζήτησης	26
III.2	Η προσφορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών	30
III.2.1	Ανάλυση Προσφοράς.....	30
III.2.2	Οι ακτοπλοϊκές εταιρείες	34
III.2.2.1	Ποιοτικά χαρακτηριστικά στόλου	39
III.2.2.2	Δείκτες απόδοσης	43
III.2.3	Κόστος παραγωγής.....	44
III.2.3.1	Γενική δομή και κατηγορίες κόστους.....	44
III.2.3.2	Κόστος καυσίμων και περιβαλλοντικών υποχρεώσεων	46
III.2.3.3	Το κόστος επανδρώσεως ως παράγοντας του συνολικού λειτουργικού κόστους ..	48
III.2.3.4	Λοιπές επιβαρύνσεις, οικονομίες κλίμακας και επιπτώσεις στη λειτουργία του ανταγωνισμού.....	50
III.3	Οι λιμενικές υποδομές	52

III.3.1	Φορείς διαχείρισης και εκμετάλλευσης λιμενικών υποδομών.....	55
III.3.2	Ζητήματα.....	59
III.3.3	Εξέλιξη κίνησης επιβατών ακτοπλοϊας ελληνικών λιμένων.....	62
III.3.4	Συμπεράσματα	65
III.4	Οι τιμές των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων.....	66
IV.	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	69
IV.1	Ιστορική αναδρομή - η απελευθέρωση του καμποτάζ.....	69
IV.1.1	Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 και η μεταφορά του στην ελληνική έννομη τάξη	69
IV.1.2	Η απελευθέρωση του καμποτάζ στην Ελλάδα.....	71
IV.2	Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την παροχή υπηρεσίας ακτοπλοϊκής μεταφοράς (Ν. 4948/2022)	72
IV.2.1	Δρομολόγηση από ή/και προς λιμένες νησιών	72
IV.2.1.1	Κανόνες τακτικής δρομολόγησης	72
IV.2.1.2	Συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.....	75
IV.2.1.3	Έκτακτη δρομολόγηση.....	78
IV.2.2	Τοποθετήσεις συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση ως προς τους κανόνες δρομολόγησης.....	79
IV.2.2.1	Τακτική δρομολόγηση και μηχανισμοί διορθώσεων	79
IV.2.2.2	Συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας	82
IV.2.3	Δρομολόγηση μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων	83
IV.2.4	Τιμολόγηση - Καθορισμός ναύλων.....	84
IV.2.4.1	Τοποθετήσεις συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση.....	85
IV.2.4.2	Συμπεράσματα.....	86
IV.3	Αρμόδιοι φορείς εποπτείας και άσκησης πολιτικής	87
IV.3.1	Θαλάσσιες ενδομεταφορές.....	87
IV.3.1.1	Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΝΑΝΠ)	87
IV.3.1.2	Ο ειδικότερος ρόλος του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής.....	88
IV.3.1.3	Το Συμβούλιο Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (ΣΑΣ)	91
IV.3.1.4	Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών.....	97
IV.3.2	Λιμενικές υποδομές.....	98
IV.3.2.1	Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και η Γενική Γραμματεία Ναυτιλίας και Λιμένων	99
IV.3.2.2	Η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων.....	101
IV.3.2.3	Το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου	102
IV.3.2.4	Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων	103
IV.3.2.5	Η Εποπτική Μονάδα Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων (ΕΜΑΛΠ).....	104
IV.3.3	Άλλα γνωμοδοτικά όργανα	105
IV.3.3.1	Συμβούλιο Επιβατικών Μεταφορών Νήσων.....	105
IV.3.3.2	Συμβούλια Χρηστών Λιμένων	106
IV.3.4	Η αξιολόγηση της λειτουργίας των φορέων εποπτείας της παροχής θαλάσσιων ενδομεταφορών και της οργάνωσης και λειτουργίας λιμένων	106
IV.4	Περιβαλλοντικές ρυθμίσεις στις θαλάσσιες μεταφορές	108
IV.4.1	Υποχρέωση χρήσης καυσίμου χαμηλής περιεκτικότητας σε θείο εντός της Μεσογείου	108
IV.4.2	Πακέτο «Fit for 55»	108
IV.4.3	Τοποθετήσεις των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση	110

V.	ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ	111
V.1	Δομή ακτοπλοϊκής αγοράς σήμερα.....	113
V.2	Ελεύθερη δρομολόγηση.....	119
V.3	Συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας.....	124
2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ.....		129
VI.	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ.....	129
VI.1	Δεδομένα και μεθοδολογία ανάλυσης.....	129
VI.2	Ποσοτική αποτύπωση θεματικών πεδίων δημόσιας διαβούλευσης.....	131
VI.3	Θεματικές υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα	134
VI.3.1	Δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή	134
VI.3.2	Λιμένες / υποδομές / λιμενική διακυβέρνηση.....	135
VI.3.3	Πράσινη μετάβαση / ανανέωση στόλου / χρηματοδότηση	135
VI.4	Θεματικές υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή.....	136
VI.4.1	Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης.....	136
VI.4.2	Σχέση συμβατικών – ταχυπλόων	136
VI.4.3	Τιμές / κόστος / τιμολογιακή πολιτική.....	137
VI.4.4	ΣΑΣ / εποπτεία / δεδομένα / διαφάνεια αγοράς.....	137
VI.5	Υποστηρικτικές / συστημικές θεματικές	138
VI.5.1	Ζήτηση / εποχικότητα / κατηγορίες χρηστών	138
VI.5.2	Δίκτυο / χωρική οργάνωση της αγοράς	138
VI.5.3	Ποιότητα υπηρεσίας / αξιοπιστία / εμπειρία χρήστη	139
VI.6	Διακριτές οπτικές της αγοράς.....	139
VI.7	Σύνθεση ευρημάτων διαβούλευσης και κλαδικής έρευνας.....	142
VI.7.1	Ζητήματα επιβεβαίωσης των διαπιστώσεων της κλαδικής.....	143
VI.7.2	Ζητήματα κανονιστικής και επιχειρηματικής τριβής.....	143
VI.7.3	Οριζόντιες συστημικές μεταβλητές	144
VI.8	Συνθετικές διαπιστώσεις για τη λειτουργία της αγοράς και τον ανταγωνισμό	145
VI.8.1	Ο καθοριστικός ρόλος του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου	145
VI.8.2	Οι διαρθρωτικοί περιορισμοί ως βασικοί προσδιοριστές του ανταγωνισμού.....	146
VI.8.3	Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων ως δομικό χαρακτηριστικό.....	146
VI.8.4	Τα ελλείμματα δεδομένων και εποπτείας ως δομική αδυναμία.....	146
VI.8.5	Η πράσινη μετάβαση ως καταλύτης αναδιάρθρωσης	147
VI.8.6	Συνολική συνθετική αποτίμηση.....	147
VII.	ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΣΕ ΝΗΣΙΩΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	148

VII.1	Η περίπτωση της Βρετανικής Κολομβίας (Καναδάς)	149
VII.2	Η περίπτωση της Σκωτίας.....	154
VII.3	Η περίπτωση της Νορβηγίας	160
VII.4	Συγκριτική αποτίμηση και ελληνική περίπτωση	165
3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ.....		168
VIII. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ, ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....		168
VIII.1	Τελικές διαπιστώσεις για τη λειτουργία της αγοράς και τον ανταγωνισμό	169
VIII.1.1	Η ακτοπλοϊκή αγορά ως σύνθετο οικονομικό, δικτυακό και κοινωνικό σύστημα ...	169
VIII.1.2	Η αγορά δεν είναι ενιαία και ομοιογενής.....	170
VIII.1.3	Οι λιμενικές υποδομές συνιστούν κρίσιμο παραγωγικό πόρο και διαρθρωτικό περιορισμό	171
VIII.1.4	Το θεσμικό πλαίσιο ως παράγοντας διαμόρφωσης της αγοράς	171
VIII.1.5	Η δημόσια υπηρεσία ως δομικός μηχανισμός συνδεσιμότητας.....	173
VIII.1.6	Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων και η σχέση συμβατικών–ταχυπλόων	174
VIII.1.7	Τιμές, κόστος και ποιότητα υπηρεσίας	175
VIII.1.8	Η πράσινη μετάβαση ως παράγοντας μελλοντικής αναδιάρθρωσης	175
VIII.1.9	Δεδομένα, διαφάνεια και εποπτεία	176
VIII.2	Προτάσεις και κατευθύνσεις πολιτικής.....	177
VIII.2.1	Ενίσχυση προβλεψιμότητας και διαφάνειας στο πλαίσιο δρομολόγησης	177
VIII.2.2	Συστηματική παρακολούθηση επιμέρους αγορών και ανάπτυξη δεικτών	178
VIII.2.3	Αναβάθμιση λιμενικών υποδομών και λιμενικής διακυβέρνησης.....	178
VIII.2.4	Βελτίωση του σχεδιασμού συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας	180
VIII.2.5	Ενίσχυση της εποπτικής δυνατότητας.....	180
VIII.2.6	Σταθερό πλαίσιο για την πράσινη μετάβαση και την ανανέωση στόλου	181
VIII.2.7	Ενίσχυση της ποιότητας υπηρεσίας και της εμπειρίας χρήστη.....	181
VIII.2.8	Συνεκτική στρατηγική για την ακτοπλοΐα ως σύστημα.....	182
VIII.3	Συνολικό συμπέρασμα.....	182

ΠΙΝΑΚΕΣ

(1)	ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ, ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ (2021)	30
(2)	ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΟΛΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΑΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2024 - 2025 ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΠΛΟΙΟΥ	31
(3)	ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΑΧΥΠΛΟΟΥ ΣΤΟΛΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΑΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2024 - 2025	31
(4)	ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΗΛΙΚΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΟΥ ΣΤΟΛΟΥ	32
(5)	ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΟΛΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΑΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2024 - 2025 ΑΝΑ ΕΤΑΙΡΕΙΑ/ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΟΜΙΛΟ/ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ	35
(6)	ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΛΟΥ ΑΝΑ ΕΤΑΙΡΕΙΑ/ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΟΜΙΛΟ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2024 - 2025	40
(7)	ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΚΟΣΤΗ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	45
(8)	ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ 2019-2024	46
(9)	ΠΙΝΑΚΑΣ 9: ΑΡΙΘΜΟΣ ΛΙΜΕΝΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	53
(10)	ΠΙΝΑΚΑΣ 10: ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΛΙΜΕΝΩΝ Α.Ε.	57
(11)	ΠΙΝΑΚΑΣ 11: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΩΝ ΛΙΜΕΝΩΝ	61
(12)	ΠΙΝΑΚΑΣ 12: ΜΟΡΦΕΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΩΝ ΑΓΟΡΩΝ	115
(13)	ΠΙΝΑΚΑΣ 13: ΒΑΣΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΡΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ	116
(14)	ΠΙΝΑΚΑΣ 14: ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ ΤΑΚΤΙΚΗΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ 2024-2025 ΑΝΑ ΕΙΔΟΣ ΜΕΤΑΦΟΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ	117
(15)	ΠΙΝΑΚΑΣ 15: ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ ΤΑΚΤΙΚΗΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ 2024-2025 ΑΝΑ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΧΗ	119
(16)	ΠΙΝΑΚΑΣ 16: ΆΛΛΕΣ ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΔΡΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ	121
(17)	ΠΙΝΑΚΑΣ 17: ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	132
(18)	ΠΙΝΑΚΑΣ 18: ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΠΕΔΙΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	134
(19)	ΠΙΝΑΚΑΣ 19: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	140
(20)	ΠΙΝΑΚΑΣ 20: ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΒΡΕΤΑΝΙΚΗΣ ΚΟΛΟΜΒΙΑΣ (ΚΑΝΑΔΑΣ)	151
(21)	ΠΙΝΑΚΑΣ 21: ΝΟΡΒΗΓΙΚΟ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	161
(22)	ΠΙΝΑΚΑΣ 22: ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	165
(23)	ΠΙΝΑΚΑΣ 23: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	166

ΣΧΗΜΑΤΑ

Σχήμα 1: Βασικά στοιχεία ακτοπλοϊκού συστήματος	15
Σχήμα 2: Δικτυακά επίπεδα αλυσίδας αξίας ακτοπλοϊκού κλάδου	16
Σχήμα 3: Λιμάνια της Ελλάδας	54
Σχήμα 4: Δομή διακυβέρνησης ελληνικού λιμενικού συστήματος	98
Σχήμα 5: Βασικά στοιχεία αλληλεπίδρασης στην ακτοπλοϊκή μεταφορά	147
Σχήμα 6: Πλαίσιο αξιολόγησης και σχεδιασμού πολιτικής	148

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

Διάγραμμα 1: Εποχικότητα ακτοπλοϊκής κίνησης	24
Διάγραμμα 2: Επιβατική κίνηση ακτοπλοϊκών γραμμών εσωτερικού 2015-2025	26
Διάγραμμα 3: Διακινήθοντες επιβάτες κατά ακτοπλοϊκή γραμμή 2025	27
Διάγραμμα 4: Μεταφερθέντα οχήματα κατά ακτοπλοϊκή γραμμή 2025	27
Διάγραμμα 5: Επιβατική κίνηση πορθμειακών γραμμών 2015-2025	28
Διάγραμμα 6: Διακινήθοντες επιβάτες κατά πορθμειακή γραμμή 2025	28
Διάγραμμα 7: Μεταφερθέντα οχήματα κατά πορθμειακή γραμμή 2025	29
Διάγραμμα 8: Κατανομή των εταιρειών ανά νομική μορφή	34
Διάγραμμα 9: Τεχνολογικά χαρακτηριστικά στόλου δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025	40
Διάγραμμα 10: Μερίδια χωρητικότητας επιβατών στόλου εταιρειών/επιχειρηματικών ομίλων δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025	42
Διάγραμμα 11: Δείκτες κερδοφορίας κλάδου (μέσοι όροι 2019 – 2023)	43
Διάγραμμα 12: Επιβιβασθέντες και αποβιβασθέντες επιβάτες ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες 2020-2025	63
Διάγραμμα 13: Επιβιβασθέντες και αποβιβασθέντες επιβάτες ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες ανά τρίμηνο (2020-2025)	63
Διάγραμμα 14: Ποσοστά επιβατικής κίνησης ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες το 2025	64
Διάγραμμα 15: Ποσοστά επιβατικής κίνησης ακτοπλοΐας στους λιμένες της Αττικής, των Κυκλάδων, των Δωδεκανήσων, του Βορείου Αιγαίου και της Κρήτης το 2025	65
Διάγραμμα 16: Εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή (HICP) για μεταφορά επιβατών μέσω θαλάσσης και εσωτερικών υδάτων σε Ελλάδα και ΕΕ20 και μηνιαία ποσοστιαία μεταβολή	67
Διάγραμμα 17: Εκπρόθεσμες δρομολογήσεις περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025	122
Διάγραμμα 18: Δρομολογήσεις πρόσθετου πλοίου περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025	123
Διάγραμμα 19: Έκτακτες δρομολογήσεις περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025	123
Διάγραμμα 20: Αντικαταστάσεις πλοίων περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025	124
Διάγραμμα 21: Κόστος συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας	127
Διάγραμμα 22: Ποσοστιαία κατανομή αξίας συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας περιόδου 2020 - 2025	128

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

I.1 Αντικείμενο και σκοπός της κλαδικής έρευνας

- (1) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία της ακτοπλοΐας για την ελληνική οικονομία και κοινωνική συνοχή και τη δομή του εγχώριου ακτοπλοϊκού κλάδου αποφάσισε στις 15.04.2025 την έναρξη κλαδικής έρευνας στην ελληνική ακτοπλοΐα, ασκώντας τη σχετική αρμοδιότητά της βάσει του άρθρου 40 του ν. 3959/2011.¹
- (2) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού ανέλαβε για πρώτη φορά ολοκληρωμένη κλαδική έρευνα στον στρατηγικής σημασίας τομέα της ακτοπλοΐας, με στόχο την κατανόηση της λειτουργίας της αγοράς, την ανάδειξη των βασικών προκλήσεων και τη διαμόρφωση τεκμηριωμένων προτάσεων πολιτικής για την ενίσχυση της διαφάνειας, του ανταγωνισμού και της βιωσιμότητας του κλάδου.
- (3) Ο κλάδος της ακτοπλοΐας περιλαμβάνει τις ακτοπλοϊκές γραμμές εσωτερικού, τις πορθμειακές γραμμές και τις διεθνείς ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες.² Οι ακτοπλοϊκές γραμμές εσωτερικού είναι θαλάσσιες ενδομεταφορές μεγάλων αποστάσεων που συνδέουν ελληνικά νησιά με την ηπειρωτική χώρα ή ελληνικά νησιά μεταξύ τους. Οι πορθμειακές γραμμές αφορούν θαλάσσιες συνδέσεις μικρής απόστασης μεταξύ νησιών και ηπειρωτικής χώρας, αλλά και συνδέσεις μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας (π.χ. πορθμείο Ρίου-Αντιρρίου). Οι γραμμές εξωτερικού είναι κυρίως στις γραμμές της Αδριατικής που συνδέουν την Ελλάδα με την Ιταλία.
- (4) Η παρούσα κλαδική έρευνα εξετάζει τη δομή, τη λειτουργία και τις συνθήκες ανταγωνισμού στην ελληνική αγορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών. Η ανάλυση εστιάζει στις θαλάσσιες ενδομεταφορές (γραμμές εσωτερικού και πορθμειακές γραμμές) επιβατών, οχημάτων και εμπορευμάτων, λαμβάνοντας υπόψη τον διακριτό ρόλο τους στο ευρύτερο μεταφορικό σύστημα της χώρας.
- (5) Η ακτοπλοΐα δεν αποτελεί απλώς επιμέρους κλάδο μεταφορών. Συνιστά κρίσιμη δικτυακή υπηρεσία για τη σύνδεση του νησιωτικού χώρου με την ηπειρωτική Ελλάδα και για τη διασύνδεση των νησιών μεταξύ τους. Υπό την έννοια αυτή, η λειτουργία της επηρεάζει άμεσα την καθημερινότητα των κατοίκων των νησιών, την τουριστική δραστηριότητα, τη μεταφορά αγαθών, την πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και την οικονομική ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών.
- (6) Στο πλαίσιο αυτό, σκοπός της παρούσας κλαδικής έρευνας είναι η καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της ελληνικής ακτοπλοΐας, η αποτύπωση των βασικών παραμέτρων προσφοράς και ζήτησης, η ανάλυση του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, η εξέταση των βασικών μηχανισμών λειτουργίας της αγοράς και η διερεύνηση ζητημάτων που δύναται να επηρεάζουν την ύπαρξη, την ένταση και την αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού στον κλάδο. Η έρευνα συμβάλλει στην κατανόηση των συνθηκών υπό τις οποίες λειτουργεί η αγορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών και αναδεικνύει τα πεδία στα οποία η θεσμική

¹ Η κλαδική έρευνα βάσει του άρθρου 40 ν. 3959/2011 δεν αφορά σε συγκεκριμένη επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων αλλά έχει ευρύτερο και μη εξατομικευμένο αντικείμενο.

² Βλ. Απόφαση ΕΑ 827/2023, παρ. 90.

οργάνωση, οι διαρθρωτικοί περιορισμοί, οι υποδομές, η δημόσια υπηρεσία και η πράσινη μετάβαση επηρεάζουν τη λειτουργία του ανταγωνισμού. Σκοπός της έρευνας δεν είναι η υποκατάσταση του ευρύτερου σχεδιασμού μεταφορικής, λιμενικής, νησιωτικής ή περιβαλλοντικής πολιτικής.

I.2 Σημασία της ακτοπλοΐας για την ελληνική οικονομία και τη νησιωτικότητα

- (7) Η ακτοπλοΐα διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην ελληνική οικονομία³. Η συμβολή της δεν περιορίζεται στη μεταφορά επιβατών, οχημάτων και εμπορευμάτων, αλλά επεκτείνεται στις ευρύτερες έμμεσες επιδράσεις της στον τουρισμό, στην τοπική οικονομία των νησιωτικών περιοχών και στην ανάπτυξη του εξωτερικού εμπορίου μέσω των διεθνών ακτοπλοϊκών γραμμών.
- (8) Πέραν της οικονομικής της διάστασης, η ακτοπλοΐα έχει έντονη κοινωνική και εδαφική λειτουργία. Σε μια χώρα με εκτεταμένο νησιωτικό χώρο, η ακτοπλοϊκή σύνδεση δεν αποτελεί μόνο εμπορική υπηρεσία, αλλά προϋπόθεση γεωγραφικής συνέχειας, πρόσβασης των κατοίκων σε βασικές υπηρεσίες και διατήρησης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.
- (9) Συνεπώς, η ακτοπλοΐα αποτελεί ζωτικής σημασίας υποδομή για τη χώρα, καθώς διασφαλίζει τη συνδεσιμότητα των νησιών, υποστηρίζει τον τουρισμό, την περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή, ενώ συμβάλλει σημαντικά στο ΑΕΠ και την απασχόληση.
- (10) Η ζήτηση για ακτοπλοϊκές υπηρεσίες εμφανίζει σημαντική διαφοροποίηση. Αφενός, επηρεάζεται από την τουριστική κίνηση και ενισχύεται σημαντικά κατά τους θερινούς μήνες. Αφετέρου, συνδέεται με σταθερές ανάγκες μετακίνησης μόνιμων κατοίκων, μεταφοράς εμπορευμάτων και εξυπηρέτησης βασικών λειτουργιών των νησιωτικών κοινωνιών. Η συνύπαρξη αυτών των διαφορετικών κατηγοριών ζήτησης καθιστά την ακτοπλοϊκή αγορά ιδιαίτερα σύνθετη.
- (11) Δύο ζητήματα έχουν ιδιαίτερη σημασία για τους χρήστες της ακτοπλοϊκής υπηρεσίας.
 - α) Το πρώτο αφορά το επίπεδο των τιμών των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων, το οποίο συνδέεται με παράγοντες όπως το λειτουργικό κόστος, το κόστος καυσίμων, οι περιβαλλοντικές υποχρεώσεις, η εποχικότητα και η ένταση του ανταγωνισμού σε επιμέρους αγορές.
 - β) Το δεύτερο αφορά τη συχνότητα, την αξιοπιστία και την ποιότητα της ακτοπλοϊκής σύνδεσης, ιδίως για μικρά και απομακρυσμένα νησιά και κατά τη χειμερινή περίοδο.
- (12) Τα ζητήματα αυτά δεν μπορούν να αξιολογηθούν αποκομμένα από τη λειτουργία του συνολικού ακτοπλοϊκού συστήματος. Η ακτοπλοϊκή υπηρεσία διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση του δικτύου συνδέσεων, του διαθέσιμου στόλου, των λιμενικών υποδομών, του θεσμικού πλαισίου, των κανόνων δρομολόγησης, της δημόσιας υπηρεσίας και των χαρακτηριστικών της ζήτησης. Συνεπώς, η αξιολόγηση της αγοράς απαιτεί συστημική προσέγγιση και όχι αποσπασματική εξέταση μεμονωμένων γραμμών ή αποκλειστικά τιμολογιακών παραμέτρων.

³ Εκτιμάται ότι η συνολική συνεισφορά της ακτοπλοΐας στο ΑΕΠ της χώρας το 2023 είναι περίπου 5,5% επί του ΑΕΠ (11,8 δισ. ευρώ) και σε όρους απασχόλησης, η συμβολή της το 2023 εκτιμάται σε περίπου 320.000 άτομα (6,9% του συνόλου της χώρας). Βλ. IOBE (2023) Η Συμβολή της Ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία.

I.3 Μεθοδολογική προσέγγιση και πηγές

- (13) Για τους σκοπούς της παρούσας κλαδικής μελέτης, η Υπηρεσία αξιοποίησε δημόσιες πηγές, υφιστάμενες μελέτες, βιβλιογραφία και διαθέσιμα στοιχεία για τη λειτουργία της ακτοπλοϊκής αγοράς, καθώς και στοιχεία που συλλέχθηκαν από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής («ΥΝΑΝΠ»).
- (14) Η ανάλυση καλύπτει τη ζήτηση και την προσφορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, τη δομή και τα χαρακτηριστικά του στόλου, τις ακτοπλοϊκές εταιρείες, το κόστος παραγωγής της υπηρεσίας, τις λιμενικές υποδομές, τις τιμές των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, τη διαδικασία δρομολόγησης, τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας, τους φορείς εποπτείας και τη λειτουργία της αγοράς.
- (15) Στο πλαίσιο της έρευνας ελήφθη υπόψη η λειτουργία της ακτοπλοΐας ως δικτυακού μεταφορικού συστήματος. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ των επιμέρους επιπέδων του κλάδου, όπως οι λιμενικές υποδομές, η διαχείριση του δικτύου, οι κανόνες λειτουργίας και οι τελικές υπηρεσίες μεταφοράς. Η διάκριση αυτή είναι κρίσιμη για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο οι υποδομές, οι θεσμοί και οι επιχειρηματικές επιλογές επηρεάζουν την πρόσβαση, την ποιότητα, το κόστος και τη δυνατότητα ανάπτυξης ανταγωνισμού.
- (16) Περαιτέρω, η Επιτροπή συνεργάστηκε με ειδικούς επιστήμονες στον τομέα της ναυτιλιακής και λιμενικής οικονομικής και πολιτικής, και συγκεκριμένα με την Καθηγήτρια Ναυτιλιακής Οικονομικής του Τμήματος Ναυτιλίας και Επιχειρηματικών Υπηρεσιών του Πανεπιστημίου Αιγαίου κα. Μ. Λεκάκου, και τον Καθηγητή Ναυτιλιακής – Λιμενικής Οικονομικής και Πολιτικής του Τμήματος Ναυτιλιακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς κο. Α. Πάλλη, δυνάμει του άρθρου 21 παρ. 7 του ν. 3959/2011, όπως ισχύει. Η συνεργασία αυτή συνέβαλε στην επιστημονική υποστήριξη της ανάλυσης και στην πληρέστερη κατανόηση των τεχνικών, οικονομικών και θεσμικών παραμέτρων του κλάδου.⁴
- (17) Διευκρινίζεται ότι η παρούσα κλαδική έρευνα είναι ανεξάρτητη από τυχόν αυτεπάγγελτες έρευνες της Επιτροπής Ανταγωνισμού στον κλάδο της ακτοπλοΐας για πιθανές παραβάσεις του ν. 3959/2011 και των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ. Τα ευρήματα της παρούσας Έκθεσης συμβάλλουν στην πληρέστερη κατανόηση του κλάδου και των συνθηκών ανταγωνισμού που επικρατούν σε αυτόν, χωρίς να προδικάζουν την έκβαση οποιασδήποτε άλλης διαδικασίας ή την ουσιαστική αξιολόγηση της Επιτροπής, μεταξύ άλλων ως προς την οριοθέτηση της σχετικής αγοράς και την υπαγωγή πρακτικών στις ανωτέρω διατάξεις.

I.4 Ενδιάμεση Έκθεση και δημόσια διαβούλευση

- (18) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού δημοσίευσε Ενδιάμεση Έκθεση στις 16.10.2025, στην οποία παρουσιάστηκαν τα προκαταρκτικά ευρήματα της κλαδικής έρευνας ως προς τη διάρθρωση της αγοράς, τους προσδιοριστικούς παράγοντες της προσφοράς και της ζήτησης, τις παραμέτρους

⁴ Βλ. τα υπ' αρ. πρωτ. 5337/31.07.2025 και 5338/31.07.2025 παραδοτέα του εμπειρογνώμονα κου Πάλλη, και τα υπ' αρ. πρωτ. 5367/01.08.2025, 5368/01.08.2025, 3937/15.06.2026 παραδοτέα της εμπειρογνώμονος κας Λεκάκου.

ανταγωνισμού, το θεσμικό πλαίσιο και τους κανόνες υπό τους οποίους διαμορφώνονται οι επιχειρηματικές επιλογές και η συμπεριφορά των συμμετεχόντων στην αγορά.

- (19) Η Ενδιάμεση Έκθεση τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν απόψεις, παρατηρήσεις και πρόσθετα στοιχεία. Στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης, η οποία ολοκληρώθηκε την 01.12.2025, συμμετείχαν ακτοποϊκές επιχειρήσεις, θεσμικοί φορείς, εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και της νησιωτικής πολιτικής, ακαδημαϊκοί και λοιποί φορείς με ενδιαφέρον για τη λειτουργία της ακτοποϊκής αγοράς. Συγκεκριμένα, κατατέθηκαν συνολικά δώδεκα (12) γραπτά υπομνήματα και κείμενα θέσεων, εκ των οποίων επτά (7) από επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες στον κλάδο⁵, τρία (3) από συνδέσμους/ενώσεις επιχειρήσεων του κλάδου⁶, ένα (1) από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (θεσμικός φορέας)⁷ και ένα (1) από φοιτητές του Πανεπιστημίου Αιγαίου στο πλαίσιο εκπαιδευτικού προγράμματος (χρήστες ακτοποϊκών υπηρεσιών)⁸.
- (20) Περαιτέρω, στο πλαίσιο της διαβούλευσης, η ΕΑ διοργάνωσε στις 30.10.2025 ημερίδα όπου παρουσιάστηκαν και συζητήθηκαν τα βασικά ευρήματα της μέχρι τότε κλαδικής έρευνας, με έμφαση στη λειτουργία της αγοράς ακτοποϊκής, στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο κλάδος, στις δυνατότητες ενίσχυσης του ανταγωνισμού και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.⁹ Ειδικότερα, οι ομιλητές που παρουσίασαν τις θέσεις τους στο πλαίσιο της ημερίδας, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη ενός γόνιμου δημόσιου διαλόγου, ήταν οι κκ. (α) Ευάγγελος Κυριαζόπουλος, Γενικός Γραμματέας Ναυτιλίας και Λιμένων, (β) Μαρία Λεκάκου, Καθηγήτρια του Τμήματος Ναυτιλίας και Επιχειρηματικών Υπηρεσιών του Πανεπιστημίου Αιγαίου (ως ειδικός εμπειρογνώμονας), (γ) Διονύσης Θεοδωράτος, Πρόεδρος Συνδέσμου Επιχειρήσεων Επιβατηγού Ναυτιλίας (ΣΕΕΝ), (δ) Μιχαήλ Σακέλλης, Τέως Πρόεδρος Συνδέσμου Επιχειρήσεων Επιβατηγού Ναυτιλίας (ΣΕΕΝ) (ως ειδικός εμπειρογνώμονας), (ε) Αθανάσιος Πάλλης, Καθηγητής Ναυτιλιακής-Λιμενικής Οικονομικής και Πολιτικής, του Τμήματος Ναυτιλιακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς (ως ειδικός εμπειρογνώμονας), (στ) Γεώργιος Ξηραδάκης, Διευθύνων Σύμβουλος ΧRTC Business Consultants και Μη Εκτελεστικός Αντιπρόεδρος Οργανισμός Λιμένων Ηρακλείου Α.Ε. (ως ειδικός εμπειρογνώμονας), και (ζ) Ελευθέριος Κεχαγιόγλου, Πρόεδρος Ελληνικού Δικτύου Μικρών Νησιών (ως εκπρόσωπος χρηστών ακτοποϊκών υπηρεσιών).
- (21) Συνολικά, η δημόσια διαβούλευση συνέβαλε στην εμβάθυνση της ανάλυσης, στην επιβεβαίωση βασικών ευρημάτων και στην ανάδειξη πρόσθετων διαστάσεων της αγοράς. Από τη διαβούλευση προέκυψε σημαντικός βαθμός σύγκλισης ως προς ορισμένα βασικά διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ακτοποϊκής, όπως η έντονη εποχικότητα, η νησιωτικότητα, η σημασία των λιμενικών υποδομών, η ανάγκη διατήρησης μηχανισμών δημόσιας υπηρεσίας και

⁵ Βλ. αριθ. πρωτ. 7742/26.11.2025, 7849/01.12.2025, 7872/02.12.2025, 7888/03.12.2025, 493/27.01.2026, 1679/18.03.2026, 2656/23.04.2026.

⁶ Βλ. αριθ. πρωτ. 3198/15.05.2025, 7862/02.12.2025, 8363/22.12.2025.

⁷ Βλ. αριθ. πρωτ. 24/05.01.2026.

⁸ Βλ. αριθ. πρωτ. 7823/01.12.2025.

⁹ Βλ. <https://youtu.be/U0AK6Pm6kJ4?si=iMxcT1fSIGJSId10>

η κρισιμότητα της πράσινης μετάβασης. Παράλληλα, αναδείχθηκαν πεδία έντονης κανονιστικής ή επιχειρηματικής τριβής, ιδίως ως προς το πλαίσιο δρομολόγησης, τη σχέση συμβατικών και ταχυπλόων, την τιμολογιακή πολιτική και την επάρκεια της εποπτικής και πληροφοριακής υποδομής.

- (22) Τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης ενσωματώθηκαν στην τελική αξιολόγηση της Επιτροπής. Οι τελικές διαπιστώσεις της παρούσας Έκθεσης αποτελούν προϊόν συνθετικής αποτίμησης των συλλεχθέντων στοιχείων, των υποβληθέντων υπομνημάτων, των τοποθετήσεων της διαβούλευσης και της διεθνούς συγκριτικής εμπειρίας.

1.5 Δομή της Τελικής Έκθεσης

- (23) Η Τελική Έκθεση οργανώνεται σε τρία βασικά κεφάλαια.
- (24) Στο **1^ο Κεφάλαιο** οριοθετείται ο ευρύτερος κλάδος της ακτοπλοΐας ως υποσύστημα ενός ευρύτερου μεταφορικού δικτύου (transportation network), αποτελούμενο από επιμέρους επίπεδα υπηρεσιών και υποδομών, παρουσιάζονται η τεχνολογία του κλάδου και τα βασικά χαρακτηριστικά της παρεχόμενης ακτοπλοϊκής υπηρεσίας (Ενότητα II), εξετάζεται η ακτοπλοΐα στην Ελλάδα, με ανάλυση της ζήτησης και η προσφοράς ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, του κόστους παραγωγής, των λιμενικών υποδομών και των τιμών των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων (Ενότητα III), αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς συμπεριλαμβανομένης της απελευθέρωσης του καμποτάζ, των κανόνων τακτικής δρομολόγησης, των συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, των ειδικών διαδικασιών δρομολόγησης, της τιμολόγησης και των αρμόδιων φορέων εποπτείας και άσκησης πολιτικής (Ενότητα IV), και αξιολογείται η δομή και η λειτουργία της αγοράς, με έμφαση στη σημερινή διάρθρωση της ακτοπλοϊκής αγοράς, στο σύστημα ελεύθερης δρομολόγησης και στις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας (Ενότητα V).
- (25) Στο **2^ο Κεφάλαιο** παρουσιάζονται τα αποτελέσματα και η θεματική ανάλυση των ευρημάτων της δημόσιας διαβούλευσης (Ενότητα VI) και η διεθνής εμπειρία μέσω συγκριτικής ανάλυσης τριών μοντέλων διακυβέρνησης ακτοπλοϊκών μεταφορών σε νησιωτικές περιφέρειες: της Βρετανικής Κολομβίας, της Σκωτίας και της Νορβηγίας (Ενότητα VII).
- (26) Στο **3^ο Κεφάλαιο** διατυπώνονται οι τελικές διαπιστώσεις της Επιτροπής για τη λειτουργία της αγοράς και τις συνθήκες ανταγωνισμού, καθώς και οι προτάσεις και κατευθύνσεις πολιτικής που προκύπτουν από τη συνολική αξιολόγηση της κλαδικής έρευνας, της δημόσιας διαβούλευσης και της διεθνούς εμπειρίας (Ενότητα VIII).

II. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΛΑΔΟΥ ΑΚΤΟΠΛΟΪΑΣ ΚΑΙ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

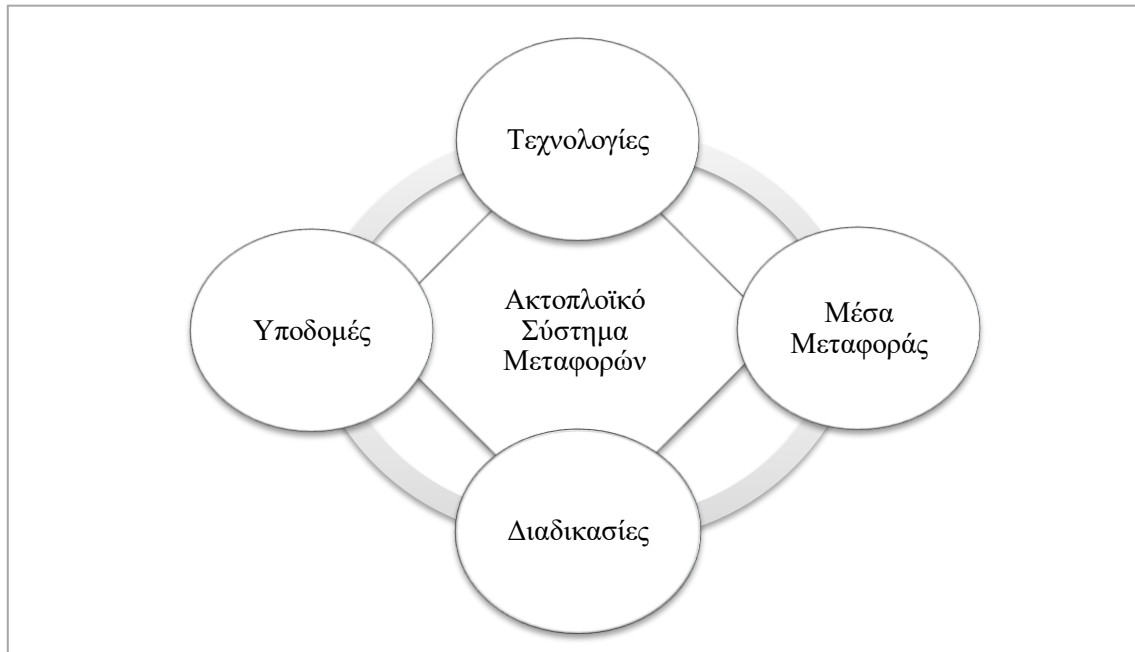
II.1 Ο κλάδος της ακτοπλοΐας

- (27) Η ακτοπλοΐα είναι υποκλάδος των θαλάσσιων μεταφορών του ευρύτερου τομέα των μεταφορών, ο οποίος περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα παρόχων υπηρεσιών μετακίνησης επιβατών και φορτίων από έναν τόπο σε έναν άλλον, καλύπτοντας όλους τους τρόπους μεταφοράς (αεροπορικές, οδικές, σιδηροδρομικές, θαλάσσιες), τις σχετικές υποδομές (λιμένες, αεροδρόμια, οδικό δίκτυο, σιδηροδρομικό δίκτυο, κ.λπ.) καθώς και τις συναφείς υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας (εφοδιασμός, αποθήκευση, φορτοεκφόρτωση, κ.λπ.).
- (28) Οι μεταφορές ανθρώπων και αγαθών από ένα σημείο σε ένα άλλο, ειδικά στο σύγχρονο κοινωνικοοικονομικό χώρο, δεν αφορούν μόνο στον πάροχο της υπηρεσίας μεταφοράς, αλλά υλοποιούνται εντός ευρύτερων πολύπλοκων συστημάτων διαφόρων στοιχείων, δραστηριοτήτων και παραμέτρων που συνεργάζονται για την επίτευξη της μετακίνησης με ασφάλεια, ταχύτητα και αποδοτικότητα. Με άλλα λόγια, η υπηρεσία της μεταφοράς δεν αφορά απλώς το μέσο μεταφοράς, αλλά ένα ολόκληρο σύστημα (**transportation system**)¹⁰ που περιλαμβάνει υποδομές, τεχνολογία, διαχείριση και πολλές διαφορετικές οικονομικές δραστηριότητες.
- (29) Συνεπώς, η ακτοπλοΐα αποτελεί στην ουσία μια συνιστώσα, ένα υποσύστημα, του ευρύτερου μεταφορικού συστήματος μιας χώρας.
- Στο πλαίσιο αυτό, η ακτοπλοΐα περιλαμβάνει το σύνολο των υποδομών (λιμένων), των μέσων μεταφοράς (πλοίων), των τεχνολογιών (συστήματα διαχείρισης κυκλοφορίας, τηλεπικοινωνίες, πληροφοριακά συστήματα, κ.ά.) και των διαδικασιών (κανονισμοί, πολιτικές, κ.ά.) τα οποία αλληλοεπιδρούν και παράγουν, αφενός, τη ζήτηση για μετακινήσεις και, αφετέρου, την προσφορά υπηρεσιών μεταφοράς για την ικανοποίηση αυτής της ζήτησης.
- (30) Η λειτουργία του ακτοπλοϊκού συστήματος, όπως άλλωστε όλων των μεταφορικών συστημάτων, πραγματοποιείται στο πλαίσιο μιας **φυσικής δικτυακής τοπολογικής δομής, του μεταφορικού δικτύου** (transportation network). Ουσιαστικά, οι ενεργοί λιμένες μιας χώρας, ο διαθέσιμος ακτοπλοϊκός στόλος, οι ισχύοντες κανόνες και τα υφιστάμενα συστήματα αλληλοεπιδρούν διαμορφώνοντας τα σημεία (nodes) προέλευσης (origins), προορισμού (destinations) και διαμεσολάβησης (intermediacy), τις προσφερόμενες διαδρομές (links) και

¹⁰ Ένα σύστημα μεταφορών ορίζεται, γενικά, ως ο συνδυασμός όλων των στοιχείων αλλά και των αλληλεπιδράσεών τους, τα οποία παράγουν τη ζήτηση για μετακινήσεις εντός μιας δεδομένης περιοχής και την προσφορά υπηρεσιών μεταφοράς για την ικανοποίηση αυτής της ζήτησης. Το μεταφορικό σύστημα, λοιπόν, αφορά το σύνολο των υποδομών, μέσων μεταφοράς, τεχνολογιών και διαδικασιών που χρησιμοποιούνται για τη μετακίνηση ανθρώπων και αγαθών από ένα σημείο σε άλλο και περιλαμβάνει όλους τους διάφορους τρόπους μεταφοράς, όπως οδικές, σιδηροδρομικές, αεροπορικές, θαλάσσιες και διαστημικές μεταφορές. Βλ., μεταξύ άλλων, Cascetta E. (2009), *Transportation Systems Analysis*, Springer, και Rodrigue J.-P. (2024), *The Geography of Transport Systems*, Routledge.

συνδέσεις (connections) και, εν τέλει, τις ροές (flows) μεταφοράς¹¹. Η υπηρεσία μεταφοράς που υλοποιείται, ήτοι η ζήτηση που τελικά εξυπηρετείται, είναι το αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού, στη βάση των κανόνων, μεταξύ του στόχου να συνδεθούν όσο το δυνατόν περισσότερες τοποθεσίες και να εξυπηρετηθεί η συνολική ζήτηση και των περιορισμών κόστους, χωρητικότητας και ανάπτυξης των υφιστάμενων υποδομών, τεχνολογικών συστημάτων και μέσων μεταφοράς.

Σχήμα 1: Βασικά στοιχεία ακτοπλοϊκού συστήματος



Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (31) Επειδή το ακτοπλοϊκό σύστημα μεταφοράς λειτουργεί στη βάση του φυσικού ακτοπλοϊκού δικτύου μεταφοράς πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των **υποδομών δικτύου (λιμένες κ.ά.)** και των **υπηρεσιών δικτύου (θαλάσσιες μεταφορές, κ.ά.)**. Μολονότι οι υπηρεσίες δικτύου και οι δικτυακές υποδομές αλληλοσυμπληρώνονται, αποτελούν ωστόσο διαφορετικά δικτυακά επίπεδα τα οποία μπορούν, με εξαίρεση τα αναγκαία πρότυπα συμβατότητας και ασφάλειας, να αναπτύσσονται ανεξάρτητα το ένα από το άλλο¹².
- (32) Αυτή η διάκριση είναι χρήσιμη για την κατανόηση της αλυσίδας αξίας και την οικονομική ανάλυση του κλάδου της ακτοπλοΐας, καθώς αποσυνθέτει τον ακτοπλοϊκό κλάδο σε **τέσσερα διαφορετικά συμπληρωματικά δικτυακά επίπεδα**.

¹¹ Βλ., για παράδειγμα, Rodrigue J.-P. (2024), *The Geography of Transport Systems*, Routledge, και Tsiotas, D. & Polyzos, S. (2015), «Analyzing the Maritime Transportation System in Greece: A Complex Network Approach», *Networks and Spatial Economics*, vol.15:981–1010.

¹² Στην ορολογία της θεωρίας δικτύων (βλ. Lewis T. (2009), *Network Science: Theory and Practice*, Wiley), τα σημεία (nodes) και οι γραμμές σύνδεσης (links) που ανήκουν στο επίπεδο της δικτυακής υποδομής, τα οποία στην ακτοπλοΐα αναφέρονται σε γεωγραφικές τοποθεσίες, λιμένες και θαλάσσιες διαδρομές, δεν ταυτίζονται με τα σημεία (nodes) και τις γραμμές σύνδεσης (links) του επιπέδου της παροχής υπηρεσίας, τα οποία αναφέρονται σε αφετηρίες, προορισμούς, ενδιάμεσους σταθμούς και προσφερόμενα μεταφορικά δρομολόγια.

- α) Το πρώτο επίπεδο αφορά τους δημόσιους φυσικούς πόρους βάσει των οποίων μπορούν να κατασκευαστούν οι σχετικές δικτυακές υποδομές και οι υποδομές διαχείρισης (π.χ., ακτογραμμή, κόλποι, όρμοι, θαλάσσιες διαδρομές, τηλεπικοινωνιακό φάσμα κ.α.).
- β) Το δεύτερο επίπεδο αφορά τις υποδομές του δικτύου (π.χ., λιμένες, λιμενικές υποδομές, κ.α.).
- γ) Το τρίτο επίπεδο αφορά τη διαχείριση των ακτοπλοϊκών υποδομών (π.χ., διαχείριση κυκλοφορίας, δρομολόγηση πλοίων, κ.α.).
- δ) Τέλος, το τέταρτο επίπεδο αφορά τις υπηρεσίες του ακτοπλοϊκού δικτύου (π.χ., μεταφορά επιβατών, μεταφορά οχημάτων, μεταφορά φορτίων, λιανική πώληση εισιτηρίων κ.α.)¹³.

Σχήμα 2: Δικτυακά επίπεδα αλυσίδας αξίας ακτοπλοϊκού κλάδου

Επίπεδο 1	• Δημόσιοι φυσικοί πόροι για ανάπτυξη δικτυακών υποδομών και υποδομών διαχείρισης
Επίπεδο 2	• Δικτυακές υποδομές (λιμένες)
Επίπεδο 3	• Διαχείριση δικτυακών υποδομών (διαχείριση λιμένων)
Επίπεδο 4	• Υπηρεσίες δικτύου (θαλάσσιων μεταφορών)

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (33) Η παραπάνω δικτυακή θεώρηση του ακτοπλοϊκού συστήματος μεταφοράς συνεπάγεται ότι ο κλάδος της ακτοπλοΐας διακρίνεται σε **διαφορετικές αλλά συμπληρωματικές ευρύτερες αγορές**¹⁴. Η δικτυακή αυτή προσέγγιση είναι κρίσιμη και για την ανάλυση των συνθηκών ανταγωνισμού στον κλάδο, καθώς υποδεικνύει ότι η λειτουργία της αγοράς δεν διαμορφώνεται μόνο στο επίπεδο της τελικής υπηρεσίας μεταφοράς, αλλά και από τη λειτουργία των λιμενικών υποδομών, τη διαχείριση του δικτύου και το ρυθμιστικό πλαίσιο που συνδέει τα επιμέρους επίπεδα μεταξύ τους. Υπό την έννοια αυτή, η αξιολόγηση της ακτοπλοΐας απαιτεί συνεκτίμηση του τρόπου με τον οποίο οι διαφορετικές αυτές βαθμίδες επηρεάζουν την προσβασιμότητα, την ποιότητα της υπηρεσίας, το κόστος και τη δυνατότητα ανάπτυξης ανταγωνισμού.
- (34) Αυτός ο δικτυακός χαρακτήρας επιβεβαιώθηκε και στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, όπου αναδείχθηκε ιδίως από τους χρήστες των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών και τους ειδικούς

¹³ Βλ. Knieps G. (2015), Network Economics: Principles - Strategies - Competition Policy, Springer, DOI 10.1007/9783319116952.

¹⁴ Σημειώνεται ότι η σημασία των οικονομικών χαρακτηριστικών των δικτύων μπορεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων δικτύου. Βλ. Knieps G. (2015), Network Economics: Principles - Strategies - Competition Policy, Springer, DOI 10.1007/9783319116952.

εμπειρογνώμονες ότι οι λιμενικές υποδομές αποτελούν κρίσιμο συμπληρωματικό στοιχείο της ακτοπλοϊκής υπηρεσίας. Υπογραμμίστηκε ότι η λειτουργία του κλάδου δεν εξαρτάται μόνο από τα πλοία και τα δρομολόγια, αλλά και από την επάρκεια, τη διοίκηση και την τεχνική καταλληλότητα των λιμένων, καθώς και από τη δυνατότητα μελλοντικής ανάπτυξης περιφερειακών κόμβων και συνδεδεμένων δικτύων μεταφοράς.

II.2 Η τεχνολογία του κλάδου

- (35) Η ακτοπλοϊκή τεχνολογία αναφέρεται στις τεχνικές και μεθόδους που χρησιμοποιούνται για τη ναυπήγηση, τον εξοπλισμό και τη λειτουργία του μέσου μεταφοράς (πλοίου) και στις τεχνικές και μεθόδους που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση της μεταφοράς. Περιλαμβάνει, δηλαδή, την τεχνολογία του ίδιου του πλοίου (π.χ. σκάφος, σύστημα πρόωσης, συστήματα πλοήγησης) καθώς και τις υποδομές και τις διαδικασίες που σχετίζονται με την ακτοπλοϊκή σύνδεση¹⁵.
- (36) Η **τεχνολογία του πλοίου** αφορά στο σκάφος (hull), ήτοι το κύριο σώμα του πλοίου, χωρισμένο σε πλώρη, μέσο και πρύμνη, στο σύστημα πρόωσης, ήτοι τις κινητήριες μηχανές του πλοίου που παρέχουν την απαιτούμενη ισχύ για την πλοήγηση, στα συστήματα πλοήγησης, ήτοι τα όργανα και τις συσκευές που βοηθούν στην πλοήγηση, όπως πυξίδες, συστήματα ραδιοεντοπισμού (radar), συστήματα στιγματοθέτησης (GPS), συστήματα αυτόματης πλοήγησης, και στον εξοπλισμό, που περιλαμβάνει εξοπλισμό για τη φόρτωση και εκφόρτωση φορτίου, εξοπλισμό ασφαλείας (σωσίβια, λέμβοι), και εξοπλισμό για τη διαμονή των επιβατών (καμπίνες, εστιατόρια).
- (37) Η **τεχνολογία των ακτοπλοϊκών συνδέσεων** αφορά στις λιμενικές εγκαταστάσεις, ήτοι στις υποδομές όπως προβλήτες, αποβάθρες, κτίρια εξυπηρέτησης επιβατών και φορτίου, στα συστήματα ελέγχου κυκλοφορίας, στις τεχνολογίες επικοινωνίας, και στα συστήματα προγραμματισμού και διαχείρισης δρομολογίων.
- (38) Η ακτοπλοϊκή τεχνολογία εξελίσσεται συνεχώς, γεγονός που συνεπάγεται ότι ο κλάδος της ακτοπλοϊκής μεταφοράς έχει υποστεί ήδη σημαντικούς μετασχηματισμούς και συνεχώς εξελίσσεται.
- (39) Συνολικά, οι τεχνολογίες πρόωσης, οι καινοτομίες σχεδιασμού, τα νέα υλικά, οι τηλεπικοινωνίες, οι αυτόνομες λειτουργίες και η ψηφιακή τεχνολογία και διαχείριση μεταμόρφωσαν τον κλάδο της ακτοπλοΐας, καθιστώντας τα πλοία πιο φιλικά προς το περιβάλλον, αποδοτικά και συνδεδεμένα και τη μεταφορά ασφαλή, γρήγορη και πιο αποτελεσματική.
- (40) Η διάσταση αυτή αναδείχθηκε και στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, όπου επισημάνθηκε από τους χρήστες των αντίστοιχων υπηρεσιών ότι η τεχνολογική αναβάθμιση του στόλου δεν μπορεί να αξιολογείται αποκομμένα από το περιβάλλον λειτουργίας του. Ειδικότερα, υπογραμμίστηκε ότι τα τεχνικά χαρακτηριστικά των σύγχρονων πλοίων και οι απαιτήσεις της πράσινης μετάβασης προϋποθέτουν αντίστοιχη προσαρμογή των λιμενικών υποδομών και των συστημάτων υποστήριξης, ενώ η απουσία κατάλληλων υποδομών δύναται να αυξάνει το κόστος επένδυσης και να περιορίζει την πλήρη αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στην ακτοπλοΐα.

¹⁵ Βλ., για παράδειγμα, Stopford, M. (2009), Maritime Economics, Routledge.

II.3 Η ακτοπλοϊκή υπηρεσία

- (41) Η υπηρεσία που παρέχει ο ακτοπλοϊκός κλάδος είναι η έναντι αμοιβής θαλάσσια μεταφορά από πλοιοκτήτη επιβατών, ΙΧ οχημάτων και φορτηγών μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας, μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και νησιών ή μεταξύ λιμένων νησιών. Συμπληρωματικά στην παραπάνω βασική υπηρεσία, και στο πλαίσιο αυτής, οι επιχειρήσεις του ακτοπλοϊκού κλάδου πραγματοποιούν πωλήσεις επί των πλοίων στους επιβάτες που εξυπηρετούν σε εστιατόρια, αναψυκτήρια και εμπορικά καταστήματα.
- (42) Η παρεχόμενη υπηρεσία της ακτοπλοϊκής μεταφοράς έχει τις εξής βασικές ποιοτικές διαστάσεις¹⁶:

- **Τύπος πλοίου:** Οι βασικότεροι τύποι επιβατηγών πλοίων είναι:

Επιβατηγά-οχηματαγωγά (ferry boats ή Ε/Γ - Ο/Γ), τα οποία μπορούν να μεταφέρουν ταυτόχρονα επιβάτες, οχήματα ΙΧ και φορτηγά, διαθέτουν ράμπες φόρτωσης των τροχοφόρων, για αυτό και ονομάζονται RoPax (Roll-on/Roll-off passenger), ποικίλλουν ως προς τη χωρητικότητα τους και, εν γένει, ταξιδεύουν με μέση ταχύτητα που κυμαίνεται από 20 μέχρι 30 κόμβους (ναυτικά μίλια ανά ώρα). Τεχνικά, αυτή η κατηγορία περιλαμβάνει όλα τα οχηματαγωγά πλοία με γκαράζ οχημάτων τύπου roll-on / roll-off μαζί με χώρους μεταφοράς επιβατών.

Ταχύπλοο σκάφος το οποίο μπορεί να αναπτύξει ταχύτητα τουλάχιστον δεκαπέντε κόμβων (ναυτικά μίλια ανά ώρα). Περιλαμβάνει: (i) τα καταμαράν (catamaran) τα οποία είναι πλοία περιορισμένης συνθήως χωρητικότητας που μπορούν να αναπτύξουν μεγάλες ταχύτητες, συχνά πάνω από 50 κόμβους, με διπλή γάστρα (υποθαλάσσιο τμήμα του σκάφους), η οποία τους επιτρέπει να έχουν καλύτερη ευστάθεια σε δύσκολες καιρικές συνθήκες, ενώ ορισμένα από αυτά διαθέτουν χώρο για τη μεταφορά περιορισμένου αριθμού οχημάτων και (ii) τα υδροπτέρυγα (hydrofoils ή ιπτάμενα δελφίνια) τα οποία είναι πλοία μικρού συνθήως μεγέθους και περιορισμένης μεταφορικής ικανότητας μόνο επιβατών, αλλά επειδή δεν έχουν θαλάσσιο εκτόπισμα, μηδενίζονται οι τριβές και αναπτύσσουν μεγάλες ταχύτητες (30-40 κόμβους).

Κάθε τύπος πλοίου προσφέρει διαφορετικά χαρακτηριστικά μετακίνησης, καθώς οι συμβατικοί τύποι εστιάζουν στη σταθερότητα και τη μεταφορά μεγάλου αριθμού οχημάτων

¹⁶ Για την έννοια της ποιότητας στην ακτοπλοϊκή υπηρεσία και την αντίληψη αυτής από τους επιβάτες βλ. Sitzimis I., (2024), «The characteristics and attitudes of passengers towards the quality of services provided on the coastal routes of southwest Crete», International Journal of Economic Behavior, vol.14(1), DOI: 10.14276/2285-0430.3964 και Sitzimis, I. (2024), «Service Quality and Passenger Satisfaction on the Coastal Routes of Southwest Crete», Transactions on Maritime Science, vol.13(2), DOI: 10.7225/toms.v13.n02.014. Στις μελέτες αυτές καταγράφεται ότι οι προκύπτοντες παράγοντες αξιολόγησης της ποιότητας των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, οι οποίοι προβλέπουν το 63,5% της διακύμανσης ικανοποίησης των επιβατών, είναι η άνεση, η ασφάλεια, η χερσαίες και εποχούμενες συμπληρωματικές υπηρεσίες, η τιμολογιακή πολιτική και η αξιοπιστία της διαδρομής. Προκύπτει επίσης ότι στην ειδική μελέτη περίπτωσης των ερευνών οι συμμετέχοντες δεν είναι απόλυτα ικανοποιημένοι με την εταιρεία και τις υπηρεσίες της, θεωρούν την ασφάλεια επί του πλοίου ως τον σημαντικότερο παράγοντα ποιότητας, ανησυχούν για την ηλικία των πλοίων και είναι πρόθυμοι να πληρώσουν περισσότερα για τυχόν βελτιώσεις ποιότητας.

και φορτηγών, ενώ τα ταχύπλοα μειώνουν σημαντικά το χρόνο ταξιδιού, συνήθως με υψηλότερο κόστος.

- **Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών εντός πλοίου:** Οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους επιβάτες κατά τη διάρκεια του ταξιδιού όπως διαθέσιμα εστιατόρια, καμπίνες, σαλόνια, σύνδεση στο διαδίκτυο (Wi-Fi), καθαριότητα, μέτρα ασφαλείας, ποιότητα εξυπηρέτησης από το προσωπικό, ακόμα και ειδικές πολυτελείς υπηρεσίες και παροχές όπως αναβαθμισμένες θέσεις και σαλόνια με πρόσθετες παροχές (χώροι VIP)
- **Ποιότητα υπηρεσιών εκτός πλοίου:** όπως η παροχή ηλεκτρονικού εισιτηρίου, η δυνατότητα άμεσης ηλεκτρονικής (online) προαγοράς και κράτησης εισιτηρίων καθώς και σημεία εξυπηρέτησης επιβατών στα λιμάνια.
- **Ωράριο αναχώρησης και άφιξης:** Το ωράριο των δρομολογίων είναι ιδιαίτερα κρίσιμος παράγοντας διαφοροποίησης των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών καθώς επηρεάζει σημαντικά τη μετακίνηση των επιβατών και εν τέλει την επιλογή τους. Η διαθεσιμότητα πρωινών, μεσημεριανών ή βραδινών αναχωρήσεων από αφετήριο λιμένα και αφίξεων σε λιμένα προορισμού αλλάζει σημαντικά αυτή καθαυτή την υπηρεσία μεταφοράς, η ακρίβεια του ωραρίου, η συχνότητα των δρομολογίων και ο χρόνος διάρκειας του ταξιδιού αποτελούν πρόσθετους σημαντικούς παράγοντες διαφοροποίησης της μεταφοράς που επηρεάζουν την τελική επιλογή των επιβατών.
- **Ασφάλεια:** Οι επιβάτες αντιλαμβάνονται την ασφάλεια στο ακτοπλοϊκό ταξίδι μέσα από την κατάσταση του πλοίου (η καθαριότητα, η συντήρηση και η γενική κατάσταση του πλοίου παίζουν σημαντικό ρόλο), τη συμπεριφορά του πληρώματος (οι επιβάτες νιώθουν ασφαλείς όταν βλέπουν ότι το πλήρωμα είναι καλά εκπαιδευμένο και έτοιμο να αντιμετωπίσει οποιαδήποτε κατάσταση έκτακτης ανάγκης), την ενημέρωση και τις οδηγίες (σαφείς οδηγίες και ενημέρωση σχετικά με τις διαδικασίες ασφαλείας ενισχύουν την αίσθηση ασφάλειας).

- (43) Από τις ανωτέρω διαστάσεις, οι ημέρες και ώρες αναχώρησης και άφιξης αποτελούν στοιχεία οριζόντιας (υποκειμενικής) διαφοροποίησης ποιότητας. Ο κάθε επιβάτης, δηλαδή, επιλέγει ημέρα και ώρα (π.χ. πρωινό, μεσημεριανό ή βραδινό) δρομολόγιο ανάλογα με τις δικές του υποκειμενικές ιδιοσυγκρασιακές προτιμήσεις, ακόμα και αν το κόστος διαφοροποιείται.
- (44) Απεναντίας, η ταχύτητα, ασφάλεια και οι συμπληρωματικά παρεχόμενες υπηρεσίες ποιότητας εντός και εκτός πλοίου φαίνεται να αποτελούν στοιχεία κάθετης (αντικειμενικής) διαφοροποίησης. Οι εν λόγω υπηρεσίες αξιολογούνται και ταξινομούνται αντικειμενικά και οι επιβάτες επιλέγουν αναλόγως με βάση την επιθυμητή ποιότητα άνεσης και εξυπηρέτησης και το κόστος που καλούνται να καταβάλουν.
- (45) Λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις διαστάσεις, οι καταναλωτές αξιολογούν διαφορετικά το συνδυασμό των παραπάνω στοιχείων της υπηρεσίας μεταφοράς και επιλέγουν εν τέλει βάσει της σχέσης: **ημέρα και ώρα δρομολογίου – ασφάλεια, άνεση και εξυπηρέτηση – τιμή εισιτηρίου**¹⁷.

¹⁷ Για την έννοια της διαφοροποίησης και τη διάκριση σε οριζόντια (υποκειμενική) και κάθετη (αντικειμενική) διαφοροποίηση βλ., για παράδειγμα, Belleflamme P. & Peitz M. (2015), Industrial Organization: Markets and Strategies, Cambridge University Press.

- (46) Η διαφοροποίηση της ακτοπλοϊκής υπηρεσίας επιβεβαιώθηκε και στη δημόσια διαβούλευση, όπου υπογραμμίστηκε ιδίως από την πλευρά των συνδέσμων ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων ότι η παρεχόμενη υπηρεσία και η αποτίμησή της από τον χρήστη εξαρτώνται όχι μόνο από την απόσταση, αλλά και από τον τύπο του πλοίου, τον αριθμό προσεγγίσεων, τον χρόνο του ταξιδιού, τα ωράρια, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά εντός πλοίου, τα λιμενικά κόστη και τη συνολική οργανωτική πολυπλοκότητα της γραμμής. Υπό την έννοια αυτή, η ακτοπλοϊκή υπηρεσία εμφανίζει έντονη διαφοροποίηση τόσο ως προς τα αντικειμενικά ποιοτικά χαρακτηριστικά της όσο και ως προς τον τρόπο με τον οποίο αποτιμάται από διαφορετικές κατηγορίες χρηστών.
- (47) Η διάκριση αυτή έχει σημασία και για τη λειτουργία του ανταγωνισμού στην ακτοπλοΐα, καθώς υποδηλώνει ότι οι επιχειρήσεις δεν ανταγωνίζονται αποκλειστικά με βάση την τιμή, αλλά και με βάση την ταχύτητα, τη συχνότητα, την αξιοπιστία, την ποιότητα εξυπηρέτησης και ευρύτερα το συνολικό πακέτο της παρεχόμενης υπηρεσίας. Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση των συνθηκών της αγοράς προϋποθέτει τη συνεκτίμηση τόσο των ποσοτικών όσο και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της μεταφοράς, τα οποία επηρεάζουν διαφορετικά τις επιλογές των επιβατών, των κατοίκων των νησιών, των τουριστών και των επαγγελματιών χρηστών.

III. Η ΑΚΤΟΠΛΟΪΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

III.1 Η ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών

- (48) Η ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών προέρχεται από την ανάγκη σύνδεσης της ηπειρωτικής χώρας με τις νησιωτικές περιοχές και των νησιωτικών περιοχών μεταξύ τους, για την κάλυψη των αναγκών των κατοίκων των νησιωτικών περιοχών για την μεταφορά επιβατών, οχημάτων και εμπορευμάτων και για τις ανάγκες του εσωτερικού και εξωτερικού τουρισμού.
- (49) Συνεπώς, η ζήτηση για ακτοπλοϊκές υπηρεσίες, όπως άλλωστε για όλες τις μεταφορικές υπηρεσίες, δημιουργείται, κυρίως, ως αποτέλεσμα της ζήτησης άλλων κλάδων, προϊόντων ή υπηρεσιών που χρειάζονται μεταφορά για να ολοκληρώσουν την παραγωγική τους διαδικασία.
- (50) Για αυτόν το λόγο, το μεγαλύτερο μέρος της ζήτησης για ακτοπλοϊκή μεταφορά θεωρείται παράγωγος ζήτηση (ή δευτερογενής ζήτηση), καθώς δημιουργείται δευτερογενώς καλύπτοντας άλλες διάφορες πρωτογενείς αιτίες (π.χ. τουρισμός, διακίνηση νησιωτικής παραγωγής κ.α.). Η πρωτογενής ζήτηση για ακτοπλοϊκή μεταφορά αφορά μόνο στη μεταφορά επιβατών για σκοπό ο οποίος δε σχετίζεται με κάποια παραγωγική διαδικασία ή τουρισμό (π.χ. μεταφορά κατοίκων νησιωτικών περιοχών).
- (51) Αυτό το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ζήτησης ακτοπλοϊκών υπηρεσιών είναι σημαντικό καθώς έχει ως συνέπεια ότι οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις καλούνται να προσαρμόσουν τις συνθήκες προσφοράς των υπηρεσιών τους, ανάλογα με το είδος, τη δυναμική και τον κύκλο της ζήτησης που καλύπτουν¹⁸.

¹⁸ Βλ., για παράδειγμα, Stopford, M. (2009), Maritime Economics, Routledge.

III.1.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες της ζήτησης

(52) Οι σημαντικότεροι παράγοντες που επηρεάζουν τη ζήτηση για ακτοπλοϊκές μεταφορές είναι¹⁹:

- **Τουριστική κίνηση και εποχικότητα:** Ο αριθμός των τουριστικών αφίξεων στην χώρα μας αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα, καθώς οποιαδήποτε μεταβολή σημειώνεται στο μέγεθος της τουριστικής κίνησης στη χώρα (εισερχόμενος, εσωτερικός και εξερχόμενος τουρισμός), έχει άμεσο αντίκτυπο στη ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών. Επιπλέον, στο πλαίσιο της διαβούλευσης επισημάνθηκε από την πλειοψηφία των συμμετεχόντων όλων των κατηγοριών, ήτοι επιχειρήσεων, συνδέσμων επιχειρήσεων, χρηστών και θεσμικών φορέων, ότι η έντονη συγκέντρωση της ζήτησης σε περιορισμένο χρονικό διάστημα, κυρίως κατά τους θερινούς μήνες, δημιουργεί ασυμμετρίες μεταξύ περιόδου αιχμής και περιόδου χαμηλής κίνησης. Κατά την περίοδο αιχμής, η υψηλή τουριστική ζήτηση ενισχύει σημαντικά τη συνολική αγορά, ενώ κατά το υπόλοιπο του έτους η ζήτηση μειώνεται αισθητά, χωρίς ωστόσο να εκλείπει η ανάγκη συνέχισης της εξυπηρέτησης των νησιωτικών περιοχών. Η διάσταση αυτή υπογραμμίστηκε ως κρίσιμος προσδιοριστικός παράγοντας όχι μόνο της ζήτησης αλλά και της οικονομικής βιωσιμότητας των παρόχων.
- **Κόστος ναύλων:** Το κόστος των ναύλων (τιμές εισιτηρίων) επηρεάζει τη ζήτηση ακτοπλοϊκών μεταφορών επιβατών και προϊόντων.
- **Δημογραφική ανάπτυξη των ελληνικών νησιών:** Η δημογραφική ανάπτυξη των νησιών αποτελεί βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της ζήτησης για ακτοπλοϊκές υπηρεσίες. Τα νησιά με μεγάλη μόνιμη πληθυσμιακή βάση, όπως η Κρήτη και η Ρόδος, έχουν σταθερή ζήτηση όλο το χρόνο, ενώ τα μικρότερα νησιά εξαρτώνται περισσότερο από την τουριστική περίοδο. Η αύξηση του πληθυσμού οδηγεί σε διεύρυνση του εν δυνάμει επιβατικού κοινού, ενώ παράλληλα αυξάνει την οικονομική δραστηριότητα και οδηγεί αφενός σε αύξηση της τουριστικής κίνησης και αφετέρου σε αύξηση της εμπορικής κίνησης. Πράγματι, στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης υπογραμμίστηκε ιδίως από τις επιχειρήσεις του κλάδου ότι η εποχικότητα και η νησιωτική γεωμορφολογική διαφοροποίηση αποτελούν διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ακτοπλοΐας. Επισημάνθηκε ότι γραμμές απομακρυσμένων νησιωτικών περιοχών επιβαρύνονται από μεγαλύτερες αποστάσεις, πολλαπλές προσεγγίσεις, αυξημένες απαιτήσεις πλοίου και στελέχωσης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τεχνικούς περιορισμούς που δυσχεραίνουν τη χρήση ταχυπλόων. Οι παράγοντες αυτοί επηρεάζουν ταυτόχρονα τη ζήτηση, τη διάρθρωση του δικτύου, το κόστος λειτουργίας και τη δυνατότητα παροχής διαφοροποιημένων υπηρεσιών μεταξύ γραμμών και νησιωτικών περιοχών.
- **Μέγεθος νησιωτικής αγροτικής παραγωγής:** Ο όγκος της αγροτικής παραγωγής και κατ' επέκταση των μεταφερόμενων αγροτικών προϊόντων επηρεάζει τη ζήτηση των ακτοπλοϊκών μεταφορών.

¹⁹ Βλ., για παράδειγμα, Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία, Ιούλιος 2024, Polydoropoulou A. & N. Litinas, (2007), «Demand Models for Greek Passenger Shipping», Research in Transportation Economics, vol. 21, pp. 297-322, και Sitzimis, I. (2024), «Forecasting methods in Greek coastal shipping: The case of Southwest Crete», Future Business Journal, vol. 10, no. 66, DOI:10.1186/s43093-024-00352-2.

- **Μέγεθος γενικής οικονομικής και μεταποιητικής δραστηριότητας:** Η μεταφορά αγαθών και προϊόντων από και προς τα νησιά είναι κρίσιμη, τόσο για τα νησιά που έχουν αναπτυγμένη οικονομική/μεταποιητική δραστηριότητα, τα οποία εξαρτώνται από την ακτοπλοΐα για την μεταφορά των παραγόμενων προϊόντων τους, όσο και για τα μικρά και απομακρυσμένα νησιά που εξαρτώνται από τις εισαγωγές τροφίμων, καυσίμων και άλλων προϊόντων. Η ζήτηση για εμπορικές μεταφορές παραμένει σταθερή όλο το χρόνο, αν και εντείνεται κατά τους καλοκαιρινούς μήνες λόγω του αυξημένου τουριστικού ενδιαφέροντος.
- **Λιμενικές υποδομές:** Οι συνθήκες που επικρατούν στις λιμενικές υποδομές, η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται, η ευκολία πρόσβασης σε κάθε λιμάνι αποτελούν σημαντικούς παράγοντες της ζήτησης για ακτοπλοϊκές υπηρεσίες.
- **Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών:** Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, όπως αυτή προσδιορίζεται από τον τύπο και την ηλικία του πλοίου, τις παρεχόμενες υπηρεσίες εντός και εκτός πλοίου, τον χρόνο και την χρονική διάρκεια του ταξιδιού, επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη ζήτηση των υπηρεσιών του κλάδου.

- (53) Συνολικά, η ζήτηση στην ελληνική ακτοπλοΐα διαμορφώνεται κυρίως από τον τουρισμό, τη γεωγραφία, την εποχικότητα, και τις ανάγκες των κατοίκων των νησιών και των εμπορικών μεταφορών. Πράγματι, στη δημόσια διαβούλευση η πλειοψηφία των συμμετεχόντων αναφέρουν ότι η ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών στην Ελλάδα επηρεάζεται καθοριστικά από την έντονη εποχικότητα της τουριστικής κίνησης, τη γεωγραφική διασπορά των νησιών και τη διαφοροποίηση των αναγκών μεταξύ μονίμων κατοίκων, επισκεπτών και εμπορευματικών μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, επισημάνθηκε ότι η ακτοπλοΐα δεν μπορεί να αποτιμάται ως ενιαία και ομοιογενής αγορά μεταφορών, καθώς διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές και διαφορετικές κατηγορίες χρηστών εμφανίζουν διαφορετικά πρότυπα ζήτησης και διαφορετικό βαθμό εξάρτησης από την ακτοπλοϊκή σύνδεση.
- (54) Στην ίδια κατεύθυνση, αναδείχθηκε, τόσο από θεσμικούς φορείς όσο και από τις επιχειρήσεις του κλάδου, ότι η ζήτηση των νησιωτικών περιοχών δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον αριθμό των τουριστικών αφίξεων, αλλά και από την ανάγκη συστηματικής μεταφοράς εμπορευμάτων, εφοδίων και βασικών αγαθών, καθώς και από την πρόσβαση των κατοίκων σε υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης και διοίκησης. Υπό αυτήν την έννοια, η ακτοπλοϊκή ζήτηση ενσωματώνει ταυτόχρονα στοιχεία οικονομικής δραστηριότητας και στοιχεία δημόσιας υπηρεσίας, γεγονός που προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στη σταθερότητα και τη συχνότητα των συνδέσεων, ιδίως στις γραμμές μικρότερης εμπορικής ελκυστικότητας.
- (55) Τέλος, η ύπαρξη εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς, ήτοι η ενδεχόμενη αεροπορική σύνδεση ή η χειρσαία σύνδεση (γέφυρα) των νησιών επηρεάζουν τη ζήτηση στην ακτοπλοΐα. Συγκεκριμένα, τα αεροδρόμια που υπάρχουν σε 25 ελληνικά νησιά επηρεάζουν τη ζήτηση για την ακτοπλοϊκή μεταφορά επιβατών και έμμεσα για την ακτοπλοϊκή μεταφορά ΙΧ οχημάτων, καθώς ο επιβάτης που θα ταξιδέψει με αεροπλάνο σπάνια θα μεταφέρει με πλοίο το ΙΧ όχημά του ως ασυνόδευτο και κυρίως θα προτιμήσει να μισθώσει όχημα στον προορισμό του. Αντίστοιχα οι γέφυρες π.χ. Ρίο – Αντίρριο, υποκαθιστούν την ακτοπλοϊκή μεταφορά επιβατών, ΙΧ οχημάτων και φορτηγών οχημάτων.
- (56) Ένα τμήμα της ζήτησης για ακτοπλοϊκές μεταφορές θα μπορούσε να επηρεαστεί με την επέκταση της λειτουργίας υδροπλάνων και ελικοπτέρων.

- (57) Ως προς τα υδροπλάνα σημειώνεται ότι παρόλο που ο νησιωτικός χώρος της Ελλάδας είναι ιδανικός για την ένταξη των υδροπλάνων ως μέσου μεταφοράς, μέχρι και πριν από λίγα χρόνια η δραστηριοποίησή τους δεν ήταν δυνατή λόγω του ασαφούς νομικού πλαισίου. Το 2006 η канаδική εταιρεία AIR SEA LINES επιχείρησε να δραστηριοποιηθεί, αλλά εν τέλει διέκοψε τη δραστηριότητά της το 2009. Το 2013 ψηφίστηκε ο πρώτος νόμος για την αδειοδότηση, λειτουργία και εκμετάλλευση υδατοδρομίων, με βάση τον οποίο αδειοδοτήθηκαν τελικά μόνο τρία υδατοδρόμια σε όλη την Ελλάδα. Εν συνεχεία, ξεκίνησε σειρά βελτιωτικών και τροποποιητικών νομοθετικών ρυθμίσεων και πλέον η ίδρυση, λειτουργία και εκμετάλλευση υδατοδρομίων διέπεται από το Ν. 4663/2020 (ΦΕΚ Α 30/12.02.2020) «Ίδρυση, λειτουργία και εκμετάλλευση αεροδρομίων επί υδάτινων επιφανειών, ρυθμίσεις μεταφορών και άλλες διατάξεις». Σήμερα, δραστηριοποιούνται δύο κύριες εταιρείες, η HELLENIC SEAPLANES και η ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΥΔΑΤΟΔΡΟΜΙΑ χωρίς όμως να έχει ακόμα αναπτυχθεί ουσιαστικά η συγκεκριμένη υπηρεσία.
- (58) Ως προς τα ελικόπτερα, παρατηρείται ότι διαχρονικά ήταν διαθέσιμες οι ναυλώσεις (private charter) ελικοπτέρων για μεταφορά στις νησιωτικές περιοχές. Το καλοκαίρι του 2024, η εταιρεία HOPER ξεκίνησε να προσφέρει και προγραμματισμένες πτήσεις με ελικόπτερο σε διάφορες νησιωτικές περιοχές προσφέροντας μια καινούργια επιλογή στις μετακινήσεις επιβατών. Και σε αυτήν την περίπτωση, η ανάπτυξη της υπηρεσίας μεταφοράς είναι πολύ περιορισμένη.
- (59) Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι προσδιοριστικοί παράγοντες της ακτοπολικής ζήτησης δεν επηρεάζουν μόνο το συνολικό μέγεθος της αγοράς, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο αυτή κατανέμεται χρονικά, γεωγραφικά και ποιοτικά. Το στοιχείο αυτό είναι κρίσιμο για την ανάλυση του ανταγωνισμού, καθώς η συγκέντρωση της ζήτησης στην περίοδο αιχμής, σε συνδυασμό με την ετερογένεια των αναγκών που καλύπτει η ακτοπλοΐα, επηρεάζει τα κίνητρα εισόδου, την ένταση της δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων και τη δυνατότητα σταθερής εξυπηρέτησης των λιγότερο ελκυστικών γραμμών.

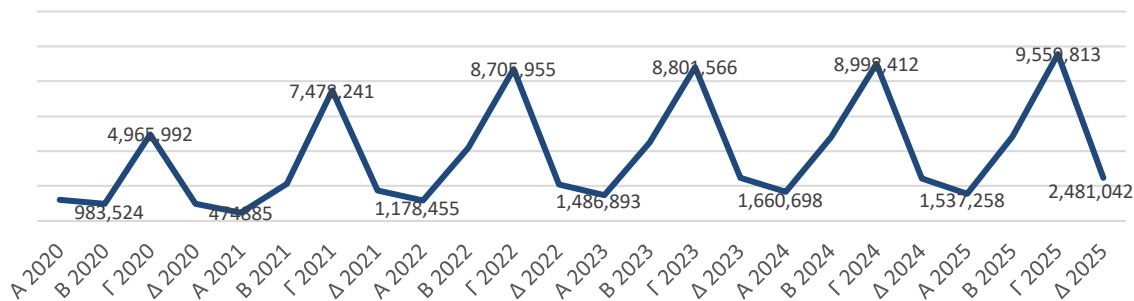
III.1.2 Ποιοτικά στοιχεία της ζήτησης

- (60) Η ζήτηση στην ελληνική ακτοπλοΐα είναι έντονα εποχική, με την υψηλότερη κίνηση να καταγράφεται τους καλοκαιρινούς μήνες λόγω τουρισμού (καλοκαιρινή αιχμή), ενώ τον χειμώνα είναι χαμηλή. Οι δημοφιλείς τουριστικοί προορισμοί, όπως τα νησιά των Κυκλάδων, του Ιονίου, των Δωδεκανήσων και η Κρήτη, βλέπουν αυξημένη ζήτηση. Τους χειμερινούς μήνες, η ζήτηση πέφτει σημαντικά, με βασικούς επιβάτες τους μόνιμους κατοίκους των νησιών, εμπορευματικές μεταφορές και ορισμένους επαγγελματικούς ταξιδιώτες.

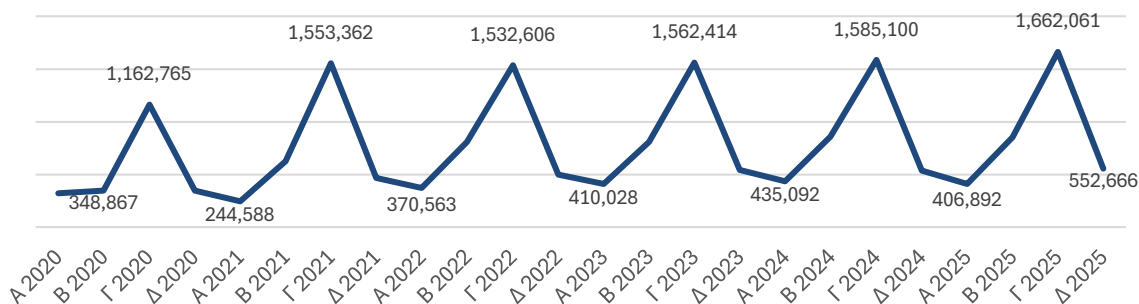
Τα δεδομένα της επιβατικής κίνησης της ακτοπλοΐας καταγράφουν την έντονη εποχικότητα της ζήτησης, καθώς κατά τους θερινούς μήνες (3ο τρίμηνο του έτους) εμφανίζεται η υψηλότερη επιβατική ακτοπολική κίνηση, η οποία σχεδόν συστηματικά αφορά περισσότερο από το 50% της συνολικής ετήσιας κίνησης.

Διάγραμμα 1: Εποχικότητα ακτοπλοϊκής κίνησης

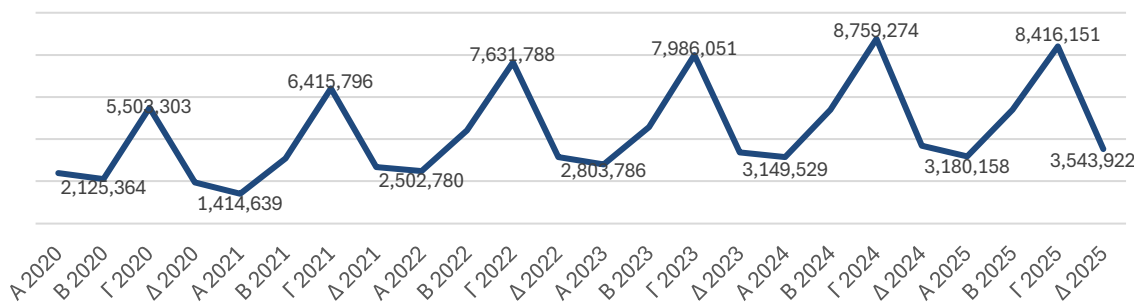
Επιβατική κίνηση ακτοπλοϊκών γραμμών ανά τρίμηνο (2020-2025)



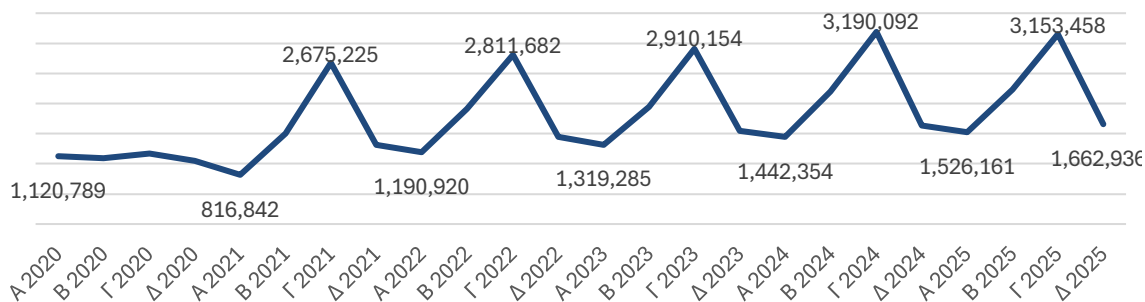
Μεταφερθέντα οχήματα ακτοπλοϊκών γραμμών ανά τρίμηνο (2020-2025)



Επιβατική κίνηση πορθμειακών γραμμών ανά τρίμηνο (2020-2025)



Μεταφερθέντα οχήματα πορθμειακών γραμμών ανά τρίμηνο (2020-2025)

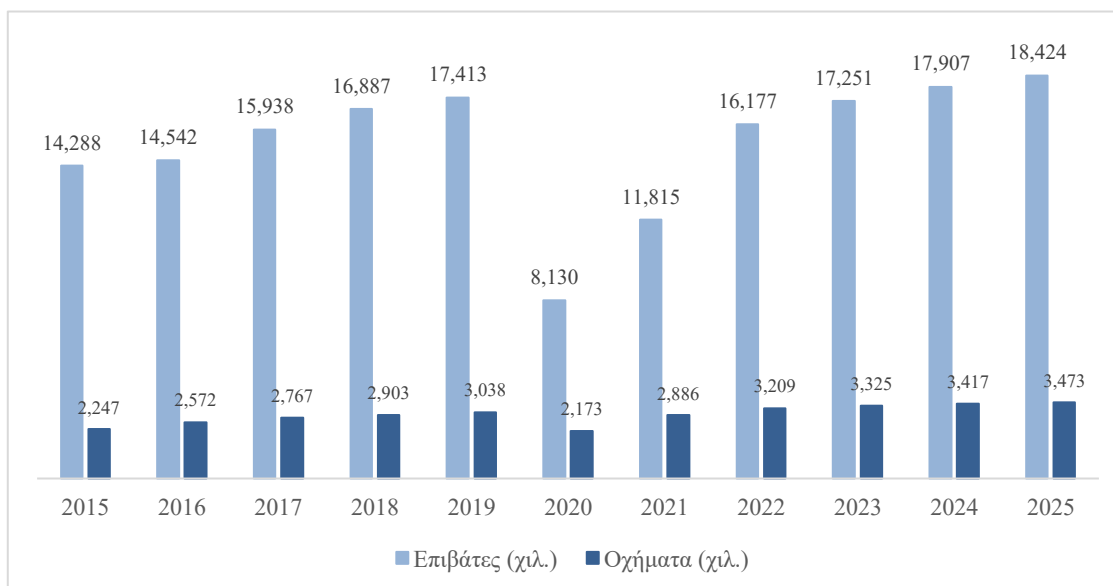


- (61) Επιπλέον, η ζήτηση ακτοπλοϊκών μεταφορών εμφανίζει **διαφορετική ελαστικότητα** (ως προς την τιμή της υπηρεσίας) ανάλογα με τις ομάδες των καταναλωτών και τις ανάγκες μεταφοράς που εξυπηρετεί. Συγκεκριμένα, η ζήτηση μεταφοράς των μόνιμων κατοίκων των νησιών, των εμπορευμάτων που παράγονται στις νησιωτικές περιοχές και των εμπορευμάτων που τροφοδοτούν την κάλυψη των βασικών αναγκών των νησιωτικών περιοχών είναι ανελαστική και εν γένει σταθερή.
- (62) Απεναντίας, η τουριστική ζήτηση είναι ελαστική. Μάλιστα, εκτιμάται ότι η τουριστική ζήτηση εμφανίζει και διαφορετική ελαστικότητα μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού τουρισμού, με την πρώτη ομάδα καταναλωτών να εμφανίζει μεγαλύτερη ελαστικότητα σε σχέση με τη δεύτερη.
- (63) Από τη δημόσια διαβούλευση, ιδίως από την πλευρά των συνδέσμων επιχειρήσεων, επιβεβαιώθηκε ότι τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ακτοπλοϊκής ζήτησης συνδέονται στενά με την εποχικότητα. Επισημάνθηκε ιδίως ότι η έντονη συγκέντρωση μεγάλου μέρους της ετήσιας ζήτησης σε περιορισμένο αριθμό μηνών έχει ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση μιας αγοράς με ιδιαίτερα διαφορετικά χαρακτηριστικά μεταξύ περιόδου αιχμής και περιόδου χαμηλής κίνησης. Η περίοδος αιχμής εμφανίζει αυξημένη ζήτηση για ταχύτερες, συχνότερες και πιο άμεσες συνδέσεις, ιδίως σε τουριστικά νησιωτικά συμπλέγματα, ενώ το υπόλοιπο έτος διατηρείται κυρίως η ανάγκη συνέχειας της σύνδεσης για μόνιμους κατοίκους, αγαθά και βασικές μεταφορικές ανάγκες. Η διάκριση αυτή αναδείχθηκε από αρκετούς συμμετέχοντες ως κρίσιμη για την κατανόηση της οικονομικής λειτουργίας της αγοράς.
- (64) Στο πλαίσιο αυτό αναδείχθηκε ότι η ζήτηση δεν διαφοροποιείται μόνο ως προς το επίπεδό της, αλλά και ως προς την ποιότητά της, δηλαδή ως προς το βαθμό χρονικής ευαισθησίας των χρηστών, τη σημασία της συχνότητας και της άμεσης σύνδεσης, καθώς και ως προς την αποτίμηση της διάρκειας του ταξιδιού και της συνολικής εμπειρίας μετακίνησης. Ειδικά κατά τη θερινή περίοδο αιχμής, η αυξημένη τουριστική κινητικότητα και η ανάπτυξη διανοησιωτικών μετακινήσεων ενισχύουν τη σημασία της ταχύτητας, της πυκνότητας των συνδέσεων και της δυνατότητας συνδυασμού πολλαπλών προορισμών, ενώ κατά τους χειμερινούς μήνες κυριαρχεί περισσότερο η ανάγκη σταθερής σύνδεσης για βασικές καθημερινές και κοινωνικές λειτουργίες.
- (65) Από τις ίδιες παρεμβάσεις επισημάνθηκε ότι σε πολλές περιπτώσεις η χαμηλή συχνότητα, η έλλειψη σταθερού διανοησιωτικού δικτύου και η ανάγκη μετακίνησης μέσω μεγάλων κόμβων, ακόμη και για σχετικά μικρές αποστάσεις, επηρεάζουν ουσιαστικά τη χρησιμότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας για τους κατοίκους των νησιών. Υπό αυτήν την έννοια, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ζήτησης δεν αφορούν μόνο την προτίμηση των χρηστών, αλλά και το κατά πόσον η προσφερόμενη υπηρεσία ανταποκρίνεται πράγματι στις ανάγκες κινητικότητας κάθε γεωγραφικής αγοράς.
- (66) Συνεπώς, τα ποιοτικά στοιχεία της ακτοπλοϊκής ζήτησης αναδεικνύουν ότι η αγορά επηρεάζεται από τον τρόπο με τον οποίο η ζήτηση κατανέμεται χρονικά, γεωγραφικά και λειτουργικά μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών χρηστών. Το στοιχείο αυτό επηρεάζει τόσο τη συγκριτική αξία που αποδίδεται στην ταχύτητα, στη συχνότητα και στην άμεση συνδεσιμότητα, όσο και τα κίνητρα επιχειρηματικής δραστηριοποίησης σε γραμμές με διαφορετικό βαθμό εμπορικής ελκυστικότητας και κοινωνικής αναγκαιότητας.

III.1.3 Επίπεδο και διαχρονική εξέλιξη ζήτησης

- (67) Η συνολική ακτοπλοϊκή κίνηση (γραμμές εσωτερικού, εξωτερικού - Αδριατική, πορθμειακές γραμμές) παρουσίασε άνοδο μέχρι το 2019 τόσο σε επιβάτες όσο και σε οχήματα. Το 2020 με την εμφάνιση της πανδημίας Covid-19 η συνολική επιβατική κίνηση σημείωσε κατακόρυφη μείωση. Συγκεκριμένα, ως προς τις γραμμές εσωτερικού που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας κλαδικής έρευνας, η επιβατική κίνηση ακολούθησε ανοδική πορεία την περίοδο 2015-2019. Το 2020 σημείωσε σημαντική μείωση τόσο σε επιβατική κίνηση (-53%) όσο και σε οχήματα (-28%), ενώ κατόπιν παρουσιάζει αύξηση. Συγκεκριμένα, το σύνολο των επιβατών που διακινήθηκε από όλες τις γραμμές της ακτοπλοΐας εσωτερικού ανήλθε σε 17,25 εκατ. άτομα το 2023. Επίσης, ο αριθμός των οχημάτων τα οποία μεταφέρθηκαν από όλα τα πλοία της εσωτερικής ακτοπλοΐας ανήλθαν σε 3,3 εκατ. οχήματα. Το 2025 ο αριθμός των επιβατών που διακινήθηκαν στις συγκεκριμένες γραμμές διαμορφώθηκε σε 18,42 εκατ.

