



# ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

6 Μαρτίου 2026

ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Αρ. Φύλλου 1137

## ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Αριθμ. 41/2026

**Γνωμοδότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού βάσει του άρθρου 23 παρ. 1 και 3 του ν. 3959/2011: «Ολική εκμίσθωση επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχημάτων με επαγγελματία οδηγό και διαμεσολάβηση για τη μεταφορά επιβατών με επιβατηγά ιδιωτικής χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχήματα με επαγγελματία οδηγό».**

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στην αίθουσα Συνεδριάσεων του 1ου ορόφου, του κτηρίου των Γραφείων της (Κότσικα 1Α και Πατησίων), την 24η Φεβρουαρίου 2026, ημέρα Τρίτη και ώρα 14:00, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Άϊριν - Έβελυν - Μικέλα - Μαίρη Σάρπ

Μέλη: Χαρίκλεια Νικολοπούλου (Αντιπρόεδρος),

Παναγιώτης Φώτης,

Ιωάννης Στεφάτος,

Χαρίκλεια Βλάχου,

Άννα Γκάτζιου,

Μιχαήλ Πολέμης και

Αγγελική Κανελλοπούλου, σε αναπλήρωση του τακτικού μέλους

Χρυσοβαλάντου - Βασιλικής Μήλλιου.

Γραμματέας: Ηλιάνα Κούτρα

Ο Εισηγητής Παντελής Μπορόβας δεν συμμετείχε λόγω δικαιολογημένου κωλύματος.

Θέμα της συνεδρίασης: Γνωμοδότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού βάσει του άρθρου 23 παρ. 1 και 3 του ν. 3959/2011: «Ολική εκμίσθωση επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχημάτων με επαγγελματία οδηγό και διαμεσολάβηση για τη μεταφορά επιβατών με επιβατηγά ιδιωτικής χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχήματα με επαγγελματία οδηγό».

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, βάσει των παρ. 1 και 3 του άρθρου 23 του ν. 3959/2011, διατυπώνει με δική της πρωτοβουλία τη γνώμη της για θέματα της αρμοδιότητάς της καθώς και σχετικά με σχέδια νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που μπορούν να εισαγάγουν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού αφού έλαβε υπόψη της το ισχύον νομικό πλαίσιο, το Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με τίτλο «Εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση μεταφορών: Τεχνικός έλεγχος - Εγκαταστάσεις Εξυπηρέτησης Οχημάτων, συγκοινωνιακοί φορείς, επιβατικές - οδικές - εμπορευματικές μεταφορές, ηλεκτροκίνηση, Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας, ρυθμίσεις για τις πρότυπες προτάσεις, Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις», την υπ' αρ. οικ. 1041/19.02.2026 εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού, καθώς και τη συζήτηση επί της γνωμοδότησης, η οποία ολοκληρώθηκε κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής στις 24 Φεβρουαρίου 2026

ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ο ΚΛΑΔΟΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΕΠΙΒΑΤΩΝ .....
- I.1. Σύντομη ιστορική αναδρομή και πρόσφατες εξελίξεις στην παροχή της κατά παραγγελίας αστικής μεταφοράς επιβατών .....
- I.2. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο μεταφοράς επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό ..
- I.3. Οι προτεινόμενες στο Σχέδιο Νόμου ρυθμίσεις για τη μεταφορά επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό .....
- II. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ.....
- II.1. Γενικές αρχές .....
- II.2. Περιορισμοί στην άσκηση της δραστηριότητας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό .....
- II.3. Ελάχιστη διάρκεια συμβάσεων μισθώσεως Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό .....
- II.4. Υποχρέωση και χρόνος προκράτησης.....
- II.5. Επιστροφή στη βάση ή επιστροφή στην έδρα .....
- II.6. Καθορισμός ελάχιστου μισθώματος .....
- II.7. Υποχρέωση προηγούμενης λήψης διοικητικής άδειας για τη δραστηριοποίηση στην παροχή υπηρεσιών διαμεσολάβησης για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό.....
- III. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....



- (1) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, βάσει του άρθρου 23 παρ. 1 και 3 του Ν. 3959/2011, διατυπώνει με δική της πρωτοβουλία τη γνώμη της για θέματα της αρμοδιότητάς της καθώς και σχετικά με σχέδια νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που μπορούν να εισαγάγουν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Βάσει των ανωτέρω διατάξεων, εκδίδεται η παρούσα γνωμοδότηση της ΕΑ («**Γνωμοδότηση**»), η οποία αφορά:

- i. Στις ισχύουσες διατάξεις του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4530/2018, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, και των λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω νόμων, οι οποίες διέπουν **(α)** την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό (άλλως, ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό) και **(β)** την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης για τη μεταφορά επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό και
- ii. Σε επιμέρους ρυθμίσεις του άρθρου 52 του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με τίτλο «*Εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση μεταφορών: Τεχνικός έλεγχος - Εγκαταστάσεις Εξυπηρέτησης Οχημάτων, συγκοινωνιακοί φορείς, επιβατικές - οδικές - εμπορευματικές μεταφορές, ηλεκτροκίνηση, Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας, ρυθμίσεις για τις πρότυπες προτάσεις, Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις*», με το οποίο προτείνεται η τροποποίηση ορισμένων από τις ως άνω διατάξεις («**Σχέδιο Νόμου**»). Το Σχέδιο Νόμου τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση και έγινε γνωστό στην Επιτροπή Ανταγωνισμού στις 5.2.2026.
- (2) Η Γνωμοδότηση εξετάζει τις ως άνω διατάξεις και το άρθρο 52 του Σχεδίου Νόμου ως προς τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Οι θέσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένα επιχειρηματικά μοντέλα δραστηριοποίησης στις υπό εξέταση αγορές ή σε συγκεκριμένες συμπεριφορές, οι οποίες κρίνονται με βάση τις διατάξεις των άρθρων 1, 1Α και 2 του Ν. 3959/2011 και 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «**ΣΛΕΕ**») και δεν δεσμεύουν την Επιτροπή Ανταγωνισμού σε εκκρεμείς ή μέλλουσες διαδικασίες και υποθέσεις, περιλαμβανομένων ζητημάτων ορισμού των σχετικών αγορών.

## **I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ο ΚΛΑΔΟΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΕΠΙΒΑΤΩΝ**

- (3) Οι επιβατικές μεταφορές διακρίνονται σε **αστικές**, που καλύπτουν μετακινήσεις εντός πόλεων, και **υπεραστικές**, που αφορούν διαδρομές μεταξύ πόλεων ή περιφερειών. Κάθε κατηγορία μπορεί να είναι **δημόσια**, όπως λεωφορεία, τραμ, μετρό, ΚΤΕΛ, τρένα, πλοία και αεροπλάνα, ή **ιδιωτική**, όπως ταξί, μισθώσεις οχημάτων με οδηγό ή χωρίς. Βάσει του τρόπου παροχής, διακρίνονται σε: α) **κατά παραγγελία** (on-demand), όπου ο επιβάτης ελέγχει το χρόνο και τη διαδρομή, π.χ. ταξί, ιδιωτικές μισθώσεις, και β) **τακτικές**, με προκαθορισμένα δρομολόγια και ώρες, π.χ. λεωφορεία, τρένα. Τέλος, υπάρχει διάκριση μεταξύ **συλλογικών** μεταφορών, που εξυπηρετούν πολλούς επιβάτες ταυτόχρονα, και **ατομικών**, που εξυπηρετούν έναν ή λίγους



επιβάτες, συνήθως με μεγαλύτερη ευελιξία. Οι ιδιωτικές κατά παραγγελία μεταφορές μπορούν να εκτελούνται από επιβατηγά δημόσιας ή ιδιωτικής χρήσης.

- (4) Η Γνωμοδότηση αφορά **στις ιδιωτικές (αστικές) κατά παραγγελία μεταφορές που εκτελούνται από Επιβατηγά Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.)**
- (5) Η τελευταία δεκαετία σηματοδοτεί μια βαθιά μετασχηματιστική περίοδο σε πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων, ως αποτέλεσμα της ραγδαίας ανάπτυξης του ηλεκτρονικού εμπορίου και της συνεχώς αυξανόμενης παρουσίας ψηφιακών πλατφορμών. Ο κλάδος των κατά παραγγελία υπηρεσιών (αστικής) μεταφοράς επιβατών δεν αποτέλεσε εξαίρεση σε αυτή τη μετασχηματιστική διαδικασία. Η τεχνολογική πρόοδος, η ευρεία χρήση έξυπνων κινητών συσκευών και η διάδοση εφαρμογών που αξιοποιούν το διαδίκτυο έχουν δημιουργήσει νέα επιχειρηματικά μοντέλα, τα οποία διαφοροποιούνται ριζικά από τις παραδοσιακές μορφές παροχής κατά παραγγελία υπηρεσιών μετακίνησης. Η εμφάνιση καινοτόμων υπηρεσιών, όπως οι υπηρεσίες κοινής μεταφοράς (ride sharing) και οι υπηρεσίες διαδικτυακής μίσθωσης οχημάτων (ride hailing), έχει επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οι καταναλωτές αναζητούν και αποκτούν πρόσβαση σε υπηρεσίες μετακίνησης<sup>1</sup>.
- (6) Παράλληλα, η ανάπτυξη της διαμοιρασμένης κινητικότητας (Shared Mobility) και η προοπτική εφαρμογής συστημάτων κινητικότητας ως υπηρεσίας (Mobility as a Service – MaaS) αποτελούν βασικούς πυλώνες της ψηφιακής μετάλλαξης στον τομέα των μεταφορών<sup>2</sup>. Οι πλατφόρμες αυτές αξιοποιούν τις δυνατότητες του διαδικτύου και των εφαρμογών κινητών συσκευών για να προσφέρουν στους καταναλωτές μεγαλύτερη ευελιξία, διαφάνεια και επιλογές, μειώνοντας παράλληλα το κόστος συναλλαγών και εξαλείφοντας την ασυμμετρία πληροφόρησης που χαρακτήριζε τις παραδοσιακές μορφές παροχής υπηρεσιών. Η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης σε πληροφορίες για τιμές, διαθεσιμότητα και ποιότητα υπηρεσιών, καθώς και η χρήση αλγορίθμων για την αντιστοίχιση οδηγών και επιβατών, έχουν βελτιώσει σημαντικά την αποδοτικότητα της αγοράς. Παράλληλα, η ενσωμάτωση των νέων ψηφιακών υπηρεσιών στην καθημερινή μετακίνηση μπορεί να συμβάλει στη μείωση της ιδιοκτησίας Ι.Χ. οχημάτων, στη βελτίωση της βιώσιμης κινητικότητας και στη μείωση των εκπομπών ρύπων και του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της μεταφοράς<sup>3</sup>.
- (7) **Οι εξελίξεις αυτές έχουν επηρεάσει σημαντικά και το παραδοσιακό επιχειρηματικό μοντέλο της κατά παραγγελία παροχής υπηρεσιών μεταφοράς μέσω μίσθωσης επιβατηγών οχημάτων δημόσιας χρήσης («Ε.Δ.Χ.»), είτε απευθείας, είτε μέσω τηλεφωνικών υπηρεσιών (ραδιοταξί).** Η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων και η είσοδος νέων

<sup>1</sup> Το ride sharing (ή car pooling) είναι η προσφορά διαδρομής σε όχημα, στο οποίο υπάρχουν διαθέσιμες θέσεις. Το ride hailing (ή ride sourcing) ορίζεται ως η διαδικασία παραγγελίας αυτοκινήτου με οδηγό για άμεση χρήση. Βλ. European Commission (2016), "Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU".

<sup>2</sup> Βλ. Centre on Regulation in Europe (2019), "Transport on demand: How to regulate ride-hailing in the EU?"

Για μια επισκόπηση του θέματος της κινητικότητας ως υπηρεσίας βλ., μεταξύ άλλων, International Association of Public Transport (2019), "Mobility as a Service".

<sup>3</sup> Βλ. International Transport Forum (2020), "Good to Go? Assessing the Environmental Performance of New Mobility", International Transport Forum Policy Papers, No. 86, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f5cd236b-en>.



παικτών στην αγορά εγείρουν ζητήματα σχετικά με τον νομικό χαρακτηρισμό των υπηρεσιών αυτών και τον βέλτιστο τρόπο διαμόρφωσης του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας της κατά παραγγελία υπηρεσίας (αστικής) επιβατικής μεταφοράς<sup>4</sup>.

- (8) Υπό αυτές τις συνθήκες, η Γνωμοδότηση αφορά μεν στον κλάδο της κατά παραγγελία (αστικής) μεταφοράς επιβατών με επιβατηγά ιδιωτικής χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχήματα, ωστόσο, η ρύθμιση, οργάνωση και λειτουργία αυτών των αγορών επηρεάζει άμεσα και την «παραδοσιακή» δραστηριότητα της κατά παραγγελία μεταφοράς με οχήματα Ε.Δ.Χ. (ταξί), η οποία δύναται να διαιρεθεί σε επιμέρους τμήματα, ανάλογα και με τον τρόπο που οι πελάτες αναζητούν την υπηρεσία (για παράδειγμα κατά παραγγελία μεταφορά με Ε.Δ.Χ. μέσω τηλεφωνικής ή ηλεκτρονικής κράτησης, σε προκαθορισμένα σημεία, από διερχόμενα Ε.Δ.Χ.).
- (9) Η Γνωμοδότηση αναφέρεται ακροθιγώς και στον κλάδο των Ε.Δ.Χ., στο μέτρο που η τυχόν άρση των εντοπισθέντων ρυθμιστικών εμποδίων στον υπό εξέταση κλάδο (Ε.Ι.Χ.) δύναται να επηρεάσει την προσφορά και ζήτηση και στον κλάδο Ε.Δ.Χ. Εκτιμάται ότι οιαδήποτε μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου στη μεταφορά μέσω Ε.Ι.Χ. από τον νομοθέτη προϋποθέτει έναν **επανασχεδιασμό της ιδιωτικής (αστικής) μεταφοράς επιβατών** κατά παραγγελία προς την κατεύθυνση της άρσης ρυθμιστικών εμποδίων, ασυμμετριών και εντεύθεν στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό και του εκσυγχρονισμού της ιδιωτικής (αστικής) μεταφοράς προς όφελος του καταναλωτή, λαμβάνοντας υπόψη τις ευκαιρίες και τις προκλήσεις που δημιουργούν οι νέες τεχνολογίες.

#### **Ι.1. Σύντομη ιστορική αναδρομή και πρόσφατες εξελίξεις στην παροχή της κατά παραγγελίας αστικής μεταφοράς επιβατών**

- (10) Παραδοσιακά οι επιβατικές μεταφορές κατά παραγγελία παρέχονταν από Ε.Δ.Χ. οχήματα (ταξί), η λειτουργία των οποίων αποτελούσε αντικείμενο αυστηρής ρύθμισης για δύο βασικούς λόγους.
- (11) Πρώτον τα ταξί συχνά αντιμετωπίζονται ως αναπόσπαστο τμήμα του συστήματος δημόσιων μεταφορών και, **σε πολλές περιπτώσεις, τους αποδίδεται χαρακτήρας δημόσιας υπηρεσίας**. Η αντίληψη αυτή στηρίζεται στην ιδέα ότι η ύπαρξη μιας κατά παραγγελίας υπηρεσίας επιβατικής μεταφοράς που λειτουργεί με συνέπεια και αποτελεσματικότητα εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, καθώς προσφέρει διαφορετική μορφή κινητικότητας στους πολίτες, διευκολύνει ειδικές ομάδες πληθυσμού, καλύπτει κενά που αφήνουν τα μαζικά μέσα μεταφοράς και συμβάλλει στη συνολική προσβασιμότητα και συνδεσιμότητα των δημόσιων μεταφορών. Ως προς αυτό σημειώνεται ότι η κατά παραγγελία υπηρεσία επιβατικής μεταφοράς διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στο «τελευταίο μίλι» των επιβατικών μεταφορών, λειτουργώντας συμπληρωματικά ως ευέλικτος και κατά παραγγελία κρίκος στο δίκτυο τακτικών μεταφορών, με σκοπό την ολοκλήρωση ή την έναρξη της μετακίνησης του επιβάτη από κόμβους (π.χ. τρένο,

<sup>4</sup> Το ζήτημα αυτό έχει απασχολήσει ήδη τα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια και εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο εξέτασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διεθνείς οργανισμούς, τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και την ακαδημαϊκή κοινότητα. Βλ., για παράδειγμα, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης) 2022/C 62/01 (OJ C, C/62, 04.02.2022), OECD (2022), Competition and Regulation in the Provision of Local Transportation Services, OECD Competition Policy Roundtable Background Note.



λεωφορείο, λιμάνι) προς τον τελικό προορισμό αλλά και την πολυτροπική διασύνδεση του συστήματος μεταφοράς.

- (12) Ο έτερος λόγος ρύθμισης της αγοράς των ταξί βασίζεται στις **ιδιαιτερότητες και τις αναποτελεσματικότητες του μηχανισμού λειτουργίας της αγοράς** και της οικονομικής ισορροπίας. Η αγορά των ταξί αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αγοράς αναζήτησης και αντιστοίχισης<sup>5</sup>, όπου οι οδηγοί (προσφορά) και οι επιβάτες (ζήτηση) συναντώνται και συναλλάσσονται υπό συνθήκες αβεβαιότητας, ασυμμετρίας πληροφόρησης και χρονικών περιορισμών. Οι επιβάτες δεν γνωρίζουν εκ των προτέρων τη θέση του πλησιέστερου ταξί και οι οδηγοί τον επόμενο πελάτη, ενώ πριν την αντιστοίχιση, η οποία πραγματοποιείται τυχαία στο δρόμο ή/και σε προκαθορισμένα σημεία σταθμούς Ε.Δ.Χ. οχημάτων, οι δύο πλευρές διαθέτουν περιορισμένη και ασύμμετρη πληροφόρηση σχετικά με την τοποθεσία, το χρόνο αναμονής και το ακριβές κόστος. Η ποιότητα της αντιστοίχισης, και άρα η αποτελεσματικότητα της οικονομικής ισορροπίας και η κατανομή των πλεονασμάτων, εξαρτάται από την πυκνότητα της ζήτησης και της προσφοράς της αγοράς και την ταχύτητα και ασυμμετρία της πληροφόρησης.

**Σχήμα 1: Αναζήτηση και αντιστοίχιση Ε.Δ.Χ. οχημάτων στην κατά παραγγελία (αστική) μεταφορά επιβατών**



- (13) Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις της κατά παραγγελία επιβατικής μεταφοράς με Ε.Δ.Χ. οχήματα αποσκοπούσαν στη διόρθωση των στρεβλώσεων της οικονομικής ισορροπίας της αγοράς αναζήτησης και αντιστοίχισης για την εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο του δημοσίου συστήματος επιβατικών μεταφορών, επηρεάζοντας, προφανώς, τη δομή, τη λειτουργία και τη δυναμική της αγοράς.
- (14) Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα, όπως διαμορφώθηκε κυρίως με το Ν. 4070/2012 και τις τροποποιήσεις του,<sup>6</sup> περιλαμβάνει σειρά ρυθμίσεων που καθορίζουν τους όρους λειτουργίας

<sup>5</sup> Για τη λειτουργία των αγορών αναζήτησης και αντιστοίχισης βλ. Diamond, P. (1982), "Wage Determination and Efficiency in Search Equilibrium", *Review of Economic Studies*, vol. 49(2), pp. 217–227, Mortensen, D. (1982), "Property Rights and Efficiency in Mating, Racing, and Related Games", *American Economic Review*, vol. 72(5), pp. 968–979 και Pissarides, C. (1985), "Short-Run Equilibrium Dynamics of Unemployment, Vacancies, and Real Wages", *American Economic Review*, vol. 75(4), pp. 676–690.

<sup>6</sup> «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/82/10-04-2012), όπως έχει τροποποιηθεί από τους Ν. 4199/2013, «Δημόσιες υπεραστικές οδικές μεταφορές επιβατών -Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/216/11-10-2013), Ν. 4313/2014 «Ρυθμίσεις θεμάτων Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/261/17-12-2014), Ν. 4382/2016, «Κύρωση της Ευρομεσογειακής Συμφωνίας Αεροπορικών Μεταφορών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών - μελών της αφενός και της Κυβέρνησης του κράτους του Ισραήλ αφετέρου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/71/20-04-2016) και Ν. 4530/2018 «Ρυθμίσεις θεμάτων μεταφορών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/59/30-03-2018).



της αγοράς και επηρεάζουν άμεσα τον ανταγωνισμό.<sup>7</sup> Οι βασικές κατηγορίες ρυθμιστικών απαιτήσεων που διέπουν τη μεταφορά επιβατών μέσω Ε.Δ.Χ. οχημάτων είναι οι εξής<sup>8</sup>:

- α) **Διοικητική αδειοδότηση και κανόνες εισόδου:** Προβλέπεται τυπική διαδικασία αδειοδότησης, καταβολή παραβόλων και συμμόρφωση με διοικητικές απαιτήσεις που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη νομική μορφή και την οικονομική επάρκεια του φορέα εκμετάλλευσης.
- β) **Ρύθμιση τιμής και τρόπου τιμολόγησης:** Η τιμολόγηση των υπηρεσιών Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί) καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και περιλαμβάνει σταθερό κόμιστρο εκκίνησης («σημαία»), χρέωση ανά διανυόμενο χιλιόμετρο και ανά ώρα αναμονής, καθώς και ειδικές προσαυξήσεις για αποσκευές, νυχτερινές διαδρομές και προκράτηση (βλ. άρθρο 105 Ν. 4070/2012).
- γ) **Περιορισμοί ως προς την ποσότητα και την είσοδο στην αγορά:** Ο μέγιστος αριθμός αδειών κυκλοφορίας Ε.Δ.Χ. οχημάτων καθορίζεται ανά έδρα με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, βάσει κριτηρίων που συνδέονται με τον μόνιμο πληθυσμό και το επίπεδο τουριστικής δραστηριότητας (διανυκτερεύσεις) κατά τα τρία τελευταία έτη. Η άδεια του αυτοκινήτου εκδίδεται από τον αρμόδιο Περιφερειάρχη, αφού καταβληθεί παράβολο που δεν υπερβαίνει το διοικητικό κόστος της διαδικασίας αδειοδότησης και το ύψος του οποίου καθορίζεται με κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) των Υπουργών Οικονομικών και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (βλ. άρθρο 85 Ν. 4070/2012).
- δ) **Περιορισμοί ως προς τη γεωγραφία της δραστηριότητας:** Η άδεια Ε.Δ.Χ. συνδέεται με συγκεκριμένη έδρα και η δραστηριοποίηση εκτός αυτής επιτρέπεται μόνο σε ορισμένες, ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις, όπως ιδίως κατόπιν προκράτησης ή σύναψης σχετικής σύμβασης.
- ε) **Κανόνες ποιότητας για τον οδηγό:** Προβλέπονται απαιτήσεις επαγγελματικών και υγειονομικών προσόντων, ποινικής καταλληλότητας, καθώς και υποχρεώσεις τήρησης κανόνων εξυπηρέτησης, όπως η υποχρέωση εκτέλεσης της διαδρομής, η ορθή χρήση ταξίμετρου, η απαγόρευση υπερχρέωσης και η συμμόρφωση με γενικούς κανόνες ασφάλειας και συμπεριφοράς.
- στ) **Κανόνες ποιότητας για το όχημα:** Τα Ε.Δ.Χ. οχήματα υποχρεούνται να πληρούν τεχνικές, περιβαλλοντικές και αισθητικές προδιαγραφές σε εθνικό επίπεδο, να φέρουν ταξίμετρο και προβλεπόμενες ενδείξεις αναγνωρισιμότητας, καθώς και να υποβάλλονται σε περιοδικούς τεχνικούς και διοικητικούς ελέγχους.
- ζ) Περαιτέρω, επιτρέπεται η προμίσθωση (προκράτηση) Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί) κατ' αρχήν εντός των διοικητικών ορίων της έδρας του. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται προμίσθωση εκτός

<sup>7</sup> Ενδεικτικώς ρυθμίζονται οι έννοιες των αυτοκινήτων, ιδιοκτήτη και οδηγού Ε.Δ.Χ. (άρθρο 82), ζητήματα που αφορούν την έδρα Ε.Δ.Χ., την έκδοση και τον μέγιστο αριθμό αδειών κυκλοφορίας ανά έδρα (άρθρο 85), τη σύσταση εταιρειών (άρθρο 87), την ειδική άδεια οδήγησης Ε.Δ.Χ., καθώς και την προκράτηση (άρθρο 88), την μερική ή ολική εκμίσθωση και τη διαμόρφωση του τιμολογίου τους (άρθρο 105).

<sup>8</sup> Βλ. επίσης European Commission (2016), "Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU: ANNEX III – Country Reports", Directorate-General for Mobility and Transport.

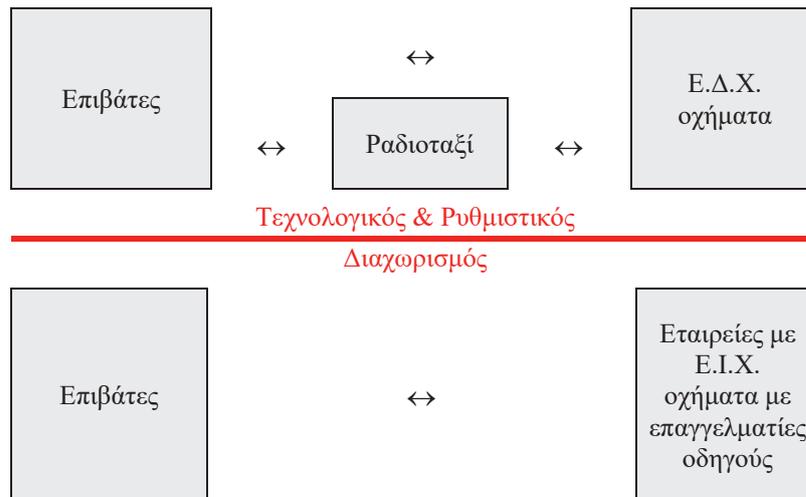


των διοικητικών ορίων της έδρας του αυτοκινήτου, εφόσον η ανάθεση αυτή γίνεται όταν το Ε.Δ.Χ. βρίσκεται εντός των ορίων της έδρας του και ο προορισμός του επιβάτη βρίσκεται επίσης εντός των διοικητικών ορίων της έδρας. Η προμίσθωση γίνεται από τον επιβάτη προσωπικά ή τηλεφωνικά ή μέσω ειδικών ραδιοδικτύων ταξί ή ηλεκτρονικά ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο με καταβολή του προβλεπόμενου αντιτίμου και της τυχόν ειδικής προσαύξεσης, ενώ για την τιμολόγηση τίθεται σε λειτουργία το ταξίμετρο (βλ. άρθρο 88 Ν. 4070/2012). Τέλος, προβλέπεται δυνατότητα ολικής ή μερικής εκμίσθωσης Ε.Δ.Χ. οχημάτων με οδηγό στο Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ., με κόμιστρο που διαμορφώνεται με έγγραφη συμφωνία των συμβαλλόμενων μερών (βλ. άρθρο 105 παρ. 4 Ν. 4070/2012).

- (15) Παράλληλα με την τυχαία αντιστοίχιση ζήτησης και προσφοράς στον δρόμο ή/και σε προκαθορισμένα σημεία, ήταν επίσης δυνατή η εκ των προτέρων κράτηση (προκράτηση) της υπηρεσίας μεταφοράς, η οποία πραγματοποιούνταν συνήθως μέσω σταθερού τηλεφώνου (ραδιοταξί). Τα ραδιοταξί, δηλαδή, λειτουργούσαν ως διαμεσολαβητές της αγοράς, διευκολύνοντας, μέσω συγκέντρωσης και διαχείρισης πληροφορίας, τη σύνδεση επιβατών με οδηγούς Ε.Δ.Χ., τόσο στις προγραμματισμένες όσο και σε στιγμιαίες προκρατήσεις.
- (16) Επιπλέον, η κατά παραγγελία παροχή υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με προκράτηση επιτρεπόταν, υπό ορισμένες συνθήκες, και σε Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, ήτοι σε οχήματα που δεν ενέπιπταν στους ειδικούς κανόνες περί λειτουργίας των Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί). Στο βαθμό όμως που η εκ των προτέρων κράτηση απαιτούσε προγραμματισμό και πραγματοποιείτο συνήθως μέσω σταθερού τηλεφώνου, τηλεομοιοτυπίας ή αυτοπροσώπως, η υπηρεσία μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό αφορούσε συχνά μετακινήσεις μεγαλύτερων αποστάσεων από ό,τι με ταξί ή αφορούσε ειδικές περιστάσεις (π.χ. πολυτελείς ή/και εξειδικευμένες μετακινήσεις)<sup>9</sup>. Με άλλα λόγια, και για λόγους τεχνολογικών περιορισμών, η κατά παραγγελία επιβατική μεταφορά με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό περιοριζόταν μόνο στην αγορά των προγραμματισμένων προκρατήσεων και αφορούσε κατά κανόνα ειδικές μετακινήσεις πολιτών.

