

Γεώργιος Ι. Γαλανόπουλος, Δικηγόρος, Υπ. ΔΝ

Η Πολιτική των Αποκρατικοποιήσεων στην Περίοδο της Οικονομικής κρίσης

- Θεσμικό πλαίσιο και Νομολογία
- Μηχανισμοί αξιοποίησης περιουσίας

Πρόλογος

Σπύρος Βλαχόπουλος

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Η Πολιτική
των Αποκρατικοποιήσεων
στην Περίοδο της
Οικονομικής κρίσης

Διαθέσιμο και στην:



www.quallex.gr

Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης

Γεώργιος Ι. Γαλανόπουλος
Δικηγόρος, Υπ. ΔΝ

ISBN 978-960-654-223-7

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιοδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

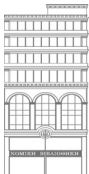
ΔΗΛΩΣΗ ΑΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΥΘΥΝΩΝ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος, ο συγγραφέας και όλοι οι συντελεστές του έργου δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου. Επαγγελματικές νομικές συμβουλές θα πρέπει να αναζητηθούν πριν από κάθε νομική ενέργεια, η δε χρήση του παρόντος ή μέρους του δεν ιδρύει σχέση δικηγόρου - πελάτη ή οποιαδήποτε άλλη σχέση μεταξύ του χρήστη και της ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ, ή του συγγραφέα, ή των λοιπών συντελεστών.

Εκδοτική επιμέλεια: Εύη Γαλάνη
Δημιουργία & concept εξωφύλλου: Αλεξάνδρα Μποζιονέλου
Μορφική επιμέλεια: Λάμπρος Μαντζαβίνος
Σελιδοποίηση: Αλίκη Τριανταφυλλίδου
Πηγή εξωφύλλου: Shutterstock Image Bank
Παραγωγή: NB Production 29102020M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Μαυρομυιάλη 23 | 106 80 | Αθήνα
Τ 210 3678 800 | F 210 3678 819
www.nb.org | info@nb.org



Γεώργιος Ι. Γαλανόπουλος, Δικηγόρος, Υπ. ΔΝ

Η Πολιτική των Αποκρατικοποιήσεων στην Περίοδο της Οικονομικής κρίσης

- Θεσμικό πλαίσιο και Νομολογία
- Μηχανισμοί αξιοποίησης περιουσίας

Πρόλογος:

Σπύρος Βλαχόπουλος
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Privatization policy in economic crisis

George J. Galanopoulos

Attorney at Law, PhD c.

ISBN 978-960-654-223-7

Abstract: This paper deals with the current issue of privatizations during the period of the economic crisis in Greece. Greece was always phobic in radical privatization programs and tried to act as an entrepreneur. But how “fiscal struggling” changed that ideology? Concerning the institutional aspects of the crisis in the law of privatization, the key mechanisms for guaranteeing the process of utilizing the Greek state’s property and sharing the most important case-law “findings”, the privatizations in Greece are being financially and politically evaluated, noting that the optimal functioning of the state is regulated by markets.

COPYRIGHT

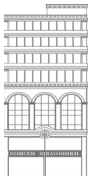
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI, the author and the contributors make no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI, or the author, or the rest of contributors.



NOMIKI BIBLIOTHIKI



23 Mavromichali str. | 106 80 | Athens | Greece

T +30 210 3678 800 | F +30 210 3678 819

www.nb.org | info@nb.org



50th Anniversary
1970-2020



Committed to excellence



Member of
MGIP
MEMBER OF THE ASSOCIATION OF MANAGEMENT INSTITUTES IN GREECE



Law Publishers in Europe

Το βιβλίο αυτό αφιερώνεται στους γονείς μου

Πρόλογος

Η ιδιωτικοποίηση δημοσίων δραστηριοτήτων και περιουσιακών δικαιωμάτων συγκαταλέγεται στα πιο δυσεπίλυτα θέματα του δημοσίου δικαίου. Καταρχάς, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί ένα πολυδιάστατο ζήτημα, το οποίο αφορά όχι μόνο τη νομική, αλλά και την πολιτική, οικονομική και τη διοικητική επιστήμη. Το ότι μια ιδιωτικοποίηση επιτρέπεται από συνταγματική άποψη, δεν προδικάζει και την ορθότητα της πολιτικής και οικονομικής επιλογής της ιδιωτικοποίησης, όπως είχα την ευκαιρία να υπογραμμίσω πριν από περίπου μια εικοσαετία στη μελέτη μου με τον τίτλο «Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης» (1999). Τα πράγματα, πάντως, δεν είναι εύκολα ούτε από συνταγματική άποψη: Το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα του 1975 δεν ρυθμίζει ρητά τις ιδιωτικοποιήσεις, ενώ, αντίθετα, περιέχει αναλυτικές διατάξεις για το αντίστροφο φαινόμενο, δηλαδή τις κρατικοποιήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων (άρθρο 106 Συντ). Η συνταγματική ρύθμιση των κρατικοποιήσεων και η παντελής έλλειψη ρητών συνταγματικών διατάξεων για τις ιδιωτικοποιήσεις, αποτελούν μια ακόμη επιβεβαίωση της ιστορικότητας που χαρακτηρίζει κάθε συνταγματικό κείμενο ως έκφραση της εκάστοτε πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής συγκυρίας. Το Σύνταγμα, ως ανθρώπινο δημιούργημα, δεν είναι και δεν μπορεί να είναι «άχρονο». Εντάσσεται σε ένα συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο και εκφράζει τους συσχετισμούς, τις αξίες, ακόμη και τις αντιφάσεις, της περιόδου γένεσής του. Είναι λοιπόν απόλυτα κατανοητό για ποιο λόγο το ελληνικό Σύνταγμα, στην αρχική του διατύπωση του 1975, δεν περιείχε διατάξεις για την ιδιωτικοποίηση: Την εποχή εκείνη κανένας δεν μιλούσε για ιδιωτικοποιήσεις και κρατούσα ήταν η αντίστροφη τάση, αυτή των κρατικοποιήσεων. Όταν όμως τις επόμενες δεκαετίες τέθηκε στην «πολιτική ατζέντα» το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων και άρχισε στη νομική κοινότητα ο διάλογος για τα συνταγματικά τους όρια, είναι απορίας άξιον για ποιο λόγο δεν προστέθηκε, με τις συνταγματικές αναθεωρήσεις, ρητή διάταξη που να οριοθετεί το συνταγματικό τους πλαίσιο. Μια ακόμη ένδειξη της «ατολμίας» του έλληνα αναθεωρητικού νομοθέτη;