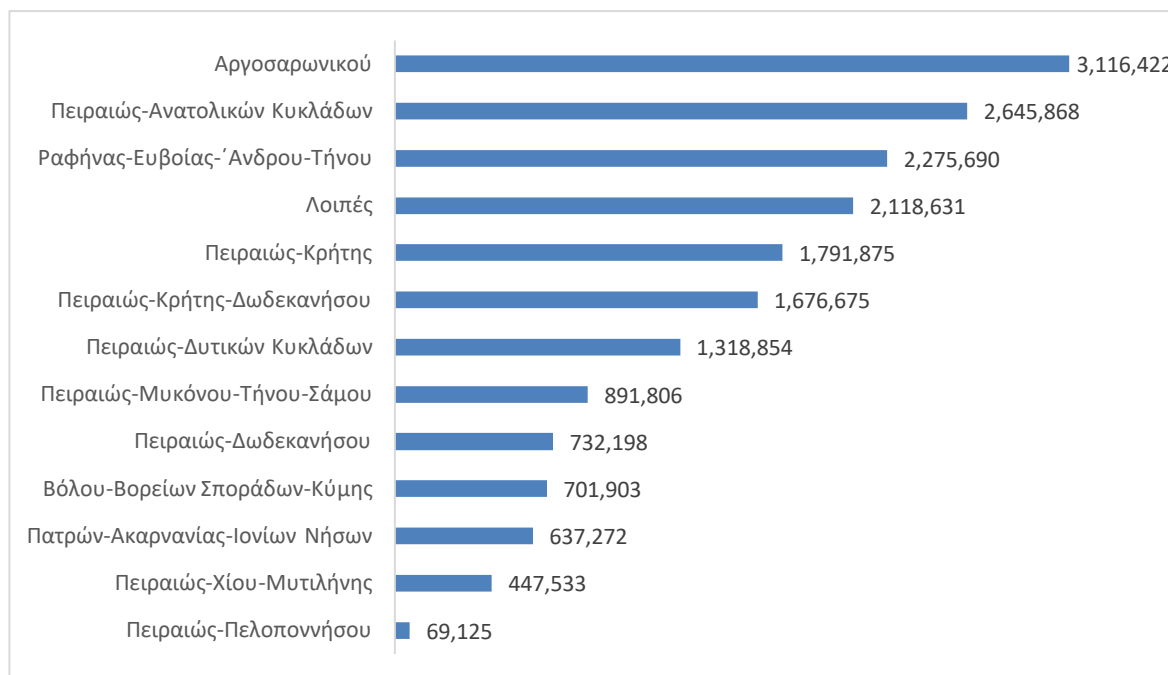
Διάγραμμα 2: Επιβατική κίνηση ακτοπλοϊκών γραμμών εσωτερικού 2015-2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (68) Το 2025 πρώτη σε επιβατική κίνηση ήταν η ακτοπλοϊκή γραμμή του Αργοσαρωνικού, η οποία συγκέντρωσε το 16,9% της συνολικής επιβατικής κίνησης στις ακτοπλοϊκές γραμμές εσωτερικού και ακολουθεί η γραμμή Πειραιώς-Ανατολικών Κυκλάδων, η οποία αποσπά 14,4% και η γραμμή Ραφήνας – Ευβοίας – Άνδρου – Τήνου με 12,4% της συνολικής επιβατικής κίνησης. Σημειώνεται ότι το 2022 πρώτη σε επιβατική κίνηση ήταν η ακτοπλοϊκή γραμμή Πειραιώς-Ανατολικών Κυκλάδων και ακολουθούσε η γραμμή του Αργοσαρωνικού.

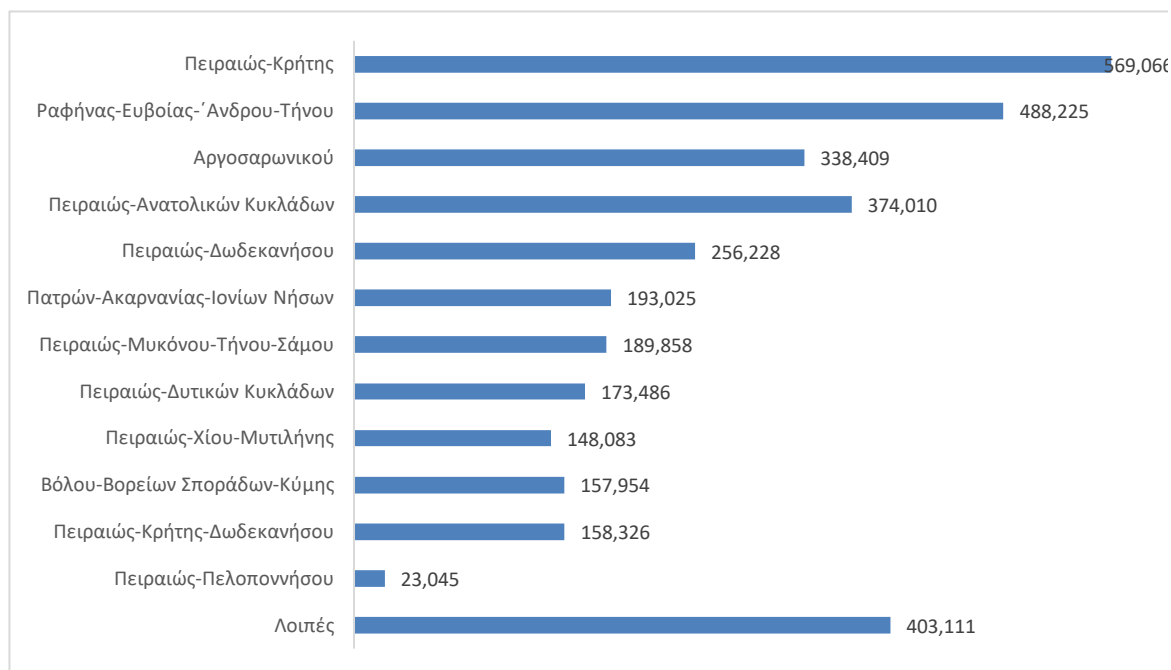
Διάγραμμα 3: Διακινηθέντες επιβάτες κατά ακτοπλοϊκή γραμμή 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (69) Σε ό,τι αφορά την κίνηση οχημάτων, την πρώτη θέση κατέλαβαν οι γραμμές Πειραιώς – Κρήτης μέσω των οποίων μεταφέρθηκε το 16,4% των οχημάτων το 2025 και ακολουθεί η γραμμή Ραφήνα – Εύβοια – Άνδρος – Τήνος με ποσοστό 14,1% το ίδιο έτος.

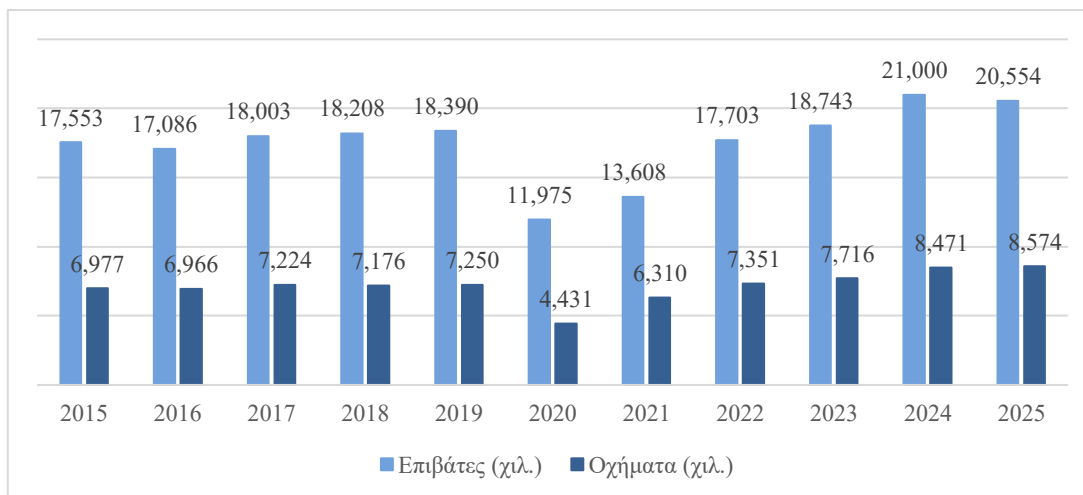
Διάγραμμα 4: Μεταφερθέντα οχήματα κατά ακτοπλοϊκή γραμμή 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (70) Η επιβατική κίνηση των **πορθμειακών γραμμών** της χώρας παρουσίασε σημαντική υποχώρηση το 2020, λόγω της πανδημίας Covid-19, αλλά ανέκαμψε και αυξάνεται σε όλες τις γραμμές. Ειδικότερα, το σύνολο της επιβατικής κίνησης σε όλα τα πορθμεία της χώρας ανήλθε το 2025 σε 20,5 εκατ. επιβάτες. Ο αριθμός των οχημάτων που μεταφέρθηκαν από όλα τα πορθμεία της χώρας ανήλθε σε 8,6 εκατ. το 2025.

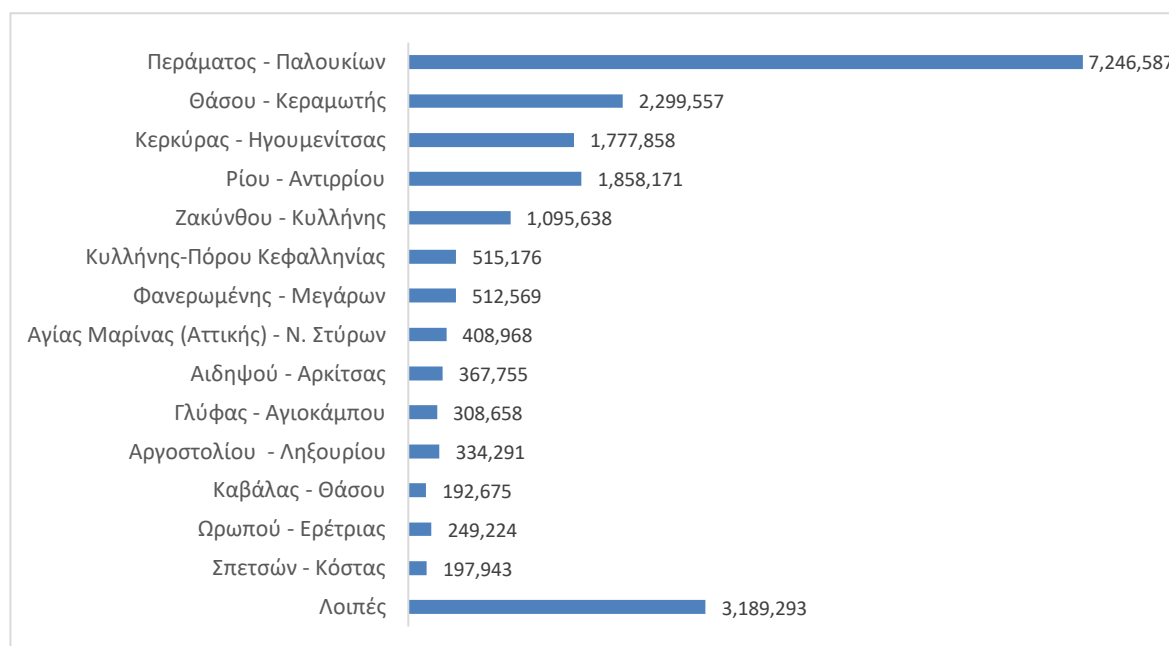
Διάγραμμα 5: Επιβατική κίνηση πορθμειακών γραμμών 2015-2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (71) Η πορθμειακή γραμμή Περάματος – Παλουκίων Σαλαμίνας καλύπτει διαχρονικά το 40% περίπου της επιβατικής κίνησης των πορθμείων της χώρας (35,3% το 2025). Ακολουθεί με μεγάλη διαφορά η πορθμειακή γραμμή Θάσου – Κεραμωτή με ποσοστό 11,2% σε επιβατική κίνηση το 2025 και η πορθμειακή γραμμή Κέρκυρας – Ηγουμενίτσας με ποσοστό 8,6% το 2025.

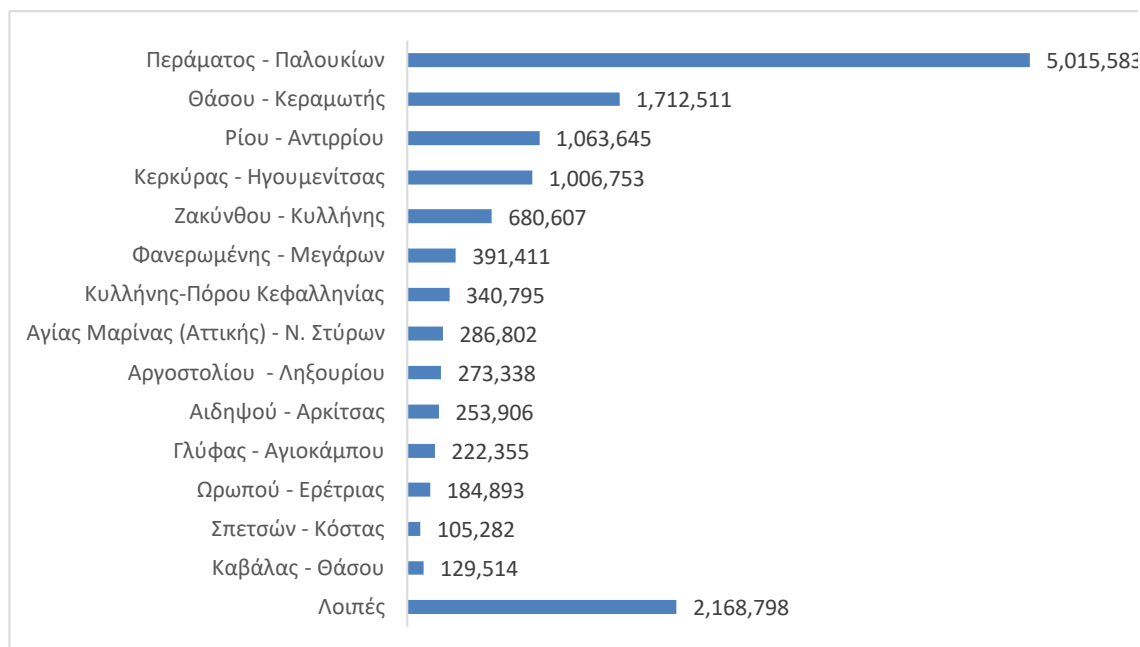
Διάγραμμα 6: Διακινηθέντες επιβάτες κατά πορθμειακή γραμμή 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (72) Αντίστοιχη είναι και η κίνηση των οχημάτων στις πορθμειακές γραμμές της χώρας. Η πορθμειακή γραμμή Περάματος – Παλουκίων Σαλαμίνας καλύπτει το 36% περίπου της ετήσιας κίνησης οχημάτων, ακολουθεί με μεγάλη διαφορά η πορθμειακή γραμμή Θάσου – Κεραμωτή και η πορθμειακή γραμμή Ρίου – Αντιρρίου.

Διάγραμμα 7: Μεταφερθέντα οχήματα κατά πορθμειακή γραμμή 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (73) Στη δημόσια διαβούλευση σημειώθηκε ότι η διαχρονική εξέλιξη της ακτοπλοϊκής ζήτησης αποτυπώνει όχι μόνο τη γενική ανάκαμψη της κίνησης μετά την περίοδο της πανδημίας, όπως αναφέρεται από τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις του κλάδου, αλλά και μια εντονότερη διαφοροποίηση μεταξύ γεωγραφικών περιοχών, τύπων συνδέσεων και κατηγοριών χρηστών. Στο πλαίσιο αυτό, αναδείχθηκε ότι η εξέλιξη της ζήτησης επηρεάζεται ολοένα περισσότερο από την ανάπτυξη της τουριστικής κίνησης στις επιμέρους νησιωτικές περιοχές, από τη δυνατότητα διανησιωτικών μετακινήσεων και από την άνιση κατανομή των εναλλακτικών επιλογών μεταφοράς.
- (74) Στο ίδιο πλαίσιο, στη δημόσια διαβούλευση επισημάνθηκε ότι νεότερα πρότυπα ζήτησης, όπως η αυξανόμενη σημασία των διανησιωτικών μετακινήσεων και του λεγόμενου “island hopping”, έχουν ενισχύσει τη σχετική αξία ορισμένων κατηγοριών υπηρεσίας, ιδίως των ταχύτερων ή συχνότερων συνδέσεων μεταξύ τουριστικών προορισμών. Η εξέλιξη αυτή δεν επηρεάζει ομοιόμορφα όλες τις γραμμές ή όλα τα νησιά, αλλά φαίνεται να ενισχύει περισσότερο γραμμές και περιοχές με υψηλή τουριστική ελκυστικότητα και πυκνότερη δικτυακή διασύνδεση.
- (75) Περαιτέρω, αναδείχθηκε ότι η διαχρονική εξέλιξη της ζήτησης πρέπει να αποτιμάται όχι μόνο σε επίπεδο συνολικών μεγεθών επιβατών και οχημάτων, αλλά και σε επίπεδο επιμέρους συνδέσεων, καθώς η φύση της ακτοπλοϊκής υπηρεσίας διαφοροποιείται ουσιαστικά μεταξύ πορθμειακών γραμμών, τοπικών διανησιωτικών συνδέσεων και ακτοπλοϊκών γραμμών μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων. Στο μέτρο που οι επιμέρους αυτές αγορές εμφανίζουν διαφορετικά πρότυπα ζήτησης, διαφορετικό ρυθμό ανάκαμψης και διαφορετικό βαθμό εξάρτησης από την

τουριστική κίνηση, εκτιμάται ότι απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή στη συγκριτική αξιολόγηση των σχετικών δεδομένων.

III.2 Η προσφορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών

- (76) Σε επίπεδο στατιστικής ταξινόμησης κατά NACE Rev.2 (ΣΤΑΚΟΔ-08) η επιβατηγός ακτοπλοΐα εντάσσεται στον κλάδο των «Πλωτών Μεταφορών» (κλάδος 50) και συγκεκριμένα στην υποκατηγορία «Θαλάσσιες και Ακτοπλοϊκές Μεταφορές Επιβατών» (κλάδος 50.1).
- (77) Σύμφωνα με τα στοιχεία του Στατιστικού Μητρώου Επιχειρήσεων που διατηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή, όπως αυτά παρουσιάζονται στη μελέτη της ICAP²⁰, το 2021 καταγράφηκαν σε ολόκληρη τη χώρα 2.552 εταιρείες/νομικά πρόσωπα στον κλάδο των θαλάσσιων μεταφορών. Επιπλέον, το ίδιο έτος, ο κλάδος απασχολούσε συνολικά 9.591 άτομα σε ολόκληρη τη χώρα. Τέλος, ο συνολικός κύκλος εργασιών ανήλθε σε € 2,013 δισ. το ίδιο έτος.

Πίνακας 1: Αριθμός νομικών μονάδων, κύκλος εργασιών και απασχολούμενοι στον κλάδο των θαλάσσιων μεταφορών στο σύνολο της χώρας (2021)

Περιγραφή	Αριθμός Νομικών Μονάδων	Κύκλος Εργασιών σε χιλιάδες ευρώ	Αριθμός Απασχολούμενων
Θαλάσσιες και ακτοπλοϊκές μεταφορές επιβατών	1.937	1.297.798	5.808
Θαλάσσιες και ακτοπλοϊκές μεταφορές εμπορευμάτων	569	661.663	3.696
Εσωτερικές πλωτές μεταφορές επιβατών	32	10.533	31
Εσωτερικές πλωτές μεταφορές εμπορευμάτων	14	43.419	56
Σύνολο	2.552	2.013.413	9.591

Πηγή: Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία, Ιούλιος 2024.

III.2.1 Ανάλυση Προσφοράς

- (78) Ο στόλος της ελληνικής ακτοπλοΐας κατά την τρέχουσα δρομολογιακή περίοδο (2024-2025) που εξυπηρετεί τις γραμμές τακτικής δρομολόγησης και τα δρομολόγια βάσει συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας αριθμεί 299 πλοία²¹ διάφορων τύπων (ανοικτού και κλειστού καταστρώματος, μονού κύτους και καταμαράν, επιβατηγά, επιβατηγά-οχηματαγωγά και φορτηγά-οχηματαγωγά κ.α.), εκ των οποίων 247 συμβατικά και 52 ταχύπλοα.

²⁰ Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία, Ιούλιος 2024.

²¹ Ο παραπάνω αριθμός πλοίων δεν περιλαμβάνει τα πλοία των γραμμών εξωτερικού, δηλαδή της Αδριατικής.

Πίνακας 2: Διάρθρωση στόλου ελληνικής ακτοπλοΐας δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025 ανά τύπο πλοίου

Τύπος πλοίου	Συμβατικά	Ταχύπλοα	Αριθμός
Επιβατηγά			
(Ε/Γ, Ε/Γ-Δ/Ρ, Ε/Γ-Τ/Χ, Ε/Γ-ΚΑΤ, Ε/Γ-Υ/Γ, Α/Κ-Π/Κ, Ε/Γ-Τ/Ρ, Ε/Γ-Τ/Π-Δ/Ρ)	57	21	78
Επιβατηγά – Οχηματαγωγά			
(Ε/Γ-Ο/Γ, Ε/Γ-Ο/Γ-Δ/Ρ, Ε/Γ-Ο/Γ-Τ/Χ, Ε/Γ-Ο/Γ-Τ/Χ-ΚΑΤ)	182	31	213
Φορτηγά – Οχηματαγωγά (Φ/Γ-Ο/Γ)			
	8		8
Σύνολο	247	52	299

Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (79) Η συνολική χωρητικότητα του ακτοπλοϊκού στόλου ανέρχεται σε περίπου 163 χιλ. επιβάτες²², το μέσο μήκος των πλοίων είναι 75 μέτρα, η μέση ταχύτητα 19 κόμβοι (16 για τα συμβατικά και 35 για τα ταχύπλοα) ενώ ο μέσος όρος ηλικίας είναι τα 25 έτη²³.

Πίνακας 3: Χαρακτηριστικά συμβατικού και ταχύπλοου στόλου ελληνικής ακτοπλοΐας δρομολογιακής περιόδου 2024 -2025

Τύπος πλοίου	Συμβατικά	Ταχύπλοα	Σύνολο
Χωρητικότητα (χιλ. επιβάτες)	132	31	163
Μ.Ο. Μήκους (μέτρα)	77	65	75
Μ.Ο. Ταχύτητας (κόμβοι)	16	35	19
Μ.Ο. Ηλικίας (έτη)	25	25	25

Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (80) Ως προς τη χωρητικότητα σημειώνεται ότι τα συμβατικά πλοία του στόλου δύναται να μεταφέρουν περίπου 132 χιλ. επιβάτες και τα ταχύπλοα περίπου 31 χιλ. επιβάτες. Τα πλοία που δραστηριοποιούνται σε πορθμειακές γραμμές και τοπικές κοντινές συνδέσεις έχουν χωρητικότητα περίπου 67 χιλ. επιβάτες και μέσο μήκος 50 μέτρα, ενώ τα πλοία που εξυπηρετούν τις ακτοπλοϊκές γραμμές μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων είναι μεγαλύτερα έχοντας μέσο μήκος 101 μέτρα και χωρητικότητα περίπου 96 χιλ. επιβατών.

²² Αφορά την μέγιστη χωρητικότητα επιβατών κατά τη θερινή περίοδο όπου χρησιμοποιούνται και τα ανοικτά καταστρώματα. Βλ. ΠΔ 44/2011 «Κανονισμός ενδιαίτησης και καθορισμού αριθμού επιβατών των επιβατηγών πλοίων» (ΦΕΚ Α110/13.05.2011).

²³ Επεξεργασία στοιχείων ΥΝΑΝΠ.

- (81) Ειδικότερα, για την ηλικία του ακτοπλοϊκού στόλου σημειώνεται ότι **ο μέσος όρος των 25 ετών είναι μικρότερος από το μέσο όρο ηλικίας του ευρωπαϊκού ακτοπλοϊκού στόλου**, όπως μικρότερο από το αντίστοιχο ευρωπαϊκό είναι και το ποσοστό του ελληνικού στόλου σε κάθε ηλικιακή κατηγορία.

Πίνακας 4: Ηλικία ελληνικού ακτοπλοϊκού στόλου

Στόλος	Ευρωπαϊκός	Ελληνικός
Μ.Ο. Ηλικίας Στόλου (έτη)	35	25
Ποσοστό στόλου άνω των 20 ετών	65%	62%
Ποσοστό στόλου άνω των 30 ετών	45%	30%
Ποσοστό στόλου άνω των 40 ετών	25%	12%

Πηγή: YNANΠ και 23η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα 2024, XRTC Business Consultants, Αύγουστος 2024. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (82) Διαφορά στην ηλικία του στόλου εντοπίζεται μεταξύ των πλοίων που δραστηριοποιούνται **σε πορθμειακές γραμμές**, για τα οποία ο μέσος όρος ηλικίας είναι **20 έτη**, σε σχέση με τα πλοία που δραστηριοποιούνται **στις ακτοπλοϊκές γραμμές εσωτερικού**, των οποίων ο μέσος όρος ηλικίας είναι **31 έτη**. Τα οκτώ (8) φορτηγά – οχηματαγωγά πλοία του ακτοπλοϊκού στόλου έχουν μέσο όρο ηλικίας τα 46 έτη²⁴.
- (83) Οι συμμετέχουσες ενώσεις ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων σημειώνουν ότι οι συνθήκες λειτουργίας και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των πλοίων διαφοροποιούνται ουσιωδώς μεταξύ πορθμειακών γραμμών, τοπικών ενδονησιωτικών συνδέσεων και ακτοπλοϊκών γραμμών μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων. Στο πλαίσιο αυτό επισημάνθηκε ότι η συνολική αποτύπωση του στόλου και της προσφοράς πρέπει να ερμηνεύεται με προσοχή, ώστε να μην εξομοιώνονται υπηρεσίες που επιτελούν διαφορετική μεταφορική και οικονομική λειτουργία.
- (84) Παράλληλα, προβλήθηκε η άποψη ότι σε ορισμένα τμήματα της προσφοράς, ιδίως στο τμήμα των ταχυπλόων κατά την περίοδο αιχμής, η συγκέντρωση της προσφοράς δεν αποτυπώνεται μόνο σε επίπεδο αριθμού επιχειρήσεων αλλά και σε επίπεδο κατανομής μεταφορικής χωρητικότητας. Σχετικές παρεμβάσεις των επιχειρήσεων του κλάδου και των χρηστών επισήμαναν ότι η κατανομή του διαθέσιμου στόλου και των δρομολογίων κατά την τουριστική περίοδο μπορεί να παρουσιάζει ιδιαίτερα υψηλή συγκέντρωση σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές, γεγονός που ενδέχεται να επηρεάζει τη δυναμική του ανταγωνισμού, ιδίως όπου η πρόσβαση σε κατάλληλο στόλο και σε επαρκή λιμενική εξυπηρέτηση είναι περιορισμένη.
- (85) Ο τελευταίος κύκλος ανανέωσης του ελληνικού ακτοπλοϊκού στόλου έγινε στα μέσα της δεκαετίας του 2000. Έκτοτε, όταν παρουσιάστηκαν ανάγκες αντικατάστασης των πλοίων με σκοπό την εξυπηρέτηση των γραμμών λειτουργίας τους, οι ακτοπλοϊκές εταιρείες δεν προχώρησαν στην κατασκευή νέων πλοίων αλλά εμφανίστηκαν να αντικαθιστούν ή να

²⁴ Επεξεργασία στοιχείων YNANΠ.

προσθέτουν στο στόλο τους μεταχειρισμένα πλοία, μεσαίας και μεγάλης ηλικίας κατά περίπτωση²⁵.

- (86) Προφανώς, στο πλαίσιο αυτό, η υιοθέτηση νέων πράσινων τεχνολογιών στην Ελλάδα παραμένει περιορισμένη. Δεν υπάρχουν προς το παρόν ηλεκτροκίνητα πλοία σε λειτουργία, ή πλοία που χρησιμοποιούν LNG ή υδρογόνο ως εναλλακτικό καύσιμο. Υπάρχουν βέβαια σε εξέλιξη πρωτοβουλίες για επενδύσεις σε πράσινες ακτοπλοϊκές μεταφορές, ωστόσο, οι ρυθμοί υλοποίησης είναι αργοί.²⁶ Επιπλέον, η διασύνδεση πλοίων–λιμένων–φορέων παραμένει σε χαμηλό επίπεδο σε σχέση με άλλες χώρες της Ε.Ε., ενώ απουσιάζουν ενιαίες ψηφιακές πλατφόρμες διαχείρισης στόλου και δεδομένων²⁷.
- (87) Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης και των υποβληθέντων υπομνημάτων αναδείχθηκε ότι η ανανέωση του ακτοπλοϊκού στόλου αντιμετωπίζει πολλαπλά εμπόδια, τα οποία δεν συνδέονται μόνο με το ύψος της απαιτούμενης επένδυσης αλλά και με τη συνολική χρηματοοικονομική και λειτουργική δομή του κλάδου. Μεταξύ άλλων επισημάνθηκαν ιδίως από τις επιχειρήσεις του κλάδου και τους συνδέσμους επιχειρήσεων ο γερασμένος στόλος, το αυξημένο κόστος συμμόρφωσης με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις, η δυσκολία πρόσβασης σε τραπεζική χρηματοδότηση, η έλλειψη εξειδικευμένων χρηματοδοτικών εργαλείων για μικρότερες επιχειρήσεις και η αδυναμία πολλών φορέων να αξιοποιήσουν ευρωπαϊκά προγράμματα στήριξης.
- (88) Περαιτέρω, επισημάνθηκε από τη συντριπτική πλειοψηφία των συμμετεχόντων, ήτοι από τους συνδέσμους επιχειρήσεων, τις επιχειρήσεις και τους χρήστες, ότι η μετάβαση σε νέα πλοία ή σε πλοία φιλικότερα προς το περιβάλλον δυσχεραίνεται και από την ανεπαρκή ετοιμότητα των λιμενικών υποδομών, ιδίως ως προς τη δυνατότητα υποστήριξης νέων καυσίμων, συστημάτων ηλεκτροδότησης ή ευρύτερης ψηφιακής διασύνδεσης πλοίων και λιμένων, ενώ οι θεσμικοί φορείς αναφέρθηκαν στο σχεδιασμό μέτρων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών. Στο ίδιο πλαίσιο προβλήθηκε η άποψη ότι η σχέση μεταξύ ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων, χρηματοδοτών και επενδυτών αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη δυνατότητα ανανέωσης του στόλου και ότι οι υφιστάμενες συνθήκες πρόσβασης σε χρηματοδότηση δεν επηρεάζουν ομοιόμορφα όλες τις επιχειρήσεις.
- (89) Από πλευράς ανταγωνισμού, τα παραπάνω στοιχεία έχουν ιδιαίτερη σημασία, καθώς υποδηλώνουν ότι η δυνατότητα ανανέωσης του στόλου δεν είναι μόνο τεχνολογικό και περιβαλλοντικό ζήτημα αλλά και **παράγοντας που δύναται να επηρεάσει μακροπρόθεσμα τη δομή της αγοράς**. Στο μέτρο που ο εκσυγχρονισμός του στόλου απαιτεί υψηλή κεφαλαιακή επάρκεια, σταθερή πρόσβαση σε χρηματοδότηση και δυνατότητα απορρόφησης υψηλού μεταβατικού κόστους, εκτιμάται ότι μπορεί να δημιουργούνται πλεονεκτήματα υπέρ

²⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι σε προηγμένα ναυτιλιακά κράτη όπως η Ιαπωνία έχει απαγορευτεί η δρομολόγηση σε πλοία μεγαλύτερα των 10 ετών, σε γραμμές δημοσίου συμφέροντος, ενώ το ίδιο μοντέλο υιοθετεί και η Κίνα. Βλ. 23η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα 2024, XRTC Business Consultants, Αύγουστος 2024.

²⁶ Συναφώς, βλ. και IOBE, Η επίδραση από την εφαρμογή της νομοθεσίας “Fit for 55” στον κλάδο της επιβατηγού ναυτιλίας στην Ελλάδα, Ιανουάριος 2025, σελ. 31 επ.

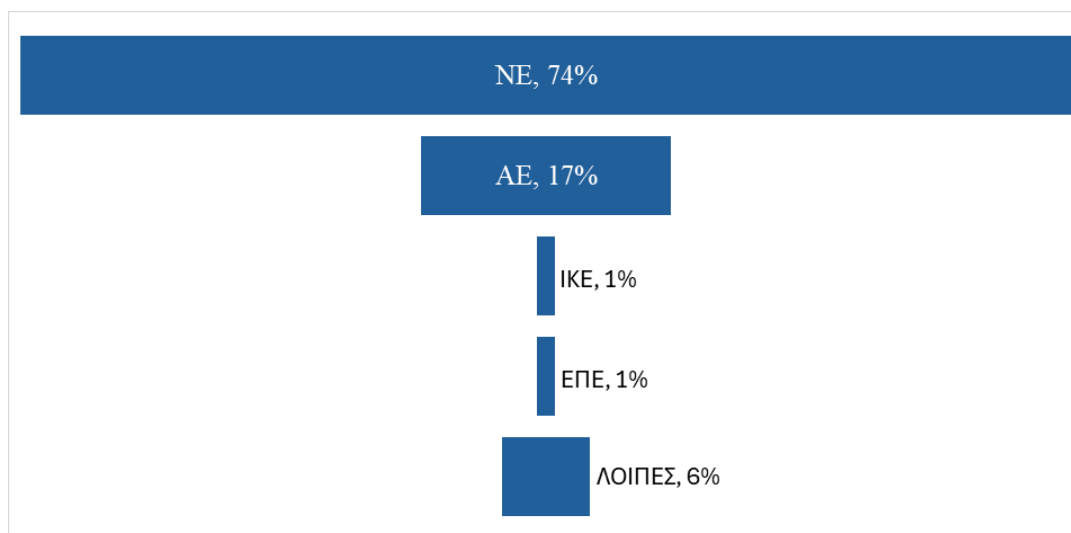
²⁷ Η ψηφιοποίηση της ελληνικής ακτοπλοΐας έχει σημειώσει πρόοδο στον τομέα των κρατήσεων και της επιβατικής εξυπηρέτησης (e-ticketing, εφαρμογές κινητών κ.ά.).

επιχειρήσεων με μεγαλύτερη κλίμακα ή ισχυρότερη χρηματοδοτική στήριξη, ιδίως σε ένα περιβάλλον όπου η εμπορική απόδοση της επένδυσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την τουριστική αιχμή και τη ζήτηση ορισμένων μόνο γραμμών.

III.2.2 Οι ακτοπλοϊκές εταιρείες

- (90) Από πλευράς ιδιοκτησιακού καθεστώτος, η ακτοπλοΐα ακολουθεί τη συνήθη πρακτική του ναυτιλιακού κλάδου της ίδρυσης μιας μονοκαράβης ναυτιλιακής εταιρείας (single ship company), κυρίως για λόγους διαχείρισης κινδύνου, φορολογικών ωφελειών και χρηματοδότησης.
- (91) Στο πλαίσιο αυτό, ο ακτοπλοϊκός στόλος των 299 πλοίων της περιόδου 2024 – 2025 είναι υπό την ιδιοκτησία και διαχείριση 216 εταιρειών, 181 (84%) εκ των οποίων είναι μονοκάραβες.
- (92) Όσον αφορά τη νομική μορφή, η πλειοψηφία των επιχειρήσεων, ποσοστό 74%, είναι Ναυτιλιακές Εταιρείες²⁸. Ακολουθούν, σε ποσοστό 17%, οι Ανώνυμες Εταιρίες, με ποσοστό 1% οι Εταιρείες Περιορισμένες Ευθύνης και οι Ιδιωτικές Κεφαλαιουχικές Εταιρείες, ενώ το υπόλοιπο 6% αφορά προσωπικές εταιρείες (ατομικές, ομόρρυθμες και ετερόρρυθμες).

Διάγραμμα 8: Κατανομή των εταιρειών ανά νομική μορφή



Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (93) Πολλές από αυτές τις 216 εταιρείες ανήκουν στον ίδιο επιχειρηματικό όμιλο ή είναι ιδιοκτησίας ίδιων εφοπλιστικών συμφερόντων ή, ειδικά οι μικρότερες με λίγα ή ένα πλοίο, λειτουργούν υπό την μορφή κοινοπρακτικής συνεργασίας. Οι κοινοπραξίες είναι ιδιαίτερα διαδομένες στις πορθμειακές γραμμές και στις μικρές τοπικές γραμμές.
- (94) Ορισμένες επιχειρήσεις του κλάδου που συμμετείχαν στη δημόσια διαβούλευση σημειώνουν ότι η ανάλυση των ακτοπλοϊκών εταιρειών πρέπει να συνεκτιμά και τη διάρθρωση των επιχειρηματικών ομίλων, την κατανομή της μεταφορικής χωρητικότητας και τη διαφορετική

²⁸ Σημειώνεται ότι οι Ναυτικές Εταιρείες έχουν το δικαίωμα στην εκμετάλλευση και διαχείριση πλοίων αλλά δεν υποχρεούνται στη δημοσίευση των οικονομικών τους αποτελεσμάτων και κατά συνέπεια δεν υπάρχουν εύκολα διαθέσιμα στοιχεία για τον κύκλο εργασιών τους.

λειτουργική θέση που κατέχουν οι εταιρείες σε επιμέρους αγορές. Στο πλαίσιο αυτό επισημάνθηκε ότι η ύπαρξη μεγάλου αριθμού μονοκάραβων ή μικρών εταιρειών δεν αναιρεί κατ' ανάγκη την ύπαρξη ισχυρής συγκέντρωσης σε επίπεδο χωρητικότητας ή σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς, ιδίως σε γραμμές ή περιόδους υψηλής ζήτησης. Η ΕΑ σε κάθε περίπτωση εξετάζει τη διάρθρωση και τις συνθήκες του ανταγωνισμού σε επίπεδο ενιαίας οικονομικής οντότητας (ομίλων).

- (95) Μια ταξινόμηση των εταιρειών / επιχειρηματικών ομίλων / κοινοπραξιών που δραστηριοποιούνται στην ακτοπλοϊκή αγορά, βάσει των στοιχείων τακτικής δρομολόγησης και των συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας της περιόδου 2024-2025, ανάλογα με το μέγεθος του στόλου τους και το είδος των πλοίων (συμβατικά ή ταχύπλοα) τους παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 5: Διάρθρωση στόλου ελληνικής ακτοπλοΐας δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025 ανά εταιρεία/επιχειρηματικό όμιλο/κοινοπραξία

α/α	Εταιρείες	Συμβατικά	Ταχύπλοα	Φορτηγά	Σύνολο Πλοίων
1	ATTICA GROUP	19	11	2	32
2	SEAJETS	5	21		26
3	KERKYRA LINES	10	1		11
4	THASSOS FERRIES	8			8
5	TSOKOS LINES	3	4		7
6	ANETH FERRIES	6			6
7	ANENDYK SEAWAYS	5			5
8	KERKYRA SEAWAYS	5			5
9	LEVANTE FERRIES	5			5
10	SARONIC FERRIES	5			5
11	IONIAN SEA FERRIES	5			5
12	FAST FERRIES	3	1		4
13	GOLDEN STAR FERRIES	2	2		4
14	THASSOS SEAWAYS	4			4
15	ΑΓΙΟΠΕΙΤΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΝΕ	3		1	4
16	AEGEAN FLYING DOLPHINS		3		3
17	CRETA CARGO LINES			3	3
18	DODEKANISOS SEAWAYS	1	2		3
19	MINOAN LINES	2	1		3

20	LEFKIMMI LINES	2			2
21	OLYMPIAN FERRIES	2			2
22	TRITON FERRIES	2			2
23	ZANTE FERRIES	2			2
24	ΑΓΙΑ ΜΑΡΙΝΑ Ι ΝΕ	2			2
25	ΑΓΙΟΙ ΑΝΑΓΥΡΟΙ ΝΕ	2			2
26	ΑΝΕ ΚΑΛΥΜΝΟΥ	2			2
27	ΑΝΕ ΜΑΣΤΙΧΑΡΙ	2			2
28	ΑΝΜΑΡ ΝΕ	2			2
29	ΙΣΙΔΩΡΟΣ ΝΕ	2			2
30	ΜΑΝΤΑΛΕΝΑ ΝΕ	2			2
31	ΜΙΚΡΟ ΑΘΩΣ ΝΕ	2			2
32	ΝΑΥΤΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΙΓΑΙΟΥ IKE	1	1		2
33	ΝΗΣΟΣ ΘΑΣΟΣ ΝΕ	2			2
34	ΠΟΡΘΜΕΙΑ Β. ΕΛΛΑΔΟΣ ΝΕ	2			2
35	ΡΗΝΕΙΑ ΝΕ	2			2
36	HYDRA LINES ΝΕ	2			2
37	BROUFAS VESSELS	2			2
38	SAOS FERRIES	2			2
-	Λοιπές εταιρείες ενός πλοίου	109	7	2	118
	Σύνολο	237	54	8	299

Σημείωση: Δεν περιλαμβάνονται εταιρείες που δραστηριοποιούνται μόνο σε γραμμές εξωτερικού (π.χ. VENTOURIS FERRIES). Ομοίως, για τις εταιρείες που περιλαμβάνονται στον πίνακα, δεν περιλαμβάνονται πλοία του στόλου τους που δραστηριοποιούνται σε γραμμές εξωτερικού ή, για οποιαδήποτε λόγω (π.χ. ακινησία) δεν έχουν δρομολογηθεί στη τακτική διαδικασία ή μέσω σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας. Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (96) Οι **μεγάλες εταιρείες/όμιλοι** που ξεχωρίζουν και κυριαρχούν με το μέγεθος του στόλου τους στην ακτοπλοΐα είναι η **ATTICA GROUP** και οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται υπό το σήμα SEAJETS (εφεξής για λόγους συντομίας **SEAJETS**)²⁹.
- (97) Ο όμιλος **ATTICA** έχει έναν στόλο ο οποίος περιλαμβάνει τα εμπορικά σήματα «SUPERFAST FERRIES», «BLUE STAR FERRIES», «HELLENIC SEAWAYS» και «ANEK LINES». Ο

²⁹ Σημειώνεται ότι οι εν λόγω εταιρείες (εταιρείες συμφερόντων του κ. Μάριου Ηλιόπουλου) δεν δημοσιεύουν ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις ως όμιλος εταιρειών.

συνολικός ακτοπλοϊκός της στόλος αριθμεί πλέον των 43 πλοίων, από τα οποία τα 28 είναι συμβατικά επιβατηγά/οχηματαγωγά πλοία, τα 13 είναι ταχύπλοα και τα 2 φορτηγά – οχηματαγωγά πλοία. Τα πλοία του ομίλου δραστηριοποιούνται σε διεθνείς πλόες στις γραμμές της Ιταλίας και κυρίως σε ελληνικές γραμμές συνδέοντας λιμάνια της ηπειρωτικής χώρας (Πειραιά, Ραφήνα, Βόλο) με τις Κυκλάδες, τα Δωδεκάνησα, την Κρήτη, τα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου, του Αργοσαρωνικού και τις Βόρειες Σποράδες. Το μεταφορικό έργο το 2023 ανήλθε σε 6,49 εκατ. επιβάτες (6,09 εκατ. επιβάτες το 2022), 1,04 εκατ. Ι.Χ. οχήματα (1,01 εκατ. Ι.Χ. οχήματα το 2022) και 0,42 εκατ. φορτηγά οχήματα (0,41 εκατ. φορτηγά οχήματα το 2022) ενώ τα δρομολόγια των πλοίων του ομίλου αυξήθηκαν κατά 8,7 % σε σχέση με τη χρήση 2022³⁰.

- (98) Η **SEAJETS** διαθέτει στόλο 29 πλοίων, εκ των οποίων 24 ταχύπλοα και 5 συμβατικά. Διαθέτει το μεγαλύτερο στόλο ταχυπλόων τα οποία χρησιμοποιεί μόνο κατά την υψηλή περίοδο ζήτησης, την τουριστική περίοδο, προσαρμόζοντας τα δρομολόγια της στις γραμμές, κυρίως, του Πειραιά με τις Κυκλάδες³¹.
- (99) Σε επίπεδο στόλου, ως **μεσαίες εταιρείες** με ιδιοκτησία και διαχείριση περισσότερων των τριών (3) πλοίων, κατατάσσονται 17 εταιρείες ή/και επιχειρηματικοί όμιλοι.
- (100) Μεταξύ αυτών είναι οι εταιρείες/όμιλοι **MINOAN LINES**, **FAST FERRIES**, **LEVANTE FERRIES**, **GOLDEN STAR FERRIES** και **AEGEAN FLYING DOLPHINS**, που δραστηριοποιούνται σε κύριες ακτοπλοϊκές γραμμές, με συμβατικά και ταχύπλοα πλοία, καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου.
- Ο όμιλος της **MINOAN LINES** ανήκει στον ιταλικό όμιλο **GRIMALDI**, διαθέτει τέσσερα πλοία και δραστηριοποιείται κυρίως στη γραμμή Πειραιάς – Ηράκλειο και στη γραμμή της Αδριατικής και εποχικά στις Κυκλάδες.
 - Η **FAST FERRIES** ιδρύθηκε από τους Παναγιώτη και Γιάννη Παναγιωτάκη το 1989 και διαθέτει στόλο τριών πλοίων συμβατικού τύπου και ενός ταχυπλόου. Δραστηριοποιείται στις γραμμές Ραφήνα – Άνδρο – Τήνο – Μύκονο και Πειραιά – Σύρο – Μύκονο – Νάξο ενώ από το καλοκαίρι του 2023 με το ταχύπλοο πλοίο της υλοποιεί το δρομολόγιο Πειραιά – Σύρο – Μύκονο – Πάρο – Ίο – Σαντορίνη – Ηράκλειο Κρήτης.
 - Η **LEVANTE FERRIES**, συμφερόντων κ. Γιώργου Θεοδόση, δημιουργήθηκε το 2015 και έχει έξι συμβατικά πλοία τα οποία είναι δρομολογημένα στις γραμμές Κυλλίνης – Ζακύνθου – Κεφαλλονιάς – Ιθάκης.
 - Η **GOLDEN STAR FERRIES** έχει τέσσερα (4) πλοία, εκ των οποίων τα δύο (2) είναι συμβατικά και τα δύο (2) ταχύπλοα. Δραστηριοποιείται στις Κυκλάδες στις γραμμές Ραφήνα – Άνδρο – Τήνο – Μύκονο, Ραφήνα – Πάρο – Τήνο – Μύκονο και Ραφήνα – Τήνο – Μύκονο – Πάρος – Ίο – Θήρα.

³⁰ Επεξεργασία στοιχείων ΥΝΑΝΠ, ιστοσελίδας εταιρείας και 23η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα: Ελληνική Ακτοπλοΐα 2024: Το πράσινο ταξίδι άρχισε, XRTC Business Consultants, Αύγουστος 2024.

³¹ Επεξεργασία στοιχείων ΥΝΑΝΠ και ιστοσελίδας εταιρείας.

- Η **AEGEAN FLYING DOLPHINS** είναι μια ελληνική ακτοπλοϊκή εταιρεία με έδρα τον Πειραιά, η οποία, από το 2007, εκτελεί δρομολόγια με τρία (3) επιβατηγά υδροπτέρυγα πλοία μεταξύ της ηπειρωτικής Ελλάδας και των νησιών των Σποράδων και του Αργοσαρωνικού.
- (101) Οι εταιρείες/όμιλοι/κοινοπραξίες **KERKYRA LINES, KERKYRA SEAWAYS, ANETH FERRIES, THASSOS SEAWAYS, THASSOS FERRIES** και **TSOKOS LINES** δραστηριοποιούνται κυρίως με συμβατικά πλοία σε **πορθμειακές γραμμές**.
- Η **KERKYRA LINES** ξεκίνησε να δραστηριοποιείται στην επιβατηγό ναυτιλία το 2010, εισάγοντας το πρώτο πλοίο της στη γραμμή Κέρκυρα – Ηγουμενίτσα και σήμερα έχει καθιερωθεί ως την κυρίαρχη εταιρεία με τον μεγαλύτερο στόλο σε πλοία και χωρητικότητα στην Κέρκυρα.
 - Η **KERKYRA SEAWAYS** δραστηριοποιείται στην γραμμή Κέρκυρα – Ηγουμενίτσα για πάνω από 50 και σήμερα διαθέτει ένα στόλο πέντε (5) πλοίων.
 - Η **ANETH FERRIES** (ΑΝΩΝΥΜΗ ΝΑΥΤΙΛΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΘΑΣΟΥ) ιδρύθηκε το έτος 1974 από Θάσιους κυρίως μετόχους ως πολυμετοχική. Σήμερα διαθέτει τέσσερα (4) μικρής ηλικίας πλοία που εξυπηρετούν το πορθμείο Κεραμωτής – Θάσου.
 - Η **THASSOS SEAWAYS** είναι μία ελληνική ναυτιλιακή εταιρεία, συνέχεια οικογενειακής επιχείρησης που ιδρύθηκε την δεκαετία του 1940, που δραστηριοποιείται με επιβατηγά/οχηματαγωγά πλοία στα πορθμεία Κεραμωτής – Θάσου και Καβάλας – Πρίνου.
 - Η **THASSOS FERRIES** είναι ελληνική οικογενειακή επιχείρηση που ιδρύθηκε το 1971 και συνδέει το νησί της Θάσου με τα λιμάνια της Καβάλας και της Κεραμωτής.
 - Η **TSOKOS LINES** ιδρύθηκε από την οικογένεια Τσόκου το 2004 και δραστηριοποιείται σε πορθμειακές γραμμές όπως στις γραμμές Πέραμα – Παλούκια, Ωρωπός – Ερέτρια, Αρκίτσα – Αιδηψός και Ρίο – Αντίρριο.
- (102) Οι εταιρείες/όμιλοι/κοινοπραξίες **SARONIC FERRIES, ANENDYK SEAWAYS, ΑΓΙΟΠΕΙΤΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΝΕ, DODEKANISOS SEAWAYS** και **IONIAN SEA FERRIES** εκτελούν **τοπικά δρομολόγια**.
- Η **SARONIC FERRIES** είναι ένα κοινοπρακτικό σχήμα που αποτελείται από στόλο πέντε πλοίων των εταιρειών **SARONIC, 2WAYFERRIES** και **NOVA FERRIES**. Η **SARONIC FERRIES** αποτελεί ισχυρή δύναμη στον Αργοσαρωνικό, συνδέοντας με καθημερινά δρομολόγια τον Πειραιά με την Αίγινα, το Αγκίστρι, τον Πόρο και τα Μέθανα.
 - Η **ANENDYK SEAWAYS** (Ανώνυμη Ναυτιλιακή Εταιρεία Νότιο-Δυτικής Κρήτης) είναι μια ναυτιλιακή εταιρεία που ιδρύθηκε το 1983 και εξυπηρετεί με πέντε πλοία τις ακτές της νοτιοδυτικής Κρήτης με δρομολόγια προς προορισμούς όπως η Αγία Ρουμέλη, η Χώρα Σφακίων, το Λουτρό, η Γαύδος, η Παλαιόχωρα και η Σούγια.
 - Η **ΑΓΙΟΠΕΙΤΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΝΕ** είναι θυγατρική της **ATHOS G.R. HOLDINGS LTD** η οποία ανήκει στον κυπριακό όμιλο εταιρειών **LAVAR SHIPPING COMPANY LIMITED / RPT HOLDINGS LIMITED**. Το δυναμικό της εταιρείας αποτελείται από εννιά πλοία, δύο επιβατηγά – οχηματαγωγά, ένα φορτηγό – οχηματαγωγό, τέσσερα επιβατηγά –

δρομολογιακά και δύο θαλάσσια ταξί. Δραστηριοποιείται τοπικά στην εξυπηρέτηση του Αγίου Όρους.

- Η **DODEKANISOS SEAWAYS** είναι ελληνική ακτοπλοϊκή εταιρεία που δραστηριοποιείται, με δύο ταχύπλοα καταμαράν και ένα συμβατικό επιβατηγό – οχηματαγωγό, στις θαλάσσιες συγκοινωνίες των νησιών της Δωδεκανήσου (Νοτιοανατολικό Αιγαίο) Ρόδο, Σύμη, Πανορμίτη Σύμης, Κω, Κάλυμνο, Λέρο, Λειψούς, Πάτμο, Αγαθονήσι, Καστελλόριζο, Χάλκη, Τήλο, Νίσυρο, Αρkiούς, Αστυπάλαια και των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου, Σάμο, Ικαρία και Φούρνους.
- Η **IONIAN SEA FERRIES** είναι κοινοπραξία πέντε επιβατικών οχηματαγωγών πλοίων που εκτελούν δρομολόγια στην Κεφαλονιά ενώνοντας το Αργοστόλι με το Ληξούρι. Την καλοκαιρινή περίοδο εκτελεί και δρομολόγιο από την Κεφαλονιά στην Ζάκυνθο.

- (103) Τέλος, από τις μεσαίες εταιρείες/επιχειρηματικούς ομίλους, η **CRETA CARGO LINES**, η οποία ιδρύθηκε το 2013, διαθέτει έναν στόλο τριών (3) φορτηγών – οχηματαγωγών (Φ/Γ-Ο/Γ) πλοίων μεταφέροντας επιβατικά και φορτηγά οχήματα καθώς και κάθε είδους εξειδικευμένο και επικίνδυνο φορτίο από τα λιμάνια του Πειραιά και του Λαυρίου στα νησιά του κεντρικού και βορείου Αιγαίου (Ικαρία, Σάμο, Χίο, Μυτιλήνη, Λήμνο), τις Σποράδες (Σκιάθο, Σκόπελο, Αλόνησο), τις Κυκλάδες (Σύρο, Τήνο, Μύκονο, Πάρο, Νάξο, Σαντορίνη), τα Δωδεκάνησα (Κω, Ρόδο) και την Κρήτη (Ρέθυμνο και Χανιά).
- (104) Από την παραπάνω αποτύπωση προκύπτει ότι η συνύπαρξη μεγάλων ομίλων, μεσαίων επιχειρήσεων, μικρών τοπικών φορέων και κοινοπραξιών δημιουργεί ένα σχήμα κλάδου το οποίο, αν και αριθμητικά πολυμερές, εμφανίζει διαφοροποιημένο βαθμό συγκέντρωσης και διαφορετικές δυνατότητες επιχειρησιακής και χρηματοοικονομικής προσαρμογής. Το στοιχείο αυτό έχει σημασία και από την άποψη του ανταγωνισμού, καθώς επηρεάζει τη δυνατότητα σταθερής παρουσίας, επέκτασης και επιλογής γραμμών από τις επιμέρους κατηγορίες επιχειρήσεων.

III.2.2.1 Ποιοτικά χαρακτηριστικά στόλου

- (105) Η πλειοψηφία των πλοίων του ελληνικού στόλου αποτελείται από Ro-Ro επιβατηγά-οχηματαγωγά (Ε/Γ-Ο/Γ), τα οποία αντιπροσωπεύουν το 74% του στόλου, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία του σχεδιασμού Roll-on/Roll-off στην κάλυψη των απαιτήσεων για συνδυασμένη μεταφορά επιβατών και οχημάτων. Παράλληλα, τα συμβατικά πλοία εξακολουθούν να κυριαρχούν (82%) έναντι των ταχυπλόων (18%) που ενσωματώνουν προηγμένες τεχνολογίες ναυπήγησης, όπως πολλαπλές γάστρες (π.χ. καταμαράν), ελαφριά σύνθετα υλικά κ.α., γεγονός που υποδεικνύει ότι ο ελληνικός ακτοπλοϊκός στόλος υστερεί στην ενσωμάτωση των τεχνολογικών εξελίξεων στο ναυπηγικό σχεδιασμό. Η υστέρηση αυτή της ελληνικής ακτοπλοΐας στην ενσωμάτωση τεχνολογικών μεταβολών φαίνεται πιο χαρακτηριστικά από την ουσιαστικά πλήρη απουσία νεότερων τεχνολογικών εφαρμογών που αφορούν στη χρήση καθαρών μορφών ενέργειας (ηλεκτροκίνηση, LNG, κυψέλες καυσίμου, υβριδικά συστήματα πρόωσης) που αποτελούν και τη βάση για τη μετάβαση στην πράσινη ακτοπλοΐα του μέλλοντος.

(106)

Διάγραμμα 9: Τεχνολογικά χαρακτηριστικά στόλου δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025



Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

(107) Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται μια ενδεικτική περιγραφή των βασικών ποιοτικών χαρακτηριστικών του στόλου ανά ακτοπλοϊκή εταιρεία/επιχειρηματικό όμιλο με πληροφορίες για τον αριθμό των πλοίων, τη συνολική χωρητικότητα επιβατών, την μέση ηλικία του στόλου, το μέσο μήκος και τη μέση ταχύτητα του στόλου των πλοίων για τις είκοσι μεγαλύτερες σε χωρητικότητα επιβατών ακτοπλοϊκές εταιρείες/επιχειρηματικούς ομίλους για τη δρομολογιακή περίοδο 2024 – 2025.

Πίνακας 6: Ποιοτικά χαρακτηριστικά στόλου ανά εταιρεία/επιχειρηματικό όμιλο δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025

α/ α	ΟΜΙΛΟΣ	ΑΡΙΘΜ ΟΣ ΠΛΟΙΩ Ν	ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤ ΗΤΑ ΕΠΙΒΑΤΩΝ	Μ. Ο. ΗΛΙΚΙ ΑΣ ΣΤΟΛΟ Υ	Μ. Ο. ΜΗΚΟ ΥΣ ΣΤΟΛΟ Υ	Μ. Ο. ΤΑΧΥΤΗΤ ΑΣ ΣΤΟΛΟΥ
1	ATTICA GROUP	32	37.668	26	120	26
2	SEAJETS	26	22.077	31	85	35
3	SARONIC FERRIES	5	5.793	28	88	14
4	KERKYRA LINES	11	5.751	32	77	16
5	TSOKOS LINES	7	5.674	7	89	11
6	THASSOS FERRIES	8	5.450	20	83	11
7	LEVANTE FERRIES	5	5.229	42	131	18

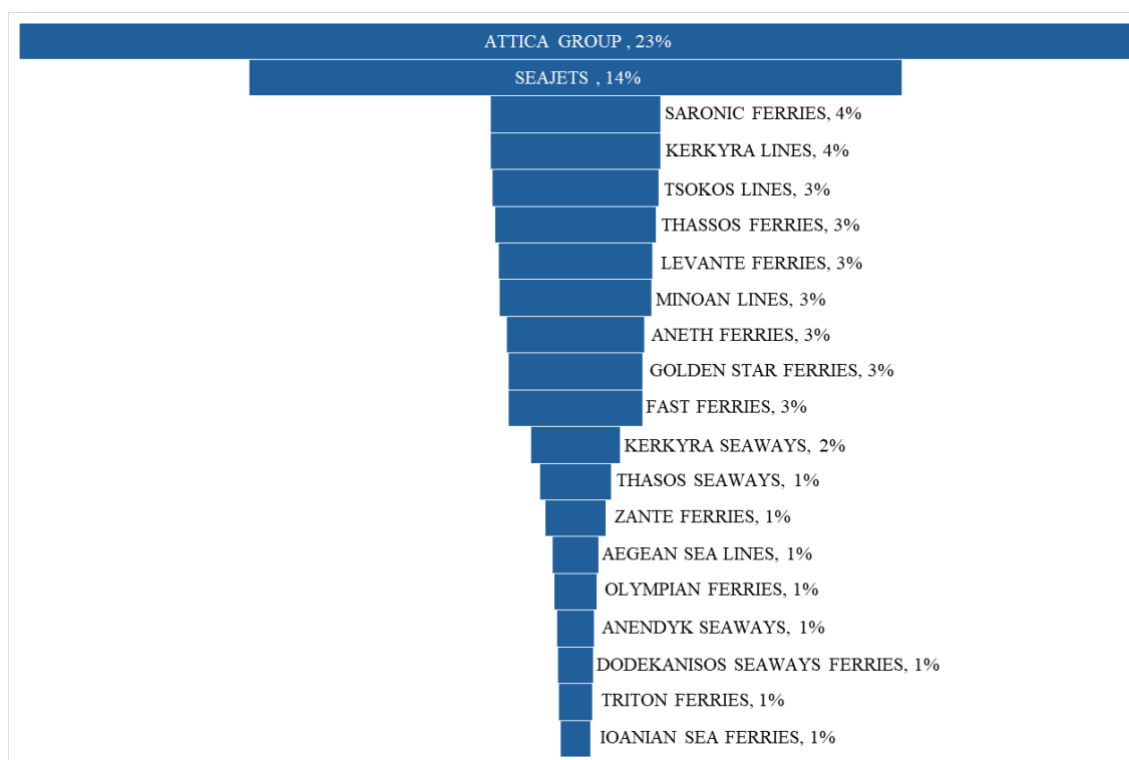
8	MINOAN LINES	3	5.158	22	171	34
9	ANETH FERRIES	6	4.704	15	95	11
10	GOLDEN STAR FERRIES	4	4.570	26	117	29
11	FAST FERRIES	4	4.549	31	106	25
12	KERKYRA SEAWAYS	5	3.006	33	77	13
13	THASSOS SEAWAYS	4	2.408	30	77	12
14	ZANTE FERRIES	2	2.070	37	111	18
15	AEGEAN SEA LINES	1	1.563	45	136	19
16	OLYMPIAN FERRIES	2	1.483	42	94	18
17	ANENDYK SEAWAYS	5	1.262	41	35	14
18	DODEKANIS OS SEAWAYS	3	1.217	28	55	25
19	TRITON FERRIES	2	1.178	38	86	14
20	IONIAN SEA FERRIES	5	1.061	29	52	10

Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (108) Συνολικά, οι εταιρείες παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία σε χωρητικότητα, ηλικία, μήκος και ταχύτητα στόλου, αντανakλώντας τις διαφορετικές ανάγκες και προτεραιότητες κάθε εταιρείας/ομίλου ανάλογα με τον εάν εξυπηρετεί πορθμειακές γραμμές, τοπικές ενδονησιωτικές συνδέσεις ή ακτοπλοϊκές γραμμές μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων. Για παράδειγμα, οι εταιρείες/όμιλοι που δραστηριοποιούνται σε πορθμειακές γραμμές έχουν μικρότερα σε μήκος και ταχύτητα πλοία, οι εταιρείες/όμιλοι που δραστηριοποιούνται σε ακτοπλοϊκές γραμμές μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων διαθέτουν στόλο γρηγορότερων και μεγαλύτερων σε μήκος πλοίων.

- (109) Από τη δημόσια διαβούλευση αναδείχθηκε ότι τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του στόλου επηρεάζουν ουσιαστικά και τον τρόπο με τον οποίο οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Ιδίως επισημάνθηκε σε επίπεδο επιχειρήσεων και συνδέσμων επιχειρήσεων του κλάδου ότι η διαφοροποίηση μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πλοίων, ως προς την ταχύτητα, τη διάρκεια δρομολόγησης, τη στελέχωση, τη δυνατότητα μεταφοράς φορτηγών οχημάτων, καθώς και τη χρονική περίοδο δραστηριοποίησής τους, συνεπάγεται ότι οι επιχειρήσεις δεν ανταγωνίζονται πάντοτε υπό απολύτως συμμετρικούς επιχειρησιακούς όρους.
- (110) Στο ίδιο πλαίσιο, ορισμένοι συμμετέχοντες στη δημόσια διαβούλευση ιδίως σε επίπεδο συνδέσμων επιχειρήσεων υποστήριξαν ότι η αξιολόγηση της προσφοράς και των συνθηκών ανταγωνισμού δεν θα πρέπει να στηρίζεται μόνο σε απόλυτους αριθμούς πλοίων ή εταιρειών, αλλά και στην εξέταση της μεταφορικής χωρητικότητας και της σύνθεσης του στόλου ανά επιμέρους κατηγορία ακτοπλοϊκών συνδέσεων. Ιδιαίτερα για τα δρομολόγια υψηλής τουριστικής αιχμής, όπως η διασύνδεση μέσω ταχυπλόων σε ορισμένα νησιωτικά συμπλέγματα, προβλήθηκε η άποψη ότι η συγκέντρωση μέρους του στόλου σε περιορισμένο αριθμό επιχειρηματικών φορέων ενδέχεται να έχει ιδιαίτερη σημασία για τη δυναμική του ανταγωνισμού.

Διάγραμμα 10: Μερίδια χωρητικότητας επιβατών στόλου εταιρειών/επιχειρηματικών ομίλων δρομολογιακής περιόδου 2024 - 2025



Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (111) Η χωρητικότητα επιβατών της ATTICA GROUP αντιστοιχεί στο 23% της συνολικής χωρητικότητας επιβατών ολόκληρου του ελληνικού ακτοπλοϊκού στόλου ενώ η χωρητικότητα επιβατών της SEAJETS στο 14%. Εάν ως βάση καταμέτρησης λογισθεί ο στόλος που δραστηριοποιείται σε ακτοπλοϊκές γραμμές μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων, χωρίς δηλαδή τις πορθμειακές γραμμές και τις τοπικές ενδονησιωτικές συνδέσεις, ο οποίος υπολογίζεται σε

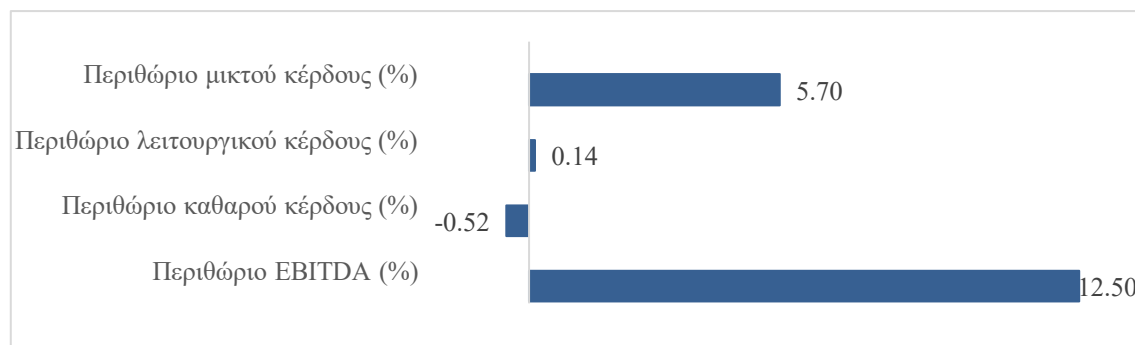
περίπου 95.755 επιβάτες, το μερίδιο της χωρητικότητας επιβατών της ATTICA GROUP αντιστοιχεί σε 38% και της SEAJETS σε 22%, ήτοι συνολικά **οι δύο επιχειρήσεις εκπροσωπούν το 60% της συνολικής χωρητικότητας επιβατών.**

- (112) Συνεπώς, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του στόλου αποτελούν βασικό στοιχείο της δομής της προσφοράς και επηρεάζουν άμεσα τη λειτουργία του ανταγωνισμού στην αγορά. Η διαφοροποίηση σε ταχύτητα, χωρητικότητα, ηλικία και τύπο πλοίου συνδέεται με διαφορετικά επιχειρησιακά μοντέλα, διαφορετική δυνατότητα εξυπηρέτησης γραμμών και διαφορετική εμπορική ελκυστικότητα κατά την περίοδο αιχμής και εκτός αυτής. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση της ανταγωνιστικής διαδικασίας προϋποθέτει συνεκτίμηση της ποιότητας και της κατανομής της διαθέσιμης χωρητικότητας μεταξύ των παρόχων ακτοπλοϊκής υπηρεσίας.

III.2.2.2 Δείκτες απόδοσης

- (113) Τέλος, παρουσιάζονται ενδεικτικά οι χρηματοοικονομικοί δείκτες κερδοφορίας του κλάδου την τελευταία πενταετία όπως αυτοί υπολογίζονται στην κλαδική μελέτη της ICAP³². Το περιθώριο μικτού κέρδους για το σύνολο των εταιρειών του δείγματος παρουσιάζει αυξομειώσεις την εξεταζόμενη περίοδο λαμβάνοντας τη χαμηλότερη τιμή το 2020 (-10,8%) και την υψηλότερη το 2023 (26%). Ο μέσος όρος πενταετίας του περιθωρίου μικτού κέρδους διαμορφώνεται σε 5,7%. Ομοίως, το περιθώριο λειτουργικού κέρδους παρουσίασε διακυμάνσεις το ίδιο διάστημα σε εύρος από -12,5% έως 11,9%, διαμορφούμενο στο 0,14% για την πενταετία. Ανάλογη πορεία ακολουθεί το περιθώριο καθαρού κέρδους, το οποίο εμφανίζεται οριακά αρνητικό στο 0,5%, ως μέσος όρος πενταετίας. Αντίθετα, ο δείκτης περιθωρίου EBITDA ήταν θετικός μέχρι το 2022 με υψηλότερη τιμή το 22,7% το 2021 και γύρισε αρνητικός στο -2,4% το 2023, διαμορφώνοντας ως μέσο όρο πενταετία EBITDA 12,5%³³.

Διάγραμμα 11: Δείκτες κερδοφορίας κλάδου (μέσοι όροι 2019 – 2023)



Πηγή: Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία, Ιούλιος 2024 και Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία: Νέα Χρηματοοικονομική Ανάλυση (2019-2023), Μάρτιος 2025.

³² Οι δείκτες υπολογίζονται σε δείγμα μόλις 15 εταιρειών με δημοσιευμένους ισολογισμούς (βλ. Κλαδική Μελέτη ICAP, Ελληνική Επιβατηγός Ναυτιλία, Ιούλιος 2024), καθώς, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, πολλές από τις εταιρείες του κλάδου δεν έχουν υποχρέωση δημοσίευσης χρηματοοικονομικών στοιχείων.

³³ Το μέσο περιθώριο EBITDA της ελληνικής οικονομίας το 2020 ήταν 9,91% (3,80% για την ακτοπλοΐα) ενώ το 2021 ήταν 10,12% (22,7% για την ακτοπλοΐα). Αντίστοιχα, το μέσο περιθώριο EBITDA για τις 500 πιο κερδοφόρες ελληνικές εταιρείες το 2022 ήταν περίπου 16.1% (21,8% για την ακτοπλοΐα) το 2023 ήταν περίπου 17.4% (-2,4% για την ακτοπλοΐα). Βλ. ετήσιες μελέτες ICAP, Οι Κορυφαίοι Κλάδοι στην Ελλάδα, για τα έτη 2023 και 2024.

- (114) Στη δημόσια διαβούλευση διατυπώθηκε η άποψη από επιχείρηση του κλάδου ότι η αξιολόγηση της απόδοσης των ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων απαιτεί προσοχή, καθώς οι συνολικοί δείκτες κερδοφορίας του κλάδου δεν αποτυπώνουν κατ' ανάγκη ομοιόμορφες συνθήκες για όλες τις επιχειρήσεις ή για όλα τα τμήματα της αγοράς. Επισημάνθηκε ειδικότερα ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ επιχειρήσεων ως προς τη δομή του στόλου, το μίγμα γραμμών, τη χρονική περίοδο δραστηριοποίησης, τη σχετική εξάρτηση από την τουριστική αιχμή και τη δυνατότητα αξιοποίησης εσόδων από περισσότερες ή λιγότερο ελκυστικές αγορές.
- (115) Στο ίδιο πλαίσιο, σε ορισμένα υπομνήματα τέθηκε προβληματισμός ως προς το κατά πόσον ιδιαίτερα χαμηλές ή επιθετικές τιμολογιακές στρατηγικές σε επιμέρους γραμμές μπορούν να χρηματοδοτούνται από την ισχυρότερη θέση μιας επιχείρησης σε άλλες γραμμές ή τμήματα της αγοράς, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται πιέσεις σε ανταγωνιστές που δεν διαθέτουν αντίστοιχη δυνατότητα κατανομής κινδύνου και πόρων. Υπό την έννοια αυτή, οι δείκτες απόδοσης του κλάδου δεν έχουν μόνο διαχειριστική ή λογιστική σημασία, αλλά συνδέονται και με τη δυνατότητα κατανόησης της σχετικής ανθεκτικότητας, της χρηματοδοτικής επάρκειας και των στρατηγικών επιλογών των επιχειρήσεων.
- (116) Συνεπώς, εκτιμάται ότι η ερμηνεία των δεικτών απόδοσης στην ακτοπλοΐα πρέπει να γίνεται σε συνδυασμό με τη δομή της αγοράς, τη διαφοροποίηση του στόλου, τη γεωγραφική κατανομή των γραμμών και τη χρονική συγκέντρωση της ζήτησης. Η προσέγγιση αυτή είναι κρίσιμη και από την άποψη του ανταγωνισμού, καθώς επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του κατά πόσον η οικονομική επίδοση των επιχειρήσεων αντανακλά αποκλειστικά λειτουργική αποτελεσματικότητα ή συνδέεται και με την κατοχή στρατηγικά σημαντικών θέσεων σε επιμέρους αγορές του ακτοπλοϊκού δικτύου.

III.2.3 Κόστος παραγωγής

III.2.3.1 Γενική δομή και κατηγορίες κόστους

- (117) Γενικά, οι επιχειρήσεις ακτοπλοϊκών μεταφορών αντιμετωπίζουν πολλά και διαφορετικά κόστη για την παραγωγή της υπηρεσίας μεταφοράς τα οποία μπορούν να αναλυθούν σε διαφορετικά επίπεδα και πηγές³⁴. Το συνολικό κόστος παραγωγής θαλάσσιων μεταφορικών υπηρεσιών σχετίζεται όχι μόνο με τα ίδια τα πλοία που εκτελούν τη μεταφορά αλλά και με τη συνολική λειτουργία της ακτοπλοϊκής επιχείρησης.
- (118) Το κόστος που αντιμετωπίζουν οι ακτοπλοϊκές εταιρείες σε επίπεδο επιχείρησης περιλαμβάνει όλα τα έξοδα που δημιουργούνται για τη λειτουργία της επιχείρησης που διαχειρίζεται το πλοίο ή τα πλοία. Περιλαμβάνει, δηλαδή, το πάγιο κόστος κτηριακών εγκαταστάσεων και τεχνολογικών υποδομών (π.χ. κτήρια γραφείων, ηλεκτρονικά συστήματα έκδοσης εισιτηρίων, κ.α.), τα διοικητικά έξοδα (π.χ. ενοίκιο γραφείων, μισθοί προσωπικού γραφείων, λογιστικά και νομικά έξοδα, τηλεπικοινωνίες κ.α.) καθώς και έξοδα προώθησης και διαφήμισης της επιχείρησης και των παρερχομένων υπηρεσιών (π.χ. προμήθειες σε ταξιδιωτικά πρακτορεία, διαφημίσεις κ.α.). Τα έξοδα αυτά, κεφαλαιουχικά (capital cost) και λειτουργικά (operational

³⁴ Βλ., για παράδειγμα, Σαμπράκος Ε. & Γιαννόπουλος Ι. (2017), Οικονομική Εκμετάλλευση Πλοίου, Ίδρυμα Ευγενίδου.

cost), αφορούν το σύνολο των πλοίων που έχει μια ακτοπλοϊκή επιχείρηση στην ιδιοκτησία της ή στη διαχείρισή της και επιμερίζονται μεταξύ των πλοίων.

- (119) Σε κάθε περίπτωση, όμως, η βασική πηγή κόστους για την ακτοπλοϊκή επιχείρηση, και ιδιαίτερα κρίσιμη για τη συνολική της κερδοφορία, είναι **το κόστος, και δη το λειτουργικό, του πλοίου** το οποίο άλλωστε είναι η παραγωγική μονάδα της ακτοπλοϊκής επιχείρησης που παράγει και την υπηρεσία της θαλάσσιας μεταφοράς.

Πίνακας 7: Κόστη παραγωγής ακτοπλοϊκής υπηρεσίας

Κεφαλαιουχικό κόστος	Λειτουργικό Κόστος Εταιρείας	Πάγιο Λειτουργικό Κόστος Πλοίου	Μεταβλητό Λειτουργικό Κόστος Πλοίου
• Κόστος αγοράς πλοίων • Κόστος μετασκευής και εκσυγχρονισμού πλοίων • Κόστος αγοράς κτηριακών εγκαταστάσεων • Κόστος αγοράς τεχνολογικών υποδομών	• Διοικητικό κόστος • Μισθοδοσία προσωπικού γραφείων • Δαπάνες προώθησης και διαφήμισης • Αποσβέσεις εγκαταστάσεων και τεχνολογικών υποδομών	• Αποσβέσεις πλοίων • Ασφάλιστρα • Έλεγχοι και πιστοποιήσεις αξιοπλοΐας • Μισθοδοσία οργανικού πληρώματος • Λιμενικά τέλη	• Καύσιμα & λιπαντικά • Μισθοδοσία έκτακτου πληρώματος • Συντήρηση, επισκευές & ανταλλακτικά • Λιμενικά τέλη • Λοιπές προμήθειες

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (120) Το κόστος σε επίπεδο πλοίου περιλαμβάνει, αφενός, το κεφαλαιουχικό κόστος (capital cost) για την αγορά του πλοίου, καθώς και τυχόν έξοδα μετασκευής και εκσυγχρονισμού του πλοίου³⁵, και, αφετέρου, όλα τα λειτουργικά έξοδα (operational cost) που σχετίζονται με την καθημερινή λειτουργία του πλοίου και με την εκτέλεση της υπηρεσίας μεταφοράς, όπως η μισθοδοσία του πληρώματος, τα καύσιμα και λιπαντικά, το κόστος επισκευών και συντηρήσεων, ασφάλιστρα, τέλη ελλιμενισμού κ.α. Σημειώνεται ότι το εν λόγω λειτουργικό κόστος δεν εξαρτάται από το αν το πλοίο πραγματοποιεί ταξίδι ή όχι, αλλά μέρος αυτού καταβάλλεται και σε ακινησία του πλοίου. Είναι, δηλαδή, **σταθερό (fixed) κόστος** που πρέπει να καταβληθεί ανεξάρτητα αν το πλοίο ταξιδεύει ή όχι και δεν είναι στο σύνολο του μεταβλητό (variable) κόστος, το οποίο μπορεί να αποφευχθεί με τη μείωση των δρομολογίων και την περιοδική ακινησία του πλοίου³⁶. Η κατανομή του λειτουργικού κόστους των μεγάλων ελληνικών ακτοπλοϊκών εταιρειών για την πενταετία 2019-2024 παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.

³⁵ Όπως, για παράδειγμα, το κόστος για την εγκατάσταση πλυντρίδας (scrubber) για τη μείωση των εκπομπών οξειδίων του θείου (SOx) από τα καυσάεiria των πλοίων.

³⁶ Ως σταθερό κόστος ορίζεται το κόστος που δεν αλλάζει παρά τη μεταβολή του επιπέδου της δραστηριότητας (παραγωγής), ενώ ως μεταβλητό το κόστος που μεταβάλλεται με τη μεταβολή της δραστηριότητας (παραγωγής)..

Πίνακας 8: Ποσοστιαία κατανομή λειτουργικού κόστους 2019-2024

Είδος δαπάνης	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Μισθοδοσία	23%	23%	21%	16%	19%	20%
Κάυσιμα & λιπαντικά	42%	37%	42%	56%	43%	41%
Επισκευές και συντηρήσεις	15%	15%	15%	11%	20%	18%
Ασφάλιστρα και κόστη ελλιμενισμού	7%	8%	7%	6%	6%	7%
Αποσβέσεις	13%	17%	15%	16%	12%	13%
Σύνολο	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: 23^η Ετήσιες Μελέτες για την Ελληνική Ακτοπλοΐα για τα έτη 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 και 2025, XRTC Business Consultants.

III.2.3.2 Κόστος καυσίμων και περιβαλλοντικών υποχρεώσεων

- (121) Το **κόστος καυσίμων** αποτελεί διαχρονικά τη σημαντικότερη δαπάνη του μεταβλητού λειτουργικού κόστους του πλοίου. Επηρεάζεται από τη μεταβλητότητα της χρηματιστηριακής τιμής του πετρελαίου Brent καθώς και από τη συναλλαγματική ισοτιμία ευρώ δολαρίου, και είναι ανάλογο της ταχύτητας και της απόστασης του δρομολογίου που εκτελεί το πλοίο. Αν και η κατανάλωση καυσίμων, άρα και το σχετικό κόστος προμήθειας για την ακτοπλοϊκή εταιρεία, είναι σε γενικές γραμμές δεδομένη για κάθε πλοίο, υπάρχει η δυνατότητα διαχείρισής της μέσω της οριστικοποίησης της ταχύτητας με την οποία ταξιδεύει το πλοίο. Αυτό γιατί η κατανάλωση καυσίμων είναι συνάρτηση της ταχύτητας του πλοίου, ελαχιστοποιείται σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο ταχύτητας, και αυξάνεται κατακόρυφα όταν η ταχύτητα αυξομειώνεται. Συνεπώς, οι ακτοπλοϊκές μεταφορικές υπηρεσίες, όταν περιλαμβάνουν συχνές στάσεις, παρουσιάζουν μεγάλες καταναλώσεις καυσίμων και υψηλό σχετικό κόστος.
- (122) Σημειώνεται, επιπλέον, ότι οι ακτοπλοϊκές εταιρείες που διαχειρίζονται μεγάλο αριθμό πλοίων αντιμετωπίζουν μικρότερο κόστος καυσίμων, όπως και γενικότερα μικρότερο κόστος προμηθειών, σε σχέση με τις μικρότερες εταιρείες, καθώς οι πρώτες έχουν μεγαλύτερη διαπραγματευτική ικανότητα απέναντι στους προμηθευτές λόγω των μαζικών αγορών τους.
- (123) Πρέπει να σημειωθεί ότι στη ναυτιλία χρησιμοποιούνται διάφορα είδη καυσίμων, τα οποία διαφέρουν, μεταξύ άλλων, και στην περιεκτικότητά τους σε θείο. Το καύσιμο που χρησιμοποιούν τα μεγαλύτερα πλοία είναι το μαζούτ ναυτιλίας με υψηλή περιεκτικότητα σε θείο (συνήθως 3,5%) (High Sulfur Fuel Oil – HSFO) ή το μαζούτ χαμηλής περιεκτικότητας σε

θείο (συνήθως μέχρι 0,5%) (Very Low Sulfur Fuel Oil – VLSFO)^{37,38}. Τα πλοία στα οποία έχουν τοποθετηθεί πλυντρίδες καυσαερίων (scrubbers) μπορούν να καταναλώνουν καύσιμα με περιεκτικότητα σε θείο μέχρι και 3,5% (HSFO), σε αντίθεση με τα πλοία που δεν έχουν πλυντρίδες (scrubbers) και, προκειμένου να συμμορφώνονται με περιβαλλοντικούς κανονισμούς, πρέπει να χρησιμοποιούν καύσιμο με 0,5% περιεκτικότητα θείου (VLSFO).

- (124) Η τιμή των καυσίμων περιεκτικότητας σε θείο μέχρι 0,5% (VLSFO) είναι σημαντικά υψηλότερη της τιμής των καυσίμων με περιεκτικότητα σε θείο 3,5% (HSFO). Ενδεικτικά σημειώνεται ότι η μέση τιμή του μαζούτ VLSFO στο λιμάνι του Πειραιά κατά το τρίμηνο από 23/12/2024 έως 21/03/2025, ήταν στα \$616 ο τόνο (με υψηλότερη τα \$643 και χαμηλότερη τα \$580,50), ενώ η μέση τιμή του μαζούτ HSFO ανά τόνο το ίδιο τρίμηνο ήταν στα \$491,50 (με υψηλότερη τα \$611,50 και χαμηλότερη τα \$471,50). Η διαφορά, δηλαδή, στις μέσες τιμές των δύο καυσίμων ή αλλιώς το άνοιγμα πλυντρίδας (scrubber spread), όπως ποσοτικοποιείται στη ναυτιλιακή αγορά³⁹, το τελευταίο τρίμηνο ήταν \$125 ανά τόνο (με υψηλότερη τα \$151 και χαμηλότερη τα \$93), ήτοι περίπου 25%⁴⁰.
- (125) Βάσει των νέων ευρωπαϊκών κανόνων που τίθενται σε εφαρμογή και απαιτούν, μεταξύ άλλων, τη χρήση καυσίμων με μέγιστη περιεκτικότητα σε θείο 0,1%, πολλές ακτοπλοϊκές εταιρείες που

³⁷ Το μαζούτ είναι ένα καύσιμο που περιλαμβάνεται στα βαριά υπολειμματικά καύσιμα (residual fuel). Ως υπόλειμμα της διαδικασίας απόσταξης του αργού πετρελαίου είναι από τα φθηνότερα προϊόντα της διύλισης. Στην Ελλάδα διατίθενται δύο τύποι μαζούτ, το No. 1 ή μαζούτ 1500 και το No.3 ή μαζούτ 3500, η διαφορά των οποίων έγκειται στην ρευστότητα τους (ιξώδες). Και οι δυο τύποι διατίθενται στην αγορά και στις δύο περιεκτικότητες σε θείο, χαμηλού VLSFO και υψηλού θείου HSFO.

³⁸ Εκτός από το μαζούτ, στα ναυτιλιακά καύσιμα περιλαμβάνονται και το πετρέλαιο και το ντίζελ ναυτιλίας (Marine Gas Oil – MGO και Marine Diesel Oil – MDO), τα οποία, ως προϊόντα απόσταξης (distillate fuel), διαθέτουν καλύτερες φυσικές ιδιότητες καύσης και είναι ακριβότερα σε σχέση με τα υπολειμματικά καύσιμα (residual fuel) και προορίζονται, κυρίως, για χρήση σε μικρά σκάφη, ταχύπλοα και ηλεκτρομηχανές μεγαλύτερων πλοίων.

³⁹ Η άνοιγμα πλυντρίδας (scrubber spread) καταγράφει τη διαφορά τιμής μεταξύ των δύο διαφορετικών σε περιεκτικότητα θείου καυσίμων και δείχνει πόσα χρήματα μπορεί να εξοικονομήσει ένα πλοίο εάν εξοπλιστεί με πλυντρίδα (scrubber) χρησιμοποιώντας HSFO έναντι του ακριβότερου VLSFO. Ένα επίπεδο ανοίγματος (spread) στα \$100 ανά τόνο αποτελεί έναν πρόχειρο δείκτη για το πού η εγκατάσταση τέτοιων συστημάτων αρχίζει να φαίνεται κερδοφόρα. Υψηλότερο (χαμηλότερο) άνοιγμα (spread) σημαίνει μικρότερο (μεγαλύτερο) χρόνο αποπληρωμής των κεφαλαιουχικών δαπανών εγκατάστασης του εξοπλισμού. Το άνοιγμα (spread) τείνει να μειώνεται σε περιόδους απότομης πτώσης των τιμών στην αγορά αργού, καθώς η τιμή του VLSFO τείνει να μειώνεται πιο γρήγορα από την τιμή του HSFO. Αντίθετα, απότομες αυξήσεις των τιμών του αργού τείνουν να συνοδεύονται από διεύρυνση του ανοίγματος (spread). Η παγκόσμια διαφορά μεταξύ VLSFO και HSFO (global scrubber spread), η διαφορά, δηλαδή, μεταξύ των τιμών καυσίμων σε 20 κορυφαία λιμάνια του κόσμου, ήταν κατά μέσο όρο περίπου \$170,50/mt από τότε που ξεκίνησε ο δείκτης τον Ιούλιο του 2019. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η χαμηλότερη τιμή ήταν \$67,50/mt, τον Νοέμβριο του 2020, και η υψηλότερη \$420,50/mt τον Μάιο του 2022 (βλ. ιστοσελίδα www.shipandbunker.com).

⁴⁰ Βλ. ιστοσελίδα www.shipandbunker.com. Αντίστοιχη καταγραφή στις τιμές των καυσίμων παρουσιάζεται και στην 23η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα 2024 της XRTC Business Consultants (Αύγουστος 2024).

δεν έχουν τοποθετήσει πλυντρίδες (scrubbers) στα πλοία τους θα αγοράζουν καύσιμα ακριβότερα κατά περίπου 25%⁴¹.

- (126) Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης και των υποβληθέντων υπομνημάτων δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στο αυξημένο και διαρθρωτικά άκαμπτο κόστος της ακτοπλοϊκής δραστηριότητας. Επισημάνθηκε από το σύνολο των συμμετεχόντων (επιχειρήσεις, ενώσεις επιχειρήσεων, χρήστες, ειδικούς εμπειρογνώμονες και θεσμικούς φορείς) ότι το κόστος καυσίμων εξακολουθεί να αποτελεί το σημαντικότερο επιμέρους συστατικό του λειτουργικού κόστους, ενώ παράλληλα αυξημένη πίεση ασκούν η μισθοδοσία και οι ασφαλιστικές εισφορές, οι επισκευές και τα ανταλλακτικά, καθώς και το κόστος συμμόρφωσης με περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Σχετικές παρεμβάσεις τόνισαν ότι η διάρθρωση αυτή του κόστους καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη τη λειτουργία δρομολογίων χαμηλής πληρότητας, ιδίως εκτός θερινής περιόδου.

III.2.3.3 Το κόστος επανδρώσεως ως παράγοντας του συνολικού λειτουργικού κόστους

- (127) Αναφορικά με το κόστος μισθοδοσίας και τη σύνθεση πληρώματος των ακτοπλοϊκών πλοίων, νομοθετικές προβλέψεις περιέχονται στα άρθρα 87 του ΚΔΝΔ και συμπληρώνονται από το ΠΔ 177/1974⁴², ενώ δυνάμει συλλογικών συμβάσεων εργασίας ορίζονται οι όροι εργασίας και οι αμοιβές. Στο πλαίσιο αυτό, η οργανική σύνθεση του πληρώματος τελεί σε συνάρτηση με τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά του πλοίου, ιδίως με την ολική χωρητικότητα αυτού.
- (128) Περαιτέρω, τα εργασιακά ζητήματα στην ελληνική ακτοπλοΐα καθορίζονται από ένα σύνθετο πλέγμα νόμων, συλλογικών συμβάσεων και διεθνών κανονισμών, που ρυθμίζουν τόσο τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων όσο και την προστασία των εργαζομένων. Στο πλαίσιο αυτό, το καθεστώς επάνδρωσης επηρεάζεται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας⁴³, εθνικές διατάξεις⁴⁴

⁴¹ Σύμφωνα με δημοσίευμα, καύσιμο VLSFO χρησιμοποιείται ήδη από τα ταχύπλοα πλοία. Επίσης, πλυντρίδες καθαρισμού (scrubbers) έχουν εγκαταστήσει τα πλοία της MINOAN LINES και οκτώ (8) πλοία της ATTICA GROUP που εξυπηρετούν κυρίως τις γραμμές της Κρήτης και της Αδριατικής. Συνεπώς, για τα ταχύπλοα και για τα πλοία των δύο εταιρειών που έχουν πλυντρίδες δεν φαίνεται να τίθεται θέμα αύξησης του λειτουργικού κόστους εξ αυτού του λόγου. Βλ. <https://www.ot.gr/2025/04/09/naytilia/aktoploia/meiosi-limenikon-telon-stathera-ta-eisitiria-sta-symvatika-ploia-tis-aktoploias-kai-meiosi-sta-taxyploa/>.

⁴² ΦΕΚ Α' 64/13.3.1977. Η σχετική νομοθεσία συμπληρώνεται από υπουργικές αποφάσεις εκδιδόμενες κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 87 ΚΔΝΔ (π.χ. ειδικές συνθέσεις πληρωμάτων).

⁴³ Βλ. ΥΑ υπ' αριθ. 2242.5-1.5/22139/2025 «Κύρωση Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας Πληρωμάτων Ακτοπλοϊκών Επιβατηγών Πλοίων, ετών 2025–2026», ΦΕΚ Β' 1543/31.03.2025.

⁴⁴ Για το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την οργανική σύνθεση, τον χρόνο εργασίας και τα επαγγελματικά προσόντα των πληρωμάτων βλ. ενδεικτικά: Ν. 4150/2013 «Ανασυγκρότηση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 102/29.04.2013· ΥΑ υπ' αριθ. 3521.1/6/2000 «Κανονισμός περί μεγίστου χρόνου απασχόλησης πληρωμάτων Ε/Γ και Ε/Γ–Ο/Γ πλοίων που εμπίπτουν στην εφαρμογή του Κώδικα Ταχυπλόων Σκαφών του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (ΙΜΟ)», ΦΕΚ Β' 690/05.06.2000· Π.Δ. 381/2021 «Κύρωση Κανονισμού περί μεγίστου χρόνου απασχόλησης πληρωμάτων Ε/Γ και Ε/Γ–Ο/Γ ταχυπλόων πλοίων», ΦΕΚ Β' 252/22.10.2021· Ν. 3153/2003 «Ναυτική επαγγελματική εκπαίδευση, κατάρτιση και επιμόρφωση και ρύθμιση άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας», ΦΕΚ Α' 153/19.06.2003· Ν. 3450/2006 «Αναβάθμιση και αναδιάρθρωση της ναυτικής εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 64/30.03.2006· Π.Δ. 3/2011 «Τροποποίηση του π.δ. 12/1993 περί προσβάσεως σε θέσεις εργασίας επί ελληνικών εμπορικών πλοίων», ΦΕΚ Α' 6/24.01.2011· Π.Δ. 243/1998 «Προϋποθέσεις απόκτησης αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας και δικαιωμάτων υπηρεσίας στα πλοία», ΦΕΚ Α' 181/29.07.1998.

για την οργανική σύνθεση και τον χρόνο εργασίας και ανάπαυσης, διεθνείς συμβάσεις⁴⁵ όπως η Σύμβαση Ναυτικής Εργασίας (MLC 2006), καθώς και από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης μέσω του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (NAT)⁴⁶. Το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών διαμορφώνει τόσο το ύψος του μισθολογικού και ασφαλιστικού κόστους όσο και τις υποχρεώσεις στελέχωσης των επιχειρήσεων ανά τύπο πλοίου και κατηγορία υπηρεσίας.

