

ΑΚΤΟΠΛΟΪΑ: ΠΕΡΙ ΕΚΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ¹

Χαρίλαος Ν. Ψαραύτης²

Ποιος έχει δίκιο στο θέμα των εκπτώσεων στους ακτοπλοϊκούς ναύλους; Ο Υπουργός Εμπορικής Ναυτιλίας ή οι ακτοπλόιοι; Η σύγκρουση αυτή κυριαρχεί τις πρώτες μέρες εφαρμογής του Νόμου 2932/2001 και πιθανώς επισκιάζει άλλα γενικότερα θέματα, ίσως σημαντικότερα, που έχουν σχέση με την απελευθέρωση στην Ελληνική ακτοπλοΐα.

Από νομικής πλευράς τα πράγματα είναι ξεκάθαρα: Στην παρ. 6 του δεύτερου άρθρου του Ν2932/2001 παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό να επιβάλλει με απόφασή του (και μετά από γνώμη του ΣΑΣ) υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας. Οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν όρους που αφορούν τα λιμάνια που επιβάλλεται να εξυπηρετούνται, την τακτική εξυπηρέτηση, τη συνέχεια, τη συχνότητα, την ικανότητα παροχής μεταφορικών υπηρεσιών, το ναύλο και τη στελέχωση των πλοίων. Άρα ο Υπουργός έκανε στη συγκεκριμένη περίπτωση χρήση του δικαιώματος που του παρέχει ο Νόμος.

Από ουσιαστικής πλευράς όμως, η χρήση του δικαιώματος αυτού έγινε μόλις την παραμονή της θέσης σε εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου. Αυτό έδωσε λαβή στους ακτοπλόους να κατηγορήσουν τον Υπουργό ότι, εκτός από το ότι εφαρμόζει παρεμβατική πολιτική, τους παραπλάνησε και δεν ξεκαθάρισε έγκαιρα τους κανόνες του παιχνιδιού, ανατρέποντας τον επιχειρηματικό τους σχεδιασμό εν όψει της απελευθέρωσης.

Το θέμα των εκπτώσεων είναι μόνο ένα από τα πολλά θέματα που καθιστούν επίκαιρο το βασικό ερώτημα: Κατά πόσο το νέο θεσμικό πλαίσιο της ακτοπλοΐας θα πετύχει πραγματικά αυτό που επιτάσσει ο Κανονισμός 3577/1992 για το cabotage, δηλαδή την ουσιαστική απελευθέρωση της αγοράς, διατηρώντας ταυτόχρονα ακέραια τη συνοχή της νησιωτικής Ελλάδας; Αν και είναι ακόμη νωρίς για να δοθεί πλήρης απάντηση στο ερώτημα αυτό, μπορούμε εν τούτοις να κάνουμε ορισμένες επισημάνσεις.

Ο Ν2932/2001 αντιδιαστέλλει τις δρομολογήσεις που επιθυμούν οι πλοιοκτήτες από εκείνες που επιβάλλονται από την Πολιτεία για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ορίζοντας τις πρώτες ως 'τακτικές' δρομολογήσεις, και τις δεύτερες ως δρομολογήσεις 'δημόσιας υπηρεσίας'. Πουθενά στο νέο Νόμο δεν ορίζεται η έννοια της 'ελεύθερης' δρομολόγησης ή εκείνη της 'ελεύθερης' γραμμής.

Η διαδικασία τακτικής δρομολόγησης προδιαγράφει, μεταξύ άλλων, συγκεκριμένο ακτοπλοϊκό δίκτυο καθοριζόμενο με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας, συγκεκριμένες ετήσιες δρομολογιακές περιόδους, εγγυητικές επιστολές και παράβολα, δυνατότητα επιβολής υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας ακόμη και στις τακτικές γραμμές και εκδίκαση ενστάσεων μέσω της ΡΑΘΕ. Αυτά σε αντιδιαστολή με το καθεστώς ελεύθερης δρομολόγησης που υπάρχει εδώ και καιρό στο διάδρομο της Αδριατικής, όπου οι ναύλοι είναι ελεύθεροι και όπου σύμφωνα με το ΝΔ 288/11-

¹ ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, 18/11/2002.