Υπό τα δεδομένα αυτά και επειδή το Σύνταγμα, παρά την έλλειψη ρητών ρυθμίσεων, προφανώς δεν είναι «αδιάφορο» απέναντι στο φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων ιδίως από την άποψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το «βάρος» μετατέθηκε, για μια ακόμη φορά, στη νομολογία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε ρόλο οιονεί συνταγματικού δικαστηρίου, κλήθηκε να αποφανθεί επί της συνταγματικότητας συγκεκριμένων ιδιωτι-

κοποιήσεων και να χαράξει έτσι τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων. Δεν χρειάζεται βέβαια να τονιστεί ότι το έργο αυτό της νομολογίας δεν ήταν καθόλου εύκολο. Η δικαστική εξουσία έπρεπε, για μια ακόμη φορά, να ισορροπήσει –για την ακρίβεια να «ακροβατήσει»- ανάμεσα, αφενός, στον σεβασμό της πολιτικής απόφασης της ιδιωτικοποίησης και, αφετέρου, στην εκπλήρωση του χρέους της ως θεματοφύλακα της συνταγματικής νομιμότητας. Ήταν λοιπόν εύλογο και αναμενόμενο οι όποιες νομολογιακές παραδοχές να μη διακρίνονται πάντοτε για τη δογματική τους συνοχή και συνέπεια, όπως λ.χ. όταν, από τη μία, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δεχόταν ότι ανάθεση της ελεγχόμενης στάθμευσης σε ιδιώτες παραβιάζει τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της κρατικής εξουσίας, ενώ, από την άλλη, Τμήμα του ίδιου Δικαστηρίου λίγα μόλις χρόνια μετά δεν «έβλεπε» συνταγματικό πρόβλημα στην ανάθεση σε ιδιώτες του σωματικού ελέγχου των ταξιδιωτών στα αεροδρόμια. Όποια, πάντως, άποψη και εάν υιοθετηθεί κανείς για τις ειδικότερες νομολογιακές παραδοχές, οφείλει να παραδεχθεί ότι η ελληνική δικαιοσύνη δεν απέφυγε το πρόβλημα και δεν «κρύφτηκε» πίσω από δικονομικά απαράδεκτα. Αντιμέτωπος το νομικό ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων και διαμόρφωσε μια αξιόλογη νομολογία για τα συνταγματικά τους όρια.

Τα πράγματα δυσκόλεψαν ακόμη περισσότερο μετά την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, όταν πολλές από τις ιδιωτικοποιήσεις δικαιολογήθηκαν με το επιχείρημα της εκπλήρωσης «μνημονιακών» υποχρεώσεων. Στις προεκτεθείσες «αμηχανίες», προστέθηκε ακόμη μία: Η «κανονιστική δύναμη του πραγματικού» και ο φόβος του ερμηνευτή και εφαρμοστή του δικαίου ότι οποιαδήποτε κρίση περί αντισυνταγματικότητας μπορεί να συνδεθεί με τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της Χώρας. Πέρα όμως από αυτό, την περίοδο της οικονομικής κρίσης και με αφορμή τις ιδιωτικοποιήσεις, αναδείχθηκαν νέα ενδιαφέροντα ζητήματα για τον ρόλο του Κράτους, τις αρμοδιότητες που πρέπει να παραμένουν διαχρονικά σε αυτό και τις δραστηριότητες που μπορεί να αφεθούν στον ιδιωτικό τομέα. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το «κλείσιμο» της ΕΡΤ. Επιβάλλει το Σύνταγμά μας να υπάρχει δημόσια τηλεόραση ή όχι; Πώς επηρεάζουν η εξέλιξη της τεχνολογίας και η εξάπλωση του διαδικτύου τις συνταγματικές αξιολογήσεις στο σημείο αυτό; Αντίστοιχοι προβληματισμοί ανέκυψαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, μεταξύ άλλων, στις υποθέσεις της ΕΥΔΑΠ, της Αγροτικής Τράπεζας, των περιφερειακών αεροδρομίων, των τουριστικών λιμένων και του ΟΠΑΠ.

Τα πολλαπλά ζητήματα των αποκρατικοποιήσεων, όπως αναδείχθηκαν στην εποχή της οικονομικής κρίσης, αναλύει με καθαρότητα και επιστημονική παρηγοσία ένας νέος επιστήμονας, ο Γιώργος Γαλανόπουλος, στην ανά χείρας μελέτη του. Πρόκειται για την επεξεργασμένη και επικαιροποιημένη έκδοση της διπλωματικής του εργασίας στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τομέα Δημοσίου Δικαίου της Νομικής

Σχολής του ΕΚΠΑ. Η μελέτη του Γιώργου Γαλανόπουλου αποτελεί μια ακόμη απόδειξη του υψηλού επιστημονικού έργου που παράγεται, παρά τα προβλήματα και τις αντιξοότητες, στο ελληνικό δημόσιο Πανεπιστήμιο. Όσον αφορά δε τον πανεπιστημιακό δάσκαλο, δεν υπάρχει μεγαλύτερη χαρά από το να προλογίζει αξιόλογες μελέτες των φοιτητών του.

Αθήνα, Ιούλιος 2020

Σπύρος Βλαχόπουλος

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Ευχαριστίες

Οφείλω από αυτή τη θέση να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον Καθηγητή κ. Σπύρο Βλαχόπουλο για την τιμή που μου έκανε να προλογίσει την ανά χείρας μονογραφία καθώς επίσης και για την αμέριστη υποστήριξη του κατά την αρχική συγγραφή της παρούσας στο πλαίσιο του ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου 2015-2016.

Για τις παρατηρήσεις και τις υποδείξεις τους θα ήθελα να ευχαριστήσω επίσης τον Καθηγητή κ. Γιάννη Μανιάτη, τον Πρωτοδίκη Δ.Δ. Χρήστο Γοργίλη και τη Δικηγόρο Ελένη Παλιούρα, των οποίων η ματιά «μετρίασε» τις όποιες συγγραφικές ατέλειες ή παραλείψεις.