- (129) Η προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων σε ελληνικές ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις διασφαλίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 18 του Ν. 4948/2022, το οποίο ορίζει ότι πριν από την έναρξη δρομολογίων εκάστης δρομολογιακής περιόδου επιβατηγού και οχηματαγωγού, επιβατηγού ή φορτηγού πλοίου, επιβατηγού υδροπτερυγού και ταχύπλοου πλοίου, οι πλοιοκτήτες υποχρεούνται να έχουν εξοφλήσει τους βασικούς μισθούς και τα επιδόματα του πληρώματος του πλοίου, καθώς και τις αναλογούσες εισφορές⁴⁷. Επιπλέον, προβλέπεται στη νομοθεσία ότι ο Υπουργός ΝΑΝΠ δύναται να απορρίψει αίτηση δρομολόγησης ή να μην προχωρήσει στη σύναψη σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, σε περιπτώσεις που η Λιμενική Αρχή γίνει αποδέκτης καταγγελίας προδήλως βάσιμης ή πληροφορηθεί, με οποιονδήποτε τρόπο, ότι πλοιοκτήτης δεν συμμορφώνεται με τη νομοθεσία για την καταβολή των βασικών μισθών και επιδομάτων στο πλήρωμα, καθώς και την προσήκουσα απόδοση των ανάλογων ασφαλιστικών εισφορών⁴⁸.
- (130) Το κόστος επανδρώσεως (πληρώματος), λοιπόν, αποτελεί σημαντικό και ανελαστικό μέρος των λειτουργικών εξόδων στην ελληνική ακτοπλοΐα. Εκτιμάται ότι οι αμοιβές πληρωμάτων, βάσει των σχετικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας που έχουν υπογραφεί, έχουν αυξηθεί κατά 24% από το 2021 έως το 2024⁴⁹. Ωστόσο, η ποσοστιαία συμμετοχή του κόστους μισθοδοσίας στο σύνολο του λειτουργικού κόστους φαίνεται να έχει μειωθεί.
- (131) Πέραν του ανωτέρω ρυθμιστικού πλαισίου, η διαμόρφωση της επάνδρωσης των πλοίων επηρεάζεται και από επιχειρησιακούς και τεχνικούς παράγοντες. Συγκεκριμένα, η στελέχωση των ακτοπλοϊκών πλοίων, και κατ' επέκταση το συνολικό κόστος μισθοδοσίας, εξαρτάται και από τον τύπο του πλοίου, καθώς ένα μέρος του συνολικού πληρώματος ενός ακτοπλοϊκού πλοίου ασχολείται με την εξυπηρέτηση των επιβατών κατά τη διάρκεια του ταξιδιού και όχι με τη λειτουργία του πλοίου ως μέσου μεταφοράς. Ως εκ τούτου, ταχύπλοα, πλοία πορθμειακών

⁴⁵ Βλ. Σύμβαση Ναυτικής Εργασίας (Maritime Labour Convention – MLC), 2006, όπως ισχύει· Διεθνή Σύμβαση για τα Πρότυπα Εκπαίδευσης, Πιστοποίησης και Τήρησης Φυλακής των Ναυτικών (Standards of Training, Certification and Watchkeeping – STCW)· Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα (SOLAS), 1974, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει· καθώς και Οδηγία 2009/45/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Μαΐου 2009 «για τους κανόνες και τα πρότυπα ασφαλείας για τα επιβατηγά πλοία» (ΕΕ L 163/25.06.2009, σ. 1) και Π.Δ. 93/2019 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία (ΕΕ) 2017/2110 σχετικά με σύστημα επιθεωρήσεων για την ασφαλή εκτέλεση των τακτικών δρομολογίων με επιβατηγά πλοία go-go και ταχύπλοα επιβατηγά σκάφη», ΦΕΚ Α' 152/08.10.2019.

⁴⁶ Βλ. ΥΑ υπ' αριθ. Φ.80000/οικ.46214/1903/06.10.2017 «Αναλυτική Περιοδική Δήλωση και καταβολή ασφαλιστικών εισφορών ναυτικών (ΑΠΔΝ)», ΦΕΚ Β' 3677/19.10.2017, σχετικά με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης των ναυτικών μέσω του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (NAT).

⁴⁷ Βλ. το άρθρο 18 παρ. 2 και 3 του Ν. 4948/2022.

⁴⁸ Ο.π.

⁴⁹ Βλ. 23η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα 2024, XRTC Business Consultants, Αύγουστος 2024.

γραμμών, μικρά πλοία ή πλοία που δρομολογούνται σε κοντινές συνδέσεις χρειάζονται μικρότερο αριθμό πληρώματος σε σχέση με μεγαλύτερα πλοία που συνδέουν απομακρυσμένες περιοχές και πλοία που διαθέτουν αναψυκτήρια, εστιατόρια, καμπίνες, καταστήματα κτλ.

- (132) Περαιτέρω, ενώ για τα συμβατικά Ε/Γ-Ο/Γ πλοία η δρομολόγηση τείνει να είναι δωδεκάμηνη, για τα ταχύπλοα παρατηρείται συχνά δρομολόγηση μικρότερης διάρκειας, γεγονός που επηρεάζει τη στελέχωση και τη συνολική κατανομή του κόστους.⁵⁰
- (133) Από τη δημόσια διαβούλευση αναδείχθηκε ότι οι διαφορές στο καθεστώς επάνδρωσης μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πλοίων δεν έχουν μόνο λειτουργική σημασία, αλλά επηρεάζουν και τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται με διαφορετικό τύπο στόλου. Σχετικές παρεμβάσεις υποστήριξαν ότι το ύψος του συνολικού κόστους επάνδρωσης, σε συνδυασμό με τη διάρκεια δρομολόγησης, τη χρονική έκταση δραστηριοποίησης μέσα στο έτος και τη δυνατότητα ή μη μεταφοράς φορτηγών οχημάτων, δύναται να δημιουργεί διαφορετικούς επιχειρησιακούς περιορισμούς και άνιση επιβάρυνση μεταξύ κατηγοριών παρόχων.
- (134) Κατά τη δημόσια διαβούλευση εκφράστηκε η άποψη από συνδέσμους επιχειρήσεων ότι θα πρέπει να εξεταστεί από την Πολιτεία η δυνατότητα ελάφρυνσης των εργοδοτικών εισφορών στην ακτοπλοΐα μέσω κρατικής επιχορήγησης, κατά το παράδειγμα χωρών όπως η Ιταλία, η Γαλλία και η Γερμανία. Παράλληλα, τονίστηκε η ανάγκη ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου της σύνθεσης των πληρωμάτων και της τήρησης των προβλεπόμενων ορίων εργασίας και ανάπαυσης σε πραγματικό χρόνο, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με το ισχύον πλαίσιο και να αποτρέπονται φαινόμενα υποβάθμισης των όρων εργασίας ή άνισης εφαρμογής των κανόνων μεταξύ επιχειρήσεων.
- (135) Συνολικά, από την ανάλυση του κόστους επάνδρωσης και από τις θέσεις που διατυπώθηκαν στη διαβούλευση προκύπτει ότι το συγκεκριμένο κόστος αποτελεί σημαντικό παράγοντα της οικονομικής λειτουργίας του κλάδου. Στο μέτρο που η επάνδρωση επηρεάζεται από ρυθμιστικές απαιτήσεις, συλλογικές συμβάσεις, εποχικότητα, η οποία αυξάνει τις ανάγκες πλήρους ανάπτυξης του στόλου και της επάνδρωσης κατά τη θερινή περίοδο, και ιδιαιτερότητες του τύπου πλοίου, το σχετικό κόστος δύναται να διαφοροποιεί ουσιωδώς τη θέση των επιχειρήσεων ως προς τη βιωσιμότητα, την τιμολογιακή ευχέρεια και την ικανότητα σταθερής παρουσίας στην αγορά.

III.2.3.4 Λοιπές επιβαρύνσεις, οικονομίες κλίμακας και επιπτώσεις στη λειτουργία του ανταγωνισμού

- (136) Πέραν των βασικών κατηγοριών κόστους που εξετάστηκαν ανωτέρω, οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις επιβαρύνονται και με μια σειρά λοιπών λειτουργικών δαπανών, οι οποίες, αν και

⁵⁰ Τα ταχύπλοα σκάφη οφείλουν να συμμορφώνονται με τις διατάξεις της διεθνούς σύμβασης SOLAS 1974 (Safety of Life at Sea), όπως αυτή έχει τροποποιηθεί και ισχύει, καθώς και με τους αντίστοιχους ενωσιακούς κανόνες (Οδηγία 2009/45/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Μαΐου 2009 για τους κανόνες και τα πρότυπα ασφαλείας για τα επιβατηγά πλοία, ΕΕ L 163 της 25.6.2009, σ. 1.) που ενσωματώνουν τη SOLAS. Επίσης, για τα ταχύπλοα σκάφη εφαρμόζονται οι διατάξεις περί επιθεώρησης για την ασφαλή εκτέλεση δρομολογίων του Π.Δ. 93/2019. Συνεπώς, τα ταχύπλοα έχουν υψηλότερα λειτουργικά έξοδα ανά επιβάτη, με το κόστος επανδρώσεως να αποτελεί κρίσιμο παράγοντα.

λιγότερο προβεβλημένες, δύνανται να επηρεάζουν ουσιωδώς τη συνολική διάρθρωση του κόστους. Στο πλαίσιο αυτό, το κόστος επισκευών και συντηρήσεων εμφανίζει αυξητική τάση τα τελευταία έτη, εξέλιξη που συνδέεται τόσο με την άνοδο του κόστους ανταλλακτικών, το οποίο εκτιμάται ότι έχει αυξηθεί κατά περίπου 14% από το 2021⁵¹, όσο και με τις αυξημένες ανάγκες συντήρησης του υφιστάμενου ελληνικού ακτοπλοϊκού στόλου. Η ενίσχυση της σχετικής συμμετοχής της κατηγορίας αυτής στο συνολικό λειτουργικό κόστος αντανακλά τη σημασία που αποκτούν οι εν λόγω δαπάνες σε ένα περιβάλλον αυξανόμενων τεχνικών και κανονιστικών απαιτήσεων.

- (137) Στη δημόσια διαβούλευση αναδείχθηκαν και ειδικότερες επιμέρους επιβαρύνσεις, οι οποίες, αν και δεν εντάσσονται στις κύριες κατηγορίες κόστους, επηρεάζουν τη συνολική οικονομική λειτουργία των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ιδίως από τους ειδικούς εμπειρογνώμονες το κόστος διαχείρισης στερεών αποβλήτων πλοίων, για το οποίο υποστηρίχθηκε ότι στην πράξη διαμορφώνεται σε συνθήκες περιορισμένης δυνατότητας επιλογής παρόχων και ανταγωνιστικής διαμόρφωσης τιμών. Παράλληλα, αναδείχθηκε το αυξημένο κόστος ναυπήγησης ή/και προσαρμογής πλοίων στις ιδιαιτερότητες των ελληνικών λιμενικών υποδομών, καθώς η ανάγκη συμμόρφωσης του στόλου με συγκεκριμένα γεωμορφολογικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά ενδέχεται να συνεπάγεται υψηλότερο επενδυτικό κόστος σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές αγορές.
- (138) Συναφώς, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις διαφοροποιήσεις κόστους που συνδέονται με τον τύπο πλοίου και το επιχειρηματικό μοντέλο κάθε επιχείρησης. Ορισμένες επιχειρήσεις του κλάδου υποστηρίζουν ότι παράγοντες όπως οι απαιτήσεις στελέχωσης, η διάρκεια δραστηριοποίησης, η δυνατότητα μεταφοράς φορτηγών οχημάτων και οι διαφοροποιημένες υποχρεώσεις λειτουργίας καθιστούν μη απολύτως συμμετρική τη δομή κόστους μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πλοίων. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε ότι η αξιολόγηση του επιπέδου τιμών δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από τη σύνθετη διάρθρωση του κόστους, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη διάρκεια των ταξιδιών, τον αριθμό των προσεγγίσεων, το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών εντός πλοίου και τις διακυμάνσεις της ζήτησης λόγω εποχικότητας.
- (139) Πιθανολογείται ότι οι **οικονομίες κλίμακας είναι ισχυρές στον κλάδο** της ακτοπλοΐας, και, ενδεχομένως, αποτελούν κρίσιμο παράγοντα για τη βιωσιμότητα και την ανταγωνιστικότητα των εταιρειών, καθώς το υψηλό σταθερό κόστος μειώνει το μέσο κόστος όσο αυξάνεται η παραγωγή⁵². Ειδικότερα, όταν αυξάνεται το μέγεθος του στόλου ή η συχνότητα των δρομολογίων, το μέσο λειτουργικό κόστος ανά επιβάτη ή ανά δρομολόγιο μειώνεται, κυρίως λόγω της καλύτερης κατανομής σταθερών εξόδων όπως οι αποσβέσεις, τα ασφάλιστρα και τα διοικητικά κόστη. Επιπλέον, οι μεγαλύτερες εταιρείες έχουν τη δυνατότητα να διαπραγματεύονται ευνοϊκότερους όρους για καύσιμα, προμήθειες και υπηρεσίες συντήρησης, ενώ μπορούν να επενδύσουν σε τεχνολογίες που βελτιώνουν την αποδοτικότητα. Ωστόσο, θα πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι οι γεωγραφικές ιδιαιτερότητες της Ελλάδας και η εποχικότητα

⁵¹ Ο.π.

⁵² Βλ. Sitzimis I. (2022), Economies of scale in Greek coastal shipping. A survivor analysis, European Transport \ Trasporti Europei, Issue 88, Paper n.7, ISSN 1825-3997.

της ζήτησης περιορίζουν εν μέρει την πλήρη αξιοποίηση αυτών των οικονομιών, καθιστώντας απαραίτητο έναν ευέλικτο και καλά σχεδιασμένο στόλο.

- (140) Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δομή κόστους στην ακτοπλοΐα αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη λειτουργία του ανταγωνισμού στην αγορά. Το υψηλό σταθερό κόστος, η περιορισμένη δυνατότητα αποφυγής μέρους του κόστους εκτός περιόδων αιχμής, η βαρύτητα του κόστους καυσίμων και η σημασία των οικονομιών κλίμακας συνεπάγονται ότι η σχετική θέση των επιχειρήσεων δεν εξαρτάται μόνο από τις τιμές ή τη ζήτηση, αλλά και από τη δυνατότητά τους να κατανέμουν αποτελεσματικά το κόστος τους σε επαρκή κλίμακα δραστηριότητας.
- (141) Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία σε έναν κλάδο έντονα εποχικό και γεωγραφικά κατακερματισμένο, όπου η περίοδος αιχμής αποκτά δυσανάλογη σημασία για την κάλυψη του ετήσιου κόστους, ενώ η λειτουργία γραμμών εκτός αιχμής συνδέεται περισσότερο με τη συνέχεια της υπηρεσίας παρά με καθαρά εμπορικά κριτήρια. Υπό το πρίσμα αυτό, η δομή κόστους δημιουργεί ένα περιβάλλον στο οποίο η δραστηριοποίηση, η διατήρηση και η επέκταση στην αγορά δύνανται να εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τη χρηματοδοτική ανθεκτικότητα, το μέγεθος του στόλου, την πρόσβαση σε γραμμές υψηλής ζήτησης και τη δυνατότητα απορρόφησης μεταβαλλόμενων ή έκτακτων δαπανών.
- (142) Συνεπώς, το κόστος παραγωγής συνδέεται άμεσα με τις συνθήκες ανταγωνισμού, καθώς μπορεί να ενισχύει τη σημασία της κλίμακας, να περιορίζει την ευχέρεια εισόδου ή διατήρησης μικρότερων επιχειρήσεων και να διαφοροποιεί τις δυνατότητες στρατηγικής δραστηριοποίησης μεταξύ επιχειρήσεων που διαθέτουν διαφορετική επιχειρησιακή και χρηματοδοτική βάση.

III.3 Οι λιμενικές υποδομές

- (143) Για την απρόσκοπτη λειτουργία των θαλάσσιων ακτοπλοϊκών μεταφορών είναι αναγκαία η ύπαρξη κατάλληλων λιμενικών υποδομών για την εξυπηρέτηση των πλοίων, αλλά και των επιβατών που διακινούνται με αυτά, καθώς και την απρόσκοπτη και έγκαιρη διακίνηση των εμπορευμάτων. Οι λιμένες διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στο δίκτυο επιβατικών και εμπορευματικών θαλάσσιων μεταφορών, λειτουργώντας ως αρχικά και τερματικά σημεία σύνδεσης και αλληλεπίδρασης εντός του ευρύτερου ακτοπλοϊκού συστήματος μεταφορών, επιτρέποντας την αποτελεσματική μετακίνηση επιβατών και εμπορευμάτων σε διάφορους προορισμούς.
- (144) Συγκεκριμένα, στο δίκτυο θαλάσσιων μεταφορών, οι λιμένες θεωρούνται **κόμβοι (nodes)** και οι ακτοπλοϊκές διαδρομές είναι οι γραμμές συνδέσεις (lines)⁵³. Επιπλέον, οι λιμένες σε ένα μεταφορικό δίκτυο δύνανται να λειτουργούν και ως **ενδιάμεσα κεντρικά σημεία (hubs)** όπου συγκεντρώνονται και διανέμονται οι επιβάτες και τα εμπορεύματα προς άλλους τερματικούς

⁵³ Βλ. Alvarez, N.G., Adenso-Díaz, B. & Calzada-Infante, L. (2021), «Maritime traffic as a complex network: A systematic review», *Networks and Spatial Economics*, vol. 21(2), pp. 387-417, Tsiotas, D. & Polyzos, S. (2015), «Analyzing the Maritime Transportation System in Greece: A Complex Network Approach», *Networks and Spatial Economics*, vol. 15, pp. 981-1010 και Τσιώτας Δ., Γεράκη Μ., & Νιαβής Σ. (2019), «Τα δίκτυα μεταφορών στην Ελλάδα και η σημασία τους για την οικονομική ανάπτυξη», *Αειχώρος: Κείμενα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης*, vol. 28, pp. 98-156.

κόμβους, δημιουργώντας ένα δίκτυο που μπορεί να προσαρμοστεί στις ανάγκες της ζήτησης και να βελτιστοποιήσει τις ακτοπολικές διαδρομές.

- (145) Δεδομένης της γεωμορφολογικής ιδιαιτερότητας της χώρας, ο ελληνικός θαλάσσιος χώρος αριθμεί μεγάλο αριθμό λιμένων, λιμενικών εγκαταστάσεων, τουριστικών λιμένων (μαρινών), αλιευτικών καταφυγίων και συναφών υποδομών, διαφορετικού μεγέθους, διοικητικής οργάνωσης και χρήσης και, προφανώς, διαφορετικής σημασίας για τη νησιωτικότητα και την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την περιφερειακή και τουριστική ανάπτυξη της χώρας.
- (146) Σύμφωνα με την **Εθνική Στρατηγική Λιμένων**⁵⁴, η οποία χρονολογείται από το **2012**, ο συνολικός αριθμός λιμένων της χώρας στο Εθνικό Σύστημα Λιμένων ανέρχεται σε 889, ανάμεσα στους οποίους περιλαμβάνονται και οι νησιωτικοί λιμένες.

Πίνακας 9: Αριθμός λιμένων ανά Περιφέρεια

Περιφέρεια	Αριθμός Λιμένων
Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	42
Αττικής	131
Βορείου Αιγαίου	114
Δυτικής Ελλάδας	33
Ηπείρου	18
Θεσσαλίας	54
Ιονίων Νήσων	63
Κεντρικής Μακεδονίας	58
Κρήτης	71
Νοτίου Αιγαίου	127
Πελοποννήσου	88
Στερεάς Ελλάδας	90
Σύνολο	889

Πηγή: Πάλλης Θ. (2023), *Λιμενική Οικονομία: Οικονομική, Οργάνωση και Διοίκηση Εμπορευματικών Λιμένων*, Εκδόσεις Παπαζήση.

- (147) Η κατάταξη των λιμένων του εθνικού συστήματος γίνεται βάσει ΚΥΑ⁵⁵ του 2007 σύμφωνα με την οποία οι λιμένες της χώρας χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες του ελληνικού γεωγραφικού χώρου (κατάτμηση σε πολυάριθμα νησιά, ύπαρξη πορθμειακών, ενδονησιωτικών και διαπεριφερειακών συνδέσεων), το συνολικό ετήσιο όγκο διακίνησης εμπορευμάτων και επιβατών και τη σημασία τους στο δίκτυο των διεθνών και εθνικών μεταφορών της χώρας.

⁵⁴ Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (2012), Εθνική Στρατηγική Λιμένων 2013-2018.

⁵⁵ ΚΥΑ 8315.2/02/07/2-2-2007 (ΦΕΚ 202 Β'/16-2-2007) «Κατάταξη Λιμένων».

Σχήμα 3: Λιμάνια της Ελλάδας



Πηγή: <https://maps-greece.com/>

(148) Συγκεκριμένα, η ΚΥΑ κατατάσσει τους λιμένες σε τέσσερις ομάδες, ως εξής:

- **Λιμένες Διεθνούς Ενδιαφέροντος** (Κατηγορία Κ1: 16 λιμένες): Πειραιώς, Θεσσαλονίκη, Βόλου, Πάτρας, Ηγουμενίτσας, Καβάλας, Αλεξανδρούπολης, Ηρακλείου, Κέρκυρας, Ελευσίνας, Λαυρίου, Ραφήνας, Μυκόνου, Μυτιλήνης, Ρόδου, και Σούδας Χανίων.
- **Λιμένες Εθνικής Σημασίας** (Κατηγορία Κ2: 16 λιμένες): Αργοστολίου, Ζακύνθου, Θήρας, Καλαμάτας, Κατάκολου, Κορίνθου, Κυλλήνης, Κω, Λάγος, Πάρου, Πρέβεζας, Ρεθύμνου, Βαθέως Σάμου, Σύρου, Χαλκίδας, και Χίου.
- **Λιμένες Μείζονος Ενδιαφέροντος** (Κατηγορία Κ3: 25 λιμένες): Αγ. Κηρύκου Ικαρίας, Αγ. Κωνσταντίνου Φθιώτιδας, Αγ. Νικολάου Λασιθίου, Αίγινας, Αιγίου, Γυθείου, Θάσου, Ιτέας, Κύμης, Λευκάδας, Μεσολογγίου, Μύρινας Λήμνου, Νάξου, Ναυπλίου, Ν. Μουδανίων, Πάτμου, Σαμοθράκης, Πόρου Κεφαλληνίας, Σκιάθου, Σκοπέλου, Σητείας, Σπετσών, Στυλίδας, Τήνου, και Ύδρας.
- **Λιμένες τοπικής σημασίας** (Κατηγορία Κ4): είναι όλοι οι υπόλοιποι λιμένες.

(149) Οι μετακινήσεις αγαθών και επιβατών που εξυπηρετούν σήμερα οι λιμένες, διαμορφώνουν εντελώς διαφορετικές συνθήκες από την τελευταία σχετική διατύπωση της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής (2012). Κρίνεται λοιπόν απαραίτητη η εκ νέου διαμόρφωση Εθνικής Λιμενικής

Πολιτικής, με σαφείς προτεραιότητες για τους λιμένες η αναβάθμιση των οποίων εκτιμάται ότι θα εξυπηρετήσει αποτελεσματικότερα την ακτοπλοϊκή μεταφορά.

- (150) Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση συμφωνεί ότι οι λιμενικές υποδομές αποτελούν κρίσιμο προσδιοριστικό παράγοντα της λειτουργίας της ακτοπλοϊκής αγοράς και δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως ουδέτερο ή εξωτερικό στοιχείο του συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, υπογραμμίστηκε από επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες στον κλάδο, καθώς και από ειδικούς εμπειρογνώμονες και χρήστες των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, ότι η κατάσταση, η χωρητικότητα, η ποιότητα εξυπηρέτησης και ο βαθμός τεχνολογικής ετοιμότητας των λιμένων επηρεάζουν άμεσα τη δυνατότητα ανάπτυξης δρομολογίων, τον χρόνο εξυπηρέτησης των πλοίων, τη συμφόρηση, την ποιότητα υπηρεσίας προς τον επιβάτη και εντέλει τη συνολική αποδοτικότητα της ακτοπλοΐας.
- (151) Στην ίδια κατεύθυνση, αναδείχθηκε ότι οι ελλείψεις ή περιορισμοί των λιμενικών υποδομών συνδέονται όχι μόνο με επιχειρησιακές δυσχέρειες, αλλά και με τη διαμόρφωση των όρων πρόσβασης στην αγορά. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι η επάρκεια χώρων πρόσδεσης, η δυνατότητα εξυπηρέτησης ταυτόχρονων αφίξεων, οι υποδομές επιβατών και οχημάτων, καθώς και η δυνατότητα υποστήριξης σύγχρονων και περιβαλλοντικά προηγμένων πλοίων μπορούν να επηρεάζουν την πραγματική εμπορική αξία των δρομολογίων, τη δυνατότητα επιλογής ωραρίων και ευρύτερα τη θέση των επιχειρήσεων σε επιμέρους γεωγραφικές αγορές.
- (152) Παράλληλα, επισημάνθηκε από ειδικούς εμπειρογνώμονες και χρήστες των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών ότι η αναβάθμιση των λιμένων αποκτά νέα σημασία υπό το πρίσμα της πράσινης μετάβασης, καθώς η ανανέωση του στόλου και η ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών δεν μπορούν να υποστηριχθούν αποτελεσματικά χωρίς αντίστοιχη προσαρμογή των λιμενικών εγκαταστάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η δυνατότητα ανάπτυξης πράσινων λιμένων, υποδομών ηλεκτροδότησης πλοίων και ευρύτερα υποδομών τεχνικής υποστήριξης νέων μορφών ενέργειας αναδείχθηκε ως κρίσιμη προϋπόθεση για τη μελλοντική λειτουργία του ακτοπλοϊκού δικτύου.

III.3.1 Φορείς διαχείρισης και εκμετάλλευσης λιμενικών υποδομών

- (153) Οι φορείς που διοικούν και εκμεταλλεύονται έναν ή περισσότερους από τους λιμένες της χώρας (Φορείς Διοίκησης και Εκμετάλλευσης Λιμένων – ΦΔΕΛ) υπερβαίνουν τους 100.
- (154) Οι φορείς λειτουργούν ως Οργανισμοί Λιμένων, κρατικά ή δημοτικά Λιμενικά Ταμεία - ή Λιμενικά Γραφεία που έχουν συσταθεί σε ορισμένους δήμους⁵⁶.
- (155) Σήμερα, στην επικράτεια λειτουργούν 13 Οργανισμοί Λιμένων (ΟΛ) υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρείας⁵⁷. Κάθε Οργανισμός Λιμένος ΑΕ αποτελεί ανώνυμη εταιρία κοινής ωφέλειας με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, λειτουργεί κατά τους κανόνες της

⁵⁶ Βλ. όπ.π., και Πάλλης Θ. (2023), Λιμενική Οικονομία: Οικονομική, Οργάνωση και Διοίκηση Εμπορευματικών Λιμένων, Εκδόσεις Παπαζήση, ιστοσελίδα Ένωσης Λιμένων Ελλάδος (www.elime.gr) και ιστοσελίδα Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (www.ynanp.gr).

⁵⁷ Βλ. το ν. 2688/1999 περί Μετατροπής του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς και του Οργανισμού Λιμένος Θεσσαλονίκης σε ανώνυμες Εταιρίες και το άρθρο εικοστό πρώτο του ν. 2932/2001 για τη μετατροπή των εκεί αναφερόμενων δέκα (10) ΝΠΔΔ που λειτουργούσαν ως λιμενικά ταμεία ή οργανισμοί λιμένων σε ανώνυμες εταιρίες.

ιδιωτικής οικονομίας, απολαμβάνει διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής⁵⁸. Ως προς τη νομική τους φύση, πρόκειται για ΝΠΔ τα οποία προήλθαν από τη μετατροπή των οργανισμών λιμένων ή λιμενικών ταμείων, τα οποία αποτελούσαν ΝΠΔΔ. Οι οργανισμοί λιμένων, που αποτελούν ΝΠΔ και μάλιστα ΑΕ, έχουν χαρακτηριστεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως διοικητικές αρχές κατά την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων τους, αποτελώντας υπό την έννοια αυτή νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα⁵⁹.

- (156) Η Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) Α.Ε. και η Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ) Α.Ε. έχουν ιδιωτικοποιηθεί, με πώληση από το Δημόσιο 67% των μετοχών τους σε κοινοπραξία υπό τον έλεγχο της BELTERRA HOLDINGS LTD⁶⁰. Δύο άλλοι φορείς, η Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου (ΟΛΗ) Α.Ε. και η Οργανισμός Λιμένος Ηγουμενίτσας (ΟΛΗΓ) Α.Ε. έχουν ιδιωτικοποιηθεί, με την πώληση της πλειοψηφίας (51%) των μετοχών τους στον όμιλο GRIMALDI, ο οποίος δραστηριοποιείται στον κλάδο της ακτοπλοΐας μέσω της MINOAN.
- (157) Οι φορείς αυτοί έχουν (α) την ευθύνη της διοίκησης των αντίστοιχων λιμένων και (β) την καθολική ευθύνη της εκμετάλλευσης του λιμένα σε όλες τις περιπτώσεις εκτός από μία. Εξαιρέση αποτελεί ο λιμένας του Πειραιά όπου η ευθύνη της διοίκησης συνοδεύεται από την μερική ευθύνη εκμετάλλευσης του λιμένα, συμπεριλαμβανομένων όλων των υποδομών, ανωδομών και υπηρεσιών εξυπηρέτησης ακτοπλοΐας και κρουαζιέρας που προσφέρονται στον επιβατικό λιμένα ωστόσο τα αντίστοιχα δικαιώματα διαχείρισης των τερματικών σταθμών εμπορευματοκιβωτίων ΣΕΜΠΟ-Π και ΣΕΜΠΟ ΙΙΙ έχουν παραχωρηθεί σε τρίτο φορέα. Επιπλέον, έχει γίνει παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης ενός πολυχρηστικού τερματικού σταθμού στην περίπτωση του λιμένα Καβάλας.⁶¹
- (158) Οκτώ (8) Οργανισμοί Λιμένων είναι μονο-μετοχικές Ανώνυμες Εταιρείες με την μετοχή τους να διατηρείται από το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ)⁶². Συγκεκριμένα, το ΤΑΙΠΕΔ κατέχει το 100% του μετοχικού κεφαλαίου του Οργανισμού Λιμένος Λαυρίου Α.Ε., του Οργανισμού Λιμένος Αλεξανδρούπολης Α.Ε., του Οργανισμού Λιμένος Ραφήνας Α.Ε., του Οργανισμού Λιμένος Καβάλας Α.Ε., του Οργανισμού Λιμένος Κέρκυρας Α.Ε., Οργανισμού Λιμένος Βόλου Α.Ε., Οργανισμού Λιμένος Ελευσίνας Α.Ε. και του Οργανισμού Λιμένος Πατρών Α.Ε.⁶³. Εξαιρέση αποτελεί η Οργανισμός Λιμένων Νομού Ευβοίας Α.Ε. όπου η μετοχή του ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο και η ευθύνη του ελέγχου στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΝΑΝΠ). Ο Οργανισμός Λιμένων Νομού Ευβοίας Α.Ε. είναι ο εποπτεύων φορέας διαχείρισης όλων των λιμένων της Εύβοιας,

⁵⁸ Βλ. το άρθρο πρώτο παρ. 1 και το άρθρο έκτο παρ. 1 του ν. 2688/1999 και το άρθρο εικοστό πρώτο παρ. 5 του ν. 2932/2001.

⁵⁹ Βλ. ΣτΕ 745/2024, ΣτΕ Ολ 1211/2010, ΣτΕ 345/2017, ΣτΕ 2080/2018, ΣτΕ 2392/2020, ΣτΕ 112/2013, ΣτΕ Ολ 1129-1155/2016.

⁶⁰ Βλ. Απόφαση ΕΑ 727/2021 και <https://hradf.com/organismos-limenos-thessalonikis-a-e-o/>.

⁶¹ Βλ. ό.π.

⁶² Το ΤΑΙΠΕΔ, σήμερα έχει ενσωματωθεί στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (Υπερταμείο).

⁶³ Βλ. την υπ' αριθ. 222/05.11.2012 απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΦΕΚ Β' 2996/2012)

συμπεριλαμβανομένων των Χαλκίδας, Αιδηψού, Αλιβερίου, Ερέτριας, Καρύστου, Κύμης, Λίμνης, Μαρμαρίου, Στύρων και Ωρεών, συστάθηκε δε το 2013 ως ανώνυμη εταιρεία, με σκοπό τη μετατροπή του πρώην ΝΠΔΔ «Λιμενικό Ταμείο Χαλκίδας» σε οργανισμό διαχείρισης λιμένων. Η σύσταση αυτή περιλάμβανε και τη συγχώνευση των λοιπών λιμενικών ταμείων της Εύβοιας, ενοποιώντας τη διαχείριση των λιμένων του νομού σε έναν φορέα. Η εταιρεία είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και την υλοποίηση έργων υποδομής, καθώς και για την εφαρμογή πολιτικών που προάγουν την ασφάλεια, την ανταγωνιστικότητα και τη βιωσιμότητα όλων των λιμένων της Εύβοιας.

Πίνακας 10: Οργανισμοί Λιμένων Α.Ε.

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΛΙΜΕΝΩΝ Α.Ε.
Πλειοψηφία μετοχών σε ιδιώτες	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΠΕΙΡΑΙΑ Α.Ε.
Μονομετοχικές Α.Ε. στην κυριότητα Ελληνικού Δημοσίου (Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ.)	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΒΟΛΟΥ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΕΛΕΥΣΙΝΑΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΚΑΒΑΛΑΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΛΑΥΡΙΟΥ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΠΑΤΡΩΝ Α.Ε.
Μονομετοχικές Α.Ε. στην κυριότητα Ελληνικού Δημοσίου	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΡΑΦΗΝΑΣ Α.Ε.
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΩΝ ΕΥΒΟΙΑΣ Α.Ε.

(159) Ο σκοπός λειτουργίας ενός Οργανισμού Λιμένος Α.Ε. είναι η διοίκηση και η εκμετάλλευση των χώρων της Ζώνης Λιμένα δικαιοδοσίας της, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της όπως αυτές ορίζονται στους Ν. 2932/2001 και Ν.3429/2005. Στον σκοπό τους περιλαμβάνονται:

- Η παροχή κάθε είδους λιμενικών υπηρεσιών προς τους χρήστες, η αναβάθμιση, η συντήρηση, η βελτίωση και η ανάπτυξη του λιμένα.
- Η παροχή υπηρεσιών ελλιμενισμού των πλοίων και διακίνησης επιβατών, οχημάτων, φορτίων.
- Η εγκατάσταση, οργάνωση και εκμετάλλευση κάθε είδους λιμενικής υποδομής.
- Η ανάληψη και εκτέλεση προγραμμάτων, μελετών και έργων σχετικών με τις δραστηριότητες του Οργανισμού Λιμένα που χρηματοδοτούνται από εθνικούς, κοινοτικούς ή άλλους πόρους και εντάσσονται στην εθνική λιμενική πολιτική.

- Η ανάληψη κάθε δραστηριότητας που έχει σχέση με το λιμενικό έργο, καθώς και κάθε άλλης εμπορικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας πέραν των παραδοσιακών λιμενικών υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων ιδίως της τουριστικής, της πολιτιστικής, της αλιευτικής, του σχεδιασμού και της οργάνωσης λιμενικών εξυπηρετήσεων.
- Η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και υποδομών μέσω τεχνολογικού και οργανωτικού εκσυγχρονισμού.
- Η μέριμνα αισθητικής και λειτουργικής διάρθρωσης του λιμένα.
- Η εποικοδομητική συνεργασία με τους χρήστες του λιμένα και τους τοπικούς φορείς και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας.
- Η εποικοδομητική συνεργασία και η ανάληψη κάθε δραστηριότητας που έχει σχέση με τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης των λιμένων της χώρας.
- Η ανάληψη καθηκόντων «Γενικού Διαχειριστή» των χώρων της Ζώνης Λιμένα στο πλαίσιο του γενικού σχεδιασμού και ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας, της χάραξης εθνικής λιμενικής πολιτικής για λογαριασμό του Δημοσίου και του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου.
- Η εισήγηση της δημιουργίας και λειτουργίας αεροδρομίων επί υδάτινης επιφάνειας.

- (160) Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο κάθε Οργανισμός Λιμένος εκ των πραγμάτων καθορίζει το σύνολο των αποφάσεων που αφορούν τη λειτουργία και την ανάπτυξη του λιμένα, συμπεριλαμβανομένων των υποδομών του.
- (161) Πέραν των Οργανισμών Λιμένων υπάρχουν τα Λιμενικά Ταμεία. Το σύνολο των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης **Λιμενικών Ταμείων (Κρατικά, Δημοτικά και Διαδημοτικά)** ανά την επικράτεια ανέρχεται σε ογδόντα πέντε (85) και περιλαμβάνει: δέκα (10) κρατικά Λιμενικά Ταμεία (Λ.Τ.) τα οποία εποπτεύονται από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και εβδομήντα πέντε (75) Δημοτικά – Διαδημοτικά Λιμενικά Ταμεία (Δ.Λ.Τ.) των οποίων η διαχείριση ασκείται από την τοπική αυτοδιοίκηση και εποπτεύονται από το Υπουργείο Εσωτερικών.
- (162) Λειτουργούν επίσης δέκα (10) Λιμενικά Γραφεία, με μικρότερες διοικητικές δομές και με ευθύνη εποπτείας μικρής λιμενικής δραστηριότητας.
- (163) Από το 2010 κάθε Δήμος μπορεί να συνιστά ή να έχει ένα νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου για τη διοίκηση και διαχείριση ζώνης λιμένα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.⁶⁴ Ως αποτέλεσμα, η διαδικασία δημιουργίας Λιμενικών Ταμείων ενεργοποιήθηκε και πάλι το 2012. Από τους 325 Δήμους της χώρας, οι 198 Δήμοι διαθέτουν ακτογραμμή με συνέπεια στις 12 από τις 13 Περιφέρειες να υφίστανται Λιμενικά Ταμεία, εξαιρούμενης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας που στερείται παραθαλάσσιου μετώπου.
- (164) Το 2019 δόθηκε η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μεταξύ Λιμενικών Ταμείων ή Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων και επενδυτών για την παραχώρηση της χρήσης και της εκμετάλλευσης

⁶⁴ Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

τιμημάτων της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης των λιμένων, δικαιοδοσίας των Ταμείων, για σκοπούς που σχετίζονται με την εκ μέρους των τρίτων άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας ναυπηγοεπισκευής και παροχής λιμενικών υπηρεσιών και δραστηριοτήτων, με εξαίρεση την ακτοπλοΐα. Όποιες συμβάσεις συνάπτονται θα πρέπει να προκύπτουν έπειτα από σχετική διαγωνιστική διαδικασία σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και η διάρκειά τους δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τα 40 έτη.

III.3.2 Ζητήματα

- (165) Από τα ανωτέρω καθίσταται **σαφής ο κατακερματισμός του καθεστώτος διαχείρισης και εκμετάλλευσης των λιμενικών υποδομών**, γεγονός που, σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό της ρυθμιστικής και εποπτικής αρμοδιότητας που θα αναλυθεί στη συνέχεια, έχει επίπτωση στην αποτελεσματική λειτουργία τους. Εκτιμάται ότι τα Λιμενικά Ταμεία, αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα στελέχωσης και δυνατοτήτων υλοποίησης έργων συντήρησης ή/και κατασκευής υποδομών. Σύμφωνα με στοιχεία απασχόλησης, τα οποία αντλήθηκαν το 2018, σε 85 Λιμενικά Ταμεία της χώρας απασχολούνται συνολικά 129 υπάλληλοι. Τα 49 Λιμενικά Ταμεία (57,7%) δεν απασχολούν μόνιμο προσωπικό και τα 17 απασχολούν μόλις έναν υπάλληλο. Επίσης, τα υφιστάμενα Λιμενικά Ταμεία δεν διαθέτουν την τεχνογνωσία και τη μακροπρόθεσμη επενδυτική δυνατότητα που απαιτεί η συντήρηση και ανάπτυξη των υποδομών που έχουν στην αρμοδιότητά τους. Κατά τη δημόσια διαβούλευση οι ειδικοί εμπειρογνώμονες της ΕΑ επεσήμαναν ότι ο μεγάλος αριθμός και η ποικιλία των φορέων διαχείρισης λιμένων δεν συνιστά μόνο διοικητικό χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος, αλλά επηρεάζει και τη λειτουργική αποτελεσματικότητα των υποδομών. Σχετικές παρεμβάσεις ανέφεραν ότι μεταξύ των φορέων υφίστανται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τους διαθέσιμους πόρους, την τεχνογνωσία, την ικανότητα σχεδιασμού επενδύσεων, καθώς και τη δυνατότητα έγκαιρου συντονισμού με το Υπουργείο, τις λιμενικές αρχές και τους παρόχους ακτοπλοϊκών υπηρεσιών. Στο ίδιο πλαίσιο, τονίστηκε ότι ο κατακερματισμός της διοίκησης και της εποπτείας των λιμένων, σε συνδυασμό με τις αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, δυσχεραίνουν την ανάπτυξη ενιαίας στρατηγικής για τη βελτίωση των λιμενικών υπηρεσιών και την προσαρμογή τους στις ανάγκες της ακτοπλοΐας. Από ορισμένες παρεμβάσεις διατυπώθηκε επίσης η άποψη ότι η αποτελεσματικότερη διαχείριση των λιμένων απαιτεί ευρύτερο συντονισμό, ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των φορέων και καλύτερη διασύνδεση με τα λοιπά μέσα μεταφοράς και τις τοπικές υποδομές.
- (166) Περαιτέρω, η ποιότητα των λιμένων καθορίζεται από μια σειρά παραγόντων που σχετίζονται με την προσβασιμότητα, τις υποδομές, την εξυπηρέτηση επιβατών, την ασφάλεια καθώς και τη συνδεσιμότητα και βιωσιμότητα. Τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και οι διαθέσιμες τεχνολογίες των λιμένων καθορίζουν τη χωρητικότητα πλοίων και τον αριθμό επιβατών που μπορούν να εξυπηρετηθούν ανά λιμένα και είναι **κρίσιμα για την αποτελεσματική λειτουργία της ακτοπλοϊκής μεταφοράς** και την εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των χρηστών και επιβατών.
- (167) Ειδικότερα, τα κρίσιμα **ποιοτικά χαρακτηριστικά κάθε λιμένα, για την εξυπηρέτηση των πλοίων** που εκτελούν θαλάσσιες μεταφορές, είναι τα χαρακτηριστικά της λιμενολεκάνης (ελάχιστο και μέγιστο βάθος, επιφάνεια και βάθος κύκλου ελιγμών), οι υποδομές σε αποβάθρες (μήκος, βάθος, θέσεις πρόσδεσης), τα κρηπιδώματα και οι κυματοθραύστες, οι υποδομές αποθηκευτικών χώρων (στεγασμένοι και υπαίθριοι), ο ηλεκτρολογικός και μηχανολογικός

εξοπλισμός και το ανθρώπινο δυναμικό. Στη βάση αυτών, σε συνδυασμό με τις μετεωρολογικές ιδιαιτερότητες (ανέμους, κύμα), προσδιορίζεται η θεωρητική και πραγματική χωρητικότητα κάθε λιμένα, δηλαδή το πλήθος και ο τύπος των πλοίων που θεωρητικά και πραγματικά μπορούν να εξυπηρετήσουν με ασφάλεια ταυτόχρονα.

- (168) Παράλληλα, τα κρίσιμα **ποιοτικά χαρακτηριστικά των λιμένων για την εξυπηρέτηση των επιβατών των πλοίων** περιλαμβάνουν τις κτηριακές εγκαταστάσεις (αίθουσα υποδοχής και αναμονής), υπηρεσίες εξυπηρέτησης επιβατών (αναψυκτήρια, πρακτορεία, πληροφορίες, προσβασιμότητα ΑμεΑ), καθαριότητα, χώρους στάθμευσης οχημάτων, συνδεσιμότητα με λοιπά μεταφορικά δίκτυα και μέσα (σταθμοί λεωφορείων, χώροι αναμονής ταξί, σύνδεση με αεροδρόμιο, σιδηρόδρομο και υδατοδρόμιο). Αντίστοιχα, στη βάση αυτών προσδιορίζεται η θεωρητική και πραγματική χωρητικότητα επιβατών κάθε λιμένα, δηλαδή ο αριθμός επιβατών που θεωρητικά και πραγματικά μπορούν να εξυπηρετήσουν με ασφάλεια ταυτόχρονα, αλλά και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η ικανοποίηση των επιβατών.
- (169) Παρόλα αυτά, οι λιμενικές υποδομές τις χώρας παρουσιάζουν, διαχρονικά, **σημαντικά προβλήματα**, επηρεάζοντας κρίσιμα τις επιδόσεις της ακτοπολοϊκής μεταφοράς.
- (170) Γενικά, οι συνηθέστερες ελλείψεις των λιμενικών υποδομών στους ελληνικούς νησιωτικούς και ηπειρωτικούς λιμένες αφορούν: α) σε ανεπαρκή εσωτερικά λιμενικά έργα για την ταυτόχρονη εξυπηρέτηση πολλαπλών κατάπλων και απόπλων (π.χ. μικρές και ελλιπώς συντηρημένες αποβάθρες και κρηπιδώματα, περιορισμένοι κυματοθραύστες και ελλιπείς ωφέλιμοι χώροι για ελιγμούς πρόσδεσης των πλοίων, μικρά και ακατάλληλα βάθη), β) σε ελλείψεις σύγχρονων επιβατικών σταθμών υποδοχής και αναμονής και λοιπών χερσαίων υποδομών για την εξυπηρέτηση των χρηστών των λιμένων (π.χ. χώροι στάθμευσης, αποθήκες) καθώς και γ) σε υποδομές προσβασιμότητας προς τους λιμένες και συνδεσιμότητας αυτών με άλλες τοπικές υποδομές και μεταφορικά δίκτυα (π.χ. οδικό δίκτυο, αεροδρόμια)⁶⁵.
- (171) Αυτό συνεπάγεται ότι πολλά από τα λιμάνια του ελληνικού λιμενικού συστήματος μπορούν να εξυπηρετούν ταυτόχρονα περιορισμένο αριθμό πλοίων, και ενδεχομένως και συγκεκριμένους τύπους πλοίων, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα περιορισμένη μεταφορική δυνατότητα του ακτοπολοϊκού συστήματος, καθυστερήσεις, τालαιπωρία και χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών στους επιβάτες και χρήστες του λιμένα, αλλά και υψηλό κίνδυνο ατυχημάτων ιδιαίτερα σε συνδυασμό με κακές καιρικές συνθήκες.⁶⁶
- (172) Ενδεικτικά, παρότι αφορά στην κρουαζιέρα που δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας Κλαδικής Έρευνας, παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα μελέτη αναφορικά με ελληνικούς λιμένες που εξυπηρετούν κρουαζιερόπλοια⁶⁷, από την οποία προκύπτει η σημαντική υστέρηση

⁶⁵ Βλ., ενδεικτικά, Ετήσια Έκθεση Λιμένων 2024 της Πανελλήνιας Ένωσης Πλοιάρχων Εμπορικού Ναυτικού (ΠΕΠΕΝ) (www.pepen.gr).

⁶⁶ Βλ. Δελτίο τύπου Πανελλήνιας Ένωσης Πλοιάρχων Εμπορικού Ναυτικού (ΠΕΠΕΝ) (<https://pepen.gr/pepen-etisia-ekthesi-2024-gia-toys-ellinikoys-limenes>) για την παρουσία της Ετήσιας Έκθεσης Λιμένων 2024 της Ένωσης (www.pepen.gr).

⁶⁷ Βλ. Νιαβής Σ. (2019). Αξιολόγηση της επίδρασης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος στις προοπτικές ανάπτυξης των ελληνικών λιμένων κρουαζιέρα. Αειχώρος: Κείμενα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης, (28), 157–181.

των ελληνικών λιμανιών σε σχέση με τα λιμάνια της Μεσογείου, η οποία είναι ενδεικτική γενικώς της ποιότητας των υπηρεσιών των λιμένων.

- (173) Όπως φαίνεται στον Πίνακα που ακολουθεί, το μέσο ελληνικό λιμάνι κρουαζιέρας δε διαθέτει περισσότερες από 3 προβλήτες για την εξυπηρέτηση κρουαζιερόπλοιων, όταν ο αριθμός προβλητών στο μέσο λιμάνι της Μεσογείου ξεπερνά τις 6. Από την άλλη, κατά μέσο όρο τα ελληνικά λιμάνια δεν δύνανται να εξυπηρετήσουν πλοία μεγαλύτερα των 300 μέτρων, όταν το μέσο Μεσογειακό λιμάνι μπορεί να δεχτεί πλοία μήκους έως 373 μέτρων, ενώ χαμηλότερο είναι και το μέσο ωφέλιμο βάθος προβλητών των ελληνικών (10,3) έναντι των μεσογειακών λιμένων (11,85). Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η σχεδόν παντελής έλλειψη οργανωμένων επιβατικών σταθμών, καθώς μόλις 6 από τα 21 λιμάνια της χώρας διαθέτουν πλήρως εξοπλισμένους επιβατικούς σταθμούς, όταν κατά μέσο όρο στη Μεσόγειο τα λιμάνια διαθέτουν τουλάχιστον ένα.

Πίνακας 11: Συγκριτική παρουσίαση υποδομών ελληνικών και μεσογειακών λιμένων

Λιμένες	Δείγμα	Προβλήτες	Μέγιστο μήκος πλοίου	Βάθος	Επιβατικός σταθμός
Ελλάδα	21	2,57	289,55	10,30	0,33
Μεσόγειος	47	6,49	373,00	11,85	1,62

Πηγή: Νιαβής Σ. (2019). Αξιολόγηση της επίδρασης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος στις προοπτικές ανάπτυξης των ελληνικών λιμένων κρουαζιέρας. Αειχώρος: Κείμενα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης, (28), 157–181.

- (174) Σύμφωνα με τις τοποθετήσεις των ειδικών εμπειρογνομόνων και των χρηστών κατά τη δημόσια διαβούλευση, η υφιστάμενη κατάσταση των λιμενικών υποδομών στην Ελλάδα παρουσιάζει σημαντικές υστερήσεις σε σχέση με τις σύγχρονες απαιτήσεις του ακτοπολοϊκού στόλου. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι αρκετοί λιμένες δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στα τεχνικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των νεότερων πλοίων, τόσο ως προς τις διαστάσεις, τη δυνατότητα πρόσδεσης και την εξυπηρέτηση ταυτόχρονων αφίξεων, όσο και ως προς την υποστήριξη των αυξημένων περιβαλλοντικών απαιτήσεων που συνδέονται με την ενεργειακή μετάβαση. Στο ίδιο πλαίσιο, αναδείχθηκε η αυξανόμενη σημασία ανάπτυξης «πράσινων λιμένων», με υποδομές όπως παροχή ηλεκτρικής ενέργειας κατά τον ελλιμενισμό και δυνατότητα εξυπηρέτησης εναλλακτικών καυσίμων.
- (175) Παράλληλα, οι ειδικοί εμπειρογνώμονες και οι σύνδεσμοι επιχειρήσεων που συμμετείχαν στη δημόσια διαβούλευση σημειώνουν ότι η δυνατότητα μετάβασης σε πιο αποτελεσματικά σχήματα δικτυακής οργάνωσης των ακτοπολοϊκών συνδέσεων, όπως περισσότερο ακτινωτές μορφές (hub and spoke), εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη κατάλληλων λιμένων με επαρκή τεχνική, ποιοτική και λειτουργική υποδομή, ώστε να μπορούν να επιτελέσουν ρόλο περιφερειακών κόμβων. Υπό την έννοια αυτή, η κατάσταση των λιμενικών υποδομών επηρεάζει τόσο την υφιστάμενη εξυπηρέτηση όσο και τα περιθώρια αναδιάρθρωσης και εκσυγχρονισμού του δικτύου στο μέλλον.

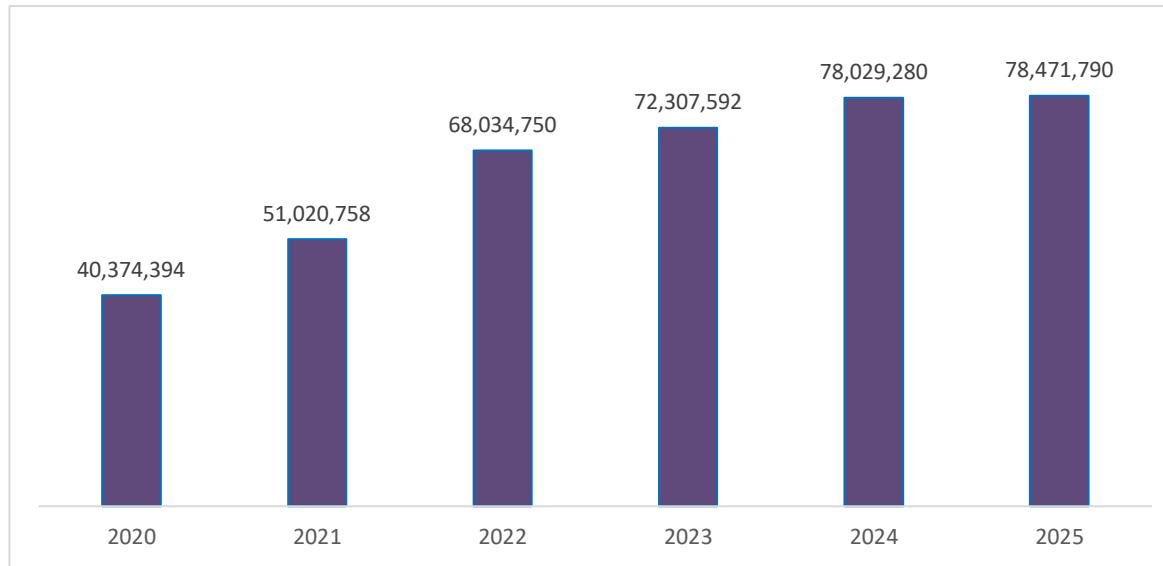
- (176) Τα προβλήματα των λιμενικών υποδομών επηρεάζουν άμεσα τη συνολική αποδοτικότητα της ακτοπλοΐας. Ελλείψεις όπως περιορισμένες θέσεις πρόσδεσης, ανεπαρκή βάθη, προβλήματα υποδοχής επιβατών και οχημάτων ή καθυστερήσεις στους χειρισμούς μπορούν να επηρεάζουν τον χρόνο παραμονής των πλοίων, τη συμφόρηση, τη συνέπεια των δρομολογίων και το λειτουργικό κόστος των παρόχων. Στο πλαίσιο αυτό, από τη διαβούλευση αναδείχθηκε η ανάγκη συστηματικότερης αποτύπωσης της σχέσης μεταξύ ποιότητας λιμενικών υποδομών, επιχειρησιακής απόδοσης και κόστους εξυπηρέτησης των γραμμών.
- (177) Σε θεσμικό επίπεδο, στη διαβούλευση διατυπώθηκε προβληματισμός ως προς τον βαθμό επικαιροποίησης, συστηματικής εφαρμογής και επιχειρησιακής εξειδίκευσης της λιμενικής στρατηγικής, καθώς και ως προς τον διοικητικό και εποπτικό κατακερματισμό του συστήματος λιμένων. Επισημάνθηκε ότι η πολυπλοκότητα του πλαισίου διαχείρισης, οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και η έλλειψη ομοιόμορφης και κεντρικά οργανωμένης παρακολούθησης των υποδομών δυσχεραίνουν τόσο τον σχεδιασμό επενδύσεων όσο και την έγκαιρη αξιολόγηση των πραγματικών αναγκών του συστήματος. Στο ίδιο πλαίσιο, αναδείχθηκε η ανάγκη βελτίωσης του συντονισμού μεταξύ λιμενικών φορέων, Υπουργείου και παρόχων ακτοπλοϊκών υπηρεσιών.
- (178) Υπό τις συνθήκες αυτές, αναδείχθηκε από αρκετές παρεμβάσεις (ιδίως συνδέσμων επιχειρήσεων, επιχειρήσεων του κλάδου και ειδικών εμπειρογνομόνων) η ανάγκη στοχευμένων επενδύσεων στις λιμενικές υποδομές, με ιδιαίτερη έμφαση στην αύξηση της χωρητικότητας ελλιμενισμού, στη μείωση των χρόνων αναμονής, στη βελτίωση των υποδομών εξυπηρέτησης επιβατών και οχημάτων και στην προετοιμασία των λιμένων για την πράσινη μετάβαση. Σχετικές τοποθετήσεις συνέδεσαν τις επενδύσεις αυτές με την αξιοποίηση ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων και με την ανάγκη ενίσχυσης μικρότερων λιμένων που εμφανίζουν τις μεγαλύτερες ελλείψεις. Από την άποψη της αγοράς, η βελτίωση των λιμενικών υποδομών συνιστά προϋπόθεση όχι μόνο για την εύρυθμη λειτουργία του ακτοπλοϊκού δικτύου, αλλά και για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της βιωσιμότητας του κλάδου σε ένα μεταβαλλόμενο ενεργειακό και τεχνολογικό περιβάλλον.

III.3.3 Εξέλιξη κίνησης επιβατών ακτοπλοΐας ελληνικών λιμένων

- (179) Η επιβατική κίνηση ακτοπλοΐας, επιβιβασθέντες και αποβιβασθέντες επιβάτες, το 2023 στο σύνολο των ελληνικών λιμένων ανήλθε σε περίπου 72 εκατομμύρια επιβάτες αυξημένη κατά 6,3% σε σχέση με το 2022. Η Ελλάδα το 2023 βρέθηκε στη δεύτερη θέση ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ στην επιβατική κίνηση λιμένων, μετά από την Ιταλία. Το λιμάνι του Πειραιά ήταν τρίτο ανάμεσα στα λιμάνια της ΕΕ, μετά από τους λιμένες Μεσσίνα και Ρέτζιο ντι Καλάμπρια στην Ιταλία, ενώ στη 10η θέση βρέθηκε και ένα δεύτερο ελληνικό λιμάνι, τα Παλούκια Σαλαμίνας⁶⁸.

⁶⁸ Βλ. Βαγγέλας Γ. και Α. Πάλλης, (2024), GREPORT 2024: Report on Greek Ports, P&S Advisory LP.

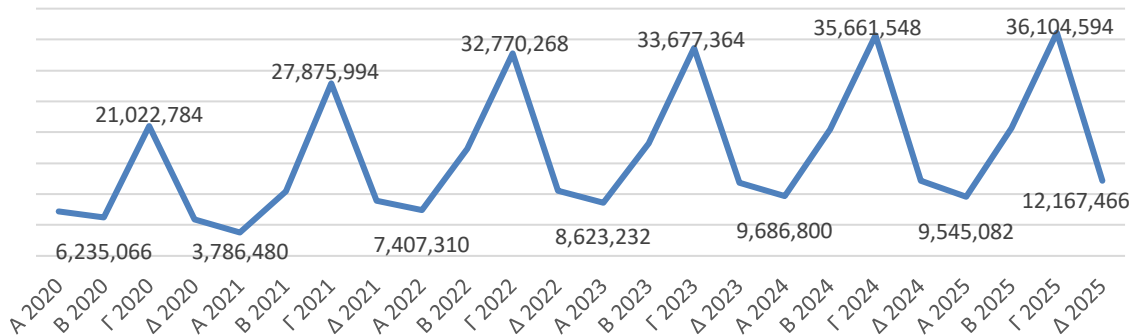
Διάγραμμα 12: Επιβιβασθέντες και αποβιβασθέντες επιβάτες ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες 2020-2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (181) Η επιβατική κίνηση ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες παρουσιάζει, ακολουθώντας την τουριστική ζήτηση για μεταφορά, έντονη εποχικότητα, με την αιχμή να καταγράφεται τους καλοκαιρινούς μήνες έναντι της χαμηλής χειμερινής κίνησης.

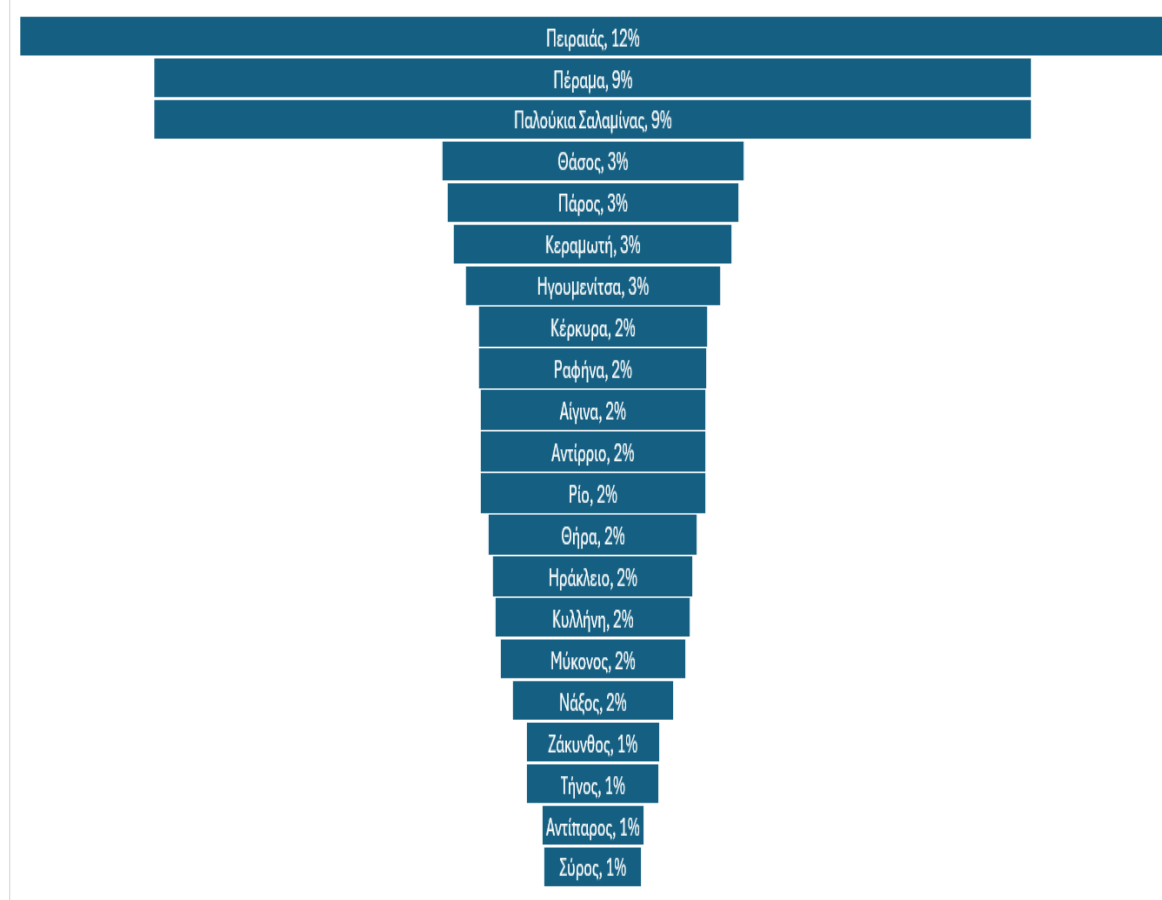
Διάγραμμα 13: Επιβιβασθέντες και αποβιβασθέντες επιβάτες ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες ανά τρίμηνο (2020-2025)



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (182) Όσον αφορά στα ποσοστά επιβατικής κίνησης, το 2025 ο λιμένας του Πειραιά είναι σταθερά στην πρώτη θέση εξυπηρετώντας περίπου 9 εκατ. επιβάτες ή το 12%, της συνολικής ακτοπλοϊκής κίνησης των ελληνικών λιμένων. Τη δεύτερη θέση της σχετικής λίστας καταλαμβάνουν οι λιμένες του πορθμείου Πέραμα – Παλούκια Σαλαμίνας, εξυπηρετώντας περίπου 7 εκατ. επιβάτες ή το 9%, της συνολικής ετήσιας ακτοπλοϊκής κίνησης της χώρας. Ακολουθούν με μεγάλη διαφορά οι λιμένες της Θάσου, της Πάρου και της Ηγουμενίτσας με 3%, η Κέρκυρα, η Αίγινα, το Ρίο και η Ραφήνα με 2%.

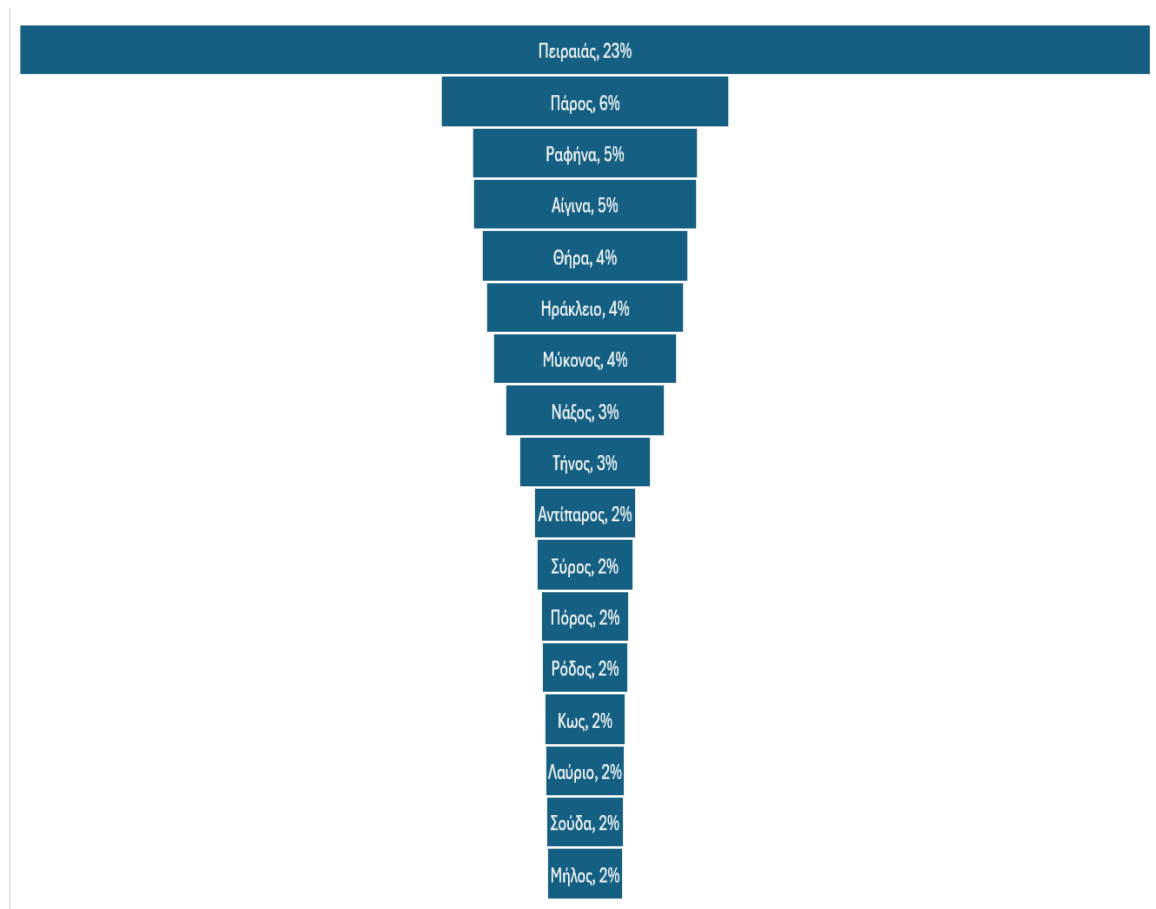
Διάγραμμα 14: Ποσοστά επιβατικής κίνησης ακτοπλοΐας στους ελληνικούς λιμένες το 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (183) Το παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζει τα αντίστοιχα ποσοστά επιβατικής κίνησης, το 2025 στους λιμένες της Αττικής, των Κυκλάδων, των Δωδεκανήσων, του Βορείου Αιγαίου και της Κρήτης, ήτοι του βασικού ακτοπλοϊκού δικτύου στο Αιγαίο. Σε αυτήν την περίπτωση ο λιμένας του Πειραιά εξυπηρετεί το 23% της συνολικής ακτοπλοϊκής κίνησης των σχετικών λιμένων. Τη δεύτερη θέση καταλαμβάνει ο λιμένας της Πάρου με 6%. Ακολουθούν οι λιμένες της Αίγινας και της Ραφήνας με 5%, της Σαντορίνης, της Μυκόνου και του Ηρακλείου με 4%. Η σημαντική διαφορά του Πειραιά με τους λοιπούς λιμένες αναδεικνύει την κεντρική σημασία του Πειραιά στο δίκτυο εξυπηρέτησης στο Αιγαίο.

Διάγραμμα 15: Ποσοστά επιβατικής κίνησης ακτοπλοΐας στους λιμένες της Αττικής, των Κυκλάδων, των Δωδεκανήσων, του Βορείου Αιγαίου και της Κρήτης το 2025



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

III.3.4 Συμπεράσματα

- (185) Οι λιμένες αποτελούν κρίσιμο προσδιοριστικό παράγοντα της δομής και της λειτουργίας της αγοράς. Η χωρητικότητα, η ποιότητα, η διοικητική οργάνωση και ο βαθμός τεχνολογικής ετοιμότητας των λιμένων επηρεάζουν την προσβασιμότητα, τη δυνατότητα ανάπτυξης δρομολογίων, τη σταθερότητα των χρόνων εξυπηρέτησης και, τελικά, τη χρησιμότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας για τον καταναλωτή.
- (186) Υπό το πρίσμα αυτό, τα ζητήματα των λιμενικών υποδομών συνδέονται άμεσα και με τη λειτουργία του ανταγωνισμού. Στο μέτρο που οι φυσικοί και οργανωτικοί περιορισμοί των λιμένων διαφοροποιούν την εμπορική αξία συγκεκριμένων ωραρίων, επηρεάζουν τη δυνατότητα εισόδου ή επέκτασης και δημιουργούν ασυμμετρίες στην πρόσβαση σε κρίσιμους κόμβους του δικτύου, η ανάλυση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της ακτοπλοϊκής αγοράς δεν μπορεί να αποσυνδέεται από την κατάσταση και τη διακυβέρνηση των λιμενικών υποδομών. Η διαπίστωση αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο του ευρύτερου πλαισίου εντός του οποίου πρέπει να εξετάζονται οι συνθήκες ανταγωνισμού στον κλάδο.

III.4 Οι τιμές των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων

- (187) Η τιμή εισιτηρίου αφορά στο τελικό χρηματικό ποσό που καταβάλλει ο καταναλωτής για τη θαλάσσια μεταφορά. Διακρίνεται από τη τιμή του ναύλου που αφορά το αντίτιμο για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του μεταφορέα χωρίς να περιλαμβάνει τις κρατήσεις υπέρ τρίτων και τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Οι κρατήσεις υπέρ τρίτων αφορούν στα λιμενικά τέλη α) τέλη χρήσης λιμένα από επιβάτες και οχήματα και β) δικαιώματα προσόρμισης, παραβολής, πρυμνοδέτησης, και ελλιμενισμού πλοίων. Για τους λιμένες υπό κρατικό έλεγχο, τα τέλη χρήσης λιμένα ανέρχονται σήμερα σε ποσοστό 5% της τιμής του ναύλου⁶⁹, ενώ τα δικαιώματα προσόρμισης, παραβολής, πρυμνοδέτησης, και ελλιμενισμού προσδιορίζονται ανάλογα με το πλοίο⁷⁰. Για τους λιμένες των οποίων το πλειοψηφικό πακέτο μετοχών έχει μεταβιβασθεί σε ιδιώτη τα λιμενικά τέλη προσδιορίζονται ελεύθερα με αποφάσεις των Διοικητικών Συμβουλίων τους. Ο ΦΠΑ που επιβάλλεται σήμερα στις μεταφορές προσώπων και των αποσκευών τους είναι ο μειωμένος συντελεστής 13%, ενώ στις μεταφορές οχημάτων ο κανονικός συντελεστής 24%⁷¹.
- (188) Μια γενική εικόνα για τις τιμές των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων διαμορφώνεται από την εξέλιξη του ειδικού δείκτη τιμών καταναλωτή για τις θαλάσσιες μεταφορές επιβατών. Για το σκοπό αυτό, το παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζει τις τιμές του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή (HICP) για τις τιμές μεταφοράς επιβατών μέσω θαλάσσης και εσωτερικών υδάτων καθώς και τη μηνιαία ποσοστιαία μεταβολή του δείκτη, για την Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο δείκτη στην Ευρωζώνη (EE20), καλύπτοντας την περίοδο από τον Οκτώβριο του 2021 έως τον Δεκέμβριο του 2024, με έτος βάσης το 2015=100.
- (189) Και οι δύο δείκτες τιμών παρουσίασαν έντονη αύξηση στις αρχές του 2022, όπως άλλωστε αντικατοπτρίζεται και στους σχετικούς δείκτες πληθωρισμού, και σταθεροποίηση σε πολύ πιο αυξημένα επίπεδα σε σχέση με τα αρχικά επίπεδα.
- (190) Ο πληθωρισμός για την Ελλάδα κορυφώθηκε γύρω στο 25-30% τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο του 2023, ενώ για την Ευρωζώνη ήταν πιο ήπιος συγκριτικά με την Ελλάδα, με κορύφωση περίπου στο 15-20% το ίδιο διάστημα. Ο πληθωρισμός και στην Ελλάδα και στην EE20 μειώθηκε και σε χαμηλότερα επίπεδα και εμφανίζει εκ νέου αυξητικές τάσεις από το 2024. Ειδικότερα, στην Ελλάδα από το -3,4% τον Ιανουάριο του 2024 διαμορφώθηκε τον Ιούνιο του 2025 στο 3,6% και στην Ευρωζώνη από το 1,16% τον Ιανουάριο του 2024 έκλεισε τον Ιούνιο του 2025 στο 2,9%.

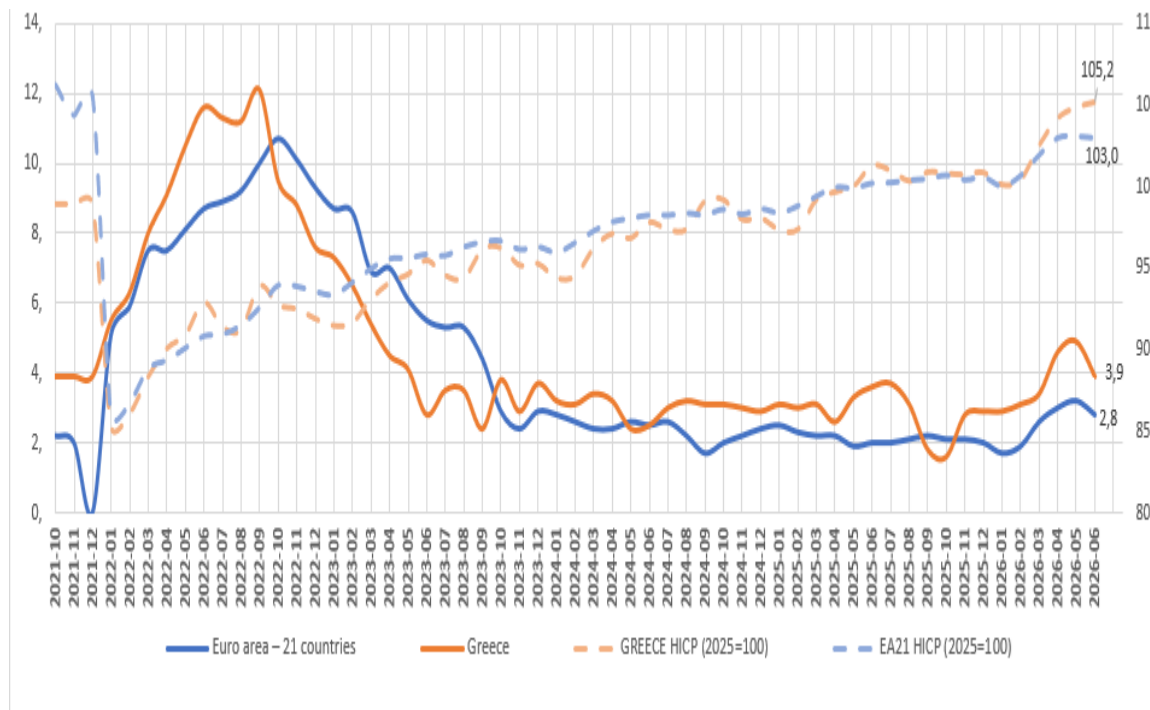
⁶⁹ Βλ. Ν. 2399/1996 (ΦΕΚ Α90/27.05.1996), όπως ισχύει.

⁷⁰ Βλ. ΥΑ 8122.1/3.4.2004 (ΦΕΚ Β310/11.02.2004).

⁷¹ Βλ. Ν. 4690/2020 (ΦΕΚ Α104/30.05.2025), όπως ισχύει.

(191)

Διάγραμμα 16: Εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή (HICP) για μεταφορά επιβατών μέσω θαλάσσης και εσωτερικών υδάτων σε Ελλάδα και ΕΕ20 και μηνιαία ποσοστιαία μεταβολή



Πηγή: Eurostat.

- (192) Για την ενδεικτική παρακολούθηση του επιπέδου των τιμών των ακτοπλοϊκών ναύλων σε πραγματικό χρόνο το ΥΝΑΝΠ σχεδίασε και ανέπτυξε το «Παρατηρητήριο Τιμών Ακτοπλοϊκών Ναύλων». Από τον Οκτώβριο του 2024 το Παρατηρητήριο βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία, εκδίδοντας εβδομαδιαία και μηνιαία δελτία για τις μέσες τιμές των ναύλων σε επιλεγμένες γραμμές για συμβατικά και για ταχύπλοα πλοία⁷².
- (193) Βάσει των δελτίων καταγραφής των ναύλων του Σεπτεμβρίου 2024 διαπιστώνονται αυξήσεις που φτάνουν μέχρι και 29,5% και μειώσεις μέχρι και 47,04% σε σύγκριση με τις τιμές του Σεπτεμβρίου του 2023. Αντίστοιχα, στο μηνιαίο δελτίο τιμών ναύλων του Φεβρουαρίου του

⁷² Η συλλογή δεδομένων των στοιχείων ναύλων του Παρατηρητηρίου πραγματοποιείται μέσω του Ηλεκτρονικού Συστήματος Κράτησης Θέσεως και Έκδοσης Εισιτηρίων Επιβατών και Αποδείξεων Μεταφοράς Οχημάτων (Η.Σ.Κ.ΘΕ.Ε.Α.) και αφορά τον υπολογισμό της μέσης τιμής καθαρών και μικτών ναύλων σε εβδομαδιαία, μηνιαία και ετήσια βάση, για σαράντα ενδεικτικές (40) συνδέσεις σε δύο (02) αντιπροσωπευτικές κατηγορίες εισιτηρίων, ήτοι (α) η οικονομική ή ενιαία θέση (αποτελεί τη θέση με το μεγαλύτερο ποσοστό εκδοθέντων εισιτηρίων επί του πλοίου και ταυτόχρονα τη θέση με τη φθηνότερη τιμή) και (β) τα (Ι.Χ.Ε.) οχήματα μήκους μέχρι 4,25 μέτρα (αποτελεί το μήκος για τα οχήματα της μέσης ελληνικής οικογένειας). Στο πλαίσιο της διαβούλευσης επισημάνθηκε από το ΥΝΑΝΠ ότι το Παρατηρητήριο δεν δείχνει αν αυξήθηκαν ή μειώθηκαν οι τιμές των εισιτηρίων, αλλά την εξέλιξη της μέσης τιμής στην οικονομική θέση μετά την ενσωμάτωση όλων των εκπτώσεων και προσφορών (έξτρα οικονομικές θέσεις, επιστροφές, bonus κ.λπ.). Συνεπώς, η διαφορά στη μέση τιμή μεταξύ περιόδων αντανακλά κυρίως τη διαφοροποίηση του ποσοστού των προσφορών.

2025 καταγράφονται αυξήσεις έως και 65,53% και μειώσεις έως και 36,89%, ενώ στο δελτίο τιμών ναύλων του Μαρτίου του 2025 αυξήσεις έως και 28,39% και μειώσεις έως και 40,25%. Στο πιο πρόσφατα δημοσιευμένο εβδομαδιαίο δελτίο τιμών ναύλων, που αφορά στην 20^η εβδομάδα (12.05.2025 έως 18.05.2025), καταγράφονται αυξήσεις έως και 11,11% και μειώσεις έως και 15,12%⁷³.

- (194) Η μέση μεταβολή των τιμών των ναύλων των επιβατών στις επιλεγμένες συνδέσεις του παρατηρητηρίου τον Φεβρουάριο του 2025 σε σχέση με τον Φεβρουάριο του 2024 είναι περίπου 3,07%. Αντίστοιχα, η μέση μεταβολή των τιμών των ναύλων για τον Σεπτέμβριο του 2024 έναντι του Σεπτεμβρίου του 2023 ήταν περίπου -1,85%.
- (195) Από την πλευρά των χρηστών πάντως, υπάρχουν έντονες αντιδράσεις για τις τιμές των ακτοποϊκών εισιτηρίων, καθώς το κόστος των εισιτηρίων έχει αυξηθεί δεδομένων και των δαπανών στις οποίες υποχρεούνται να προβαίνουν οι ακτοποϊκές εταιρείες λόγω της υποχρεωτικής συμμετοχής τους στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ-EU/ ETS) στις ναυτιλιακές μεταφορές έως το 2026, λόγω της ανακήρυξης της Μεσογείου ως SECA - Περιοχή Ελέγχου Εκπομπών Θείου, οι οποίες μαζί με τα άλλα λειτουργικά έξοδα (ανταλλακτικών, επισκευών και συντήρησης, μισθοδοσίας, ασφάλισης, αποπληρωμής δανείων κ.ά.) δημιουργούν αυξητικές πιέσεις⁷⁴ καθώς και των περιβαλλοντικών κανόνων της πράσινης συμφωνίας, γνωστής ως δέσμη «Fit for 55» στον κλάδο της επιβατηγού ναυτιλίας⁷⁵.
- (196) Κατά τη δημόσια διαβούλευση, δυο επιχειρήσεις και ένας σύνδεσμος επιχειρήσεων του κλάδου εξέφρασαν την άποψη ότι η λειτουργία της ακτοποϊκής αγοράς διαμορφώνεται σε σημαντικό βαθμό από τον ανταγωνισμό μεταξύ διαφορετικών τύπων πλοίων, με κυρίαρχη τη διάκριση μεταξύ ταχυπλόων και συμβατικών.
- (197) Από τις σχετικές παρεμβάσεις διατυπώθηκε η άποψη ότι, σε γραμμές όπου απουσιάζει η παρουσία συμβατικών πλοίων ή όπου περιορίζεται η παράλληλη δραστηριοποίηση περισσότερων επιχειρήσεων, εμφανίζονται υψηλότερα επίπεδα ναύλων, χωρίς κατά τις ίδιες απόψεις να αντιστοιχούν πάντοτε σε ανάλογες μεταβολές άλλων παραγόντων κόστους ή λειτουργίας. Στο ίδιο πλαίσιο, από εκπροσώπους συνδέσμων/επιχειρήσεων ταχυπλόων εκφράστηκε η άποψη ότι η σύγκριση τιμών μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πρέπει να γίνεται με προσοχή, καθώς η δεύτερη κατηγορία αντιμετωπίζεται από μέρος της αγοράς ως ειδική premium κατηγορία και εξυπηρετεί διαφορετικού τύπου ζήτηση.
- (198) Παράλληλα, ο ρόλος των συμβατικών πλοίων παραμένει καθοριστικός, ιδίως λόγω της δυνατότητάς τους να μεταφέρουν εμπορεύματα και φορτηγά οχήματα, εξασφαλίζοντας πρόσθετες και κρίσιμες πηγές εσόδων που δεν είναι διαθέσιμες στα ταχύπλοα. Η διαφοροποίηση αυτή ενισχύει τη σημασία της ταυτόχρονης παρουσίας διαφορετικών τύπων πλοίων, καθώς

⁷³ Βλ. δελτία τιμών παρατηρητηρίου τιμών ναύλων ακτοποϊκών μεταφορών του ΥΝΑΝΠ στην ιστοσελίδα www.passengersynanp.yna.gov.gr/paratiritirio-timon/.

⁷⁴ Βλ. 24η Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπολία 2025, XRTC Business Consultants, Αύγουστος 2025.

⁷⁵ Βλ. IOBE 'Η επίδραση από την εφαρμογή της νομοθεσίας "Fit for 55" στον κλάδο της επιβατηγού ναυτιλίας στην Ελλάδα' Οκτώβριος 2024 βλ. και ενότητα III.4.2 κατωτέρω

συμβάλλει τόσο στη διατήρηση της ισορροπίας της αγοράς όσο και στον περιορισμό ακραίων διακυμάνσεων τιμών εις βάρος των καταναλωτών.

- (199) Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε από θεσμικούς φορείς στη νέα αγορά του island hopping, κυρίως από αλλοδαπούς τουρίστες, η οποία περιγράφεται ως δυναμική τάση μονοήμερων ή διήμερων μετακινήσεων από νησί σε νησί.
- (200) Η δημόσια διαβούλευση επιβεβαίωσε την ανάγκη ενίσχυσης των μηχανισμών παρακολούθησης και εποπτείας της αγοράς, ώστε να είναι δυνατή η εξαγωγή τεκμηριωμένων συμπερασμάτων για τη λειτουργία του ανταγωνισμού και τη διαμόρφωση των ναύλων, χωρίς παρέμβαση στις νόμιμες πρακτικές των επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, κατά τη δημόσια διαβούλευση επισημάνθηκε από εκπρόσωπο του ΥΝΑΝΠ ότι τα δεδομένα του Παρατηρητηρίου δεν αποτυπώνουν άμεσα την αύξηση ή μείωση των «καθαρών» τιμών των εισιτηρίων, αλλά την εξέλιξη της μέσης τιμής στην οικονομική θέση, όπως αυτή προκύπτει μετά την ενσωμάτωση εκπτώσεων και προωθητικών ενεργειών. Κατά συνέπεια, οι διακυμάνσεις που καταγράφονται στη μέση τιμή αντανακλούν σε σημαντικό βαθμό μεταβολές στο εύρος και την ένταση των προσφορών και όχι κατ' ανάγκην την πραγματική τιμολογιακή πολιτική των εταιρειών.
- (201) Συνολικά, από την έρευνα της ΕΑ και τις θέσεις που διατυπώθηκαν στη διαβούλευση προκύπτει ότι η διαμόρφωση των ακτοπλοϊκών ναύλων είναι αποτέλεσμα σύνθετης αλληλεπίδρασης μεταξύ κόστους, ποιότητας υπηρεσίας, εποχικότητας, τύπου ζήτησης και δομής αγοράς. Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για την ανάλυση του ανταγωνισμού, καθώς υποδηλώνει ότι οι διαφορές τιμών δεν μπορούν να ερμηνεύονται μονοδιάστατα, ούτε αποκλειστικά ως συνάρτηση κόστους, ούτε αποκλειστικά ως ένδειξη ισχυρού ή ασθενούς ανταγωνισμού, χωρίς συνεκτίμηση των ειδικότερων χαρακτηριστικών κάθε γραμμής και κάθε τμήματος αγοράς. Ταυτόχρονα, η συγκέντρωση της ζήτησης σε περιορισμένο χρονικό διάστημα, η διαφοροποίηση της υπηρεσίας και η κατανομή της χωρητικότητας μεταξύ επιχειρήσεων σημαίνουν ότι η ένταση του ανταγωνισμού ως προς τις τιμές μπορεί να διαφέρει ουσιωδώς μεταξύ περιόδου αιχμής και περιόδου χαμηλής κίνησης, καθώς και μεταξύ επιμέρους συνδέσεων ή ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών.

IV. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

IV.1 Ιστορική αναδρομή - η απελευθέρωση του καμποτάζ

IV.1.1 Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 και η μεταφορά του στην ελληνική έννομη τάξη

- (202) Με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 θεσπίστηκε η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός κράτους μέλους (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) για τους πλοιοκτήτες της Κοινότητας⁷⁶ με έναρξη ισχύος την 1η Ιανουαρίου 1993 (άρθρο 1 παρ. 1). Η άρση του καμποτάζ αφορά σε υπηρεσίες θαλάσσιων μεταφορών επιβατών και εμπορευμάτων εντός κράτους μέλους, συμπεριλαμβανομένων των ηπειρωτικών θαλάσσιων ενδομεταφορών

⁷⁶ Εφόσον διαθέτουν πλοία νηολογημένα σε κράτος μέλος και φέρουν τη σημαία του εν λόγω κράτους μέλους, υπό τον όρο ότι πληρούν τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση ενδομεταφορών σε αυτό το κράτος μέλος (άρθρο 1 παρ. 1).

και των μεταφορών μεταξύ λιμένων σε νησιά (άρθρο 2 παρ. 1 περ. γ). Σκοπός του Κανονισμού ήταν η κατάργηση των περιορισμών στην παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός των κρατών μελών και η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς.

- (203) Η απελευθέρωση των υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών περιόρισε σημαντικά το βαθμό κρατικού παρεμβατισμού. Ο Κανονισμός προβλέπει τρεις περιπτώσεις απόκλισης από την ελευθερία παροχής θαλάσσιων ενδομεταφορών: πρώτον, τα κράτη μέλη δύνανται να θέτουν κανόνες σχετικά με τη στελέχωση του σκάφους (βλ. άρθρο 3 με σχετική περιπτωσιολογία).⁷⁷ Δεύτερον, κάθε κράτος μέλος μπορεί να συνάψει συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας ή να επιβάλει υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, ως προϋπόθεση για την παροχή υπηρεσιών ενδομεταφορών, σε ναυτιλιακές εταιρείες που συμμετέχουν σε τακτικές γραμμές από και προς νησιά καθώς και μεταξύ νησιών (άρθρο 4). Οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας επιβάλλονται προκειμένου να διασφαλιστεί η επάρκεια της τακτικής υπηρεσίας θαλάσσιων μεταφορών προς ένα δεδομένο νησί, και περιορίζονται σε απαιτήσεις που αφορούν τους λιμένες που πρέπει να εξυπηρετούνται, την τακτική εξυπηρέτηση, τη συνέχεια, συχνότητα, ικανότητα παροχής υπηρεσιών, τα επιβαλλόμενα κόμιστρα και τη στελέχωση του σκάφους. Κατά την επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν την αρχή της μη διάκρισης μεταξύ πλοιοκτητών της Κοινότητας. Τρίτον, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών μπορεί να ανασταλεί προσωρινά σε περίπτωση που σημειωθεί σοβαρή διαταραχή της αγοράς των εσωτερικών μεταφορών εξαιτίας της ελευθέρωσης των ενδομεταφορών (άρθρο 5)⁷⁸.
- (204) Για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης δόθηκε παράταση στην έναρξη ισχύος του Κανονισμού. Ειδικώς για την Ελλάδα δόθηκε παράταση έως την 1^η Ιανουαρίου 2004 ως προς τις τακτικές γραμμές επιβατικών μεταφορών και πορθμείων και τις μεταφορές που εκτελούν σκάφη κάτω των 650 GT για λόγους οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (άρθρο 6 παρ. 3).
- (205) Από τη συζήτηση που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης αναδείχθηκε ότι η απελευθέρωση του καμποτάζ δεν μπορεί να αξιολογείται μόνο ως νομική μεταβολή, αλλά ως σημείο καμπής για τον τρόπο οργάνωσης της ακτοπολικής αγοράς στην Ελλάδα. Σχετικές παρεμβάσεις από θεσμικούς φορείς, συνδέσμους επιχειρήσεων και των ειδικών εμπειρογνομόνων της ΕΑ υπογράμμισαν ότι η μετάβαση από ένα καθεστώς στενότερης ρύθμισης σε ένα καθεστώς επιχειρηματικής πρωτοβουλίας ανέδειξε ισχυρότερα τα δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ακτοπλοΐας, όπως η νησιωτικότητα, η εποχικότητα, η γεωγραφική διασπορά και το υψηλό σταθερό κόστος λειτουργίας. Υπό την έννοια αυτή, η ιστορική εξέλιξη του καμποτάζ δεν συνδέεται μόνο με το άνοιγμα της αγοράς, αλλά και με τη σταδιακή μεταφορά μεγαλύτερου μέρους της ευθύνης κάλυψης των νησιωτικών αναγκών στον μηχανισμό της αγοράς και, όπου αυτός δεν επαρκεί, στους μηχανισμούς δημόσιας υπηρεσίας.

⁷⁷ Εξαίρεση προβλέπεται για σκάφη κάτω των 650 GT, στα οποία μπορούν να εφαρμόζονται οι όροι του κράτους υποδοχής ως προς τη στελέχωσή τους.

