

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση
Επιχειρήσεων - Μάνατζμεντ Τουρισμού
(M.B.A. - Tourism Management)



«Ομάδες Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Πλοιοκτησία και Κρατικές Ενισχύσεις»

Αράπης Δημήτριος

Διπλωματική Εργασία

που υποβλήθηκε στο Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων του
Πανεπιστημίου Πειραιώς ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση του μεταπτυχιακού
Διπλώματος Ειδίκευσης στη Διοίκηση Επιχειρήσεων -
Μάνατζμεντ Τουρισμού (M.B.A. - Tourism Management)

Πειραιάς

Φεβρουάριος 2017

Δήλωση Αυθεντικότητας

Το άτομο το οποίο εκπονεί την Διπλωματική Εργασία φέρει ολόκληρη την ευθύνη προσδιορισμού της δίκαιης χρήσης του υλικού, η οποία ορίζεται στην βάση των εξής παραγόντων: του σκοπού και χαρακτήρα της χρήσης (εμπορικός, μη κερδοσκοπικός ή εκπαιδευτικός), της φύσης του υλικού που χρησιμοποιεί (τμήμα του κειμένου, πίνακες, σχήματα, εικόνες ή χάρτες), του ποσοστού και της σημαντικότητας του τμήματος, που χρησιμοποιεί σε σχέση με το όλο κείμενο υπό copyright, και των πιθανών συνεπειών της χρήσης αυτής στην αγορά ή στην γενικότερη αξία του υπό copyright κειμένου.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

Πίνακας Συντομογραφιών

ECSA	European Community of Shipowners Association
CEC	Comission of the European Communities
IMO	International Maritime Organisation
MIF	Maritime Industries Forum
VDR	Ένωση Γερμανών Εφοπλιστών
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΕΔΕ	Ένοδη Δανών Εφοπλιστών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΚΠΝ	Κοινή Ναυτιλιακή Πολιτική
N.E.H.B	Ναυτικό Επιμελητήριο Ηνωμένου Βασιλείου

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	6
Συμβολή.....	7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Σύγχρονες Εξελίξεις και Σημασία Θαλασσιών Μεταφορών στην Ε.Ε

1.1 - Σύγχρονες εξελίξεις στην Παγκόσμια Οικονομία και το Εμπόριο.....	8
1.2 - Σημασία των Θαλασσιών Μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	11
1.3 – Ιστορική αναδρομή της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας.....	15

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ευρωπαϊκή Ένωση και Κοινή Ναυτιλιακή Πολιτική

2.1 - Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Πολιτικό Σύστημα.....	17
2.1.1 - Λειτουργισμός – Νεολειτουργισμός.....	18
2.1.2 - Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός.....	19
2.1.3 - Πολυεπίπεδη Θεώρηση.....	20
2.2 - Θεσμικές εξελίξεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	22
2.3 - Ανασκόπηση της Κοινής Ναυτιλιακή Πολιτικής (1975-2015).....	25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Θεωρίες Ομάδων Συμφερόντων

3.1 - Εισαγωγή στις Ομάδες Συμφερόντων.....	31
3.2 - Θεωρίες Ομάδων Συμφερόντων.....	32
3.2.1 – Πλουραλισμός.....	33
3.2.2 – Κορπορατισμός.....	34
3.2.3 - Δίκτυα Πολιτικής.....	35
3.3 - Οι Ομάδες Συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως Πολιτικό Σύστημα.....	36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ευρωπαϊκές Όργανωσεις Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

4.1 - Ευρωπαϊκές Όργανωσεις Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων.....	37
4.2 - Λειτουργία και Δομή των Ευρωπαϊκών Ομάδων Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων.....	40
4.3 - Στρατηγική των Ευρωπαϊκών Ομάδων Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων.....	43

4.4 - Σχέση ανάμεσα στην Ε.Ε. και τις Ομάδες Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων.....	43
4.5 - Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι Ομάδες Συμφερόντων.....	46
4.6 - Το Συμβούλιο των Υπουργών και οι Ομάδες Συμφερόντων.....	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Πλοιοκτησία και το Καθεστώς Κρατικών Ενισχύσεων στην Ε.Ε

5.1 - Σημασία του Καθεστώτος Κρατικών Ενισχύσεων για την Ευρωπαϊκή Ναυτιλία.....	50
5.2 - Κυριότερες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Κρατικές Ενισχύσεις.....	52
5.2.1 Κατευθυντήριες γραμμές 1986.....	53
5.2.1 Κατευθυντήριες γραμμές 1989.....	54
5.2.1 Κατευθυντήριες γραμμές 1997.....	54
5.2.1 Κατευθυντήριες γραμμές 2004.....	55
5.2.5 Αναθεώρηση των Κατευθυντήριων γραμμών του 2004.....	56
5.3 - Η στάση των κυριότερων Ομάδων Έκφρασης Πλοιοκτητικών Συμφερόντων στις πρωτοβουλίες της Ένωσης για τις Κρατικές Ενισχύσεις.....	58
5.3.1 Εθνικές Εφοπλιστικές Ενώσεις.....	59
5.3.2 Ευρωπαϊκές Εφοπλιστικές Ενώσεις.....	63
Συμπεράσματα.....	64

Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία παρουσιάζει μέσω της λεπτομερούς περιγραφής και της εμπειριστατωμένης επισκόπησης τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται οι ομάδες έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων στην Ε.Ε. καθώς και τις μεθόδους με τις οποίες καλούνται να δράσουν για να συμβάλλουν στην χάραξη πολιτικής της Ε.Ε. Πιο συγκεκριμένα σκοπός της διπλωματικής είναι να αναλυθούν οι τρόποι δράσης των εφοπλιστικών ομάδων συμφερόντων στη πολιτική φορολόγησης του στόλου των κρατών – μελών της Ε.Ε.

Η συγκεκριμένη μελέτη είναι κυρίως θεωρητική. Επέλεξα να μελετήσω τις ομάδες έκφρασης συμφερόντων και τον τρόπο που δρουν για την εξυπηρέτηση των στρατηγικών τους (lobbying) λόγω της σημασίας που το τελευταίο αποκτά στα διεθνή ποτα. Επέλεξα μάλιστα να ασχοληθώ με τη ναυτιλία και τις ομάδες έκφρασης των εφοπλιστικών συμφερόντων, κυρίως επειδή η Ελλάδα είναι μια παγκόσμια ναυτιλιακή δύναμη, γεγονός που επιβιώνεται και αριθμητικά: ο ελληνικός στόλος, αντιπροσωπεύει το 50% του ευρωπαϊκού στόλου και το 20% του παγκόμιου τονάζ. Σύμφωνα μάλιστα με τη VesselsValue (Top 10 Shipowning Nations, 2016), ο ελληνόκτητος εμπορικός στόλος κυριαρχεί σε παγκόσμιο επίπεδο με την αξία του να ανέρχεται στις αρχές του 2016 στα 95.287 δισεκατομμύρια δολάρια, όταν ο δεύτερος σε αξία στόλος, ο ιαπωνικός, έχει αξία 80.816 δις δολάρια και της Κίνας 67.493 δις δολάρια.

Το ερευνητικό μου ερώτημα αφορά το αν και κατά πόσο οι εθνικές εφοπλιστικές ενώσεις δρουν συλλογικά (με συλλογικά όργανα όπως η Ένωση Εφοπλιστών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας- ECSA) ή αν επιλέγουν να κάνουν lobbying ανεξάρτητα ή μια από την άλλη- εκπροσωπώντας διαφορετικά συμφέροντα- και άρα πολλές φορές έρχονται αντιμέτωπες. Μελέτησα ακόμη αν οι ενώσεις επιλέγουν να απευθύνονται στους ευρωπαϊκούς θεσμούς για να κάνουν lobbying ή αν προτιμούν να απευθύνονται απευθείας στις εθνικές κυβερνήσεις.

Για την έρευνα μου μελέτησα ανακοινώσεις/ συνεντεύξεις τύπου και δελτία τύπου των ισχυρότερων εθνικών ενώσεων, με βάση τον αριθμό των πλοίων που εκπροσωπούν (εθνικές εφοπλιστικές ενώσεις της Ελλάδας, Γερμανίας, Δανίας και ηνωμένου βασιλείου) απέναντι στις σημαντικότερες κατευθυντήριες γραμμές- νομοθετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ, σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία.

Χαρακτηρίζοντας τη στάση των Ενώσεων ως θετική, αρνητική ή ουδέτερη ως προς τη νομοθεσία, και έπειτα μελετώντας τη στάση που ακολούθησε το Ευρωπαϊκό συλλογικό όργανο, κατέληξα στο ότι τις περισσότερες φορές οι ενώσεις των κρατών μελών διατηρούν διαφορετικές απόψεις και τις εκπροσωπούν με διαφορετικό τρόπο. Έρχονται δηλαδή πολύ συχνά σε αντίθεση με αποτέλεσμα το Ευρωπαϊκό συλλογικό όργανο να μην εκφράζει απολυτή θέση.

Συχνά μάλιστα παρουσιάζει ενδιαφέρον το πως οι διάφορες εθνικές εφοπλιστικές ενώσεις επιλέγουν να ασκήσουν πίεση στα θεσμικά όργανα και στα κέντρα λήψης αποφάσεων, χρησιμοποιώντας άλλοτε τον Τύπο και την εξωστρέφεια- όπως για παράδειγμα η Ένωση Δανών Εφοπλιστών (21 δελτία Τύπου κατά το έτος 2017)- και άλλοτε παραμένουν υπερβολικά εσωστρεφείς –όπως για παράδειγμα η Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών (5 δελτία Τύπου κατά το έτος 2017).

Σε περιπτώσεις δε όπου υπάρχει κοινή θέση, όπως το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων, όπου οι περισσότερες ενώσεις ήταν θετικές, η ECSA είχε ισχυρή θέση, με αποτέλεσμα να είναι και πιο αποτελεσματική.

Στο Πρώτο Κεφάλαιο, πραγματοποιώ μια ανασκόπηση των πρόσφατων εξελίξεων στη διεθνή οικονομία και το εμπόριο, αλλά και στις θαλάσσιες μεταφορές, προκειμένου να γίνει γνωστό το περιβάλλον μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται οι ομάδες έκφρασης συμφερόντων. Επίσης παρουσιάζω τους λόγους για τους οποίους επέλεξα να μελετήσω τις θαλάσσιες μεταφορές, καθώς και μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση της ιστορίας της ελληνικής ναυτιλίας.

Στο Δεύτερο Κεφάλαιο, πραγματοποιώ μια θεωρητική ανάλυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως σύστημα, προκειμένου να γίνει αντιληπτό ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και δρα. Μελετώ λοιπόν τις τρεις επικρατέστερες θεωρητικές προσεγγίσεις της Ένωσης: το λειτουργισμό – νεολειτουργισμό, το φιλελεύθερο διακυβερνητισμό και την πολυεπίπεδη θεώρηση. Καταγράφω επίσης τις σημαντικότερες θεσμικές εξελίξεις στην Ευρώπη, καθώς επίσης πραγματοποιώ μια ανασκόπηση της διεθνούς ναυτιλιακής πολιτικής.

Στο Τρίτο Κεφάλαιο, πραγματοποιώ μια θεωρητική ανάλυση των ομάδων συμφερόντων. Αναλύω τους τρεις επικρατέστερους τρόπους οργάνωσης των ομάδων συμφερόντων: τον πλουραλισμό, τον κορπορατισμό και τα δίκτυα πολιτικής. Τέλος, καταγράφω τον τρόπο με τον οποίο οι ομάδες αυτές αλληλεπιδρούν με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο Τέταρτο Κεφάλαιο, γίνεται μια θεματική εξειδίκευση στις ομάδες έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων. Επιχειρείτε μια περιγραφή της δομής, της λειτουργίας και της στρατηγικής των ομάδων αυτών, ενώ μελετούνται επίσης οι σχέσεις τις οποίες αναπτύσσουν οι ομάδες αυτές με τους κυριότερους ευρωπαϊκούς θεσμούς: την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών.

Στο Πέμπτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι λόγοι για τους οποίους είναι σημαντικό το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων – και κατά συνέπεια φορολόγησης – στην Ευρωπαϊκή Ναυτιλία. Παρουσιάζονται οι κυριότερες οδηγίες που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 1986 έως σήμερα, ενώ αναλύεται η στάση την οποία διατήρησαν οι κυριότερες εφοπλιστικές ενώσεις στην Ευρώπη σχετικά με τις πρωτοβουλίες της Ε.Ε. για τις κρατικές ενισχύσεις.

Συμβολή

Κατά την παρούσα διπλωματική εργασία, κατέγραψα τον τρόπο δράσης των ομάδων έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων στη ναυτιλία. Προκειμένου να καταστεί δυνατή μια τέτοια έρευνα, πραγματοποίησα σύντομη ιστορική αναδρομή της ελληνικής αλλά και της διεθνούς εμπορικής ναυτιλίας. Αφού κατέγραψα την εξέλιξη των μεγεθών του στόλου αλλά και της συνεισφοράς στην οικονομία, μελέτησα τις κύριες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κοινή Ναυτιλιακή Πολιτική. Για τη διεύκολυνση της μελέτης τμηματοποίησα την ανασκόπηση της Κοινής Ναυτιλιακής Πολιτικής σε τρία (3) στάδια, με κύριο γνώμονα το βαθμό λήψης πρωτοβουλιών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στην χάραξη πολιτικών για τη ναυτιλία (1957- 1984, 1985- 1994, 1995- 2015).

Στο πλαίσιο της έρευνας μελέτησα ακόμη τις θεωρητικές προσεγγίσεις για τον τρόπο οργάνωσης και δράσης των ομάδων έκφρασης συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Watson R. & Shackleton M., Organised Interests and Lobbying in the EU, Oxford University Press, 2003 και Mahoney, C., The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union, European Union Politics, 2004) ενώ κατανόησα την Ευρωπαϊκή Ένωση ως πολιτικό σύστημα. Στη συνέχεια πραγματοποίησα μια θεωρητική προσέγγιση των ομάδων έκφρασης συμφερόντων και των τρόπων που αυτές οι ομάδες δρουν και οργανώνονται σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Ο τρόπος δράσης των ομάδων έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων φαίνεται πως δεν ταυτίζεται απόλυτα με τον τρόπο δράσης των υπόλοιπων ομάδων συμφερόντων στην Ε.Ε. Μελετώντας τα δελτία τύπου που εξέδωσαν οι εθνικές και η ευρωπαϊκή ένωση εφοπλιστών (ECSA) από το 1986 μέχρι και το 2015, παρατήρησα πως συχνά οι εθνικές ομάδες διατηρούσαν διαφορετική «ατζέντα» σε καίρια ζητήματα. Προκειμένου λοιπόν να κατανοήσω τον ευρύτερο τρόπο δράσης των ναυτιλιακών ομάδων, συνέλεξα τις 32 ομάδες έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων, οι οποίες δραστηριοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και τις ταξινομήσα βάσει του τύπου τους (εκπροσώπηση ναυτιλιακής βιομηχανίας, συνδικάτο ή ναυτιλιακή περιφέρεια), της δομής τους (άμεση συμμετοχή μελών, ομοσπονδία εθνικών ενώσεων ή συνδυασμός των δύο) και τον αριθμό των μελών τους.

Στη συνέχεια, πραγματοποίησα ανάλυση της δομής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής και του Συμβουλίου των Υπουργών με σκοπό να κατανοήσω τον τρόπο που οι ομάδες έκφρασης συμφερόντων επιχειρούν να ασκήσουν πιέσεις στα διάφορα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για τη λήψη ευνοϊκών αποφάσεων.

Μελετώντας τα δελτία τύπου των εθνικών και έπειτα του ευρωπαϊκού οργάνου εκπροσώπησης της πλοιοκτησίας, κατέγραψα τον τρόπο και την ένταση της ασκούμενης πίεσης προς τα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης αποφάσεων, με εστίαση το φλέγον ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων. Έπειτα, πραγματοποιώντας μια ανάλυση των πρωτοβουλιών της Ε.Ε. σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στη ναυτιλία, επιχείρησα να εξάγω συμπεράσματα, τα οποία αφορούν τη φύση της σχέσης των ενδιαφερόμενων μελών αναφορικά με το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων στη ναυτιλία.

Με τη συγκεκριμένη επιστημονική έρευνα, κατέγραψα την ισχύ των τοπικών οργανώσεων στα συλλογικά όργανα εκπροσώπησης της πλοιοκτησίας. Νομίζω πως κατ' αυτό τον τρόπο είναι ευκολότερο να κατανοήσουμε τον τρόπο λήψης αποφάσεων, τις εσωτερικές ισοροπίες και διαμάχες αλλά και την ικανότητα ή την αδυναμία των «ισχυρών» να επηρεάζουν τις τελικές αποφάσεις.

1.1 - Σύγχρονες Εξελίξεις στην Παγκόσμια Οικονομία και το Εμπόριο

Η σπουδαιότητα της Εμπορικής Ναυτιλίας και ιδιαίτερα της πολιτικής που εφαρμόζεται, τόσο στις διαπραγματεύσεις όσο και στη χάραξη στρατηγικής, είναι ύψιστης σημασίας για κάθε κράτος ή συνασπισμό κρατών που επιδιώκει την ανάπτυξη και τη διατήρηση μιας ισχυρής και ανταγωνιστικής ναυτιλίας - όπως επίσης και για τους ναυτιλιακούς οργανισμούς τους εφοπλιστικούς κύκλους και τις λοιπές ομάδες συμφερόντων. Με δεδομένο μάλιστα πως το μεγαλύτερο ποσοστό του παγκόσμιου εμπορίου μεταφέρεται μέσω θαλάσσης (75%) και με μια συνεχόμενη αύξηση του όγκου του διεθνούς εμπορίου - κατά συνέπεια και της ζήτησης για θαλάσσιες μεταφορές - είναι δικαιολογημένη μια συνεχώς αυξανόμενη κινητικότητα στις πολιτικές αλλά και τους τρόπους δράσεις οργανισμών και ομάδων συμφερόντων που σχετίζονται με τις θαλάσσιες μεταφορές.

Τα τελευταία χρόνια, η παγκόσμια οικονομία κατάφερε να ακολουθήσει σχετικά ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αντιμετωπίζοντας εν μέρει τις εξαιρετικά δυσμενείς επιπτώσεις που επέφερε η παγκόσμια οικονομική κρίση στην ανάπτυξη και το διεθνές εμπόριο. Πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με τον Πίνακα 1,1, μετά τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που ακολούθησε το παγκόσμιο ΑΕΠ κατά τα έτη 2000 - 2007, η αύξηση του επιβραδύνθηκε απότομα στο 1,5% το 2008 από το 4% του 2007, ενώ το 2009 σημείωσε δραματική πτώση της τάξης του 2,1%. Από το 2010 και έπειτα, το ΑΕΠ ακολούθησε μια σταθερά ανοδική πορεία, καταφέροντας μάλιστα να επιτύχει ανάπτυξη της τάξης του 4,1% για το 2010, ενώ η ανάπτυξη συνεχίστηκε με ηπιότερους ρυθμούς (2,3 - 2,8%) για τα έτη 2011 - 2014.

Πίνακας 1.1 - Ετήσια Ποσοστιαία Μεταβολή του ΑΕΠ

%	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Παγκόσμιο	4,1	4,0	1,5	-2,1	4,1	2,8	2,3	2,3	2,7
Ιαπωνία	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,4	1,6	1,4
Η.Π.Α.	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Ευρώπη	3,4	3,2	0,3	-4,6	2,1	1,7	-0,3	0,1	1,6
Αφρική	5,8	6,1	5,5	2,5	4,9	0,9	5,3	3,5	3,9
Λατινική Αμερική	5,5	5,5	3,7	-1,6	5,7	4,3	3,0	2,6	1,9
Ασία	8,7	9,1	6,0	4,0	8,9	7,2	5,2	5,3	5,6

Πηγή: UNCTAD, Trade & Development Report, 2014

Από το 2010 έως σήμερα, η ανάπτυξη της παγκόσμιας οικονομίας βρίσκεται σε εξέλιξη, σημειώνοντας μέσω ρυθμό ανάπτυξης της τάξης του 2,8%. Τη σημαντικότερη συμβολή στην ανάκαμψη του παγκόσμιου ΑΕΠ, από το 2010 έως σήμερα, πραγματοποίησαν από τις ανεπτυγμένες χώρες οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής με μέσο ρυθμό ανάπτυξης της τάξης του 2,2%, ενώ ακολουθεί η Ιαπωνία με 1,7%. Μόνο η ανάπτυξη των χωρών της ζώνης του ευρώ κινήθηκε σε χαμηλότερα επίπεδα, γύρω στο 1%. Η συμβολή βέβαια των αναπτυσσόμενων χωρών στην ανάπτυξη του παγκόσμιου ΑΕΠ υπήρξε δραστικότερη, με την Ασία να πραγματοποιεί μέση ανάπτυξη της τάξης του 6,4%, από το 2010 έως και το 2014, ενώ ακολουθεί η Λατινική Αμερική με 3,5% και η Αφρική με 3,7%.

Καθώς η ζήτηση για υπηρεσίες θαλασσιών μεταφορών συνδέεται άμεσα με την παγκόσμια οικονομική ανάπτυξη, το διεθνές εμπόριο και κατ' επέκταση η ναυτιλία εξακολουθούν να υπόκεινται στις εξελίξεις της ευρύτερης οικονομίας. Οι σημαντικότερες επιπτώσεις που επέφερε η παγκόσμια οικονομική κρίση στο διεθνές εμπόριο, μπορούν να γίνουν αντιληπτές, εάν μελετήσει κανείς τη σχέση μεταξύ παγκοσμίου ΑΕΠ και συνολικών εξαγωγών για τις αναπτυγμένες οικονομίες.

Πίνακας 1.2 - Ετήσια Ποσοστιαία Μεταβολή Παγκόσμιου ΑΕΠ και Συνολικών Εξαγωγών για τις Ανεπτυγμένες Οικονομίες

%	2001 - 2007	2008 - 2011	2012 - 2013
ΑΕΠ	2,3	-0,1	1,2
Συνολικές Εξαγωγές	4,2	-0,9	0,3

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Πίνακα 1.2, η αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,3%, την περίοδο 2001 - 2007 τροφοδότησε ανάπτυξη 4,2% για το εμπόριο των ανεπτυγμένων χωρών. Αντίστοιχα κατά την περίοδο 2008 - 2011, όπου σημειώνεται η βαθύτερη πτώση στην παγκόσμια παραγωγή από το 1930, το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν συρρικνώθηκε κατά 0,1% με αποτέλεσμα τη συρρίκνωση του εμπορίου κατά 0,9%.

Παρ' όλα αυτά, η επίδραση και τα αποτελέσματα των μέτρων αυτών άρχισαν να εξαφανίζονται καθώς οι κυβερνήσεις, και ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Ένωση, άρχισαν να στοχεύουν προς μια δημοσιονομική εξυγίανση. Ως αποτέλεσμα, από το 2010 και έπειτα, γίνεται φανερή μια προσπάθεια αύξησης του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, τόσο παγκόσμια, όσο και στις επί μέρους οικονομίες. Τόσο η γρήγορη αντίδραση των οικονομικών μηχανισμών στις εκφάνσεις της οικονομικής ύφεσης, όσο και οι πολιτικές ανάπτυξης που υιοθέτησαν τα κράτη, συνέβαλλαν στην αύξηση των συνολικών εξαγωγών ήδη από το 2010.

Πίνακας 1.3 - Ετήσια Ποσοστιαία Μεταβολή Παγκόσμιου ΑΕΠ και Συνολικών Εξαγωγών

%	2010	2011	2012	2013
ΑΕΠ	4,1	2,8	2,3	2,3
Συνολικές Εξαγωγές	13,9	5,5	2,3	2,2

Σύμφωνα λοιπόν με τον Πίνακα 1.3, για το 2010 και 2011, η ποσοστιαία ανάπτυξη του ΑΕΠ παγκοσμίως κατά 4,1% και 2,8% , οδήγησε στην άνοδο των συνολικών εξαγωγών με ταχύτερους ρυθμούς, της τάξης των 13,9% και 5,5% αντίστοιχα. Η άνοδος συνεχίστηκε με ηπιότερους ρυθμούς για το 2012 και 2013, ανταποκρινόμενη και πάλι στην αύξηση του παγκόσμιου ΑΕΠ, τείνοντας μάλιστα να επαναφέρει τις συνολικές εξαγωγές, στα προ - κρίσης επίπεδα.

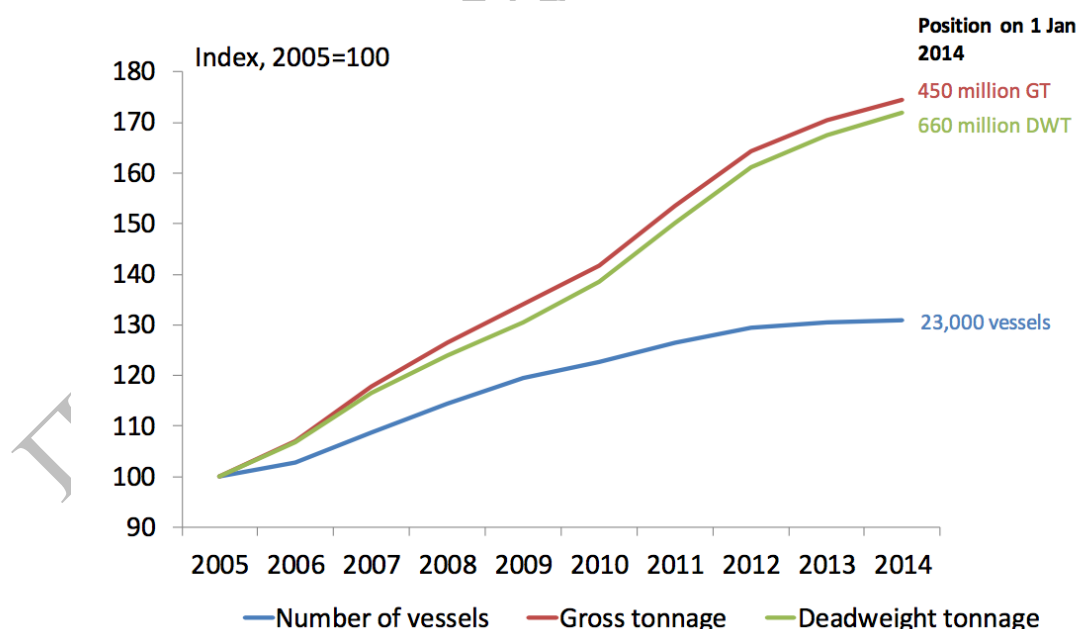
1.2 - Η σημασία των θαλασσιών μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Το παγκόσμιο ΑΕΠ σημείωσε μέση ετήσια ανάπτυξη της τάξης του 3,9% από το 2004 έως και το 2007, στις απαρχές δηλαδή τις παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Πραγματοποίησε βέβαια μερική επαναφορά από το 2010 και ύστερα, δίχως όμως να αγγίξει τους προηγούμενους ρυθμούς. Το γεγονός

αυτό αντικατροπτίζει τους ιδιαίτερα χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης των αναπτυγμένων οικονομιών, και ιδιαίτερα αυτούς της Ε.Ε.

Την περασμένη δεκαετία, το θαλάσσιο εμπόριο αναπτυσσόταν με ισχυρότερους ρυθμούς από αυτούς του ΑΕΠ. Η τάση αυτή οφειλόταν κυρίως στην νέα, ισχυρή, παγκοσμιοποιημένη φύση της παραγωγής και κατανάλωσης που διαμορφώθηκε τον 21ο αιώνα, με κύρια έκφραση την ανάθεση παραγωγής των εταιριών των αναπτυγμένων χωρών, σε χαμηλού κόστους βιομηχανικές μονάδες της Ασίας. Γενικά, η ανάπτυξη του θαλασσιού εμπορίου τείνει να ακολουθεί αυτή του ΑΕΠ. Οι ρυθμοί αυτοί μεταβολής των εμπορικών συναλλαγών σημείωσαν λοιπόν ραγδαία πτώση το 2008 και 2009, άλλα έκτοτε ακολούθησαν μια κατεύθυνση επαναφοράς στα προ κρίσης επίπεδα.

Σε ένα τέτοιο οικονομικό περιβάλλον και με τη συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση για υπηρεσίες θαλασσιών μεταφορών ήταν επόμενο να ανταποκριθεί η πλευρά της προσφοράς που εκφράζεται από τη διαθέσιμη χωρητικότητα του παγκόσμιου εμπορικού στόλου. Οι εξελίξεις στην κατανομή της χωρητικότητας κατά γεωγραφικές περιοχές και τις σημαίες χωρών και συμφερόντων ή ιδιοκτησίας αντανακλούν τις τάσεις των τελευταίων χρόνων. Αυτές συνδέονται με παράγοντες που καθορίζουν την ανταγωνιστικότητα κάθε σημαίας και τον διεθνή καταμερισμό της εργασίας στον κλάδο (Θεοδωρόπουλος et al., 2006). Στον Πίνακα 3.1 παρουσιάζεται η εξέλιξη της δυναμικότητας της ναυτιλίας των ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλου.