Τέλος, εκφράζω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες στη Νομική Βιβλιοθήκη για την εμπιστοσύνη του εκδοτικού εγχειρήματος, για την άψογη συνεργασία και για την εν γένει επιστημονική και καλλιτεχνική επιμέλεια του έργου.

Γεώργιος Ι. Γαλανόπουλος

Προλογικό σημείωμα συγγραφέα

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το επίκαιρο όσο ποτέ ζήτημα των αποκρατικοποιήσεων κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Εισαγωγικά, οριοθετείται το αντικείμενο μελέτης με την εννοιολογική ανάλυση του όρου «αποκρατικοποίηση», την παράθεση του αναγκαίου ιστορικού και ιδεολογικού υποβάθρου και την αιτιώδη σύζευξη μεταξύ οικονομικής κρίσης και αποπαρέμβασης.

Στο πρώτο κεφάλαιο εκτίθενται οι θεσμικές όψεις της κρίσης στο δίκαιο της αποκρατικοποίησης. Μελετώνται, δηλαδή, οι συνέπειες της κρίσης οι οποίες επέδρασαν στο δίκαιο της αποκρατικοποίησης και διαφοροποίησαν τα μέχρι τότε δεδομένα, όπως αυτά αποτυπώθηκαν στη νομοθεσία και τη νομολογία.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι βασικοί μηχανισμοί εγγυήσεων της διαδικασίας αξιοποίησης της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου. Είναι γεγονός ότι το ΤΑΙΠΕΔ και το λεγόμενο «υπερταμείο» αποτελούν πρωτόγνωρους θεσμούς διαχείρισης των προγραμμάτων αποκρατικοποίησης. Γι' αυτό, άλλωστε, παρατίθεται και η σχετική κριτική που έχει ασκηθεί κατά αυτών, η οποία συνιστά γνήσια προβληματική που προβάλλεται –άλλοτε περισσότερο κι άλλοτε λιγότερο– με πειθώ στον επιστημονικό διάλογο.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα πλέον σημαντικά νομολογιακά «ευρήματα» που αφορούν τις αποκρατικοποιήσεις. ΕΥΔΑΠ, ΕΡΤ, περιφερειακά αεροδρόμια, αγροτική τράπεζα, τουριστικοί λιμένες και ΟΠΑΠ αναλύονται ως περιπτώσεις που από τον πλήρη έλεγχο του κράτους επιχειρήθηκε η αποκρατικοποίησή τους με ξεχωριστό κάθε φορά τρόπο.

Καταληκτικά, και με σκοπό την ολιστική προσέγγιση του υπό εξέταση θέματος, αποτιμάται οικονομικά και πολιτικά το εφαρμοζόμενο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων, παρατίθεται ο προβληματισμός της βέλτιστης λειτουργίας του κράτους με τη συναρμογή του θεσμού της αγοράς, ενώ διατυπώνονται και προτάσεις με σκοπό την ανάπτυξη της επενδυτικής πολιτικής.

Αθήνα, 15 Ιουλίου 2020

Γεώργιος Ι. Γαλανόπουλος

Περιεχόμενα

Πρόλογος	IX
Ευχαριστίες	XII
Προλογικό σημείωμα συγγραφέα	XV
Συντομογραφίες.....	XXI

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου «αποκρατικοποίηση»	1
1.1. Η έννοια.....	1
1.2. Βασικές μορφές και συγγενείς έννοιες	2
2. Οι ιδεολογικές και ιστορικές αναφορές της πολιτικής των αποκρατικοποιήσεων	5
2.1. Τα ιδεολογικά θεμέλια των αποκρατικοποιήσεων	5
2.2. Μία συγκριτική θεώρηση: Από το «παράδοξο» της ναζιστικής Γερμανίας στο «ξεπούλημα των ασημικών» της θατσερικής Μ. Βρετανίας	7
3. Η οικονομική κρίση και τα «μνημονιακά» προγράμματα αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας	9
3.1. Η πρακτική των αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα	9
3.2. Συνδέοντας την αποκρατικοποίηση με την οικονομική κρίση και τα «μνημόνια»	10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1°

ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΟΥΣΙΕΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

1. Από την εκούσια εσωστρέφεια στην αναγκαστική εξωστρέφεια	15
2. Η αλλαγή στοχοθεσίας	16

3. «Κυριαρχία» και «ουδετερότητα»	17
4. Η αλλοίωση του πολιτικού χαρακτήρα των αποκρατικοποιήσεων και της ευθύνης υλοποίησής τους	20
5. Η αλλαγή της οικονομικής φιλοσοφίας	21
6. Εθνικοί και υπερεθνικοί φραγμοί των αποκρατικοποιήσεων	23
6.1. Αποκλίσεις από τον «ανοικτό» θεσμικό χαρακτήρα των αποκρατικοποιήσεων	23
6.2. Ο «σκληρός πυρήνας» του κράτους κατά τη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΕ ...	24
6.3. Η πρώιμη νομολογία για τις ιδιωτικοποιήσεις	25
6.4. Νέα όρια στις αποκρατικοποιήσεις (;)	27
7. Το δίκαιο της ανάγκης στο δίκαιο της αποκρατικοποίησης	28
7.1. Η κατάργηση του ελάχιστου ποσοστού συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου σε δημόσιες επιχειρήσεις	28
7.2. Το «κλείσιμο» της ΕΡΤ	31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

1. Το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ)	33
1.1. Η φυσιογνωμία του ΤΑΙΠΕΔ	33
1.2. Η κριτική κατά του Ν. 3986/2011.....	35
1.2.1. Ο δικαστικός έλεγχος	35
1.2.2. Η πολιτική ευθύνη	36
1.2.3. Τα ασαφή όρια μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου ...	36
1.2.4. Η απώλεια κυριαρχίας.....	38
1.2.5. Η έλλειψη μελέτης.....	38
2. Από το ΤΑΙΠΕΔ στην «Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.»	39
2.1. Η μετάβαση στο νέο «υπερταμείο»	39
2.2. Η νέα αντίληψη περί την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου	40

2.3. Ο θεσμικός ρόλος του ESM και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην «Ελληνική Εταιρία συμμετοχών και περιουσίας Α.Ε.»	42
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΩΠΙΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

