

Θέμα: Κλαδική έρευνα της Επιτροπής Ανταγωνισμού στην Ακτοπλοΐα – Δημοσίευση Ενδιάμεσης Έκθεσης

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού δημοσιεύει σήμερα την Ενδιάμεση Έκθεση επί της Κλαδικής Έρευνας στην Ακτοπλοΐα, η οποία ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2025 (βλ. Δελτίο Τύπου [εδώ](#)). Η Ενδιάμεση Έκθεση παρουσιάζει τη διάρθρωση της αγοράς ακτοπλοΐας, τους προσδιοριστικούς παράγοντες της προσφοράς και ζήτησης, τις παραμέτρους ανταγωνισμού, το θεσμικό πλαίσιο και τους κανόνες υπό τους οποίους διαμορφώνονται οι επιχειρηματικές επιλογές και η συμπεριφορά των παικτών στην αγορά.

Η Ενδιάμεση Έκθεση είναι διαθέσιμη [εδώ](#).

Μέσα από αυτή την έρευνα, αναδεικνύονται αναποτελεσματικότητες και πιθανές στρεβλώσεις στη λειτουργία της αγοράς, οι οποίες χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης. Παράλληλα, με την καταγραφή προβληματισμών και τη διατύπωση προκαταρκτικών θέσεων και προτάσεων, η Ενδιάμεση Έκθεση φιλοδοξεί να προκαλέσει έναν ειλικρινή και ανοιχτό διάλογο με τους αρμόδιους φορείς και τα ενδιαφερόμενα μέρη, με στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού και την εύρεση της απαραίτητης ισορροπίας μεταξύ της οικονομικής βιωσιμότητας των παικτών της αγοράς και της εξυπηρέτησης του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος.

Περισσότερες πληροφορίες για την κλαδική έρευνα της Επιτροπής Ανταγωνισμού μπορείτε να βρείτε στην ιστοσελίδα μας [εδώ](#).

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού **καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να καταθέσουν τις θέσεις τους σχετικά με τα εξεταζόμενα ζητήματα μέσω υπομνημάτων μέχρι τις 14 Νοεμβρίου 2025** ή/και **διά της συμμετοχής τους σε τηλεδιαβούλευση, η οποία θα διεξαχθεί στο πρώτο δεκαπενθήμερο του Νοεμβρίου**. Η ακριβής ημερομηνία της τηλεδιαβούλευσης θα ανακοινωθεί το επόμενο διάστημα.

Οι θέσεις των ενδιαφερομένων μερών θα αποτελέσουν πολύτιμο οδηγό για την κατάρτιση της Τελικής Έκθεσης.

Υπομνήματα μπορούν να κατατεθούν στο shipping@epant.gr. Τα μέρη τα οποία καταθέτουν υπομνήματα θα πρέπει να προσδιορίσουν τις εμπιστευτικές πληροφορίες στα υπομνήματά τους και να υποβάλουν μη εμπιστευτική έκδοση του υπομνηματός τους.

Διευκρινίζεται ότι η Κλαδική Έρευνα στην Ακτοπλοΐα, της οποίας η Ενδιάμεση Έκθεση δημοσιεύεται σήμερα, είναι ανεξάρτητη από αυτεπάγγελτες έρευνες της Επιτροπής Ανταγωνισμού στον κλάδο, με τις οποίες διερευνώνται παραβάσεις του Ν. 3959/2011 και των άρθρων 101/102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα αποτελέσματα ωστόσο της παρούσας κλαδικής έρευνας συμβάλλουν στην πληρέστερη κατανόηση του κλάδου και των συνθηκών ανταγωνισμού που επικρατούν.

Οι βασικές θέσεις της Ενδιάμεσης Έκθεσης παρουσιάζονται συνοπτικά κατωτέρω :

- Ως προς τις συνθήκες προσφοράς και ζήτησης

Η ακτοπλοΐα αποτελεί στρατηγικής σημασίας κλάδο για την ελληνική οικονομία και την κοινωνική/εδαφική συνοχή, καθώς διασφαλίζει τη γεωγραφική συνέχεια ανάμεσα στην ηπειρωτική χώρα και τα νησιά και στηρίζει αποφασιστικά το τουριστικό προϊόν. Ως προς τη

ζήτηση, προκύπτει κυρίως ως παράγωγη ανάγκη σύνδεσης νησιών–ηπειρωτικής χώρας και διανοητικών συνδέσεων, καλύπτοντας μεταφορές επιβατών, οχημάτων, εμπορευμάτων και τουρισμό. Η ζήτηση είναι έντονα εποχική, με κορύφωση τους θερινούς μήνες λόγω τουρισμού. Ταυτόχρονα, υφίσταται ένας σχετικά ανελαστικός πυρήνας ζήτησης από μόνιμους νησιώτες και εμπορευματικές ροές, ενώ η τουριστική ζήτηση είναι πιο ελαστική και ευαίσθητη στις τιμές και την ποιότητα υπηρεσίας. Μετά την πτώση της πανδημίας COVID-19, παρατηρείται ανάκαμψη: το 2023 καταγράφηκαν περίπου 17,25 εκατ. επιβάτες και 3,3 εκατ. οχήματα στις εσωτερικές γραμμές.

Στην προσφορά, δραστηριοποιούνται περί τα 299 πλοία (247 συμβατικά και 52 ταχύπλοα) και 216 εταιρείες. Παρά τον μεγάλο αριθμό φορέων, η αγορά εμφανίζει συγκέντρωση: Attica Group και Seajets κατέχουν από κοινού περίπου το 60% της χωρητικότητας επιβατών. Ο στόλος είναι σχετικά γηρασμένος (μέση ηλικία ~25 έτη, και ~31 έτη στις μεσαίες–μεγάλες αποστάσεις), ενώ η ενσωμάτωση πράσινων τεχνολογιών παραμένει περιορισμένη. Στη δομή κόστους, τα καύσιμα αποτελούν τη σημαντικότερη δαπάνη, ακολουθούμενα από μισθοδοσία, συντηρήσεις και ασφάλιστρα· οι μεγαλύτερες εταιρείες επωφελούνται από οικονομίες κλίμακας. Ο κλάδος δείχνει σημάδια ανάκαμψης και τάσεις περαιτέρω συγκέντρωσης, με προοπτικές υπό την προϋπόθεση επενδύσεων σε τεχνολογία και βιωσιμότητα.

Το σύστημα οργάνωσης της ακτοπλοΐας ισορροπεί δύο συχνά αντικρουόμενες λογικές: αφενός τον χαρακτήρα δημόσιας υπηρεσίας κοινής ωφέλειας (ελάχιστη επάρκεια για λόγους δημοσίου συμφέροντος), αφετέρου την ανάγκη οικονομικής βιωσιμότητας ως παραγωγικής δραστηριότητας της αγοράς. Η ισορροπία δυσχεραίνεται από το πλήθος μικρών/απομακρυσμένων νησιών και την έντονη εποχικότητα. Η απελευθέρωση της αγοράς από το 2002 και η εναρμόνιση με το ενωσιακό δίκαιο περιόρισαν τον κρατικό παρεμβατισμό, ενίσχυσαν τυπικά τον ανταγωνισμό και τη βελτίωση υπηρεσιών, αλλά άφησαν ανοιχτά ζητήματα επαρκούς/βιώσιμης εξυπηρέτησης ιδίως μικρών ή λιγότερο τουριστικών νησιών. Η δυνατότητα ελεύθερης επιλογής δρομολογίων ώθησε τις εταιρείες σε εμπορικά ελκυστικότερες συνδέσεις, με αποτέλεσμα άνιση ποιότητα υπηρεσιών ανά προορισμό.

Στη διαμόρφωση των τιμών φαίνεται να μην συνεκτιμώνται επαρκώς οι ανάγκες του «μέσου χρήστη» (νησιώτες, τακτικοί επιβάτες, μεταφορείς) και το εισοδηματικό περιβάλλον, αλλά να υπερισχύει η οπτική του περιστασιακού επισκέπτη. Ως αντιστάθμισμα, εφαρμόζεται το «Μεταφορικό Ισοδύναμο», που επιδοτεί μόνιμους κατοίκους και νησιωτικές επιχειρήσεις ώστε το κόστος θαλάσσιας μεταφοράς να προσεγγίζει το κόστος χερσαίας μεταφοράς.

- Ως προς το θεσμικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο δρομολόγησης, παρότι οριοθετημένο, αφήνει περιθώρια άμβλυνσης της έντασης του ανταγωνισμού, π.χ. μέσω διαδικασιών ευθυγράμμισης δρομολογίων ύστερα από πρόσκληση του ΥΝΑΝΠ για «αναγκαίες χρονικές αποστάσεις». Η πρακτική αυτή μπορεί να δημιουργήσει πεδίο επικοινωνίας μεταξύ ανταγωνιστών και κίνδυνο αντι-ανταγωνιστικών συμπεράξεων, όπως καταδείχθηκε από αποφάσεις της ΕΑ (759/2021, 793/2022) σε πορθμειακές γραμμές (συντονισμός τιμών/εκπτώσεων, κατανομή δρομολογίων). Επιπλέον, η θεσμική εκπροσώπηση κλαδικών ενώσεων σε γνωμοδοτικά όργανα (όπως το ΣΑΣ) εγείρει ανησυχίες για διακυβέρνηση, διαφάνεια, ίση μεταχείριση και δυνητικές συγκρούσεις συμφερόντων. Συνολικά, προκύπτουν προβληματισμοί για τον ορθολογικό σχεδιασμό δικτύου, την αποτελεσματική παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και τις τελικές τιμές.

Ως κατεύθυνση προτείνεται ο εκσυγχρονισμός προς ένα ρυθμιστικό πλαίσιο «δυναμικό–ανταποκρινόμενο–προσαρμοστικό» (dynamic, responsive, adaptive regulation), που αντιμετωπίζει τη ρύθμιση ως επαναλαμβανόμενο παίγνιο με μεταβαλλόμενα κίνητρα, χαράζει μεσαία οδό μεταξύ άκαμπτων κανόνων και ελευθερίας και ενσωματώνει μάθηση από το παρελθόν.

Στόχος είναι η δημιουργία συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού και συνεχούς εξέλιξης της αγοράς αντί στατικών και βραχυπρόθεσμων κινήτρων που μακροπρόθεσμα στρεβλώνουν την οικονομική ισορροπία.

- Ως προς τις λιμενικές υποδομές

Οι λιμενικές υποδομές αποτελούν κρίσιμο συμπληρωματικό κρίκο της δικτυακής αλυσίδας αξίας. Χρόνιες ελλείψεις, ιδιαίτερα σε νησιωτικούς λιμένες, επηρεάζουν προσφορά και ικανοποίηση ζήτησης, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα. Προέχει η αναβάθμιση (κρηπιδώματα, προβλήτες, βάθη, κτηριακές εγκαταστάσεις), η ενίσχυση ασφάλειας και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους επιβάτες. Παράλληλα, προτείνεται αντιμετώπιση του κατακερματισμού των φορέων, αναβάθμιση Οργανισμών Λιμένων/Λιμενικών Ταμείων και δημιουργία ισχυρών διοικητικών φορέων με επαρκές μέγεθος και τεχνογνωσία (π.χ. το μοντέλο Οργανισμού Λιμένων Ευβοίας). Συζητείται επίσης σύστημα «χρονοθυρίδων» στα λιμάνια (Sea Ports Time Slots) κατ' αναλογία της αεροπορίας, ώστε να δημοπρατούνται/δεσμεύονται ώρες αιχμής και να αποφεύγονται συμφόρηση και ταυτόχρονες αφίξεις-αναχωρήσεις, υπό προσεκτικό σχεδιασμό για να λειτουργήσει υπέρ της συμπληρωματικότητας λιμένα-υπηρεσίας. Η καθετοποίηση μπορεί να αναδιατάξει στρατηγικές, αλληλεπιδράσεις και ισορροπίες ισχύος, ιδίως όταν αναπτύσσονται εναλλακτικοί γειτονικοί λιμένες.

- Ως προς τον ακτοπλοϊκό στόλο και την πράσινη μετάβαση

Το σημερινό ακτοπλοϊκό δίκτυο έχει «αστερόμορφη» τοπολογία με κέντρο τον Πειραιά. Προ του 2002 αυτό οδηγούσε σε πολλαπλές προσεγγίσεις πολλών νησιών στο ίδιο δρομολόγιο, με επιβάρυνση ποιότητας, ιδίως το καλοκαίρι, και με παράδοξη εξάρτηση γειτονικών νησιών από τον Πειραιά για επικοινωνία. Σήμερα, η κεντρική διάρθρωση παραμένει, ως αποτέλεσμα επιλογών των εταιρειών εντός ενδεικτικού γενικού δικτύου. Ο ανασχεδιασμός προς ακτινικό μοντέλο (hub-and-spoke) με βασικούς κόμβους και περιφερειακές διανησιωτικές γραμμές έχει μελετηθεί και φαίνεται να βελτιώνει την αποτελεσματικότητα, υπό την προϋπόθεση ένταξής του σε ενιαίο πολυτροπικό σύστημα νησιωτικών μεταφορών. Κρίσιμος επιταχυντής αλλαγής τοπολογίας είναι η αναβάθμιση λιμενικών υποδομών που θα επιτρέψει τη δημιουργία περιφερειακών hubs.

Ο στόλος γηράσκει, με συνέπειες σε λειτουργικό κόστος (επισκευές, καύσιμα) που μετακλύεται στις τιμές. Η πράσινη μετάβαση επιβάλλει είτε ανανέωση στόλου με νέα/νεότευκτα πλοία είτε εκτεταμένες αναβαθμίσεις (αντιρρυπαντικές τεχνολογίες, ενεργειακή αποδοτικότητα). Οι απαιτούμενες επενδύσεις ενδέχεται να δημιουργήσουν χρηματοδοτικό κενό σε επίπεδο εταιρειών ή κλάδου· παρά ταύτα, ανοίγουν νέο πεδίο ανταγωνισμού που θα αναδιαμορφώσει χωρητικότητες, ποιότητες, τοποθεσίες και τιμές. Καθοριστική μεταβλητή είναι η πρόσβαση σε χρηματοδότηση και η δυνατότητα εισόδου νέων παικτών.

- Ως προς την εποπτική διακυβέρνηση του κλάδου

Η εποπτική διακυβέρνηση έχει υποστεί επανειλημμένες αναδιαρθρώσεις (καταργήσεις/μετασχηματισμούς φορέων όπως ΡΑΘΕ, ΔΑΛ, ΡΑΛ), γεγονός που δεν βοηθά στη σταθερότητα, την αποφυγή επικαλύψεων και τη συνοχή του ρυθμιστικού πλαισίου· η κωδικοποίηση του Ν. 4948/2022 επιχειρεί μερική τάξη, αλλά ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων δυσχεραίνει την εφαρμογή. Η σύνθεση/λειτουργία του ΣΑΣ επίσης εγείρουν ζητήματα διαφάνειας και σύγκρουσης συμφερόντων. Προκρίνεται η ύπαρξη ενιαίου ρυθμιστικού-εποπτικού οργάνου που θα διασφαλίζει εύρυθμη αγορά, τήρηση πλαισίου και στρατηγικό σχεδιασμό.

- Ως προς τις συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας

Οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας (PSO) είναι απαραίτητες για τη χειμερινή/χαμηλή ζήτηση και την εδαφική συνοχή, αλλά το κόστος τους έχει αυξηθεί θεαματικά (~+1400% από 10 εκατ. € το 2001 σε 150 εκατ. € το 2025) και οι γραμμές φθάνουν τις 75 (με πρόβλεψη έως το 2029), υποδηλώνοντας αφενός αδυναμίες της αγοράς να εξυπηρετήσει πλήρως τις ανάγκες, αφετέρου αναποτελεσματική αξιοποίηση του ενδιαμέσου σταδίου αποκλειστικών συμβάσεων άνευ μισθώματος. Το ισχύον πλαίσιο επιτρέπει έκτακτες/εκπρόθεσμες δρομολογήσεις και σε επιδοτούμενες γραμμές, ακυρώνοντας στην πράξη την αποκλειστικότητα και αυξάνοντας τον δημοσιονομικό λογαριασμό. Χρειάζεται επανεξέταση του πλαισίου PSO: κίνητρα–αντικίνητρα της νομοθεσίας, ακριβής ταυτοποίηση «πραγματικά άγονων» γραμμών και βελτίωση των διαγωνιστικών διαδικασιών.

- Ως προς τη συνοχή των νησιών

Τέλος, για την οικονομική–κοινωνική–εδαφική συνοχή των νησιών απαιτείται ολιστικό πολυτροπικό σύστημα νησιωτικών μεταφορών, που θα διασυνδέει οργανικά ακτοπλοΐα και αερομεταφορές (αεροπλάνα και, όπου εφικτό, υδροπλάνα/ελικόπτερα). Ένας ενιαίος κεντρικός φορέας σχεδιασμού και υλοποίησης θα διασφαλίσει συνέργειες, ομαλές μετεπιβιβάσεις και ολοκλήρωση ενός ενιαίου πολυτροπικού συστήματος, ικανού να καλύψει αξιόπιστα και οικονομικά τις ανάγκες όλων των νησιωτικών περιοχών.

Συνολικά, ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου, η αναβάθμιση των λιμένων, ο ανασχεδιασμός του δικτύου, οι επενδύσεις σε πράσινο στόλο και η σταθερή και διαφανής διακυβέρνηση συνιστούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για μια αποτελεσματική, ανταγωνιστική και κοινωνικά δίκαιη ακτοπλοΐα.