

Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Του κ. Δονάτου ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ

(Συνέχεια εκ του προηγούμενου τεύχους)

3.2.3. Η διαδικασία ελέγχου

Ο έλεγχος των καθεστώτων ενισχύσεων που διατηρούν ή εισάγουν τα κράτη μέλη ως προς το συμβατό με την κοινή αγορά ανατίθεται, όπως είδαμε ήδη, στην Επιτροπή. Ο έλεγχος είναι προληπτικός αλλά και κατασταλτικός.

Ο προληπτικός έλεγχος

Κατά την παράγρ. 3 αρθ. 93 ΣυνθΕΚ η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως για τα σχέδια που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να ελέγξει το συμβατό των ενισχύσεων με την κοινή αγορά και να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Εάν η Επιτροπή αμφιβάλλει ως προς το συμβατό της κρατικής ενίσχυσης, είναι υποχρεωμένη να ακολουθήσει την κύρια διαδικασία ελέγχου της παραγρ. 2 του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ. Κατά την διάρκεια του προληπτικού ελέγχου, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση⁶⁵. Εθνικά μέτρα που προσκρούουν στην απαγόρευση αυτή είναι ανίσχυρα και δεν μπορούν να θεραπευθούν από μία επιγενόμενη ευνοϊκή απόφαση της Επιτροπής⁶⁶.

Ο κατασταλτικός έλεγχος

Κατά την παράγρ. 1 του αρθ. 93 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά.

⁶⁵ Στη συγκεκριμένη διάταξη της παραγρ. 3 αρθ. 93 ΣυνθΕΚ, με την οποία εισάγεται ένα σαφές καθήκον αποχής, αναγνωρίζεται άμεση ισχύ, με την έννοια ότι ο κάθε διγόμενος ανταγωνιστής έχει το δικαίωμα να επικαλεσθεί την διάταξη ενώπιον των εθνικών αρχών. Βλ. γενικώς περί της Επιτροπής: Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος, Ι. Βλάχης, Β. Δελιθέου: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμ. Α' Αθήναι, 1996, σ. 66 επ.

⁶⁶ ΔΕΚ υπ. C-354/90, (FNCEP) Συλλ. 1991, I-5505.

Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της κοινής αγοράς.

Η Επιτροπή ανοίγοντας την κύρια διαδικασία της παραγρ. 2 αρθ. 93 ΣυνθΕΚ, θέτει στους ενδιαφερόμενους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει μετά τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων, ότι η ενίσχυση που χορηγείται από ένα κράτος μέλος ή με κρατικούς πόρους, δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κατά το αρθ. 22 ΣυνθΕΚ ή ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικά, αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει μέσα σε προθεσμία που καθορίζει η ίδια.

Αν το εν λόγω κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση της Επιτροπής εντός της ταχθείσης προθεσμίας, η Επιτροπή ή όποιο δήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να προσφύγει απ' ευθείας στο Δικαστήριο, χωρίς να τηρήσει την προβλεπόμενη προδικασία των αρθ. 169 και 170 ΣυνθΕΚ.

Η αποτελεσματική διασφάλιση των ρυθμίσεων για τις κρατικές ενισχύσεις, προϋποθέτει όχι απλά την δυνατότητα, αλλά την υποχρέωση **επιστροφής** των ενισχύσεων στο κράτος μέλος που τις χορήγησε παράνομα. Η Επιτροπή σε ανακοίνωση τύπου την 9.10.1986⁶⁷, διαβεβαίωσε, ότι θα λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να επιστρέφονται από τον αποδέκτη⁶⁸ τους στο κράτος μέλος όλες οι ενισχύσεις που έχουν χορηγηθεί κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, θέση την οποία επιδοκίμασε και το Δικαστήριο με τη νομολογία του⁶⁹.

Εθνικές διατάξεις, οι οποίες ενδεχομένως αποκλείουν επιστροφές αχρεωστήτως καταβληθέντων π.χ. λόγω της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη ή λόγω παρόδου της προβλεπόμενης προθεσμίας κ.ά. δεν επιτρέπεται να εφαρμόζονται κατά διάφορο τρόπο ως προς τις επιστροφές που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο⁷⁰. Σε περίπτωση πρακτικών δυσκολιών ως προς την επιστροφή των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν παράνομα, το κράτος μέλος οφείλει, κατά το Δικαστήριο⁷¹ να συζητήσει με την Επιτροπή τη σχετική δυσκολία, η οποία και δύναται να τροποποιήσει την απόφασή της. Εάν αυτό δεν συμβεί, το κράτος είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει την αρχική απόφαση της Επιτροπής.

Το Δικαστήριο φαίνεται να προχώρησε ένα ακόμη περαιτέρω βήμα δεχόμενο, ότι «η αρμόδια αρχή υποχρεούται δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να ανακαλέσει την απόφαση περί χορηγήσεως παρανόμως δοθείσης ενισχύσεως, σύμφωνα με οριστική απόφαση της Επιτροπής κηρύττουσα την ενίσχυση ασύμβατη και απαιτούσα την αναζήτησή της, ακόμη και αν τούτο αποκλείεται κατά το εθνικό δίκαιο λόγω του ότι ο α-

67. Βλ. και επίσημη ανακοίνωση της Επιτροπής (ΕΕ 1983 C-318/3).