² Καθηγητής, Σχολή Ναυπηγών Μηχανολόγων Μηχανικών, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.

11-69 (άρθρο 1) το μόνο που απαιτείται είναι δήλωση του πλοιοκτήτη στο YEN περί δρομολόγησης ένα μήνα πριν από την έναρξη της υπηρεσίας.

Θα μπορούσε επομένως να πει κανείς ότι από τυπικής πλευράς οι ακτοπλοίοι δεν έχουν δίκιο να διαμαρτύρονται ότι κακώς παρεμβαίνει το YEN στις ελεύθερες γραμμές, μια και τέτοιες δεν ορίζονται καν στο νέο Νόμο! Από ουσιαστικής πλευράς όμως, το θέμα είναι σαφώς πιο περίπλοκο, και αν δεν αντιμετωπισθεί σωστά διατρέχει τον κίνδυνο να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα.

Θα δεχόταν άραγε η Ευρωπαϊκή Ένωση ότι στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού 3577/1992, το YEN έχει το δικαίωμα επιβολής υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας σε όλες τις γραμμές, δηλαδή και σ' αυτές που επιθυμούν οι πλοιοκτήτες και στις υπόλοιπες, και μάλιστα σε τόση έκταση όση προδιαγράφει ο Ν2932/2001; Λίαν απίθανο κατά τη γνώμη μου, ιδίως αν κρίνει κανείς από την τοποθέτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην προσφυγή που έκαναν οι ακτοπλοίοι το περασμένο καλοκαίρι. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ισπανία που κινήθηκε προς την κατεύθυνση ότι όλες οι γραμμές είναι δημόσιας υπηρεσίας είναι αυτή τη στιγμή στο νομικό στόχαστρο της Επιτροπής.

Θα ήταν κατά τη γνώμη μου ατυχές γεγονός αν το νέο θεσμικό πλαίσιο εφαρμοσθεί στην πράξη με τρόπο που να θυμίζει το προηγούμενο (καθολική παρέμβαση του YEN σε όλα τα θέματα της ακτοπλοΐας). Ατυχές από την άποψη ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο έχει τη δυνατότητα να κινηθεί προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής απελευθέρωσης. Η τακτική δρομολόγηση του Ν2932/2001 θα είναι σε μεγάλο βαθμό (αν και όχι πλήρως) ελεύθερη, αν στην πράξη δεν υπάρξει παρέμβαση του YEN. Μια και ο Νόμος παρέχει στο YEN το δικαίωμα της παρέμβασης, στη φάση αυτή το θέμα είναι πόσο συχνά, σε ποια έκταση και με ποια συγκεκριμένα κριτήρια το YEN θα εξασκεί το δικαίωμα αυτό. Η σύγκρουση για τις εκπτώσεις έδειξε ότι στο θέμα αυτό υπάρχει, προς το παρόν τουλάχιστο, μεγάλο κενό και τεράστια διάσταση απόψεων.

Στο μεταβατικό διάστημα μέχρι 1/1/2004 θα πρέπει να καταγραφούν οι δυσλειτουργίες του θεσμικού πλαισίου και του τρόπου εφαρμογής του, περιλαμβανομένου και του τμήματος του παλαιού θεσμικού πλαισίου που ισχύει ακόμη. Κατόπιν θα πρέπει να γίνουν οι απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις. Κατά τη γνώμη μου, ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στα εξής σημεία για κάθε κατηγορία γραμμών:

- Γραμμές δημόσιας υπηρεσίας: Να καθοριστούν από την Πολιτεία συγκεκριμένα ποσοτικά κριτήρια εξυπηρέτησης (συχνότητα, ταχύτητα, συνδεσιμότητα, διάρκεια, αξιοπιστία στον καιρό, άλλες παράμετροι) και με βάση τα κριτήρια αυτά να σχεδιασθεί το δίκτυο γραμμών δημόσιας υπηρεσίας. Τέτοια κριτήρια μέχρι στιγμής δεν υπάρχουν.
- Ελεύθερες γραμμές: Να θεσμοθετηθεί διαδικασία πραγματικά ελεύθερης δρομολόγησης. Η παρέμβαση της Πολιτείας στις γραμμές αυτές να εστιαστεί στον έλεγχο τήρησης προδιαγραφών ασφαλείας και υγιεινής, συστήματος κράτησης εισιτηρίων και συμβατότητας πλοίου-λιμανιού. Ναύλοι, διάρκεια δρομολόγησης, δρομολόγια και δίκτυο να καθορίζονται ελεύθερα από τον πλοιοκτήτη.

Όσο για τις εκπτώσεις, το παράδειγμα της ANEK να χορηγήσει εκπτώσεις σε όσους προτίθενται να ταξιδέψουν για να μαζέψουν ελιές στην Κρήτη (!) δείχνει ότι στις γραμμές που υπάρχει ανταγωνισμός (δηλαδή στις ελεύθερες γραμμές) θα υπάρξουν οπωσδήποτε και εκπτώσεις στους ναύλους. Αν αφεθούν οι ακτοπλοϊκές εταιρίες να διαμορφώσουν ελεύθερα τους ναύλους αυτούς, και ληφθεί μέριμνα ώστε να μην υπάρξουν μονοπωλιακές καταστάσεις, ο ταξιδιώτης θα είναι ο τελικός κερδισμένος. Το ίδιο άλλωστε συμβαίνει και στην ελεύθερη αγορά των αερομεταφορών. Αν η Πολιτεία θέλει να εφαρμόσει κοινωνική πολιτική για διάφορες κοινωνικές ομάδες που θέλει να ενισχύσει (τους κατοίκους απομεμακρυσμένων νησιών, τους απόρους, κλπ), είναι πιο δίκαιο και πιο αποτελεσματικό να επιδοτήσει απ' ευθείας τις ομάδες αυτές, παρά να το κάνει έμμεσα επιβάλλοντας εκπτώσεις και δωρεάν μετακινήσεις στους ακτοπλόους.

Η ίδια αρχή ισχύει και για τις γραμμές δημόσιας υπηρεσίας. Εδώ είναι δεδομένο ότι η Πολιτεία θέλει να εφαρμόσει κοινωνική πολιτική, δηλαδή ότι θέλει ένα επαρκές σύστημα ακτοπλοϊκών γραμμών σε όλη τη χώρα καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Ας αποφασίσει πρώτα ποιο επίπεδο εξυπηρέτησης θέλει, και κατόπιν ας χρηματοδοτήσει απ' ευθείας το κομμάτι στο οποίο το επίπεδο αυτό δεν καλύπτεται από την ελεύθερη αγορά. Όμως, η κάλυψη από την ελεύθερη αγορά θα εξαρτηθεί από το πόσο δυναμικά θα αναπτυχθεί αυτός ο τομέας. Επιβάλλοντας ευρείας έκτασης υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα αυτό, το Κράτος διατρέχει τον κίνδυνο να τον καθηλώσει σε χαμηλούς ή αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης προτού καν αυτός ξεκινήσει. Η μη εύρωστη ανάπτυξη του τομέα των ελεύθερων γραμμών θα προκαλέσει αργά η γρήγορα την αδυναμία του όλου κλάδου της ακτοπλοΐας να προσφέρει σωστές υπηρεσίες και στον άλλο τομέα, εκείνο των γραμμών δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και την αδυναμία του Κράτους να τις χρηματοδοτήσει. Αν φτάσουμε εκεί, η όποια εξέλιξη θα είναι επώδυνη για όλους.