***Σχήμα 2: Διαμεσολάβηση και προκρατήσεις στην κατά παραγγελία (αστική) μεταφορά επιβατών***

<sup>9</sup> Κατά την προ του 2012 περίοδο, το καθεστώς των Ε.Ι.Χ. με οδηγό ρυθμιζόταν αποσπασματικά μέσω υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων του τότε Υπουργείου Συγκοινωνιών/Μεταφορών, καθώς και μέσω αποφάσεων του ΕΟΤ όταν η υπηρεσία παρεχόταν στο πλαίσιο τουριστικής δραστηριότητας. Οι άδειες χορηγούνταν ως ειδικές άδειες επαγγελματικής χρήσης Ε.Ι.Χ. από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Συγκοινωνιών, με βασικά χαρακτηριστικά την υποχρεωτική σύναψη έγγραφης σύμβασης μίσθωσης πριν από κάθε διαδρομή, την απαγόρευση άμεσης επιβίβασης ή στάθμευσης σε πιάτσες ταξί και την τήρηση βιβλίου μισθώσεων. Το καθεστώς αυτό, στηριζόμενο σε διάσπαρτες διοικητικές πράξεις χωρίς συστηματική κανονιστική θεμελίωση, αντικαταστάθηκε για πρώτη φορά από ενιαίο και δεσμευτικό πλαίσιο με τον Ν. 4093/2012.



- (17) Το ανωτέρω ρυθμιστικό πλαίσιο έχει σχεδιαστεί για μια αγορά περιορισμένης τεχνολογικής έντασης, με έμφαση στην εκ των προτέρων ρύθμιση για λόγους ασφάλειας, ποιότητας και προστασίας των καταναλωτών. Οι ρυθμίσεις αυτές εξυπηρετούσαν θεμιτούς σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, από την άποψη της ανάλυσης των συνθηκών ανταγωνισμού, η συνδυαστική εφαρμογή ποσοτικών, γεωγραφικών και τιμολογιακών περιορισμών δύναται, υπό ορισμένες συνθήκες, να επηρεάζει τη δομή, τον ενδοαγοραίο ανταγωνισμό και τη δυναμική της αγοράς, περιορίζοντας την ευελιξία προσαρμογής της προσφοράς στις μεταβαλλόμενες συνθήκες ζήτησης και στον τεχνολογικό και ψηφιακό μετασχηματισμό της οικονομίας.
- (18) Λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων, ιδίως ως προς τη διάδοση των έξυπνων κινητών τηλεφώνων (smartphones), τις δυνατότητες γεωεντοπισμού (GPS) και την ευρεία πρόσβαση στο διαδίκτυο, ο μηχανισμός αναζήτησης και αντιστοίχισης προσφοράς (οδηγού) και ζήτησης (επιβάτες) στις κατά παραγγελία υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών με Ε.Δ.Χ. οχήματα (ταξί) και με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό υπέστη ριζικό μετασχηματισμό. Η ανάπτυξη επιγραμμικών εφαρμογών και η έλευση εταιρειών ψηφιακής διαμεσολάβησης μετέβαλαν την πρακτική των προγραμματισμένων εκ των προτέρων κρατήσεων σε σύστημα άμεσων και στιγμιαίων προκρατήσεων, πραγματοποιούμενων υπό συνθήκες σχεδόν πλήρους πληροφόρησης, τόσο για τους οδηγούς όσο και για τους επιβάτες, ως προς τοποθεσία, διαθεσιμότητα, χρόνο αναμονής και εκτιμώμενο κόστος. Η δυνατότητα αυτή υποκατέστησε την, ενίοτε αναποτελεσματική, τυχαία αντιστοίχιση επιβατών με Ε.Δ.Χ. οχήματα στο δρόμο.
- (19) Έχει καταδειχθεί<sup>10</sup> ότι οι επιγραμμικές εφαρμογές μπορούν να μειώσουν ουσιαστικά τα κόστη αναζήτησης και πληροφόρησης, παρέχοντας στους υποψήφιους επιβάτες πληροφόρηση σε

<sup>10</sup> Βλ. OECD/International Transport Forum (2016), "App-Based Ride and Taxi Services: Principles for Regulation". Η μελέτη αναδεικνύει τον ρόλο συγκεκριμένων χαρακτηριστικών των επιγραμμικών εφαρμογών, όπως τα συστήματα φήμης (ratings), η πλήρης καταγραφή των διαδρομών και η δυναμική τιμολόγηση, ως μηχανισμών αντιμετώπισης κλασικών αποτυχιών των αγορών αναζήτησης. Τα συστήματα αξιολόγησης και η εκ των προτέρων λογοδοσία μειώνουν την ασυμμετρία πληροφόρησης και τον ηθικό κίνδυνο, αυξάνοντας την αναμενόμενη ποιότητα της αντιστοίχισης και την προθυμία των επιβατών να αποδεχθούν διαδρομές σε επαναλαμβανόμενες αλληλεπιδράσεις. Η δυναμική τιμολόγηση, αν και δεν εξαλείφει τις στρεβλώσεις της αγοράς, λειτουργεί ως αποκεντρωμένος μηχανισμός προσαρμογής που βελτιώνει τη διαθεσιμότητα των



πραγματικό χρόνο για τη διαθέσιμη προσφορά, αξιόπιστες εκτιμήσεις χρόνου άφιξης και τιμής πριν από την αποδοχή της διαδρομής, καθώς και αντιστοίχιση με ταυτοποιημένους οδηγούς, των οποίων η συμπεριφορά είναι πλήρως ιχνηλατήσιμη. Στο πλαίσιο της αγοράς αναζήτησης και αντιστοίχισης, η μείωση του κόστους έρευνας και πληροφόρησης αυξάνει την πιθανότητα μια συνάντηση να καταλήξει σε αποδεκτή αντιστοίχιση και ισοδυναμεί με αύξηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού αντιστοίχισης της αγοράς, για δεδομένο αριθμό επιβατών και οχημάτων, αλλά και στην ικανοποίηση λανθάνουσας ζήτησης, ζήτησης, δηλαδή, που διαφορετικά θα παρέμενε ανικανοποίητη. Συνολικά, οι επιγραμμικές εφαρμογές μπορούν να μειώσουν τα κόστη συναλλαγών και πληροφόρησης μετατοπίζοντας την αγορά σε υψηλότερη αποτελεσματικότητα αντιστοίχισης και μεγαλύτερο πραγματοποιημένο πλεόνασμα για τους επιβάτες, χωρίς να αλλοιώνουν τη βασική διμερή δομή της αντιστοίχισης επιβάτη-οχήματος.

- (20) Παράλληλα, όμως, οι επιγραμμικές εφαρμογές αμβλύνουν τις διαφορές τεχνολογίας προκράτησης και χρονικού προγραμματισμού μεταξύ Ε.Δ.Χ. και Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό, ενισχύοντας – αν όχι ενοποιώντας – τον ανταγωνισμό μεταξύ τους. Η εμφάνιση των επιγραμμικών πλατφορμών δεν δημιούργησε μια νέα διακριτή υπηρεσία μεταφοράς επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, αλλά οδήγησε σε λειτουργική ενοποίηση της υφιστάμενης αγοράς κατά παραγγελία υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών, στην οποία ιστορικά ανήκαν τα Ε.Δ.Χ. οχήματα (ταξί), καθώς έχει καταδειχθεί<sup>11</sup> ότι Ε.Δ.Χ. και Ε.Ι.Χ. οχήματα παρέχουν το ίδιο βασικό οικονομικό αγαθό, ήτοι τη μεταφορά επιβατών κατ' απαίτηση, διαφέροντας κυρίως ως προς την τεχνολογική υποδομή και τον τρόπο αντιστοίχισης επιβατών και οχημάτων, με τις παρατηρούμενες διαφορές να αποδίδονται κυρίως σε αποκλίσεις στα κόστη αναζήτησης, πληροφόρησης, τεχνολογικής υποδομής. Από την οπτική του επιβάτη, ιδίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα ταξί υιοθετούν αντίστοιχες τεχνολογικές εφαρμογές, η λειτουργική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο υπηρεσιών αμβλύνεται, γεγονός που ενισχύει την αντίληψη περί συγκρότησης ενιαίας υπηρεσίας κατ' απαίτηση μεταφοράς επιβατών.
- (21) Υπό την έννοια αυτή, τα φαινόμενα που συχνά περιγράφονται ως **υποκατάσταση των υπηρεσιών Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί) από υπηρεσίες επιγραμμικών πλατφορμών μπορούν να ερμηνευθούν και ως σταδιακή λειτουργική σύγκλιση εντός του ίδιου πεδίου δραστηριότητας, η οποία συνδέεται με τη μείωση των κόστους αναζήτησης και συναλλαγής, τη βελτίωση της διαδικασίας αντιστοίχισης και την ενεργοποίηση της προηγουμένως ανεκπλήρωτης ζήτησης.** Η μελέτη του OECD/ITF (2016)<sup>12</sup> όπως και η εμπειρική βιβλιογραφία<sup>13</sup>, επισημαίνουν ότι η ανάπτυξη των επιγραμμικών πλατφορμών

---

αντιστοιχίσεων σε περιόδους αιχμής, μειώνοντας την πιθανότητα αποτυχίας της αναζήτησης με αντάλλαγμα υψηλότερες τιμές. Από την πλευρά της ζήτησης, οι μηχανισμοί αυτοί λειτουργούν πρωτίστως μέσω της μείωσης του κινδύνου και της αβεβαιότητας που συνοδεύουν την αναζήτηση, χωρίς να μεταβάλλουν τη θεμελιώδη φύση της υπηρεσίας μεταφοράς.

<sup>11</sup> Βλ. Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R., & Shaheen, S. (2016), "Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco" *Transport Policy*, vol. 45, pp. 168–178.

<sup>12</sup> Βλ. OECD/International Transport Forum (2016), "App-Based Ride and Taxi Services: Principles for Regulation".

<sup>13</sup> Βλ. Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R., & Shaheen, S. (2016), "Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco" *Transport Policy*, vol. 45, pp. 168–

συνοδεύεται συχνά από διεύρυνση του συνολικού όγκου μετακινήσεων και όχι μόνο από ανακατανομή μεταξύ παρόχων. Η ίδια μελέτη επισημαίνει ότι σε αγορές όπου τα Ε.Δ.Χ. (ταξί) υιοθετούν αντίστοιχες τεχνολογίες (π.χ. εφαρμογές κράτησης, παρακολούθηση διαδρομής, ηλεκτρονικές πληρωμές), η διαφοροποίηση από την πλευρά του χρήστη τείνει να περιορίζεται, υποδηλώνοντας παροχή λειτουργικά ομοειδούς υπηρεσίας με διαφορετικά επίπεδα οικονομικών τριβών. Συναφώς, ανασκοπικές και πειραματικές μελέτες<sup>14</sup> ενισχύουν την άποψη αυτή καθώς δείχνουν ότι η τεχνολογία επηρεάζει κυρίως την ένταση και την κατανομή της κινητικότητας και όχι τη φύση της ζητούμενης υπηρεσίας. Συνολικά, τα ευρήματα αυτά συνηγορούν υπέρ της αντίληψης ότι **οι τεχνολογικές εξελίξεις αναδιαμορφώνουν τον τρόπο λειτουργίας του μηχανισμού της αγοράς κατά παραγγελία μεταφοράς επιβατών, αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα της αντιστοίχισης και το συνολικό πλεόνασμα, χωρίς να μεταβάλλουν τον βασικό χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας.**

- (22) Τα παραδοσιακά ταξί (Ε.Δ.Χ.) και οι υπηρεσίες των Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό τείνουν συνεπώς να θεωρούνται **εναλλακτικές οργανωτικές μορφές εντός ενός ενιαίου πεδίου επιβατηγών μεταφορών κατ' απαίτηση**. Αμφότερες επιτελούν το ίδιο βασικό οικονομικό έργο, δηλαδή την αντιστοίχιση επιβατών με διαθέσιμα οχήματα σε πραγματικό χρόνο, ενώ οι επιγραμμικές εφαρμογές μεταβάλλουν κυρίως τον τρόπο λειτουργίας της διαδικασίας αυτής, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα. Υπό την οπτική αυτή, οι μεταβολές στη χρήση των επιμέρους τρόπων παροχής υπηρεσιών ερμηνεύονται κυρίως ως ανακατανομή δραστηριότητας και ταυτόχρονη διεύρυνση της συνολικής κινητικότητας εντός ενός ενοποιημένου οικοσυστήματος, όπου οι διαφορές στα μερίδια αντανακλούν διαφοροποιήσεις σε τεχνολογία, οικονομικές τριβές και ρυθμιστικές συνθήκες και όχι στη φύση της ζητούμενης υπηρεσίας.
- (23) Στην παρούσα φάση εξέλιξης του κλάδου, η κατά παραγγελία μεταφορά επιβατών, τόσο με Ε.Δ.Χ. οχήματα όσο και με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, λειτουργεί σε σημαντικό βαθμό μέσω επιγραμμικών διαμεσολαβητικών εφαρμογών που εμφανίζουν χαρακτηριστικά δίπλευρων πλατφορμών, συνδέοντας οδηγούς (προσφορά) και επιβάτες (ζήτηση). Η διάρθρωση αυτή ενισχύει τα φαινόμενα δικτύου, καθώς η αύξηση της μίας πλευράς (οδηγοί ή επιβάτες) αυξάνει την αξία για την άλλη (επιβάτες ή οδηγοί), επηρεάζοντας τη δυναμική του ανταγωνισμού, τη συγκέντρωση αλλά και την περαιτέρω σύγκλιση των υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών<sup>15</sup>.

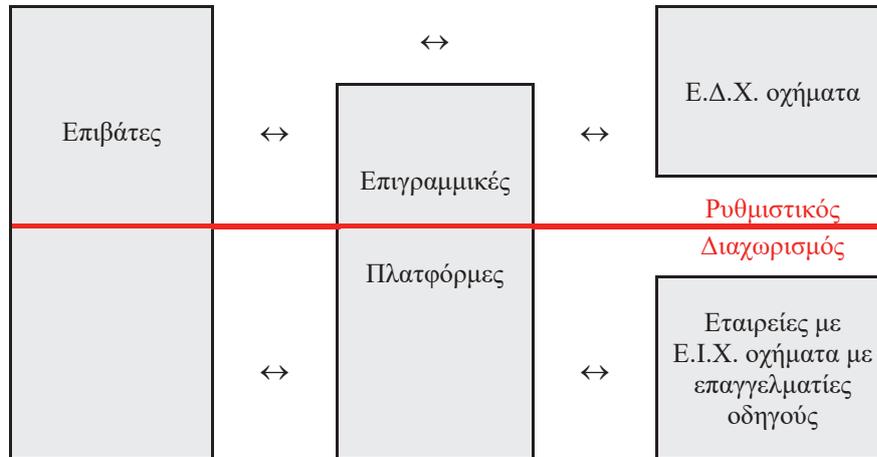
---

178, Nie, Y.M., (2017), "How can the taxi industry survive the tide of ridesourcing? Evidence from Shenzhen, China", *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, vol. 79, pp. 242–256. και Acheampong, R. A., Siiba, A., Okyere, D. K., & Tuffour, J. P. (2020), "Mobility-on-demand: An empirical study of internet-based ride-hailing adoption factors, travel characteristics and mode substitution effects", *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, vol. 115, no. 102638.

<sup>14</sup> Tirachini, A. (2020), "Ride-hailing, travel behaviour and sustainable mobility: An international review", *Transportation*, vol. 47, pp. 2011–2047 και Christensen, P., Nino G. & Osman, A. (2025), "The demand for mobility: Evidence from an experiment with Uber riders", NBER Working Paper No. 31330.

<sup>15</sup> Η λογική του ανταγωνισμού σε δομές δίπλευρων επιγραμμικών πλατφορμών μετατοπίζεται από την αποκλειστική διεκδίκηση μεριδίων προς την προσέλκυση και διατήρηση χρηστών και την αξιοποίηση θετικών εξωτερικοτήτων δικτύου, γεγονός που μπορεί να ευνοεί τάσεις συγκέντρωσης και φαινόμενα εγκλωβισμού χρηστών (lock-in), χωρίς, προφανώς να αναρπεί πλήρως τις παραδοσιακές μορφές ανταγωνισμού της κατανομής μεριδίων. Βλ.: Rochet, J.-C. & Tirole, J. (2003). *Platform Competition in Two-sided Markets*. *Journal of the European Economic Association*, vol. 1(4), pp. 990–1029, Knieps, G. (2015). *Network Economics: Principles - Strategies - Competition Policy*. Springer International Publishing. και Jullien, B. &

**Σχήμα 3: Επιγραμμικές εφαρμογές διαμεσολάβησης και προκρατήσεων στην κατά παραγγελία (αστική) μεταφορά επιβατών**



- (24) Η τεχνολογική εξέλιξη των επιγραμμικών πλατφορμών έχει οδηγήσει σε **λειτουργική σύγκλιση των δύο μορφών υπηρεσιών κατά παραγγελία μεταφοράς επιβατών**, δηλαδή των Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί) και των ιδιωτικών μισθώσεων Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, καθώς οι ψηφιακές εφαρμογές εξομοιώνουν τον τρόπο προκράτησης, την πληροφόρηση και την εμπειρία χρήστη. Παρά ταύτα, το ισχύον εθνικό πλαίσιο (Ν. 4070/2012, Ν. 4093/2012 και Ν. 4530/2018) διατηρεί διακριτά καθεστάτα αδειοδότησης, κανόνες λειτουργίας και υποχρεώσεις συμμόρφωσης για κάθε κατηγορία υπηρεσίας μεταφοράς, ενώ και οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές<sup>16</sup> αναγνωρίζουν τη σημασία διαφοροποιημένης ρύθμισης για λόγους θεμιτού ανταγωνισμού, ασφάλειας και προστασίας καταναλωτή.
- (25) **Η αντίθεση μεταξύ τεχνολογικής σύγκλισης και ρυθμιστικού διαχωρισμού αναδεικνύεται, συνεπώς, σε κεντρικό ζήτημα πολιτικής.**
- (26) Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της παροχής υπηρεσίας και η ενίσχυση φαινομένων δικτύου μεταβάλλουν τη λειτουργία του κλάδου και θέτουν ζητήματα ισορροπίας μεταξύ των διαφορετικών ρυθμιστικών προσεγγίσεων, με στόχο τη διασφάλιση αποτελεσματικού ανταγωνισμού, προστασίας των χρηστών και εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος<sup>17</sup>.

## **I.2. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο μεταφοράς επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό**

Sand-Zantman, W. (2021). The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy. Information Economics and Policy, vol. 54, no. 100880.

<sup>16</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης) 2022/C 62/01 (OJ C, C/62, 04.02.2022).

<sup>17</sup> Βλ. OECD (2022), Competition and Regulation in the Provision of Local Transportation Services, OECD Competition Policy Roundtable Background Note και Centre on Regulation in Europe (2019), "Transport on demand: How to regulate ride-hailing in the EU?"



- (27) Από το σύνολο των ισχυουσών εθνικών διατάξεων προκύπτει ότι η δραστηριότητα εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό διέπεται από ένα εξειδικευμένο και πολυεπίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο συγκροτεί καθεστώς αυξημένης εκ των προτέρων ρύθμισης της συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας.
- (28) Το εν λόγω πλαίσιο, σύμφωνα με τον νομοθέτη<sup>18</sup>, αποσκοπεί, αφενός, στη διευκόλυνση της άσκησης της δραστηριότητας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, ιδίως σε συνάρτηση με τον τουριστικό τομέα, και στη διασφάλιση αποτελεσματικού διοικητικού ελέγχου αυτής και, αφετέρου, στη σαφή οριοθέτηση της δραστηριότητας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό έναντι της δραστηριότητας μεταφοράς επιβατών μέσω Ε.Δ.Χ. (ταξί).
- (29) Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο περιλαμβάνει, ιδίως, τους ακόλουθους βασικούς άξονες ρυθμιστικών παρεμβάσεων<sup>19</sup>:
- α) **Περιορισμός πρόσβασης στην δραστηριότητα:** Η παροχή υπηρεσιών ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό επιφυλάσσεται μόνο σε συγκεκριμένες κατηγορίες οικονομικών φορέων, ήτοι σε τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων και εταιρείες ή συνεταιρισμούς Ε.Δ.Χ.
- β) **Διοικητική αδειοδότηση και κανόνες εισόδου:** Η δραστηριότητα υπόκειται σε καθεστώς προηγούμενης διοικητικής άδειας, εγγραφής σε ειδικά μητρώα, καταβολής παραβόλων και συμμόρφωσης με υποχρεώσεις διαφάνειας και ελέγχου, τόσο για τους εκμισθωτές όσο και για τους φορείς ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης.
- γ) **Ρύθμιση τιμής και τρόπου τιμολόγησης:** Η παροχή της υπηρεσίας πραγματοποιείται αποκλειστικά μέσω έγγραφης σύμβασης ολικής μίσθωσης, με εκ του νόμου καθοριζόμενο ελάχιστο τίμημα, χωρίς χρέωση ανά διανυόμενο χιλιόμετρο ή χρόνο αναμονής.
- δ) **Κανόνες ελάχιστης διάρκειας μίσθωσης:** Η άσκηση της δραστηριότητας προϋποθέτει τη σύναψη σύμβασης ολικής μίσθωσης με ελάχιστη χρονική διάρκεια, διαφοροποιούμενη αναλόγως της γεωγραφικής περιοχής και της περιόδου, η οποία αποτελεί κεντρικό στοιχείο διάκρισης και οργάνωσης της εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό.
- ε) **Υποχρέωση προκράτησης:** Η παροχή της υπηρεσίας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό επιτρέπεται αποκλειστικά κατόπιν προκράτησης, ήτοι κατόπιν συμφωνίας (σύμβασης) πριν από την έναρξη της μίσθωσης και τη θέση του οχήματος σε κυκλοφορία για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου μισθωτή, στοιχείο που επηρεάζει τον χρόνο και τον τρόπο αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης στην αγορά μεταφοράς επιβατών κατ' απαίτηση.
- στ) **Περιορισμοί ως προς τη γεωγραφία της δραστηριότητας:** Η έναρξη της μίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχήματος με οδηγό ορίζεται εκ του νόμου στην έδρα, το υποκατάστημα ή τον νομίμως δηλωμένο χώρο στάθμευσης της εκμισθώτριας επιχείρησης.

<sup>18</sup> Βλ. Αιτιολογική έκθεση Ν. 4093/2012 και Ν. 4530/2018.

<sup>19</sup> Βλ., επίσης, European Commission (2016), "Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU", Directorate-General for Mobility and Transport.



- ζ) **Υποχρεώσεις καταχώρισης και διαφάνειας μέσω ψηφιακών μητρώων:** Η δραστηριότητα υπόκειται σε υποχρέωση εκ των προτέρων καταχώρισης των συμβάσεων μίσθωσης σε ειδικά ψηφιακά μητρώα, με αναλυτική αναφορά στα στοιχεία του εκμισθωτή, του μισθωτή, του οδηγού, του οχήματος, της χρονικής διάρκειας και του τιμήματος της σύμβασης. Η υποχρέωση αυτή συνιστά αυτοτελή ρυθμιστική απαίτηση και μηχανισμό διοικητικής εποπτείας της δραστηριότητας.
- η) **Κανόνες ποιότητας για τον οδηγό:** Θεσπίζονται ειδικές απαιτήσεις ως προς τα προσόντα των οδηγών, όπως η ποινική καταλληλότητα, η κατοχή άδειας οδήγησης, η γνώση ξένης γλώσσας και λοιπά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, καθώς και υποχρεώσεις τήρησης κανόνων επαγγελματικής συμπεριφοράς.
- θ) **Κανόνες ποιότητας για το όχημα:** Τα Ε.Ι.Χ. οχήματα που εκμισθώνονται με οδηγό οφείλουν να πληρούν συγκεκριμένες τεχνικές, περιβαλλοντικές και ποιοτικές προδιαγραφές, να φέρουν προβλεπόμενα διακριτικά γνωρίσματα και να υπόκεινται σε διοικητικούς και τεχνικούς ελέγχους.
- (30) Ειδικότερα:
- (31) Το πρώτο νομοθέτημα που ρύθμιζε την επιχειρηματική δραστηριότητα εκμίσθωσης επιβατικών ιδιωτικής χρήσεως (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό ήταν ο Ν. 4093/2012<sup>20</sup>, και ειδικότερα το άρθρο πρώτο, παράγραφος Η, υποπαράγραφος Η.2. Ως η ανωτέρω διάταξη ισχύει σήμερα, κατόπιν διαδοχικών τροποποιήσεων με το άρθρο 30 παράγραφος 1 του Ν. 4179/2013<sup>21</sup>, με το άρθρο πρώτο υποπαράγραφο ΣΤ.14 περίπτωση 2 του Ν. 4254/2014<sup>22</sup> και με το άρθρο 80 παράγραφος 1 του Ν. 5039/2023<sup>23</sup>, ορίζει στην περίπτωση 1 ότι *«Επιτρέπεται στα τουριστικά γραφεία και στα γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων, όπως ορίζονται στις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993 (Α' 118)<sup>24</sup>, και σε εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών*

<sup>20</sup> Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α/222/12-11-2012).

<sup>21</sup> Ν. 4179/2013 «Απλούστευση διαδικασιών για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στον τουρισμό, αναδιάρθρωση του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α/175/08.08.2013).

<sup>22</sup> Ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/85/07.04.2014).

<sup>23</sup> Ν. 5039/2023 «Μέτρα στήριξης των συγγενών των θυμάτων και των πληγέντων του σιδηροδρομικού δυστυχήματος των Τεμπών της 28ης Φεβρουαρίου 2023, συνταξιοδοτική διάταξη, ρυθμίσεις για την ενίσχυση της ασφάλειας των συγκοινωνιών, διατάξεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης, παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό της τουριστικής νομοθεσίας και άλλες επείγουσες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/83/03.04.2023). Σημειώνεται ότι παρόμοιες προβλέψεις περιέχονται και στο άρθρο 219Α του Ν. 4512/2018 «Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/05/17-01-2018), όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 130 του Ν. 4549/2018 «Διατάξεις για την ολοκλήρωση της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022 και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α 105/14-06-2018).

<sup>24</sup> Ν. 2160/1993 «Ρυθμίσεις για τον Τουρισμό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ/Α/118/19-07-1993). Το άρθρο 2 έχει καταργηθεί από το άρθρο 51 παρ. 4 του Ν. 4276/2014 «Απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων και τουριστικών υποδομών, ειδικές μορφές τουρισμού και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/155/30-07-2014). Τουριστικά είναι τα γραφεία κατά την έννοια του άρθρου 1 του ν. 393/1976 (ΦΕΚ 199 Α'). Γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων είναι επιχειρήσεις ολικής μίσθωσης ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων



*Δημόσιας Χρήσης Αυτοκινήτων, που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 3109/2003 (Α' 38)<sup>25</sup> και το άρθρο 87 του Ν. 4070/2012 (Α' 82)<sup>26</sup>, η ολική εκμίσθωση με οδηγό μέσω προκρατήσεως με αντίστοιχη σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριών (3) ωρών, Επιβατηγών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων, απαγορευμένης της μεταφοράς επιβατών με κόμιστρο με τα αυτοκίνητα αυτά. Στα ιδιόκτητα μεταφορικά μέσα περιλαμβάνονται επίσης τα κάθε είδους τροχοφόρα επιβατηγά οχήματα τύπου mini bus έως εννέα (9) θέσεων, συμπεριλαμβανομένης της θέσης του οδηγού. Ειδικά για τα νησιά της χώρας, πλην της Κρήτης και της Εύβοιας, και για την περίοδο από την 1<sup>η</sup> Απριλίου έως και την 31<sup>η</sup> Οκτωβρίου κάθε έτους, η ελάχιστη διάρκεια της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης με οδηγό μέσω προκρατήσεως ορίζεται σε μισή [1/2] ώρα. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών δύναται να καθορίζονται τα αναγκαία ζητήματα για την εφαρμογή του τρίτου εδαφίου».*

- (32) Στην αρχική εκδοχή της η ανωτέρω διάταξη όριζε ελάχιστη διάρκεια μίσθωσης 12 ώρες σε όλη την Ελλάδα, στη συνέχεια μειώθηκε σε 6 ώρες επίσης σε όλη την Ελλάδα και στο τέλος έλαβε την ως άνω μορφή με τη διαφοροποίηση μεταξύ της ηπειρωτικής χώρας και των νησιών (πλην Κρήτης και Εύβοιας).
- (33) Επιπλέον, ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις άσκησης του επαγγέλματος του οδηγού του εκμισθώμενου Ε.Ι.Χ. οχήματος, οι οποίες είναι ιδίως η προσκόμιση ποινικού μητρώου, η κατοχή άδειας οδήγησης Β', η καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας, το απολυτήριο Λυκείου και η ασφαλιστική ενημερότητα, καθώς και τα τεχνικά χαρακτηριστικά των οχημάτων αυτών, ιδίως ο χρόνος (ως μέγιστος) προηγούμενης κυκλοφορίας τους και οι εκπομπές καυσαερίων<sup>27</sup>.
- (34) Πέραν του «ηλεκτρονικού» μητρώου του άρθρου 13 παράγραφος 9 του Ν. 4530/2018, προβλέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 18 του νόμου αυτού, και η τήρηση ενός «ψηφιακού» μητρώου στο ίδιο Υπουργείο των Ε.Ι.Χ. (όπως και των Ε.Δ.Χ.) οχημάτων με οδηγό, στο οποίο καταχωρούνται όλα τα στοιχεία των οχημάτων και των οδηγών τους, των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης, των σχετικών συμβάσεων και των στοιχείων κυκλοφορίας ενός εκάστου των συμβεβλημένων οχημάτων με τους ως άνω φορείς ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης. Επίσης, προβλέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 20 παράγραφος 1 του ανωτέρω Ν. 4530/2018, η τήρηση στο ίδιο Υπουργείο ενός ακόμη «ψηφιακού μητρώου συμβάσεων» στο οποίο, με ευθύνη των εκμισθωτών ή σε περίπτωση διαμεσολάβησης και των φορέων διαμεσολάβησης, καταχωρούνται μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής όλα τα στοιχεία των

---

των οποίων οι όροι και προϋποθέσεις συστάσεως και λειτουργίας ορίζονται στην απόφαση αριθ. 532253/26-2.8.1976 (ΦΕΚ 1001 Β'). Οι ανωτέρω επιχειρήσεις εντάσσονται στις τουριστικές επιχειρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 του Β.Δ 436/1961 (ΦΕΚ 111 Α').