68. Πάντως ο μηχανισμός ελέγχου και εξετάσεως των κρατικών ενισχύσεων, ο οποίος καθιερώνεται με το άρθρ. 93 της Συνθήκης δεν επιβάλλει καμία ειδική υποχρέωση στον λήπτη της ενίσχυσης και δεν παρέχεται επαρκής βάση για δεμελίωση της ευθύνης του λήπτη που δεν έλεγξε αν η ενίσχυση την οποία έλαβε είχε κοινοποιηθεί δεόντως στην Επιτροπή. ΔΕΚ υπ. C-39/4 (SFEI/La Poste) απόφαση της 11.7.1996.

69. ΔΕΚ υπ. 310/85 (Deufl) Συλλ. 1987, 901.

70. ΔΕΚ υπ. 205-215/82 (Deutsches Milchkonotor GmbH) Συλλ. 1983, 2633.

71. ΔΕΚ υπ. C-349/93 (Επιτροπή/Ιταλία) απόφαση της 23.2.1995.

ποδέκτης της ενισχύσεως δεν είναι πλέον πλουσιότερος και δεν ενήργησε κακοπίστωσ»⁷².

Το μόνο μέσο άμυνας του οποίου μπορεί να γίνει επίκληση κατά της προσφυγής λόγω παραβάσεως την οποία άσκησε η Επιτροπή, δυνάμει του αρθ. 93 παράγρ. 2 δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης, είναι αυτό που βασίζεται στην απόλυτη αδυναμία της ορθής εκτέλεσης της απόφασης⁷³.

Η υποχρέωση του κράτους μέλους να καταργήσει την ενίσχυση την οποία η Επιτροπή έκρινε ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά σκοπεί -κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου- στην επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση⁷⁴.

3.2.4. Οι ΟΤΑ και οι κρατικές ενισχύσεις

Η σημασία και γενικά ο αντίκτυπος της κοινοτικής ρύθμισης, όπως αυτή προσδιορίστηκε ειδικότερα τόσο από τη θεωρία, όσο και τη νομολογία του Δικαστηρίου, στους εθνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αμφισβητούμενη. Οι ενισχύσεις που χορηγούν οι ΟΤΑ έχουν κατά κανόνα τοπικό χαρακτήρα, έχουν δηλ. περιορισμένη εμβέλεια και ως εκ τούτου δύσκολα θα μπορούσαν να πληρώσουν το πραγματικό της διάταξης του αρθ. 90 ΣυνθΕΚ. Είναι δηλ. προβληματικό αν η οικονομική δραστηριότητα των ΟΤΑ μπορεί να εμφανίζει κοινοτική διάσταση.

Παρά ταύτα, η διάταξη του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ δεν στερείται πρακτικών εφαρμογών και για τους περιφερειακούς και τοπικούς οργανισμούς αυτοδιοίκησης και η Επιτροπή δήλωσε, ότι θα ελέγχει και τις ενισχύσεις που χορηγούνται από τους ΟΤΑ εφαρμόζοντας πλήρως την κοινοτική διάταξη⁷⁵.

Το πρώτο βεβαίως ερώτημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι αν πράγματι οι ενισχύσεις που χορηγούνται από τους ΟΤΑ εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του αρθ. 90 ΣυνθΕΚ, αν δηλ. μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ενισχύσεις που χορηγούνται «υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους».

Το ΔΕΚ απάντησε καταφατικά⁷⁶ στο σχετικό ερώτημα δεδομένου, ότι το εν λόγω άρθρο δεν αναφέρει μόνο τα κράτη μέλη αλλά, διαζευτικά, και τους κρατικούς πόρους. Υπέρ της άποψης αυτής συνηγορούν τόσο η ratio της ρύθμισης, όσο και η όλη οικονομία της Συνθήκης. Αν στην έννοια των ενισχύσεων δεν συμπεριλαμβάνονταν και αυτές των ΟΤΑ, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να καταστρατηγήσουν εύκολα τη σχετική απαγόρευση, παρέχοντας ενισχύσεις μέσω των ΟΤΑ⁷⁷.

72. ΔΕΚ υπ. C-24/95 (Land Rheinland - Pfalz/Alcan Deutschland GmbH) απόφαση της 20.3.1997.

73. ΔΕΚ υπ. C-349/93 (Επιτροπή/Ιταλία) απόφαση της 23.2.1995.

74. ΔΕΚ υπ. C-348/93 (Επιτροπή/Ιταλία) και C-350/93 (Επιτροπή/Ιταλία) αποφάσεις της 4.4.1995.

75. Bleckmann, *Die kommunale Leistungsvewaltung, insbesondere die Subventionsvergabe im europäischen Binnenmarkt*, Hoppe/Schink, *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Intergration*, Köln 1990, 105.

76. ΔΕΚ υπ. 284/84 (ΟΔΓ/Επιτροπή), Συλλ. 1987, 4036 και υπ. 318/82 (Ολλανδία/Επιτροπή), Συλλ. 1985, 2809.