⁷⁸ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ερμηνεία του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ), COM(2003)595

IV.1.2 Η απελευθέρωση του καμποτάζ στην Ελλάδα

- (206) Με τον Ν. 2932/2001 θεσπίστηκε από 1^η Νοεμβρίου 2002⁷⁹ η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών που: α) παρέχονται έναντι αμοιβής από πλοιοκτήτη κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.)⁸⁰ και β) εκτελούνται μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και νησιών ή μεταξύ λιμένων νησιών, από επιβατηγά και οχηματαγωγά πλοία, επιβατηγά ή φορτηγά, δρομολογημένα σε τακτική γραμμή επιβατικών μεταφορών και πορθμείων, καθώς και από πλοία που έχουν ολική χωρητικότητα μέχρι 650 GT⁸¹, εφόσον τα πλοία αυτά είναι νηολογημένα στην Ελλάδα ή άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. ή του Ε.Ο.Χ., και φέρουν τη σημαία του.
- (207) Ωστόσο η πλήρης απελευθέρωση της ακτοπλοΐας πραγματοποιήθηκε σταδιακά. Συγκεκριμένα, από το 2002 έως την ψήφιση του Ν. 4948/2022, ο Ν. 2932/2001 τροποποιήθηκε πάνω από 30 φορές, καθώς η Ελλάδα προσπάθησε να συγκλίνει με την ενωσιακή νομοθεσία, ταυτόχρονα όμως επεδίωξε την προστασία του δημοσίου συμφέροντος θεσπίζοντας ένα εποπτικό πλαίσιο της πολιτείας εντός των διαδικασιών της αγοράς. Έγινε συνεπώς προσπάθεια να συγκεραστούν ένα σύνολο στόχων: η απρόσκοπτη και τακτική σύνδεση της νησιωτικής με την ηπειρωτική Ελλάδα αλλά και τον ευρύτερο ενωσιακό χώρο, η διασφάλιση της εδαφικής συνέχειας και συνοχής του Ελλαδικού χώρου, η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον επιβάτη και μεταφορέα με το χαμηλότερο δυνατό κόστος στο πλαίσιο του υγιούς και θεμιτού ανταγωνισμού και η γενικότερη προστασία του δημοσίου συμφέροντος.
- (208) Από τη δημόσια διαβούλευση και τις τοποθετήσεις θεσμικών φορέων, συνδέσμων επιχειρήσεων και ειδικών εμπειρογνομόνων αναδείχθηκε ότι η ελληνική εμπειρία απελευθέρωσης του καμποτάζ πρέπει να ιδωθεί υπό το πρίσμα των ειδικών χαρακτηριστικών της ελληνικής ακτοπλοΐας. Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε ότι η απελευθέρωση δεν οδήγησε σε μια τυπική ομοιογενή αγορά μεταφοράς, αλλά σε ένα σύστημα όπου η ελευθερία δραστηριοποίησης συνυπάρχει με έντονες διαρθρωτικές ακαμψίες, όπως η εποχική συγκέντρωση της ζήτησης, οι ανισότητες στους όρους εξυπηρέτησης διαφορετικών νησιωτικών περιοχών, η εξάρτηση από λιμενικές υποδομές περιορισμένης ικανότητας και η ανάγκη διατήρησης γραμμών χαμηλότερης εμπορικής ελκυστικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, τονίστηκε ότι η μετάβαση σε ελεύθερη αγορά ανέδειξε πιο έντονα τη διάσταση μεταξύ εμπορικής βιωσιμότητας και υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας γενικού ενδιαφέροντος.
- (209) Στο ίδιο πλαίσιο, από ορισμένες παρεμβάσεις της διαβούλευσης ιδίως των συνδέσμων επιχειρήσεων αναδείχθηκε η άποψη ότι η σημερινή αγορά εξακολουθεί να φέρει στοιχεία της ιστορικής αυτής μετάβασης, καθώς η απελευθέρωση δεν εξάλειψε την ανάγκη διορθωτικών ή υποστηρικτικών παρεμβάσεων, αλλά μετέβαλε τον τρόπο με τον οποίο αυτές ενεργοποιούνται.

⁷⁹ 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' 145/27.6.2001.

⁸⁰ Ως πλοιοκτήτης νοείται το πρόσωπο που ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρου 2 του Κανονισμού 3577/1992.

⁸¹ Σύμφωνα με τη διεθνή σύμβαση «Για την καταμέτρηση της χωρητικότητας των πλοίων του 1969», η οποία κυρώθηκε με τον ν. 1373/1983, «Κύρωση Διεθνούς Σύμβασης για την καταμέτρηση της χωρητικότητας των πλοίων 1969 (IMO - ΛΟΝΔΙΝΟ 1969)», ΦΕΚ Α' 92 της 7/8.7.83.

Η παρατήρηση αυτή έχει σημασία και για την παρούσα έρευνα, καθώς υποδεικνύει ότι η αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού στην ακτοπλοΐα πρέπει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο το τυπικό επίπεδο απελευθέρωσης της αγοράς, αλλά και το κατά πόσον η λειτουργία της ελεύθερης δρομολόγησης, των ειδικών διαδικασιών και της δημόσιας υπηρεσίας παράγει συνεκτικό και προβλέψιμο πλαίσιο δραστηριοποίησης για τις επιχειρήσεις και αξιόπιστη εξυπηρέτηση για τις νησιωτικές περιοχές.

- (210) Συνεπώς, η ιστορική αναδρομή της απελευθέρωσης του καμποτάζ στην Ελλάδα συμβάλλει στην κατανόηση της σημερινής δομής της αγοράς. Η μετάβαση σε καθεστώς ελεύθερης δρομολόγησης, σε συνδυασμό με τις μόνιμες ιδιαιτερότητες της ελληνικής ακτοπλοΐας, δημιούργησε ένα πλαίσιο στο οποίο η ανάλυση του ανταγωνισμού δεν μπορεί να περιοριστεί σε τυπικούς όρους ανοίγματος της αγοράς, αλλά πρέπει να συνδέεται με τις πραγματικές δυνατότητες δραστηριοποίησης, με τη δομή του δικτύου, με τη βιωσιμότητα των γραμμών και με την ανάγκη διασφάλισης της νησιωτικής συνοχής.

IV.2 Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την παροχή υπηρεσίας ακτοπλοϊκής μεταφοράς (Ν. 4948/2022)

IV.2.1 Δρομολόγηση από ή/και προς λιμένες νησιών

IV.2.1.1 Κανόνες τακτικής δρομολόγησης

- (211) Οι θαλάσσιες ενδομεταφορές τακτικών γραμμών εκτελούνται από επιβατηγά και οχηματαγωγά, επιβατηγά ή φορτηγά, πλοία που δρομολογούνται σε γραμμή ή γραμμές του **ενδεικτικού γενικού δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών** το οποίο καλύπτει τους λιμένες όλων των νησιών. Ο Ν. 2932/2001 αρχικώς προέβλεπε την εκτέλεση των θαλάσσιων ενδομεταφορών τακτικών γραμμών βάσει *αυστηρώς προσδιορισμένου* από το κράτος δικτύου (άρθρο 2 παρ. 4).
- (212) Το ενδεικτικό (πλέον) δίκτυο καθορίζεται **μέχρι τις 31 Οκτωβρίου εκάστου έτους**, με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ύστερα από γνώμη του Σ.Α.Σ. Οι δρομολογιακές γραμμές διακρίνονται σε κατηγορίες, ανάλογα με τη σημασία τους στις εσωτερικές και διεθνείς μεταφορές της χώρας, τη διοικητική διάρθρωση της χώρας, τη διάταξη των λιμένων, τις ειδικές συνθήκες σε αυτούς και την ανάγκη εξασφάλισης τακτικής εξυπηρέτησής τους. (άρθρο 2 παρ. 4).
- (213) Η περίοδος τακτικής δρομολόγησης εκκινεί την **1η Νοεμβρίου** εκάστου έτους και διαρκεί:
- α) τουλάχιστον ένα (1) έτος για επιβατηγά και οχηματαγωγά, επιβατηγά ή φορτηγά, πλοία (άρθρο 3 παρ. 1), και
 - β) τουλάχιστον τέσσερις (4) μήνες, από τους οποίους οι θερινοί Ιούνιος, Ιούλιος και Αύγουστος είναι συνεχόμενοι, για επιβατηγά ταχύπλοα (ή υδροπτέρυγα) πλοία. Ωστόσο, ο πλοιοκτήτης μπορεί να επεκτείνει την περίοδο δρομολόγησης, για την οποία έχει εκδοθεί ανακοίνωση, κατά έναν (1) μήνα συνολικά, πριν την έναρξη ή μετά τη λήξη της περιόδου δρομολόγησης, με απλή δήλωσή του και ανακοίνωση της αρμόδιας υπηρεσίας. Σε κάθε άλλη περίπτωση, η περίοδος δρομολόγησης για την οποία έχει εκδοθεί ανακοίνωση μπορεί να τροποποιηθεί ή να επεκταθεί, εφόσον κρίνεται ότι δεν δημιουργούνται διακρίσεις σε βάρος άλλων πλοιοκτητών με δρομολογημένα επιβατηγά υδροπτέρυγα και ταχύπλοα πλοία, κατόπιν

έγκρισης του Υπουργού ΝΑΝΠ, ύστερα από αίτηση του πλοιοκτήτη και γνώμη του ΣΑΣ (άρθρο 5 παρ. 1).⁸²

- (214) Τα επιβατηγά και οχηματαγωγά πλοία ανοικτού τύπου δρομολογούνται σε συγκεκριμένη δρομολογιακή γραμμή. Εφόσον πρόκειται να εξυπηρετηθεί γραμμή που δεν καλύπτεται από άλλα πλοία, ο πλοιοκτήτης δύναται να δηλώνει και άλλη γραμμή σε προορισμό της ίδιας ή όμορης περιφερειακής ενότητας (άρθρο 4 παρ. 3).
- (215) Για τη δρομολόγηση οιασδήποτε φύσεως, τα πλοία και οι πλοιοκτήτες οφείλουν να τηρούν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις (προβλεπόμενες αναλυτικά στο άρθρο 3). Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι το επιβατηγό και επιβατηγό οχηματαγωγό πλοίο δεν πρέπει να συμπληρώνει ηλικία, υπολογιζόμενη από την 31η Δεκεμβρίου του έτους της καθέλκυσης, **τριάντα (30) ετών**. Ωστόσο προβλέπονται εξαιρέσεις βάσει τήρησης συγκεκριμένων προδιαγραφών ασφάλειας ναυσιπλοΐας, επιβατών, κ.λπ. (βλ. άρθρο 3 παρ. 2 περ. γ).

IV.2.1.1 Διαδικασία τακτικής δρομολόγησης

- (216) Η διαδικασία δήλωσης τακτικής δρομολόγησης εκκινεί στις 31 Ιανουαρίου και ολοκληρώνεται στις 31 Μαρτίου εκάστου έτους για τη δρομολογιακή περίοδο που εκκινεί την 1^η Νοεμβρίου του ίδιου έτους. Τα στάδια που ακολουθούνται είναι τα ακόλουθα: (βλ. άρθρα 4 και 5):
- α) Μέχρι την 31η Ιανουαρίου, ο πλοιοκτήτης, προκειμένου να δρομολογήσει πλοίο ή πλοία, υποβάλλει στο ΥΝΑΝΠ δήλωση, στην οποία αναγράφει τα στοιχεία προσδιορισμού του πλοίου, τα δρομολόγια που θα εκτελεί σε συγκεκριμένη γραμμή ή γραμμές του δικτύου, τους λιμένες αφετηρίας, τελικού προορισμού και ενδιάμεσους, κατά σειρά προσέγγισης, τις ημέρες και ώρες απόπλου και κατάπλου του πλοίου από και σε αυτούς, τον προγραμματιζόμενο χρόνο της ετήσιας επιθεώρησης του πλοίου εντός της δρομολογιακής περιόδου και κάθε άλλο στοιχείο, που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. (άρθρο 4 παρ. 1-3)
 - β) Μέχρι την 10η Φεβρουαρίου, η αρμόδια υπηρεσία του ΥΝΑΝΠ εκδίδει δελτίο τύπου, το οποίο καταχωρίζεται σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας για τις δηλώσεις που έχουν υποβληθεί.
 - γ) Μέχρι την 20ή Φεβρουαρίου, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να συμπληρώσει ή να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει τη δήλωσή του.
 - δ) Μέχρι την 28η Φεβρουαρίου, η αρμόδια υπηρεσία ανακοινώνει τις τροποποιήσεις αυτές.
 - ε) Μετά την 31η Μαρτίου ο Υπουργός ΝΑΝΠ ανακοινώνει στις αρμόδιες Λιμενικές Αρχές και στους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων τη δήλωση δρομολόγησης πλοίου μαζί με τα δηλωθέντα προγράμματα εκτέλεσης δρομολογίων, εκτός αν συντρέχει περίπτωση τροποποίησης της δήλωσης με πρωτοβουλία του Υπουργείου [βλ. κατωτέρω, παρ. (218)]. Η ανακοίνωση κοινοποιείται και στον ενδιαφερόμενο πλοιοκτήτη.

⁸² Αντίστοιχη ευελιξία ως προς τη διάρκεια της περιόδου δρομολόγησης δεν φαίνεται να προβλέπεται για τα συμβατικά πλοία.

στ) Αν οι δηλώσεις δεν καλύπτουν τις ανάγκες του δικτύου, ο Υπουργός ΝΑΝΠ μπορεί να συνάψει συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας. Η διαδικασία αυτή εκκινεί στις 30 Απριλίου. (βλ. αναλυτικά κατωτέρω Ενότητα IV.2.1.1.1)

- (217) Αίτημα **εκπρόθεσμης δρομολόγησης** επιβατηγού και οχηματαγωγού, επιβατηγού ή φορτηγού, πλοίου επιτρέπεται εφόσον (α) η δρομολόγηση ικανοποιεί συγκοινωνιακές ανάγκες που δεν καλύπτονται από τα ήδη δρομολογημένα πλοία με τακτική δρομολόγηση ή με συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας και (β) δεν προκαλούνται διακρίσεις σε βάρος άλλων πλοιοκτητών. Το σχετικό αίτημα εγκρίνεται με απόφαση του ΥΝΑΝΠ μετά από γνώμη του ΣΑΣ (άρθρο 4 παρ. 5 και 5 παρ. 3).⁸³ Οι εκπρόθεσμες δρομολογήσεις λαμβάνονται υπόψη για τη σύναψη συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας έναντι μισθώματος (επιδοτούμενες γραμμές), (βλ. αναλυτικώς κατωτέρω, Ενότητα IV.2.1.2).

IV.2.1.1.2 Τροποποιήσεις δηλώσεων τακτικής δρομολόγησης & μεταβολές/διακοπές δρομολογίων

- (218) **Με πρωτοβουλία του ΥΝΑΝΠ:** το ΥΝΑΝΠ μπορεί να τροποποιήσει στο αναγκαίο μέτρο τη δήλωση δρομολόγησης ως προς τα στοιχεία των δρομολογίων για λόγους τάξης και ασφάλειας. Συγκεκριμένα, αν αιτιολογημένα κρίνεται: α) ότι οι συνθήκες σε λιμένα ή λιμένες δεν επιτρέπουν για λόγους ασφάλειας του πλοίου και τάξης στον λιμένα την εκτέλεση των δρομολογίων που ζητήθηκαν, β) ότι το πλοίο δεν μπορεί απρόσκοπτα να καταπλεύσει και να εκτελέσει τη μεταφορά σε συγκεκριμένο χώρο του λιμένα και στον χρόνο που δηλώνει, και γ) ότι η συχνότητα των δρομολογίων ή ο προγραμματισμένος χρόνος διακοπής των δρομολογίων δεν ανταποκρίνεται στις πάγιες κατά τη διάρκεια της δρομολογιακής περιόδου ανάγκες τακτικής παροχής υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις (α) και (β) οι πλοιοκτήτες καλούνται να προσαρμόσουν με συμφωνία τα δρομολογία τους στις αναγκαίες χρονικές αποστάσεις για την επίλυση των εν λόγω προβλημάτων. Αν εντός πέντε (5) ημερών δεν επιτευχθεί συμφωνία, ο Υπουργός ΝΑΝΠ αποφασίζει για τις αναγκαίες μεταβολές των δρομολογίων, μετά από σχετική γνωμοδότηση του ΣΑΣ.
- (219) **Με πρωτοβουλία του πλοιοκτήτη:** Ο πλοιοκτήτης υποχρεούται να εκτελεί τα δρομολογία σύμφωνα με τους όρους των πράξεων δρομολόγησης και, συνεργαζόμενος με την αρμόδια λιμενική αρχή και τον οργανισμό διοίκησης του λιμένα, να τα ανακοινώνει δημόσια με κάθε πρόσφορο μέσο και να πληροφορεί έγκαιρα το κοινό σχετικά με την εκτέλεσή τους. Οι πλοιοκτήτες δεν μπορούν να ανακαλούν ή μεταβάλλουν μονομερώς τις δηλώσεις δρομολογίων. Οιαδήποτε προβλεπόμενη εκ του νόμου δυνατότητα μεταβολής απαιτεί αίτηση του πλοιοκτήτη και απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ κατόπιν γνώμης του ΣΑΣ (εκτός αν ορίζεται άλλως).
- α) Ο πλοιοκτήτης μπορεί να αιτηθεί την **προσθήκη ενός επιπλέον πλοίου**, κατά τη χρονική περίοδο από Ιούνιο μέχρι και Σεπτέμβριο, στη δρομολογιακή γραμμή ή μέρος αυτής, για την

⁸³ Η εκτέλεση των εκπρόθεσμως υποβληθέντων δρομολογίων είναι υποχρεωτική (α) ως προς τα επιβατηγά και οχηματαγωγά, επιβατηγά ή φορτηγά, πλοία: για ένα (1) έτος από τη δρομολόγηση στη συγκεκριμένη γραμμή ή γραμμές. Μετά το πέρας του χρόνου αυτού και εφόσον ο πλοιοκτήτης έχει υποβάλλει εμπρόθεσμη δήλωση δρομολόγησης, το πλοίο συνεχίζει τα δρομολογία του, έως την έναρξη της επόμενης δρομολογιακής περιόδου, στη γραμμή ή γραμμές που είναι δρομολογημένο, ή στη γραμμή ή γραμμές της εμπρόθεσμης δήλωσης δρομολόγησης (άρθρο 4 παρ. 5), (β) ως προς τα επιβατηγά ταχύπλοα και υδροπτέρυγα, για συνεχόμενο χρονικό διάστημα έξι (6) μηνών από τη δρομολόγηση στη συγκεκριμένη γραμμή ή γραμμές (άρθρο 5 παρ. 3).

οποία του έχει ανακοινωθεί δήλωση δρομολόγησης πλοίου.⁸⁴ Το σχετικό αίτημα υποβάλλεται τουλάχιστον τέσσερις (4) μήνες πριν από την έναρξη των δρομολογίων. (άρθρο 4 παρ. 6)

- β) **Μεταβολή δρομολογίου**, συμπεριλαμβανομένης της δρομολογιακής γραμμής και του προγραμματισμένου χρόνου διακοπής της, επιτρέπεται κατόπιν σχετικού αιτήματος του πλοιοκτήτη εφόσον δεν διαταράσσεται η εξυπηρέτηση της γραμμής, ούτε δημιουργούνται διακρίσεις σε βάρος άλλων πλοιοκτητών. (άρθρο 7 παρ. 2)
- γ) **Διακοπή εκτέλεσης δρομολογίου** επιτρέπεται σε δυο κατηγορίες περιπτώσεων. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει περιπτώσεις επιθεώρησης, επισκευών, ανωτέρας βίας ή άλλης σοβαρής αιτίας: (α) για χρονικό διάστημα μέχρι εξήντα (60) ημέρες εντός του οποίου διενεργείται υποχρεωτικά, εφόσον απαιτείται, και η ετήσια επιθεώρηση του πλοίου, (β) για αποκατάσταση ζημίας ή βλάβης και για χρονικό διάστημα που κρίνεται αναγκαίο για αυτήν, (γ) για εκτέλεση μετασκευών ή διαρρυθμίσεων ή αντικατάσταση των κύριων μηχανών πρόωσης ή εργασιών ευρείας έκτασης συντήρησης του πλοίου, κατά τη διάρκεια της προγραμματισμένης ακινησίας για ετήσια επιθεώρηση του πλοίου, (δ) λόγω εξαιρετικής ανάγκης ή ανωτέρας βίας ή άλλης σοβαρής αιτίας, όπως δυσμενών καιρικών συνθηκών ή έκτακτης επιθεώρησης. Έγκριση του ΥΝΑΝΠ απαιτείται στις περιπτώσεις (β) και (γ), ύστερα από γνωμάτευση του Κλάδου Ελέγχου Πλοίων ότι συντρέχουν λόγοι που δικαιολογούν την ακινησία. (άρθρο 7 παρ. 3 και 4). Οι περιπτώσεις (α) και (γ) δεν εφαρμόζονται στα επιβατηγά ταχύπλοα ή υδροπτέρυγα.
- δ) Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει διακοπή μέχρι σαράντα πέντε (45) συνεχόμενες ημέρες σε γραμμή ή γραμμές μικρών αποστάσεων με εποχιακή μόνο κίνηση, εφόσον οι συγκοινωνιακές ανάγκες της γραμμής καλύπτονται από τα ήδη δρομολογημένα πλοία. (άρθρο 7 παρ. 5)⁸⁵
- ε) **Αντικατάσταση πλοίου**: Κατά τη διάρκεια της δρομολογιακής περιόδου ο πλοιοκτήτης δύναται να αιτηθεί την αντικατάσταση του πλοίου με άλλο, μη δρομολογημένο, ίδιου είδους, **ανάλογης, μεγαλύτερης ή μικρότερης μεταφορικής ικανότητας**, του ιδίου ή εταιρείας που ανήκει στον ίδιο όμιλο εταιρειών ή στην ίδια μητρική επιχείρηση ή σε άλλη ναυτική εταιρεία υπό κοινή διαχείριση, εφόσον καλύπτονται οι συγκοινωνιακές ανάγκες. Δεν επιτρέπεται η αντικατάσταση συμβατικού πλοίου με ταχύπλοο ή υδροπτέρυγο πλοίο, ή το αντίστροφο. (άρθρο 3 παρ. 6)

IV.2.1.2 Συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας

- (220) Το νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει τη σύναψη συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας σε δυο βασικές περιπτώσεις: **πρώτον**, σε περίπτωση που η διαδικασία τακτικής δρομολόγησης δεν καλύπτει το σύνολο των συνδέσεων, και, **δεύτερον**, για την κάλυψη αναγκών που ανακύπτουν από τη μη

⁸⁴ Η δρομολόγηση επιπλέον πλοίου επιτρέπεται με την προϋπόθεση ότι από την έναρξη της τρέχουσας δρομολογιακής περιόδου το αρχικώς δηλωθέν πλοίο δεν έχει διακόψει τα δρομολογία του για διάστημα πέραν των εξήντα (60) ημερών.

⁸⁵ Η περίπτωση αυτή δεν εφαρμόζεται στα επιβατηγά ταχύπλοα ή υδροπτέρυγα.

εκτέλεση δρομολογίων λόγω αθέτησης της υποχρέωσης του πλοιοκτήτη ή αδυναμίας εκτέλεσης αυτών για οποιονδήποτε λόγο.

(α) Συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας σε περίπτωση αποτυχίας της τακτικής δρομολόγησης

(221) Οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας συνάπτονται σε περίπτωση κατά την οποία δεν υποβληθούν δηλώσεις για δρομολόγηση πλοίου, οι δηλώσεις που έχουν υποβληθεί δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις ή δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της συνέχειας και τακτικότητας του δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών και της πλήρους εξυπηρέτησης του μεταφορικού έργου (άρθρο 9 παρ. 1).

(222) **1^ο στάδιο:** Το αργότερο έως την 30ή Απριλίου κάθε έτους, το ΥΝΑΝΠ καλεί τους πλοιοκτήτες που πληρούν τις προϋποθέσεις δρομολόγησης, να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για τη δρομολόγηση πλοίου τους σε συγκεκριμένη γραμμή ή γραμμές, με σύναψη σχετικής σύμβασης. Στην πρόσκληση αναφέρονται μεταξύ άλλων η δρομολογιακή γραμμή ή γραμμές που αποτελούν αντικείμενο ανάθεσης.⁸⁶ Η ανάθεση σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας με τη διαδικασία αυτή συνεπάγεται την **αποκλειστική εκμετάλλευση συγκεκριμένης γραμμής ή γραμμών για διάστημα ενός έως πέντε (5) ετών.**

(223) **2^ο στάδιο:** Αν, κατόπιν τήρησης της ανωτέρω διαδικασίας, δεν υποβληθούν προτάσεις ή οι προτάσεις που υποβλήθηκαν δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της πρόσκλησης και δεν έχουν υποβληθεί εκπρόθεσμες δηλώσεις δρομολόγησης που να ικανοποιούν τις ανάγκες της σχετικής δρομολογιακής γραμμής ή γραμμών, προκηρύσσεται μειοδοτικός διαγωνισμός για τη σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας **έναντι μισθώματος (επιδοτούμενες γραμμές).** Η διάρκεια των συμβάσεων αυτών είναι **έως δώδεκα (12) έτη** (άρθρο 10). Στο διάστημα μέχρι την ολοκλήρωση του διαγωνισμού και τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, ο Υπουργός ΝΑΝΠ μπορεί να αναθέτει απευθείας τη διενέργεια δρομολογίων σε πλοιοκτήτη πλοίου έναντι μισθώματος προκειμένου να καλυφθούν οι συγκοινωνιακές ανάγκες (άρθρο 11).

(224) Οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας που συνάπτονται μετά από διενέργεια μειοδοτικού διαγωνισμού κατά τα ανωτέρω μπορεί να παρατείνονται, πριν από τη λήξη τους, με τους ίδιους όρους, είτε εφάπαξ, είτε αλλεπάλληλα, για χρονικό διάστημα μέχρι και τέσσερις (4) μήνες συνολικά (άρθρο 12).

(β) Συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας για την κάλυψη αναγκών που ανακύπτουν από τη μη εκτέλεση δρομολογίων

(225) Η σύναψη συμβάσεων δημόσιας ανάθεσης προβλέπεται και στην περίπτωση μη εκτέλεσης των δρομολογίων, λόγω αθέτησης της υποχρέωσης του πλοιοκτήτη, ή αδυναμίας εκτέλεσης αυτών για οποιονδήποτε λόγο, στο πλαίσιο είτε τακτικής (εμπρόθεσμης ή εκπρόθεσμης) δρομολόγησης είτε σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, αν κρίνεται απολύτως αναγκαίο, για λόγους

⁸⁶ Λοιπά στοιχεία της πρόσκλησης περιλαμβάνουν: τη διαδικασία, το όργανο και τα κριτήρια επιλογής των ενδιαφερομένων, τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά του πλοίου ή των πλοίων, τυχόν υποχρεώσεις για παροχή συμπληρωματικών υπηρεσιών μεταφοράς, το χρόνο διάρκειας της σύμβασης, τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις, τους όρους που εξασφαλίζουν τη διενέργεια τακτικών δρομολογίων και την ασφάλεια μεταφοράς, και τα θέματα του ναύλου.

κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής ή κάλυψης επειγουσών συγκοινωνιακών αναγκών. Η σύμβαση συνάπτεται με απευθείας ανάθεση (χωρίς τη διενέργεια διαγωνισμού) έναντι μισθώματος (άρθρο 13 παρ. 1)⁸⁷.

- (226) Η διάρκεια της σύμβασης ορίζεται το αργότερο μέχρι την έναρξη της εκτέλεσης δρομολογίων με τακτική (εμπρόθεσμη ή εκπρόθεσμη) δρομολόγηση, διαφορετικά μέχρι τη σύναψη σύμβασης αποκλειστικής εξυπηρέτησης της δρομολογιακής γραμμής και σε περίπτωση που δεν συναφθεί τέτοια σύμβαση μέχρι την προκήρυξη μειοδοτικού διαγωνισμού.
- (227) Στην περίπτωση αδυναμίας κάλυψης των αθετούμενων δρομολογίων κατά τα ανωτέρω, ο Υπουργός ΝΑΝΠ δύναται να αναθέτει απευθείας τη διενέργεια εναλλακτικών δρομολογίων σε πλοιοκτήτη που έχει δρομολογημένα πλοία, έναντι μισθώματος (άρθρο 13 παρ. 2).

IV.2.1.2.1 Διαγωνιστική διαδικασία συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας

- (228) Οι προκηρυσσόμενοι από τον Υπουργό ΝΑΝΠ διαγωνισμοί για την εξυπηρέτηση δρομολογιακών γραμμών με σύναψη σύμβασης είναι ανοιχτοί διεθνείς διαγωνισμών, οι οποίοι λαμβάνουν ευρύτατη δημοσιότητα και έχουν χαρακτήρα μειοδοτικού διαγωνισμού. Επομένως κριτήριο κατακύρωσης αποτελεί η οικονομικότερη προσφορά που πληροί τους όρους της διακήρυξης.
- (229) Ειδικότερα, βάσει της νομοθετικά προβλεπόμενης διαδικασίας, εφόσον δεν υποβληθούν δηλώσεις για δρομολόγηση πλοίου, σύμφωνα με τις παρ. 3 και 5 του άρθρου 4 του ν. 4948/2022, όπως ισχύει κάθε φορά, ή οι δηλώσεις που έχουν υποβληθεί δεν πληρούν τις προϋποθέσεις των διατάξεων αυτών ή δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της συνέχειας και τακτικότητας του δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών και της πλήρους εξυπηρέτησης του μεταφορικού έργου, ο Υπουργός ΝΑΝΠ μπορεί να συνάπτει σύμβαση ή συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας διάρκειας ενός έως πέντε (5) ετών για την αποκλειστική εξυπηρέτηση συγκεκριμένης γραμμής ή γραμμών⁸⁸.
- (230) Προς το σκοπό διασφάλισης της πλήρους εξυπηρέτησης του μεταφορικού έργου κατά τρόπο που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της συνέχειας και τακτικότητας του ακτοπλοϊκού δικτύου δημοσιεύεται από το ΥΝΑΝΠ πρόσκληση προς τους πλοιοκτήτες που οι ίδιοι και τα πλοία τους έχουν τις νόμιμες προϋποθέσεις, να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους, για τη δρομολόγηση πλοίου τους σε συγκεκριμένη γραμμή ή γραμμές, με σύναψη σχετικής σύμβασης. Η πρόσκληση, η οποία λαμβάνει ευρεία δημοσιότητα, και στην οποία προσδιορίζονται με σαφήνεια ο χρόνος διάρκειας της σύμβασης, τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά των πλοίων και τα κριτήρια επιλογής των ενδιαφερομένων, δημοσιεύεται από το ΥΝΑΝΠ το αργότερο μέχρι την 30ή Απριλίου, κάθε έτους, ενώ οι όροι της προκήρυξης του διαγωνισμού αποτελούν και τους όρους της σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, όπως αυτή υπογράφεται μεταξύ του Υπουργού ΝΑΝΠ και του εκάστοτε πλοιοκτήτη⁸⁹.

⁸⁷ Το καταβλητέο μίσθωμα είναι αυτό της αρχικής σύμβασης που συνήφθη κατόπιν μειοδοτικού διαγωνισμού, ενώ στις άλλες περιπτώσεις ορίζεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη του ΣΑΣ.

⁸⁸ Βλ. άρθρο 9 παρ. 1 του Ν. 4948/2022.

⁸⁹ Βλ. άρθρο 9 παρ. 4 του Ν. 4948/2022.

- (231) Σε περίπτωση κατά την οποία η τήρηση της ως άνω διαδικασίας δημοσίευσης προσκλήσεων προς τους πλοιοκτήτες απέβη άγονη, λόγω μη υποβολής προτάσεων ή υποβολής προτάσεων που δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της πρόσκλησης, προκηρύσσεται κατόπιν γνώμης του ΣΑΣ μειοδοτικός διαγωνισμός για τη σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας διάρκειας έως δώδεκα (12) έτη, έναντι μισθώματος⁹⁰. Σε περίπτωση σύναψης σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας δωδεκαετούς διάρκειας, η ηλικία του πλοίου, κατά τη λήξη της δωδεκαετίας, δεν μπορεί να υπερβαίνει το εικοστό έτος⁹¹. Όρους της σύμβασης που υπογράφεται μεταξύ του ΥΝΑΝΠ και του εκάστοτε πλοιοκτήτη αποτελούν οι όροι της προκήρυξης, οι οποίοι καθορίζουν τον τρόπο σύναψης αυτής, καθώς και το ειδικό νομικό πλαίσιο υλοποίησής της και ρυθμίζουν κάθε άλλη λεπτομέρεια που αφορά στην παροχή των υπηρεσιών αυτών⁹².

IV.2.1.3 Έκτακτη δρομολόγηση⁹³

- (232) Σε περίπτωση που πρόκειται να καλυφθούν **έκτακτες ή επείγουσες συγκοινωνιακές ανάγκες**, επιτρέπεται:
- α) Η έκτακτη δρομολόγηση επιβατηγού ή οχηματαγωγού, επιβατηγού ή φορτηγού πλοίου για την εκτέλεση συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων δρομολογίων, εφόσον οι ανάγκες που ανακύπτουν δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν εγκαίρως από τα δρομολογημένα πλοία. Η έκτακτη δρομολόγηση δεν μπορεί να υπερβαίνει χρονικό διάστημα τριάντα (30) ημερών με δυνατότητα παράτασης μόνο μία φορά και μέχρι τριάντα (30) επιπλέον ημέρες, εφόσον δεν έχουν εξαλειφθεί οι λόγοι που τη δικαιολογούν (άρθρο 8 παρ. 1),
 - β) Η εκτέλεση έκτακτων προσεγγίσεων λιμένων από ήδη δρομολογημένα πλοία για έκτακτους ή επείγοντες κοινωνικούς λόγους (άρθρο 8 παρ. 2).
- (233) Οι έκτακτες δρομολογήσεις αποφασίζονται από τον Υπουργό ΝΑΝΠ χωρίς γνωμοδότηση από το ΣΑΣ.
- (234) Η δυνατότητα έκτακτης δρομολόγησης λειτουργεί ως θεσμικό εργαλείο άμεσης κάλυψης επείγουσών ή έκτακτων συγκοινωνιακών αναγκών. Από την άποψη της λειτουργίας της αγοράς, η σημασία του μηχανισμού αυτού συνδέεται με την ανάγκη να παραμένει αυστηρά εξαιρετικός και λειτουργικά αιτιολογημένος, ώστε να μην υποκαθιστά στην πράξη τους κανόνες τακτικής δρομολόγησης και να μη δημιουργεί αβεβαιότητες ως προς τη σταθερότητα του προγραμματισμού και τους όρους δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων.

⁹⁰ Βλ. το άρθρο 10 του Ν. 4948/2022.

⁹¹ Βλ. το άρθρο 10 παρ. 2 του Ν. 4948/2022.

⁹² Βλ. το άρθρο 10 παρ. 3 του Ν. 4948/2022. Σημειώνεται ότι στις συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, οι διατάξεις του Ν. 4412/2016 και του Ν. 4413/2016 εφαρμόζονται συμπληρωματικά και μόνο για τα θέματα που δεν ρυθμίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 9 έως 13 του Ν. 4948/2022, τους όρους της πρόσκλησης ή της προκήρυξης, κατά περίπτωση, και τους όρους της σύμβασης. Βλ. το άρθρο 10 παρ. 5 του Ν. 4948/2022.

⁹³ Η διαδικασία έκτακτης δρομολόγησης μπορεί να εφαρμοστεί και στις γραμμές που εξυπηρετούνται με σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.

IV.2.2 Τοποθετήσεις συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση ως προς τους κανόνες δρομολόγησης

IV.2.2.1 Τακτική δρομολόγηση και μηχανισμοί διορθώσεων

- (235) Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης και των υποβληθέντων υπομνημάτων διατυπώθηκαν επιπλέον προβληματισμοί ως προς το κατά πόσον οι κανόνες τακτικής δρομολόγησης ανταποκρίνονται επαρκώς στις σημερινές συνθήκες λειτουργίας της αγοράς, ιδίως ως προς τη διάρκεια δραστηριοποίησης των πλοίων, τη διαφοροποίηση μεταξύ τύπων στόλου και τη σχέση μεταξύ ρυθμιστικών υποχρεώσεων και οικονομικής βιωσιμότητας.
- (236) **Ως προς την υποχρεωτική διάρκεια δρομολόγησης.** Στο πλαίσιο αυτό διατυπώθηκαν προβληματισμοί ως προς τις απαιτήσεις δραστηριοποίησης στην αγορά, ιδίως σε σχέση με τη βιωσιμότητα των δρομολογίων του συμβατικού στόλου σε ετήσια βάση. Επισημάνθηκε ότι η υποχρέωση εκτεταμένης δρομολόγησης των συμβατικών πλοίων δημιουργεί, κατά τις σχετικές απόψεις, σημαντική επιβάρυνση σε σύγκριση με άλλες κατηγορίες πλοίων, ιδίως όταν συνδυάζεται με έντονη εποχικότητα της ζήτησης και αυξημένο λειτουργικό κόστος. Συναφώς, προτάθηκε η αναθεώρηση της διάρκειας υποχρεωτικής δρομολόγησης των συμβατικών πλοίων, καθώς και η επανεξέταση της χρονικής έκτασης δραστηριοποίησης των ταχυπλόων. Παράλληλα, από άλλες παρεμβάσεις αναδείχθηκε ευρύτερος προβληματισμός ως προς το εάν η απαίτηση ετήσιας δρομολόγησης ευθυγραμμίζεται με τον μακροχρόνιο επενδυτικό χαρακτήρα της ακτοπλοϊκής δραστηριότητας ή εάν λειτουργεί ως θεσμικό εμπόδιο εισόδου, υπό την έννοια ότι δεσμεύει την αγορά με τρόπο που δεν συμβαδίζει πάντοτε με τη δομή του κόστους και της ζήτησης.
- (237) **Ως προς την προβλεψιμότητα της διαδικασίας.** Στο ίδιο πλαίσιο, από τη διαβούλευση αναδείχθηκε ότι η προβλεψιμότητα της διαδικασίας τακτικής δρομολόγησης έχει καθοριστική σημασία για τον προγραμματισμό των επιχειρήσεων και για τη διαφάνεια της αγοράς. Ειδικότερα, επισημάνθηκε από τους θεσμικούς φορείς ότι η έγκαιρη και οριστική αποτύπωση των δηλωθέντων δρομολογίων αποτελεί βασική προϋπόθεση τόσο για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό όσο και για την πραγματική ενημέρωση του επιβατικού κοινού.
- (238) Κατά τη δημόσια διαβούλευση μετά τη δημοσίευση της Ενδιάμεσης Έκθεσης υποβλήθηκαν ποικίλες απόψεις και θέσεις από εταιρείες και φορείς του ακτοπλοϊκού κλάδου αναφορικά με το κανονιστικό πλαίσιο της τακτικής δρομολόγησης, τη διαδικασία δήλωσης δρομολογίων, καθώς και το σύστημα μεταβολών, διακοπών και εξαιρέσεων. Οι παρεμβάσεις αυτές επικεντρώθηκαν κυρίως στην προβλεψιμότητα της διαδικασίας, στη σταθερότητα των εγκεκριμένων δρομολογίων, στην πραγματική επιχειρησιακή ετοιμότητα των πλοίων και στη διασφάλιση ισότιμων όρων δραστηριοποίησης μεταξύ των επιχειρήσεων.
- (239) Στο πλαίσιο αυτό, οι παρεμβάσεις των συμμετεχόντων επικεντρώθηκαν κυρίως σε τρεις άξονες: αφενός στο κατά πόσον η πρακτική εφαρμογή των κανόνων μεταβολής και διακοπής δρομολογίων διασφαλίζει πραγματική προβλεψιμότητα της προσφοράς, αφετέρου στο κατά πόσον αποτρέπονται καταχρηστικές πρακτικές δέσμευσης γραμμών και ωραρίων, και, τέλος, στο ποια θεσμικά εργαλεία είναι αναγκαία για την ενίσχυση της διαφάνειας και της εκτέλεσης των δηλωθέντων προγραμμάτων.

- (240) Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο ζήτημα της εκτέλεσης των δηλωθέντων δρομολογίων και στις επιπτώσεις της μη τήρησής τους. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης υποστηρίχθηκε ότι η υποβολή δηλώσεων δρομολόγησης χωρίς πραγματική πρόθεση πλήρους ή μερικής εκτέλεσης μπορεί να οδηγεί σε τεχνητή δέσμευση γραμμών, ωραρίων και λιμενικών θέσεων, με αποτέλεσμα την αποτροπή εισόδου ανταγωνιστών, τον περιορισμό της επιχειρηματικής δραστηριότητας και τη δυσλειτουργία της αγοράς. Επισημάνθηκε επίσης ότι η πρακτική απόσυρσης δρομολογίων ή πλοίων, ακόμη και σε χρονικά σημεία που επηρεάζουν άμεσα ανταγωνιστικά δρομολόγια, δύναται να δημιουργεί κενά στην εξυπηρέτηση και στρεβλώσεις ως προς την κατανομή της ζήτησης.
- (241) Συναφώς, επισημάνθηκε από σύνδεσμο επιχειρήσεων του κλάδου η εικόνα ενός «μη πραγματικού χάρτη» της ακτοπλοϊκής αγοράς, ο οποίος δημιουργείται όταν δηλώνονται δρομολόγια ή πλοία που δεν υλοποιούνται πλήρως στην πράξη. Στο ίδιο πλαίσιο αναφέρθηκαν πρακτικές όπως η υποβολή αιτημάτων διακοπής δρομολογίων με επίκληση τεχνικών βλαβών ή αντικαταστάσεων που, κατά τις σχετικές απόψεις, δεν τεκμηριώνονται πάντοτε επαρκώς, καθώς και η πώληση εισιτηρίων πριν από την επίσημη ανακοίνωση της δήλωσης δρομολόγησης από το ΥΝΑΝΠ. Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι η μη ταυτόχρονη κατάθεση των απαιτούμενων πιστοποιητικών, όπως του Πιστοποιητικού Κλάσης και του Πιστοποιητικού Ασφαλείας, ενδέχεται να επιτρέπει τη δήλωση πλοίων των οποίων η πραγματική καταλληλότητα και επιχειρησιακή ετοιμότητα δεν έχει διασφαλιστεί κατά το χρόνο υποβολής της δήλωσης.
- (242) Στο πλαίσιο αυτό, υπογραμμίστηκε από επιχειρήσεις και σύνδεσμο επιχειρήσεων του κλάδου η ανάγκη διασφάλισης της τήρησης των εγκεκριμένων ωραρίων και της ρεαλιστικής αποτύπωσης των χρόνων εκτέλεσης των δρομολογίων, ώστε να αποφεύγεται η παραπλάνηση των επιβατών και να ενισχύεται η διαφάνεια στην αγορά. Τονίστηκε, επίσης, ότι η δέσμευση θέσεων πρόσδεσης και ωραρίων χωρίς πραγματική εκτέλεση των δρομολογίων ενδέχεται να αποθαρρύνει την είσοδο νέων παρόχων και να περιορίζει την αποτελεσματική αξιοποίηση των διαθέσιμων υποδομών. Ως προς το ζήτημα εισόδου νέων παικτών, από άλλες παρεμβάσεις υποστηρίχθηκε ότι το σύστημα παραμένει τυπικά ανοικτό, υπό την έννοια ότι κάθε εταιρεία μπορεί να δηλώσει δρομολόγιο εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, αλλά ότι η βασική δυσχέρεια εντοπίζεται στο χάσμα μεταξύ δηλωθέντων και τελικώς εκτελούμενων δρομολογίων και στον χρόνο κατά τον οποίο απελευθερώνονται τα δεσμευμένα slots και ωράρια.
- (243) Ως προς την αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων, προτάθηκαν μέτρα όπως η ενίσχυση της εποπτείας και της παρακολούθησης της εκτέλεσης των δρομολογίων, η αποτελεσματικότερη επιβολή διοικητικών κυρώσεων και η άμεση αποδέσμευση γραμμών, θέσεων και ωραρίων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ή αδικαιολόγητης μη εκτέλεσης. Παράλληλα, αναδείχθηκε η ανάγκη τα δηλωθέντα δρομολόγια να έχουν περισσότερο δεσμευτικό χαρακτήρα ως προς την εκτέλεσή τους, ιδίως όταν έχουν υποβληθεί εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, καθώς και η ανάγκη σαφούς καθορισμού καταληκτικών χρονικών ορίων για την ανάκληση ή τροποποίηση δηλωθέντων δρομολογίων.
- (244) Περαιτέρω, διατυπώθηκαν προτάσεις για αυστηρότερη σύνδεση της διαδικασίας δρομολόγησης με την πραγματική επιχειρησιακή καταλληλότητα του πλοίου, μέσω της υποχρεωτικής και έγκαιρης προσκόμισης των απαιτούμενων πιστοποιητικών, καθώς και για τη σαφέστερη οργάνωση του προγραμματισμού των δρομολογίων και των χρονικών αποστάσεων μεταξύ

πλοίων που εξυπηρετούν την ίδια γραμμή. Στο πλαίσιο αυτό, υποστηρίχθηκε ότι οι λιμενικές αρχές και το Υπουργείο θα πρέπει να διαθέτουν τα αναγκαία εργαλεία για την ορθολογική κατανομή των ωραρίων, λαμβάνοντας υπόψη ζητήματα ασφάλειας, επάρκειας υποδομών και εξυπηρέτησης του επιβατικού κοινού.

- (245) Στο ίδιο πλαίσιο προτάθηκε η αξιολόγηση της φέρουσας ικανότητας κάθε γραμμής και η λήψη υπόψη της ζήτησης, της χωρητικότητας και της συχνότητας των δρομολογίων, ώστε να αποτρέπονται φαινόμενα κορεσμού, τεχνητής συμφόρησης και υποβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών. Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η διαδικασία τακτικής δρομολόγησης θα πρέπει να παραμένει αυστηρά οργανωμένη και χρονικά προσδιορισμένη, με περιορισμένες δυνατότητες μεταβολών και εξαιρέσεων, ώστε να διασφαλίζονται συνθήκες διαφάνειας, ισότητας και προβλεψιμότητας για το σύνολο των επιχειρήσεων. Συναφώς, προτάθηκαν ως κατευθύνσεις εξορθολογισμού η θέση σαφών και δεσμευτικών προθεσμιών, ο επαναπροσδιορισμός της καταληκτικής ημερομηνίας τροποποιήσεων και ανακλήσεων, η έγκαιρη τεκμηρίωση της καταλληλότητας του πλοίου και η ενίσχυση της λειτουργίας ψηφιακών εργαλείων, όπως το e-Ναυτολόγιο, προς ενίσχυση της διαλειτουργικότητας και της διαφάνειας.
- (246) Συναφείς προβληματισμοί εκφράστηκαν αναφορικά με πιθανές στρεβλώσεις προκαλούμενες από εκπρόθεσμες δρομολογήσεις. Διατυπώθηκε η άποψη από τις επιχειρήσεις του κλάδου ότι εφόσον τα αιτήματα εκπρόθεσμης δρομολόγησης γίνονται δεκτά με ελαστικό τρόπο, ενδέχεται να προκαλούν σημαντικές στρεβλώσεις στον προγραμματισμό της αγοράς και να επηρεάζουν τη σταθερότητα δρομολογίων που έχουν ήδη οργανωθεί βάσει της τακτικής διαδικασίας. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι επιχειρήσεις που έχουν προβεί σε έγκαιρο προγραμματισμό και έχουν αναλάβει επενδυτικό και επιχειρηματικό κίνδυνο ενδέχεται να υφίστανται δυσμενείς συνέπειες όταν επιτρέπεται εκ των υστέρων είσοδος ή μεταβολή δρομολογίων χωρίς αυστηρή στάθμιση των επιπτώσεων στη βιωσιμότητα της γραμμής και στον ανταγωνισμό. Στο ίδιο πλαίσιο, υποστηρίχθηκε ότι η υπερβολικά ελαστική αντιμετώπιση αιτημάτων εκπρόθεσμης δρομολόγησης μπορεί να περιορίζει την προβλεψιμότητα της αγοράς και να λειτουργεί αποτρεπτικά για τον μακροπρόθεσμο επιχειρησιακό σχεδιασμό.
- (247) Από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτει ότι οι κανόνες τακτικής δρομολόγησης επηρεάζουν τους όρους υπό τους οποίους οι επιχειρήσεις μπορούν να δραστηριοποιηθούν σε αυτή και συνεπώς επηρεάζει άμεσα τον τρόπο με τον οποίο αποτυπώνεται η πραγματική προσφορά στην αγορά. Η διάρκεια των υποχρεώσεων δρομολόγησης, η διαφοροποίηση μεταξύ κατηγοριών πλοίων και η σχέση μεταξύ ρυθμιστικών απαιτήσεων και εμπορικής βιωσιμότητας αποτελούν, επομένως, κρίσιμες παραμέτρους και για την αξιολόγηση της λειτουργίας του ανταγωνισμού. Η δε προβλεψιμότητα της διαδικασίας και τα κριτήρια ενεργοποίησης εξαιρέσεων ή ειδικών μορφών δρομολόγησης συνδέονται, επομένως, όχι μόνο με τη διοικητική λειτουργία του συστήματος, αλλά και με τους όρους πρόσβασης και δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων.
- (248) Οι δε μηχανισμοί μεταβολής, διακοπής και αναπροσαρμογής των τακτικών δρομολογίων έχουν ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του ανταγωνισμού, καθώς επηρεάζουν άμεσα την πραγματική εικόνα της προσφοράς, τη δυνατότητα προγραμματισμού των επιχειρήσεων και τη σταθερότητα της εξυπηρέτησης των γραμμών. Η αποτελεσματική σύνδεση των σχετικών διαδικασιών με σαφή κριτήρια, δεσμευτικές προθεσμίες και επαρκείς εγγυήσεις εκτέλεσης

αναδεικνύεται, συνεπώς, ως κρίσιμο στοιχείο για τη διασφάλιση συνθηκών διαφάνειας, προβλεψιμότητας και υγιούς ανταγωνισμού.

IV.2.2.2 Συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας

- (249) Από τη δημόσια διαβούλευση επιβεβαιώθηκε ιδίως από τους θεσμικούς φορείς ότι οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας επιτελούν κρίσιμο ρόλο στην κάλυψη γραμμών περιορισμένου ή ανύπαρκτου εμπορικού ενδιαφέροντος, συνεπώς αποτελούν κρίσιμο διορθωτικό μηχανισμό σε μια αγορά όπου η ελεύθερη δρομολόγηση δεν καλύπτει πάντοτε το σύνολο των αναγκών του δικτύου. Ταυτόχρονα, όμως, διατυπώθηκαν διαφορετικές απόψεις ως προς το κατά πόσον το υφιστάμενο πλαίσιο ανάθεσης εξασφαλίζει επαρκώς βιώσιμους όρους για τους αναδόχους, προβλεψιμότητα για επενδύσεις και ορθολογική κατανομή των πόρων.
- (250) Από τις σχετικές παρεμβάσεις τίθενται ζητήματα ιδίως από την πλευρά των επιχειρήσεων και των συνδέσμων επιχειρήσεων ως προς τη βιωσιμότητα, τη διάρκεια, τα κριτήρια ανάθεσης και την οικονομική επάρκεια του υφιστάμενου μοντέλου. Υπό το πρίσμα αυτό, διατυπώθηκε η άποψη ότι οι συμβάσεις αποκλειστικότητας εμφανίζουν περιορισμένη λειτουργική και οικονομική ευελιξία, ενώ προτάχθηκε η ανάγκη μετακίνησης προς μοντέλα μεγαλύτερης διάρκειας και εντονότερης επενδυτικής προβλεψιμότητας. Στο ίδιο πλαίσιο, σημειώθηκε επίσης από τους ειδικούς εμπειρογνώμονες ότι σε διεθνή παραδείγματα, οι μακροχρόνιες συμβάσεις ή παραχωρήσεις συνδέονται με σταθερότερο πλαίσιο επενδύσεων και καλύτερη δυνατότητα ανανέωσης στόλου.
- (251) Περαιτέρω, διατυπώθηκαν προτάσεις για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος Συμβάσεων Δημόσιας Υπηρεσίας (ΣΔΥ) μέσω βελτίωσης των όρων των προκηρύξεων και επαναπροσδιορισμού των κριτηρίων ανάθεσης. Ειδικότερα, αναδείχθηκε από την πλευρά των θεσμικών φορέων και των χρηστών των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών η ανάγκη να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη η κοινωνική αναγκαιότητα, η γεωγραφική απομόνωση, η επιβατική και εμπορευματική κίνηση, η σταθερότητα εξυπηρέτησης και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων, ιδίως υπέρ επιχειρήσεων που επενδύουν σε πράσινες τεχνολογίες. Στο ίδιο πλαίσιο, προτάθηκαν πολυετείς συμβάσεις, μηχανισμοί αυτόματης αναπροσαρμογής των επιδοτήσεων με βάση το κόστος καυσίμων και τη ζήτηση, σαφέστερη κατανομή πόρων ανά περιφέρεια και τύπο πλοίου, καθώς και μεγαλύτερη διαφάνεια μέσω δημόσιου μητρώου επιδοτούμενων γραμμών.
- (252) Παράλληλα, από επιχειρήσεις του κλάδου υποστηρίχθηκε ότι η αύξηση του αριθμού των επιδοτούμενων γραμμών και της σχετικής δημόσιας δαπάνης δεν συνιστά κατ' ανάγκη ένδειξη στρέβλωσης της αγοράς, αλλά αντανακλά συνειδητή επιλογή πολιτικής για τη διασφάλιση επαρκέστερης και συχνότερης σύνδεσης περισσότερων νησιωτικών περιοχών. Ωστόσο, επισημάνθηκε ότι παραμένουν σημαντικές προκλήσεις ως προς τη βιωσιμότητα των αναδόχων, ιδίως όταν οι υφιστάμενοι μηχανισμοί προσαρμογής στο κόστος —όπως η ρήτρα καυσίμου— θεωρούνται ανεπαρκείς σε περιόδους έντονης μεταβλητότητας.
- (253) Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον πιθανό ρόλο των ταχυπλόων στις ΣΔΥ, με διατύπωση της πρότασης από σχετικό σύνδεσμο επιχειρήσεων για πρόβλεψη ειδικών πολυετών συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας για ταχύπλοα μέσα, με επαρκή ρήτρα καυσίμου και σαφώς προσδιορισμένα ελάχιστα επίπεδα εξυπηρέτησης ανά γραμμή.

- (254) Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν εργαλείο κάλυψης κενών του δικτύου και κρίσιμο στοιχείο του τρόπου με τον οποίο οργανώνεται η ισορροπία μεταξύ ελεύθερης αγοράς και κοινωνικής/εδαφικής συνοχής. Η διάρκεια των συμβάσεων, τα κριτήρια ανάθεσης, η επάρκεια των μισθωμάτων και η δυνατότητα προσαρμογής τους στις μεταβολές του κόστους επηρεάζουν άμεσα τόσο τη βιωσιμότητα των αναδόχων όσο και τα κίνητρα επένδυσης, ανανέωσης στόλου και σταθερής παρουσίας σε λιγότερο ελκυστικές γραμμές. Υπό το πρίσμα αυτό, ο σχεδιασμός του συστήματος δημόσιας υπηρεσίας έχει ιδιαίτερη σημασία και για τη λειτουργία του ανταγωνισμού στην αγορά.

IV.2.3 Δρομολόγηση μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων

- (255) Ειδικότερες διατάξεις ισχύουν για τις θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ ελληνικών λιμένων της ηπειρωτικής ακτογραμμής, χωρίς προσεγγίσεις σε νησιά⁹⁴. Το προς δρομολόγηση πλοίο για την παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών μεταξύ ελληνικών ηπειρωτικών λιμένων οφείλει να έχει την ιδιότητα του επιβατηγού και οχηματαγωγού, επιβατηγού ή φορτηγού, νηολογημένου στην Ελλάδα ή άλλο κράτος μέλος της ΕΕ ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.) και να φέρει τη σημαία αυτού. Οι προϋποθέσεις που οφείλει να πληροί το προς δρομολόγηση πλοίο είναι αντίστοιχες με τις γενικές προϋποθέσεις δρομολόγησης προς παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών από ή προς λιμένες νησιών με τις ακόλουθες διαφορές:
- α) Κατοχή πιστοποιητικού ελληνομάθειας από το προσωπικό των παραπάνω πλοίων, που δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια.
 - β) Δεν προβλέπεται όριο ανώτατης ηλικίας του προς δρομολόγηση πλοίου.
 - γ) Υπαγωγή στις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας όλων των θεμάτων που αφορούν στη στελέχωση πλοίων χωρητικότητας κάτω των 650 μονάδων υπολογισμού.
- (256) Η διαδικασία δρομολόγησης διαφέρει από την αντίστοιχη για πλοία από ή προς λιμένες νησιών στα κάτωθι σημεία:
- α) Η δήλωση δρομολόγησης υποβάλλεται από τον πλοιοκτήτη στο ΥΝΑΝΠ μόλις έναν (1) μήνα πριν από την έναρξη των δρομολογίων του πλοίου.
 - β) Τροποποίηση δηλωθέντων δρομολογίων μπορεί να γίνεται από το ΥΝΑΝΠ κατόπιν αιτιολογημένης κρίσης ότι παρεμποδίζεται η εξυπηρέτηση των γραμμών του γενικού δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Τμήμα Ι του Ν. 4948/2022.
 - γ) Για τη διακοπή των δρομολογίων του πλοίου το ΥΝΑΝΠ και οι κατά τόπους λιμενικές Αρχές ενημερώνονται εγγράφως δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες νωρίτερα.
- (257) Περαιτέρω ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ δύναται να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα δρομολόγησης και ιδίως η κάλυψη έκτακτων και επείγουσών αναγκών⁹⁵.
- (258) Τέλος, ειδικότερες διατάξεις ισχύουν για τη μεταφορά εμπορευμάτων και ταχυδρομικών αντικειμένων βάσει του Ν. 4948/2022.

⁹⁴ Βλ. τα άρθρα 23 παρ. 1 και 24 παρ. 1 στοιχείο α.α. του ν. 4948/2022.

⁹⁵ Βλ. το άρθρο 24 παρ. 2 του ν. 4948/2022.

- (259) Οι ειδικότερες ρυθμίσεις για τη δρομολόγηση μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων αναδεικνύουν ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διαφοροποιεί τις προϋποθέσεις δραστηριοποίησης ανάλογα με το είδος της σύνδεσης και τα χαρακτηριστικά της εξυπηρετούμενης αγοράς. Από την άποψη της παρούσας έρευνας, η διαφοροποίηση αυτή έχει σημασία, καθώς υποδεικνύει ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού και οι λειτουργικοί περιορισμοί δεν είναι αναγκαστικά ομοιόμορφοι σε όλα τα τμήματα των θαλάσσιων ενδομεταφορών, αλλά επηρεάζονται τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε κατηγορίας γραμμών.

IV.2.4 Τιμολόγηση - Καθορισμός ναύλων

- (260) Το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο στις θαλάσσιες ενδομεταφορές συμπληρώνεται με σειρά υπουργικών αποφάσεων, οι οποίες ρυθμίζουν θέματα ανώτατης επιτρεπόμενης τιμολόγησης, εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις καθώς και το ύψος των ανώτατων επιτρεπόμενων τιμών καθαρού ναύλου.
- (261) Ειδικότερα η ΥΑ 3323/01.01.05⁹⁶, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, καθορίζει τις ανώτατες επιτρεπόμενες τιμές καθαρών ναύλων **οικονομικής ή ενιαίας θέσης** επιβατών, ιδιωτικής χρήσης οχημάτων (μέχρι 4,25 μ.), φορτηγών (ανά μήκος) και εμπορευμάτων πλοίων ακτοπλοΐας κατά σύνδεση και κατά κατηγορία πλοίου, πέραν των οποίων η τιμολόγηση θεωρείται υπερβολική και αντίκειται στο δημόσιο συμφέρον. Ο ανώτατος επιτρεπόμενος καθαρός ναύλος είναι το σύνολο των τιμών που προκύπτουν από την συνάρτηση τιμή/ναυτικό μίλι x απόσταση x συντελεστή απόστασης. Τα ως άνω ισχύουν και σε συνδέσεις δρομολογιακών γραμμών οι οποίες εξυπηρετούνται με σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας με τη διαφορά ότι **στην περίπτωση αυτή ορίζεται ανώτατη επιτρεπόμενη τιμή και για όλες τις υπόλοιπες θέσεις επιβατών**, ήτοι οικονομικής θέσης με κλίνη, διακεκριμένης θέσης Β, διακεκριμένης θέσης ΑΒ και διακεκριμένης θέσης Α.
- (262) Συναφώς, σύμφωνα με την ΥΑ 3323/01.02.08⁹⁷, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει⁹⁸, δεν υφίσταται ανώτατη επιτρεπόμενη τιμολόγηση σε όλες τις θέσεις επιβατών και σε όλες τις κατηγορίες οχημάτων που διακινούνται με πλοία της ακτοπλοΐας στις συνδέσεις τόσο μεταξύ ηπειρωτικών με νησιωτικούς λιμένες, όσο και νησιωτικών λιμένων μεταξύ τους, εφόσον πληρούται μια τουλάχιστον από τις ακόλουθες προϋποθέσεις, ήτοι α) η σύνδεση εξυπηρετείται από πλοία που ανήκουν σε δύο (2) τουλάχιστον ανεξάρτητες εταιρείες και ο αφετήριος λιμένας και ο λιμένας προορισμού έχουν ο καθένας ετήσιο αριθμό διακινούμενων επιβατών (αποβιβασθέντες και επιβιβασθέντες) άνω των 150.000 ή/και β) ο αφετήριος λιμένας και ο

⁹⁶ ΦΕΚ Β' 718/27.05.2005

⁹⁷ Η οποία τροποποίησε την 3323 του 2005 δυο φορές βλ. ΦΕΚ Β 509/20.3.2008 και ΦΕΚ Β 530/26.3.2008.

⁹⁸ Περισσότερες τροποποιήσεις και αναπροσαρμογές έγιναν με την απόφαση 2252.2.1/30617/18/26-04-2018 (Β' 1540), η οποία αποτελεί τη βάση για τις επόμενες παρατάξεις της ισχύος της αρχικής Υπουργικής Απόφασης. Η ισχύς της απόφασης παρατάθηκε επανειλημμένα, με σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας στις τιμές ναύλων. Η πιο πρόσφατη παράταση δόθηκε με την ΥΑ 2252.2.1/31643/25/2025, η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 2338/Β/14.05.2025. Σύμφωνα με αυτή, η ισχύς της αρχικής ΥΑ 3323.1/01/05, όπως έχει τροποποιηθεί, παρατείνεται μέχρι την έκδοση νέας σχετικής απόφασης, και σε κάθε περίπτωση όχι πέραν της 31.05.2025. Η παράταση αυτή αφορά το σύνολο των ακτοπλοϊκών συνδέσεων, πλην εκείνων που εξαιρούνται ρητά από το καθεστώς ανώτατης τιμολόγησης.

λιμένας προορισμού έχουν ο καθένας ετήσιο αριθμό διακινούμενων επιβατών (αποβιβασθέντες και επιβιβασθέντες) άνω των 300.000 βάσει των πρόσφατων κάθε φορά στοιχείων.

- (263) Σε μικτό δρομολόγιο το οποίο περιλαμβάνει αφενός ελεύθερες συνδέσεις και αφετέρου συνδέσεις «δημόσιας υπηρεσίας», η τιμή ναύλου για κάθε λιμένα προορισμού σύνδεσης δημόσιας υπηρεσίας δεν πρέπει να υπερβαίνει την τιμή ναύλου του τελευταίου προ αυτού λιμένα ελεύθερης σύνδεσης. Σε αυτή την περίπτωση η ελεύθερη σύνδεση δεν αποζημιώνεται από το κράτος (μη επιδοτούμενη γραμμή), καθορίζεται ωστόσο από την προκήρυξη του μειοδοτικού διαγωνισμού για σύναψη σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας και κατά τούτο καθίσταται υποχρεωτική ως προς την εκτέλεσή της.

IV.2.4.1 Τοποθετήσεις συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση

- (264) Σύμφωνα με τις απόψεις συνδέσμου επιχειρήσεων του κλάδου, η διαμόρφωση των τιμών στην ακτοπλοΐα αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία, η οποία δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη χιλιομετρική απόσταση μεταξύ δύο λιμένων. Αντιθέτως, επηρεάζεται από ένα πλέγμα παραγόντων που καθιστούν απλουστευτικές συγκρίσεις τιμών μεταξύ διαφορετικών γραμμών δυνητικά παραπλανητικές, ιδίως στην περίπτωση ενδοκυκλαδικών δρομολογίων όπου η λειτουργική πολυπλοκότητα είναι αυξημένη. Στο πλαίσιο αυτό, η σύγκριση ναύλων μεταξύ διαφορετικών δρομολογίων, όπου ενδέχεται να εφαρμόζονται διαφορετικές εμπορικές πρακτικές ή στρατηγικές βιωσιμότητας, δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε ασφαλή συμπεράσματα.
- (265) Σύμφωνα με τις ίδιες απόψεις, κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση του κόστους και, κατ' επέκταση, των τιμών διαδραματίζει η δαπάνη καυσίμων, η οποία τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά ως ποσοστό του συνολικού λειτουργικού κόστους. Ενώ προ της ενεργειακής κρίσης κυμαινόταν περίπου στο ένα τρίτο των συνολικών δαπανών, σήμερα δύναται να προσεγγίζει ακόμη και τα δύο τρίτα, εξέλιξη που συνδέεται τόσο με τις διακυμάνσεις των διεθνών τιμών όσο και με τις απαιτήσεις της πράσινης μετάβασης. Ο ίδιος σύνδεσμος περαιτέρω υποστηρίζει ότι η απουσία επαρκούς στήριξης για τη χρήση εναλλακτικών καυσίμων, σε συνδυασμό με τις αυξημένες ανάγκες σε ενέργεια λόγω πολλαπλών προσεγγίσεων λιμένων, επιβαρύνει περαιτέρω τη λειτουργία των πλοίων. Παράλληλα, η ιδιαιτερότητα της νησιωτικότητας επιβάλλει την ύπαρξη εκτεταμένων δικτύων με ενδιάμεσες στάσεις, γεγονός που αυξάνει τη διάρκεια των ταξιδιών, την κατανάλωση καυσίμων, τα λιμενικά τέλη και το κόστος διαχείρισης πληρωμάτων. Οι παράγοντες αυτοί συντείνουν σε αυξημένο λειτουργικό κόστος, το οποίο δεν αποτυπώνεται επαρκώς μέσα από απλές συγκρίσεις τιμών. Στο ίδιο πλαίσιο, επισημάνθηκε από επιχειρήσεις και συνδέσμους επιχειρήσεων και η σχετικά υψηλή φορολογική επιβάρυνση των ακτοπλοϊκών εισιτηρίων στην Ελλάδα, καθώς ο ΦΠΑ διαμορφώνεται σε 13% για τους επιβάτες και 24% για τα οχήματα, γεγονός που οδήγησε και στη διατύπωση πρότασης από σύνδεσμο επιχειρήσεων του κλάδου να επεκταθεί ο συντελεστής 13% και στα ΙΧ οχήματα.
- (266) Ιδιαίτερη αναφορά έγινε από θεσμικούς φορείς στο βάρος της κοινωνικής πολιτικής που επιβάλλεται αποκλειστικά στην ακτοπλοΐα με τη μορφή υποχρεωτικών εκπτώσεων για φοιτητές, πολύτεκνους, άτομα με αναπηρία και άλλες κατηγορίες, οι οποίες στην ακτοπλοΐα δεν αποζημιώνονται από το κράτος – σε αντίθεση με τα ΚΤΕΛ, το Μετρό και άλλα μέσα. Το κόστος αυτών των εκπτώσεων το 2024 έφτασε περίπου τα 57 εκατομμύρια ευρώ και καλύφθηκε εξ ολοκλήρου από τις ακτοπλοϊκές εταιρείες.

- (267) Παράλληλα, η κρατική παρέμβαση επικεντρώνεται κυρίως στην πλευρά της ζήτησης, επιδοτώντας μέρος του εισιτηρίου για τους μόνιμους κατοίκους νησιωτικών περιοχών. Ωστόσο, παραμένει το ζήτημα ότι ορισμένες κοινωνικές εκπτώσεις που εφαρμόζονται υποχρεωτικά στην ακτοπλοΐα δεν συνοδεύονται από αντίστοιχη αποζημίωση προς τις εταιρείες, γεγονός που επιβαρύνει περαιτέρω τη βιωσιμότητά τους.
- (268) Αξιοσημείωτο είναι η παρατήρηση κλαδικού συνδέσμου επιχειρήσεων ότι, παρά τη σημαντική εποχικότητα της ζήτησης, με τα περισσότερα έσοδα να συγκεντρώνονται στους θερινούς μήνες, η τιμολογιακή πολιτική δεν εμφανίζει έντονες διακυμάνσεις κατά τη διάρκεια του έτους. Η προσέγγιση αυτή φαίνεται να αντανakλά μια προσπάθεια εξισορρόπησης των αναγκών του μέσου χρήστη, αποφεύγοντας την υπερβολική επιβάρυνση σε περιόδους αιχμής. Ωστόσο, η τιμολόγηση δεν εστιάζει αποκλειστικά στον περιστασιακό επισκέπτη, αλλά σχετίζεται και με τη διασφάλιση της προσβασιμότητας για μόνιμους κατοίκους και επαγγελματίες, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία εργαλείων όπως η κοινωνική τιμολόγηση και το μεταφορικό ισοδύναμο, ως προς το οποίο παρατηρούνται σημαντικές αυξήσεις τα τελευταία 15-20 χρόνια, οι οποίες αντανakλούν τις αυξήσεις τιμών στα χερσαία μέσα μεταφοράς, όπως εκφράζεται από τις επιχειρήσεις του κλάδου. Μέσω αυτών επιχειρείται η μερική αντιστάθμιση του αυξημένου κόστους θαλάσσιας μεταφοράς, προσεγγίζοντας το αντίστοιχο κόστος χερσαίων μετακινήσεων.
- (269) Σε κάθε περίπτωση από εκπροσώπους επιχειρήσεων του κλάδου τονίζεται ότι οποιαδήποτε εξέταση της τιμολογιακής πολιτικής των επιχειρήσεων ακτοπλοΐας πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον παράγοντα της εποχικότητας. Τη συντριπτικά μεγαλύτερη περίοδο εκτέλεσης των δρομολογίων, τα πλοία ταξιδεύουν με χαμηλές πληρότητες, έχοντας κατά το διάστημα αυτό ζημίες ανά εκτελούμενο δρομολόγιο. Ωστόσο, τα πλοία είναι υποχρεωμένα να ταξιδεύουν και τις ημέρες αυτές προς εξυπηρέτηση του επιβατηγού κοινού και της νησιωτικής οικονομίας. Παράλληλα, τα συμβατικά πλοία (και ιδίως αυτά της γραμμής της Κρήτης) μεταφέρουν πολύ μεγαλύτερο αριθμό φορτηγών, αποκομίζοντας σημαντικά έσοδα από αυτή τη δραστηριότητα, την οποία δεν μπορούν να αναπτύσσουν τα ταχύπλοα πλοία. Αντίστοιχα, λόγω μεγάλης διάρκειας ταξιδιού είναι πολύ μεγαλύτερο το έσοδο/ επιβάτη για κατανάλωση σε εστιατόριο/ μπαρ πλοίου.

IV.2.4.2 Συμπεράσματα

- (270) Η ακτοπλοϊκή τιμολόγηση αποτελεί αποτέλεσμα αλληλεπίδρασης πολλών παραγόντων — λειτουργικών, θεσμικών και ανταγωνιστικών, όπως τη μορφή της αγοράς, τη διαφοροποίηση της υπηρεσίας, την κατανομή της ζήτησης και την ένταση του ανταγωνισμού σε επιμέρους γραμμές — και δεν μπορεί να αξιολογηθεί μονοδιάστατα. Η κατανόηση αυτής της πολυπλοκότητας είναι κρίσιμη για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών που θα διασφαλίζουν τόσο τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων όσο και την προσιτότητα των μεταφορών για τις νησιωτικές κοινωνίες.
- (271) Υπό το πρίσμα αυτό, αναδείχθηκε και ο προβληματισμός ότι η λειτουργία του ανταγωνισμού στην ακτοπλοϊκή αγορά δεν είναι απαλλαγμένη από πρακτικές που ενδέχεται να επηρεάζουν τη δυναμική της. Ειδικότερα, από ορισμένα υπομνήματα υποστηρίχθηκε ότι η υιοθέτηση ιδιαίτερα επιθετικών τιμολογιακών στρατηγικών από ορισμένους παρόχους — οι οποίες ενδέχεται να στηρίζονται στην αξιοποίηση ισχυρότερης θέσης σε άλλες γραμμές ή στη δυνατότητα κατανομής ζημιών και κερδών μεταξύ διαφορετικών τμημάτων δραστηριότητας — μπορεί να

ασκεί σημαντική πίεση σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, ιδίως όταν αυτές δραστηριοποιούνται ήδη αποδοτικά αλλά δεν διαθέτουν αντίστοιχη χρηματοοικονομική ή επιχειρησιακή ευχέρεια. Κατά τις σχετικές απόψεις, τέτοιες πρακτικές ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να οδηγήσουν σε περιορισμό της δραστηριότητας ανταγωνιστών ή ακόμη και σε αποχώρησή τους από συγκεκριμένες γραμμές, με μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στη δομή της αγοράς και στα επίπεδα τιμών.

- (272) Στο πλαίσιο αυτό, η ενίσχυση των μηχανισμών εποπτείας και ρυθμιστικής παρακολούθησης αναδεικνύεται ως κρίσιμος παράγοντας για τη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού. Η έγκαιρη ανίχνευση και αποτροπή στρεβλωτικών πρακτικών μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά, χωρίς ωστόσο να περιορίζει την εφαρμογή νόμιμων εμπορικών στρατηγικών ή να παρεμποδίζει τη φυσιολογική λειτουργία της αγοράς. Με τον τρόπο αυτό, καθίσταται δυνατή η εξισορρόπηση μεταξύ ανταγωνιστικότητας και βιωσιμότητας, προς όφελος τόσο των επιχειρήσεων όσο και των καταναλωτών.

IV.3 Αρμόδιοι φορείς εποπτείας και άσκησης πολιτικής

- (273) Στην Ενότητα αυτή παρουσιάζονται συνοπτικά οι κύριοι δημόσιοι φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την ρύθμιση και εποπτεία των υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών και λιμενικών υποδομών.

IV.3.1 Θαλάσσιες ενδομεταφορές

IV.3.1.1 Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (YNANΠ)

- (274) Η πολιτική και η εποπτεία των θαλάσσιων ενδομεταφορών ασκείται από το YNANΠ, τους Οργανισμούς Διοίκησης και Εκμετάλλευσης των Λιμένων και τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Οι φορείς αυτοί μεριμνούν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη, τη λειτουργία και οργάνωση των λιμένων, καθώς και για την εξασφάλιση υπό συνθήκες ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού της παροχής ασφαλών, σταθερών, αξιόπιστων και ποιοτικών θαλάσσιων υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών, οχημάτων και εμπορευμάτων, της προστασίας των συμφερόντων του επιβατικού κοινού, της οικονομικής ανάπτυξης των νησιών, της συνοχής του νησιωτικού χώρου και της εδαφικής συνέχειας της χώρας (άρθρο 2 Ν. 4948/2022).
- (275) Υπό το ισχύον καθεστώς, η παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών τελεί υπό την εποπτεία του Κράτους, η οποία ασκείται από τον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (άρθρο 2 του Ν. 4948/2022). Στην πράξη, **το YNANΠ είναι ο βασικός κυβερνητικός φορέας** που, μέσω των Γενικών Γραμματειών, των Διευθύνσεων του και του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής⁹⁹, εποπτεύει τη λειτουργία των ακτοπλοϊκών συνδέσεων, την

⁹⁹ Στο YNANΠ υπάγονται οι ακόλουθες οργανικές μονάδες: α) Αρχηγείο Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής, β) Γενική Γραμματεία Ναυτιλίας και Λιμένων, γ) Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, δ) Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ και, ως εποπτευόμενοι φορείς, το Ναυτικό Επιμελητήριο Ελλάδος, ο Οίκος Ναύτου, το Γραφείο Ευρέσεως Ναυτικής Εργασίας, το Ινστιτούτο Ιστορίας Εμπορικής Ναυτιλίας, το Ταμείο Αρωγής Λιμενικού Σώματος και τα Κρατικά Λιμενικά Ταμεία.

ασφάλεια των πλοίων και τις λιμενικές υποδομές και χαράσσει και εφαρμόζει πολιτική για τη ναυτιλία, τις θαλάσσιες μεταφορές και τη νησιωτική πολιτική.¹⁰⁰

- (276) Οι παρεμβάσεις του ΥΝΑΝΠ στον τομέα των θαλάσσιων ενδομεταφορών αποσκοπούν στην διασφάλιση της συνέχειας και τακτικότητας του δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών και την ανάγκη της πλήρους εξυπηρέτησης του μεταφορικού έργου, προβλέπονται δε στον Ν. 4948/2022 ως ακολούθως:
- α) Καθορισμός του ενδεικτικού δικτύου τακτικών γραμμών μέχρι τις 31 Οκτωβρίου εκάστου έτους.
 - β) Καθορισμός τύπου και λεπτομερειών αναφορικά με τις προϋποθέσεις και την απόδειξη της συνδρομής των προϋποθέσεων για την υποβολή δήλωσης δρομολόγησης.
 - γ) Εγκρίσεις αιτημάτων για την τροποποίηση δηλώσεων δρομολόγησης, εκπρόθεσμης δρομολόγησης, αντικατάστασης πλοίου, δρομολόγησης επιπλέον πλοίου σε γραμμή, τροποποίησης ή επέκτασης της περιόδου δρομολόγησης, κ.λπ., κατά τα ανωτέρω αναλυτικώς εκτεθέντα.
 - δ) Επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στους πλοιοκτήτες, που ενδιαφέρονται για τη δρομολόγηση πλοίου σε ορισμένη ή ορισμένες γραμμές (άρθρο 2 παρ. 6)
 - ε) Σύναψη συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας είτε κατόπιν μειοδοτικού διαγωνισμού είτε με απευθείας ανάθεση.
 - στ) Σύναψη συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας με φορείς δημοσίου νησιών με πληθυσμό λιγότερο από πέντε χιλιάδες κατοίκους.
 - ζ) Ρύθμιση ασφαλιστικών ζητημάτων.
 - η) Ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν στα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων, έκδοσης εισιτηρίων, αποδείξεων μεταφοράς οχημάτων και των μέσων διανομής αυτών (άρθρο 3 παρ. 5).
- (277) Από την πλευρά των συνδέσμων επιχειρήσεων που συμμετείχαν στη δημόσια διαβούλευση εκφράστηκε η άποψη ότι η συγκέντρωση τόσο εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στο ΥΝΑΝΠ και στις επιμέρους οργανικές του μονάδες καθιστά κρίσιμη την ποιότητα του διοικητικού συντονισμού, τη σαφήνεια των κριτηρίων λήψης αποφάσεων και τη διαφάνεια της εφαρμογής του πλαισίου. Η παρατήρηση αυτή έχει σημασία και για τη λειτουργία της αγοράς, καθώς η ίδια διοικητική αρχιτεκτονική επηρεάζει ταυτόχρονα τη δρομολόγηση, τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας, τη διαμόρφωση του ναυτολογίου και ευρύτερα το ρυθμιστικό περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις.

IV.3.1.2 Ο ειδικότερος ρόλος του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής

- (278) Στην οργανωτική δομή του ΥΝΑΝΠ ανήκει το Λιμενικό Σώμα - Ελληνική Ακτοφυλακή («Λ.Σ.-ΕΛ. ΑΚΤ.»), το οποίο συμβάλλει, κατά την ειδικότερη αποστολή του, όπως ορίζεται στο άρθρο

¹⁰⁰ Για την αποστολή του ΥΝΑΝΠ, βλ. Π.Δ.13/2018 (ΦΕΚ Α26/2018) Οργανισμός Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

5 του Ν. 4150/2013¹⁰¹, στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτού αναφορικά με το σχεδιασμό της ναυτιλιακής πολιτικής, την ανάπτυξη της ναυτικής εκπαίδευσης και της ναυτικής εργασίας, την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής στις θαλάσσιες συγκοινωνίες, τη λήψη μέτρων για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας και την προστασία της ανθρώπινης ζωής και περιουσίας στη θάλασσα και τη μέριμνα για τη λήψη μέτρων αστυνόμευσης και τάξης, την πρόληψη και την καταστολή εκνόμων ενεργειών στους χώρους αρμοδιότητας του Σώματος καθώς και τον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων¹⁰².

- (279) Η **Διεύθυνση Θαλασσίων Συγκοινωνιών του Λ.Σ.-ΕΛ. ΑΚΤ.** μεριμνά για τη διαχείριση του ακτοπλοϊκού δικτύου, τον καθορισμό ναυτολογίου επιβατών και οχημάτων, τη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου των θαλασσίων ενδομεταφορών και την εναρμόνισή του με το ενωσιακό δίκαιο, μέσω των Τμημάτων¹⁰³ (α) Διαχείρισης Ακτοπλοϊκού Δικτύου, το οποίο είναι επιφορτισμένο κυρίως με ζητήματα τακτικής δρομολόγησης, εκτέλεσης δρομολογίων και λειτουργίας του Σ.Α.Σ., (β) Συμβάσεων Ανάθεσης Δημόσιας Υπηρεσίας και Ναυτολογίου, στο οποίο ανήκουν κυρίως ζητήματα δημόσιας υπηρεσίας και τιμών ναύλων, (γ) Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Θαλασσίων Συγκοινωνιών, του οποίου οι αρμοδιότητες επικεντρώνονται κυρίως στη γενικότερη πολιτική και σχεδιασμό των ακτοπλοϊκών μεταφορών. Ως εκ τούτου, **η Διεύθυνση είναι επιφορτισμένη με τη διαχείριση ολόκληρης της αγοράς θαλάσσιων ενδομεταφορών.** Πιο συγκεκριμένα:
- (280) Το Τμήμα Διαχείρισης Ακτοπλοϊκού Δικτύου είναι επιφορτισμένο με τις ακόλουθες αρμοδιότητες:
- α) Παρακολούθηση και διεκπεραίωση της διαδικασίας αποδοχής των δηλώσεων της ετήσιας τακτικής ή εκπρόθεσμης δρομολόγησης των πλοίων που υποβάλλονται από τις πλοιοκτήτριες εταιρείες.
 - β) Εισαγωγή των θεμάτων στο Συμβούλιο Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (Σ.Α.Σ.) και παρακολούθηση της λειτουργίας του.
 - γ) Χειρισμός θεμάτων σχετικών με την κανονική εκτέλεση των δρομολογίων και αντιμετώπιση έκτακτων συγκοινωνιακών αναγκών.
 - δ) Έλεγχος της εφαρμογής της νομοθεσίας που ισχύει στις θαλάσσιες μεταφορές εμπορευμάτων εσωτερικού.
- (281) Στις αρμοδιότητες του Τμήματος Συμβάσεων Ανάθεσης Δημόσιας Υπηρεσίας και Ναυτολογίου ανήκουν:
- α) Η διεκπεραίωση της διαδικασίας προκήρυξης διαγωνισμών για την εξυπηρέτηση δρομολογιακών γραμμών με σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.

¹⁰¹ Ν. 4150/2013 «Ανασυγκρότηση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 102/29.04.2013.

¹⁰² Βλ. το άρθρο 1 παρ. 2 του ΠΔ 13/2018.

¹⁰³ Βλ. τα άρθρα 12 παρ. 4 και 24 του ΠΔ 13/2018

- β) Η διεκπεραίωση της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, που περιλαμβάνονται στο ετήσιο εγκεκριμένο πρόγραμμα, η παρακολούθηση υλοποίησης των συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας και η εισήγηση επιβολής κυρώσεων για αθετήσεις συμβατικών υποχρεώσεων.
 - γ) Ο καθορισμός νέου ή η αναμόρφωση του υφιστάμενου ναυτολογίου επιβατών, οχημάτων και εμπορευμάτων και η έκδοση των σχετικών αποφάσεων.
 - δ) Η έκδοση αποφάσεων απαλλαγών ή εκπτώσεων ναύλου για ορισμένες κατηγορίες ατόμων.
- (282) Οι αρμοδιότητες του Τμήματος Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Θαλασσίων Συγκοινωνιών είναι οι ακόλουθες:
- α) Η μελέτη και εισήγηση των αναγκαίων μέτρων για την οργάνωση και ανάπτυξη του ακτοπολικού δικτύου της χώρας.
 - β) Η επεξεργασία και εισήγηση για την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου των ακτοπολικών συγκοινωνιών και η εναρμόνισή του με το ενωσιακό δίκαιο.
 - γ) Η κατάρτιση εκθέσεων για την υλοποίηση των αποφάσεων δρομολογήσεων πλοίων, καθορισμού δρομολογίων και εκτίμηση τυχόν επιπτώσεων.
 - δ) Η τήρηση και επεξεργασία στατιστικών στοιχείων που αφορούν τις θαλάσσιες συγκοινωνίες.
 - ε) Η ανάθεση και παρακολούθηση της εκπόνησης μελετών για θέματα γενικότερης ανάπτυξης των εσωτερικών θαλάσσιων μεταφορών.
 - στ) Η γνωμοδότηση επί θεμάτων θαλάσσιας περιήγησης σε σχέση με θέματα θαλασσίων ενδομεταφορών.
- (283) Συνεπώς, **ο ρόλος του Λ.Σ.-ΕΛ. ΑΚΤ είναι κομβικός**, καθώς έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη κρίσιμων παραμέτρων του συστήματος. Με αρμοδιότητες μελέτης και εισήγησης μέτρων για την οργάνωση και ανάπτυξη του ακτοπολικού δικτύου της χώρας και εισήγησης περί αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου των ακτοπολικών συγκοινωνιών και εναρμόνισης του με το ενωσιακό δίκαιο, το Λ.Σ.-ΕΛ. ΑΚΤ διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη της πολιτικής ακτοπολικών μεταφορών της χώρας. Κρίσιμος είναι επίσης ο ρόλος του στην διαμόρφωση του ενδεικτικού δικτύου θαλασσίων ενδομεταφορών αλλά και στην παρακολούθηση της λειτουργίας του Συμβουλίου Ακτοπολικών Συγκοινωνιών (ΣΑΣ) και στην εισαγωγή σε αυτό θεμάτων προς συζήτηση.
- (284) Περαιτέρω, το Λ.Σ.-ΕΛ. ΑΚΤ αποτελεί το βραχίονα του ΥΝΑΝΠ για τη διεκπεραίωση των πρακτικών ζητημάτων που άπτονται της υλοποίησης της πολιτικής ακτοπολικών συγκοινωνιών του Υπουργείου, ενδεικτικά με βάση τα ανωτέρω, για την παρακολούθηση και διεκπεραίωση των διαδικασιών δρομολόγησης, την παρακολούθηση της υλοποίησης των συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, την τυχόν αναμόρφωση του ναυτολογίου, κ.λπ.

IV.3.1.3 Το Συμβούλιο Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (ΣΑΣ)

IV.3.1.3.1 Αρμοδιότητες

- (285) Το Συμβούλιο Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (ΣΑΣ) λειτουργεί στο ΥΝΑΝΠ, και συστάθηκε με τον Ν. 2932/2001¹⁰⁴ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές. Σκοπός της θέσπισης του ΣΑΣ ήταν η δημιουργία ενός γνωμοδοτικού οργάνου με σύνθεση αντιπροσωπευτική όλων των φορέων που εμπλέκονται στο σύστημα παροχής υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών.¹⁰⁵
- (286) Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΣΑΣ καθορίζεται κατά τρόπο περιοριστικό¹⁰⁶ στο Ν. 4948/2022 και **καλύπτει πολλά κρίσιμα ζητήματα για τα οποία απαιτείται απόφαση του Υπουργού** σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων απαιτείται απλή γνώμη του ΣΑΣ, όπως ενδεικτικά στις ακόλουθες περιπτώσεις λήψης απόφασης από τον Υπουργό:
- α) Καθορισμός ενδεικτικού δικτύου ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών¹⁰⁷.
 - β) Επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στους πλοιοκτήτες, που ενδιαφέρονται για τη δρομολόγηση πλοίου σε ορισμένη ή ορισμένες γραμμές¹⁰⁸.
 - γ) Αίτημα εκπρόθεσμης δρομολόγησης¹⁰⁹.
 - δ) Ανάκληση δήλωσης δρομολόγησης σε περίπτωση μεταβολής πλοιοκτητή¹¹⁰.
 - ε) Μεταβολή δρομολογίου¹¹¹.
- στ) Έκδοση και τροποποίηση του Κανονισμού αρχών και Λειτουργίας του¹¹².
- (287) Οι περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του ΣΑΣ είναι οι ακόλουθες:

¹⁰⁴ Το άρθρο 9 του Ν. 2932/2001 για τη σύσταση του ΣΑΣ καταργήθηκε με τη κωδικοποίηση του πλαισίου του Ν. 4948/2022 και πλέον τα ζητήματα συγκρότησης και σύνθεσης του ΣΑΣ προβλέπονται στο άρθρο 20 του Ν. 4948/2022.

¹⁰⁵ Βλ. ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές - Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής - Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες» (https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=25bfdafc-28b2-4824-9ce2-e2693b9d90ce).

¹⁰⁶ Υπό το ισχύον καθεστώς, ο Υπουργός ΝΑΝΠ δύναται να ζητήσει τη γνώμη του Σ.Α.Σ. για οποιοδήποτε ζήτημα εμπίπτει στις αρμοδιότητες του οργάνου αυτού, ή εν γένει συνδέεται με την εφαρμογή των άρθρων 1 έως 16, 20 και 21 (βλ. άρθρο 20 παρ. 5 του Ν. 4948/2022). Υπό το καθεστώς του Ν. 2932/2001, ο Υπουργός μπορούσε να ζητήσει τη γνώμη του ΣΑΣ και *για οποιοδήποτε ζήτημα εν γένει συνδεόταν με την εφαρμογή του ν. 2932/2001*. (βλ. άρθρο ένατο παρ. 3 του Ν. 2932/2001, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37 παρ. 7 του Ν. 4150/2013).

¹⁰⁷ Βλ. το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 4948/2022.

¹⁰⁸ Βλ. το άρθρο 2 παρ. 6 του Ν. 4948/2022.

¹⁰⁹ Βλ. το άρθρο 4 παρ. 5 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁰ Βλ. το άρθρο 6 παρ.2 του Ν. 4948/2022.

¹¹¹ Βλ. το άρθρο 7 του Ν. 4948/2022.

¹¹² Βλ. το άρθρο 20 παρ. 5 του Ν. 4948/2022.

- α) Σε περίπτωση διακοπής δρομολογίων μικρότερης των εξήντα (60) ημερών ανά πλοίο, ο πλοιοκτήτης μπορεί, μετά από σύμφωνη γνώμη του Σ.Α.Σ., η οποία εκδίδεται εντός μηνός, να κατανείμει τις συνολικές ημέρες διακοπής δρομολογίων που προκύπτουν από τα δρομολογημένα πλοία του, ανεξάρτητα σε ποια γραμμή είναι δρομολογημένα, με την προϋπόθεση κάλυψης των συγκοινωνιακών αναγκών των γραμμών¹¹³.
- β) παράταση συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας που συνάπτονται μετά από διενέργεια μειοδοτικού διαγωνισμού¹¹⁴.
- γ) καθορισμός μισθώματος σε απευθείας ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας χωρίς την τήρηση διαγωνιστικής διαδικασίας σε πλοιοκτήτη άλλου πλοίου έναντι μισθώματος σε περίπτωση μη εκτέλεσης των δρομολογίων, λόγω αθέτησης της υποχρέωσης του πλοιοκτήτη ή αδυναμίας εκτέλεσης αυτών για οποιονδήποτε λόγο¹¹⁵.
- δ) καθορισμός της δρομολογιακής γραμμής και των χαρακτηριστικών της, όπως ενδεικτικά λιμένες προσέγγισης, συχνότητα δρομολογίων εξυπηρέτησης, καταβλητέο μίσθωμα για την απευθείας από τον Υπουργό ανάθεση με την υπογραφή σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς την τήρηση διαγωνιστικής διαδικασίας, εναλλακτικών δρομολογίων σε περίπτωση αδυναμίας για οποιονδήποτε λόγο, κάλυψης των αθετούμενων δρομολογίων του άρθρου 13 του ν. 4948/2022¹¹⁶,
- ε) σύναψη προγραμματικών συμβάσεων από τον Υπουργό ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας με δήμους ή δημοτικές ενότητες, που αποτελούν νησιά με πληθυσμό λιγότερο από πέντε χιλιάδες (5.000) κατοίκους, μεμονωμένα ή από κοινού, διάρκειας ενός (1) έως πέντε (5) έτη, για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένης γραμμής ή γραμμών, εφόσον κρίνεται απολύτως αναγκαίο, για λόγους κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής ή κάλυψης επείγουσών συγκοινωνιακών αναγκών¹¹⁷
- στ) μη σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, στην περίπτωση επιβολής σε βάρος πλοίου απαγόρευσης απόπλου, τουλάχιστον δύο (2) φορές μέσα σε χρονικό διάστημα τριών (3) ετών πριν από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής της αίτησης ή την ημερομηνία σύναψης σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας¹¹⁸.
- (288) Αντιθέτως, δεν απαιτείται η γνώμη του ΣΑΣ για την επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, όταν πρόκειται να εξυπηρετηθούν επείγουσες κοινωνικές ανάγκες ή λόγοι εθνικής ασφάλειας και άμυνας¹¹⁹.