<sup>25</sup> Ν. 3109/2003 «Ρύθμιση θεμάτων επιβατηγών δημόσιας χρήσης αυτοκινήτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/38/19-02-2003). Το άρθρο 6 έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 10 του Ν. 3446/2006 «Οργάνωση και λειτουργία αρχών ελέγχου κυκλοφορίας των οχημάτων - Ρυθμίσεις για τις επιβατικές μεταφορές και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/49/10.3.2006) και το άρθρο 112 παρ.2 του Ν. 4070/2012, «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/82/10.4.2012).

<sup>26</sup> Ν. 4070/2012 «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/82/10-04-2012).

<sup>27</sup> Άρθρο πρώτο, παράγραφος Η, υποπαράγραφος Η.2, περ. 2 και 3, κατόπιν των τροποποιήσεων από το άρθρο 30 παρ. 2 του Ν. 4179/2013, το άρθρο 105 παρ. 2 και 3 του Ν. 4199/2013, το άρθρο 30 του Ν. 4403/2016, το άρθρο πρώτο υποπαρ. ΣΤ.14 περ.1.α. του Ν. 4254/2014, και το άρθρο 138 παρ. 5 του Ν. 4764/2020 .



συμβάσεων μίσθωσης των Ε.Ι.Χ. οχημάτων με οδηγό πριν την έναρξή τους με τα στοιχεία του εκμισθωτή, του μισθωτή, του οδηγού, της ημερομηνίας και της ώρας κατάρτισης της σύμβασης, της ημερομηνίας και της ώρας έναρξης και λήξης της και του τιμήματος της μίσθωσης.

- (35) Εξάλλου, το προαναφερθέν άρθρο 20 του Ν. 4530/2018 προβλέπει ότι, σε περίπτωση λύσης με οποιονδήποτε τρόπο της σύμβασης μίσθωσης του Ε.Ι.Χ. οχήματος προ της παρόδου της ελάχιστης διάρκειάς της, υποβάλλεται, με ευθύνη του εκμισθωτή, εντός 30 λεπτών<sup>28</sup>, ηλεκτρονική γνωστοποίησή της στην αρμόδια Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών και «*απαγορεύεται η σύναψη νέας σύμβασης για το χρονικό διάστημα, που απομένει μέχρι τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της λυθείσας σύμβασης*»<sup>29</sup>. Σκοπός της ανωτέρω διάταξης είναι, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, «*να αποτραπούν φαινόμενα καταστροφής των παραπάνω διατάξεων και υποκλοπής του μεταφορικού έργου από τα δημόσια χρήματα με τη μεθόδευση της πρόωρης λύσης των συμβάσεων παρότι έχουν ελάχιστη εκ του νόμου διάρκεια*».
- (36) Το επόμενο άρθρο 21 του Ν. 4530/2018 ορίζει ρητά και υπό την απειλή κυρώσεων ότι «*ως σημείο έναρξης της μίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχήματος με οδηγό ορίζεται η έδρα ή το υποκατάστημα ή νομίμως δηλωμένος χώρος στάθμευσης της επιχείρησης που εκμισθώνει το όχημα*».
- (37) Με σειρά υπουργικών και κοινών υπουργικών αποφάσεων εξειδικεύθηκαν περαιτέρω οι όροι καταχώρισης<sup>30</sup>, τα διακριτικά γνωρίσματα των Ε.Ι.Χ. οχημάτων<sup>31</sup>, το περιεχόμενο της σύμβασης μίσθωσης, το ελάχιστο τίμημα και ο χρόνος προκράτησης.
- (38) Ειδικότερα, με την ΚΥΑ 15732/13-11-2012<sup>32</sup>, όπως διαδοχικά τροποποιήθηκε<sup>33</sup> και ισχύει σήμερα, ορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις εκμίσθωσης των Ε.Ι.Χ. οχημάτων με

<sup>28</sup> Εκτός «αν συντρέχει περίπτωση ανωτέρας βίας ή αποδεδειγμένης αδυναμίας προς τούτο και για όσο αυτή διαρκεί».

<sup>29</sup> Στις δε επόμενες παραγράφους του ως άνω άρθρου 20 του Ν. 4530/2018 ορίζονται οι σχετικές κυρώσεις και τα αρμόδια όργανα ελέγχου και εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών όπως καθορίσει τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία, ανάπτυξη, λειτουργία, συντήρηση, ανταλλαγή πληροφοριών και διασύνδεση των Μητρώων για τη διαδικασία και τον έλεγχο της καταχώρισης των παραπάνω συμβάσεων, για τη διαδικασία επιβολής των κυρώσεων, για τη διαδικασία και τους όρους γνωστοποίησης της λύσης των παραπάνω συμβάσεων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

<sup>30</sup> Υπουργική Απόφαση (ΥΑ) 43618/1925/2019/06-06-2019 «Καθορισμός όρων και προϋποθέσεων καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας για τη δημιουργία, ανάπτυξη, λειτουργία και συντήρηση του ψηφιακού Μητρώου του άρθρου 18 και των ηλεκτρονικών εφαρμογών των άρθρων 13 και 20 του ν. 4530/2018 (Α' 59)» (ΦΕΚ Β/2251/10-06-2019).

<sup>31</sup> ΚΥΑ Α 50427/2440/14-09-2018 «Διακριτικά γνωρίσματα των εκμισθωμένων Επιβατηγών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Η.2. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 (Α/222), όπως ισχύει» (ΦΕΚ Β/4535/17-10-2018), ως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 134328/11-08-2025 «Τροποποίηση της υπό στοιχεία Α/50427/2440/2018 κοινής υπουργικής απόφασης «Διακριτικά γνωρίσματα των εκμισθωμένων Επιβατηγών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Η.2. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 (Α' 222), όπως ισχύει» (Β' 4535)» (ΦΕΚ Β/4564/20-08-2025).

<sup>32</sup> ΚΥΑ 15732/13-11-2012 «Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικίασεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων» (ΦΕΚ Β/3053/18-11-2012).

<sup>33</sup> Με τις ΥΑ 12971/07-07-2016 «Όροι και προϋποθέσεις για την εκμίσθωση κλασικών επιβατηγών οχημάτων (αντικών) από επιχειρήσεις εκμίσθωσης Ι.Χ. αυτοκινήτων» (ΦΕΚ Β/2267/21-07-2016), ΥΑ οικ. Α 30116/1324/03-05-2019 «Τροποποίηση της 15732/13.11.2012 (Β' 3053) κοινής υπουργικής απόφασης με θέμα: «Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από



επαγγελματία οδηγό, και ιδίως προβλέπεται στο άρθρο μόνο παράγραφος 2 ότι αυτά «εκμισθώνονται με ολική μίσθωση μέσω προκρατήσεως με αντίστοιχη σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριών (3) ωρών απαγορευμένης της μεταφοράς επιβατών με κόμιστρο. Ειδικά για τα νησιά της χώρας, πλην των νησιών Κρήτης και Εύβοιας, η ελάχιστη διάρκεια της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης με οδηγό μέσω προκρατήσεως ορίζεται σε μισή ώρα για την περίοδο από το μήνα Μάιο έως και το μήνα Αύγουστο, τηρούμενης της υποχρέωσης του άρθρου 20 του Ν. 4530/2018» και στην παράγραφο 11 ότι «Το ελάχιστο τίμημα της μίσθωσης για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα που εκμισθώνονται, με οδηγό, ολικώς μέσω προκρατήσεως με αντίστοιχη σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριών (3) ωρών ορίζεται στα ενενήντα ευρώ (90 €). Αντιστοίχως, το ελάχιστο τίμημα της μίσθωσης με σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριάντα λεπτών (30'), ορίζεται στα σαράντα ευρώ (40 €)».

- (39) Στην προηγούμενη εκδοχή της η διάταξη όριζε ελάχιστο τίμημα 180 € για 3 ώρες και 80 € για μισή ώρα διάρκειας.
- (40) Όσον αφορά στην προκράτηση, αρχικώς με την ΥΑ 154785/15-05-2023<sup>34</sup> και εν συνεχεία με την ΥΑ 158568/16-07-2024<sup>35</sup> προβλέφθηκε ότι τα στοιχεία της σύμβασης εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό μέσω προκράτησης αναρτώνται υποχρεωτικά σε σχετικό ψηφιακό μητρώο προ της έναρξης της μίσθωσης, τουλάχιστον 2 ώρες κατά την πρώτη και 1 ώρα κατά τη δεύτερη ΥΑ. Σημειώνεται ότι, οι εν λόγω υπουργικές αποφάσεις ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) με τις αποφάσεις του 656/2024 και 625/2025 αντίστοιχα (βλ. κατωτέρω Ενότητα II.4). Ως εκ τούτου, σήμερα ισχύει η υποχρέωση προκράτησης, ήτοι υποχρέωση ύπαρξης συμφωνίας (σύμβασης) με μισθωτή πριν από τη θέση του Ε.Ι.Χ. οχήματος σε κυκλοφορία, χωρίς όμως να προσδιορίζεται συγκεκριμένος ελάχιστος χρόνος αυτής.
- (41) Η επιχειρηματική δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης για την ενοικίαση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό ρυθμίστηκε για πρώτη φορά με το άρθρο 13 του Ν. 4530/2018. Αυτό το άρθρο, ως έχει τροποποιηθεί από το άρθρο 40 παράγραφος 2 του Ν. 4663/2020<sup>36</sup>, προβλέπει, ιδίως, την υποχρέωση απόκτησης προηγούμενης διοικητικής άδειας, εγγραφής σε «ηλεκτρονικό» μητρώο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και τις σχετικές κυρώσεις. Για τη χορήγηση της άδειας απαιτείται η

---

τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικίασεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων» (ΦΕΚ Β/1500/03-05-2019, Διόρθωση Σφάλματος ΦΕΚ Β/1550/07-05-2019), και ΚΥΑ οικ. Α 61583/2723/20-08-2019 «Τροποποίηση της 15732/13.11.2012 (ΦΕΚ Β'/3053) κοινής υπουργικής απόφασης με θέμα: "Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικίασεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων", όπως ισχύει» (ΦΕΚ Β/3377/02-09-2019).

<sup>34</sup> ΥΑ 154785/15-05-2023 «Καθορισμός κανόνων εφαρμογής της ολικής εκμίσθωσης Επιβατικών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό μέσω προκρατήσεως» (ΦΕΚ Β/3276/17-05-2023).

<sup>35</sup> ΥΑ 158568/16-07-2024 «Τροποποίηση της υπ' αρ. 154785/15-5-2023 απόφασης του Υφυπουργού Υποδομών και Μεταφορών "Καθορισμός κανόνων εφαρμογής της ολικής εκμίσθωσης Επιβατικών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό μέσω προκρατήσεως (Β'3276)"» (ΦΕΚ Β/4501/01-08-2024).

<sup>36</sup> Ν. 4663/2020 «Ίδρυση, λειτουργία και εκμετάλλευση αεροδρομίων επί υδάτινων επιφανειών, ρυθμίσεις μεταφορών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/30/12-02-2020). Το άρθρο 13 του Ν. 4530/2018 φέρει κατόπιν της τροποποίησης τον τίτλο «Ηλεκτρονική ή τηλεφωνική διαμεσολάβηση για την ενοικίαση Επιβατικών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) οχημάτων με οδηγό».



υποβολή σχετικής αίτησης, η καταβολή παραβόλου ύψους χιλίων ευρώ (1.000 €) και, υπό προϋποθέσεις, γνωστοποίηση επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων.

**Ι.3. Οι προτεινόμενες στο Σχέδιο Νόμου ρυθμίσεις για τη μεταφορά επιβατών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό**

- (42) Το άρθρο 52 του Σχεδίου Νόμου<sup>37</sup> έχει τίτλο «Εκμίσθωση επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό» και εισάγει στοχευμένες τροποποιήσεις στο ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο της παρ. Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 (καθώς και της περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 105 του ν. 4199/2013), χωρίς να μεταβάλλει τη βασική ουσία και δομή του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου.
- (43) **Στοιχεία σύμβασης εκμίσθωσης.** Στο Σχέδιο Νόμου αντικαθίσταται η περίπτωση 1 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, ως προς το περιεχόμενο της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό. Ειδικότερα, σε σχέση με το ισχύον καθεστώς, εισάγεται ρητή νομοθετική πρόβλεψη σύμφωνα με την οποία στη σύμβαση μίσθωσης αναγράφονται υποχρεωτικώς τα σημεία επιβίβασης και αποβίβασης του μισθωτή, καθώς και η ελάχιστη διάρκεια της μίσθωσης, στοιχεία τα οποία, υπό το προϋσχύσαν δίκαιο, δεν προβλέπονταν ρητώς σε επίπεδο νόμου (αλλά προβλέπονταν σε επίπεδο ΥΑ).
- (44) **Ελάχιστη διάρκεια εκμίσθωσης.** Με την ίδια διάταξη διατηρείται το ισχύον καθεστώς ως προς την ελάχιστη διάρκεια της μίσθωσης, η οποία εξακολουθεί να ορίζεται σε τρεις (3) ώρες ως γενικός κανόνας, καθώς και σε τριάντα (30) λεπτά για τις νησιωτικές περιοχές, πλην Κρήτης και Εύβοιας, για την περίοδο από 1η Απριλίου έως 31η Οκτωβρίου κάθε έτους, χωρίς μεταβολή της χρονικής έκτασης των σχετικών υποχρεώσεων.
- (45) **Προκράτηση και ελάχιστος χρόνος προκράτησης.** Με το άρθρο 52 εισάγεται, για πρώτη φορά σε επίπεδο νόμου, ορισμός της έννοιας της προκράτησης. Ως προκράτηση νοείται πλέον η κατάρτιση της σύμβασης μίσθωσης και η ηλεκτρονική καταχώρισή της, με αμετάβλητη χρονοσήμανση, στο ψηφιακό μητρώο του άρθρου 20 του Ν. 4530/2018 ή σε οποιοδήποτε άλλο μητρώο τυχόν το αντικαταστήσει, πριν από την έναρξη της μεταφοράς, ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται ελάχιστος χρόνος προκράτησης τριάντα (30) λεπτών ως γενικός κανόνας. Ειδικά για τις νησιωτικές περιοχές, πλην Κρήτης και Εύβοιας, για την περίοδο από 1η Απριλίου έως 31η Οκτωβρίου, προβλέπεται ότι ο χρόνος προκράτησης καθορίζεται με απόφαση του

<sup>37</sup> Βλ. και ανωτέρω παρ.1 υπό (ii), νοείται το Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με τίτλο «Εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση μεταφορών: Τεχνικός έλεγχος – Εγκαταστάσεις Εξυπηρέτησης Οχημάτων, συγκοινωνιακοί φορείς, επιβατικές – οδικές – εμπορευματικές μεταφορές, ηλεκτροκίνηση, Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας, ρυθμίσεις για τις πρότυπες προτάσεις, Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις» το οποίο αναρτήθηκε προς δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση την Πέμπτη 5 Φεβρουαρίου 2026 στον διαδικτυακό τόπο διαβουλεύσεων [open.gov.gr](http://open.gov.gr).



Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, σε αντίθεση με το ισχύον καθεστώς, στο οποίο δεν υφίσταται αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη<sup>38</sup>.

- (46) **Επιστροφή στην έδρα.** Με την προσθήκη νέας περίπτωσης 1Α στην υποπαράγραφο Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 εισάγεται ειδική εξαίρεση από την υποχρέωση επιστροφής του Ε.Ι.Χ. οχήματος με οδηγό στην έδρα, στο υποκατάστημα ή στον νομίμως δηλωμένο χώρο στάθμευσης της επιχείρησης, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 21 του Ν. 4530/2018. Η εξαίρεση αυτή περιορίζεται στις συμβάσεις ολικής μίσθωσης που εκτελούνται εντός των διοικητικών ορίων της Περιφέρειας Αττικής και της Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης, ενώ για την υπόλοιπη επικράτεια η υποχρέωση επιστροφής στη βάση διατηρείται αμετάβλητη.
- (47) **Ελάχιστο μίσθωμα.** Με την προσθήκη νέας περίπτωσης 3Α στην ίδια υποπαράγραφο Η.2 προβλέπεται ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2027, τα νέα Ε.Ι.Χ. οχήματα με οδηγό που τίθενται σε κυκλοφορία εντός της Περιφέρειας Αττικής και της Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης πρέπει να είναι οχήματα μηδενικών εκπομπών. Περαιτέρω, ορίζεται ότι για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό μηδενικών εκπομπών στις ανωτέρω περιοχές το ελάχιστο τίμημα της μίσθωσης καθορίζεται απευθείας με διάταξη νόμου στο ποσό των πενήντα (50) ευρώ<sup>39</sup>, χωρίς να καταργείται ή να τροποποιείται η υφιστάμενη εξουσιοδοτική διάταξη της περιπτώσεως 4 της υποπαράγραφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 περί καθορισμού ελάχιστου μισθώματος με κανονιστική πράξη.<sup>40</sup>
- (48) **Προδιαγραφές για οδηγούς.** Στην περίπτωση 2 της υποπαράγραφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 επέρχεται περιορισμένη τροποποίηση ως προς τις προϋποθέσεις που αφορούν τους οδηγούς Ε.Ι.Χ. οχημάτων με οδηγό, με την προσθήκη ρητής πρόβλεψης ότι ο οδηγός πρέπει να είναι ασφαλισμένος, σε περίπτωση που απασχολείται ως μισθωτός, ενώ οι λοιπές απαιτήσεις και προϋποθέσεις παραμένουν αμετάβλητες.
- (49) **Κυρώσεις.** Τέλος, με τροποποιήσεις στην περίπτωση 6 της υποπαράγραφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 επαναδιατυπώνεται το πλαίσιο κυρώσεων και ελέγχων. Εισάγεται ορισμός της διενέργειας επιβατικών μεταφορών με κόμιστρο ως μεταφοράς που πραγματοποιείται χωρίς σύμβαση εκμίσθωσης και προκράτηση, καταργείται η κύρωση της ανάκλησης της άδειας κυκλοφορίας του οχήματος για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών και απαλείφεται η αναφορά στην εφαρμογή συνοπτικών ποινικών διαδικασιών. Παράλληλα, διευκρινίζεται ότι οι έλεγχοι περιορίζονται στον οδηγό και στα σχετικά έγγραφα της σύμβασης και δεν επεκτείνονται στους επιβαίνοντες πελάτες.

<sup>38</sup> Ο νομοθέτης φαίνεται ότι προβαίνει στις ως άνω προτάσεις προς αποσαφήνιση της έννοιας και του καθορισμού του ελάχιστου χρόνου της προκράτησης ζητήματα που απασχόλησαν τη νομολογία του ΣτΕ, όπως διαφαίνεται στις αποφάσεις ΣτΕ 656/2024 και ΣτΕ 625/2025.

<sup>39</sup> Αξίζει να αναφερθεί ότι με την προτεινόμενη τροποποίηση για πρώτη φορά το ύψος του ελάχιστου μισθώματος για το τμήμα των οικείων υπηρεσιών που αφορά στην Περιφέρεια Αττικής και στην Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης ορίζεται με διάταξη νόμου, χωρίς να εξουσιοδοτείται προ τούτου η Διοίκηση.

<sup>40</sup> Περαιτέρω, από τη νέα διατύπωση της περίπτωσης 1 απαλείφεται η ρητή αναφορά ότι απαγορεύεται η μεταφορά επιβατών με κόμιστρο με τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με οδηγό, η οποία περιλαμβανόταν στο προϊσχύσαν νομοθετικό κείμενο, χωρίς να εισάγεται στη θέση της αντίστοιχη διατύπωση.



## Π. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

### Π.1. Γενικές αρχές

- (50) Η δράση του κράτους στοχεύει κατ' αρχήν στην προώθηση και στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η δημιουργία, η προστασία και η ενίσχυση ανταγωνιστικών αγορών αποτελεί ένα σημαντικό τμήμα αυτού του δημοσίου συμφέροντος, καθώς οι ανταγωνιστικές αγορές ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να είναι αποτελεσματικές και καινοτόμες, δημιουργώντας έτσι περισσότερες επιλογές για τους καταναλωτές, μειώνοντας τις τιμές και βελτιώνοντας την ποιότητα των αγαθών και των υπηρεσιών, και κατ' επέκταση τις οικονομικές επιδόσεις της χώρας<sup>41</sup>.
- (51) Ως εκ τούτου, ο νομοθέτης οφείλει, ήδη από το στάδιο σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών, να συνεκτιμά τις επιπτώσεις μιας ρυθμιστικής παρέμβασης στον ανταγωνισμό και να επιλέγει εκείνον τον τρόπο δράσης που οδηγεί σε περισσότερο και όχι λιγότερο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων προς όφελος των καταναλωτών. Αυτή η στάθμιση πρέπει να γίνεται από την αρχή της ανάπτυξης των δημόσιων πολιτικών, προκειμένου να προλαμβάνονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, οι οποίες έχουν αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην ευημερία των καταναλωτών, όσο και ευρύτερα στην οικονομία και στους πολίτες.
- (52) Υπό το πρίσμα αυτό, μια κρατική ρύθμιση δεν πρέπει, μεταξύ άλλων, να εμποδίζει τις επιχειρήσεις να σχεδιάζουν αυτόνομα τη συμπεριφορά και την εμπορική τους πολιτική ή να περιορίζει τις συμπεριφορές των επιχειρήσεων σε τέτοιο βαθμό, ώστε η μόνη συμπεριφορά που δύνανται να ακολουθήσουν τελικά οι επιχειρήσεις αυτές να οδηγεί σε πρακτικές με αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα. Τέτοιες αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές είναι ενδεικτικά:
- α) Ο καθορισμός τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής,
  - β) Ο περιορισμός ή έλεγχος της παραγωγής, της διάθεσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων,
  - γ) Η μείωση της ποιότητας των προϊόντων και υπηρεσιών ή της καινοτομίας, και
  - δ) Η ανταλλαγή ευαίσθητων εμπορικά πληροφοριών ως προς σημαντικές παραμέτρους του ανταγωνισμού (τιμές, ποσότητες, εμπορική πολιτική, κλπ).
- (53) Συναφώς, κρατικές ρυθμίσεις περιορίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό αν, μεταξύ άλλων:
- α) οδηγούν σε περιορισμό του αριθμού των προμηθευτών/ παραγωγών στην αγορά,

<sup>41</sup> Βλ. αναλυτικά: Οδηγός ΕΑ για το σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών [https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoi/item/download/2675\\_9a07a23d91903869913936ce4b647da3.html](https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoi/item/download/2675_9a07a23d91903869913936ce4b647da3.html)



- β) δημιουργούν νομικά εμπόδια τα οποία εξαλείφουν ουσιαδώς τη δυνατότητα ανταγωνιστικής δραστηριότητας
- γ) περιορίζουν τη δυνατότητα ή τα κίνητρα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται μεταξύ τους, περιορίζουν τις επιλογές και τη διαθέσιμη πληροφόρηση των καταναλωτών, και
- δ) εξασφαλίζουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε κάποιες επιχειρήσεις έναντι των λοιπών υφιστάμενων ή δυνητικών ανταγωνιστών τους.
- (54) Για την αποφυγή δημιουργίας νομικών εμποδίων, οι κρατικοί φορείς πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους ότι σε αγορές όπου υφίστανται ήδη σημαντικά εμπόδια εισόδου, τυχόν πρόσθετες ρυθμίσεις μπορεί να επιφέρουν σημαντικά επιβλαβή αποτελέσματα στον ανταγωνισμό. Ενδεικτικά παραδείγματα ρυθμίσεων που περιορίζουν τη δυνατότητα ή τα κίνητρα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται μεταξύ τους είναι:
- α) περιορισμός της δυνατότητας των πωλητών να ορίζουν τις τιμές πώλησης των αγαθών ή υπηρεσιών που προσφέρουν,
- β) περιορισμός της δυνατότητας διενέργειας διαφημίσεων των προϊόντων ή των παρεχόμενων υπηρεσιών των επιχειρήσεων,
- γ) απαίτηση ή ενθάρρυνση για δημοσιοποίηση εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών όπως τιμές, κόστη, ποσότητες, μελλοντικές ανατιμήσεις κ.λπ.
- δ) εγκαθίδρυση αδειών ή διαδικασιών αδειοδότησης ως προαπαιτούμενο για τη λειτουργία μίας επιχείρησης, εάν αυτό δεν είναι απολύτως απαραίτητο,
- ε) περιορισμός της δυνατότητας κάποιων προμηθευτών να παρέχουν τα αγαθά ή τις υπηρεσίες τους ή υπερβολική αύξηση του κόστους τους,
- στ) δημιουργία, άμεσα ή έμμεσα, γεωγραφικών περιορισμών για την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών, παροχής εργασίας ή επενδύσεων, και
- ζ) άκριτη υιοθέτηση πληθυσμιακών κριτηρίων με αποτέλεσμα να αποτραπεί η είσοδος νέων επιχειρήσεων σε συγκεκριμένες αγορές.
- (55) Η επιβολή οποιουδήποτε ρυθμιστικού περιορισμού πρέπει κατά την οικονομική θεωρία της ρύθμισης να πληροί σωρευτικά τις αρχές της **αναγκαιότητας**, της **καταλληλότητας** και της **αναλογικότητας**<sup>42</sup>. Η αρχή της αναγκαιότητας απαιτεί η ρύθμιση να τεκμηριώνει την ύπαρξη συγκεκριμένης και παρατηρήσιμης αποτυχίας αγοράς (market failure), η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η αρχή της καταλληλότητας επιβάλλει το μέτρο να είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να επιφέρει καθαρό όφελος στην κοινωνική ευημερία, χωρίς να οδηγεί σε αδικαιολόγητες στρεβλώσεις στην αγορά. Τέλος, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί η επέμβαση να είναι το **λιγότερο επαχθές** διαθέσιμο

<sup>42</sup> Stigler, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, vol. 2(1), pp. 3–21.

Peltzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics, vol. 19(2), pp. 211–240.



μέσο και να μην προκαλεί υπέρμετρο κόστος ή περιττή επιβάρυνση που υπερβαίνει την αποτυχία αγοράς που επιχειρεί να διορθώσει. Ελλείψει πλήρωσης των ανωτέρω κριτηρίων, μια ρύθμιση θεωρείται οικονομικά αναποτελεσματική και δυσανάλογη, οδηγώντας σε μείωση της συνολικής κοινωνικής ευημερίας.

- (56) Οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού επιφορτίζονται να μεριμνούν για την τήρηση των εθνικών και ενωσιακών διατάξεων περί προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει επισημάνει σε προηγούμενη Γνωμοδότησή της ότι «[η] άσκηση δημόσιας εξουσίας από τα αρμόδια όργανα και φορείς δύναται σαφώς να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό. Για παράδειγμα, η διοίκηση εισάγει συχνά, με ρυθμιστικούς κανόνες, ρυθμιστικά εμπόδια που δημιουργούν ή επιτείνουν αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές με τη στεγανοποίηση ή/και παρεμπόδιση της πρόσβασης σε αγορές, ειδικά προνόμια που συντηρούν μονοπωλιακές ή/και ολιγοπωλιακές συνθήκες στην αγορά, καθώς και ποικίλες άλλες διακρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η δράση της διοίκησης μπορεί ακόμη να διευκολύνει τις οριζόντιες αντιανταγωνιστικές συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων ή να οδηγήσει ευθέως στη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης»<sup>43</sup>.
- (57) Κατά την άσκηση της παραπάνω δημόσιας εξουσίας των αρμόδιων νομοθετικών οργάνων και φορέων, η πολιτική ανταγωνισμού (εθνική και ενωσιακή) διαμορφώνεται λαμβάνοντας υπόψη και τις άλλες πολιτικές (π.χ. την πολιτική ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, την περιβαλλοντική πολιτική, την προστασία του καταναλωτή, κ.ά.). Κατά την επιδίωξη των διαφόρων στόχων που ενδέχεται να απαριθμούνται στην εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, πρέπει να εξασφαλίζεται ο διαρκής συμβιβασμός των στόχων αυτών, οι οποίοι, εάν αντιμετωπιστούν χωριστά και απομονωμένα, ενδέχεται να αλληλοσυγκρουστούν. Αν και στο πλαίσιο του συμβιβασμού δεν επιτρέπεται στα αρμόδια νομοθετικά όργανα να απομονώνουν κανένα από τους στόχους αυτούς σε σημείο που να καθιστά αδύνατη την υλοποίηση των άλλων, εν τούτοις τα όργανα αυτά μπορούν να προσδώσουν πρόσκαιρη προτεραιότητα στον έναν ή στον άλλον από τους στόχους αυτούς, την οποία επιβάλλουν γεγονότα ή οικονομικές συνθήκες<sup>44</sup>.
- (58) Παρεκκλίσεις από θεμελιώδεις αρχές της Ε.Ε. μπορούν να θεσπιστούν, εφόσον αυτές δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, π.χ. εξασφάλιση εφοδιασμού σε έκτακτες περιστάσεις, και εφόσον οι νομοθετικές - κανονιστικές διατάξεις είναι πρόσφορες να διασφαλίσουν την υλοποίηση του στόχου που επιδιώκεται και δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου, για την επίτευξή του, μέτρου, ώστε να ανταποκρίνεται στο κριτήριο της αναλογικότητας<sup>45</sup>. Κατά την αξιολόγηση αυτή, σταθμίζονται τόσο οι υπέρ του ανταγωνισμού επιπτώσεις όσο και οι αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις μίας συγκεκριμένης πρακτικής-συμπεριφοράς, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις υφιστάμενες όσο και τις μελλοντικές συνθήκες. Επίσης, σταθμίζονται και άλλοι παράγοντες που μπορεί να αιτιολογούν μη εφαρμογή του

<sup>43</sup> Βλ. ΕπΑντ, Γνωμ. 21/VII/2012, σκ. 15.

