
Ευρωπαϊκή Λιμενική Πολιτική: Το Μετέωρο Ευρωπαϊκό βήμα και οι αποκλίνουσες εθνικές επιλογές

2022/02/14 11:33 στην κατηγορία ΓΝΩΜΗ

Η Ευρωπαϊκή Λιμενική Πολιτική (ΕΛΠ) αποτελεί ενδεικτικό παράδειγμα των πολλαπλών δυσκολιών διαμόρφωσης Κοινοτικών πολιτικών.

Για σχεδόν τέσσερις δεκαετίες πρυτάνευσε η αντίληψη ότι οι Ευρωπαϊκοί λιμένες μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής του Ευρωπαϊκού χώρου, χωρίς την παρουσία υπερεθνικής πολιτικής.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η πρόοδος της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης και οι μεταβολές στο παγκόσμιο θαλάσσιο εμπόριο δημιουργούν νέες προϋποθέσεις λειτουργίας των Ευρωπαϊκών λιμένων.

Ακολούθησαν δύο δεκαετίες διαπραγματεύσεων και η, ασυνήθιστη για την Ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία, απόρριψη δυο διαδοχικών πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής.

Το 2017 η υπερψήφιση του Κανονισμού για τις λιμενικές υπηρεσίες δίνει τη σκυτάλη σε μια νέα περίοδο.

Η παράλληλη ανασκόπηση της δυσκολιών διαμόρφωσης Ευρωπαϊκής στρατηγικής και η αποτίμηση των επιλογών που κυριάρχησαν την ίδια περίοδο στην Ελληνική πραγματικότητα, αναδεικνύει την πολλαπλή χρησιμότητα Κοινοτικών πολιτικών στο τομέα των θαλάσσιων μεταφορών και τον καθοριστικό ρόλο της απουσίας κοινοτικού κεκτημένου στην διαμόρφωση της εθνικής λιμενικής πολιτικής.

Η απουσία Ευρωπαϊκής στρατηγικής άφησε περιθώρια στην Ελληνική λιμενική πολιτική, η οποία είχε καθυστερήσει τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, να υλοποιήσει, σε συνθήκες πίεσης της εθνικής οικονομίας, ιδιόμορφες για τα Ευρωπαϊκά δεδομένα διαδικασίες συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη λιμενική βιομηχανία της Ελλάδος.



Προς μια Ευρωπαϊκή Λιμενική Πολιτική

Από την πρώτη στιγμή της ενοποιητικής διαδικασίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) αποτελεί πεδίο διαμόρφωσης πολιτικών για τις μεταφορές. Η Κοινοτική Πολιτική Μεταφορών (ΚΠΜ) και η αγροτική πολιτική ήταν οι δύο τομεακές πολιτικές στις οποίες η Συνθήκη της Ρώμης (1957) αφιερώνει ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο.

Όμως για τρεις και πλέον δεκαετίες η ΚΠΜ δεν συμπεριέλαβε θέματα λιμένων. Την δεκαετία του 1990, το τοπίο άλλαξε καταλυτικά. Η πρόδος της Ευρωπαϊκής ενοποίησης – ειδικότερα η Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά (1992) και η, απαραίτητη, ενσωμάτωση του στόχου της αειφόρου κινητικότητας στην ΚΠΜ – και η διεύρυνση και εξέλιξη των θαλασσίων μεταφορών – ένα παγκόσμιο φαινόμενο με κοινωνικές και οικονομικές προεκτάσεις – έφεραν στο επίκεντρο την προοπτική Κοινοτικών πολιτικών για τους ευρωπαϊκούς λιμένες.

Σήμερα, το σύνολο των εξελίξεων προς μια ΕΛΠ, **περιλαμβάνει πέντε χρονικές περιόδους με διακριτά χαρακτηριστικά**

(Chlomoudis & Pallis, 2005) και αποτελεί ένα από τα πλέον ενδεικτικά παραδείγματα των πολλαπλών δυσκολιών διαμόρφωσης τομεακών Κοινοτικών πολιτικών, παρά τη στρατηγική σημασία του Ευρωπαϊκού λιμενικού συστήματος για την Ευρωπαϊκή οικονομία.

Η παράλληλη ανασκόπηση (α) της προόδου, αλλά και των δυσκολιών, διατύπωσης Ευρωπαϊκής στρατηγικής για τους λιμένες και (β) των επιλογών οι οποίες κυριαρχούν στην Ελληνική πραγματικότητα προσφέρει τη δυνατότητα πολλαπλών συμπερασμάτων.

Μεταξύ άλλων αναδεικνύει τον καθοριστικό ρόλο της απουσίας Κοινοτικού κεκτημένου στην διαμόρφωση της Ελληνικής λιμενικής πολιτικής.

Από την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι σήμερα η εθνική λιμενική πολιτική χαρακτηρίζεται διαδοχικά, από την καθυστέρηση των αναγκαιών μεταρρυθμίσεων, τις περιορισμένες αλλαγές, και τελικά την επικράτηση, και λόγω και των συνθηκών πίεσης της εθνικής οικονομίας, ιδιόμορφων για τα Ευρωπαϊκά δεδομένα, διαδικασιών συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη λιμενική βιομηχανία της Ελλάδος.



1957-1980: Η Εξαίρεση

Η περίοδος πριν την ένταξη της Ελλάδας ως 10ο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από την *εξαίρεση* της λιμενικής πολιτικής από την ΚΠΜ. Το

1970 εντοπίζουμε το πρώτο έγγραφο της ΕΕ με αναφορά σε πολιτική λιμένων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ακολουθεί το πρώτο σημείωμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την λιμενική πολιτική τα οποία επιβεβαιώνουν την Κοινοτική στρατηγική (Pallis, 1997).