¹¹³ Βλ. το άρθρο 7 παρ. 3αβ του Ν. 4948/2022.

¹¹⁴ Βλ. το άρθρο 12 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁵ Βλ. το άρθρο 13 παρ. 1 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁶ Βλ. το άρθρο 13 παρ. 2 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁷ Βλ. το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁸ Βλ. το άρθρο 18 παρ. 3 του Ν. 4948/2022.

¹¹⁹ Βλ. το άρθρο 2 παρ. 6 του Ν. 4948/2022.

IV.3.1.3.2 Η συγκρότηση του ΣΑΣ

- (289) Η συγκρότηση του ΣΑΣ καθορίζεται από το άρθρο 20 και την παρ. 9 του άρθρου 45 του ν. 4948/2022. Σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις το ΣΑΣ συγκροτείται από τους Γενικούς Γραμματείς του ΥΝΑΝΠ, ένας εκ των οποίων ορίζεται ως Πρόεδρος του Συμβουλίου, και 19 λοιπά μέλη (20 αν συζητούνται θέματα που αφορούν στην περιοχή του Αγίου Όρους ΑΘΩ), εκ των οποίων 12 μέλη ορίζονται ως εκπρόσωποι επαγγελματικών και κοινωνικών φορέων¹²⁰.
- (290) Συγκεκριμένα, προβλέπεται η συγκρότηση του ΣΑΣ από τα ακόλουθα μέλη:

i. Εκπρόσωποι θεσμικών φορέων:

- α) Οι Γενικοί Γραμματείς του ΥΝΑΝΠ, εκ των οποίων ο ένας (1) ορίζεται ως Πρόεδρος,
- β) τρεις (3) εκπρόσωποι του ΥΝΑΝΠ,
- γ) ένας εκπρόσωπος της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής,
- δ) ένας εκπρόσωπος από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Τουρισμού,
- ε) ένας εκπρόσωπος που υποδεικνύεται από την Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.),
- στ) ένας εκπρόσωπος από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.),
- ζ) ένας εκπρόσωπος της Ιεράς Κοινότητας Αγίου Όρους, αν συζητούνται θέματα ενδιαφέροντος της περιοχής του Αγίου Όρους.

ii. Εκπρόσωποι επαγγελματικών και κοινωνικών φορέων:

- α) δύο (2) εκπρόσωποι του Συνδέσμου Επιχειρήσεων Επιβατηγού Ναυτιλίας (Σ.Ε.Ε.Ν.),
- β) ένας εκπρόσωπος με την ιδιότητα του συγκοινωνιολόγου, που ορίζεται από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Τ.Ε.Ε.),
- γ) ένας εκπρόσωπος από την Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδος (Κ.Ε.Ε.Ε.),
- δ) ένας εκπρόσωπος από το Ναυτικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Ν.Ε.Ε.),
- ε) ένας εκπρόσωπος από το Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος (Ξ.Ε.Ε.),
- στ) ένας εκπρόσωπος από την Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (Ε.Σ.ΑμεΑ),
- ζ) ένας εκπρόσωπος από την Πανελλήνια Ναυτική Ομοσπονδία (Π.Ν.Ο.),
- η) ένας εκπρόσωπος από την Ένωση Πορθμείων Εσωτερικού (Ε.Π.Ε.),
- θ) ένας εκπρόσωπος από το Σύνδεσμο των εν Ελλάδι Τουριστικών και Ταξιδιωτικών Γραφείων
- ι) ένας εκπρόσωπος από τον Πανελλήνιο Συνδικάτο Χερσαίων Εμπορευματικών Μεταφορών

¹²⁰ Με βάση το άρθρο 45 παρ. του ν. 4948/2022, στις συνεδριάσεις του ΣΑΣ στις οποίες συζητούνται θέματα που αφορούν επιβάτες με αναπηρία, συμμετέχει, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωπος της πλέον αντιπροσωπευτικής οργάνωσης ατόμων με αναπηρία.

ια) ένας εκπρόσωπος από την αντιπροσωπευτικότερη ένωση ναυτικών πρακτόρων στον τομέα της ακτοπλοΐας.

- (291) Σε σχέση με το διορισμό των μελών του ΣΑΣ και το χρόνο θητείας τους, ο νόμος ορίζει ότι τα μέλη του ΣΑΣ διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής με διετή θητεία, ενώ με την ίδια απόφαση ρυθμίζονται τα θέματα αναπλήρωσης του Προέδρου και των μελών, καθώς και γραμματειακής υποστήριξης του ΣΑΣ. Η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως¹²¹.
- (292) Ακολούθως, προβλέπεται ότι στο ΣΑΣ μπορεί να συμμετέχουν και άλλα μέλη ή να προβλέπεται διαφορετικός χρόνος θητείας με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.¹²²
- (293) Η τελευταία συγκρότηση του ΣΑΣ διενεργήθηκε με την από 15.04.2026 απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ¹²³ και αφορά στη διετία 2026-2028. Με την ΥΑ διορίζονται με διετή θητεία **συνολικά 33** τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη (34 αν συζητούνται θέματα ενδιαφέροντος της περιοχής του Αγίου Όρους ΑΘΩ), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται εκπρόσωπος του Συνδέσμου Εφοπλιστών Ταχυπλόων και Κρουαζιέρας (ΣΕΤΑΚ), εκπρόσωπος του Επιμελητηριακού Ομίλου Ανάπτυξης Ελληνικών Νησιών (ΕΟΑΕΝ), εκπρόσωπος της Ένωσης Λιμένων Ελλάδος (ΕΛΙΜΕ), εκπρόσωπος της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ), εκπρόσωπος του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Πειραιώς (ΕΒΕΠ), εκπρόσωπος του Ελληνικού Δικτύου Μικρών Νησιών (ΕΔΜΝ), εκπρόσωπος της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου & Επιχειρηματικότητας, εκπρόσωπος του Επιμελητηριακού Ομίλου Ανάπτυξης Ελληνικών Νησιών και εκπρόσωπος του Συνδέσμου Εφοπλιστών Ταχυπλόων και Κρουαζιέρας. Υπό την ισχύουσα συγκρότησή του, 21 από τα 34 μέλη είναι εκπρόσωποι επαγγελματικών και κοινωνικών φορέων.

IV.3.1.3.3 Λειτουργία του ΣΑΣ

- (294) Το ΣΑΣ συγκαλείται από τον Πρόεδρό του, συνεδριάζει τουλάχιστον έξι (6) φορές στη διάρκεια του έτους, και γνωμοδοτεί για τα θέματα αρμοδιότητάς του¹²⁴. Σύμφωνα με τα συλλεγόμενα στοιχεία, κατά τα έτη 2024 και 2025 (Ιανουάριος-Ιούνιος) το ΣΑΣ συνεδρίαζε κατά μέσο όρο άπαξ μηνιαίως με 40 θέματα ανά συνεδρίαση προς διατύπωση γνώμης.
- (295) Στις συνεδριάσεις παρίστανται αρμόδια στελέχη της Διεύθυνσης Θαλάσσιων Συγκοινωνιών του ΥΝΑΝΠ προς παροχή πληροφοριών ή διευκρινίσεων προς τα μέλη μόνο μετά από ομόφωνη απόφαση του ΣΑΣ¹²⁵. Οι αποφάσεις του ΣΑΣ δημοσιοποιούνται με τη μορφή Δελτίου Τύπου

¹²¹ Βλ. το άρθρο 20 παρ. 2 του ν. 4948/2022.

¹²² Άρθρο 20 παρ. 4 του Ν. 4948/2022.

¹²³ ΥΑ υπ' αριθ. 2253.5-4/25366/15.04.2026 «Συγκρότηση Συμβουλίου Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (Σ.Α.Σ.) διετίας 2026-2028», ΦΕΚ ΥΟΔΔ 516/20.04.2026. Βλ. και την 1^η Τροποητική Απόφαση υπ' αριθ. πρωτ.: 2253.5-4/43505/23-06-2026 (ΑΔΑ: 6ΔΥΚ4653ΠΩ-63Φ).

¹²⁴ Άρθρο 20 παρ. 3 του Ν. 4948/2022.

¹²⁵ Βλ. άρθρο 5 εδ. β' της ΥΑ 2253.5/25412/2024 / 08.04.2024.

και περιέχουν πολύ συνοπτική αναφορά στην απόφαση. Συγκεκριμένα, καταγράφεται το θέμα συζήτησης, αν η απόφαση ήταν θετική ή αρνητική και αν ελήφθη ομόφωνα.¹²⁶

- (296) Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 5 Ν. 4948/2021, οι κανόνες και οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία και τη λήψη αποφάσεων του ΣΑΣ αποτυπώνονται στον Κανονισμό Αρχών και Λειτουργίας του, ο οποίος θεσπίζεται με απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ μετά από γνώμη του ΣΑΣ¹²⁷. Η πρόβλεψη περί Κανονισμού Αρχών και Λειτουργίας εισήχθη το 2020¹²⁸, και η σχετική Υπουργική απόφαση εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2024¹²⁹.
- (297) Στον ισχύοντα Κανονισμό, (α) εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες τεκμαίρεται (αμάχητα) ότι δεν δημιουργούνται διακρίσεις σε βάρος άλλων πλοιοκτητών προκειμένου να αξιολογηθούν αιτήματα εκπρόθεσμης δρομολόγησης πλοίου και τροποποίησης δρομολογίων/δρομολογιακής γραμμής, (β) καθιερώνεται ο κανόνας της χρονικής προτεραιότητας ως προς την εξέταση τέτοιων αιτημάτων και προβλέπεται η, υπό προϋποθέσεις, συνεξέταση αιτημάτων συμβατικών και ταχύπλοων πλοίων. Κατά τα λοιπά, οι συνεδριάσεις και η λειτουργία του ΣΑΣ ως συλλογικού οργάνου διέπονται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999).
- (298) Ο ισχύων Κανονισμός θέτει ειδικότερους κανόνες για την εξέταση αιτημάτων, ιδίως ως προς την εκπρόθεσμη δρομολόγηση και την τροποποίηση δρομολογίων, με στόχο τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης και της τήρησης ορισμένων βασικών αρχών διαφάνειας. Ωστόσο, από την εξέταση του περιεχομένου του δεν προκύπτει ότι συγκροτεί ένα πλήρες και ενιαίο πλαίσιο αρχών λειτουργίας του ΣΑΣ, ούτε ότι περιλαμβάνει ολοκληρωμένη ρύθμιση θεμάτων όπως η σύγκρουση συμφερόντων, η τεκμηρίωση των γνωμοδοτήσεων, η πληρότητα της ενημέρωσης των μελών και η συστηματική δημοσιοποίηση της συλλογιστικής των αποφάσεων.
- (299) Συναφώς, δεν προκύπτει με σαφήνεια κατά πόσον, κατά τη λήψη των γνωμοδοτήσεων, συνεκτιμώνται με συστηματικό τρόπο δεδομένα ζήτησης, στοιχεία συνολικού σχεδιασμού του δικτύου ή άλλες παράμετροι που υπερβαίνουν το εκάστοτε συγκεκριμένο αίτημα. Αντιθέτως, οι ειδικότερες παράμετροι που αποτυπώνονται στον Κανονισμό φαίνεται να επικεντρώνονται κυρίως σε ζητήματα προσφοράς, όπως τα χαρακτηριστικά των πλοίων και των λιμένων, χωρίς να καθίσταται πλήρως εμφανής η μεθοδολογία συνεκτίμησης ευρύτερων στοιχείων σχεδιασμού και λειτουργίας της αγοράς.¹³⁰

¹²⁶ Βλ. ενδεικτικά Γνωμοδότηση αριθ. 02/06-03-2024 Συμβουλίου Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (Σ.Α.Σ.), https://www.ynanp.gr/media/documents/2024/03/07/%CE%93%CE%9D%CE%A9%CE%9C%CE%9F%CE%94%CE%9F%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%97_02-24.pdf

¹²⁷ Άρθρο 20 παρ. 5 του Ν. 4948/2022. Η ίδια διαδικασία ακολουθείται για τροποποιήσεις του Κανονισμού.

¹²⁸ Άρθρο 7 του Ν. 4676/2020 (ΦΕΚ Α 67/19.03.2020).

¹²⁹ Βλ. υπ' αριθ. ΥΑ 2253.5/25412/2024 / 08.04.2024, ΦΕΚ Β 2212/11.04.2024, όπως τροποποιήθηκε με 2253.5-4/54365/2024/2024 με ισχύ την 25/07/2024 «Κανονισμός Αρχών και Λειτουργίας του Συμβουλίου Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών (Σ.Α.Σ.)»

¹³⁰ Το ΥΝΑΝΠ αναφέρει ότι το Σ.Α.Σ. λαμβάνει, όπου κρίνεται αναγκαίο, δεδομένα ζήτησης και παραμέτρους της ανάπτυξης του ακτοπλοϊκού δικτύου και γνωμοδοτεί με στόχο την επίλυση των θεμάτων κατά τρόπο που συγκεράζει την ανάπτυξη του ανταγωνισμού και το δημόσιο συμφέρον, προς όφελος της ανάπτυξης του ακτοπλοϊκού δικτύου και των δραστηριοποιούμενων εταιρειών.

IV.3.1.3.4 Ο ρόλος του ΣΑΣ στην ελληνική ακτοπλοϊκή αγορά

- (300) Η νομοθετική πρόβλεψη της λειτουργίας του ΣΑΣ δια καθορισμού της συμμετοχής στη σύνθεσή του τόσο εκπροσώπων κρατικών φορέων όσο και εκπροσώπων φορέων της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς, επαγγελματικών φορέων συναφών κλάδων και κοινωνικών φορέων, υπογραμμίζει τον ρόλο του ΣΑΣ ως γνωμοδοτικού οργάνου, το οποίο συγκεντρώνει την εμπειρία ενός ευρύτατου φάσματος φορέων για την αξιολόγηση των κρίσιμων ζητημάτων κατά την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου θαλάσσιων ενδομεταφορών.
- (301) Υπό την προβλεπόμενη σύνθεσή του, το ΣΑΣ ως πολυπαραγοντικό γνωμοδοτικό όργανο εκφράζει την αντίληψη ότι η ελληνική ακτοπλοΐα αποτελεί συγκερασμό αφενός της αρχής της ελευθερίας στην παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών αφετέρου της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας που εξασφαλίζει την κοινωνική και οικονομική συνοχή της χώρας.
- (302) Ο Κανονισμός Λειτουργίας προδιαγράφει τις αρχές και το πλαίσιο λειτουργίας του ΣΑΣ ως γνωμοδοτικού οργάνου και θέτει τις παραμέτρους λήψης απόφασης επί κρίσιμων ζητημάτων, ενώ σε κάθε περίπτωση την τελική απόφαση λαμβάνει ο Υπουργός Ναυτιλίας.
- (303) Οι αποφάσεις/γνώμες του ΣΑΣ είναι στη συντριπτική πλειοψηφία τους ομόφωνες (το ποσοστό ομοφωνίας κυμαίνεται μεταξύ 92,47% και 99,67%), συνεπώς το Συμβούλιο λειτουργεί με υψηλό βαθμό συναίνεσης και ομοιομορφίας στις απόψεις των μελών.
- (304) Η απόφαση του Υπουργού για την αποδοχή ή μη της γνώμης του ΣΑΣ εκδίδεται εντός τριάντα (30) ημερών από την ημερομηνία συνεδρίασης αυτού. Από την έως τώρα έρευνα εκτιμάται ότι οι γνώμες του ΣΑΣ συνήθως υιοθετούνται από τον Υπουργό.
- (305) Στη δημόσια διαβούλευση διατυπώθηκαν διάφορες απόψεις από εταιρείες και φορείς του ακτοπλοϊκού κλάδου αναφορικά με τον ρόλο, τη σύνθεση και τη λειτουργία του Σ.Α.Σ. Οι παρεμβάσεις αυτές επικεντρώθηκαν κυρίως στη σύνθεση του οργάνου, στον τρόπο προετοιμασίας και λήψης των γνωμοδοτήσεων, στον βαθμό λειτουργικής του ανεξαρτησίας και στη διαφάνεια των σχετικών διαδικασιών.
- (306) Ως προς τη σύνθεση του ΣΑΣ, διατυπώθηκαν αποκλίνουσες απόψεις. Από τη μία πλευρά, υποστηρίχθηκε από την πλευρά των συνδέσμων επιχειρήσεων ότι η πολυμελής σύνθεση του οργάνου και η σχετικά περιορισμένη εκπροσώπηση του κλάδου της επιβατηγού ναυτιλίας καθιστούν αναγκαία τη διατήρηση ή και ενίσχυση της παρουσίας των άμεσα ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι οι γνωμοδοτήσεις του ΣΑΣ αφορούν ζητήματα που επηρεάζουν ουσιαστικά τη λειτουργία της αγοράς και απαιτούν εξειδικευμένη γνώση. Από την άλλη πλευρά, εκφράστηκε η άποψη (από ειδικό εμπειρογνώμονα) ότι η υφιστάμενη σύνθεση, σε συνδυασμό με την παρουσία κυβερνητικών εκπροσώπων και τη δομή των ψηφοφοριών, ενδέχεται να περιορίζει τον βαθμό λειτουργικής αυτονομίας του οργάνου και να καθιστά αναγκαία την επανεξέταση της οργανωτικής του μορφής προς ένα πιο ευέλικτο και λειτουργικό σχήμα.
- (307) Ως προς τη λειτουργία του ΣΑΣ, επισημάνθηκε ότι κάθε θέμα εξετάζεται επί τη βάσει εισηγήσεων της αρμόδιας Διεύθυνσης του ΥΝΑΝΠ, οι οποίες περιλαμβάνουν στοιχεία σχετικά με τα αιτήματα των εταιρειών, τις συνθήκες των λιμενικών υποδομών, δεδομένα ζήτησης και τυχόν ενστάσεις άλλων παρόχων. Παράλληλα, αναδείχθηκε από ορισμένες επιχειρήσεις του κλάδου η ανάγκη πληρέστερης και συστηματικότερης παροχής πληροφοριών προς τα μέλη του Συμβουλίου, ώστε οι γνωμοδοτήσεις να στηρίζονται σε πιο ολοκληρωμένη και τεκμηριωμένη

εικόνα της αγοράς. Στο ίδιο πλαίσιο, επισημάνθηκαν από επιχειρήσεις και συνδέσμους επιχειρήσεων αδυναμίες ως προς την επαρκή κωδικοποίηση των αρχών λειτουργίας του ΣΑΣ, την αντιμετώπιση ζητημάτων σύγκρουσης συμφερόντων, τη λειτουργία των διαδικασιών ενστάσεων και τη διαφάνεια μέσω πρόσβασης σε πρακτικά ή δυνατότητας παροχής διευκρινίσεων από τις ενδιαφερόμενες εταιρείες.

- (308) Ιδιαίτερος προβληματισμός εκφράστηκε από ειδικό εμπειρογνώμονα ως προς τον ρόλο του ΣΑΣ σε διαδικασίες όπου η τελική υπουργική απόφαση εκδίδεται κατόπιν γνωμοδότησής του, όπως σε εκπρόθεσμες δρομολογήσεις, τροποποιήσεις δρομολογίων και αναθέσεις δημόσιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, διατυπώθηκαν προτάσεις για μόνιμη νομική υποστήριξη του οργάνου, επανεξέταση της σύνθεσης και του αριθμού των μελών, σαφέστερους κανόνες αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, ενίσχυση της συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικότερα βελτίωση της λειτουργικής του αυτονομίας και διαφάνειας. Παράλληλα, υπογραμμίστηκε από χρήστες των υπηρεσιών ακτοπλοΐας ότι ο θεσμικός ρόλος του ΣΑΣ στην εξυπηρέτηση μικρονησιωτικών περιοχών και στη διαμόρφωση του ακτοπλοϊκού δικτύου παραμένει ουσιαστικός και ότι οποιαδήποτε αναμόρφωση θα πρέπει να εξισορροπεί την ενίσχυση του ανταγωνισμού με το δημόσιο συμφέρον και τη νησιωτική συνοχή.
- (309) Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το ΣΑΣ αποτελεί κρίσιμο θεσμικό κόμβο στην ελληνική ακτοπλοϊκή αγορά, καθώς η άσκηση του γνωμοδοτικού του ρόλου επηρεάζει ουσιαστικά τη δρομολόγηση, τη δημόσια υπηρεσία και, ευρύτερα, τη διαμόρφωση του δικτύου. Η σύνθεση, η λειτουργία, η τεκμηρίωση των εισηγήσεων και η διαφάνεια του οργάνου αναδεικνύονται, επομένως, ως παράγοντες που επηρεάζουν άμεσα την προβλεψιμότητα του θεσμικού πλαισίου και την ποιότητα του ανταγωνισμού στην αγορά.

IV.3.1.4 Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών

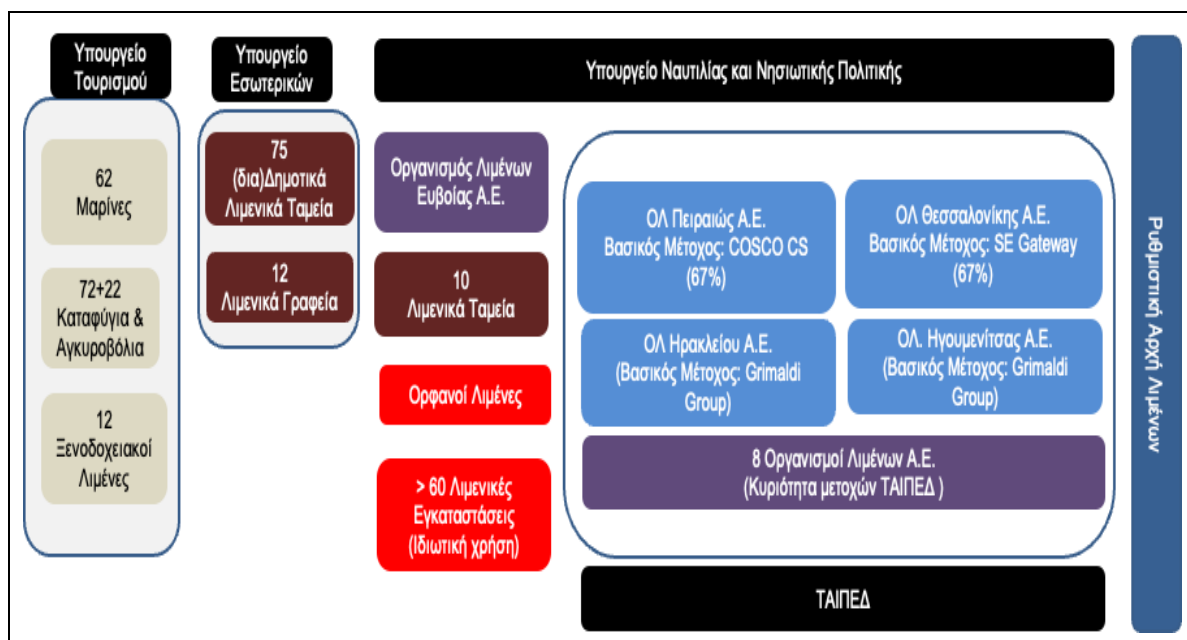
- (310) Η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (ΡΑΘΕ) συστάθηκε με το Ν. 2932/2001 και ήταν επιφορτισμένη ειδικώς με την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών.
- (311) Στο πλαίσιο των ρυθμιστικών της αρμοδιοτήτων, η ΡΑΘΕ μπορούσε: (α) να παρακολουθεί και να ελέγχει τη λειτουργία της αγοράς θαλάσσιων ενδομεταφορών και να εισηγείται τη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών και διοικητικών μέτρων για τη λειτουργία της και την τήρηση των αρχών του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, (β) να επιλαμβάνεται προσφυγών πλοιοκτητών κατά αποφάσεων του Υπουργού επί της διαδικασίας τακτικής δρομολόγησης, (γ) να ζητεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες και τον πλοιοκτήτη στοιχεία για το πλοίο, τα δρομολογία του, τη μεταφορική κίνηση, την τιμολόγηση των υπηρεσιών και ό,τι αφορά το πλοίο και τον πλοιοκτήτη σε σχέση με αυτό, και (δ) να παρακολουθεί τις τιμές των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- (312) Η σύσταση της ΡΑΘΕ ως ανεξάρτητης εποπτικής αρχής είχε θεωρηθεί καινοτόμος λύση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,¹³¹ ωστόσο η αρχή καταργήθηκε τρία έτη αργότερα με το Ν. 3260/2004 (άρθρο 17).

¹³¹ Βλ. REPORT FROM THE COMMISSION, Fourth report on the implementation of Council Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1999-2000), σελ. 6 (“*This law is innovatory in that it entrusts an independent authority with supervising the sector.*”).

IV.3.2 Λιμενικές υποδομές

- (313) Το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο ορίζει τους φορείς εποπτείας επί του σχεδιασμού, της ανάπτυξης, της λειτουργίας και της οργάνωσης των λιμένων και επί της παροχής αξιόπιστων και ασφαλών υπηρεσιών μεταφοράς υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού και μεριμνά για την οικονομική ανάπτυξη των νησιών, τη συνοχή του νησιωτικού χώρου και την εδαφική συνέχεια της χώρας. Αρμόδιοι φορείς για την επιτέλεση των στόχων αυτών είναι το ΥΝΑΝΠ, συμπεριλαμβανομένης της Εποπτικής Μονάδας Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων (ΕΜΑΛΠ), η οποία συστάθηκε στα τέλη του 2025 ως μετεξέλιξη της Δημόσιας Αρχής Λιμένων (ΔΑΛ), και η ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ), με περιορισμένες ωστόσο αρμοδιότητες, οι φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης των λιμένων και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού¹³².
- (314) Η διακυβέρνηση του ελληνικού λιμενικού συστήματος παρουσιάζεται στο επόμενο σχήμα.

Σχήμα 4: Δομή διακυβέρνησης ελληνικού λιμενικού συστήματος



Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (315) Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 του Ν. 4948/2022, το Κράτος, οι οργανισμοί διοίκησης και εκμετάλλευσης των λιμένων και οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού μεριμνούν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη, τη λειτουργία και οργάνωση των λιμένων. Ο εποπτικός ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης είναι καθοριστικός, ωστόσο παρατηρείται κατακερματισμός αρμοδιοτήτων και απουσία κεντρικού σχεδιασμού και οργάνωσης. Τρία Υπουργεία έχουν αρμοδιότητες επί της διαχείρισης λιμενικών εγκαταστάσεων.
- Το **ΥΝΑΝΠ** έχει αρμοδιότητα για τα θέματα που σχετίζονται με τους λιμένες και τη λιμενική πολιτική. Ασκεί συνολική άμεση εποπτεία μόνο στους Οργανισμούς Λιμένος Α.Ε. (13 στο σύνολο) και στα Λιμενικά Ταμεία (ΝΠΔΔ). Τα Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία της

¹³² Βλ. το άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 4948/2022.

Χώρας εποπτεύονται από το ΥΝΑΝΠ ως προς τη διαχείριση και εκμετάλλευση των Χερσαίων Ζωνών Λιμένων τους και την, από αυτά εφαρμοζόμενη, τιμολογιακή πολιτική.

- Στα Δημοτικά και Διαδημοτικά Λιμενικά Ταμεία και τα Λιμενικά Γραφεία υπάρχει εποπτεία και από το **Υπουργείο Εσωτερικών** σε ό,τι αφορά θέματα παρακολούθησης και επεξεργασίας οικονομικών στοιχείων της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και σε θέματα οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού (π.χ. προσλήψεις).
- Το **Υπουργείο Τουρισμού** έχει την εποπτεία των χαρακτηρισμένων ως τουριστικών λιμενικών εγκαταστάσεων (μαρίνες, καταφύγια και αγκυροβόλια).
- Το Υπουργείο Μεταφορών και Υποδομών είναι αρμόδιο για τα υδατοδρόμια, τα οποία άμεσα σχετίζονται με τη λειτουργία των υδροπλάνων

(316) Η δημόσια διαβούλευση επιβεβαίωσε ιδίως με βάση τα σχόλια των ειδικών εμπειρογνομόνων ότι ο διοικητικός και εποπτικός κατακερματισμός του λιμενικού συστήματος επηρεάζει ουσιαδώς τη δυνατότητα συντονισμένου σχεδιασμού, παρακολούθησης και ανάπτυξης των υποδομών. Επισημάνθηκε ότι οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, οι διαφοροποιήσεις στη διοικητική ικανότητα των επιμέρους φορέων και η απουσία ενιαίου μηχανισμού παρακολούθησης δημιουργούν πρόσθετες δυσχέρειες στην προώθηση μιας συνεκτικής εθνικής λιμενικής πολιτικής.

IV.3.2.1 Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και η Γενική Γραμματεία Ναυτιλίας και Λιμένων

- (317) Το ΥΝΑΝΠ είναι η εθνική αρχή στην οποία έχει ανατεθεί η ευθύνη του συνολικού σχεδιασμού της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής. Το ΥΝΑΝΠ είναι αρμόδιο για την εποπτεία των λιμενικών υποδομών κάθε λειτουργικής μορφής με στόχο την προαγωγή του εθνικού λιμενικού συστήματος ως παράγοντα ανάπτυξης της οικονομίας, των νησιών και της ναυτιλίας της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, έχει την αρμοδιότητα για τη χάραξη και την εφαρμογή ολοκληρωμένης πολιτικής και στρατηγικής για την οργάνωση, λειτουργία, ανάπτυξη και αξιοποίηση των λιμένων της χώρας.
- (318) Στο ως άνω πλαίσιο λειτουργεί η Γενική Γραμματεία Ναυτιλίας και Λιμένων (ΓΓΝΛ)¹³³, η οποία είναι αρμόδια για τη χάραξη και την εφαρμογή ολοκληρωμένης πολιτικής και στρατηγικής για την οργάνωση, λειτουργία, ανάπτυξη και αξιοποίηση των λιμένων της χώρας¹³⁴.
- (319) Στη ΓΓΝΛ υπάγεται η Γενική Διεύθυνση Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων¹³⁵, η οποία συντονίζει τις ενέργειες του τομέα λιμενικής πολιτικής και οργάνωσης λιμένων μέσω των επί μέρους οργανικών μονάδων, από τις οποίες συγκροτείται, καθώς και την παρακολούθηση του έργου τους, με σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία τους.

¹³³ Βλ. ΠΔ 77/2023, άρθρο 10 παρ. 1 (ΦΕΚ Α' 130/27.06.2023).

¹³⁴ Βλ. ΠΔ 13/2018, Οργανισμός Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΦΕΚ Α' 26/20.02.2018), άρθρο 60 παρ. 1.

¹³⁵ Βλ. το άρθρο 61 παρ. 1 του ΠΔ 13/2018.

- (320) Στο πλαίσιο άσκησης λιμενικής πολιτικής και οργάνωσης των λιμένων της χώρας οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων ασκούνται από τη Διεύθυνση Λιμενικής Πολιτικής, η οποία είναι αρμόδια για την εισήγηση, για τη διαμόρφωση και εφαρμογή της εθνικής λιμενικής πολιτικής, την εποπτεία και τον έλεγχο της λειτουργίας και διοίκησης των λιμένων, των παρεχόμενων λιμενικών υπηρεσιών και την προώθηση θεμάτων εκμετάλλευσής τους.
- (321) Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Λιμενικής Πολιτικής, όπως αυτές ασκούνται μέσω των οργανικών δομών της, δύναται να κατηγοριοποιηθούν σε έξι βασικούς άξονες¹³⁶:
- α) Στρατηγικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός, με ευθύνη για τον σχεδιασμό και την επικαιροποίηση του Εθνικού Λιμενικού Συστήματος, τη χωροθέτηση λιμένων και την ενσωμάτωσή τους στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταφορών·
 - β) Διασύνδεση και Συνεργασία, μέσω της σύνδεσης των λιμένων με τις εθνικές και διεθνείς μεταφορικές υποδομές και της συνεργασίας με αρμόδιους φορείς για την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής·
 - γ) Εποπτεία και Ρύθμιση, με έμφαση στην παρακολούθηση της λειτουργίας των Οργανισμών Λιμένων Α.Ε. και Λιμενικών Ταμείων, την αξιολόγηση στρατηγικών σχεδίων και την εποπτεία της αγοράς λιμενικών υπηρεσιών·
 - δ) Οικονομική Πολιτική και Παραχωρήσεις, που περιλαμβάνει τη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για παραχωρήσεις και ΣΔΙΤ, τον καθορισμό της τιμολογιακής πολιτικής και την εισήγηση για απαλλαγές και μειώσεις τελών·
 - ε) Περιβάλλον και Βιωσιμότητα, με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης των λιμένων και την αξιοποίηση ευρωπαϊκών και διεθνών χρηματοδοτικών εργαλείων· και
 - στ) Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική, με παρακολούθηση των θεσμικών εξελίξεων και προσαρμογή της εθνικής πολιτικής στις ευρωπαϊκές και διεθνείς απαιτήσεις.
- (322) Για την ανάπτυξη και βελτίωση των υποδομών των λιμένων της χώρας αρμόδια είναι η Διεύθυνση Λιμενικών και Κτιριακών Υποδομών της Γενικής Διεύθυνσης Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων¹³⁷, η οποία αποτελεί τον τεχνικό βραχίονα του Υπουργείου με ευθύνη για την επιθεώρηση, τεχνική υποστήριξη και προώθηση έργων αναβάθμισης των λιμένων, την έγκριση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Μελετών Διαχείρισης (Master Plans) και την προσαρμογή των υποδομών στις διεθνείς τεχνολογικές εξελίξεις.
- (323) Παράλληλα με τη Διεύθυνση Λιμενικών και Κτιριακών Υποδομών, στη Γενική Διεύθυνση Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων υπάγεται και η Διεύθυνση Λιμενικών Υποδομών, με αρμοδιότητες τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών και παροχής υπηρεσιών για τα έργα των λιμενικών υποδομών, την παροχή τεχνικής συνδρομής σε λιμενικά έργα, καθώς και την εποπτεία

¹³⁶ Βλ. το άρθρο 62 του ΠΔ 13/2018.

¹³⁷ Βλ. το άρθρο 63 του ΠΔ 13/2018.

της υλοποίησης των έργων υποδομής σε κτιριακές/λιμενικές εγκαταστάσεις και εξοπλισμού για την παροχή υπηρεσιών εξυπηρέτησης υδροπλάνων, επιβατών, φορτίου και ταχυδρομείου.

IV.3.2.2 Η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων

- (324) Από το 2001 έως σήμερα στο ΥΝΑΝΠ εντάσσεται η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (ΕΣΑΛ). Πρόκειται για ένα διυπουργικό όργανο, η σύνθεση του οποίου αντικατοπτρίζει τον πολύπλευρο χαρακτήρα της λειτουργίας και ανάπτυξης ενός λιμένα. Η ΕΣΑΛ αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων ως Πρόεδρο και εκπροσώπους του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής καθώς και από τους αρμόδιους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων (α) Περιβάλλοντος και Ενέργειας, (β) Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (γ) Οικονομίας (δ) Ανάπτυξης, (ε) Τουρισμού, (στ) Πολιτισμού και Αθλητισμού, (ζ) Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, (η) Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και (θ) Εθνικής Άμυνας.
- (325) Το έργο της ΕΣΑΛ σήμερα είναι:¹³⁸
- (326) Ο γενικός σχεδιασμός των προγραμμάτων, των μελετών και των έργων για τη δημιουργία, τη βελτίωση και την αναβάθμιση της λιμενικής υποδομής και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του θεσμοθετημένου εθνικού και περιφερειακού χωρικού σχεδιασμού.
- (327) Η παροχή γνώμης για την έγκριση, αναθεώρηση και επικαιροποίηση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Μελετών Διαχείρισης (Master Plans) ή για τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης ως προς τους λιμένες για τους οποίους δεν συντρέχει υποχρέωση εκπόνησης Αναπτυξιακού Προγράμματος και Μελέτης Διαχείρισης (Master Plan) ή επί μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.¹³⁹
- (328) Η παρέμβαση, εφόσον απαιτείται, με την υποβολή προτάσεων, προκειμένου να επιτυγχάνεται η συνεχής βελτίωση της διαδικασίας ανάπτυξης των λιμενικών υποδομών.
- (329) Σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς, σε κάθε λιμένα της χώρας, ο Φορέας Διοίκησης του Λιμένα, εκπονεί ένα Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης (Master Plan) το οποίο περιγράφει λεπτομερώς τις ακριβείς οικονομικές και τεχνικές παραμέτρους της ανάπτυξής τους. Συγκεκριμένα, με τα Προγράμματα αυτά καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της ζώνης

¹³⁸ Βλ. άρθρο δέκατο ένατο του Ν. 2932/2001, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 4150/2013 και τροποποιήθηκε διαδοχικά με τους Ν. 4676/2020, 4938/2022, 5069/2023 και 5167/2024. Με τις τελευταίες τροποποιήσεις, καταργήθηκαν οι εξής αρμοδιότητες της ΕΣΑΛ: (α) η ιεράρχηση των εκτελεστέων έργων στους λιμένες και η κατανομή πιστώσεων μεταξύ αυτών, (β) ο καθορισμός των προδιαγραφών εκτέλεσης λιμενικών έργων, (γ) η παρακολούθηση εκτέλεσης των λιμενικών έργων από τους αρμόδιους φορείς.

¹³⁹ Ως προς τα Αναπτυξιακά Προγράμματα (Master Plans), η ΕΣΑΛ είχε την (αποφασιστική) αρμοδιότητα έγκρισης, αναθεώρησης και επικαιροποίησης τους, κατά το μέρος που με αυτά καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα και η παροχή σύμφωνης γνώμης, κατά το μέρος που με αυτά προτείνονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης, προκειμένου να εκδοθεί σχετικό προεδρικό διάταγμα». Η σχετική αποφασιστική αρμοδιότητα εισήχθη το 2013 (άρθρο 44 του Ν. 4150/2013), τροποποιήθηκε το 2016 (άρθρο 31 του Ν. 4386/2016) και μετετράπη σε γνωμοδοτική αρμοδιότητα το 2022 (άρθρο 156 του Ν. 4938/2022).

λιμένα, οι χρήσεις γης και οι όροι και περιορισμοί δόμησης στη χερσαία ζώνη του λιμένα, συμπεριλαμβανομένης αυτής που δημιουργείται με νέα έργα και επιχώσεις, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις και τα γενικά χαρακτηριστικά των προγραμματιζόμενων έργων που εξυπηρετούν την εμπορική, επιβατική, ναυτιλιακή, τουριστική, βιομηχανική και αλιευτική κίνηση, καθώς και την επισκευή και τον δεξαμενισμό πλοίων, η κυκλοφοριακή οργάνωση και κάθε άλλο αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα.

- (330) Οι λιμένες που έχουν χαρακτηριστεί ως διεθνούς, εθνικής και μείζονος σημασίας,¹⁴⁰ υποχρεούνται να διαθέτουν εγκεκριμένο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης (Master Plan). Η εκπόνηση Master Plan είναι υποχρεωτική και σε όσες περιπτώσεις προβλέπεται ειδικά στη νομοθεσία ή σε σύμβαση παραχώρησης ή υπο-παραχώρησης μεταξύ του Δημοσίου και του φορέα διαχείρισης, η οποία έχει κυρωθεί με νόμο.¹⁴¹
- (331) Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα και Μελέτες Διαχείρισης Λιμένα (Master Plan) εγκρίνονται με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μετά από γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ.¹⁴²

IV.3.2.3 Το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

- (332) Με νομοθετικές ρυθμίσεις που ψηφίστηκαν το 2019¹⁴³ και το 2022, η εταιρεία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» (ΤΑΙΠΕΔ)¹⁴⁴ ανέλαβε τον ρόλο της Αρχής Σχεδιασμού για τους λιμένες που λειτουργούν ως Ανώνυμες Εταιρείες και έχει στο χαρτοφυλάκιό του. Η νομοθετική παρέμβαση αποτελεί βάση ώστε το ΤΑΙΠΕΔ να εμπλακεί στη διαβούλευση και έγκριση των στρατηγικών και περιβαλλοντικών όρων για καθένα από τους Οργανισμούς Λιμένων και να συνδράμει το ΥΝΑΝΠ στις διαδικασίες που αφορούν την έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων για την έγκριση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Μελετών Διαχείρισης (Master Plan) κάθε λιμένα. Περαιτέρω, του ανατέθηκε ο ίδιος ρόλος και σε σχέση με τις διαγωνιστικές διαδικασίες για «υπο-παραχωρήσεις» σε επενδυτές δυνάμει του

¹⁴⁰ Σύμφωνα με την κατάταξη λιμένων του άρθρου 21 του Ν. 3450/2006.

¹⁴¹ Βλ. άρθρο δέκατο ένατο παρ. 5 του Ν. 2932/2001, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 156 του Ν. 5167/2024 και ισχύει.

¹⁴² Βλ. άρθρο δέκατο ένατο παρ. 9 περ. α) του Ν. 2932/2001, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 156 του Ν. 5167/2024 και ισχύει. Εφόσον στη χερσαία ή θαλάσσια ζώνη του λιμένα υπάρχουν μνημεία, αρχαιολογικοί χώροι, ιστορικοί τόποι ή άλλα πολιτιστικά στοιχεία και σύνολα, τα προεδρικά διατάγματα προτείνονται και από τον Υπουργό Πολιτισμού. Αν τα Αναπτυξιακά Προγράμματα και Μελέτες Διαχείρισης Λιμένα (Master Plan) και οι λιμένες συνέχονται με σιδηροδρομικές και εθνικές οδικές υποδομές, τα προεδρικά διατάγματα προτείνονται και από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών.

¹⁴³ Άρθρο 159 του Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 167/30.10.2019

¹⁴⁴ Το ΤΑΙΠΕΔ συστάθηκε με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας με το άρθρο 1 του Ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ Α' 152/01.07.2011), από τις διατάξεις του οποίου καθορίζεται και η λειτουργία του. Το ΤΑΙΠΕΔ είναι αρμόδιο για την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων και λιμένων και προωθεί επενδύσεις και έργα σε αυτούς. Η πλήρης κυριότητα, νομή και κατοχή του συνόλου των μετοχών του ΤΑΙΠΕΔ μεταβιβάστηκε από το Ελληνικό Δημόσιο, άνευ ανταλλάγματος στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. (άρθρο 188 παρ. 6 του ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 94/27.5.2016).

ν. 4597/2019¹⁴⁵, με το ΤΑΙΠΕΔ να λειτουργεί ως Αρχή Σχεδιασμού, συνδράμοντας τους επενδυτές, όπως για παράδειγμα στον λιμένα της Καβάλας.

- (333) Το νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει ότι το ΤΑΙΠΕΔ μπορεί να αναλάβει τον ίδιο ρόλο και για λιμένες που δεν υπάγονται στο χαρτοφυλάκιό του, με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, από το 2023, το ΤΑΙΠΕΔ λειτουργεί ως Αρχή Σχεδιασμού για τους λιμένες Χαλκίδας, Κύμης και Μυτιλήνης.
- (334) Ειδικότερα, ο ρόλος του ΤΑΙΠΕΔ ως Αρχής Σχεδιασμού συνίσταται για τον καθένα από τους λιμένες αυτούς στην άσκηση των ακόλουθων αρμοδιοτήτων:
- α) Στην συν-διαμόρφωση της στρατηγικής ανάπτυξης των λιμενικών δραστηριοτήτων κάθε λιμένα.
 - β) Στον συντονισμό της διαδικασίας διαβούλευσης επί της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ).
 - γ) Στην ενεργό εμπλοκή της έγκρισης του masterplan, του προγράμματος των έργων-επενδύσεων και των περιβαλλοντικών όρων.
 - δ) Στον καθορισμό χρήσεων γης και όρων δόμησης.
 - ε) Στην προετοιμασία του εγκριτικού Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ).

IV.3.2.4 Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων

- (335) Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) συστάθηκε με τον Ν. 4150/2013¹⁴⁶ ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και δική της νομική προσωπικότητα¹⁴⁷. Η ΡΑΛ αναβαθμίστηκε σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή το 2016 με τον Ν. 4389/2016¹⁴⁸. Η **Ρ.Α.Λ.** είναι αρμόδια για την εποπτεία και ρύθμιση της λειτουργίας των ελληνικών λιμένων. Στις **βασικές αρμοδιότητές της** περιλαμβάνονται η λήψη μέτρων για την εποπτεία και συμμόρφωση με την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία επί των τελών και χρήσεων λιμενικών υποδομών και υπηρεσιών και επί της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και για τη διαμεσολάβηση σε διαφορές μεταξύ χρηστών και φορέων διαχείρισης και την υποστήριξη προς τις αρμόδιες αρχές για την κατάρτιση προδιαγραφών δημοσίων συμβάσεων, όπως συμβάσεων παραχώρησης χερσαίας ζώνης, και την παρακολούθηση της εφαρμογής των όρων των συμβάσεων αυτών. Στον τομέα του **ανταγωνισμού**, συνεργάζεται με την Επιτροπή Ανταγωνισμού
- (336) για την εξασφάλιση της πιστής εφαρμογής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στον κλάδο, την αποτροπή κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, εναρμονισμένων πρακτικών, εξοντωτικής

¹⁴⁵ 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' 35/28.02.2019.

¹⁴⁶ Ν. 4150/2013 «Ανασυγκρότηση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 102/29.04.2013.

¹⁴⁷ Βλ. το άρθρο 43 του ν. 4150/2013.

¹⁴⁸ Βλ. το άρθρο 108 του ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 94/27.05.2016.

τιμολόγησης και άλλων πρακτικών που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο της εν λόγω συνεργασίας, η ΡΑΛ μπορεί να ζητεί τη γνώμη της ΕΑ σε θέματα ανταγωνισμού ή να παραπέμπει σε αυτήν υποθέσεις, οι οποίες ενδέχεται να εμπίπτουν στις ρυθμίσεις του Ν. 3959/2011 και στην αρμοδιότητα της ΕΑ χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες της ΕΑ που της απονέμονται από την κείμενη νομοθεσία¹⁴⁹. Περαιτέρω, η ΡΑΛ είναι αρμόδια για την υποβολή εισηγήσεων στον Υπουργό Ναυτιλίας για θέματα νομοθεσίας και λιμενικής πολιτικής και στους Υπουργούς Οικονομικών και Ναυτιλίας σχετικά με την άσκηση των συμβατικών δικαιωμάτων του Δημοσίου που απορρέουν από συμβάσεις παραχώρησης, συνεργάζεται δε, όσον αφορά τις αρμοδιότητές της, με αντίστοιχες αρχές των άλλων κρατών – μελών της Ε.Ε.¹⁵⁰.

(337)

- (338) Η εφαρμογή, από το 2019, του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 2017/352 για τη θέσπιση πλαισίου όσον αφορά την παροχή λιμενικών υπηρεσιών και κοινών κανόνων για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια των λιμένων (ΕΕ L 57 της 3.3.2017) σε 35 λιμένες της χώρας και η δυνητική επέκταση του πεδίου εφαρμογής και σε άλλους θαλάσσιους λιμένες, ενισχύουν την αναγκαιότητα παρακολούθησης της λιμενικής αγοράς, τουλάχιστον ως προς συγκεκριμένες υπηρεσίες (που αφορούν εφοδιασμό με καύσιμα, διακίνηση φορτίων, πρόσδεση, υπηρεσίες επιβατών, συλλογή των αποβλήτων και των καταλοίπων φορτίου των πλοίων, πλοήγηση, ρυμούλκηση). Ειδικότερα, κατά την εφαρμογή του Κανονισμού αναδεικνύονται θέματα (α) εξειδίκευσης των απαιτήσεων που προβλέπονται κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται πλήρως η ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας, χωρίς να δημιουργείται εμπόδιο στην πρόσβαση στην αγορά, (β) ενιαίας εφαρμογής, (γ) ειδικών απαιτήσεων, (δ) δέουσας αιτιολόγησης αποφάσεων, περιορισμών ή τερματισμού δικαιωμάτων παρόχων υπηρεσιών, (ε) λήψης μέτρων που είναι αναγκαία για την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων και (στ) παρακολούθησης διαδικασιών, αρμοδιοτήτων, τρόπου εφαρμογής διατάξεων του Κανονισμού.

IV.3.2.5 Η Εποπτική Μονάδα Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων (ΕΜΑΛΠ)

- (339) Στα τέλη του 2025 θεσμοθετήθηκε η Εποπτική Μονάδα Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων (ΕΜΑΛΠ) με τον ν. 5258/2025¹⁵¹ ως μετεξέλιξη της Δημόσιας Αρχής Λιμένων (ΔΑΛ). Η ΕΜΑΛΠ αποτελεί τον κεντρικό φορέα εποπτείας για την ασφάλεια και την εύρυθμη λειτουργία των ελληνικών λιμένων, λειτουργώντας ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του ΥΝΑΝΠ με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό ΝΑΝΠ. Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται η παρακολούθηση των ζητημάτων που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος και την πρόληψη της περιβαλλοντικής ρύπανσης στη θαλάσσια και χερσαία λιμενική ζώνη, η παρακολούθηση των συμβάσεων παραχώρησης/υποπαραχώρησης

¹⁴⁹ Βλ. το άρθρο 112 παρ. 1 στοιχείο δ του Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 94/27.05.2016, όπως το άρθρο αυτό διαμορφώθηκε, μετά την συγχώνευσή του με το άρθρο 113, με το άρθρο 48 του Ν. 4770/2021 (ΦΕΚ Α' 15/29.01.2021).

¹⁵⁰ Βλ. το άρθρο 112 παρ. 2 του Ν. 4389/2016, όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 48 του Ν. 4770/2021.

¹⁵¹ Ν. 5258/2025 «Εποπτική Μονάδα Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 227/09.12.2025.

για την εξασφάλιση της παροχής αξιόπιστων και ποιοτικών υπηρεσιών από τους φορείς διαχείρισης λιμένων, και η εποπτεία της εφαρμογής της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας για τις λιμενικές υπηρεσίες (Κανονισμός (ΕΕ) 2017/352). Η ΕΜΑΛΠ ασκεί κάθε αρμοδιότητα και εξουσία διοίκησης λιμένα που περιέρχεται στον Υπουργό ΝΑΝΠ με σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του φορέα εκμετάλλευσης και διοίκησης του λιμένα που έχει κυρωθεί νομοθετικά, *«εφόσον αυτή δεν απονέμεται με άλλη διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη σε άλλον φορέα»*.¹⁵²

- (340) Η ΕΜΑΛΠ αποτελεί μετονομασία της ΔΑΛ, η οποία είχε ιδρυθεί τον Μάιο του 2016 με το ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α 94/27.05.2016), ως αποκεντρωμένη, αυτοτελής και ανεξάρτητη υπηρεσιακή μονάδα του ΥΝΑΝΠ με κύρια αποστολή την συμβολή «στην επίτευξη των προγραμματικών στόχων του ελληνικού λιμενικού συστήματος»¹⁵³. Στη ΔΑΛ ανατέθηκαν οι διοικητικές φύσεως εξουσίες/αρμοδιότητες, που αφαιρέθηκαν από τους Οργανισμούς Λιμένα λόγω της ιδιωτικοποίησής τους δυνάμει των σχετικών συμβάσεων παραχώρησης. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, η ΔΑΛ θα συνεργαζόταν με τη ΡΑΛ και την τ. Γενική Γραμματεία Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων. Συνεπώς, οι αρμοδιότητές της (πολλές από τις οποίες περιγράφονταν κατά τρόπο γενικό και αόριστο) στόχευαν στην άσκηση ελέγχου και εποπτείας στις συμβάσεις παραχώρησης των ιδιωτικοποιημένων λιμένων.¹⁵⁴ Ωστόσο, η ΔΑΛ και τα Περιφερειακά Γραφεία αυτής καταργήθηκαν τέσσερα χρόνια αργότερα με το άρθρο 86 παρ. 1 και 5 του Ν. 4676/2020 (ΦΕΚ Α 67 19.3.2020).¹⁵⁵ Έως την έκδοση του ν. 5258/2025, οι προβλεπόμενες αρμοδιότητές της ασκούνταν από τον Υπουργό ΝΑΝΠ και μπορούσαν να μεταβιβαστούν σε άλλα όργανα και υπηρεσίες του Υπουργείου με προεδρικό διάταγμα.¹⁵⁶

IV.3.3 Άλλα γνωμοδοτικά όργανα

IV.3.3.1 Συμβούλιο Επιβατικών Μεταφορών Νήσων

- (341) Το Συμβούλιο Επιβατικών Μεταφορών Νήσων θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 124 του ν. 4504/2017¹⁵⁷ ως ένα γνωμοδοτικό και συμβουλευτικό όργανο, στο πλαίσιο της Εθνικής

¹⁵² Βλ. άρθρο 6 του ν. 5258/2025. Κατά των πράξεων που εκδίδει η ΕΜΑΛΠ επιτρέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της ΡΑΛ.

¹⁵³ Βλ. άρθρο 128 παρ. 1 του Ν. 4389/2016.

¹⁵⁴ Βλ. και Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», σελ. 70 επ. (<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9587995.pdf>). Κατά την αιτιολογική έκθεση, οι αρμοδιότητες και επιχειρησιακή ικανότητά της δεν επαρκούσαν για να εγγυηθούν την εποπτεία των ιδιωτικοποιημένων λιμένων.

¹⁵⁵ Η πρόταση για την κατάργηση της ΔΑΛ και των αρμοδιοτήτων της εισήχθη στη Βουλή με την υπ' αριθ. 236/11 18.3.2020 τροπολογία επί του σχεδίου νόμου «Εκσυγχρονισμός θεσμικού πλαισίου για τις θαλάσσιες ενδομεταφορές και λοιπές διατάξεις». Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11235834.pdf>.

¹⁵⁶ Το εν λόγω προεδρικό διάταγμα δεν είχε δημοσιευθεί κατά το χρόνο δημοσίευσης της Ενδιάμεσης Έκθεσης επί της κλαδικής έρευνας.

¹⁵⁷ Ν. 4504/2017, «Δια βίου εκπαίδευση προσωπικού Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενδυνάμωση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας σε θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Ναυτιλίας και

Στρατηγικής Συνδυασμένων Μεταφορών, με σκοπό τον συντονισμό των μεταφορικών μέσων για τη μετάβαση στα νησιά, και τον καλύτερο συγχρονισμό των ενδιάμεσων συνδέσεων.

- (342) Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου περιλαμβάνουν τη γνωμοδότηση για τον καθορισμό στρατηγικής για την ανάπτυξη και τη βελτίωση των συνδυασμένων μεταφορών, για τη βελτίωση της οργάνωσης και της συνεργασίας των συναρμόδιων δημόσιων αρχών σε θέματα συνδυασμένων μεταφορών, καθώς και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, με στόχο τη μείωση του κόστους και την αναβάθμιση των συγκοινωνιακών συνδέσεων, τη σύνταξη γνωμοδοτήσεων επί ερωτημάτων που υποβάλλονται προς αυτό από τις Υπηρεσίες των Υπουργείων, τις εισηγήσεις επί της κωδικοποίησης και απλοποίησης της νομοθεσίας και τη βελτίωση του θεσμικού περιβάλλοντος άσκησης δραστηριοτήτων συνδυασμένων μεταφορών, της εκπόνησης ετήσιου προγράμματος δράσης με χρονική ιεράρχηση ενεργειών και της πρότασης κινήτρων για επενδύσεις σε συνδυασμένες μεταφορές¹⁵⁸.

IV.3.3.2 Συμβούλια Χρηστών Λιμένων

- (343) Με τον Ν. 4504/2017¹⁵⁹ προβλέφθηκε η συγκρότηση Συμβουλίου Χρηστών του Λιμένος σε κάθε Οργανισμό Λιμένος Α.Ε., το οποίο λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο της διοίκησής του επί θεμάτων βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών στους χρήστες των λιμένων και της ευρύτερης περιοχής δικαιοδοσίας των Οργανισμών, καθώς και επί θεμάτων για την ανάπτυξη των λιμένων¹⁶⁰.

IV.3.4 Η αξιολόγηση της λειτουργίας των φορέων εποπτείας της παροχής θαλάσσιων ενδομεταφορών και της οργάνωσης και λειτουργίας λιμένων

- (344) Συνολικά, η εποπτεία της ακτοπλοϊκής μεταφοράς και των λιμενικών υποδομών στην Ελλάδα διαμορφώνεται μέσα από δύο διαφορετικά θεσμικά πλαίσια. Η παροχή υπηρεσιών ακτοπλοϊκών ενδομεταφορών διέπεται από τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3577/92, ο οποίος καθορίζει τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Αντίθετα,

Νησιωτικής Πολιτικής, ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής στην ακτοπλοΐα, θέματα πολιτικού προσωπικού, συμπλήρωση διατάξεων για τα λιμενικά έργα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 184/29.11.2017. Σκοπός του Συμβουλίου, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου ήταν «ο εντοπισμός των βασικών περιοχών και θεμάτων στρατηγικής, για την ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών και η διαμόρφωση θέσεων, κατευθύνσεων και προτάσεων για τη βελτίωσή τους, καθώς και η διαμόρφωση προτάσεων αναθεώρησης, απλοποίησης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας και δρομολόγησης των αναγκαίων πρωτοβουλιών», σε υλοποίηση της κρατικής δέσμευσης για «για προστασία της νησιωτικότητας και αξιοποίηση των συνδυασμένων μεταφορών, με στόχο τη βελτίωση της σύνδεσης των νησιωτικών περιοχών με την ηπειρωτική χώρα.». Βλ. σχετικώς <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/d-koinakto-eis-synolo.pdf>, σελ. 26.

¹⁵⁸ Βλ. το άρθρο 124 παρ. 4 του Ν. 4504/2017.

¹⁵⁹ Ν. 4504/2017, «Δια βίου εκπαίδευση προσωπικού Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενδυνάμωση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας σε θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής στην ακτοπλοΐα, θέματα πολιτικού προσωπικού, συμπλήρωση διατάξεων για τα λιμενικά έργα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 184/29.11.2017.

¹⁶⁰ Η σύσταση και συγκρότηση των Συμβουλίων Χρηστών Λιμένων ορίζεται στο άρθρο 104 του Ν. 4504/2017. Τα Συμβούλια Χρηστών συγκροτούνται, με τριετή θητεία, στους Οργανισμούς Λιμένων και διορίζονται τα μέλη τους με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

η λιμενική πολιτική δεν υπόκειται σε ενιαίο ευρωπαϊκό πλαίσιο, γεγονός που αφήνει περιθώρια για εθνικές πρωτοβουλίες.

- (345) Η ευρωπαϊκή πολιτική περί κατάργησης των περιορισμών στην παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός των κρατών μελών ως αναγκαία για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, ώστε αυτή να αποτελεί ένα χώρο στον οποίο θα εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, έχει ως αποτέλεσμα τον καθορισμό με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 των κατευθυντήριων γραμμών για την απελευθέρωση της παροχής υπηρεσιών θαλάσσιων ενδομεταφορών, οι οποίες οφείλουν να ακολουθούνται από τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό εμμέσως προδιαγράφονται τα όρια άσκησης των αρμοδιοτήτων των εποπτικών φορέων της παροχής ακτοπλοϊκών υπηρεσιών.
- (346) Σε ό,τι αφορά ειδικότερα στην Ελλάδα, διαχρονικά έχουν σημειωθεί ριζικές αλλαγές αναφορικά με τη σύσταση και τη λειτουργία σχετικών εποπτικών αρχών, ενδεικτικά με την ίδρυση και τη συνακόλουθη κατάργηση της ΡΑΘΕ και της ΔΑΛ (και την εν τοις πράγμασι αναβίωση της τελευταίας ως ΕΜΑΛΠ), ενώ λειτουργούν παράλληλα περισσότεροι φορείς διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής ακτοπλοϊκών ενδομεταφορών. Εντούτοις, η δράση και η λειτουργία των εν λόγω φορέων έχουν ως κοινό παρονομαστή τη διασφάλιση των συνθηκών για την παροχή υπηρεσιών ακτοπλοϊκών μεταφορών σε ένα περιβάλλον ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών ενδομεταφορών και αποφυγής στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.
- (347) Στον τομέα άσκησης λιμενικής πολιτικής, αν και η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα πολιτικών και πρωτοβουλιών με στόχο τη βελτίωση της συνδεσιμότητας, την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των λιμένων, η οργάνωση και η λειτουργία των λιμένων σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται στις εθνικές αρχές. Στην Ελλάδα, οι νομοθετικές παρεμβάσεις, με στόχο τη διαμόρφωση μηχανισμού ελέγχου της λιμενικής αγοράς είχαν ως αποτέλεσμα την ύπαρξη πολλών ρυθμιστικών φορέων, ενώ οι φορείς σχεδιασμού και οργάνωσης λιμένων και άσκησης λιμενικής πολιτικής λειτουργούν υπό διαφορετικές νομικές μορφές και καθεστώτα, με τη λειτουργία τόσο οργανισμών λιμένων με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας όσο και δημοτικών λιμενικών ταμείων.
- (348) Συμπερασματικά, τόσο στον ακτοπλοϊκό κλάδο όσο και στον κλάδο λιμενικών υποδομών, η παράλληλη λειτουργία πληθώρας εποπτικών φορέων με συχνή αλληλοεπικάλυψη ή / και κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και η συχνή αναδιάρθρωση των αρμόδιων αρχών καθιστούν δυσχερή την άσκηση αυτοτελούς, ανεξάρτητης και συνεκτικής ρυθμιστικής πολιτικής, τη θέση κεντρικού άξονα προτεραιοτήτων για τη διαμόρφωση της λιμενικής πολιτικής της χώρας και την ανάπτυξη των λιμενικών υποδομών. Παράλληλα, η ύπαρξη αρκετών φορέων ενδέχεται να δυσχεραίνει το συντονισμό μεταξύ των εποπτικών μηχανισμών της ακτοπλοΐας και των λιμένων και τη δυνατότητα ανάπτυξης ενός ενιαίου στρατηγικού πλαισίου για τη βελτίωση της συνδεσιμότητας, της ποιότητας των υπηρεσιών και της ανταγωνιστικότητας του θαλάσσιου μεταφορικού δικτύου της χώρας.
- (349) Εξάλλου, στο πλαίσιο της διαβούλευσης, διατυπώθηκε η παρατήρηση ότι η πρακτική της παράλληλης λειτουργίας εποπτικών αρχών με αλληλοεπικαλύψεις έρχεται σε αντίθεση με ευρωπαϊκές και υπερατλαντικές πρακτικές.
- (350) Υπό το πρίσμα των παραπάνω, η λειτουργία των φορέων εποπτείας και άσκησης πολιτικής δεν μπορεί να αξιολογείται μόνο με βάση την τυπική κατανομή αρμοδιοτήτων, αλλά και με βάση

τον βαθμό θεσμικής συνοχής, διαφάνειας, προβλεψιμότητας και αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ τους. Η παρατήρηση αυτή αναδεικνύει ότι η ρυθμιστική διακυβέρνηση της ακτοπλοΐας και των λιμενικών υποδομών αποτελεί ουσιώδη παράγοντα για τη διαμόρφωση των όρων ανταγωνισμού στην αγορά.

IV.4 Περιβαλλοντικές ρυθμίσεις στις θαλάσσιες μεταφορές

IV.4.1 Υποχρέωση χρήσης καυσίμου χαμηλής περιεκτικότητας σε θείο εντός της Μεσογείου

- (351) Βάσει τροποποιήσεων της Διεθνούς Συμβάσεως MARPOL, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την υπ' αριθ. 2263.1-7/5986/2024 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 788)¹⁶¹ τα πλοία από την 01.05.2025 και εντεύθεν καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης πλόων τους εντός της Μεσογείου υποχρεούνται να κάνουν χρήση καυσίμου πλοίων μέγιστης περιεκτικότητας σε θείο έως 0.10% m/m, αντί της χρήσης καυσίμου πλοίων μέγιστης περιεκτικότητας σε θείο έως 0.50% m/m που ισχύει έως την 30.04.2025. Επισημαίνεται ότι στην ελληνική έννομη τάξη εφαρμόζεται και η υπ' αριθ. 128/2016 ΚΥΑ (Β' 3958), με την οποία έχει ενσωματωθεί η Οδηγία (ΕΕ) 2016/802, σύμφωνα με την οποία ήδη τα πλοία απαιτείται να κάνουν χρήση καυσίμου πλοίων μέγιστης περιεκτικότητας σε θείο έως 0.10% m/m κατά την παραμονή τους εντός λιμένων ΕΕ.

IV.4.2 Πακέτο «Fit for 55»

- (352) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε στις 14.7.2021 μια δέσμη μέτρων (γνωστό ως πακέτο «Fit for 55») με στόχο την υλοποίηση των φιλοδοξιών της Πράσινης Συμφωνίας. Η δέσμη μέτρων είναι μια σειρά προτάσεων για την αναθεώρηση της νομοθεσίας όσον αφορά στις ενωσιακές πολιτικές για το κλίμα, την ενέργεια, τη χρήση γης, τις μεταφορές και τη φορολογία προκειμένου να προσαρμοστούν κατάλληλα ώστε να επιτευχθεί μείωση των καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΑτΘ) κατά τουλάχιστον 55% έως το 2030, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, σύμφωνα με την Πράσινη Συμφωνία της ΕΕ. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις του Fit for 55 καλύπτουν όλους τους τομείς της ευρωπαϊκής οικονομίας, συμπεριλαμβανομένης της ναυτιλίας και των προμηθευτών του κλάδου.
- (353) Οι ακόλουθες παρεμβάσεις Fit for 55 επηρεάζουν κυρίως τον τομέα της ακτοπλοΐας:

¹⁶¹ Κανονισμός 1 «Εφαρμογή» και Κανονισμός 14 «Οξείδια του θείου (SOx) και Αιωρούμενα Σωματίδια» του Παραρτήματος VI «Κανονισμοί για την Πρόληψη της Ρύπανσης του Αέρα από Πλοία» της Διεθνούς Συμβάσεως MARPOL, Π.Δ. 13/2023 «Αποδοχή τροποποιήσεων στο Παράρτημα του Πρωτοκόλλου του 1997 περί τροποποίησης της Διεθνούς Σύμβασης για την Πρόληψη Ρύπανσης από Πλοία, 1973, όπως τροποποιήθηκε από το σχετικό επί αυτής Πρωτόκολλο του 1978 (Αναθεωρημένο Παράρτημα VI της Διεθνούς MARPOL 2021)», ΦΕΚ Α' 28/15.2.2023. Κατά τις εργασίες της 79ης Συνόδου της Επιτροπής Θαλασσίου Περιβάλλοντος του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO/MEPC) υιοθετήθηκαν τροποποιήσεις επί του Παραρτήματος VI της Δ.Σ. MARPOL σχετικά με την προσθήκη της Μεσογείου Θάλασσας, ως περιοχής ελέγχου εκπομπών για οξείδια του θείου και αιωρούμενων σωματιδίων, η οποία πρόκειται να τεθεί σε πρακτική εφαρμογή, κατ' εφαρμογή του Κανονισμού 14.7 και της παραγράφου 4 της υπό στοιχεία RESOLUTION MEPC.361(79) απόφασης, την 01.05.2025.

- 1) **Το Σύστημα Εμπορίας Εκπομπών της ΕΕ (EU ETS)**¹⁶². Από την 1^η Ιανουαρίου 2024 οι εκπομπές από τις θαλάσσιες μεταφορές συμπεριλήφθηκαν στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης. Συγκεκριμένα, το σύστημα εφαρμόζεται σε φορτηγά και επιβατηγά πλοία από 5000gt και άνω. Ως εκ τούτου, οι ναυτιλιακές εταιρίες πρέπει να αγοράζουν και να παραδίδουν (χρησιμοποιούν) δικαιώματα εκπομπών EU ETS για κάθε τόνο εκπομπών CO₂ (ή ισοδύναμου CO₂) που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Συστήματος.¹⁶³ Η πρώτη προθεσμία παράδοσης λήγει τον Σεπτέμβριο του 2025 σε όλα τα κράτη μέλη, όσον αφορά στις εκπομπές που αναφέρθηκαν ότι πραγματοποιούνται από την 1^η Ιανουαρίου 2024 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024.

Βάσει ειδικής διάταξης,¹⁶⁴ η Ελλάδα (όπως και άλλα κράτη-μέλη) έχει λάβει εξαίρεση έως τις 31 Δεκεμβρίου 2030 από το EU ETS για πλόες που εκτελούνται από επιβατηγά πλοία, εκτός των κρουαζιερόπλοιων, και με πλοία Ro-Pax σε γραμμές που συνδέουν νησιά με πληθυσμό λιγότερο των 200.000 μόνιμων κατοίκων.

- 2) **Ο Κανονισμός FuelEU Maritime**¹⁶⁵. Ο εν λόγω Κανονισμός αποσκοπεί στο να ενισχύσει τη χρήση ανανεώσιμων καυσίμων και καυσίμων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών στις θαλάσσιες μεταφορές. Επιβάλλει όρια της έντασης των αερίων του θερμοκηπίου (ΑτΘ) που προέρχονται από την ενέργεια που χρησιμοποιείται κατά τον κατάπλου, την παραμονή εντός λιμένων ή τον απόπλου από λιμένες δικαιοδοσίας κρατών μελών. Τα όρια βαίνουν μειούμενα ανά πενταετία. Επιπλέον, ο Κανονισμός επιβάλλει την υποχρέωση χρήσης ηλεκτρικής τροφοδότησης από ξηράς ή τεχνολογίας μηδενικών εκπομπών σε λιμένες δικαιοδοσίας κρατών μελών. Ο Κανονισμός εφαρμόζεται από 1 Ιανουαρίου 2025 σε όλα τα πλοία άνω των 5.000gt που μεταφέρουν φορτίο ή επιβάτες για εμπορικό σκοπό, ανεξαρτήτως σημαίας.

¹⁶² Οδηγία (ΕΕ) 2023/959 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2023 για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Ένωσης, PE/9/2023/REV/1, EE L 130 της 16.5.2023, σ. 134 έως 202.

¹⁶³ Οδηγία (ΕΕ) 2023/959 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2023 «για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Ένωσης». Η Οδηγία 2003/87/ΕΚ, όπως ισχύει, καθιερώνει ένα σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου εντός της Ένωσης (ΣΕΔΕ της ΕΕ - EU ETS) προκειμένου να προωθήσει την μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, EE L 275 της 25.10.2003, p. 32–46.

¹⁶⁴ Βλ. άρθρο 12 περ. 3-δ της Οδηγίας 2003/87/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Η παρέκκλιση αφορά σε λιμένες που βρίσκονται σε νήσο χωρίς οδική ή σιδηροδρομική σύνδεση με την ηπειρωτική χώρα και με πληθυσμό μικρότερο των 200.000 μόνιμων κατοίκων.

¹⁶⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1805 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2023 για τη χρήση ανανεώσιμων καυσίμων και καυσίμων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών στις θαλάσσιες μεταφορές και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/16/ΕΚ, PE/26/2023/INIT, EE L 234 της 22/09/2023, p. 48–100.

Και στην περίπτωση αυτή, η Ελλάδα έκανε χρήση ειδικής διάταξης¹⁶⁶ βάσει της οποίας εξαιρέθηκαν από το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού FuelEU Maritime έως 31 Δεκεμβρίου 2029 οι λιμένες 77 νησιών του Αιγαίου και του Ιονίου με λιγότερους από 200.000 μόνιμους κατοίκους.

- 3) **Ο Κανονισμός για την ανάπτυξη υποδομών εναλλακτικών καυσίμων (AFIR)¹⁶⁷.** Ο Κανονισμός 2023/1984 θεσπίζει υποχρεωτικούς εθνικούς στόχους για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προκειμένου να αναπτύσσουν προσβάσιμες στο κοινό υποδομές εναλλακτικών καυσίμων (ιδίως για ηλεκτρική ενέργεια και υδρογόνο), μεταξύ άλλων για σκάφη προσδεδεμένα σε αποβάθρα, με έμφαση στους λιμένες του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ). Μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2029, οι θαλάσσιοι λιμένες του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ και οι θαλάσσιοι λιμένες του εκτεταμένου δικτύου ΔΕΔ-Μ πρέπει να είναι επαρκώς εξοπλισμένοι για την από ξηράς παροχή ηλεκτρικής ενέργειας το λιγότερο στο 90% του συνολικού αριθμού πλοίων μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων και θαλασσοπλοούντων επιβατηγών πλοίων ολικής χωρητικότητας άνω των 5000 GT.¹⁶⁸ Ο Κανονισμός 2023/1804 είναι συμπληρωματικός προς τις επιταγές του Κανονισμού FuelEU Maritime που απαιτεί από τα πλοία να χρησιμοποιούν παράκτια ηλεκτρική ενέργεια σε βασικούς και ολοκληρωμένους θαλάσσιους λιμένες.

IV.4.3 Τοποθετήσεις των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση

- (354) Κατά τη δημόσια διαβούλευση διατυπώθηκαν οι εξής απόψεις ως προς τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις στις θαλάσσιες μεταφορές κυρίως από θεσμικούς φορείς (ΥΝΑΝΠ), συνδέσμους επιχειρήσεων, εμπειρογνώμονες και χρήστες των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών (και μια εταιρεία).
- (355) Η ένταξη της ακτοπλοΐας στο ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας εκπομπών (EU ETS), καθώς και η εφαρμογή των λοιπών μέτρων του πακέτου «Fit for 55», συνεπάγονται, σύμφωνα και με τα σχόλια θεσμικών φορέων και ειδικών εμπειρογνομόνων, αναπόφευκτη αύξηση του λειτουργικού κόστους των πλοίων, ιδίως σε περιπτώσεις όπου δεν έχει προηγηθεί ανανέωση του στόλου ή επένδυση σε ενεργειακά αποδοτικότερες τεχνολογίες. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης επισημάνθηκε ότι η σταδιακή εφαρμογή του συστήματος λειτουργεί ως μηχανισμός εξομάλυνσης των επιπτώσεων, επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να ενσωματώσουν σταδιακά τις νέες δαπάνες στον οικονομικό τους προγραμματισμό. Παράλληλα, υπογραμμίστηκε ιδίως από τους συνδέσμους επιχειρήσεων, η σημασία ανακατεύθυνσης μέρους των εσόδων του ETS προς

¹⁶⁶ Βλ. άρθρο 2 παρ. 3 του Κανονισμού 2023/1805. Η εξαίρεση αφορά σε νησιά με λιγότερους από 200.000 μόνιμους κατοίκους.

¹⁶⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1804 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2023 για την ανάπτυξη υποδομών εναλλακτικών καυσίμων και για την κατάργηση της οδηγίας 2014/94/ΕΕ, PE/25/2023/INIT, ΕΕ L 234 της 22.9.2023, σ. 1 έως 47.

¹⁶⁸ Για την Ελλάδα ως αστικοί κόμβοι του κεντρικού δικτύου ορίζονται οι Αθήνα, Ηράκλειο, Θεσσαλονίκη, ενώ ως λιμένες του κεντρικού και του εκτεταμένου δικτύου ορίζονται οι Πειραιάς (κεντρικό), Βόλος (εκτετ.), Ελευσίνα (εκτετ.), Ηγουμενίτσα (κεντρικό), Ηράκλειο (κεντρικό), Θεσσαλονίκη (κεντρικό), Καβάλα (εκτετ.), Καλαμάτα (εκτετ.), Κατάκολο (εκτετ.), Κέρκυρα (εκτετ.), Κυλλίνη (εκτετ.), Λαύριο/Σούνιο (εκτετ.), Μύκονος (εκτετ.), Μυτιλήνη (εκτετ.), Νάξος (εκτετ.), Πάρος (εκτετ.), Πάτρα (κεντρικό), Ραφήνα (εκτετ.), Ρόδος (εκτετ.), Σαντορίνη (εκτετ.), Σκιάθος (εκτετ.), Σύρος (εκτετ.), Χαλκίδα (εκτετ.), Χανιά / Σούδα (εκτετ.), Χίος (εκτετ.).

τον κλάδο των θαλάσσιων μεταφορών, προκειμένου να υποστηριχθεί χρηματοδοτικά η πράσινη μετάβαση.

- (356) Η ανάγκη ανανέωσης και εκσυγχρονισμού του στόλου αναδεικνύεται στο ίδιο πλαίσιο ως καθοριστικός παράγοντας για τη βιωσιμότητα της ακτοπλοΐας, αλλά και για τη διατήρηση της νησιωτικότητας, της μεταφορικής επάρκειας και της εδαφικής συνοχής. Όπως επισημάνθηκε στη διαβούλευση από επιχειρήσεις και συνδέσμους επιχειρήσεων και ειδικούς εμπειρογνώμονες, η μη έγκαιρη προσαρμογή του στόλου στις νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις ενδέχεται να οδηγήσει σε δυσμενείς επιπτώσεις όχι μόνο για τις επιχειρήσεις αλλά και για την ευρύτερη οικονομική και κοινωνική λειτουργία του ακτοπλοϊκού συστήματος. Υπό το πρίσμα αυτό, η πράσινη μετάβαση δεν συνιστά μόνο κανονιστική ή περιβαλλοντική υποχρέωση, αλλά και αναπτυξιακή και συγκοινωνιακή αναγκαιότητα.
- (357) Στο επίπεδο πολιτικής, από τη διαβούλευση, ιδίως από την πλευρά επιχειρήσεων, συνδέσμων επιχειρήσεων και ειδικών εμπειρογνομώνων, προκρίθηκε η ανάγκη δημιουργίας εξειδικευμένων χρηματοδοτικών μηχανισμών που θα επιταχύνουν την υιοθέτηση καθαρών τεχνολογιών. Μεταξύ άλλων, διατυπώθηκαν προτάσεις για σύσταση ειδικού ταμείου πράσινης ναυτιλίας με πόρους από εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα, για παροχή κρατικών εγγυήσεων σε χρηματοδοτήσεις μέσω του τραπεζικού συστήματος, για επιδότηση επιτοκίων σε επενδύσεις χαμηλών εκπομπών και για ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις ακτοπλοϊκών γραμμών. Οι παρεμβάσεις αυτές συνδέθηκαν με την ανάγκη μείωσης του χρηματοοικονομικού βάρους της μετάβασης και δημιουργίας μακροπρόθεσμων κινήτρων επένδυσης.
- (358) Παράλληλα, υπογραμμίστηκε ότι η μετάβαση σε ένα πιο πράσινο μοντέλο λειτουργίας δεν επηρεάζει μόνο το κόστος, αλλά και τη δομή της αγοράς, καθώς εισάγει νέες απαιτήσεις κεφαλαίου, τεχνογνωσίας και επιχειρησιακού σχεδιασμού. Η ανάγκη επενδύσεων σε νέο ή αναβαθμισμένο στόλο, σε συνδυασμό με την απαίτηση προσαρμογής των λιμενικών υποδομών και των δικτύων εξυπηρέτησης, δημιουργεί νέες συνθήκες εισόδου, παραμονής και ανάπτυξης στην αγορά. Από τη διαβούλευση αναδείχθηκε, συναφώς, ο προβληματισμός ότι η πράσινη μετάβαση μπορεί να επηρεάσει ασύμμετρα τις επιχειρήσεις ανάλογα με το μέγεθός τους, την πρόσβαση σε χρηματοδότηση και τη δυνατότητα απορρόφησης του σχετικού κόστους.
- (359) Βάσει των ανωτέρω τοποθετήσεων, οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις στις θαλάσσιες μεταφορές συνδέονται άρρηκτα με τις μελλοντικές συνθήκες ανταγωνισμού και τη συνολική ανθεκτικότητα της ακτοπλοϊκής αγοράς. Καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική η διαμόρφωση συνεκτικού πλαισίου στήριξης από το κράτος και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, με διαφανείς και ισότιμους όρους πρόσβασης στη χρηματοδότηση. Η διάσταση αυτή έχει σημασία και από την άποψη του ανταγωνισμού, καθώς η πράσινη μετάβαση δύναται να λειτουργήσει είτε ως μηχανισμός τεχνολογικής αναβάθμισης και ποιοτικής ενίσχυσης της αγοράς είτε, ελλείψει κατάλληλων μηχανισμών στήριξης, ως παράγοντας ενίσχυσης ασυμμετριών μεταξύ επιχειρήσεων με διαφορετική χρηματοδοτική και επενδυτική δυνατότητα. .

V. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

- (360) Παραδοσιακά η παροχή της ακτοπλοϊκής συγκοινωνίας στην Ελλάδα γίνονταν από ιδιώτες πλοιοκτήτες εφοπλιστές υπό τη ρυθμιστική εποπτεία του κράτους. Δηλαδή δεν υπήρξε ποτέ

κρατική ιδιοκτησία επί των μέσων παραγωγής σε μονοπωλιακού τύπου αγορές, όπως ίσχυε σε όλους τους άλλους κλάδους παροχής προϊόντων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, ύδρευση, σιδηρόδρομος, ταχυδρομεία, οδικές αστικές και υπεραστικές τακτικές μεταφορές επιβατών κ.α.).

- (361) Η απελευθέρωση της αγοράς, η οποία εκκίνησε το 2002 και αναπτύχθηκε σταδιακά σε βάθος περίπου δύο δεκαετιών, συνδέθηκε με ενίσχυση των συνθηκών ανταγωνισμού σε σημαντικά τμήματα του κλάδου και με βελτίωση ποιοτικών χαρακτηριστικών της υπηρεσίας, προς όφελος του επιβατικού κοινού και των νησιωτικών περιοχών. Ωστόσο, ο βασικός στόχος της εισόδου νέων εταιρειών και ιδίως ξένων επενδυτών, μετά και την άρση του cabotage, δεν φαίνεται να επιτεύχθηκε στον βαθμό που αρχικά αναμενόταν¹⁶⁹.
- (362) Ειδικότερα, στον άξονα της ποιότητας, η απελευθέρωση της αγοράς, σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις για την ηλικία και τα χαρακτηριστικά των πλοίων, συνδέθηκε με τη δρομολόγηση νεότευκτων, ταχύτερων και ποιοτικά αναβαθμισμένων πλοίων, βελτιώνοντας σημαντικά την παρεχόμενη υπηρεσία. Ως προς τις τιμές, η ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων οδήγησε σε αυξημένη ένταση ανταγωνισμού, η οποία σε κάποιες περιπτώσεις προσέλαβε χαρακτηριστικά ιδιαίτερα επιθετικής τιμολογιακής αντιπαράθεσης¹⁷⁰.
- (363) Το νέο αυτό ανταγωνιστικό περιβάλλον οδήγησε, εν τέλει, συνολικά τον κλάδο σε περαιτέρω συγκέντρωσή του, με αλλαγές μετοχικών σχημάτων (π.χ. εξαγορά της HELLENIC SEAWAYS από τον όμιλο ATTICA το 2018, εξαγορά της οικονομικά εξασθενημένης ANEK από τον όμιλο ATTICA το 2023) και με την έξοδο πολλών εταιρειών από την αγορά (π.χ. G.A. FERRIES, AGOUDIMOS LINES, NEL LINES, ΔΑΝΕ SEA LINES)¹⁷¹ με αποτέλεσμα η παρεχόμενη ακτοπλοϊκή μεταφορά να μην εξυπηρετεί αποτελεσματικά τις ανάγκες προσβασιμότητας των νησιωτικών περιοχών, ιδίως πολλών απομακρυσμένων ή/και μικρών νησιών, όπως προκύπτει από τη διαχρονικά αυξανόμενη, σε πλήθος δρομολογίων και σε κόστος, ανάγκη καταφυγής σε συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.
- (364) Από τη δημόσια διαβούλευση επιβεβαιώθηκε, ιδίως σε επίπεδο θεσμικών φορέων, συνδέσμων επιχειρήσεων και ειδικών εμπειρογνομόνων, ότι η ιστορική αυτή εξέλιξη της αγοράς συνδέεται αφενός με βελτίωση της ποιότητας και της ταχύτητας των υπηρεσιών σε συγκεκριμένα τμήματα του δικτύου, αφετέρου όμως και με ενίσχυση της συγκέντρωσης, διαφοροποίηση των συνθηκών μεταξύ γραμμών και αύξηση της εξάρτησης ορισμένων περιοχών από συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η σημερινή δομή της αγοράς δεν μπορεί να ερμηνευθεί μόνο ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης, αλλά και ως αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης εποχικότητας, κόστους, θεσμικού πλαισίου και επιχειρηματικής στρατηγικής.

¹⁶⁹ Βλ. Χλωμούδης, Κ., Λεκάκου, Μ., Πάνου, Κ., Παπαδημητρίου, Ε., Συριόπουλος, Θ., Τζαννάτος, Ε., (2007). Μεταφορές: Αρτηρίες ζωής για τα νησιά, Εκδόσεις Παπαζήση, Lekakou, M. (2007), "The Eternal Conundrum of Greek Coastal Shipping, Research in Transportation Economics, vol.21, pp. 257-296 και Lekakou, M. & Vitsounis T., (2011), «Market concentration in costal shipping and limitations to island's accessibility», Research in Transportation Business and Management, vol. 2, pp. 74-82.

¹⁷⁰ Οπ.π.

¹⁷¹ Με πιο πρόσφατη αποχώρηση από την αγορά αυτή της ZANTE FERRIES τον Νοέμβριο του 2024 με την πώληση και των δύο πλοίων που είχε στο στόλο της στην FAST FERRIES.

V.1 Δομή ακτοπλοϊκής αγοράς σήμερα

- (365) Το υφιστάμενο σύστημα δρομολόγησης αποσκοπεί στην εξασφάλιση επαρκούς μεταφορικής διασύνδεσης των νησιωτικών περιοχών με την ηπειρωτική χώρα (και με τα περιφερειακά οικονομικά και διοικητικά κέντρα) και στην ανάπτυξη του τουρισμού (και άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων) στις νησιωτικές περιφέρειες διαμέσου της προσπάθειας συγκερασμού της αποτελεσματικότητας του ανταγωνιστικού συστήματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της κρατικής παρέμβασης. Η κρατική παρέμβαση διασφαλίζει επαρκείς συγκοινωνίες στην περίπτωση που το ανταγωνιστικό σύστημα και η ελευθερία της επιχειρηματικής δράσης δεν καταφέρνουν να προσφέρουν το απαιτούμενο επίπεδο υπηρεσιών.
- (366) Συγκεκριμένα, το υφιστάμενο σύστημα δρομολόγησης προσδιορίζει μια διαδικασία που στηρίζεται:
- Στην **ελεύθερη είσοδο** ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων στην αγορά, όπου αυτό είναι εφικτό, βάσει ενδεικτικού προγράμματος δρομολόγησης που καταρτίζει το Υπουργείο,
 - Στη **σύναψη βραχυχρόνιων ή μακροχρόνιων αποκλειστικών συμβάσεων**, όταν το πρώτο στάδιο δεν οδηγεί σε κάλυψη του συνόλου των δρομολογίων που έχουν θεωρηθεί απαραίτητα,
 - Στην **επιχορήγηση γραμμών** ώστε να αποζημιώνονται οι ακτοπλοϊκές εταιρίες για τις υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος που παρέχουν όταν στα δύο προηγούμενα στάδια της διαδικασίας δεν επιτυγχάνεται το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.
- (367) Με βάση αυτή τη διαδικασία, οι δυνάμεις της αγοράς, ήτοι η ζήτηση υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς και η ελεύθερη επιχειρηματική δράση (προσφορά), **καθορίζουν από μόνες τους τις ακτοπλοϊκές διασυνδέσεις των νησιωτικών περιοχών**, ήτοι τα δρομολόγια και τις προσεγγίσεις λιμένων. Περαιτέρω, και πιο σημαντικά, οι δυνάμεις της αγοράς καθορίζουν τη δομή της αγοράς, την ποσότητα που θα προσφερθεί (αριθμός διασυνδέσεων ανά ημέρα ή ανά εβδομάδα), την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (ταχύπλοο ή συμβατικό, ώρα αναχώρησης/άφιξης, ηλικία πλοίου κτλ.) και τις τιμές.
- (368) Όταν η ζήτηση δεν είναι ικανή να προσελκύσει προσφορά με την έννοια ότι η δρομολόγηση πλοίου δεν είναι οικονομικά βιώσιμη, τότε παρεμβαίνει το κράτος προτείνοντας, κατ' αρχήν, μονοπωλιακή εκμετάλλευση της αγοράς και, στην περίπτωση που δεν υπάρξει ενδιαφέρον, επιδοτούμενη μονοπωλιακή εκμετάλλευση της αγοράς.
- (369) Αναλυτικότερα, η φύση της ζήτησης, και συγκεκριμένα το επίπεδο αυτής, καθορίζει, κατ' αρχήν, εάν είναι οικονομικά βιώσιμο για κάποια ακτοπλοϊκή επιχείρηση να προσφέρει την υπηρεσία μεταφοράς σε ένα ζεύγος συνδέσεων. Εάν δεν είναι οικονομικά βιώσιμη η παροχή της υπηρεσίας, το κράτος παρεμβαίνει διορθωτικά, επιδοτώντας την υπηρεσία μεταφοράς και δημιουργώντας τεχνητά ένα μονοπώλιο. Είναι, επίσης, πιθανό το επίπεδο της ζήτησης να είναι ικανό να δημιουργήσει μονοπώλιο σε ένα ζεύγος συνδέσεων, ήτοι η παροχή της υπηρεσίας μεταφοράς σε ένα ζεύγος να είναι οικονομικά βιώσιμη μόνο όταν πραγματοποιείται από μία και μοναδική επιχείρηση. Εάν δύο επιχειρήσεις δραστηριοποιηθούν σε μια τέτοια ακτοπλοϊκή σύνδεση θα έχουν και οι δύο ζημιές. Σε μια τέτοια περίπτωση η ζήτηση δημιουργεί ουσιαστικά ένα φυσικό μονοπώλιο (natural monopoly). Τέλος, είναι πιθανό το επίπεδο της ζήτησης να είναι αρκετά υψηλό ώστε να μπορούν να δραστηριοποιηθούν βιώσιμα, ήτοι χωρίς ζημιές, παραπάνω

της μίας ακτοπλοϊκής εταιρείας. Η αγορά σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να είναι ολιγοπωλιακή ή μονοπωλιακή ανταγωνιστική και οι εταιρείες ανταγωνίζονται για την εξυπηρέτηση της ζήτησης. Σημειώνεται, όμως, ότι ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση το επίπεδο της ζήτησης είναι αυτό που καθορίζει τον συνολικό αριθμό των επιχειρήσεων που θα δραστηριοποιηθούν καθώς, με την ίδια με παραπάνω λογική, οικονομική βιωσιμότητα μπορεί να επιτυγχάνεται μόνο με δύο εταιρείες (φυσικό δυοπώλιο – natural duopoly), τρεις εταιρείες (φυσικό τριοπώλιο – natural triopoly) και ούτω καθεξής^{172, 173}.

- (370) Αντίστοιχα, η φύση της προσφοράς, και ειδικά το σημαντικό επενδυτικό κεφάλαιο που απαιτείται (αγορά πλοίου ή πλοίων), η ιδιαίτερη τεχνολογία της διαδικασίας παραγωγής υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών (ναυσιπλοΐα και δη στο Αιγαίο) αλλά και τα επιμέρους επιχειρηματικά σχέδια (ανάληψη κινδύνων και ζητούμενες αποδόσεις), περιορίζουν την είσοδο επιχειρήσεων και, ως εκ τούτου, τη δομή και τον ανταγωνισμό στον ακτοπλοϊκό κλάδο.
- (371) Οι διαφορετικές δομές των αγορών του ακτοπλοϊκού κλάδου που μπορεί να προκύψουν σύμφωνα με τις διαδικασίες δρομολόγησης του υφισταμένου πλαισίου παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα.

¹⁷² Βλ, για παράδειγμα, Sharkey W.W.,(1982), The Theory of Natural Monopoly, Cambridge University Press και Viscusi, W.K., Harrington, J.E., & Vernon, J.M. (2000), Economics of Regulation and Antitrust, MIT Press.

¹⁷³ Η επίδραση του επιπέδου της ζήτησης στη δομή της αγοράς και τη δημιουργία μονοπωλιακών, επιδοτούμενων ή μη, αγορών ή ανταγωνιστικών ολιγοπωλιακών αγορών περιπλέκεται περαιτέρω από την καταγεγραμμένη παραπάνω εποχικότητα αυτής.

Πίνακας 12: Μορφές ακτοπλοϊκών αγορών

Ολιγοπώλιο	Μονοπώλιο	Επιδοτούμενο μονοπώλιο
Μέγεθος αγοράς που μπορεί να ικανοποιηθεί από λίγες ακτοπλοϊκές εταιρίες με προοπτική κερδοφορίας σε ολιγοπωλιακά ανταγωνιστική βάση.	Μέγεθος αγοράς που ικανοποιείται από μία κερδοφόρα εταιρεία.	Μέγεθος αγοράς που δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με προοπτική κερδοφορίας και απαιτείται επιδότηση.

- (372) Συνεπώς, ο ανταγωνισμός στις επιμέρους συνδέσεις, ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές αλλά και στον ακτοπλοϊκό κλάδο στο σύνολό του, αφορά αποκλειστικά ανταγωνισμό στη βάση ολιγοπωλιακής δομής με λίγες επιχειρήσεις¹⁷⁴.
- (373) Ο ανταγωνισμός στην ακτοπλοΐα δεν αναπτύσσεται σε συνθήκες διάχυτης και πολυμερούς προσφοράς, αλλά σε επιμέρους συνδέσεις ή και ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές/νησιωτικά συμπλέγματα με περιορισμένο αριθμό παρόχων, υψηλή σημασία της χωρητικότητας και έντονη εξάρτηση από τη βιώσιμη κάλυψη του κόστους. Σε τέτοιο πλαίσιο, η ένταση του ανταγωνισμού δεν εξαρτάται μόνο από την ύπαρξη περισσότερων του ενός παρόχων, αλλά και από τη σχετική ισχύ, το μέγεθος, τη χρηματοοικονομική ανθεκτικότητα και τη δυνατότητα στρατηγικής τοποθέτησης κάθε επιχείρησης.
- (374) Τα ειδικότερα στάδια της διαδικασίας δρομολόγησης, η οποία επαναλαμβάνεται με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα κάθε ακτοπλοϊκή περίοδο (από Νοέμβριο έως Οκτώβριο του επομένου έτους), παρουσιάζονται πιο αναλυτικά στον παρακάτω πίνακα.