<sup>44</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-137/00, *Milk Marque*, σκ. 91-92, με την οποία έγινε δεκτό ότι οι εθνικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους για την διαφύλαξη του ανταγωνισμού θα πρέπει να λαμβάνουν μέτρα που να μην έρχονται σε αντίθεση με την υλοποίηση των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής. Βλ. και ΔΕΕ, 27/85, *Vandemoortele κατά Επιτροπής*, σκ. 20

<sup>45</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-463/00, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ισπανίας*, σκ. 35-36, 68-70 και 73-76, και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, απόφαση 2003/600/ΕΚ, *Γαλλικό βόειο κρέας*, σκ. 148.



δικαίου του ανταγωνισμού (π.χ. εξασφάλιση απασχόλησης, ασφάλεια προϊόντων, προστασία περιβάλλοντος, δημόσια υγεία, κ.ά)<sup>46,47</sup>. Σε κάθε τέτοια εκτίμηση, ελέγχεται και το εάν οι καταναλωτές απολαμβάνουν ή δύνανται να απολαμβάνουν σημαντική ωφέλεια από την υπό κρίση πρακτική. Επιπλέον, οι σχετικές εξαιρέσεις θα πρέπει να αιτιολογούνται ειδικά και επαρκώς<sup>48</sup> και να ερμηνεύονται στενά<sup>49</sup>.

- (59) Στη συνέχεια, στις ενότητες II.2 και II.3 παρουσιάζονται οι θέσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί θεμάτων, η ισχύουσα ρύθμιση των οποίων δεν μεταβάλλονται με το Σχέδιο Νόμου, ωστόσο αποτελούν βασικούς παράγοντες εξασφάλισης υγιούς ανταγωνισμού, δηλαδή επί θεμάτων περιορισμών στην άσκηση της δραστηριότητας εκμίσθωσης και ελάχιστης διάρκειας συμβάσεων μίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό. Στις ενότητες II.4, II.5 και II.6 παρουσιάζονται οι θέσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί θεμάτων που ρυθμίζονται με το Σχέδιο Νόμου, δηλαδή θέματα υποχρέωσης και χρόνου προκράτησης, επιστροφής στη βάση ή στην έδρα και καθορισμού ελάχιστου μισθώματος. Στην ενότητα II.7 παρουσιάζεται η θέση της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί της υποχρέωσης προηγούμενης λήψης διοικητικής άδειας για τη δραστηριοποίηση στην παροχή υπηρεσιών διαμεσολάβησης για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό.

## **II.2. Περιορισμοί στην άσκηση της δραστηριότητας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό**

- (60) Η υποπαράγραφος Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 θεσπίζει κανόνα περιοριστικής πρόσβασης στη δραστηριότητα της ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό στην ελληνική επικράτεια, καθόσον η άσκηση της δραστηριότητας επιτρέπεται μόνο σε συγκεκριμένες, περιοριστικά απαριθμούμενες κατηγορίες επιχειρήσεων.

<sup>46</sup> Βλ. και ΔΕΕ, C-309/99, *Wouters*, σκ. 95-110. Στην υπόθεση αυτή, το ΔΕΕ πρόβη σε στάθμιση αντιτιθέμενων συμφερόντων: από την μία της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού αφού με την ρύθμιση του δικηγορικού συλλόγου περιοριζόταν η παραγωγή και η διάθεση των δικηγορικών υπηρεσιών και από την άλλη η προστασία της ίδιας της φύσης του δικηγορικού λειτουργήματος. Τελικά, αποφάνθηκε ότι η περιοριστική του ανταγωνισμού ρύθμιση ήταν αναγκαία για την προσήκουσα άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος και, επομένως, παρότι υπήρχε καταρχήν περιορισμός του ανταγωνισμού, αυτός κρίθηκε μη παραβατικός.

<sup>47</sup> Στο πλαίσιο των αρχών της αντικειμενικής δικαιολόγησης και της αναλογικότητας, θα μπορούσε, παρόλο που αναπτύχθηκε καταχρηστική συμπεριφορά εκ μέρους μίας δεσπόζουσας επιχείρησης, να διαπιστωθεί ότι αυτή δεν είναι παράνομη για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος (π.χ. διαφύλαξη της ασφάλειας ενός προϊόντος ή για λόγους δημόσιας υγείας). Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, C-189/95, *Harry Franzén* και C-170/04, *Rosengren και άλλοι κατά Rikssåklagaren* (το ΔΕΕ έκρινε ότι η σουηδική απαγόρευση εισαγωγής αλκοολούχων ποτών από ιδιώτες παραβίαζε το άρθρο 28 ΕΚ (νυν άρθρο 34 ΣΛΕΕ) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Το Δικαστήριο έκρινε την απαγόρευση δυσανάλογη για την προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς δεν περιορίζει αποτελεσματικά την κατανάλωση, καθώς οι καταναλωτές μπορούσαν ακόμη να χρησιμοποιήσουν το κρατικό μονοπώλιο (*Systembolaget*) για την εισαγωγή προϊόντων) και ΓενΔΕΕ, T-30/89, *Hilti κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, σκ. 115-119 (όπου παρόλο που δεν έγινε δεκτός ο σχετικός ισχυρισμός, αξιολογήθηκε η πιθανότητα να μην υπάρχει κατάχρηση λόγω της αναγκαιότητας διασφάλισης της ασφάλειας των προϊόντων της εν λόγω επιχείρησης).

<sup>48</sup> Βλ. ενδεικτικά, ΔΕΕ, C-71/74, *Nederlandse Vereniging*, σκ. 24-27.

<sup>49</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, απόφαση 2003/600/ΕΚ, *Γαλλικό βόειο κρέας*, σκ. 138, και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, απόφαση 1999/6/ΕΚ, *Sicasov*, «κατά τρόπο περιοριστικό», σκ. 68.



Ειδικότερα, η περίπτωση 1 της ως άνω υποπαραγράφου προβλέπει ότι η ολική εκμίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό επιτρέπεται μόνο:

- α) **σε τουριστικά γραφεία και σε γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων**, όπως αυτά ορίζονται στις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993 και
- β) **σε εταιρείες και συνεταιρισμούς Ε.Α.Χ. αυτοκινήτων** που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 3109/2003 (βλ. ανωτέρω υποσημ. 25) και το άρθρο 87 του Ν. 4070/2012,

αποκλείοντας κάθε άλλη κατηγορία επιχειρήσεων από την αυτοτελή άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας. Δεν προτείνεται τροποποίηση της σχετικής ρύθμισης στο υπό εξέταση Σχέδιο Νόμου.

- (61) Από άποψη οικονομικής ανάλυσης ανταγωνισμού, ο ανωτέρω κανόνας κατατάσσεται στις ρυθμίσεις που περιορίζουν τον αριθμό ή το εύρος των δυνητικών προμηθευτών και, ιδίως, στις ρυθμίσεις που παραχωρούν αποκλειστικά δικαιώματα ή περιορίζουν τη δυνατότητα παροχής μιας υπηρεσίας σε κλειστή ομάδα φορέων. Η μεθοδολογία αξιολόγησης ρυθμιστικών περιορισμών του ΟΟΣΑ<sup>50</sup> αντιμετωπίζει τους περιορισμούς αυτούς ως κατηγορίες ρυθμιστικών παρεμβάσεων που, εκ της φύσεώς τους, δύνανται να μειώσουν τον δυνητικό ανταγωνισμό, ακριβώς επειδή αποκλείουν τη δυνατότητα νέας εισόδου και, συνακόλουθα, περιορίζουν την πίεση που ασκεί η είσοδος ή η απειλή εισόδου στις κατεστημένες επιχειρήσεις.
- (62) Περαιτέρω, η επιλεγείσα ρύθμιση συνιστά, από κανονιστική άποψη, περιορισμό πρόσβασης στη δραστηριότητα βάσει της ιδιότητας του παρόχου<sup>51</sup>. Δεν πρόκειται, δηλαδή, για περιορισμό που απορρέει από θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων και ποιοτικών προϋποθέσεων τεχνικής επάρκειας, επαγγελματικής ικανότητας ή οργανωτικής συμμόρφωσης, αλλά για κανονιστική επιλογή αποκλεισμού άλλων κατηγοριών επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως χαρακτηριστικών, λόγω απλά της μη ένταξής τους στις προβλεπόμενες μορφές επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- (63) Η πρακτική συνέπεια ενός περιορισμού πρόσβασης βάσει ιδιότητας είναι ότι η αγορά της εν λόγω δραστηριότητας δεν είναι ανοικτή σε οποιονδήποτε πληροί ορισμένες ουδέτερες προϋποθέσεις, αλλά οργανώνεται ως κλειστό πεδίο δραστηριοποίησης συγκεκριμένων κατηγοριών φορέων. Στο μέτρο που η πρόσβαση περιορίζεται νομοθετικά, ο δυνητικός ανταγωνισμός μειώνεται, ενώ η εξέλιξη της προσφοράς εξαρτάται πρωτίστως από τις αποφάσεις και την επέκταση των ήδη επιτρεπόμενων κατηγοριών επιχειρήσεων και όχι από την είσοδο νέων φορέων. Η συνέπεια αυτή είναι ενδογενής στο σχεδιασμό του ρυθμιστικού μέτρου και όχι αποτέλεσμα συμπεριφοράς των επιχειρήσεων.
- (64) Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4093/2012<sup>52</sup>, ως δικαιολογητικός λόγος για την καθιέρωση της ως άνω περιοριστικής απαρίθμησης των παρόχων υπηρεσιών εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, αποτελεί ο στόχος της «...αναβάθμισης του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος, η κάλυψη νέων αναγκών που έχουν δημιουργηθεί στην τουριστική αγορά

<sup>50</sup> Οπ.π.

<sup>51</sup> Βλ. τον Οδηγό Αξιολόγησης του Ανταγωνισμού του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), 4.0, Τόμος 1: Αρχές, 2019, σελ. 10-11.

<sup>52</sup> Βλ. σελ. 25 -26 της αιτιολογικής έκθεσης.



καθώς και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας...». Στο πλαίσιο αυτό, η δραστηριότητα εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό αντιμετωπίζεται ως παρεπόμενη ή συναφής προς την τουριστική δραστηριότητα και, κατ' αναλογία προς το καθεστώς εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. χωρίς οδηγό, συνδέεται κανονιστικά με επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται ήδη στον τουριστικό τομέα ή με εταιρείες και συνεταιρισμούς Ε.Δ.Χ. οχημάτων.

- (65) Ως προς την καταλληλότητα της ρύθμισης για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, η επιλογή σύνδεσης της δραστηριότητας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό με συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρήσεων δύναται πράγματι, σε επίπεδο κανονιστικού σχεδιασμού, να συμβάλει στη διαμόρφωση διακριτού ρυθμιστικού πλαισίου και στη διοικητική εποπτεία της δραστηριότητας. Ωστόσο, εφόσον ο σκοπός πολιτικής που επιδιώκεται είναι η **διασφάλιση συγκεκριμένων ποιοτικών ή οργανωτικών προδιαγραφών του τουριστικού προϊόντος, η καθιέρωση αποκλεισμού βάσει της ιδιότητας του παρόχου δεν προκύπτει ως η μόνη διαθέσιμη ή η απολύτως αναγκαία ρυθμιστική επιλογή για την επίτευξη του σκοπού**. Εναλλακτικά, ο νομοθέτης δύναται να στηριχθεί σε ουδέτερες, αντικειμενικές και αναλογικές προϋποθέσεις πρόσβασης (π.χ. τεχνικά ή οργανωτικά κριτήρια), οι οποίες εφαρμόζονται οριζόντια, χωρίς αποκλεισμό κατηγοριών φορέων εκ των προτέρων.
- (66) Περαιτέρω, ο εξεταζόμενος περιορισμός συνιστά ιδιαίτερα έντονο ρυθμιστικό μέτρο, καθόσον αποκλείει συνολικά τη δυνατότητα εισόδου στη δραστηριότητα για φορείς που δεν εντάσσονται στις προβλεπόμενες κατηγορίες, ανεξαρτήτως της δυνατότητάς τους να πληρούν αντίστοιχες ποιοτικές ή λειτουργικές απαιτήσεις. Από την αιτιολογική έκθεση της ρύθμισης, όμως, δεν προκύπτει ειδική τεκμηρίωση ως προς το γιατί άλλα ηπιότερα ρυθμιστικά μέσα δεν θα επαρκούσαν για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, ούτε αιτιολόγηση της επιλογής του πλέον περιοριστικού μέτρου του αποκλεισμού βάσει ιδιότητας. Η ένταση του περιορισμού αυτού, σε συνδυασμό με την απουσία ειδικής τεκμηρίωσης ως προς την αναγκαιότητά του, καθιστά δυσχερή τη θεμελίωση της άποψης ότι η επιβάρυνση του ανταγωνισμού δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

### **Συμπέρασμα**

- (67) Η ρύθμιση της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012, καθό μέρος περιορίζει την άσκηση της δραστηριότητας σε περιοριστικά απαριθμούμενες κατηγορίες επιχειρήσεων, συνιστά ρυθμιστικό εμπόδιο πρόσβασης στη δραστηριότητα εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με οδηγό. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή Ανταγωνισμού προτείνει την κατάργησή της.
- (68) Ενόψει δε του δηλωμένου σκοπού της ρύθμισης, προτείνεται η θέσπιση ουδέτερων, αντικειμενικών και αναλογικών προϋποθέσεων άσκησης της δραστηριότητας, ανεξαρτήτως της νομικής ή επαγγελματικής ιδιότητας του παρόχου.

### **Π.3. Ελάχιστη διάρκεια συμβάσεων μισθώσεως Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό**



- (69) Όπως προβλέπεται στο άρθρο πρώτο, παράγραφος Η, υποπαράγραφος Η.2., περίπτωση 1 του ν. 4093/2012<sup>53</sup>, η δραστηριότητα εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό μέσω προκράτησης συνδέεται με ελάχιστη διάρκεια σύμβασης μίσθωσης. Ειδικότερα, προβλέπεται ελάχιστη διάρκεια τριών (3) ωρών<sup>54</sup>, ενώ για τα νησιά της χώρας, πλην Κρήτης και Εύβοιας, προβλέπεται κατ' εξαίρεση ελάχιστη διάρκεια τριάντα (30) λεπτών, αλλά μόνο για την περίοδο από 1 Απριλίου έως 31 Οκτωβρίου<sup>55</sup>. Δεν προτείνεται τροποποίηση της σχετικής ρύθμισης στο υπό εξέταση Σχέδιο Νόμου.
- (70) Η ελάχιστη διάρκεια της σύμβασης μίσθωσης συμπληρώνεται από δύο αυστηρές προϋποθέσεις που επιβάλλονται με βάση το άρθρο 20 παρ. 2 του Ν. 4530/2018 στον πάροχο υπηρεσιών μεταφοράς σε περίπτωση λύσης της σύμβασης μίσθωσης, πριν από τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειάς της, και συγκεκριμένα:
- α) Ο εκμισθωτής υποχρεούται να γνωστοποιήσει τη λύση της σύμβασης στην αρμόδια Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών εντός τριάντα (30) λεπτών από το χρονικό σημείο της λύσης της σύμβασης, και
- β) Ο εκμισθωτής απαγορεύεται να συνάψει νέα σύμβαση μίσθωσης για το χρονικό διάστημα που απομένει, έως ότου συμπληρωθεί η ελάχιστη διάρκεια της λυθείσας σύμβασης.
- (71) Η θέσπιση υποχρεωτικής ελάχιστης διάρκειας της σύμβασης μίσθωσης, τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνδυασμό με τις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 2 του Ν. 4530/2018, συνιστά ρυθμιστική παρέμβαση που διαμορφώνει τους όρους λειτουργίας της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, περιορίζοντας τη συμβατική ελευθερία των μερών αναφορικά με τον καθορισμό της διάρκειας της συμβατικής τους σχέσης.
- (72) Δεδομένου ότι η ευελιξία ως προς τον χρόνο διάρκειας της μίσθωσης αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της υπηρεσίας μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα με επαγγελματία οδηγό, ιδίως λαμβανομένων υπόψη πραγματικών και συχνά απρόβλεπτων συνθηκών, όπως η εποχική τουριστική ζήτηση, η κυκλοφοριακή συμφόρηση ή τα καιρικά φαινόμενα, η εκ των προτέρων επιβολή ελάχιστης διάρκειας αποδυναμώνει τον κατ' εξοχήν λειτουργικό χαρακτήρα της ευελιξίας της υπηρεσίας. Επιπλέον, η επιβολή της υποχρεωτικής ελάχιστης διάρκειας μίσθωσης συνιστά ρύθμιση **ποσοτικού περιορισμού της προσφερόμενης υπηρεσίας στην αγορά**,

<sup>53</sup> Η εν λόγω διάταξη τροποποιήθηκε από το άρθρο 30 παρ. 1 του Ν. 4179/2013, την παράγραφο ΣΤ, υποπαράγραφος 14, περίπτωση 2 του Ν. 4254/2014 και το άρθρο 80 παρ. 1 του Ν. 5039/2023.

<sup>54</sup> Η επιβολή ελάχιστης διάρκειας της σύμβασης μίσθωσης ΕΙΧ με επαγγελματία οδηγό διατηρήθηκε και μετά το 2018, δυνάμει των άρθρων 219Α του Ν. 4512/2018, 130 του Ν. 4549/2018 και 80 του Ν. 5039/2023, με την ελάχιστη διάρκεια της σύμβασης να μειώνεται από δώδεκα (12) ώρες, που προέβλεπε η υποπαράγραφος 2 παρ. Η του Ν. 4093/2012 με την θέσπισή της, σε έξι (6) ώρες και κατόπιν σε τρεις (3) ώρες. Εξάλλου, η πρόβλεψη περί (μειωμένης) ελάχιστης διάρκειας συνοδεύθηκε αφενός από την υποχρέωση ανάρτησης των συμβάσεων εκμίσθωσης εντός συγκεκριμένου χρόνου (2 ωρών και πλέον 60 λεπτών) και αφετέρου από την απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης πριν τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας, με συνέπεια να επιτείνονται τα περιοριστικά αποτελέσματα της ρύθμισης περί ελάχιστης διάρκειας και να μην καταλείπεται οποιαδήποτε δυνατότητα σύναψης ανανεούμενων συμβάσεων εντός της ελάχιστης διάρκειας της μίσθωσης στους παρόχους των σχετικών υπηρεσιών.

<sup>55</sup> Η εν λόγω ειδικότερη ρύθμιση εισήχθη δυνάμει του άρθρου 219<sup>Α</sup> του Ν. 4512/2018 και τροποποιήθηκε περαιτέρω με το άρθρο 80 παρ. 1 του Ν. 5039/2023, όσον αφορά το χρονικό πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης.

καθόσον περιορίζει τεχνητά την ποσότητα μεταφορικού έργου που μπορούν να διαθέσουν οι πάροχοι, τις διαθέσιμες επιλογές τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από την πλευρά της ζήτησης και, σε συνδυασμό με την απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης για τον υπολειπόμενο χρόνο σε περίπτωση πρόωρης λύσης, λειτουργεί ως πρόσθετος περιορισμός αξιοποίησης της προσφοράς. Συνέπεια, λοιπόν, της εν λόγω ρύθμισης είναι ο περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας των παρόχων και της συναλλακτικής ελευθερίας των μερών των σχετικών συμβατικών σχέσεων μεταφοράς, τόσο στην ηπειρωτική χώρα όσο και στα νησιά, και η στρέβλωση στην οικονομική ισορροπία και στη λειτουργία του σχετικού κλάδου.

(73) Από οικονομική άποψη, η θέσπιση ελάχιστης διάρκειας λειτουργεί ως ρυθμιστικός κανόνας που **επηρεάζει την ένταση ανταγωνισμού μεταξύ παρόχων Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό**, περιορίζοντας τη δυνατότητα διάθεσης της υπηρεσίας για βραχείες διαδρομές ή για ζήτηση που εμφανίζεται αποσπασματικά και/ή ανελαστικά, ιδίως σε ώρες αιχμής. Ο περιορισμός αυτός δύναται να έχει χαρακτηριστικά **περιορισμού ποσότητας** ως προς το πλήθος συναλλαγών που μπορεί να εκτελέσει ένας πάροχος υπηρεσιών μεταφοράς με οχήματα Ε.Ι.Χ. εντός δεδομένου χρονικού διαστήματος, επηρεάζοντας τη δομή της προσφοράς και τις επιλογές των καταναλωτών<sup>56</sup>. Εξάλλου, οι ρυθμίσεις ποσότητας συνήθως λειτουργούν και ως φραγμοί εισόδου νέων παικτών, αφαιρώντας από τις εγκατεστημένες επιχειρήσεις το κίνητρο να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους για να κερδίσουν μεγαλύτερο μερίδιο αγοράς. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία τεχνητών ελλείψεων, οι οποίες οδηγούν σε υψηλότερες τιμές για τους καταναλωτές και μειωμένη καινοτομία, αφού η παραγωγή παραμένει καθηλωμένη σε ρυθμιστικά προκαθορισμένα επίπεδα<sup>57</sup>.

(74) Περαιτέρω, ο συνδυασμός της ελάχιστης διάρκειας με τους κανόνες του άρθρου 20 παρ. 2 Ν. 4530/2018, ήτοι η υποχρεωτική γνωστοποίηση πρόωρης λύσης εντός 30 λεπτών και η απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης για το υπολειπόμενο χρονικό διάστημα, επιδρά λειτουργικά **ως μηχανισμός δέσμευσης χωρητικότητας**. Ακόμη και όταν η σύμβαση λύεται πρόωρα για λόγους που μπορεί να μην συνδέονται με καταστρατήγηση του περιορισμού ελάχιστης διάρκειας, ο πάροχος αντιμετωπίζει περιορισμό στην αξιοποίηση της διαθέσιμης προσφοράς για τον χρόνο που απομένει μέχρι τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας. Αυτό δύναται να μειώνει τον βαθμό αξιοποίησης, να αυξάνει το κόστος ανά εξυπηρετούμενη συναλλαγή και να επηρεάζει δυσμενέστερα παρόχους μικρότερης κλίμακας. Σε αγορές, όπου η αποτελεσματικότητα εξαρτάται από την ευέλικτη αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης, όπως οι αγορές των επιγραμμικών εφαρμογών (πλατφόρμες), κανόνες που κλειδώνουν εκ των προτέρων τη διάρκεια συναλλαγών και περιορίζουν την επαναδιάθεση της προσφοράς μπορούν να μειώνουν τη συχνότητα συναλλαγών και να εξασθενίζουν τη λειτουργική αξία της άμεσης

<sup>56</sup> Για τη μεθοδολογία εντοπισμού και αξιολόγησης ρυθμίσεων που λειτουργούν ως ποσοτικοί περιορισμοί (quantity restrictions) στο πλαίσιο του ανταγωνισμού βλ. OECD (2019), Competition Assessment Toolkit: Guidance, vol. 2.

<sup>57</sup> Βλ., ενδεικτικά, Weitzman, M. L. (1974). Prices vs. Quantities. The Review of Economic Studies, 41(4), 477–491, Viscusi, W. K., Harrington, J. E., & Vernon, J. M. (2018). Economics of Regulation and Antitrust (5th ed.). MIT Press και Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2001). A Reason for Quantity Regulation. The American Economic Review, 91(2), 431–435.



αντιστοίχισης, επηρεάζοντας δυναμικά την είσοδο, την επέκταση και τη διαφοροποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων εντός της αγοράς Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό<sup>58</sup>.

- (75) Η ελάχιστη διάρκεια και ο περιοριστικός μηχανισμός σε περίπτωση πρόωρης λύσης δύνανται να **επηρεάζουν και τη σχέση ανταγωνισμού στον ευρύτερο κλάδο μεταφοράς επιβατών κατ' απαίτηση**, ιδίως επειδή η ρύθμιση επιβαρύνει λειτουργικά μία μόνο κατηγορία παρόχων (Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό) ως προς τη δυνατότητα εξυπηρέτησης μικρών και άμεσων μετακινήσεων, χωρίς αντίστοιχο περιορισμό για τους παρόχους με Ε.Δ.Χ. οχημάτων. Στο μέτρο που η ρύθμιση μεταβάλλει τη δυνατότητα ανταπόκρισης σε τμήματα ζήτησης (π.χ. σύντομες μετακινήσεις, «τελευταίο μίλι» (last-mile), αιχμές), μπορεί να **επηρεάζει τον βαθμό υποκατάστασης από την πλευρά της ζήτησης και τον ανταγωνιστικό περιορισμό** που ασκούν οι υπηρεσίες Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό επί των Ε.Δ.Χ. οχημάτων και αντιστρόφως. Υπό αυτή την έννοια, η ρύθμιση μπορεί να αναλυθεί και ως παρέμβαση που ενδέχεται να έχει αποτελέσματα τύπου **αύξησης του κόστους των αντιπάλων**, εφόσον δημιουργεί πρόσθετες τριβές και κόστος και περιορίζει την αξιοποίηση της προσφοράς για μία μόνο κατηγορία παρόχων (εν προκειμένω, των παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα) σε σχέση με άλλη (δηλαδή, των παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Δ.Χ. όχημα), επηρεάζοντας την ένταση ανταγωνισμού και τελικά την ευημερία καταναλωτών καθώς **μετατοπίζει την αγορά προς λιγότερο αποδοτικές ισορροπίες, ιδίως σε περιόδους αιχμακής ζήτησης**<sup>59</sup>.
- (76) Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012, με τον οποίο εισήχθη το πρώτον η ελάχιστη διάρκεια εκμίσθωσης 12 ωρών,<sup>60</sup> «... κατά την εκτέλεση των μεταφορών αυτών επιβάλλεται ρητά η προ-κράτηση με αντίστοιχη σύμβαση η οποία θα είναι διάρκειας κατ' ελάχιστο δώδεκα ωρών... Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις εισάγονται για να υπάρξει σαφής διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών αυτών που αφορούν στον τουρισμό και των υπηρεσιών που παρέχουν τα ταξί», τονίζεται δε ότι στόχος της εισαγωγής των υπό κρίση ρυθμίσεων σχετικά με την ενοικίαση επιβατηγών αυτοκινήτων και τις προσφερόμενες από τα ξενοδοχεία υπηρεσίες αποτελεί η αναβάθμιση του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος, η κάλυψη νέων αναγκών που έχουν δημιουργηθεί στην τουριστική αγορά καθώς και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.<sup>61</sup> Περαιτέρω, κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4530/2018<sup>62</sup>, οι ρυθμίσεις περί απαγόρευσης σύναψης νέας σύμβασης πριν τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της προηγούμενης και υποχρέωσης γνωστοποίησης της λύσης της σύμβασης εντός συγκεκριμένου χρόνου εισάγουν

<sup>58</sup> Για την οικονομική λειτουργία πολυπλευρών πλατφορμών και τη σημασία κανόνων που επηρεάζουν τη συμμετοχή, τη ρευστότητα και την αντιστοίχιση, βλ. Evans, D. & Schmalensee, R. (2016), Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms· και Jullien, B. & Sand-Zantman, W. (2020), The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy, CESifo Working Paper No. 8463.

<sup>59</sup> Βλ. Salop, S. & Scheffman, D. (1983), "Raising Rivals' Costs", American Economic Review, vol. 73(2), pp. 267–271 και Krattenmaker, T. & Salop, S. (1986), "Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power over Price", Yale Law Journal, vol. 96(2), pp. 209–293.

<sup>60</sup> Βλ. σελ. 25 της αιτιολογικής έκθεσης.

<sup>61</sup> Ωστόσο, η ίδια αιτιολογική έκθεση αναφέρει ότι: «Αξίζει να σημειωθεί ότι σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιρουμένης της Ελλάδος επιτρέπεται χωρίς χρονικούς ή άλλους περιορισμούς η μίσθωση αυτοκινήτων με οδηγό από γραφεία ενοικίασης αυτοκινήτων. Αυτή η υπηρεσία παρέχεται επίσης και σε χώρες μη μέλη της ΕΕ, όπως Τουρκία και Σερβία, οι οποίες ανταγωνίζονται τη χώρα μας από πλευράς προσέλκυσης τουριστών» Ο.π.

<sup>62</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων μεταφορών και άλλες διατάξεις», σελ. 6.