77. Faber, *Die Relevanz der Art. 92-94 EWGV für die kommunale Wirtschafts-förderung*, DVBL 1992, 1346, Lefevre, *Staatliche Ausfuhrförderung und das Verbot wettbewerbsverfälscheder Beihilfen im EWG - Vertrag*, Baden - Baden 1977, 177.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου θα πρέπει να γίνει δεκτό, ότι στην έννοια των ενισχύσεων του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ εμπίπτουν και οι ενισχύσεις που χορηγούνται, έμμεσα, από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα ή άλλης μορφής επιχειρήσεις που ελέγχονται άμεσα, είτε με τη μορφή συμμετοχής στο εταιρικό κεφάλαιο, είτε με όποια δήποτε άλλη μορφή, από Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ για τους ελληνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν μπορεί να αποκλείεται έστω και αν η όλη επιχειρηματική δρα-

στηριότητα των ΟΤΑ δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί σημαντική. Η παρεμβολή του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ εν προκειμένω αφορά τόσο τις κρατικές ενισχύσεις αυτές καθ' εαυτές προς τους ΟΤΑ, όταν αυτοί οι ίδιοι δραστηριοποιούνται επιχειρηματικά σε συγκεκριμένο τομέα, όσο και τις ενισχύσεις που χορηγούν οι ΟΤΑ είτε σε επιχειρήσεις που διευθύνουν οι ίδιοι είτε σε εντελώς τρίτες ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Ο ελληνικός ΔΚΚ προβλέπει, όπως είδαμε, την ίδρυση των δημοτικών και κοινωτικών επιχειρήσεων ως νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας (αρθ. 277 ΔΚΚ). Ανεξάρτητα όμως από τον χαρακτηρισμό που επιχειρεί ο εθνικός νομοθέτης, κατά το κοινοτικό δίκαιο οι επιχειρήσεις αυτές χαρακτηρίζονται - για τις ανάγκες του αρθ. 90 παράγρ. 1 και 2 ΣυνθΕΚ - ως δημόσιες επιχειρήσεις στο βαθμό που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από την κρατική εξουσία.

Το Δικαστήριο δέχθηκε, ότι στην έννοια της ενίσχυσης εμπίπτει και η συμμετοχή στο κεφάλαιο μίας επιχείρησης⁷⁸ ανεξάρτητα του αν αυτή χαρακτηρίζεται ως δημόσια ή ως ιδιωτική και ανεξάρτητα αν αυτή η συμμετοχή πραγματοποιείται κατά την ίδρυση της εταιρίας ή σε μετέπειτα χρονικό διάστημα π.χ. κατά την αύξηση του κεφαλαίου.

Το κρίσιμο ερώτημα που ανακύπτει εδώ είναι: με βάση ποίο κριτήριο θα κριθεί εάν το κράτος ή εν προκειμένω ο ΟΤΑ μετέχει θεμιτά και νόμιμα στην σύσταση μίας επιχείρησης σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία και την ανοχή - όπως διακριβώσαμε ήδη - του αρθ. 222 ΣυνθΕΚ, ή παρέχει ενίσχυση, η οποία πρέπει να κριθεί σύμφωνα με τους όρους και την διαδικασία των αρθ. 92 - 94 ΣυνθΕΚ; Πότε η συμμετοχή του ΟΤΑ σε επιχειρηματική δραστηριότητα συνιστά ανεκτή επιχειρηματική συμμετοχή κατά την εθνική (αρθ. 277 επ. ΔΚΚ) και την κοινοτική (αρθ. 222 και 90 παραγρ. 1 ΣυνθΕΚ) νομοθεσία και πότε «ενισχύει» κατά τους κανόνες των αρθ. 92 επ. ΣυνθΕΚ;

Δρ Βασιλική ΔΕΛΗΘΕΟΥ

**Το νομικό καθεστώς
προστασίας ξένων κεφαλαίων
και επενδύσεων
αναπτυξιακού χαρακτήρα
στην Ελλάδα**

Αθήναι, 1996

78. ΔΕΚ υπ. 323/82 (SA Intermills/Επιποιή) Συλλ. 1984, 3809.

Η πλειοψηφία της θεωρίας θεωρεί την κρατική ή δημοτική συμμετοχή στην επιχειρηματική δραστηριότητα ως «ενίσχυση» κατά την έννοια του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ, όταν η επιχείρηση δεν θα μπορούσε να λάβει τη συγκεκριμένη υποστήριξη από την ελεύθερη κεφαλαιαγορά⁷⁹. Η εφαρμογή του κριτηρίου είναι άκρως προβληματική, γι' αυτό και το Δικαστήριο έκρινε, ότι όταν η Επιτροπή εξετάζει αν μία κρατική ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, «πρέπει να λαμβάνει υπ' όψει όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή»⁸⁰. Πέρα όμως από τη συμμετοχή στο κεφάλαιο μίας επιχείρησης, η «ενίσχυση» μπορεί να λάβει διάφορες μορφές όπως π.χ. δωρεάν χορήγηση οικοπεδικής έκτασης⁸¹. Εάν παρόμοιες παροχές έχουν χρηματική αξία⁸² στην αγορά θα πρέπει να ελέγχονται πάντοτε υπό το φως των διατάξεων του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ.