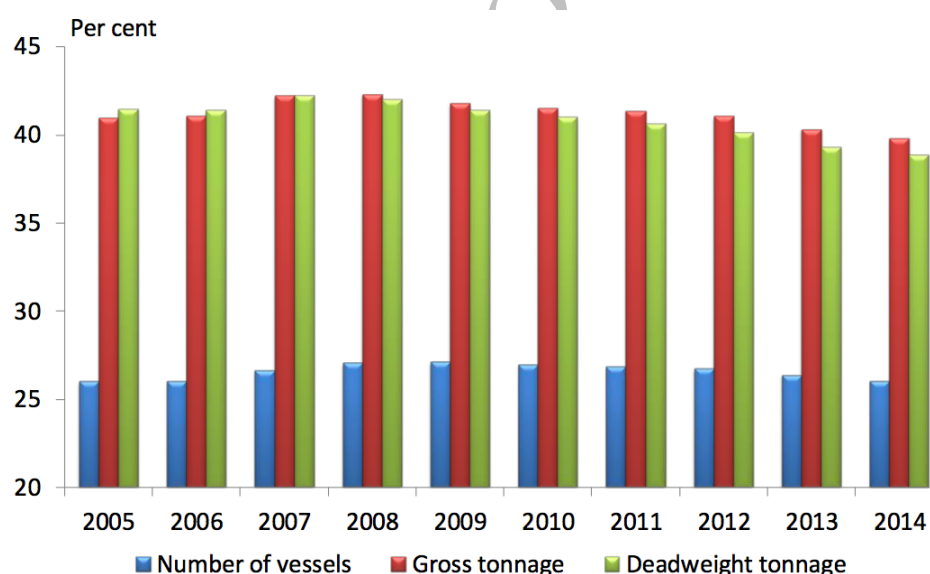
Η εξέλιξη του ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλου, 1 Ιανουαρίου 2005 - 1 Ιανουαρίου 2014

Πηγή: Clarksons Research Services Ltd., 2014

Ο ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλος αυξήθηκε δυναμικά από το 2005. Από το 2005 έως και την αρχή του 2014, ο στόλος αυξήθηκε κατά 72% σε όρους νεκρού βάρους (deadweight tonnage). Παρ' όλα αυτά η αύξηση σε αριθμό πλοίων ήταν πολύ μικρότερη - της τάξης του 31% - γεγονός που μάλιστα αντικαθρεπτίζει την τάση των ναυτιλιακών εταιριών να επενδύουν σε μεγαλύτερη πλοία, δημιουργώντας έτσι οικονομίες κλίμακας.

Ο παγκόσμιος στόλος αυξήθηκε εξίσου την τελευταία δεκαετία, με έναν ελαφρώς μεγαλύτερο ρυθμό σε σχέση με αυτόν της Ε.Ε., γεγονός που επιβεβαιώνει την ταχεία ανάπτυξη της Ασίας και της μέσης Ανατολής ως παγκόσμια ναυτιλιακά κέντρα. Ως αποτέλεσμα, το ποσοστό των Ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλου ως προς τον παγκόσμιο, σημείωσε μείωση από το 41% το 2005, σε 39% το 2014 σε όρους νεκρού βάρους (deadweight tonnage). Αντίθετα, το ποσοστό ως προς τον αριθμό πλοίων παρέμεινε σταθερό στο 26%, γεγονός που φανερώνει πως η ανάπτυξη του στόλου των υπολοίπων χωρών στηρίχθηκε σε ιδιαίτερα μεγάλα πλοία.

Ο ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλος ως ποσοστό του παγκόσμιου στόλου, 1 Ιανουαρίου 2005 - 1 Ιανουαρίου

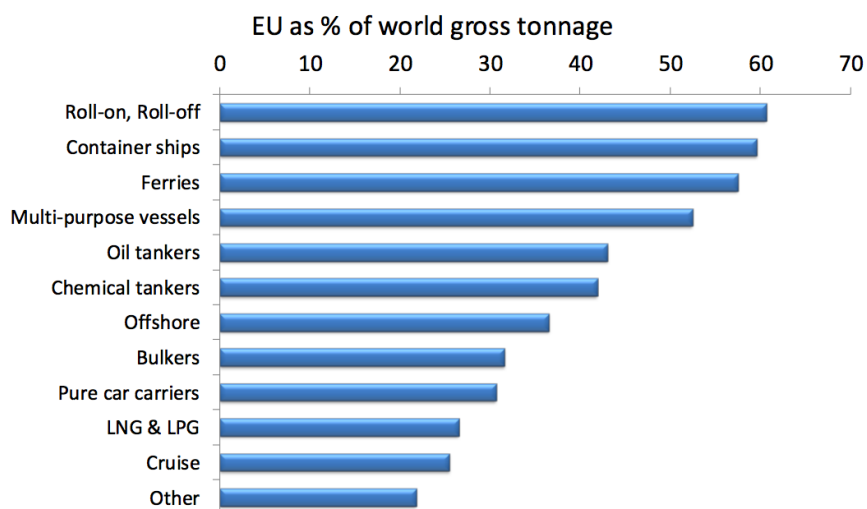


2014

Πηγή: Clarksons Research Services Ltd., 2014

Παρότι ο ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλος αγγίζει ήμερο το 40% σε όρους μεικτού βάρους, σε κάποιους τύπους πλοίων, το ποσοστό είναι βέβαια πολύ μεγαλύτερο. Χαρακτηριστικά, η Ευρώπη

ελέγχει το 60% του παγκοσμίου στόλους μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων, το 60% των πλοίων το-
ρο, το 57% των επιβατηγών πλοίων καθώς και το 52% των πλοίων μεταφοράς γενικού φορτίου.



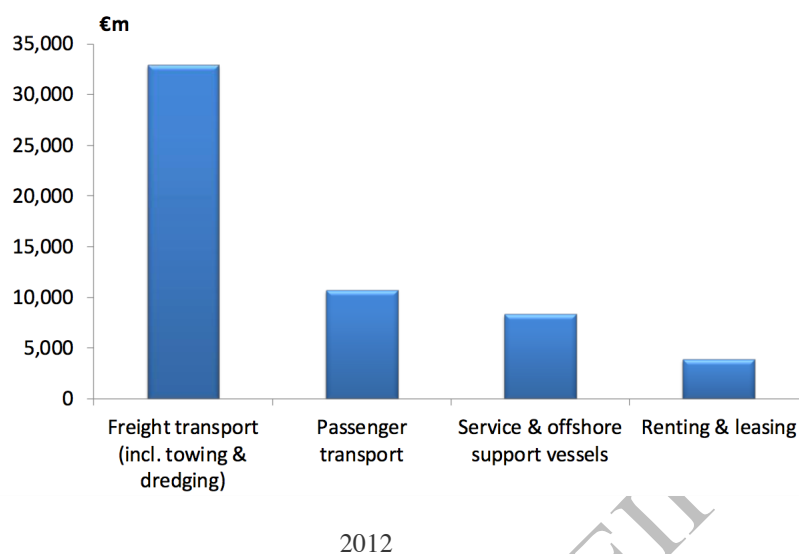
Ο ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλος ως ποσοστό του παγκόσμιου στόλου ανά τύπο πλοίου, 1 Ιανουαρίου 2014

Πηγή: Clarksons Research Services Ltd., 2014.

Την μεγαλύτερη ανάπτυξη για τον ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλο από το 2005 έως το 2015 και ανά τύπο πλοίου, σημείωσαν τα πλοία ανεφοδιασμού ανοικτής θαλάσσης (offshore vessels), τα οποία σημείωσαν ανάπτυξη της τάξης του 160%. Ακολουθούν τα πλοία μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων και τα δεξαμενόπλοια τα οποία σημείωσαν ανάπτυξη της τάξης του 130% (Clarksons, 2014).

Το 2012 η ευρωπαϊκή ναυτιλία υπολογίζεται πως έχει άμεσα συνεισφέρει € 55,8 δισ. ευρώ στην Ευρωπαϊκή ναυτιλία. Γεγονός που κατατάσσει την προσφορά της σημαντικότερη από αυτήν των ταχυδρομικών υπηρεσιών (€ 53,4 δισ.) και των αεροπορικών μεταφορών (€ 30,1 δισ.) (Eurostat, 2013). Από τα € 55,8 δισ., υπολογίζεται πως η μεταφορά αγαθών αποτελεί το 59%, η επιβατηγός ναυτιλία το 19%, ενώ οι θαλάσσιες υπηρεσίες και ο ανεφοδιασμός ανοικτής θαλάσσης το 15%.

Άμεση προστιθέμενη αξία στο ΑΕΠ της ευρωπαϊκής ναυτιλιακής βιομηχανίας ανά τομέα υπηρεσιών,

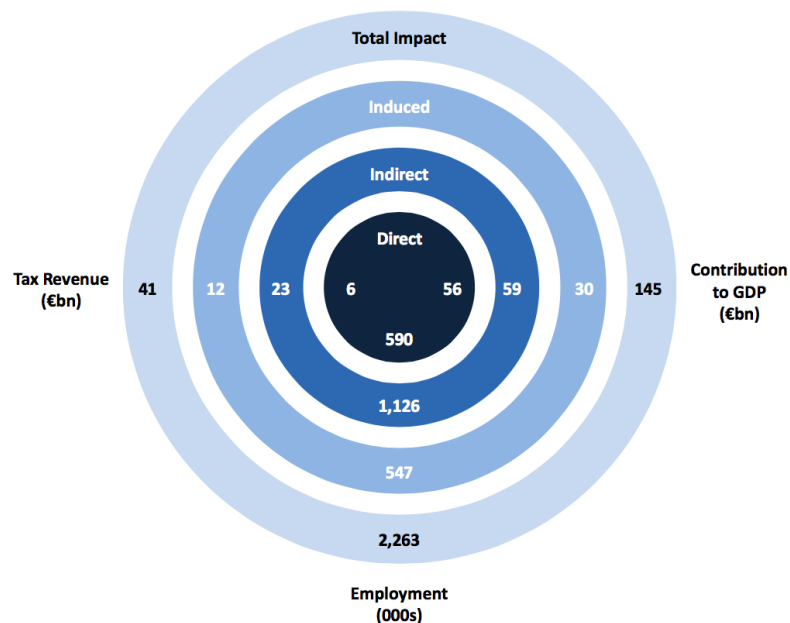


Πηγή: Clarksons Research Services Ltd., 2014

¹ Γενικά, υπολογίζεται πως η Ευρωπαϊκή Ναυτιλιακή Βιομηχανία, απασχολεί άμεσα 590.000 εργαζόμενους (ECSA, 2012). Μόλις 200 δηλαδή εργαζόμενους λιγότερους από τη φαρμακοβιομηχανία και 57.000 περισσότερους από τη βιομηχανία τουριστικής πρακτόρευσης (Eurostat, 2013). Από τη συνολική δε απασχόληση, το 63% των εργαζομένων απασχολείται στην μεταφορά αγαθών, το 27% στην επιβατηγό ναυτιλία, ενώ το 9% στις υπόλοιπες θαλάσσιες υπηρεσίες (Oxford Economics, 2014).

Η συνολική συνεισφορά της ευρωπαϊκής ναυτιλίας στην οικονομία, 2012.

¹ Στα στατιστικά στοιχεία συνυπολογίζονται τόσο οι εργαζόμενοι σε ναυτιλιακά γραφεία όσο και τα πληρώματα που απασχολούνται σε πλοία ευρωπαϊκών συμφερόντων.



The economic value of EU shipping industry, Oxford Economics, 2014

Οι ευρωπαϊκές χώρες με μεγάλη παράδοση στη ναυτιλία, έχουν αναπτύξει σε διεθνές επίπεδο, ιδιαίτερα ανταγωνιστικές ναυτιλιακές βιομηχανίες. Εκτός λοιπόν από τη δραστηριότητα της αποκλειστικής ναυτιλιακής μεταφοράς, η συνολική επίδοση του κλάδου και οι επιπτώσεις του στην οικονομία, θα πρέπει να εκτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη το πλήθος των συναφών δραστηριοτήτων που άμεσα ή έμμεσα συνδέονται με την ναυτιλιακή δραστηριότητα (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Για το σκοπό αυτό, διάφορες μέθοδοι που προσπαθούν να εκτιμήσουν τη συνολική επίδοση του κλάδου στην οικονομία σε όρους προστιθέμενης αξίας και απασχόλησης, χρησιμοποιούν την ανάλυση εισροών - εκροών, με την οποία δεν μετράται μόνον η επίδοση του συγκεκριμένου κλάδου, αλλά και των υπολοίπων κλάδων που άμεσα ή έμμεσα εφοδιάζουν με εισροές τη ναυτιλία (van der Linden, 2001).

Η συνολική επίδοση της ναυτιλιακής βιομηχανίας με δεδομένα τα παραπάνω, ανέρχεται σε € 145 δισ. το 2012. € 57 δισ. ή αλλιώς το 39% αυτού του συνόλου προέρχεται από δύο μόνο χώρες - Γερμανία και Νορβηγία - τις οποίες άλλωστε χαρακτηρίζει το μέγεθος και η ποιότητα του ναυτιλιακού πλέγματος που έχουν αναπτύξει. Σημαντικό είναι να αναφερθεί πως το 99% της συνολικής επίδοσης του ευρωπαϊκού ναυτιλιακού πλέγματος δημιουργείται από τις 15 ισχυρότερες ναυτιλιακές δυνάμεις (Oxford Economics, 2014).

Για κάθε € 1 εκ. που συνεισφέρει άμεσα η Ευρωπαϊκή Ναυτιλιακή Βιομηχανία στο ΑΕΠ, συνεισφέρει ακόμα έμμεσα € 1,6 εκ. Αυτό σημαίνει πως ο πολλαπλασιαστής του ΑΕΠ για τη ναυτιλιακή βιομηχανία είναι 2,6. Με παρόμοιο τρόπο υπολογίζεται πως η Ευρωπαϊκή Ναυτιλιακή Βιομηχανία συνείσφερε 2,3 εκ. θέσεις εργασίας για το 2012. Για κάθε δημιουργία μιας άμεσης θέσεις εργασίας, υπολογίζεται πως η βιομηχανία δημιουργεί άλλες 2,8 θέσεις στην Ευρωπαϊκή οικονομία. Αυτό σημαίνει πως ο αντίστοιχος πολλαπλασιαστής υπολογίζεται σε 3,8.

Τέλος, υπολογίζεται πως οι φορολογικές συνεισφορές της Ευρωπαϊκής ναυτιλιακής βιομηχανίας για το 2012, ανήλθαν σε € 41 δισ., είτε άμεσα είτε έμμεσα.²

1.3 – Ιστορική αναδρομή της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας

Όροι όπως θάλασσα, βαπόρι, ταξίδι και γενικώς ότι σχετίζεται με τη ναυτιλία, αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο της ψυχής ή αλλιώς αυτό που καλούμε DNA του Έλληνα. Ο όρος ναυτοσύνη ταυτίζεται και συνδέεται πλήρως με τον Έλληνα και την Ελλάδα από την αρχαϊκή περίοδο μέχρι και σήμερα. Η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα με μακρά παράδοση στη ναυτιλία που ξεκινάει από την αρχαϊκή εποχή και καταλήγει στο σήμερα μεταφέροντας όλη την γνώση και την εμπειρία στις επόμενες κάθε φορά γενιές. Είναι μια χώρα ναυτική, ενώ ταυτόχρονα η σχέση του Έλληνα με τη θάλασσα έχει διάρκεια καθώς και μια αέναη συνέχεια στο πέρασ του χρόνου.

Κατά την αρχαιότητα αναπτύχθηκε ένας θαλάσσιος πολιτισμός από τους αρχαίους Έλληνες κατά τον οποίο έννοιες όπως θάλασσα και αρχιπέλαγος έπαιξαν σημαντικό ρολό. Αυτή ακριβώς η ενασχόληση με τη θάλασσα ήταν και ο βασικός παράγοντας που ευνόησε τους Έλληνες να δημιουργήσουν αποικίες σε όλη τη λεκάνη της Μεσόγειου. Μεταφέροντας εμπορεύματα ανθρώπους αλλά και πολιτισμό, το πλοίο εξελίχθηκε σε κινητήριο μοχλό ανάπτυξης για την εποχή. Βασικότερο χαρακτηριστικό αυτού του θαλάσσιου πολιτισμού αποτέλεσε ο όρος κινητικότητα. Αυτός ο όρος συνδέθηκε άρρηκτα με τη θάλασσα η οποία ταυτίζεται πολλές φορές με την κίνηση και την αέναη και συνεχή ροή. Μαρτυρίες για τις απαρχές της ναυπηγικής βρίσκουμε στα ομηρικά έπη, στο Πάριο χρονικό και στις περιγραφές των ιστορικών και μυθικών συγγραφέων καθώς και στα ποιήματα των λυρικών ποιητών. Ειδικότερα, και σύμφωνα με τον Απολλόδωρο, οι άνθρωποι αρχικά χρησιμοποιούσαν ως πλεούμενα τις λάρνακες και μια τέτοια χρησιμοποίησε ο Δευκαλίωνας, ο πατέρας του Έλληνα για να διασωθεί με τη γυναίκα του Πύρρα από τον κατακλυσμό που έγινε επί των ημερών τους.

² Τα αριθμητικά στοιχεία προέρχονται από την μελέτη που πραγματοποίησε η Oxford Economics για λογαριασμό της ECSA το 2014, με τίτλο “The economic value of the EU shipping industry”.

Επίσης σε διάφορα νησιά του Αιγαίου έχουν ανακαλυφθεί εργαλεία και όπλα τα οποία χρονολογούνται γύρω στο 8.000 π.Χ., γεγονός που αποδεικνύει ότι ήδη πριν από εκατό αιώνες οι κάτοικοι του ελλαδικού χώρου μπορούσαν να διαπλεύσουν τουλάχιστον την απόσταση που χωρίζει την ανατολική Πελοπόννησο ή τις βόρειες Σποράδες από τη Μήλο.

Από τα κυκλαδίτικα πλοία, στη θαλασσοκρατία των μινωιτών και από τη μυκηναϊκή εποχή έως τον χρυσό αιώνα του Περικλή και τον περίφημο αθηναϊκό στόλο παρατηρούμε ότι η ναυτιλία είχε γνωρίσει ιδιαίτερη άνθηση στον ελλαδικό χώρο κατά τα αρχαία χρόνια. Γεγονός που συνεχίστηκε αργότερα κατά την ελληνιστική περίοδο και πολύ αργότερα στην εποχή της Βυζαντινής αυτοκρατορίας. Για πολλούς αιώνες παρατηρείται μια συνεχής ενασχόληση των κατοίκων του ελλαδικού χώρου με τη θάλασσα και τη ναυτιλία καθώς και με τη ναυπήγηση διαφόρων τύπων πλοίων στα ναυπηγεία της εκάστου εποχής. Στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, οι Έλληνες ούτε και τότε σταμάτησαν να ασχολούνται με τη θάλασσα. Τα νησιά του Αιγαίου σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές είχαν ειδικά διοικητικά και οικονομικά προνόμια και μια ιδιότυπη αυτονομία, γεγονός που διευκόλυνε τους νησιώτες να συνεχίσουν την εμπορική δραστηριότητα. Σε αυτό συνέβαλε επίσης, η προτίμηση από πλευράς δυτικοευρωπαίων εμπόρων στους Έλληνες ναυτικούς για τη μεταφορά αγαθών από τα δυτικά προς τα ανατολικά, τόσο για λογούς τεχνογνωσίας όσο και για πρακτικούς καθαρά λογούς.

Αργότερα κατά τη σύσταση του ελληνικού κράτους, ξανά η ναυτιλία αποτέλεσε σημαντικό και βασικό μοχλό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Στον 20ο αιώνα, και ειδικότερα κατά το δεύτερο μισό αυτού και μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, παρατηρήθηκε άνθηση της ναυτιλίας στη χώρα. Ο στόλος οδηγήθηκε σε ακμή μετά από μια συνεχή αναπτυξιακή πορεία που ακολούθησε στις δεκαετίες του 1950 και του 1960, φτάνοντας τη δεκαετία του 1970 να αποτελεί έναν από τους ισχυρότερους παγκοσμίως, πάνω από τον ιαπωνικό, τον νορβηγικό και τον αμερικανικό. Η ανοδική πορεία της ελληνικής ναυτιλίας σε αυτή την περίοδο, οφείλεται κατά ένα σημαντικό μέρος και στην αγορά δεξαμενόπλοιων (tankers). Από τους πρώτους που συνέβαλλαν σε αυτό ήταν ο Αριστοτέλης Ωνάσης και ο σταυρός Νιάρχος, οι όποιοι συναγωνίζονταν ο ένας τον άλλον στη ναυπήγηση μεγαλύτερων πλοίων.

Σημαντικό επίσης χαρακτηριστικό της ελληνικής ναυτιλίας κατά το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, ήταν η εξειδίκευση των πλοίων όσον αφορά το είδος του φορτίου τους και τον τρόπο μεταφοράς τους. Ο ελληνικός εφοπλιστικός κόσμος παρατήρησε που οδηγείται το διεθνές εμπόριο και οι ανάγκες τις αγοράς και εξειδικεύτηκε τόσο σε πλοία που μετέφεραν χύδην ξηρό φορτίο, όσο και σε δεξαμενόπλοια, σε ψυγεία και LPG-LNG. Είναι ακριβώς εκείνη η περίοδος που ο Πειραιάς, αρχίζει και πάλι να αποκτά πολύ σπουδαίο ρόλο ως βασικό κέντρο διαχείρισης του ελληνόκτητου στόλου. Χαρακτηριστικό της ραγδαίας ανόδου του λιμανιού του Πειραιά αποτελεί το γεγονός ότι ενώ το 1950 κατέπλευσαν σε αυτό 10.000 πλοία, 1.200.000 επιβάτες και 3.500.000 τόνοι εμπορευμάτων, 20 χρόνια σχεδόν αργότερα και

πιο συγκεκριμένα το 1970 κατέπλευσαν 40.000 πλοία, 4.600.000 επιβάτες και 9.000.000 τόνοι εμπορευμάτων.

Ταυτόχρονα δεν πρέπει να υποβαθμίζεται η ναυπηγική τέχνη που αναπτύχθηκε στον ελλαδικό χώρο κατά την αρχαιότητα. Σε πολλά αρχαία κείμενα όπως στην Ιλιάδα και στην Οδύσσεια του Ομήρου υπάρχουν αναφορές που αποδεικνύουν ότι στο ελληνικό αρχιπέλαγος παρατηρήθηκε σημαντική ανάπτυξη της ναυπήγησης πλοίων, που οδήγησε σε άνθηση της ναυπηγικής τέχνης. “ ... κι αφού σκάρωσε κατάστρωμα κι αρμολόγησε στραβόζυλα πυκνά, το μαστόρευε... και μέσα στήριξε κατάρτι με ταιριασμένη αντένα κι έκαμε και το τιμόνι του να κυβερνήσει το σκάφος... κι η Καλυψώ λινά του κουβαλούσε τα πανιά. Κι αυτός με τέχνη τα έφτιαξε και αυτά, κι έδεσε μέσα ξάρτια και караβόσκοινα”.

Σε μια θάλασσα με εκατοντάδες νησιά όπως είναι το Αιγαίο, είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς ότι η ανάγκη για την ανάπτυξη της ναυπηγικής τέχνης είναι εξέχουσας σημασίας για τους κατοίκους των παράκτιων αυτών περιοχών.

Ο ελληνικός πολιτισμός συνδέεται άμεσα με την ενασχόληση με τη ναυτιλία. Για 100 περίπου αιώνες οι κάτοικοι του ελλαδικού χώρου ασχολούνται εντατικά με τη θάλασσα παρά τις όποιες εξελίξεις έχουν συμβεί στον τεχνολογικό κυρίως τομέα. Από τις μικρές σχεδίες και τα ιστία, μέχρι τα σημερινά υπερσύγχρονα πλοία με τις πανίσχυρες μηχανές εσωτερικής καύσης, ο Έλληνας πάντα εκδήλωνε τη βαθιά αγάπη που έτρεφε για τη θάλασσα. Αυτή η αγάπη σε συνδυασμό με τη γνώση που έχει αποκτήσει όλα αυτά τα χρόνια, που μεταλαμπαδεύεται από εποχή σε εποχή και από γενιά σε γενιά, αποτελούν το βασικό συστατικό της επιτυχίας των Ελλήνων στον ναυτιλιακό κλάδο. Αποτελούν αυτό που με λίγα λόγια λέμε ελληνικό ναυτικό δαιμόνιο που υφίσταται και θα συνεχίσει να υπάρχει στο διηνεκές.

2.1 - Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Πολιτικό Σύστημα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να μην μπορεί να ενταχθεί στις συνήθεις ταξινομήσεις πολιτικών συστημάτων, αφού σε ορισμένες ιδιότητες της προσεγγίζει ένα διεθνή οργανισμό, ενώ σε άλλες ένα συνομοσπονδιακό κράτος. Συχνά μάλιστα αμφισβητείτε και ο χαρακτηρισμός της Ένωσης ως *πολιτικό σύστημα*, βάσει της αδυναμίας της να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις. Αντιμετωπίζετε λοιπόν περισσότερο ως μια ιδιόμορφη, διακρατική συνεργασία.

Ο Simon Hix θεωρεί παρ' όλα αυτά πως μπορεί να υπάρξει ένα πολιτικό σύστημα - στην προκειμένη περίπτωση η Ευρωπαϊκή Ένωση - δίχως απαραίτητως να υπάρχει *κράτος*³. Συγκεκριμένα, η ύπαρξη ενός σαφώς ορισμένου συνόλου θεσμών για την συλλογική λήψη των αποφάσεων, η ύπαρξη κανόνων που διέπουν την σχέση μεταξύ των θεσμών, η επιδίωξη τόσο πολιτών όσο και κοινωνικών ομάδων για την επίτευξη των στόχων τους μέσω του ευρωπαϊκού συστήματος, η επίδραση των συλλογικών αποφάσεων του συστήματος τόσο στη διανομή των οικονομικών πόρων όσο και στην κατανομή πολιτικών αξιών, καθώς τέλος η ύπαρξη συνεχής ανάδρασης στην λειτουργία του συστήματος και στις σχέσεις του με το περιβάλλον, αποτελούν διαπιστώσεις πως η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί πολιτικό σύστημα και πως οφείλει να εξετάζεται ως τέτοιο. Συνεπώς, θεωρίες ανάλυσης συστημάτων μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανάλυση της Ευρώπης. Οι θεωρίες ανάλυσης συστημάτων ποικίλλουν, όπως ακριβώς ποικίλλουν και οι αντιλήψεις που αυτές διαμορφώνουν για την Ένωση. Εν συνεχεία αναφέρονται οι τρεις σημαντικότερες θεωρίες, οι οποίες θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε καλύτερα την ύπαρξη και την δράση των ομάδων συμφερόντων στην Ε.Ε. Πρόκειται για τον λειτουργισμό, τον διακυβερνητισμό καθώς και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Λειτουργισμός - Νεολειτουργισμός

Η θεωρία του λειτουργισμού αποτελεί σημείο αναφοράς, τόσο στη μελέτη του φαινομένου της ολοκλήρωσης, όσο και σε αυτή των διεθνών σχέσεων. Θεμελιωτής του λειτουργισμού θεωρείτε ο David Mitrany (1988-1975). Ο Mitrany συνέγραψε το 1943 το “A Working Peace System”, αναζητώντας ένα *λειτουργικό σύστημα ειρήνης*, το οποίο δεν θα επιδιώκει την κρατική ασφάλεια, αλλά την ευημερία των ανθρώπων. Το σύστημα - κράτος για τον Mitrany είναι μια ασταθής σειρά κάθετων διαχωρισμών κατά μήκος της ανθρώπινης κοινωνίας, του οποίου μάλιστα το μέλημα είναι η διατήρηση του σε βάρος της ευημερίας των ίδιων του των κατοίκων. Την ίδια στιγμή ο Mitrany αμφισβητεί πως ένα παγκόσμιο κράτος θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ειρήνη, καθώς η αναλογία μεταξύ περιφερειακών μονάδων που συγκροτήθηκαν σε κράτος δεν μπορεί να μεταφερθεί σε μια σχέση κρατών προς ένα παγκόσμιο κράτος, χάρις την ελλείψει κοινών πολιτισμικών στοιχείων. Από την άλλη, περιφερειακά υπέρ - κράτη δεν μπορούν να επιτύχουν τον στόχο του καθώς απλά αντικαθιστά τις υπάρχουσες κρατικές διαιρέσεις με υπερμεγέθεις τέτοιες. Γι' αυτόν το λόγο, ο Mitrany ήταν σκεπτικός με το τότε ευρωπαϊκό πείραμα (Μηνάς, 2008).