*«ένα πλήρες και αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που ρυθμίζουν την μετακίνηση επιβατών με ενοικιαζόμενο όχημα με οδηγό, και για οποιοδήποτε Ε.Ι.Χ. με οδηγό, ώστε να αποτραπούν φαινόμενα καταστρατήγησης των παραπάνω διατάξεων και υποκλοπής του μεταφορικού έργου από τα δημόσιας χρήσης οχήματα με τη μεθόδευση της πρόωρης λύσης των συμβάσεων παρότι έχουν ελάχιστη εκ του νόμου διάρκεια».*

- (77) Επί των δικαιολογητικών αυτών λόγων που οδήγησαν στις υπό εξέταση ρυθμίσεις, λεκτέα είναι τα ακόλουθα:
- (78) Σύμφωνα με νομολογία του ΔΕΕ στην απόφασή του επί της υπόθεσης C-50/21, *Prestige and Limousine*<sup>63</sup> **«ο στόχος της διασφάλισης της οικονομικής βιωσιμότητας των υπηρεσιών ταξί πρέπει [...] να θεωρηθεί ως καθαρά οικονομικός λόγος που δεν μπορεί να αποτελέσει επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος»** και, ως εκ τούτου, δεν είναι ικανός να δικαιολογήσει περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας που εγγυάται η ΣΛΕΕ. Παράλληλα, σύμφωνα με την ίδια απόφαση, ένα νομοθετικό μέτρο μπορεί να θεωρηθεί ως περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, όταν *«περιορίζει ουσιωδώς την πρόσβαση στην αγορά οποιοσδήποτε νεοεισερχόμενος»*, ενώ *«όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, εμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης που κατοχυρώνεται από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρούνται ως περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης»*. Η υποχρέωση περί ελάχιστης διάρκειας της σύμβασης μίσθωσης που καθιερώνεται μόνο για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς με μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό δυσχεραίνει υπέρμετρα την άσκηση της οικείας δραστηριότητας τόσο για τους (δυνητικούς) παρόχους που θα επιθυμούσαν να εισέλθουν στη σχετική αγορά, σε οποιοδήποτε επίπεδο αυτής, όσο και για τους καταναλωτές, χρήστες των σχετικών υπηρεσιών, και κατά τούτο συνιστά περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο δε στόχος της αποφυγής υποκλοπής μεταφορικού έργου των Ε.Δ.Χ., και κατ' επέκταση της εξασφάλισης της βιωσιμότητάς τους, δεν αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσει έναν τέτοιο περιορισμό.
- (79) Περαιτέρω, αμφισβητείται η αναγκαιότητα και προσφορότητα του ρυθμιστικού περιορισμού να εξυπηρετήσει τον επιδιωκόμενο σκοπό. Υπό το πρίσμα του ανταγωνισμού, η καταπολέμηση τυχόν παραβάσεων του ρυθμιστικού πλαισίου μιας αγοράς μπορεί να επιδιωχθεί και μέσω στοχευμένων ελεγκτικών μηχανισμών και κυρώσεων, χωρίς να εισάγονται πρόσθετοι ρυθμιστικοί περιορισμοί που επηρεάζουν περαιτέρω τη λειτουργική ευελιξία της αγοράς. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Γαλλική Αρχή Ανταγωνισμού στην υπ' αριθ. 13-A-23/12.12.2013<sup>64</sup> γνωμοδότησή της: *«Οποιαδήποτε παράνομη συμπεριφορά ιδιωτικών επιβατικών αυτοκινήτων με οδηγό που συνεχίζεται, ιδίως η «προωθητική ενέργεια» (μια παράνομη πρακτική που συνίσταται στην παραλαβή επιβατών που δεν έχουν κρατήσεις), δεν είναι αποτέλεσμα ανταγωνισμού, αλλά απάτης. Πρόκειται πρωτίστως για αστυνομικό πρόβλημα αστυνόμευσης: επομένως, εναπόκειται*

<sup>63</sup> Υπόθεση C-50/21, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 8ης Ιουνίου 2023 [αίτηση του Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Ισπανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως] – *Prestige and Limousine*, SL κατά Área Metropolitana de Barcelona, Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), Asociación Profesional Elite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL, Agrupació Taxis Companys.

<sup>64</sup> Βλ. σχετικά Γαλλική Αρχή Ανταγωνισμού, *Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur*, παρ. 59.

στο Κράτος να αναζητήσει και να τιωρήσει τέτοιες συμπεριφορές, τις οποίες οι ίδιες οι εταιρείες επιβατικών αυτοκινήτων με οδηγό έχουν δεσμευτεί να καταπολεμήσουν». Εξάλλου, στο άρθρο 20 παρ. 2 εδ. 5 του Ν. 4530/2018 η αρμοδιότητα διαπίστωσης τυχόν σχετικής παράβασης ανατίθεται στις αρμόδιες ελεγκτικές υπηρεσίες και παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων και σε άλλες υπηρεσίες<sup>65</sup>.

- (80) Τέλος, η γενική και άνευ εξαιρέσεων επιβολή απαγόρευσης σύναψης νέας σύμβασης προ της παρόδου της ελάχιστης διάρκειας θέτει ζητήματα δυσαναλογίας της ρύθμισης προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Όπως παρατηρεί και η Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Ν. 4530/2018 αναφορικά με τις ρυθμίσεις περί απαγόρευσης σύναψης νέας σύμβασης πριν τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της προηγούμενης και υποχρέωσης γνωστοποίησης της λύσης της σύμβασης εντός συγκεκριμένου χρόνου: «Παρά τον επιδιωκόμενο σκοπό (αποτροπή της καταστρατήγησης των σχετικών διατάξεων του νομοσχεδίου), παρατηρείται ότι η προτεινόμενη ρύθμιση, κατά τη γενικότητα της διατύπωσής της, καταλαμβάνει και περιπτώσεις που είθισται να λαμβάνουν χώρα σε περιόδους αιχμής κίνησης επιβατών, όπως, επί παραδείγματι, σε τουριστικές περιόδους, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της δυνατότητας των παρόχων υπηρεσιών να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για όσο διάστημα υπολείπεται της συμπλήρωσης συμφωνηθείσας και ακυρωθείσας, κατόπιν, ενοικίασης. Κατά τούτο, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το αν πρέπει να εξειδικευθούν περιπτώσεις οι οποίες δεν ανάγονται σε υπαιτιότητα του εκμισθωτή και για τις οποίες προκύπτει με βεβαιότητα η έλλειψη σκοπού καταστρατήγησης των εν λόγω διατάξεων»<sup>66</sup>.
- (81) Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο υπό κρίση περιορισμός της υποχρεωτικής ελάχιστης διάρκειας, ιδίως σε συνδυασμό με την απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης για τον υπολειπόμενο χρόνο σε περίπτωση πρόωρης λύσης (lock-out), αποτελεί μέτρο που πλήττει τόσο τους εγκατεστημένους όσο και τους δυνητικούς (νέους) παρόχους υπηρεσιών μεταφοράς με εκμίσθωση Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό, ενώ δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η σημασία ούτε και η αποτελεσματικότητά του ως προς την προστασία των προσφερόμενων αντίστοιχων υπηρεσιών από παρόχους Ε.Δ.Χ. οχημάτων ως υπέρτερος σκοπός δημοσίου συμφέροντος<sup>67</sup>.
- (82) Επιπρόσθετα, στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ομαλή και βιώσιμη τοπική επιβατική μεταφορά κατά παραγγελία<sup>68</sup>, αναφέρεται ότι: «Τα ρυθμιστικά πλαίσια των κρατών μελών θα πρέπει να παρέχουν δίκαιες ευκαιρίες για όλους τους υφιστάμενους και νέους

<sup>65</sup> Βλ. το άρθρο 20 παρ. 2 εδ. 5 του Ν. 4530/2018, με το οποίο ορίζεται ότι: «Αρμόδια όργανα για τον έλεγχο της ορθής ή μη εφαρμογής των παραπάνω διατάξεων είναι επιπλέον των οριζόμενων με βάση την υφιστάμενη κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νομοθεσία και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και κάθε άλλο όργανο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, το οποίο ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών».

<sup>66</sup> Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, σελ. 9.

<sup>67</sup> Όπως αναδείχτηκε ανωτέρω διά της Αιτιολογικής Έκθεσης του Ν. 4530/2018 δεν παρατίθεται επαρκής δικαιολόγηση των τυχόν εξυπηρετούμενων σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Ούτε όμως και η Αιτιολογική Έκθεση των τροποποιητικών διατάξεων του Ν. 4093/2012 και των Ν. 4179/2013, 4254/2014 και 5039/2023 αναφέρουν επιτακτικούς σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογούν τον ανωτέρω περιορισμό.

<sup>68</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης), 2022/C 62/01, παρ. Δ.



παράγοντες της αγοράς, καθώς και για τη διασφάλιση ισότιμου ανταγωνισμού μεταξύ των παραγόντων της αγοράς. Σήμερα οι υπηρεσίες οχημάτων ιδιωτικής μίσθωσης και κλήσης οχημάτων λειτουργούν ανταγωνιστικά προς τις υπηρεσίες ταξί, αλλά δεν πρόκειται για ανταγωνισμό μεταξύ των ίδιων των παραγόντων της αγοράς, αλλά του «συστήματος των οχημάτων ιδιωτικής μίσθωσης» έναντι του «συστήματος των ταξί». Όπως προαναφέρθηκε, οι χρήστες αντιλαμβάνονται τις παραδοσιακές υπηρεσίες ταξί και τα οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης ως παρεμφερή τύπο υπηρεσίας. Ενδιαφέρονται κυρίως για τη διαθεσιμότητα και την τιμή όταν θέλουν να μετακινηθούν από το σημείο Α στο σημείο Β. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, τα ταξί υπάγονται γενικά σε πολύ πιο αυστηρές ρυθμίσεις σε σχέση με τα οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης και συχνά υπόκεινται σε κανόνες που αφορούν την οπτική αναγνωσιμότητα, τον καθορισμό των τιμών, τα ταξίμετρα και την υποχρέωση σύναψης σύμβασης. Αφετέρου, τα οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης δεν δεσμεύονται από τις τιμές που καθορίζουν οι αρχές και μπορούν, ανάλογα με τους κανόνες των κρατών μελών, να επιλέγουν και να αρνούνται να μεταφέρουν πελάτες, ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη, υποχρεούνται να επιστρέφουν στη βάση τους μετά την παροχή υπηρεσίας μεταφοράς ή οφείλουν να αναμένουν ένα ορισμένο χρονικό διάστημα μεταξύ της κράτησης της υπηρεσίας και της έναρξης της παροχής της».

- (83) Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι υφίσταται διακριτική μεταχείριση από το νομοθέτη μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα και των παρόχων των αντίστοιχων υπηρεσιών με Ε.Δ.Χ. όχημα, αφού ο περιορισμός περί υποχρεωτικής ελάχιστης διάρκειας της σύμβασης δεν προβλέπεται για τη δεύτερη κατηγορία παρόχων, ενώ πρακτικά η εν λόγω διαφοροποίηση πλήττει τις συνθήκες ανταγωνισμού χωρίς να εξυπηρετούνται οι ανάγκες της αγοράς ούτε να προκύπτει συγκεκριμένο όφελος για τον καταναλωτή και χωρίς να προκύπτει επαρκής αιτιολόγηση περί υπέρτερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, σε επίπεδο ενοποιημένης αγοράς κατά παραγγελία μεταφοράς επιβατών, η ρύθμιση μεταβάλλει τους όρους υπό τους οποίους οι υπηρεσίες Ε.Ι.Χ. με οδηγό ασκούν ανταγωνιστικό περιορισμό έναντι των υπηρεσιών Ε.Δ.Χ., ιδίως ως προς την εξυπηρέτηση σύντομων ή άμεσων μετακινήσεων. Όπως αναδείχθηκε στην οικονομική σύνοψη, η ρύθμιση περιορίζει τη δυνατότητα των παρόχων Ε.Ι.Χ. να ανταποκρίνονται σε σύντομες ή άμεσες μετακινήσεις και, κατά τούτο, δύναται να στρεβλώνει τη λογική της ζήτησης και την ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών παρόχων, χωρίς να προκύπτει επαρκής τεκμηρίωση ότι οι εν λόγω στρεβλώσεις είναι αναγκαίες και αναλογικές προς την εξυπηρέτηση υπέρτερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

### **Συμπέρασμα**

- (84) Η διάταξη της περίπτωσης 2 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012, καθό μέρος προβλέπει ελάχιστη διάρκεια εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με οδηγό, τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνδυασμό με την απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης πριν τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της προηγούμενης και την υποχρέωση γνωστοποίησης της λύσης της σύμβασης εντός συγκεκριμένου χρόνου που θεσπίστηκε με το άρθρο 20 παρ. 2 του ν. 4530/2018, συνιστά ρυθμιστική παρέμβαση με ουσιώδεις επιπτώσεις στη λειτουργία του ανταγωνισμού στην αγορά υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό.
- (85) Ενόψει των ανωτέρω, η Επιτροπή Ανταγωνισμού εισηγείται την άρση του ρυθμιστικού εμποδίου της επιβολής ελάχιστης διάρκειας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με οδηγό, τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνδυασμό με την απαγόρευση σύναψης νέας σύμβασης πριν τη



συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της προηγούμενης και την υποχρέωση γνωστοποίησης της λύσης της σύμβασης εντός συγκεκριμένου χρόνου, διά της καταργήσεως των επίμαχων διατάξεων της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 και του άρθρου 20 παρ. 2 του Ν. 4530/2018.

#### Π.4. Υποχρέωση και χρόνος προκράτησης

- (86) Η εκ των προτέρων κράτηση ενός Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό καθίσταται υποχρεωτική για τους επιβάτες στην περ. 1 της υποπαρ. Η2 της παρ. Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012<sup>69</sup>. Ειδικότερα, στην εν λόγω διάταξη, ως ισχύει, ορίζεται ότι επιτρέπεται η εκμίσθωση Ε.Ι.Χ. αυτοκινήτων με επαγγελματία οδηγό «μέσω προκρατήσεως» με αντίστοιχη σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριών (3) ωρών, ενώ ειδικά για τα νησιά της χώρας, πλην της Κρήτης και της Εύβοιας, και για την περίοδο από την 1η Απριλίου έως και την 31η Οκτωβρίου κάθε έτους, η ελάχιστη διάρκεια της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης με οδηγό «μέσω προκρατήσεως» ορίζεται σε μισή ώρα.
- (87) Για την εκμίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό στα νησιά της χώρας, πλην της Κρήτης και της Εύβοιας, και για την περίοδο από την 1η Απριλίου έως και την 31η Οκτωβρίου κάθε έτους, η προκράτηση ορίστηκε αρχικώς στις δύο (2) ώρες (ΥΑ 154785/15.05.2023)<sup>70</sup> και εν συνεχεία σε 60 λεπτά (ΥΑ υπ' αριθ. 158568/16.07.2024). Συγκεκριμένα, ως προκράτηση νοείται ότι «όλα τα στοιχεία της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης των Ε.Ι.Χ. αυτοκινήτων με οδηγό αναρτώνται υποχρεωτικώς με ευθύνη των εκμισθωτών ή σε περίπτωση διαμεσολάβησης κατά το άρθρο 13 του ν. 4530/2018 και των φορέων διαμεσολάβησης, στο Ψηφιακό Μητρώο των άρθρων 18 και 20 του Ν. 4530/2018».
- (88) Συνεπώς, **οι ανωτέρω ΥΑ εισήγαγαν την υποχρέωση των εκμισθωτών ή των φορέων υπηρεσιών διαμεσολάβησης να αναρτούν τη σύμβαση μίσθωσης τουλάχιστον δύο (2) ώρες (και μεταγενέστερα 60 λεπτά) πριν την έναρξή της στο οικείο ψηφιακό μητρώο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών στα νησιά της χώρας, πλην της Κρήτης και της Εύβοιας, και για την περίοδο από την 1η Απριλίου έως και την 31η Οκτωβρίου κάθε έτους, ήτοι κατά την τουριστική περίοδο.** Εκ των πραγμάτων, η εν λόγω υποχρέωση συνεπάγεται αυτομάτως την υποχρέωση των επιβατών να κάνουν κράτηση για τη μεταφορά τους τουλάχιστον δύο (2) ώρες νωρίτερα για τις περιοχές και την χρονική περίοδο στις οποίες αφορά.
- (89) Ωστόσο, **αμφότερες οι ανωτέρω διατάξεις των υπουργικών αποφάσεων ακυρώθηκαν με τις υπ' αριθ. 656/2024 και 625/2025 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.** Συγκεκριμένα, το ΣτΕ έκρινε ότι ναι μεν ο κανονιστικός νομοθέτης μπορούσε να κρίνει αναγκαία τη θέσπιση συγκεκριμένης απαίτησης ως προς τον χρόνο της προκράτησης,

<sup>69</sup> Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012.

<sup>70</sup> Βλ. το άρθρο 1 της ΥΑ 154785/15.05.2023: «Πεδίο εφαρμογής»: *Η παρούσα εφαρμόζεται στις συμβάσεις ολικής εκμίσθωσης Επιβατηγών Ιδιωτικής Χρήσης (Ε.Ι.Χ.) αυτοκινήτων με οδηγό μέσω προκρατήσεως του τρίτου εδαφίου της περ. 1 της υποπαρ. Η.2 της παρ. Η του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 (Α' 222)*».



προκειμένου να διασφαλισθεί επαρκώς η διάκριση των δραστηριοτήτων της ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. αυτοκινήτων με επαγγελματία οδηγό, από την εκτέλεση μεταφορικού έργου από τα Ε.Δ.Χ. αυτοκίνητα και να αποτραπεί η εμφάνιση φαινομένων υποκλοπής του μεταφορικού έργου των ΤΑΞΙ από τα Ε.Ι.Χ. οχήματα, ωστόσο το θεσπιζόμενο για την προκράτηση χρονικό διάστημα πρέπει να είναι εύλογο, να τελεί σε αντιστοιχία τόσο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, όσο και προς τις συνθήκες μεταφοράς επιβατών από τα Ε.Ι.Χ. αυτοκίνητα με επαγγελματία οδηγό στα νησιά κατά την τουριστική περίοδο. Εν προκειμένω, κατά το ΣτΕ, ούτε από την ίδια την προσβαλλόμενη απόφαση ούτε από τυχόν συνοδευόντα αυτή στοιχεία προκύπτουν τα κριτήρια και οι εκτιμήσεις, στις οποίες στηρίχθηκε η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση για τη θέσπιση του συγκεκριμένου χρόνου προκράτησης των δύο ωρών ή 60 λεπτών αντιστοίχως. Δεδομένου, μάλιστα, ότι ο νομοθέτης προέβλεψε τη μείωση της ελάχιστης διάρκειας της σύμβασης ολικής εκμίσθωσης στα νησιά της χώρας κατά την τουριστική περίοδο σε μισή ώρα, αφού έλαβε υπ' όψιν συγκεκριμένες παραμέτρους του εκτελουμένου μεταφορικού έργου, όπως οι μικρές σχετικά αποστάσεις, η έλλειψη μέσων μαζικής μεταφοράς και οι αυξημένες μεταφορικές ανάγκες για την εξυπηρέτηση των τουριστών, δεν τεκμηριώνεται επαρκώς ότι η θέσπιση του ανωτέρω χρόνου προκράτησης ανταποκρίνεται στις προαναφερθείσες συνθήκες εκτέλεσης του μεταφορικού έργου στα νησιά κατά την επίμαχη περίοδο. Εν όψει των ανωτέρω, δεν τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα του εισαγομένου περιορισμού στην άσκηση της σχετικής δραστηριότητας για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Συνεπώς, εφόσον δεν προκύπτει ότι με την επίμαχη ρύθμιση των προσβληθεισών δύο υπουργικών αποφάσεων υπηρετείται κατά τρόπο αναλογικό ο επιδιωκόμενος σκοπός, η ρύθμιση αυτή δεν έχει τεθεί νομίμως.

- (90) Η υποχρέωση προκράτησης καθ' εαυτή εξακολουθεί να ισχύει στο εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο για το σύνολο της ελληνικής επικράτειας με βάση τις ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις, χωρίς να ορίζεται ελάχιστος χρόνος.
- (91) Με την προτεινόμενη ρύθμιση του Σχεδίου Νόμου ορίζεται ως προκράτηση η κατάρτιση της σύμβασης μίσθωσης και η ηλεκτρονική καταχώρισή της, με αμετάβλητη χρονοσήμανση, στο ψηφιακό μητρώο του άρθρου 20 του ν. 4530/2018 ή σε οποιοδήποτε άλλο μητρώο τυχόν το αντικαταστήσει, πριν από την έναρξη της μεταφοράς, ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται **ελάχιστος χρόνος προκράτησης τριάντα (30) λεπτών** ως γενικός κανόνας. Ειδικά για τις νησιωτικές περιοχές, πλην Κρήτης και Εύβοιας, για την περίοδο από 1η Απριλίου έως 31η Οκτωβρίου, προβλέπεται ότι ο χρόνος προκράτησης καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, σε αντίθεση με το ισχύον καθεστώς, στο οποίο δεν υφίσταται αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη.
- (92) Η εν λόγω ρύθμιση, και συγκεκριμένα η θέσπιση ελάχιστου χρόνου προκράτησης, **επηρεάζει τις συνθήκες λειτουργίας της αγοράς, τη διάρθρωση και την ένταση του ανταγωνισμού, καθώς και τη σχέση υποκατάστασης μεταξύ των επιμέρους τρόπων παροχής υπηρεσιών μεταφοράς με οδηγό**. Συγκεκριμένα, η προτεινόμενη ρύθμιση δύναται να συρρικνώνει το τμήμα της άμεσα προσβάσιμης ζήτησης, δηλαδή της ζήτησης που ενεργοποιείται από ανάγκες άμεσης εξυπηρέτησης. Η ρύθμιση μεταβάλλει κανονιστικά το χαρακτηριστικό της αμεσότητας (χρόνος πρόσβασης/εξυπηρέτησης), το οποίο, σε αγορές όπου ο χρόνος αποτελεί κρίσιμη διάσταση ανταγωνισμού, μπορεί να επηρεάζει τη διαφοροποίηση υπηρεσιών και τον τρόπο που οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται ως προς χρόνο/διαθεσιμότητα και όχι μόνο ως προς τιμή/ποιότητα.



- (93) Δύναται επίσης, υπό ορισμένες συνθήκες, να **αυξάνει κόστη συμμόρφωσης και οργανωτικής διαχείρισης** (προγραμματισμός, απώλεια αυθόρμητης ζήτησης), καθώς και να επηρεάζει την αξιοποίηση πόρων, με αποτέλεσμα πίεση στα περιθώρια επιχειρήσεων μικρότερης κλίμακας και, δυνητικά, επίδραση στη δυναμική εισόδου και επέκτασης στην αγορά και, κατ' επέκταση, στο βαθμό συγκέντρωσης της αγοράς Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό. Στο μέτρο που η ρύθμιση αυξάνει δυσανάλογα τα λειτουργικά κόστη μιας κατηγορίας παρόχων, μπορεί να αναλυθεί, σε θεωρητικό επίπεδο, ως μηχανισμός τύπου αύξησης του κόστους των αντιπάλων<sup>71</sup> εντός της αγοράς Ε.Ι.Χ με επαγγελματία οδηγό.
- (94) Στην αγορά Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό, τα ψηφιακά εργαλεία (πλατφόρμες) διαμεσολάβησης δημιουργούν αξία μειώνοντας τα κόστη συναλλαγών και βελτιώνοντας την αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης σε πραγματικό χρόνο. Η υποχρέωση προκράτησης, εξειδικευμένη σε ελάχιστο χρονικό διάστημα πριν την εκτέλεση της σύμβασης, τείνει να περιορίζει τη λειτουργικότητα της άμεσης αντιστοίχισης και, κατ' επέκταση, μπορεί να μειώνει το «βάθος» της αγοράς και τις θετικές εξωτερικότητες δικτύου, επηρεάζοντας τη λειτουργική αποτελεσματικότητα και τη δυναμική ανταγωνισμού εντός του οικοσυστήματος Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό<sup>72</sup>.
- (95) Πέραν των ενδοαγοραίων επιδράσεων, η υποχρέωση προκράτησης επηρεάζει τον ανταγωνισμό μεταξύ Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό και Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί) κατά το τμήμα που αφορά στην κατά παραγγελία μεταφορά επιβατών. Από την πλευρά της ζήτησης, η αμεσότητα/χρόνος εξυπηρέτησης αποτελεί βασική παράμετρο επιλογής και, ως εκ τούτου, η ρύθμιση ενδέχεται να μετακινεί τμήμα της ζήτησης άμεσης εξυπηρέτησης προς άλλους τρόπους παροχής της ίδιας υπηρεσίας που δεν επιβαρύνονται με αντίστοιχο περιορισμό (π.χ. προς τα Ε.Δ.Χ. οχήματα), επηρεάζοντας το βαθμό υποκατάστασης και τον ανταγωνιστικό περιορισμό μεταξύ των διαφορετικών κατηγοριών κατά παραγγελία μεταφοράς επιβατών<sup>73</sup>. Υπό τους όρους αυτούς, ο ελάχιστος χρόνος προκράτησης δύναται να λειτουργεί ως ρυθμιστική τριβή (friction) που, υπό ορισμένες συνθήκες, ενδέχεται να έχει αποτελέσματα τύπου αύξησης του κόστους των αντιπάλων (raising rivals' costs) σε βάρος μιας κατηγορίας παρόχων, ιδίως όταν η επιβάρυνση δεν είναι συμμετρική. Περαιτέρω, συνεπάγεται τη μη διασφάλιση από τη νομοθεσία ισότητας ευκαιριών για όλους τους παρόχους υπηρεσιών μεταφοράς με οδηγό, καθώς οι πάροχοι της υπηρεσίας μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα με επαγγελματία οδηγό τίθενται σε επαχθέστερη ανταγωνιστική θέση λόγω της επίμαχης νομοθετικής διάταξης.
- (96) Επιπλέον, η οικονομική ανάλυση για τις επιγραμματικές εφαρμογές κατ' απαίτηση μεταφοράς επιβατών έχει αναδείξει ότι η εν λόγω τεχνολογία μειώνει τα κόστη συναλλαγών και πληροφόρησης και βελτιώνει την κατανομή διαθέσιμης χωρητικότητας. Άρα, ρυθμίσεις που

<sup>71</sup> Βλ. Salop, S. & Scheffman, D. (1983), "Raising Rivals' Costs", American Economic Review, vol. 73(2), pp. 267–271 και Krattenmaker, T. & Salop, S. (1986), "Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power over Price", Yale Law Journal, vol. 96(2), pp. 209–293.

<sup>72</sup> Για το ζήτημα των πλατφορμών αντιστοίχισης, δικτυακών εξωτερικοτήτων και τους κανόνες της αγοράς βλ. για παράδειγμα, Evans, D. & Schmalensee, R. (2016), Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms, Harvard Business Review Press και Jullien, B. & Sand-Zantman, W. (2020), The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy, CESifo Working Paper No. 8463.

<sup>73</sup> Για τη διαφοροποίηση και το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα βλ. Porter, M. (1985), Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance. Free Press.



εισάγουν πρόσθετη χρονική υστέρηση μπορεί να μειώνουν την αποτελεσματικότητα αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης και να επηρεάζουν την ευημερία καταναλωτών, ιδίως σε συνθήκες αιχμιακής ζήτησης<sup>74</sup>. Στο πλαίσιο αυτό,<sup>75</sup> απαιτείται αυξημένη τεκμηρίωση αναγκαιότητας και αναλογικότητας όταν οι παρεμβάσεις επηρεάζουν κρίσιμες ανταγωνιστικές παραμέτρους, όπως στην προκειμένη περίπτωση ο χρόνος πρόσβασης στην υπηρεσία (προκράτηση) και οι όροι λειτουργίας.

- (97) Η υποχρέωση προκράτησης αποτελεί εννοιολογικό συστατικό στοιχείο της υπηρεσίας εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό σε αντιδιαστολή με την τυχαία αντιστοίχιση ζήτησης και προσφοράς στον δρόμο ή/και σε προκαθορισμένα σημεία, η οποία επιφυλάσσεται μόνο στα Ε.Δ.Χ. Πράγματι, η αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012 ρητά υπογραμμίζει ότι εισάγονται η υποχρέωση προκράτησης και η απαγόρευση είσπραξης κομίστρου με σκοπό τη διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα και των υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Δ.Χ. οχήματα, αναφέροντας συγκεκριμένα ότι: *«Με την παρούσα υποπαράγραφο εισάγονται νέες ρυθμίσεις σχετικά με την ενοικίαση επιβατηγών αυτοκινήτων και τις προσφερόμενες από τα ξενοδοχεία υπηρεσίες. Στόχο αποτελεί η αναβάθμιση του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος, η κάλυψη νέων αναγκών που έχουν δημιουργηθεί στην τουριστική αγορά καθώς και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ... Τονίζεται ότι κατά την εκτέλεση των μεταφορών αυτών επιβάλλεται ρητά η προ-κράτηση με αντίστοιχη σύμβαση η οποία θα είναι διάρκειας κατ' ελάχιστο δώδεκα ωρών, ενώ απαγορεύεται η είσπραξη κομίστρου για τις μεταφορές αυτές. Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις εισάγονται για να υπάρξει σαφής διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών αυτών που αφορούν στον τουρισμό και των υπηρεσιών που παρέχουν τα ταξί»*.
- (98) Ως εκ τούτου, και λαμβανομένων υπόψη των σύγχρονων τεχνολογιών ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης που επιτρέπουν την άμεση και στιγμιαία πραγματοποίηση κρατήσεων, **ως προκράτηση μπορεί να νοηθεί το όποιο αναγκαίο ελάχιστο χρονικό διάστημα μεταξύ της σύναψης της σύμβασης εκμίσθωσης και της έναρξής της με βάση την εκάστοτε χρησιμοποιούμενη τεχνολογία συναλλαγών. Οιαδήποτε ρυθμιστική θέσπιση ελάχιστου χρόνου προκράτησης δεν κρίνεται ως αναγκαίο ή αναλογικό μέτρο προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο ανωτέρω δικαιολογητικός λόγος.**
- (99) Εξάλλου, όπως έχει αναπτυχθεί ανωτέρω, η διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων των Ε.Δ.Χ. οχημάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί νόμιμος λόγος για την περιστολή της οικονομικής ελευθερίας των παρόχων των υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό και μάλιστα τέτοιας έντασης. Η επιδίωξη του νομοθέτη να υπάρξει σαφής διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό και των υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Δ.Χ. οχήματα δεν δύναται να δικαιολογήσει τη θεσμοθέτηση ως προς την πρώτη δραστηριότητα του ελάχιστου χρόνου προκράτησης, ρύθμιση που καθιστά την άσκησή της ουσιωδώς δυσχερή. Σημειωτέον ότι η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ήδη σειρά μέτρων και μηχανισμών που είναι εύλογοι και πρόσφοροι να διασφαλίσουν την ανωτέρω διάκριση και

<sup>74</sup> Βλ. Deighton-Smith, R (2018), "The Economics of Regulating Ride-Hailing and Dockless Bike Share", International Transport Forum Discussion Papers, OECD Publishing, Paris.