Στην επιλογή αυτή συμβάλλουν οι δομές της λιμενικής βιομηχανίας στη μεταπολεμική Ευρώπη. Οι Ευρωπαϊκοί λιμένες παραμένουν υπό δημόσιο έλεγχο, αποτελώντας τη κρίσιμη υποδομή για την ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών.

Σε συνθήκες αύξησης του μεταφορικού έργου, **οι μεταβολές στις εθνικές παραδόσεις οργάνωσης της λιμενικής βιομηχανίας είναι εξαιρετικά περιορισμένες.**

Την ίδια περίοδο η ΕΕ απέχει από οποιαδήποτε παρέμβαση στις θαλάσσιες (και εναέριες) μεταφορές, καθώς υπάρχει η εκτίμηση ότι η ΚΠΜ θα πρέπει να αφορά τις χερσαίες μεταφορές ως πυλώνα της δημιουργίας της ΕΟΚ.



1981-1990: Η Πολιτική μη-Παρέμβασης

Η ένταξη της Ελλάδας (1981) συμπίπτει με την καταδίκη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την απουσία Κοινοτικών πολιτικών για τις θαλάσσιες μεταφορές.

Η παρουσία κρατών-μελών με ιδιαίτερη ναυτιλιακή παρουσία (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Δανία, Ελλάδα) συνέβαλε στην διεύρυνση της θεματολογίας των Κοινοτικών πολιτικών και την ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαμόρφωση ναυτιλιακής πολιτικής.

Στις σχετικές πρωτοβουλίες δεν συμπεριλήφθηκαν θέματα λιμένων, καθώς

πρυτάνευσε η αντίληψη ότι οι Ευρωπαϊκοί λιμένες μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής του Ευρωπαϊκού χώρου χωρίς την παρουσία υπερεθνικής πολιτικής.

Παρά τη σταδιακή αύξηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών στη Βόρειο Ευρώπη, την πλήρη ιδιωτικοποίηση των βρετανικών λιμένων και την βαθμιαία στροφή προς την οικονομία της ανοιχτής αγοράς, ο σχεδιασμός και οι πολιτικές για τους λιμένες με διεθνή ή τοπική κίνηση, εξακολούθησαν να αναπτύσσονται σύμφωνα με τις μακροχρόνιες παραδόσεις, σε εθνικό, ή σε τοπικό επίπεδο.

Στην Ελλάδα απουσίαζαν οι σκέψεις αναθεώρησης του κρατικό μονοπώλιο στη διοίκηση και λειτουργία των λιμένων, ενώ και στους υπόλοιπες Μεσογειακές χώρες οι σχετικές αλλαγές ήταν περιορισμένες ή ανύπαρκτες, οδηγώντας σε μείωση της ανταγωνιστικότητας του Ευρωπαϊκού Νότου.

Η υφιστάμενη πολυμορφία, θεωρήθηκε προωθητικό στοιχείο ανταγωνιστικότητας και εξέλιξης του Ευρωπαϊκού λιμενικού συστήματος, το οποίο χαρακτηρίζεται από την μεγαλύτερη συγκέντρωση εμπορικών λιμένων σε όλο τον κόσμο.

Δύο κινήσεις της περιόδου προετοίμασαν το έδαφος για την αλλαγή κατεύθυνσης. Το 1985 το Μνημόνιο της Επιτροπής όπου οι πρώτες προτάσεις για μια κοινή πολιτική θαλάσσιων μεταφορών συνοδεύονται από σκέψεις αναθεώρησης της πολιτικής μη παρέμβασης.

Δύο χρόνια αργότερα (1987), η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αντικατέστησε την αρχή της ομοφωνίας με την αρχή της ειδικής πλειοψηφίας όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων σε θέματα τομεακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.



1991-2000: Αναθεώρηση

Η πρόοδος της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης δημιούργησε νέες προϋποθέσεις. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά (1992) και η επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1993), συμβάλουν στην εξαφάνιση του εθνικού χαρακτήρα της ενδοχώρας των κρατών-μελών, εντείνοντας τον ανταγωνισμό των Ευρωπαϊκών λιμένων.

Παράλληλα, ως κομβικό κομμάτι των θαλασσιών μεταφορών, **οι λιμένες αποκτούν κρίσιμο ρόλο για τη συνεχή ροή της εμπορευματικής και επιβατικής κίνησης** με τη χρήση δικτύων συνδυασμένων μεταφορών.

Η αυξανόμενη σημαντικότητα τους για την Ευρωπαϊκή οικονομία και τις εμπορικές σχέσεις με τον υπόλοιπο κόσμο, φέρνουν στο επίκεντρο την προοπτική Κοινοτικών πολιτικών με στόχο τη παρουσία Ευρωπαϊκών λιμένων, με επαρκή ικανότητα, σύγχρονη υποδομή και αξιόπιστες υπηρεσίες, στη προοπτική ενοποιημένων και αλληλοσυμπληρούμενων μεταφορικών συστημάτων. Η βέλτιστη συνύπαρξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βρίσκεται στο πυρήνα των σχετικών πρωτοβουλιών.

Είναι το χρονικό διάστημα όπου, σε αρμονία με τις εξελίξεις σε παγκόσμιο επίπεδο, **οι Ευρωπαϊκές χώρες προχωρούν σε αλλαγές του τρόπου διακυβέρνησης των λιμένων.**

Δομικό στοιχείο, των αλλαγών είναι η λιμενική αποκέντρωση -δηλ. η διοίκηση των λιμένων από αυτόνομους φορείς δημόσιου χαρακτήρα- και η ενεργοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων στην παραγωγή και προσφορά λιμενικών υπηρεσιών (Brooks & Cullinane, 2006).