Ο αποδέκτης της ενίσχυσης μπορεί να είναι και δημόσια επιχείρηση. Σε εντελώς πρόσφατη απόφαση του⁸³ το Πρωτοδικείο δέχθηκε, ότι από το αρθ. 90 της Συνθήκης προκύπτει ότι το αρθ. 92 αναφέρεται στο σύνολο των επιχειρήσεων, ιδιωτικών ή δημοσίων και στο σύνολο της παραγωγής των εν λόγω επιχειρήσεων, υπό τη μόνη επιφύλαξη του αρθ. 90 παράγρ. 2 ΣυνθΕΚ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, συνέχισε το Πρωτοδικείο, η αρμοδιότητα της Επιτροπής σχετικά με την εκτίμηση, δυνάμει του αρθ. 93 της Συνθήκης, του συμβατού των ενισχύσεων εκτείνεται και στις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις στις οποίες αναφέρεται το αρθ. 90 παράγρ. 2 ΣυνθΕΚ, ιδίως αυτές στις οποίες τα κράτη μέλη αναθέτουν τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Ολοκληρώνοντας την εξέταση της σχετικής προβληματικής και μολονότι οι όποιες ενισχύσεις προς ή από τους ΟΤΑ δυσχερώς θα μπορούσαν να πληρώσουν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ (απειλή νόθευσης ή νόθευση του ανταγωνισμού και επηρεασμός των μεταξύ των κρατών μελών συναλλαγών), χρήσιμο είναι να υπογραμμισθεί, ότι η ενημέρωση της Επιτροπής για ενισχύσεις που χορηγούνται από κρατικούς πόρους με όποια δήποτε μορφή, αποτελεί υποχρέωση που προκύπτει και από τη γενική διάταξη του αρθ. 5 ΣυνθΕΚ.

79. Grabitz/von Wallenberg, *Kommentar zum EWGV, Losseblatt, München, Art. 92 Rdnr. 16, Rengeling, Das Beihilferecht der Europäischen Gemeinschaften, στο Borner/Neundorfer, Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd. 32, Köln 1984, 29.*

80. ΔΕΚ υπ. C-355/95 P (*Textilwerke Deggendorf GmbH/Επιτροπή*) απόφαση της 15.5.1977.

81. Τέτοια ήταν η περίπτωση της γνωστής επιχείρησης *Daimler Benz*, η οποία απέκτησε το 1990 οικοπεδική έκταση από το κράτιδιο του Βερολίνου σε τιμή πολύ χαμηλότερη από εκείνη που επικρατούσε στην ελεύθερη αγορά, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να θεωρήσει την συγκεκριμένη απόκτηση ως «κρατική ενίσχυση» με επιρροή από το κοινοτικό δίκαιο και να απαιτήσει την επιστροφή του οφέλους που είχε η εν λόγω επιχείρηση. Βλ. σχ. *Die Relevanz der Art 92 - 94 EWGV...οπ.π. σελ. 1347.*

82. Τέτοια χρηματική αξία έχουν π.χ. και οι εγγυήσεις του ελληνικού Δημοσίου, που χορηγούνται στα δάνεια και στις πιστώσεις τόσο του δημοσίου, όσο και του ιδιωτικού τομέα. Οι αξιώσεις του Δημοσίου από την κατάρτιση των εγγυήσεων που αυτό έχει παράσχει σε φορείς του δημοσίου τομέα κατά κανόνα δεν αναζητούνται, όπως π.χ. εγγύηση που είχε χορηγηθεί στην Δημοτική Επιχείρηση Ρόδου. Βλ. σχ. Μπάρμπας, *Οι εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου υπό το πρίσμα των διατάξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, ΕΕΕυρΔ 1996, 74.*

83. ΔΕΚ υπ. T-106/95 (*FFSA/Επιτροπή*) απόφαση της 27.2.1997.

Η υποχρέωση αυτή βαρύνει μόνο τα κράτη μέλη. Το κράτος ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζεται στα πλαίσια του Κοινοτικού Δικαίου ως μία «κλειστή ενότητα» (geschlossene Einheit)⁸⁴ και μόνο αυτό υποχρεώνεται από το αρθ. 5 ΣυνθΕΚ να λάβει κάθε «γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη». Κατά συνέπεια αποτελεί χρέος του εθνικού νομοθέτη να προβλέψει τις κατά την κρίση του αποτελεσματικές διαδικασίες με τις οποίες θα υποχρεώνεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση να γνωστοποιεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές τις ενισχύσεις που χορηγεί, για να δύναται στη συνέχεια το κράτος μέλος να προβαίνει σε περαιτέρω ενημέρωση της επιτροπής.

Αναφορικά με την διαδικασία γνωστοποίησης των ενισχύσεων στην Επιτροπή, η Επιτροπή έχει προβλέψει από το 1984 μία απλοποιημένη διαδικασία γνωστοποίησης για κρατικές ενισχύσεις μικρής σημασίας, την οποία τροποποίησε το 1990⁸⁵ και η οποία επιβάλλει στην Επιτροπή να αποφασίσει επί του συμβατού της γνωστοποιηθείσης ενίσχυσης μέσα σε προθεσμία 20 εργασίμων ημερών. Δίκαια κρίθηκε, ότι για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η εν πολλοίς καθαρά γραφειοκρατική αυτή διαδικασία για τους ΟΤΑ είναι μάλλον δυσανάλογη προς το σκοπό που θέλει να εξυπηρετήσει.