<sup>75</sup> Βλ. οικονομική θεωρία της ρύθμισης Stigler, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3–21 και Peltzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics, 19(2), 211–240.



παράλληλα λιγότερο επαχθείς και περιοριστικοί για τη δραστηριότητα των παρόχων υπηρεσιών εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό και συγκεκριμένα την απαγόρευση προσέγγισης επιβάτη από Ε.Ι.Χ. όχημα όταν βρίσκεται σε κίνηση ή σε χώρο στάσης και στάθμευσης<sup>76</sup>.

- (100) **Ανάλογες ρυθμίσεις ελάχιστου χρόνου προκράτησης που είχαν εισαχθεί και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες κρίθηκαν ως δυσανάλογες και υπέρμετρα περιοριστικές.** Ειδική αναφορά αξίζει να γίνει στην Ισπανική εμπειρία ως προς τον εν λόγω περιορισμό, καθώς σχετικές ρυθμίσεις εξετάστηκαν από τοπικές (περιφερειακές) Αρχές Ανταγωνισμού<sup>77</sup>, και ειδικότερα αυτή της υποχρέωσης τήρησης ελάχιστου χρόνου (είτε 15', είτε 30', είτε 60' λεπτών) προκράτησης για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, η οποία κρίθηκε ότι συνιστά ένα σοβαρό εμπόδιο στην αγορά αυτή, στην οποία η ταχύτητα αποτελεί σημαντικό παράγοντα, ιδίως μέσω και λόγω της χρήσης της σύγχρονης τεχνολογίας που λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από τους καταναλωτές<sup>78</sup>. Μάλιστα, η Αρχή Ανταγωνισμού της Αυτόνομης Κοινότητας της Καταλονίας

<sup>76</sup> Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 της ΥΑ 154785/15.05.2023 (ΦΕΚ Β 3276 / 17.05.2023) «3. Απαγορεύεται στα οχήματα του άρθρου 1 η καθ' οιονδήποτε τρόπο προσέγγιση πελατών όταν αυτά βρίσκονται σε κίνηση ή σε οποιοσδήποτε χώρους στάσης και στάθμευσης».

<sup>77</sup> Στην Ισπανία η παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών με ΕΔΧ οχήματα (taxi) και με ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό (Vehículos de Transporte de pasajeros con Conductor (VTC), άλλως Vehículos de Turismo con Conductor) ρυθμίζεται καταρχήν σε εθνικό επίπεδο και, για επιμέρους ρυθμίσεις, σε περιφερειακό/αυτοδιοικητικό επίπεδο. Οι γενικές ρυθμίσεις περιέχονται κυρίως στον Νόμο 16/1987 «Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres» (LOTT) της 30-07-1987 και στον Εκτελεστικό Κανονισμό αυτού «Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres» (ROTT) που υιοθετήθηκε με το Βασιλικό Διάταγμα (Real Decreto) 1211/1990 της 28-09-1990. Αμφότερα τα νομοθετικά αυτά κείμενα έχουν υποστεί πολλαπλές τροποποιήσεις, με ουσιαστικότερη αυτή από το «Real Decreto-ley» 13/2018 της 28-09-2018, που μεταβίβασε οριστικά (κατόπιν πολλαπλών τροποποιήσεων από πλήθος νομοθετικών κειμένων και σε συνέχεια αποφάσεων των δικαστηρίων, βλ. αναλυτικά για τη σχετική νομοθεσία και νομολογία, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 349/2020, 10-03-2020, *Fundamentos de derecho*, Tercero) στις «Αυτόνομες Κοινότητες» (Comunidades autónomas) και στους Δήμους –που είχαν ήδη αρμοδιότητα επί των ΕΔΧ οχημάτων– τις σχετικές αρμοδιότητες και επί ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, όχι μόνο εφαρμογής και ελέγχου των σχετικών διατάξεων, αλλά και χορήγησης αδειών λειτουργίας τους. Έτσι, κατόπιν τροποποίησης του άρθρου 91 του LOTT, που προέβλεπε ότι οι εκδοθείσες άδειες ισχύουν για όλη τη χώρα, οι άδειες πλέον έχουν καταρχήν ισχύ μόνο εντός της οικείας Αυτόνομης Κοινότητας, βλ. Ισπανική Αρχή Ανταγωνισμού, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, 17-01-2019, παρ. ΙΙΙ. Επίσης, οι «Αυτόνομες Κοινότητες» έχουν αρμοδιότητα θέσπισης νέων ρυθμίσεων και, ενδεχομένως, περιορισμών σε τοπικό επίπεδο (ελεγχόμενες από τις τοπικές Αρχές Ανταγωνισμού), ως προβλέφθηκε με το άρθρο μόνο του Real Decreto-ley 13/2018 «por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor», που τροποποίησε το άρθρο 91 του LOTT και, πέραν της τροποποίησης αυτής, προέβλεψε συμπληρωματικές ρυθμίσεις και περιείχε μεταβατικές διατάξεις. Συναφώς, έχει ανά Περιφέρεια ή Δήμο καθοριστεί μέγιστος αριθμός αδειών των ΕΔΧ και των ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, το δε άρθρο 181.3 του ROTT (ως τροποποιήθηκε με το Real Decreto 1057/2015 της 20-11-2015) πρόβλεψε αναλογία 1/30 ΕΙΧ στα οχήματα με επαγγελματία οδηγό προς τα ΕΔΧ οχήματα των οποίων ο αριθμός ορίζεται από τις τοπικές Αρχές (numerus clausus). Αποφάσεις δικαστηρίων, ενώπιον των οποίων προσβλήθηκε η αναλογία αυτή, ιδίως στη βάση της αρχής της αναλογικότητας, απέρριψαν τις προσφυγές και διαπίστωσαν ότι η επίμαχη αναλογία έχει στην πράξη ξεπεραστεί, μέχρι και στο όριο 1/10 σε ορισμένες πόλεις, λόγω μη σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης κατά τη διάρκεια σημαντικού χρονικού διαστήματος, βλ. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 921/2018, 04-06-2018, *Fundamentos de derecho*, Séptimo, ομοίως, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 349/2020, 10-03-2020, *Fundamentos de derecho*, Tercero.

<sup>78</sup> Βλ. Αρχή Ανταγωνισμού της Αυτόνομης Κοινότητας της Valencia, Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV), Informe sobre el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación

υπογράμμισε ότι η υποχρέωση ελάχιστου χρόνου προκράτησης στα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό είναι «**αδικαιολόγητη ανεξαρτήτως του όποιου χρονικού διαστήματός της**»<sup>79</sup>, ενώ και όλες οι σχετικές αποφάσεις των δικαστηρίων, ενώπιον των οποίων προσβλήθηκαν οι αντίστοιχες διατάξεις, ομόφωνα διαπίστωσαν ότι «*χωρίς ουδεμία αμφιβολία, [η υποχρέωση ελάχιστου χρόνου προκράτησης] αποτελεί έναν πολύ σημαντικό περιορισμό (...) έναν σοβαρό κίνδυνο εξόδου από την αγορά για τις επιχειρήσεις ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό*»<sup>80</sup>, μία αγορά που, όταν διενεργείται προκράτηση, είναι κοινή με τα ταξί και όπου τα τελευταία ανταγωνίζονται με τα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό<sup>81</sup>.

del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), 13-03-2019, «*Es claro que la exigencia de un tiempo mínimo de pre-contratación del servicio supone una importante limitación en la prestación del servicio VTC, en especial teniendo en cuenta que este modelo de negocio se basa precisamente en la pre-contratación del servicio con rapidez y agilidad a través de aplicaciones móviles (la mayoría de los servicios VTC en la actualidad se contratan con un tiempo por debajo de esos 15 minutos). Esta es precisamente una de las más innovadoras características del servicio VTC en sus inicios, por contraste con el servicio de taxi tradicionalmente prestado. Esta innovación tecnológica ha sido muy positivamente valorada por las personas usuarias y constituye una de las razones que explica el éxito de este modelo de negocio*», παρ. 2.1· βλ και Αρχή Ανταγωνισμού της Χώρας των Βάσκων, Consejo Vasco de la Competencia (CVC), Informe sobre el Proyecto de Decreto de condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor o conductora en la CAE, LEA/AVC nº368-norm-2019, 12-11-2019, σκ. 20.

<sup>79</sup> Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), Informe IR 38/2019, 06-02-2019, «*la fijación de un plazo mínimo de precontratación, sea cuál sea este plazo, no se encuentra justificada en base a ninguna razón de interés general u objetivo legítimo (...) la ACCO considera innecesario entrar a valorar la proporcionalidad o no de los 15 minutos de precontratación. Cualquier tiempo mínimo es desproporcionado por injustificado*» (έμφαση στο πρωτότυπο), παρ. 2.1.1.i.

<sup>80</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, sentencia núm. 433/2024, 11-03-2024, «*no cabe duda de que constituye una limitación muy notable para el ejercicio de esta actividad empresarial, ya que el cliente busca la prestación este tipo de servicios en el plazo más breve y por el precio más ventajoso posible (...) existe un serio riesgo de expulsión del mercado*», *Fundamentos de derecho*, quinto, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia núm. 398/2021, 23-11-2021, που είχε κάνει δεκτή την προσφυγή της Ισπανικής Αρχής Ανταγωνισμού κατά της σχετικής νομοθετικής διάταξης (Decreto 200/2019, 19-12-2019). Ομοίως, με αναφορές σε ένα αδικαιολόγητο εμπόδιο στον ανταγωνισμό, βλ. απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Καταλονίας, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia núm. 2708/2025, 18-07-2025, *Fundamentos de derecho*, sexto· Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 182/2023, 15-02-2023, *Fundamentos de derecho*, quinto, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia núm. 238/2020, 08-09-2021· Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 1.819/2024, 18-11-2024, *Fundamentos de derecho*, quinto, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας των Βαλεαρίδων Νήσων, Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, sentencia núm. 148/2021, 03-03-2021· Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 164/2023, 13-02-2023, *Fundamentos de derecho*, quinto, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia núm. 217/2021, 07-06-2021.

<sup>81</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, sentencia núm. 433/2024, 11-03-2024, «*Los taxis y los vehículos con licencias VTC compiten entre sí en el servicio de transporte de viajeros*», *Fundamentos de derecho*, quinto· Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 164/2023, 13-02-2023, *Fundamentos de derecho*, quinto, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia núm. 217/2021, 07-06-2021· Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας, Ολομέλεια, Tribunal Constitucional, Pleno, STC 112/2024, 10-09-2024,



- (101) Τέλος, η υποχρέωση ελάχιστου χρόνου προκράτησης για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό εξετάστηκε<sup>82</sup> και από το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο στη βάση του συνταγματικού δικαίου, και η σχετική νομοθετική διάταξη της Αυτόνομης Κοινότητας των Βαλεαρίδων Νήσων<sup>83</sup> κρίθηκε αντισυνταγματική. Ειδικά για τον ανταγωνισμό, το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο επεσήμανε σε σύνθεση Ολομέλειας ότι ο εν λόγω περιορισμός συνιστά ένα «προφανές ανταγωνιστικό μειονέκτημα», ο οποίος έχει για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό «σαφές αποτρεπτικό αποτέλεσμα» έναντι των ταξί που δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά μεταφοράς επιβατών με προκράτηση<sup>84</sup>.
- (102) Επιπλέον αναφορά σε σχετική εθνική νομολογία μπορεί να γίνει στις αποφάσεις του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'État) 374524 και 374525/2014, η πρώτη των οποίων ανέστειλε και η δεύτερη ακύρωσε νομοθετική πρόβλεψη<sup>85</sup> υποχρέωσης τήρησης ελάχιστου χρονικού διαστήματος (15' λεπτών) προκράτησης (ήτοι χρόνος μεταξύ κράτησης και παραλαβής) επιβάτη Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό. Ο ανωτέρω περιορισμός εξετάστηκε, ειδικά στην απόφαση αναστολής, μεταξύ άλλων και υπό την κατ' αρχήν προϋπόθεση ότι ένα μέτρο αστυνόμευσης – που η προσβαλλόμενη διάταξη σκόπευε να εξυπηρετήσει – πρέπει να είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας και να λαμβάνει υπόψη και τους κανόνες του ανταγωνισμού<sup>86</sup>.
- (103) Επίσης, σε ανάλογη κρίση έχει προβεί το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο τον Σεπτέμβριο του 2025<sup>87</sup> και, κατά το ίδιο έτος, Ιταλικό Διοικητικό Δικαστήριο<sup>88</sup>. Αντίστοιχα έχουν τοποθετηθεί η Ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού και η Ιταλική Ρυθμιστική Αρχή Μεταφορών τον Ιούνιο 2024, που εξέφρασαν τη γνώμη ότι η υποχρέωση προκράτησης (εν προκειμένω 30 λεπτά): (α) περιορίζει τη δυνατότητα των ΕΙΧ με επαγγελματία οδηγό να ικανοποιήσουν την ζήτηση των

---

*Fundamentos jurídicos, «taxis y VTC son dos modalidades de transporte que interactúan en un mismo segmento del mercado»*, σκ. 3· Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, sentencia núm. 525/2024, 01-04-2024, *Fundamentos de derecho*, Séptimo, σκ. 2, που επικύρωσε την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Ανδαλουσίας, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, sentencia núm. 116/2023, 22-02-2023.

<sup>82</sup> Κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος από το Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, N° de recurso 3263-2023.

<sup>83</sup> Άρθρο 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Islas Baleares 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, por posible vulneración del art. 38 de la Constitución Española.

<sup>84</sup> Βλ. Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας, Tribunal Constitucional, Pleno, STC 112/2024, 10-09-2024, *Fundamentos jurídicos, «la aplicación de la norma cuestionada sitúa a los VTC [Vehículos Transporte de pasajeros con Conductor] en una evidente desventaja competitiva en el único segmento en el que operan, el de la pre-contratación, en el que también operan los taxis (...) se trata de una limitación con un claro efecto disuasorio»*, σκ. 5.

<sup>85</sup> Décret n° 2013-1251 du 27-12-2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.

<sup>86</sup> Βλ. Conseil d'État, ordonnance 374524/2014, «la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir, n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également (...) les règles de concurrence». Με την απόφασή του 374525/2014 το ανωτέρω διάταγμα τελικά ακυρώθηκε λόγω έλλειψης νομοθετικής εξουσιοδότησης, χωρίς αναφορά στον ανταγωνισμό.

<sup>87</sup> Corte Costituzionale, Sentenza 163/2025, παρ. 7.1.

<sup>88</sup> Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sentenza 15273/2025, σκ. 48.



επιβατών που χρειάζονται άμεσα υπηρεσία μεταφοράς και οι οποίοι δεν είναι πρόθυμοι να αναμένουν ή αδυνατούν να προγραμματίσουν τη διαδρομή σε ικανό χρόνο πριν τον επιθυμητό χρόνο έναρξης της, (β) αποθαρρύνει τη χρήση εργαλείων και πλατφορμών διαμεσολάβησης στην παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, (γ) συντελεί, συνακόλουθα, στην μη ικανοποίηση ή στη μη ικανοποίηση με αποτελεσματικό τρόπο της ζήτησης των επιβατών για τις οικείες υπηρεσίες, καθώς με τον περιορισμό της αποτελεσματικής χρήσης των παραπάνω εργαλείων συμβάλλει στην πλασματική και τεχνητή αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες μεταφοράς ΕΔΧ, ως προς τις οποίες παρατηρείται ελλειψής προσφορά. Σύμφωνα με την ανωτέρω κοινή γνωμοδότηση, η υποχρέωση προκράτησης συνιστά υπέρμετρο και αδικαιολόγητο περιορισμό της δραστηριότητας των παρόχων των οικείων υπηρεσιών και αποβλέπει αποκλειστικά στην προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων των ΕΔΧ οχημάτων, σε βάρος επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, όπως η ορθή διαχείριση της κυκλοφορίας σε αστικό περιβάλλον και η προστασία του περιβάλλοντος. Μάλιστα, κατά την κοινή γνωμοδότηση, η τυχόν θεσμοθέτηση της υποχρέωσης προκράτησης επιτείνει τις επιπτώσεις από την μη αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων μεταφορών και αυξάνει τη χρήση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς στο αστικό περιβάλλον.<sup>89</sup>

### **Συμπέρασμα**

- (104) Η θέσπιση ελάχιστου χρόνου προκράτησης που επιχειρείται με το Σχέδιο Νόμου συνιστά ρυθμιστική παρέμβαση με σημαντικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό στην αγορά παροχής υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό. Η εν λόγω υποχρέωση, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και της συγκριτικής εμπειρίας άλλων κρατών μελών, δεν προκύπτει ότι τεκμηριώνεται επαρκώς ως αναγκαία και αναλογική για την εξυπηρέτηση επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, ενώ παράλληλα δύναται να θέτει τους παρόχους της οικείας υπηρεσίας σε μειονεκτική ανταγωνιστική θέση έναντι άλλων παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με οδηγό.

### **II.5. Επιστροφή στη βάση ή επιστροφή στην έδρα**

- (105) Στο άρθρο 21 του Ν. 4530/2018 ορίζεται ως σημείο έναρξης της μίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό η έδρα ή το υποκατάστημα ή ο νομίμως δηλωμένος χώρος στάθμευσης της επιχείρησης που εκμισθώνει το Ε.Ι.Χ. όχημα. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 2 της υπ' αριθ. 154785/15.5.2023 υπουργικής απόφασης, χρονική αφετηρία της σύμβασης είναι ο χρόνος αναχώρησης του Ε.Ι.Χ. οχήματος από το σημείο έναρξης της μίσθωσης, όπως αυτός ορίζεται από το άρθρο 21 του Ν. 4530/2018. Σε περίπτωση παραβίασης της εν λόγω υποχρέωσης επαπειλούνται χρηματικές ποινές στον εκμισθωτή και στον οδηγό του οχήματος, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 20 παρ. 2 του ίδιου νόμου.
- (106) Με το Σχέδιο Νόμου εισάγεται ειδική εξαίρεση από την ανωτέρω υποχρέωση για τις συμβάσεις ολικής μίσθωσης που εκτελούνται εντός των διοικητικών ορίων της Περιφέρειας Αττικής και

<sup>89</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) και Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), Segnalazione congiunta Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 e dell'art. 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481 relativa a criticità concorrenziali concernenti i servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente, 11-06-2024, σελ. 9-10, διαθέσιμη σε <https://www.astrid-online.it/static/upload/950d/950d5ae7d56c7d4227f44c5be880e687.pdf>



της Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης, ενώ για την υπόλοιπη επικράτεια η υποχρέωση επιστροφής στη βάση διατηρείται αμετάβλητη.

- (107) Βάσει των ανωτέρω, προκειμένου να εκκινήσει νομίμως κάθε νέα εκμίσθωση, το όχημα πρέπει να επιστρέφει στην έδρα, το υποκατάστημα ή τον νομίμως δηλωμένο χώρο στάθμευσης από όπου και θα πρέπει να αναχωρεί για την εκτέλεση της επόμενης σύμβασης. Κατ' αποτέλεσμα, μετά την ολοκλήρωση μιας διαδρομής, **η πρακτική δυνατότητα άμεσης μετάβασης προς παραλαβή επόμενου επιβάτη από το σημείο αποβίβασης σχεδόν εκμηδενίζεται**, ανεξαρτήτως της απόστασης μεταξύ του σημείου αποβίβασης του προηγούμενου επιβάτη και του σημείου επιβίβασης του επόμενου επιβάτη, γεγονός που οδηγεί σε μετακινήσεις χωρίς επιβάτη και σε μειωμένη επιχειρησιακή ευελιξία.
- (108) Από οικονομική άποψη, η υποχρέωση εκκίνησης κάθε νέας εκμίσθωσης από προκαθορισμένο σημείο έναρξης **αυξάνει συστηματικά τα «κενά δρομολόγια» (μετακινήσεις χωρίς επιβάτη)** και μειώνει την αξιοποίηση του στόλου και του χρόνου εργασίας του οδηγού, με αποτέλεσμα να **αυξάνεται το μέσο λειτουργικό κόστος ανά εξυπηρετούμενη διαδρομή και να περιορίζεται η προσφορά υπηρεσιών**, ιδίως σε περιόδους αιχμής. Η δε μείωση της επιχειρησιακής ευελιξίας **υπονομεύει την αποτελεσματική αντιστοίχιση ζήτησης και προσφοράς**, ιδίως όταν η παροχή υπηρεσιών οργανώνεται μέσω τεχνολογικών εργαλείων γεωεντοπισμού και προκρατήσεων. Άλλωστε, και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Ανακοίνωσή της σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία, επισημαίνει ότι η υποχρέωση επιστροφής χωρίς επιβάτη σε απομακρυσμένη έδρα επιδεινώνει το φαινόμενο των κενών δρομολογίων, συνεπάγεται μη αποδοτική χρήση οχήματος και χρόνου εργασίας και επιτείνει την κυκλοφοριακή συμφόρηση και τις εκπομπές<sup>90</sup>.
- (109) Η υπό κρίση ρύθμιση ενδέχεται να οδηγήσει σε αύξηση των τιμών για τις εν λόγω υπηρεσίες λόγω του κόστους των κενών δρομολογίων, με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εισόδου στην εν λόγω αγορά και θέτει εμπόδια εισόδου μειώνοντας περαιτέρω την ικανότητα των παροχών των οικείων υπηρεσιών να ανταγωνίζονται αποτελεσματικά στην αγορά.
- (110) Η εν λόγω υποχρέωση εισάγει δηλαδή ένα ρυθμιστικό εμπόδιο στην λειτουργία του ανταγωνισμού, καθώς περιορίζει την ευελιξία των παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό, ενώ αυξάνει αισθητά και δυσανάλογα το λειτουργικό κόστος, αφού υποχρεώνει τον οδηγό να επιστρέφει στο σημείο αναχώρησης ανεξαρτήτως μεταφοράς επιβάτη. Υπό τα δεδομένα αυτά, η επίμαχη υποχρέωση λειτουργεί ως ένας λειτουργικός περιορισμός που αυξάνει τεχνητά το κόστος παροχής της υπηρεσίας και μειώνει την αποτελεσματικότητα των παρόχων Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό, καθιστώντας δυσχερέστερη την είσοδο και τη βιώσιμη λειτουργία τους και περιορίζοντας τη δυνατότητα ανταγωνισμού ως προς τη διαθεσιμότητα και τους χρόνους εξυπηρέτησης.
- (111) Διευκρινίζεται ότι αντίστοιχη υποχρέωση δεν προβλέπεται για τα Ε.Δ.Χ. οχήματα, γεγονός που θέτει τους παρόχους των οικείων υπηρεσιών με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό σε μειονεκτική ανταγωνιστική θέση έναντι των παρόχων της αντίστοιχης υπηρεσίας με Ε.Δ.Χ.

<sup>90</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης με οδηγό), 2022/C 62/01, EE C 62 της 4.2.2022



οχήματα καθιστώντας την παροχή της οικείας υπηρεσίας με Ε.Ι.Χ. οχήματα δυσχερέστερη και λιγότερο ελκυστική για τους καταναλωτές.

- (112) Πέραν της οικονομικής (αν)αποτελεσματικότητας, μια τέτοια οργάνωση της υπηρεσίας μεταφοράς εγείρει και προβληματισμούς περιβαλλοντικής φύσεως/βιωσιμότητας και ορθής διαχείρισης του κυκλοφοριακού φόρτου, ιδίως στους βεβαρυμένους αστικούς ιστούς. Ειδικότερα, **ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της υπό κρίση ρύθμισης σημειώνεται η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι η υποχρέωση επιστροφής στη βάση βλάπτει το περιβάλλον, καθώς επιτείνει την κυκλοφοριακή συμφόρηση και τις εκπομπές** αναφέροντας συγκεκριμένα: *«Ωστόσο, η υποχρέωση της επιστροφής χωρίς επιβάτη σε απομακρυσμένη έδρα και η μετακίνηση για την παραλαβή του επόμενου επιβάτη επιδεινώνει το φαινόμενο των κενών δρομολογίων (“δρομολόγιο χωρίς επιβάτη”). Σε μια εποχή που χαρακτηρίζεται από πόλεις με έντονα προβλήματα κυκλοφοριακής συμφόρησης, ρύπανση και το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής, την αναγκαιότητα μετριασμού του περιβαλλοντικού αντικτύπου και τη διαθεσιμότητα των κινητών επικοινωνιών και του γεωγραφικού εντοπισμού θέσης, είναι ίσως η κατάλληλη στιγμή να επανεξεταστεί ο εν λόγω κανόνας. Δεν θα πρέπει να αποτρέπονται οι οδηγοί από το να συνεχίζουν τις δραστηριότητές τους εξαιτίας της υποχρέωσης να επιστρέφουν στην έδρα τους μεταξύ πελατών εφόσον έχουν πελάτες να εξυπηρετήσουν. Όσον αφορά τον χρόνο αναμονής μεταξύ των παραγγελιών, οι πόλεις θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να καθορίσουν περισσότερα κεντρικά σημεία στα οποία οι οδηγοί επιτρέπεται να αναμένουν, με στόχο την κατά το δυνατόν μείωση των κενών δρομολογίων, τα οποία, αφενός, συνεπάγονται τη μη αποδοτική χρήση του οχήματος και του χρόνου εργασίας του οδηγού και, αφετέρου, βλάπτουν το περιβάλλον, καθώς επιτείνουν την κυκλοφοριακή συμφόρηση και την έκλυση εκπομπών»<sup>91</sup>.*
- (113) Από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4530/2018 δεν προκύπτει αιτιολόγηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που τυχόν εξυπηρετούνται από την επίμαχη διάταξη, απλώς παρέχεται μια περίληψη της διάταξης όπως κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο<sup>92</sup>.
- (114) Σημειώνεται ότι αντίστοιχα ζητήματα με το εδώ ανακώπτον έχουν αντιμετωπιστεί από τη νομολογία και την πρακτική σε επίπεδο ευρωπαϊκών εθνικών αρχών ανταγωνισμού και δικαστηρίων, ιδίως ως προς την αναλογικότητα και τις ανταγωνιστικές συνέπειες υποχρεώσεων επιστροφής στην έδρα (return to garage/return to base/ retour à la base). Ειδική αναφορά αξίζει να γίνει στη Γαλλική εμπειρία ως προς τον περιορισμό που έχει εισαχθεί στα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό όπως επιστρέψουν υποχρεωτικά στην έδρα τους **ή σε χώρο αποκλειστικά ελεγχόμενης κλειστής θέσης στάθμευσης (γκαραζ)** με το πέρασ κάθε διαδρομής. Η σχετική νομοθετική διάταξη, που βρίσκεται στο άρθρο L3122-9 του Code des transports<sup>93</sup>, έχει την

<sup>91</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης), 2022/C 62/01, σελ. 8.

<sup>92</sup> Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων μεταφορών και άλλες διατάξεις», σελ. 7.