Οι μεταβολές της περιόδου στον Ευρωπαϊκό Νότο είναι χαρακτηριστικές και μεταβάλλουν το τοπίο, ενισχύοντας την παρουσία ενός Ευρωπαϊκού μοντέλου λιμενικής διακυβέρνησης.

Είναι η δεκαετία όπου Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία υιοθετούν μεταρρυθμίσεις δημιουργίας αυτονόμων και αυτοτελών φορέων διοίκησης λιμένων και παραχωρούν δικαιώματα εκμετάλλευσης τερματικών σταθμών εμπορευματοκιβωτίων σε ιδιώτες.

Οι μεταβολές στον Ευρωπαϊκό Βορρά είναι συγκριτικά περιορισμένες, καθώς οι λιμένες στις χώρες αυτές λειτουργούσαν ήδη με αντίστοιχα μοντέλα διακυβέρνησης. Ένα χρόνο πριν την ολοκλήρωση της δεκαετίας, **το μοναδικό κράτος-μέλος στο οποίο ο δημόσιος τομέας είναι ο αποκλειστικός πάροχος λιμενικών υπηρεσιών παραμένει η Ελλάδα.**

Υπό την πίεση των αλλαγών, αλλά και της αυξανόμενης οικονομικής, οικολογικής και πολιτικής σημαντικότητας του συστήματος θαλάσσιων μεταφορών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναθεώρησε την αρχή «μη-παρέμβασης» και ξεκίνησε την συστηματική προσπάθεια εκπόνησης προτάσεων και στρατηγικής για την λιμενική βιομηχανία.

Υιοθετήθηκε μάλιστα μια ανορθόδοξη για τα δεδομένα της ΕΕ προσέγγιση, καθώς απουσίαζε η παραδοσιακή έμφαση σε ειδικά τομεακά ζητήματα. Αντίθετα, αναζητήθηκε η ισορροπία ανάμεσα στην διάσταση των πολιτικών για τις μεταφορές και στην “βιομηχανική” πολιτική.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η λιμενική βιομηχανία και οι χρήστες των λιμένων (πλοιοκτήτες, μεταφορικές εταιρίες, φορτωτές κ.λπ.), ενεργοποιήθηκαν έντονα στην αναζήτηση Ευρωπαϊκών απαντήσεων στην πρόκληση προσαρμογής στην νέα οικονομική πραγματικότητα.

Στα μέσα της δεκαετίας, διευρύνεται η συζήτηση για ευρωπαϊκές παρεμβάσεις ενίσχυσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους ευρωπαϊκούς λιμένες.

Η αλλαγή γίνεται εμφανής με την δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου για τους λιμένες και τις ναυτιλιακές υποδομές (Επιτροπή, 1997), και την επακόλουθη έκθεση του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1999). Στα κείμενα αυτά αναδεικνύεται η σημασία των λιμένων για τις προοπτικές βιώσιμης ανάπτυξης, και προωθούνται διαρθρωτικές πρωτοβουλίες προσαρμογής στις εξελίξεις, και ειδικότερα η διεύρυνση της συμμετοχής ιδιωτών στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών.



Η Πράσινη αυτή Βίβλος αποτελεί το αφηρητικό σημείο των Κοινοτικών πρωτοβουλιών μέχρι και σήμερα καθώς:

- Ιεράρχησε δυο προτεραιότητες πολιτικής οι οποίες κυριάρχησαν στις σχετικές συζητήσεις για δύο δεκαετίες: (α) τους όρους πρόσβασης και οργάνωσης της αγοράς παροχής λιμενικών υπηρεσιών και (β) τις πρακτικές χρηματοδότησης και τιμολόγησης των λιμενικών υποδομών και υπηρεσιών (Chlomoudis, and Pallis 2002).
- Έθεσε τις βάσεις για την ένταξη των λιμένων στην ΚΠΜ, αλλά και την έρευνα και ανάπτυξη, με έμφαση στη συμβολή τους στις συνδυασμένες μεταφορών, στην ανάπτυξη της ναυτιλίας μικρών αποστάσεων, στη προώθηση της θαλάσσιας ασφάλειας και της προστασία του περιβάλλοντος.

Η διαφάνεια στη λογιστική οργάνωση των λιμένων, θεωρήθηκε επίσης ουσιαστική προϋπόθεση για την αποτελεσματική και δίκαιη εφαρμογή των διατάξεων της ΕΕ

σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις.

Ως μακροπρόθεσμος στόχος ορίσθηκε η αντιστάθμιση του οριακού κοινωνικού κόστους (π.χ. επενδυτικό, εκμετάλλευσης, περιβαλλοντικό, κόστος συμφόρησης κ.λπ.) μέσω της αρχής «ο χρήστης πληρώνει» για τη χρήση των υποδομών.

Η δεκαετία, ξεκίνησε με την εκδήλωση πρόθεσης διαμόρφωσης «οριζόντιας ναυτιλιακή πολιτική, με έμφαση στην ναυτιλιακή οικονομία ως σύνολο» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1991) και ολοκληρώνεται με την απόφαση του Συμβουλίου να συμπεριληφθούν οι Ευρωπαϊκοί λιμένες στα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών (ΔΕΔ-Μ).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε ήδη δώσει προτεραιότητα στην ανάπτυξη των ΔΕΔ-Μ και είχε συμπεριλαμβάνει στην πολιτική μεταφορών τις απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας ως εργαλείο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς.