Ο λειτουργισμός αποτελεί στην πραγματικότητα μια θεωρία διεθνούς και όχι περιφερειακής οργάνωσης, η οποία προτείνει την αντικατάσταση του συστήματος κρατών από την έννοια της κοινότητας. Η κοινότητα αυτή οφείλει να είναι ένα ορθολογικό σύστημα ανθρωπίνων σχέσεων, όπου

³ Simon Hix, “The Political System of European Union”, European Union Series, New York, St. Martin's Press, 1999.

η διακυβέρνηση των ανθρώπων έχει αντικατασταθεί από τη διαχείριση των ζητημάτων, έχοντας μια νέα μορφή, η οποία όχι μόνο πρέπει να ακολουθήσει τη λειτουργία, αλλά ταυτοχρόνως να είναι ελαστική και ευπροσάρμοστη.

Όπως ο λειτουργισμός, έτσι και ο νεολειτουργισμός θεωρεί ότι το έθνος κράτος έφτασε στα όρια του και οφείλει να καταργηθεί. Ο νεολειτουργισμός όμως δεν ενδιαφέρεται τόσο για την διεθνή οργάνωση, όσο για την περιορισμένη στο χώρο, Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω ενός τρόπου σταδιακής κατάλυσης των εθνικών κρατών. Συγκεκριμένα λοιπόν για την Ευρώπη - και επειδή τα κράτη μέλη προβάλλουν αντίσταση στο να εκχωρήσουν ηθελημένα την κυριαρχία τους υπέρ ενός ομοσπονδιακού κράτους - αυτό είναι εφικτό μέσω της διεύρυνσης και εμβάθυνσης σε έναν αρχικά τομέα χαμηλής πολιτικής (Schmitter, 1970). Αυτό με τη σειρά του απαιτεί πολιτικές εμβάθυνσης σε συναφείς τομείς πολιτικής, οδηγώντας τελικά σε μια απογύμνωση των κρατών από τις αρμοδιότητές τους, οι οποίες θα έχουν μεταφερθεί σε ένα υπερεθνικό επίπεδο. Τελικά η μεταφορά αυτή των αρμοδιοτήτων θα οδηγήσει σε μια σειρά αλλαγών στις θεσμικές διαδικασίες ενώ θα δώσει μια ώθηση στην στροφή των ατόμων και των ομάδων συμφερόντων από το εθνικό στο υπερεθνικό πεδίο⁴.

Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν εξελίχθηκε όπως θα προέβλεπε ο νεολειτουργισμός. Το θεωρητικό του υπόβαθρο ήταν αδύναμο, ενώ η είσοδος επιπλέον παραμέτρων έκανε την ανάλυση δύσκολη και αδύνατη να ελεγχθεί. Η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού αναπτύχθηκε από τον Moravcsik και δίνει στις κυβερνήσεις των κρατών μελών βαρύνουσα σημασία έναντι των υπερεθνικών κοινοτήτων του νεολειτουργισμού.

Με δεδομένο πως οι βασικοί δρώντες στην διεθνή πολιτική σκηνή είναι τα άτομα και οι ιδιωτικές ομάδες έκφρασης συμφερόντων και πως αυτά είναι λογικά, αντιπαθούν την διακινδύνευση και εμπλέκονται σε ανταλλαγές και σε συλλογική δράση ώστε να προωθήσουν τα διαφορετικά τους συμφέροντα, οι κυβερνητικοί δρώντες διαμορφώνουν τις κρατικές προτιμήσεις και δρουν στην διεθνή πολιτική, αντιπροσωπεύοντας κάποιο υποσύνολο των ανωτέρω (Moravcsik, 1997). Οι εθνικές απαιτήσεις είναι λοιπόν αποτέλεσμα του ανταγωνισμού μεταξύ των κοινωνικών δυνάμεων στο εσωτερικό του κράτους, ενώ ρόλος των κυβερνήσεων είναι να τις συνενώνουν για τον σχηματισμό των εθνικών προτιμήσεων. Ταυτόχρονα, στη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων, οφείλει να

⁴ Philippe C. Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration", International Organisation 24, no.4, 1970.

ληφθεί υπόψιν ο σκοπός των κυβερνήσεων σε μια δημοκρατική κοινωνία - δηλαδή η επανεκλογή τους - καθώς επίσης και οι προτιμήσεις που έχουν σχηματισθεί από τις επαφές με άλλα κράτη⁵.

Η άποψη του Moravcsik χαρακτηρίζεται ως διβηματική. Στο πρώτο βήμα, οι κοινωνικές ομάδες διαμορφώνουν τις εθνικές προτιμήσεις τους. Αυτές στο δεύτερο βήμα γίνονται αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των διαφόρων εθνικών κυβερνήσεων. Οι πολιτικές βέβαια τις οποίες διαμορφώνουν οι εθνικές προτιμήσεις δεν εκπορεύονται απ' υψηλού πόρων, αλλά είναι αποτέλεσμα πραγματικών αναγκών και επιδιώξεων των πολιτών. Δίχως βέβαια αυτό να δίνει διέξοδο στο δημοκρατικό έλλειμμα στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού οι πολίτες μπορούν να έχουν μια έμμεση μόνο σχέση με την Ένωση, - μέσω των εθνικών τους κυβερνήσεων - οι οποίες είναι και διαπραγματευτές των απαιτήσεων της σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό λοιπόν, υπερισχύει για τις ομάδες συμφερόντων ένας περισσότερο *εθνικός δρόμος* για τις Βρυξέλλες, όμοιος με αυτόν που ακολουθούσαν οι ομάδες έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων μέχρι και το 1990.

Πολυεπίπεδη Θεώρηση

Στην θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης υπάρχει η αίσθηση πως το συμφέρον των ατόμων και των ομάδων εξυπηρετείτε καλύτερα με την ύπαρξη κατάλληλων φορέων και θεσμών στο εγγύτερο δυνατό επίπεδο, ενώ η συνύπαρξη αλληλοκαλυπτόμενων - και κατά συνέπεια ανταγωνιζόμενων θεσμών - είναι προς όφελος των πολιτών. Επίσης υπάρχει η παραδοχή πως η πολιτική ρυθμίζεται και διακυβερνάται από ένα πλέγμα θεσμών και οργανώσεων αλληλοεπικαλυπτόμενων ή μη, όπως κυβερνήσεις, διεθνείς οργανισμοί, διεθνείς οργανώσεις, ομάδες συμφερόντων κλπ.

Η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν είναι μονοδιάστατη αλλά θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σχολή σκέψης με ποικίλα χαρακτηριστικά, αποτελούμενη μάλιστα από δύο μεγάλα ρεύματα. Οι Gary Marks και Liesbet Hooghe θα ονομάσουν τους δύο μεγάλους τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απλώς ως *Τύπος I* και *Τύπος II*.

Σύμφωνα με τον *Τύπο I*, τα κράτη μέλη της διεθνούς κοινότητας είναι απαραίτητο να έχουν έδαφος, ενώ στο εσωτερικό τους έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα. Σε αυτήν την διανοητική θεώρηση, θεωρείται πως το κράτος - έθνος δεν πρόκειται να αφανισθεί στο προσεχές μέλλον ως μορφή κοινωνικής οργάνωσης, ενώ όσοι παίκτες έχουν εμφανισθεί δεν πρόκειται να υποκαταστήσουν, αλλά

⁵ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", International Organisation, 1997.

να συμπληρώσουν το κράτος - έθνος. Το κράτος - έθνος παραμένει λοιπόν σημαντικός δρών, έστω και εάν σε πληθώρα τομέων, ο έλεγχος έχω φύγει από αυτό. Η ίδια η Ε.Ε., μπορεί να θεωρηθεί ως μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης *Τύπου I*, ενώ στην Ευρώπη φαίνεται να υπάρχει μια διαρκής αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από όσα κράτη συμμετέχουν στην Ε.Ε., μεταθέτοντας αρμοδιότητες στο υπερεθνικό επίπεδο. Κύριο χαρακτηριστικό της Ευρώπης είναι επίσης πως οι πολιτικές απαιτήσεις, οι διαφωνίες κλπ. εκφράζονται κυρίως μέσω θεσμοθετημένων μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης. Αντιθέτως, η προοπτική της εξόδου είτε δεν υπάρχει, είτε το πληρωτέο τίμημα είναι στην ουσία άκρως αποτρεπτικό.⁶

Στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση *Τύπου II*, μπορούμε να ανιχνεύσουμε θεωρητική συγγένεια με την θεωρία του (νεο)λειτουργισμού. Σε αυτόν τον τύπο διακυβέρνησης, οι δικαιοδοσίες δεν περιορίζονται σε λίγα μόνο επίπεδα, αλλά σε μεγαλύτερο εύρος εδαφικής κλίμακας ελλείπει μάλιστα ιεραρχικών δομών. Ο πολίτης λοιπόν, θα στραφεί σε διάφορες υπηρεσίες για να διατυπώσει τα αιτήματα του και να ικανοποιήσει τις ανάγκες του, παρά στην κυβέρνηση. Ο *Τύπος II* συναντάται περισσότερο στις διεθνείς σχέσεις.

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σημαίνει ότι οι διάφοροι θεσμοί - δρώντες και περιοχές δράσεις - δεν ευρίσκονται μεταξύ τους σε κάποια ιεραρχική σχέση. Το κράτος συνεπώς δεν διαθέτει το μονοπώλιο της πολιτικής δράσης, ενώ προτιμά να επιλύει συγκεκριμένα προβλήματα με διαφορετικούς οργανισμούς κάθε φορά, και ανάλογα με την ανάγκη - και όχι μεταβιβάζοντας την εξουσία του σε ανώτερα ιεραρχικά κατασκευάσματα γενικής δικαιοδοσίας. Προτιμούν επίσης να ιδρύουν καινούργιους οργανισμούς, παρά να επεκτείνει τις λειτουργικές αρμοδιότητες οργανισμών ώστε να έχουν πληρέστερη δυνατότητα ελέγχου. Η ύπαρξη αφοσίωσης από πολίτες και ομάδες πολιτών δεν είναι απαραίτητη, ενώ τα μέλη μπορούν να ανήκουν σε ποικίλες ομάδες. Τέλος, η έξοδος αποτελεί προοπτική, καθώς όταν η ανάγκη ικανοποιηθεί ή είναι αδύνατο να ικανοποιηθεί, το μόρφωμα θα διαλυθεί και τα μέλη θα στραφούν κάπου αλλού (Marks & Hooghe, 2004).

Οι οπαδοί της πολυεπίπεδης θεώρησης δεν θεωρούν ότι τα κράτη - μέλη έχουν καταργηθεί. Ούτε φυσικά, αρνούνται πως συνεχίζουν να αποτελούν τους σημαντικότερους δρώντες στο γρίφο του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος. Θεωρούν όμως, ότι έχουν πάψει να διαθέτουν την αποκλειστικότητα τόσο στο να ορίζουν στην πολιτική στο ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και στο να συναρθρώνουν τα εσωτερικά συμφέροντα. Κατά συνέπεια, οι κυβερνήσεις έχουν απολέσει μέρος της εξουσίας τους απέναντι στους πολίτες εντός των ορίων των εθνικών κρατών, καθώς πλέον απαιτείται όλο και περισσότερο διαφάνεια και δημοκρατικός έλεγχος.

⁶ G. Marks and L. Hooghe, "Contrasting Visions of Multi - Level Governance", Oxford University Press, 2004).

Με την μεταφορά του κέντρου λήψης αποφάσεων πάντως, και οι ίδιοι οι πολιτικοί μπορούν να έχουν οφέλη. Μπορεί να επιθυμούν να αποφύγουν ανάληψη της ευθύνης για ορισμένες πολιτικές, ή ακόμα και να αποδυναμώσουν τις πολιτικές πιέσεις (Μηνάς, 2008). Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πολιτικό σύστημα με πολλαπλούς δρώντες, περιπλοκές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και ποίκιλλα σημεία αρνησικυρίας. Σε ένα τέτοιο σύστημα, ο ορίζων την ημερήσια διάταξη έχει βαρύνουσα σημασία και, σύμφωνα με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στην Ε.Ε. ένα τέτοιο ρόλο τον διαδραματίζει η Επιτροπή (Tsebelis, 2001). Έτσι η Επιτροπή, παρά τα περιορισμένα της μέσα έχει αναπτύξει αξιοσημείωτο μηχανισμό πληροφόρησης, καθώς αποτελεί - μεταξύ άλλων - τον διαπραγματευτή μεταξύ κυβερνήσεων, ομάδων συμφερόντων, εσωτερικών πολιτικών ομάδων. Ταυτόχρονα τα κράτη - μέλη δυσπιστούν το ένα ως προς το άλλο. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, έχουν συστήσει έναν περαιτέρω υπερεθνικό θεσμό, το Δικαστήριο, για να ελέγχει την ορθή εφαρμογή από όλους.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποτελούμενο από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων και τον πρόεδρο της Επιτροπής, δίνει στην Ένωση την αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξη της, καθορίζοντας το γενικό προσανατολισμό της. Διαθέτοντας βέβαια μια υποτυπώδη γραμματεία και συγκαλούμενο μόνο δύο φορές τον χρόνο, δεν μπορεί παρά να διατυπώνει γενικές εκκλήσεις πολιτικής προς την Επιτροπή, η οποία τις εξειδικεύει διαθέτοντας μόνιμο προσωπικό και διάρκεια.

Στην ουσία πρόκειται για ένα σύστημα *οργανωμένης αναρχίας*, όπου η ύπαρξη του δεν στηρίζεται σε συγκεκριμένα, προσχεδιασμένα πρότυπα δράσης, αλλά στη δυνατότητα προσαρμογής. Ούσα λοιπόν η Ευρωπαϊκή Ένωση σύστημα *οργανωμένης αναρχίας*, εμφανίζει εντός των υποσυστημάτων της περισσότερο συγκρούσεις κλπ παρά αρμονική συμφωνία. Επίσης, όπως σε κάθε σύστημα *οργανωμένης αναρχίας*, στην πραγματικότητα δεν είναι αντιληπτό από τα μέλη το πως λαμβάνονται οι αποφάσεις, καθώς και γιατί παρά την ύπαρξη εμποδίων, το σύστημα συνεχίζει και λειτουργεί.

2.2 - Θεσμικές εξελίξεις στο εσωτερικό της Ε.Ε.

Το εγχείρημα της Ευρωπαϊκής πολιτικής ενοποίησης και οικονομικής ολοκλήρωσης ξεκινά με την υπογραφή της συνθήκης της Ρώμης (1957). Η πορεία του εγχειρήματος, συνοδεύτηκε έκτοτε από αρκετές δυσκολίες και εμπόδια, κυρίως τις δεκαετίες 1970 και 1980 όπου η διαδικασία παρέμεινε ουσιαστικά στάσιμη (Τσιώτης, 2007) και μέχρι τη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Λισσαβόνας (2007). Πραγματικά, κινητικότητα άρχισε να παρατηρείτε προς το τέλος της δεκαετίας του '80 και με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986), η οποία είχε ως σκοπό μια πρώτη απόπειρα ενοποίησης της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Τότε παρατηρείτε για πρώτη φορά, μια

προσπάθεια διαμόρφωσης διακρατικής, οικονομικής και πολιτικής ατζέντας (Crouch, 2003). Τότε, στην περίοδο αναθέρμανσης του ευρωπαϊκού οράματος (1987-1997) ήταν που η διαδικασία συνεργασίας για τη διαμόρφωση οικονομικών πολιτικών, πυροδότησε μια δίχως προηγούμενο κινητικότητα για τη δημιουργία μιας ενιαίας - ευρωπαϊκής αγοράς.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη άλλαξε καθοριστικά την Κοινοτική μέθοδο λήψης αποφάσεων. Μέχρι και το 1987 οι αποφάσεις λαμβάνονταν με *απόλυτη ομοφωνία*. Η πρώτη σημαντική αλλαγή - και παρά τις αντιδράσεις Ελλάδας και Πορτογαλίας - αφορούσε το σύστημα λήψης αποφάσεων στα Συμβούλια των Υπουργών, το οποίο και αντικαταστάθηκε με την *ειδική πλειοψηφία*. Ως αποτέλεσμα, για τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή πολιτικών, απαιτείται η συναίνεση των περισσότερων αλλά όχι όλων των κρατών - μελών.

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή στη λήψη αποφάσεων αφορά τη *διαδικασία συνεργασίας* μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σύμφωνα με την διαδικασία αυτή, κάθε πρόταση της Επιτροπής αποτελεί αντικείμενο δύο (2) αναγνώσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατά την πρώτη ανάγνωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να τροποποιήσει τις προτάσεις που συντάσσονται από την Επιτροπή. Το συμβούλιο των Υπουργών εξετάζει την παρέμβαση και εκδίδει την κοινή θέση του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει μια ακόμα ευκαιρία ανάγνωσης της πρότασης όπου μπορεί είτε να εγκρίνει την πρόταση με απόλυτη πλειοψηφία, είτε να την απορρίψει με απόλυτη πλειοψηφία. Εφόσον η νέα θέση του Κοινοβουλίου γίνει δεκτή από την Επιτροπή, το Συμβούλιο καταλήγει είτε απορρίπτοντας την υπόταση του Κοινοβουλίου με ομοφωνία, είτε υιοθετώντας την πρόταση με ειδική πλειοψηφία. Γίνεται έτσι φανερή μια προσπάθεια αναβάθμισης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο έως τώρα παρέμενε πλήρως υποβαθμισμένο σε σχέση με την ιδιαίτερα ισχυρή νομοθετική ισχύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Εντούτοις, η εξουσία παραμένει στο Συμβούλιο, το οποίο είναι όμως πλέον υποχρεωμένο να λάβει υπόψιν του τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο και αποκτά γνωμοδοτικό χαρακτήρα.

Η διαδικασία ενίσχυσης του ρόλου του Κοινοβουλίου προχωρά σημαντικά με τη συνθήκη της Ε.Ε. (1993) η οποία και καθιερώνει ως νέα, τη *διαδικασία της συναπόφασης* Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αρχικά η διαδικασία αυτή εφαρμόστηκε μόνο σε ορισμένους τομείς κοινοτικής δράσης, στη συνέχεια όμως και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) η εφαρμογή της επεκτάθηκε.

Η *διαδικασία της συναπόφασης* ξεκινά με την υποβολή πρότασης από την Επιτροπή. Το Κοινοβούλιο διορίζει έναν εισηγητή που εκπονεί μελέτη προς έγκριση καθώς και κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι οποίες μπορούν να γνωμοδοτήσουν προς την αρμόδια επιτροπή, η οποία τελικά είτε εγκρίνει την πρόταση, είτε προτείνει τροπολογίες. Εάν το Συμβούλιο των Υπουργών βρεθεί σύμφωνο με το

Κοινοβούλιο τότε μπορεί να εγκρίνει την πράξη. Εναλλακτικά, υιοθετεί ένα κείμενο, γνωστό ως *κοινή θέση*.

Σε δεύτερο στάδιο και με αυστηρές προθεσμίες τριών (3) ή τεσσάρων (4) μηνών από την ανακοίνωση της θέσης του Συμβουλίου, το Κοινοβούλιο μπορεί είτε να εγκρίνει, είτε να απορρίψει την *κοινή θέση* με απόλυτη πλειοψηφία, είτε τέλος να την τροποποιήσει με απόλυτη πλειοψηφία. Σε περίπτωση απόρριψης η διαδικασία ολοκληρώνεται και μπορεί να ξεκινήσει εκ νέου, μόνο με νέα υποβολή πρότασης από την Επιτροπή. Στην περίπτωση τροποποίησης, εάν το Συμβούλιο διαφωνεί έστω και με μια εκ των τροπολογιών του Κοινοβουλίου, τότε συγκαλείται η *Επιτροπή Συνδιαλλαγής*.

Η *Επιτροπή Συνδιαλλαγής*, έχει ως σκοπό το συμβιβασμό των διαφορετικών προσεγγίσεων των δυο θεσμικών οργάνων, ενώ αποτελείται από είκοσι πέντε (25) μέλη του Συμβουλίου και έναν ίσο αριθμό αντιπροσώπων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Συγκροτείται ξεχωριστά για κάθε νομοθετική πρόταση που απαιτεί συνδιαλλαγή και έχει στη διάθεση της έξι (6) ή οκτώ (8) - σε περίπτωση παράτασης - εβδομάδες για να καταλήξει σε συμφωνία. Εάν η *Επιτροπή Συνδιαλλαγής* αποτύχει να καταλήξει σε συμφωνία, η διαδικασία τερματίζεται και μπορεί να επανεκκινηθεί μόνο μέσω μιας νέας νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής.

Γίνεται με αυτόν τον τρόπο φανερό πως η Επιτροπή έως και τις αρχές τις δεκαετίας του '90 είναι το ισχυρό θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό το οποίο πραγματικά συντελούνταν από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και ύστερα, είναι μια σειρά από εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες ουσιαστικά προλείαναν το έδαφος για τις Συνθήκες που θα ακολουθούσαν την επόμενη δεκαετία και θα μετατόπιζαν το κέντρο των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων, των αποφάσεων και των εξελίξεων από τον πυρήνα του κράτους - μέλους στην καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τσιώτσης, 2007). Η ενίσχυση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθ'όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, ανάγκασε τις ομάδες συμφερόντων να αναθεωρήσουν την σημαντικότητα του *εθνικού δρόμου* προς τις Βρυξέλλες και να αναγνωρίσουν τη σημασία της εγγύτητας αναφορικά με την πρωτεύουσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Greenwood, 2003). Η τάση αυτή γίνεται εμφανής, εάν παρατηρήσει κανείς τη διαρκή θεσμική ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως το δημοκρατικότερο και άμεσα προσβάσιμο όργανο της Ευρώπης για τις ομάδες συμφερόντων τη δεκαετία του '90, το οποίο παύει βαθμιαία να έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και αρχίζει να μετατρέπεται σε ισότιμο νομοθετικό όργανο μαζί με την Επιτροπή (Tsebelis and Garret, 2000).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία συναπόφασης ενισχύεται περαιτέρω με την αναθεωρητική Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), όταν πλέον το δικαίωμα αρνησικυρίας του Κοινοβουλίου στο τελικό στάδιο της ψηφοφορίας γίνεται μη αναστρέψιμο. Το πρώτο σημάδι του

ρόλου του οποίου προτίθεται να παίξει, το έδωσε μόλις δύο (2) χρόνια αργότερα (1999), όταν με πρόταση μομφής εναντίον της Επιτροπής Σάντερ, κατάφερε να την οδηγήσει στη διάλυση.

2.3 - Ανασκόπηση της Κοινής Ναυτιλιακής Πολιτικής (1957-2015)

Το πρώτο στάδιο: 1957 - 1984

Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης της Ρώμης (1957) και έπειτα από προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1974) επιβεβαίωσε πως η Κοινή Πολιτική Θαλασσιών Μεταφορών αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης. Η συγκεκριμένη απόφαση των έξι (6) κρατών - μελών που ίδρυσαν την Ε.Ε. (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία) οφείλεται στο γεγονός ότι η ελεύθερη κίνηση αγαθών και προσώπων εντός της Ε.Ε. ήταν μαζί με την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων, ο λόγος ύπαρξης της *κοινής αγοράς* (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Την πρώτη περίοδο και αφού επιβεβαιώθηκε πως η κοινότητα διέθετε εξουσίες για την ανάπτυξη πολικών επί των θαλασσιών μεταφορών, παρατηρήθηκε μια γενική αδυναμία παραγωγής αποτελέσματος προς την Κοινή Πολιτική Θαλασσιών Μεταφορών. Η ΚΠΜ ήταν μέρος της συνθήκης της Ρώμης μόνο επειδή οι ιδρυτές της Ε.Ε. είχαν επιλέξει την προοδευτική *τομεακή προσέγγιση* της οικονομικής ολοκλήρωσης και όχι γιατί είχαν πειστεί για την αναγκαιότητα της ΚΠΜ ως προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της *κοινής αγοράς* (Θεοδωρόπουλος et. al, 2006). Ακόμα και αν τα έξι (6) κράτη - μέλη αποσκοπούσαν στην θέσπιση πολιτικών για την ναυτιλία, θα έβρισκαν απέναντι τους την ναυτιλιακή βιομηχανία, η οποία ήταν τότε απρόθυμη να δεχθεί την μεταφορά των εξουσιών για διαμόρφωση πολιτικών, από τις εθνικές κυβερνήσεις ή τα διεθνή fora, στην νέα γι' αυτούς, Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ένα πρώτο βήμα προς την ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής Ναυτιλιακής Πολιτικής πραγματοποιήθηκε με την πρώτη μεγάλη διεύρυνση της Ε.Ε. (1973) και την προσχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας, της Δανίας και της Ιρλανδίας. Μέχρι τότε, το γεγονός πως τα έξι (6) ιδρυτικά μέλη της Ε.Ε. ήταν ηπειρωτικά, λειτουργούσε ανασταλτικά στην χάραξη μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Μεταφορών, ενώ έδινε προτεραιότητα στις χερσαίες μεταφορές. Επίσης, η ακολουθούμενη μέχρι τότε πρακτική της θέσπισης διεθνών συμβάσεων από διεθνείς οργανισμούς όπως ο Διεθνής Ναυτιλιακός Οργανισμός (IMO) και η μετέπειτα αξιολόγηση και εφαρμογή των κανονισμών από τις εθνικές κυβερνήσεις έκανε δυσκολότερη την παραχώρηση εξουσιών για χάραξη πολιτικών στην Ε.Ε. Η πρώτη διεύρυνση (Δανία, Ιρλανδία, Μεγάλη Βρετανία) καθώς και η μετέπειτα δεύτερη και τρίτη με την είσοδο της Ελλάδας (1981) και των Ισπανία και Πορτογαλία (1986) αύξησε το ενδιαφέρον για τις θαλάσσιες μεταφορές.

Αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, τα κράτη αυτά είχαν μεγάλα οικονομικά συμφέροντα σε αυτού του είδους τις μεταφορές. Δεύτερον, η Μεγάλη Βρετανία και Ιρλανδία ήταν νησιά. Για πρώτη φορά στην ιστορία της Ε.Ε. λοιπόν, δύο από τα κράτη - μέλη της μπορούσαν να προσεγγιστούν μόνο μέσω θαλάσσης ή αέρος (Marlow, 2010).

Το πρώτο λοιπόν βήμα δεν πραγματοποιείται πριν το 1975, όπου η Γαλλική προεδρία ξεκίνησε συζητήσεις για τις προοπτικές μιας κοινής ναυτιλιακής πολιτικής. Το εγχείρημα ήρθε να ενισχύσει η Ολλανδική προεδρία, η οποία ένα (1) χρόνο αργότερα συνέχισε τις συζητήσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στη ναυτιλία, δύο (2) χρόνια μάλιστα μετά την πρωτοβουλία της Επιτροπής για την ίδρυση της *Κοινοτικής Ομάδας Εργασίας* για τους λιμένες (Community Port Working Group) για να διευρύνει τάσεις που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητα της λιμενικής βιομηχανίας (Πάλλης, 2006). Ως αποτέλεσμα, αργότερα τον ίδιο χρόνο (1976), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη ανακοίνωση σχετικά με την ναυτιλία, αναδεικνύοντας τα γενικά προβλήματα που παρουσιάζονταν μεταξύ μελών της Ε.Ε. και τρίτων χωρών, εστιάζοντας στον αθέμιτο ανταγωνισμό που παρουσίαζαν οι χώρες του ανατολικού μπλοκ. Η ανακοίνωση αυτή έθετε την βάση για την μελλοντική ΚΠΜ, αφού εστίαζε μεταξύ άλλων στη διασφάλιση των ορών εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού στην ελεύθερη είσοδο της παγκόσμιας ναυτιλιακής αγοράς, στην διατήρηση και βελτίωση των συνθηκών ασφαλείας, στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά και τη προαγωγή των κοινωνικών συνθηκών για τους ναυτικούς.

Ένας κανονισμός ο οποίος εκδόθηκε το 1979 αποτέλεσε την σημαντικότερη απόφαση της συγκεκριμένης περιόδου: πρόκειται για τον κανονισμό 974/79 με αντικείμενο την επικύρωση και εφαρμογή από τα κράτη - μέλη της Κοινότητας, του κώδικα της UNCTAD (United Nations Conference on Trade & Development) για τις ναυτιλιακές διασκέψεις τακτικών γραμμών. Ο κώδικας της UNCTAD καθιέρωσε το δικαίωμα των εθνικών γραμμών κάθε χώρας να συμμετέχει στις θαλάσσιες μεταφορές, μεταφέροντας το 40% του προς εξαγωγή φορτίου, με πλοία υπό τη σημαία της χώρας εισαγωγής να μεταφέρουν ένα ακόμα 40% και το υπόλοιπο 20% να μπορεί να μεταφερθεί από τρίτη σημαία. Τελικά και μετά από σθεναρή αντίσταση της Μεγάλης Βρετανίας και της Δανίας - χώρες οι οποίες θα βρισκότουσαν ζημιωμένες ως παραδοσιακές ναυτιλιακές υπερδυνάμεις - τα κράτη - μέλη συμφώνησαν να επικυρώσουν τον κανονισμό 974/79 με σημαντικές αποκλίσεις. Η εφαρμογή του τύπου 40 - 40 - 20 δεν θα ίσχυε για τις θαλάσσιες μεταφορές μεταξύ των κρατών - μελών της Ε.Ε.