<sup>93</sup> Στη Γαλλία η παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών με ΕΔΧ οχήματα (taxi) και με ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό (Voitures de Transport avec Chauffeur (VTC), ή άλλως Voitures de Tourisme avec Chauffeur) ρυθμίζεται ουσιαστικά στο νομοθέτημα που φέρει τον τίτλο «Code des transports» («Κώδικας Μεταφορών»), ως έχει τροποποιηθεί ιδίως για τη δραστηριότητα των ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό με τον Νόμο 2014-1104 της 01-10-2014, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ από την 01-01-2015 και εμφανίζεται περισσότερο στη βιβλιογραφία με την επωνυμία «Loi Thévenoud», από το όνομα του κατά τη θέσπισή του αρμόδιου Υπουργού Thomas Thévenoud, που τον εισήγαγε προς ψήφιση, ενώ είχε προηγηθεί ο Νόμος n° 2009-888 (Loi Novelli) και ακολούθησε ο Νόμος n° 2016-1920 (Loi Grandguillaume), έκαστος με μικρές



ακόλουθη ιστορική διαδρομή: κατά την κατάθεση του σχετικού νομοσχεδίου (του Loi Thévenoud) δεν περιλαμβανόταν τέτοια ρύθμιση, εισήχθη όμως κατά τη συζήτηση στο νομοθετικό σώμα της Εθνικής Αντιπροσωπείας με την μορφή της «τροπολογίας» την 10.07.2014 κατόπιν «επαναλαμβανομένων παραπόνων»<sup>94</sup> που προήλθαν από την πλευρά των ΕΔΧ οχημάτων (ταξί), οπότε και προωθήθηκε στο τελικό νομοθετικό σώμα της Γερουσίας (Sénat), όπου την 23-07-2014 με προσθήκη στη διάταξη προβλέφθηκε ότι η υποχρέωση αυτή υφίσταται μόνο όταν το ΕΙΧ όχημα με επαγγελματία οδηγό δεν έχει λάβει νέα κράτηση προ του πέρατος της τρέχουσας διαδρομής<sup>95</sup>. **Εάν, δηλαδή, ενόσω διενεργείται μία μεταφορά, το όχημα λάβει νέα κράτηση, τότε δεν υπέχει την υποχρέωση της «επιστροφής στην έδρα» και μπορεί άμεσα να εξυπηρετήσει νέο επιβάτη.** Η προσθήκη αυτή στη διάταξη ήταν απαραίτητη καθώς διαφορετικά οι επιχειρήσεις εκμετάλλευσης ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό θα οδηγούνταν πρακτικά, όπως ανέφερε επιγραμματικά στο πλαίσιο έκδοσης γνωμοδότησης και η Γαλλική Αρχή Ανταγωνισμού, σε «βέβαιο θάνατο»<sup>96</sup>, διότι η δραστηριότητά τους δεν θα ήταν οικονομικά βιώσιμη. Πέραν αυτού του παράγοντα, στην ίδια γνωμοδότηση η Γαλλική Αρχή Ανταγωνισμού, παρότι δεν έχει προφανώς αρμοδιότητα σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, προσέθεσε ότι η αρχική μορφή της διάταξης προκαλούσε σοβαρές οικολογικής φύσεως επιφυλάξεις<sup>97</sup>.

- (115) Επί της ανωτέρω διάταξης για την υποχρέωση «επιστροφής στην έδρα» των ΕΙΧ οχημάτων με επαγγελματία οδηγό κλήθηκε να αποφανθεί και το Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο (Conseil Constitutionnel) κατόπιν προδικαστικών ερωτημάτων που του υποβλήθηκαν την 13-03-2015 και την 03-04-2015 από το Γαλλικό Ακυρωτικό Δικαστήριο (Cour de cassation) και το Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'État) αντίστοιχα, στο επίπεδο του συνταγματικού δικαίου. Στην απόφασή του της 22-05-2015, το Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνώρισε ως εν γένει «δικαιολογημένη» την επίμαχη ρύθμιση για λόγους δημοσίας τάξεως και ειδικότερα ελέγχου και αστυνόμευσης της κυκλοφορίας και της παράνομης στάθμευσης και έκρινε αυτή

---

τροποποιήσεις στον Code des transports. Οι δύο υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών, πλην της υποχρεωτικής για αμφότερες ασφαλιστικής κάλυψης, τεχνικών προδιαγραφών κλπ, υπόκεινται σε διαφορετικές ρυθμίσεις, πχ τα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό περιορίζονται ως προς την εξεύρεση πελατείας αποκλειστικά διά προηγούμενης κράτησης (προκράτησης) διαδικτυακά ή τηλεφωνικά, ενώ τα ταξί δύνανται να αναζητήσουν υποψήφιους επιβάτες και βρισκόμενα σε κίνηση ή από προκαθορισμένους χώρους (τις λεγόμενες «πιάτσες»). Επίσης, τα ΕΔΧ οχήματα είναι υποχρεωμένα να αποδέχονται κάθε αίτημα μεταφοράς από επιβάτη, υποχρέωση που δεν επιβάλλεται στα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό.

<sup>94</sup> Βλ. γνωμοδότηση της Γαλλικής Αρχής Ανταγωνισμού, Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-17 du 09-12-2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes, «Face aux plaintes répétées des représentants de taxis...», σκ. 50.

<sup>95</sup> «Dès l'achèvement de la prestation commandée au moyen d'une réservation préalable, le conducteur d'une voiture de transport avec chauffeur dans l'exercice de ses missions est tenu de retourner au lieu d'établissement de l'exploitant de cette voiture ou dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé, sauf s'il justifie d'une réservation préalable ou d'un contrat avec le client final».

<sup>96</sup> Βλ. γνωμοδότηση της Γαλλικής Αρχής Ανταγωνισμού, Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-17 du 09-12-2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes, «Une telle disposition signait en pratique leur "arrêt de mort"», σκ. 51.

<sup>97</sup> Βλ. γνωμοδότηση της Γαλλικής Αρχής Ανταγωνισμού, Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-17 du 09-12-2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes, σκ. 51 και 57.



ως σύμφωνη με το Γαλλικό Σύνταγμα λαμβάνοντας όμως υπόψη ότι η εν λόγω υποχρέωση «επιστροφής στην έδρα» **δεν ισχύει σε περίπτωση υφιστάμενης νέας κράτησης**<sup>98</sup>.

- (116) Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιταλίας με την υπ' αριθ. 56/2020 απόφασή του έκρινε ότι η υποχρέωση επιστροφής στην έδρα, όπως είχε εισαχθεί στην εθνική νομοθεσία, αντέκειται στο Ιταλικό Σύνταγμα, διότι *«οδηγεί στην πραγματικότητα σε αδικαιολόγητη οργανωτική και διοικητική επιβάρυνση, δεδομένου ότι υποχρεώνει τον μεταφορέα, παρά το γεγονός ότι μπορεί να παραλάβει και να μεταφέρει έναν συγκεκριμένο χρήστη στον προορισμό του σε οποιονδήποτε τόπο, να είναι υποχρεωμένος να πραγματοποιήσει μια διαδρομή επιστροφής στην "καταχωρημένη" θέση αναχώρησης πριν από την έναρξη παροχής μιας νέας υπηρεσίας. Η απαίτηση αυτή δεν είναι μόνο αδικαιολόγητη από μόνη της -όπως προκύπτει, έστω και στην περίπτωση που ο μεταφορέας υποχρεούται να εκτελέσει διαδρομή από το ίδιο σημείο στο οποίο έληξε η προηγούμενη διαδρομή- αλλά είναι επίσης δυσανάλογη προς τον στόχο της διασφάλισης ότι το μεταφορικό έργο απευθύνεται σε συγκεκριμένο χρήστη και όχι σε οποιονδήποτε χρήστη, δεδομένου ότι υπερβαίνει τα όρια της αναγκαιότητας, δοθέντος ότι ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται ήδη με την υποχρέωση κρατήσεως»*<sup>99</sup>.

### Συμπέρασμα

- (117) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εισηγείται την κατάργηση των ρυθμίσεων του άρθρου 21 του Ν. 4530/2018 σε συνάρτηση με το άρθρο 2 παρ. 1 της ΚΥΑ 154785/15.05.2023 από όπου προκύπτει η υποχρέωση επιστροφής στη βάση του ΕΙΧ οχήματος με επαγγελματία οδηγό ως αποκλειστικό σημείο έναρξης της μίσθωσης, ως περιοριστικών του ελεύθερου ανταγωνισμού στην οικεία αγορά, τις οποίες το Σχέδιο Νόμου διατηρεί με εξαίρεση τις Περιφέρειες Αττικής και Θεσσαλονίκης.
- (118) Εναλλακτικά, και εφόσον συντρέχει ειδικός λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να αξιολογηθεί η δυνατότητα λήψης λιγότερο επαχθών μέτρων, όπως η επιβολή υποχρέωσης επιστροφής στην έδρα ή σε ειδικούς χώρους στάθμευσης μόνον σε περίπτωση που δεν υπάρχει νέα κράτηση.

### Π.6. Καθορισμός ελάχιστου μισθώματος

- (119) Η υποχρέωση επιβολής *«ελάχιστου μισθώματος»* για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό εισήχθη με το άρθρο 106 του Ν. 4530/2018, το οποίο τροποποίησε σχετικά την περ. 4 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012,

<sup>98</sup> Απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, Conseil constitutionnel, décision n° 2015-468/469/472 QPC du 22-05-2015 (*Société UBER France SAS et autres*), σκ. 23.

<sup>99</sup> Corte Costituzionale, Sentenza 56/2020, *«(...) si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità»*, παρ. 5.6.3.



παρέχοντας εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Υποδομών και Μεταφορών και Τουρισμού από κοινού όπως καθορίζουν, μεταξύ άλλων, το «ελάχιστο μίσθωμα» για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό. Το ζήτημα ρυθμίζεται με την παρ. 11 της ΚΥΑ 15732/13.11.2012<sup>100</sup>, με την οποία ορίζεται ότι «*Το ελάχιστο τίμημα της μίσθωσης για τα Ε.Ι.Χ. οχήματα που εκμισθώνονται, με οδηγό, ολικώς μέσω προκρατήσεως με αντίστοιχη σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριών (3) ωρών ορίζεται στα ενενήντα ευρώ (90 €). Αντιστοίχως, το ελάχιστο τίμημα της μίσθωσης με σύμβαση ελάχιστης διάρκειας τριάντα λεπτών (30'), ορίζεται στα σαράντα ευρώ (40 €)*»<sup>101</sup>. Το ανωτέρω ελάχιστο μίσθωμα καταβάλλεται ως ελάχιστη χρέωση ανεξαρτήτως της χιλιομετρικής απόστασης ή λοιπών χαρακτηριστικών της συγκεκριμένης μετακίνησης.

- (120) Περαιτέρω, με την περίπτωση 1 της υποπαραγράφου Η.2 της παραγράφου Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 προβλέπεται η απαγόρευση της μεταφοράς επιβατών με κόμιστρο από Ε.Ι.Χ. οχήματα με οδηγό, σε αντιδιαστολή με τους φορείς εκμετάλλευσης Ε.Δ.Χ. οχημάτων, για την παροχή των υπηρεσιών των οποίων επιβάλλεται κόμιστρο.
- (121) Το Σχέδιο Νόμου δεν καταργεί την επιβολή ελάχιστου μισθώματος, αλλά μειώνει το ύψος του μόνο στην περίπτωση εκμίσθωσης οχημάτων με μηδενικές εκπομπές στην Περιφέρεια Αττικής και στην Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης.
- (122) Κατ' αρχήν, η ρύθμιση των τιμών στις οποίες πωλούνται τα αγαθά, συμπεριλαμβανομένης της επιβολής ελάχιστων τιμών, αποτελεί **παρέμβαση που επηρεάζει άμεσα μία από τις βασικές παραμέτρους του ανταγωνισμού, ήτοι την τιμή**. Ως εκ τούτου, τέτοιες παρεμβάσεις χρήζουν ιδιαίτερης τεκμηρίωσης ως προς την αναγκαιότητα, την καταλληλότητα και την αναλογικότητά τους, ιδίως όταν εφαρμόζονται σε αγορές όπου δυνητικά μπορεί να αναπτυχθεί ανταγωνισμός.
- (123) Η ρύθμιση τιμών δύναται να περιορίσει τη δυνατότητα προμηθευτών χαμηλού κόστους να αυξήσουν το μερίδιο αγοράς τους, να διευκολύνει τον συντονισμό των επιχειρήσεων ως προς το επίπεδο τιμών των προσφερόμενων αγαθών και να επιτρέψει την παραμονή στην αγορά λιγότερο αποδοτικών παρόχων. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις η επιβολή ρύθμισης τιμών δικαιολογείται ως μέσο αντιμετώπισης ατελειών ή δυσλειτουργιών της αγοράς. Ειδικότερα, μπορεί να αποσκοπεί στην προστασία ασθενέστερων επιχειρήσεων από ενδεχόμενες αντανταγωνιστικές πρακτικές ισχυρότερων επιχειρήσεων, στην αποτροπή δημιουργίας μονοπωλιακών καταστάσεων, στη διόρθωση ασυμμετρίας πληροφόρησης ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, στη ρύθμιση αγορών με ιστορικά μονοπωλιακή δομή, στην

<sup>100</sup> Αριθμ. 15732/13.11.2012 «Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων», ΦΕΚ Β 3053/18.11.2012.

<sup>101</sup> Βλ. και ΚΥΑ Α 30116/1324/2019, «Τροποποίηση της 15732/13.11.2012 (Β' 3053) κοινής υπουργικής απόφασης με θέμα: «Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων», ΦΕΚ Β' 1500/03.05.2019· ΚΥΑ Α 30116/1324/2019, «Διόρθωση σφάλματος στην οικ. Α 30116/1324/03-05-2019 απόφαση των Υπουργών Υποδομών και Μεταφορών και Τουρισμού, που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 1500/τ.Β'/03-05- 2019», ΦΕΚ Β' 1550/07.05.2019· ΚΥΑ Α 61583/2723/20.08.2019 «Τροποποίηση της 15732/13.11.2012 (ΦΕΚ Β/3053) κοινής υπουργικής απόφασης με θέμα: «Όροι και προϋποθέσεις εκμίσθωσης επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων με οδηγό από τουριστικά γραφεία, γραφεία ενοικιάσεως αυτοκινήτων και εταιρείες και συνεταιρισμούς Επιβατηγών Δημόσιας Χρήσης αυτοκινήτων», όπως ισχύει», ΦΕΚ Β 3377/2.9.2019.

αντιμετώπιση έλλειψης επαρκών εναλλακτικών επιλογών για τους καταναλωτές, καθώς και στον περιορισμό υπερβολικά έντονου ανταγωνισμού τιμών<sup>102</sup>.

- (124) Όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ στο πλαίσιο της Εργαλειοθήκης Αξιολόγησης του Ανταγωνισμού<sup>103</sup>, ρυθμιστικοί κανόνες επηρεάζουν τις τιμές σε πλήθος αγορών, ιδίως σε κλάδους υποδομών και υπηρεσιών όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές, η υγεία και η στέγαση. Ιδίως στα φυσικά μονοπώλια, η ρύθμιση αποσκοπεί στην αποτροπή υπερβολικά υψηλών τιμών και στην προστασία των καταναλωτών. Ωστόσο, η επιβολή ελέγχων τιμών ενδέχεται να μειώσει τα κίνητρα επενδύσεων και εισόδου νέων επιχειρήσεων, να περιορίσει την ποικιλία προϊόντων και την ποιότητα υπηρεσιών και να επιβραδύνει την τεχνολογική πρόοδο, ενώ αντίθετα, η χαλάρωση των περιορισμών συχνά συνδέεται με βελτιώσεις σε ποιότητα και καινοτομία<sup>104</sup>. Συνεπώς, παρότι η ρύθμιση τιμών μπορεί να εξυπηρετεί θεμιτούς κοινωνικοοικονομικούς στόχους, σε αγορές όπου ο ανταγωνισμός μπορεί να αναπτυχθεί αποτελεσματικά θα πρέπει να εφαρμόζεται κατόπιν προσεκτικής στάθμισης κόστους-οφέλους.
- (125) Στο πλαίσιο της οικονομικής αξιολόγησης της υπό κρίση ρύθμισης, η επιβολή ελάχιστου μισθώματος συνιστά **καθορισμό κατώτατου ορίου τιμής**, το οποίο, εφόσον τίθεται σε επίπεδο ανώτερο της τιμής ισορροπίας της αγοράς, οδηγεί σε **περιορισμό της ζητούμενης ποσότητας υπηρεσιών και σε απώλεια καταναλωτικής ευημερίας**. Ειδικότερα, η αδυναμία προσαρμογής της τιμής στα χαρακτηριστικά της εκάστοτε μετακίνησης (π.χ. διάρκεια, απόσταση, χρονική ζώνη, ένταση ζήτησης) περιορίζει τη δυνατότητα αποτελεσματικής κατανομής των πόρων και αποκλείει συναλλαγές που, υπό συνθήκες ελεύθερης τιμολόγησης, θα ήταν αμοιβαία επωφελείς για παρόχους και καταναλωτές. Παράλληλα, η θέσπιση δεσμευτικού κατώτατου τιμήματος **μειώνει τα κίνητρα εισόδου νέων επιχειρήσεων και καινοτόμων παρόχων υπηρεσιών**, ιδίως εκείνων που βασίζονται στο επιχειρηματικό τους μοντέλο στη χρήση ψηφιακών πλατφορμών, στη δυναμική τιμολόγηση και στη βελτιστοποίηση της χρήσης του στόλου τους. Υπό τα δεδομένα αυτά, η ρύθμιση δεν φαίνεται να διορθώνει συγκεκριμένη αποτυχία της αγοράς, αλλά αντιθέτως να προκαλεί καθαρή απώλεια κοινωνικής ευημερίας, χωρίς να προκύπτει αντισταθμιστικό όφελος για τους καταναλωτές ή για τη λειτουργία του ανταγωνισμού στην οικεία αγορά.
- (126) Η Αυστριακή Αρχή Ανταγωνισμού έχει εκφράσει τη θέση ότι: *«Οι υπηρεσίες στην αγορά ταξί και υπηρεσιών μεταφοράς μπορούν να ταξινομηθούν από την άποψη της οικονομικής ανταγωνιστικότητας ως υπηρεσίες που βασίζονται στην εμπιστοσύνη, γι' αυτό και μπορεί να προκύψει αποτυχία της αγοράς λόγω έλλειψης πληροφοριών εκ μέρους του καταναλωτή. Υπάρχει ένα πρόβλημα ασύμμετρης πληροφόρησης σε αυτήν την αγορά. Όταν κάποιος σταματάει ένα ταξί από την άκρη του δρόμου, ο πελάτης πρέπει να εμπιστευτεί την αξιοπιστία του οδηγού ταξί. Το*

<sup>102</sup> Βλ., ενδεικτικά, Viscusi, W. K., Harrington, J. E., & Vernon, J. M. (2018). Economics of Regulation and Antitrust. MIT Press, Decker, C. (2023), Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice, Cambridge University Press. και Guénette J.-D. (2020), "Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes", Policy Research Working Paper No.9212, World Bank.

<sup>103</sup> Competition Assessment Toolkit, Version 4.0, OECD 2019, σελ. 68-69.

<sup>104</sup> Οι Viscusi, Harrington και Vernon (Viscusi, W. K., Harrington, J. E., & Vernon, J. M. (2018). Economics of Regulation and Antitrust. MIT Press) παρέχουν μια λεπτομερή ανάλυση σχετικά με τα κίνητρα για τη ρύθμιση των τιμών σε δυνητικά ανταγωνιστικούς κλάδους και ορισμένες από τις εκούσιες και ακούσιες επιπτώσεις μιας τέτοιας ρύθμισης, συμπεριλαμβανομένων ζητημάτων που σχετίζονται με την παραγωγική αποτελεσματικότητα και τον μη τιμολογιακό ανταγωνισμό.



*πρόβλημα που προκύπτει από την ασυμμετρία πληροφόρησης μπορεί να μειωθεί ή και να εξαλειφθεί μέσω της χρήσης νέων τεχνολογιών που παρουσιάζουν την τιμή με διαφάνεια πριν από την έναρξη ενός ταξιδιού.»<sup>105</sup>. Με βάση το συλλογισμό της Αυστριακής Αρχής Ανταγωνισμού προκύπτει η εκτίμηση ότι η διαφάνεια ως προς την τιμολόγηση αποτελεί κριτήριο κατά την επιλογή των υπηρεσιών μεταφοράς από τους καταναλωτές. Ωστόσο, η παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης συμβάλλει στη δημιουργία διαφάνειας ως προς το ύψος της αμοιβής που θα καταβληθεί με την ολοκλήρωση της διαδρομής και συνιστά κατά τούτο τρόπο αντιμετώπισης ενδεχόμενης δυσλειτουργίας της αγοράς, με αποτέλεσμα ασυμμετρία πληροφόρησης ως προς την τιμή να παρατηρείται εν τέλει ιδίως ως προς τις υπηρεσίες Ε.Δ.Χ. οχημάτων.*

- (127) Σε κάθε περίπτωση, ο καθορισμός ενός ελάχιστου μισθώματος ενδέχεται να λειτουργεί αποτρεπτικά για τους καταναλωτές ως προς την επιλογή της υπηρεσίας μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα με επαγγελματία οδηγό με αποτέλεσμα να περιορίζει το εύρος των επιλογών τους. Ακολούθως, περιορίζει τη δυνατότητα ανταγωνισμού των παρόχων της οικείας υπηρεσίας ως προς τις τιμές και **αμβλύνει τα κίνητρα ανταγωνισμού** ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, με συνέπεια την **ώθηση των συγκεκριμένων παρόχων σε έξοδο από την αγορά ή την αποτροπή εισόδου** νέων παρόχων υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό.
- (128) Μια περαιτέρω συνέπεια είναι η **αποτροπή εισόδου ή επέκτασης καινοτόμων τεχνολογιών και υπηρεσιών στην αγορά ηλεκτρονικής διαμεσολάβησης**. Δεδομένου του περιορισμού του μεταφορικού έργου σε μεταφορές μεγάλης διάρκειας και υψηλού κόστους (3 ώρες ή 30 λεπτά και τουλάχιστον € 80 ή 40 αντιστοίχως), και άρα της ποσότητας της προσφοράς, οι υφιστάμενοι πάροχοι υπηρεσιών διαμεσολάβησης δεν δύνανται να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους σε γεωγραφικές περιοχές μικρών αποστάσεων (π.χ. μικρές πόλεις ή μικρά νησιά με χαμηλή τουριστική κίνηση), ενώ νέες πλατφόρμες ενδέχεται να μην έχουν το κίνητρο να εισέλθουν στην αγορά.
- (129) Επιπλέον, το ελάχιστο τυποποιημένο μίσθωμα μπορεί να καθιστά την υπηρεσία που προσφέρουν οι φορείς παροχής υπηρεσιών εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό **μη ελκυστική για τον καταναλωτή**, καθώς το συμβατικό τίμημα είναι αφενός υψηλό και αφετέρου μη διαπραγματεύσιμο ή δυσανάλογο προς τη διάρκεια ή/ και χιλιομετρική απόσταση της διαδρομής. Περαιτέρω, καθώς ο τρόπος υπολογισμού της συμβατικής αμοιβής που προβλέπεται για τα Ε.Δ.Χ. οχήματα στοχεύει στην πραγματική χρήση (καταναλισκόμενα χιλιόμετρα) και είναι οικονομικά πιο συμφέρον και αποδοτικός τόσο για τον επιβάτη όσο και για τον οδηγό, η θέσπιση δύο εντελώς διαφορετικών τρόπων προσδιορισμού της ίδιας πτυχής της εκμίσθωσης οχήματος με οδηγό, δηλαδή της συμβατικής αμοιβής, για παρόμοιες δραστηριότητες που τελούν σε ανταγωνισμό, τουλάχιστον για ένα τμήμα της ζήτησης υπηρεσιών μεταφοράς, **δεν διασφαλίζει την παροχή ίσων ευκαιριών και τον ισότιμο ανταγωνισμό μεταξύ των δύο διαφορετικών αυτών μοντέλων παροχής υπηρεσιών**

<sup>105</sup> Αυστριακή Αρχή Ανταγωνισμού, «Sector Investigation. The Taxi and Ride-Hailing Service Market: a survey», Σεπτέμβριος 2020, σελ 7.



**μεταφοράς**, συνιστώντας ουσιαστική στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω άνισης μεταχείρισης μεταξύ ανταγωνιστών.

- (130) Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω (βλ. Ενότητα I.1), από οικονομική άποψη, οι υπηρεσίες μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα με επαγγελματία οδηγό και με Ε.Δ.Χ. όχημα καλύπτουν, τουλάχιστον για ένα τμήμα της ζήτησης (αυτό της κατά παραγγελία μεταφοράς) παρόμοιες ανάγκες μετακίνησης και αποτελούν εναλλακτικές επιλογές για τους καταναλωτές. Υπό τα δεδομένα αυτά, η θέσπιση διαφορετικών και μη συγκρίσιμων κανόνων προσδιορισμού της συμβατικής αμοιβής για δραστηριότητες που ανταγωνίζονται μεταξύ τους επηρεάζει τις επιλογές των καταναλωτών και μεταβάλλει τεχνητά τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων. Κατά συνέπεια, η επίμαχη ρύθμιση δεν περιορίζεται στη ρύθμιση ενός επιμέρους τομέα, αλλά παράγει **διασταυρούμενες στρεβλωτικές επιπτώσεις στη λειτουργία της ευρύτερης αγοράς υπηρεσιών αστικής μεταφοράς**.
- (131) Ανεξαρτήτως των ανωτέρω οικονομικών επιπτώσεων, στην προκειμένη περίπτωση δεν γίνεται αναφορά με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4530/2018 σε πρόβλεψη περί ελάχιστου μισθώματος, διότι η τροποποίηση της περ. 4 της υποπαρ. Η.2. της παρ. Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 δεν συμπεριλαμβανόταν στο νομοσχέδιο, όπως αυτό κατατέθηκε στη Βουλή, αλλά προτάθηκε με τροπολογία κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στη Βουλή. Επιπλέον, ούτε η ανωτέρω ΚΥΑ 15732/13.11.2012 περιλαμβάνει οποιαδήποτε αιτιολογία ούτε επικαλείται την προστασία υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος ως προς την αναγκαιότητα εισαγωγής ελάχιστου μισθώματος ή ως προς το ύψος του μισθώματος που υιοθετήθηκε. Συνεπώς, δεν παρέχεται από το νομοθέτη οποιαδήποτε αιτιολόγηση ως προς τυχόν λόγο δημοσίου συμφέροντος που καλείται να εξυπηρετήσει η εν λόγω πρόβλεψη.
- (132) Εξάλλου, η ανάγκη προστασίας των συμφερόντων των οδηγών Ε.Δ.Χ. οχημάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής λόγος προστασίας δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα και με την κρίση του ΔΕΕ στην υπόθεση C 50/21, *Prestige and Limousine SL κ. Area Metropolitana de Barcelona* και λοιποί, με την οποία κρίθηκε ότι «ο στόχος της διασφάλισης της οικονομικής βιωσιμότητας των υπηρεσιών ταξί πρέπει [...] να θεωρηθεί ως καθαρά οικονομικός λόγος που δεν μπορεί να αποτελέσει επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος» και, ως εκ τούτου, δεν είναι «ικανός να δικαιολογήσει περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας που εγγυάται η Συνθήκη».
- (133) Σημειώνεται, ωστόσο, ότι, βάσει της διεθνούς εμπειρίας, η πλήρης ελευθερία διαμόρφωσης του επιπέδου τιμών ενδέχεται να εγείρει ζητήματα προστασίας των καταναλωτών από **υψηλές** χρεώσεις, ιδίως ενόψει εφαρμογής μοντέλων δυναμικής τιμολόγησης από τις πλέον διαδεδομένες πλατφόρμες διαμεσολάβησης, και ανάγκης καθορισμού υπό προϋποθέσεις **ανώτατων** τιμών.
- (134) Για παράδειγμα, **σε εξαιρετικές περιπτώσεις υψηλής ζήτησης στην Μαδρίτη της Ισπανίας μπορεί να καθοριστεί ανώτατο ποσοστό αύξησης της τιμής σε σχέση με το βασικό** (μη-υψηλής ζήτησης) κόστος, ώστε να αποφευχθούν υπερβολικές χρεώσεις για τους χρήστες/καταναλωτές Ε.Ι.Χ. με οδηγό. Αντιστοίχως, από το έτος 2025 (Οκτώβριος) η νομοθεσία της Αυτόνομης Κοινότητας των Καναρίων Νήσων προβλέπει – πάλι σε εξαιρετικές περιπτώσεις υψηλής ζήτησης αλλά και σε «απρόβλεπτες περιπτώσεις ανωτέρας βίας» - η **δυνατότητα ορισμού ανώτατης τιμής στα ΕΙΧ οχήματα με επαγγελματία οδηγό, η οποία θα προκύπτει μετά από υπολογισμό των εξόδων των μέσων δημόσιας μεταφοράς**.



Αντιστοίχως, στην Πορτογαλία δυνάμει του νόμου 45/2018 για τη δραστηριότητα της ατομικής και αμειβόμενης μεταφοράς επιβατών με οχήματα χωρίς διακριτικά μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας, σε περίπτωση που εφαρμόζεται δυναμική τιμολόγηση, **δεν επιτρέπεται προσαύξηση του αντιτίμου άνω του 100% της μέσης τιμής που χρεώθηκε για τις υπηρεσίες που παρασχέθηκαν από τον ίδιο πάροχο κατά τις αμέσως προηγούμενες 72 ώρες.**

### Συμπέρασμα

- (135) Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, λαμβανομένων υπόψη τόσο των οικονομικών επιπτώσεων της ρύθμισης όσο και της έλλειψης σχετικής νομοθετικής αιτιολόγησης, συνάγεται ότι η διατηρούμενη με το Σχέδιο Νόμου υποχρέωση επιβολής **ελάχιστου** μισθώματος για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς με Ε.Ι.Χ. όχημα με επαγγελματία οδηγό αποτελεί ρυθμιστικό εμπόδιο στη λειτουργία του ανταγωνισμού και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή εισηγείται την κατάργησή της.

Σε κάθε περίπτωση αν κριθεί σκόπιμη η ρυθμιστική παρέμβαση επί του μισθώματος, ο τρόπος καθορισμού του θα πρέπει να είναι ανάλογος με τον τρόπο προσδιορισμού του μισθώματος στα Ε.Δ.Χ.