¹⁷⁴ Οι σχετικές μελέτες καταγράφουν, πράγματι, υψηλή συγκέντρωση στον ακτοπλοϊκό κλάδο ακόμα και μετά την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου και την απελευθέρωση, στη βάση του ενωσιακού πλαισίου, της αγοράς για την εισαγωγή ανταγωνισμού. Βλ. Lekakou, M. & Vitsounis T., (2011), «Market concentration in costal shipping and limitations to island's accessibility», Research in Transportation Business and Management, vol. 2, pp. 74-82 και Goulielmos A. & Sitzimis G. (2012), «Measuring Market Concentration in the Aegean Ferry System», SPOUDAI Journal of Economics and Business, vol. 62(1-2), pp. 7-27. Αντίστοιχα δεδομένα ισχύουν και σε ακτοπλοϊκούς κλάδους άλλων χωρών. Βλ., για παράδειγμα, Park, S.-Y., Woo, S.-H. & Lai P.-L. (2021), «Market structure of short sea shipping in northeast Asia», Maritime Business Review, vol. 6(4), pp. 414-429 και Laribi, S. & Guy, E. (2018) «Market structures in coastal shipping: what to expect in Canada following the Comprehensive and Economic Trade Agreement with the European Union?», WMU Journal of Maritime Affairs, vol.17, pp. 213-227.

Πίνακας 13: Βασική διαδικασία δρομολόγησης

Ενδεικτικό γενικό δίκτυο ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών
– Ανακοίνωση από το Υπουργείο του ενδεικτικού δικτύου ακτοπλοϊκών γραμμών που θα εξυπηρετηθούν. – Το ενδεικτικό δίκτυο αφενός επιτρέπει στο ΥΝΑΝΠ να εντοπίσει τα «κενά» της ζήτησης για τα οποία δεν υφίσταται προσφορά σε όρους ελεύθερης αγοράς, αφετέρου συνεπάγεται ότι οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις έχουν τη δυνατότητα να προτείνουν και άλλα δρομολόγια στις αιτήσεις τους.
Γραμμές τακτικής δρομολόγησης
– Οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις υποβάλλουν δηλώσεις δρομολόγησης πλοίων στις γραμμές που επιθυμούν. – Το Υπουργείο ανακοινώνει τις δηλώσεις δρομολόγησης και, κατόπιν, οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις υποβάλλουν ό,τι μεταβολές επιθυμούν (συμπληρώνουν, τροποποιούν ή ανακαλούν δρομολογήσεις). – Συνεπώς, με βάση το ενδιαφέρον των εταιρειών προσδιορίζονται οι γραμμές τακτικής δρομολόγησης. – Η τακτική δρομολόγηση αφορά υποχρεωτικά περίοδο ενός έτους (από Νοέμβριο έως Οκτώβριο). – Το Υπουργείο δύναται να προσαρμόσει, σε συμφωνία με τις εταιρείες ή/και μονομερώς, για σοβαρούς λόγους (ασφάλεια, εξυπηρέτηση νησιών) τα δρομολόγια.
Γραμμές ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας
– Γραμμές όπου δεν υπήρξαν δηλώσεις τακτικής δρομολόγησης. – Το κράτος συνάπτει σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την αποκλειστική εκμετάλλευση της γραμμής από μία εταιρεία. – Η διάρκεια των συμβάσεων είναι από 1 έως 5 έτη. – Η εταιρεία προσδιορίζεται με διαγωνισμό. – Συνήθως δεν υπάρχει ενδιαφέρον από τις εταιρίες στο στάδιο αυτό.
Επιδοτούμενες γραμμές ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας
– Γραμμές όπου δεν υπήρξαν δηλώσεις τακτικής δρομολόγησης και δεν υπήρξε ενδιαφέρον για υπογραφή σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για αποκλειστική εκμετάλλευση (μη εμπορικές άγονες γραμμές). – Το κράτος συνάπτει σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την εκμετάλλευση της γραμμής από μία εταιρεία έναντι μισθώματος (επιδότηση). – Η διάρκεια των συμβάσεων είναι από 1 έως 12 έτη. – Η αποζημίωση (επιδότηση) προσδιορίζεται σε μειοδοτικό διαγωνισμό.

- (375) Με δεδομένα τα παραπάνω, η ελληνική ακτοπλοϊκή αγορά παρουσιάζει, και σήμερα, **διαρθρωτικά χαρακτηριστικά που παραπέμπουν σε ολιγοπωλιακή αγορά** και σε συνθήκες που απαντώνται και σε άλλες αγορές τακτικών μεταφορικών υπηρεσιών (π.χ. αεροπορικές μεταφορές), αλλά και στην αγορά της ποντοπόρου ναυτιλίας τακτικών γραμμών. Ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων δραστηριοποιείται στις κύριες γραμμές και ένας ακόμη μικρότερος αριθμός κυριαρχεί στην αγορά. Δύο όμιλοι κατέχουν το 60% της αγοράς, ενώ οι λοιποί συμμετέχοντες σε αυτή κατέχουν, ο καθένας ξεχωριστά, μερίδιο αγοράς μικρότερο του 5%. Στον μεγάλο αριθμό τοπικών και πορθμειακών γραμμών δραστηριοποιείται ένας μεγάλος αριθμός πολύ μικρών επιχειρήσεων οικογενειακού χαρακτήρα, με ατελή οργάνωση.

Πίνακας 14: Απεικόνιση προσφοράς τακτικής δρομολόγησης 2024-2025 ανά είδος μεταφορικής δραστηριότητας

Δραστηριότητα	Εταιρείες / Όμιλοι / Κοινοπραξίες	Αριθμός δρομολογημένων πλοίων	Συνολική χωρητικότητα επιβατών	Μ. Ο. Μήκος Πλοίων	Μ. Ο. Ηλικίας Πλοίων	Μ. Ο. Ταχύτητας Πλοίων
Ακτοπλοΐα	21 ¹⁷⁵	95	95.758	102	30	28
Πορθμεία/Τοπικά	84	196	67.151	59	22	14
Εμπορεύματα	5	8	-	120	46	14

Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (376) Η ζήτηση, όπως αναλύθηκε παραπάνω, χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό ανεξάρτητων χρηστών (επιβάτες, μεταφορικές επιχειρήσεις, τουριστικά γραφεία) με ευμετάβλητη, έντονα εποχική, αλλά και με αυξητική τάση και ανισομερή ζήτηση ακτοπλοϊκών υπηρεσιών με διαφορετικό βαθμό ελαστικότητας. Όμως, η άκαμπτη σχεδόν προσφορά (πλοία με δεδομένη χωρητικότητα) σε αντιπαράθεση με τον εποχικό και ευμετάβλητο χαρακτήρα της ζήτησης, συνεπάγονται συνθήκες υπερπροσφοράς χωρητικότητας στα διαστήματα χαμηλής κίνησης και δημιουργούν έναν επιπλέον παράγοντα ενίσχυσης της παρουσίας μεγάλων επιχειρήσεων άρα και ολιγοπωλιακού χαρακτήρα της αγοράς.
- (377) Η δυνατότητα εισόδου ανταγωνιστών αποτελεί τον βασικό περιορισμό της μονοπωλιακής δύναμης, καθώς ασκεί πιέσεις στους δραστηριοποιούμενους, δρα σαν απειλή για τους ευρισκόμενους εντός της αγοράς και δημιουργεί ανταγωνιστικό περιβάλλον στις μονοπωλιακές ή ολιγοπωλιακές αγορές. Από την άλλη, τα οικονομικά εμπόδια εισόδου, όπως τα απαιτούμενα κεφάλαια, οι οικονομίες κλίμακας, οι διαφορές κόστους, η διαφοροποίηση του προϊόντος κτλ., τα θεσμικά εμπόδια εισόδου, όπως υποχρεώσεις ετήσιας λειτουργίας, μεγάλος χρόνος προετοιμασίας, απαιτήσεις εκτεταμένης δικτύωσης, παράβολα κτλ. και ο εποχικός και ευμετάβλητος χαρακτήρας της ζήτησης, στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ελληνική ακτοπλοϊκή

αγορά, αποτρέπουν την είσοδο νέων επιχειρήσεων και περιορίζουν την ανάπτυξη του υγιούς ανταγωνισμού σε αυτή¹⁷⁶.

- (378) Τέλος, ο κλάδος χαρακτηρίζεται και από ατελή γνώση και ασύμμετρη πληροφόρηση των εμπλεκόμενων μερών (παραγωγοί, χρήστες, λιμενικές επιχειρήσεις, τοπική αυτοδιοίκηση, δημόσια διοίκηση), η οποία εκτιμάται ότι σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στην έλλειψη συστηματοποιημένης διαχείρισης δεδομένων που μερικές φορές συλλέγονται αλλά δεν αξιοποιούνται. Η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου διαφοροποίησε την προϋπάρχουσα κατάσταση, ιδιαίτερα ως προς τις εταιρείες. Συγκεκριμένα, οι ισχυροί παίκτες της αγοράς έχουν προβεί σε σημαντική αναδιοργάνωση και έχουν βελτιώσει σημαντικά τα επίπεδα γνώσης και αυτό προκύπτει από τον σημαντικό εκσυγχρονισμό τόσο των μεθόδων διοίκησης όσο και των εμπορικών πρακτικών (τιμολόγηση, προσφορά πακέτων κ.λπ.). Ο μεγάλος όγκος των πληροφοριών που συγκεντρώνονται (π.χ. ως προς τον αριθμό επιβατών, τις ώρες αναχώρησης και άφιξης, κ.λπ.), λόγω της πολυδιάσπασης των αρχών που είναι υπεύθυνες για την χάραξη πολιτικής και για την εποπτεία του ευρύτερου οικοσυστήματος θαλάσσιων μεταφορών, δεν φαίνεται ότι μπορεί να αξιοποιηθεί με τη μέγιστη αποτελεσματικότητα. Κατά συνέπεια, και οι χρήστες (επιβάτες) δεν μπορούν να έχουν πλήρη γνώση ώστε να αξιολογήσουν την παρεχόμενη υπηρεσία. Αυτό το έλλειμμα συμμετρίας στη γνώση και πληροφόρηση περιορίζει και την αποτελεσματικότητα της παρέμβασης και λειτουργίας των θεσμικών οργάνων του κλάδου (όπως το ΣΑΣ), ενώ αντίθετα ενισχύει την θέση των παικτών της αγοράς.
- (379) Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης επισημάνθηκε από πλευράς ειδικών εμπειρογνομόνων και συνδέσμων επιχειρήσεων ότι η έλλειψη ενιαίου και συστηματοποιημένου μηχανισμού συγκέντρωσης και αξιοποίησης δεδομένων αγοράς ενισχύει τις ασυμμετρίες πληροφόρησης μεταξύ επιχειρήσεων, χρηστών και διοικητικών φορέων. Συναφώς, προτάθηκε η ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της αγοράς και η ανάπτυξη πιο διαφανούς παρατηρητηρίου, ώστε να διευκολύνεται τόσο η αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού όσο και η τεκμηρίωση των επιλογών πολιτικής.
- (380) Το έλλειμμα γνώσης και οι ασυμμετρίες στην πληροφόρηση, σε συνδυασμό με τους αλληλοσυγκρουόμενους στόχους των εμπλεκόμενων μερών, αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες που δυσχεραίνουν τη συνεννόηση και τη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών στην ακτοπολική αγορά. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο σκοπός της επαρκούς (ή αδιάλειπτης) παροχής της ακτοπολικής υπηρεσίας για εξασφάλιση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής των νησιών δεν συνδέεται πάντοτε με τον σκοπό της οικονομικής βιωσιμότητας του φορέα παροχής της μεταφορικής υπηρεσίας. Στη πράξη, οι επιχειρήσεις φαίνεται να επικεντρώνονται στη διατήρηση και την αύξηση του μεριδίου αγοράς και της κερδοφορίας τους, οι χρήστες ενδιαφέρονται για την πρόσβαση σε ποιοτικές και οικονομικά προσιτές υπηρεσίες, ενώ το κράτος επιδιώκει να προστατεύσει τόσο τους χρήστες όσο και τους παρόχους υπηρεσιών, διασφαλίζοντας παράλληλα το δημόσιο συμφέρον. Η σύγκρουση αυτών των στόχων, σε συνδυασμό με την άνιση πληροφόρηση και την έλλειψη κοινής στρατηγικής,

¹⁷⁶ Βλ. Lekakou, M. (2007), “The Eternal Conundrum of Greek Coastal Shipping, Research in Transportation Economics, vol.21, pp. 257-296.

δεν επιτρέπει τη δημιουργία ενός πλαισίου πολυμερούς συναίνεσης, όπως απαιτείται σε αγορές υπηρεσιών με υψηλό κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο.

- (381) Συνεπώς, η σημερινή δομή της ακτοπλοϊκής αγοράς χαρακτηρίζεται από αλληλεπίδραση δομικών περιορισμών, θεσμικών επιλογών και επιχειρηματικών κινήτρων. Πρόκειται για αγορά όπου η εποχικότητα, η υψηλή κεφαλαιακή απαίτηση, οι ιδιαιτερότητες του δικτύου και οι ασυμμετρίες πληροφόρησης επηρεάζουν άμεσα τόσο τη μορφή όσο και την ποιότητα του ανταγωνισμού.

V.2 Ελεύθερη δρομολόγηση

- (382) Τόσο τα επί μέρους ζεύγη συνδέσεων Π-Π όσο και το συνολικό δίκτυο ακτοπλοϊκών διασυνδέσεων, δεν είναι προκαθορισμένα αλλά αποτελούν μέρος της βασικής διαδικασίας τακτικής δρομολόγησης στη βάση ανακοίνωσης από το ΥΝΑΝΠ του ενδεικτικού δικτύου διασυνδέσεων. Ο παρακάτω πίνακας απεικονίζει την προσφορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών στη βάση των δηλώσεων δρομολόγησης 2024-2025 ανά νησιωτικές περιοχές.

Πίνακας 15: Απεικόνιση προσφοράς τακτικής δρομολόγησης 2024-2025 ανά νησιωτική περιοχή

Νησιωτική περιοχή	Εταιρείες / Όμιλοι / Κοινοπραξίες	Αριθμός δρομολογημένων πλοίων	Συνολική χωρητικότητα επιβατών	Μ. Ο. Μήκος Πλοίων	Μ. Ο. Ηλικίας Πλοίων	Μ. Ο. Ταχύτητας Πλοίων
Ανατολικές Κυκλάδες	5	37	40.832	102	29	32
Αργοσαρωνικός	8	21	11.169	59	27	27
Δυτικές Κυκλάδες	7	16	12.464	85	33	31
Κρήτη	4	12	17.698	151	29	31
Βόρειες Σποράδες	5	7	3.462	67	34	24
Ζάκυνθος-Κεφαλλονιά	2	6	6.269	126	41	18
Βόρειο Αιγαίο	1	4	8.109	167	29	24
Δωδεκάνησα	1	3	5.744	166	21	28

Πηγή: ΥΝΑΝΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (383) Οι Ανατολικές Κυκλάδες συγκεντρώνουν, ως ο βασικότερος τουριστικός προορισμός της χώρας με πολύ υψηλή ζήτηση, τα περισσότερα πλοία από κάθε άλλη γεωγραφική περιοχή. Έπεται ο

Αργοσαρωνικός, επίσης περιοχή με πολύ μεγάλη επιβατική κίνηση, οι Δυτικές Κυκλάδες και η Κρήτη.

- (384) Συγκεκριμένα, στις Ανατολικές Κυκλάδες, δραστηριοποιούνται πέντε όμιλοι/εταιρείες/κοινοπραξίες με συνολικά 37 πλοία με συνολική χωρητικότητα που υπερβαίνει τους 40.000 επιβάτες, τη μεγαλύτερη χωρητικότητα στον Πίνακα, γεγονός που καταδεικνύει την υψηλή πυκνότητα ακτοπολικής εξυπηρέτησης στην περιοχή πιθανότατα λόγω και της έντονης τουριστικής κίνησης, ιδιαίτερα κατά τους θερινούς μήνες.
- (385) Αντίστοιχα, στον Αργοσαρωνικό, παρατηρείται η δραστηριοποίηση οκτώ εταιρειών, με 21 πλοία. Η περιοχή, αν και εξυπηρετείται με μικρότερου μεγέθους πλοία και συνολική χωρητικότητα μόλις 11.169 επιβατών, αποτελεί κρίσιμο δίκτυο συχνών και τακτικών δρομολογίων, κυρίως λόγω της εγγύτητας στον Πειραιά.
- (386) Στις Δυτικές Κυκλάδες λειτουργούν επτά εταιρείες με 16 πλοία, και συνολική χωρητικότητα περίπου 12.500 επιβατών. Αντίστοιχα, στην Κρήτη, όπου απαιτούνται γραμμές μεγαλύτερης διάρκειας και μεταφορικής ικανότητας, δραστηριοποιούνται τέσσερις εταιρείες,¹⁷⁷ με 12 πλοία που καλύπτουν σημαντικό όγκο μετακινήσεων (17.698 επιβάτες), κυρίως με νυχτερινά δρομολόγια.
- (387) Στις Βόρειες Σποράδες, παρά το μικρό μέγεθος του στόλου (7 πλοία από 5 εταιρείες), η επιβατική χωρητικότητα αγγίζει τους 3.462 επιβάτες, εξυπηρετώντας κυρίως την εποχική τουριστική ζήτηση.
- (388) Στη γραμμή Ζάκυνθος-Κεφαλλονιά, με μόλις δύο εταιρείες και έξι πλοία, καταγράφεται υψηλή μέση χωρητικότητα ανά πλοίο (1.045 επιβάτες), υποδεικνύοντας συγκέντρωση της ζήτησης σε συγκεκριμένα δρομολόγια με χαμηλότερη συχνότητα.
- (389) Στο Βόρειο Αιγαίο και τα Δωδεκάνησα, οι γραμμές εξυπηρετούνται από περιορισμένο αριθμό πλοίων (4 και 3 αντίστοιχα), αλλά με ιδιαίτερα μεγάλη μέση χωρητικότητα (8.109 και 5.744 επιβάτες), στοιχείο που υποδηλώνει τη λειτουργία μακρινών γραμμών με χαμηλή συχνότητα, αλλά υψηλό φορτίο επιβατών ανά δρομολόγιο.
- (390) Περαιτέρω, κατά παρέκκλιση της παραπάνω διαδικασίας τακτικής δρομολόγησης και ανάθεσης σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας, το υφιστάμενο πλαίσιο παρέχει, κυρίως στις ακτοπολικές επιχειρήσεις, σημαντική ευελιξία για την δρομολόγηση των πλοίων τους. Ενώ οι αρχικές δρομολογήσεις δηλώνονται και δημοσιεύονται έως 31 Μαρτίου για την περίοδο που εκκινεί την 1^η Νοεμβρίου, στο διάστημα μέχρι την εκκίνηση της περιόδου, οι ακτοπολικές εταιρείες έχουν τη δυνατότητα εκπρόθεσμης δρομολόγησης και έκτακτης δρομολόγησης σε όποιες γραμμές επιθυμούν καθώς και τη δυνατότητα δρομολόγησης επιπλέον, ή αντικατάστασης, πλοίων στις

¹⁷⁷ ATTICA, MINOAN, Seajets, FAST FERRIES. Τον Σεπτέμβριο του 2024, ήτοι μετά την οριστικοποίηση του πίνακα τακτικής δρομολόγησης, η FAST FERRIES πούλησε το ταχύπλοο πλοίο ΘΑΝΤΕΡ στην ATTICA GROUP και αγόρασε τα δύο συμβατικά πλοία της ZANTE FERRIES (βλ. <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3874902/attica-group-apektise-epibatigo-taxuploo-ploio-apo-ti-fast-ferries-enanti-1775-ekat-euro/> (δημοσίευση 25.09.2024, πρόσβαση 4.04.2025) και <https://www.ot.gr/2024/08/29/naytilia/aktoploia/fast-ferries-neo-deal-stin-aktoploia-apektise-dyo-ploia-tis-zante-ferries/> (δημοσίευση 29.08.2024, πρόσβαση 04.04.2025)).

γραμμές που ήδη εξυπηρετούν. Οι ειδικότερες αυτές διαδικασίες δρομολόγησης παρουσιάζονται πιο συγκεκριμένα στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 16: Άλλες ειδικές διαδικασίες δρομολόγησης

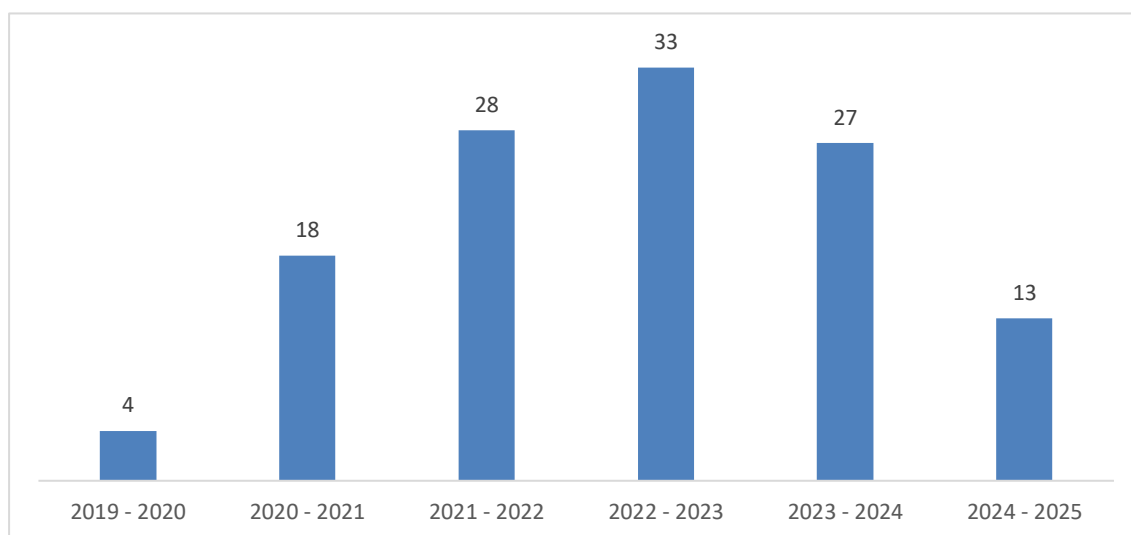
Εκπρόθεσμη δρομολόγηση
– Οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις υποβάλλουν δηλώσεις εκπρόθεσμης δρομολόγησης πλοίων στις γραμμές που επιθυμούν. – Εκπρόθεσμη δρομολόγηση επιτρέπεται για κάλυψη συγκοινωνιακών αναγκών που δεν καλύπτονται από τα ήδη δρομολογημένα πλοία με τακτική δρομολόγηση ή με συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας και δεν προκαλούνται διακρίσεις σε βάρος άλλων πλοιοκτητών. – Η εκπρόθεσμη δρομολόγηση αφορά υποχρεωτικά περίοδο ενός έτους από τη δρομολόγηση. – Μετά το πέρας του ενός χρόνου και εφόσον ο πλοιοκτήτης έχει υποβάλλει εμπρόθεσμη δήλωση δρομολόγησης και το πλοίο δύναται να συνεχίσει τα δρομολογία του έως την έναρξη της επόμενης δρομολογιακής περιόδου.
Δρομολόγηση επιπλέον πλοίου
– Οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις δύναται να υποβάλλουν δηλώσεις δρομολόγησης ενός επιπλέον πλοίου στις γραμμές που ήδη εξυπηρετούν. – Η δρομολόγηση επιπλέον πλοίου αφορά την περίοδο από Ιούνιο μέχρι και Σεπτέμβριο. – Το επιπλέον πλοίο δρομολογείται για συνεχόμενο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν μπορεί να είναι μικρότερο των εξήντα (60) ημερών.
Έκτακτη δρομολόγηση
– Οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις δύναται να υποβάλλουν δηλώσεις έκτακτης δρομολόγησης σε γραμμές που επιθυμούν ή δηλώσεις έκτακτων προσεγγίσεων νησιών ήδη δρομολογημένων πλοίων. – Αφορά κάλυψη έκτακτων ή επείγουσών συγκοινωνιακών αναγκών ή άλλων κοινωνικών αναγκών που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν από τα ήδη δρομολογημένα πλοία. – Η έκτακτη δρομολόγηση δεν μπορεί να υπερβαίνει χρονικό διάστημα τριάντα (30) ημερών με δυνατότητα παράτασης μόνο μία φορά και μέχρι τριάντα (30) επιπλέον ημέρες. – Έκτακτη δρομολόγηση μπορεί να γίνει και στις γραμμές που εξυπηρετούνται με συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.

- (391) Στο πλαίσιο της διαβούλευσης επισημάνθηκε ότι η ευελιξία που παρέχουν οι ειδικές διαδικασίες δρομολόγησης θεωρείται μεν αναγκαία σε ένα περιβάλλον με έντονη εποχικότητα, απρόβλεπτες συγκοινωνιακές ανάγκες και περιορισμούς υποδομών, πλην όμως μπορεί να επηρεάζει ουσιωδώς και τους όρους ανταγωνισμού. Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε, ιδίως από επιχειρήσεις

και συνδέσμους επιχειρήσεων του κλάδου, ότι η δυνατότητα εκπρόθεσμης ή έκτακτης δραστηριοποίησης, καθώς και η αντικατάσταση ή προσθήκη πλοίων εντός της περιόδου, ενδέχεται, υπό ορισμένες συνθήκες, να περιορίζει την προβλεψιμότητα του προγραμματισμού και να επηρεάζει τη βιωσιμότητα δρομολογίων που έχουν ήδη οργανωθεί βάσει της τακτικής διαδικασίας.

- (392) Το παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζει τις εκπρόθεσμες δρομολογήσεις από το 2019 έως Μάρτιο 2025. Το πλήθος των εκπρόθεσμων δρομολογήσεων το 2019–2020 είναι περιορισμένο (4 περιπτώσεις) προφανώς λόγω της πανδημίας COVID-19. Μετά την άρση των περιοριστικών μέτρων, και με δεδομένη την αύξηση της ζήτησης ακτοπλοϊκής μεταφοράς, οι εκπρόθεσμες δρομολογήσεις αυξάνονται σημαντικά με κορύφωση το 2022–2023 (33 περιπτώσεις). Η μείωση που παρατηρείται στις περιόδους 2023–2024 και 2024–2025 (27 και 13 αντίστοιχα) ενδέχεται να αντανακλά βελτίωση των διαδικασιών προγραμματισμού κατά την διαδικασία τακτικής δρομολόγησης ή αυστηρότερη εποπτεία από τις αρμόδιες αρχές.

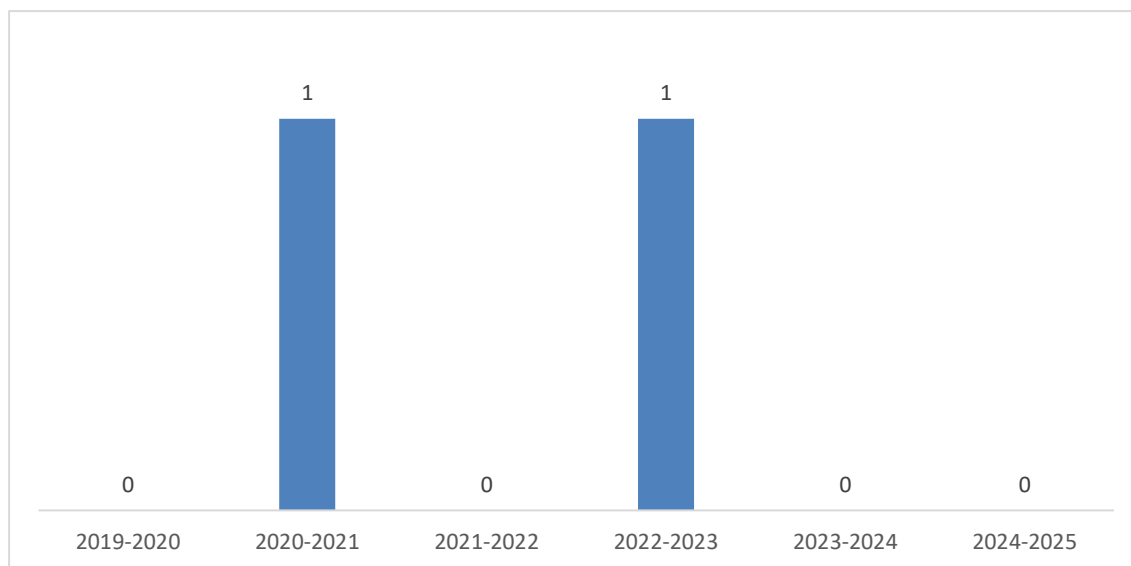
Διάγραμμα 17: Εκπρόθεσμες δρομολογήσεις περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025



Πηγή: YNANII. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (393) Αντίστοιχα, στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται οι δρομολογήσεις πρόσθετου πλοίου για την περίοδο από το 2019 έως τον Μάρτιο 2025. Οι δρομολογήσεις πρόσθετου πλοίου είναι σπάνιες και εμφανίζονται μόνο σε δύο περιόδους (2020–2021 και 2022–2023), με μία περίπτωση ανά έτος. Η περιορισμένη χρήση αυτής της πρακτικής υποδηλώνει ότι οι ανάγκες ενίσχυσης των συνδέσεων εν μέσω της δρομολογιακής περιόδου καλύπτονται με άλλους τρόπους ή ότι η διαθεσιμότητα πρόσθετων πλοίων είναι περιορισμένη.

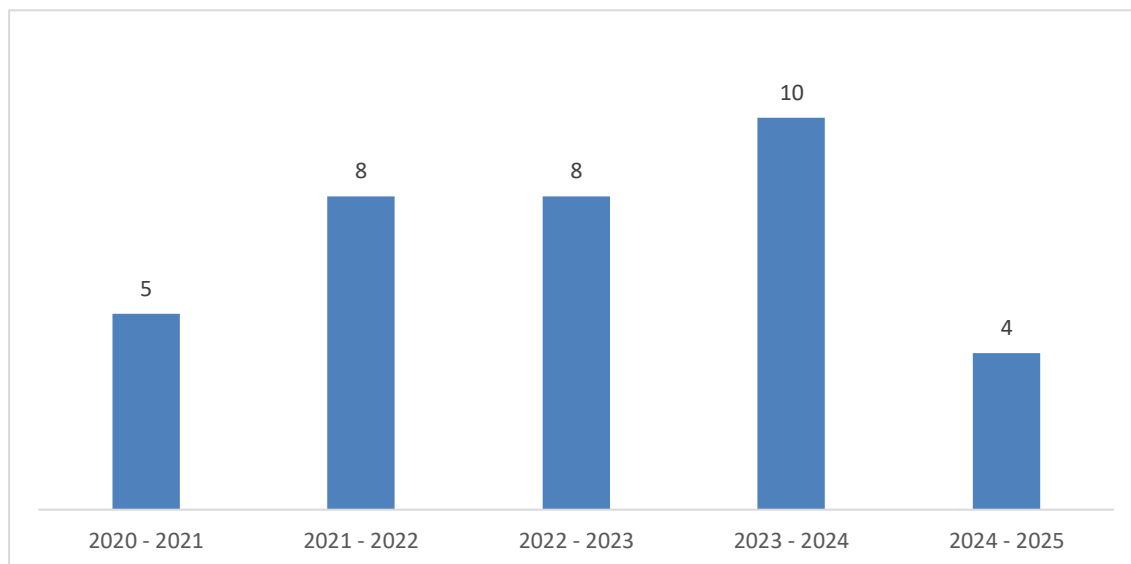
Διάγραμμα 18: Δρομολογήσεις πρόσθετου πλοίου περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025



Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (395) Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται οι έκτακτες δρομολογήσεις από το 2019 έως και τον Μάρτιο 2025. Οι έκτακτες δρομολογήσεις, το πλήθος των οποίων σχετίζεται με απρόβλεπτες ανάγκες, όπως καιρικά φαινόμενα, τεχνικά προβλήματα ή αυξημένη τουριστική ζήτηση, παρουσιάζουν σχετική σταθερότητα με μικρές διακυμάνσεις, κορυφώνονται δε το 2022–2023 (10 περιπτώσεις).

Διάγραμμα 19: Έκτακτες δρομολογήσεις περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025

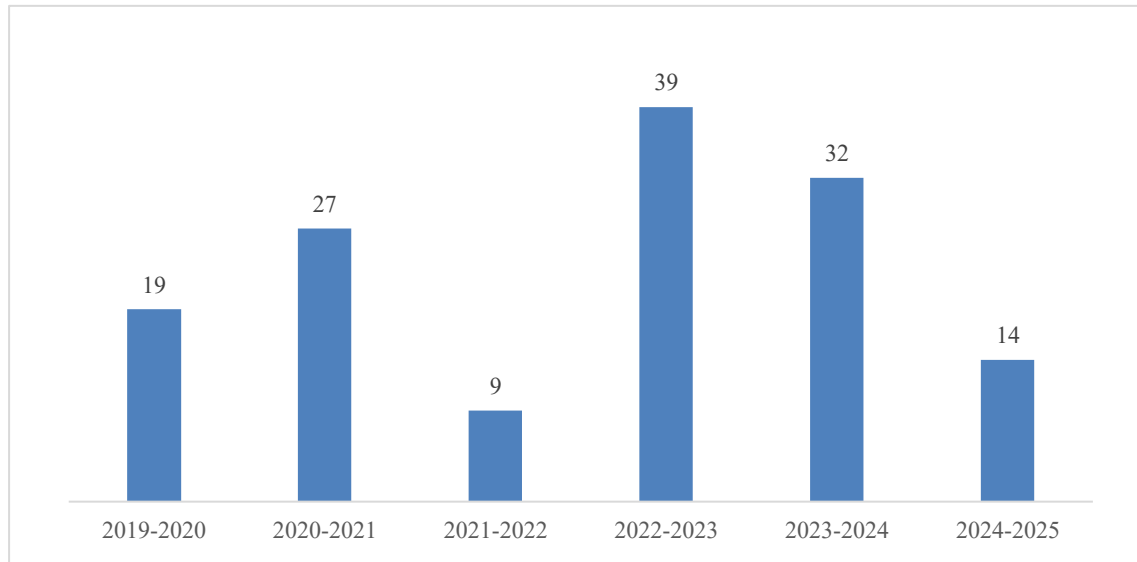


Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (396) Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς, πέραν των παραπάνω ειδικών διαδικασιών δρομολόγησης, δίνει τη δυνατότητα αντικατάστασης του δρομολογημένου πλοίου με άλλο, μη δρομολογημένο, ίδιου είδους, ανάλογης, μεγαλύτερης ή μικρότερης μεταφορικής ικανότητας. Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται οι αντικαταστάσεις πλοίων από το 2019

έως και τον Μάρτιο 2025. Οι αντικαταστάσεις πλοίων παρουσιάζουν έντονες διακυμάνσεις, με κορύφωση το 2022–2023 (39 περιπτώσεις) και σημαντική μείωση το 2024–2025 (14 περιπτώσεις).

Διάγραμμα 20: Αντικαταστάσεις πλοίων περιόδου 2019 έως Μάρτιο 2025



Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (397) Υπό το πρίσμα αυτό, η ελεύθερη δρομολόγηση στην ελληνική ακτοπλοΐα δεν λειτουργεί ως απλό καθεστώς ελεύθερης εισόδου, αλλά ως μηχανισμός που συνδυάζει προγραμματισμό, ειδικές εξαιρέσεις και κρατική παρέμβαση, ενώ οι ειδικές διαδικασίες δρομολόγησης επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι ευκαιρίες δραστηριοποίησης και οι σχετικοί κίνδυνοι μεταξύ επιχειρήσεων σε επιμέρους αγορές.

V.3 Συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας

- (398) Η παραπάνω προβληματική αναδεικνύει ότι σε πολλές πλέον περιπτώσεις ο μηχανισμός της ελεύθερης (τακτικής) δρομολόγησης δεν κατορθώνει να εξυπηρετήσει πλήρως τις ανάγκες της νησιωτικής ζωής. Σε αυτή τις περιπτώσεις, σύμφωνα και με το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς, το κράτος παρεμβαίνει διορθωτικά με την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσίας.
- (399) Ως προς τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας σημειώνεται ότι η σημαντική ευελιξία δρομολογήσεων στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, κατά παρέκκλιση της τακτικής διαδικασίας, δύναται να δημιουργεί σημαντικά αντικίνητρα για την υπογραφή συμβάσεων αποκλειστικής εκμετάλλευσης. Πιο συγκεκριμένα, η διάταξη του νόμου που επιτρέπει τη δυνατότητα έκτακτης δρομολόγησης και στις γραμμές που εξυπηρετούνται με σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, όπως επίσης η δυνατότητα και εκπρόθεσμης δρομολόγησης σε τέτοιες γραμμές, ενδεχομένως να ακυρώνει στην πράξη την αποκλειστική εκμετάλλευση τέτοιων συνδέσεων και να δημιουργεί σημαντική αβεβαιότητα ως προς την οικονομική βιωσιμότητα του δρομολογίου στην εταιρεία που έχει τη σύμβαση. Για παράδειγμα, η έκτακτη δρομολόγηση αναμένεται να γίνει κατά την περίοδο υψηλής ζήτησης γεγονός που ενδεχομένως ανατρέπει οποιοδήποτε προγραμματισμό οικονομικής βιωσιμότητας με σταυροειδή τιμολόγηση στη βάση της εποχικής ζήτησης της γραμμής. Ως εκ τούτου, οι εταιρείες ενδεχομένως να

προτιμούν να μην εκδηλώσουν ενδιαφέρον στο διαγωνισμό ανάθεσης σύμβασης με αποκλειστική εκμετάλλευση και να περιμένουν το επόμενο στάδιο της διαδικασίας για την ανάθεση σύμβασης με επιδότηση.

- (400) Συνεπώς, η αποτυχία του μηχανισμού της ελεύθερης αγοράς σε συνδυασμό με τον παραπάνω προβληματισμό ως προς τα κίνητρα που δημιουργεί το υφιστάμενο πλαίσιο στη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας, αυξάνουν σημαντικά, εν τέλει, το συνολικό κόστος στον κρατικό προϋπολογισμό για την κάλυψη των αναγκών του νησιωτικού χώρου.
- (401) Στη δημόσια διαβούλευση αναφέρθηκε ότι οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν κρίσιμο διορθωτικό μηχανισμό για την εξυπηρέτηση γραμμών χαμηλής εμπορικής ελκυστικότητας, αλλά ταυτόχρονα αναδείχθηκαν προβληματισμοί, ιδίως από επιχειρήσεις και τους συνδέσμους επιχειρήσεων του κλάδου, ως προς τη διάρκεια, τα κριτήρια, την επάρκεια της αποζημίωσης, τη λειτουργία της ρήτρας καυσίμου και την προβλεψιμότητα των προκηρύξεων. Σχετικές παρεμβάσεις συνέδεσαν τα ζητήματα αυτά τόσο με τη βιωσιμότητα των αναδόχων όσο και με τα κίνητρα επένδυσης, ανανέωσης στόλου και σταθερής παρουσίας σε απομονωμένες περιοχές.
- (402) Ειδικότερα, το κόστος αυτών των συμβάσεων, οι οποίες ξεκίνησαν το 1991, έχει αυξηθεί σημαντικά με τα χρόνια, και από περίπου 10 εκατομμύρια ευρώ το 2001, έτος κατά το οποίο και εκκίνησε η απελευθέρωση της αγοράς, ανήλθε σε περίπου 96 εκατομμύρια ευρώ το 2011, φτάνοντας πλέον τα 150 εκατομμύρια ευρώ τα τελευταία χρόνια.
- (403) Σημειώνεται ότι τον Σεπτέμβριο του 2025 προκηρύχθηκε ανοικτός δημόσιος διαγωνισμός για την εξυπηρέτηση **75** δρομολογιακών γραμμών με σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας περιόδου από 01/11/2025 έως 31/10/2029¹⁷⁸. Η εκτιμώμενη συνολική προϋπολογισθείσα δαπάνη για το χρονικό διάστημα τετραετίας από 01/11/2025 μέχρι 31/10/2029 κυμαίνεται από 607.150.358,70 ευρώ μέχρι 667.986.710,29 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%) ανάλογα με την κατηγορία των προσφερόμενων πλοίων. Με βάση τη σχετική προκήρυξη ο διαγωνισμός επρόκειτο να διεξαχθεί την 04η Νοεμβρίου 2025. Αν και αυτή ήταν η αρχικώς ορισθείσα ημερομηνία, η διαδικασία συνάντησε καθυστερήσεις λόγω προσφυγών στην Ενιαία Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) και, ως εκ τούτου, με τροποποιητική απόφαση του ΥΝΑΝΠ, η τελική ημερομηνία διεξαγωγής και υποβολής των προσφορών μεταφέρθηκε για την 30^η Ιανουαρίου 2026¹⁷⁹. Η αξιολόγηση των δικαιολογητικών και των προσφορών του αρχικού διαγωνισμού τον Μάιο του 2026 από την επιτροπή αξιολόγησης με βάση το από 29.05.2026 πρακτικό αξιολόγησης δεν οριστικοποίησε συμβάσεις για όλες τις γραμμές. Ακολούθως, προχώρησε η κατακύρωση και η σύναψη

¹⁷⁸ Βλ. την υπ' αριθ. 2252.1.1/69417/25/29.09.2025 προκήρυξη του ΥΝΑΝΠ με θέμα: «Προκήρυξη ανοικτού δημόσιου διεθνούς αρχικού μειοδοτικού διαγωνισμού για την εξυπηρέτηση δρομολογιακών γραμμών με σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας περιόδου από 01/11/2025 έως 31/10/2029», ΑΔΑ: ΠΝΥΒ4653ΠΩ-ZAB

¹⁷⁹ New date for the open tender of public service maritime routes, Kalymnos Times, <https://kalymnostimes.com/new-date-for-the-open-tender-of-public-service-maritime-routes/>

επιμέρους συμβάσεων για γραμμές του δικτύου¹⁸⁰ με ισχύ ανάλογη των όρων της προκήρυξης. Η εν λόγω προκήρυξη απασχόλησε τη Βουλή και τους τοπικούς φορείς, καθώς επισημάνθηκε από το Υπουργείο ότι σε αυτήν δεν περιλαμβάνεται η ακτοπλοϊκή σύνδεση Βόλου – Βορείου Αιγαίου, γεγονός που προκάλεσε αιτήματα επανεξέτασης από τις Περιφέρειες Θεσσαλίας και Βορείου Αιγαίου¹⁸¹. Τον Αύγουστο του 2026 προκηρύχθηκε επαναληπτικός διεθνής διαγωνισμός¹⁸² από το ΥΝΑΝΠ με σκοπό την εξασφάλιση της ακτοπλοϊκής σύνδεσης και την ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας στις γραμμές που έμειναν ακάλυπτες. Τον Αύγουστο 2026 υποβλήθηκαν αιτήματα από ενδιαφερόμενες εταιρείες, ζητώντας διευκρινίσεις σχετικά με τους όρους της διακήρυξης, ενώ δόθηκαν οι σχετικές διευκρινίσεις με απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ το Σεπτέμβριο 2026 προκειμένου να προχωρήσει ομαλά η διαδικασία υποβολής των προσφορών¹⁸³. Κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε, το Υπουργείο προχώρησε σε προσωρινές απευθείας αναθέσεις μέχρι να ολοκληρωθεί ο νέος επαναληπτικός διεθνής διαγωνισμός¹⁸⁴.

(404)

Το διάγραμμα κατωτέρω παρουσιάζει την εξέλιξη του κόστους των συμβάσεων δημόσιας ανάθεσης διαχρονικά.

¹⁸⁰ Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 2252.1.2/61558/26/03.09.2026 απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ με θέμα: «Κατακύρωση αποτελεσμάτων ανοικτού, δημόσιου, διεθνούς, αρχικού, μειοδοτικού διαγωνισμού για την εξυπηρέτηση της δρομολογιακής γραμμής ΠΕΙΡΑΙΑΣ ή ΛΑΥΡΙΟ – ΠΑΡΟΣ –ΝΑΞΟΣ – ΔΟΝΟΥΣΑ – ΑΙΓΙΑΛΗ ΑΜΟΡΓΟΥ – ΑΣΤΥΠΑΛΛΑΙΑ και επιστροφή, με σύναψη σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας», ΑΔΑ:

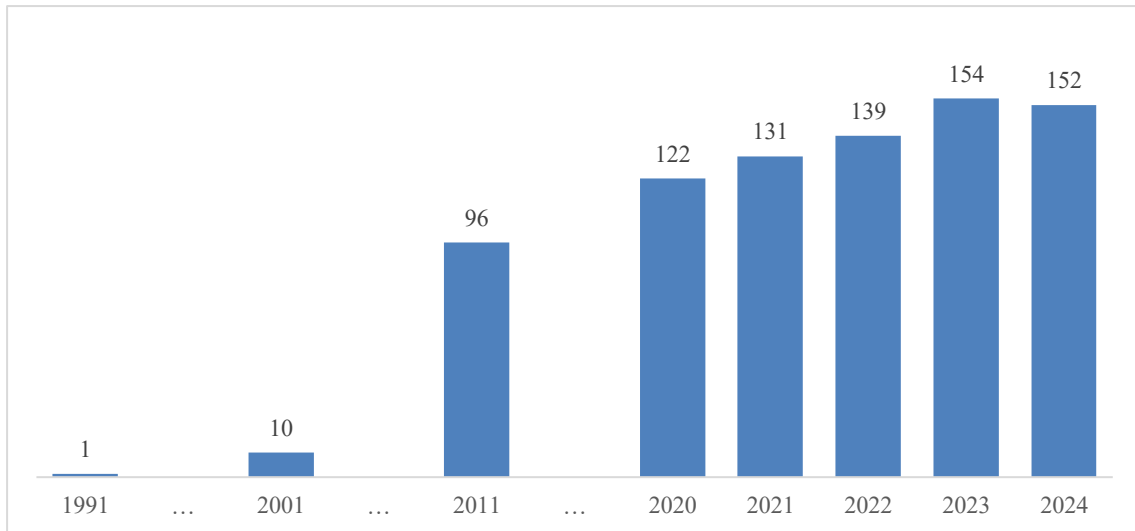
¹⁸¹ Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 1500.1/11673/2026/33/18.02.2026 απάντηση του Υπουργού ΝΑΝΠ στην υπ' αριθ. πρωτ. 2506/22.01.2026 Ερώτηση Βουλευτού στο πλαίσιο κοινοβουλευτικού ελέγχου.

¹⁸² Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 2252.1.1/55163/26/04.08.2026 «Προκήρυξη ανοικτού δημόσιου διεθνούς επαναληπτικού μειοδοτικού διαγωνισμού για την εξυπηρέτηση δρομολογιακών γραμμών με σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας περιόδου 2025-2029», ΑΔΑ: 9Ν0Η4653ΠΩ-Ψ4Ζ.

¹⁸³ Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 2252.3.6/62040/26/04.09.2026 απόφαση του Υπουργού ΝΑΝΠ με θέμα «Παροχή διευκρινίσεων», ΑΔΑ: ΨΤΙΑ4653ΠΩ-ΧΗΘ,

¹⁸⁴ Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 2252.1.1/39758/26/10.06.2021 Πρόκληση ΥΝΑΝΠ με θέμα «Πρόκληση σύναψης σύμβασης ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας προς εξυπηρέτηση της δρομολογιακής γραμμής α) ΚΑΛΥΜΝΟΣ – ΑΣΤΥΠΑΛΛΑΙΑ και επιστροφή, β) ΚΑΛΥΜΝΟΣ – ΚΩΣ – ΑΣΤΥΠΑΛΛΑΙΑ και επιστροφή και γ) ΚΑΛΥΜΝΟΣ – ΨΕΡΙΜΟΣ – ΚΩΣ – ΑΣΤΥΠΑΛΛΑΙΑ και επιστροφή», ΑΔΑ: 9ΤΑΥ4653ΠΩ-Φ1Χ.

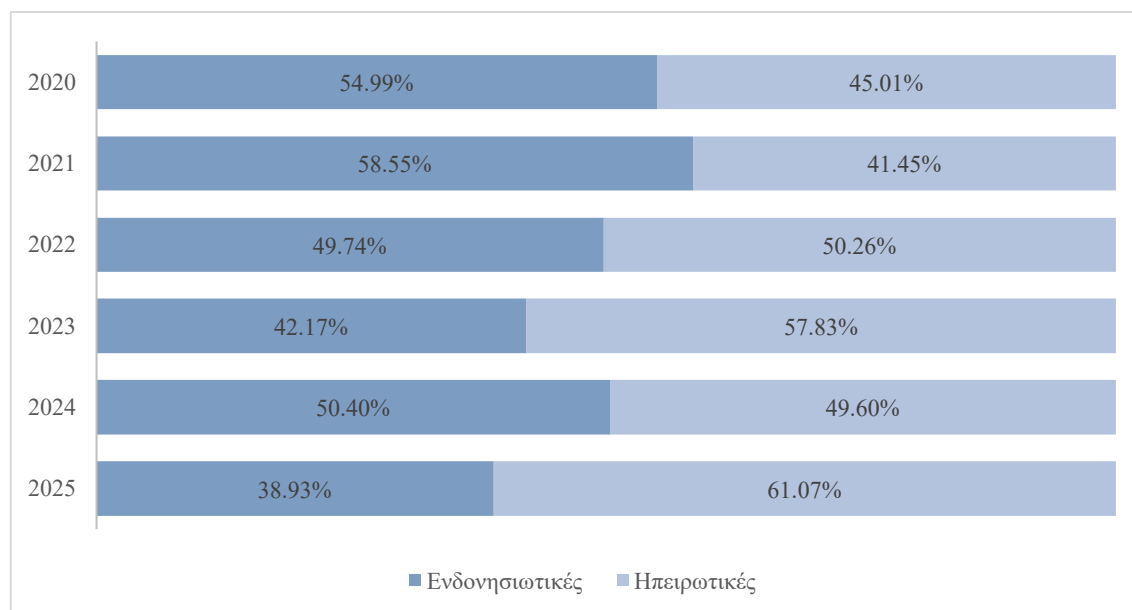
Διάγραμμα 21: Κόστος συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας



Πηγή: YNANΠ και Angelopoulos, J., Chlomoudis, C., Christofas, P., & Papadimitriou, S. (2013), “Cost assessment of sea and air transport PSO services: The case of Greece”, *International Journal of Maritime, Trade and Economic Issues*, vol. 1(2), pp. 3-49. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (406) Ο αριθμός των εξυπηρετούμενων με σύμβαση δημόσιας ανάθεσης δρομολογιακών γραμμών έχει αυξηθεί από 50 κατά τη δρομολογιακή περίοδο 2020-2021 σε 75 κατά τη δρομολογιακή περίοδο 2024-2025, και σχεδιάζεται να παραμείνει στον αριθμό αυτό, με βάση την τελευταία προκήρυξη για την περίοδο 2025-2029.
- (407) Παρακολουθώντας την κατανομή των συνδέσεων σε ηπειρωτικές και ενδονησιωτικές τα έτη 2020–2021, παρατηρείται υπεροχή των ενδονησιωτικών συνδέσεων, με μέγιστο ποσοστό 58,55% το 2021. Ωστόσο, από το 2022 και έπειτα, καταγράφεται σταδιακή μετατόπιση των επιδοτήσεων προς τις συνδέσεις με την ηπειρωτική χώρα (άρα και προς τις βασικές συνδέσεις από/προς Πειραιά), με αποκορύφωμα την κατανομή του 2025, όπου οι ηπειρωτικές φτάνουν το 61,07% έναντι μόλις 38,93% των ενδονησιωτικών.
- (408) Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει την ποσοστιαία κατανομή της κρατικής επιδότησης ακτοπλοϊκών συνδέσεων στην Ελλάδα για την περίοδο 2020–2025, διακρίνοντας μεταξύ ενδονησιωτικών συνδέσεων (ενδονησιωτικές) και συνδέσεων νησιών με ηπειρωτικό λιμένα (ηπειρωτικές).

Διάγραμμα 22: Ποσοστιαία κατανομή αξίας συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας περιόδου 2020 - 2025



Πηγή: YNANΠ. Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

- (410) Συνολικά, η αυξανόμενη προσφυγή στον μηχανισμό των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας επιβεβαιώνει ότι η λειτουργία της ατοπλοϊκής αγοράς δεν μπορεί να ερμηνευθεί αποκλειστικά ως αποτέλεσμα ελεύθερης επιχειρηματικής επιλογής, αλλά και ως αποτέλεσμα της ανάγκης διαρκούς διορθωτικής παρέμβασης του κράτους για τη διασφάλιση της νησιωτικής συνοχής. Συνακόλουθα, το θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας επηρεάζει τα κίνητρα των επιχειρήσεων, τη διάρθρωση των αγορών και τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι οικονομικές ευκαιρίες και οι κίνδυνοι στον κλάδο.

2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

VI. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

- (411) Η παρούσα ενότητα παρουσιάζει, σε ανώνυμη και συγκριτική μορφή, τα βασικά ευρήματα που προέκυψαν από το υλικό της δημόσιας διαβούλευσης, όπως αυτό διαμορφώθηκε από τα γραπτά υπομνήματα και τις παρεμβάσεις της σχετικής ημερίδας, σε συνδυασμό με τα προκαταρκτικά ευρήματα και τις αρχικές διαπιστώσεις που είχαν ήδη αναδειχθεί στην Ενδιάμεση Έκθεση της Κλαδικής Έρευνας. Σκοπός της ενότητας είναι η συστηματική παρουσίαση των βασικών θεματικών πεδίων που αναδείχθηκαν, των σημείων σχετικής σύγκλισης, των βασικών διαφοροποιήσεων και των κύριων πεδίων κανονιστικής ή επιχειρηματικής τριβής που καταγράφηκαν κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης.

VI.1 Δεδομένα και μεθοδολογία ανάλυσης

- (412) Στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης συμμετείχαν ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις, θεσμικοί φορείς, εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και της νησιωτικής πολιτικής, ακαδημαϊκοί και λοιποί φορείς με ενδιαφέρον για τη λειτουργία της ακτοπλοϊκής αγοράς.
- (413) Συνολικά εξετάστηκαν δεκαεννέα (19) παρεμβάσεις προερχόμενες από δεκατέσσερις (14) διαφορετικούς συμμετέχοντες, οι οποίες περιλάμβαναν δώδεκα (12) γραπτά υπομνήματα και επτά (7) τοποθετήσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της ημερίδας που διοργανώθηκε κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης επί της Ενδιάμεσης Έκθεσης. Από την ανάλυση εξαιρέθηκαν οι δύο (2) εισαγωγικές τοποθετήσεις στην ημερίδα, οι οποίες αφορούσαν στην παρουσίαση της ενδιάμεσης έκθεσης και δεν αποτελούσαν εξωτερικές παρεμβάσεις της διαβούλευσης.
- (414) Οι παρεμβάσεις κάλυψαν ευρύ φάσμα θεμάτων που αφορούν τη λειτουργία της ακτοπλοϊκής αγοράς, συμπεριλαμβανομένων του θεσμικού πλαισίου δρομολόγησης, της εποχικότητας της ζήτησης, των υπηρεσιών δημόσιας υπηρεσίας, της χωρικής οργάνωσης της αγοράς, των λιμενικών υποδομών, της σχέσης μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πλοίων, της τιμολογιακής πολιτικής, της ποιότητας υπηρεσιών, της πράσινης μετάβασης και της λειτουργίας των μηχανισμών εποπτείας και διαφάνειας της αγοράς.
- (415) Για τους σκοπούς της συγκριτικής ανάλυσης, το υλικό αυτό αντιμετωπίστηκε ως ενιαίο σώμα δεδομένων, ανεξαρτήτως της μορφής με την οποία υποβλήθηκε, ενώ ταυτόχρονα ελήφθη υπόψη η διαφοροποίηση των συμμετεχόντων ως προς τη θέση και την οπτική τους στην αγορά. Η ανάλυση της δημόσιας διαβούλευσης βασίστηκε αποκλειστικά στο υλικό της διαβούλευσης και στην ενδιάμεση έκθεση και δεν αξιοποιεί άλλο εμπειρικό υλικό.
- (416) Η επεξεργασία του υλικού ακολούθησε θεματική ανάλυση (thematic analysis), δηλαδή συστηματική αναγνώριση, οργάνωση και ερμηνευτική αποτύπωση επαναλαμβανόμενων θεμάτων μέσα στα δεδομένα.¹⁸⁵ Η επιλογή της μεθόδου αυτής κρίθηκε κατάλληλη επειδή

¹⁸⁵ Για τη θεματική ανάλυση ως μέθοδο εντοπισμού, οργάνωσης και παρουσίασης θεμάτων στα ποιοτικά δεδομένα, βλ. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in

επιτρέπει ευέλικτη αλλά σαφώς περιγεγραμμένη χαρτογράφηση των βασικών ζητημάτων που αναδεικνύονται στη διαβούλευση, χωρίς να απαιτεί την εφαρμογή πιο θεωρητικά εξειδικευμένων μεθόδων ποιοτικής ανάλυσης (qualitative analysis). Παράλληλα, η επεξεργασία του υλικού οργανώθηκε μέσω πίνακα κωδικοποίησης και συγκεντρωτικών θεματικών πινάκων, κατά τρόπο συμβατό με τη λογική του πλαισίου ανάλυσης (framework method), ώστε να είναι σαφές πώς εφαρμόζονται οι θεματικές κατηγορίες στο σύνολο του υλικού και πώς προκύπτουν τα συγκριτικά συμπεράσματα.¹⁸⁶ Με άλλα λόγια, η συγκεκριμένη εφαρμογή της θεματικής ανάλυσης, βασίζεται στη συστηματική οργάνωση των κωδίκων σε θεματικές κατηγορίες, στην εφαρμογή τους στο σύνολο των τεκμηρίων και στην καταχώριση των συνοψισμένων αποτελεσμάτων σε πίνακες, έτσι ώστε να είναι δυνατή η συγκριτική ανάγνωση τόσο ανά τεκμήριο όσο και ανά ομάδα παρεμβάσεων.

- (417) Η οργάνωση της θεματικής ανάλυσης έγινε γύρω από δέκα (10) θεματικές, η επιλογή των οποίων βασίστηκε σε δύο συμπληρωματικά κριτήρια. Πρώτον, ελήφθησαν υπόψη τα βασικά πεδία προβληματισμού που είχαν ήδη αναδειχθεί στην ενδιάμεση έκθεση της κλαδικής. Δεύτερον, το αρχικό αυτό σχήμα ελέγχθηκε και αναθεωρήθηκε με βάση το ίδιο το υλικό της διαβούλευσης, ώστε να αποτυπωθούν όχι μόνο τα ζητήματα που είχαν ήδη επισημανθεί στην αρχική διάγνωση, αλλά και πρόσθετες θεματικές που αναδείχθηκαν με επαρκή αυτοτέλεια από τα υπομνήματα και τις παρεμβάσεις. Η τελική θεματική διάρθρωση περιλαμβάνει:¹⁸⁷

- α) Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης,
- β) Ζήτηση / Εποχικότητα / Κατηγορίες χρηστών,
- γ) Δημόσια υπηρεσία / Μικρά νησιά / Κοινωνική συνοχή,
- δ) Δίκτυο / Χωρική οργάνωση της αγοράς,
- ε) Λιμένες / Υποδομές / Λιμενική διακυβέρνηση,
- στ) Σχέση συμβατικών – ταχυπλόων,
- ζ) Τιμές / Κόστος / Τιμολογιακή πολιτική,

Psychology, 3(2), 77–101 και Braun, V., & Clarke, V. (2022). Toward good practice in thematic analysis: Avoiding common problems and be(com)ing a knowing researcher. *International Journal of Transgender Health*, 24(1), 1–6.

¹⁸⁶ Για το πλαίσιο ανάλυσης ως συστηματική οργάνωση κωδίκων, κατηγοριών και συγκεντρωτικών πινάκων, βλ. Gale, N. K., Heath, G., Cameron, E., Rashid, S., & Redwood, S. (2013). Using the framework method for the analysis of qualitative data in multi-disciplinary health research. *BMC Medical Research Methodology*, 13, Article 117. Το άρθρο περιγράφει ρητά το αναλυτικό πλαίσιο, τη συστηματική εφαρμογή κωδίκων, την καταχώριση συνοψισμένων δεδομένων σε πίνακα και την παραγωγή θεμάτων μέσω συγκριτικής ανάγνωσης.

¹⁸⁷ Η επιλογή αυτή ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις μιας συνεκτικής θεματικής ανάλυσης, καθώς εξασφαλίζει επαρκή κάλυψη του υλικού της διαβούλευσης, εσωτερική συνοχή κάθε θεματικής, σαφή διάκριση μεταξύ των επιμέρους πεδίων και χρησιμότητα της διάρθρωσης για την κατανόηση των βασικών ζητημάτων που ανέδειξε η ενδιάμεση έκθεση της κλαδικής και η δημόσια διαβούλευση. Για τα κριτήρια καλής θεματικής ανάλυσης, όπως η εσωτερική συνοχή των θεματικών, η σαφής διάκρισή τους και η αντιστοίχιση της ανάλυσης προς το ερευνητικό ερώτημα, βλ. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101, ιδίως τη συζήτηση για τα στάδια «ανασκόπηση θεμάτων» και «ορισμός και ονομασία θεμάτων».

- η) Ποιότητα υπηρεσίας / Αξιοπιστία / Εμπειρία χρήστη,
- θ) Πράσινη μετάβαση / Ανανέωση στόλου / Χρηματοδότηση,
- ι) ΣΑΣ / Εποπτεία / Δεδομένα / Διαφάνεια αγοράς.

- (418) Σε πρακτικό επίπεδο, κάθε τεκμήριο της διαβούλευσης εξετάστηκε χωριστά ως προς καθεμία από τις δέκα θεματικές και κωδικοποιήθηκε με αναλυτική κλίμακα 0–3. Η κλίμακα αυτή αποτυπώνει τον βαθμό παρουσίας και τη σημασία που αποκτά κάθε θεματική μέσα σε ένα συγκεκριμένο τεκμήριο. Το 0 δηλώνει ότι δεν διατυπώνεται ουσιαστική σχετική θέση, το 1 ότι η θεματική εμφανίζεται περιφερειακά ή δευτερευόντως, το 2 ότι αναπτύσσεται με σαφή και συγκροτημένο τρόπο και το 3 ότι αποτελεί κεντρικό άξονα της παρέμβασης. Η κωδικοποίηση εφαρμόστηκε με τα ίδια κριτήρια στο σύνολο του υλικού και χρησιμοποιήθηκε για τη σύνταξη του πίνακα κωδικοποίησης, των συγκεντρωτικών θεματικών πινάκων και της συγκριτικής αποτύπωσης ανά ομάδα αναφοράς. Η κλίμακα αυτή χρησιμοποιήθηκε ως δομημένο εργαλείο για την αποτύπωση της έντασης και της κεντρικότητας κάθε θεματικής στο υλικό της διαβούλευσης.¹⁸⁸ Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει όχι μόνο την ερμηνεία του περιεχομένου των παρεμβάσεων, αλλά και την ιεράρχηση των ζητημάτων με βάση τη συχνότητα και την ένταση με την οποία αναδεικνύονται.
- (419) Σε δεύτερο στάδιο, τα αποτελέσματα της κωδικοποίησης συγκεντρώθηκαν σε ανώνυμους πίνακες θεματικών και εξετάστηκαν συγκριτικά ανά ομάδα αναφοράς, ώστε να αποτυπωθεί όχι μόνο ποια ζητήματα αναδείχθηκαν συνολικά στη διαβούλευση, αλλά και από ποια οπτική γωνία τα προσέγγισαν οι βασικοί τύποι παρεμβάσεων.
- (420) Για τους σκοπούς της συγκριτικής ανάγνωσης, το υλικό της διαβούλευσης οργανώθηκε σε πέντε (5) διακριτές ομάδες αναφοράς ανάλογα με την οπτική του συμμετέχοντα. Ειδικότερα, αναδείχθηκαν πέντε βασικές οπτικές:
- α) η διοικητική και θεσμική οπτική,
 - β) η οπτική των ειδικών εμπειρογνομόνων,
 - γ) η οπτική των συνδέσμων επιχειρήσεων του κλάδου,
 - δ) η επιχειρησιακή οπτική των ακτοπλοϊκών εταιρειών,
 - ε) και η κοινωνική ή χρηστική οπτική των χρηστών και των νησιωτικών περιοχών.
- (421) Η ομαδοποίηση αυτή χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο αναλυτικής οργάνωσης του υλικού, με σκοπό να καταστούν ορατές οι διαφορές έμφασης ανάμεσα στη διοικητική οπτική, στους ειδικούς εμπειρογνώμονες της αγοράς, στους συνδέσμους των επιχειρήσεων του κλάδου, στις επιχειρήσεις της αγοράς και στην κοινωνική / χρηστική / μικρονησιωτική οπτική.

VI.2 Ποσοτική αποτύπωση θεματικών πεδίων δημόσιας διαβούλευσης

- (422) Η συγκεντρωτική ανάλυση του υλικού της διαβούλευσης δείχνει ότι τα ζητήματα που εμφανίζονται με τη μεγαλύτερη ένταση αφορούν το **θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης**, το πεδίο

¹⁸⁸ Για ζητήματα ανάπτυξης κωδίκων και δομημένης αποτύπωσης της θεματικής κωδικοποίησης και συστηματικής οργάνωσης της ποιοτικής πληροφορίας, βλ. Boyatzis, R. E. (1998). Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development. SAGE Publications.

ΣΑΣ / εποπτεία / δεδομένα / διαφάνεια αγοράς, τη ζήτηση και την εποχικότητα, τις λιμενικές υποδομές, τη δημόσια υπηρεσία και την πράσινη μετάβαση / ανανέωση στόλου / χρηματοδότηση. Η εικόνα αυτή καταδεικνύει ότι η διαβούλευση δεν περιορίστηκε σε αποσπασματικές παρατηρήσεις για επιμέρους γραμμές ή για τις τιμές, αλλά ανέδειξε την ακτοπλοΐα ως πεδίο στο οποίο συνδέονται ζητήματα λειτουργίας της αγοράς, διοικητικής οργάνωσης, υποδομών και νησιωτικής συνοχής.

Πίνακας 17: Θεματική αποτύπωση δημόσιας διαβούλευσης

Θεματικό πεδίο	Μέση ένταση στη διαβούλευση	Συχνότητα ισχυρής παρουσίας (2–3)	Αναλυτική κατηγορία	Σύντομη ερμηνευτική παρατήρηση
Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης	2.25	13	Υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή	Κεντρικό θέμα με έντονη παρουσία, κυρίως ως προς ανακλήσεις, τροποποιήσεις και προβλεψιμότητα.
ΣΑΣ / εποπτεία / δεδομένα / διαφάνεια αγοράς	1.88	12	Υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή	Πολύ υψηλή ένταση με έμφαση σε εποπτεία, δεδομένα και λογοδοσία.
Ζήτηση / εποχικότητα / κατηγορίες χρηστών	1.81	11	Υποστηρικτική / συστημική θεματική	Η εποχικότητα και οι διαφορετικοί τύποι ζήτησης αναδεικνύονται ως βασικές δομικές μεταβλητές.
Τιμές / κόστος / τιμολογιακή πολιτική	1.69	11	Υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή	Υψηλή ένταση, αλλά διαφορετικές ερμηνείες για τη σχέση κόστους, premium υπηρεσίας και ανταγωνισμού.
Λιμένες / υποδομές / λιμενική διακυβέρνηση	1.69	10	Υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα	Ένα από τα πιο αναγνωρισμένα διαρθρωτικά bottlenecks της αγοράς
Δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή	1.62	8	Υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα	Ισχυρή αναγνώριση της ανάγκης παρέμβασης, αλλά όχι πλήρης σύμπτωση ως προς το σχεδιασμό.
Σχέση συμβατικών – ταχυπλόων	1.62	7	Υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή	Η πιο καθαρή ζώνη σύγκρουσης της διαβούλευσης.
Πράσινη μετάβαση / ανανέωση στόλου / χρηματοδότηση	1.56	9	Υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα	Θεματική υψηλής σημασίας και ευρείας αναγνώρισης.

Δίκτυο / χωρική οργάνωση της αγοράς	1.25	7	Υποστηρικτική / συστημική θεματική	Αναδύονται ζητήματα Πειραιοκεντρικότητας, ενδωνησιωτικότητας (island hopping) και ανασχεδιασμού ροών.
Ποιότητα υπηρεσίας / αξιοπιστία / εμπειρία χρήστη	1.12	3	Υποστηρικτική / συστημική θεματική	Σημαντική, αλλά όχι ομοιόμορφα τονισμένη διάσταση.

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (423) Η ποσοτική αποτύπωση των παρεμβάσεων καταδεικνύει ότι η δημόσια διαβούλευση δεν ανέδειξε απλώς μεμονωμένα ζητήματα, αλλά έναν συνεκτικό πυρήνα προβληματισμών που επανέρχεται συστηματικά στις παρεμβάσεις των συμμετεχόντων.
- (424) Ο παραπάνω πίνακας αποτυπώνει ότι οι παρεμβάσεις στη δημόσια διαβούλευση οργανώνονται γύρω από λίγα σχετικά πυκνά θεματικά πεδία, τα οποία διαφέρουν ως προς τον χαρακτήρα τους. Ορισμένα από αυτά συγκεντρώνουν υψηλή ένταση επειδή αναγνωρίζονται ευρέως ως υπαρκτά και σημαντικά προβλήματα του κλάδου της ακτοπλοΐας, ενώ άλλα εμφανίζουν υψηλή ένταση επειδή αποτελούν βασικούς τόπους κανονιστικής ή επιχειρηματικής διαφωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών. Παράλληλα, ορισμένες θεματικές λειτουργούν περισσότερο ως ερμηνευτικές ή συστημικές μεταβλητές που βοηθούν να εξηγηθεί η συνολική εικόνα της αγοράς.
- (425) Η δημόσια διαβούλευση αναδεικνύει ότι δεν υπάρχει ενιαίος τύπος τοποθέτησης των εμπλεκόμενων μερών στα ζητήματα του κλάδου. Αντίθετα, τα θέματα του κλάδου κατανέμονται σε τρεις διακριτές κατηγορίες:
- θεματικές υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα,
 - θεματικές υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή,
 - και θεματικές που λειτουργούν υποστηρικτικά ή συστημικά.
- (426) Η ίδια λογική παρουσιάζεται με ακόμη καθαρότερο τρόπο στον ακόλουθο χάρτη θεματικών, ο οποίος οργανώνει τα δέκα πεδία σε τρεις αναλυτικές κατηγορίες. Ο χάρτης αυτός αποδίδει συνοπτικά τη βασική δομή των αποτελεσμάτων της δημόσιας διαβούλευσης και λειτουργεί ως οδηγός για την αναλυτική ανάπτυξη των ευρημάτων που ακολουθεί στις επόμενες υποενότητες.

Πίνακας 18: Χάρτης θεματικών πεδίων διαβούλευσης

Σημαντικά ζητήματα σχετικής σύγκλισης

- 1) Δημόσια υπηρεσία / Μικρά νησιά / Κοινωνική συνοχή
- 2) Λιμένες / Υποδομές / Λιμενική διακυβέρνηση
- 3) Πράσινη μετάβαση / Ανανέωση στόλου / Χρηματοδότηση

Σημαντικά ζητήματα έντονης κανονιστικής/ επιχειρηματικής τριβής

- 1) Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης
- 2) ΣΑΣ / Εποπτεία / Δεδομένα / Διαφάνεια αγοράς
- 3) Τιμές / Κόστος / Τιμολογιακή πολιτική
- 4) Σχέση συμβατικών – ταχυπλόων

Υποστηρικτικά / συστημικά ζητήματα

- 1) Ζήτηση / Εποχικότητα / Κατηγορίες χρηστών
- 2) Δίκτυο / Χωρική οργάνωση της αγοράς
- 3) Ποιότητα υπηρεσίας / Αξιοπιστία / Εμπειρία χρήστη

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (427) Με βάση τα παραπάνω, προκύπτει ότι τα ζητήματα του κλάδου της ακτοπλοΐας μπορούν να οργανωθούν γύρω από τρεις διακριτές κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται θεματικές όπου υπάρχει σχετικά ώριμη αναγνώριση του προβλήματος, όπως οι λιμένες, η δημόσια υπηρεσία και η πράσινη μετάβαση. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν ζητήματα στα οποία συγκρούονται περισσότερο διαφορετικές κανονιστικές ή επιχειρηματικές λογικές, όπως το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, η σχέση συμβατικών–ταχυπλόων, η τιμολογιακή πολιτική και η θεσμική αρχιτεκτονική της εποπτείας και της διακυβέρνησης. Στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται ζητήματα που λειτουργούν περισσότερο ως ερμηνευτικές μεταβλητές της συνολικής εικόνας, όπως η ζήτηση, το δίκτυο και η ποιότητα υπηρεσίας. Η ανάλυση που ακολουθεί οργανώνεται ακριβώς πάνω σε αυτό το σχήμα των τριών κατηγοριών.

VI.3 Θεματικές υψηλής σημασίας με σχετική σύγκλιση ως προς το πρόβλημα

VI.3.1 Δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή

- (428) Η δημόσια διαβούλευση καταγράφει ισχυρή αναγνώριση της σημασίας της δημόσιας υπηρεσίας ως διαρθρωτικού στοιχείου της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς, ιδίως σε ό,τι αφορά τη διασφάλιση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής του νησιωτικού χώρου. Μεγάλο μέρος των συμμετεχόντων ανέδειξε ότι η αγορά δεν καλύπτει ομοιόμορφα όλες τις νησιωτικές περιοχές και ότι, ιδίως για μικρά και απομακρυσμένα νησιά, η παροχή ακτοπλοϊκών υπηρεσιών δεν μπορεί να βασιστεί αποκλειστικά σε εμπορικά κριτήρια. Στο πλαίσιο αυτό, διατυπώνεται ευρεία σύγκλιση ως προς την ανάγκη ύπαρξης μηχανισμών δημόσιας υπηρεσίας που να διασφαλίζουν τακτική, αξιόπιστη και επαρκή συνδεσιμότητα με την ηπειρωτική χώρα και τα βασικά διοικητικά και οικονομικά κέντρα.

- (429) Η σχετική σύγκλιση αφορά πρωτίστως τη διάγνωση του προβλήματος και την αναγκαιότητα παρέμβασης, όχι όμως τον βέλτιστο σχεδιασμό των σχετικών εργαλείων. Οι επιμέρους προσεγγίσεις διαφοροποιούνται ως προς τη διάρκεια και τα χαρακτηριστικά των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας, τα κοινωνικά και λειτουργικά κριτήρια προσδιορισμού των αναγκών συνδεσιμότητας, την ενσωμάτωση μεταβολών κόστους, καθώς και τον βαθμό ευελιξίας έναντι σταθερότητας και προβλεψιμότητας. Συνολικά, διαπιστώνεται ότι η δημόσια υπηρεσία συνδέεται άμεσα με τους στόχους εδαφικής συνέχειας και αποτελεί κεντρικό πεδίο πολιτικής, στο οποίο η βασική κατεύθυνση παρέμβασης τυγχάνει ευρείας αποδοχής, ενώ ο σχεδιασμός της παραμένει αντικείμενο ουσιαστικής διαφοροποίησης.

VI.3.2 Λιμένες / υποδομές / λιμενική διακυβέρνηση

- (430) Η θεματική των λιμενικών υποδομών και της λιμενικής διακυβέρνησης αναδεικνύεται ως το πεδίο με τον υψηλότερο βαθμό σύγκλισης μεταξύ των συμμετεχόντων ως προς τη διάγνωση των προβλημάτων. Τα τεκμήρια της δημόσιας διαβούλευσης συγκλίνουν στην εκτίμηση ότι οι λιμένες συνιστούν κρίσιμο διαρθρωτικό περιορισμό για τη λειτουργία και την ανάπτυξη της ακτοπολικής αγοράς, καθώς η ποιότητα και η επάρκεια των υποδομών επηρεάζουν άμεσα τη συνδεσιμότητα, την αξιοπιστία και τη συνολική απόδοση των υπηρεσιών.
- (431) Ειδικότερα, επισημαίνονται συστηματικά ελλείψεις που αφορούν τη χωρητικότητα των λιμένων, τη διαθεσιμότητα θέσεων πρόσδεσης, τις υποδομές εξυπηρέτησης επιβατών και οχημάτων, καθώς και την ανάγκη προσαρμογής στις απαιτήσεις της ενεργειακής και περιβαλλοντικής μετάβασης. Παράλληλα, αναδεικνύεται η σημασία της λιμενικής διακυβέρνησης και του συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, με αρκετές παρεμβάσεις να συνδέουν την αποτελεσματικότητα της διοίκησης με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη δυνατότητα βελτίωσης της συνδεσιμότητας.
- (432) Η ευρεία αυτή σύγκλιση αφορά πρωτίστως την ύπαρξη και τη βαρύτητα του προβλήματος, ενώ οι διαφοροποιήσεις εντοπίζονται κυρίως ως προς τα κατάλληλα εργαλεία αντιμετώπισης. Οι σχετικές προσεγγίσεις αποκλίνουν ως προς την επενδυτική προτεραιοποίηση και τον ρυθμό υλοποίησης έργων, τη μορφή διοικητικής αναδιοργάνωσης, την ενίσχυση της τεχνικής ικανότητας των λιμενικών φορέων και τους μηχανισμούς διαχείρισης της πρόσβασης και χρήσης των υποδομών.
- (433) Συνολικά, προκύπτει ότι οι λιμένες συνιστούν κρίσιμο παραγωγικό πόρο και συστημικό παράγοντα για τη λειτουργία του ανταγωνισμού και την ποιότητα των ακτοπολικών υπηρεσιών, ενώ η αναβάθμιση των υποδομών και της διακυβέρνησής τους αναδεικνύεται ως βασική προϋπόθεση για τη μελλοντική εξέλιξη της αγοράς.

VI.3.3 Πράσινη μετάβαση / ανανέωση στόλου / χρηματοδότηση

- (434) Η θεματική της πράσινης μετάβασης αναδεικνύεται ως μία από τις πλέον προβλεπόμενες και υψηλής σημασίας στη δημόσια διαβούλευση. Σχεδόν το σύνολο των συμμετεχόντων συγκλίνει στην εκτίμηση ότι οι περιβαλλοντικές και κανονιστικές απαιτήσεις που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο καθιστούν αναγκαία μια εκτεταμένη και δαπανηρή προσαρμογή του κλάδου. Στο πλαίσιο αυτό, υπογραμμίζεται η ανάγκη ανανέωσης του στόλου και η εξάρτηση της μετάβασης από την εξασφάλιση επαρκούς και κατάλληλα διαρθρωμένης χρηματοδότησης.

- (435) Οι παρεμβάσεις εστιάζουν σε ζητήματα όπως το ύψος των απαιτούμενων επενδύσεων, η αβεβαιότητα ως προς τις μελλοντικές τεχνολογικές επιλογές, καθώς και η ανάγκη ανάπτυξης των αναγκαίων λιμενικών και ενεργειακών υποδομών. Παράλληλα, εκφράζεται ευρεία ανησυχία για τις επιπτώσεις που μπορεί να έχει η μετάβαση στη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων, ιδίως υπό συνθήκες αυξημένου κόστους και περιορισμένης πρόσβασης σε χρηματοδότηση.
- (436) Η σχετική σύγκλιση αφορά κυρίως τη διάγνωση της πρόκλησης και την αναγκαιότητα προσαρμογής, ενώ η απόκλιση εντοπίζεται ως προς τα εργαλεία χρηματοδότησης, τον επιμερισμό του κόστους μεταξύ επιχειρήσεων, χρηστών και δημόσιων πόρων, καθώς και τον κίνδυνο η μετάβαση να επιτείνει υφιστάμενες ανισότητες ή να οδηγήσει σε περαιτέρω συγκέντρωση της αγοράς. Συνολικά, η πράσινη μετάβαση αναδεικνύεται ως κρίσιμος παράγοντας που συνδέει τις ρυθμιστικές εξελίξεις με την κεφαλαιακή επάρκεια και τη μελλοντική διάρθρωση της αγοράς.

VI.4 Θεματικές υψηλής σημασίας με έντονη κανονιστική ή επιχειρηματική τριβή

VI.4.1 Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης

- (437) Η θεματική του θεσμικού πλαισίου δρομολόγησης συγκεντρώνει σημαντικό αριθμό παρεμβάσεων και αναδεικνύεται ως ένα από τα πεδία με την εντονότερη κανονιστική και επιχειρηματική τριβή στη δημόσια διαβούλευση. Υπάρχει **ευρεία αναγνώριση ότι ένα σταθερό και προβλέψιμο θεσμικό πλαίσιο αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για τη λειτουργία της αγοράς** και τον προγραμματισμό των επιχειρηματικών αποφάσεων, ιδίως σε ένα περιβάλλον με έντονη εποχικότητα και υψηλό κεφαλαιακό κόστος.
- (438) Ωστόσο, **δεν υφίσταται σύγκλιση ως προς τον επιθυμητό βαθμό ευελιξίας του πλαισίου και τον ρόλο των δημόσιων αρχών στη διαμόρφωση του δικτύου**. Οι διατυπωθείσες απόψεις κινούνται μεταξύ δύο βασικών προσεγγίσεων: από τη μία, αναδεικνύεται η ανάγκη ενίσχυσης της ευελιξίας των επιχειρήσεων ως προς την ανάπτυξη και προσαρμογή των δρομολογίων, συμπεριλαμβανομένων ζητημάτων τροποποιήσεων και αποχωρήσεων· από την άλλη, υπογραμμίζεται η σημασία διατήρησης επαρκών μηχανισμών συντονισμού και εποπτείας, με στόχο τη διασφάλιση της επάρκειας των συνδέσεων και την κάλυψη των αναγκών του νησιωτικού χώρου.
- (439) Στο πλαίσιο αυτό, ειδικότερες διαφοροποιήσεις εντοπίζονται σε ζητήματα όπως οι όροι και οι διαδικασίες τροποποίησης και ανάκλησης δρομολογίων, η προβλεψιμότητα του πλαισίου και η έκταση των δυνατοτήτων στρατηγικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων. Συνολικά, προκύπτει ότι το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης αποτελεί κομβικό μηχανισμό ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης προσαρμοστικότητας της αγοράς σε μεταβαλλόμενες συνθήκες ζήτησης και της επιδίωξης στόχων δημοσίου συμφέροντος που συνδέονται με τη συνδεσιμότητα και την εδαφική συνοχή.

VI.4.2 Σχέση συμβατικών – ταχυπλόων

- (440) Η σχέση μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων πλοίων αναδεικνύεται ως ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά πεδία επιχειρηματικής και κανονιστικής τριβής στη δημόσια διαβούλευση, με τις σημαντικότερες αποκλίσεις στις διατυπωθείσες απόψεις. Υπάρχει ευρεία αναγνώριση ότι πρόκειται για διακριτά μοντέλα παροχής υπηρεσιών, τα οποία διαφοροποιούνται ως προς το

κόστος λειτουργίας, τη διάρκεια του ταξιδιού, τη χωρητικότητα, τη διάρκεια δραστηριοποίησης εντός του έτους και τα χαρακτηριστικά της ζήτησης που εξυπηρετούν.

- (441) Ωστόσο, οι συμμετέχοντες αποκλίνουν ουσιαστικά ως προς τον βαθμό στον οποίο οι δύο κατηγορίες υπηρεσιών μπορούν να θεωρηθούν υποκατάστατες. Ορισμένες παρεμβάσεις υποστηρίζουν ότι τα συμβατικά πλοία και τα ταχύπλοα ανταποκρίνονται σε διαφορετικές ανάγκες χρηστών και συνεπώς δεν ασκούν άμεση και ισοδύναμη ανταγωνιστική πίεση. Αντίθετα, άλλες παρεμβάσεις αναδεικνύουν ότι, σε συγκεκριμένες αγορές και χρονικές περιόδους, οι δύο κατηγορίες επηρεάζουν άμεσα τις επιλογές των επιβατών και διαμορφώνουν μεταξύ τους σημαντικές ανταγωνιστικές σχέσεις.
- (442) Η απόκλιση αυτή δεν αφορά μόνο εμπειρικές εκτιμήσεις, αλλά συνδέεται με διαφορετικές αντιλήψεις ως προς τη λειτουργία της αγοράς και τα κριτήρια αξιολόγησης του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει ότι ο βαθμός υποκατάστασης μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων υπηρεσιών δεν είναι ενιαίος, αλλά διαφοροποιείται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά κάθε επιμέρους δρομολογίου Π-Π, όπως η απόσταση, η εποχικότητα και το προφίλ της ζήτησης.

VI.4.3 Τιμές / κόστος / τιμολογιακή πολιτική

- (443) Η τιμολογιακή πολιτική αποτέλεσε μία από τις πλέον συζητημένες θεματικές της δημόσιας διαβούλευσης, συγκεντρώνοντας εκτενείς παρατηρήσεις σχετικά με τη διαμόρφωση των ναύλων, το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων και τους παράγοντες που επηρεάζουν τις τιμές των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών. Υπάρχει σχετική σύγκλιση ότι η αξιολόγηση των τιμών δεν μπορεί να εξεταστεί αποκομμένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κλάδου, όπως η έντονη εποχικότητα, οι απαιτήσεις ασφάλειας, οι ανάγκες συντήρησης και ανανέωσης του στόλου, καθώς και οι μεταβολές στο κόστος καυσίμων και χρηματοδότησης.
- (444) Ωστόσο, οι παρεμβάσεις δεν συγκροτούν ενιαία ερμηνεία ως προς τα αίτια των επιπέδων τιμών. Οι απόψεις διαφοροποιούνται ως προς τον βαθμό στον οποίο οι υφιστάμενοι ναύλοι αντανakλούν κυρίως τις διαρθρωτικές συνθήκες κόστους και τα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης υπηρεσίας ή, εναλλακτικά, συνδέονται με συνθήκες περιορισμένης ανταγωνιστικής πίεσης σε επιμέρους αγορές.
- (445) Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύεται ότι οι τιμές συνιστούν σημαντική αλλά όχι αυτοτελή διάσταση του ανταγωνισμού στην ακτοπλοΐα, καθώς η αξιολόγησή τους προϋποθέτει συνεκτίμηση τόσο των συνθηκών κόστους όσο και της ποιότητας και διαφοροποίησης των υπηρεσιών. Συνεπώς, η θεματική αυτή εμφανίζει υψηλή σημασία για την ανάλυση της αγοράς, χωρίς ωστόσο να συνοδεύεται από αντίστοιχο βαθμό συναίνεσης ως προς την ερμηνεία των σχετικών παρατηρήσεων.

VI.4.4 ΣΑΣ / εποπτεία / δεδομένα / διαφάνεια αγοράς

- (446) Η θεματική της εποπτείας, της διαθεσιμότητας δεδομένων και της διαφάνειας της αγοράς συγκεντρώνει παρεμβάσεις που κινούνται ταυτόχρονα σε δύο διακριτά επίπεδα. Από τη μία πλευρά, καταγράφεται **ευρεία σύγκλιση ως προς τη σημασία της ύπαρξης αξιόπιστων, επαρκών και συγκρίσιμων πληροφοριών** για τη λειτουργία της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων σχετικά με τη ζήτηση, την προσφορά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η διαβούλευση αναδεικνύει ότι η αποτελεσματική παρακολούθηση

του κλάδου προϋποθέτει την ανάπτυξη συστηματικών μηχανισμών συλλογής και αξιοποίησης δεδομένων, ικανών να υποστηρίζουν την έγκαιρη αποτύπωση των συνθηκών ανταγωνισμού και των αναγκών συνδεσιμότητας.

- (447) Από την άλλη πλευρά, καταγράφονται **ουσιαστικές διαφοροποιήσεις ως προς τον ρόλο και την καταλληλότητα της υφιστάμενης εποπτικής αρχιτεκτονικής, συμπεριλαμβανομένης της λειτουργίας του ΣΑΣ**. Οι παρεμβάσεις αποκλίνουν ως προς την έκταση και τη μορφή της απαιτούμενης θεσμικής παρέμβασης, καθώς και ως προς τον επιθυμητό βαθμό συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων και συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- (448) Συνολικά, προκύπτει ότι η βελτίωση της διαθεσιμότητας δεδομένων και η ενίσχυση της διαφάνειας αναγνωρίζονται ως αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εποπτεία της αγοράς, ενώ το ζήτημα της θεσμικής οργάνωσης και λειτουργίας των μηχανισμών εποπτείας παραμένει πεδίο έντονης κανονιστικής συζήτησης..

VI.5 Υποστηρικτικές / συστημικές θεματικές

VI.5.1 Ζήτηση / εποχικότητα / κατηγορίες χρηστών

- (449) Η εποχικότητα της ζήτησης αναδεικνύεται ως θεματική με υψηλό βαθμό σύγκλισης μεταξύ των συμμετεχόντων, καθώς σχεδόν το σύνολο των παρεμβάσεων αναγνωρίζει ότι η έντονη συγκέντρωση της ζήτησης κατά τους θερινούς μήνες αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό της ελληνικής ακτοπολικής αγοράς. Η εποχικότητα δεν αντιμετωπίζεται απλώς ως συγκυριακό γνώρισμα, αλλά ως βασικό διαρθρωτικό στοιχείο που επηρεάζει τον σχεδιασμό και τη λειτουργία του συνόλου του συστήματος.
- (450) Συγκεκριμένα, επισημαίνεται ότι επηρεάζει τον σχεδιασμό του δικτύου, τη διαχείριση της χωρητικότητας, τη σύνθεση και αξιοποίηση του στόλου, καθώς και τη βιωσιμότητα επιμέρους γραμμών. Παράλληλα, αναδεικνύεται η ύπαρξη διαφορετικών κατηγοριών χρηστών, με διακριτές ανάγκες και πρότυπα μετακίνησης, όπως μόνιμοι κάτοικοι, τουρίστες, επαγγελματίες μεταφορείς και επιχειρήσεις, γεγονός που εντείνει την πολυπλοκότητα της ζήτησης.
- (451) Η θεματική αυτή δεν συνιστά κύριο πεδίο κανονιστικής τριβής, αλλά λειτουργεί ως κρίσιμο ερμηνευτικό πλαίσιο για άλλες διαστάσεις της αγοράς, καθώς επηρεάζει άμεσα τη διαμόρφωση τιμών, την ποιότητα υπηρεσίας, τη βιωσιμότητα επιχειρηματικών μοντέλων και τον σχεδιασμό δημόσιων παρεμβάσεων. Συνολικά, προκύπτει ότι η εποχικότητα συνιστά καθοριστικό παράγοντα για τη λειτουργία του ανταγωνισμού και τη διαμόρφωση των συνθηκών παροχής ακτοπολικών υπηρεσιών.

VI.5.2 Δίκτυο / χωρική οργάνωση της αγοράς

- (452) Η χωρική οργάνωση του δικτύου, η Πειραιοκεντρικότητα, οι ενδονησιωτικές συνδέσεις και το island hopping εμφανίζονται ως αρκετά σημαντικές, αλλά όχι ομοιόμορφα ανεπτυγμένες θεματικές. Η σημασία τους έγκειται κυρίως στο ότι βοηθούν να εξηγηθεί γιατί η αγορά εμφανίζει συγκεκριμένες συγκεντρώσεις, κενά προσβασιμότητας ή δυσχέρειες συντονισμού. Πρόκειται, συνεπώς, για συστημική θεματική που εμπλουτίζει τη συνολική διάγνωση της αγοράς.

- (453) Η χωρική διάσταση της αγοράς αναδεικνύεται ως ιδιαίτερα σημαντική θεματική της διαβούλευσης, με αρκετές παρεμβάσεις να επισημαίνουν ότι η ελληνική ακτοπλοΐα δεν λειτουργεί ως ενιαία αγορά, αλλά ως σύνολο επιμέρους γεωγραφικών αγορών με διακριτά χαρακτηριστικά. Υπογραμμίζεται ότι οι συνθήκες ζήτησης, η ένταση της τουριστικής δραστηριότητας, η πληθυσμιακή βάση των νησιών και η συχνότητα των συνδέσεων διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των νησιωτικών συμπλεγμάτων, με αποτέλεσμα άνισες συνθήκες λειτουργίας και διαφορετικές δυνατότητες ανάπτυξης ανταγωνισμού.
- (454) Παράλληλα, αναδεικνύεται η σημασία της δικτυακής διάστασης των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, καθώς οι επιχειρηματικές αποφάσεις δεν λαμβάνονται αποκλειστικά σε επίπεδο μεμονωμένων γραμμών, αλλά στο πλαίσιο ευρύτερων δικτύων μεταφοράς και συνδυαστικών δρομολογήσεων. Η διάσταση αυτή επηρεάζει τη διαμόρφωση της προσφοράς, τον βαθμό αξιοποίησης του στόλου και τη συνολική δομή της αγοράς.
- (455) Η θεματική αυτή δεν συγκροτεί πρωτίστως πεδίο κανονιστικής σύγκρουσης, αλλά λειτουργεί ως κρίσιμο αναλυτικό πλαίσιο για την κατανόηση των συνθηκών ανταγωνισμού. Συνολικά, προκύπτει ότι η χωρική και δικτυακή οργάνωση της αγοράς (Πειραιοκεντρικότητα, ενδονησιωτικές συνδέσεις και island hopping) αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ερμηνεία των παρατηρούμενων διαφοροποιήσεων και ενισχύει την ανάγκη ανάλυσης των επιμέρους αγορών με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.