Η αναθεώρηση της απαίτησης ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων στο σύνολο των πολιτικών του πρώτου Πυλώνα της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), διευκόλυνε περαιτέρω την προοπτική πρωτοβουλιών σε Κοινοτικό πλαίσιο.

Στο τέλος αυτής της δεκαετίας πραγματοποιούνται και τα πρώτα βήματα μεταρρύθμισης του Ελληνικού λιμενικού συστήματος. **Μια μεταρρύθμιση η οποία παραμένει (!!)** σε εξέλιξη.

Η μετατροπή των Οργανισμών Λιμένων Πειραιώς και Θεσσαλονίκης σε Ανώνυμες Εταιρείες (1999) προβλήθηκε ως επιλογή για την είσοδο των δύο εταιριών στο Χρηματιστήριο Αθηνών και την χρηματοδότηση των απαραίτητων επενδύσεων, είχε όμως το βλέμμα στις ολοκληρωμένες μεταβολές οι οποίες λάμβαναν χώρα στην υπόλοιπη Ευρώπη και στην προοπτικής εισόδου ιδιωτών στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών από ιδιώτες - τουλάχιστον όσο αφορά στους μεγαλύτερους λιμένες της χώρας.



Η σημαντικότερη προσπάθεια διαμόρφωσης ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής στρατηγικής για την λιμενική βιομηχανία ξεκίνησε με την συμπλήρωση 20 ετών συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Το 2001, μια ιδιαίτερα τολμηρή, όπως αποδείχθηκε, δέσμη προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2001α, 2001β) συμπεριέλαβε την διαμόρφωση Κοινοτικών κανόνων (α) για τον τρόπο προσφοράς των λιμενικών υπηρεσιών και (β) την χρηματοδότηση και χρέωση της χρήσης των λιμενικών υποδομών.

Η Κοινοτική προτεραιότητα είχε στόχο την ενίσχυση της ποιότητας των λιμενικών υπηρεσιών με την εφαρμογή, σε σημαντικό βαθμό, της ελευθερίας εισόδου και παροχής λιμενικών υπηρεσιών στους διεθνείς ευρωπαϊκούς λιμένες. Παράλληλα ευρύτερες πολιτικές της ΕΕ (θαλάσσια ασφάλεια, προώθηση διατροπικών μεταφορών, έρευνα και ανάπτυξη) συμπεριλαμβάνουν πτυχές με αναφορά στους ευρωπαϊκούς λιμένες (Πάλλης & Χλωμούδης, 2001).

Ο στόχος των πολιτικών αυτών είναι, αφενός, **να δημιουργηθούν προϋποθέσεις οι λιμένες να υποστηρίξουν τις εμπορικές συναλλαγές της Ευρώπης**, και, αφετέρου, η ΕΕ να αποτελέσει θεσμικό παράγοντα επίλυσης θεμάτων με διεθνικά χαρακτηριστικά.

Οι προτάσεις της Επιτροπής στόχευαν στην παρουσία πληθυντικού αριθμού παρόχων της ίδιας υπηρεσίας μέσα σε έναν λιμένα, τη καθιέρωση κοινών κανόνων ευκολότερης πρόσβασης στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών και την αφαίρεση διακρίσεων κατά τη διάρκεια σχετικών διαδικασιών παραχωρήσεων δικαιωμάτων παροχής υπηρεσιών.

Με δεδομένη την αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, η ενίσχυση του ενδο-λιμενικού ανταγωνισμού κρίθηκε απαραίτητη ώστε να ελαχιστοποιηθεί η οποιαδήποτε (ιδιωτική ή δημόσια) μονοπωλιακή στρατηγική και να ευνοηθεί η καινοτομία και η εξειδίκευση των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Όμως ούτε η αναγνώριση της σημασίας του ενδο-λιμενικού ανταγωνισμού ούτε η στρατηγική σημασία του λιμένων αποδείχθηκαν επαρκείς παράμετροι για την υιοθέτηση της πρότασης Οδηγίας για την απελευθέρωση των λιμενικών υπηρεσιών.

Το 2004, η πρόταση καταψηφίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) επανέρχεται με δεύτερη πρόταση Οδηγίας για τις λιμενικές υπηρεσίες, η οποία έχει την ίδια αρνητική τύχη.

Οι διαφορετικές παραδόσεις των κρατών-μελών όσο αναφορά στην οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία των λιμένων ακόμα και εντός των κρατών-μελών, αποδείχθηκαν καθοριστικές. Η προοπτική εφαρμογής της οδηγίας, «ενιαία», σε 368

ευρωπαϊκούς λιμένες σε 18 διαφορετικές χώρες (σύμφωνα με τα κριτήρια εφαρμογής που είχαν προταθεί), δημιούργησε ανησυχίες.

Σε ορισμένα κράτη-μέλη της Βόρειας Ευρώπης (π.χ. Κάτω Χώρες, Γερμανία, Σκανδιναβικά κράτη-μέλη), το δικαίωμα αυτόνομων λιμενικών αρχών να παραχωρήσουν λιμενικές υπηρεσίες σε τρίτους αποτελεί τμήμα μακράς παράδοσης λιμενικής οργάνωσης, συνεπώς ήταν απρόθυμα να διαταράξουν τις υπάρχουσες μακροπρόθεσμες στρατηγικές.

Η αντιπαράθεση ιδιωτικών Βρετανικών λιμένων και δημοτικών λιμένων της Βορείου Ευρώπης ήταν εμφανής και σε άλλες συζητήσεις για την Κοινοτική πολιτική λιμένων (π.χ. τιμολόγησης). Τα προβλήματα είναι λιγότερα στα κράτη-μέλη όπου οι εθνικές μεταρρυθμίσεις έχουν κατευθύνει πρόσφατα σε παρόμοια καθεστώτα με αυτό που προτείνονται σε Κοινοτικό πλαίσιο (π.χ. Ισπανία, Ιταλία).

Σε λίγες περιπτώσεις, **την Ελλάδα και τη Σλοβενία, δεν υπήρχε ακόμα δυνατότητα εισόδου των ιδιωτών στη λιμενική αγορά.**

Οι λεπτομέρειες της προτεινόμενης οδηγίας έφεραν στην επιφάνεια και πρακτικά προβλήματα εφαρμογής.

Ακόμα και οι προφανείς υπερασπιστές της απελευθέρωσης της λιμενικής αγοράς, οι ιδιώτες πάροχοι λιμενικών υπηρεσιών, υπερασπίστηκαν από κοινού με τις λιμενικές αρχές την μεγαλύτερη «ευελιξία», διότι “κάθε λιμένας είναι μοναδικός”, ενώ οι τοπικές πρακτικές παράγουν διαφορετικές δομές οργάνωσης και, κατ’ επέκταση, στρατηγικές λειτουργίας και διοίκησης των ευρωπαϊκών λιμένων. Οι αντιρρήσεις από τους εργαζόμενους ήταν ισχυρότερες.



Η προοπτική ευκολότερης εισόδου στη λιμενική αγορά, **θεωρήθηκε ενισχυτική της απασχόλησης “φτηνότερης εργασίας”**, προκαλώντας απώλειες θέσεων εργασίας και επιδεινώνοντας τα πρότυπα ασφάλειας στους ευρωπαϊκούς λιμένες.

Τέλος, η κριτική επικεντρώθηκε και στην προοπτική το νέο καθεστώς να επιφέρει τη συγκέντρωση φορτίου σε λιγότερους λιμένες λόγω έλλειψης νεοεισερχόμενων παροχών σε όλους τους λιμένες (Pallis & Tsiotsis, 2008).

Χωρίς να παραγνωρίζεται η αναγκαιότητα Κοινοτικής πολιτικής, η πρωτόγνωρη Ευρωπαϊκή εμπειρία «διπλής απόρριψης» είχε αποτέλεσμα την, προσωρινή όπως αποδείχθηκε, ‘αναστολή’ της συζήτησης για ρυθμιστικές παρέμβασης.

Σε μια προσπάθεια περιορισμού των αντιδράσεων αλλά και να κερδηθεί χρόνος προς αναζήτηση μια κοινώς αποδεκτής πολιτικής άρσης εμποδίων εισόδου στην αγορά παροχής συγκεκριμένων λιμενικών υπηρεσιών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007) περιορίζεται στη διατύπωση γενικών αρχών δράσεων για τη λιμενική βιομηχανία.

Η χρησιμότητα της ΕΛΠ ήταν περισσότερο από εμφανής στην ελληνική περίπτωση. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης των Ευρωπαϊκών προτάσεων διαδοχικές κυβερνήσεις προχώρησαν προς την ίδια κατεύθυνση, την δημιουργία συνθηκών εισόδου ιδιωτών στη παροχή λιμενικών υπηρεσιών και τη μεγαλύτερη αυτονομία των φορέων διαχείρισης και εκμετάλλευσης των λιμένων της χώρας.

Η διαδικασία καθορίστηκε από την Ευρωπαϊκή συζήτηση. Τα βήματα της περιόδου 2001-2004 παρακολουθούσαν τις εξελίξεις στον Ευρωπαϊκό χώρο. Το 2001 δέκα Φορείς Διοίκησης και Εκμετάλλευσης Λιμένων (Φ.Δ.Ε.Λ.) μετατρέπονται σε Α.Ε. (μία μετοχή – ιδιοκτήτης Ελληνικό Δημόσιο) δημιουργώντας προοπτικές για παραχωρήσεις δραστηριοτήτων και δικαιωμάτων εκμετάλλευσης τερματικών σταθμών.

Όμως οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα έχουν καθυστερήσει και η σχετική συζήτηση ξεκινά όταν τα υπόλοιπα κράτη-μέλη έχουν ήδη υιοθετήσει την συγκεκριμένη λιμενική πρακτική.

Με την συζήτηση για κοινούς Ευρωπαϊκούς κανόνες σε εξέλιξη και τις έντονες αντιστάσεις στην οποιαδήποτε μορφή συμμετοχή ιδιωτών στη λιμενική βιομηχανία να κυρίαρχες στο εσωτερικό- καθώς εκφράζονται από εργαζόμενους, συνδικάτα, και το σύνολο των κομμάτων της αντιπολίτευσης – οι κυβερνήσεις καταφεύγουν στο “παράδοξο της αδυναμίας”, την αναζήτηση ισχύος από τις Ευρωπαϊκές εξελίξεις: θεωρήθηκε ότι **οι υποχρεώσεις που θα προκύψουν από την ΕΛΠ θα προσδιορίσουν τις εθνικές μεταρρυθμίσεις**, μειώνοντας τις όποιες κοινωνικές αντιστάσεις, επιτρέποντας συνεπώς την απαραίτητη αναδιάρθρωση ξεπερασμένων μορφών οργάνωσης των λιμένων, την διεύρυνση του εύρους και την βελτίωση της

ποιότητας των παρερχομένων υπηρεσιών στους κύριους ελληνικούς λιμένες (Pallis & Vaggelas, 2005).

Υπό το πρίσμα των καθυστερήσεων των Ευρωπαϊκών εξελίξεων, το 2005 η Ελλάδα επιταχύνει τις διαδικασίες σε μια αυτόνομη πορεία. Όταν οι αρχικές προθέσεις διακρατικής συμφωνίας Ελλάδας-Κίνας για απευθείας ανάθεση της διαχείρισης του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιώς συναντούν καθοριστικές αντιρρήσεις από Κοινοτικούς κύκλους, η Ελληνική κυβέρνηση επιλέγει την παραχώρηση των δικαιωμάτων εκμετάλλευσης σε Πειραιά και Θεσσαλονίκη με διεθνείς διαγωνισμούς και την επιλογή ως προτιμητέων διαχειριστών τις Cosco Shipping και Hutchison αντίστοιχα.

Όμως η ολοκλήρωση των διαγωνισμών συμπίπτει με την χρηματοοικονομική κρίση του 2008/9 και οδηγεί τη Hutchison να αποσύρει το ενδιαφέρον επένδυσης στους ελληνικούς λιμένες.

Η μεταρρύθμιση του Ελληνικού συστήματος παραμένει ημιτελής, με μοναδική παρουσία αυτή της Cosco Shipping ως διαχειρίστριας τερματικών σταθμών στο μεγαλύτερο λιμάνι της χώρας.

10 έτη μετά το ξεκίνημά της, η **ελληνική λιμενική μεταρρύθμιση παρέμενε σε αρχικό στάδιο.**



2011- : Το Μετέωρο βήμα

Οι εξελίξεις την δεκαετία 2011-2021 υπήρξαν καταλυτικές, τόσο σε Ευρωπαϊκό όσο και εθνικό πλαίσιο. Στις αρχές της δεκαετίας, η νέα Λευκή Βίβλος για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011) εστιάζει στη διευθέτηση των εκκρεμοτήτων για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μεταφορών, ενώ η «Ενιαία αγορά II» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012) υπενθυμίζει ότι η ελκυστικότητα των θαλάσσιων μεταφορών εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα, την αποδοτικότητα και την αξιοπιστία των λιμενικών υπηρεσιών, την διαφάνεια της δημόσιας χρηματοδότησης και των λιμενικών τελών, καθώς την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στους λιμένες και την αναθεώρηση των περιορισμών ως προς την παροχή υπηρεσιών στους λιμένες.

Εύλογα, η συζήτηση για τον τρόπο προσφοράς λιμενικών υπηρεσιών στους Ευρωπαϊκούς λιμένες επανήλθε στο προσκήνιο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013), οδηγώντας, μετά από περαιτέρω συμβιβασμούς, στην ψήφιση του Κανονισμού 2017/352 με αντικείμενο τη θέσπιση πλαισίου για τις λιμενικές υπηρεσίες και κοινών κανόνων για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια των λιμένων.

Η πρώτη νομοθετική πράξη της ΕΕ με αντικείμενο τους λιμένες θεσπίζει κανόνες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική διαφάνεια, την παροχή συγκεκριμένων λιμενικών υπηρεσιών και τα τέλη λιμενικών υποδομών.

Επιχειρώντας να αναζητηθεί μια ισορροπία μεταξύ απελευθέρωσης και ρύθμισης, αλλά και να διασφαλισθεί η ποικιλομορφία των ευρωπαϊκών λιμένων, ο Κανονισμός ενσωματώνει λιγότερες από τις αρχικά προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις και εφαρμόζεται σε οκτώ λιμενικές υπηρεσίες.

Ο Κανονισμός τέθηκε σε ισχύ το 2019 και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναμένεται το αργότερο έως το 2023 να υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη λειτουργία και τον αντίκτυπο του. Η αξιολόγηση της εφαρμογής του θα προσδιορίσει τις όποιες τροποποιήσεις, την ενσωμάτωση άλλων διατάξεων, και την επέκταση της εφαρμογής του σε άλλες υπηρεσίες.

Ο Κανονισμός εφαρμόζεται στους 328 θαλάσσιους λιμένες του ΔΕΔ-Μ το οποίο **συμπεριλαμβάνει 25 ελληνικούς λιμένες.**[\[1\]](#)

Με τον προαναφερθέντα Κανονισμό να αποτελεί προϊόν συμβιβασμών, **αρκετά θέματα λιμένων παραμένουν προς αυτοτελή επίλυση.** Η διαφάνεια των κρατικών ενισχύσεων στους λιμένες και ειδικότερα η εφαρμογή των προβλέψεων της Συνθήκης της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις ως αντιστάθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, οι διαδικασίες παραχωρήσεων δικαιωμάτων εκμετάλλευσης, η ενίσχυσή και υλοποίηση των επενδύσεων στους Ευρωπαϊκούς λιμένες, παραμένουν μέρος παράλληλων αυτοτελών Κοινοτικών πρωτοβουλιών.

Υπό συζήτηση βρέθηκαν πρόσφατα και οι ξένες επενδύσεις στους λιμένες, αποτέλεσμα της αυξανόμενης συγκέντρωσης της παροχής λιμενικών υπηρεσιών σε παγκόσμιους διαχειριστές τερματικών σταθμών με αρκετούς να διατηρούν στενή σύνδεση με συμφέροντα τρίτων χωρών.

Εκτός από την ενίσχυση των λιμένων στα πλαίσια των ΔΕΔ-Μ, το προϊόν των σχετικών συζητήσεων παραμένει περιορισμένο, και κρίσιμα θέματα οργάνωσης λιμενικής βιομηχανίας παραμένουν στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

Αντίθετα, η πρόοδος του Κοινοτικού θεσμικού πλαισίου όσο αφορά πρακτικά θέματα ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των λιμένων είναι περισσότερο συγκεκριμένη. Η ασφάλεια και η περαιτέρω εφαρμογή τεχνολογικών εξελίξεων (ψηφιοποίηση, αυτοματισμός κ.λπ.) στους λιμένες, και αποφάσεις με κατεύθυνση την μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την ενίσχυση της αειφόρου ανάπτυξης της λιμενικής βιομηχανίας, βρίσκονται ήδη στο επίκεντρο ευρωπαϊκών αποφάσεων και δράσεων.

Την ίδια δεκαετία, η κρίση της εθνικής οικονομίας δεν άφησε ανεπηρέαστο το ελληνικό λιμενικό σύστημα. Η εμφανής υστέρηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στους λιμένες επιτάχυνε τις εξελίξεις.

Τα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας συμπεριέλαβαν από τη πρώτη στιγμή αλλαγές στη σχέση δημόσιου/ιδιωτικού στους μεγαλύτερους ελληνικούς λιμένες, προσφέροντας στις ελληνικές κυβερνήσεις τη δυνατότητα να διατηρήσει τον έλεγχο πλειοψηφικού ποσοστού στους φορείς διοίκησης των λιμένων (51%). Η απουσία προόδου της ΕΛΠ διεύρυνε τους βαθμούς ελευθερίας των ελληνικών κυβερνήσεων.

Όμως η πίεση ρευστότητας οδήγησε σε επιλογές εισπρακτικού χαρακτήρα. Η χρονική περίοδος 2016-2020 χαρακτηρίστηκε από την πώληση της πλειοψηφίας των μετοχών των Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς ΑΕ και Οργανισμό Λιμένος Θεσσαλονίκης ΑΕ.

Σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά ίδρυσης, σκοπού και λειτουργίας των συγκεκριμένων εταιρειών η επιλογή αποτελεί *de facto* πλήρης ιδιωτικοποίηση των δύο μεγαλύτερων λιμένων της χώρας, Πειραιά και Θεσσαλονίκης, με την *de jure* συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου περιορίζεται πλέον στην ιδιοκτησία της χερσαίας ζώνης των δύο λιμένων.

Οι εξελίξεις διατηρούν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Σε αντίθεση με το σύνηθες μοντέλο οργάνωσης στην Ευρωπαϊκή λιμενική βιομηχανία, όπου η διοίκηση και ιδιοκτησία του λιμένα παραμένει στο δημόσιο και η παροχή των υπηρεσιών παραχωρείται σε ιδιώτες – οι ιδιωτικές επιχειρήσεις που εισήλθαν στην ελληνική λιμενική αγορά δεν απέκτησαν μόνο τη δυνατότητα παροχής λιμενικών υπηρεσιών ή διαχείρισης τερματικών σταθμών λιμένων (π.χ. Σταθμούς Εμπορευματοκιβωτίων-Σ.ΕΜΠΟ, σταθμούς κρουαζιέρας κ.λπ.) αλλά την ιδιοκτησία της διοίκησης και κατ' επέκταση ρυθμιστικό ρόλο και έλεγχο στην οργάνωση της προσφοράς του συνόλου των δραστηριοτήτων οι οποίες αναπτύσσονται σε ένα λιμένα (Brooks et al, 2017, Pallis & Vaggelas, 2017).

Το μοντέλο αυτό έχει επιλεγεί και για την περίπτωση των λιμένων Αλεξανδρούπολης, Ηγουμενίτσας και Ηρακλείου.

Οι μεταβολές στους ελληνικούς λιμένες **αυξάνουν τη σημαντικότητα της ρύθμισης, και της εποπτείας του λιμενικού συστήματος**. Όμως, οι νομοθετικές παρεμβάσεις, με στόχο τη διαμόρφωση μηχανισμού ελέγχου της λιμενικής αγοράς αποδείχθηκαν βραχύβιες.

Τη σύσταση της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων (ΡΑΛ) το 2014 και τη μετατροπή της ΡΑΛ σε Ανεξάρτητη Αρχή (2016), διαδέχθηκε ο πρόσφατος περιορισμός των

αρμοδιοτήτων της (2021). Τη σύσταση Δημόσιας Αρχής Λιμένων (ΔΑΛ) σε Θεσσαλονίκη και Πειραιά, διαδέχθηκε η κατάργηση της (2020).

Η απουσία σχετικής κουλτούρας αυτοτελούς και ανεξάρτητης ρύθμισης αποδείχθηκε καθοριστική.



Η αποτίμηση

Το λιμενικό σύστημα συμβάλει στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας και τη κοινωνική συνοχή στον ευρωπαϊκό χώρο.

Στην ΕΕ υπάρχουν περισσότεροι των 1.000 θαλάσσιοι λιμένες, μέσω των οποίων **διακινούνται ετησίως συνολικά 3,5 δισ. τόνοι φορτίου και 350 εκ. επιβάτες**. Περίπου 350.000 πολίτες εργάζονται στους ευρωπαϊκούς λιμένες και τις άμεσα σχετικές υπηρεσίες, παράγοντας προστιθέμενη αξία 20 δισ. ευρώ.

Σε μικροοικονομικό επίπεδο, εκτός της επίδρασης στην επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων, **οι λιμένες λειτουργούν ως σημεία συσσώρευσης δραστηριοτήτων προστιθέμενης αξίας (κέντρα διανομής και logistics)** εξυπηρετώντας αποτελεσματικά την ύπαρξη σύγχρονης αλυσίδας

«παραγωγής-μεταφοράς-διανομής» ενδιαμέσων και τελικών αγαθών.

Πάραυτα, η διαμόρφωση μακροπρόθεσμης ΕΛΠ αποδείχθηκε μια διαδικασία με περιορισμένη πρόοδο. Από την “υπερβολή” των αρχικών στόχων της δεκαετίας του 1990, μετά από πολλαπλές αποτυχίες και συμβιβασμούς, οδηγηθήκαμε στον Κανονισμό 352/2017.

Το συμφωνημένο πλαίσιο για την λειτουργία σημαντικού αριθμού λιμανιών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων 25 Ελληνικών, αποτελεί την συλλογική ευρωπαϊκή αντιμετώπιση της αναγκαίας ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των Ευρωπαϊκών λιμένων.

Μια σειρά άλλες παράμετροι της λειτουργίας των λιμένων αυτών, είτε παραμένουν αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων είτε βρίσκονται υπό συζήτηση σε Κοινοτικό πλαίσιο.

Παρά τις δυσκολίες, εθνικές κυβερνήσεις, αρμόδιοι φορείς και το σύνολο της λιμενικής βιομηχανίας και των χρηστών της παρέμειναν σταθερά ενεργοί δρώντες παράγοντες σε μια περίπλοκη και δυναμική διαδικασία Κοινοτικού διαλόγου.

Πρόκειται για έμπρακτη απόδειξη της συνειδητοποίησης ότι στα πλαίσια της σύγχρονης παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και της ενιαίας Ευρωπαϊκής αγοράς, απαιτούνται λύσεις οι οποίες υπερβαίνουν τα στενά όρια του έθνους-κράτους.

Η καθυστερημένη εκκίνηση, η χαρακτηριστική καθυστέρηση στη διαμόρφωση πολιτικής, και οι δυσκολίες οι οποίες εξακολουθούν να παραμένουν ακόμα και σήμερα έχουν πολλαπλές ερμηνείες.

Κοινός παρονομαστής, η αναγκαιότητα οι Κοινοτικές πρωτοβουλίες να διαμορφώνονται με σεβασμό στις διαφορετικές παραδόσεις βιομηχανικής οργάνωσης στον Ευρωπαϊκό χώρο.



λιμενικής βιομηχανίας επηρέασε τη διαμόρφωση της Ελληνικής λιμενικής πολιτικής. Σε σύγκριση με τις εξελίξεις στα υπόλοιπα κράτη-μέλη, από την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι σήμερα η εθνική λιμενική πολιτική χαρακτηρίζεται διαδοχικά, από την καθυστέρηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων, την αρνητική κοινωνική στάση σε οποιεσδήποτε διαδικασίες προσαρμογής, και τις περιορισμένες μέχρι πρόσφατα αλλαγές.

Την μεταρρυθμιστική άπνοια διαδέχθηκε η κρίση της εθνικής οικονομίας και η επικράτηση, λόγω και των συνθηκών πίεσης της εθνικής οικονομίας, ιδιόμορφων για τα Ευρωπαϊκά δεδομένα, διαδικασιών συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη λιμενική βιομηχανία της Ελλάδας. Η χώρας μας, απολαμβάνοντας ισχυρότερο βαθμό ελευθερίας επιλογών σε σύγκριση με άλλους τομείς της οικονομίας, **απομακρύνθηκε από το Ευρωπαϊκό μοντέλο**, δημόσιας διοίκησης / ιδιωτικής παροχής υπηρεσιών, και οδηγήθηκε στη πλήρη ιδιωτικοποίηση των κύριων λιμένων της χώρας και στη πλήρη απραξία όσο αφορά στους μικρότερους λιμένες της επικράτειας.

Οι εξελίξεις στους μικρότερους λιμένες περιορίζουν τις προοπτικές ισόρροπης ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας. Οι εξελίξεις στους μεγαλύτερους λιμένες παράγουν τον κίνδυνο ύπαρξης ιδιωτικών μονοπωλιακών καταστάσεων με επίδραση σε ευρύτερες οικονομικές δραστηριότητες (εφοδιαστική αλυσίδα).

Με δεδομένη την απουσία ισχυρής παράδοσης ρύθμισης των αγορών από ανεξάρτητες αρχές - η χρησιμότητα των Κοινοτικών πολιτικών για την εύρυθμη λειτουργία και την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών λιμένων παραμένει ισχυρή.

[\[1\]](#) Βόλος, Ελευσίνα, Ηγουμενίτσα, Ηράκλειο, Θεσσαλονίκη, Καβάλα, Καλαμάτα, Κατάκολο, Κέρκυρα, Κυλλήνη, Λαύριο, Μύκονος, Μυτιλήνη, Νάξος, Πάρος, Πάτρα, Πειραιάς, Ραφήνα, Ρόδος, Σαντορίνη, Σκιάθος, Σύρος, Χαλκίδα, Χανιά (Σούδα), Χίος.



Αθανάσιος Πάλλης, Καθηγητής του Τμήματος Διαχείρισης Λιμένων και Ναυτιλίας του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.



Κωνσταντίνος Χλωμούδης, Καθηγητής του Τμήματος

Ναυτιλιακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιά.

(Το Κεφάλαιο συμπεριλαμβάνεται στην έκδοση: Πασσάς, Α.Γ., Κ. Αρβανιτόπουλος & Μ. Κοππά (επιμέλεια.) (2021). Ελλάδα - Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια σχέση «μέσα από σαράντα κύματα 1981-2021. Αθήνα: Πεδίο)