### II.7. Υποχρέωση προηγούμενης λήψης διοικητικής άδειας για τη δραστηριοποίηση στην παροχή υπηρεσιών διαμεσολάβησης για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό

- (136) Βάσει της διάταξης του άρθρου 13 του Ν. 4530/2018, η δραστηριότητα της ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης για την ενοικίαση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με οδηγό υπόκειται σε καθεστώς προηγούμενης αδειοδότησης, εφόσον οι πάροχοι υπηρεσιών διαμεσολάβησης για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό ασκούν **αποφασιστική επιρροή στους όρους παροχής της υπηρεσίας** από τους οδηγούς. Τέτοια επιρροή θεωρείται ότι υφίσταται εφόσον ο πάροχος υπηρεσιών διαμεσολάβησης:

- α) καθορίζει την τιμή της υπηρεσίας μεταφοράς άμεσα ή έμμεσα, με την παροχή εκπτώσεων ή άλλων τρόπων διαμόρφωσης του τελικά καταβαλλόμενου αντιτίμου από τον καταναλωτή· και
- β) καθορίζει κρίσιμες πτυχές της υπηρεσίας μεταφοράς θέτοντας προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα οχήματα, πέραν αυτών που τίθενται από το νόμο.

- (137) Με τη σωρευτική πλήρωση των ως άνω προϋποθέσεων, οι πάροχοι των υπηρεσιών διαμεσολάβησης λογίζονται ότι ασκούν ως κύρια οικονομική δραστηριότητα αυτή της μεταφοράς επιβατών. Συνεπώς, το άρθρο 13 του Ν. 4530/2018 εξομοιώνει την παροχή υπηρεσιών διαμεσολάβησης για την ενοικίαση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό με την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς και τους καθιστά υπόχρεους λήψης προηγούμενης διοικητικής



άδειας για την άσκηση της εν λόγω οικονομικής δραστηριότητας, η οποία άδεια μάλιστα είναι αμεταβίβαστη, βάσει των διατάξεων του άρθρου 13 του Ν. 4530/2018.<sup>106</sup>

- (138) Τα δικαιολογητικά για την εξασφάλιση της διοικητικής άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης είναι: (α) αίτηση του ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου. Σε περίπτωση νομικού προσώπου που εδρεύει εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτείται ο ορισμός αντικλήτου. Εφόσον πρόκειται για νομικό πρόσωπο που εδρεύει εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύναται είτε να ιδρύσει εταιρεία με έδρα την Ελλάδα, διά της οποίας θα υποβάλλεται η αίτηση και θα ασκείται η δραστηριότητα, είτε να ιδρύσει υποκατάστημα και να ορίσει υπεύθυνο άσκησης της δραστηριότητας διαμεσολάβησης στην Ελλάδα, και (β) παράβολο Δημοσίου χιλίων (1.000) ευρώ<sup>107</sup>. Η αρμόδια υπηρεσία έχει δέσμια αρμοδιότητα («οφείλει») να εκδώσει την άδεια εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της ανωτέρω αίτησης και παραβόλου, και σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτης της εν λόγω προθεσμίας η άδεια τεκμαίρεται ως εκδοθείσα.
- (139) Δεν προτείνεται τροποποίηση των σχετικών ρυθμίσεων στο υπό εξέταση Σχέδιο Νόμου.
- (140) Υπό το φως των ανωτέρω ρυθμίσεων, δύο ζητήματα τυγχάνουν ανάλυσης: πρώτον, αν εξομοίωση του διαμεσολαβητή με πάροχο υπηρεσιών μεταφοράς και η συνεπαγόμενη επιβολή της ρυθμιστικής υποχρέωσης προηγούμενης αδειοδότησης συνιστά αυθαίρετο ρυθμιστικό εμπόδιο ή αποτελεί μέτρο αναγκαίο, πρόσφορο και ανάλογο για την εξυπηρέτηση ενός σκοπού υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, και, δεύτερον, αν οι προϋποθέσεις της αδειοδότησης θέτουν υπέρμετρα εμπόδια εισόδου που δύναται να προκαλέσουν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.
- (141) **Ως προς το πρώτο ζήτημα:** Πιθανοί περιορισμοί στις εμπορικές ροές αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου ή/και εργασίας θα πρέπει να αξιολογούνται με βάση το κατά πόσον υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ των περιορισμών και της επίτευξης συγκεκριμένων στόχων πολιτικής, κατά πόσον οι περιορισμοί είναι οι ελάχιστοι απαραίτητοι για την επίτευξη του στόχου, κατά πόσον μια αιτιολογημένη ανάλυση υποδηλώνει ότι ο στόχος πολιτικής θα επιτευχθεί μέσω του περιορισμού και κατά πόσον οι περιορισμοί έχουν περιορισμένο χρονικό διάστημα μέσω σαφών κανονιστικών διατάξεων<sup>108</sup>. Εκτιμάται ότι κατ' αρχήν η λήψη προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας πρέπει να απαιτείται μόνο όταν είναι αναγκαία. Αν το καθεστώς αδειοδότησης δεν είναι αναγκαίο ή αν η προστασία των καταναλωτών μπορεί να επιτευχθεί με άλλα μέσα, θα πρέπει να αποφεύγεται.<sup>109</sup> Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4530/2018 αναφέρεται ότι τίθενται για πρώτη φορά «*ορθολογικοί, βασικοί και αναγκαίοι κανόνες στην παντελώς αρρυθμιστη μέχρι σήμερα αγορά των υπηρεσιών διαμεσολάβησης [...]*» «*[...] με απόλυτη συμβατότητα με τα οριζόμενα στις σχετικές διατάξεις του*

<sup>106</sup> Οι λεπτομέρειες της διαδικασίας αδειοδότησης ρυθμίζονται στην ΚΥΑ Α 43618/1925, Καθορισμός όρων και προϋποθέσεων καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας για τη δημιουργία, ανάπτυξη, λειτουργία και συντήρηση του ψηφιακού Μητρώου του άρθρου 18 και των ηλεκτρονικών εφαρμογών των άρθρων 13 και 20 του ν. 4530/2018 (Α' 59), ΦΕΚ Β' 2251/10.06.2019.

<sup>107</sup> Η χορήγηση και άσκηση της ανωτέρω άδειας προϋποθέτει τη συμμόρφωση με το ενωσιακό και εθνικό πλαίσιο προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Βλ. ΚΥΑ 43618/1925/06.06.2019 (ΦΕΚ Β' 2251/10.06.2019), άρθρο 4.

<sup>108</sup> OECD Competition assessment Toolkit, Volume 3, Operational Manual, σελ. 37.

<sup>109</sup> OECD Competition assessment Toolkit, Volume 3, Operational Manual, σελ. 32-33.



*ευρωπαϊκού δικαίου*», ωστόσο δεν γίνεται αναφορά σε στόχους προστασίας των καταναλωτών ή υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογούν τον περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας των παρόχων υπηρεσιών διαμεσολάβησης.

- (142) Η εξομοίωση των υπηρεσιών διαμεσολάβησης με τις υπηρεσίες μεταφοράς εξετάστηκε από το ΔΕΕ επί προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi κατά Uber Systems Spain SL*<sup>110</sup>. Εν προκειμένω, η υπόθεση αφορούσε στην υπηρεσία Uber POP της εταιρείας Uber. Το ΔΕΕ έκρινε ότι υπό τα πραγματικά περιστατικά της επίδικης υπόθεσης η υπηρεσία διαμεσολάβησης, στο πλαίσιο της οποίας διευκολύνεται έναντι αμοιβής μέσω εφαρμογής για έξυπνα τηλέφωνα η επικοινωνία μεταξύ μη επαγγελματιών οδηγών που χρησιμοποιούν δικό τους όχημα και ατόμων που επιθυμούν να μετακινηθούν, πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την υπηρεσία μεταφοράς και, κατ' επέκταση, συνιστά «*υπηρεσία στον τομέα των μεταφορών*» κατά τη ΣΛΕΕ και την παράγωγη ενωσιακή νομοθεσία, και όχι «*υπηρεσία της κοινωνίας των πληροφοριών*», εφόσον ο πάροχος της υπηρεσίας διαμεσολάβησης οργανώνει την προσφορά υπηρεσιών μεταφοράς από μη επαγγελματίες οδηγούς και ασκεί **αποφασιστική επιρροή** επί των όρων παροχής της εν λόγω υπηρεσίας από τους τελευταίους<sup>111</sup>.
- (143) Η απόφαση κατ' ουσίαν διακρίνει μεταξύ της παροχής υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας<sup>112</sup> και της μεταφορικής υπηρεσίας. Τα πραγματικά περιστατικά της εν λόγω υπόθεσης αφορούσαν στην παροχή υπηρεσιών μεταφοράς από *μη επαγγελματίες οδηγούς*, ήτοι οδηγούς οι οποίοι δεν διαθέτουν άδεια για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς μέσω ΕΙΧ οχημάτων, ωστόσο σε κάθε περίπτωση διαμορφώνει βασικές νομολογιακές αρχές που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Η κατάταξη μιας υπηρεσίας στην μία ή την άλλη κατηγορία δεν μπορεί να γίνει *in abstracto*, αλλά απαιτείται να λάβει υπόψη την φύση και τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια πλατφόρμα διαμεσολάβησης που περιορίζεται στην ανάρτηση διαθέσιμων υπηρεσιών μεταφοράς μέσω Ε.Ι.Χ. ή Ε.Δ.Χ., χωρίς να εμπλέκεται στη μεταφορική υπηρεσία, μπορεί να θεωρηθεί ως υπηρεσία της κοινωνίας της πληροφορίας. Με αυτή τη λογική, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι η παρέμβαση στις βασικές παραμέτρους του μεταφορικού έργου (τιμή και ποιότητα πέραν των ελάχιστων νομίμων προδιαγραφών) βαίνει πέραν της απλής διαμεσολάβησης / ανάρτησης διαθέσιμων υπηρεσιών.
- (144) **Ως προς το δεύτερο ζήτημα.** Γενικώς, η αδειοδότηση δύναται να καθίσταται κανονιστικό εμπόδιο όταν επιβάλλει δυσανάλογο κόστος, έχει σχεδιαστεί για να προστατεύει τους κατεστημένους φορείς από τον νέο ανταγωνισμό ή συνεπάγεται αυθαίρετους όρους και μεγάλες καθυστερήσεις<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Judgment in Case C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain SL*, 20.12.2017, No.137, 2017. Βλ. και την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου, σελ. 5 επ.

<sup>111</sup> Βλ. C-434/15, οπ. π., σκ. 39.

<sup>112</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Οδηγίας 2000/31, η άσκηση δραστηριότητας φορέα παροχής υπηρεσίας της κοινωνίας της πληροφορίας δεν μπορεί να υπαχθεί σε καθεστώς προηγούμενης παροχής άδειας ή σε οποιαδήποτε άλλη προϋπόθεση ισοδύναμου αποτελέσματος.

<sup>113</sup> OECD Competition Assessment Toolkit, Version 4.0, 2019, σελ. 11.



- (145) Η υποχρέωση προηγούμενης αδειοδότησης για τη δραστηριοποίηση στην παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης επηρεάζει πρωτίστως τις συνθήκες εισόδου και τον δυνητικό ανταγωνισμό στην αγορά μεταφοράς επιβατών κατ' απαίτηση. Η θέσπιση εκ των προτέρων διοικητικών απαιτήσεων ενδέχεται να αυξάνει τα οργανωτικά και διοικητικά κόστη για δυνητικούς παρόχους, ιδίως για επιχειρήσεις που επιδιώκουν την ταχεία είσοδο ή επέκταση σε αγορές όπου η κλίμακα και η ταχύτητα ανάπτυξης αποτελούν κρίσιμους παράγοντες ανταγωνισμού. Ωστόσο, όταν η διαδικασία αδειοδότησης χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, προβλέψιμες προθεσμίες και μη δυσανάλογο κόστος, οι επιπτώσεις αυτές περιορίζονται και δεν φαίνεται να αποθαρρύνουν ουσιωδώς την είσοδο αποτελεσματικών ανταγωνιστών.
- (146) Περαιτέρω, στο πλαίσιο αγορών που βασίζονται στην αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης μέσω ψηφιακών μηχανισμών, η ρύθμιση των παρόχων διαμεσολάβησης επηρεάζει έμμεσα την αποτελεσματικότητα της αντιστοίχισης, ιδίως μέσω της επίδρασής της στην κλίμακα, την οργάνωση και τη λειτουργική ευελιξία των σχετικών πλατφορμών. Υπό την έννοια αυτή, η αδειοδότηση δύναται να λειτουργεί ως φίλτρο ποιότητας και αξιοπιστίας, χωρίς κατ' ανάγκη να μειώνει τον ανταγωνισμό, εφόσον δεν περιορίζει αυθαίρετα τον αριθμό των δραστηριοποιούμενων παρόχων και δεν παρεμβαίνει άμεσα στους όρους τιμολόγησης ή στη δυνατότητα καινοτομίας των επιχειρήσεων. Η τελική επίδραση στον ανταγωνισμό και στην ευημερία των καταναλωτών εξαρτάται, συνεπώς, από τον τρόπο εφαρμογής της ρύθμισης και από το εάν αυτή διατηρεί επαρκή περιθώρια εισόδου, επέκτασης και διαφοροποίησης των παρόχων<sup>114</sup>.
- (147) Στη συγκεκριμένη περίπτωση, και με βάση τις θεσπιζόμενες προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας άσκησης της οικείας οικονομικής δραστηριότητας, συνάγεται ότι η εν λόγω διαδικασία αδειοδότησης δεν χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα, η οποία προκαλεί αυξημένο διοικητικό φόρτο. Η υποχρέωση κατάθεσης της εν λόγω αίτησης φαίνεται να εξυπηρετεί τους σκοπούς ταυτοποίησης και ιχνηλασιμότητας των παρόχων των εν λόγω υπηρεσιών είτε έχουν την έδρα τους εντός ή εκτός ΕΕ, ενόψει της ανάγκης εξασφάλισης της αποτελεσματικής και ασφαλούς μεταφοράς επιβατών. Περαιτέρω, το ύψος του τέλους των 1000 ευρώ που προβλέπεται ως κάλυψη του διαχειριστικού κόστους δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσανάλογο και απαγορευτικό για την είσοδο νέων παικτών στην εν λόγω αγορά. Η συγκεκριμένη διαδικασία αδειοδότησης, καθώς δεν περιλαμβάνει οποιαδήποτε αξιολογικά κριτήρια που ενδέχεται να οδηγήσουν στον αποκλεισμό αιτούντων, αποτελεί διαδικασία που χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, η οποία περιλαμβάνει σαφείς, δημοσιευμένες προθεσμίες-στόχους για την εξέταση των αιτήσεων, διαφανή πρόβλεψη τελών και έλλειψη περιττών απαιτήσεων. Οι προβλεπόμενες απαιτήσεις εφαρμόζονται συμμετρικά σε όλους τους πιθανούς συμμετέχοντες στην αγορά, έτσι ώστε οι νέοι συμμετέχοντες να μην αντιμετωπίζουν κόστος που δεν χρειάστηκε να επιβαρυνθούν οι υπάρχουσες επιχειρήσεις όταν εισήλθαν για πρώτη φορά στην αγορά.

<sup>114</sup> Για την οικονομική ανάλυση των εκ των προτέρων ρυθμίσεων σε πλατφόρμες και τις επιπτώσεις τους στον δυνητικό ανταγωνισμό και στην αποτελεσματικότητα της αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης, βλ. ενδεικτικά Jullien, B. & Sand-Zantman, W. (2020), "The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy", CESifo Working Paper No. 8463, Fradkin, A. (2017), "Search, Matching, and the Role of Digital Marketplace Design in Enabling Trade", MIT Sloan School of Management, Working Paper και Bergemann, D. & Bonatti, A. (2024), "Data, Competition, and Digital Platforms", American Economic Review, vol. 114(8), pp. 2553–2595.



### Συμπέρασμα

- (148) Υπό τις ανωτέρω συνθήκες, και με βάση τα συγκεκριμένα και σε ισχύ σήμερα χαρακτηριστικά της προβλεπόμενης διαδικασίας, η υποχρέωση προηγούμενης λήψης διοικητικής άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας ηλεκτρονικής ή τηλεφωνικής διαμεσολάβησης για τη μίσθωση Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό δεν συνιστά κανονιστικό εμπόδιο δυσανάλογο ή περιοριστικό του ανταγωνισμού. Η εν λόγω διαδικασία, όπως θεσπίζεται, εξυπηρετεί σκοπούς ταυτοποίησης, ιχνηλασιμότητας και αποτελεσματικής εποπτείας των παρόχων υπηρεσιών διαμεσολάβησης, χωρίς να εισάγει αξιολογικά κριτήρια επιλογής ή ποσοτικούς περιορισμούς που θα μπορούσαν να αποκλείσουν την είσοδο δυνητικών ανταγωνιστών στην αγορά. Περαιτέρω, το προβλεπόμενο ύψος του παραβόλου και οι καθοριζόμενες προθεσμίες διεκπεραίωσης της αδειοδοτικής διαδικασίας δεν προκύπτει ότι επιβάλλουν υπέρμετρο διοικητικό ή οικονομικό βάρος, ικανό να αποτρέψει την είσοδο ή τη δραστηριοποίηση νέων φορέων, υπό την προϋπόθεση της ομοιόμορφης και διαφανούς εφαρμογής των σχετικών διατάξεων.
- (149) Ενόψει των ανωτέρω, προτείνεται η διατήρηση των σχετικών διατάξεων του άρθρου 13 του Ν. 4530/2018.

### III. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- (150) Ως προς το άρθρο πρώτο παρ. Η υποπαράγραφο Η.2 περ. 1 του Ν. 4093/2012 και το άρθρο 52 παρ. 1 του Σχεδίου Νόμου, εισηγούμαστε:
- i. Την κατάργηση της περιοριστικής απαρίθμησης φορέων που μπορούν να ασκήσουν την δραστηριότητα της ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό, την οποία το Σχέδιο Νόμου διατηρεί, και τη θέσπιση ουδέτερων, αντικειμενικών και αναλογικών προϋποθέσεων άσκησης της δραστηριότητας, ανεξαρτήτως της νομικής ή επαγγελματικής ιδιότητας του παρόχου.
  - ii. Την κατάργηση της πρόβλεψης ελάχιστης διάρκειας συμβάσεων ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό (ανεξαρτήτως γεωγραφικής περιοχής ή περιόδου παροχής της επίμαχης υπηρεσίας), καθεστώς το οποίο το Σχέδιο Νόμου διατηρεί.
  - iii. Την κατάργηση της απαγόρευσης σύναψης νέας σύμβασης ολικής εκμίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό πριν τη συμπλήρωση της ελάχιστης διάρκειας της προηγούμενης, καθώς και της υποχρέωσης γνωστοποίησης της λύσης της σύμβασης εντός συγκεκριμένου χρόνου, καθεστώς το οποίο το Σχέδιο Νόμου διατηρεί.
  - iv. Την κατάργηση του ελάχιστου χρόνου προκράτησης (ανεξαρτήτως γεωγραφικής περιοχής ή περιόδου παροχής της επίμαχης υπηρεσίας) για την ολική εκμίσθωση Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό. Συναφώς, την απαλοιφή της εξουσιοδοτικής διάταξης που προβλέπεται στο τέταρτο εδάφιο της προτεινόμενης περ. 1, υποπαρ. Η.2, παρ. Η, άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 (όπως τροποποιείται με το άρθρο 52 παρ. 1 του Σχεδίου Νόμου).
  - v. Την κατάργηση της υποχρέωσης επιστροφής στη βάση του Ε.Ι.Χ. οχήματος με επαγγελματία οδηγό ως αποκλειστικό σημείο έναρξης της εκμίσθωσης. Εναλλακτικά, και εφόσον συντρέχει



ειδικώς λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, προτείνεται η τροποποίηση της παρ. 2 του άρθρου 52 του Σχεδίου Νόμου προς την κατεύθυνση της λήψης λιγότερο επαχθών μέτρων, όπως η πρόβλεψη της υποχρέωσης επιστροφής στην έδρα ή σε ειδικούς χώρους στάθμευσης μόνον σε περίπτωση που δεν υπάρχει νέα κράτηση.

vi. Την κατάργηση της πρόβλεψης ελάχιστου μισθώματος για την παροχή υπηρεσιών ολικής μίσθωσης Ε.Ι.Χ. με επαγγελματία οδηγό, και κατ' επέκταση την κατάργηση της ΥΑ 15732/13.11.2012, κατά το μέρος που ορίζει το ύψος του ελάχιστου μισθώματος. Συναφώς, προτείνεται η απαλοιφή της προτεινόμενης περ. β) της νέας περ. 3Α της υποπαρ. Η.2, παρ. Η του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012, όπως καταγράφεται στην παρ. 4 άρθρου 52 του Σχεδίου Νόμου. Σε κάθε περίπτωση, αν κριθεί σκόπιμη η ρυθμιστική παρέμβαση επί του μισθώματος, ο τρόπος καθορισμού του θα πρέπει να είναι ανάλογος με τον τρόπο προσδιορισμού του μισθώματος στα Ε.Δ.Χ.

vii. Τη διατήρηση του άρθρου 13 Ν. 4530/2018 ως έχει.

- (151) Υπό το πρίσμα της ανάλυσης που προηγήθηκε, καθίσταται σαφές ότι η ιδιωτική μεταφορά (αστικών) επιβατών κατά παραγγελία δεν συνίσταται σε δύο απομονωμένες ρυθμιζόμενες δραστηριότητες, **αλλά σε ένα ενιαίο και αλληλοεξαρτώμενο οικοσύστημα**, στο οποίο τα Ε.Δ.Χ. οχήματα (ταξί) και τα Ε.Ι.Χ. οχήματα με επαγγελματία οδηγό λειτουργούν συμπληρωματικά και ανταγωνιστικά. Η τεχνολογική εξέλιξη και η ευρεία διάδοση των επιγραμμικών πλατφορμών έχουν ενισχύσει τη λειτουργική σύγκλιση των δύο μορφών παροχής υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών κατά παραγγελία, καθιστώντας αυτές άμεσα συγκρίσιμες από την πλευρά της ζήτησης και αυξάνοντας τον βαθμό υποκαταστασιμότητας μεταξύ τους.
- (152) Στο πλαίσιο αυτό, οι δύο μορφές παροχής υπηρεσίας λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία: μεταβολές στο ρυθμιστικό καθεστώς της μίας υπηρεσίας επηρεάζουν άμεσα τη λειτουργία, τη βιωσιμότητα και την ανταγωνιστική ισορροπία της άλλης. Παρά ταύτα, το ισχύον εθνικό πλαίσιο διατηρεί διακριτά καθεστάτα αδειοδότησης και διακριτούς κανόνες λειτουργίας και υποχρεώσεις συμμόρφωσης για κάθε κατηγορία υπηρεσίας μεταφοράς. Η διαπίστωση αυτή έχει κρίσιμη σημασία για την αξιολόγηση κάθε προτεινόμενης ρυθμιστικής μεταρρύθμισης. Η άρση ή η ουσιώδης χαλάρωση ρυθμιστικών περιορισμών στην αγορά Ε.Ι.Χ. οχημάτων με επαγγελματία οδηγό, εφόσον πραγματοποιηθεί χωρίς παράλληλη και συνεκτική επανεξέταση του ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς Ε.Δ.Χ. οχημάτων (ταξί), ενδέχεται να δημιουργήσει συνθήκες ουσιώδους ρυθμιστικής ασυμμετρίας. Μια τέτοια ασυμμετρία δεν επηρεάζει απλώς το επίπεδο κανονιστικών υποχρεώσεων, αλλά δύναται να μεταβάλει την οικονομική ισορροπία του ενιαίου οικοσυστήματος παροχής υπηρεσιών κατά παραγγελία μεταφοράς επιβατών, οδηγώντας σε μετατόπιση προσφοράς και ζήτησης που δεν εδράζεται σε κριτήρια αποδοτικότητας, ποιότητας ή καινοτομίας, αλλά σε κανονιστικές διαφοροποιήσεις.

Η γνωμοδότηση εκδόθηκε την 24η Φεβρουαρίου 2026.

Η γνωμοδότηση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ν. 3959/2011 (Α' 93).

Η Πρόεδρος

ΑΪΡΙΝ - ΕΒΕΛΥΝ - ΜΙΚΕΛΑ - ΜΑΙΡΗ ΣΑΡΠ



## ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

Το Εθνικό Τυπογραφείο αποτελεί δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη στην Προεδρία της Κυβέρνησης και έχει την ευθύνη τόσο για τη σύνταξη, διαχείριση, εκτύπωση και κυκλοφορία των Φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ), όσο και για την κάλυψη των εκτυπωτικών - εκδοτικών αναγκών του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (ν. 3469/2006/Α' 131 και π.δ. 29/2018/Α' 58).

**1. ΦΥΛΛΟ ΤΗΣ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ (ΦΕΚ)**

- Τα **ΦΕΚ σε ηλεκτρονική μορφή** διατίθενται δωρεάν στο **www.et.gr**, την επίσημη ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου. Όσα ΦΕΚ δεν έχουν ψηφιοποιηθεί και καταχωριστεί στην ανωτέρω ιστοσελίδα, ψηφιοποιούνται και αποστέλλονται επίσης δωρεάν με την υποβολή αιτήματος στην ηλεκτρονική διεύθυνση **feksales@et.gr**.
- Τα **ΦΕΚ σε έντυπη μορφή** διατίθενται σε μεμονωμένα φύλλα είτε απευθείας από το Τμήμα Πωλήσεων και Συνδρομητών, είτε ταχυδρομικά με την αποστολή αιτήματος παραγγελίας στην ηλεκτρονική διεύθυνση **feksales@et.gr**.
  - Το κόστος ενός ασπρόμαυρου ΦΕΚ από 1 έως 16 σελίδες είναι 1,00 €, αλλά για κάθε επιπλέον οκτασέλιδο (ή μέρος αυτού) προσαυξάνεται κατά 0,20 €. Το κόστος ενός έγχρωμου ΦΕΚ από 1 έως 16 σελίδες είναι 1,50 €, αλλά για κάθε επιπλέον οκτασέλιδο (ή μέρος αυτού) προσαυξάνεται κατά 0,30 €.
  - Το τεύχος Α.Σ.Ε.Π. διατίθεται δωρεάν.
  - Υπάρχει δυνατότητα ετήσιας συνδρομής οποιουδήποτε τεύχους σε έντυπη μορφή μέσω του Τμήματος Πωλήσεων και Συνδρομητών.

**• Τρόποι αποστολής κειμένων προς δημοσίευση:**

- A.** Αποστολή των εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ στην ηλεκτρονική διεύθυνση **https://eservices.et.gr**. Σχετικές εγκύκλιοι και οδηγίες στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Εθνικού Τυπογραφείου (**www.et.gr**) στη διαδρομή **Ανακοινώσεις → Εγκύκλιοι**.
- B.** Κατ' εξαίρεση, όσοι πολίτες δεν διαθέτουν προηγμένη ψηφιακή υπογραφή μπορούν είτε να αποστέλλουν ταχυδρομικά, είτε να καταθέτουν με εκπρόσωπό τους κείμενα προς δημοσίευση εκτυπωμένα σε χαρτί στο Τμήμα Παραλαβής και Καταχώρισης Δημοσιευμάτων.

• Πληροφορίες, σχετικά με την αποστολή/κατάθεση εγγράφων προς δημοσίευση, την ημερήσια κυκλοφορία των Φ.Ε.Κ., με την πώληση των τευχών και με τους ισχύοντες τιμοκαταλόγους για όλες τις υπηρεσίες μας, περιλαμβάνονται στον ιστότοπο (**www.et.gr**). Επίσης μέσω του ιστότοπου δίδονται πληροφορίες σχετικά με την πορεία δημοσίευσης των εγγράφων, με βάση τον Κωδικό Αριθμό Δημοσιεύματος (ΚΑΔ). Πρόκειται για τον αριθμό που εκδίδει το Εθνικό Τυπογραφείο για όλα τα κείμενα που πληρούν τις προϋποθέσεις δημοσίευσης.

**2. ΕΚΤΥΠΩΤΙΚΕΣ - ΕΚΔΟΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Το Εθνικό Τυπογραφείο ανταποκρινόμενο σε αιτήματα υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου αναλαμβάνει να σχεδιάσει και να εκτυπώσει έντυπα, φυλλάδια, βιβλία, αφίσες, μπλοκ, μηχανογραφικά έντυπα, φακέλους για κάθε χρήση, κ.ά.

Επίσης σχεδιάζει ψηφιακές εκδόσεις, λογότυπα και παράγει οπτικοακουστικό υλικό.

Ταχυδρομική Διεύθυνση: **Καποδιστρίου 34, 10432 Αθήνα**

**ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ: 210 5279000**

Ιστότοπος: **www.et.gr**

Πληροφορίες σχετικά με την λειτουργία του ιστότοπου: **helpdesk.et@et.gr**

Αποστολή εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ στην ηλεκτρονική διεύθυνση  
**https://eservices.et.gr**

**ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΚΟΙΝΟΥ**

**Πωλήσεις - Συνδρομές:** (Ισόγειο, τηλ. 210 5279178 - 180)

**Πληροφορίες:** (Ισόγειο, Γραφείο 3 και τηλεφ. κέντρο 210 5279000)

**Παραλαβή Δημοσιευτέας Ύλης:** (Ισόγειο, τηλ. 210 5279139)

**Ωράριο για το κοινό:** Δευτέρα έως και Παρασκευή: 8:00 - 13:30