3.3. Οι δημόσιες συμβάσεις

Η Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΟΚ δεν περιέλαβε διατάξεις ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά είναι προφανές, ότι οι βασικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου κι ιδίως η βασική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων ισχύει και εν προκειμένω. Έτσι, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και η απαγόρευση μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος όσον αφορά τους ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές και εξαγωγές (αρθ. 30 επ. ΣυνθΕΚ), το δικαίωμα εγκατάστασης των εργοληπτών και των προμηθευτών (αρθ. 52 επ. ΣυνθΕΚ), η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (αρθ. 59 επ. Συν-

Ο.Α.Ε.Δ. - ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ Κ.Π.Ε. ΑΘΗΝΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΟΥ ΣΤΙΣ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΑΙ Η ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΤΕΧΝΙΚΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

Επιστημονικός Υπεύθυνος
Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΘΗΝΑ, 1993

84. Ε. Μπέσιλα - Βήκα / Δον. Παπαγιάννη, *Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*. Αθήνα 1997, 72.

85. ΕΕ C 40/2 της 20.2.1990.

ΘΕΚ) αποτελούν τις «μεγάλες αρχές»⁸⁶, οι οποίες διέπουν και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Με τις δημόσιες συμβάσεις όμως τα κράτη μέλη επιτυγχάνουν κατά κανόνα ισχυρή προστασία της εγχώριας παραγωγής, αφού μπορούν μέσω αυτών να προμηθεύονται αγαθά, υπηρεσίες και να εκτελούν δημόσια έργα, προστρέχοντας στην εγχώρια παραγωγή, και προτιμώντας την εθνική αγορά. Η επιδότηση της εγχώριας παραγωγής καθίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο σημαντική⁸⁷ και η διάκριση σε βάρος των κοινοτικών ανταγωνιστών προφανής, πέραν της νόθευσης του ανταγωνισμού που επιτυγχάνεται με τις δασμολογικές απαλλαγές για τις δημόσιες προμήθειες⁸⁸.

Οι δυνατότητες καταστρατήγησης των κοινοτικών διατάξεων που παρέχουν οι δημόσιες συμβάσεις και η ασάφεια που επικρατούσε ως προς τις επί μέρους αρχές και διαδικασίες που πρέπει να διέπουν τη σύναψη των συμβάσεων αυτών, οδήγησε την Κοινότητα στην έκδοση σειράς οδηγιών, που καλύπτουν ευρύ πλέγμα δημοσίων συμβάσεων και αναφέρονται στις δημόσιες προμήθειες, τα δημόσια έργα και τις υπηρεσίες και με τις οποίες επιχειρείται το άνοιγμα των δημοσίων εθνικών αγορών σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁸⁹.

3.3.1. Το κοινοτικό κεκτημένο στις δημόσιες συμβάσεις

Με στόχο το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων η κοινοτική προβληματική εστιάσθηκε στην έννοια της σύμβασης δημοσίων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών, στην έννοια της αναθέτουσας αρχής, της δημοσιότητας των συμβάσεων, της διαφάνειας των διαγωνισμών, σημεία τριβής για την ανάληψη δράσης εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη.

Μολονότι η ενασχόληση των κοινοτικών οργάνων με την προβληματική των δημοσίων συμβάσεων άρχισε κατά βάση στα τέλη της δεκαετίας του 1980, το κοινοτικό κεκτημένο στον συγκεκριμένο τομέα μπορεί να χαρακτηριστεί πλούσιο.

Μεταξύ των κυριότερων πράξεων νομοθετικού χαρακτήρα στον εν λόγω τομέα θα μπορούσαν να μνημονευθούν εδώ:

- Η Οδηγία 71/304/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 περί καταργήσεως των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων και στην ανάθεση συμβάσεων δημοσίων έργων μέσω πρακτορείων ή υποκαταστημάτων (ΕΕ L 185 της 16.8.1971).

86. Βλ. Επιτροπή των ΕΚ, *δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικές χρηματοδοτήσεις*, Αριθμ. Καταλόγου: CM-60-91-894-GR-C, σελ. 6 και Μάρδας - Σπαχής, *Προμήθειες του Δημοσίου. Το ολοκληρωμένο έργο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΕΕΕυρΔ 1993, 561, ΕΕΕυρΔ 1993, Αφιέρωμα: *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και δημόσια έργα*, σελ. 33, Μ. Ζορμπαλά, *Το κοινοτικό καθεστώς κατάρτισης συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και οι επιπτώσεις του στην ελληνική νομοθεσία*. Αθήνα - Κομοτηνή 1992.

87. H.H. Gottzen, *Die Bedeutung von Rechtsangleichungs-Richtlinien der EG für das Recht der öffentlichen Lieferaufträge*, «*Verwaltungs-rundschau*» 1994, 112, Hailbronner, *Europarechtliche Aspekte der Vergabe öffentlicher Aufträge*, RIV 1992, 553.

88. Δ. Μάρδας, Α. Σπαχής, *Προμήθειες του Δημοσίου - το ολοκληρωμένο έργο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

89. Rittner, *Das öffentliche Auftragswesen im Spannungsfeld zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht*, EuR 1996, 7, Fischer, *Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens im neuen EG-Recht*, OZW 1991, 1.