Συνολικά, η ανάπτυξη της ΚΠΜ έως και το τέλος της δεκαετίας του '70 χαρακτηρίζεται από ασήμαντη εξέλιξη (Whitelegg, 1988). Γεγονός που επιβεβαιώνεται και από την αδράνεια των κρατών - μελών, για την παραπομπή μιας ευρωπαϊκής συνεργασίας (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control) το 1982, παρά τα ποικίλα θαλάσσια ατυχήματα και με συνέπειες που σχετίζονται με απώλειες ανθρώπινων ζώων και ρύπανση του περιβάλλοντος στον Ευρωπαϊκό χώρο ήδη από τη δεκαετία του

'70. Χαρακτηριστικότερο δε παράδειγμα, το ατύχημα Amoco Cadiz. Η απουσία προόδου ήταν ακριβώς ο λόγος για τον οποίο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρέπεμψε το Συμβούλιο των Υπουργών στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1962, με την κατηγορία πως είχε παραβεί τη Συνθήκη της Ρώμης, αποτυγχάνοντας να εισάγει μια κοινή πολιτική για τις μεταφορές και συγκεκριμένα να διαμορφώσει ένα δεσμευτικό πλαίσιο δράσης για μια τέτοια πολιτική (Θεοδωρόπουλος et al, 2006).

Το δεύτερο στάδιο: 1985 - 1994

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981, ο αθέμιτος ανταγωνισμός που προέρχονταν από στόλο των τριτοκοσμικών κρατών, η τάση των Ευρωπαίων πλοιοκτητών να μετα-νηολογούν τα πλοία τους σε τρίτες σημαίες (flagging - out), καθώς και κατά συνέπεια η συνεχής αύξηση του μέσου όρου ηλικίας του ευρωπαϊκού στόλου, οδήγησαν σε μια νέα απάντηση την Ε.Ε., σε θέματα εξωτερικών ναυτιλιακών σχέσεων και ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής ναυτιλίας.

Ως συνέπεια στις παραπάνω απειλές, η Επιτροπή παρουσίασε μια νέα ανακοίνωση το 1985. Σκοπός της ανακοίνωσης αυτής, ήταν η δημιουργία ενός λογικού και συνεκτικού πλαισίου μέσα στο οποίο θα μπορούσε να αναπτυχθεί αποτελεσματικά, η ναυτιλιακή πολιτική (CEC, 1985). Για να συμβεί αυτό, θα έπρεπε να ληφθούν μέτρα σε τομείς όπως η θαλάσσια ασφάλεια, η πρόληψη της μόλυνσης των θαλασσών, η ανάπτυξη των ελέγχων των πλοίων από το κράτος ελλιμενισμού, η εφαρμογή πρακτικών πλοηγικών συστημάτων, η αύξηση του επιπέδου εκπαίδευσης των ναυτικών κ.α.

Την ανακοίνωση αυτή ακολούθησε ένα πακέτο κανονισμών που ψηφίστηκε το 1986 από το Συμβούλιο των Υπουργών Μεταφορών. Το πακέτο αυτό θεωρείται ως η αφετηρία της συστηματικής συμμετοχής της Ε.Ε. στις θαλάσσιες υποθέσεις (Θεοδωρόπουλος et al., 2006), ενώ αποτελούνταν από τέσσερις (4) κανονισμούς με νομική ισχύ και με μια σχετική ευελιξία:

- Council Regulation (EEC) No. 4055/86: Η εφαρμογή της αρχής για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των θαλασσιών μεταφορών.
- Council Regulation (EEC) No. 4056/86: Η διασφάλιση των όρων εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού στις θαλάσσιες μεταφορές.
- Council Regulation (EEC) No. 4057/86: Η καταπολέμηση αθέμιτων πρακτικών καθορισμού ναύλων από πλοιοκτήτες τρίτων χωρών.
- Council Regulation (EEC) No. 4058/86: Η λήψη συντονισμένων μέτρων και ενεργειών κατά τρίτων χωρών, ώστε να διασφαλιστεί η ελεύθερη πρόσβαση στις υπερωκεάνιες μεταφορές φορτίου.

Οι πρωτοβουλίες αυτές περιείχαν ένα συνδυασμό φιλελεύθερου προσανατολισμού και συγκεκριμένων πράξεων προστατευτισμού με στόχο την εξασφάλιση ενός θεσμικού καθεστώτος ενίσχυσης των ευρωπαϊκών σημαίων (Τζωάννος, 1989), γεγονός που θα επιβεβαιωθεί λίγο αργότερα. Από τις τέσσερις (4) κανονισμούς, οι δύο (2) πρώτοι είχαν άμεσο αντίκτυπο. Πρακτικά, ο κανονισμός 4055/86 αποτέλεσε πυλώνα της σημερινής ανοικτής αγοράς θαλασσιών μεταφορών. Αντίστοιχα ο κανονισμός 4056/86 έθεσε τους όρους με τους οποίους θα εφαρμόζονταν ο ανταγωνισμός στις διεθνείς θαλάσσιες μεταφορές, ενώ έκανε μια σαφή διάκριση μεταξύ ναυτιλίας τακτικών γραμμών, ναυτιλίας μεγάλων αποστάσεων και διασκέψεις τακτικών γραμμών.

Λίγο πριν το τέλος της δεκαετίας του '80 δεν είχε συντελεστεί καμία πρόοδος σχετικά με την ναυτιλιακή πολιτική, ενώ αναγνωρίστηκε από την ίδια την Επιτροπή πως η πρώτη δέσμη μέτρων δεν είναι επιτύχει τους στόχους της. Ο στόλος υπό σημαία κρατών τη Ε.Ε. συνέχισε να μειώνεται, η ηλικία του στόλου να μεγαλώνει. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υποβολή από την Επιτροπή μιας δεύτερης δέσμης προτάσεων το 1989, με στόχο να παρασχεθούν ικανοποιητικά κίνητρα στους Ευρωπαίους πλοιοκτήτες, ώστε να επιλέξουν τη νηολόγηση των σκαφών της υπό σημαία της Ε.Ε. Με σκοπό να αντιστρέψει την μείωση του ευρωπαϊκού στόλου, να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα αλλά και να δημιουργήσει περισσότερες θέσεις εργασίας για τους ευρωπαίους ναυτικούς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε την δημιουργία του *Euros* (European Registry of Shipping). Το *Euros* θα λειτουργούσε ως παράλληλο νηολόγιο σε όλα τα εθνικά νηολόγια, προσφέροντας τόσο οικονομικά όσο και πρακτικά οφέλη, αλλά και έναν πολιτικό συμβολισμό.

Τελικά, ούτε οι πλοιοκτήτες διέκριναν σημαντικά οικονομικά οφέλη από την προοπτική καθιέρωσης του *Euros*, ούτε οι ευρωπαίοι ναυτεργάτες πείστηκαν πως η προτεινόμενη δομή του θα δημιουργούσε νέες θέσεις εργασίας. Έτσι, παρά το γεγονός ότι κράτη όπως η Γερμανία και η Ελλάδα ενθάρρυναν την ιδέα, η δυσπιστία των περισσότερων κρατών - μελών οδήγησαν και τυπικά στην απόσυρση της πρότασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1996.

Παράλληλα με την συγκεκριμένη δέσμη προτάσεων που δημοσιεύτηκε το 1989, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ένα ακόμα συμβουλευτικό έγγραφο που επιβεβαίωνε την έγκριση των επιδοτήσεων που προσέφεραν τα κράτη - μέλη στους ευρωπαίους πλοιοκτήτες. Έτσι, με δεδομένες και τις πρακτικές που ακολουθούν άλλες χώρες όπως οι Η.Π.Α, η Ιαπωνία, η Αυστραλία, η Νορβηγία, εκτιμήθηκε πως οι επιδοτήσεις αυτές ήταν δικαιολογημένες επειδή ακριβώς δεν στρέβλωναν την αγορά, ενώ εξασφάλιζαν την δυναμικότητα της ευρωπαϊκής ναυτιλίας στην παγκόσμια αγορά (Brooks & Button, 1992).

Μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80 - αρχές της δεκαετίας του '90 σημειώθηκαν μερικά ακόμα δραματικά συμβάντα όπως τα ατυχήματα του "MS Herald of Free Enterprise" το 1987 και το "MS

Scandinavian Star” το 1990. Ως απάντηση σε αυτά τα γεγονότα, η Επιτροπή εξέδωσε μια ακόμη ανακοίνωση σχετικά με τα θέματα ασφαλείας στη ναυτιλιακή βιομηχανία, η οποία αποσκοπούσε στην ενίσχυση της θαλάσσιας ασφάλειας και την πρόληψη κατά της θαλάσσιας μόλυνσης θέτοντας κατώτατα όρια στην ποιότητα των πλοίων που διέρχονταν από ευρωπαϊκά ύδατα. Παρ’ όλα αυτά και μέχρι το Φεβρουάριο του 1992 καμία σχετική νομοθεσία δεν ψηφίστηκε.

Αντίθετα, το 1992 αποτέλεσε αφετηρία για μια αλλαγή της στάσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς τον τρόπο προσέγγισης του διεθνούς θαλασσιού μεταφορικού συστήματος. Αποφασίστηκε μια αλλαγή στρατηγικής αναφορικά με τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, η οποία προέβλεπε ευρύτερες ολοκληρωμένες στρατηγικές και όχι απαντήσεις σε ειδικά τομεακά ζητήματα με σκοπό την αντιμετώπιση του ανταγωνισμού.

Συνολικά, προκύπτει πως η πολιτική της Ε.Ε. παρέμεινε αποσπασματική και με κύριο στόχο την απάντηση στις εξωτερικές προκλήσεις και τα προβλήματα τα οποία αυτές έθεταν. Μέχρι τότε, οι όποιες συζητήσεις εντός της Ε.Ε. παρέμεναν στο επίπεδο περιστασιακής ανταλλαγής ιδεών και πληροφοριών και οποιαδήποτε ανακοίνωση διατηρούσε καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Το τρίτο στάδιο: 1995 - 2015

Το 1992, παράλληλα με την υιοθέτηση της *οριζόντιας προσέγγισης* των ευρωπαϊκών πολιτικών για την ναυτιλία, η Επιτροπή ανέλαβε την πρωτοβουλία για τη δημιουργία του *Φόρουμ των Ναυτιλιακών Βιομηχανιών* (Maritime Industries Forum). Σκοπός του MIF ήταν η δημιουργία ενός φόρουμ για έναν διάλογο μεταξύ των αντιπροσώπων όλων των ναυτιλιακών βιομηχανιών, των συνδικάτων, των ερευνητικών ιδρυμάτων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, των αντιπροσώπων των εθνικών κυβερνήσεων και της ίδιας της Επιτροπής (Θεοδωρόπουλος et al., 2006). Η πρωτοβουλία αυτή της Επιτροπής στόχευε εξ αρχής στην συντονισμένη αλλά και ενεργότερη παρέμβαση των ναυτιλιακών βιομηχανιών στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Η υλοποίηση του MIF - από τους επιτρόπους Martin Bangemann και Korel Van Miert και η οποία αναφέρθηκε επίσημα για πρώτη φορά στην ανακοίνωση της Επιτροπής το 1992 για την Πολιτική των Μεταφορών - αποσκοπούσε στην επανεξέταση των θαλασσιών μεταφορών ως κορυφαία προτεραιότητα για την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης του συστήματος μεταφορών στην Ε.Ε. Την ίδια στιγμή, η ναυτιλία μικρών αποστάσεων θεωρήθηκε φιλικότερη προς το περιβάλλον, ικανή να απορροφήσει ένα πολύ μεγάλο κομμάτι της ζήτησης για μεταφορές στην Ε.Ε. καθώς και της ζήτησης που πιθανόν προκύψει από ενδεχόμενη οικονομική ανάπτυξη, ενώ τέλος θεωρήθηκε ως το μόνο μέσο

μεταφοράς ικανό να ενδυναμώσει την οικονομική συνοχή εντός της Ε.Ε., συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην κοινωνική συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου.

Αντιλαμβανόμενη η Ευρωπαϊκή Ένωση πως είναι αναγκαίο να ασχοληθεί συνολικά με τις ναυτιλιακές βιομηχανίες, στρέφει την προσοχή της σε ένα κλάδο, με τον οποίο δεν είχε ασχοληθεί ιδιαίτερα μέχρι τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Έτσι, το 1997 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιεύει την Πράσινη Βίβλο για τους Ευρωπαϊκούς Λιμένες. Αυτή ήταν η αρχή ενός αγώνα που ξεκίνησε για την εφαρμογή ενιαίου θεσμικού πλαισίου στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών. Σκοπός της βίβλου ήταν η εκκίνηση των συζητήσεων τόσο για την ανάγκη ενσωμάτωσης των λιμανιών στην μεταφορική αλυσίδα και με σκοπό την μείωση της μόλυνσης που παράγουν οι οδικές μεταφορές, όσο και η προώθηση του διαλιμενικού και ενδολιμενικού ανταγωνισμού, καθώς και η απελευθέρωση της παροχής των λιμενικών υπηρεσιών.

Ταυτόχρονα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδιδε ανακοίνωση το 1995, με την οποία επεσήμανε την σημασία επιτάχυνσης των όποιων δράσεων για την βελτίωση της θέσεων των θαλάσσιων μεταφορών εντός της Ε.Ε. και η οποία ακολουθήθηκε από δύο ακόμη κείμενα. Το πρώτο κείμενο στρατηγικής εξέταζε τη συνολική εικόνα των θαλασσιών μεταφορών και τις μελλοντικές προοπτικές της ναυτιλίας στην Ε.Ε., επιδιώκοντας να χαράξει νέες κατευθυντήριες γραμμές της κοινοτικής πολιτικής για τη ναυτιλία - τη στιγμή μάλιστα που επισημοποιούσε το άδοξο τέλος της πρότασης για τη δημιουργία του Euro (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Το δεύτερο κείμενο το οποίο εκδόθηκε το 1996, υπογράμμισε τον ζωτικής σημασίας ρόλο των ναυτιλιακών βιομηχανιών για την Ε.Ε. και εξέταζε τη συμβολή της βιομηχανικής πολιτικής της Ε.Ε. στην ανταγωνιστικότητα τους, ενώ κατέληγε στο συμπέρασμα πως οι ναυτιλιακές βιομηχανίες αναμένεται να αναπτυχθούν ακόμα περισσότερο, δεδομένου του αυξανόμενου όγκου των χερσαίων μεταφορών, και πως η χάραξη μιας κοινής πολιτικής θαλασσιών μεταφορών είναι απαραίτητη για μια βιώσιμη ανάπτυξη. Ουσιαστικά όλες αυτές οι πρωτοβουλίες ήταν στο πνεύμα της ολιστικής προσέγγισης των ζητημάτων που αφορούν τις ναυτιλιακές βιομηχανίες και το οποίο με σαφήνεια διατυπώθηκε στην Πράσινη Βίβλο για μια Μελλοντική Ναυτιλιακή Πολιτική (2006).

Ανταποκρινόμενη σε αυτή ακριβώς τη στρατηγική αειφόρου ανάπτυξης, στις αρχές του 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών. Η Λευκή Βίβλος πρότεινε εξήντα μέτρα για να δημιουργηθεί ένα σύστημα μεταφορών το οποίο θα επιτρέπει την εξισορρόπηση της ανάπτυξης των διαφόρων τρόπος μεταφοράς στο εσωτερικό της κοινότητας. Κυρίως στόχος της ΚΠΜ μέχρι το 2015 είναι να προωθηθούν οι θαλάσσιες και ποτάμιες μεταφορές αλλά και να ανασυγκροτηθούν οι σιδηρόδρομοι και να ελεγχθεί η αύξηση των αερομεταφορών. Συγκεκριμένα, για τις θαλάσσιες μεταφορές κύριοι στόχοι αποτελούν: η ανάπτυξη

των θαλασσιών υποδομών, η απλούστευση του ρυθμιστικού πλαισίου μέσω κοινοτικών δράσεων, η ενσωμάτωση ρυθμίσεων κοινωνικής πολιτικής στις δράσεις για τις θαλάσσιες μεταφορές και τέλος, η δημιουργία λεωφόρων της θάλασσας (Θεοδωροπουλος et al., 2006).

Κλείνοντας, αυτό το όποιο πραγματικά συνέβη μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, ήταν μια σειρά από εξελίξεις οι οποίες ουσιαστικά προλείαναν το έδαφος για τις συνθήκες οι οποίες θα ακολουθούσαν την επόμενη δεκαετία και θα μετατόπιζαν το κέντρο των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων, των αποφάσεων και των εξελίξεων από τον πυρήνα του κάτω - μέλους στην καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.1 - Οι Οργανισμοί Έκφρασης Συμφερόντων

Η θεωρία των ομάδων πίεσης έχει την αφετηρία της στην αμερικανική πολιτική επιστήμη και δεν εμφανίζεται κάτι ανάλογο στην Ευρώπη μέχρι και την λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, όταν και θα εισαχθούν αυτές οι έννοιες από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Το ίδιο το πολιτικό σύστημα των Ηνωμένων Πολιτειών, όπου χαρακτηρίζεται μεταξύ άλλων από σχετική έλλειψη κομματικής πειθαρχίας επιτρέπει την άνετη ανάπτυξη των ομάδων συμφερόντων, οι οποίες μπορούν να πιέσουν κάθε μεμονωμένο μέλος των νομοθετικών σωμάτων. Εξάλλου η *συμμετοχική* αμερικανική πολιτική παράδοση, ανέκαθεν ευνοούσε την ενεργοποίηση των πολιτών μέσα από σωματεία (Tocqueville, 1831) σε αντίθεση με την φεουδαρχική παράδοση της Ευρώπης⁷.

Ο S. E. Finer, ορίζει ως ομάδες πίεσης τους οργανισμούς εκείνους, που οποιαδήποτε στιγμή είναι απασχολημένοι με την προσπάθεια να πείσουν τις αρχές να προσανατολίσουν την πολιτική προς την δική τους κατεύθυνση, δίχως όμως να ενδιαφέρονται να αναλάβουν την ίδια τη διακυβέρνηση, σε αντίθεση πάντα με τα κόμματα. Ο σχηματισμός ομάδων συμφερόντων είναι σύμφωνα με τον Finer, ένα σύνηθες φαινόμενο στις κοινωνίες.

Οι ομάδες πίεσης δεν είναι δυνατόν να μελετηθούν ενιαία. Για τον λόγο αυτό, χωρίζονται σε διάφορες υποκατηγορίες, βάσει κριτηρίων ταξινόμησης. Ως κριτήρια, συχνά χρησιμοποιούνται ο σκοπός, το είδος, καθώς και η δομή τους. Εάν χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο ο σκοπός, οι ομάδες διακρίνονται στις αμιγείς και στις ιδεολογικές ομάδες συμφερόντων. Με κριτήριο το είδος έχουμε τις ιδιωτικές και τις δημόσιες, ενώ με κριτήριο την δομή, μπορούμε να τις διαχωρίσουμε στις ομάδες στελεχών, και τις ομάδες μαζών⁸.

⁷ Γ. Μαυροκορδάτος, "Ομάδες Πίεσης και Δημοκρατία", Κοινωνικές και Πολιτικές Επιστήμες, Πατάκης, Αθήνα, 2001.

⁸ R. Schartzzenberger, "Πολιτική Κοινωνιολογία vol.2", Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 1984

Όσον αφορά το κριτήριο του σκοπού, ο διαχωρισμός είναι ιδιαίτερα δύσκολος να επιτευχθεί κυρίως χάρις την υποκειμενικότητα του ιδεολογισμού. Για τον λόγο αυτό, συχνά χρησιμοποιείται ο διαχωρισμός μεταξύ επαγγελματικών ή μη οργάνωσεων. Η διάκριση αυτή δεν βασίζεται στον διαχωρισμό μεταξύ ομάδων συμφερόντων και ιδεολογικών ομάδων, εφόσον δεν ισχύει πως οι επαγγελματικές ομάδες είναι ομάδες συμφερόντων, ενώ οι μη επαγγελματικές όχι (Schwartzberger, 1984).

Σχετικά με τις δημόσιες και ιδιωτικές ομάδες, είναι σημαντικό να σημειωθεί πως ακόμη και τα στοιχεία κρατικού μηχανισμού θεωρούνται ομάδες πίεσης, εφόσον συμπεριφέρονται ως τέτοιες. Αναμφίβολα, η πρωταρχική αποστολή του κρατικού μηχανισμού δεν είναι να φέρεται ως ομάδα πίεσης, συχνά όμως δρα ως τέτοια, ανταποκρινόμενος στις πιέσεις *προστατευτικών* ομάδων συμφερόντων. Οι ομάδες αυτές επιδιώκουν την αποκόμιση οφελών για τα μέλη τους καθώς και τη δικτύωση τους με αρμόδιους κρατικούς φορείς, χρησιμοποιώντας συγκεκριμένα μέσα πίεσης. Με τον τρόπο αυτό *προστατεύουν* τα ζωτικά συμφέροντα των μελών τους - για παράδειγμα τα συνδικάτα. Συνήθως, οι ομάδες αυτές έχουν γερά θεμέλια, καλές συνδέσεις και επαρκή χρηματοδότηση.

Τέλος, η βασική διάκριση μεταξύ ομάδων στελεχών και ομάδων μαζών οφείλεται κυρίως στη δομή τους. Ο μικρός αριθμός των μελών στις ομάδες στελεχών, οφείλεται τόσο στη δομή του συστήματος όσο και στον ελιτιστικό τους χαρακτήρα (Schwartzberger, 1984). Αντιθέτως, οι ομάδες μαζών επιδιώκουν την όσο δυνατόν μεγαλύτερη προσέλευση μελών - για επίτευξη μεγαλύτερης δυναμικότητας - και απαιτούν ισχυρή και ιεραρχημένη οργάνωση όπως τα κόμματα μαζών. Σημαντικό παράγοντα βέβαια αποτελεί σε ποιό σημείο του κράτους οι ομάδες συμφερόντων θα ασκήσουν την πίεση τους. Αυτό που έχει σημασία είναι η μορφή που έχει το πολιτικό σύστημα καθώς και στο που εδράζεται πραγματικά η εξουσία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί, όπως θα δούμε και παρακάτω, η μεταβολή του σημείου άσκησης πίεσης των ομάδων συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση - από τον έμμεσο εθνικό δρόμο, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έπειτα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

3.2 - Θεωρίες Ομάδων Συμφερόντων

Οι κυριότεροι θεσμοθετημένοι τρόποι, μέσω των οποίων μπορούν να συναρθρωθούν οι σχέσεις μεταξύ κράτους και ομάδων συμφερόντων είναι ο *πλουραλιστικός* και ο *κορπορατιστικός*. Ο *πλουραλιστικός* τρόπος ακολουθείτε κυρίως από κράτη τα οποία διαθέτουν ένα υπόβαθρο φιλελεύθερης πολιτικής κουλτούρας, ενώ ο *κορπορατιστικός* από κράτη, στα οποία η δράση των ιδιωτικών ομάδων θεωρείτε

ύποπτη και άρα απαραίτητο να τεθεί υπό έλεγχο. Οι θεωρίες αυτές δείχνουν και την θέση που διατηρεί το κράτος σε σχέση με την κοινωνία (Μηνάς, 2008).

3.2.1 - Πλουραλισμός

Ο πλουραλισμός πρεσβεύει ότι το κράτος είναι μια από τις διάφορες μορφές ενώσεων, στην οποία τα άτομα δείχνουν την αφοσίωση τους. Πρόκειται λοιπόν για μια θεωρία, η οποία έχει στο επίκεντρο της τις ομάδες συμφερόντων. Η βάση του πολιτικού ανταγωνισμού είναι οι απαιτήσεις των οργανωμένων ομάδων συμφερόντων, ενώ δημόσια πολιτική είναι η ισορροπία η οποία επιτυγχάνεται μέσω των διαφόρων επιδιώξεων κάθε χρονική στιγμή. Η σταθερότητα του συστήματος δεν απειλείται, καθώς τα άτομα ανήκουν σε ποικίλες ομάδες, αλλά και ιεραρχούν διαφορετικά το κάθε ένα στις προτιμήσεις του. Έτσι δύσκολα μπορούν να σχηματισθούν μεγαμπλόκ ομάδων, τα οποία μπορεί να έρθουν σε σύγκρουση μεταξύ τους, απειλώντας το πολιτικό σύστημα⁹.

Βέβαια, δεν έχουν όλες οι ομάδες συμφερόντων την ίδια ικανότητα να αντιπροσωπεύουν τις προτιμήσεις τους με ίσο από πλευρά δύναμης τρόπο. Στην ιδεολογική λοιπόν τοποθέτηση των πλουραλιστών, ότι η κοινωνία πρέπει να κατισχύει του κράτους και ότι έργο του τελευταίου είναι η ανταπόκριση των συμφερόντων που υπάρχουν στο εσωτερικό του, ελοχεύει ο κίνδυνος - όχι το κράτος, αλλά κάποια άλλη κοινωνική ομάδα - να ποδοπατήσει τις άλλες¹⁰.

Σύμφωνα με τους πλουραλιστές, οι σύγχρονες δημοκρατίες πρέπει να θεωρούνται μια διαφορετικό τρόπο: όχι ως η εξουσία της πλειοψηφίας, αλλά ως η εξουσία των διαφόρων μειονοτήτων στον τομέα τους, όπου όμως ελέγχονται και υφίστανται περιορισμούς από ομάδες, οι οποίες λειτουργούν στον ίδιο τομέα - ενώ το κράτος είναι ουδέτερος δρων, σε μια αρένα όπου διεξάγεται η πάλη των συμφερόντων και στην οποία η κυβέρνηση έχει το ρόλο του διαιτητή (Dahl, 1979).

Εάν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρηθεί ένα κάποιο είδος κυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρείται πως με ενεργό τρόπο οδηγεί στην δημιουργία κοινοτήτων πολιτικής και ενθαρρύνει την συμμετοχή σε αυτές, τόσο έμμεσα, όσο και άμεσα - χρηματοδοτώντας δηλαδή τις ομάδες συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στην Ένωση, ενισχύοντας την επίδραση των συμφερόντων πάνω στους θεσμούς. Η Επιτροπή, καθορίζει τη φύση της αντιπροσώπευσης των συμφερόντων στην διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, επιλέγοντας σε ποιους τομείς θα ενισχυθεί ο δημόσιος διάλογος

⁹ Nicholas R. Miller, "Pluralism and Social Choice", The American Political Science Review, 77, 1983.

¹⁰ R. Hague & M. Harrop, "Comparative Government and Politics", Palgrave Macmillan, 2004.

και ποια συμφέροντα θα συμμετάσχουν στους θεσμοθετημένους χώρους συζητήσεων. Αυτό γίνεται μέσω του συστήματος της Συμβουλευτικής Επιτροπής¹¹.

3.2.2 - Κορπορατισμός

Ο κορπορατισμός έχει πολλά σημαινόμενα. Πέρα από ένα σύστημα διαμεσολάβησης συμφερόντων, χαρακτηρίζεται επίσης ως ιδεολογία, τύπος πολιτικής κουλτούρας, τύπος κράτους, μορφή οικονομίας αλλά και κοινωνίας. Υπάρχει γενικά η τάση να θεωρείται κορπορατισμός κάθε φαινόμενο συνεργασίας ή και σύνδεσης μεταξύ του κράτους και των ιδιωτικών συμφερόντων (Ψημίτης, 1994). Αφετηρία του θεωρητικού ενδιαφέροντος για τον κορπορατισμό θεωρείται το 1974¹².

Ο κορπορατισμός θα μπορούσε να ορισθεί ως εκείνη η πολιτική σχέση, όπου το κράτος συμπεριλαμβάνει άμεσα ομάδες συμφερόντων στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, έχοντας ως σκοπό την επίτευξη ταξικής αρμονίας και την κοινή επιδίωξη της εθνικής ανάπτυξης¹³.

Εάν και ο ρόλος του είναι κεντρικός, ο Schmitter αντικρούει πως το κράτος ελέγχει το σύστημα. Θεωρεί ότι οι εταίροι πρέπει να διαθέτουν μια ικανότητα αμοιβαίας αποτροπής, ώστε μέσω των μηχανισμών της κοινής δράσης να παρεμποδίζεται η άλλη πλευρά να υλοποιεί τα συμφέροντα της με άμεσο τρόπο, μέσω του κοινωνικού ελέγχου.