VI.5.3 Ποιότητα υπηρεσίας / αξιοπιστία / εμπειρία χρήστη

- (456) Η ποιότητα των υπηρεσιών αναδεικνύεται ως βασική παράμετρος αξιολόγησης της λειτουργίας της αγοράς, με αρκετές παρεμβάσεις να υπογραμμίζουν ότι οι ακτοπλοϊκές υπηρεσίες δεν κρίνονται αποκλειστικά με βάση το επίπεδο των τιμών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται σε χαρακτηριστικά όπως η συχνότητα των δρομολογίων, η αξιοπιστία και συνέπεια στην εκτέλεση, η ακρίβεια των πραγματικών χρόνων μετακίνησης, καθώς και η συνολική εμπειρία των χρηστών.
- (457) Παράλληλα, αναδεικνύεται η σημασία της ποιότητας υπηρεσίας για διαφορετικές κατηγορίες χρηστών, με ειδική αναφορά στην ανάγκη διασφάλισης επαρκούς επιπέδου εξυπηρέτησης για τους μόνιμους κατοίκους των νησιών, αλλά και στη συμβολή της ποιότητας των μεταφορών στη διατήρηση της ελκυστικότητας των νησιωτικών προορισμών. Οι διαστάσεις αυτές συνδέουν την ποιότητα όχι μόνο με την καθημερινή λειτουργία της αγοράς, αλλά και με ευρύτερους αναπτυξιακούς στόχους.
- (458) Η θεματική αυτή εμφανίζει ευρεία παρουσία στη διαβούλευση, χωρίς ωστόσο να συγκροτεί αυτόνομο πεδίο κανονιστικής τριβής. Λειτουργεί κυρίως ως συμπληρωματική διάσταση της ανάλυσης, αναδεικνύοντας ότι η αξιολόγηση του ανταγωνισμού στην ακτοπλοΐα προϋποθέτει τη συνεκτίμηση τόσο των τιμολογιακών όσο και των ποιοτικών χαρακτηριστικών των παρεχόμενων υπηρεσιών.

VI.6 Διακριτές οπτικές της αγοράς

- (459) Η θεματική ανάλυση που προηγήθηκε επέτρεψε την αποτύπωση των βασικών ζητημάτων που αναδείχθηκαν κατά τη δημόσια διαβούλευση και των πεδίων σύγκλισης και απόκλισης που τα χαρακτηρίζουν. Πέραν αυτής, η επεξεργασία του υλικού επιτρέπει και μια συμπληρωματική

συγκριτική προσέγγιση, η οποία εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο διαφορετικές κατηγορίες συμμετεχόντων προσεγγίζουν τα εξεταζόμενα ζητήματα και αναδεικνύει τα υποκείμενα πρότυπα επιχειρηματολογίας.

- (460) Η συγκριτική αυτή ανάλυση δεν αποσκοπεί στην αξιολόγηση της βαρύτητας ή της ορθότητας των επιμέρους θέσεων, αλλά στην κατανόηση των διαφορετικών οπτικών μέσα από τις οποίες διαβάζεται η αγορά. Στο πλαίσιο αυτό, οι παρεμβάσεις συγκροτούνται γύρω από διακριτές οπτικές που αντανακλούν τη θέση, τον ρόλο και τις προτεραιότητες των συμμετεχόντων.
- (461) Για τους σκοπούς της ανάλυσης, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, οι συμμετέχοντες ομαδοποιούνται σε ευρύτερες κατηγορίες, οι οποίες αποτυπώνονται λειτουργικά ως πέντε διακριτές οπτικές της αγοράς: τη διοικητική / θεσμική οπτική, την οπτική των ειδικών της αγοράς, την οπτική των συνδέσμων επιχειρήσεων, την οπτική των επιχειρήσεων και την κοινωνική / χρηστική / μικρονησιωτική οπτική. Η ομαδοποίηση αυτή επιτρέπει τη συστηματική αποτύπωση των βασικών προτύπων σύγκλισης και απόκλισης, χωρίς να περιορίζεται στην εξέταση μεμονωμένων παρεμβάσεων. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται σαφέστερο γιατί ορισμένα θέματα εμφανίζονται στη διαβούλευση ως πεδία σχετικής σύγκλισης, ενώ άλλα ως πεδία εντονότερης κανονιστικής ή επιχειρηματικής τριβής.

Πίνακας 19: Συγκριτική αποτύπωση των ομάδων της διαβούλευσης

Ομάδα αναφοράς	Κύρια έμφαση	Ενδεικτικές θεματικές προτεραιότητας	Συγκριτική ανάγνωση
Διοικητική / θεσμική οπτική	Οργάνωση και λειτουργικότητα του συστήματος, συνδεσιμότητα, διοικητική προσαρμογή του πλαισίου.	Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή, ζήτηση / εποχικότητα / κατηγορίες χρηστών, δίκτυο / χωρική οργάνωση της αγοράς.	Η ομάδα αυτή τείνει να διαβάζει την αγορά κυρίως από τη σκοπιά της διοικητικής λειτουργικότητας και της νησιωτικής συνδεσιμότητας.
Ειδικοί εμπειρογνώμονες	Συστημική και τεχνοκρατική ανάγνωση της αγοράς, με έμφαση στη δομή, την πληροφορία και τη θεσμική αρχιτεκτονική.	Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, ΣΑΣ / εποπτεία / δεδομένα / διαφάνεια αγοράς, δίκτυο / χωρική οργάνωση της αγοράς, λιμένες / υποδομές / λιμενική διακυβέρνηση.	Η ομάδα αυτή τείνει να προσεγγίζει την αγορά ως σύστημα: σταθερά κόστη, εποχικότητα, δίκτυο, δεδομένα και θεσμική αρχιτεκτονική.
Σύνδεσμοι επιχειρήσεων	Συλλογικός κλαδικός λόγος για τη βιωσιμότητα των υπηρεσιών και τους όρους δραστηριοποίησης στην αγορά.	Ζήτηση / εποχικότητα / κατηγορίες χρηστών, δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή, λιμένες / υποδομές / λιμενική διακυβέρνηση, σχέση συμβατικών – ταχυπλόων, πράσινη μετάβαση / ανανέωση στόλου / χρηματοδότηση.	Οι σύνδεσμοι επιχειρήσεων δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στα συλλογικά προβλήματα του κλάδου και όχι μόνο σε επιμέρους επιχειρησιακές στρεβλώσεις.

Επιχειρήσεις	Άμεσα επιχειρησιακά και ανταγωνιστικά ζητήματα, με έμφαση στην πρακτική λειτουργία της αγοράς.	Θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, σχέση συμβατικών – ταχυπλόων, τιμές / κόστος / τιμολογιακή πολιτική, επιμέρους λειτουργικά ζητήματα αξιοπιστίας και όρων δρομολόγησης.	Οι επιχειρήσεις εστιάζουν περισσότερο σε συγκεκριμένες επιχειρησιακές στρεβλώσεις και στους άμεσους όρους ανταγωνισμού.
Χρήστες	Πρόσβαση, κοινωνική συνοχή, ποιότητα υπηρεσίας και εμπειρία χρήστη.	Δημόσια υπηρεσία / μικρά νησιά / κοινωνική συνοχή, πρόσβαση, ποιότητα υπηρεσίας / αξιοπιστία / εμπειρία χρήστη, βασική εποπτεία.	Η ομάδα αυτή φέρνει τη σκοπιά του χρήστη και του νησιωτικού πληθυσμού, με έμφαση στη συνδεσιμότητα και στην εμπειρία υπηρεσίας.

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (462) Η κατανομή των παρεμβάσεων δείχνει ότι η ένταση συμμετοχής δεν ήταν ομοιόμορφη μεταξύ των επιμέρους θεματικών. Μεγαλύτερη συγκέντρωση παρατηρήθηκε σε ζητήματα όπως η δημόσια υπηρεσία, η εποχικότητα της ζήτησης, οι λιμενικές υποδομές, η πράσινη μετάβαση και το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, τα οποία συνδέονται άμεσα με τη δομή και τη βιωσιμότητα της αγοράς. Αντίθετα, θεματικές όπως η ποιότητα υπηρεσίας και η διαφάνεια της αγοράς εμφανίζονται συχνότερα ενσωματωμένες σε ευρύτερες παρεμβάσεις και λιγότερο ως αυτοτελή πεδία συζήτησης. Η κατανομή αυτή ενισχύει την εικόνα ότι **οι συμμετέχοντες αντιλαμβάνονται ως κεντρικές προκλήσεις τα ζητήματα που σχετίζονται με τη συνδεσιμότητα, τη δομή του δικτύου, την επάρκεια υποδομών και τη μελλοντική προσαρμογή του κλάδου.**
- (463) Η **διοικητική / θεσμική οπτική** συγκροτεί συνεκτική γραμμή ανάγνωσης της αγοράς, με έμφαση στο θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, στη δημόσια υπηρεσία, στη ζήτηση / νησιωτικότητα και στη λειτουργική προσαρμογή του δικτύου. Στα τεκμήρια της ομάδας αυτής, η αγορά δεν προσεγγίζεται πρωτίστως ως πεδίο επιχειρηματικής αντιπαράθεσης, αλλά ως σύστημα που οφείλει να διασφαλίζει τη συνδεσιμότητα, να εξυπηρετεί τη νησιωτικότητα και να ενσωματώνει σταδιακά οργανωτικές και τεχνολογικές προσαρμογές. Για τον λόγο αυτό, δίνεται μικρότερη έμφαση στις συγκρούσεις μεταξύ επιχειρηματικών μοντέλων και μεγαλύτερη στη λειτουργικότητα του συστήματος και την προσαρμογή του πλαισίου.
- (464) Οι **ειδικοί εμπειρογνώμονες της αγοράς** εμφανίζουν τη μεγαλύτερη εγγύτητα σε συστημική και αναλυτική ανάγνωση του κλάδου. Δίνουν έμφαση στο θεσμικό πλαίσιο, στην εποπτεία και τα δεδομένα, στο δίκτυο, στους λιμένες και, ευρύτερα, στη δομή λειτουργίας της αγοράς ως σύστημα. Σε αντίθεση με τις επιχειρήσεις ή τους συνδέσμους επιχειρήσεων, δεν εστιάζουν σε άμεσα επιχειρησιακά ζητήματα, αλλά σε δομικές παραμέτρους, όπως τα σταθερά κόστη, η εποχικότητα, τα κενά πληροφόρησης, ο χωρικός σχεδιασμός και η θεσμική αρχιτεκτονική. Με την έννοια αυτή, η ομάδα αυτή λειτουργεί ως βασικός φορέας συστημικής ανάγνωσης της αγοράς.
- (465) Οι **σύνδεσμοι επιχειρήσεων** εκφράζουν κυρίως έναν συλλογικό κλαδικό λόγο. Σε σύγκριση με τις μεμονωμένες επιχειρήσεις, δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στη βιωσιμότητα των υπηρεσιών,

στην εποχικότητα, στη δημόσια υπηρεσία, στους λιμένες, στη σχέση συμβατικών – ταχυπλόων και στην πράσινη μετάβαση. Ζητήματα όπως η συνέχεια της εξυπηρέτησης, οι λιμενικοί περιορισμοί και η χρηματοδότηση της μετάβασης αναδεικνύονται ως κοινές προκλήσεις του κλάδου. Η σημασία της ομάδας αυτής έγκειται στο ότι λειτουργεί ως συλλογικός εκφραστής της αγοράς, χωρίς να ταυτίζεται πλήρως με επιμέρους επιχειρησιακές θέσεις.

- (466) Οι **επιχειρήσεις του κλάδου** εστιάζουν περισσότερο από κάθε άλλη ομάδα σε άμεσα επιχειρησιακά και ανταγωνιστικά ζητήματα. Η έμφαση εντοπίζεται κυρίως στο θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, στη σχέση συμβατικών – ταχυπλόων, στις τιμές / κόστος / τιμολογιακή πολιτική και σε λειτουργικά ζητήματα, όπως τροποποιήσεις δρομολογίων και όροι δραστηριοποίησης. Με την έννοια αυτή, οι παρεμβάσεις τους συμβάλλουν στον εντοπισμό συγκεκριμένων σημείων στρέβλωσης ή αβεβαιότητας στην πρακτική λειτουργία της αγοράς, ακόμη και αν δίνουν μικρότερη έμφαση στις ευρύτερες θεσμικές διαστάσεις.
- (467) Η **οπτική των χρηστών** εμφανίζει σαφώς διακριτό χαρακτήρα σε σχέση με τις λοιπές ομάδες. Εστιάζει στη δημόσια υπηρεσία, στην κοινωνική συνοχή, στην πρόσβαση, στην ποιότητα υπηρεσίας και στη συνολική εμπειρία χρήσης της ακτοπλοΐας. Σε αντίθεση με τις επιχειρήσεις και τους συνδέσμους επιχειρήσεων, δεν αναπτύσσει πρωτίστως θέσεις για την οργάνωση της αγοράς, αλλά για τον τρόπο με τον οποίο η αγορά και η δημόσια παρέμβαση επηρεάζουν την καθημερινή ζωή στον νησιωτικό χώρο. Η συμβολή της έγκειται στην ανάδειξη της κοινωνικής και χρηστικής διάστασης της αγοράς.
- (468) Η συγκριτική αποτύπωση των ομάδων δείχνει ότι οι διαφοροποιήσεις που καταγράφονται στη δημόσια διαβούλευση δεν είναι αποσπασματικές, αλλά συνδέονται με διακριτές οπτικές της αγοράς. Η διοικητική / θεσμική, η συστημική / τεχνοκρατική, η συλλογικά επιχειρηματική, η μεμονωμένα επιχειρηματική και η κοινωνική / χρηστική οπτική αναδεικνύουν διαφορετικές πλευρές της λειτουργίας της ακτοπλοΐας και φωτίζουν αντίστοιχα τις προτεραιότητες, τα όρια και τις εντάσεις του ισχύοντος πλαισίου.
- (469) Παράλληλα, προκύπτει σημαντικός βαθμός σύγκλισης ως προς τα βασικά διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς, γεγονός που εξηγεί γιατί οι αποκλίσεις εντοπίζονται κυρίως στα μέσα αντιμετώπισης και όχι στη διάγνωση των βασικών προκλήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η συγκριτική ανάγνωση των ομάδων αποτελεί βασικό ερμηνευτικό εργαλείο για την κατανόηση των πεδίων σύγκλισης και των σημείων εντονότερης κανονιστικής ή επιχειρηματικής τριβής.

VI.7 Σύνθεση ευρημάτων διαβούλευσης και κλαδικής έρευνας

- (470) Η παρούσα ενότητα μετατοπίζει το επίκεντρο της ανάλυσης από την αποτύπωση των θέσεων που διατυπώθηκαν στη δημόσια διαβούλευση στη συνθετική αξιολόγησή τους σε συνδυασμό με τα ευρήματα της κλαδικής έρευνας. Ενώ η προηγούμενη ενότητα κατέγραψε τις βασικές θεματικές, τα σημεία σύγκλισης και τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των συμμετεχόντων, η παρούσα εξετάζει πώς τα ευρήματα αυτά εντάσσονται στη συνολική διάγνωση της αγοράς και ποια σημασία αποκτούν για την αποτίμηση της λειτουργίας του ανταγωνισμού.
- (471) Η σύνθεση οργανώνεται γύρω από τρεις βασικούς άξονες:
- α) ζητήματα στα οποία η διαβούλευση επιβεβαιώνει και εμπλουτίζει της βασικές διαπιστώσεις της κλαδικής ανάλυσης,

- β) ζητήματα στα οποία αναδεικνύονται εντονότερες κανονιστικές και επιχειρηματικές τριβές, και
- γ) οριζόντιες συστημικές μεταβλητές που διαμορφώνουν το πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς.

VI.7.1 Ζητήματα επιβεβαίωσης των διαπιστώσεων της κλαδικής

- (472) Η συνδυαστική ανάγνωση της δημόσιας διαβούλευσης και της κλαδικής ανάλυσης καταδεικνύει ότι σε ορισμένα πεδία διαμορφώνεται ώριμη και διατομεακή αναγνώριση των βασικών χαρακτηριστικών και προκλήσεων της αγοράς. Στα πεδία αυτά, η διαβούλευση δεν τροποποιεί τη βασική διάγνωση της Ενδιάμεσης Έκθεσης, αλλά λειτουργεί κυρίως επιβεβαιωτικά και εμπλουτιστικά, προσθέτοντας εμπειρικές και λειτουργικές διαστάσεις.
- (473) Ειδικότερα, επιβεβαιώνεται με συνέπεια ότι **οι λιμενικές υποδομές και η λιμενική διακυβέρνηση αποτελούν κρίσιμο διαρθρωτικό περιορισμό της αγοράς**. Η διαπίστωση αυτή ενισχύει την αρχική εκτίμηση της κλαδικής έρευνας ότι η λειτουργία της ακτοπλοΐας δεν επηρεάζεται μόνο από το κανονιστικό πλαίσιο ή τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, αλλά και από υλικές και διοικητικές συνθήκες που καθορίζουν τη δυνατότητα ανάπτυξης υπηρεσιών και τη λειτουργική αποδοτικότητα του δικτύου.
- (474) Αντίστοιχα, η διαβούλευση επιβεβαιώνει **τον κεντρικό ρόλο της δημόσιας υπηρεσίας και της εξυπηρέτησης μικρών και απομακρυσμένων νησιών**, αναδεικνύοντας ότι μέρος της αγοράς δεν μπορεί να καλυφθεί αποκλειστικά με εμπορικούς όρους. Η διάγνωση αυτή ενισχύει την προσέγγιση της Ενδιάμεσης Έκθεσης, υπογραμμίζοντας τη διαρθρωτική διάσταση της νησιωτικής συνοχής και τη λειτουργία της δημόσιας παρέμβασης ως μηχανισμού κάλυψης μόνιμων κενών του δικτύου.
- (475) Παράλληλα, **η πράσινη μετάβαση και η ανανέωση του στόλου αναδεικνύονται με ιδιαίτερη ένταση ως κεντρική πρόκληση για το σύνολο του κλάδου**. Η διαβούλευση επιβεβαιώνει ότι δεν πρόκειται για εξωγενές ή δευτερεύον ζήτημα, αλλά για παράγοντα που δύναται να επηρεάσει καθοριστικά τη μελλοντική δομή της αγοράς, τις επενδυτικές δυνατότητες των επιχειρήσεων και τις συνθήκες ανταγωνισμού.
- (476) Τέλος, επιβεβαιώνεται **η σημασία της ζήτησης, της εποχικότητας και της διαφοροποίησης των κατηγοριών χρηστών ως βασικού διαρθρωτικού υποβάθρου**. Η αναγνώριση αυτή ενισχύει την αρχική διάγνωση ότι η αγορά δεν μπορεί να αξιολογηθεί με υπόθεση ομοιογενούς και σταθερής ζήτησης, αλλά απαιτεί προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη τη χρονική και λειτουργική ανομοιογένεια των συνθηκών.
- (477) Συνολικά, τα πεδία αυτά συγκροτούν έναν πυρήνα ευρείας σύγκλισης, επιβεβαιώνοντας ότι οι βασικές διαπιστώσεις της Ενδιάμεσης Έκθεσης ως προς τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς παραμένουν ισχυρές, ενώ οι διαφοροποιήσεις εντοπίζονται κυρίως στον τρόπο αντιμετώπισής τους.

VI.7.2 Ζητήματα κανονιστικής και επιχειρηματικής τριβής

- (478) Σε αντιδιαστολή με τα ανωτέρω, η διαβούλευση αναδεικνύει και ζητήματα στα οποία δεν διαμορφώνεται αντίστοιχος βαθμός σύγκλισης, αλλά καταγράφονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις ως προς την ερμηνεία της αγοράς και την κατεύθυνση των παρεμβάσεων. Οι

αποκλίσεις αυτές δεν αφορούν, κατά κύριο λόγο, τη διάγνωση των προβλημάτων, αλλά τους όρους οργάνωσης, ρύθμισης και λειτουργίας της αγοράς.

- (479) Κεντρικό σημείο τριβής αποτελεί το **θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης**, το οποίο αναδεικνύεται ως βασικός παράγοντας διαμόρφωσης των συνθηκών ανταγωνισμού. Η διαβούλευση δείχνει ότι το πλαίσιο αυτό δεν αντιμετωπίζεται απλώς ως διοικητικός μηχανισμός οργάνωσης του δικτύου, αλλά ως **στοιχείο που επηρεάζει την προβλεψιμότητα, τη δυνατότητα εισόδου και τους όρους δραστηριοποίησης**. Οι αποκλίσεις αφορούν κυρίως το εάν το ισχύον σύστημα επαρκεί με διορθωτικές προσαρμογές ή αν απαιτείται ουσιαστικότερη αναθεώρηση της κανονιστικής αρχιτεκτονικής.
- (480) Αντίστοιχα, η σχέση μεταξύ συμβατικών και ταχυπλών υπηρεσιών αποτελεί πεδίο στο οποίο συγκρούονται διαφορετικές αντιλήψεις για τη δομή της αγοράς και τη φύση του ανταγωνισμού. Η διαβούλευση δείχνει ότι η σύγκριση μεταξύ επιχειρηματικών μοντέλων δεν είναι αυτονόητη, αλλά συνδέεται με διαφορετικές παραγωγικές, δικτυακές και χρονικές λογικές λειτουργίας.
- (481) Σημαντικές διαφοροποιήσεις καταγράφονται και στο πεδίο των τιμών και του κόστους. Η απουσία ενιαίας ερμηνείας ως προς τους προσδιοριστικούς παράγοντες των ναύλων επιβεβαιώνει ότι η αξιολόγηση της τιμολογιακής πολιτικής δεν μπορεί να περιοριστεί σε μονοδιάστατες προσεγγίσεις, αλλά απαιτεί συνδυασμό οικονομικής, επιχειρησιακής και ρυθμιστικής ανάλυσης.
- (482) Τέλος, το πεδίο της εποπτείας και της διαθεσιμότητας δεδομένων συνιστά σύνθετη ζώνη τριβής, καθώς συνδυάζει αφενός σύγκλιση ως προς την ανάγκη ενίσχυσης της πληροφόρησης και αφετέρου διαφοροποίηση ως προς τον ρόλο και τη δομή των υφιστάμενων θεσμών.
- (483) Συνολικά, τα ζητήματα αυτά αναδεικνύουν ότι οι βασικές εντάσεις της αγοράς συνδέονται με διαφορετικές αντιλήψεις για την κανονιστική της οργάνωση και όχι με ουσιαστική ασυμφωνία ως προς τα θεμελιώδη προβλήματα της αγοράς.

VI.7.3 Οριζόντιες συστημικές μεταβλητές

- (484) Πέραν των ζητημάτων σύγκλισης και τριβής, η διαβούλευση αναδεικνύει και μια σειρά παραγόντων που λειτουργούν οριζόντια ως διαρθρωτικές μεταβλητές της αγοράς. Οι παράγοντες αυτοί δεν αποτελούν κατ' ανάγκη αυτόνομες ζώνες αντιπαράθεσης, αλλά διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να ερμηνευθούν τόσο οι διαρθρωτικοί περιορισμοί όσο και οι καταγεγραμμένες αποκλίσεις.
- (485) Η ζήτηση και η εποχικότητα καθορίζουν το βασικό υπόβαθρο της λειτουργίας της αγοράς, επηρεάζοντας τη βιωσιμότητα των δρομολογίων, την τιμολόγηση και την ένταση της δραστηριοποίησης. Η χωρική οργάνωση του δικτύου επηρεάζει την κατανομή των ευκαιριών και των περιορισμών μεταξύ επιμέρους γεωγραφικών αγορών, αναδεικνύοντας την ανάγκη διαφοροποιημένης προσέγγισης ως προς τις συνθήκες ανταγωνισμού.
- (486) Παράλληλα, η ποιότητα υπηρεσίας και η αξιοπιστία λειτουργούν ως κρίσιμοι δείκτες της πραγματικής λειτουργίας της αγοράς, συνδέοντας τη θεσμική και επιχειρησιακή οργάνωση με την εμπειρία των χρηστών.

- (487) Οι μεταβλητές αυτές, σε συνδυασμό, επιβεβαιώνουν ότι η ακτοπλοϊκή αγορά δεν μπορεί να κατανοηθεί απομονώνοντας μεμονωμένες θεματικές, αλλά απαιτεί συνολική θεώρηση των διαρθρωτικών, χωρικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών της.

VI.8 Συνθετικές διαπιστώσεις για τη λειτουργία της αγοράς και τον ανταγωνισμό

- (488) Η συνθετική επεξεργασία των ευρημάτων της δημόσιας διαβούλευσης σε συνδυασμό με την κλαδική ανάλυση οδηγεί σε συνεκτικές διαπιστώσεις για τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς. Οι διαπιστώσεις αυτές αποτυπώνουν τους βασικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων διαμορφώνονται οι συνθήκες ανταγωνισμού και αναπαράγονται οι κύριες εντάσεις του κλάδου.
- (489) Ειδικότερα, η σύνθεση των ευρημάτων της διαβούλευσης και της κλαδικής έρευνας οδηγεί σε ορισμένες θεμελιώδεις διαπιστώσεις:
- α) Η λειτουργία της αγοράς επηρεάζεται καθοριστικά από το θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο.
 - β) Οι διαρθρωτικοί περιορισμοί αποτελούν βασικούς προσδιοριστές των συνθηκών ανταγωνισμού.
 - γ) Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων αποτελεί δομικό στοιχείο της αγοράς.
 - δ) Τα ελλείμματα δεδομένων και εποπτείας περιορίζουν τη διαφάνεια και την αποτελεσματική αξιολόγηση.
 - ε) Η πράσινη μετάβαση αναμένεται να επηρεάσει ουσιαστικά τη μελλοντική διάρθρωση της αγοράς.
- (490) Η αγορά, συνεπώς, δεν επιδέχεται μονοδιάστατη αξιολόγηση, αλλά απαιτεί συνδυαστική θεώρηση των κανόνων, των υποδομών, της δομής του δικτύου και της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων.

VI.8.1 Ο καθοριστικός ρόλος του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου

- (491) Πρώτη βασική διαπίστωση είναι ότι η αγορά ακτοπλοΐας δεν λειτουργεί σε ουδέτερο κανονιστικό περιβάλλον, αλλά υπό την ισχυρή επίδραση του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου που διέπει τη δρομολόγηση, τη δημόσια υπηρεσία και την εποπτεία.
- (492) Αναδεικνύεται ότι οι διαφοροποιήσεις που καταγράφονται στο πεδίο αυτό αφορούν στην ισορροπία μεταξύ ευελιξίας και ρυθμιστικής παρέμβασης. Ως κρίσιμο στοιχείο η διαβούλευση καταδεικνύει ότι το πλαίσιο αυτό γίνεται αντιληπτό ως κεντρικός παράγοντας διαμόρφωσης των συνθηκών ανταγωνισμού και επηρεάζει άμεσα:
- την προβλεψιμότητα των συνθηκών δραστηριοποίησης,
 - τη δυνατότητα πρόσβασης, εισόδου ή επέκτασης,
 - και τους όρους δραστηριοποίησης στην αγορά και την πραγματική ένταση του ανταγωνισμού.
- (493) Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση της λειτουργίας της αγοράς δεν μπορεί να περιοριστεί στην παρατήρηση της επιχειρηματικής συμπεριφοράς, αλλά απαιτεί συστηματική εξέταση του

τρόπου με τον οποίο η κανονιστική αρχιτεκτονική επιδρά στη διαμόρφωση των συνθηκών ανταγωνισμού.

VI.8.2 Οι διαρθρωτικοί περιορισμοί ως βασικοί προσδιοριστές του ανταγωνισμού

- (494) Δεύτερη διαπίστωση είναι ότι οι διαρθρωτικοί περιορισμοί, ιδίως οι λιμενικές υποδομές, η χωρική οργάνωση του δικτύου και η εποχικότητα, συνιστούν θεμελιώδεις όρους λειτουργίας της αγοράς.
- (495) Οι περιορισμοί αυτοί επηρεάζουν άμεσα:
- τη δυνατότητα εισόδου, επέκτασης και ανάπτυξης υπηρεσιών,
 - το κόστος και τη βιωσιμότητα δραστηριοποίησης,
 - και την κατανομή και ένταση του ανταγωνισμού σε επιμέρους αγορές.
- (496) Οι παράγοντες αυτοί επιβεβαιώνουν ότι σημαντικό μέρος των δυσχερειών που παρατηρούνται στην αγορά δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά σε συμπεριφορικά ή κανονιστικά αίτια, αλλά συνδέεται με το υλικό και χωρικό υπόβαθρο του κλάδου. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση της λειτουργίας της ακτοπλοΐας δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από το διαρθρωτικό περιβάλλον εντός του οποίου αναπτύσσεται και προϋποθέτει τη συνεκτίμηση των δομικών αυτών παραμέτρων.

VI.8.3 Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων ως δομικό χαρακτηριστικό

- (497) Τρίτη διαπίστωση είναι ότι η αγορά χαρακτηρίζεται από ουσιώδη διαφοροποίηση επιχειρηματικών μοντέλων, τα οποία λειτουργούν με διακριτούς όρους κόστους, ζήτησης και επιχειρησιακής οργάνωσης. Η ένταση του ανταγωνισμού μεταβάλλεται ανάλογα με τη γεωγραφία και τη χρονική περίοδο.
- (498) Κατά συνέπεια, η αγορά δεν μπορεί να αναλυθεί ως ενιαίο σύνολο ομοιογενών υπηρεσιών. Η αξιολόγηση του ανταγωνισμού απαιτεί διαφοροποιημένη προσέγγιση, η οποία λαμβάνει υπόψη την αλληλεπίδραση διαφορετικών μοντέλων εντός ενός ενιαίου δικτυακού συστήματος.

VI.8.4 Τα ελλείμματα δεδομένων και εποπτείας ως δομική αδυναμία

- (499) Τέταρτη διαπίστωση είναι ότι η περιορισμένη διαθεσιμότητα δεδομένων, η περιορισμένη διαφάνεια και η ανεπαρκής εποπτική υποδομή δεν αποτελούν απλώς τεχνικό ζήτημα αλλά συνιστούν δομική αδυναμία που επηρεάζει ουσιαστικά τη λειτουργία της αγοράς.
- (500) Η διαβούλευση αναδεικνύει ευρεία σύγκλιση ως προς την ανάγκη ενίσχυσης της πληροφόρησης, γεγονός που υποδηλώνει ότι η αγορά λειτουργεί υπό συνθήκες μειωμένης διαφάνειας. Αυτό περιορίζει:
- τη δυνατότητα παρακολούθησης των εξελίξεων και αποτίμησης των συνθηκών ανταγωνισμού,
 - τη λογοδοσία των συμμετεχόντων,
 - την αποτελεσματικότητα των θεσμικών παρεμβάσεων και τη διαμόρφωση τεκμηριωμένων πολιτικών.

- (501) Κατά συνέπεια, η ενίσχυση της πληροφοριακής και εποπτικής υποδομής αναδεικνύεται ως βασική προϋπόθεση για τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς και την αποτελεσματική άσκηση της εποπτείας.

VI.8.5 Η πράσινη μετάβαση ως καταλύτης αναδιάρθρωσης

- (502) Πέμπτη διαπίστωση είναι ότι η πράσινη μετάβαση και η ανάγκη ανανέωσης του στόλου συνιστούν τον σημαντικότερο παράγοντα μελλοντικής αναδιάρθρωσης της αγοράς.
- (503) Οι αυξημένες επενδυτικές απαιτήσεις, σε συνδυασμό με την αβεβαιότητα ως προς τις τεχνολογικές επιλογές και τα χρηματοδοτικά εργαλεία, ενδέχεται να επηρεάσουν:
- τη βιωσιμότητα επιχειρήσεων,
 - την κατανομή ισχύος στον κλάδο,
 - και τις δυνατότητες εισόδου νέων φορέων και/ή παραμονής υφιστάμενων φορέων.
- (504) Η πράσινη μετάβαση δεν αποτελεί απλώς περιβαλλοντική πρόκληση και προσαρμογή, αλλά παράγοντα που δύναται να αναδιαμορφώσει τη δομή της αγοράς, την ένταση του ανταγωνισμού και τη συνολική διάρθρωση του κλάδου.

VI.8.6 Συνολική συνθετική αποτίμηση

- (505) Συνολικά, η αγορά ακτοπλοΐας προκύπτει από την αλληλεπίδραση τριών βασικών επιπέδων:
- α) του κανονιστικού και διοικητικού πλαισίου,
 - β) των διαρθρωτικών και χωρικών περιορισμών,
 - γ) και των διαφοροποιημένων επιχειρηματικών στρατηγικών.

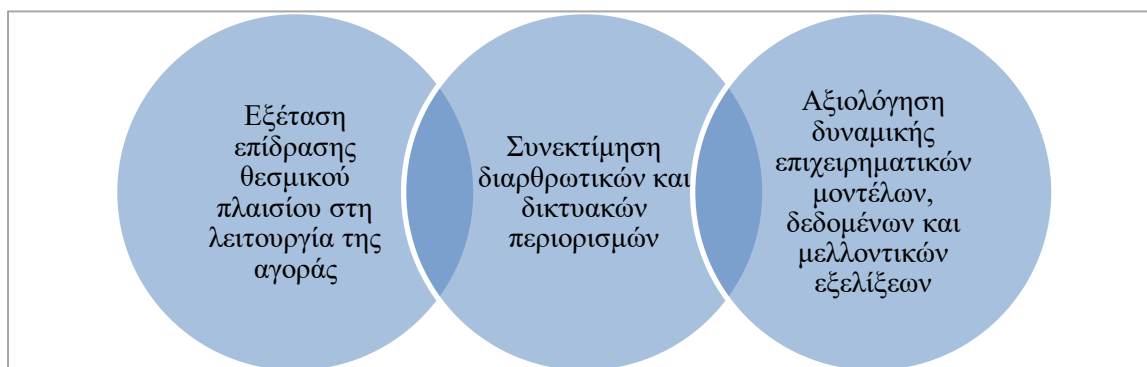
Σχήμα 5: Βασικά στοιχεία αλληλεπίδρασης στην ακτοπλοϊκή μεταφορά



Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (506) Η διαβούλευση επιβεβαιώνει σε μεγάλο βαθμό αυτές τις βασικές διαπιστώσεις της κλαδικής έρευνας, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύει ζητήματα έντονης τριβής που σχετίζονται με τον τρόπο λειτουργίας, οργάνωσης και ρύθμισής της αγοράς.
- (507) Υπό το πρίσμα αυτό, η συνολική αξιολόγηση της αγοράς απαιτεί ολοκληρωμένη προσέγγιση που συνδυάζει θεσμικές, διαρθρωτικές και επιχειρησιακές παραμέτρους. Η αξιολόγηση του κλάδου της ακτοπλοΐας οφείλει να κινείται σε τρία αλληλένδετα επίπεδα:
- α) εξέταση της επίδρασης του θεσμικού πλαισίου στη λειτουργία της αγοράς,
 - β) συνεκτίμηση των διαρθρωτικών και δικτυακών περιορισμών,
 - γ) αξιολόγηση της δυναμικής των επιχειρηματικών μοντέλων, των δεδομένων και των μελλοντικών εξελίξεων.
- (508) Το πλαίσιο αυτό συνιστά το σημείο εκκίνησης για τη διατύπωση των τελικών συμπερασμάτων της κλαδικής έκθεσης.

Σχήμα 6: Πλαίσιο αξιολόγησης και σχεδιασμού πολιτικής



Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

VII. ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΚΤΟΠΛΟΪΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΣΕ ΝΗΣΙΩΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ¹⁸⁹

- (509) Για την ολιστική αξιολόγηση του κλάδου της ακτοπλοΐας, είναι σκόπιμη η συγκριτική παρουσίαση εναλλακτικών συστημάτων διακυβέρνησης που εφαρμόζονται σε περιοχές που προσεγγίζουν γεωγραφικά την ιδιομορφία της ελληνικής επικράτειας. Για το σκοπό αυτό, στην παρούσα Ενότητα παρουσιάζονται συνοπτικά τα συστήματα διακυβέρνησης τριών επιλεγμένων περιπτώσεων: της Βρετανικής Κολομβίας, της Σκωτίας και της Νορβηγίας.
- (510) Οι περιπτώσεις αυτές επελέγησαν για την αποτύπωση τριών διακριτών προσεγγίσεων διακυβέρνησης ακτοπλοϊκών μεταφορών σε περιοχές με εκτεταμένα νησιωτικά συμπλέγματα και συγκρίσιμα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, τα οποία σχετίζονται με το επίπεδο ανάπτυξης των κρατών και δομούνται με κριτήρια την αποτελεσματικότητα και την βιωσιμότητα, αλλά και τη διαφάνεια και λογοδοσία. Πρόκειται για τρία παραδείγματα μέγιστης θεσμικής

¹⁸⁹ Η Ενότητα VII βασίζεται στην υπ' αριθ. πρωτ. 3937/15.06.2026 Έκθεση της εμπειρογνώμονα Καθηγήτριας κας Μαρίας Λεκάκου.

διαφοροποίησης (maximum institutional variation), καθώς αποτυπώνουν τρεις διακριτές προσεγγίσεις:

- το μοντέλο εταιρικά οργανωμένης δημόσιας υπηρεσίας υπό ανεξάρτητη ρύθμιση (Βρετανική Κολομβία),
- το μοντέλο ισχυρού δημόσιου ελέγχου με θεσμικό διαχωρισμό λειτουργιών (Σκωτία), και
- το αποκεντρωμένο μοντέλο ανταγωνισμού για την αγορά (Νορβηγία).

(511) Η συγκριτική τους ανάλυση επιτρέπει την ανάδειξη βασικών επιλογών πολιτικής ως προς τη ρύθμιση, τη χρηματοδότηση, τη διακυβέρνηση και τη λειτουργία της αγοράς, με άμεση συνάφεια για την ελληνική περίπτωση. Η διεθνής εμπειρία λαμβάνεται υπόψη στα τελικά συμπεράσματα και θέσεις της παρούσας Έκθεσης στο πλαίσιο αξιολόγησης της επίδρασης που έχει το ρυθμιστικό πλαίσιο στη διαμόρφωση συνθηκών ανταγωνισμού.

VII.1 Η περίπτωση της Βρετανικής Κολομβίας (Καναδάς)¹⁹⁰

(512) Στον Καναδά, και συγκεκριμένα στην Βρετανική Κολομβία, η παροχή των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών αποκρατικοποιήθηκε το 2003 με τη θέσπιση του Νόμου περί Παράκτιων Πορθμείων (Coastal Ferry Act¹⁹¹), διά του οποίου ιδιωτικοποιήθηκε η επαρχιακή κρατική επιχείρηση British Columbia Ferries (BC Ferries), κυριότερος πάροχος ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, και μετατράπηκε σε ανεξάρτητη, ρυθμιζόμενη εταιρεία με την επωνυμία British Columbia Ferry Services Inc.

(513) Η αναδιάρθρωση της BC Ferries το 2003, από κρατική επιχείρηση σε ανεξάρτητη ιδιωτική εταιρεία, υπαγορεύτηκε από διάφορους οικονομικούς, λειτουργικούς και πολιτικούς παράγοντες:

- Το σκάνδαλο των ταχύπλοων (Fast Ferry Scandal), το οποίο αποτέλεσε μείζονα πολιτική και οικονομική καταστροφή για τη Βρετανική Κολομβία του Καναδά, καθώς ανέδειξε τεράστιες υπερβάσεις κόστους και χρόνιες μηχανικές βλάβες του ακτοπλοϊκού στόλου και επέφερε ολέθριες πολιτικές επιπτώσεις. Το έργο, το οποίο δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 1994 από την τότε επαρχιακή κυβέρνηση, αποσκοπούσε στην εγχώρια ναυπήγηση τριών ταχύπλοων καταμαράν αλουμινίου (του στόλου PacifiCat), με στόχο την ενίσχυση της εγχώριας ναυπηγικής βιομηχανίας, το οποίο αποδείχτηκε δαπανηρό και αποτυχημένο εγχείρημα και προκάλεσε πολιτικό σκάνδαλο, κατόπιν του οποίου αναθεωρήθηκε το μέχρι τότε κρατικό μοντέλο λειτουργίας ως αναποτελεσματικό.

¹⁹⁰ Bird, M.G. (2013). *In Turbulent Waters: British Columbia Ferry Service Inc., 1985–2012*. CIRIEC Working Paper No. 2013/05, Université de Liège; Office of the Auditor General of British Columbia (2006) *Changing Course: A New Direction for British Columbia's Coastal Ferry System – A Review of the Transformation of BC Ferries*. Victoria, BC: Office of the Auditor General; Province of British Columbia (2018) *Connecting Coastal Communities: Review of Coastal Ferry Services in British Columbia*. Ministry of Transportation and Infrastructure. Victoria, BC; BC Ferries *Our Governance 2003*; Province of British Columbia *Coastal Ferry Services Review – Terms of Reference* (2017); Grossi, G. & Reichard, C. (2008) *Municipal Corporatization in Europe and Beyond*. Annals of Public and Cooperative Economics, 79(3–4), 597–620; Christensen, T. & Lægreid, P. (2007) *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review, 67(6), 1059–1066; Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (4th ed.). Oxford University Press.

¹⁹¹ Coastal Ferry Act [SBC 2003] Chapter 14, 27.03.2003.

- Προστασία Φορολογουμένων: Η αλλαγή στόχευε στην προστασία των δημόσιων οικονομικών από το κεφαλαιακό χρέος και τον οικονομικό κίνδυνο, προωθώντας παράλληλα την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα¹⁹².
- Απαλλαγή από το δημόσιο χρέος: Η επαρχιακή κυβέρνηση επιδίωκε να αποσυνδέσει την υπερχρεωμένη εταιρεία πορθμείων από τα δημόσια λογιστικά βιβλία, ώστε να μειώσει τις άμεσες υποχρεώσεις της επαρχίας¹⁹³.
- Χρηματοδότηση της ανανέωσης του στόλου: Η BC Ferries αντιμετώπιζε το πρόβλημα ενός γερασμένου στόλου και υποβαθμισμένων τερματικών σταθμών, γεγονός που απαιτούσε τεράστιες κεφαλαιουχικές επενδύσεις. Η αναδιάρθρωση επέτρεψε στην εταιρεία να δανείζεται και να αντλεί εξωτερική εμπορική χρηματοδότηση απευθείας, χωρίς να εξαρτάται από τη χρηματοδότηση των φορολογουμένων ή την κρατική πιστοληπτική ικανότητα¹⁹⁴.
- Εξάλειψη της πολιτικής παρέμβασης: Ως κρατική επιχείρηση, οι λειτουργίες, οι προτεραιότητες δαπανών και η ναυπήγηση πλοίων επηρεάζονταν έντονα από βραχυπρόθεσμους πολιτικούς κύκλους και όχι από μια μακροπρόθεσμη επιχειρηματική στρατηγική¹⁹⁵.
- Ανώτατα όρια τιμών: Διορίστηκε ανεξάρτητος Επίτροπος Πλοίων της Βρετανικής Κολομβίας (BC Ferry Commissioner) για να ορίζει ανώτατα όρια τιμών ναύλων και να παρακολουθεί τα επίπεδα εξυπηρέτησης σε όλες τις παράκτιες διαδρομές, περιορίζοντας τις υπερβολικές αυξήσεις των ναύλων¹⁹⁶.
- Λειτουργία με όρους εμπορικής επιχείρησης: Η αναδιάρθρωση στόχευε στη μετάβαση του συστήματος πορθμείων σε μια εμπορική επιχείρηση που λειτουργεί με όρους αγοράς, όπου οι χρήστες —και όχι το σύνολο των φορολογουμένων— επωμίζονταν μεγαλύτερο μέρος του λειτουργικού κόστους¹⁹⁷.

(514) Κατά τη θεσμική μεταρρύθμιση του 2003, η BC Ferries διαχειριζόταν στόλο 37 πλοίων, ο οποίος ήταν οργανωμένος σε τρεις βασικές λειτουργικές κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλάμβανε 13 μεγάλα πλοία που εξυπηρετούσαν τις κύριες γραμμές υψηλής ζήτησης μεταξύ της ηπειρωτικής Βρετανικής Κολομβίας και της νήσου Βανκούβερ. Η δεύτερη κατηγορία αποτελούνταν από 18 ενδιάμεσα και μικρά πλοία που εξυπηρετούσαν περιφερειακές και ενδονησιωτικές συνδέσεις, ενώ η τρίτη περιλάμβανε 6 πλοία που δραστηριοποιούνταν στις απομακρυσμένες βόρειες περιοχές της Περιφέρειας. Η σύνθεση του στόλου αναδεικνύει τον πολυλειτουργικό χαρακτήρα του συστήματος ακτοπλοϊκών μεταφορών της Βρετανικής

¹⁹² 2003: Status Change, <https://bcferrycommissionold.itidev.ca/faqs/about-bc-ferries/from-2003-onwards/>

¹⁹³ Potential Privatization of Provincial Ferry System, <https://abigmistake.ca/ferries/>

¹⁹⁴ BC Ferries operating like a business, <https://www.taxpayer.com/news-room-archive/BC%20Ferries%20operating%20like%20a%20business>

¹⁹⁵ 2003: Status Change, <https://bcferrycommissionold.itidev.ca/faqs/about-bc-ferries/from-2003-onwards/>

¹⁹⁶ Potential Privatization of Provincial Ferry System, <https://abigmistake.ca/ferries/>

¹⁹⁷ “Repositioning BC Ferries: From Crown Corporation to Administrative Hybrid”, The University Of British Columbia (Vancouver), April 2008

Κολομβίας, το οποίο συνδύαζε εμπορικές γραμμές υψηλής ζήτησης με υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας προς μικρές και γεωγραφικά απομονωμένες κοινότητες.

- (515) Η πολυπλοκότητα αυτή αποτέλεσε έναν από τους βασικούς λόγους για τους οποίους η μεταρρύθμιση του 2003 συνοδεύτηκε από τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου διακυβέρνησης, το οποίο διαχώρισε τη λειτουργία της εταιρείας από τη ρυθμιστική εποπτεία μέσω της ίδρυσης ανεξάρτητου ρυθμιστικού φορέα.

Πίνακας 20: Ακτοπλοϊκό σύστημα Βρετανικής Κολομβίας (Καναδάς)

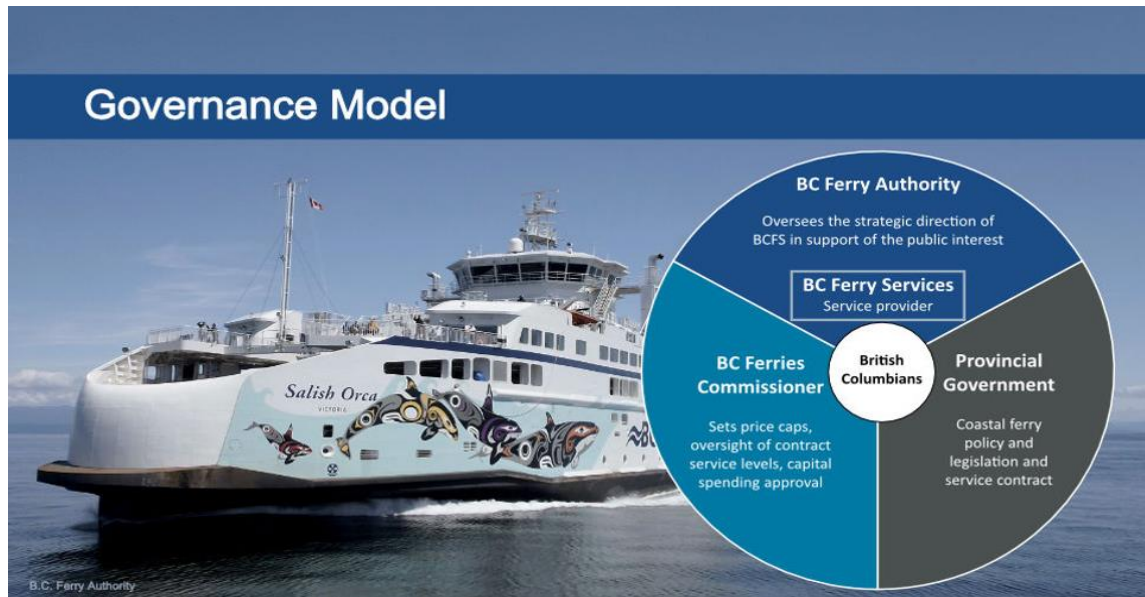
Κατηγορία Γραμμών	Αριθμός Πλοίων	Ρόλος στο Δίκτυο
Μεγάλα πλοία κύριων γραμμών (Major Vessels)	13	Εξυπηρέτηση των βασικών διαδρόμων μεταξύ ηπειρωτικής Βρετανικής Κολομβίας και νήσου Βανκούβερ
Ενδιάμεσα και μικρά πλοία (Intermediate & Small Vessels)	18	Εξυπηρέτηση περιφερειακών και ενδονησιωτικών συνδέσεων
Πλοία βόρειων γραμμών (Northern Vessels)	6	Εξυπηρέτηση απομακρυσμένων παράκτιων και νησιωτικών κοινοτήτων
Σύνολο	37	Ολόκληρο το ακτοπλοϊκό δίκτυο της Βρετανικής Κολομβίας

Πηγή: Υπ' αριθ. πρωτ. 3937/15.06.2026 Έκθεση της εμπειρογνώμονα Καθηγήτριας κας Μαρίας Λεκάκου.
Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (516) Εξετάστηκαν διάφορες λύσεις και αυτή που επιλέχθηκε τελικά ήταν ένα μικτό σχήμα «ιδιωτικής εκμετάλλευσης υπό την εποπτεία ανεξάρτητης αρχής, που να ανταποκρίνεται στον στόχο δημιουργίας ενός σύγχρονου, ασφαλούς και αξιόπιστου συστήματος ακτοπλοϊκών μεταφορών, το οποίο θα παρέχει βελτιωμένες υπηρεσίες και μεγαλύτερες επιλογές για τους χρήστες, ενώ παράλληλα θα προστατεύει τους δημόσιους πόρους της Βρετανικής Κολούμπια από περαιτέρω οικονομικό κίνδυνο και χρέος». Η Επιτροπή Ακτοπλοϊκών Μεταφορών της Βρετανικής Κολομβίας (British Columbia Ferry Commission) δημιουργήθηκε για την ρύθμιση των ναύλων, του επιπέδου υπηρεσιών, την είσοδο εναλλακτικών παρόχων υπηρεσιών και την παρακολούθηση των δημόσιων εκθέσεων της BC Ferries.
- (517) Το μοντέλο διακυβέρνησης έχει τέσσερα μέρη: την Αρχή Ακτοπλοϊκών Μεταφορών της Βρετανικής Κολομβίας (ο δικαιούχος μέτοχος), την BC Ferry Services Inc. (ο πάροχος υπηρεσιών), τον Επίτροπο Ακτοπλοϊκών Μεταφορών της BC (Ανεξάρτητος Ρυθμιστής) και τη Σύμβαση Παροχής Ακτοπλοϊκών Μεταφορών (μια σύμβαση 60 ετών μεταξύ της Περιφέρειας της Βρετανικής Κολομβίας και της BC Ferries).
- (518) Από την 1η Απριλίου 2003, η Επαρχία της Βρετανικής Κολούμπια υπέγραψε σύμβαση Παροχής Ακτοπλοϊκών Υπηρεσιών με την BC Ferries διάρκειας 60 ετών. Την 1η Απριλίου 2008 τέθηκε σε ισχύ η δεύτερη περίοδος της σύμβασης. Οι όροι απόδοσης ορίζουν τα επίπεδα υπηρεσιών για κάθε ρυθμιζόμενη διαδρομή, με αντάλλαγμα ένα καθορισμένο ποσό αποζημίωσης. Η

εταιρεία λαμβάνει επίσης ένα ετήσιο ποσό που παρέχεται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, για την κάλυψη της υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας.

- (519) Ο ρόλος των τεσσάρων μερών του νέου μοντέλου διακυβέρνησης παρουσιάζεται σχηματικά στο ακόλουθο διάγραμμα:



Πηγή: B.C. Ferry Authority¹⁹⁸

- (520) Η ανωτέρω σχηματική απεικόνιση παρουσιάζει επιγραμματικά το νέο μοντέλο διακυβέρνησης, σύμφωνα με το οποίο¹⁹⁹:

- Η BC Ferry Authority κατέχει τη μοναδική εκδοθείσα μετοχή με δικαίωμα ψήφου της BC Ferries. Ο ρόλος της Αρχής είναι να επιβλέπει τη στρατηγική κατεύθυνση της BC Ferries προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος, να διορίζει μέλη στο Διοικητικό Συμβούλιο της BC Ferry Services και να εγκρίνει τα προγράμματα αποδοχών για τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και τα στελέχη της εταιρείας.
- Βάσει σύμβασης διάρκειας 60 ετών με την επαρχία της Βρετανικής Κολομβίας, η BC Ferries παρέχει υπηρεσίες μεταφοράς οχημάτων και επιβατών σε 25 ρυθμιζόμενα παράκτια δρομολόγια εντός της Βρετανικής Κολομβίας. Η σύμβαση αυτή, γνωστή ως «Σύμβαση Παροχής Υπηρεσιών Παράκτιων Πορθμείων» (Coastal Ferry Services Contract), καθορίζει τα επίπεδα εξυπηρέτησης, τα δρομολόγια και τα κόμιστρα μεταφοράς.
- Η BC Ferries υπόκειται στη ρύθμιση του Επιτρόπου της BC Ferries (BC Ferries Commissioner), ο οποίος αποτελεί ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή. Βασικός ρόλος του Επιτρόπου είναι η ρύθμιση των κομίστρων μέσω ανώτατων ορίων τιμών, διασφαλίζοντας ότι το μέσο επίπεδο των κομίστρων δεν υπερβαίνει το καθορισμένο ανώτατο όριο. Εντός του πλαισίου αυτού των ανώτατων ορίων, η BC Ferries καθορίζει τα κόμιστρα για τα επιμέρους δρομολόγια.

¹⁹⁸ <https://www.bcferryauthority.com/about-us/>

¹⁹⁹ Ο.π.

- Ο Επίτροπος ασκεί το ρυθμιστικό του έργο με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και σύμφωνα με διάφορες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εξισορρόπησης των συμφερόντων των χρηστών των πορθμείων, των φορολογουμένων και της οικονομικής βιωσιμότητας των φορέων εκμετάλλευσης των πορθμείων.
- (521) Το ενδιαφέρον σημείο στη λειτουργία του Καναδικού μοντέλου διακυβέρνησης είναι ο τρόπος κατανομής των ευθυνών μεταξύ κράτους, ρυθμιστή και παρόχου υπηρεσιών στις ακτοπλοϊκές μεταφορές και οι επιπτώσεις αυτής της κατανομής στην αποτελεσματικότητα, τη λογοδοσία και την κοινωνική συνοχή.
- (522) Η μεταρρύθμιση της BC Ferries το 2003 και οι θεσμικές παρεμβάσεις που ακολούθησαν έως το 2010 δημιούργησαν ένα ιδιαίτερο μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο συνδυάζει στοιχεία δημόσιας υπηρεσίας με εταιρική διοίκηση και ανεξάρτητη ρυθμιστική εποπτεία. Το μοντέλο αυτό βρίσκεται ανάμεσα στο παραδοσιακό πρότυπο Δημόσιου πάροχου και στην πλήρως ανταγωνιστική αγορά, αποτελώντας χαρακτηριστικό παράδειγμα «εταιρικά οργανωμένης δημόσιας υπηρεσίας» (corporatized public service). Η σύγκρισή του με τα συστήματα της Ελλάδας, της Νορβηγίας και της Σκωτίας αναδεικνύει διαφορετικές απαντήσεις στο ίδιο θεμελιώδες ζήτημα: πώς μπορεί να εξασφαλιστεί η παροχή αξιόπιστων ακτοπλοϊκών υπηρεσιών σε νησιωτικές περιοχές διατηρώντας παράλληλα οικονομική βιωσιμότητα και δημόσια λογοδοσία και διαφάνεια;
- (523) Η σύγκριση 2003 με 2025 δείχνει ότι η μεταρρύθμιση δεν οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των πλοίων, αλλά σε αναδιάρθρωση της διακυβέρνησης, ανανέωση του στόλου και σημαντική αύξηση της μεταφορικής ζήτησης.
- (524) Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία της BC Ferries (2024–2025)²⁰⁰, το σύστημα εξυπηρετεί 25 δρομολόγια (routes), 47 λιμενικές εγκαταστάσεις (terminals), 22,7 εκατομμύρια επιβάτες ετησίως και 9,7 εκατομμύρια οχήματα ετησίως με 37 πλοία.
- (525) Η παρακολούθηση των τιμών ήταν από την αρχή ο λόγος δημιουργίας του θεσμού του Ανεξάρτητου Επιτρόπου (BC Ferry Commissioner), ο οποίος έχει ως βασική αποστολή να ρυθμίζει τα ανώτατα όρια (πλαφόν) των ναύλων (price caps). Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο, ο Επίτροπος οφείλει να εξισορροπεί τα συμφέροντα των χρηστών και των φορολογουμένων και τη χρηματοοικονομική βιωσιμότητα του φορέα εκμετάλλευσης.
- (526) Η προσιτότητα των τιμών δεν αντιμετωπίζεται ως επιχειρησιακός στόχος της BC Ferries αλλά ως ρυθμιστικός στόχος του συστήματος διακυβέρνησης. Ο Επίτροπος καθορίζει ανά τετραετία ανώτατο επιτρεπόμενο μέσο ποσοστό αύξησης των ναύλων (price cap), με ρητό στόχο να περιορίζονται οι αυξήσεις όσο είναι δυνατόν χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η βιωσιμότητα του συστήματος.
- (527) Ο νόμος (Coastal Ferry Act του 2003) προέβλεπε για την πρώτη περίοδο εφαρμογής ανώτατα όρια αυξήσεων μόλις 2,8% ετησίως για τις κύριες γραμμές και 4,4% για τις υπόλοιπες, γεγονός

²⁰⁰ Annual Report to the British Columbia Ferries Commission by British Columbia Ferry Services Inc., Year Ended March 31, 2025

που δείχνει ότι η προστασία των χρηστών από ανεξέλεγκτες αυξήσεις ναύλων ήταν κεντρικός στόχος της μεταρρύθμισης²⁰¹.

- (528) Πρόσφατα, το 2023 η περιφερειακή κυβέρνηση της Βρετανικής Κολομβίας διέθεσε επιπλέον 500 εκατ. δολάρια για να διατηρηθούν οι μέσες ετήσιες αυξήσεις των ναύλων περίπου στο 3,2%²⁰², όταν οι προβλέψεις έδειχναν ότι θα μπορούσαν να ξεπεράσουν το 10% ετησίως λόγω πληθωρισμού, κόστους καυσίμων και επενδύσεων στόλου.
- (529) Η Βρετανική Κολομβία επέλεξε να διαχωρίσει σαφώς τις λειτουργίες του κράτους από εκείνες του παρόχου υπηρεσιών. Η κυβέρνηση καθορίζει το πλαίσιο μέσω μακροχρόνιας σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας, ενώ η BC Ferries λειτουργεί ως ανεξάρτητη εταιρεία με εμπορικά κριτήρια. Η εποπτεία ανατίθεται σε ανεξάρτητο ρυθμιστή, ο οποίος εγκρίνει τα επίπεδα εξυπηρέτησης και τις αυξήσεις ναύλων. Το σύστημα αυτό πέτυχε να ενισχύσει την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και να διευκολύνει την ανανέωση του στόλου, αλλά επικρίθηκε για τη σχετική αποδυνάμωση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την περιορισμένη δυνατότητα των τοπικών κοινοτήτων να επηρεάζουν τις αποφάσεις.
- (530) Ιδιαίτερη σημασία έχει ότι το μοντέλο αυτό δείχνει πως ο διαχωρισμός παρόχου και ρυθμιστή μπορεί να ενισχύσει την αποδοτικότητα, δημιουργώντας ταυτόχρονα ζητήματα θεσμικής λογοδοσίας.

VII.2 Η περίπτωση της Σκωτίας²⁰³

- (531) Η βασική αιτία που προκάλεσε την αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης των ακτοπολικών μεταφορών στην Σκωτία ήταν η εφαρμογή του Κανονισμού 3577/92 για την ελευθερία παροχής υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές (maritime cabotage) και των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων αυτές οι συνθήκες κατέστησαν το παλαιό μοντέλο νομικά ευάλωτο.

²⁰¹ Βλ. το άρθρο 39 του Coastal Ferry Act 2003.

²⁰² BC Ferries Investor Overview, February 2026, https://www.bcferrries.com/web_image/h0e/h87/9078307160094.pdf και «Contribution Agreement Fare Affordability and Green House Gas Emissions Reduction Initiatives» between The province of British Columbia and British Columbia Ferry Services INC, 31.03.2023, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/transportation/passenger-travel/water-travel/coastal-ferry-services-contract>

²⁰³ Baird, A. J. (2012). Comparing the efficiency of public and private ferry services on the Pentland Firth between mainland Scotland and the Orkney Islands. *Research in Transportation Business & Management*, 4, 79-89; Bennett P. (2006) Competing for the island lifeline: European law, state aid and regional public services, *Regional Studies* 40, 953-966; Audit Scotland. (2017). *Ferry services in Scotland*. Audit Scotland; Transport Scotland. (2025). *Strategic approach: Islands Connectivity Plan*. Scottish Government; Scottish Government. (2019). *The National Plan for Scotland's Islands*. Scottish Government; Lekakou, M. Remoundos, G., & Stefanidaki, E. (2021). Applying the Island transport equivalent to the Greek Islands. International Transport Forum Discussion Paper.

- (532) Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οι ακτοπλοϊκές υπηρεσίες ζωτικής σημασίας (lifeline services)²⁰⁴ των Δυτικών Νήσων²⁰⁵ λειτουργούσαν ουσιαστικά από την κρατικά ελεγχόμενη Caledonian MacBrayne (CalMac) χωρίς ανταγωνιστική διαδικασία. Στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού η απευθείας ανάθεση δημιουργούσε αποκλεισμό της αγοράς.
- (533) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απαίτησε το 2005 από τη σκωτσέζικη κυβέρνηση να υποβάλει τα δίκτυα πορθμείων της Caledonian MacBrayne (CalMac) σε διαδικασία ανταγωνιστικού δημόσιου διαγωνισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις και τις θαλάσσιες ενδομεταφορές (cabotage). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμεινε ότι οι κρατικές επιδοτήσεις για τις ζωτικής σημασίας ακτοπλοϊκές συνδέσεις του Clyde και Hebrides συνιστούσαν δημόσια χρηματοδότηση, η οποία απαιτούσε διαδικασία ανταγωνιστικού διαγωνισμού για την αποφυγή στρέβλωσης της αγοράς²⁰⁶.
- (534) Προκειμένου να συμμορφωθεί με τους κανονισμούς της ΕΕ, η Σκωτική Κυβέρνηση διαχώρισε τις παραδοσιακές δραστηριότητες το 2006, ιδρύοντας την Caledonian Maritime Assets Ltd (CMAL) για τη διαχείριση των υποδομών και των πλοίων, και την CalMac Ferries Ltd για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς ανάληψης του λειτουργικού έργου²⁰⁷.
- (535) Συμβάσεις (όπως αυτή της περιόδου 2016–2024, αξίας περίπου 900 εκατομμυρίων λιρών) τέθηκαν σε καθεστώς ανταγωνιστικού διαγωνισμού με τη συμμετοχή ιδιωτικών φορέων όπως η Serco Caledonian Ferries Limited, προκαλώντας τοπικές πολιτικές τριβές και απεργιακές κινητοποιήσεις των συνδικάτων, αν και τελικά κερδήθηκε από την CalMac²⁰⁸.
- (536) Η κυβέρνηση της Σκωτίας και τα συνδικάτα έχουν εξετάσει επανειλημμένα κατά πόσον αυτά τα δίκτυα παροχής βασικών δημόσιων υπηρεσιών πληρούν τις προϋποθέσεις για εξαιρέσεις ή

²⁰⁴ Οι ακτοπλοϊκές υπηρεσίες ζωτικής σημασίας στη Σκωτία είναι κρατικά επιδοτούμενα θαλάσσια δρομολόγια, απαραίτητα για την επιβίωση, τη βιωσιμότητα και την καθημερινή λειτουργία απομακρυσμένων κοινοτήτων σε νησιά και χερσονήσους. Τα δύο κύρια δίκτυα είναι η Υπηρεσία Πορθμείων Clyde and Hebrides (CHFS) και οι Υπηρεσίες Πορθμείων των Βόρειων Νήσων (Northern Isles Ferry Services).

²⁰⁵ Τα Δυτικά Νησιά (Western Isles) της Σκωτίας / αναφέρεται στο σύνολο των νησιωτικών συμπλεγμάτων των Εσωτερικών και Εξωτερικών Εβρίδων (Hebrides), όπως τα Lewis και Harris, Skye, Mull, Islay, Barra κ.ά., καθώς και στα νησιά του κόλπου του Clyde, όπως το Arran και το Bute.

²⁰⁶ Η απαίτηση να υποχρεωθεί η Κυβέρνηση της Σκωτίας να προκηρύξει διαγωνισμούς για τα ζωτικής σημασίας ακτοπλοϊκά δρομολόγια υπαγορεύτηκε από τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις και τον ανταγωνισμό στις θαλάσσιες μεταφορές, οι οποίοι εφαρμόστηκαν κατόπιν συνομιλιών που διεξήχθησαν τον Ιούλιο του 2005 μεταξύ του Υπουργού Μεταφορών Tavish Scott και του Αντιπροέδρου της ΕΕ αρμόδιου για τις μεταφορές, Jacques Barrot. Δεν πρόκειται για κάποια συγκεκριμένη νομοθετική πράξη ή επίσημη δικαστική απόφαση, αφού η εντολή δόθηκε στο πλαίσιο της άμεσης διοικητικής εφαρμογής των κανονισμών της ΕΕ για τον ανταγωνισμό και τις κρατικές επιδοτήσεις, όσον αφορά τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και τις θαλάσσιες μεταφορές, βλ. “EU orders Executive to put 'lifeline' routes out to tender”, 19.07.2005, <https://www.scotsman.com/news/politics/eu-orders-executive-to-put-lifeline-routes-out-to-tender-2458233>

²⁰⁷ “Tendering left an incoherent legacy for Highland and Island ferries that still requires explanation”, David Ross, 16.08.2021, <https://www.pressandjournal.co.uk/fp/news/transport/3393589/calmac-ferries-highlands-islands-tendering-legacy-david-ross-opinion/>

²⁰⁸ “CalMac wins £900m ferry contract”, 19.05.2016, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-36330479>

για απευθείας ανάθεση από τον δημόσιο τομέα σε κρατικό φορέα, υπό το πρίσμα των εξελισσόμενων ερμηνειών του δικαίου της ΕΕ²⁰⁹.

- (537) Προσφάτως, έχει ανακύψει μεταβολή πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα το 2023 οι Σκωτσέζοι υπουργοί διερεύνησαν επιλογές για απευθείας ανάθεση του έργου στην CalMac, δίνοντας προτεραιότητα σε δείκτες παροχής δημόσιων υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο έναντι του εμπορικού ανταγωνισμού, κινούμενοι προσεκτικά εντός των νομικών πλαισίων που διαμορφώθηκαν μετά την αποχώρηση από την ΕΕ και λαμβάνοντας υπόψη τα ιστορικά προηγούμενα της Ένωσης²¹⁰.
- (538) Το δεύτερο και σοβαρότερο πρόβλημα που είχε ανακύψει λόγω της λειτουργίας των lifeline services από την κρατικά ελεγχόμενη CalMac αφορούσε τις κρατικές ενισχύσεις. Η CalMac λάμβανε σημαντική δημόσια χρηματοδότηση για τη λειτουργία ζημιολόγων αλλά κοινωνικά αναγκαίων γραμμών. Κατά την περίοδο 2005–2008 υποβλήθηκαν καταγγελίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στις σκωτσέζικες εταιρείες εκμετάλλευσης πορθμείων CalMac και Serco NorthLink Ferries (North Link)²¹¹.
- (539) Τον Απρίλιο του 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκκίνησε επίσημη έρευνα για το κατά πόσο οι αυτές συνδέονταν με σαφώς ορισμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και αν ήταν συμβατές με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, εστιάζοντας στην πιθανή υπεραντιστάθμιση, τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και τον ορθό προσδιορισμό των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας²¹².
- (540) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περάτωσε επίσημα την έρευνά της στις 28 Οκτωβρίου 2009, κρίνοντας ότι οι δημόσιες επιδοτήσεις που χορηγήθηκαν στις CalMac και NorthLink ήταν συμβατές με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η χρηματοοικονομική αποζημίωση δεν οδήγησε σε αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού²¹³.
- (541) Η λύση που υιοθέτησε η κυβέρνηση της Σκωτίας ήταν θεσμική και όχι επιχειρησιακή, διαχωρίζοντας τα μέσα από την υποδομή. Συγκεκριμένα, το 2006–2007 διαχώρισε διαρθρωτικά τους φορείς εκμετάλλευσης θαλάσσιων μεταφορών, τους φορείς που διαθέτουν την ιδιοκτησία των λιμενικών υποδομών και τους κεντρικούς φορείς χάραξης πολιτικής.
- (542) Ειδικότερα απέδωσε²¹⁴, (α) την ιδιοκτησία πλοίων και λιμένων στην εταιρεία Caledonian Maritime Assets Ltd. (CMAL), η οποία αποτελεί δημόσιο νομικό φορέα που κατέχει τα

²⁰⁹ “Exemption for ferries network raised with EU and EC”, 03.06.2016, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-highlands-islands-36443502>

²¹⁰ “The state aid dilemma for ministers over CalMac”, Martin Williams, 11.10.2023, <https://www.heraldscotland.com/news/23849962.state-aid-dilemma-ministers-calmac/>

²¹¹ “EC to probe Scots ferry services», 16.04.2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/7350391.stm

²¹² “State aid: Commission opens formal procedure on aid payments to Scottish ferry operators”, IP/08/588 Brussels, 16th April 2008, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_08_588

²¹³ Commission Decision of 28.10.2009 on the State aid No C 16/2008 (ex NN 105/2005 and NN 35/2007) implemented by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Subsidies to CalMac and NorthLink for maritime transport services in Scotland, Brussels, 28.10.2009, C(2009)8117 final

²¹⁴ <https://www.transport.gov.scot/about/>

πορθμεία, τα λιμάνια και τις φυσικές υποδομές στη δυτική ακτή, (β) τη λειτουργία των δρομολογίων στην CalMac Ferries Ltd και άλλους φορείς ως ξεχωριστές οντότητες που έχουν συμβληθεί ή έχουν υποβληθεί σε διαγωνισμό για την εκτέλεση των πραγματικών ναυτιλιακών και μεταφορικών εργασιών χρησιμοποιώντας μισθωμένη υποδομή²¹⁵, (γ) τη χάραξη πολιτικής και τη χρηματοδότηση στην Transport Scotland, τον εθνικό οργανισμό μεταφορών που χειρίζεται την αποκεντρωμένη πολιτική λιμένων, τις λιμενικές αποφάσεις και τη νομοθετική καθοδήγηση εκ μέρους των Σκωτσέζων Υπουργών, (δ) τη διαχείριση του θαλάσσιου σχεδιασμού και την αδειοδότηση παράλληλα με το πλαίσιο μεταφορών στη Διεύθυνση Θαλάσσιων Υπηρεσιών της Σκωτικής Κυβέρνησης²¹⁶ και (ε) την ξεχωριστή λειτουργία από την άμεση χάραξη πολιτικής της κεντρικής κυβέρνησης σε Ανεξάρτητες Λιμενικές Αρχές, με την έννοια εμπορικών, ή τοπικών φορέων και λιμένων με τη μορφή trust (trust ports) που λειτουργούν ως ανεξάρτητοι νομοθετικά φορείς²¹⁷.

- (543) Σημειώνεται ότι οι συμβάσεις των γραμμών Clyde και Hebrides²¹⁸ προκηρύσσονταν μέσω διαγωνισμών, έως και το 2016, οπότε και αναδείχθηκε ανάδοχος η Caledonian MacBrayne (CalMac Ferries Limited)²¹⁹, για να προκύπτει η συμβατότητα με τον Κανονισμό 3577/92 και τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο των απαιτήσεων του ευρωπαϊκού δικαίου. Ωστόσο, η πιο πρόσφατη δεκαετής σύμβαση για τις υπηρεσίες πορθμείων Clyde and Hebrides, η οποία συμφωνήθηκε το 2025, δεν ανατέθηκε κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού. Αντιθέτως, η κυβέρνηση της Σκωτίας παρέκαμψε τη διαδικασία ανταγωνιστικού διαγωνισμού και προχώρησε σε απευθείας ανάθεση στον κρατικό φορέα εκμετάλλευσης CalMac²²⁰, βάσει δεκαετούς σύμβασης άμεσου δημόσιου ελέγχου ύψους 3.9 δισεκατομμυρίων λιρών, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Οκτωβρίου 2025²²¹, με την επίκληση ως αιτιολογία, κυρίως, ότι στοχεύει στη μεταβίβαση του δικτύου πορθμείων από ένα πλαίσιο εμπορικών συμβάσεων σε ένα μοντέλο δημόσιας υπηρεσίας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα²²².

²¹⁵ <https://www.transport.gov.scot/publication/strategic-framework-of-options-for-the-chfs-network-project-neptune/options-structural-change/>

²¹⁶ <https://www.transport.gov.scot/transport-network/ports-and-harbours/other-consenting-bodies/>

²¹⁷ <https://www.transport.gov.scot/transport-network/ports-and-harbours/port-governance/>

²¹⁸ Το δίκτυο Clyde και Hebrides αποτελεί ένα σημαντικό δημόσιο σύστημα πορθμείων της Σκωτίας, το οποίο συνδέει τη δυτική ακτή της ηπειρωτικής χώρας με 29 νησιωτικές κοινότητες. Εξυπηρετεί τον κόλπο του Clyde (συμπεριλαμβανομένων των νησιών Arran και Bute), τις νήσους Southern Hebrides (Islay, Colonsay, Gigha), και Inner και Outer Hebrides (όπως Mull, Skye, Lewis, και Harris). Παρέχει ζωτικής σημασίας κοινωνιακή σύνδεση για τους κατοίκους, τη μεταφορά εμπορευμάτων και τον τουρισμό στα ανοιχτά των δυτικών ακτών της Σκωτίας. · <https://www.transport.gov.scot/public-transport/ferries/clyde-and-hebrides-ferry-service-3/>
<https://www.calmac.co.uk/en-gb/timetables/#/>

²¹⁹ “CalMac Ferries secures £900 million ferry contract”, Rebecca Gibson, 20.05.2016, <https://www.cruiseandferry.net/articles/calmac-ferries-secures-163900-million-ferry-contract>

²²⁰ Η Caledonian MacBrayne (CalMac) είναι νομικά εγγεγραμμένη ως ιδιωτική εταιρεία περιορισμένης ευθύνης, αλλά ανήκει εξ ολοκλήρου στο δημόσιο, και συγκεκριμένα στη Σκωτική Κυβέρνηση. · <https://corporate.calmac.co.uk/en-gb/about-us/our-history/>

²²¹ “CalMac directly awarded £3.9bn ferry service contract”, Calum Watson, 08.05.2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c9wgjlderwgo>

²²² <https://www.transport.gov.scot/public-transport/ferries/clyde-and-hebrides-ferry-service-3/>

- (544) Η ως άνω περιγραφόμενη μεταρρύθμιση πέτυχε τον βασικό νομικό στόχο της συμμόρφωσης της χώρας με τον Κανονισμό 3577/92, δημιούργησε όμως ένα σύνθετο σύστημα διακυβέρνησης. Παράλληλα, διατήρησε τις επιδοτήσεις, διατήρησε τις υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας, και απέτρεψε συγκρούσεις με το ευρωπαϊκό δίκαιο περί κρατικών ενισχύσεων.
- (545) Η δημιουργία ξεχωριστών φορέων για την ιδιοκτησία των παγίων (CMAL), τη λειτουργία των υπηρεσιών (CalMac Ferries Ltd) και τη δημόσια πολιτική (Transport Scotland) αποτέλεσε μηχανισμό συμμόρφωσης προς το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Παρά την επιτυχή νομική προσαρμογή του συστήματος, η μεταρρύθμιση συνοδεύθηκε από αυξημένη θεσμική πολυπλοκότητα, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο δημόσιας και ακαδημαϊκής συζήτησης.
- (546) Σήμερα το σύστημα παραμένει δημόσια ελεγχόμενο και τριμερές. Η CMAL κατέχει **37 πλοία**, από τα οποία **32 μισθώνονται στην CalMac και 5 στη Serco NorthLink**²²³ για τις Βόρειες Νήσους. Παράλληλα, το ευρύτερο σχέδιο CHFS/NIFS ²²⁴αναφέρει **40 πλοία σε ανάπτυξη** και δίκτυο λιμένων με σημαντικές επενδυτικές ανάγκες.
- (547) Η αξιολόγηση του συστήματος από το ελεγκτικό σώμα της Σκωτίας (Audit Scotland)²²⁵ αναγνώρισε πρόοδο σε ορισμένες δεσμεύσεις του Ferries Plan²²⁶, αλλά τόνισε ότι δεν υπήρχε

²²³ Η Serco NorthLink Ferries αποτελεί τη συγκεκριμένη εταιρική οντότητα και την εμπορική επωνυμία της ιδιωτικής εταιρείας μεταφορών που αναδείχθηκε ανάδοχος της σύμβασης για την εκτέλεση των δρομολογίων για τη σύνδεση των νησιών Orkney και Shetland με την ηπειρωτική Σκωτία. Η εν λόγω σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ακτοπλοϊκής σύνδεσης με την ονομασία Northern Isles Ferry Services (NIFS), η οποία επιδοτείται από το κράτος και τελεί υπό τη διαχείριση της Transport Scotland, αφορά στο γενικό πλαίσιο παροχής υπηρεσίας σύνδεσης ζωτικής σημασίας, το οποίο προκηρύχθηκε από την κυβέρνηση της Σκωτίας. Η διεθνής ανάδοχος εταιρεία Serco ανέλαβε τη λειτουργία των υπηρεσιών υπό την επωνυμία NorthLink τον Ιούλιο του 2012 και εξασφάλισε τις μετέπειτα ανανεώσεις της σύμβασης. “Consultation on Northern Isles Ferry Services”, Shetland Islands Council, 22.07.2025, <https://www.shetland.gov.uk/news/article/3817/consultation-on-northern-isles-ferry-services>

²²⁴ Το σχέδιο CHFS/NIFS —επίσημως γνωστό ως «Σχέδιο Πλοίων και Λιμένων» (Vessels and Ports Plan) στο πλαίσιο του Σχεδίου Συνδεσιμότητας των Νησιών της Σκωτικής Κυβέρνησης— αποτελεί έναν μακροπρόθεσμο επενδυτικό οδικό χάρτη 20ετούς διάρκειας (2025–2045), ο οποίος αποσκοπεί στην ανανέωση και την αναβάθμιση των στόλων πλοίων και των λιμενικών υποδομών για τα δίκτυα Clyde and Hebrides (CHFS) και Northern Isles Ferry Services (NIFS). · <https://www.transport.gov.scot/publication/the-vessels-and-ports-plan-for-the-clyde-and-hebrides-and-northern-isles-networks-2025-2045-islands-connectivity-plan/executive-summary/>

²²⁵ Η Audit Scotland είναι ένας δημόσιος φορέας που συνδράμει τον Γενικό Ελεγκτή της Σκωτίας (Auditor General for Scotland) και την Επιτροπή Λογαριασμών (Accounts Commission) στον έλεγχο της διάθεσης των δημόσιων πόρων. Διενεργεί ελέγχους σε περισσότερους από 200 δημόσιους οργανισμούς — συμπεριλαμβανομένων της κυβέρνησης της Σκωτίας, φορέων του Εθνικού Συστήματος Υγείας (NHS), κολεγίων και τοπικών συμβουλίων, προκειμένου να διασφαλίσει ότι τα δημόσια κονδύλια αξιοποιούνται με ορθό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο. ·

²²⁶ Το Σχέδιο για τα Πορθμεία της Σκωτίας (Scottish Ferries Plan) ήταν μια δεκαετής στρατηγική (2013–2022) της Σκωτικής Κυβέρνησης που καθόριζε το μέλλον των επιδοτούμενων ακτοπλοϊκών δικτύων. Εστίαζε στην εφαρμογή του συστήματος τιμολόγησης «Road Equivalent Tariff» (RET) για δίκαιες χρεώσεις, στον προγραμματισμό της αντικατάστασης και της διάθεσης πλοίων, καθώς και στη βελτίωση της ζωτικής σημασίας διασύνδεσης των κοινοτήτων. Έκτοτε, το σχέδιο αυτό αντικαταστάθηκε από το ευρύτερο Σχέδιο Διασύνδεσης των Νησιών (Islands Connectivity Plan). · <https://www.transport.gov.scot/public-transport/ferries/scottish-ferries-plan/>

επαρκής μακροπρόθεσμη στρατηγική για όλη τη Σκωτία²²⁷. Επίσης, το πρόγραμμα νέων πλοίων 801/802 ²²⁸χαρακτηρίστηκε²²⁹ από μεγάλες καθυστερήσεις και υπερβάσεις κόστους²³⁰.

- (548) Όσον αφορά την προσιτότητα των τιμών, η πιλοτική θέσπιση το 2008 του Οδικού Ισοδύναμου Τιμής (**Road Equivalent Tariff** ή **RET**)²³¹ και η μόνιμη θέσπισή του το 2012 για τα νησιά Outer Hebrides, Coll και Tiree κρίθηκε ότι είχε θετικό αποτέλεσμα. Στόχος του RET ήταν να μειώσει το μειονέκτημα κόστους των νησιωτικών κοινοτήτων, συνδέοντας το ναύλο με το αντίστοιχο κόστος οδικής μετακίνησης.
- (549) Η επιτυχία του RET δημιούργησε παράλληλα και πίεση καθώς οδήγησε σε αύξηση της ζήτησης, κυρίως σε μεταφορά Ι.Χ., χωρίς αντίστοιχη έγκαιρη ανανέωση στόλου. Η Audit Scotland αναφέρει ότι το Ισοδύναμο αύξησε την επιβατική και οχηματική κίνηση, αλλά η ευρύτερη επίδρασή του ήταν «μικτή».
- (550) Αντίθετα με την περίπτωση του Καναδά, στη Σκωτία η ευθύνη παραμένει περισσότερο συγκεντρωμένη στον δημόσιο τομέα. Η κυβέρνηση χρηματοδοτεί, σχεδιάζει και προκηρύσσει τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας, ενώ οι κύριες υποδομές ανήκουν στη δημόσια εταιρεία

²²⁷ “Audit Scotland report on ferries”, Transport Scotland, 18.10.2017, <https://www.transport.gov.scot/news/audit-scotland-report-on-ferries/>

²²⁸ Το σχέδιο για τα οχηματαγωγά διπλού καυσίμου 801 και 802 (MV Glen Sannox και MV Glen Rosa) υλοποιείται από την δημόσια σκωτσέζικη εταιρεία Caledonian Maritime Assets Limited (CMAL) που παρήγγειλε τα πλοία για δρομολόγηση στο δίκτυο το οποίο διαχειρίζεται η CalMac (Caledonian MacBrayne) και εποπτεύει η Transport Scotland (υπηρεσία της Σκωτσέζικης Κυβέρνησης). Τα σχέδια του έργου για τα πλοία 801 και 802 προβλέπουν τη ναυπήγηση δύο επιβατηγών οχηματαγωγών πλοίων μήκους 102 μέτρων, με κινητήρες διπλού καυσίμου (υγροποιημένο φυσικό αέριο - LNG και ναυτιλιακό ντίζελ), στα ναυπηγεία Ferguson Marine στο Port Glasgow· τα πλοία προορίζονται για το δίκτυο Clyde and Hebrides και ειδικότερα για τη γραμμή προς το νησί Arran· <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/Session-6/session-6-public-audit-committee/business-items/new-vessels-for-the-clyde-and-hebrides-arrangements-for-the-delivery-of-vessels-801-and-802>

²²⁹ Οι αξιολογήσεις της Audit Scotland έχουν αποκαλύψει σοβαρές αστοχίες όσον αφορά τις διαδικασίες προμήθειας και την παράδοση πλοίων για τα σκωτσέζικα πορθμεία, εστιάζοντας κυρίως στα πλοία διπλού καυσίμου MV Glen Sannox και MV Glen Rosa —τα οποία ναυπηγήθηκαν από τη Ferguson Marine—, η παράδοση των οποίων έχει καθυστερήσει. · “Multiple failings have led to delays and cost overruns which continue to obstruct delivery of island ferries”, Audit Scotland, 23.03.2022, <https://audit.scot/news/multiple-failings-have-led-to-delays-and-cost-overruns-which-continue-to-obstruct-delivery-of>

²³⁰ ‘Were Scotland's new gas-powered ferries a bad choice?’, 20.04.2024, Calum Watson, <https://www.bbc.com/news/articles/cw074333d2zo>

²³¹ Το Σύστημα Τιμολόγησης Ισοδύναμου Οδικού Κόστους (Road Equivalent Tariff, RET) είναι ένα σύστημα τιμολόγησης βάσει απόστασης που εφαρμόζεται στις ακτοπλοϊκές υπηρεσίες της Σκωτίας. Καθορίζει τις τιμές των εισιτηρίων των πλοίων, ώστε να αντιστοιχούν στο κόστος οδήγησης μιας αντίστοιχης απόστασης στο δημόσιο οδικό δίκτυο, συμβάλλοντας έτσι στη μείωση του κόστους μετακίνησης, στη στήριξη των νησιωτικών πληθυσμών και στην τόνωση των τοπικών οικονομιών (<https://www.transport.gov.scot/public-transport/ferries/road-equivalent-tariff/>). Ξεκίνησε ως πιλοτικό πρόγραμμα το 2008 σε δρομολόγια που συνδέουν τις νήσους Outer Hebrides, Coll, και Tiree. Επεκτάθηκε σταδιακά σε ολόκληρο το δίκτυο Clyde και Hebrides, φτάνοντας σε πλήρη ανάπτυξη έως το 2015. Ισχύει εξίσου για τους μόνιμους κατοίκους και τους επισκέπτες στα κύρια δρομολόγια των πλοίων. · <https://www.transport.gov.scot/publication/evaluation-of-road-equivalent-tariff-on-the-clyde-and-hebridean-network/executive-summary/>

CMAL. Η λειτουργία των περισσότερων γραμμών ανατίθεται στην CalMac μέσω σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας. Το Σκωτσέζικο μοντέλο προσφέρει ισχυρότερη δημόσια λογοδοσία, ιδίως μέσω την διαβουλεύσεων των εμπλεκόμενων φορέων στο πλαίσιο του “The Islands Transport Forum”²³², και πολιτικό έλεγχο, αλλά συχνά επικρίνεται για γραφειοκρατική πολυπλοκότητα και καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την ανανέωση του στόλου και των υποδομών.

- (551) Η πλέον πρόσφατη αξιολόγηση του συστήματος (2025) από τους χρήστες και τους φορείς του αναδεικνύει ως βασικές προτεραιότητες του σκωτσέζικου ακτοπλοϊκού συστήματος τα εξής ζητήματα: την ενίσχυση της συμμετοχής των τοπικών κοινοτήτων στη λήψη αποφάσεων και τη βελτίωση της διαφάνειας, την αξιοπιστία και την ανθεκτικότητα των υπηρεσιών, τη βελτίωση της προσβασιμότητας για όλους τους χρήστες, τη διαμόρφωση δρομολογίων που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των κατοίκων και να εξυπηρετούν επαρκώς τις έκτακτες και αναγκαίες μετακινήσεις, την καλύτερη διασύνδεση των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών με τα υπόλοιπα μέσα μεταφοράς, την αντιμετώπιση ζητημάτων χωρητικότητας και αυξανόμενης ζήτησης, την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των εμπορευματικών μεταφορών, τον εκσυγχρονισμό των πλοίων και των λιμενικών υποδομών, τη μείωση του ανθρακικού αποτυπώματος και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τη διατήρηση προσιτών ακτοπλοϊκών ναύλων, καθώς και τον συντονισμό με τις ακτοπλοϊκές υπηρεσίες που παρέχονται από τις τοπικές αρχές.
- (552) Το σκωτσέζικο παράδειγμα αναδεικνύει ότι η συμμόρφωση με θεσμικούς και κοινωνικούς στόχους μπορεί να επιτευχθεί μέσω ισχυρής δημόσιας διακυβέρνησης, με μειονέκτημα την αυξημένη διοικητική πολυπλοκότητα.

VII.3 Η περίπτωση της Νορβηγίας²³³

- (553) Η Νορβηγία διαθέτει ένα από τα μεγαλύτερα και πιο αποκεντρωμένα ακτοπλοϊκά συστήματα παγκοσμίως. Το δίκτυο περιλαμβάνει περίπου 120 ακτοπλοϊκές γραμμές που εξυπηρετούνται από περίπου 200 πλοία και μεταφέρουν ετησίως περίπου 44 εκατομμύρια επιβάτες. Σε αντίθεση

²³² Το Φόρουμ Μεταφορών των Νησιών (Islands Transport Forum) είναι μια ομάδα συνεργασίας και διαβούλευσης, η οποία συντονίζεται από την Transport Scotland και προεδρεύεται από τον Υπουργό Μεταφορών της Σκωτικής Κυβέρνησης. Συγκεντρώνει τοπικές αρχές και περιφερειακές συμπράξεις μεταφορών για την αντιμετώπιση στρατηγικών ζητημάτων μεταφορών, δρομολογίων πλοίων και αναγκών αεροπορικών μετακινήσεων που αφορούν τις νησιωτικές κοινότητες της Σκωτίας. <https://www.transport.gov.scot/our-approach/strategy/islands-transport-forum/>

²³³ Business Norway. (2026). *Norway showcases award-winning electric ferry technology*. <https://businessnorway.com/articles/norway-showcases-award-winning-electric-ferry-technology>; Hansen, W., Gundersen, F., & Jordbakke, G. N. (2019). *The effects of a high frequency ferry service on six Norwegian state highway ferries* (TØI Report 1732/2019). Institute of Transport Economics (TØI); Remoundos, G., Lekakou, M., Stergiopoulos, G., Gavalas, D., Katsounis, I., Peppas, S., ... & Vaagsaether, K. (2025). Technological Readiness and Implementation Pathways for Electrifying Greek Coastal Ferry Operations: Insights from Norway's Zero-Emission Ferry Transition. *Energies*, 18(17), 4582; Sæther, S. R., & Moe, E. (2021). A green maritime shift: Lessons from the electrification of ferries in Norway. *Energy Research & Social Science*, 81, 102282; Ystmark Bjerkan, K., Karlsson, H., Snefuglii Sondell, R., Damman, S., & Meland, S. (2019). Governance in maritime passenger transport: Green public procurement of ferry services. *World Electric Vehicle Journal*, 10(4), 74.

με τη Σκωτία και τη Βρετανική Κολομβία, η διακυβέρνηση του συστήματος βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στις περιφερειακές αρχές, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την ανάθεση και χρηματοδότηση της πλειονότητας των υπηρεσιών μέσω συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας. Το μοντέλο αυτό θεωρείται διεθνώς επιτυχημένο, καθώς συνδυάζει υψηλά επίπεδα συνδεσιμότητας, τοπική λογοδοσία και έντονο προσανατολισμό προς την περιβαλλοντική βιωσιμότητα.

- (554) Στη Νορβηγία ο μετασχηματισμός της διακυβέρνησης δεν πραγματοποιήθηκε σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, όπως στη Σκωτία ή στη Βρετανική Κολομβία, αλλά σταδιακά από τη δεκαετία του 1990 και ιδιαίτερα μετά το 2002–2010.
- (555) Η βασική μεταβολή ήταν η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τις περιφέρειες (counties), οι οποίες έγιναν υπεύθυνες για τον σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση μεγάλου μέρους των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών.
- (556) Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία, η Νορβηγία διαθέτει:

Πίνακας 21: Νορβηγικό ακτοπλοϊκό σύστημα

Ακτοπλοϊκά πλοία	~200
Ακτοπλοϊκές γραμμές	~120
Επιβάτες ετησίως	~44 εκατ.
Διοικητικό μοντέλο	Αποκεντρωμένο (Κράτος + Περιφέρειες)
Συμβάσεις	Δημόσιας Υπηρεσίας (PSO) μέσω διαγωνισμών
Κύριοι φορείς	Fjord1, Norled, Torghatten, Boreal

Πηγή: Υπ' αριθ. πρωτ. 3937/15.06.2026 Έκθεση της εμπειρογνώμονα Καθηγήτριας κας Μαρίας Λεκάκου.

