



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης Υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση της Αττικής Οδού»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διαικρή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια (Α-Γ΄) και επτά άρθρα (7), συμπεριλαμβανομένου αυτού που ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

Με το νομοσχέδιο κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου, με την εξαίρεση των Προσαρτημάτων της, η από 12-9-2024 Σύμβαση Παραχώρησης Υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση της Αττικής Οδού, μεταξύ αφενός του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.», αφετέρου της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Νέα Αττική Οδός Παραχώρηση Μονοπρόσωπη Ανώνυμη Εταιρεία» και, εκ τρίτου, της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ».

Για τη διαχείριση του αυτοκινητοδρόμου είχε υπογραφεί η από 23.5.1996 σύμβαση παραχώρησης, που κυρώθηκε με τον ν. 2445/1996 «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης της Μελέτης, Κατασκευής, Αυτοχρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης της Ελεύθερης Λεωφόρου Ελευσίνας-Σταυρού-Αεροδρομίου

ου Σπάτων και Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού ρύθμιση συναφών θεμάτων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 274) και της οποίας η διάρκεια λήγει στις 5.10.2024 (βλ. την από 15-11-1996 έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής).

Το Κεφάλαιο Α΄, με τίτλο «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης», αποτελείται από το άρθρο πρώτο, που περιλαμβάνει το αντικείμενο του νομοσχεδίου, καθώς και από τριάντα επτά (37) άρθρα, με αριθμηση αντίστοιχη προς αυτή των σχετικών όρων της υπό κύρωση σύμβασης. Ειδικότερα: η σύμβαση, μεταξύ άλλων, παραθέτει στοιχεία του ιστορικού της συμβατικής σχέσης, μνημονεύει την Πράξη του οικείου Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί μη κωλύματος υπογραφής της σύμβασης και τη σχετική εγκριτική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (Προοίμιο), ορίζει ως συμβαλλόμενα μέρη αφενός το Ελληνικό Δημόσιο και το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. (παραχωρητής) και αφετέρου την ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΝΕΑ ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (παραχωρησιούχος), καθώς και ως εκ τρίτου συμβαλλόμενη την ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.» - αρχική μέτοχο της παραχωρησιούχου (άρθρο 1), περιλαμβάνει τις δηλώσεις και εγγυήσεις των μερών ως προς την ακρίβεια των υποβληθέντων στοιχείων και την απουσία κωλυμάτων εκτέλεσης (άρθρο 2), εξειδικεύει το περιεχόμενο όρων που χρησιμοποιούνται στη σύμβαση, ως στοιχείων για την ερμηνεία της (άρθρο 3), καθορίζει τη διάρκεια ισχύος της (άρθρο 4), καθώς και το συμβατικό αντικείμενο - γενικές υποχρεώσεις του παραχωρησιούχου και του Δημοσίου (άρθρο 5), συμπεριλαμβανομένης της αναγνώρισης των συνθηκών του έργου και της κατανομής των κινδύνων μεταξύ των μερών (άρθρο 6), καθορίζει το πλαίσιο σχετικά με τη διάθεση, χρήση, λειτουργία, συντήρηση και επισκευή του χώρου εκτέλεσης του έργου (άρθρα 7-8), την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση κατασκευών καθώς και τον προσληφθέντα ανεξάρτητο μηχανικό από τον παραχωρησιούχο (άρθρα 9-10), ρυθμίζει ζητήματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και των αρχαιοτήτων, στο πλαίσιο εκτέλεσης του έργου, των αδειοδοτήσεων και της ανάθεσης υποχρεώσεων σε υπεργολάβους (άρθρα 11-14), της χρηματοδότησης και αναχρηματοδότησης του έργου (άρθρο 15), καθώς και ζητήματα που σχετίζονται με τη νομική φύση και λειτουργία του παραχωρησιούχου ως ανώνυμης εταιρείας (άρθρο 16). Περαιτέρω ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με το χρηματοοικονομικό μοντέλο (άρθρο 17), καθορίζει το πλαίσιο εκμετάλλευσης του έργου (άρθρο 18), το αντάλλαγμα της παραχώρησης (άρθρο 19), θεσπίζει την υποχρέωση για έκδοση εγγυητικών επιστολών και ασφαλιστική κάλυψη (άρθρα 20-21), τους όρους και τις προϋποθέσεις καταβολής αποζημίωσης

