



ECEFIL

European Center of Economic and Financial Law
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ερευνητικά Δοκίμια 2015/2

**ΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΑ
ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ:
Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ**

**Βασίλειος Σ. Καραγιάννης
Δρ. Νομικής – Δικηγόρος
Εντετ. Διδασκαλίας Παντείου Πανεπιστημίου**

Οκτώβριος 2015

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΔΟΚΙΜΙΑ
Νο 2 / Οκτώβριος 2015

ΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΑ
ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ:
Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Βασίλειος Σ. Καραγιάννης
Δρ. Νομικής – Δικηγόρος

Το κείμενο είναι προσβάσιμο στην ιστοσελίδα του ecefil: www.ecefil.eu

© ECEFIL, 2015

Address

Panteion University of Social and Political Sciences
Department of International, European and Area Studies
136 Syngrou Ave.
GR-17671, Athens
Greece

Internet

<http://www.ecefil.eu>

Contact

info@ecefil.eu

Coordinator, Design

ECEFIL, Dr. Sophia Ziakou

All rights reserved

**Οι ιδιωτικοποιήσεις ως εργαλεία απελευθέρωσης των αγορών:
Η ελληνική εμπειρία**

Βασίλειος Σ. Καραγιάννης*

Περίληψη: Η παρούσα μελέτη αποτελείται από τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος ορίζονται τα είδη των ιδιωτικοποιήσεων και παρατίθεται γενικά η ελληνική εμπειρία. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται η λειτουργία του ενωσιακού δικαίου των τομεακών απελευθερώσεων ως παρακινήτικού δικαίου και παρατίθεται το υπάρχον status quo στις κύριες ρυθμισμένες αγορές της ελληνικής οικονομίας. Στο τρίτο μέρος εξετάζεται η λειτουργία του ενωσιακού δικαίου της ελεύθερης εγκατάστασης, της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων ως δικαίο πλαισίωσης της εθνικής αρμοδιότητας και παρατίθενται τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα από την ελληνική πραγματικότητα.

Ο **Βασίλειος Σ. Καραγιάννης** είναι Δρ. Νομικής του Ελεύθερου Πανεπιστημίου Βρυξελλών (ULB), Εντεταλμένος διδασκαλίας στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών του Τμήματος Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου. Επίσης, είναι Εταίρος στη δικηγορική εταιρεία «KLC – Καλλιμόπουλος-Λουκόπουλος-Χιωτέλλης». Προηγουμένως υπήρξε δικηγόρος – μέλος του Γραφείου Νομικής Υποστήριξης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (2006-2009) και Νομικός Συνεργάτης της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (2005-2006).

Πρόσφατες δημοσιεύσεις του Συγγραφέα:

- Χρηματοπιστωτική κρίση, ενωσιακοί κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και ελληνικά μέτρα στήριξης χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, ΧρηΔ 1/2011.
- Το Δίκαιο των Γενόσημων Φαρμάκων – Ενωσιακό & Εθνικό, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Σειρά Μελετών ECEFIL, Αθήνα, 2013.
- Η θέση του ελεύθερου ανταγωνισμού στη Συνθήκη της Λισαβόνας, Ευρωπαϊκή Έκφραση, Τεύχος 88, 1/2013, σελ. 10-14.
- Η τιμολόγηση, αποζημίωση και εμπορία φαρμάκων για ανθρώπινη χρήση υπό το φως των κανόνων της ενιαίας αγοράς, ΕφημΔΔ 6/2014.
- Κρατικά Μέτρα Νόθευσης του Ανταγωνισμού – Η εκ πλαγίου εφαρμογή των άρθρων 101 & 102 ΣΛΕΕ, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη – Σειρά Μελετών ECEFIL, Αθήνα, 2015.

Privatizations as a tool of promoting liberalization of markets: the Greek experience

Vassilios S. Karayannis*

Abstract: The present study is structured in three parts. The first part defines the various forms of privatizations and provides an overview of the relevant Greek experience. The second part examines the role of European Union Law of sectoral liberalizations as incentive law for privatizations and provides the status quo of liberalization of the main regulated industries in Greece. The third part examines the boundaries for privatizations deriving more particularly from the freedom of establishment, the law of free movement of services and the provisions on state aid control and presents the most characteristic Greek cases.

Vassilios Karayannis holds a PhD from the Free University of Brussels (ULB) and is Teaching Fellow at the Department of International, European and Area Studies of Panteion University, Athens. Moreover, he is a Partner at “KLC – Kallimopoulos-Loukopoulos-Chiotellis” Law Firm, Athens. Previously, he was advocate – member of the Legal Support Office of the Hellenic Competition Commission (2006-2009) and Legal Partner of the National Telecommunications & Post Commission (2005-2006).

Recent publications of the Author:

-“Financial Crisis, European Law Provisions on State Aids and Greek Measures for the Support of Banks”, “Xrimatopistotiko Dikaio” – (“Financial Law Review”), Athens, Nomiki Vivliothiki, 1/2011

-“The Law of Generics – European & National”, Athens, Nomiki Vivliothiki, ECEFIL Series, 2013

-“The place of Free Competition in the Lisbon Treaty”, European Expression, Issue 88, 1/2013

-“Pricing, refund and commercialization of Drugs for human use in the light of European Union Law”, Administrative Law Journal, 6/2014

-“State Measures Distorting Competition”, Athens, Nomiki Vivliothiki, ECEFIL Series, 2015.

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγικές οριοθετήσεις	9
1.1 Οικονομική θεμελίωση – υπέρτερο δίκαιο.....	9
1.2 Τυπικές / ουσιαστικές ιδιωτικοποιήσεις (formal / substantial privatizations)	9
1.3 Η θέση του ενωσιακού δικαίου γενικά – μεταξύ θετικού και «παρακινήτικού» δικαίου	10
1.4 Η ελληνική περίπτωση ως περίπτωση «εθνικής εξάιρεσης» (National Excerptionalism)	11
2. Απελευθέρωση των αγορών – το ενωσιακό δίκαιο ως δίκαιο έμμεσης παρακίνησης .	13
2.1 Τομεακές απελευθερώσεις – ex ante παρέμβαση.....	13
2.1.1. Η περίπτωση της ενέργειας	15
2.1.2 Η περίπτωση των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.....	17
2.2 Ex ante κλαδικές παρεμβάσεις - η περίπτωση των πετρελαιοειδών.....	20
2.3 Ex post εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού.....	21
3. Το ενωσιακό δίκαιο της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών και κεφαλαίων ως θετικό δίκαιο οριοθέτησης της ευχέρειας των κρατών μελών	22
3.1 Οι θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η νομολογία του ΔΕΕ.....	22
3.2 Η ελληνική εμπειρία.....	23
4. Το ενωσιακό δίκαιο περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων: μεταξύ πλαισίωσης και παρακίνησης.....	25
4.1 Πλαισίωση.....	25
4.1.1 Τυπική πλαισίωση	25
4.1.2 Άτυπη πλαισίωση – η ελληνική εμπειρία	28
4.2 Έμμεση παρακίνηση	29
5. Επίμετρο – Συμπεράσματα	30

1. Εισαγωγικές οριοθετήσεις.

1.1 Οικονομική θεμελίωση – υπέρτερο δίκαιο

Η ανάγκη ιδιωτικοποίησης πρώην δημόσιων επιχειρήσεων και υπηρεσιών βασίζεται σε ένα αλληλοσυναρτώμενο δίπτυχο: καταρχάς, γίνεται δεκτό ότι ο δημόσιος έλεγχος δεν οδηγεί σε επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency), ιδιαίτερα εάν λάβει κανείς υπόψη του τα νέα δεδομένα της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας που δημιουργήθηκαν μέσω της τεχνολογικής επανάστασης της δεκαετίας 1990. Το έλλειμμα οικονομικής αποτελεσματικότητας οδηγεί στην συνακόλουθη παραδοχή ότι ο κρατικός έλεγχος της οικονομίας δεν δικαιολογείται από την άποψη της προσήκουσας τελεολογικής θεμελίωσης, με αποτέλεσμα αυτός να θεωρείται ως υπέρμετρος περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας. Οι παραδοχές αυτές δεν οδηγούν ωστόσο στην αυτόματη και καθολική απόσυρση του κράτους από την οικονομική ζωή (κάτι άλλωστε που δεν θα ήταν a priori ευκαταίωτο), αλλά στην αντιστροφή της νομιμοποιητικής προσέγγισης υπέρ της ιδιωτικής οικονομίας με τις αντίστοιχες περιστολές των κάθε λογής κρατικών οικονομικών παρεμβάσεων¹. Υπό αυτό το πρίσμα, η ρύθμιση² εμφανίζεται ως καταλληλότερη μορφή διασφάλισης των στόχων δημόσιας πολιτικής συγκριτικά με τον δημόσιο ιδιοκτησιακό έλεγχο, ως έκφραση *inter alia* της αρχής της αναλογικότητας (επιλογή ηπιότερου μέσου με ισοδύναμη τουλάχιστον αποτελεσματικότητα για τον επιδιωκόμενο στόχο).

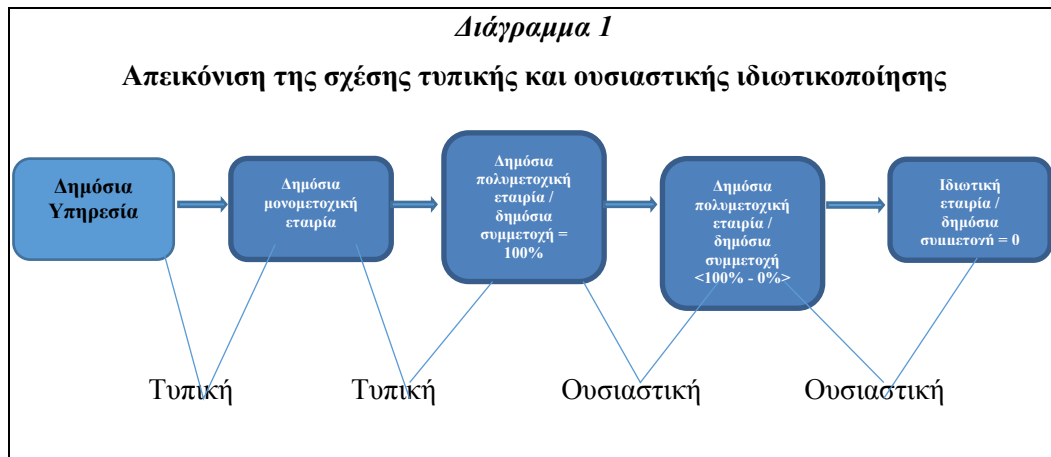
1.2 Τυπικές / ουσιαστικές ιδιωτικοποιήσεις (formal / substantial privatizations)

Συχνά γίνεται λόγος για τη διάκριση μεταξύ τυπικής και ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης³. Η μεν πρώτη προσδιορίζεται από την ένταξη της οικονομικής μονάδας στο νομικό μόρφωμα του εν στενή εννοία κράτους (δημόσιο – Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου – ΝΠΔΔ), ενώ η δεύτερη αναφέρεται στο κριτήριο του ουσιαστικού – από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα – οικονομικού ελέγχου.

¹ Βλ. *Αριστέα Σινανιώτη-Μαρούδη – Βασίλειος Σ. Καραγιάννης*, Παρέμβαση στο 16^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, «Σύγχρονες Τάσεις στον έλεγχο της Κρατικής Οικονομικής Παρέμβασης μέσω της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου του Ανταγωνισμού, Πρακτικά Συνεδρίου, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007, σελ. 514-531 (514).

² Αρχικώς γινόταν λόγος για απορρύθμιση (deregulation) ως συνώνυμο της απελευθέρωσης των αγορών και στην συνέχεια για επαναρρύθμιση (reregulation), όταν συνειδητοποιήθηκε το εύρος του ατελούς χαρακτήρα των αγορών. Στη σημερινή κρατούσα αντίληψη, το κράτος – ρυθμιστής πρέπει να λαμβάνει μόνιμη πρόνοια για την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης μέσω διαχείρισης ποιότητας των ρυθμίσεων (regulatory quality management), βλ. *Γ.Μ. Παπαϊωάννου*, «Στρατηγικές Απελευθέρωσης Αγορών σε Περιβάλλον Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων – Αναδυόμενες Τάσεις & Προοπτικές», Εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2005, σελ. 3-18.

³ Βλ. *Herbert Obinger, Carina Schmitt και Reimut Zohlh fer*, «Partisan Politics and Privatization in OECD Countries», Paper prepared for Panel 39 “The New Policies of Privatization” at the International Conference on Public Policy, Grenoble, France, 26-28 June 2013.