Ο κορπορατισμός χρησιμοποιήθηκε ως το προτιμητέο σύστημα αντιπροσώπευσης από τα αντιδημοκρατικά καθεστάτα του Μεσοπολέμου. Χαρακτηριστικά, η ναζιστική Γερμανία και η φασιστική Ιταλία, έδιναν έμφαση στην ισχύ του κράτους ως κυρίαρχου συμβαλλόμενου στην λήψη των αποφάσεων (Wood & Harcourt, 2000). Αυτή ακριβώς η σύνδεση του κορπορατισμού με τα αντιδημοκρατικά καθεστάτα οδήγησε στην ανάγκη επινόησης ενός νέου όρου - του νεοκορπορατισμού.

Ο νεοκορπορατισμός θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως συγκεντρωτική μορφή εφαρμογής οικονομικής πολιτικής, όπου όμως, ο συντονισμός δεν προκύπτει ούτε μέσω των δυνάμεων της αγοράς, αλλά ούτε και από κυβερνητικές υπαγορεύσεις. Αντιθέτως, σκοπός είναι η προώθηση της συναίνεσης και της αλληλοκατανόησης (Wood & Harcourt, 2000).

¹¹ C. Mahoney, "The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union", European Union Politics, 2004.

¹² Έτος κατά το οποίο ο P. Schmitter δημοσίευσε το άρθρο, "Still the century of Corporatism".

¹³ G. Wood & M. Harcourt, "The Consequences of neo-Corporatism: A Synthetic Analysis", International Journal of Sociology and Social Policy 20, no. 8, 2000

Αντίθετα με τον *κορπορατισμό*, το σύστημα του *νεοκορπορατισμού*, δίνει σημασία στην συναινετική λήψη των αποφάσεων, την ανεξάρτητη αντιπροσώπευση των ομάδων συμφερόντων, τον δημοκρατικό έλεγχο των τελευταίων από τα μέλη και την εθελοντική τους συμμετοχή στα όργανα του κράτους (Wood & Harcourt, 2000). Ο νέος - *κορπορατισμός* εκφράζεται πλήρως με το τριμερές πρότυπο κυβέρνηση - εργοδοσία - εργασία, ενώ ο θεσμικός τρόπος πρόσβασης των ομάδων συμφερόντων στο πολιτικό σύστημα εξαρτάται από τη μορφή του, αλλά και από το που εδράζεται πραγματικά η εξουσία.

3.2.3 - Δίκτυα Πολιτικής

Πέρα από τον συνδεδεμένο με την αγορά πλουραλισμό και τον *κορπορατισμό*, υπάρχει ένα επιπλέον πρότυπο στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής, το οποίο στην ευρωπαϊκή πολιτική αποτυπώνει τους νέους τρόπους διακυβέρνησης - τα *δίκτυα πολιτικής*.

Η *διακυβέρνηση* δεν ταυτίζεται βέβαια με την κυβέρνηση. *Διακυβέρνηση* θα μπορούσε κανείς να ονομάσει όλες τις δυνατές ανταλλαγές πόρων, οι οποίες οδηγούν σε δεσμευτικές αποφάσεις για το σύνολο του πληθυσμού μιας κοινωνίας, η μέρους αυτής. Η *διακυβέρνηση* σε ευρείς όρους αναφέρεται σε μηχανισμούς και στρατηγικές συντονισμού, οι οποίες υιοθετούνται εν όψει αμοιβαίων και περίπλοκων σχέσεων αλληλεξάρτησης, ανάμεσα σε λειτουργικά αυτόνομους δρώντες, οργανισμούς και λειτουργικά συστήματα¹⁴.

Οι θεωρίες της διακυβέρνησης ενδιαφέρονται πρωτίστως για ένα εκτεταμένο εύρος κοινωνικών τρόπων κοινωνικού συντονισμού παρά με στενά πολιτικούς (κυριαρχικούς, δικαιοπολιτικούς, γραφειοκρατικούς) τρόπους κοινωνικής διοργάνωσης. Πρόκειται για το πρότυπο που είναι γνωστό ως *δίκτυα πολιτικής*. Εάν λοιπόν υπάρχει καινοτομία στην έννοια της διακυβέρνησης, τότε αυτή είναι η έμφαση στις διαδικασίες αντί στους θεσμούς (Jessop, 2004).

Η προσέγγιση των δικτύων είναι σχετικά νέα και φαίνεται να παρέχει μακροπρόθεσμη σταθερότητα σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Στην πραγματικότητα μάλιστα, η θεωρητική προσέγγιση των δικτύων πολιτικής, ξεκίνησε ως μια κριτική θεώρηση της πλουραλιστικής και κορπορατιστικής σχολής¹⁵. Σύμφωνα με την ανάπτυξη αυτής της θεωρίας, τα κράτη ακόμα και εάν δεν περιγράφονται ως κορπορατιστικά ή πλουραλιστικά δεν είναι ακριβώς τέτοια, αλλά παρουσιάζονται ποικιλίες ανάλογα με τους τομείς πολιτικής. Συνεπώς, η κατάταξη τους σε ένα από τα δύο πρότυπα εμπεριέχει

¹⁴ B. Jessop, "Multi-level governance and multi-level meta-governance. Changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood, Oxford University Press, 2004.

¹⁵ D. Marsh, "The development of the Policy Network Approach", Public Policy and Management, 1998.

κατά πολύ την έννοια του λάθους. Η λογική των δικτύων από την άλλη, προσπαθεί να συλλάβει τις τομεακές τοποθετήσεις που προκύπτουν εξαιτίας της διασποράς των πόρων και ικανοτήτων πολιτικής δράσης, μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων.

Η εμφάνιση των διευρωπαϊκών δικτύων οφείλει πολλά στον θεσμικό ρόλο της Επιτροπής. Η Επιτροπή, στα πλαίσια του ρόλου της και των καθηκόντων της, αναλαμβάνει την νομοθετική πρωτοβουλία, απευθύνεται σε διάφορες ομάδες. Οι τελευταίες τροφοδοτούν την Επιτροπή με τις απαραίτητες πληροφορίες ώστε να σχεδιάσει την όποια νομοθετική της πρωτοβουλία. Μπορεί να υποθέσει λοιπόν κανείς πως έτσι η Επιτροπή απευθύνεται σε διάφορους εταίρους και φυσικά, μεταξύ αυτών, και στις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι δημιουργείτε ένα δίκτυο πολιτικής (Μηνάς, 2008).

3.3 - Οι Ομάδες Συμφερόντων στην Ε.Ε. ως Πολιτικό Σύστημα

Οι κύριες σχολές ανάλυσης, δηλαδή ο *νεολειτουργισμός*, ο *διακυβερνητισμός*, και η σχολή της *πολυεπίπεδης θεώρησης*, συμφωνούν μεταξύ τους, πως οι ομάδες συμφερόντων δραστηριοποιούνται πολιτικά, εκεί όπου εδράζεται η εξουσία. Διαφωνούν όμως για το που εδράζεται η εξουσία στην Ε.Ε., γι' αυτό και οι αναλύσεις τους για τη διαμεσολάβηση συμφερόντων διαφέρουν¹⁶.

Σύμφωνα με τον νεολειτουργισμό του Hass, οι εθνικές ομάδες συμφερόντων στρέφονται στους υπερεθνικούς θεσμούς ως μέσο για την επιτυχέστερη επιδίωξη των απαιτήσεων στο εθνικό επίπεδο (Eising, 2004). Αυτό συμβαίνει γιατί οι αρμοδιότητες των κρατών έχουν εκχωρηθεί ηθελημένα υπέρ ενός ομοσπονδιακού κράτους. Έτσι, ο αριθμός των αλληλεπιδράσεων μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στο επίπεδο της Ένωσης, όπως και η σημασία των θεσμών της Ένωσης για τους οργανισμούς διαμεσολάβησης συμφερόντων αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου, ενώ οι αλληλεπιδράσεις στο εθνικό επίπεδο σταδιακά μειώνονται και χάνουν την σημασία τους (Eising, 2004).

Αντιθέτως, σύμφωνα με τον διακυβερνητισμό είναι η διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών - μελών και τα αποτελέσματά τους, τα οποία καθορίζουν την πορεία της ολοκλήρωσης. Οι εθνικές προτιμήσεις καθορίζονται και από τις διαβουλεύσεις με τις επί μέρους εθνικές ομάδες συμφερόντων. Αυτό συμβαίνει γιατί ο εθνικός κοινωνικός ανταγωνισμός μεταξύ των ομάδων συμφερόντων καθορίζει τα αιτήματα και οι κυβερνήσεις τα συναρθρώνουν και ως καταπιστευματοδόχοι, τα προωθούν στο επίπεδο της Ένωσης. Οι οργανώσεις συμφερόντων δεν δραστηριοποιούνται στο επίπεδο της Ένωσης, καθώς ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός δεν θεωρεί πως δημιουργείται ένας νέος πολιτικός χώρος με την ολοκλήρωση.

¹⁶ R. Eising, "Multilevel Governance and Business Interests in the European Union, Governance, vol. 17, 2004.

Τέλος, στην πολυεπίπεδη θεώρηση, η πολυπλοκότητα του συστήματος, προσφέρει στους ιδιωτικούς δρώντες ποικίλα σημαία πρόσβασης (Eising, 2004). Βέβαια, η πρόσβαση εξαρτάται από το τι προσφέρει αυτός που την επιζητά. Σημαντικός παράγοντας είναι η πληροφορία και κάθε θεσμός (κοινοτικός ή εθνικός) ζητά διαφορετικές πληροφορίες από κάθε ομάδα. Γενικότερα, οι ομάδες προσπαθούν να προσεγγίσουν τους δημοσίους θεσμούς σε όλα τα επίπεδα, με αποτέλεσμα η πολυεπίπεδη θεώρηση να υπαινίσσεται πληθώρα αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ιδιωτικών και των δημοσίων δρώντων, τόσο στο εθνικό όσο και στο επίπεδο της Ένωσης (Eising, 2004).

Στην πραγματικότητα, ο θεωρητικός και πραγματικός τρόπος διαμεσολάβησης των συμφερόντων, όπως και η θεωρητική πρόσληψη του τρόπου λειτουργίας της Ε.Ε. και των σχέσεων της με τα κράτη - μέλη επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο δομούνται τα πρότυπα για την ανάλυση της (Eising, 2004). Τελικά, αυτό που παρουσιάζει ενδιαφέρον είναι πως τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν ακολουθούν όλα το ίδιο πρότυπο διαμεσολάβησης συμφερόντων, αλλά συναντώνται και οι τρεις, μείζονες τρόποι.

4.1 - Ευρωπαϊκές Οργανώσεις Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

Η προσπάθεια των ναυτιλιακών συμφερόντων να επηρεάσουν την διαμόρφωση των πολιτικών που τους αφορούν, στο επίπεδο της Ένωσης, συνέβη πολύ νωρίς. Για τους πλοιοκτήτες μάλιστα, λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1962) (Θεοδωρόπουλος et al., 2006). Στον χώρο των ναυτιλιακών συμφερόντων, δεν ανήκουν βέβαια μόνο αυτά της πλοιοκτησίας, αλλά επίσης η ναυτεργασία, οι ναυλωτές, η λιμενική βιομηχανία και οι ναυλομεσίτες.

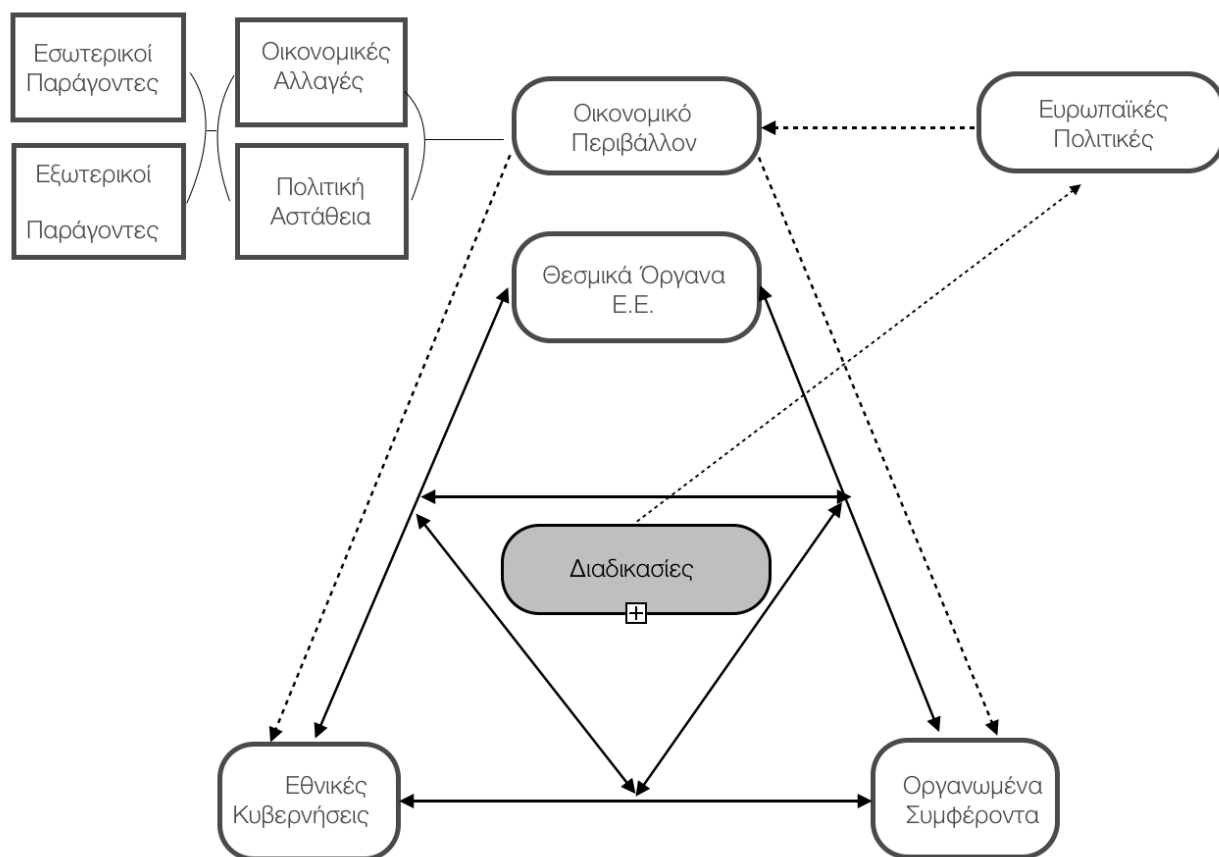
Η αμεσότητα στην προσπάθεια των ομάδων συμφερόντων να διαμορφώσουν την Ευρωπαϊκή Ναυτιλιακή Πολιτική και ιδιαίτερος του εφοπλισμού με τα επαρκέστερα κεφάλαια, οφείλεται στο ότι ήταν εξαρχής προετοιμασμένος για φράση στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως μέλος μιας παγκοσμιοποιημένης βιομηχανίας, διέθετε ήδη την υποδομή, την τεχνογνωσία, τους τρόπους έκφρασης κ.λ.π. για την δραστηριοποίηση στον ευρωπαϊκό χώρο. Ταυτόχρονα, ο χώρος της πλοιοκτησίας παραμένει ο πλέον ισχυρός και διαχρονικά ο πιο αποτελεσματικός χάρις την δυνατότητα άσκησης πίεσης μέσω της κινητικότητας κεφαλαίου - της δυνατότητας δηλαδή να αλλάζει τη νηολόγηση ενός πλοίου χωρίς κόστος, σε περίπτωση διαμόρφωσης ενός μη - επιθυμητού θεσμικού πλαισίου (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Οι κύριες σχολές ανάλυσης της Ε.Ε. (νεολειτουργισμός, διακυβερνητισμός, σχολή της πολυεπίπεδης θεώρησης) που αναλύσαμε στο κεφάλαιο 2.1, τονίζουν το ρόλο των οργανώσεων έκφρασης συμφερόντων ώστε να επηρεάσουν το περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών πολιτικών για την ναυτιλία. Οι

περισσότερες αποτυχίες παραγωγής πολιτικής, για παράδειγμα οι δυσκολίες απελευθέρωσης των θαλάσσιων μεταφορών (1986) ή η αποτυχία υιοθέτησης του ευρωπαϊκού νηολογίου *Euros* (1996) έχουν αποδοθεί εν μέρει στην ισχυρή πίεση συγκεκριμένων οικονομικών συμφερόντων (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Ταυτόχρονα, όταν η Ε.Ε. αναλύεται ως ένα φιλελεύθερο διακυβερνητικό πείραμα, ως ένα πολυεπίπεδο διακυβερνητικό σύστημα, ως ένα ρυθμιστικό κράτος ή ως ένα μετά - πλουραλιστικό πολιτικό σύστημα (Θεοδωρόπουλος et al., 2006), όπου οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων, λαμβάνουν ενεργά υπόψη τα αντικρουόμενα οικονομικά συμφέροντα, η συμβολή των οργανώσεων έκφρασης κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων, όχι μόνο δεν μπορεί να αγνοηθεί αλλά οι πρωτοβουλίες της Ε.Ε. θεωρούνται ως αποτελέσματα των αποφάσεων των κρατών - μελών να αντιδράσουν συλλογικά στις παγκόσμιες οικονομικές αλλά και πολιτικές πιέσεις που ασκούνται στην ευρωπαϊκή ναυτιλία (Cafruny, 1987).

Εξετάζοντας κανείς την σχέση που ανέπτυξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τις ομάδες συμφερόντων, παρατηρεί κανείς μια σχέση αμφίδρομη, η οποία άρχισε ήδη να διαφαίνεται από τα τέλη της δεκαετίας του '90. Η ίδια η Επιτροπή προσπάθησε να ενισχύσει την άνοδο των ομάδων συμφερόντων, ενθαρρύνοντας σε ευρωπαϊκό επίπεδο την δημιουργία ομάδων από απλούς πολίτες. (Mahoney, 2004), ενισχύοντας έτσι ακόμα περισσότερο την ευρωπαϊκή οδό έναντι της εθνικής. Ακριβώς αυτή η μεταφορά περισσότερων θεσμικών δραστηριοτήτων και ευθυνών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και μια σειρά αλλαγών στις θεσμικές διαδικασίες - όπως αυτές που μελετήσαμε στο κεφάλαιο 2.2 - έδωσε ώθηση στην αύξηση των ομάδων συμφερόντων (Broscheid and Coen, 2003). Στη διάρκεια λοιπόν της δεκαετίας του '80, οι ευρωπαϊκές οργανώσεις εκπροσώπησης των συμφερόντων του εφοπλισμού, των ναυλωτών και των εργατικών συνδικάτων, αναπτύσσουν τη δράση τους, με διαφορετική όμως αποτελεσματικότητα. Η αποτελεσματικότητα αυτή εξαρτάται από τον προσανατολισμό τους, τα διαθέσιμα κεφάλαια, την ύπαρξη τεχνογνωσίας για δράση στον διεθνή χώρο κ.α.



Διάγραμμα 3.1 - Οικονομικό Περιβάλλον και Δρώντες Παράγοντες στην Ευρωπαϊκή Ναυτιλιακή Πολιτική.

Πηγή: Pallis, 2002.

Με αρκετές οργανώσεις έκφρασης συμφερόντων να διαθέτουν επαρκή πληροφόρηση και εξειδικευμένη γνώση, ιδιαίτερα τεχνικά θέματα, οι θεσμοί ζητούν συχνά τη συμβολή τους στη σύνταξη εκθέσεων, τις οποίες εν συνεχεία χρησιμοποιούν ως βάση πολιτικών πρωτοβουλιών. Αυτό συμβαίνει, όχι μόνο γιατί οι θεσμοί δεν διαθέτουν την απαραίτητη γνώση των πολυεθνικών πρακτικών συμπεριφοράς, αλλά γιατί στερούνται της εξειδικευμένης γνώσης, ενώ συχνά είναι υποστελεχωμένοι. Η γνώση αυτή που αντλούν οι θεσμοί από τις εξειδικευμένες ομάδες έκφρασης συμφερόντων χαρακτηρίζονται ως *αγαθά πρόσβασης*.

Τελικά, οι εθνικές κυβερνήσεις των κρατών - μελών, τα οργανωμένα συμφέροντα και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., θεωρούνται σημαντικοί και αλληλοεξαρτώμενοι δρώντες παράγοντες που αναζητούν συμμαχίες και ισορροπίες, ώστε να προωθήσουν συλλογικές πολιτικές απαντήσεις στο μεταβαλλόμενο διεθνοποιημένο οικονομικό περιβάλλον (Θεοδωρόπουλος et al., 2006). Συμμετέχουν λοιπόν από κοινού σε ένα πολυδιάστατο παιχνίδι λήψης αποφάσεων που αναπτύσσεται σε μια σύνθετη και μεταβλητή και οργανωτική δομή όπως η Ε.Ε. (Stevens, 2004).

Σε μια τέτοια δομή, η δυνατότητα εξόδου που συχνά χρησιμοποιούν οι εφοπλιστικές ομάδες πίεσης ως διαπραγματευτική ικανότητα, εάν και εφόσον είναι πραγματική, δύναται να οδηγήσει το σύστημα σε μερική ή ολική κατάρρευση.

4.2 - Λειτουργία και Δομή των Ευρωπαϊκών Ομάδων Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

Δεν υπάρχει ένα κυρίαρχο πρότυπο λειτουργίας και δομής των ευρωπαϊκών οργανώσεων έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων. Τα μέλη, οι πόροι, η δομή και η επιρροή καθενός από τις ομάδες ποικίλλουν, ενώ παρατηρούνται σημαντικές παραλλαγές στην οργάνωση, την λειτουργία, την δομή και τις μεθόδους αντιπροσώπευσης των ενδιαφερόντων ανά τομέα και πολιτική.

Σύμφωνα με μια έρευνα που πραγματοποίησε το 2006 ο Α. Πάλλης¹⁷ και στην οποία παρουσιάζει τη δομή, τη λειτουργία, την στρατηγική και τη διακυβέρνηση των οργανωμένων ναυτιλιακών συμφερόντων στην Ε.Ε., το 2006 υπήρχαν 37 ευρωπαϊκές οργανώσεις έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων. Η πλειοψηφία τους εκφράζει ναυτιλιακές βιομηχανίες (30 οργανώσεις, 81%), με τις υπόλοιπες να αποτελούν είτε συνδικάτα (4 συνδικάτα, 8%), είτε οργανώσεις που αντιπροσωπεύουν περιφέρειες της Ευρώπης με αυξημένο ενδιαφέρον για τις πολιτικές για τη ναυτιλία (3 οργανώσεις, 8%). Σημαντικό είναι επίσης να αναφερθεί πως τέσσερις (4) από αυτές τις οργανώσεις αντιπροσωπεύουν φορείς που συνδέονται συλλογικά σε διεθνές επίπεδο, έχουν παρ' όλα αυτά αναγνωρίσει τη σημαντικότητα συλλογικής δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μερικές από τις οργανώσεις αυτές αντιπροσωπεύουν τις βιομηχανίες που αποτελούν το κορμό των θαλάσσιων μεταφορών, π.χ. τους πλοιοκτήτες, τους ναυλωτές, τους φορτωτές, τους ναυλομεσίτες, τις λιμενικές αρχές και τους πάροχους λιμενικών υπηρεσιών.

Ευρωπαϊκές Οργανώσεις Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

Οργάνωση	Τύπος	Δομή	Κράτη-μέλη	Μέλη
AMRIE (Alliance of Maritime Regions in Europe)	ΝΠ	ΣΣ	11	44 ΕΕ
AMSI (Association of Marine Scientific Industries)	ΕΝΒ	ΑΣ	4	17 ΕΕ/ 1
CEMT (Confederation of Europe Maritime Technology Societies)	ΕΝΒ	Ο	8	9 ΕΕ
CECA (Community of European Shipyards Association)	ΕΝΒ	Ο	12	12 ΕΕ/ 2
CLECAT (Laison Committee of European Forwarders)	ΕΝΒ	Ο	14	21 ΕΕ/ 5

¹⁷ Α.Παλλίς, "Maritime Interest Representation in the EU", European Political Economy Review vol. 3, 2005

Οργάνωση	Τύπος	Δομή	Κράτη-μέλη	Μέλη
CRPM (Conference of Peripheral Maritime Regions)	ΝΠ	Ο	20	15 ΕΕ/ 6
EAFPO (European Association of Fish Producer Organisations)	ΕΝΒ	Ο	ΜΔ	ΜΔ
EBA (European Boating Association)	ΕΝΒ	Ο	14	22 ΕΕ/ 4
EBU (European Barge Union)	ΕΝΒ	Ο	7	9 ΕΕ
ECASBA (EC Association of Ship Brokers & Agents)	ΕΝΒ	Ο	20	21 ΕΕ/ 1
ECSA (European Community Shipowners Association)	ΕΝΒ	Ο	15	15 ΕΕ/ 1
EFIP (European Federation of Inl & Ports)	ΕΝΒ	Σ	11	17 ΕΕ/ 8
EHMC (European Harbour Masters Committee)	Σ	Ο	19	94 ΕΕ/ 15
EIA (European Intermodal Association)	ΕΝΒ	ΑΣ	20	81 ΕΕ/ 4
ELLA (European Liner Affairs Association)	ΕΝΒ	ΑΣ	24	24 Ν.Ε
EMEC (European Marine Equipment Council)	ΕΝΒ	Ο	8	10 ΕΕ/ 2
EMF (European Metalworkers Association)		Ο	ΜΔ	65 ΕΕ
EMPA (European Maritime Pilots Association)	Σ	Ο	ΜΔ	ΥΔΟ
ESC (European Shippers Council)	ΕΝΒ	Ο	9	9 ΕΕ/ 3
ESPO (European Sea Port Organisation)	ΕΝΒ	Ο	20	20 ΕΕ/ 3
ETA (European Tug owners Association)	ΕΝΒ	ΣΣ	70	13 ΕΕ/ 3
ETF (European Transport workers Federation)	Σ	Ο	25	215 ΕΕ/ 15
ETTC (European Towing Tank Community)	ΕΝΒ	ΣΣ	ΜΔ	ΥΔΟ
EUDA (European Dredging Association)	ΕΝΒ	ΑΣ	9	11 ΕΕ/ 9
EURACS (European Association of Classification Societies)	ΕΝΒ	ΑΣ	3	ΥΔΟ
EURMIG (European Recreational Marine Industry Group)	ΕΝΒ	Ο	16	ΥΔΟ
EUROGIF (European Oil & Gas Innovation Forum)	ΕΝΒ	ΣΣ	5	10 ΕΕ/ 5
EUROPECHE (Association of National Organisations of Fishing Enterprises)	ΕΝΒ	Ο	ΜΔ	ΜΔ
EUROPIA (European Petroleum Industry Association)	ΕΝΒ	ΑΣ	0	20 Π/Ε
FEAP (Federation of European Aquaculture Producers)	ΕΝΒ	Ο	20	19 ΕΕ/ 2
FEMAS (Federation of European Maritime Associations of Surveyors & Consultants)	ΕΝΒ	Ο	8	9 ΕΕ
FEPOR (Federation of European Ports Private Operators)	ΕΝΒ	Ο	13	13 ΕΕ
HELCOM (Baltic Marine Environment Protection Com)	ΝΠ	Ο	8	8 ΕΕ/ 1

Οργάνωση	Τύπος	Δομή	Κράτη-μέλη	Μέλη
IAMI (EU) (Organisation of Maritime Institutes of the EU)	ENB	ΑΣ	ΜΔ	ΥΔΟ
IIMS (EU) (International Institute of Marine Surveyors)	ENB	ΑΣ	ΜΔ	ΥΔΟ
INE (Inl & Navigation Europe)	ENB	ΣΣ	66	ΕΕ
OCEAN (Organisation of European Community Ship Suppliers)	ENB	Ο	12	12 ΕΕ/ 1

Πηγή: A. Pallis, "Maritime Interest Representation in the EU", 2005

όπου:

- ENB = Εκπροσώπηση Ναυτιλιακής Βιομηχανίας; Σ = Συνδικάτο; ΝΠ = Ναυτιλιακή Περιφέρεια;
- ΑΣ = Άμεση συμμετοχή μελών; Ο = Ομοσπονδία Εθνικών Ενώσεων; ΣΣ = Συνδυασμός άμεσης συμμετοχής και συμμετοχής ενώσεων;
- ΜΔ = Μη Διαθέσιμα Στοιχεία
- Ν.Ε = Ναυτιλιακή Εταιρεία
- Π/Ε = Πολυεθνική Εταιρεία
- ΥΔΟ = Υποεπιτροπή διεθνούς οργάνωσης

Οι Ευρωπαϊκές ομοσπονδίες εθνικών ενώσεων αποτελούν το προτιμώμενο μοντέλο οργάνωσης ναυτιλιακών συμφερόντων (26 οργανώσεις, 68%) ενώ συχνά στις ομοσπονδίες συμμετέχουν ως μέλη και ενώσεις από τις συνδεδεμένες με την Ε.Ε. χώρες - π.χ. Νορβηγία.