Παναγιώτη Δ. ΡΑΦΤΟΠΟΥΛΟΥ

Επίτ. Αρχηγ. Ελλ. Αστυνομίας Καθηγητού της Αστυνομικής Ακαδημίας

ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**ΓΕΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

(Θεωρία και Πράξη)

Νέα έκδοση

Ο Ποινικός Κώδικας, με ανάλυση, όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τα νεότερα νομοθετήματα:

- 1) Ν. 2172/16-12-1993 (ΦΕΚ 207, τ. Α')
- 2) Ν. 2207/25-4-1994 (ΦΕΚ 65, τ. Α')
- 3) Ν. 2331/24-8-1995 (ΦΕΚ 173, τ. Α') και
- 4) Ν. 2408/4-6-1996 (ΦΕΚ 104, τ. Α')

Αθήναι, 1996

• Η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395 της 30.12.1989).

• Η Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων, οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 76 της 23.3.1992).

• Η Οδηγία 90/531/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1990 σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 297 της 29.10.1990).

• Η Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για την σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 199 της 9.8.1993).

• Η Οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 199 της 9.8.1993).

• Η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής⁹⁰ στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395 της 30.12.1989).

90. Η Οδηγία αυτή αποκαλείται και «Δικονομική Οδηγία» και επιβάλλει στα κράτη μέλη να παρέχουν ομοιόμορφη και αποτελεσματική δικαστική προστασία κατά την διαδικασία που καταλήγει στη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε πλήρως με τις επιταγές της εν λόγω Οδηγίας και το Δικαστήριο - ύστερα από προσφυγή της Επιτροπής - καταδίκασε την Ελλάδα στην υπόδ. C-236/95 απόφαση της 19.9.1996.

- Η Οδηγία 90/531/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1990 σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 297 της 29.10.1990).

- Η Οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για την σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών (ΕΕ L 199 της 9.8.1993).

- Η Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209 της 24.7.1992).

Η εκτενής παρουσίαση του περιεχομένου των παραπάνω οδηγιών θα υπερέβαινε τα όρια της παρούσης έρευνας και θα διασπούσε την συνοχή της. Γενικά πάντως θα μπορούσε να σημειωθεί εδώ, ότι κοινό γνώρισμα των οδηγιών αυτών αποτελεί η εξασφάλιση ενός πραγματικά ελεύθερου ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με την μέριμνα για δημοσίευση των προκηρύξεων των συμβάσεων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών των κρατών μελών στην Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων. Οι πληροφορίες, που περιλαμβάνονται στις προκηρύξεις πρέπει να δίνουν τη δυνατότητα στους προμηθευτές και τους εργολάβους, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στην Κοινότητα, να κρίνουν κατά πόσο οι προτεινόμενες συμβάσεις παρουσιάζουν ενδιαφέρον γι' αυτούς.

Οι Οδηγίες περιλαμβάνουν αναλυτικές ρυθμίσεις για την έννοια των επί μέρους δημοσίων συμβάσεων⁹¹, τις αναθέτουσες αρχές, και εισάγουν ενιαίες ρυθμίσεις για τη δημοσίευση των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκεκριμένες προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να δημοσιεύονται οι προκηρύξεις, όπως επίσης και ενιαίες ρυθμίσεις για τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης και νέες μορφές διαγωνισμού (κλειστός, ανοιχτός κ.λ.).

Οι εν λόγω Οδηγίες εφαρμόζονται σε συμβάσεις δημοσίων προμηθειών που υπερβαίνουν τα 200.000 ECU, συμβάσεις δημοσίων έργων⁹² το ποσό των οποίων, υπολογιζόμενο χωρίς ΦΠΑ, είναι ίσο ή μεγαλύτερο από 5.000.000 ECU και σε συμβάσεις δημοσίων υπηρεσιών με προϋπολογιζόμενο ύψος, εκτός ΦΠΑ, ίσο ή μεγαλύτερο των 200.000 ECU.

Για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίσιμη είναι η απάντηση στο ερώτημα αν οι ΟΤΑ μπορούν να θεωρηθούν ως «αναθέτουσες αρχές» με αποτέλεσμα τη δέσμευσή τους από τις διατάξεις των Οδηγιών και κυρίως αυτών που αναφέρονται στη δημοσίευση των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

91. Η Οδηγία 93/36/ΕΟΚ για την σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών θεωρεί ως τέτοιες τις συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας τις συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ ενός προμηθευτή (φυσικού ή νομικού προσώπου), αφ' ενός, και μίας των αναθετουσών αρχών αφετέρου, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αγορά, την χρηματοδοτική μίσθωση, την μίσθωση ή την αγορά με δόσεις, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς προϊόντων. Η παράδοση των εν λόγω προϊόντων δύναται επιπροσθέτως να περιλαμβάνει εργασίες ισοπέδωσης και εγκατάστασης (αρθ. 1 της Οδηγίας).

92. Τάχου, Η έννοια του «δημόσιου έργου» κατά το Ελληνικό και το Κοινοτικό δίκαιο, Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων, 1994, 181.

3.3.2. Η έννοια της «αναθέτουσας αρχής» και οι ΟΤΑ

Πανομοιότυπα οι μνημονευθείσες οδηγίες⁹³ θεωρούν ως «αναθέτουσες αρχές» κατά πρώτο λόγο το Κράτος, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους Οργανισμούς δημοσίου δικαίου, τις Ενώσεις που αποτελούνται από έναν ή περισσότερους από τους εν λόγω Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή δημοσίου δικαίου⁹⁴.