Έτσι, για τις οικονομικές εκείνες μονάδες που είχαν ενταχθεί στο εν στενή εννοία κράτος, η τυπική ιδιωτικοποίηση (νομική απένταξη από το κράτος) παρίσταται ως αναγκαίο προαπαιτούμενο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης⁴. Απεναντίας, για τις μονάδες εκείνες που τυπικά λαμβάνουν τη μορφή δημόσιας εμπορικής εταιρίας (στη πράξη ανώνυμης εταιρίας ελεγχόμενης από το κράτος), η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση μπορεί, κατά κανόνα, να προχωρήσει άμεσα (κυρίως με τη μεταβίβαση των μετοχών και των αντιστοίχων δικαιωμάτων σε ιδιώτη επενδυτή). Πάντως, στη πράξη η μία και η άλλη φάση δεν χαρακτηρίζονται από χρονικό αυτοματισμό και είναι δυνατό να διαρκέσουν αρκετά χρόνια. Ιδιαίτερη περίπτωση μεταξύ των δύο κατηγοριών θα πρέπει να θεωρείται η παραχώρηση σε ιδιώτες της εκμετάλλευσης δημόσιων περιουσιακών στοιχείων μέσω συμβάσεων μακρόχρονης παραχώρησης⁵.

1.3 Η θέση του ενωσιακού δικαίου γενικά – μεταξύ θετικού και «παρακινητικού» δικαίου

Το ενωσιακό δίκαιο εμφορούνταν εξ αρχής από την αρχή της ιδιοκτησιακής ουδετερότητας (άρθρο 345 ΣΛΕΕ)⁶. Τούτο έχει ως συνέπεια ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν λειτούργησε ποτέ ως προς τις ιδιωτικοποιήσεις ως δίκαιο *επίτευξης αποτελέσματος*. Λειτούργησε όμως – και λειτουργεί – ως δίκαιο *πλαίσιας* της εθνικής αρμοδιότητας, αλλά και έμμεσα ως *οιονεί παρακινητικό δίκαιο*, όταν επιβάλλει νομικές επιλογές, οι οποίες μπορούν, κατά λογική ακολουθία, να εξυπηρετηθούν (καλύτερα) στο πλαίσιο απελευθέρωσης της αγοράς.

⁴ Idem, σελ. 8.

⁵ Για την ειδικότερη μορφή των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ), βλ. αντί άλλων μεταξύ πλούσιας βιβλιογραφίας, *Αθ. Καΐση* (επιμ.), ΣΔΙΤ – «Ο ν. 3389/2005 για τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα», ΚΔΕΟΔ - Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.

⁶ Βλ. εκτενώς *Αδαμαντίδου* σε *Σκουρή*, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σελ. 1633-1635 και *P. - E. Παπαδοπούλου* σε *B. Χριστιανό*, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 1356-1357.

1.4 Η ελληνική περίπτωση ως περίπτωση «εθνικής εξαίρεσης» (National Exceptionalism)

Οι ιδιωτικοποιήσεις προχώρησαν στην Ελλάδα με ιδιαίτερα αργό, αποσπασματικό και ημιτελή τρόπο. Είναι χαρακτηριστικό ότι, ακόμη και στην περίοδο 1990-1993, μια περίοδο όπου οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούσαν προτεραιοποιημένο στόχο της πολιτικής διακυβέρνησης, τα αποτελέσματα απείχαν πολύ του αναμενομένου :

<i>Διάγραμμα</i>		
Αποτέλεσμα των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα στην περίοδο 1990-1993		
Holder	Privatization completed	Privatization failed
Government	Two mobile telephony licenses, Athens Public Bus Company, tourist enterprises, abolition of trading companies.	OTE, electric power plants, Gas and Public Petrol Company,
IRO	AGET and 23 companies	33 companies
National Bank	Bank of Chios, Bank of Athens, Bank 8 companies	National Housing Bank, 2 companies
HIDB	9 companies	Hellenic and Neorion Shipyards, 5 companies
Commercial Bank	Bank of Piraeus, Eleusis Shipyards, one company	Bank of Attica, Investment Bank, 3 companies
Agricultural Bank	Hellenic Sugar, 9 companies	Bank of Central Greece, 25 companies
ΠΗΓΗ: <i>George Pagoulatos</i> , «The Enemy Within: Intragovernmental Politics and Organizational Failure in Greek Privatization» σε http://www.researchgate.net/publication/227669585		

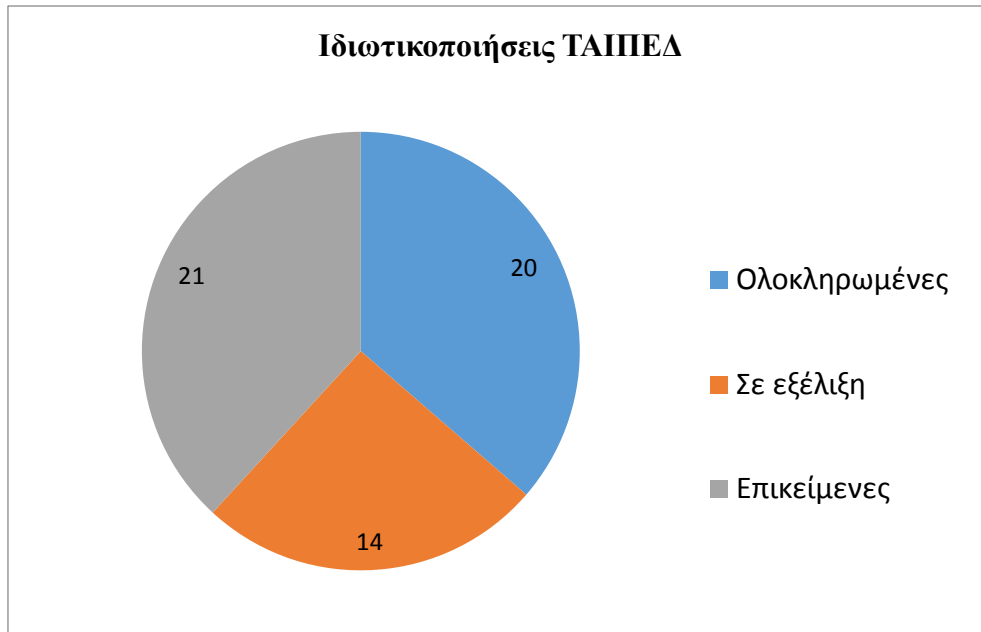
Η καθυστέρηση των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα ήταν αποτέλεσμα διαφόρων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που οδήγησαν σε ένα φαινόμενο *εθνικής εξαίρεσης*⁷. Το ζήτημα της κατάρτισης και υλοποίησης ενός φιλόδοξου και ριζοσπαστικού προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων επανατέθηκε με πιο συνολικό τρόπο μετά το ξέσπασμα της κρίσης χρέους που, μεταξύ άλλων, οδήγησε στη δημιουργία αρχής (*agency*) ιδιωτικοποιήσεων⁸ κατά το πρότυπο της Treuhandanstalt. Πάντως και η απόδοση αυτού του προγράμματος κινείται μέχρι στιγμής με αργούς ρυθμούς:

⁷ Βλ. εκτενώς, *George Pagoulatos*, «Believing in National Exceptionalism: Ideas and Economic Divergence in Southern Europe», *West European Politics* 27/1, January 2004, σελ. 43-68.

⁸ Πρόκειται για το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) που είναι πλήρως κρατικά ελεγχόμενη ΑΕ και λειτουργεί βάσει του ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152/1-7-2011), όπως ισχύει. Για το διαχειριζόμενο χαρτοφυλάκιο του Ταμείου, βλ. εκτενώς την ιστοσελίδα του σε <http://www.hradf.com/el>

Διάγραμμα 3

Υλοποίηση προγράμματος αποκρατικοποιήσεων ΤΑΙΠΕΔ⁹



ΠΗΓΗ: Στοιχεία από την ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ, ό.π. κατάσταση στις **31.8.2015**.

Με βάση τις ρυθμίσεις του πρόσφατου 3^{ου} Μνημονίου, το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων του ΤΑΙΠΕΔ θα επιταχυνθεί και θα συμπληρωθεί από την δημιουργία ενός νέου Ταμείου, όπως προβλέφθηκε στη συμφωνία της Συνόδου Κορυφής των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ της 12^{ης} Ιουλίου 2015¹⁰. Πάντως, το γεγονός ότι η χώρα κλήθηκε σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα να προχωρήσει σε ριζικές ιδιωτικοποιήσεις και αναδιαρθρώσεις, χωρίς ικανή περίοδο κοινωνικής και πολιτικής αφομοίωσης, δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα στην υλοποίηση του προγράμματος.

⁹ Το διάγραμμα δεν απεικονίζει αξιολόγηση του βάρους της κάθε ιδιωτικοποίησης για την ελληνική οικονομία (π.χ. ως επίδραση στο ΑΕΠ, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, κλπ.)

¹⁰ Βλ. ν. 4336/2015, (ΦΕΚ Α' 94 /14-8-2015), ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.: ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, σημείο 4.4

2. Απελευθέρωση των αγορών – το ενωσιακό δίκαιο ως δίκαιο έμμεσης παρακίνησης

2.1 Τομεακές απελευθερώσεις – ex ante παρέμβαση

Όπως αναφέρθηκε, λόγω της αρχής της ιδιοκτησιακής ουδετερότητας (α. 345 ΣΛΕΕ), το ενωσιακό δίκαιο δεν έφτασε ποτέ μέχρι του σημείου να επιβάλλει στα κράτη μέλη την ad hoc ιδιωτικοποίηση δημόσιων υπηρεσιών και επιχειρήσεων. Εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς να απαιτεί ρητά τις ιδιωτικοποιήσεις, κυρίως μέσω της «σταυροφορίας» των απελευθερώσεων των πρώην μονοπωλίων κοινής ωφέλειας, δημιούργησε σταδιακά θετικό κλίμα υπέρ αυτών, υποχρεώνοντας ταυτόχρονα τις δημόσιες επιχειρήσεις να προσαρμοστούν στους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού¹¹. Καθοριστικό ρόλο στη άσκηση πίεσης υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων άσκησε η προβλεπόμενη κατάργηση αποκλειστικών και ειδικών δικαιωμάτων δημόσιων οικονομικών φορέων που θεωρήθηκαν ad hoc αντίθετα στη συνθήκη, παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με πάγια θέση, τα αποκλειστικά και ειδικά δικαιώματα δεν μπορούν να θεωρηθούν ως a priori αντίθετα στο ενωσιακό δίκαιο¹². Περαιτέρω διάβρωση (*erosion*) της αρχής της ιδιοκτησιακής ουδετερότητας συνιστά το γεγονός ότι, βάσει ενωσιακών πράξεων του παράγωγου δικαίου, κράτη μέλη εβρισκόμενα σε κατάσταση κρίσης δημοσίου χρέους και δημοσιονομικής προσαρμογής – όπως η Ελλάδα – ανέλαβαν δεσμεύσεις συγκεκριμένων ιδιωτικοποιήσεων¹³. Άλλο ζήτημα είναι ότι, κατά πάσα πιθανότητα, η παραβίαση των δεσμεύσεων αυτών θα δημιουργεί ευθύνη των κρατών μελών σε διακυβερνητικό επίπεδο, χωρίς να δημιουργεί δικαιώματα στους θιγόμενους ιδιώτες (*επικλητό*)¹⁴.

¹¹ Βλ. *Αδαμαντίδου* σε *Σκουρή*, ό.π., σελ. 1635 με τις εκεί παραπομπές στη Λευκή Βίβλο για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, COM (93) 700 και τη Σύσταση αναφορικά με τους Προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της ΕΟΚ, COM (94) 217. Βλ. επίσης *M. Waelbroeck*, *Constitution économique et les interventions des états membres en matière économique* in *Liber Amicorum P.V. Van Themmaat*, 1982.332.

¹² Βλ. αντί άλλων *Κ.Α. Στεφάνου*, «Το καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1980, σελ. 66-70 με τις εκεί διαλαμβανόμενες αναφορές σε θεωρία και νομολογία.

¹³ Βλ. απόφαση η οποία απευθύνεται προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, και διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος, 2011/734/ΕΕ, ΕΕ L 296 της 15.11.2011, σελ. 38, όπως έχει τροποποιηθεί από την απόφαση 2011/791/ΕΕ, ΕΕ L 320/28, από την απόφαση 2012/211/ΕΕ, ΕΕ L 113/8 και την απόφαση 2013/6/ΕΕ, ΕΕ L 4/40. Η απόφαση του Συμβουλίου η οποία έχει εκδοθεί με βάση το άρθρο 126 παρ. 9 και το άρθρο 136 ΣΛΕΕ περιέχει ρητή μνεία στο πρόγραμμα των ιδιωτικοποιήσεων [άρθρο 2 παρ. 5, στοιχ. ια) και ιβ)], καθώς και σε συγκεκριμένες ιδιωτικοποιήσεις [άρθρο 2 παρ. 6^α υπό στοιχ. ιγ)]. Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, καθόσον υπήρξε απευθείας δανεισμός από τον ευρωπαϊκό μηχανισμό χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, η σχετική απόφαση του Συμβουλίου στηρίχθηκε στη νομική βάση του άρθρου 3 παρ. 2 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 407/2010 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, ΕΕ L 118/1, 12.5.2010. Βλ. Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 2011 για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία, 2011/344/ΕΕ, ΕΕ L 159 της 17.6.2011, σελ. 88.

¹⁴ Σχετικά με το επικλητό των πράξεων του παράγωγου δικαίου, βλ. αντί άλλων, *Κ.Α. Στεφάνου*, «Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ. 144-149.

Το ενωσιακό σύστημα των απελευθερώσεων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας¹⁵, χωρίς να επιβάλλει *in fine* την ιδιωτικοποίηση μέσω κατάργησης του δημοσίου ελέγχου, προδιαγράφει το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, βασιζόμενο στο δίπολο: αφενός, άνοιγμα στον ανταγωνισμό της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας με αντικειμενικές αδειοδοτικές διαδικασίες και, αφετέρου, εγκαθίδρυση της καθολικής υπηρεσίας (αγγλ. *universal service*, γαλλ. *service universel*)¹⁶ ως διάδοχο σχήμα της οργανικής δημόσιας υπηρεσίας του προϊσχύσαντος δικαίου των κρατών μελών. Ιδιαίτερη ρόλο στο ενωσιακό δίκαιο των τομεακών απελευθερώσεων, ειδικά σε ότι αφορά στα ζητήματα της αντιμετώπισης των συγκρούσεων συμφερόντων, διαδραματίζουν τα μοντέλα διαχείρισης των κρίσιμων υποδομών ως *μοντέλα προληπτικής αποτροπής* αυτών των συγκρούσεων. Εδράζονται στις θέσεις της ενωσιακής νομολογίας και πρακτικής περί ουσιωδών υποδομών (*essential facilities*) ως θεμιτού περιορισμού του δικαιώματος ιδιοκτησίας¹⁷. Τα μοντέλα αυτά δεν είναι *ισοδύναμης κανονιστικής εντάσεως* (γαλλ. *intensité normative*)¹⁸. Χαρακτηρίζονται από μια κλιμάκωση σε σχέση με την δραστηριότητα του περιορισμού της (δημόσιας) επιρροής του μονοπωλητή. Τα μοντέλα αυτά θα μπορούσαν να παραλληλιστούν με ομόκεντρους κύκλους (ρώσικη κούκλα) ανάλογα με το βαθμό της έντασης της απαιτούμενης ανεξαρτησίας του διαχειριστή των υποδομών από τους ανάντη (*upstream*) και κατόντη (*downstream*) ανταγωνιστές / χρήστες¹⁹.

¹⁵ Βλ. μεταξύ άλλων, στο ισχύον δίκαιο, για τον ενεργειακό τομέα, Οδηγία 2009/72/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK, ΕΕ L 211/55, 14.8.2009 και την Οδηγία 2009/73/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/EK, ΕΕ L 211/94, 14.8.2009, για τον τομέα των τηλεπικοινωνιών (ηλεκτρονικών επικοινωνιών), ιδίως την Οδηγία 2002/21/EK σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο), ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σελ. 33, την Οδηγία 2002/19/EK σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση), ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σελ. 7 και την Οδηγία 2002/77/EK σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ΕΕ L 249/21, 17.9.2002, για τον ταχυδρομικό τομέα την Οδηγία 97/67/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, ΕΕ L 15 της 21.1.1998, σελ. 14, όπως ισχύει τροποποιηθείσα, για τις θαλάσσιες ενδομεταφορές τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3577/92 για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ), ΕΕ L 364 της 12.12.1992, σελ. 7, για τις οδικές μεταφορές τον Κανονισμό (ΕΚ) 1071/2009 σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και για την κατάργηση της οδηγίας 96/26/EK του Συμβουλίου, ΕΕ L 300/51, 14.11.2009, για τις αεροπορικές μεταφορές, τον Κανονισμό (ΕΚ) 1008/2008 σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα, ΕΕ L 293/3, 31.10.2008 και για τις σιδηροδρομικές μεταφορές, την Οδηγία 2012/34/ΕΕ για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, ΕΕ L 343/32, 14.12.2012.

¹⁶ Βλ. « Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne » (Dir. Jean-Victor Louis – Stéphane Rodrigues), 40^e Anniversaire de la revue « Les Cahiers de droit européen », Bruylant Bruxelles, 2006.

¹⁷ Βλ. ΔΕΕ, 26.11.1998, υποθ. C-7/97, *Oscar Bronner*, Συλλ. Νομολ. 1998, σελ. I-7791 και αντί πολλών αποφάσεων της Ευρ. Επιτροπής, απόφαση *Sea Container/Stena Sealink*, ΕΕ L 15/8, 18.1.1994 και απόφαση *Port of Rodby*, ΕΕ L 55/52, 26.2.1994.

¹⁸ Βλ. Κ.Α. Στεφάνου, «Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ό.π., σελ. 81-82.

¹⁹ Πρόκειται για : α) την απλή υποχρέωση ανοικτής και ισότιμης πρόσβασης, β) την υποχρέωση τήρησης χωριστών λογαριασμών, γ) το νομικό διαχωρισμό, δ) τα συστήματα ουσιαστικής ανεξαρτησίας και ε) τον πλήρη ιδιοκτησιακό διαχωρισμό.

Διάγραμμα 4

Απεικόνιση της κανονιστικής έντασης των ενωσιακών μοντέλων διαχείρισης των υποδομών κοινής ωφέλειας

Ανοικτή / ισότιμη πρόσβαση
(Open Network Provisions)

Λογιστικός / Νομικός διαχωρισμός

Συστήματα Ουσιαστικής Ανεξαρτησίας (Ανεξάρτητος Διαχειριστής Συστήματος – ΑΔΣ και Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς – ΑΔΜ)

Πλήρης Ιδιοκτησιακός Διαχωρισμός (ΠΙΔ)

2.1.1. Η περίπτωση της ενέργειας

2.1.1.1 Ηλεκτρική ενέργεια

Με τον πρώτο νόμο απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας επήλθε κάποιος βαθμός διαχωρισμού της δραστηριότητας μεταφοράς, η οποία ανατέθηκε τότε στην επιχείρηση «ΔΕΣΜΗΕ ΑΕ», αν και η κυριότητα του δικτύου μεταφοράς παρέμεινε στη ΔΕΗ ΑΕ²⁰. Στη συνέχεια και υπό το κράτος της ενωσιακής απελευθέρωσης (τρίτο ενεργειακό πακέτο²¹), η Ελλάδα με το ν. 4001/2011²² πέρασε στο σύστημα του ΑΔΜ²³ με την ίδρυση του ΑΔΜΗΕ, 100% θυγατρική της ΔΕΗ ΑΕ, ως κυρίου²⁴ και διαχειριστή²⁵ του συστήματος μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Με τις σχετικές διατάξεις διασφαλίζεται η λειτουργική ανεξαρτησία του ΑΔΜΗΕ από την καθετοποιημένη επιχείρηση (ΔΕΗ)²⁶.

Η ιδιωτικοποίηση της ΑΔΜΗΕ, η οποία βρίσκεται σε εκκρεμότητα, θα σήμαινε το πέρασμα σε καθεστώς πλήρους ιδιοκτησιακού διαχωρισμού (*Full Ownership Unbundling – FOU*)²⁷. Τουλάχιστον αυτός ήταν ο διακηρυγμένος στόχος της ιδιωτικοποίησης²⁸, αν και βέβαια κάτι τέτοιο, εφόσον η ιδιωτικοποίηση προχωρήσει, θα εξαρτηθεί και από τον επενδυτή που θα επιλεγεί και το κατά πόσο αυτός θα έχει

²⁰ Βλ. άρθρα 12 και 14 του ν. 2773/1999, ΦΕΚ Α' 286/22-12-1999.

²¹ Βλ. σχετικά *Leonardo Meeus, Ronnie Belmans*, «Electricity market integration in Europe», University of Leuven, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.psc-central.org/uploads/tx_ethpublications/psc2008_740.pdf

²² ΦΕΚ Α' 179/22.8.2011

²³ Βλ. σχετικά *Μ. Μενγκ-Παπαντώνη*, «Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος – Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες, Ταχυδρομικές Υπηρεσίες, Ενέργεια & Δημόσιες Επιβατικές Μεταφορές», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013, σελ. 170-171.

²⁴ Με απόσχιση και εισφορά από την ΔΕΗ του πρώην κλάδου μεταφοράς, βλ. άρθρα 97 παρ. 2 και 98 του ν. 4001/2011.

²⁵ Βλ. άρθρο 97 παρ. 1 του ν. 4001/2011.

²⁶ Βλ. άρθρο 101 παρ. 1-9 του ν. 4001/2011.

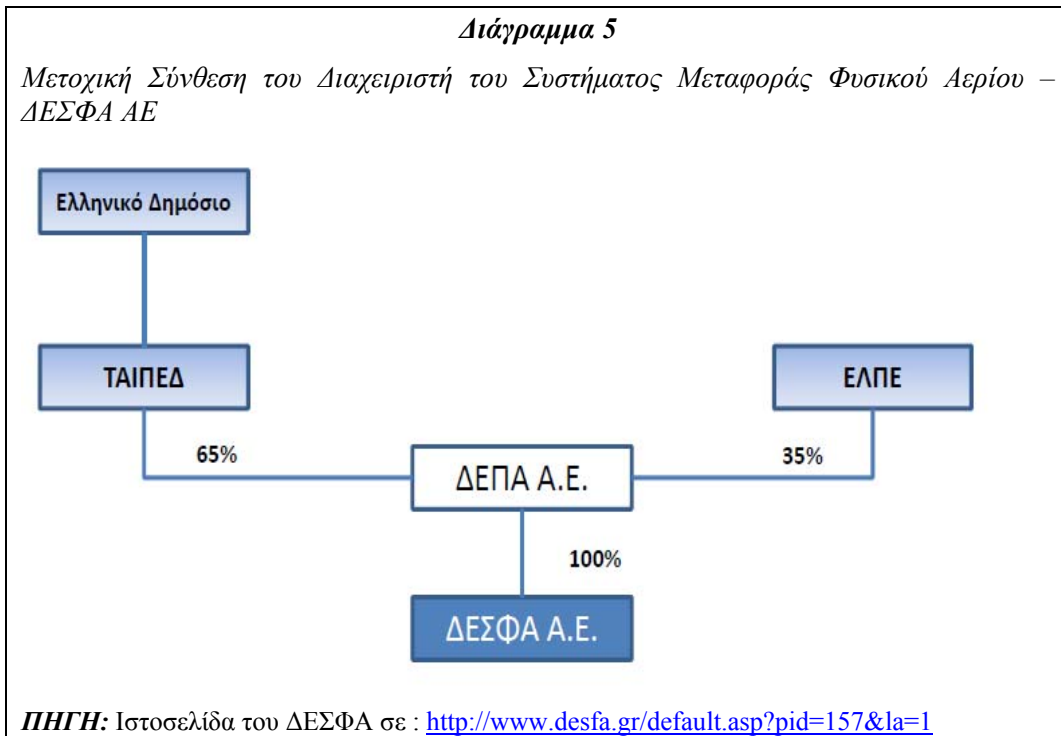
²⁷ Βλ. άρθρο 9 παρ. 1 της οδηγίας 2009/72/ΕΚ, ό.π.

²⁸ Βλ. Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) Πράξη 15 της 24.7.2013, «Έγκριση Αναδιάρθρωσης και Αποκρατικοποίησης της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού Α.Ε (Δ.Ε.Η. Α.Ε)», ΦΕΚ Α' 168/24.7.2013, ενότητα 5.α υπό 1.

δραστηριότητα στις ανάντη και κατάντη αγορές της παραγωγής και της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας.

2.1.1.2 Φυσικό αέριο.

Και στον τομέα του φυσικού αερίου ακολουθείται το σύστημα ΑΔΜ²⁹, με τον διαχειριστή του συστήματος μεταφορά ΔΕΣΦΑ, ο οποίος είναι κύριος του συστήματος να ελέγχεται πλήρως από την Δημόσια Επιχείρηση Αερίου (ΔΕΠΑ Α.Ε.), η οποία με την σειρά της ελέγχεται κατά 65% από το Ελληνικό Δημόσιο (μέσω ΤΑΙΠΕΔ) και 35% από τα Ελληνικά Πετρέλαια ΑΕ, όπως εμφανίζεται στο ακόλουθο σχήμα :



Η ιδιωτικοποίηση του ΔΕΣΦΑ, η οποία κατέληξε στην επιλογή ως προτιμώμενου επενδυτή της αζέρικης κρατικής εταιρίας SOCAR, παρά το γεγονός ότι φαίνεται πως ξεπέρασε το θέμα της πιστοποίησης³⁰, έχει «κολλήσει» στην ΓΔ Ανταγωνισμού (DG Comp) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³¹, η οποία δεν έχει δώσει ακόμη το πράσινο φως για την έγκριση της συναλλαγής. Πάντως, δεδομένης της δραστηριοποίησης της SOCAR στις ανάντη και κατάντη σχετικές αγορές φυσικού αερίου δεν μπορεί να γίνει λόγος εδώ για πέρασμα σε κατά κυριολεξία μοντέλο FOU.

²⁹ Βλ. άρθρα 61 και 62 του ν. 4001/2011, όπως τροποποιήθηκαν από το άρθρο 7 παρ. 1 της ΠΝΠ της 16.12.2011, ΦΕΚ Α'262/16-12-2011, σε Μ. Μενγκ-Παπαντώνη, ό.π., σελ. 171

³⁰ Πρβλ. άρθρο 11 της οδηγίας 2009/73/ΕΚ, ό.π.

³¹ Υπόθεση Μ.7095 και σχετικό δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (IP/14/1442) σε : http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_7095

2.1.2 Η περίπτωση των ηλεκτρονικών επικοινωνιών

Η απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρονικών επικοινωνιών³² γνώρισε σημαντική ώθηση από το γεγονός ότι στην Ελλάδα εξαρχής η αγοράς κινητών επικοινωνιών λειτούργησαν με την παραχώρηση δύο αδειών κινητής τηλεφωνίας σε ιδιώτες³³. Ο τρίτος συμμετέχων ελέγχονταν από τον ιστορικό πάροχο (*incumbent operator*), τον ΟΤΕ. Αρχικώς, η αγορά κινητών επικοινωνιών οργανώθηκε με *ολιγοπωλιακό τρόπο*, καθώς τα μερίδια αγοράς των τριών συμμετεχουσών εταιριών κινούνταν το καθένα πλησίον των υπολοίπων. Δηλωτικό αυτής της ολιγοπωλιακής κατάστασης αποτελεί το γεγονός ότι και οι τρεις δραστηριοποιούμενες επιχειρήσεις στις αγορές κινητών επικοινωνιών θεωρήθηκε ότι διαθέτουν³⁴ θέση Σημαντικής Ισχύος στην Αγορά (ΣΙΑ) στην χονδρική αγορά τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα δίκτυα κινητών επικοινωνιών (αγορά 16 της Σύστασης της Επιτροπής για τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση³⁵). Ας σημειωθεί ότι η ΕΕΤΤ έχει επιβάλλει και στις τρεις εταιρίες κινητής τηλεφωνίας υποχρεώσεις λογιστικού διαχωρισμού με δευτερογενείς πράξεις³⁶. Κατά το τελευταίο διάστημα, αφενός, η αξιοσημείωτη αύξηση της κυριαρχίας της εταιρίας Cosmote με αντίστοιχες απώλειες των υπολοίπων εταιριών και, αφετέρου, η είσοδος και τέταρτου παίκτη (CYTA) οδηγούν στην δομική μεταβολή της αγοράς από ολιγοπώλιο σε αγορά με δεσπόζοντα πάροχο. Η διαχρονική εξέλιξη των μεριδίων αγοράς των τριών εταιριών κινητής τηλεφωνίας εμφανίζεται στον παρακάτω πίνακα :

Διάγραμμα 6				
Διαχρονική εξέλιξη των μεριδίων αγοράς των εταιριών κινητής τηλεφωνίας 2005-2013 (πλην CYTA)				
		COSMOTE	VODAFONE	WIND (πρώην TIM)
Αγορά με ολιγοπωλιακή δομή	2005	37,3%	35,7%	19,4%
	2006	37,6%	35,7%	20%
	2007	38,6%	33,5%	27,9%
Αγορά με δεσπόζοντα πάροχο	2008	41,7%	30,8%	27,5%
	2009	44,5%	31,2%	24,3%
	2010	52,4%	25,9%	21,7%
	2011	52,2%	26,3%	21,4%
	2012	48,5%	27,9%	23,5%
	2013	45,3%	29,8%	24,9%

ΠΗΓΗ: ΕΕΤΤ, Επισκόπηση Αγορών 2013, σελ. 54, διάγραμμα 1.59, διαθέσιμο σε www.eett.gr

³² Βλ. Ν. 4070/2012 «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 82/10-04-2012.

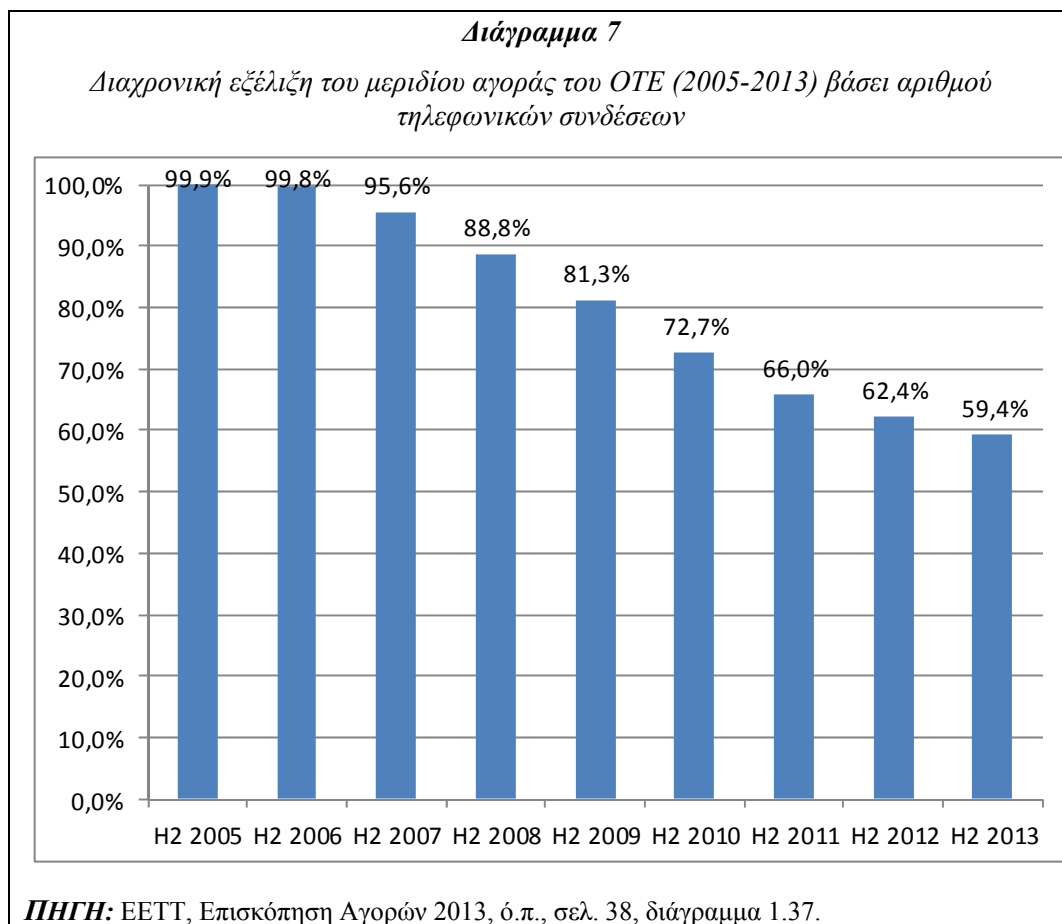
³³ Βλ. ανωτέρω Διάγραμμα 2.

³⁴ Βλ. Απόφαση ΕΕΤΤ υπ' αριθμ. 392/017, ΦΕΚ Β' 1016/28-7-2006.

³⁵ Σύσταση 2003/311/ΕΚ, ΕΕ L114/45, 8.5.2003.

³⁶ Βλ. Απόφαση ΕΕΤΤ 498/046/15-10-2008, ΦΕΚ 2260/Β/05-11-2008.

Αρχικώς, στις αγορές σταθερού δικτύου η κυριαρχία του ιστορικού παρόχου (OTE) υπήρξε συντριπτική. Όμως, σταδιακά με την είσοδο εναλλακτικών παρόχων η κατάσταση έχει κάπως εξισορροπηθεί, χωρίς βέβαια να μπορεί να αμφισβητηθεί η δεσπόζουσα κυριαρχία του OTE στις σχετικές αγορές. Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει την διαχρονική εξέλιξη των μεριδίων αγοράς του OTE :



Τα εκτιμώμενα μερίδια των εναλλακτικών παρόχων στο υπόλοιπο της αγοράς, βάσει αριθμού τηλεφωνικών συνδέσεων, για το έτος 2014 παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

Διάγραμμα 8
 Εκτιμώμενα μερίδια εναλλακτικών παρόχων (έτος 2014)

Οι συνδέσεις και τα μερίδια των εναλλακτικών τηλεπικοινωνιακών παρόχων				
Πάροχος	Συνδέσεις (τέλος β' τριμ. 2014)	Μερίδιο αγοράς (τέλος β' τριμ. 2014)	Συνδέσεις (τέλος α' τριμ. 2014)	Μερίδιο αγοράς (τέλος α' τριμ. 2014)
Forthnet	640.000	32,5%	627.000	33%
hellas online	530.000	27%	527.000	27%
Wind Ελλάς	445.000	22,5%	433.000	22%
Cyta Ελλάδος	316.000	16%	315.000	16%
On Telecoms	40.000	2%	45.000	2%
Σύνολο	1.971.000		1.947.000	

ΠΗΓΗ: Εφημερίδα Ημερησία
<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26519&subid=2&pubid=113307055>

Σημειώνεται ότι ο ΟΤΕ έχει καθοριστεί με βάση την δευτερογενή νομοθεσία ως έχων Σημαντική Ισχύ στην Αγορά (ΣΙΑ) σε όλες τις αγορές που δραστηριοποιείται³⁷ και υπόκειται, βάσει αυτής της νομοθεσίας, σε τιμολογιακό και κοστολογικό έλεγχο (κοστοστρέφεια), καθώς και σε υποχρέωση λογιστικού διαχωρισμού των αντίστοιχων δραστηριοτήτων. Τα μέτρα αυτά ως μέτρα ελέγχου της εμπορικής συμπεριφοράς του υπερδεσπόζοντος παρόχου – μαζί με τις διατάξεις ONP³⁸ – πρέπει να θεωρηθούν πρωτίστως μέτρα πρόληψης κατάστασης συγκρούσεων που θα μπορούσαν να καταλήξουν σε διακριτική μεταχείριση και φραγμό (*barrier*) των ανταγωνιστών.

Η ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ συντελέστηκε σταδιακά (με διαδοχικές πωλήσεις πακέτων μετοχών). Ξεκινώντας το 1996, το Ελληνικό Δημόσιο μείωσε σταδιακά τη συμμετοχή του στο μετοχικό κεφάλαιο του ΟΤΕ³⁹. Κατόπιν συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Deutsche Telekom, από τις 5 Νοεμβρίου 2008, κατείχαν ο καθένας 25% συν μία μετοχή του μετοχικού κεφαλαίου του ΟΤΕ. Μετά από περαιτέρω πώληση μετοχών και δικαιωμάτων ψήφου του Ελληνικού Δημοσίου, από τις 11 Ιουλίου 2011, το ποσοστό της Deutsche Telekom στον ΟΤΕ ανέρχεται σε 40% και του Ελληνικού Δημοσίου σε 10%. Η σημερινή μετοχική σύνθεση της εταιρίας έχει ως εξής:

Διάγραμμα 9	
Μετοχική σύνθεση του ΟΤΕ	
Μέτοχος	Ποσοστό
Ελληνικό Κράτος	10%
Deutsche Telekom	40%
Διεθνείς θεσμικοί επενδυτές	29,5%
Έλληνες θεσμικοί επενδυτές	10,7%
Άλλοι Μέτοχοι	9,8%
ΠΗΓΗ : Ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια «Wikipedia» σε https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9F%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82_%CE%A4%CE%B7%CE%BB%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%8E%CE%BD_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%BF%CF%82	

³⁷ Βλ. Απόφαση ΕΕΤΤ 595/013/10-03-2011, ΦΕΚ 533/Β/06-04-2011 και Απόφαση ΕΕΤΤ 614/11/28-07-2011, ΦΕΚ 1907/Β/30-08-2011 για τις αγορές λιανικής, Απόφαση ΕΕΤΤ 614/13/28-07-2011, ΦΕΚ 1908/Β/30-08-2011 για την αγορά Χονδρικής Παροχής (Φυσικής) Πρόσβασης σε Υποδομή Δικτύου σε σταθερή θέση, Απόφαση ΕΕΤΤ 614/12/28-07-2011, ΦΕΚ 1983/Β/07-09-2011 για την αγορά Χονδρικής Ευρυζωνικής Πρόσβασης και Απόφαση ΕΕΤΤ 634/136/22-12-2011 για τις αγορές μισθωμένων γραμμών.

³⁸ Βλ. Οδηγία 2002/19/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους («οδηγία για την πρόσβαση»), ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σελ. 7, όπως έχει τροποποιηθεί από την Οδηγία 2009/140/ΕΚ, ΕΕ L 337/37, της 18.12.2009.

³⁹ Σχετικά με τον συσχετισμό της σταδιακής ιδιωτικοποίησης και την επίδραση της ρύθμισης αλλά και των εργατικών θεμάτων, βλ. *George Pagoulatos and Nikolaos Zahariadis*, «Politics, Labor, Regulation, and Performance: lessons from the privatization of ΟΤΕ», GreeSE Paper No 46, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, April 2011.

2.2 Ex ante κλαδικές παρεμβάσεις - η περίπτωση των πετρελαιοειδών

Η αγορά των πετρελαιοειδών στη Χώρα μας χαρακτηρίζεται από ένα στενό ολιγοπώλιο στην *ανάπτυξη σχετική αγορά της διύλισης*, μεταξύ των εταιριών ΕΛΠΕ ΑΕ και ΜΟΤΟΡ-ΟΙΛ Διυλιστήρια Κορίνθου ΑΕ. Οι παρακάτω πίνακες παρουσιάζουν τη μετοχική σύνθεση των εταιριών αυτών :

Διάγραμμα 10	
Μετοχική σύνθεση των ΕΛΠΕ	
Μέτοχοι	Ποσοστό
Raneuropean Oil and Industrial Holdings S.A.	42,6%
Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου – ΤΑΙΠΕΔ	35,5%
Θεσμικοί Επενδυτές	15,3%
Ιδιώτες Επενδυτές	6,6%
ΠΗΓΗ: Ιστοσελίδα της εταιρίας σε http://www.helpe.gr/	

Διάγραμμα 11	
Μετοχική σύνθεση της ΜΟΤΟΡ-ΟΙΛ	
Μέτοχοι	Ποσοστό
PETROVENTURE HOLDINGS LIMITED	40%
DOSON INVESTMENTS COMPANY	8,1%
ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΟ ΚΟΙΝΟ	51,9%
ΠΗΓΗ: Ιστοσελίδα της εταιρίας σε http://www.moh.gr/Default.aspx?a_id=10458	

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, ενώ αρχικώς απεφάνθη ότι τα μέλη του ολιγοπωλίου είχαν προβεί σε επίμεμπτο συντονισμό της εμπορικής συμπεριφοράς τους υπό μορφή εναρμονισμένης πρακτικής⁴⁰, στη συνέχεια κατέληξε στο αντίθετο συμπέρασμα⁴¹. Πάντως, αξιοσημείωτες είναι οι κλαδικές αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού για τον τομέα των πετρελαιοειδών⁴² που θεσπίζουν σειρά προληπτικών υποχρεώσεων σε βάρος τόσο των εταιριών διύλισης όσο και των εταιριών εμπορίας, αποδεχόμενες ότι στις αγορές αυτές δεν επικρατούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού⁴³. Σημαντικό επίσης βήμα για την διαφανή λειτουργία της αγοράς αποτέλεσε η θέσπιση του Κανονισμού Τήρησης Υποχρεωτικών Αποθεμάτων⁴⁴. Η πώληση του μεριδίου του Ελληνικού Δημοσίου στα ΕΛΠΕ δεν έχει ακόμη προχωρήσει⁴⁵.

⁴⁰ Βλ. Απόφαση ΕΑ 327/Υ/2007, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Επιτροπής Ανταγωνισμού σε : www.epant.gr

⁴¹ Βλ. απόφαση ΕΑ 502/Υ/2010 σε : www.epant.gr

⁴² Πρβλ. άρθρο 11 του ν. 3959/2011, ό.π.

⁴³ Βλ. αποφάσεις ΕΑ 334/Υ/2007 και ΕΑ 418/Υ/2008 σε : www.epant.gr

⁴⁴ Βλ. Υπουργική Απόφαση Δ1/Τμήμα Β/12565/2007 - ΦΕΚ 1015/Β'/21.6.2007, «Κανονισμός Τήρησης Αποθεμάτων Ασφαλείας», όπως αντικαταστάθηκε από ΥΑ Δ1///2013 (ΥΑ Δ1/Β/21196, ΦΕΚ Β 2956/2013): «Κανονισμός Τήρησης Αποθεμάτων Έκτακτης Ανάγκης».

⁴⁵ Βλ. ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ σε <http://www.hradf.com/el/portfolio/hellenic-petroleum>

Πάντως, η αγορά των πετρελαιοειδών νοθεύεται σημαντικά από πρακτικές λαθρεμπορίας και αισχροκέρδειας στις κατάντη αγορές λιανικής που ανάγονται περισσότερο στη σφαίρα της προστασίας από τον αθέμιτο ανταγωνισμό και τον ποινικό κολασμό και όχι τόσο πολύ στην κρατική οικονομική δραστηριότητα, η οποία, κατά βάση, περιορίζεται σε μειοψηφική συμμετοχή στο ένα από τα δύο μεγάλα διυλιστήρια της Χώρας.

2.3 Ex post εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

Η κατασταλτική εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στις δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να λειτουργήσει *παρακινητικά*, ιδιαίτερα μετά τον εκσυγχρονισμό των κανόνων ανταγωνισμού και την δυνατότητα λήψης διαρθρωτικών μέτρων και ανάληψης δεσμεύσεων από τις επιχειρήσεις⁴⁶. Επί μακρόν στη χώρα μας οι αρχές ανταγωνισμού φάνηκαν υποτονικές σχετικά με τον έλεγχο της εμπορικής συμπεριφοράς των ιστορικών παρόχων. Πρόσφατα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού έλαβε απόφαση κατά του ΔΕΣΦΑ καταλογίζοντας σε αυτόν καταχρηστική συμπεριφορά σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο Εθνικό Σύστημα Μεταφοράς Φυσικού Αερίου (ΕΣΦΑ)⁴⁷. Επίσης, προς παύση και μη επανάληψη παραβάσεων των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ και κατ' αντιστοιχία των άρθρων 1 και 2 του ν. 3959/2011⁴⁸ (απαγορευμένες συμπράξεις και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης), η ΕΑ έκανε δεκτές αναλήψεις δεσμεύσεων εκ μέρους της ΔΕΠΑ που οδήγησαν σε σημαντικό άνοιγμα ποσοτήτων φυσικού αερίου⁴⁹.

⁴⁶ Βλ. άρθρα 7 παρ. 1 και 9 του Κανονισμού 1/2003, ΕΕ L 1/4.1.2003 και άρθρο 25 του ν. 3959/2011, ΦΕΚ Α' 93/20.4.2011.

⁴⁷ Βλ. απόφαση ΕΑ 555/VII/2012 www.epant.gr

⁴⁸ Ο.π.

⁴⁹ Βλ. απόφαση ΕΑ 551/VII/2012 www.epant.gr

3. Το ενωσιακό δίκαιο της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών και κεφαλαίων ως θετικό δίκαιο οριοθέτησης της ευχέρειας των κρατών μελών

Καταρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι οι αρχές της ελευθερίας εγκατάστασης, υπηρεσιών και κεφαλαίων (α. 49 επ., 56 επ. και 63 επ. ΣΛΕΕ αντίστοιχα) λειτουργούν ως υπέρτερο δίκαιο πλαισίωσης του τρόπου ή / και των όρων που θα γίνει μια ιδιωτικοποίηση, μη επιδρώντας στην *per se* διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να προχωρήσουν ή όχι σε αυτή και, γενικότερα, να καθορίζουν το μείγμα δημόσιας και ιδιωτικής δράσης στην οικονομία τους. Αυτό, όπως επισημάνθηκε ήδη⁵⁰, αποτελεί εφαρμοστικό συνεπακόλουθο της αρχής της ιδιοκτησιακής ουδετερότητας των συνθηκών⁵¹.

Υπό το φως της ανωτέρω προκαταρκτικής διευκρίνισης, θα παρουσιαστούν συνοπτικά οι θέσεις της Επιτροπής και του Δικαστηρίου της Ένωσης και, στη συνέχεια, η ελληνική εμπειρία.

3.1 Οι θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η νομολογία του ΔΕΕ.

Η εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας υπεισέρχεται εφαρμοστικά στην περίπτωση των επονομαζόμενων *μερικών ιδιωτικοποιήσεων*⁵², δηλ. στην περίπτωση που στην ιδιωτικοποιούμενη επιχείρηση υφίσταται καταμένουσα κρατική συμμετοχή. Έτσι, οι δημόσιες αρχές είναι δυνατό να προχωρήσουν στην περίπτωση των δημόσιων επιχειρήσεων σε μερική – διαδοχική ή μη – ιδιωτικοποίηση. Τούτο σημαίνει ότι μετά την ιδιωτικοποίηση το κράτος θα διατηρεί στην επιχείρηση καταμένουσα – πλειοψηφική ή μειοψηφική – συμμετοχή. Συχνά, η συμμετοχή αυτή συνοδεύεται από διατήρηση κάθε είδους προνομίων (*golden shares*) που συνδέονται ή όχι με τη διασφάλιση στοχεύσεων δημοσίου συμφέροντος.

Η γενική αρχή που τέθηκε από την πρακτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁵³ και από τη νομολογία του Δικαστηρίου⁵⁴ συνίσταται στην παραδοχή ότι όταν η ιδιωτική και η δημόσια συμμετοχή σε μια επιχείρηση συνυπάρχουν θα πρέπει αυτές να τίθενται σε *κατάσταση ισότητας* ως προς τις έννομες συνέπειες που επιφέρουν⁵⁵.

⁵⁰ Βλ. ανωτέρω Γγ).

⁵¹ Πρβλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ορισμένες νομικές πλευρές που αφορούν τις ενδοκοινοτικές επενδύσεις, ΕΕ C 220 της 19.7.1997, σελ. 15, σημείο 1.1

⁵² Πρβλ. *N. Thirion*, *Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché: Aspects Juridiques*, Bruylant – L.G.D.J. 2002, σελ. 237 επ.

⁵³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ορισμένες νομικές πλευρές που αφορούν τις ενδοκοινοτικές επενδύσεις, ό.π.

⁵⁴ Βλ. αντί πολλών, ΔΕΕ, 10.11.2011, υποθ. C-212/09, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-10889, σκέψη 42, ΔΕΕ, 13.4.2000, υποθ. C-251/98, *Baars*, Συλλ. Νομολ. 2000, σελ. I-2787, σκέψη 22, ΔΕΕ, 26.3.2009, υποθ. C-326/07, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. Νομολ. 2009, σελ. I-2291, σκέψη 34, ΔΕΕ, 11.11.2010, υποθ. C-543/08, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-11241, σκέψη 41.

⁵⁵ Βλ. σχετικώς *B. Καραγιάννη*, «Οι ιδιωτικοποιήσεις και τα όριά τους», Εισήγηση στο 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, δημοσιευμένη στα Πρακτικά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ. 145-160 (155-156).

Με ιδιαίτερα περιοριστικό τρόπο το Δικαστήριο δέχθηκε⁵⁶ ότι είναι δυνατό η δημόσια συμμετοχή να συνοδεύεται από χορήγηση προνομίων προς επιδίωξη αποδεδειγμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος (*raison impérieuse d'intérêt général*) κάτω από αυστηρό έλεγχο αναλογικότητας των υπό κρίση προνομίων προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Στην προκείμενη περίπτωση, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι συνιστούσε τέτοιο λόγο η διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού σε περιόδους κρίσεως, εφόσον όμως η δυνατότητα παρέμβασης του υπουργού (δικαίωμα αντίταξης και όχι προηγούμενης έγκρισης) βασιζόνταν σε αντικειμενικά, επαληθεύσιμα και δεκτικά δικαστικού ελέγχου κριτήρια.

3.2 Η ελληνική εμπειρία

Στην υπόθεση του νόμου σχετικά με το Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής⁵⁷ που αφορούσε σε ένα πλέγμα διατάξεων με το οποίο εξαρτώνταν από προηγούμενη έγκριση η απόκτηση δικαιωμάτων ψήφου που αντιπροσώπευαν πάνω από 20 % του μετοχικού κεφαλαίου ορισμένων ανωνύμων εταιριών εθνικής στρατηγικής σημασίας και προβλεπόταν ο εκ των υστέρων έλεγχος ορισμένων αποφάσεων των εταιριών αυτών,

⁵⁶ ΔΕΕ 4.6.2002, υποθ. C-503/99, Επιτροπή κατά Βελγίου (περιώνυμη απόφαση «Distrigaz»), Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I-4809.

⁵⁷ Βλ. άρθρο 11 άρθρο 11, παρ. 1 και 3, του ν. 3631/2008 περί συστάσεως Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής (ΦΕΚ Α' 6/29.1.2008) σύμφωνα με το οποίο : «1. *Επί ανωνύμων εταιριών εθνικής στρατηγικής σημασίας, που έχουν ή είχαν μονοπωλιακό χαρακτήρα, και ιδίως όταν πρόκειται για εταιρίες που έχουν στην κυριότητα τους ή εκμεταλλεύονται ή διαχειρίζονται εθνικά δίκτυα υποδομών, η απόκτηση από άλλο μέτοχο, εκτός του Ελληνικού Δημοσίου, ή από συνδεδεμένες με αυτόν επιχειρήσεις [...], ή από μετόχους που δρουν από κοινού με εναρμονισμένο τρόπο, δικαιωμάτων ψήφου από 20% του συνολικού μετοχικού κεφαλαίου και άνω, προϋποθέτει την προγενέστερη έγκριση της Διπυργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002, κατά τη διαδικασία του νόμου αυτού. 2. Η έγκριση χορηγείται εφόσον πληρούνται κριτήρια αξιολόγησης προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής και απρόσκοπτη παροχή των προσφερόμενων υπηρεσιών και λειτουργία των δικτύων. Ενδεικτικά λαμβάνονται υπόψη ως κριτήρια αξιολόγησης και συνεκτιμώνται: α') η εμπειρία των τρίτων μετόχων στο αντικείμενο των ανωτέρω επιχειρήσεων, β') η φερεγγυότητά τους, γ') πληροφορίες αναφορικά με τις επενδυτικές τους στρατηγικές, δ') η διαφάνεια των συναλλαγών τους, ε') τα συγκεκριμένα επιχειρηματικά τους σχέδια, στ') το μέγεθος και το είδος του επενδυτικού τους προγράμματος, ζ') το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, η') η διασφάλιση των θέσεων εργασίας, θ') η δομή του μετοχικού τους κεφαλαίου και ιδίως η συμμετοχή κεφαλαίων εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βάσει της αρχής της διαφάνειας και της αμοιβαιότητας, ι') ο τρόπος λήψεως αποφάσεων. 3. Οι αποφάσεις των ως άνω εταιριών εθνικής στρατηγικής σημασίας που αναφέρονται στα ακόλουθα θέματα υπόκεινται για την εγκυρότητά τους σε έγκριση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. α) Στη διάλυση της εταιρίας, τη θέση της σε εκκαθάριση και τον ορισμό εκκαθαριστών. β) Σε οποιοδήποτε εταιρικό μετασχηματισμό των ανωτέρω επιχειρήσεων, όπως ενδεικτικά στη μετατροπή, τη συγχώνευση με άλλη εταιρία, τη συγχώνευση με σύσταση νέας ανώνυμης εταιρίας, τη διάσπαση, με οποιαδήποτε μορφή και αν αυτή πραγματοποιείται, ή την απόσχιση κλάδου ή κλάδων, η οποία μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την παροχή υπηρεσιών σε τομείς στρατηγικής σημασίας. γ) Σε οποιαδήποτε μεταφορά, μεταβολή ή μετατροπή, οποιαδήποτε εκχώρηση, παροχή ως εγγύηση, καθώς και σε οποιαδήποτε μεταβολή ή αλλαγή του προορισμού των στρατηγικής σημασίας στοιχείων του ενεργητικού των ανωτέρω εταιριών και των βασικών δικτύων και υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, καθώς και για την ασφάλειά της. 4. Η έγκριση της προηγούμενης παραγράφου παρέχεται με υπουργική απόφαση που εκδίδεται εντός χρονικού διαστήματος τριάντα (30) ημερών από της υποβολής της αποφάσεως της εταιρίας στον Υπουργό. Σε περίπτωση παράδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής, θεωρείται ότι η απαιτούμενη έγκριση έχει παρασχεθεί».*

το Δικαστήριο επί προδικαστικού ερωτήματος απεφάνθη⁵⁸ ότι οι προβλεπόμενοι περιορισμοί παραβίαζαν την αρχή της ελεύθερης εγκαταστάσεως, μη πειθόμενο όχι μόνο από τους ισχυρισμούς που πρόβαλλε η Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με την δικαιολόγηση των απορρέοντων περιορισμών, αναγόμενους στο σκοπό των επιχειρήσεων στρατηγικής σημασίας, αλλά και από τους αναφερόμενους στη διαφάνεια της ιδιωτικοποιήσεως και τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου του δημοσίου επί του στρατηγικού επενδυτή⁵⁹. Η απόφαση αυτή εντάσσεται – κατά τρόπο αναμενόμενο – στη περιοριστική γραμμή που ακολουθεί η νομολογία του Δικαστηρίου.

⁵⁸ Βλ. ΔΕΕ, 8.11.2012, υποθ. C-244/11, Επιτροπή κατά Ελλάδας, ηλεκτρονική δημοσίευση ECLI:EU:C:2012:694

⁵⁹ Ο.π., σκέψη 32 επ.

4. Το ενωσιακό δίκαιο περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων: μεταξύ πλαισίωσης και παρακίνησης

Καταρχάς, και το δίκαιο περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων – όπως και αυτό των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας – λειτουργεί ως πλαίσιο προσδιορισμού του τρόπου συντέλεσης μιας ιδιωτικοποίησης και δεν επιδρά στην ευχέρεια του κράτους να προχωρήσει σε αυτή. Μπορεί όμως να λειτουργήσει και παρακινητικά, όταν ελέγχει με αυστηρότητα την απόλαυση κρατικών ενισχύσεων από τις δημόσιες επιχειρήσεις, ως πιστή τήρηση και της αρχής της ισότητας μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων.

4.1 Πλαισίωση

4.1.1 Τυπική πλαισίωση

Η Επιτροπή στην 23^η Έκθεση πολιτικής ανταγωνισμού⁶⁰ διατύπωσε υπό τύπον κανονιστικής κωδικοποίησης τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι ιδιωτικοποιήσεις προκειμένου να θεωρείται ότι δεν ενέχουν στοιχείο κρατικής ενίσχυσης⁶¹. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να θεωρηθούν είτε αμάχητα, είτε μαχητά τεκμήρια ύπαρξης ή ανυπαρξίας κρατικής ενίσχυσης.

Γενικώς, *αμάχητο τεκμήριο* ανυπαρξίας κρατικής ενίσχυσης υφίσταται όταν η ιδιωτικοποίηση λαμβάνει χώρα με πώληση μετοχών σε οργανωμένη χρηματιστηριακή αγορά. Μάλιστα, δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση, ακόμη και εάν έχει προηγηθεί διαγραφή χρέους της ούτω πωλούμενης επιχείρησης, υπό την προϋπόθεση όμως ότι τα έσοδα από την πώληση υπερβαίνουν το ποσό του διαγραφέντος χρέους.

Επίσης, τεκμαίρεται ότι δεν υφίσταται στοιχείο κρατικής ενίσχυσης (και συνεπώς δεν απαιτείται κοινοποίηση στην Επιτροπή), όταν σωρευτικώς πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις :

- θα πρέπει να υπάρξει δημόσια πρόσκληση υποβολής προσφορών ανοικτή σε όλους τους ενδιαφερόμενους, διαφανής και ανεξάρτητη από τα αποτελέσματα άλλων πράξεων, όπως είναι απόκτηση άλλων περιουσιακών στοιχείων εκτός από αυτά για τα οποία υποβάλλεται προσφορά ή η συνέχιση της άσκησης ορισμένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων
- η επιχείρηση πρέπει να πωληθεί στον πλειοδότη, και
- οι υποβάλλοντες προσφορά πρέπει να έχουν επαρκή χρόνο και στοιχεία για τη σωστή αξιολόγηση των περιουσιακών στοιχείων, βάσει των οποίων, θα υποβληθεί η προσφορά.

Το τεκμήριο της πλειοδοσίας (απόλυτα υψηλότερης προσφοράς) θέτει ορισμένα ερμηνευτικά ζητήματα από την απάντηση στα οποία, μπορεί να ανιχνευθεί και ο αμάχητος ή μαχητός χαρακτήρας του. Συγκεκριμένα, τίθεται το ερώτημα εάν, σε κάθε περίπτωση, η πώληση πρέπει να κατακυρωθεί στον απόλυτο πλειοδότη (*au plus offrant*) ή εάν ο πωλητής-κράτος μπορεί να αξιολογεί συνολικά τις προσφορές

⁶⁰ Βλ. κείμενο COM(94) 161 τελικό, Βρυξέλλες, 05.05.1994, παρ. 402-403.

⁶¹ Βλ. και Γ. Καρόδη, «Ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων υπό το φως των κανόνων της ΣΛΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων και περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων», ΕΕΕυρΔ, 2-3/2012, σελ. 131-146 και ιδ. 136-139.

κατακυρώνοντας την πώληση σε εκείνο τον προσφέροντα που υποβάλλει την οικονομικά καλύτερη προσφορά (*au mieux offrant*). Η Επιτροπή έχει δεχθεί ότι, υπό ορισμένες περιοριστικά ερμηνευόμενες περιστάσεις, είναι δυνατό να κατακυρώνεται η πώληση στην οικονομικά καλύτερη προσφορά⁶². Κατά την άποψή μας, πρόκειται περισσότερο για αναγκαία εκλογίκευση του κριτηρίου και όχι τόσο για εφαρμοστικό περιορισμό του. Θα πρέπει δηλαδή να γίνει δεκτό ότι το κριτήριο του πλειοδότη θα πρέπει να εκλαμβάνεται καταρχήν στην απόλυτη διάστασή του, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις που καθιστούν την υψηλότερη προσφορά, προδήλως οικονομικά απρόσφορη. Η περιοριστική αυτή θεώρηση επιβεβαιώνεται και από την μεταγενέστερη υπόθεση της ιδιωτικοποίησης της αυστριακής τράπεζας HYPO Bank Burgenland AG. Σε συνέχεια ανοικτού και διαφανούς διαγωνισμού, η πώληση κατακυρώθηκε στον δεύτερο πλειοδότη (με προσφερόμενο τίμημα 100,4 εκατομμύρια ευρώ) και όχι στον πρώτο (με προσφερόμενο τίμημα 155 εκατομμύρια ευρώ). Η Επιτροπή κατόπιν καταγγελίας του πρώτου πλειοδότη απεφάνθη ότι η μεταβίβαση αυτή συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά το διαφέρον των δύο προσφερθέντων τιμημάτων⁶³. Το Γενικό Δικαστήριο επί προσφυγής επικύρωσε την απόφαση της Επιτροπής προβαίνοντας σε διασταλτική ερμηνεία του κριτηρίου της πλειοδοσίας⁶⁴. Συγκεκριμένα, το ΓΔικΕΕ θεώρησε ότι, όταν μια δημόσια αρχή σκοπεύει να πωλήσει επιχείρηση, η οποία της ανήκει και εφαρμόζει, προς τούτο, διαφανή και άνευ αιρέσεων διαδικασία ανοικτού διαγωνισμού, μπορεί να τεκμαίρεται ότι η αγοραία τιμή αντιστοιχεί στην υψηλότερη προσφορά, εφόσον η προσφορά αυτή είναι δεσμευτική και αξιόπιστη και δεν δικαιολογείται η συνεκτίμηση οικονομικών παραγόντων εκτός από την τιμή, όπως είναι οι εκτός ισολογισμού κίνδυνοι που υφίστανται μεταξύ των προσφορών⁶⁵. Τούτο δεν ανατρέπεται από το γεγονός ότι η δεύτερη προσφορά είναι ενδεχομένως εντός των αποδεκτών πλαισίων τιμήματος που έχει ορίσει για την μεταβιβαζόμενη επιχείρηση ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας εκτιμητής⁶⁶. Κατά την εκτίμηση αυτή δεν μπορούν επίσης να ληφθούν υπόψη προηγούμενες κρατικές εγγυήσεις υπό μορφή εγγυήσεων που έχουν χορηγήσει οι δημόσιες αρχές στη μεταβιβαζόμενη επιχείρηση και οι οποίες

⁶² Βλ. απόφαση Επιτροπής της 3^{ης} Μαΐου 2000, 2000/647/ΕΚ, ΕΕ L 272/29, 25.10.2000. Η Επιτροπή δέχθηκε την αρχή της *οικονομικά καλύτερης προσφοράς* υπό τις εξής προϋποθέσεις: α) οι δύο προσφορές υπό σύγκριση παρουσίαζαν απόκλιση μικρότερη της τάξεως του 1%, β) ο απόλυτος πλειοδότης είχε παράσχει εγγύηση, η οποία δεν ήταν σύμφωνη με τις απαιτήσεις του εφαρμοστέου δικαίου και γ) η προσφορά που επελέγη κινούνταν στην οροφή των τιμών που είχε καταλήξει ανεξάρτητος εκτιμητής από την πλευρά του πωλητή.

⁶³ Βλ. απόφαση της Επιτροπής, της 30.4.2008, 2008/719/ΕΚ, σχετικά με την κρατική ενίσχυση C 56/06 (πρώην NN 77/06), χορηγηθείσα από την Αυστρία στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης της Bank Burgenland, ΕΕ L 239, σ. 32

⁶⁴ Βλ. ΓΔικΕΕ, 28.2.2012, συνεκδ. υποθ. T-268/08 και T-281/08, Land Burgenland και Δημοκρατία της Αυστρίας, κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αδημ. ακόμη στη Συλλογή.

⁶⁵ Βλ. σκέψη 70 της απόφασης.

⁶⁶ Βλ. σκέψη 72 της απόφασης, η οποία διαλαμβάνει: «Πράγματι, η χρήση τέτοιων εκθέσεων για τον καθορισμό της αγοραίας τιμής της BB θα είχε νόημα μόνο σε περίπτωση που δεν είχε εφαρμοσθεί διαδικασία διαγωνισμού για την πώληση της επιχείρησης αυτής ή, ενδεχομένως, σε περίπτωση που είχε συναχθεί το συμπέρασμα ότι η εφαρμοσθείσα διαδικασία διαγωνισμού δεν ήταν ανοικτή, διαφανής και άνευ αιρέσεων. Συναφώς, είναι αναμφισβήτητο ότι οι πράγματι και εγκύτως υποβληθείσες προσφορές στο πλαίσιο της διαδικασίας διαγωνισμού που κινήθηκε για την ιδιωτικοποίηση συγκεκριμένης επιχείρησης συνιστούν, κατ' αρχήν, καλύτερη κατά προσέγγιση αγοραία τιμή της εν λόγω επιχείρησης απ' ό,τι οι εκθέσεις ανεξαρτήτων πραγματογνωμόνων. Συγκεκριμένα, τέτοιες εκθέσεις πραγματογνωμόνων, ανεξαρτήτως της μεθόδου και των παραμέτρων που επιλέγονται για την κατάρτισή τους, στηρίζονται σε ανάλυση συνιστάμενη σε προβολή στο μέλλον και, ως εκ τούτου, καταλήγουν σε εκτίμηση χαμηλότερης αγοραίας τιμής της επίμαχης επιχείρησης από αυτήν που προκύπτει από συγκεκριμένες και εγκύτως υποβληθείσες προσφορές στο πλαίσιο νομοτύπως διεξαχθείσας διαδικασίας διαγωνισμού».

δεν πληρούν το κριτήριο του ιδιώτη επιχειρηματία⁶⁷, ούτε εικαζόμενες δυσκολίες για την λήψη από τον πλειοδότη των αναγκαίων διοικητικών αδειών, όταν δεν προκύπτει σοβαρός κίνδυνος ματαίωσης της συναλλαγής⁶⁸.

Οι ακόλουθες περιστάσεις, εφόσον συντρέχουν, συνηγορούν (*μαχητό τεκμήριο*) στην ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης (και, συνεπώς, η Επιτροπή φρονεί ότι απαιτείται κοινοποίηση) :

- πωλήσεις μετά από διαπραγμάτευση με ένα και μοναδικό μελλοντικό
- αγοραστή ή αριθμό επιλεγμένων προσφερόντων.
- πωλήσεις στις οποίες προηγήθηκε η διαγραφή του χρέους από το κράτος, άλλες δημόσιες επιχειρήσεις ή οποιαδήποτε δημόσια αρχή.
- πωλήσεις στις οποίες προηγήθηκε η μετατροπή του χρέους σε μετοχικό κεφάλαιο ή αύξηση του κεφαλαίου⁶⁹.
- πωλήσεις με όρους που δεν είναι συνήθεις σε συγκρίσιμες συναλλαγές μεταξύ ιδιωτικών φορέων.

Κατά τη διατύπωση της 23^{ης} Έκθεσης φαίνεται ότι δημιουργείται (αμάχητο) τεκμήριο ύπαρξης στοιχείου κρατικής ενίσχυσης εάν υπάρχει διάκριση που να βασίζεται στην ιθαγένεια των μελλοντικών αγοραστών των μετοχών ή των σχετικών περιουσιακών στοιχείων.

Αρνητική είναι γενικά η στάση της Επιτροπής στην περίπτωση των ομαδικών (συνδεδεμένων) πωλήσεων, ιδιαίτερα όταν πωλούνται μαζί μια αποδοτική και μια μη αποδοτική δραστηριότητα, (*Cluster Sales*)⁷⁰. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η

⁶⁷ Βλ. σκέψεις 154-160 της απόφασης. Επρόκειτο για το καθεστώς κρατικών εγγυήσεων *Ausfallhaftung* που είχε θεσπίσει η Αυστρία υπέρ χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που βρίσκονταν σε στάδιο εκκαθάρισης και το οποίο είχε τύχει μεταβατικής ανοχής εκ μέρους της Επιτροπής. Σύμφωνα με τις σκέψεις 149-150 της απόφασης του ΓΔικΕΕ : «*Η Επιτροπή περιέγραψε, στην προσβαλλομένη απόφαση (βλ., ειδικότερα, υποσημείωση 9 της αιτιολογικής σκέψεως 21), την Ausfallhaftung ως σύστημα εκ του νόμου εγγυήσεως, το οποίο συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατικών, ιδίως δε των περιφερειακών, αρχών να επέμβουν σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή θέσεως του οικείου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος υπό εκκαθάριση. Σύμφωνα με την εγγύηση αυτή, οι πιστωτές των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων μπορούν να ασκούν ευθέως δικαίωμα έναντι της εγγυήτριας δημόσιας αρχής, σε περίπτωση που το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα τεθεί υπό εκκαθάριση ή βρεθεί σε κατάσταση αφερεγγυότητας και το ενεργητικό του εν λόγω ιδρύματος δεν επαρκεί για την ικανοποίησή τους. Οι προσφεύγοντες δεν αμφισβήτησαν τυπικώς τον εν λόγω ορισμό της Ausfallhaftung. Από την πρόταση της Επιτροπής για τη λήψη πρόσφορων μέτρων όσον αφορά την Ausfallhaftung προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας δεσμεύθηκε να καταργήσει την εγγύηση αυτή κατά το πέρασ μιας μεταβατικής περιόδου. Συγκεκριμένα και όπως προκύπτει από τη σκέψη 3 ανωτέρω, οι υποχρεώσεις που υφίσταντο στις 2 Απριλίου 2003 καλύπτονται από την Ausfallhaftung μέχρι την ημερομηνία λήξεώς τους. Κατά τη μεταβατική περίοδο, η οποία διήρκεσε μέχρι την 1η Απριλίου 2007, εκτός αν τα οικεία χρηματοπιστωτικά ιδρύματα είχαν ιδιωτικοποιηθεί σε προγενέστερη ημερομηνία, η Ausfallhaftung διατηρήθηκε σε ισχύ για τις νέες υποχρεώσεις των οποίων η ημερομηνία λήξεως είναι προγενέστερη της 30ής Σεπτεμβρίου 2017».*

⁶⁸ Βλ. σκέψεις 106-133 της απόφασης.

⁶⁹ Βλ. όμως την απόφαση της Επιτροπής της 4.8.2010 σχετικά με την κρατική ενίσχυση C 40/08 (πρώην N 163/08), 2010/691/EE, EE L 298/51 που αφορούσε σε μετοχοποίηση χρέους, η οποία τελικώς κρίθηκε σύμφωνη με το κριτήριο του ιδιώτη πωλητή.

⁷⁰ Βλ. απόφαση της Επιτροπής της 7^{ης} Μαΐου 2002, 2002/631/EKAX, EE L 203/52, 1.8.2002, παράγραφος 56, όπου επαναλαμβάνεται η προδιατυπωθείσα θέση της Επιτροπής (επιστολή της Επιτροπής της 8ης Δεκεμβρίου 1992 προς τη Γερμανία [SG(92)D/17613]), σύμφωνα με την οποία : «*Στις περιπτώσεις που οι επιχειρήσεις αυτής της μορφής δεν έχουν συμπύξει τις δυνάμεις τους στην πορεία της ιστορικής τους εξέλιξης, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να υποστηρίξει την*

Επιτροπή θεωρεί γενικώς ότι υφίσταται «διεπιδότηση» (*cross-subsidization*) της μη αποδοτικής δραστηριότητας από τα έσοδα της πώλησης της αποδοτικής, ενώ ένας ιδιώτης πωλητής κατά κανόνα θα προτιμούσε να διαλύσει (να τερματίσει) την μη αποδοτική δραστηριότητα και δεν θα δέχονταν την μείωση των εσόδων από την πώληση της αποδοτικής δραστηριότητας. Πάντως, η Επιτροπή προστρέχει σχετικώς και στο κριτήριο των ιστορικών δεσμών μεταξύ των πωλούμενων δραστηριοτήτων. Επίσης, φαίνεται να προστρέχει και στο κριτήριο της ενιαίας νομικής προσωπικότητας, αν και δεν είναι απόλυτα σαφές εάν αυτό μόνο του αρκεί (ως τεκμήριο και για την ύπαρξη ιστορικών δεσμών)⁷¹. Πάντως, εάν οι δραστηριότητες παρουσιάζουν τέτοιους ιστορικούς δεσμούς που δικαιολογούν την από κοινού πώλησή τους, η Επιτροπή συνάγει ότι δεν υφίσταται στοιχείο κρατικής ενίσχυσης.

Η Επιτροπή στην αξιολόγηση επιβολής όρων προς τον αγοραστή, προκειμένου οι τελευταίος να διατηρήσει μέρος ή όλες τις θέσεις εργασίας στην πωλούμενη επιχείρηση προστρέχει σε έλεγχο αναλογικότητας. Εάν η διατήρηση κάποιου αριθμού θέσεων εργασίας κρίνεται αναγκαία για την ομαλή λειτουργία της επιχείρησης εν συγκρίσει και προς τις υπόλοιπες προσφορές, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο σχετικός όρος δεν είναι μεροληπτικός για τον αγοραστή και, επομένως, δεν υποκρύπτεται στοιχείο κρατικής ενίσχυσης⁷². Πάντως, μεταγενέστερες αποφάσεις της Επιτροπής έχουν κρίνει ότι η διατήρηση των υφιστάμενων θέσεων εργασίας δεν συνάδουν με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή και, ως εκ τούτου, είναι ικανές να επηρεάσουν προς τα κάτω το προσφερόμενο τίμημα⁷³. Σε άλλη περίπτωση, η Επιτροπή έκρινε ότι συμβιβάζονταν με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή ρήτρες διατήρησης του υφιστάμενου επιπέδου απασχόλησης, οι οποίες δεν ήταν διατυπωμένες με επιτακτικό (δεσμευτικό για τον επενδυτή) τρόπο⁷⁴.

4.1.2 Άτυπη πλαισίωση – η ελληνική εμπειρία

Οι αποκρατικοποιήσεις που τρέχουν στο χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ διενεργούνται σε κοντινή συνεργασία με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΓΔ Ανταγωνισμού – DGComp) για τα θέματα κρατικών ενισχύσεων που ενδεχομένως ανακύπτουν. Πρόκειται για με άτυπη διαδικασία συνεχούς διαβούλευσης μέσα από τυποποιημένα ερωτηματολόγια και επαφές που δεν δημιουργεί νομικά δικαιώματα (π.χ. αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης) και αποσκοπεί αφενός να εντοπίσει έγκαιρα ενδεχόμενες τριβές με τις επιταγές του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων και, αφετέρου, να υποβοηθήσει την διοίκηση για την αποτελεσματικότερη υλοποίηση του προγράμματος προλαβαίνοντας ανατροπές. Εντάσσεται στο πλαίσιο των βέλτιστων

άποψη ότι η τεχνητή συγχώνευση των επιχειρήσεων συμβαδίζει με την αξίωση που επιβάλλει από την πλευρά της, ότι οι προσφορές δεν επιτρέπεται να συνοδεύονται από όρους» [...] Η άποψη αυτή δεν είναι δυνατό να δικαιολογηθεί με παραπομπή στην προβλεπόμενη στάση που θα τηρούσε κάποιος κεφαλαιούχος ο οποίος δρα υπό τις συνθήκες λειτουργίας της αγοράς υπό παρόμοιες περιστάσεις, ο οποίος θα προτιμούσε περισσότερο να διαλύσει κάποια επιχείρηση με αρνητική αξία, παρά να παραιτηθεί από τα έσοδα που θα μπορούσε να αποκομίσει από την πώληση της επιχείρησης με θετική αξία». Βλ. και απόφαση της Επιτροπής επί της ενισχύσεως Ν 49/95, ΕΕ C 168 της 12.10.1996, σελ. 10.

⁷¹ Βλ. απόφαση της Επιτροπής της 7^{ης} Μαΐου 2002, 2002/631/ΕΚΑΧ, ό.π., παράγραφος 59.

⁷² Βλ. απόφαση της Επιτροπής της 11^{ης} Απριλίου 2000, 2000/628/ΕΚ, ΕΕ L 265/15, 19.10.2000, παράγραφος 91. Έτσι και *Marianne Dony – François Renard – Catherine Smits*, *Commentaire Mégret*, « Contrôle des aides d'état », Editions de l'Université de Bruxelles, σελ. 134-135.

⁷³ Βλ. απόφαση της Επιτροπής της 27.2.2008, 2008/717/ΕΚ, ΕΕ L 239/12.

⁷⁴ Βλ. απόφαση της Επιτροπής της 2.4.2008, 2008/767/ΕΚ, ΕΕ L 263/5.

πρακτικών (*Best Practices*) και εμπνέεται και από τον σχετικό κώδικα συμπεριφοράς που έχει καταρτίσει η Επιτροπή για τις προ κοινοποιήσεως επαφές⁷⁵.

4.2 Έμμεση παρακίνηση

Η επιμέλεια με την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινεί τις διαδικασίες ελέγχου (παράνομων) κρατικών ενισχύσεων κατά δημοσίων και δη προβληματικών επιχειρήσεων μπορεί να λειτουργήσει παρακινητικά για την ιδιωτικοποίηση ιδιαίτερα των υγιών τμημάτων τους. Χαρακτηριστική από αυτή την άποψη είναι η πρόσφατη υπόθεση της ΛΑΡΚΟ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα στήριξης του Ελληνικού Δημοσίου προς τη Γενική Μεταλλευτική και Μεταλλουργική Εταιρεία ΛΑΡΚΟ (ΑΕ) προσέδωσαν στην επιχείρηση αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών της, κατά παράβαση των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις⁷⁶. Εντούτοις, για ορισμένα στοιχεία ενεργητικού της ΛΑΡΚΟ, που ήταν κρατική επιχείρηση και βρισκόνταν υπό ιδιωτικοποίηση η Επιτροπή απεφάνθη ότι η υποχρέωση επιστροφής της ασύμβατης ενίσχυσης δεν θα πρέπει μεταβιβαστεί στους αγοραστές αυτών των στοιχείων⁷⁷.

⁷⁵ Πρβλ. Κώδικας βέλτιστων πρακτικών για τη διεξαγωγή διαδικασιών που αφορούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, 2009/C 136/04, Τμήμα 3, παρ. 10-18.

⁷⁶ Βλ. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, Βρυξέλλες, Πέμπτη, 27 Μαρτίου 2014 και αποφάσεις Κρατική ενίσχυση SA.34572 (2013/C) (πρώην 2013/NN) – Ελλάδα Εικαζόμενες κρατικές ενισχύσεις υπέρ της επιχείρησης ΛΑΡΚΟ Γενική Μεταλλευτική και Μεταλλουργική ΑΕ, Βρυξέλλες, 06.03.2013, C(2013) 1167 final και Κρατική ενίσχυση SA.37954 (2013/N) – Ελλάδα, Πώληση ορισμένων περιουσιακών στοιχείων της ΛΑΡΚΟ – Γενική Μεταλλευτική & Μεταλλουργική Εταιρεία ΑΕ, Βρυξέλλες, 7.03.2014, C(2014) 1805 final.

⁷⁷ Πρβλ. Commentaire Mégret, Contrôle des aides d'Etat, Editions de l'Université de Bruxelles, σελ. 381-384, παρ. 701-706.

5. Επίμετρο – Συμπεράσματα

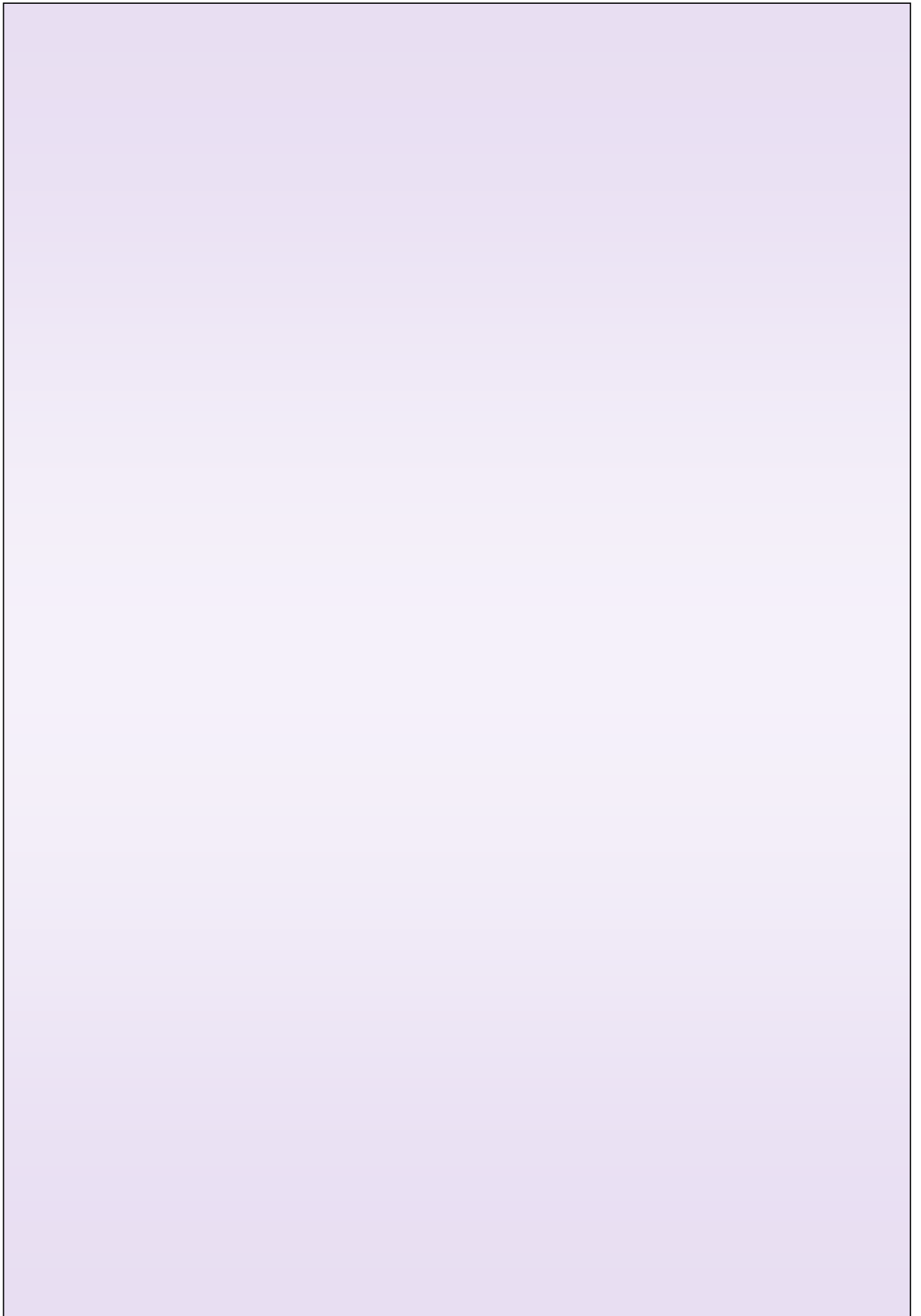
Η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων οριοθετείται από τον επιτρεπτό διαχωρισμό δημόσιας και ιδιωτικής δράσης. Η πρώτη εδράζεται στο γενικό καλό (δημόσιο συμφέρον), ενώ η δεύτερη στο θεμιτώς νοούμενο ατομικό συμφέρον. Οι οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων ετών – χωρίς να έχουν ανατρέψει τις θεωρίες για τον σκληρό πυρήνα του κρατικού φαινομένου⁷⁸ – τείνουν στην εκδίωξη του κράτους ως οικονομικού φορέα, υπέρ του ρόλου του ως ρυθμιστή. Υπό αυτή τη σκοπιά, η ρύθμιση προβάλλει ως προτιμότερη εναλλακτική έναντι της δημόσιας οικονομικής δράσης όχι μόνο από την άποψη της οικονομικής αποτελεσματικότητας, αλλά και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό, η καθολική υπηρεσία ως μετάλλαξη της δημόσιας υπηρεσίας μέσω του παράγωγου ενωσιακού δικαίου κρίνεται γενικά εύστοχη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν επιδέχεται βελτιώσεις, κυρίως λόγω της αναγκαίας παρακολουθηματικότητας των τεχνολογικών και οικονομικών εξελίξεων. Πάντως, η καθολική υπηρεσία σηματοδοτεί in fine την είσοδο του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας στο πεδίο της εξυπηρέτησης σκοπών δημόσιας πολιτικής.

Η ιδιωτικοποίηση πρώην δημόσιων μονοπωλίων ιδιαίτερα στους τομείς κοινής ωφέλειας οδηγεί εκ των πραγμάτων στην εκθεμελίωση της σύγκρουσης συμφερόντων που προκύπτει από την σύγκυση (την σώρευση) στο Κράτος των ρόλων ρυθμιστή (νομοθέτη υπό ευρεία έννοια) και ρυθμιζόμενου (οικονομικού φορέα) που μπορεί να είναι είτε άμεση, είτε έμμεση μέσω της αποφασιστικής επιρροής που είναι σε θέση να ασκεί στις δημόσιες επιχειρήσεις⁷⁹. Θα πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι η αντικατάσταση της δημόσιας μονοπώλησης από την ιδιωτική δεν αποτελεί το ζητούμενο και, επομένως, θα πρέπει να λαμβάνονται εκείνες οι αναγκαίες πρόνοιες (συνοδευτικά μέτρα) ώστε η ιδιωτικοποίηση να διασφαλίζει ανοικτές δομές ανταγωνισμού στην αγορά.

Γενικότερα, η επιτυχία μιας διαδικασίας ιδιωτικοποίησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη μικροοικονομικού (π.χ. εξυγίανση προβληματικών δημοσίων επιχειρήσεων) ή μακροοικονομικού προβλήματος που αυτή καλείται να επιλύσει. Τόσο μια «πεισματική» διατήρηση εμπορικών μονάδων υπό δημόσιο έλεγχο, όσο και μια άκρατη προσέγγιση ιδιωτικοποίησης «των πάντων» – όπως έχει δείξει και η σχετική εμπειρία – μπορούν να οδηγήσουν σε αντίστροφα αποτελέσματα τόσο από πλευράς οικονομικής αποτελεσματικότητας, όσο και από πλευράς εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

⁷⁸ Πρβλ. Μ. Καραμανώφ, «Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων – Βιώσιμο Κράτος & Δημόσια Κτήση», ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ, σελ. 229-230.

⁷⁹ Πρβλ. Κ.Α. Στεφάνου, «Το καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα», ό.π., σελ. 30.





ECEFIL

European Center of Economic and Financial Law
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