1. Το παράδειγμα της ΕΥΔΑΠ	45
1.1. Το σκεπτικό της ΣτΕ (Ολομ.) 1906/2014	48
1.2. Η ιδιωτικοποίηση ως διακινδύνευση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας	49
2. Το «κλείσιμο» της ΕΡΤ	52
2.1. Το σκεπτικό της ΣτΕ (Ολομ.) 1901/2014	54
2.2. Η ρυθμιστική προσέγγιση της ραδιοτηλεόρασης	55
2.3. Μία δικαιιοπολιτική αναμέτρηση μεταξύ της «ΕΥΔΑΠ» και της «ΕΡΤ»	58
3. Τα περιφερειακά αεροδρόμια	59
3.1. Η δικονομική κρίση περί απαραδέκτου	61
3.2. Η νομική φύση των πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ	62
4. Η περίπτωση της Αγροτικής Τράπεζας	65
4.1. Η νομιμοποιητική βάση της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στον τραπεζικό τομέα	68
4.2. Η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως λόγος επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος	69
5. Η υπόθεση των τουριστικών λιμένων	74
5.1. Η νομική φύση της προσβαλλόμενης πράξης	74
5.2. Η κοινοχρησία των λιμένων στο επίκεντρο της αμφισβήτησης	75
6. Το μονοπώλιο του ΟΠΑΠ	77
6.1. Η πλήρης ιδιωτικοποίηση της εταιρείας	79
6.2. Προβληματισμοί για τα αποκλειστικά δικαιώματα του ΟΠΑΠ	81

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

1. Μία κριτική αποτίμηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων στην παρούσα οικονομική συγκυρία	83
1.1. «Ό,τι είναι εξαιρετικό ωριμάζει αργά»; (Arthur Schopenhauer).....	83
1.2. Το πολιτικό κόστος και η στρέβλωση των μεταρρυθμίσεων.....	84
1.3. Η οικονομική ανάλυση των αποκρατικοποιήσεων	85
2. Η κρίση ως ευκαιρία στροφής στον ρεαλισμό	87
2.1. Από την προοδευτική ιδιωτικοποίηση στη συντηρητική απελευθέρωση των αγορών	87
2.2. Δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα: Μετασχηματισμοί και προοπτικές του σύγχρονου κράτους.....	90
3. Και μία αναθεωρητική πρόταση: Η συνταγματική προστασία των επενδύσεων	93
3.1. Η κατάργηση της δυνατότητας κρατικοποίησης	93
3.2. Δικαίωμα σε αποκρατικοποίηση;	94

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	97
A. Ελληνική	97
B. Ξένη.....	102
II. ΒΑΣΙΚΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	104
III. ΛΟΙΠΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	109
IV. ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	109
A. Ελληνικών Δικαστηρίων.....	109
B. Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων	112
 Αλφαβητικό ευρετήριο	 113

Συντομογραφίες

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
Βλ.	Βλέπε
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
ΓΣ	Γενική Συνέλευση
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΕΑ	Διϋπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΑΑ	Διϋπουργική Επιτροπή Αναδιρθώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΠ	Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου
ΔΕΣΦΑ	Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου
δισ.	Δισεκατομμύριο
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.ΥΔ.ΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης - Αποχέτευσης
εδ.	Εδάφιο
ΕΕΣΠ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας
ΕΕΣΣΤΥ	Ελληνική Εταιρεία Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
εκατ.	Εκατομμύριο

ΕΛΠΕ	Ελληνικά Πετρέλαια
ΕΛΤΑ	Ελληνικά Ταχυδρομεία
επ.	Επόμενα
ΕΡΤ	Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση
ΕΤΑΔ	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου
ΕΤΧΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
Εφημ.	Εφημερίδα
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
Κεφ	Κεφάλαιο
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
λ.χ.	Λόγου χάριν
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΕΡΙΤ	Νέα Ελληνική Ραδιοφωνία Ίντερνετ και Τηλεόραση
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ό.π.	Όπου παραπάνω
ΟΑΣΑ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών
ΟΔΙΕ	Οργανισμός Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος
ΟΛΘ	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης
Ολομ.	Ολομέλεια
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟΠΑΠ	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
παρ.	Παράγραφος
παρ.α.	Παρατήρηση
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας

Περ.	Περίπτωση
πρβλ.	παραβάλε
Σ/Συντ.	Σύνταγμα
σκ.	σκέψη
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
σελ.	Σελίδα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
Τμ.	Τμήμα
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΓΟΣ	Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος
υποσημ.	Υποσημείωση
ΧΑΑ	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών
ESM	European Stability Mechanism

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΩΠΙΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

1. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΥΔΑΠ

«Κάθε πολίτης έχει δικαίωμα στο πόσιμο νερό. Οι υδάτινοι πόροι αποτελούν δημόσιο αγαθό και διαχειρίζονται από το κράτος. Οι υδάτινοι πόροι χρησιμοποιούνται πρωταρχικά για την παροχή πόσιμου νερού στους πολίτες και νερού οικιακής χρήσης στα νοικοκυριά, και, υπό αυτή την έννοια, δεν αποτελούν εμπόρευμα για την αγορά»¹⁵⁰.

Με το Ν. 1068/1980 συστήνεται η Εταιρία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ ΑΕ), η οποία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, πλην όμως «ανήκουσα εξ ολοκλήρου εις το κράτος»¹⁵¹.

Εν συνεχεία, ο Ν. 2744/1999 ρυθμίζει μια σειρά ζητημάτων σχετικά με το νομικό και ιδιοκτησιακό καθεστώς της εταιρείας, όπως είναι η εφαρμογή προεχόντως των διατάξεων για τις ανώνυμες εταιρείες, η δυνατότητα παραχώρησης σε επενδυτές του 49% του μετοχικού κεφαλαίου καθώς και η διαδικασία κατάρτισης του καταστατικού της ΕΥΔΑΠ με ΚΥΑ. Η Γενική Συνέλευση της 29^{ης}. 11. 1999 των μετόχων της εταιρείας, αποφασίζει, μεταξύ άλλων, την εισαγωγή του συνόλου των μετοχών της στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου. Έτσι, το Ελληνικό Δημόσιο διατήρησε το πλειοψηφικό ποσοστό 61,33%, ενώ το υπόλοιπο 38,67% αποδόθηκε στην αγορά¹⁵².

150. Βλ. το νέο άρθρο 70^α με τίτλο «Δικαίωμα στο πόσιμο νερό» του Συντάγματος της Σλοβενίας.

151. Ως προς την προϊστορία του ζητήματος, το 1925 το ελληνικό Δημόσιο και η Τράπεζα Αθηνών συνάπτουν σύμβαση παραχώρησης με την αμερικανική ιδιωτική εταιρεία ULEN αναφορικά με τη δημιουργία δικτύου ύδρευσης στην Αθήνα. Μερικά χρόνια αργότερα, με τον Ν. 1475/1950 ιδρύεται ο Οργανισμός Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΟΑΠ), ενώ το 1974 η σύμβαση παραχώρησης με την ULEN λήγει και η ύδρευση τίθεται υπό τον έλεγχο της Ανώνυμης Ελληνικής Εταιρείας Υδάτων (ΕΕΥ). Κατά συγχώνευση του ΟΠΑ και της ΕΕΥ ιδρύεται η ΕΥΔΑΠ.

152. Πρόκειται για την πρακτική της μετοχοποίησης εταιρειών του Δημοσίου η οποία αποτελούσε το βασικό στοιχείο της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Βλ. Ν. Καραμούζη, Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: ιστορικές καταβολές και προκλήσεις, «Το Βήμα» (22.02.2012).

Το 2011 με τον Ν. 3985 εγκρίνεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) των ετών 2012–2015, το οποίο προβλέπει πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων με σκοπό την αύξηση των δημοσίων εσόδων. Στο εν λόγω πρόγραμμα στοχοθετείται και η πώληση του 27,3% των μετοχών που κατείχε μέχρι πρότινος το δημόσιο σε ιδιώτες (βλ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' ΙΙ του ως άνω νόμου). Σύμφωνα δε με την οικεία αιτιολογική έκθεση «η εξέλιξη του χρέους συνδέεται [...] με το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων. Η Κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να πραγματοποιήσει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων ύψους 50 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2011-2015. Το σχέδιο αυτό λειτουργεί συμπληρωματικά στην όλη δημοσιονομική προσπάθεια [...]. Τα έσοδα αυτά μπορούν να μειώσουν το χρέος μέχρι 20 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ [...]».

Στο μεταξύ, ψηφίζεται ο Ν. 3986/2011 με τίτλο «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» με τον οποίο ιδρύεται το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (ΤΑΙΠΕΔ). Αποκλειστικός σκοπός του ΤΑΙΠΕΔ είναι η αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ. Όπως ήδη σημειώθηκε, στο άρθρο 1 παρ. 2 του ως άνω νόμου, ορίζεται ότι το προϊόν αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας.

Με την απόφαση 195/27.10.2011 (ΦΕΚ Β 2501/04.11.2011) της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιάρθρωσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ) το Ελληνικό Δημόσιο μεταβιβάζει πλέον κατά πλήρη κυριότητα το 27,3% των μετοχών της ΕΥΔΑΠ στο ΤΑΙΠΕΔ.

Επικαλούμενη η Κυβέρνηση την έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων προτείνει την έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου της 6^{ης}.9.2012 που αφορούσε την κατάργηση του ελάχιστου ποσοστού του Ελληνικού Δημοσίου σε διάφορες ΔΕΚΟ, μεταξύ των οποίων και η ΕΥΔΑΠ, προκειμένου να επικυρώσει αναδρομικά την προηγηθείσα μεταβίβαση του μετοχικού κεφαλαίου¹⁵³.

Διαρκούς της οικονομικής κρίσης και των ασφυκτικών πιέσεων μείωσης του δημοσίου χρέους, αποφασίζεται η μεταβίβαση του εναπομείναντος μετοχικού κεφαλαίου

153. Άρθρο 1 παρ. 2 ΠΝΠ 7^{ης}.9.2012: «Μεταβιβάσεις μετοχών της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. από το Ελληνικό Δημόσιο προς την «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» είναι έγκυρες έστω και αν πραγματοποιήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου». Η εν λόγω ΠΝΠ κυρώθηκε με το άρθρο 2 Ν. 4092/2012.

του Δημοσίου στο ΤΑΙΠΕΔ. Όπερ και εγένετο. Με την υπ' αριθμόν 206/25.4.2012 απόφαση της ΔΕΑΑ μεταβιβάζεται το υπόλοιπο 34,033% στο ΤΑΙΠΕΔ.

Η υπ' αριθ. 1906/2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώνει την ως άνω μεταβίβαση. Ειρήσθω εν παρόδω, πρόκειται για μία από τις πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ που διαρρηγνύει την έως τότε «μνημονιακή κανονικότητα». Το σκεπτικό της, όπως αναλύεται παρακάτω, αναδεικνύει από τη μία την εύλογη ανησυχία των δικαστών για την κοινωφελή δραστηριότητα, κι από την άλλη έναν έντονο δικαιοπολιτικό δογματισμό. Η μεν εύλογη ανησυχία αφορά το γεγονός ότι η επιχειρούμενη πολιτική της ιδιωτικοποίησης έλαβε χώρα χωρίς τις αναγκαίες θεσμικές υποδομές και νομικές εγγυήσεις (π.χ. σύσταση ρυθμιστικής αρχής, διαχωρισμός δικτύου-παρόχου), ο δε πολιτικός χαρακτήρας της απόφασης συνταυτίζει το «ιδιωτικό» με τη «διακινδύνευση», χωρίς σχετική μεία στο ζήτημα της λειτουργικότητας – αποδοτικότητας της υπηρεσίας ή σε κάποιο μείζον δημοσιονομικό συμφέρον που έως τότε κυριαρχούσε στον δικανικό συλλογισμό.

Με τον Ν. 4389/2016, ιδρύεται η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. καθώς και οι θυγατρικές αυτής. Μεταξύ των θυγατρικών συγκαταλέγεται και η Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών Α.Ε. (Ε.Δ.Η.Σ.). Η τελευταία πράξη του «δράματος» συντελείται με τον Ν. 4425/2016 με τον οποίο το σύνολο των μετοχών της ΕΥΔΑΠ που είχε στην κυριότητα και κατοχή του το Ελληνικό Δημόσιο μεταβιβάζονται στην ΕΔΗΣ.