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

- (557) Όσον αφορά τη δομή του δικτύου σημειώνεται ότι από τις περίπου 120 γραμμές 16 αποτελούν εθνικές συνδέσεις και ανατίθενται κεντρικά από τη Νορβηγική Διοίκηση Δημόσιων Οδών (The Norwegian Public Roads Administration ή Statens vegvesen)²³⁴, ενώ οι υπόλοιπες 100+ γραμμές ανατίθενται από τις περιφερειακές αρχές (county municipalities).
- (558) Μπορεί, ίσως, σχηματικά να υποστηριχθεί ότι το σημαντικότερο χαρακτηριστικό της νορβηγικής διακυβέρνησης είναι ότι η ακτοπλοΐα αντιμετωπίζεται ως τμήμα του οδικού δικτύου και όχι ως ξεχωριστός τομέας μεταφορών, καθώς τα πορθμεία είναι πλήρως ενσωματωμένα στις τοπικές μετακινήσεις ²³⁵ Μία τέτοια διαπίστωση μπορεί να αντληθεί από το γεγονός ότι η

²³⁴ Πρόκειται για την κρατική υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρηση του εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου της Νορβηγίας, καθώς και για τις άδειες οδήγησης και τους τεχνικούς ελέγχους οχημάτων.

²³⁵ «Το Νορβηγικό Εθνικό Δίκτυο – Ο Δρόμος του Ατλαντικού Ωκεανού», Το Συνεργείο του Αυτοκινήτου, 19.03.2022, <https://tosynergeio.gr/autokinisi/yvridika-ilektrika-oximata/to-norvigiko-ethniko-diktyo-o-dromos-tou-atlantikou-okeanou/>

παράκτια ναυσιπλοΐα και οι θαλάσσιες μεταφορές ενσωματώνονται στον ολιστικό εθνικό σχεδιασμό της Νορβηγίας, συντονίζονται μέσω του Νορβηγικού Υπουργείου Μεταφορών και τίθενται επιχειρησιακά υπό τη διαχείριση της Νορβηγικής Παράκτιας Διοίκησης (Norwegian Coastal Administration – NCA, Kystverket) ως μέρος του πολυτροπικού Εθνικού Σχεδίου Μεταφορών (Norway Transport Plan, NTP). Το Norway Transport Plan 2018 – 2029 επιτυγχάνει την ενσωμάτωση πολιτικής και σχεδιασμού ως μακροπρόθεσμο πλαίσιο που καλύπτει μαζί τις θαλάσσιες, οδικές, σιδηροδρομικές και αεροπορικές υποδομές. Στο πλαίσιο πολυτροπικής εφοδιαστικής στρατηγικής, οι παράκτιες λωρίδες ναυσιπλοΐας εξισορροπούνται ενεργά με τις χερσαίες διαδρομές (όπως ο παράκτιος αυτοκινητόδρομος E39) για τη βελτιστοποίηση των εμπορευματικών μεταφορών και του περιφερειακού εμπορίου²³⁶. Ως προς το διοικητικό πεδίο εφαρμογής, η Νορβηγική Παράκτια Διοίκηση (Norwegian Coastal Administration) επιβλέπει την υποδομή των πλωτών διαδρόμων, την κρατική πλοήγηση και την αποτελεσματικότητα των μεταφορών παράλληλα με την παραδοσιακή ασφάλεια²³⁷. Χαρακτηριστικά της εν λόγω πολιτικής αποτελούν οι υπηρεσίες συνεχούς παρακολούθησης της παράκτιας κίνησης (Vessel Tracking services, VTS) μέσω ραντάρ και των εθνικών δικτύων Αυτόματου Συστήματος Αναγνώρισης (Automatic Identification System, AIS), ηλεκτρονικής πλοήγησης (E-navigation), ήτοι τυποποιημένες υπηρεσίες ψηφιακών διαδρομών (routeinfo.no) που συνδέουν τα θαλάσσια δεδομένα σε πραγματικό χρόνο απευθείας με τις προσεγγίσεις λιμένων και τους χειριστές πλοίων και τα τυποποιημένα βοηθήματα με τη μέθοδο της πλήρους ευθυγράμμισης των φώτων παράκτιας ναυσιπλοΐας με τα διεθνή πρότυπα IALA (International Organization for marine Aids to Navigation) για λόγους προβλεψιμότητας²³⁸.

- (559) Η μεγαλύτερη διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης της ακτοπλοΐας είναι η καινοτόμος μέθοδος που ακολούθησε για την πράσινη μετάβαση. Η Νορβηγία δεν πέτυχε την πράσινη μετάβαση εκτός του συστήματος των Συμβάσεων Δημόσιας Υπηρεσίας (PSO), αλλά με τη χρήση αυτού.
- (560) Η εν λόγω μετάβαση επετεύχθη με τη στρατηγική Green Public Procurement στον τομέα της ακτοπλοΐας. Η Νορβηγία χρησιμοποιεί τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις (Green Public Procurement, GPP) ως κύριο μοχλό πολιτικής για την απαλλαγή των παράκτιων μεταφορών από τον άνθρακα, επιβάλλοντας με επιτυχία τεχνολογίες μηδενικών και χαμηλών εκπομπών για τις εγχώριες θαλάσσιες συμβάσεις, κλιμακώνοντας την ηλεκτροκίνηση με μπαταρίες και στοχεύοντας σε κλιματικά ουδέτερες λειτουργίες για τις παράκτιες ταχυδρομικές γραμμές²³⁹. Στο πλαίσιο πολιτικής που προδιαγράφεται από νορβηγικό φορολογικό πλάνο του 2015 κατέστη

²³⁶ “Norway’s Transport Plan 2018 – 2029: Ambitious targets, lack of concrete measures”, Bellona, 13.04.2017, <https://bellona.org/news/arctic/arctic-transport-and-shipping/2017-04-norways-transport-plan-2018-2029-ambitious-targets-lack-of-concrete-measures>

²³⁷ <https://www.regjeringen.no/en/dep/sd/english-content/norwegian-coastal-administration-nca/id2343456/>

²³⁸ “The IALA conversion of coastal navigation aids along the Norwegian coast is complete”, Kystverket, 11.13.2025, <https://www.kystverket.no/en/news/2024/the-iala-conversion-of-coastal-navigation-aids-along-the-norwegian-coast-is-complete/>

²³⁹ “Carbon dioxide mitigation from public procurement with environmental conditions: The case of short-sea shipping in Norway” by Asbjørn Torvanger, Jostein Tvedt, Inger Beate Hovi, Maritime Transport Research, Volume 4, June 2023, 100085, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666822X23000047>

υποχρεωτικό σε όλους τους νέους δημόσιους διαγωνισμούς για τις θαλάσσιες μεταφορές να περιλαμβάνουν αυστηρές απαιτήσεις μηδενικών ή χαμηλών εκπομπών όποτε το επιτρέπει η τεχνολογία²⁴⁰. Ακολουθώντας τα Εθνικά Σχέδια Δράσης ευθυγραμμίζονται με ευρύτερους στόχους που διαχειρίζονται φορείς όπως το Πρόγραμμα Πράσινης Ναυτιλίας (Green Shipping Program) για την ανάδειξη της νορβηγικής παράκτιας ναυτιλίας ως προτύπου μηδενικών εκπομπών σε παγκόσμιο επίπεδο²⁴¹. Η πολιτική αυτή επέφερε το μετασχηματισμό πάνω από 70 εγχώριων συνδέσεων φιόρδ και παράκτιων γραμμών σε ηλεκτρική ή υβριδική πρόωση με μπαταρίες έως το τέλος του 2022, καλύπτοντας την πλειονότητα των διαδρομών και την επέκταση αυστηρότερων περιβαλλοντικών μετρήσεων σκαφών σε παράκτιες διαδρομές, την εισαγωγή απόλυτα κλιματικά ουδέτερων κριτηρίων και συστημάτων επιβράβευσης που ανταμείβουν τα ανανεώσιμα καύσιμα και την ενεργειακή απόδοση²⁴².

- (561) Η πολιτική αυτή είχε ως αποτέλεσμα οι δημόσιες αρχές να παύσουν να προμηθεύονται απλώς ακτοπλοϊκές υπηρεσίες και να αρχίσουν να «αγοράζουν» περιβαλλοντικές επιδόσεις. Μέχρι την δεκαετία του 2010 οι διαγωνισμοί για τις ακτοπλοϊκές γραμμές είχαν ως βασικά κριτήρια το κόστος, τη συχνότητα δρομολογίων, τη χωρητικότητα, και την αξιοπιστία. Στη συνέχεια οι νορβηγικές περιφέρειες και η Norwegian Public Roads Administration άρχισαν να ενσωματώνουν περιβαλλοντικά κριτήρια στις προκηρύξεις όπου ζητούσαν αριθμό δρομολογίων και συγκεκριμένο επίπεδο εκπομπών αερίων ή ενεργειακής κατανάλωσης. Το καθοριστικό σημείο ήταν το έτος 2015 με το ηλεκτρικό πορθμείο MF Ampere. Τότε η γραμμή Lavik–Oppedal επαναπροκηρύχθηκε με πολύ αυστηρές περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Η εταιρεία Norled κέρδισε τον διαγωνισμό προσφέροντας ένα πλήρως ηλεκτρικό πλοίο. Το κράτος δεν απαιτούσε συγκεκριμένη τεχνολογία αλλά συγκεκριμένο περιβαλλοντικό αποτέλεσμα. Αυτό θεωρείται διεθνώς μία επιτυχημένη περίπτωση «green public procurement» που δημιούργησε νέα δεδομένα.
- (562) Η νέα περιβαλλοντική πολιτική ακολουθείται και από τις οι νορβηγικές περιφέρειες, οι οποίες υλοποιούν και συχνά υπερβαίνουν την εθνική στρατηγική λειτουργώντας σαν εργαστήρια κοινωνικής καινοτομίας στο σχεδιασμό των υπηρεσιών, στην προκήρυξη διαγωνισμών και στον καθορισμό περιβαλλοντικών κριτηρίων²⁴³.

²⁴⁰ “Governance in Maritime Passenger Transport: Green Public Procurement of Ferry Services” by Kristin Ystmark Bjerkan, Hampus Karlsson, Rebecka Snefugli Sondell, Sigrid Damman and Solveig Meland, extended version of a paper presented at 32nd International Electric Vehicle Symposium 2019 (EVS 32), Lyon, France, 19–22 May 2019, <https://www.mdpi.com/2032-6653/10/4/74>

²⁴¹ “Carbon dioxide mitigation from public procurement with environmental conditions: The case of short-sea shipping in Norway” by Asbjørn Torvanger, Jostein Tvedt, Inger Beate Hovi, Maritime Transport Research, Volume 4, June 2023, 100085, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666822X23000047>

²⁴² “Shaping Norway’s green maritime policy”, Maritime Clean Tech, 15.01.2026, https://maritimecleantech.no/news/shaping-norways-green-maritime-policy?type_equal=Filter+1

²⁴³ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της επαρχίας Vestland που στοχεύει σε υποδομές μηδενικών εκπομπών για τη ναυτιλία, σε κόμβους καθαρών καυσίμων και σε αυστηρότερους κανονισμούς για τα πλοία ανοιχτής θάλασσας με βασικά στοιχεία την ενσωμάτωση λιμενικών σταθμών πολλαπλών καυσίμων, την επέκταση των εγκαταστάσεων δοκιμών και την επιβολή εθνικών κλιματικών εντολών. Η Περιφερειακή Αρχή του Vestland ενέκρινε χρηματοδότηση ύψους 350.000 NOK για την έναρξη μιας προκαταρκτικής μελέτης με

- (563) Οποσδήποτε η μετάβαση στην ηλεκτροκίνηση πέραν των υψηλών τεχνικών απαιτήσεων, απαιτούσε διαχείριση κινδύνου που συνεπάγετο υψηλό αρχικό κόστος, αβεβαιότητα τεχνολογίας και ανάγκη επενδύσεων στα λιμάνια. Για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών, οι δημόσιες αρχές προσέφεραν ως αντιστάθμισμα μακροχρόνιες συμβάσεις, εξασφαλίζοντας τις προβλεπόμενες ροές εσόδων και χρηματοδοτώντας υποδομές φόρτισης. Η πολιτική αυτή είχε ως αποτέλεσμα σήμερα η Νορβηγία να διαθέτει τον μεγαλύτερο στόλο ηλεκτρικών πορθμείων στον κόσμο.
- (564) Μέσα σε δέκα χρόνια (2015–2025), η Νορβηγία αύξησε τον αριθμό των ηλεκτρικών πορθμείων από ένα σε περίπου 70 μονάδες, ενώ το 2026 ο αριθμός τους ξεπέρασε τα 100 πλοία. Η εξέλιξη αυτή δεν προήλθε από άμεσες κρατικές επενδύσεις σε πλοία, αλλά κυρίως από την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας (PSO), γεγονός που καθιστά τη νορβηγική περίπτωση ένα από τα πλέον επιτυχημένα διεθνή παραδείγματα χρήσης εργαλείων διακυβέρνησης για την προώθηση της πράσινης μετάβασης στις θαλάσσιες μεταφορές.
- (565) Η Νορβηγία ακολουθεί διαφορετική προσέγγιση, βασισμένη στην αποκέντρωση και τον ανταγωνισμό για την αγορά. Οι περιφερειακές αρχές σχεδιάζουν και χρηματοδοτούν τις υπηρεσίες, ενώ η εκτέλεση ανατίθεται μέσω ανταγωνιστικών διαγωνισμών σε ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς. Το νορβηγικό μοντέλο θεωρείται από τα πλέον αποτελεσματικά ως προς τον έλεγχο του κόστους και την τεχνολογική καινοτομία, ιδίως όσον αφορά τα ηλεκτρικά πλοία. Ωστόσο, η επιτυχία του βασίζεται σε ισχυρούς θεσμούς τοπικής διακυβέρνησης και σε υψηλό επίπεδο δημόσιας χρηματοδότησης, στοιχεία που δεν είναι εύκολα μεταβιβάσιμα σε άλλες χώρες.
- (566) Αυτή η επιτυχία αποδίδεται σε αυτό που αποκαλείται «νορβηγικό σύστημα καινοτομίας στην ακτοπλοΐα» και διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία των προϋποθέσεων και του κατάλληλου περιβάλλοντος που επέτρεψαν την ηλεκτροκίνηση των πορθμείων. Επιπλέον, το νορβηγικό κράτος λειτούργησε με επιχειρηματικό μοντέλο, υπερβαίνοντας τον παραδοσιακό ρόλο της απλής μείωσης του επενδυτικού κινδύνου και αναλαμβάνοντας ενεργό ρόλο ως δημιουργός και μετασχηματιστής της αγοράς μέσω διαφόρων δημόσιων φορέων και μηχανισμών υποστήριξης. Τέλος, υποστηρίζεται ότι η σχετική απουσία ισχυρών κατεστημένων συμφερόντων που θα αντιδρούσαν στην αλλαγή, σε συνδυασμό με την κρίση των τιμών του πετρελαίου, δημιούργησαν ευνοϊκές συνθήκες για την πραγματοποίηση ενός δομικού μετασχηματισμού του ακτοπλοϊκού τομέα.
- (567) Η νορβηγική εμπειρία καταδεικνύει ότι οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να λειτουργήσουν ως εργαλείο διαρθρωτικού μετασχηματισμού της αγοράς και όχι μόνο ως μηχανισμός κάλυψης κενών.

τίτλο «Green Maritime Energy Station» (GMES) από κοινοπραξία αποτελούμενη από τους φορείς Ocean Hyway Cluster, Norwegian Hydrogen, AzaneFuel Solutions, LH2 Shipping και CCB Base Ågotnes. Το έργο αυτό αποσκοπεί στη διερεύνηση της ιδέας και της σκοπιμότητας της συνδυασμένης εγκατάστασης διαφόρων τύπων ενεργειακών λύσεων χαμηλών ή μηδενικών εκπομπών για τη ναυτιλία —όπως ο ανεφοδιασμός με υδρογόνο και αμμωνία, η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας από την ξηρά και η φόρτιση συστοιχιών μπαταριών— σε έναν ενιαίο, ολοκληρωμένο κόμβο υποδομών. Η προσέγγιση αυτή στοχεύει στη βελτιστοποίηση της χρήσης των λιμενικών χώρων και υποδομών, στη μείωση του κόστους επένδυσης και λειτουργίας, καθώς και στην επιτάχυνση της μετάβασης σε θαλάσσιες μεταφορές μηδενικών εκπομπών. Το έργο ξεκίνησε τον Αύγουστο του 2025 με διάρκεια έως τον Μάρτιο του 2026. <https://www.oceanhywaycluster.no/news/gmes>

VII.4 Συγκριτική αποτίμηση και ελληνική περίπτωση

- (568) Έχοντας υπόψη τις τρεις περιπτώσεις Καναδά, Σκωτίας και Νορβηγίας και συγκρίνοντας τις με την Ελληνική περίπτωση, η Ελλάδα αντιπροσωπεύει ένα περισσότερο «αγορακεντρικό» σύστημα. Οι περισσότερες γραμμές εξυπηρετούνται σε καθεστώς ελεύθερης αγοράς, ενώ το κράτος παρεμβαίνει κυρίως μέσω συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας για τις άγονες γραμμές. Σε σύγκριση με τη Βρετανική Κολομβία, τη Σκωτία και τη Νορβηγία, η ελληνική προσέγγιση χαρακτηρίζεται από μικρότερο βαθμό θεσμικής ολοκλήρωσης μεταξύ σχεδιασμού, χρηματοδότησης και ρύθμισης. Αν και το σύστημα προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στους παρόχους, αντιμετωπίζει συχνά προκλήσεις που σχετίζονται με τη διασφάλιση επαρκούς συνδεσιμότητας για μικρά νησιά, το κόστος του εισιτηρίου, την ανανέωση του στόλου και τη διαμόρφωση μιας συνεκτικής εθνικής στρατηγικής για τις ακτοπλοϊκές μεταφορές.

Πίνακας 22: Βασικά στοιχεία διακυβέρνησης ακτοπλοϊκών μεταφορών

Διάσταση	Βρετανική Κολομβία	Σκωτία	Νορβηγία
Αρχή διακυβέρνησης	Οικονομική ρύθμιση	Νομική συμμόρφωση	Στρατηγικός μετασχηματισμός
Βασική αξία	Οικονομική προσιτότητα	Διασφάλιση Δημοσίου συμφέροντος	Βιωσιμότητα
Ρόλος κράτους	Ρυθμιστής	Συντονιστής - χρηματοδότης	Επιχειρηματικό κράτος
Αποτέλεσμα	Οικονομική βιωσιμότητα	Συνέχιση υπηρεσιών	Καινοτομία και απανθρακοποίηση

Πηγή: Υπ' αριθ. πρωτ. 3937/15.06.2026 Έκθεση της εμπειρογνώμονα Καθηγήτριας κας Μαρίας Λεκάκου.
Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού..

- (569) Η μεταρρύθμιση της BC Ferries το 2003 και οι θεσμικές παρεμβάσεις που ακολούθησαν έως το 2010 δημιούργησαν ένα ιδιαίτερο μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο συνδυάζει στοιχεία δημόσιας υπηρεσίας με εταιρική διοίκηση και ανεξάρτητη ρυθμιστική εποπτεία. Το μοντέλο αυτό βρίσκεται ανάμεσα στο παραδοσιακό κρατικό πρότυπο και στην πλήρως ανταγωνιστική αγορά, αποτελώντας χαρακτηριστικό παράδειγμα «ιδιωτικοποιημένης δημόσιας υπηρεσίας» (corporatized public service). Η σύγκρισή του με τα συστήματα της Ελλάδας, της Νορβηγίας και της Σκωτίας αναδεικνύει διαφορετικές απαντήσεις στο ίδιο θεμελιώδες ζήτημα: πώς μπορεί να εξασφαλιστεί η παροχή αξιόπιστων ακτοπλοϊκών υπηρεσιών σε νησιωτικές περιοχές διατηρώντας παράλληλα οικονομική βιωσιμότητα και δημόσια λογοδοσία;
- (570) Η Βρετανική Κολομβία επέλεξε να διαχωρίσει σαφώς τις λειτουργίες του κράτους από εκείνες του παρόχου υπηρεσιών. Η κυβέρνηση καθορίζει το πλαίσιο μέσω μακροχρόνιας σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας, ενώ η BC Ferries λειτουργεί ως ανεξάρτητη εταιρεία με εμπορικά κριτήρια. Η εποπτεία ανατίθεται σε ανεξάρτητο ρυθμιστή, ο οποίος εγκρίνει τα επίπεδα εξυπηρέτησης και τις αυξήσεις ναύλων. Το σύστημα αυτό πέτυχε να ενισχύσει την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και να διευκολύνει την ανανέωση του στόλου, αλλά

επικρίθηκε για τη σχετική αποδυνάμωση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την περιορισμένη δυνατότητα των τοπικών κοινοτήτων να επηρεάζουν τις αποφάσεις.

Πίνακας 23: Σύγκριση συστημάτων διακυβέρνησης ακτοπλοϊκών μεταφορών

Διάσταση	Βρετανική Κολομβία	Σκωτία	Νορβηγία	Ελλάδα
Ιδιοκτησία παρόχου	Ιδιωτικός οργανισμός	Μικτή (δημόσιος έλεγχος και μικρός αριθμός ιδιωτών)	Μεικτή με ισχυρή παρουσία Αυτοδιοίκησης	Ιδιωτική
Ρυθμιστής	Ανεξάρτητος	Κυβέρνηση/ Transport Scotland	Περιφέρειες	Υπουργείο Ναυτιλίας
Ανάθεση υπηρεσιών	Μακροχρόνια σύμβαση (60 έτη)	Σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας	Ανταγωνιστικοί διαγωνισμοί	Ελεύθερη Ετήσια Δρομολόγηση + Συμβάσεις άγονες γραμμές
Βαθμός πολιτικού ελέγχου	Μέτριος	Υψηλός	Αποκεντρωμένος	Υψηλός
Ανταγωνισμός	Πολύ περιορισμένος	Περιορισμένος	Μικρός	Περιορισμένος στις γραμμές εμπορικού ενδιαφέροντος
Κύρια πρόκληση	Λογοδοσία και ναύλοι	Αποτελεσματικότητα και ανανέωση στόλου	Διατήρηση ισότιμης πρόσβασης	Στρατηγικός σχεδιασμός και ναύλοι, ανανέωση στόλου

Πηγή: Υπ' αριθ. πρωτ. 3937/15.06.2026 Έκθεση της εμπειρογνώμονα Καθηγήτριας κας Μαρίας Λεκάκου.

Επεξεργασία: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού..

- (571) Αντίθετα, στη Σκωτία η ευθύνη παραμένει περισσότερο συγκεντρωμένη στο δημόσιο τομέα. Η κυβέρνηση χρηματοδοτεί, σχεδιάζει και προκηρύσσει τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας, ενώ οι κύριες υποδομές ανήκουν στη δημόσια εταιρεία Caledonian Maritime Assets Ltd. (CMAL). Η λειτουργία των περισσότερων γραμμών ανατίθεται στην CalMac μέσω σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας. Το σκωτσέζικο μοντέλο προσφέρει ισχυρότερη δημόσια λογοδοσία και πολιτικό έλεγχο, αλλά συχνά επικρίνεται για γραφειοκρατική πολυπλοκότητα και καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την ανανέωση του στόλου και των υποδομών.
- (572) Η Νορβηγία ακολουθεί διαφορετική προσέγγιση, βασισμένη στην αποκέντρωση και τον ανταγωνισμό για την αγορά. Οι περιφερειακές αρχές σχεδιάζουν και χρηματοδοτούν τις υπηρεσίες, ενώ η εκτέλεση ανατίθεται μέσω ανταγωνιστικών διαγωνισμών σε ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς. Το νορβηγικό μοντέλο θεωρείται από τα πλέον αποτελεσματικά ως προς τον

έλεγχο του κόστους και την τεχνολογική καινοτομία, ιδίως όσον αφορά τα ηλεκτρικά πλοία. Ωστόσο, η επιτυχία του βασίζεται σε ισχυρούς θεσμούς τοπικής διακυβέρνησης και σε υψηλό επίπεδο δημόσιας χρηματοδότησης, στοιχεία που δεν είναι εύκολα μεταβιβάσιμα σε άλλες χώρες.

- (573) Η Ελλάδα αντιπροσωπεύει ένα περισσότερο αγορακεντρικό σύστημα. Οι περισσότερες γραμμές εξυπηρετούνται σε καθεστώς ελεύθερης αγοράς, ενώ το κράτος παρεμβαίνει κυρίως μέσω συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας για τις άγονες γραμμές. Σε σύγκριση με τη Βρετανική Κολομβία, τη Σκωτία και τη Νορβηγία, η ελληνική προσέγγιση χαρακτηρίζεται από μικρότερο βαθμό θεσμικής ολοκλήρωσης μεταξύ σχεδιασμού, χρηματοδότησης και ρύθμισης. Αν και το σύστημα προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στους παρόχους, αντιμετωπίζει συχνά προκλήσεις που σχετίζονται με τη μακροχρόνια ανανέωση του στόλου, τη διασφάλιση επαρκούς συνδεσιμότητας για μικρά νησιά και τη διαμόρφωση μιας συνεκτικής εθνικής στρατηγικής για τις ακτοπλοϊκές μεταφορές.
- (574) Από συγκριτική σκοπιά, η περίπτωση της Βρετανικής Κολομβίας καταλαμβάνει μια ενδιάμεση θέση μεταξύ του έντονα δημόσιου μοντέλου της Σκωτίας και του αποκεντρωμένου ανταγωνιστικού μοντέλου της Νορβηγίας, ενώ διαφοροποιείται σημαντικά από το περισσότερο απελευθερωμένο ελληνικό σύστημα.

3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

VIII. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ, ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- (575) Η ακτοπλοΐα είναι ιδιαίτερα σημαντικός κλάδος για την ελληνική οικονομία συνεισφέροντας σημαντικά στο τουριστικό προϊόν της χώρας, ενώ παράλληλα, διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στην κοινωνική και εδαφική συνοχή της χώρας, καθώς η υπηρεσία μεταφοράς που προσφέρει ορίζει τη γεωγραφική συνέχεια μεταξύ της ηπειρωτικής Ελλάδας και των νησιωτικών περιοχών.
- (576) Η παρούσα κλαδική έρευνα ανέλυσε τη δομή, τη λειτουργία και τις συνθήκες ανταγωνισμού στην ελληνική αγορά ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που απορρέουν από τη νησιωτικότητα της χώρας, τη γεωγραφική διασπορά της ζήτησης, την έντονη εποχικότητα, τον ρόλο των λιμενικών υποδομών, τη σημασία της δημόσιας υπηρεσίας και τις μελλοντικές προκλήσεις που συνδέονται με την πράσινη μετάβαση και την ανανέωση του στόλου. Η ανάλυση της Έκθεσης έχει ήδη αναδείξει ότι η ακτοπλοΐα δεν αποτελεί απλώς επιμέρους κλάδο μεταφορών, αλλά κρίσιμη δικτυακή υπηρεσία για τη σύνδεση του νησιωτικού χώρου, την οικονομική δραστηριότητα, την τουριστική ανάπτυξη, την πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και την κοινωνική και εδαφική συνοχή. Η δημόσια διαβούλευση επί της Ενδιάμεσης Έκθεσης συνέβαλε ουσιαστικά στην περαιτέρω επεξεργασία των αρχικών διαπιστώσεων. Οι παρεμβάσεις που υποβλήθηκαν ανέδειξαν ευρύτερα πρότυπα σύγκλισης και διαφοροποίησης ως προς τη λειτουργία της αγοράς, τον ρόλο του θεσμικού πλαισίου, τις λιμενικές υποδομές, τη δημόσια υπηρεσία, τις τιμές, τη σχέση συμβατικών και ταχυπλόων υπηρεσιών, την εποπτεία, τη διαθεσιμότητα δεδομένων και την πράσινη μετάβαση.
- (577) Από τη συνδυαστική αξιολόγηση της κλαδικής ανάλυσης και της δημόσιας διαβούλευσης προκύπτει ότι η λειτουργία της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς δεν μπορεί να ερμηνευθεί μονοδιάστατα. Η αγορά διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση θεσμικών κανόνων, διαρθρωτικών περιορισμών, δικτυακών χαρακτηριστικών, επιχειρηματικών στρατηγικών, δημόσιων παρεμβάσεων και κοινωνικών αναγκών. Υπό την έννοια αυτή, η αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού απαιτεί συνδυαστική προσέγγιση, η οποία δεν εξαντλείται σε δείκτες συγκέντρωσης ή σε μεμονωμένες τιμολογιακές παρατηρήσεις, αλλά λαμβάνει υπόψη τη συνολική λειτουργία του ακτοπλοϊκού συστήματος.
- (578) Η διεθνής εμπειρία επιβεβαιώνει επίσης ότι τα ακτοπλοϊκά συστήματα σε νησιωτικές περιφέρειες οργανώνονται βάσει διαφορετικών ισορροπιών μεταξύ αγοράς, δημόσιας παρέμβασης, ρυθμιστικής εποπτείας, χρηματοδότησης και κοινωνικής αποστολής. Η Βρετανική Κολομβία, η Σκωτία και η Νορβηγία αντιπροσωπεύουν διαφορετικά πρότυπα διακυβέρνησης, τα οποία αναδεικνύουν ότι η αποτελεσματική λειτουργία τέτοιων αγορών προϋποθέτει θεσμική σαφήνεια, σταθερότητα χρηματοδότησης, επαρκή εποπτεία, διαφάνεια και συντονισμένη διαχείριση των υποδομών και της δημόσιας υπηρεσίας.
- (579) Το παρόν Κεφάλαιο αποτυπώνει τις τελικές διαπιστώσεις της Επιτροπής ως προς τη λειτουργία της αγοράς και τις συνθήκες ανταγωνισμού και διατυπώνει κατευθύνσεις πολιτικής με βάση τη συνθετική αξιολόγηση του συνόλου των διαθέσιμων στοιχείων, όπως αυτά διαμορφώθηκαν μετά την ολοκλήρωση της διαβούλευσης και την ενσωμάτωση της συγκριτικής διεθνούς εμπειρίας.

- (580) Η τελική αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη τόσο την οικονομική λειτουργία της αγοράς όσο και τη θεσμική της οργάνωση, τη δικτυακή της δομή, τις κοινωνικές παραμέτρους της ακτοπλοϊκής εξυπηρέτησης και τις μελλοντικές προκλήσεις που συνδέονται με την περιβαλλοντική μετάβαση. Οι κατευθύνσεις πολιτικής δεν αποσκοπούν στην υποκατάσταση της αρμοδιότητας των φορέων μεταφορικής, νησιωτικής, λιμενικής ή περιβαλλοντικής πολιτικής. Αποτυπώνουν, όμως, τα πεδία στα οποία κρίνεται κρίσιμη η περαιτέρω θεσμική επεξεργασία και παρακολούθηση.

VIII.1 Τελικές διαπιστώσεις για τη λειτουργία της αγοράς και τον ανταγωνισμό

VIII.1.1 Η ακτοπλοϊκή αγορά ως σύνθετο οικονομικό, δικτυακό και κοινωνικό σύστημα

- (581) Η ελληνική ακτοπλοϊκή αγορά αποτελεί ένα σύνθετο οικονομικό, δικτυακό και κοινωνικό σύστημα, το οποίο διαμορφώνεται από τη γεωγραφική δομή της χώρας, τη νησιωτικότητα, τη συγκέντρωση της ζήτησης σε συγκεκριμένες περιόδους, τη διαφοροποίηση μεταξύ επιμέρους γεωγραφικών αγορών και τη συνύπαρξη εμπορικών και κοινωνικά αναγκαίων υπηρεσιών.
- (582) Η ακτοπλοΐα αποτελεί βασική υποδομή πρόσβασης για τις νησιωτικές περιοχές. Εξυπηρετεί πολλαπλές κατηγορίες χρηστών, όπως μόνιμους κατοίκους, τουρίστες, επαγγελματίες μεταφορείς, επιχειρήσεις και φορείς παροχής βασικών αγαθών και υπηρεσιών. Η διαφοροποίηση αυτή συνεπάγεται ότι η λειτουργία της αγοράς δεν μπορεί να αποτιμηθεί αποκλειστικά με βάση το συνολικό επίπεδο της ζήτησης ή τους συνολικούς δείκτες προσφοράς, αλλά απαιτεί ανάλυση της χρονικής, χωρικής και λειτουργικής κατανομής της μεταφορικής ανάγκης.
- (583) Η διαβούλευση επιβεβαίωσε ότι η ακτοπλοΐα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως δικτυακό σύστημα. Οι επιμέρους γραμμές δεν λειτουργούν απομονωμένα και ανεξάρτητα η μία από την άλλη, αλλά εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλέγμα διαδρομών, κόμβων, λιμένων, χρονικών περιόδων και τύπων υπηρεσίας, στα οποία οι επιχειρήσεις κατανέμουν πλοία, χωρητικότητα, δρομολόγια και επενδυτικούς πόρους με βάση τη συνολική αποδοτικότητα και στρατηγική τους παρουσία. Οι επιχειρηματικές αποφάσεις για τη δρομολόγηση πλοίων, την κατανομή χωρητικότητας, την επιλογή τύπου πλοίου και την εποχική παρουσία σε συγκεκριμένες γραμμές επηρεάζεται, δηλαδή, από τη συνολική λειτουργία του δικτύου και όχι αποκλειστικά από τα χαρακτηριστικά μιας μεμονωμένης γραμμής.
- (584) Η διαπίστωση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για την τελική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της αγοράς και την ανάλυση ανταγωνισμού. Η ύπαρξη περισσότερων επιχειρήσεων σε ορισμένες γραμμές δεν αρκεί από μόνη της για να θεμελιώσει την ύπαρξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού, εάν δεν συνεκτιμηθούν η εποχικότητα, η δυνατότητα πρόσβασης σε κατάλληλο στόλο, η ύπαρξη λιμενικών περιορισμών, η πραγματική δυνατότητα εισόδου ή επέκτασης και η ανταγωνιστική σχέση μεταξύ διαφορετικών τύπων υπηρεσίας.
- (585) Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι η ακτοπλοϊκή αγορά πρέπει να αξιολογείται ως σύστημα στο οποίο η λειτουργία του ανταγωνισμού συνδέεται στενά με το θεσμικό πλαίσιο, τις υποδομές, το δίκτυο, τη ζήτηση, τη δημόσια υπηρεσία και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε αυτό το συστημικό πλαίσιο θα πρέπει να αξιολογείται και η αποτελεσματικότητα της ακτοπλοϊκής αγοράς, δηλαδή η εξυπηρέτηση, ταυτόχρονα, των εμπορικών και των κοινωνικά αναγκαίων μεταφορικών αναγκών.

VIII.1.2 Η αγορά δεν είναι ενιαία και ομοιογενής

- (586) Η δομή και η λειτουργία της αγοράς στην ελληνική ακτοπλοΐα δεν είναι ομοιογενείς στο σύνολο του κλάδου. Οι επιμέρους γεωγραφίες, τα νησιωτικά συμπλέγματα, οι πορθμειακές γραμμές, οι γραμμές μεγάλων αποστάσεων, οι ενδονησιωτικές συνδέσεις και οι γραμμές υψηλής τουριστικής ζήτησης εμφανίζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά ως προς τη ζήτηση, την προσφορά, το κόστος, τη δυνατότητα εισόδου και τη δυνατότητα ανάπτυξης ανταγωνιστικών πιέσεων.
- (587) Η δημόσια διαβούλευση ανέδειξε ότι η χωρική διάσταση της αγοράς είναι κρίσιμη για την κατανόηση των πραγματικών συνθηκών ανταγωνισμού. Η αγορά δεν λειτουργεί ως ενιαίο σύνολο, αλλά ως πλέγμα επιμέρους αγορών με διακριτά χαρακτηριστικά ως προς την πληθυσμιακή βάση, την τουριστική ένταση, τη διάρκεια της περιόδου αιχμής, τη συχνότητα των συνδέσεων και την ύπαρξη εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς.
- (588) Η εποχικότητα εντείνει την ανομοιογένεια αυτή. Η ζήτηση συγκεντρώνεται σε σημαντικό βαθμό κατά τους θερινούς μήνες, ενώ κατά την υπόλοιπη διάρκεια του έτους παραμένουν ανάγκες εξυπηρέτησης που συνδέονται με την κοινωνική και οικονομική λειτουργία των νησιωτικών περιοχών. Κατά την περίοδο αιχμής, ιδίως σε τουριστικά νησιωτικά συμπλέγματα, η αυξημένη ζήτηση μπορεί να ενισχύει την εμπορική ελκυστικότητα ορισμένων γραμμών και να ευνοεί την ανάπτυξη περισσότερων ή διαφοροποιημένων υπηρεσιών. Αντίθετα, κατά τη χαμηλή περίοδο, η ζήτηση μειώνεται σημαντικά, χωρίς ωστόσο να εκλείπει η ανάγκη διατήρησης βασικής συνδεσιμότητας για μόνιμους κατοίκους και εμπορευματικές ροές.
- (589) Στο πλαίσιο αυτό, η εποχικότητα επηρεάζει τον σχεδιασμό του δικτύου, τη διαχείριση της χωρητικότητας, την επιλογή τύπου πλοίου, τη βιωσιμότητα γραμμών και τις επενδυτικές αποφάσεις. Δημιουργεί επίσης διαφορετικά κίνητρα δραστηριοποίησης μεταξύ επιχειρήσεων που εστιάζουν σε γραμμές υψηλής τουριστικής ζήτησης και επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν μεγαλύτερη διάρκεια παρουσίας ή υπηρεσίες με υψηλότερη κοινωνική αναγκαιότητα.
- (590) Η συνθήκη αυτή επηρεάζει την ένταση του ανταγωνισμού και τη μορφή επιχειρηματικής δραστηριοποίησης. Επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται κυρίως σε γραμμές υψηλής τουριστικής ζήτησης ή με υπηρεσίες αιχμής ενδέχεται να αντιμετωπίζουν διαφορετική οικονομική λογική από επιχειρήσεις που διατηρούν παρουσία σε γραμμές με μεγαλύτερη εποχική διακύμανση ή υψηλότερη κοινωνική αναγκαιότητα. Συνεπώς, η σύγκριση μεταξύ επιχειρηματικών μοντέλων πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη προσοχή και όχι με την υπόθεση πλήρους ομοιογένειας των συνθηκών λειτουργίας.
- (591) Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της αγοράς και των συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να πραγματοποιείται με διαφοροποιημένη προσέγγιση λαμβάνοντας υπόψη τη γεωγραφική και λειτουργική διάσταση του κλάδου και όχι μόνο σε επίπεδο συνολικού κλάδου. Η χρήση ενιαίων ή οριζόντιων συμπερασμάτων και πολιτικών για το σύνολο της αγοράς είναι χρήσιμη για την κατανόηση της γενικής εικόνας αλλά αποκρύπτει σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τη λειτουργία των επιμέρους αγορών και την πραγματική ένταση των ανταγωνιστικών πιέσεων.

- (592) Η προσέγγιση αυτή είναι κρίσιμη και για την αποφυγή γενικευμένων συμπερασμάτων ως προς την ένταση του ανταγωνισμού, καθώς οι ανταγωνιστικές πιέσεις δύνανται να διαφοροποιούνται ουσιαστικά ανάλογα με τη γραμμή, την περίοδο και τον τύπο της παρεχόμενης υπηρεσίας.

VIII.1.3 Οι λιμενικές υποδομές συνιστούν κρίσιμο παραγωγικό πόρο και διαρθρωτικό περιορισμό

- (593) Σημαντικό μέρος των δυσχερειών της αγοράς συνδέεται με διαρθρωτικούς περιορισμούς, και συγκεκριμένα με τις λιμενικές υποδομές. Η θαλάσσια μεταφορά ως υπηρεσία αφορά ένα μόνο μέρος της δικτυακής αλυσίδας αξίας του ακτοπλοϊκού κλάδου, το οποίο λειτουργεί συμπληρωματικά με τα υπόλοιπα, όπως είναι κατ' εξοχήν οι λιμενικές υποδομές. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ακτοπλοϊκού κλάδου θέλει ταυτόχρονη διαχείριση και ανάπτυξη όλων των συμπληρωματικών συνιστωσών του ακτοπλοϊκού μεταφορικού συστήματος. Σε αυτό το σύστημα, οι λιμένες δεν αποτελούν απλώς υποστηρικτική υποδομή, αλλά δομικό στοιχείο και κρίσιμο παραγωγικό πόρο για την παροχή ακτοπλοϊκών μεταφορών.
- (594) Οι λιμενικές υποδομές, η διαθεσιμότητα θέσεων πρόσδεσης, η ποιότητα των λιμενικών εγκαταστάσεων, η επιχειρησιακή ετοιμότητα των λιμένων, η δυνατότητα εξυπηρέτησης διαφορετικών τύπων πλοίων και η ανάγκη προσαρμογής σε νέα ενεργειακά και περιβαλλοντικά πρότυπα αποτελούν κρίσιμες συνθήκες για τη λειτουργία της αγοράς. Οι χρόνιες ελλείψεις στα πεδία αυτά περιορίζουν τη δυνατότητα ανάπτυξης νέων υπηρεσιών, την αύξηση συχνοτήτων δρομολογίων, την είσοδο ή την επέκταση επιχειρήσεων και την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών.
- (595) Η διαβούλευση κατέδειξε ευρεία σύγκλιση ως προς τη σημασία των λιμενικών υποδομών. Το γεγονός αυτό έχει ιδιαίτερη βαρύτητα, διότι δείχνει ότι η βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς δεν μπορεί να επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω παρεμβάσεων στους κανόνες δρομολόγησης ή στις επιχειρηματικές πρακτικές. Απαιτείται παράλληλη αντιμετώπιση των υποδομών και της λιμενικής διακυβέρνησης.
- (596) Η διεθνής εμπειρία ενισχύει τη διαπίστωση αυτή. Στα μοντέλα της Βρετανικής Κολομβίας, της Σκωτίας και της Νορβηγίας, η διακυβέρνηση των υποδομών και η σχέση τους με τον σχεδιασμό των υπηρεσιών αποτελούν κρίσιμη παράμετρο του συστήματος. Η Σκωτία διαχώρισε θεσμικά την ιδιοκτησία παγίων από τη λειτουργία των υπηρεσιών, ενώ η Νορβηγία συνέδεσε τις δημόσιες συμβάσεις με την τεχνολογική και περιβαλλοντική αναβάθμιση των υπηρεσιών και των σχετικών υποδομών.
- (597) Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι οι διαρθρωτικοί περιορισμοί των λιμενικών υποδομών και της λιμενικής διακυβέρνησης διαμορφώνουν το πραγματικό πεδίο εντός του οποίου μπορεί να αναπτυχθεί η ακτοπλοϊκή υπηρεσία μεταφοράς και ο ανταγωνισμός. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της αγοράς και του ανταγωνισμού πρέπει, συνεπώς, να συνεκτιμά συστηματικά το πώς οι λιμενικές υποδομές και η λιμενική διακυβέρνηση επηρεάζουν τη δυνατότητα επιλογής των χρηστών και τη δυνατότητα δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων.

VIII.1.4 Το θεσμικό πλαίσιο ως παράγοντας διαμόρφωσης της αγοράς

- (598) Η τέταρτη βασική διαπίστωση είναι ότι το θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο δεν λειτουργεί απλώς ως εξωτερική παράμετρος λειτουργίας της αγοράς, αλλά ως ενεργός παράγοντας που διαμορφώνει τους όρους υπό τους οποίους αναπτύσσεται η ακτοπλοϊκή δραστηριότητα και οι

πραγματικές συνθήκες ανταγωνισμού. Οι κανόνες που διέπουν τη δρομολόγηση, τις τροποποιήσεις και ανακλήσεις δρομολογίων, τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας, την εποπτεία και τη λειτουργία των αρμόδιων θεσμικών οργάνων επηρεάζουν άμεσα την προβλεψιμότητα, τη δυνατότητα επιχειρηματικού σχεδιασμού, τους όρους εισόδου ή επέκτασης και, εν τέλει, την ένταση του ανταγωνισμού.

- (599) Η ανάλυση των κανόνων τακτικής δρομολόγησης, των διαδικασιών τροποποίησης και ανάκλησης δρομολογίων, των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας και των αρμόδιων φορέων εποπτείας καταδεικνύει ότι η αγορά λειτουργεί σε περιβάλλον αυξημένης θεσμικής διαμεσολάβησης, όπου οι επιχειρηματικές επιλογές επηρεάζονται ουσιαστικά από τις διαδικασίες, τους όρους έγκρισης και το επίπεδο διοικητικής παρακολούθησης.
- (600) Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πρόβλεψη στο νομοθετικό πλαίσιο ότι, για τις ανάγκες της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς, οι πλοιοκτήτες καλούνται από το ΥΝΑΝΠ να προσαρμόσουν με συμφωνία τα δρομολογία τους στις αναγκαίες χρονικές αποστάσεις στην περίπτωση της ανάγκης τροποποίησης της υποβληθείσας δήλωσης δρομολόγησης. Η θεσμοθετημένη αυτή πρακτική προσέγγισης των ενδιαφερόμενων εταιρειών από το ΥΝΑΝΠ για επίτευξη μεταξύ τους συμφωνίας για την εκτέλεση δρομολογίων, αν και συνήθως, καταλείπει περιθώριο δημιουργίας πεδίου επικοινωνίας μεταξύ των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων που ενδέχεται να οδηγήσει σε αντι-ανταγωνιστική σύμπραξη. Πράγματι, η ΕΑ, σε δύο σχετικές αποφάσεις της (υπ' αριθμ. 759/2021 και 793/2022) στην αγορά παροχής υπηρεσιών ακτοπλοϊκής μεταφοράς σε πορθμειακές γραμμές, έχει διαπιστώσει σχετικές συμφωνίες καθορισμού τιμών (με τον καθορισμό κατώτατων τιμών ή κοινής εμπορικής-εκπαιδευτικής πολιτικής) και κατανομής αγορών (με τον ορισμό πλάνου ή αριθμού δρομολογίων), οι οποίες στρέβλωναν τον ανταγωνισμό. Στη δε απόφαση υπ' αριθ. 759/2021 της ΕΑ διαπιστώνεται ότι η αντι-ανταγωνιστική συμφωνία επετεύχθη στο περιθώριο αλληπάλληλων κοινών επαφών των ανταγωνιστριών εταιρειών με το ΥΝΑΝΠ στο πλαίσιο της συγκεκριμένης νομοθετικής πρόβλεψης. Αντίστοιχη περίπτωση θεσμικής πρόβλεψης που ενδεχομένως δημιουργεί περιθώριο άμβλυνσης της έντασης του ανταγωνισμού μεταξύ των ακτοπλοϊκών εταιριών προκύπτει και από την νομοθετική πρόβλεψη για την εκπροσώπηση σειράς κλαδικών ενώσεων (π.χ. ΣΕΕΝ, ΕΠΕ, ΣΕΤΚ) στο ΣΑΣ και στα λοιπά γνωμοδοτικά όργανα του κλάδου.
- (601) Η δημόσια διαβούλευση ανέδειξε το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης ως ένα από τα πεδία με την εντονότερη κανονιστική και επιχειρηματική τριβή. Ενώ διαπιστώνεται ευρεία αναγνώριση της ανάγκης ύπαρξης κανόνων, οι απόψεις διαφοροποιούνται ως προς τον βαθμό ευελιξίας που πρέπει να διαθέτουν οι επιχειρήσεις, τη δυνατότητα προσαρμογής των δρομολογίων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες ζήτησης, τον ρόλο των δημόσιων αρχών και τον βαθμό στον οποίο το ισχύον πλαίσιο διασφαλίζει διαφάνεια, σταθερότητα και ίσους όρους δραστηριοποίησης.
- (602) Υπό το πρίσμα αυτό, κανόνες που ενισχύουν την προβλεψιμότητα και περιορίζουν την αβεβαιότητα μπορούν να διευκολύνουν την επιχειρηματική δραστηριοποίηση και να μειώσουν τα εμπόδια εισόδου ή επέκτασης. Αντιθέτως, ασάφειες, καθυστερήσεις, ασυμμετρίες πληροφόρησης ή δυνατότητες στρατηγικής αξιοποίησης των διαδικασιών δύνανται να επηρεάσουν αρνητικά τη λειτουργία της αγοράς. Με άλλα λόγια, η αβεβαιότητα ως προς τους όρους δραστηριοποίησης μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την επιχειρηματική απόφαση και τη δυνατότητα ανάπτυξης ανταγωνισμού.

- (603) Επισημαίνεται, συνεπώς, ότι η τελική αξιολόγηση της αγοράς πρέπει να συνεκτιμά τη σχέση μεταξύ κανονιστικού πλαισίου και πραγματικών συνθηκών ανταγωνισμού. Η αποτελεσματικότητα του θεσμικού πλαισίου δεν κρίνεται μόνο από το αν επιτρέπει την οργάνωση των δρομολογίων, αλλά και από το αν διαμορφώνει συνθήκες διαφάνειας, προβλεψιμότητας, ισότιμης πρόσβασης και ουσιαστικής ανταγωνιστικής πίεσης στις επιμέρους αγορές.
- (604) Η βελτίωση της προβλεψιμότητας και της διαφάνειας του πλαισίου δρομολόγησης αναδεικνύεται, συνεπώς, σε παράμετρο ουσιαστικής λειτουργίας του ανταγωνισμού.

VIII.1.5 Η δημόσια υπηρεσία ως δομικός μηχανισμός συνδεσιμότητας

- (605) Η δημόσια υπηρεσία αποτελεί μόνιμο και αναγκαίο δομικό στοιχείο της ελληνικής ακτοπολικής αγοράς. Η γεωγραφική διάρθρωση της χώρας, η ύπαρξη μικρών και απομακρυσμένων νησιών, η εποχικότητα της ζήτησης και η περιορισμένη εμπορική ελκυστικότητα ορισμένων γραμμών συνεπάγονται ότι μέρος του δικτύου δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί επαρκώς αποκλειστικά με όρους αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια υπηρεσία λειτουργεί ως μηχανισμός κάλυψης διαρθρωτικών κενών συνδεσιμότητας και εξασφάλισης κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.
- (606) Η κλαδική έρευνα ανέδειξε ότι οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν διαρκώς σημαντικότερο μηχανισμό για τη διατήρηση της συνδεσιμότητας σε τμήματα του δικτύου που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν επαρκώς με εμπορικούς όρους. Η εξέλιξη του κόστους των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας, η αύξηση της σημασίας τους για τη λειτουργία άγονων ή χαμηλής ζήτησης γραμμών και η ανάγκη διασφάλισης ελάχιστου επιπέδου εξυπηρέτησης επιβεβαιώνουν ότι η δημόσια υπηρεσία δεν αποτελεί απλώς διορθωτική παρέμβαση σε περιφερειακές περιπτώσεις, αλλά βασικό εργαλείο οργάνωσης του ακτοπολικού δικτύου. Η διαπίστωση αυτή συνδέεται άμεσα με τη νησιωτικότητα της χώρας και με την ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ οικονομικής βιωσιμότητας, κοινωνικής συνοχής και εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς.
- (607) Η δημόσια διαβούλευση κατέγραψε επίσης ευρεία αναγνώριση της ανάγκης ύπαρξης μηχανισμών δημόσιας υπηρεσίας για τη διασφάλιση τακτικής, αξιόπιστης και επαρκούς ακτοπολικής σύνδεσης των νησιωτικών περιοχών. Η σύγκλιση αυτή αφορά τη βασική διάγνωση: ότι η ακτοπολική σύνδεση ορισμένων περιοχών δεν αποτελεί απλώς εμπορική υπηρεσία, αλλά προϋπόθεση κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής. Οι διαφοροποιήσεις που καταγράφηκαν αφορούν κυρίως τον τρόπο σχεδιασμού των σχετικών μηχανισμών, τη διάρκεια των συμβάσεων, τα κριτήρια επιλογής γραμμών, τους όρους αποζημίωσης, την ενσωμάτωση μεταβολών κόστους και τον βαθμό ευελιξίας του συστήματος.
- (608) Η δημόσια υπηρεσία επηρεάζει τη λειτουργία της αγοράς με διττό τρόπο. Αφενός, διασφαλίζει την παροχή υπηρεσιών σε γραμμές οι οποίες δεν θα εξυπηρετούνταν επαρκώς με αμιγώς εμπορικά κριτήρια. Αφετέρου, διαμορφώνει μέρος της προσφοράς μέσω ειδικών καθεστώτων ανάθεσης, χρηματοδότησης και υποχρεώσεων εξυπηρέτησης. Για τον λόγο αυτό, ο σχεδιασμός της πρέπει να επιδιώκει ισορροπία μεταξύ της κάλυψης αναγκών δημοσίου συμφέροντος και της αποφυγής αδικαιολόγητων στρεβλώσεων στη λειτουργία της αγοράς.
- (609) Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια υπηρεσία συνιστά συμπληρωματικό μηχανισμό που καθιστά δυνατή τη λειτουργία του ακτοπολικού δικτύου σε περιοχές [και σε περιόδους] όπου η εμπορική

λειτουργία υπό όρους ελεύθερης αγοράς δεν επαρκεί. Η αποτελεσματικότητά της προϋποθέτει σαφή προσδιορισμό των αναγκών συνδεσιμότητας, αντικειμενικά κριτήρια επιλογής γραμμών, διαφανείς διαδικασίες ανάθεσης, συστηματική αξιολόγηση της ποιότητας και του κόστους της υπηρεσίας, καθώς και δυνατότητα περιοδικής προσαρμογής στις πραγματικές ανάγκες των νησιωτικών περιοχών.

- (610) Ιδίως υπό το πρίσμα της διεθνούς εμπειρίας, οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να λειτουργήσουν όχι μόνο ως εργαλείο κάλυψης άγονων ή χαμηλής ζήτησης γραμμών, αλλά και ως μέσο ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού. Μπορούν, υπό κατάλληλες προϋποθέσεις, να ενσωματώνουν στόχους ποιότητας, αξιοπιστίας, περιβαλλοντικής προσαρμογής/πράσινης μετάβασης (πρβλ. το παράδειγμα της Νορβηγίας) και σταθερής συνδεσιμότητας. Ως εκ τούτου, η δημόσια υπηρεσία συνιστά κρίσιμο πεδίο στο οποίο η κοινωνική λειτουργία της ακτοπλοΐας, η αποδοτική χρήση δημόσιων πόρων και η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς πρέπει να συνεκτιμώνται από κοινού.
- (611) Η πρόκληση, συνεπώς, δεν είναι η ύπαρξη δημόσιας υπηρεσίας καθαυτή, αλλά ο σχεδιασμός της κατά τρόπο που να διασφαλίζει την αναγκαία συνδεσιμότητα, χωρίς να περιορίζει αδικαιολόγητα τις δυνατότητες ανάπτυξης ανταγωνιστικών υπηρεσιών όπου αυτές είναι οικονομικά βιώσιμες.

VIII.1.6 Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων και η σχέση συμβατικών–ταχυπλόων

- (612) Στην αγορά συνυπάρχουν διαφορετικά μοντέλα παροχής υπηρεσιών, τα οποία διαφοροποιούνται ως προς το κόστος λειτουργίας, τη διάρκεια δραστηριοποίησης εντός του έτους, τη χωρητικότητα, την ταχύτητα, τη δυνατότητα μεταφοράς οχημάτων και εμπορευμάτων, καθώς και το προφίλ της ζήτησης που εξυπηρετούν.
- (613) Η σχέση μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων υπηρεσιών αναδείχθηκε στη δημόσια διαβούλευση ως ένα από τα πεδία με την εντονότερη επιχειρηματική και κανονιστική τριβή. Οι παρεμβάσεις κατέγραψαν ευρεία αναγνώριση ότι πρόκειται για υπηρεσίες με διαφορετικά λειτουργικά χαρακτηριστικά, πλην όμως διαφοροποιήθηκαν ως προς τον αν και κατά πόσο οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να θεωρηθούν υποκατάστατες μεταξύ τους. Ορισμένες παρεμβάσεις έδωσαν έμφαση στις διαφορές κόστους, χωρητικότητας, χειμερινής λειτουργίας και εξυπηρέτησης οχημάτων ή φορτηγών, ενώ άλλες ανέδειξαν τη σημασία της ταχύτητας, της αξίας χρόνου για τον χρήστη και της θερινής ζήτησης. Η σχέση μεταξύ συμβατικών και ταχυπλόων δεν μπορεί να θεωρηθεί ενιαία για το σύνολο του κλάδου, αλλά εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά κάθε γραμμής, τη χρονική περίοδο, τη διάρκεια του ταξιδιού, τη δυνατότητα μεταφοράς οχημάτων, το επίπεδο τιμής, τη συχνότητα και το προφίλ των χρηστών.
- (614) Συνεπώς, ο κλάδος δεν μπορεί να αναλυθεί με την υπόθεση πλήρους ομοιογένειας των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών. Η τελική αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη ότι διαφορετικά επιχειρηματικά μοντέλα μπορούν, ανάλογα με τις συνδέσεις και την περίοδο, είτε να λειτουργούν συμπληρωματικά είτε να ασκούν μεταξύ τους ουσιαστική ανταγωνιστική πίεση. Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη για την κατανόηση των επιπτώσεων που μπορεί να έχουν οι κανονιστικοί κανόνες, οι λιμενικοί περιορισμοί και η εποχικότητα στη συνύπαρξη διαφορετικών μορφών υπηρεσίας.

VIII.1.7 Τιμές, κόστος και ποιότητα υπηρεσίας

- (615) Η αξιολόγηση των τιμών στην ακτοπλοϊκή αγορά δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί αποκομμένα από τις διαρθρωτικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες του κλάδου. Η κλαδική ανάλυση ανέδειξε ότι η διαμόρφωση των ναύλων επηρεάζεται από σειρά παραγόντων, όπως το κόστος καυσίμων, οι απαιτήσεις ασφάλειας και συντήρησης, η ηλικία και η ανάγκη ανανέωσης του στόλου, η εποχικότητα της ζήτησης, η γεωγραφία της γραμμής, ο τύπος του πλοίου και το επίπεδο της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- (616) Η δημόσια διαβούλευση επιβεβαίωσε τη σημασία της τιμολογιακής πολιτικής ως πεδίου υψηλού ενδιαφέροντος, χωρίς όμως να αναδεικνύει ενιαία ερμηνεία ως προς τα αίτια των επιπέδων τιμών. Από τη μία πλευρά, αρκετές παρεμβάσεις συνέδεσαν τους ναύλους με το αυξημένο λειτουργικό κόστος, την εποχικότητα, τις επενδυτικές ανάγκες και τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις. Από την άλλη, διατυπώθηκαν επιφυλάξεις ως προς τον βαθμό στον οποίο οι τιμές σε ορισμένες επιμέρους αγορές αντανακλούν επαρκή ανταγωνιστική πίεση.
- (617) Υπό το πρίσμα αυτό, η αξιολόγηση των τιμών απαιτείται να συνυπολογίζει ενδεχόμενους διαρθρωτικούς περιορισμούς, υψηλότερο κόστος, διαφοροποιημένη ποιότητα υπηρεσίας, περιορισμένη χωρητικότητα, εποχική ζήτηση ή συνθήκες περιορισμένης ανταγωνιστικής πίεσης. Η αξιολόγηση αυτή δεν μπορεί να γίνεται με γενικευμένο τρόπο για το σύνολο του κλάδου.
- (618) Παράλληλα, η κλαδική ανάλυση και η διαβούλευση ανέδειξαν ότι η τιμή δεν αποτελεί τη μόνη διάσταση ανταγωνισμού στην ακτοπλοΐα. Η ποιότητα υπηρεσίας, η αξιοπιστία, η συχνότητα, οι πραγματικοί χρόνοι μετακίνησης, η δυνατότητα μεταφοράς οχημάτων, η καταλληλότητα των ωραρίων και η συνολική εμπειρία του χρήστη συνιστούν κρίσιμες παραμέτρους αξιολόγησης της αγοράς. Συνεπώς, η τελική αποτίμηση της λειτουργίας του μηχανισμού της αγοράς πρέπει να συνεκτιμά τόσο τις τιμολογιακές όσο και τις ποιοτικές διαστάσεις της παρεχόμενης υπηρεσίας.

VIII.1.8 Η πράσινη μετάβαση ως παράγοντας μελλοντικής αναδιάρθρωσης

- (619) Η πράσινη μετάβαση και η ανανέωση του στόλου δεν αποτελεί μόνο ζήτημα συμμόρφωσης με περιβαλλοντικές απαιτήσεις, αλλά παράγοντα που μπορεί να επηρεάσει ουσιαστικά τη μελλοντική διάρθρωση της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς.
- (620) Η κλαδική έρευνα ανέδειξε ότι η ανανέωση του στόλου και η προσαρμογή στις νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις συνδέονται με υψηλές επενδυτικές ανάγκες, μακροχρόνιο επενδυτικό ορίζοντα και σημαντική αβεβαιότητα ως προς τις τεχνολογικές επιλογές, την εξέλιξη των καυσίμων, τις τεχνολογίες πρόωσης και τις απαιτούμενες λιμενικές υποδομές. Η δημόσια διαβούλευση επιβεβαίωσε ότι οι επενδυτικές αυτές ανάγκες δεν επηρεάζουν όλες τις επιχειρήσεις με τον ίδιο τρόπο, καθώς η πρόσβαση σε χρηματοδότηση, η κεφαλαιακή επάρκεια και η δυνατότητα ανάληψης επενδυτικού κινδύνου διαφοροποιούνται μεταξύ επιχειρήσεων.
- (621) Η πράσινη μετάβαση δεν επηρεάζει όλες τις επιχειρήσεις με τον ίδιο τρόπο. Επιχειρήσεις μεγαλύτερης κλίμακας ή με ευκολότερη πρόσβαση σε χρηματοδότηση ενδέχεται να διαθέτουν αυξημένη ικανότητα προσαρμογής, ενώ μικρότερες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις με περιορισμένη κεφαλαιακή βάση ενδέχεται να αντιμετωπίσουν μεγαλύτερες δυσχέρειες. Από πλευράς ανταγωνισμού, η εξέλιξη αυτή μπορεί να επηρεάσει τη σχετική θέση των επιχειρήσεων,

τη δυνατότητα παραμονής μικρότερων φορέων, την είσοδο νέων παρόχων και τη μελλοντική συγκέντρωση της αγοράς.

- (622) Για τον λόγο αυτό, η πράσινη μετάβαση πρέπει να αντιμετωπιστεί ως διαδικασία δομικού μετασχηματισμού του κλάδου και όχι ως απλή συμμόρφωση σε εξωτερικές κανονιστικές υποχρεώσεις.
- (623) Επιπλέον, η ανανέωση του στόλου πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με τις λιμενικές και ενεργειακές υποδομές. Η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών προϋποθέτει κατάλληλη υποστήριξη στους λιμένες, δυνατότητα παροχής ενέργειας ή εναλλακτικών καυσίμων, τεχνική ετοιμότητα και συντονισμό μεταξύ παρόχων υπηρεσιών, λιμενικών φορέων και δημόσιων αρχών.
- (624) Η διεθνής εμπειρία, ιδίως η νορβηγική, δείχνει ότι η πράσινη μετάβαση μπορεί να επιταχυνθεί όταν οι δημόσιες συμβάσεις και οι μηχανισμοί ανάθεσης ενσωματώνουν περιβαλλοντικούς στόχους και όταν το δημόσιο πλαίσιο μειώνει την αβεβαιότητα για τις επιχειρήσεις. Η Νορβηγία αξιοποίησε τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας ως εργαλείο πολιτικής, εντάσσοντας περιβαλλοντικά κριτήρια στις προκηρύξεις και μετατρέποντας τις δημόσιες συμβάσεις σε μηχανισμό τεχνολογικής μετάβασης.
- (625) Συνεπώς, για την ελληνική αγορά απαιτείται σταθερό και προβλέψιμο πλαίσιο πράσινης μετάβασης. Το πλαίσιο αυτό πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη διάρθρωση της αγοράς, τη διαφορετική χρηματοδοτική ικανότητα των επιχειρήσεων, τις τεχνικές απαιτήσεις των λιμένων και τις ανάγκες συνδεσιμότητας των νησιωτικών περιοχών. Η πράσινη μετάβαση πρέπει να σχεδιαστεί κατά τρόπο που να μειώνει τον κίνδυνο δημιουργίας νέων φραγμών εισόδου ή ενίσχυσης υφιστάμενων ασυμμετριών. Με άλλα λόγια, οι επιλογές πράσινης μετάβασης πρέπει να αξιολογούνται και ως προς τις επιπτώσεις τους στη δομή και τη λειτουργία της αγοράς.

VIII.1.9 Δεδομένα, διαφάνεια και εποπτεία

- (626) Η ένατη διαπίστωση είναι ότι η επάρκεια δεδομένων, η διαφάνεια και η θεσμική ικανότητα εποπτείας αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική αξιολόγηση και λειτουργία της ακτοπλοϊκής αγοράς. Η κλαδική ανάλυση κατέδειξε ότι η αγορά χαρακτηρίζεται από υψηλή πολυπλοκότητα, γεωγραφική διαφοροποίηση, έντονη εποχικότητα και συνύπαρξη διαφορετικών επιχειρηματικών μοντέλων, στοιχεία που καθιστούν αναγκαία τη συστηματική συλλογή και επεξεργασία αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων.
- (627) Η δημόσια διαβούλευση ανέδειξε ευρεία σύγκλιση ως προς την ανάγκη βελτίωσης της πληροφοριακής βάσης της αγοράς. Πολλές παρεμβάσεις υπογράμμισαν ότι η αποτελεσματική παρακολούθηση του κλάδου προϋποθέτει στοιχεία σχετικά με τη ζήτηση, την προσφορά, τις τιμές, τη χωρητικότητα, τη συχνότητα των δρομολογίων, τις ακυρώσεις, τις καθυστερήσεις, την ποιότητα υπηρεσίας, τα χαρακτηριστικά του στόλου και τις δυνατότητες των λιμενικών υποδομών.
- (628) Η έλλειψη επαρκών και συγκρίσιμων δεδομένων δεν αποτελεί απλώς τεχνικό ζήτημα, αλλά επηρεάζει τη δυνατότητα τεκμηριωμένης αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού. Περιορίζει τη δυνατότητα παρακολούθησης των επιμέρους αγορών, δυσχεραίνει την αξιολόγηση της δημόσιας υπηρεσίας, μειώνει τη διαφάνεια ως προς τη λειτουργία του κλάδου και καθιστά δυσκολότερη την αποτίμηση των επιπτώσεων θεσμικών ή πολιτικών παρεμβάσεων.

- (629) Η εποπτεία της αγοράς πρέπει, συνεπώς, να στηρίζεται σε σταθερή και αξιόπιστη πληροφοριακή υποδομή. Η διαθεσιμότητα δεδομένων είναι κρίσιμη όχι μόνο για την αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού, αλλά και για τον σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής, τη διαμόρφωση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας, την παρακολούθηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αξιολόγηση των αναγκών που συνδέονται με την πράσινη μετάβαση.
- (630) Η αποτελεσματική εποπτεία προϋποθέτει σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων, επαρκή τεχνική ικανότητα, συστηματική συλλογή δεδομένων και δυνατότητα αξιολόγησης των επιπτώσεων των ρυθμιστικών επιλογών.
- (631) Υπό το πρίσμα αυτό, διαπιστώνεται ότι η ενίσχυση της διαφάνειας και της εποπτικής ικανότητας αποτελεί δομική προϋπόθεση για τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς. Η ύπαρξη αξιόπιστων δεδομένων και συστηματικών μηχανισμών παρακολούθησης μπορεί να συμβάλει στη μείωση της πληροφοριακής ασυμμετρίας, στην καλύτερη κατανόηση των εξελίξεων στις επιμέρους αγορές και στη διαμόρφωση πιο τεκμηριωμένων, αναλογικών και αποτελεσματικών παρεμβάσεων.

VIII.2 Προτάσεις και κατευθύνσεις πολιτικής

- (632) Οι διαπιστώσεις της κλαδικής έρευνας αναδεικνύουν την ανάγκη συνδυασμού παρεμβάσεων σε διαφορετικά επίπεδα: θεσμικό, εποπτικό, λιμενικών υποδομών, δημόσιας υπηρεσίας, πράσινης μετάβασης και παρακολούθησης επιμέρους αγορών.
- (633) Κατ' αρχήν οι κατευθύνσεις πολιτικής πρέπει να στηρίζονται σε τρεις βασικές αρχές. Πρώτον, στην αναγνώριση ότι η ελληνική ακτοπολιτοία αποτελεί αγορά με έντονα διαρθρωτικά και δικτυακά χαρακτηριστικά. Δεύτερον, στην ανάγκη διαφοροποιημένης προσέγγισης και όχι ενιαίας αντιμετώπισης του συνόλου του κλάδου. Τρίτον, στη διαμόρφωση πλαισίου που να ενισχύει τη διαφάνεια, την προβλεψιμότητα και τη δυνατότητα τεκμηριωμένης δημόσιας παρέμβασης.
- (634) Οι κατευθύνσεις που ακολουθούν αποτυπώνουν τα βασικά πεδία στα οποία, με βάση τα ευρήματα της έρευνας, της διαβούλευσης και της διεθνούς εμπειρίας, κρίνεται σκόπιμη η περαιτέρω εξέταση. Δεν συνιστούν εξαντλητικό κατάλογο ούτε προδικάζουν συγκεκριμένο νομοθετικό ή κανονιστικό σχεδιασμό.

VIII.2.1 Ενίσχυση προβλεψιμότητας και διαφάνειας στο πλαίσιο δρομολόγησης

- (635) Η πρώτη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την ενίσχυση της προβλεψιμότητας και της διαφάνειας του πλαισίου δρομολόγησης. Η κλαδική ανάλυση και η διαβούλευση ανέδειξαν ότι το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης αποτελεί κρίσιμο παράγοντα λειτουργίας της αγοράς, όχι μόνο από διοικητική αλλά και από ανταγωνιστική άποψη.
- (636) Κατά συνέπεια, κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν παρεμβάσεις που θα ενισχύουν τη σαφήνεια ως προς τους όρους δήλωσης, τροποποίησης, ανάκλησης και προσαρμογής δρομολογίων. Η προβλεψιμότητα των κανόνων είναι κρίσιμη για την επιχειρηματική απόφαση, ιδίως σε έναν κλάδο που χαρακτηρίζεται από υψηλό επενδυτικό και λειτουργικό κόστος, ανάγκη μακροχρόνιου προγραμματισμού και έντονη εποχικότητα.

- (637) Παράλληλα, απαιτείται διασφάλιση ότι η ευελιξία του συστήματος δεν δημιουργεί δυνατότητες στρατηγικής συμπεριφοράς ή ασυμμετρίες που επηρεάζουν τη λειτουργία της αγοράς. Η ύπαρξη ευελιξίας μπορεί να είναι αναγκαία για την προσαρμογή σε μεταβολές ζήτησης και κόστους, αλλά πρέπει να συνοδεύεται από σαφή κριτήρια, διαφανείς διαδικασίες και αποτελεσματική παρακολούθηση και κυρωτικούς μηχανισμούς.
- (638) Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσε να εξεταστεί η περαιτέρω τυποποίηση των στοιχείων που υποβάλλονται κατά τη δρομολόγηση²⁴⁴, η ενίσχυση της αιτιολόγησης αλλαγών ή ανακλήσεων, η συστηματική παρακολούθηση των μεταβολών κατά δρομολογιακή περίοδο, η δημοσιοποίηση συγκεντρωτικών στοιχείων για λόγους διαφάνειας και η αποτελεσματική επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση αναιτιολόγητων παραβάσεων των κανόνων δρομολόγησης.

VIII.2.2 Συστηματική παρακολούθηση επιμέρους αγορών και ανάπτυξη δεικτών

- (639) Η δεύτερη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την ανάπτυξη συστηματικών εργαλείων παρακολούθησης των επιμέρους αγορών. Η κλαδική έρευνα και η διαβούλευση επιβεβαίωσαν ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού διαφοροποιούνται ουσιαστικά μεταξύ γεωγραφικών περιοχών, γραμμών, τύπων πλοίων και χρονικών περιόδων.
- (640) Στο πλαίσιο αυτό, η παρακολούθηση της αγοράς πρέπει να στηρίζεται σε δείκτες που αποτυπώνουν τη ζήτηση, τη συχνότητα δρομολογίων, τη διαθέσιμη χωρητικότητα, τον αριθμό δραστηριοποιούμενων παρόχων, το είδος των πλοίων, την τιμολογιακή διάρθρωση, την ποιότητα υπηρεσίας, τις ακυρώσεις, τις καθυστερήσεις και τη λειτουργική αξιοπιστία.
- (641) Η παρακολούθηση αυτή πρέπει να γίνεται σε επίπεδο επιμέρους αγορών και να επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ αγορών με υψηλή εμπορική δραστηριότητα, αγορών με περιορισμένη ζήτηση, αγορών που εξαρτώνται από δημόσια υπηρεσία και αγορών στις οποίες παρατηρείται έντονη εποχική ή τουριστική μεταβλητότητα.
- (642) Η ύπαρξη τέτοιων δεικτών θα μπορούσε να συμβάλει στην έγκαιρη αποτύπωση μεταβολών στη δομή της αγοράς, στην αξιολόγηση των επιπτώσεων θεσμικών αλλαγών, στον σχεδιασμό δημόσιας υπηρεσίας και στην παρακολούθηση πιθανών μεταβολών στην ένταση του ανταγωνισμού.

VIII.2.3 Αναβάθμιση λιμενικών υποδομών και λιμενικής διακυβέρνησης

- (643) Η τρίτη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την αναβάθμιση των λιμενικών υποδομών και τη βελτίωση της λιμενικής διακυβέρνησης. Οι λιμένες αποτελούν κρίσιμο παραγωγικό πόρο και περιορισμοί στη χωρητικότητα, στην τεχνική επάρκεια ή στη διοικητική οργάνωσή τους μπορούν να επηρεάσουν τη λειτουργία της αγοράς και την ανάπτυξη ανταγωνισμού.
- (644) Αναδεικνύεται, λοιπόν, η ανάγκη προτεραιοποίησης παρεμβάσεων σε λιμένες που λειτουργούν ως βασικοί κόμβοι, σε λιμένες με υψηλή εποχική πίεση και σε λιμένες που είναι κρίσιμοι για τη συνδεσιμότητα μικρών ή απομακρυσμένων νησιών. Η αναβάθμιση των λιμενικών

²⁴⁴ Βλ. ειδικότερα ΥΑ υπ' αριθ. 1000.0/19369/19.03.2026 «Καθορισμός του τύπου και των στοιχείων της δήλωσης δρομολόγησης πλοίου, του περιεχομένου αυτής και των εγγράφων που συνυποβάλλονται μ' αυτή», ΦΕΚ Β' 2202/17.04.2026.

εγκαταστάσεων (επεκτάσεις, ανακατασκευές κρηπιδωμάτων, επισκευές προβλητών, επαναφορά λειτουργικών βαθών, κτηριακές εγκαταστάσεις κ.α.) θα συμβάλλει θετικά, καθώς, μεταξύ άλλων, θα καταστήσει την πρόσβαση των πλοίων ευχερέστερη, θα ενισχύσει την ασφάλεια, θα εξορθολογήσει τα δρομολόγια, θα βελτιώσει την εμπειρία και την ικανοποίηση των επιβατών κ.ά. Πράγματι, τα τελευταία χρόνια, η κρατική πολιτική έχει ως προτεραιότητα, με χρηματοδότηση από διάφορες εθνικές και ευρωπαϊκές πηγές²⁴⁵, τη διόρθωση του προβλήματος των υποβαθμισμένων ελληνικών λιμένων.

- (645) Ιδιαίτερη σημασία έχει η προσαρμογή των λιμένων στις απαιτήσεις της πράσινης μετάβασης. Η ανάπτυξη υποδομών ηλεκτροδότησης, εναλλακτικών καυσίμων ή άλλων ενεργειακών λύσεων πρέπει να συντονίζεται με τον σχεδιασμό ανανέωσης του στόλου και με τη συνολική στρατηγική μεταφορών.
- (646) Η αναβάθμιση όμως δεν πρέπει να αφορά μόνο φυσικές υποδομές, αλλά και λειτουργική οργάνωση, διαχείριση πρόσβασης, τεχνική ικανότητα και ψηφιακή υποστήριξη. Επιπλέον, περιλαμβάνει τον εξορθολογισμό και τον συστηματικότερο συντονισμό των φορέων διοίκησης και εποπτείας των λιμένων. Θα πρέπει να αξιολογηθεί η ανάγκη μείωσης του κατακερματισμού των φορέων εποπτείας και λειτουργίας των λιμένων και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία των Οργανισμών Λιμένων και των Λιμενικών Ταμείων, με στόχο τη δημιουργία ισχυρών, αποτελεσματικών και αποδοτικών φορέων διοίκησης των λιμένων της χώρας. Τα υφιστάμενα Λιμενικά Ταμεία ενδεχομένως δεν διαθέτουν την τεχνογνωσία και την αμεσότητα που απαιτεί η συντήρηση και ανάπτυξη των υποδομών που έχουν στην αρμοδιότητά τους. Κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων με επαρκές μέγεθος και ανθρώπινο δυναμικό για να μπορούν να ανταποκριθούν στις καθημερινές λειτουργικές ανάγκες ενός λιμένα και επαρκή τεχνογνωσία, η οποία είναι απαραίτητη για την διατύπωση και την ανάληψη της ευθύνης εφαρμογής ισόρροπου αναπτυξιακού σχεδιασμού των εγκαταστάσεών τους.
- (647) Καθώς, όμως, η σχέση λιμένων και ακτοπλοϊκής υπηρεσίας είναι άμεσα συνδεδεμένη και συμπληρωματική στο πλαίσιο μιας ενιαίας δικτυακής αλυσίδας αξίας²⁴⁶, το χωρικό μοντέλο ανάπτυξης και αναβάθμισης των λιμένων της χώρας θα πρέπει, για να ανταποκριθεί στις εξελίξεις και να καλύψει ανάγκες οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής των νησιών, **να ενταχθεί σε ένα ευρύτερο ενιαίο σύστημα ακτοπλοϊκών μεταφορών και εφοδιασμού,**

²⁴⁵ Για παράδειγμα, μέσω του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» και του Τομεακού Προγράμματος «Αλιεία, Υδατοκαλλιέργεια και Θάλασσα 2021-2027» του «Εταιρικού Συμφώνου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027» («ΕΣΠΑ 2021-2027»). Σχετικά και C/2025/3982 COUNCIL RECOMMENDATION of 8 July 2025 on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Greece (C/2025/3982)

²⁴⁶ Σημειώνεται ότι η άμεση και συμπληρωματική σχέση μεταξύ λιμένων και ακτοπλοϊκής υπηρεσίας αναμένεται να αλλάξει σημαντικά τα επόμενα χρόνια διαμορφώνοντας διαφορετικές προοπτικές ανάπτυξης στις θαλάσσιες μεταφορές και διαφορετικές στρατηγικές αλληλοεπιδράσεις μεταξύ των συμμετεχόντων, καθώς και διαφορετικές κατανομές της αγοραίας δύναμης (market power) σε όλα τα δικτυακά επίπεδα της αλυσίδας αξίας. Στο πλαίσιο αυτό, αναφέρεται η εξαγορά των λιμένων Ηγουμενίτσας και Ηρακλείου από τον όμιλο GRIMALDI, ο οποίος δραστηριοποιείται στην ελληνική ακτοπλοΐα μέσω της MINOAN σε γραμμές που εξυπηρετούνται από τους εν λόγω λιμένες (Πειραιάς-Ηράκλειο, Ηγουμενίτσα-λιμένες Αδριατικής) σε ανταγωνισμό με μη καθετοποιημένους ομίλους (ATTICA, SEAJETS), ενώ παράλληλα, παρατηρείται η πρόσφατη δρομολόγηση πλοίων από/προς γειτονικούς λιμένες (Σητεία, Ρέθυμνο) από τους εν λόγω ομίλους.

δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για ουσιαστική λειτουργική διασύνδεση των νησιωτικών περιοχών. Η διεθνής εμπειρία αναδεικνύει ότι η διαχείριση υποδομών και η παροχή μεταφορικών υπηρεσιών μπορούν να οργανωθούν με διαφορετικούς τρόπους. Το βασικό συμπέρασμα για την ελληνική περίπτωση είναι ότι απαιτείται σαφέστερος συντονισμός μεταξύ σχεδιασμού λιμενικών υποδομών, ακτοπλοϊκού δικτύου και μελλοντικών τεχνολογικών αναγκών. Σε κάθε περίπτωση, οι **λιμένες οφείλουν να λειτουργούν ως διατροπικοί συνδετικοί κόμβοι**, συνδέοντας τις θαλάσσιες ακτοπλοϊκές μεταφορές με άλλες μορφές μεταφοράς, όπως οδικούς άξονες, αεροδρόμια κ.α. Μια τέτοια συνδεσιμότητα θα εξασφαλίζει ομαλή μετάβαση των επιβατών μεταξύ διαφορετικών τρόπων μεταφοράς και θα ολοκληρώσει το ενιαίο πολυτροπικό σύστημα νησιωτικών μεταφορών που απαιτείται για την πλήρη κάλυψη των αναγκών των νησιωτικών περιοχών.

VIII.2.4 Βελτίωση του σχεδιασμού συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας

- (648) Η τέταρτη κατεύθυνση πολιτικής αφορά τη βελτίωση του σχεδιασμού των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας. Η δημόσια υπηρεσία παραμένει αναγκαία για την κάλυψη γραμμών που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν αποκλειστικά με εμπορικά κριτήρια. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται από τον ορθό σχεδιασμό, τη διαφάνεια και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της.
- (649) Το σύστημα δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να στηρίζεται σε σαφή, αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια αναγκών συνδεσιμότητας. Η αξιολόγηση των συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένα και διαφανή κριτήρια, όπως η συχνότητα, η χρονική κατανομή των δρομολογίων, η αξιοπιστία, η πρόσβαση σε βασικά διοικητικά και οικονομικά κέντρα, η εξυπηρέτηση μόνιμων κατοίκων, η κάλυψη κρίσιμων εμπορευματικών ροών, η εποχικότητα, η ύπαρξη εναλλακτικών συνδέσεων και η σημασία κάθε γραμμής για τη συνοχή του δικτύου.
- (650) Παράλληλα, οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας θα μπορούσαν να ενσωματώνουν ποιοτικά χαρακτηριστικά, όπως αξιοπιστία, ελάχιστη συχνότητα, καταλληλότητα ωραρίων, δυνατότητα μεταφοράς οχημάτων και ποιότητα εξυπηρέτησης. Η αξιολόγηση των συμβάσεων δεν πρέπει να περιορίζεται στο κόστος, αλλά να περιλαμβάνει και την πραγματική επίδοση της υπηρεσίας ως προς τις ανάγκες των χρηστών.
- (651) Επιπλέον, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως εργαλείο ευρύτερου σχεδιασμού. Ιδίως το νορβηγικό παράδειγμα υποδεικνύει ότι οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να ενσωματώνουν περιβαλλοντικούς στόχους και να συμβάλλουν στη διαρθρωτική προσαρμογή του κλάδου.

VIII.2.5 Ενίσχυση της εποπτικής δυνατότητας

- (652) Η πέμπτη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την ενίσχυση της διαθεσιμότητας δεδομένων, της διαφάνειας και της εποπτικής ικανότητας. Η κλαδική έρευνα και η διαβούλευση ανέδειξαν ότι η έλλειψη αξιόπιστης και συγκρίσιμης πληροφόρησης δυσχεραίνει την αξιολόγηση της αγοράς και τον σχεδιασμό τεκμηριωμένων παρεμβάσεων.
- (653) Είναι, λοιπόν, σκόπιμη η ανάπτυξη οργανωμένου πλαισίου συλλογής και αξιοποίησης δεδομένων. Τα δεδομένα αυτά θα μπορούσαν να αφορούν τη ζήτηση ανά γραμμή και περίοδο, τη διαθέσιμη χωρητικότητα, τα εκτελεσθέντα δρομολόγια, τις ακυρώσεις, τις καθυστερήσεις, τις τιμές, την ποιότητα υπηρεσίας, τα χαρακτηριστικά στόλου και τις λιμενικές δυνατότητες.

- (654) Η ύπαρξη αξιόπιστης πληροφοριακής βάσης θα ενίσχυε την εποπτική ικανότητα, θα διευκόλυνε τον σχεδιασμό δημόσιας υπηρεσίας, θα βελτιώνει τη διαφάνεια της αγοράς και θα επέτρεπε πληρέστερη αξιολόγηση των επιπτώσεων της πράσινης μετάβασης.
- (655) Τονίζεται ότι η πληροφοριακή υποδομή αποτελεί προϋπόθεση για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ουσιαστικής πολιτικής μεταφορών και ανταγωνισμού στον κλάδο. Χωρίς επαρκή δεδομένα, η αξιολόγηση της αγοράς παραμένει αποσπασματική.

VIII.2.6 Σταθερό πλαίσιο για την πράσινη μετάβαση και την ανανέωση στόλου

- (656) Η έκτη κατεύθυνση πολιτικής αφορά τη διαμόρφωση σταθερού πλαισίου για την πράσινη μετάβαση και την ανανέωση του στόλου. Η μετάβαση αυτή απαιτεί μακροχρόνιο σχεδιασμό, χρηματοδοτικά εργαλεία, τεχνική υποστήριξη, λιμενική προσαρμογή και θεσμική προβλεψιμότητα.
- (657) Η πράσινη μετάβαση πρέπει να σχεδιαστεί με τρόπο που να αποφεύγει τη δημιουργία νέων ασυμμετριών. Η άνιση πρόσβαση σε χρηματοδότηση μπορεί να επηρεάσει τη δυνατότητα μικρότερων επιχειρήσεων να παραμείνουν ή να ανταγωνιστούν σε συγκεκριμένες αγορές. Για τον λόγο αυτό, απαιτείται εξέταση χρηματοδοτικών εργαλείων που θα λαμβάνουν υπόψη τη διάρθρωση του κλάδου και τις διαφορετικές δυνατότητες των επιχειρήσεων.
- (658) Παράλληλα, η μετάβαση πρέπει να συνδεθεί με τον λιμενικό σχεδιασμό. Η ανανέωση του στόλου δεν μπορεί να αποδώσει εάν δεν υπάρχουν υποδομές υποστήριξης. Συνεπώς, η πράσινη μετάβαση πρέπει να αντιμετωπιστεί ως συνδυασμένη πολιτική στόλου-λιμένων-χρηματοδότησης.
- (659) Η αξιοποίηση δημόσιων συμβάσεων, ιδίως σε γραμμές δημόσιας υπηρεσίας, όπως καταδεικνύει η νορβηγική εμπειρία, μπορεί να εξεταστεί ως εργαλείο ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών στόχων, με τρόπο που θα λαμβάνει υπόψη τη βιωσιμότητα του κλάδου και τις συνθήκες ανταγωνισμού.

VIII.2.7 Ενίσχυση της ποιότητας υπηρεσίας και της εμπειρίας χρήστη

- (660) Η έβδομη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την ενίσχυση της ποιότητας υπηρεσίας και της εμπειρίας χρήστη ως παραμέτρων αξιολόγησης της αγοράς. Η δημόσια διαβούλευση ανέδειξε ότι οι χρήστες δεν αξιολογούν την ακτοπλοϊκή υπηρεσία αποκλειστικά με βάση την τιμή, αλλά και με βάση τη συχνότητα, την αξιοπιστία, τη διάρκεια ταξιδιού, τα ωράρια, την πραγματική δυνατότητα πρόσβασης και τη συνολική ποιότητα εξυπηρέτησης.
- (661) Στο πλαίσιο αυτό η ποιότητα υπηρεσίας πρέπει να ενσωματώνεται συστηματικότερα στην παρακολούθηση της αγοράς. Η δημιουργία δεικτών ποιότητας θα μπορούσε να συμβάλει στην καλύτερη αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων παρεμβάσεων.
- (662) Ιδιαίτερη σημασία έχει η ποιότητα υπηρεσίας στις γραμμές που εξυπηρετούν μόνιμους κατοίκους και μικρές νησιωτικές κοινότητες. Στις περιπτώσεις αυτές, η αξιοπιστία και η συχνότητα δεν αποτελούν απλώς παράγοντες εμπορικής διαφοροποίησης, αλλά στοιχεία πρόσβασης και κοινωνικής λειτουργίας και συνοχής.

VIII.2.8 Συνεκτική στρατηγική για την ακτοπλοΐα ως σύστημα

- (663) Η όγδοη κατεύθυνση πολιτικής αφορά την ανάγκη συνεκτικής στρατηγικής για την ακτοπλοΐα ως σύστημα. Η κλαδική έρευνα και η δημόσια διαβούλευση κατέδειξαν ότι τα σημαντικότερα ζητήματα του κλάδου -δρομολόγηση, δημόσια υπηρεσία, λιμένες, στόλος, τιμές, ποιότητα, δεδομένα και πράσινη μετάβαση- δεν είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους.
- (664) Κατά συνέπεια, αποσπασματικές παρεμβάσεις σε ένα μόνο επίπεδο είναι πιθανό να έχουν περιορισμένη αποτελεσματικότητα εάν δεν συνδέονται με τον συνολικό σχεδιασμό του δικτύου. Η βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς απαιτεί συντονισμό μεταξύ θεσμικού πλαισίου, λιμενικών υποδομών, δημόσιας υπηρεσίας, χρηματοδότησης και εποπτείας.
- (665) Η διεθνής εμπειρία ενισχύει τη διαπίστωση αυτή. Τα εξεταζόμενα στην παρούσα μοντέλα διακυβέρνησης διαφέρουν μεταξύ τους, αλλά όλα στηρίζονται σε κάποιο βαθμό θεσμικής οργάνωσης και συντονισμού μεταξύ παρόχων, δημόσιων αρχών και υποδομών.

VIII.3 Συνολικό συμπέρασμα

- (666) Η παρούσα κλαδική έρευνα κατέδειξε ότι η ελληνική ακτοπλοϊκή αγορά αποτελεί έναν κλάδο με σύνθετα και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Η λειτουργία του ανταγωνισμού δεν διαμορφώνεται αποκλειστικά από τον αριθμό των επιχειρήσεων ή από το επίπεδο των τιμών, αλλά από την αλληλεπίδραση γεωγραφικών, οικονομικών, θεσμικών, κοινωνικών και τεχνολογικών παραγόντων.
- (667) Η δημόσια διαβούλευση επιβεβαίωσε βασικές διαπιστώσεις της κλαδικής έρευνας ως προς την εποχικότητα, τη νησιωτικότητα, τη σημασία της δημόσιας υπηρεσίας, τον ρόλο των λιμενικών υποδομών και τις προκλήσεις της πράσινης μετάβασης. Ταυτόχρονα, ανέδειξε πεδία στα οποία υφίστανται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις και κανονιστικές ή επιχειρηματικές τριβές, ιδίως ως προς το πλαίσιο δρομολόγησης, τη σχέση συμβατικών και ταχυπλόων, την τιμολογιακή πολιτική και την εποπτική αρχιτεκτονική.
- (668) Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι η αποτελεσματική διακυβέρνηση ακτοπλοϊκών μεταφορών σε νησιωτικές περιοχές δεν στηρίζεται σε ένα ενιαίο πρότυπο. Αντιθέτως, διαφορετικά μοντέλα συνδυάζουν με διαφορετικό τρόπο την αγορά, τη δημόσια υπηρεσία, τη ρύθμιση, τη λογοδοσία, την περιφερειακή διακυβέρνηση και την πράσινη μετάβαση. Το κοινό στοιχείο των επιτυχημένων προσεγγίσεων είναι η ύπαρξη σαφούς θεσμικού σχεδιασμού, αξιόπιστης πληροφόρησης, σταθερού πλαισίου χρηματοδότησης και συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών, υποδομών και δημόσιας πολιτικής.
- (669) Υπό το πρίσμα αυτό, η μελλοντική αξιολόγηση και παρακολούθηση της ελληνικής ακτοπλοϊκής αγοράς πρέπει να στηρίζεται σε συνδυαστική προσέγγιση, που λαμβάνει υπόψη τις επιμέρους αγορές, τους διαρθρωτικούς περιορισμούς, τη λειτουργία του θεσμικού πλαισίου, τη δημόσια υπηρεσία, την ποιότητα της εξυπηρέτησης, τη διαφάνεια και τις επιπτώσεις της πράσινης μετάβασης.
- (670) Η παρούσα Έκθεση δεν υποκαθιστά τον ευρύτερο σχεδιασμό μεταφορικής, λιμενικής, περιβαλλοντικής ή νησιωτικής πολιτικής. Συμβάλλει, όμως, στην κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η αγορά λειτουργεί, των παραγόντων που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό και των πεδίων στα οποία απαιτείται περαιτέρω θεσμική επεξεργασία. Οι διαπιστώσεις και οι κατευθύνσεις

πολιτικής της παρούσας Έκθεσης μπορούν να αποτελέσουν βάση για τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς, την ενίσχυση της συνδεσιμότητας του νησιωτικού χώρου, τη διασφάλιση διαφάνειας και την υποστήριξη μιας βιώσιμης και ανταγωνιστικής ακτοπλοϊκής αγοράς.

- (671) Η αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς ακτοπλοΐας προϋποθέτει, τελικά, όχι μόνο περισσότερη ή λιγότερη ρύθμιση, αλλά καλύτερη θεσμική οργάνωση, πληρέστερη πληροφοριακή βάση και συντονισμένη αντιμετώπιση των διαρθρωτικών περιορισμών που επηρεάζουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού.