

ΟΛΠ: ΑΠΟΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΕΜΠΟ¹

ΧΑΡΙΛΑΟΣ Ν. ΨΑΡΑΥΤΗΣ
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΜΠ
ΠΡΩΗΝ Δ/ΝΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΟΛΠ ΑΕ

Τον Ιανουάριο του 2001, στη συζήτηση για το πρώτο Επιχειρησιακό Σχέδιο της ΟΛΠ ΑΕ, τέσσερα μέλη του τότε εννεαμελούς ΔΣ πρότειναν να δεσμευθεί η εταιρία ότι η κατασκευή του μελλοντικού Προβλήτα III του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων (ΣΕΜΠΟ) θα γίνει μόνο με κεφάλαια του ΟΛΠ, με δάνειο, η με Κοινοτική χρηματοδότηση, αλλά χωρίς καθόλου ιδιωτικά κεφάλαια. Μετά από μεγάλη συζήτηση, η πρόταση αυτή δεν έγινε αποδεκτή, και το ΔΣ ΟΛΠ τελικά αποφάσισε (με πλειοψηφία 5-4), ότι «*το έργο θα δημοπρατηθεί μετά από οικονομοτεχνική μελέτη και αφού προηγηθεί συζήτηση στο Δ.Σ. σχετικά με την προσφορότερη μέθοδο*», αφήνοντας έτσι την πόρτα ανοιχτή (η μάλλον μισάνοιχτη) για ιδιωτικές επενδύσεις στο μέλλον.



Η θέση του μελλοντικού Προβλήτα III στο Νέο Ικόνιο Περάματος (μπροστά, ο Προβλήτας II)

Υπόψη ότι για τον Προβλήτα III, ο ΟΛΠ είχε ήδη εκπονήσει ο,τι πιθανή μελέτη θα μπορούσε να φανταστεί κανείς. Τη μελέτη κατασκευής του έργου. Μελέτη κυματολογική και υδροδυναμική επί φυσικού ομοιώματος από το Εργαστήριο Λιμενικών Έργων του ΕΜΠ. Μελέτη κόστους- ωφέλειας. Μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Είχε δε πάρει όλες τις άδειες τις προβλεπόμενες από το Νόμο για να ξεκινήσει το έργο. Αλλά το βασικό ερώτημα ήταν, με εκτιμώμενο τότε συνολικό

¹ ΕΦΟΠΛΙΣΤΗΣ, Μάρτιος 2008.

κόστος 91 εκ. ευρώ επί ετησίου τότε κύκλου εργασιών ΟΛΠ 120 εκ. ευρώ, πως θα γινόταν η χρηματοδότηση της επένδυσης;

Ο κύριος λόγος που δεν μπορούσε τότε να δεσμευθεί ο ΟΛΠ για τη μη χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων, ήταν η εκτίμηση ότι υπήρχε σημαντικό επιχειρηματικό ρίσκο για ένα προβλήτα που θα εξυπηρετούσε βασικά κίνηση μεταφόρτωσης (τράνζιτ), κίνηση που σήμερα υπάρχει, αύριο όχι. Για τη μείωση του ρίσκου αυτού και την εξασφάλιση ικανοποιητικής κεφαλαιακής απόδοσης για μια επένδυση τέτοιου μεγέθους, κρίθηκε αναγκαία η εξασφάλιση ικανής επιδότησης και κεφαλαίων από τρίτους. Από αυτούς τους τρίτους, κρίθηκε τότε ότι δεν μπορούσε να αποκλεισθεί κανένας. Ήδη υπήρχε μια μεγάλη ναυτιλιακή εταιρία που είχε εκδηλώσει ανοιχτά το ενδιαφέρον της για τον Προβλήτα III, και προφανώς υπήρχαν και άλλοι ιδιώτες που δεν είχαν ακόμη εκδηλωθεί.

Σήμερα, πάνω από 7 χρόνια μετά, μνήμες των τότε συζητήσεων ίσως δεν έχουν τόσο νόημα. Σίγουρα κύλησε από τότε πολύ νερό στο αυλάκι. Η Σύμβαση Παραχώρησης μεταξύ ΟΛΠ ΑΕ και Ελληνικού Δημοσίου που υπεγράφη το Φεβρουάριο του 2002 (ήμουν ένας από τους συνυπογράφοντες) ανέφερε μερικά πράγματα για τον Προβλήτα III, όπως θα δούμε και πιο κάτω, αφήνοντας και εκεί μερικές πόρτες μισάνοιχτες, αλλά με βασική προτεραιότητα την είσοδο του ΟΛΠ στο Χρηματιστήριο (που έγινε το 2003), δεν προχώρησε τίποτε το ουσιαστικό προς την κατεύθυνση αυτή. Η ιστορία της παραχώρησης του ΣΕΜΠΟ πήρε πραγματική ώθηση με την ανάληψη της εξουσίας από τη Νέα Δημοκρατία, όταν στις προγραμματικές δηλώσεις της νέας Κυβέρνησης το Μάρτιο του 2004 περιελήφθη η αναγγελία της λειτουργίας των μεγάλων λιμένων σύμφωνα με το μοντέλο “landlord port” με τουλάχιστο δυο ανεξάρτητους παρόχους. Στην αρχή έγιναν συζητήσεις για την παραχώρηση του Προβλήτα I αλλά τελικά δεν έγινε τίποτε μέχρι το τέλος του 2006, όταν εγκρίθηκαν οι διαγωνισμοί παραχώρησης για τα τέρμιναλ του ΟΛΠ και του ΟΛΘ. Όπως είναι γνωστό, αυτοί πάγωσαν επί ένα έτος λόγω συνδικαλιστικών αντιδράσεων, μέχρι τον Ιανουάριο του 2008, όταν οι νέες διακηρύξεις βγήκαν κανονικά στον αέρα.

Θεωρώ κατ’ αρχήν θετικό ότι άλλαξε το μοντέλο παραχώρησης στον Πειραιά, μια και η νέα διακήρυξη προβλέπει δυο παρόχους έναντι ενός της παλαιάς (ο ένας θα είναι ο ΟΛΠ), αποτρέποντας τον κίνδυνο ίδρυσης ιδιωτικού μονοπωλίου. Αν είχαν προβλεφθεί τρεις πάροχοι (ένας ανά Προβλήτα I, II, III), θα ήταν ακόμη καλύτερα. Στη Θεσσαλονίκη όμως, ο κίνδυνος αυτός εξακολουθεί να υπάρχει, μια και η νέα διακήρυξη προβλέπει ξανά την παραχώρηση του ΣΕΜΠΟ σε ένα μόνο πάροχο.

Στη συνέχεια θα μιλήσω μόνο για τον ΟΛΠ. Σχετικά με το στόχο της παραχώρησης, αν ένα από τα επιχειρήματα είναι ότι δεν έγιναν επενδύσεις στον ΟΛΠ τα 30 τελευταία χρόνια, άρα τώρα παραχωρούμε τον ΣΕΜΠΟ για να γίνουν, αυτό είναι προφανώς ψέμα, μια και ο ΟΛΠ έχει αυτή τη στιγμή επαρκή υποδομή και εξοπλισμό για να εξυπηρετήσει κίνηση της τάξεως 1,4-1,5 εκ. TEU (έφτασε μέχρι τα 1,6 εκ. TEU πριν μερικά χρόνια, αλλά έπαθε περίπου έμφραγμα τότε). Όλα αυτά προφανώς δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο του μέχρι τούδε θεσμικού μοντέλου, χωρίς καθόλου κεφάλαια από ιδιώτες. Είναι προς τιμήν του μοντέλου αυτού που μπόρεσε να αναπτύξει κερδοφόρα τον τομέα εμπορευματοκιβωτίων του ΟΛΠ μέχρι σήμερα, παρά τα όσα προβλήματα. Αλλά είναι μάλλον ασφαλής εκτίμηση ότι το μοντέλο αυτό έχει πλέον φτάσει τα όριά του, ιδίως αν κρίνει κανείς από την συνεχή πτώση της θέσης του Πειραιά σε σχέση με τους ανταγωνιστές του στη Μεσόγειο. Το μεγάλο

ερώτημα είναι, αν το προτεινόμενο μοντέλο παραχώρησης θα βελτιώσει την κατάσταση.

Στη γενική φιλολογία για την παραχώρηση, ο ΟΛΠ (αλλά και ο κ. Βουλγαράκης) στοχεύουν ψηλά, προσβλέποντας κίνηση 4,7 εκ. TEU το χρόνο. Με δεδομένο ότι η εγχώρια αγορά (container εισαγωγής-εξαγωγής) είναι 0,5-0,6 εκ. TEU, άντε με τα κενά 0,75 εκ. TEU, κάτι που δεν φαίνεται πως θα μπορέσει να αυξηθεί σημαντικά στο ορατό μέλλον, ένα ερώτημα είναι, τα υπόλοιπα 4 εκ. TEU πως προκύπτουν; Είναι προφανές ότι θα είναι φορτία μεταφόρτωσης, φορτία στα οποία υπάρχει μεγάλη ρευστότητα και τα οποία δεν είναι υποχρεωμένα ούτε να έλθουν στον Πειραιά, ούτε να μείνουν όταν έλθουν. Ο Πειραιάς λοιπόν φιλοδοξεί να εκθρονίσει το Gioia Tauro και να παίξει ένα ρόλο όπως το Algeciras. Δεν είναι για μένα σαφές από που θα έρθουν και που θα χωρέσουν τόσα φορτία. Ούτε είναι τόσο σαφές πόσο θα κερδίσει από αυτά ο πάροχος, που θα κληθεί να βάλει βαθιά το χέρι στην τσέπη (τουλάχιστο για τον Προβλήτα III), πολλώ μάλλον πόσο θα κερδίσει ο ΟΛΠ. Στο γενικό folklore λοιπόν για 4,7 εκ. TEU, εγώ θα κρατούσα μικρό καλάθι.

Έρχομαι τώρα σε ορισμένα θέματα της διακήρυξης. Αυτή μεταξύ άλλων παραπέμπει στην Σύμβαση Παραχώρησης του 2002 μεταξύ ΟΛΠ ΑΕ και Ελληνικού Δημοσίου. Η Σύμβαση Παραχώρησης ρητά παρέχει στον ΟΛΠ το αποκλειστικό δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων που παραχωρήθηκαν σ' αυτόν από το Ελληνικό Δημόσιο. Με την τωρινή διακήρυξη, γίνεται σαφές ότι η εκμετάλλευση μέρους του ΣΕΜΠΟ θα γίνει δια της είσπραξης ενοικίου η άλλου τιμήματος από τον ιδιώτη, στον οποίο ο ΟΛΠ θα παραχωρήσει τον Προβλήτα II και τον μελλοντικό Προβλήτα III, ενώ αντίθετα, τον Προβλήτα I, ο οποίος είναι υπό επέκταση, θα τον κρατήσει ο ΟΛΠ. Η εκχώρηση από τον ΟΛΠ σε τρίτους του δικαιώματος διενέργειας φορτοεκφορτωτικών και αποθηκευτικών εργασιών δεν προβλέπεται ευθέως στη Σύμβαση Παραχώρησης. Αλλά ούτε και ρητή απαγόρευση μιας τέτοιας δυνατότητας υπάρχει. Αντίθετα, προβλέπεται η *«προσωρινή παραχώρηση επ' ανταλλάγματι της χρήσης χώρων και η πραγματοποίηση επενδύσεων κεφαλαίου του ΟΛΠ η τρίτων», «με σκοπό την υποστήριξη νέων δραστηριοτήτων η την επέκταση υφισταμένων»*. Άρα το σημείο αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτεται έστω και έμμεσα και δεν υπάρχει νομικό πρόβλημα. Αλλά εάν η φράση 'αποκλειστικό δικαίωμα' ερμηνευθεί στενά, δηλαδή ότι μόνο ο ΟΛΠ μπορεί να εκμεταλλεύεται τον ΣΕΜΠΟ και κανένας άλλος, τότε ίσως να υπάρχει νομικό πρόβλημα.

Προβλέπει επίσης η Σύμβαση Παραχώρησης ότι ο ΟΛΠ *«έχει το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης του Προβλήτα III που θα κατασκευάσει στο Νέο Ικόνιο»*, και μάλιστα *«με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τις ήδη υπάρχουσες εγκαταστάσεις»*. Η χρήση και εκμετάλλευση του Προβλήτα III δεν προβλέπεται στη Σύμβαση Παραχώρησης να είναι αποκλειστική από τον ΟΛΠ. Αλλά η Σύμβαση Παραχώρησης προσδιορίζει ποιος θα τον κατασκευάσει (ο ΟΛΠ) και ότι ο τελευταίος θα τον εκμεταλλευτεί με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τις υπόλοιπες εγκαταστάσεις. Οι υπόλοιπες εγκαταστάσεις περιλαμβάνουν τον Προβλήτα I, τον οποίο ο ΟΛΠ θα λειτουργεί με το δικό του προσωπικό. Άρα γνώμη μου είναι ότι και εδώ υπάρχει κάποιο νομικό πρόβλημα.

Βέβαια, η διακήρυξη λει το εξής (άρθρο 159): Προτού υπογραφεί η σύμβαση του ΟΛΠ με τον πάροχο, θα κυρωθεί με Νόμο στη Βουλή των Ελλήνων. Όπως έγινε για

το αεροδρόμιο στα Σπάτα. Ένας Νόμος θα κατοχυρώσει τη σύμβαση, και κάθε νομοθεσία αντίθετη προς αυτή απλά δεν θα ισχύει. Τι το πιο νομικά ισχυρό;

Ποιος λει όμως τη στιγμή αυτή το περί μελλοντικής κύρωσης στη Βουλή; Δεν το λει η ίδια η Βουλή, η τουλάχιστο η ΓΣ των μετόχων του ΟΛΠ, στην οποία την πλειοψηφία έχει το Ελληνικό Δημόσιο. Το λει η ίδια η διακήρυξη, την οποία ψήφισε το ΔΣ του ΟΛΠ, προκαταλαμβάνοντας με αυτόν τον τρόπο μια μελλοντική απόφαση της Βουλής των Ελλήνων. Για το αν αυτό είναι σωστό, τυπικά και ουσιαστικά, δεν είμαι αρμόδιος να απαντήσω. Δεν έχω καμμία αμφιβολία ότι η Βουλή θα μπορούσε να πει, ακόμη και σήμερα, ότι προτίθεται να ψηφίσει ένα Νόμο που θα κυρώσει τη σύμβαση του ΟΛΠ με τον πάροχο που θα επιλεγεί σύμφωνα με τη συγκεκριμένη διακήρυξη, Νόμο ο οποίος θα υπερισχύει κάθε άλλου Νόμου που προσκρούει σ' αυτόν. Αλλά μέχρι να το πει αυτό η Βουλή (όταν το πει), δεν το έχει ακόμη πει! Υπόψη ότι η σύμβαση είναι το τελευταίο στάδιο μιας μακράς διαδικασίας, στη οποία προηγούνται η διακήρυξη, η επιλογή του αναδόχου, πιθανές ενστάσεις προς πάσα κατεύθυνση, οι διαπραγματεύσεις, και μετά η σύμβαση. Μέχρι το τέλος της διαδικασίας αυτής, ποιο νομικό καθεστώς ισχύει; Αποψη μου είναι ότι ισχύει η τρέχουσα νομοθεσία, η τρέχουσα Σύμβαση Παραχώρησης και οι τρέχοντες κανονισμοί του ΟΛΠ. Πιθανές ασυμβατότητες των ανωτέρω με τη διακήρυξη ενδέχεται να επισύρουν νομική εμπλοκή του διαγωνισμού.

Υπάρχει και ένα άλλο πρόβλημα, περισσότερο ουσιαστικό παρά νομικό. Η κείμενη νομοθεσία (Ν2987/2002, άρθρο 9) ορίζει ότι «*οι οικοδομικές άδειες στις χερσαίες ζώνες λιμένα εκδίδονται από τις κατά τόπους πολεοδομικές αρχές, μετά από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής.*» Αυτός ο Νόμος ψηφίστηκε το 2002 για να καλυφθεί ένα μεγάλο νομικό κενό που υπήρχε επί χρόνια, με αποτέλεσμα να ταλαιπωρείται ο κόσμος στα δικαστήρια για θέματα αδειοδότησης έργων του ΟΛΠ (εγώ προσωπικά πήγα δυο φορές). Ποια όμως είναι η αρμόδια πολεοδομική αρχή για τον ΟΛΠ; Το 2003 λοιπόν διευκρινίστηκε ότι αυτή είναι η Διεύθυνση Πολεοδομίας της Νομαρχίας Πειραιά! Υπόψη όμως ότι κ. Μίχας έχει ήδη δηλώσει την κάθετη αντίθεσή του στα σχέδια της Κυβέρνησης για τον ΣΕΜΠΟ. Βέβαια, αν η σύμβαση ΟΛΠ- παρόχου κυρωθεί με Νόμο, είναι ενδεχόμενο ο Ν2987 να παει περίπατο και να μη χρειάζεται ο πάροχος καμμία άδεια από την Πολεοδομία Πειραιά, δηλαδή κτιριολογικά να κάνει ο,τι θέλει. Δεν ξέρω αν είναι σκόπιμο να μην ισχύουν οι ίδιες πολεοδομικές διατάξεις για τον πάροχο που ισχύουν για τον ΟΛΠ. Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι για να ενδιαφερθεί ο Χ ιδιώτης επενδυτής, θα πρέπει να ξέρει προκαταβολικά από ποιες συμπληγάδες θα πρέπει να περάσουν τα επενδυτικά του σχέδια προτού αυτά τεθούν σε εφαρμογή. Τη στιγμή αυτή, αυτό δεν είναι καθόλου σαφές.

Μια και μιλάμε για σαφήνεια, η εισαγωγή της διακήρυξης (σημεία 4 και 5) αναφέρει ότι «*οι πληροφορίες της διακήρυξης έχουν σκοπό να υποβοηθήσουν τους ενδιαφερόμενους να σχηματίσουν άποψη για το αντικείμενο του διαγωνισμού. Παρέχονται για ενημερωτικούς και μόνο λόγους και δεν συνιστούν εγγυημένο πλαίσιο για τα στοιχεία του αντικειμένου του διαγωνισμού. Ο ΟΛΠ και οι σύμβουλοί της δεν ευθύνονται για τυχόν λάθος ή παράλειψη. Οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να διενεργήσουν οι ίδιοι ερευνά και ανάλυση των στοιχείων που αφορούν το διαγωνισμό με τη βοήθεια δικών τους συμβούλων.*» Είμαι περίεργος αν αυτή η 'διευκρίνηση', που ουσιαστικά λει στους υποψήφιους επενδυτές «εγώ νίπτω τας χείρας μου- ψάξτε και βρείτε την

αλήθεια μόνοι σας», τελικά βοηθήσει στην προσέλκυση επενδυτών η τους αποθαρρύνει.

Κατά το άρθρο 42 της διακήρυξης, ο ΟΛΠ διατηρεί το δικαίωμα να επιβάλει «αυστηρότερους όρους στο καταστατικό της εταιρίας που θα συστήσει ο πάροχος, αναφορικά με τη λειτουργία της εταιρίας αυτής». Τι ακριβώς σημαίνει αυτό; Ότι ο ΟΛΠ μπορεί να βάλει ο,τι όρους επιθυμεί, όσο επαχθείς και αν είναι; Θα το δεχθεί αυτό ο πάροχος, η θα πει, «όχι, δεν ενδιαφέρομαι»; Υπόψη ότι ο ΟΛΠ θα ορίζει και ένα μέλος στο ΔΣ της εταιρίας αυτής (άρθρο 40), και τους πρώτους 12 μήνες της σύμβασης (που μπορούν μονομερώς από τον ΟΛΠ να γίνουν 18) ο πάροχος υποχρεώνεται να λειτουργεί το τέρμιναλ με προσωπικό του ΟΛΠ, που θα αμείβεται σύμφωνα με τη μισθοδοσία, κανονισμούς και συλλογικές συμβάσεις εργασίας του ΟΛΠ (άρθρο 46). Υποχρεώνεται επίσης να καλύπτει τουλάχιστο το 5% των αναγκών του από τέκνα υπαλλήλων του ΟΛΠ (άρθρο 47).

Στα άρθρα 41 και 45, η διακήρυξη λει ότι ο πάροχος αποδέχεται τους όρους, προϋποθέσεις και περιορισμούς της Σύμβασης Παραχώρησης του 2002 μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ΟΛΠ. Δεν ξέρω τι σημαίνει αυτό. Η Σύμβαση Παραχώρησης βρίθεται από πλήθος παρεμβατικών διατάξεων από το Ελληνικό Δημόσιο προς τον ΟΛΠ, για μύρια όσα θέματα, χωρίς ο ΟΛΠ να μπορεί να κάνει το παραμικρό. Θα τις δεχθεί ο πάροχος για τον εαυτό του; Παράδειγμα: Σύμφωνα με την Σύμβαση Παραχώρησης, ο ΟΛΠ υποχρεούται να παρέχει «συνεχώς και αδιαλείπτως συνολικό φάσμα λιμενικών υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων», με υποχρέωση να συναινεί το Δημόσιο οσάκις ο ΟΛΠ θέλει να μην παρέχει ορισμένες (ζημιογόνες) υπηρεσίες. Επίσης, σύμφωνα με τη Σύμβαση Παραχώρησης, για οποιαδήποτε νέα δραστηριότητα του ΟΛΠ πρέπει πάλι πρώτα να συναινέσει το Δημόσιο με ειδική συμφωνία με τον ΟΛΠ. Ισχύουν όλα αυτά και για τον πάροχο; Αν ναι, μπορεί να τα θεωρήσει επαχθή. Αν όχι, αυτόματα ο ΟΛΠ τίθεται σε μειονεκτική θέση, μια και ο πάροχος δεν θα έχει κανένα από τους περιορισμούς που θέτει το Δημόσιο για τη λειτουργία του ΟΛΠ.

Υπάρχουν και άλλα θέματα, τα οποία λόγω έλλειψης χώρου δεν θα καλύψω. Κατά πόσο τα θέματα που έθιξα, που σίγουρα δεν είναι εγκυκλοπαιδικά, ενέχουν τον κίνδυνο είτε να αποθαρρύνουν τον ιδιώτη επενδυτή να καταθέσει προσφορά, με αποτέλεσμα το ρίσκο ο διαγωνισμός να κηρυχθεί άγονος, είτε να δημιουργήσουν εμπλοκές στη διαδικασία του διαγωνισμού, νομικές η άλλες, είτε τέλος να καταλήξουν σε ένα προβληματικό σχήμα παραχώρησης, θα φανεί στην πορεία. Ένα είναι το σίγουρο: Δεν θα πλήξουμε.