Πίνακας 2. Το ιστορικό

Νομοθετικό πλαίσιο	Ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου στην ΕΥΔΑΠ
N. 1068/1980	100%
N. 2744/1999	51% τουλάχιστον
Γ.Σ. 29 ^{ns} .11.1999	61,33%
N. 3985/2011 Απόφ. ΔΕΑΑ 195/27.10.2011	34,033 % (στοχοθετείται η πώληση του 27,3%)
Π.Ν.Π 7 ^{ns} .9.2012 (κύρωση με άρθ. 2 Ν. 4092/2012)	Κατάργηση ελαχίστου ποσοστού ελληνικού Δημοσίου σε ΔΕΚΟ
Απόφ. ΔΕΑΑ 206/25.4.2012	0% (μεταβίβαση του εναπομείναντος 34,033% στο ΤΑΙΠΕΔ)

ΣτΕ 1906/2014: Η πλήρης ιδιοκτησιακή ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ απαγορεύεται. Ακύρωση της Απόφ. ΔΕΑΑ 206/25.4.2012.	
N. 4389/2016	<i>Ίδρυση Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. και θυγατρικών αυτής (μεταξύ των θυγατρικών συγκαταλέγεται και η Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών Α.Ε. (Ε.Δ.Η.Σ.)</i>
N. 4425/2016	<i>Το σύνολο των μετοχών της ΕΥΔΑΠ που είχε στην κυριότητα και κατοχή του το Ελληνικό Δημόσιο μεταβιβάζονται στην ΕΔΗΣ.</i>

Πλήρης ιδιοκτησιακή ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ

1.1. Το σκεπτικό της ΣτΕ (Ολομ.)1906/2014

Με την ΣτΕ (Ολομ.) 1906/2014 το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ως αντίθετη με το Σύνταγμα (άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3)¹⁵⁴ τη μεταβίβαση προς στο ΤΑΙΠΕΔ του εναπομείναντος πακέτου μετοχών της ΕΥΔΑΠ που κατείχε το Δημόσιο (ήτοι 34,033%)¹⁵⁵. Ειδικότερα:

Η πλειοψηφία διαπίστωσε ότι η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως είναι η ύδρευση και η αποχέτευση, δεν ανήκουν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής δράσης, και ως εκ τούτου δύνανται να παρέχονται και από δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου.

Πλην όμως, ο χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης αναιρείται όταν το Δημόσιο αποξενώνεται από τον έλεγχο του μετοχικού κεφαλαίου, όπως στην επίδικη περίπτωση. Άμεση συνέπεια τούτου είναι ότι αποξενώνεται κατ' επέκταση κι από τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα που του εξασφαλίζουν, μέσω της εκλογής των μελών του Δ.Σ. της εταιρείας, την εξουσία διαμόρφωσης της ακολουθητέας πολιτικής. Η πλήρης συγκέντρωση του μετοχικού κεφαλαίου από ιδιώτες επενδυτές αποτελεί για το ΣτΕ μετατροπή της

154. Προβληματισμός, ωστόσο, εκφράζεται από εκπροσώπους της θεωρίας ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων νομικών βάσεων για τη θεμελίωση της αντισυνταγματικότητας. Βλ. παρατηρήσεις Χ. Τσιλιώτη/Α. Ηλιάδου, ό.π.: Π. Παραρά, Το δικαίωμα στο (πόσιμο) νερό, ΔτΑ 63/2015, σελ. 153 επ.

155. Βλ. κρίσιμη σκέψη 22.

δημόσιας επιχείρησης σε ιδιωτική με γνώμονα το κέρδος¹⁵⁶. Ως εκ τούτου, καθίσταται αβέβαιη η συνεχής, και δη ποιοτική, παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τη στιγμή που η κρατική εποπτεία επ' αυτής κρίνεται -κατά το μάλλον ή ήττον- ανεπαρκής.

Αντίθετα, η μειοψηφία θεώρησε ότι η παροχική δράση του κράτους δεν αποτελεί *condition sine qua non* της κοινής ωφέλειας. Κατά τη γνώμη αυτή, από ένα πλέγμα συνταγματικών διατάξεων (άρθρα 5 παρ. 1,2,5 και 21 παρ. 3) προκύπτει υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την ύπαρξη πόσιμου ύδατος, χωρίς όμως να ενδιαφέρει αν οργανικά η εκπλήρωση αυτής της αποστολής υλοποιείται από φορείς του δημοσίου ή από ΝΠΙΔ, και μάλιστα ανεξαρτήτως του ποσοστού συμμετοχής του δημοσίου στα τελευταία. Κατά τούτο, εφόσον και υπ' αυτούς τους όρους οι συνταγματικές υποχρεώσεις για συνεχή, ποιοτική, και σε προσιτή τιμή, παροχή ικανοποιούνται, η κρατική εποπτεία καθίσταται λυσιτελής και η πλήρης ιδιωτικοποίηση δεν προσκρούει στο Σύνταγμα.

1.2. Η ιδιωτικοποίηση ως διακινδύνευση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Η απόφαση αυτή δέχεται μεν το πραγματικό και νομικό γεγονός της τυπικής ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ, πλην όμως φέρνει προ τετελεσμένων την πλήρη ιδιοκτησιακή ιδιωτικοποίησή της, ακόμη και υπό καθεστώς μονοπωλίου.

Η λογική τόσο της νομοθετικής πολιτικής να μην απελευθερώσει - κατά νομική ακριβολογία - την κοινωφελή υπηρεσία όσο και της δικαστικής κρίσης που υπολαμβάνει ως εγγύηση της ζωτικότητας της παροχής τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα του Δημοσίου, απηχεί *prima facie* μία «αγοραφοβική»¹⁵⁷ προσέγγιση της δημόσιας οικονομίας που απηφά τον δείκτη της αποτελεσματικότητας μέσω του υγιούς ανταγωνισμού της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, η πολιτική της πλήρους ιδιοκτησιακής ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ θα έπρεπε να συνοδεύεται από την εγκαθίδρυση ανεξάρτητου και εξειδικευμένου ρυθμιστή¹⁵⁸. Αν και υποστηρίζεται ότι το βήμα προς αυτή την κατεύθυνση έγινε

156. Αν αναλογιστεί κανείς την αύξηση των τιμών παροχής που επήλθε στο Ηνωμένο Βασίλειο μετά την αποκρατικοποίηση της αντίστοιχης εταιρείας (Water act 1989), ίσως συνηγορήσει με την άποψη των Συμβούλων της πλειοψηφίας για την αβεβαιότητα που συνεπάγεται η ιδιωτικοποίηση ως προς το σκέλος της προσιτής τιμής. Πρβλ. *Μ. Καββαθά*, Διασφάλιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μετά την αποκρατικοποίηση: Σκέψεις με αφορμή την υπ' αριθ. 1906/2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 2015, σελ. 407 επ.

157. Ο εύστοχος αυτός όρος για τα δεδομένα της νομικής ανάλυσης του ζητήματος ανήκει στον *Γ. Δελλή*.

158. Για το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας και την ρυθμιστική πολιτική που ακολούθησε για την ιδιωτικοποίηση τόσο του νερού όσο και των λοιπών κοινωφελών δραστηριοτήτων βλ. *C. Veljanovski*, Privatization in Britain - The Institutional and Constitutional Issues, in: *Marquette Law Review*,

με το άρθρο 33 του Ν. 4258/2014 σχετικά τον καθορισμό της τιμολογίων ύδρευσης και αποχέτευσης από τον Ειδικό Γραμματέα Υδάτων ύστερα από διαβούλευση με τον Υπουργό Οικονομικών¹⁵⁹, τούτο δεν εξισορροπεί και δεν αντικαθιστά τα προσόντα και τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της δημόσιας ρύθμισης¹⁶⁰.

Εκπρόσωποι, ωστόσο, της θεωρίας και της νομικής πράξης υπολαμβάνουν με διαφορετική προσέγγιση ο καθένας ότι οι κοινωφελείς δραστηριότητες δεν δύνανται επί της αρχής να εκχωρηθούν σε ιδιώτες εγγίζοντας εν μέρει την προβληματική της απόφασης του ΣτΕ. Υποστηρίζεται ότι εφόσον οι κοινωνικά αυτές ευαίσθητες υπηρεσίες της ΕΥΔΑΠ είναι τόσο αναγκαίες για την καθημερινή διαβίωση των πολιτών και το κράτος παραδοσιακά είχε αναλάβει την αποστολή παροχής τους στο κοινό, είναι πλέον αδύνατο να απεμπολήσει το τελευταίο την πρόσδεσή τους από το κρατικό παροχικό μοντέλο (εξ αντιδιαστολής επιχείρημα από το άρθρο 106 παρ. 3 Σ)¹⁶¹. Επίσης, κατ' άλλη γνώμη¹⁶², η συστηματική ερμηνεία του άρθρου 106 Σ σε συνδυασμό με τα άρθρα 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 104 παρ. 1 Σ αποδεικνύει την διαρκή μέριμνα του κράτους για τις εν λόγω επιχειρήσεις καθώς και το δημόσιο σκοπό που αυτές υπηρετούν. Ο δημόσιος αυτός σκοπός θα αναιρείτο στην περίπτωση της (πλήρους) ιδιωτικοποίησης.

Εν προκειμένω, λοιπόν, η πλήρης ιδιωτικοποίηση αγαθών και υπηρεσιών υψίστης ζωτικής σημασίας¹⁶³, όπως είναι πράγματι οι υπηρεσίες της ΕΥΔΑΠ, με την αποξένωση του δημοσίου από τον ιδιοκτησιακό έλεγχο (σε ποσοστό άνω του 50%), δημιουργεί για το ΣτΕ ένα «τεκμήριο διακινδύνευσης»¹⁶⁴. Η διακινδύνευση αυτή δεν αποτιμάται

Volume 71, Issue 3 Spring 1988 καθώς και *Caroline van den Berg*, *Water Privatization and Regulation in England and Wales*, in: *Public Policy for the Private Sector*, 1997.

159. Βλ. *Μ. Καββαθά*, ό.π. σελ. 417.

160. Βλ. αναλυτικά *I. Kessides*, *Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition*, *A World Bank Policy Research Report*, 2004, σελ. 17επ.

161. Βλ. *Π. Παραρά*, ό. π., σελ. 157.

162. Βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Το συνταγματικό καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων. Η περίπτωση του ΟΤΕ (ΓΝΜΔ), ΕΕργΔ 52/1993, σελ. 557-583.

163. [...] «δεν προσδιορίζεται στην απόφαση ποια είναι τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία καθιστούν ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες τόσο ζωτικής φύσεως, ώστε να μην νοείται ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα». Βλ. παρατηρήσεις *Χ. Τσιλιώτη/Α. Ηλιάδου*, ό. π., σελ. 532.

164. Βλ. *Γ. Καραβοκύρη*, ό.π., σελ. 171. Βλ. όμως και ΣτΕ (Δ' Τμ.) 1223 και 1224/2020 σύμφωνα με τις οποίες «ο έλεγχος της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ δύναται να ασκείται όχι μόνο ευθέως από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά και εμμέσως από αυτό, δια της παρεμβολής άλλου νομικού προσώπου. Τούτο όμως είναι επιτρεπτό μόνο υπό την προϋπόθεση ότι το παρεμβαλλόμενο νομικό πρόσωπο έχει συσταθεί για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, υπόκειται, ως προς τις εξουσίες που διαθέτει σε σχέση με τη διαχείριση της ΕΥΔΑΠ

ευθέως από το Δικαστήριο με οικονομικούς όρους βιωσιμότητας της εταιρείας ακριβώς διότι η σκοπιμότητα ιδιωτικοποίησής της δεν είχε ως πρόκριμα κάποια πολιτική διάσωσης «προβληματικής επιχείρησης», αλλά την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας δια του συμφωνημένου προγράμματος αποκρατικοποιήσεων¹⁶⁵. Αντιθέτως, η διακινδύνευση στη λογική των δικαστών συνίσταται στην αβεβαιότητα της συνέχειας και της ποιότητας της παροχής¹⁶⁶.

Επί της αρχής, η «μηχανική» της απόφασης αυτής θυμίζει την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου, καθότι με το υπ' αριθ. 159/1992 πρακτικό επεξεργασίας του ΣτΕ που αφορούσε την έξοδο της ΕΥΔΑΠ από το δημόσιο τομέα κρίθηκε ότι οι επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο (όπως η ΕΥΔΑΠ), ασχέτως του ιδιωτικού τους ενδύματος, τελούν υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους από την οποία δεν δύνανται να εξέλθουν. Πλην όμως, γίνεται δεκτό ότι ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται ως προς τη νομική μορφή της συγκεκριμένης επιχείρησης και κατ' επέκταση της (οργανικής) ανάληψης της σχετικής δραστηριότητας από ιδιώτη ή ΝΠΙΔ¹⁶⁷. δεσμεύεται για τη λειτουργική άσκηση της δραστηριότητας με τα κριτήρια της συνέχειας, της ποιότητας και της καθολικότητας. Όταν τα κριτήρια αυτά πληρούνται, τότε η προστασία της κοινής ωφέλειας ανταποκρίνεται πλήρως στις συνταγματικές απαιτήσεις (άρθρα 23 παρ. 2, 29 παρ. 3, 106 παρ. 3 Σ).

Το Δικαστήριο, εν προκειμένω, προεξοφλεί ότι, ακόμη κι αν υπάρξει η κατάλληλη οργανωτική δομή κρατικής εποπτείας (π.χ. μία ρυθμιστική αρχή υδάτων), σε καμία περίπτωση δεν μπορεί ο ιδιώτης να παράσχει μείζονες εγγυήσεις¹⁶⁸. Η άποψη όμως αυτή, που προφανώς αναδεικνύει την μέριμνα του κράτους για την «περιφρούρηση»

[δια της κατοχής της πλειοψηφίας του μετοχικού της κεφαλαίου], στις ουσιαστικές δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από το Σύνταγμα σε σχέση με την παρεχόμενη συγκεκριμένη υπηρεσία κοινής ωφέλειας και, επιπροσθέτως, το Ελληνικό Δημόσιο, αφενός, κατέχει το μετοχικό του κεφάλαιο και, αφετέρου, ελέγχει πλήρως τα όργανα διοίκησής του, δια του διορισμού, ιδίως, των μελών του διοικητικού του συμβουλίου».

165. Βλ. Ν. 3985/2011 καθώς και το Ενημερωτικό Σημείωμα για το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 της 9^{ης} Ιουνίου 2011, σελ. 20.

166. Πρβλ. Α. Μπρεδήμα, *Ιδιωτικοποιήσεις και επανακρατικοποίηση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ιδιαίτερα των υπηρεσιών παροχής νερού*, 2014, σελ. 100 επ.

167. Βλ. Α. Γέροντα, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, 2011, σελ. 614.

168. Βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 1906/2014, σκ. 22.: «Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημοσίας επιχείρησης σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσίτων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία».

του δικτύου¹⁶⁹, παραγνωρίζει έναν σημαντικό παράγοντα, τον οποίο εξίσου αγνοεί - ίσως τις περισσότερες φορές - συλλήβδην το δημόσιο δίκαιο· την αποτελεσματικότητα¹⁷⁰. Ένα βήμα πέρα από αυτή καθεαυτήν την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης βρίσκεται η εντύπωση ότι η απόφαση αυτή του ΣτΕ θέτει σε τελική ανάλυση εν αμφιβόλω τον ίδιο τον εποπτικό ρόλο του κράτους επί της ιδιωτικοποιούμενης δραστηριότητας¹⁷¹. Με άλλα λόγια, το ΣτΕ εκφράζει μία βαριά δυσπιστία όχι μόνο απέναντι στον επιχειρηματία, αλλά και στο ίδιο το κράτος διατυπώνοντας στο σκεπτικό του ότι τη δεδομένη στιγμή «η ... μετατροπή της δημοσίας επιχειρήσεως σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προστίτων υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία».

Η απάντηση στη διασφάλιση της εν λόγω κοινωφελούς δραστηριότητας μετά την αποκρατικοποίηση βρίσκεται πάντως στην καθιέρωση από τον νομοθέτη υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας τόσο ως προς την τιμολογιακή πολιτική όσο και ως προς την γεωγραφική κάλυψη και ποιοτική παροχή.

2. ΤΟ «ΚΛΕΙΣΙΜΟ» ΤΗΣ ΕΡΤ

Με τον Ν. 1730/1987¹⁷² ιδρύεται η ΕΡΤ Α.Ε. ως δημόσια επιχείρηση που ανήκει στον δημόσιο τομέα· ελέγχεται δε και εποπτεύεται από το κράτος. Επιπλέον, οργανώνεται

169. Αφού αποτελεί φυσικό μονοπώλιο.

170. Πρβλ. Α. Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, ό. π., σελ. 199. Βλ. Γ. Δελλή, Δήμος και Αγορά, 2018, σελ. 278.

171. Βλ. Γ. Δελλή, Δήμος και Αγορά, ό. π., σελ. 279.

172. Για λόγους συστηματικής πληρότητας παρατίθεται και το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς που διήπε την ΕΡΤ πριν τον Ν. 1730/1987. Πιο συγκεκριμένα, το 1930 το Ελληνικό Δημόσιο συνάπτει σύμβαση με τον Εμμανουήλ Μάρκογλου «περί εκχωρήσεως αποκλειστικού προνομίου εκμεταλλεύσεως της ραδιοφωνίας εν Ελλάδι» η οποία κυρώνεται με τον Ν. 4551/1930. Λίγα χρόνια αργότερα, υπό την πρωθυπουργία του Μεταξά η σύμβαση αυτή διαλύεται, ενώ με τον Α.Ν. 95/1936 συστήνεται η «Υπηρεσία Ραδιοφωνικών Εκπομπών» (Υ.Ρ.Ε.) με τη μορφή ΝΠΔΔ. Τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της κατοχής συνάπτονται διάφορες συμβάσεις με αντικείμενο τη ραδιοφωνία οι οποίες αποδεικνύονται βραχύβιες. Μετά το τέλος του πολέμου, με τη συντακτική πράξη 54/15.6.1945 ιδρύεται το «Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας» (Ε.Ι.Ρ.) ως ΝΠΔΔ. Ακολούθως, το ΝΔ 722/14.11.1970 προέβλεψε την Υπηρεσία Ενημερώσεως Ενόπλων Δυνάμεων (ΥΕΝΕΔ) σκοπός της οποίας, μεταξύ άλλων, ήταν η εγκατάσταση και λειτουργία σταθμών ραδιοφωνίας και τηλεόρασης. Με την εισαγωγή της τηλεόρασης στην Ελλάδα, το ΕΙΡ μετονομάζεται σε ΕΙΡΤ («Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας και Τηλεόρασης»). Μετά την πτώση της δικτατορίας, ο Ν. 230/1975 ιδρύει νέο φορέα αυτή τη φορά· την «Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση» (ΕΡΤ).

ISSN 078-960-654-223-7



17940