Ως Οργανισμός δημοσίου δικαίου νοείται κάθε οργανισμός:

- που δημιουργείται για την ικανοποίηση συγκεκριμένων αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα,

- έχει νομική προσωπικότητα και

- χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος ή από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους Οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείρισή τους υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους Οργανισμούς αυτούς, ή όταν περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου τους διορίζεται από το κράτος, τις περιφερειακές ή τις τοπικές αρχές ή από άλλους Οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα με πρόβλεψη των Οδηγιών πίνακες των οργανισμών και κατηγοριών τέτοιων Οργανισμών δημοσίου δικαίου που ανταποκρίνονται στα αναφερθέντα κριτήρια, παρατίθενται σε παράρτημα των Οδηγιών. Οι πίνακες αυτοί είναι όσο πληρέστεροι γίνεται και μπορούν να αναθεωρηθούν σύμφωνα με προβλεπόμενη από τις ίδιες τις Οδηγίες διαδικασία.

Η *expressis verbis* αναφορά των Οδηγιών και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν καταλείπει καμμία αμφιβολία ως προς τη δέσμευση των ΟΤΑ από τις διατάξεις των εν λόγω Οδηγιών. Οι ΟΤΑ έχουν την υποχρέωση να τηρούν τις Οδηγίες αυτές και να προβαίνουν στην δημοσίευση των προκηρύξεών τους που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης⁹⁵.

Θέμα θα μπορούσε να τεθεί ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις (αρθ. 277 επ. ΔΚΚ) σχετικά με το χαρακτηρισμό τους ως «αναθέτουσες αρχές» κατά

Σ. ΑΝΑΣΤΑΣΑΚΟΣ

Μεθόριος

Ποίηση

Πρόλογος

Μιχ. ΣΤΑΦΥΛΑ

Έκδοση Περιοδικού
ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗ ΖΩΗ

Αθήναι, 1996

93. Βλ. π.χ. αρθ. 1 σπ. β της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ της 18.6.1992 και αρθ. 1 σπ. β της Οδηγίας 93/36/ΕΟΚ της 14.6.1993.

94. Μαιθαίου, *Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) κατά την διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, ΕΕΕυρΔ 1997, 29.

95. Ισχύει βέβαια και εδώ εκείνο που τονίσθηκε στις κρατικές ενισχύσεις, ότι την εκπροσώπηση των ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει το κράτος μέλος, και οι δημοσιεύσεις στην Επίσημη Εφημερίδα γίνονται μέσω αυτού.

την έννοια των κοινοτικών Οδηγιών. Εν προκειμένω το Δικαστήριο σε σχετική νομολογία⁹⁶ του δέχθηκε για μία ακόμη φορά την εφαρμογή λειτουργικών κριτηρίων⁹⁷ για τον χαρακτηρισμό μίας αρχής ή ενός Οργανισμού δεχόμενο, ότι «ο Οργανισμός του οποίου η σύνθεση και οι αρμοδιότητες προβλέπονται από το νόμο και ο οποίος εξαρτάται από την δημόσια εξουσία με τον διορισμό των μελών του, την εγγύηση για την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις πράξεις και τη χρηματοδότηση συμβάσεων δημοσίων έργων με τη σύναψη των οποίων είναι επιφορτισμένος, πρέπει να θεωρείται, ότι υπάγεται στο δημόσιο (...) ακόμη και αν δεν ανήκει τυπικά σ' αυτό».

Με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ αλλά και το σαφές εν πολλοίς γράμμα των κοινοτικών διατάξεων και οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται ως αναθέτουσες αρχές και δεσμεύονται από τις διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών. Στα παραρτήματα των Οδηγιών παρατίθενται πίνακες στους οποίους αναφέρονται Οργανισμοί των κρατών μελών που καλύπτουν τα κριτήρια για να θεωρηθούν ως «αναθέτουσες αρχές». Για την Ελλάδα π.χ. στην Οδηγία για τις συμβάσεις δημοσίων έργων και στη στήλη «κατηγορίες», αναφέρονται «τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των οποίων οι συμβάσεις δημοσίων έργων υπόκεινται στον έλεγχο του κράτους».

Η πρόβλεψη αυτή θα μπορούσε να παραπλανήσει ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες προβλέπονται από τον Έλληνα νομοθέτη σαφώς ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Μία τέτοια άποψη όμως δεν πείθει. Η εγγραφή στον σχετικό πίνακα είναι - όπως ορθά παρατηρήθηκε⁹⁸ - ενδεικτική, και δεν αποτελεί το κρίσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό του οποίου Οργανισμού ως αναθέτουσας αρχής. Κρίσιμο στοιχείο αποτελεί μόνο η πλήρωση των κριτηρίων που προβλέπονται στο κείμενο των διατάξεων. Στο συμπέρασμα αυτό κατέληξε και το Δικαστήριο στην υπόθεση C-272/91⁹⁹ με την οποία δέχθηκε ως κριτήριο την ουσιαστική εξάρτηση ενός οργανισμού από το Υπουργείο Οικονομικών.