Η αμέσως επόμενη προτιμώμενη δομή οργάνωσης, αποτελεί η άμεση συμμετοχή των μελών (7 οργανώσεις, 21%), ενώ ακολουθούν οι ενδιάμεσες περιπτώσεις, όπου συμμετέχουν ταυτόχρονα και οι εθνικές ενώσεις και απευθείας μέλη (4 οργανώσεις, 11%). Βέβαια, οι ευρωπαϊκές ομοσπονδίες αποτελούν την πιο συνηθισμένη μορφή, αφού προσφέρουν ευκαιρίες να διαμορφωθούν πανευρωπαϊκές συλλογικές θέσεις, μέσω της εθνικής εκπροσώπησης συμφερόντων.

Οι Βρυξέλλες αποτελούν την τοποθεσία εγκατάστασης για παραπάνω από τις μισές ευρωπαϊκές οργανώσεις έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων (55%) αφού με τον τρόπο αυτό, διευκολύνεται η τακτική επαφή με τα θεσμικά όργανα. Ακολουθεί το Λονδίνο ως ναυτιλιακό και εμπορικό κέντρο καθώς αποτελεί, μεταξύ άλλων, και την έδρα του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (International Maritime Organisation - IMO).

Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο για την τοποθεσία εγκατάστασης των οργάνωσης έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων, φαίνεται να παίζει η χιλιομετρική απόσταση από την Βελγική πρωτεύουσα, αφού φαίνεται πως η εγγύτητα των Βρυξελλών ενισχύει τη διαδικασία άσκησης πιέσεων στα θεσμικά

όργανα της Ε.Ε. Γι' αυτό το λόγο, συνολικά το 67% των Ευρωπαϊκών οργανώσεων έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων βρίσκονται εγκατεστημένες σε απόσταση μικρότερη των δύο ωρών από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Την πεποίθηση αυτή ενισχύει το γεγονός πως δώδεκα (12) οργανώσεις μετεγκατέστησαν τις γραμματείες τους με σκοπό να βρίσκονται εγγύτερα των θεσμών, παρά την βελτίωση των νέων τεχνολογιών επικοινωνίας.

Ο Α. Πάλλης, παρατηρεί επίσης πως όλες οι οργανώσεις διαθέτουν μόνιμη γραμματεία, απασχολώντας κατά μέσο όρο 3-4 εργαζόμενους - αριθμός κοντά στον αντίστοιχο μέσο των υπολοίπων ομάδων συμφερόντων της Ε.Ε. Στην δε περίπτωση των ομάδων έκφρασης ναυτιλιακών συμφερόντων, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στηρίζεται κυρίως στην ύπαρξη εξειδικευμένων επιτροπών (68,4%) ή ομάδων εργασίας (57,9%), οι οποίες υπόκεινται στην Γενική Συνέλευση της εκάστοτε ομάδας.

Ανεξάρτητα από το οργανωτικό σχήμα λήψης αποφάσεων που ακολουθούν οι ομάδες πίεσης, η ύπαρξη οικονομικών πόρων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα που επιτρέπει στις οργανώσεις να εκφράσουν αποτελεσματικά τα συμφέροντα που εκπροσωπούν (Coen & Dunnether, 2003). Σύμφωνα με την έρευνα, το 2006, υπήρχαν έξι (6) τουλάχιστον ομάδες εκπροσώπησης ναυτιλιακών συμφερόντων (26%) με ετήσιο προϋπολογισμό μεγαλύτερο των € 500.000. Η πλειοψηφία των οργανώσεων (περίπου 40%) φέρεται να είχε προϋπολογισμό μεταξύ πενήντα (50) και πεντακοσίων (500) χιλιάδων ευρώ, ενώ μόνο μια στις πέντε (περίπου 20%) φαίνεται να διέθετε προϋπολογισμό λιγότερο από € 50.000 ετησίως.

4.3 - Στρατηγική των Ευρωπαϊκών Ομάδων Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

Ο συνηθέστερος στόχος των ομάδων ναυτιλιακών συμφερόντων είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με το Α. Πάλλη, μια στις πέντε (1/5) οργανώσεις διατηρεί καθημερινή επαφή με υπαλλήλους της Επιτροπής, ενώ μια στις δύο (1/2) τουλάχιστον εβδομαδιαία. Αυτό συμβαίνει γιατί η Επιτροπή αντιπροσωπεύει μια μικρή, αλλά σχετικά ανοικτή δομή που επιζητά την επαφή με ομάδες συμφερόντων, στην προσπάθεια της για να ανάπτυξη περιεκτικών πολιτικών προτάσεων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το δεύτερο θεσμικό όργανο στο οποίο εστιάζουν τα οργανωμένα ναυτιλιακά συμφέροντα. Χαρακτηριστικά, το 37% των οργανώσεων διατηρούν μια εβδομαδιαία επαφή με τουλάχιστον μια από τις επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - συνήθως την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή την Επιτροπή των Περιφερειών.

Αντιθέτως, οι ομάδες ναυτιλιακών συμφερόντων δεν καταφεύγουν συχνά στο Συμβούλιο των Υπουργών, κυρίως χάρις την μυστικοπάθεια που το χαρακτηρίζει. Ο Α. Πάλλης αναφέρει χαρακτηριστικά πως το 53% των οργανώσεων διατηρεί σπάνιες επαφές με τον συγκεκριμένο οργανισμό, ενώ το 32% τον αγνοεί. Εξάλλου το Συμβούλιο των Υπουργών αποτελείται από τις εθνικές κυβερνήσεις και είναι πιθανότερο τα συμφέροντα να χρησιμοποιήσουν τον *εθνικό δρόμο* προς τις Βρυξέλλες (Calingeart, 1943) προκειμένου να επιχειρήσουν - ως τελευταία ευκαιρία - να επηρεάσουν το περιεχόμενο μιας πολιτικής πρότασης.

Τέλος, όπως είδαμε και στο Κεφάλαιο 3.1.2, οι ομάδες συμφερόντων ανέπτυξαν δίκτυα πολιτικής για να προωθούν αποτελεσματικά τις θέσεις τους και να πληροφορούνται. Με αυτόν τον καινοτόμο τρόπο διακυβέρνησης, οι ομάδες επισυνάψαν *ανεπίσημες* σχέσεις με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και κυρίως με τους εργαζόμενους σε αυτά, δημιουργώντας έτσι προβλήματα διαφάνειας. Τα προβλήματα αυτά, σε συνδυασμό με την αύξηση των ομάδων συμφερόντων στη δεκαετία του '90, αποτέλεσαν κίνητρο για την προώθηση από την Επιτροπή ενός σχεδίου κανόνων για τη διακυβέρνηση της Ε.Ε., η οποία καθορίζει - μεταξύ άλλων - τις σχέσεις του συνόλου των δρώντων παραγόντων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001).

4.4 - Σχέση ανάμεσα στην Επιτροπή και τις Ομάδες Έκφρασης Ναυτιλιακών Συμφερόντων

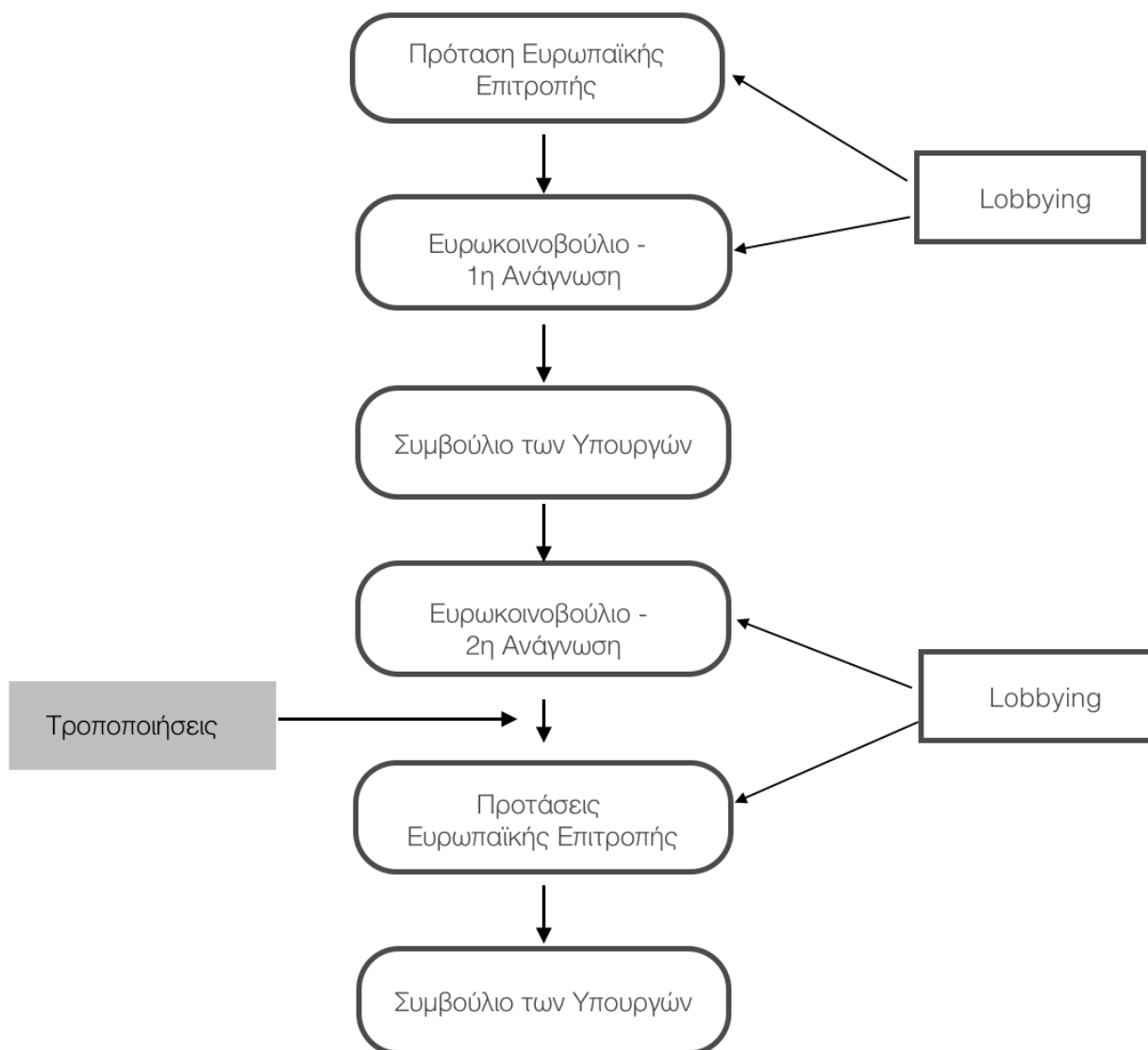
Η Επιτροπή είναι το πολιτικά ανεξάρτητο θεσμικό όργανο το οποίο εκπροσωπεί και προασπίζει τα συμφέροντα της Ε.Ε. στο σύνολο της. Σκοπός της είναι να εξασφαλίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των Κοινοτικών πολιτικών, να εκτελεί τον προϋπολογισμό και να διαχειρίζεται τα κοινοτικά προγράμματα. Για το λόγο αυτό δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, διοικητικά τουλάχιστον, η Επιτροπή δρα ευέλικτα, αποτελεσματικά και συνήθως με απόλυτη διαφάνεια.

Το γεγονός πως η Επιτροπή αποτελεί μια ανοικτή και ευέλικτη δομή, σε συνδυασμό με τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζει στις εξελίξεις σε επίπεδο Ε.Ε. - ως το θεσμικό όργανο το οποίο έχει την ευθύνη για την εισήγηση των προτάσεων ενώ αποτελεί σημείο εκκίνησης όλων των πολιτικών πρωτοβουλιών στην Ε.Ε. (Alexopoulos, 2000) - θέτει την Επιτροπή πρώτο στόχο των ομάδων πίεσης (Greenwood, 2003).

Ελλείπει εσωτερικών πόρων, με περιορισμένο προϋπολογισμό και με απαραίτητη την εξειδικευμένη γνώση και τεχνογνωσία για την υλοποίηση πρωτοβουλιών με τη μορφή κατευθυντήριων γραμμών (Λευκή ή Πράσινη Βίβλος), οι αξιωματούχοι της Επιτροπής, απευθύνονται σε ποικίλους εταίρους για να αντλήσουν πληροφορίες. Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο, παρουσιάζεται πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη στρατηγικών lobbying (Charrad, 2006). Στην προσπάθεια αυτή της εκπόρευσης πρωτοβουλίας, σημαντικό ρόλο παίζει η πληροφορία, η οποία ανάγεται σε *διαπραγματεύσιμο* και κατά κάποιον τρόπο *εμπορεύσιμο αγαθό*.

Για τις ομάδες συμφερόντων αντιστοίχως, η συμμετοχή στις συμβουλευτικές επιτροπές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποτελούν ένα σημαντικό στοιχείο πρόσβασης. Η συμμετοχή σε αυτές τις επιτροπές, επιτρέπει στα συμφέροντα να συμμετάσχουν στη διαμόρφωση πολιτικής από το αρχικό στάδιο και να επηρεάσουν τη γενικότερη κατεύθυνση. Γι' αυτό άλλωστε και η Επιτροπή αποτελεί την πρώτη στάση των ομάδων συμφερόντων για την άσκηση πίεσης και την διαμόρφωση πολιτικής. Γεγονός που μπορεί κανείς να αντιληφθεί εάν παρατηρήσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με τη μέθοδο της συναπόφασης που παρουσιάζεται στο διάγραμμα 3.2.

Ταυτόχρονα, μέσω της διαδικασίας συνδιαλλαγής εξειδικευμένης γνώσης και τεχνογνωσίας, η Επιτροπή δύναται να εκκινήσει και να υλοποιήσει επιτυχώς μια νομοθετική πρωτοβουλία. Πρόκειται λοιπόν για μια διαδικασία αμφίδρομη. Αυτό σημαίνει πως το που, πότε και πόσες συμβουλευτικές επιτροπές θα συστηθούν, δεν εξαρτάται μόνο από τη θέληση της Επιτροπής, αλλά και από την ίδια τη δράση των ομάδων συμφερόντων (Mahoney, 2004).



Διάγραμμα 3.2 - Διαδικασία λήψη αποφάσεων στην Ε.Ε. με τη διαδικασία της συναπόφασης.

Πηγή: Ο' Connor, 1997

4.5 - Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι Ομάδες Συμφερόντων

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην αρχική του μορφή ήταν αναμφισβήτητα ιδιαίτερα περιορισμένος. Ωστόσο, από το χρονικό σημείο από το οποίο έχουμε και την πρώτη άμεση εκλογή των μελών του (1979) το Κοινοβούλιο αρχίζει να αποκτά προοδευτικά μεγαλύτερη ισχύ, ιδιαίτερα μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο της προσπάθειας να περιορισθεί το έλλειμμα δημοκρατικότητας, το οποίο χαρακτηρίζει την Ε.Ε. (Θεοδωρόπουλος, 2006). Ιδίως από το 1993 και έπειτα, η ισορροπία συνέχισε να αλλάζει με εντονότερους ρυθμούς, με περισσότερες εξουσίες να ανατίθενται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο κατά τη διάρκεια της εποχής λήψης αποφάσεων με τη διαδικασία της

συνεργασίας, είχε την δυνατότητα και μόνο υπό ορισμένες συνθήκες να θέτει τα θέματα υπό συζήτηση (Tsebelis, 1995). Με την εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης (1993) - που παρουσιάζεται στο διάγραμμα 3.2 - και με την μετέπειτα επέκταση της εφαρμογής της¹⁸ (1997), είχε πια στη διάθεση του ένα τρόπο ώστε να αυξήσει δυναμικά τις εξουσίες του και τη δυναμική του εντός των δομών της Ε.Ε. (Tsebelis, 1995).

Ιδιαίτερα μέσω της διαδικασίας συναπόφασης 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε νέα δυναμική, γεγονός το οποίο αντιλήφθηκαν άμεσα οι ομάδες συμφερόντων. Για το λόγο αυτό άλλωστε κινήθηκαν ώστε να αποκτήσουν σχέσεις με το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο της Ε.Ε. (Τσιώτσης, 2007), φτάνοντας στο σήμερα, όπου οι λομπίστες το προσεγγίζουν σε μεγαλύτερο βαθμό από ποτέ άλλοτε (Wessels, 2000).

Με την εφαρμογή της συναπόφασης 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει την αρμοδιότητα να τροποποιεί, να επανεξετάζει και τελικά να εγκρίνει νομικά της προτάσεις της Επιτροπής. Πιο συγκεκριμένα, και σύμφωνα με το διάγραμμα 3.2, εφόσον η Επιτροπή καταθέτει τις προτάσεις της, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάνει μια πρώτη ανάγνωση και στέλνει τα πορίσματα του στο Συμβούλιο των Υπουργών. Το συμβούλιο, αφού μελετήσει και τροποποιήσει τις προτάσεις, τις ξαναστέλνει για έλεγχο στην Ευρωβουλή, η οποία κάνει τις αναγκαίες τροποποιήσεις και προτάσεις και τις προωθεί ξανά στην Επιτροπή, η οποία καταθέτει με τη σειρά της για δεύτερη φορά τις προτάσεις της στο Συμβούλιο. Οι ομάδες συμφερόντων έχουν λοιπόν κατανοήσει πως το Ευρωπαϊκό σύστημα χαρακτηρίζεται από πολλαπλά σημεία πρόσβασης, με δυνατότητα παρέμβασης σε καθ' ένα από τα στάδια της διαδικασίας συναπόφασης, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσφέρει ήδη δύο σημεία πρόσβασης για τις ομάδες αυτές.

Το Ευρωκοινοβούλιο επιθυμεί την σύναψη σχέσεων με τις ομάδες συμφερόντων γιατί, όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποκτά πρόσβαση σε πληροφορίες (*αγαθά πρόσβασης*). Στην περίπτωση του Ευρωκοινοβουλίου αυτές δεν θα είναι τεχνογνωσία και εξειδικευμένη γνώση, αφού η νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής θα είναι τεχνικώς λεπτομερής. Το Κοινοβούλιο ενδιαφέρεται περισσότερο να αποκτήσει πρόσβαση στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη και την εγχώρια κοινή γνώμη (Bowen, 2003). Αυτό συμβαίνει γιατί εκφράζοντας τους Ευρωπαίους πολίτες, το Κοινοβούλιο ενδιαφέρεται για την επίδραση της πρότασης πολιτικής σε διευρωπαϊκό επίπεδο. Συνεπώς ο τύπος της πληροφορίας που αξιολογεί κατά κύριο λόγο είναι το Ευρωπαϊκό Ευρύτερο συμφέρον (Bowen, 2003).

¹⁸ Η διαδικασία συναπόφασης 2, αποτελεί εξέλιξη της διαδικασίας της συναπόφασης. Θεσπίστηκε ως διαδικασία με την αναθεωρητική Συνθήκη του Amsterdam, 1997

Με αυτόν τον τρόπο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει στη διάθεση του πληροφορίες, οι οποίες ενδιαφέρουν τόσο το ίδιο το θεσμικό όργανο, όσο και τον καθένα Ευρωβουλευτή ξεχωριστά. Είναι λογικό άλλωστε να ενδιαφέρει η άποψη της κοινής γνώμης της εκλογικής του περιφέρειας, καθώς οι Ευρωβουλευτές - δρώντας ορθολογικά - επιδιώκουν την επανεκλογή τους.

Σημαντικό είναι επίσης να αναφερθεί πως για τις ομάδες άσκησης πίεσης στην Ευρωβουλή, σημαντικό ρόλο παίζει ο *εισηγητής*. Ο *εισηγητής* είναι ένα μέλος της επιτροπής της Ευρωβουλής, ο οποίος είναι υπεύθυνος για την εξέταση των νέων μέτρων και της υποβολής των σχετικών εκθέσεων. Ο *εισηγητής* είναι αυτός που εν τέλει θα κάνει τις τελικές τροποποιήσεις σε ένα σχέδιο νόμου, και πιθανώς αργότερα το καταθέσει στην Ε.Ε. για επανεξέταση. Γίνεται λοιπόν σαφές πως οι άνθρωποι του lobbying οφείλουν να επικεντρωθούν και στον εισηγητή, εάν θέλουν να επηρεάσουν τις νομοθετικές διατάξεις (O' Connor, 1997).

Τέλος, αυτό που γνωρίζουν οι παράγοντες των ομάδων συμφερόντων είναι ο διαφορετικός βαθμός αποδοχής της εκάστοτε εθνικής βουλής. Υπάρχει δηλαδή έντονος βαθμός διαφοροποίησης μεταξύ χωρών του Βορρά και Νότου, στην εξοικείωση τους με τη διαδικασία του lobbying. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο το lobbying στους τομείς των δημοσίων σχέσεων είναι περισσότερο διαδεδομένο από ότι στη Γερμανία ή τις Λατινικές χώρες. Επίσης, τα συντηρητικά κόμματα είναι περισσότερο ανοικτά στο να συμμετέχουν σε ομάδες συμφερόντων και να συνεργαστούν μαζί τους από ότι τα σοσιαλιστικά, τα δημοκρατικά και τα οικολογικά κόμματα (Lehmann, 2003). Γι' αυτό άλλωστε επιδιώκουν την ανάπτυξη σχέσεων με ομοσπονδιακά όργανα και θεσμούς.

4.6 - Το Συμβούλιο των Υπουργών και οι Ομάδες Συμφερόντων

Το Συμβούλιο της Ε.Ε., όπου συμμετέχουν οι αρχηγοί των κρατών - μελών, αποτελεί το κύριο θεσμικό όργανο με αρμοδιότητες λήψης πολιτικών αποφάσεων της Ε.Ε. και αντιπροσωπεύει τα εθνικά συμφέροντα (Θεοδωρόπουλος et al., 2006). Αν και η Επιτροπή κατέχει το αυτοδίκαιο δικαίωμα της πολιτικής πρωτοβουλίας, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να ζητήσει από την Επιτροπή την σύνταξη προτάσεων. Το Συμβούλιο της Ε.Ε. είναι δομημένα σε τομεακά συμβούλια υπουργών, τα οποία απαρτίζονται από εκπροσώπους - ένας από κάθε κράτος - μέλος. Ο εκπρόσωπος είναι αυτός που έχει την εξουσία να δεσμεύει το εκάστοτε κράτος - μέλος ασκώντας το δικαίωμα ψήφου (Europra, 2010). Το Συμβούλιο των Υπουργών Μεταφορών είναι υπεύθυνο για τη διαμόρφωση της Κοινής Πολιτικής Μεταφορών, ενώ αποτελεί το στόχο των ομάδων ναυτιλιακών συμφερόντων όταν επιθυμούν να ασκήσουν πίεση στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η προεδρία του Συμβουλίου ασκείται εκ περιτροπής από κάθε κράτος - μέλος της Ε.Ε. και για περίοδο έξι (6) μηνών, σύμφωνα με μια προκαθορισμένη

σειρά. Το κράτος - μέλος που βρίσκεται στην προεδρία, είναι αρμόδιο για την προετοιμασία της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου και την επιλογή των θεμάτων που συζητούνται.

Το lobbying στο Συμβούλιο των Υπουργών αποτελεί το δυσκολότερο εκ των τριών, δεδομένου ότι η πρόσβαση στα μέλη του Συμβουλίου βρίσκεται στις εθνικές κυβερνήσεις. Για τον λόγο αυτό, το lobbying στο Συμβούλιο θεωρείται το περισσότερο δαπανηρό, χάρις στο γεγονός του ότι οι εθνικοί εμπειρογνώμονες δεν εδράζουν στις Βρυξέλλες αλλά στα κράτη - μέλη. Συνεπώς, μόνο οι ισχυρές και οικονομικά εύρωστες οργανώσεις έκφρασης συμφερόντων μπορούν να ασκήσουν πίεση στο Συμβούλιο, μέσω ενός καλά αναπτυγμένου δικτύου επαφών σε κάθε μια από τις πρωτεύουσες των κρατών - μελών και στις Βρυξέλλες (Lehmann, 2003).

Το Συμβούλιο αποτελεί τον πλέον διακυβερνητικό θεσμό της Ένωσης. Τα κράτη - μέλη διαπραγματευόμενα την προς υιοθεσία πολιτική είναι απαραίτητο να γνωρίζουν το *εθνικό ευρύτερο συμφέρον* για να παρουσιάσουν τις εθνικές θέσεις προς διαπραγμάτευση. Εν τούτοις, καθώς σκοπός δεν είναι η σύγκρουση μεταξύ των κρατών - μελών, υπάρχει ενδιαφέρον και για το *ευρωπαϊκό ευρύτερο συμφέρον*. Το ενδιαφέρον του για τεχνογνωσία από την άλλη, είναι ιδιαίτερα μειωμένο. Γι' αυτό άλλωστε αποτελεί και το δυσκολότερα προσεγγίσιμο όργανο της Ευρώπης, με ιδιαίτερα μικρή επιθυμία για ανάπτυξη σχέσεων με τις ομάδες συμφερόντων. Συνοψίζοντας, ο κρίσιμος πόρος και η ιεράρχηση των απαραίτητων πληροφοριών σε κάθε θεσμό ώστε να ανταλλάγουν με πρόσβαση, μπορούν να συνοψισθούν στο ακόλουθο σχήμα.

Ιεράρχηση πληροφοριών ανά θεσμό στην Ε.Ε.

Θεσμικό Όργανο	Κρίσιμος Πόρος	Ιεράρχηση Πληροφοριών
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Τ/Γ	Τ/Γ > ΕυΕυΣ > ΕυΕσΣ
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	ΕυΕυΣ	ΕυΕυΣ > ΕυΕσΣ > Τ/Γ
Συμβούλιο των Υπουργών	ΕυΕσΣ	ΕυΕσΣ > ΕυΕυΣ > Τ/Γ

Πηγή: P. Guy, "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", Comparing Networks, Open University Press, 1998

όπου:

- Τ/Γ = Τεχνογνωσία
- ΕυΕυΣ = Ευρωπαϊκό Ευρύτερο Συμφέρον
- ΕυΕσΣ = Ευρωπαϊκό Εσωτερικό Συμφέρον

5.1 - Η σημασία της Ευρωπαϊκής Φορολογικής Πολιτικής για τη Ναυτιλία

Τη δεκαετία του 1980 ο υπό κοινοτική σημαία στόλος μειώθηκε, μη αντέχοντας τον ανταγωνισμό από πλοία με σημαία τρίτων χωρών, στα τέλη όμως της ίδιας δεκαετίας αυτή η συρρίκνωση ανεστράφη. Η χωρητικότητα του κοινοτικού στόλου τη συγκεκριμένη δεκαετία μειώθηκε κατά 50%. Τα κράτη μέλη προσπαθώντας να προστατέψουν την υπό σημαία τους ναυτιλία έλαβαν διάφορα μέτρα για να ανατρέψουν αυτή την τάση. Πολλά εξ αυτών λάβανε ειδικά μέτρα για τη βελτίωση του φορολογικού κλίματος για τις πλοιοκτήτριες εταιρείες. Τα εν λόγω μέτρα φορολογικής ελάφρυνσης που εφαρμόζονται στη ναυτιλία θεωρούνται κρατικές ενισχύσεις (C. Quigley, 2009). Οι τελευταίες αποτελούν παρεμβάσεις οι οποίες μπορούν να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητα των θαλάσσιων μεταφορών.

Οι κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών διέπονται από τις γενικές διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις των άρθρων 107-109 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχετικά ρυθμίζονται από τις κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές που εκδίδει η Επιτροπή. Οι λόγοι για τους οποίους κατέστη αναγκαία η έκδοση των κατευθυντήριων γραμμών συνοψίζονται στο γεγονός ότι θα έπρεπε να επέλθει μία σύγκλιση των μέτρων και των παρεμβάσεων με τα οποία τα κράτη μέλη της Ένωσης προσπάθησαν να διαφυλάξουν το στόλο τους από τον ανταγωνισμό κυρίως των μη κοινοτικών στόλων. Τα μέτρα αυτά είχαν σαν στόχο την αντιμετώπιση εκείνων των παραμέτρων που συνθέτουν το ανταγωνιστικό μειονέκτημα της ευρωπαϊκής ναυτιλίας (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Η γενική αρχή που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις στις θαλάσσιες μεταφορές είναι ότι δεν θα πρέπει να θεσπίζονται σε βάρος των οικονομιών των άλλων κρατών μελών, και επίσης δεν θα πρέπει να επιφέρουν στρέβλωση των όρων του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών σε βαθμό αντίθετο προς το «κοινό συμφέρον». Αυτό σημαίνει ότι οι ενισχύσεις πρέπει να είναι σύμφωνες με τους στόχους τους οποίους θέτει η πολιτική για τις θαλάσσιες μεταφορές.

Την κρισιμότητα λοιπόν στη φορολόγηση της ναυτιλίας ως παράγοντας για τη δομή και την εξέλιξη της ναυτιλιακής βιομηχανίας τον προηγούμενο αιώνα μπορεί να αντιληφθεί κανείς εύκολα. Η ανάγκη θέσπισης μέτρων παροχής ενισχύσεων με διάφορες μορφές σε συνεχή βάση προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανταγωνιστικές συνθήκες της διεθνούς αγοράς, αποτέλεσε βασική μέριμνα όλων των Κοινοτικών πολιτικών ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ναυτιλίας από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 μέχρι σήμερα. Άλλοτε συνδεδεμένος με την πρακτική των ανοικτών νηολογίων, άλλοτε με την ίδρυση δεύτερων νηολογίων και άλλοτε ως μέσο για την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των

παραδοσιακών σημαιών, η φορολόγηση της ναυτιλίας ελκύει παραδοσιακά την προσοχή των ομάδων συμφερόντων, ενώ αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες χάραξης ναυτιλιακής πολιτικής.

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η εξέταση της ναυτιλιακής φορολογικής πολιτικής έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, όχι μόνο χάρις τον αριθμό των μεγάλων, παραδοσιακών, ναυτιλιακών δυνάμεων που είναι μέλη της – για παράδειγμα η Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο – αλλά και χάρις την παρουσία νεότερων κρατών – μελών που παίζουν σημαντικό ρόλο στην διεθνή ναυτιλία, ως, τα πλέον δημοφιλή, ανοικτά νηολόγια – όπως για παράδειγμα η Κύπρος και η Μάλτα.

Η κυριότερη εξέλιξη κατά τα τελευταία έτη όσον αφορά τα μέτρα ενίσχυσης των θαλασσίων μεταφορών που λαμβάνουν τα κράτη – μέλη είναι η γενικευμένη εφαρμογή στην Ευρώπη των συστημάτων φόρου χωρητικότητας κατ' αποκοπή. Ο φόρος χωρητικότητας άρχισε να ισχύει την Ελλάδα πολύ νωρίς και επεκτάθηκε σταδιακά στις Κάτω Χώρες (1996), στη Νορβηγία (1996), στη Γερμανία (1999), στο Ηνωμένο Βασίλειο (2000), στη Δανία, στην Ισπανία και στην Φιλανδία (2002) και τέλος στην Ιρλανδία (2002).

Το ευρωπαϊκό ναυτιλιακό πλέγμα, απασχολεί στο σύνολο του σχεδόν 2,3 εκ. εργαζόμενους, συνεισφέροντας στην ευρωπαϊκή οικονομία, περισσότερο από € 145 δισ. (ECSA, 2012). Στην πραγματικότητα, το 70% της προστιθέμενης αξίας της ναυτιλιακής βιομηχανίας, προέρχεται από τις δραστηριότητες οι οποίες λαμβάνουν χώρα στη ξηρά (Peeters et al., 1994). Κατά συνέπεια, η Ε.Ε έχει ισχυρό συμφέρον στο να διατηρήσει ανταγωνιστική την ναυτιλιακή βιομηχανία μέσω της ενίσχυσης των εθνικών στόλων και ευρύτερα της μεγέθυνσης του ευρωπαϊκού ναυτιλιακού πλέγματος. Παρ' όλα αυτά, η ναυτιλία είναι παγκόσμια βιομηχανία και, ως αποτέλεσμα, δέχεται ιδιαίτερα ισχυρό ανταγωνισμό στην παγκόσμια αγορά.

Ακριβώς λοιπόν για να παραμείνει βιώσιμη και ανταγωνιστική η ναυτιλιακή βιομηχανία – λαμβάνοντας πάντα υπόψιν την συμβολή της στις εθνικές οικονομίες - πολλά κράτη – μέλη έχουν υιοθετήσει πρακτικές ενίσχυσης της, άλλοτε δημοσιονομικές και άλλοτε οικονομικές. Αυτές μάλιστα οι πρακτικές δεν υιοθετούνται μόνο στην Ευρώπη, αλλά παγκόσμια. Για παράδειγμα η Σιγκαπούρη έχει θέσει σε ισχύ, ήδη από το 2004, ένα εγκεκριμένο σχέδιο, το οποίο παρέχει στις εταιρείες οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς και διανομής εμπορευμάτων με έδρα τη Σιγκαπούρη, ευνοϊκότερη φορολόγηση, της τάξης του 10% με 10ετή ορίζοντα (Approved Shipping & Logistics Enterprise Scheme). Την ίδια στιγμή, το Hong Kong εισήγαγε μια σειρά φορολογικών ρυθμίσεων, με σκοπό να προσελκύσει εταιρείες μεταφοράς εμπορευμάτων – με χαρακτηριστικότερη την εξάμηνη μείωση των ετησίων τελών χωρητικότητας, για τις εταιρείες των οποίων τα πλοία δεν έχουν κρατηθεί για παραβάσεις (Grinter, 2007).

Βέβαια, σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, η έννοια της ενίσχυσης έχει πλέον καταστεί κατά πολύ ευρύτερη από την έννοια της επιχορήγησης ή της επιδότησης, διότι συμπεριλαμβάνει όχι μόνο θετικές παροχές, αλλά και τις παρεμβάσεις εκείνες, οι οποίες ανεξαρτήτως μορφής, μειώνουν τις επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις. Συνεπώς, ο όρος «ενίσχυση» καλύπτει κατ' ανάγκη όλα τα πλεονεκτήματα που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα με δημόσιους (εθνικούς ή κοινοτικούς) πόρους και επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, δίχως το Δημόσιο να λαμβάνει αντίστοιχο αντάλλαγμα.

Γενικότερα, η παρακίνηση των εταιρειών, για να διατηρούν στα πλοία τους τις εθνικές σημαίες είναι ένας από τους σημαντικότερους στόχους της ευρωπαϊκής ναυτιλιακής πολιτικής. Συχνά μάλιστα, τα κράτη – μέλη αντιμετωπίζουν αυτή την πρόκληση, τροποποιώντας τα υπάρχοντα συστήματα και μεθόδους φορολόγησης της ναυτιλιακής βιομηχανίας. Είναι λοιπόν σαφές, πως η Ευρώπη έχει ζωτικό συμφέρον στην διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής ναυτιλίας, και στη διασφάλιση ενός ασφαλούς επιπέδου ανταγωνιστικότητας, παρέχοντας συχνά ευνοϊκές πολιτικές για την επίτευξη αυτού του στόχου.

5.2 - Κυριότερες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων και τη φορολόγηση

Όπως είδαμε και παραπάνω (Κεφάλαιο 2.3) για ένα αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα – σχεδόν 30 χρόνια – μετά την ίδρυση της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1958), πολύ λίγα μέτρα σχετιζόμενα με τον ναυτιλιακό τομέα είχαν εφαρμοστεί. Ιδιαίτερα από την στιγμή που τα έξι (6) αρχικά κράτη – μέλη προτίμησαν να δράσουν μεμονωμένα και όχι συλλογικά.

Παρ' όλα αυτά, μέχρι το τέλος του 1970 και όσο η ευρωπαϊκή ναυτιλία αντιμετώπιζε προκλήσεις – όχι μόνο σε όρους ανταγωνιστικότητας, αλλά και ασφάλειας – οι πρώτες προσπάθειες για την εκκίνηση συζητήσεων στην Κοινότητα σχετικά με μια ενδεχόμενη, κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των θαλασσιών μεταφορών, έκαναν την εμφάνιση τους.

Η πρόοδος λοιπόν προς τη δημιουργία Ευρωπαϊκών Πολιτικών (ενισχύσεων) για τη Ναυτιλία διακρίνεται σε τέσσερα πακέτα κατευθυντήριων γραμμών με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που οδήγησαν στην εξέλιξη της Κοινής Πολιτικής Μεταφορών και την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση.

5.2.1 Κατευθυντήριες γραμμές 1986

Η Ευρωπαϊκή Ένωση – τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα – προσπάθησε να επέμβει στο χώρο των ναυτιλιακών βιομηχανιών με μια δέσμη μέτρων – κανονισμών το 1986. Από την εισαγωγή των τεσσάρων (4) κανονισμών του 1986 – το πρώτο δηλαδή κανονιστικό πακέτο για την ευρωπαϊκή ναυτιλία – η Ευρώπη ανέπτυξε για πρώτη φορά, μια σημαντική και ολοκληρωμένη δέσμη δεσμευτικών κανόνων σχετικά με τις θαλάσσιες μεταφορές (P. Marlow & K. Mitroussi, 2008). Οι κανονισμοί μάλιστα αυτοί, απαντούσαν κατά κύριο λόγο σε θέματα εξωτερικών ναυτιλιακών σχέσεων και ανταγωνισμού της ευρωπαϊκής ναυτιλίας απαντώντας ουσιαστικά στις έντονες προκλήσεις που δημιουργούσε η τάση των Ευρωπαίων πλοιοκτητών να μετανηολογούν τα πλοία τους σε τρίτες σημαίες.

Οι στόχοι που έθετε σε αυτήν την πρώτη φάση, η Ε.Ε ήταν:

1. Η εφαρμογή της αρχής για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των θαλασσιών μεταφορών, τόσο μεταξύ των κρατών – μελών όσο και μεταξύ των κρατών – μελών και τρίτων χωρών (Κανονισμός 4055/86).
2. Η διασφάλιση των ορών εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού στις θαλάσσιες μεταφορές και τις ναυτιλιακές διασκέψεις τακτικών γραμμών – όπως αυτές προβλέπονται σε Άρθρα της Συνθήκης της Ρώμης (Κανονισμός 4056/86).
3. Η δημιουργία πλαισίου, με βάση το οποίο επιδιώκεται η καταπολέμηση αθέμιτων πρακτικών καθορισμού ναύλων (dumping) στη ναυτιλία τακτικών γραμμών από πλοιοκτήτες τρίτων χωρών (Κανονισμός 4057/86).
4. Ο καθορισμός του τρόπου και τις διαδικασίας για τη λήψη συντονισμένων μέτρων και ενεργειών από τα κράτη μέλη και την Κοινότητα κατά τρίτων χωρών, οι οποίες προβαίνουν σε διακρίσεις κατά των Κοινοτικών εφοπλιστών, εταιριών και πλοίων, ώστε να διασφαλισθεί η ελεύθερη πρόσβαση στις υπερωκεάνιες μεταφορές φορτίων (Κανονισμός 4058/86).

Σε γενικές γραμμές, οι ευρωπαίοι εφοπλιστές συνηγορούσαν στα συγκεκριμένα μέτρα, ενώ οι εκπρόσωποι της ναυτεργασίας θεωρούσαν ότι δεν υπήρχε επαρκής πολιτική βούληση για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και του βιοτικού επιπέδου των Ευρωπαίων ναυτικών ή τον περιορισμένο της απώλειας θέσεων εργασίας. Η έντονη αυτή σύγκρουση των συμφερόντων οδήγησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην εκτίμηση πως ναι μεν οι οδηγίες έδειχναν στη σωστή κατεύθυνση αλλά χρειάζονταν αποτελεσματικότερη «θεραπεία».

5.2.2 Κατευθυντήριες γραμμές 1989

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε το 1989 μια δεύτερη δέσμη προτάσεων με στόχο να παρασχεθούν ικανοποιητικά κίνητρα στους ευρωπαίους πλοιοκτήτες, ώστε να επιλέξουν για τη νηολόγηση των σκαφών τους σε σημαία της Ε.Ε., δίχως η επιλογή τους αυτή να οδηγεί σε σημαντικά υψηλότερα κόστη. Έτσι την περίοδο αυτή συζητήθηκαν και υιοθετήθηκαν μέτρα που επικεντρώνονται στη διατήρηση των υψηλότερων επιπέδων ιδιοκτησίας πλοίων, εγγραφής στο ενιαίο ευρωπαϊκό νηολόγιο και απασχόλησης ευρωπαίων ναυτικών, αντιστρέφοντας με αυτόν τον τρόπο τις αρνητικές οικονομικές εξελίξεις που αντιμετώπιζαν οι πλοιοκτήτες. Μεταξύ των οδηγιών που προτείνονταν στο παραπάνω πακέτο, ήταν η άρση του καμποτάζ ενδοκοινοτικά, η πρόταση για την δημιουργία ενός κοινοτικού νηολογίου, το λεγόμενο Euros (European Register of Shipping), καθώς και η έκδοση μερικών πρώτων οδηγιών για τις κρατικές ενισχύσεις των θαλασσιών μεταφορών (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989).

Η Επιτροπή, αναγνωρίζοντας από την μια πλευρά τον έντονο ανταγωνισμό από τα πλοία που ήταν νηολογημένα σε σημαίες τρίτων χωρών, και προσπαθώντας από την άλλη να εξισορροπήσει τις διαφορετικές στρατηγικές και προϋπολογισμούς που εφαρμόζονταν από τα κράτη – μέλη για την υποστήριξη των ναυτιλιακών τους βιομηχανιών, όρισε οικονομικά και δημοσιονομικά μέτρα, υπό το πλαίσιο των οποίων έπρεπε να αναπτυχθούν τα εθνικά καθεστάτα παροχής κρατικών ενισχύσεων και φορολόγησης. Ο κύριος σκοπός, ήταν ο ορισμός του μέγιστου επιτρεπόμενου ορίου κρατικών ενισχύσεων, με στόχο πάντα, την γεφύρωση του οικονομικού κόστους που προέκυπτε από την νηολόγηση ενός πλοίου σε σημαία ευκαιρίας αντί της νηολόγησης σε ευρωπαϊκή σημαία. Εν τέλει, ο υπολογισμός του επιτρεπόμενου αυτού ορίου αποδείχθηκε ιδιαίτερα περίπλοκος και δύσκολος για να εφαρμοστεί πλήρως (P. Marlow & K. Mitroussi, 2008).

5.2.3 Κατευθυντήριες γραμμές 1997

Σε συνέχεια αυτών των οδηγιών και ακολουθώντας τις προτάσεις της Επιτροπής “προς μια Κοινή Ναυτιλιακή Πολιτική” (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1996), οι παραπάνω οδηγίες αναθεωρήθηκαν, και ένα νέο πακέτο καθορισμού του επιτρεπόμενου ορίου κρατικών ενισχύσεων προέκυψε το 1997 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997). Αυτό που είναι σημαντικό να αναφερθεί, είναι πως η Επιτροπή, εξέδωσε επίσης ένα πλαίσιο, μέσα στο οποίο έπρεπε να ληφθούν οι αποφάσεις, συσχετιζόμενες με τις κρατικές ενισχύσεις στη ναυτιλία. Σύμφωνα με αυτές τις οδηγίες, τα κράτη – μέλη έπρεπε να ενημερώνουν την Επιτροπή για οποιαδήποτε απόφαση λάμβαναν σχετικά με την τροποποίηση του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων, έτσι ώστε η δεύτερη να ελέγχει την νομιμότητα τους. Σε περίπτωση που οι αποφάσεις αυτές, απέκλιναν από το ρυθμιστικό πλαίσιο, η

Επιτροπή είχε το δικαίωμα να παρέμβει, να επιβάλλει πρόστιμο ή ακόμα και να ζητήσει την άμεση επιστροφή των ενισχύσεων που έλαβαν οι εταιρείες.

Πρακτικά, στις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές του 1997, η Επιτροπή εγκατέλειψε τη μέθοδο που είχε υιοθετήσει με το ανώτατο όριο, καθώς η εφαρμογή της αποδείχθηκε δύσκολη και κατά συνέπεια πολύ αναποτελεσματική. Θα έπρεπε, ως εκ τούτου, να εφαρμοστεί μια διαφορετική προσέγγιση που θα είχε ως στόχο τον περιορισμό της έντασης με την οποία χορηγούνταν τα μέτρα ενισχύσεων. Πρακτικά, η ανταγωνιστική διαφορά ανάμεσα στα πλοία που είναι νηολογημένα αφενός σε νηολόγιο κράτους μέλους και αφετέρου εκείνων που νηολογούνται σε τρίτα νηολόγια εξαρτάται κυρίως από το κόστος φορολογίας, δηλαδή το κόστος φορολογίας των εταιρειών και των συναφών με τη φορολογία υποχρεώσεων για τους ναυτικούς. Και είναι αυτό το κόστος που συνεπάγεται τη μειωμένη ανταγωνιστικότητα των υπό κοινοτική σημαία πλοίων.

Στις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις που εκδόθηκαν από την Επιτροπή το 1997, υπάρχει λοιπόν μια πρώτη εισαγωγή στην έννοια του φόρου χωρητικότητας ως έννοια και ως μέσο για την βελτίωση και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής ναυτιλίας. Έκτοτε, τα περισσότερα κράτη – μέλη εκμεταλλεύτηκαν τα μέτρα ενισχύσεων που προτάθηκαν από τις οδηγίες του 1997, δημιουργώντας εθνικά συστήματα φορολόγησης της ναυτιλίας με βάση τη χωρητικότητα.

5.2.4 Κατευθυντήριες γραμμές 2004

Το σημερινό κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τη φορολόγηση της ναυτιλίας, εισήχθει για πρώτη φορά το 2003, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ολοκλήρωσε την αναθεώρηση του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων του 1997. Μια πρώτη πρόθεση για την αναθεώρηση των οδηγιών είχε ήδη γίνει εμφανής από την Λευκή Βίβλο του 2001 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001), όταν και είχε δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην ανάγκη για κινητροδότησης των πλοίων που έφεραν σημαία τρίτων χωρών, να επανενταχθούν στα νηολόγια των κρατών – μελών. Οι αναθεωρημένες οδηγίες ισχύουν ήδη από τις 17 Ιανουαρίου του 2004 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004), ενώ στηρίζονται στην αποτελεσματικότητα των οδηγιών του 1997. Οι κατευθυντήριες γραμμές υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2004 και στην ανακοίνωση δεν προβλέπεται ημερομηνία λήξης τους. Ορίζεται μόνο ότι «θα επανεξεταστούν εντός επτά ετών από την εφαρμογή τους».

Στόχος των κατευθυντήριων γραμμών είναι να τεθούν οι παράμετροι εντός των οποίων θα εγκρίνονται από την Επιτροπή οι κρατικές ενισχύσεις για τις θαλάσσιες μεταφορές, και συγκεκριμένα τα φορολογικά και κοινωνικά μέτρα για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, τα μέτρα αντικατάστασης των πληρωμάτων, οι επενδυτικές και οι περιφερειακές ενισχύσεις, οι ενισχύσεις για κατάρτιση και για αναδιάρθρωση, καθώς και οι ενισχύσεις στις θαλάσσιες μεταφορές μικρών

αποστάσεων, ενώ ρυθμίζονται και θέματα υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και συμβάσεων.

Σύμφωνα με την φορολόγηση βάσει της χωρητικότητας, ο εκάστοτε πλοιοκτήτης πληρώνει ένα πόσο φόρου το οποίο σχετίζεται άμεσα με την διαθέσιμη χωρητικότητα του στόλου του, ανεξάρτητα από τα πραγματικά κέρδη ή ζημιές της εταιρείας. Παρ' όλα αυτά, οι οδηγίες του 2004 θέσπισαν αυστηρότερες προϋποθέσεις σχετικά με το δικαίωμα χρήσης της ευνοϊκότερης φορολόγησης. Για να επωφεληθούν οι ναυτιλιακές εταιρείες από την φορολόγηση με βάση τη χωρητικότητα, θα πρέπει να διατηρούν τουλάχιστον το 60% του στόλου τους υπό ευρωπαϊκή σημαία, ή να διαθέτουν τουλάχιστον το ίδιο ποσοστό με αυτό που διέθεταν υπό ευρωπαϊκή σημαία τον Ιανουάριο του 2004.

Τα κράτη – μέλη λοιπόν μπορούν να εκμεταλλευτούν όχι μόνο το σύστημα φορολόγησης με βάση τη χωρητικότητα, αλλά και άλλες πρωτοβουλίες οι οποίες σχετίζονται με μειωμένους συντελεστές συνεισφορών κοινωνικής ασφάλισης καθώς και μειωμένους συντελεστές φορολόγησης εισοδήματος για τους ναυτικούς εθνικότητας κράτους – μέλους της Ε.Ε, με προϋπόθεση πάντα το πλοίο να είναι νηολογημένο σε σημαία κράτους – μέλους.

Κατά την περίοδο 2003 – 2005, περισσότερο από 76% των συνολικών ενισχύσεων για τις μεταφορές (περίπου €1.2 δις. ανά χρόνο) απορροφήθηκε από την ναυτιλία, με τα μεγαλύτερα ποσά να δίνονται από την Ιταλία, Γαλλία, Σουηδία και Ολλανδία (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2006b).

Σημαντικό είναι επίσης να αναφερθούν οι εξελίξεις τις ναυτιλιακής πολιτικής που προήλθαν από την Πράσινη Βίβλο του 2006, η οποία και κάνει λόγο μεταξύ άλλων για την σημαντικότητα ενίσχυσης του ευρωπαϊκού ναυτιλιακού πλέγματος. Προτείνει μάλιστα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη – μέλη να επικεντρωθούν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των νηολογίων τους, επαναφέροντας μάλιστα – σχεδόν δέκα (10) χρόνια μετά την εγκατάλειψη του – την δημιουργία ενός προαιρετικού ευρωπαϊκού νηολογίου.

5.2.5 Αναθεώρηση των Κατευθυντήριων γραμμών του 2004

Δεδομένου ότι στην Ανακοίνωση του 2004 προβλέπεται ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών θα επανεξεταστούν εντός επτά ετών από την εφαρμογή τους, ήδη από το 2009, έχει ανοίξει η συζήτηση περί της αναθεώρησης και παράτασης τους. Έπειτα από διαβουλεύσεις τριών ετών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε (2014) την επ' αόριστον παράταση ισχύος των Κατευθυντήριων Γραμμών περί Κρατικών Ενισχύσεων στις

Θαλάσσιες Μεταφορές χωρίς αλλαγές. Η απόφαση βασίστηκε στο ό,τι η διαδικασία αναθεώρησης κατάδειξε σαφώς ότι οι Κατευθυντήριες Γραμμές είχαν θετικό αποτέλεσμα επί της ναυτιλιακής αγοράς και της απασχόλησης και δεν κατατέθηκαν προσφυγές από τις Ομάδες Έκφρασης Συμφερόντων.

Καταρχήν, η Επιτροπή σε Ανακοίνωση της τον Ιανουάριο του 2009, υποστηρίζει ότι οι κατευθυντήριες γραμμές έχουν συμβάλει στη διατήρηση μέρους του στόλου στα ευρωπαϊκά νηολόγια και στη δημιουργία θέσεων εργασίας για τους ναυτικούς των κρατών μελών της Ένωσης. Παρόλα αυτά, τα ευρωπαϊκά νηολόγια συνεχίζουν να δέχονται έντονο ανταγωνισμό από νηολόγια τρίτων χωρών κυρίως λόγω πρόσβασης σε φθηνά κεφάλαια και πολυάριθμο εργατικό δυναμικό, στην κυβερνητική στήριξη που τους παρέχεται και στην ευέλικτη εφαρμογή διεθνώς συμφωνημένων προτύπων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από την πλευρά του, σε ψήφισμα του περί των «Στρατηγικών στόχων και συστάσεων πολιτικής της ΕΕ για τις θαλάσσιες μεταφορές μέχρι το 2018», μεταξύ άλλων υποστηρίζει ότι οι θαλάσσιες μεταφορές, όπως και οι υπόλοιποι κλάδοι της οικονομίας, πρέπει να υπόκεινται πρωτίστως στη νομοθεσία που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις, μολονότι οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να χορηγούνται κατ' εξαίρεση σε ειδικές περιπτώσεις, με την προϋπόθεση ότι χορηγούνται προσωρινά και με διαφανή τρόπο.

Θεωρεί επίσης ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στις θαλάσσιες μεταφορές είναι απαραίτητο να διατηρηθούν και παραταθούν. Οι κυριότεροι λόγοι που επικαλείται το Κοινοβούλιο γι' αυτήν του την τοποθέτηση συνίστανται στο γεγονός ότι έχουν συμβάλει ουσιαστικά στη διατήρηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής ναυτιλίας και στη δυνατότητα της να αντιμετωπίσει επιτυχώς τον, συχνά αθέμιτο, ανταγωνισμό από τρίτες χώρες, στη διατήρηση της ηγετικής θέσης της διεθνώς και, κατά συνέπεια, με αυτόν τον τρόπο, στη στήριξη της οικονομίας των κρατών μελών.

Το ανωτέρω Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βασίστηκε στην έκθεση για τον ορισμό των στρατηγικών στόχων της Ε.Ε. για τις θαλάσσιες μεταφορές έως το 2018 της αρμόδιας Επιτροπής του Ε.Κ. για θέματα μεταφορών, Επιτροπής Ενέργειας και Μεταφορών. Συγκεκριμένα, ως προς το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων στη ναυτιλία, η ανωτέρω Έκθεση της Επιτροπής προβλέπει όχι μόνο τη διατήρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τις θαλάσσιες μεταφορές αλλά και την παράτασή τους. Οι κρατικές ενισχύσεις συνεισφέρουν, σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής Ενέργειας και Μεταφορών, στη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής ναυτιλίας, που αντιμετωπίζει σκληρό και, πολύ συχνά, αθέμιτο ανταγωνισμό από τρίτες χώρες.

5.3 - Η στάση των κυριότερων Ομάδων Έκφρασης Πλοιοκτητικών Συμφερόντων στις πρωτοβουλίες της Ένωσης για τις Κρατικές Ενισχύσεις.

Για να μελετήσει κάποιος την στάση των πλοιοκτητών απέναντι στις πρωτοβουλίες της Ε.Ε. καθώς και τον τρόπο που αυτές επηρεάζουν τις αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων, οφείλει πρώτα να διακρίνει τις ομάδες έκφρασης πλοιοκτητικών συμφερόντων σε τρεις (3) κύριες κατηγορίες. Τις εθνικές ενώσεις, τις ευρωπαϊκές ενώσεις και τέλος, τις διεθνείς ενώσεις έκφρασης πλοιοκτητικών συμφερόντων.

5.3.1 Εθνικές Εφοπλιστικές Ενώσεις

Ακριβώς επειδή οι ομάδες συμφερόντων δραστηριοποιούνται πολιτικά, εκεί όπου εδράζεται η εξουσία και με τον χώρο της πλοιοκτησίας να παραμένει ο πλέον ισχυρός και διαχρονικά ο πιο αποτελεσματικός - χάρις την δυνατότητα άσκησης πίεσης μέσω της κινητικότητας κεφαλαίου (Θεοδωρόπουλος et al., 2006) – η προσπάθεια των ναυτιλιακών συμφερόντων να επηρεάσουν την διαμόρφωση των πολιτικών που τους αφορούν, στο επίπεδο της Ένωσης, συνέβη πολύ νωρίς. Συγκεκριμένα, λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1962).

Οι περισσότερες μάλιστα αποτυχίες παραγωγής πολιτικής, για παράδειγμα οι δυσκολίες απελευθέρωσης των θαλάσσιων μεταφορών (1986) ή η αποτυχία υιοθέτησης του ευρωπαϊκού νηολογίου *Euros* (1996) έχουν αποδοθεί εν μέρει στην ισχυρή πίεση συγκεκριμένων οικονομικών συμφερόντων (Θεοδωρόπουλος et al., 2006).

Ο ευρωπαϊκών συμφερόντων στόλος, άγγιξε το 2014, το 40% του παγκόσμιου στόλου σε όρους μεικτού βάρους. Με το 70% μάλιστα της συνολικής χωρητικότητας να ανήκει σε τέσσερα μόνο κράτη – μέλη.

Εμπορικός Στόλος των ισχυρότερων ναυτιλιακών κρατών - μελών της Ε.Ε για το 2014.

Κράτος - Μέλος	Χωρητικότητα σε εκ. dwt	Χωρητικότητα σε εκ. dwt υπό εθνική σημαία	Ποσοστό του στόλου ως προς τον συνολικό ευρωπαϊκό
Ελλάδα	217,149	64,879	36,1%
Γερμανία	125,496	17,495	20,8%
Ηνωμένο Βασίλειο	40,280	13,172	6,7%
Δανία	36,790	13,069	6,1%

Πηγή: EU Transport in figures: Statistical Pocketbook 2014

Ο πρώτος σε μέγεθος στόλος κράτους – μέλους της Ε.Ε ανήκει στην Ελλάδα, διαθέτοντας σχεδόν τον διπλάσιο στόλο από το δεύτερο σε σειρά κράτος – τη Γερμανία. Το τρίτο ισχυρότερο κράτος σε όρους νεκρού βάρους, φαίνεται να είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, με χωρητικότητα της τάξης του 40,280 εκ. dwt., ενώ ακολουθεί η Δανία με 36,790 εκ. dwt.

Ακριβώς χάρις στον υψηλό συγκεντρωτισμό του στόλου σε τέσσερα κράτη – μέλη της Ε.Ε, έχει νόημα να μελετήσουμε τις συγκεκριμένες εθνικές εφοπλιστικές ενώσεις και τη στάση τους απέναντι στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες.

Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών

Στην Ελλάδα, ο εφοπλισμός εκπροσωπείται επίσημα από την Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών (Ε.Ε.Ε) με έδρα τον Πειραιά. Η Ε.Ε.Ε., ιδρύθηκε το 1916, αποτελείται από 30 μέλη, ενώ εκπροσωπεί τους Έλληνες πλοιοκτήτες στις σχέσεις τους με την Πολιτεία, και με τις Ναυτεργατικές οργανώσεις, καθώς επίσης, μεριμνά για την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων των μελών της. Πρόεδρος της Ένωσης είναι ο Θεόδωρος Ε. Βενιάμης.

Ανάμεσα στα κράτη – μέλη της Ε.Ε, η Ελλάδα ήταν η πρώτη που εφάρμοσε φορολόγηση βασισμένη στη χωρητικότητα, ήδη από 1939 (Μωραϊτης, 2003). Το σημερινό φορολογικό σύστημα, θεσπίστηκε το 1975, ενώ προστατεύεται από το ελληνικό σύνταγμα. Η Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών είναι από τις πρώτες λοιπόν εφοπλιστικές ενώσεις, οι οποίες αντιλήφθηκαν την σημαντικότητα των κρατικών ενισχύσεων για τη ναυτιλία, και κινήθηκαν προς σε αυτή την κατεύθυνση ήδη από το 1985. Άλλωστε με κάθε ευκαιρία, η Ε.Ε.Ε επισημαίνει στους κοινοτικούς παράγοντες ότι οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις στις θαλάσσιες μεταφορές έχουν αποδείξει ότι είναι ένα σημαντικό μέσο, για τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας του εμπορικού στόλου της ΕΕ.

Ήδη μάλιστα από το 1986, η Ε.Ε.Ε ασκούσε πίεση στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας προκειμένου να διασφαλίσει την επικύρωση του ελληνικού φορολογικού πλαισίου, στο πρώτο πακέτο κατευθυντήριων γραμμών που εξέδιδε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Την θέση αυτή διατηρούσε και πολύ αργότερα, όταν σε συνάντηση της με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς το 2010, ο πρόεδρος της Ένωσης Θεόδωρος Ε. Βενιάμης, ανέφερε χαρακτηριστικά: *“Η Ε.Ε.Ε επισήμανε ακόμη στους κοινοτικούς παράγοντες ότι οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις στις θαλάσσιες μεταφορές έχουν αποδείξει ότι είναι ένα σημαντικό μέσο, για τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας του εμπορικού στόλου της ΕΕ και προς τον σκοπό αυτό ζήτησε να παραταθεί το υφιστάμενο καθεστώς των ενισχύσεων και μετά το 2011”*, ενώ στον ετήσιο απολογισμό της για το 2014-2015, ανέφερε: *“Οι Κατευθυντήριες Γραμμές περί Κρατικών Ενισχύσεων στις θαλάσσιες μεταφορές είναι*

ουσιώδεις από την άποψη αυτή και η εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη δεν πρέπει να υπόκειται σε στενόμυαλο και νομικίστικο έλεγχο. Η εξακολούθησή τους είναι εκ των ων ουκ άνευ για την ίδια την υπόσταση της ναυτιλίας στην ΕΕ. Οι φόροι χωρητικότητας παρέχουν τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων οι Ευρωπαίοι εφοπλιστές παραμένουν ανταγωνιστικοί διεθνώς.”

Αντιθέτως, αναφορικά με τις δύο προσπάθειες τις Επιτροπής για τη δημιουργία ευρωπαϊκού νηολογίου, η Ε.Ε.Ε αντιτασσόταν, θεωρώντας πως αυτή η πρόταση της Επιτροπής ήταν ανεφάρμοστη, εάν δεν προηγηθεί μια περαιτέρω ενοποίησης της Ε.Ε. Το 2007, ο τότε πρόεδρος της Ε.Ε.Ε, Νίκος Ευθυμίου, ανέφερε σε συνέντευξη του: *“Παρόλο που, φαινομενικά, η καθιέρωση της σημαίας της Ε.Ε. είναι ελκυστική ιδέα ως σύμβολο της ευρωπαϊκής ενότητας και υπεροχής, αποτελεί πρόωρη κίνηση όταν οι οικονομικές, φορολογικές και κοινωνικές πολιτικές των κρατών μελών δεν είναι εναρμονισμένες και αποδίδουν διαφορετική σημασία στη ναυτιλία τους. Μια τέτοια πρόταση θα μπορούσε να αποτελέσει τον ακρογωνιαίο λίθο μιας γενικότερης εναρμόνισης των ανωτέρω πολιτικών της Ε.Ε. στο απότερο μέλλον, η οποία όμως τώρα δεν είναι ορατή”.*

Ένωση Γερμανών Εφοπλιστών

Η Ένωση Γερμανών Εφοπλιστών (VDR), ιδρύθηκε το 1907 από τοπικές ενώσεις ναυτιλιακών εταιρειών, και με σκοπό να διευκολύνει την εκπροσώπηση των συμφερόντων των γερμανών εφοπλιστών. Σήμερα, βρίσκεται στο Αμβρούργο, ενώ πρόεδρος της Ένωσης είναι ο Alfred Hartmann.

Η Γερμανία, θέσπισε για πρώτη φορά τον φόρο χωρητικότητας το 1999. Ο συγκεκριμένος φόρος στην Γερμανία, παρουσιάζει ορισμένες διαφορές από τον τρόπο που εφαρμόζεται στα υπόλοιπα κράτη – μέλη της Ε.Ε. Ένας γερμανός πλοιοκτήτης, έχει το δικαίωμα να επιλέξει ένα θέλει να φορολογείται βάσει της χωρητικότητας των πλοίων του ή εάν θέλει να φορολογείται επί των κερδών του, όπως ακριβώς και οι υπόλοιπες βιομηχανίες στην Ε.Ε. Ταυτόχρονα, ο φόρος δύναται να ισχύσει σε οποιαδήποτε εταιρεία εδράζεται στην Γερμανία, και όχι μόνο σε αυτές των οποίων τα πλοία φέρουν την γερμανική σημαία (Selkou & Roe, 2004). Δεν είναι τυχαίο άλλωστε πως η Γερμανία έχει το μεγαλύτερο ποσοστό χωρητικότητας επί του συνολικού dwt. νηολογημένο σε σημαίες τρίτων χωρών.

Η Ένωση Γερμανών Εφοπλιστών, διατηρεί την ίδια σχεδόν θέση με την Ε.Ε.Ε σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Η ίδια συχνά στα δελτία τύπου της (2004, 2007) αναφέρει πως σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, η Ευρώπη παραμένει στη σωστή κατεύθυνση, έχοντας συμβάλει σημαντικά στην διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής ναυτιλίας, η οποία με τη σειρά της δημιουργεί θέσεις εργασίας για τους ευρωπαίους πολίτες. Τονίζει ακόμα πως μέσω του συστήματος φορολόγησης χωρητικότητας, ο ευρωπαϊκός στόλος καθώς και τα πλοία νηολογημένα σε ευρωπαϊκή σημαία έχουν αυξηθεί σημαντικά. Αναφέρει βέβαια, πως υπάρχει μια ανάγκη μετατροπής αυτού του φορολογικού συστήματος σε υποχρεωτικό νόμο, έναντι οδηγίας, μη – δεσμευτικού χαρακτήρα.

Αυτό που είναι σημαντικό να αναφερθεί, είναι πως σε αντίθεση με τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της Ε.Ε., οι γερμανοί εφοπλιστές που διατηρούν τα πλοία τους υπό γερμανική σημαία, μπορούν να εκμεταλλευτούν μόνο το σύστημα φορολόγησης με βάση τη χωρητικότητα, και όχι άλλες πρωτοβουλίες οι οποίες σχετίζονται με μειωμένους συντελεστές εισφορών κοινωνικής ασφάλισης καθώς και μειωμένους συντελεστές φορολόγησης εισοδήματος για τους ναυτικούς εθνικότητας κράτους – μέλους της Ε.Ε.

Σχετικά με τις προτάσεις για την δημιουργία ενός προαιρετικού ευρωπαϊκού νηολογίου (Κατευθυντήριες Γραμμές 1989, Πράσινη Βίβλος 2006), η Γερμανία συντάσσεται με την άποψη της Ε.Ε.Ε, αντικρούοντας την πρόταση με το επιχείρημα πως τα ευρωπαϊκά νηολόγια παρέχουν ήδη υψηλή ποιότητα υπηρεσιών και συνεχίζουν να βελτιώνονται.

Ναυτικό Επιμελητήριο Ηνωμένου Βασιλείου

Το Ναυτικό Επιμελητήριο του Ηνωμένου Βασιλείου ιδρύθηκε το 1978, ενώ είναι αποτέλεσμα της ένωσης τριάντα (30) τοπικών ενώσεων εμπορίου. Στόχος του είναι να προστατεύσει και να εκπροσωπήσει τα συμφέροντα των εφοπλιστών του Ηνωμένου Βασιλείου, μέσω των σχέσεων του με την Κυβέρνηση, την Βουλή και τους διάφορους τεχνοκράτες. Διευθύνων Σύμβουλος του Ν.Ε.Η.Β είναι ο Guy Platten.

Παρότι το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν ανέκαθεν μια ισχυρή ναυτιλιακή χώρα, στο διάστημα 1970 – 1997, η κυβέρνηση δεν έδωσε σημασία στην μείωση του στόλου, χάρις στην νηολόγηση πλοίων σε τρίτες σημαίες. Αντιθέτως, δεν ήταν πριν το 2000, όταν η αγγλική κυβέρνηση θέσπισε τη φορολόγηση βάσει της χωρητικότητας. Παρ' όλα αυτά και παρότι ο τρόπος που εφαρμόζεται η φορολόγηση στο Ηνωμένο Βασίλειο ανήκει στο “γερμανικό μοντέλο”, ο φόρος αυτός παρουσιάζει ορισμένες διαφορές. Χαρακτηριστικά, η χρήση του φόρου χωρητικότητας, προϋποθέτει μεταξύ άλλων, την δέσμευση για εκπαίδευση ενός (1) δόκιμου το χρόνο, για κάθε δεκαπέντε (15) αξιωματικούς που εργάζονται για την εταιρεία. Εάν η εταιρεία δεν τηρήσει την δέσμευση της, τότε θα κληθεί να πληρώσει πρόστιμο.

Η παρέμβαση του Ν.Ε.Η.Β στις διάφορες κατευθυντήριες γραμμές που εξέδιδε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις άλλαξε μετά την υιοθέτηση του συστήματος φορολόγησης με βάση τη χωρητικότητα. Μέχρι τότε, το Ν.Ε.Η.Β, φαινόταν διστακτικό ως προς την εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος. Αντιθέτως, από το 2004 και μετά, υποστήριζε πως η εφαρμογή και μονιμοποίηση αυτού του συστήματος έφερε ανάπτυξη του στόλου κατά τρεις φορές, διπλασίασε τους δόκιμους

αξιωματικούς στα αγγλικά πλοία, ενώ συνέσφερε στο εθνικό Α.Ε.Π περισσότερες από τρεις φορές το ποσό που θα συνέσφερε υπό άλλες συνθήκες (UK Chamber of Shipping, Annual Review 2013 – 2014).

Αυτό βέβαια που είναι σημαντικό σύμφωνα με το Ν.Ε.Η.Β, είναι να εξασφαλιστεί – για τις ναυτιλιακές εταιρείες – η εφαρμογή του συστήματος ως έχει, δίχως περαιτέρω τροποποιήσεις, έτσι ώστε να μην μειωθεί η ελκυστικότητα του Λονδίνου ως βάση για εκατοντάδες ναυτιλιακές εταιρείες (Maritime UK, 2014).

Όσον αφορά τις προτάσεις για την δημιουργία ενός προαιρετικού ευρωπαϊκού νηολογίου, το Ηνωμένο Βασίλειο, εξέφρασε την αντίθεση του ήδη από το 1989, ιδιαίτερα σκεπτικιστικά ως προς το ενδεχόμενο περαιτέρω ενοποίησης της ναυτιλιακής πολιτικής, των κρατών – μελών της Ε.Ε.

Ένωση Δανών Εφοπλιστών

Η Ένωση Δανών Εφοπλιστών ιδρύθηκε το 1884. Έκτοτε, έπαιξε έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην εκπροσώπηση της δανέζικης ναυτιλιακής βιομηχανίας, εκπροσωπώντας πάνω από σαράντα (40) πλοιοκτήτες ενώ διαθέτει μόνιμη αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες.

Χάρης στο ιδιαίτερα ανταγωνιστικό πλαίσιο της ναυτιλίας, η Δανία θέσπισε το 2001, για πρώτη φορά, τη φορολόγηση ως προς τη χωρητικότητα, έναντι του εταιρικού φόρου βάση του εισοδήματος και των εξόδων που ίσχυε μέχρι τότε.

Σύμφωνα με τους Ε.Δ.Ε., το σύστημα φορολόγησης βάσει της χωρητικότητας, αποτελεί ένα πιο σταθερό και προβλέψιμο σύστημα φορολόγησης, το οποίο επιτρέπει στην ναυτιλιακή βιομηχανία, να ανταγωνιστεί ανοιχτά τις υπόλοιπες ναυτιλιακές δυνάμεις παγκόσμια.

Αργότερα μάλιστα, όταν κατηγορήθηκε από εργατικά σωματεία, η Ε.Δ.Ε, διατύπωσε την άποψη πως τα «χαμένα» έσοδα του κράτους λόγω της φορολόγησης με βάση τη χωρητικότητα, θα έπρεπε να ληφθούν υπόψιν, μόνο σε σύγκριση με την ανάπτυξη που το φορολογικό αυτό καθεστώς έφερε στο Δανέζικο ναυτιλιακό πλέγμα και στην αύξηση της απασχόλησης που αυτό συνεπάγεται.

Επιπλέον, στην ετήσια έκθεση της Ε.Δ.Ε για το 2014, η ένωση χαρακτηρίζει το σταθερό νομοθετικό πλαίσιο και καθεστώς φορολόγησης απαραίτητες προϋποθέσεις για την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας αλλά και την επίτευξη στρατηγικών επενδύσεων, εκ μέρους των πλοιοκτητών.

5.3.2 Ευρωπαϊκές Εφοπλιστικές Ενώσεις

Ευρωπαϊκή Κοινότητα Εφοπλιστικών Ενώσεων

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Εφοπλιστικών Ενώσεων (E.C.S.A) ιδρύθηκε το 1965, ενώ αποτελείται από τις εθνικές εφοπλιστικές ενώσεις της Ευρώπης και της Νορβηγίας. Η E.C.S.A αποτελείται από μια μόνιμη γραμματεία στη Βρυξέλλες, καθώς από ένα Διοικητικό Συμβούλιο, και ορισμένες εξειδικευμένες επιτροπές. Στόχος της E.C.S.A είναι να εκπροσωπήσει τα συμφέροντα των ευρωπαϊών πλοιοκτητών, έτσι ώστε η ναυτιλιακή βιομηχανία να μπορεί να εξυπηρετήσει αποτελεσματικότερα το διεθνές εμπόριο, σε ένα καθαρά ανταγωνιστικό περιβάλλον. Αποτελείται από 21 μέλη – ενώσεις, ενώ πρόεδρος της E.C.S.A είναι ο Thomas Rehder.

Η E.C.S.A ήδη από 2004, επικρότησε τις κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ελπίζοντας πως θα αντέστρεφε την αρνητική τάση που ξεκίνησε την δεκαετία του 1980, και κατά την οποία ο στόλος των υπό ευρωπαϊκή σημαία πλοίων μειωνόταν δραματικά. Αυτές οι πρώτες οδηγίες, έδωσαν το έναυσμα για τα πρώτα ευρωπαϊκά ανοικτά νηολόγια, ενώ μέσω του νέου συστήματος φορολόγησης με βάση τη χωρητικότητα, κατάφεραν να διατηρήσουν ανταγωνιστικό τον ευρωπαϊκό στόλο (E.C.S.A, 2004).

Αργότερα, το 2010, η E.C.S.A έλαβε μέρος στη δημόσια Διαβούλευση που ξεκίνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σχετικά με την Πράσινη Βίβλο για το μέλλον του ευρωπαϊκού φορολογικού συστήματος, κάνοντας αναλυτικά σχόλια. Διατύπωσε μάλιστα λίγο αργότερα, το 2011, πως ένα απλούστερο, νεότερο και αρμονικό φορολογικό σύστημα σε όλη την Ευρώπη, θα ήταν ικανό να βελτιώσει σημαντικά την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιρειών και θα έκανε την Ευρώπη ένα ελκυστικότερο μέρος για επενδύσεις.

Τον Δεκέμβριο του 2011, και μετά την Λευκή Βίβλο που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για ένα φιλόδοξο σχέδιο αναβάθμισης του φορολογικού συστήματος στην Ευρώπη, η E.C.S.A διατύπωσε την άποψη πως βιαστικές αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς και προς διαφορετικές μάλιστα κατευθύνσεις, είναι πολύ πιθανό να δημιουργήσουν περαιτέρω προβλήματα στην θέση της ευρωπαϊκής ναυτιλίας. Για τον λόγο αυτό, ένα μελετημένο, συνεχές και πλήρες πλάνο είναι απαραίτητο πριν την υλοποίηση οποιονδήποτε αλλαγών (E.C.S.A, 2012).

Συμπεράσματα

Η στάση των ομάδων έκφρασης πλοιοκτητικών συμφερόντων στις πρωτοβουλίες της Ένωσης

	Κατ. γραμμές 1986	Κατ. γραμμές 1989	Κατ. γραμμές 1997	Κατ. γραμμές 2004	Πράσινη Βίβλος 2006
Εθνικές Ενώσεις					
Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών (Ε.Ε.Ε)	+	-	+	+	-
Ένωση Γερμανών Εφοπλιστών (V.D.R)	+	-	+	+	-
Ναυτικό Επιμελητήριο Ηνωμένου Βασιλείου (UK Chamber of Shipping)	+	-	-	+	-
Ένωση Δανών Εφοπλιστών	+	-	+	+	-
Ευρωπαϊκές Ενώσεις					
Ευρωπαϊκή Κοινότητα Εφοπλι- στών Ενώσεων (Ε.Κ.Σ.Α)	+	-	+	+	-

Μελετώντας τα δελτία τύπου και τις ετήσιες εκθέσεις των εφοπλιστικών ενώσεων τόσο των εθνικών όσο και της Ε.Κ.Σ.Α, αποτύπωσα στον παραπάνω πίνακα, την στάση των ενώσεων ως προς τις κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης.

Με αυτόν τον τρόπο, γίνεται εύκολο να αντιληφθεί κανείς τον προσανατολισμό, καθώς και την ένταση της πίεσης που δύναται να ασκήσει κάθε μια από τις ενώσεις ξεχωριστά. Παρ' ότι βέβαια τα πλοιοκτητικά συμφέροντα τείνουν να είναι ίδια, όταν ένα κράτος – μέλος διαφοροποιείται – όπως για παράδειγμα το Ναυτικό Επιμελητήριο του Ηνωμένου Βασιλείου στις κατευθυντήριες γραμμές του 1997 – το αποτέλεσμα στην υιοθέτηση της θέσης του από την Ε.Κ.Σ.Α εξαρτάται κατά κύριο λόγο από την ισχύς του εθνικού στόλου του συγκεκριμένου κράτους – μέλους.

Με αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται μια σχετική ομοιομορφία στις θέσεις της Ε.Κ.Σ.Α, η οποία εν τέλει και διαμορφώνεται από τη σύγκρουση των εθνικών συμφερόντων εντός της ευρωπαϊκής κοινότητας εφοπλιστικών ενώσεων.

Αυτό που είναι επίσης σημαντικό να αναφερθεί, είναι πως μέχρι και το 2000, και παρότι οι εθνικές εφοπλιστικές ομάδες δραστηριοποιούνταν ήδη, έχουν κάνει ελάχιστες παρεμβάσεις στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις. Αυτό συνέβαινε, διότι τότε οι ομάδες έκφρασης συμφερόντων, προτιμούσαν να χρησιμοποιούν τον παραδοσιακό, εθνικό δρόμο για τις Βρυξέλλες, ενώ η ανεπισημότητα των προτάσεων σε συνδυασμό με την μικρή πολιτική ισχύ της τότε Ε.Ε., οδηγούσαν τις εφοπλιστικές ενώσεις να στρέφουν αλλού την προσοχή τους.

Στην πραγματικότητα, μέσα από το διακύβευμα που αναπτύχθηκε στην παρούσα εργασία περί της διατήρησης ή μη, καθώς και περί των προϋποθέσεων χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων που δίνονται από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, αναδείχθηκε με σαφήνεια ότι οι θαλάσσιες μεταφορές είναι ένας βασικός πυλώνας για την οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος συμβάλει καταλυτικά στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ενισχύει, υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις, τον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ κρατών και επιχειρήσεων. Οι θαλάσσιες μεταφορές αποτελούν τον κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής οικονομίας, συνδράμοντας τις επιχειρήσεις των κρατών μελών στη σκακιέρα του παγκόσμιου ανταγωνισμού και εξασφαλίζοντας τον απρόσκοπτο ενεργειακό εφοδιασμό της Ευρώπης.

Ο κοινοτικός στόλος εντούτοις, αντιμετωπίζει εδώ και τρεις περίπου δεκαετίες οξύ και έντονο ανταγωνισμό από τον στόλο τρίτων χωρών. Οι χώρες αυτές προσφέροντας κυρίως φορολογικές ελαφρύνσεις, έχουν προσελκύσει σημαντικό αριθμό πλοίων ο οποίος ήταν εγγεγραμμένος σε νηολόγια κρατών μελών της Ένωσης. Ο ισχυρός αυτός ανταγωνισμός οδήγησε στην συρρίκνωση του ευρωπαϊκού στόλου, γεγονός το οποίο είχε πολλαπλές συνέπειες και στην οικονομία της Κοινότητας. Προκειμένου να αντιμετωπίσουν τη δυσχερή αυτή κατάσταση, να βοηθήσουν στην αναστροφή του γενικότερου αρνητικού κλίματος και να προστατέψουν το στόλο τους, τα κράτη μέλη εισήγαγε διάφορα μέτρα στήριξης των θαλάσσιων μεταφορών, που έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζονται ως κρατικές ενισχύσεις και οι οποίες δύναται να λαμβάνουν διάφορες μορφές.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρακολουθώντας την τάση των κρατών μελών να χορηγούν τέτοιου είδους ενισχύσεις και μάλιστα να επιλέγουν διαφορετικές μορφές ενισχύσεων το καθένα, αποφάσισε να παρέμβει με στόχο τη σύγκλιση των μέτρων αυτών και στο πλαίσιο αυτό εξέδωσε σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες εδώ και 22 χρόνια αποτελούν το βασικό θεσμικό πλαίσιο με το οποίο ελέγχονται τα καθεστάτα ενισχύσεων που χορηγούνται για την στήριξη των θαλάσσιων μεταφορών. Αν και οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές που τέθηκαν σε εφαρμογή (1986) δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ωστόσο από το έτος 1997, μέσω της αναθεώρησης των κατευθυντήριων γραμμών, άρχισε να αποδίδει ο έλεγχος των χορηγούμενων κρατικών ενισχύσεων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση του ευρωπαϊκού στόλου, ενώ ταυτόχρονα τα φορολογικά καθεστάτα και

οι φορολογικές ελαφρύνσεις που υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη συνετέλεσαν στην αναστροφή της τάσης αλλαγής σημαίας, φαινόμενο πολύ σύνηθες τη δεκαετία του 1980.

Οι εθνικές ομάδες έκφρασης εφοπλιστικών συμφερόντων, αντιλαμβανόμενες τη σημασία εξασφάλισης σταθερού και ευνοϊκού πλαισίου κρατικών ενισχύσεων για την διατήρηση της ανταγωνιστικότητας τους, συχνά παρέμβαναν στις προτάσεις μη υποχρεωτικού χαρακτήρα που εξέδιδε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πιέζοντας προς αυτή τη κατεύθυνση. Αντίθετα, σε προτάσεις περιορισμού των κρατικών ενισχύσεων ή σε άλλες όπως αυτή της θέσπισης ευρωπαϊκού νηολογίου, οι εφοπλιστικές ομάδες συμφερόντων δεν είναι αλληλέγγυες και δεν στηρίζουν την Επιτροπή και τις πρωτοβουλίες της.

Κλείνοντας, αυτό που είναι σημαντικό να τονιστεί, είναι πως σε κάθε περίπτωση, οι κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει να χορηγούνται με γνώμονα το κοινό συμφέρον και με αυστηρή τήρηση των κανόνων που τίθενται περί της χορήγησης τους. Όπως αποδεικνύεται, όσο ο θεσμός των κρατικών ενισχύσεων εντάσσεται σε ένα αυστηρό πλαίσιο ελέγχου, ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος στρεβλώσεων και τα πολλαπλά οφέλη της εφαρμογής του υπερσκελίζουν τις δυνητικές παρενέργειες.

Βιβλιογραφία

- Alexopoulos N., The case of Europe's Maritime Industries, European Commission as Policy Innovator, PhD Thesis, Florence.
- Alkis J. Corres, Greek Maritime Policy and the discreet role of Shipowners' associations, Maritime Transport: The Greek Paradigm, Research in Transportation Economics, Volume 21, 221 – 255.
- Aspinwall, M., Moveable Feast: Pressure Group Conflict and the European Community Shipping Policy.
- Athanasiou A. Pallis, Maritime Interest Representation in the EU, European Political Economy Review Vol.3, No.2, pp. 6 – 28.
- A. C. Paixao & P. B. Marlow, A review of the European Union shipping policy, Maritime Policy & Management, 2010, 187 – 198.
- Annual Review 2013 – 2014, UK Chamber of Shipping.
- Annual Report 2014, From stabilization to sustainable growth, IMF.
- Bredima – Savopoulou, A., The Common Shipping Policy of the E.C., Amsterdam, 1990
- Choong Bae Lee, Jumbin Wan, Wenming Shi, Kevin Li, A cross-country study of competitiveness of the shipping industry, Transport Policy 35, 2014, 366 – 376.
- Conor Quigley Q.C., European State Aid Law and Policy, Oxford-Portland Oregon , 2009.
- EU Transport in figures, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, Directorate General for Energy and Transport.
- German Shipping: Partner of a maritime growth in Europe, VDR Position Paper, 2015
- Greenwood J, Inside the EU Business Associations, Palgrave, 2002
- Greenwood, J., Bringing politics back in: rethinking the role of economics interest groups in European Integration, Journal of European Public Policy, 11:4, 2004.
- International Trade Statistics Yearbook, Volume I & II, Economics & Social Affairs, United Nations, 2013.
- Jan – Stefan Fritz & John Janus, The European Integrated Maritime Policy: The next five years, Marine Policy, 2014.
- Mahoney, C., The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union, European Union Politics, 2004.
- The Boston Consulting Group, Εκτίμηση του αντικτύπου της Ναυτιλίας στην Ελληνική οικονομία και κοινωνία, Μάιος 2013
- The success of the tonnage tax, Maritime UK, 2014.
- The economic value of the EU Shipping Industry, Oxford Economics, 2014.
- Trade and Development Report 2014, UNCTAD.

- Tsebelis G. & Garret G., Legislative Politics in the European Union, European Union Politics, 2000.
- P. Marlow & K. Mitroussi, EU Shipping Taxation: The Comparative Position of Greek Shipping, Maritime Economics & Logistics, 2008, 10, (185-207),
- Review of Maritime Transport, UNCTAD, 2014.
- Shipping Tax Guide, Deloitte, 2010.
- Watson R., and Shackleton M., Organised Interests and Lobbying in the EU, Oxford University Press, 2003.
- Winfried Wolf, Transport Policy in the European Union, Debatte: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe, 14:2, 167- 183.
- Αγγελακοπούλου Ευτέρπη – Ζωή, Οι κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των θαλασσίων μεταφορών και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στην Ε.Ε., Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2011
- Γ. Τσιώτσης, Η Κοινή Πολιτική Θαλασσίων Μεταφορών: Ελληνικές Θέσεις, Αντιδράσεις και Εξελίξεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Έκθεση επί της πολιτικής ανταγωνισμού, Εκθέσεις για τον ανταγωνισμό, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009.
- Ετήσια Έκθεση 2011 – 2012, 2012 – 2013, 2014 – 2015, Ένωσης Ελλήνων Εφοπλιστών.
- IOBE, Η συμβολή της ποντοπόρου ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία: επιδόσεις και προοπτικές, Ιανουάριος 2013
- Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα 2007 – 2013, 2006/ C, 54/08, Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 81 της συνθήκης ΕΚ στις υπηρεσίες θαλασσίων μεταφορών, 2008/C, 245/02, Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των θαλασσίων μεταφορών, 2004/C, 13/03, Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Σ. Θεοδωρόπουλος, Μ. Β Λεκάκου, Α. Α. Πάλλης, Ευρωπαϊκές Πολιτικές για τη Ναυτιλία, Τυπωθήτω, 2006.