Κατά συνέπεια και οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις στο βαθμό που προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες ή αναθέτουν έργα που εμπίπτουν στα προβλεπόμενα κατώφλια των Οδηγιών οφείλουν να τηρούν τις προβλεπόμενες εκεί διαδικασίες.

4. Τελικές παρατηρήσεις

Από την προεκτεθείσα έρευνα του κοινοτικού δικαίου προέκυψε, ότι στα κράτη μέλη αναγνωρίζεται η δυνατότητα να καθορίζουν ελεύθερα την έκταση του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Κατά συνέπεια, αν και σε ποίο βαθμό οι ΟΤΑ μπορούν να δραστηριοποιηθούν σε συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς, εναπόκειται - κατά το κοινοτικό δίκαιο - στην νομοθεσία των κρατών μελών, αφού όπως είδαμε, το κοινοτικό δίκαιο παραμένει ουδέτερο στο καθεστώς ιδιοκτησίας των κρατών μελών.

96. ΔΕΚ υπ. 31/87 (Beentjes) Συλλ. 1988, 4652.

97. Σκουρή, Προϋποθέσεις απ' ευθείας αναθέσεως δημοσίου έργου καιά το ελληνικό και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο (γνωμοδότηση), ΕΕΕυρΔ 1993, 42.

98. Ν. Φραγκάκη, Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, η έννοια της αναθέτουσας αρχής και η εφαρμογή της Οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών (92/50/ΕΟΚ). Η εξαίρεση λόγω επείγουσας ανάγκης, Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1996, 785.

99. ΔΕΚ υπ. C-272/91 (Επιτροπή/Ιταλίας) Συλλ. 1994, I-1440.

Αυτό όμως δεν σημαίνει, ότι, σε περίπτωση ανάληψης οικονομικής δραστηριότητας εκ μέρους των ΟΤΑ, οι συγκεκριμένοι Οργανισμοί δεν δεσμεύονται από τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Η όποια οικονομική δραστηριότητα των ΟΤΑ οφείλει να είναι σύμφωνη με τις κοινοτικές ρυθμίσεις.

Ιδιαίτερη σημασία για την επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ αποκτούν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που αναφέρονται στις δημόσιες επιχειρήσεις, τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες συμβάσεις.

Με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου, αλλά και τη θεωρητική συζήτηση, το αρθ. 90 ΣυνθΕΚ έχει εφαρμογή και στους Δήμους και τις Κοινότητες και κατά συνέπεια οι υποχρέώσεις που βαρύνουν τα κράτη μέλη ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις, βαρύνουν και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πότε μια δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση θα θεωρηθεί ως δημόσια επιχείρηση και θα τύχει εξαιρέσεως από τους κανόνες του ανταγωνισμού κατά την παράγρ. 2 αρθ. 90 ΣυνθΕΚ, είναι θέμα πραγματικό και θα κριθεί εφ' όσον συντρέχουν στην συγκεκριμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις που ήδη αναλύθηκαν. Πάντως, ο νομικός προσδιορισμός που επιχειρεί ο εθνικός νομοθέτης για τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, είναι για την προκειμένη περίπτωση αδιάφορος.

Η σημασία και γενικά ο αντίκτυπος της κοινοτικής ρύθμισης για τις κρατικές επιχειρήσεις - όπως αυτή προσδιορίστηκε ήδη - είναι για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αμφισβητούμενος. Οι ενισχύσεις που χορηγούν οι ΟΤΑ έχουν κατά κανόνα τοπικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δύσκολα θα μπορούσαν να πληρούν τις προϋποθέσεις της διάταξης του αρθ. 90 ΣυνθΕΚ. Είναι δηλ. στην πράξη άκρως προβληματικό αν η οικονομική δραστηριότητα των ΟΤΑ μπορεί να εμφανίζει κοινοτική διάσταση.

Παρά ταύτα, η διάταξη του αρθ. 92 ΣυνθΕΚ δεν στερείται πρακτικών εφαρμογών και για τους περιφερειακούς και τοπικούς οργανισμούς αυτοδιοίκησης και η Επιτροπή δήλωσε, ότι θα ελέγχει και τις ενισχύσεις που χορηγούνται από τους ΟΤΑ, εφαρμόζοντας πλήρως τη σχετική κοινοτική διάταξη. Για το λόγο αυτό είναι χρήσιμο να υπογραμμισθεί, ότι η ενημέρωση της Επιτροπής για ενισχύσεις που χορηγούνται και από τους ΟΤΑ πρέπει να αποτελεί βασική φροντίδα των κρατών μελών, αν δεν θέλουν να βρεθούν προ εκπλήξεων.

Τέλος, οι διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν πλήρη εφαρμογή και για τους ΟΤΑ στον βαθμό που πανομοιότυπα οι μνημονευθείσες Οδηγίες θεωρούν ως «αναθέτουσες αρχές» *expressis verbis* και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Καθηγητής Τμημ. Αστ., Περιφ.
Ανάπτυξ. Παντείου Πανεπιστημίου
Κ.Π.Ε. Αθηνών

Η ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ

**ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΔΙΑΦΗΜΙΣΗ
ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ
ΠΡΟΠΑΓΑΝΔΑ
ΜΕΣΑ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ
ΝΟΜΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΠΡΟΒΟΛΗ**

ΣΤ' έκδοση

Αθήναι, 1996