για τα μέρη καθώς και πρόσβασης στη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του έργου παραχώρησης (άρθρα 22-23), καθορίζει τα γεγονότα που συνιστούν ανωτέρα βία (άρθρο 24), ρυθμίζει το πλαίσιο για την άσκηση του δικαιώματος καταγγελίας της σύμβασης και του δικαιώματος επανόρθωσης σε περίπτωση «γεγονότος αθέτησης» της σύμβασης (άρθρα 25-27), απαγορεύει την επιβάρυνση, εκχώρηση, μεταβίβαση δικαιωμάτων ή υποκατάσταση υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση για τον παραχωρησιούχο, ρυθμίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις εκχώρησης, μεταβίβασης ή υποκατάστασης δικαιωμάτων ή/και υποχρεώσεων του Παραχωρητή ή/και του Δημοσίου (άρθρο 28), τις υποχρεώσεις σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων και το πλαίσιο ελέγχου του έργου κατά τη διάρκεια της παραχώρησης (άρθρα 28-31), καθορίζει το πλαίσιο επίλυσης των διαφορών από την εκτέλεση της σύμβασης (άρθρο 32), διευκρινίζει φορολογικά ζητήματα (άρθρο 33) και ρυθμίζει τη διαδικασία τροποποίησης της σύμβασης, το εφαρμοστέο δίκαιο και άλλα επιμέρους λεπτομερειακά ζητήματα (άρθρα 34-37).

Το Κεφάλαιο Β΄, με τίτλο «Ρυθμίσεις για την ολοκλήρωση της παραχώρησης», αποτελείται από τα άρθρα δεύτερο έως έκτο. Ειδικότερα: ρυθμίζει θέματα υποκατάστασης του υφιστάμενου παραχωρησιούχου από τον νέο (άρθρο δεύτερο) καθώς και προστασίας προσωπικών δεδομένων (άρθρο τρίτο), καθορίζει το πλαίσιο άσκησης του δικαιώματος του παραχωρησιούχου να επιβάλλει και, να εισπράττει διόδια τέλη (άρθρο τέταρτο) και ρυθμίζει ζητήματα ευθύνης του νέου παραχωρησιούχου έναντι των δανειστών του υφιστάμενου, καθώς και ζητήματα λεπτομερειακής φύσης (άρθρα πέμπτο και έκτο).

Το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρο έβδομο) ορίζει την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Β. Όπως έχει επισημανθεί σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας (βλ. ενδεικτικά, έκθεση επί του νομοσχεδίου «Κύρωση της από 2 Φεβρουαρίου 2018 τροποποίησης και κωδικοποίησης σε ενιαίο κείμενο της από 27 Ιουνίου 2001 Σύμβασης Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της «Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε.» και άλλες διατάξεις» (ν. 4522/2018)), η σύμβαση παραχώρησης είναι σχέση μεταξύ δημόσιας αρχής και εταιρείας, συνήθως ιδιωτικής, στο πλαίσιο της οποίας ανατίθεται στην εταιρεία η πλήρης (ή μερική) διαχείριση οικονομικής δραστηριότητας που εμπίπτει στην ευθύνη του κράτους. Η σχετική σύμβαση μπορεί να αφορά παραχώρηση δημόσιων έργων ή δημόσιων υπηρεσιών (στην περίπτωση μεικτών συμβάσεων, κριτήριο για τον χαρακτηρισμό της σύμβασης

συνιστά η φύση του κύριου αντικειμένου της σύμβασης, εάν τα διάφορα τμήματα της συγκεκριμένης σύμβασης είναι αντικειμενικά αδύνατον να διαχωρισθούν). Οι συμβάσεις παραχώρησης διακρίνονται από τις δημόσιες συμβάσεις κατά το ότι δεν καθορίζεται αμοιβή για την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσίας. Στη σύμβαση παραχώρησης, ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει τους κινδύνους εκμετάλλευσης και εκτίθεται σε κίνδυνο μείωσης της επένδυσής του, διότι αναλαμβάνει τη διαχείριση και την ευθύνη εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας (βλ., ενδεικτικά, Δ. Ράικο, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 4η έκδ. 2022, σελ. 81 επ., Α. Γέροντα, Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, 2024, σελ. 110 επ., Ι. Κίτσο, Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα και συμβάσεις παραχώρησης, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, Μ. Μεσσήνη, Η συμβατική παραχώρηση δημοσίου έργου, διαδικασίες ανάθεσης και προ-συμβατική προστασία των διαγωνιζομένων, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, Ι. Γκισάκη, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, κ.ά.).

Γ. Επί της διάρθρωσης του νομοσχεδίου παρατηρείται ότι στο κυρίως κείμενο, πριν από το άρθρο δεύτερο πρέπει να τεθεί επικεφαλίδα «Κεφάλαιο Β΄ Ρυθμίσεις για την ολοκλήρωση της παραχώρησης» και πριν από το άρθρο έβδομο πρέπει να τεθεί επικεφαλίδα «Κεφάλαιο Γ΄ Έναρξη ισχύος», προς αντιστοίχιση με τον πίνακα Περιεχομένων.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου πρώτου

Με το παρόν κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η ως άνω Σύμβαση Παραχώρησης. Σχετικώς σημειώνεται ότι η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης ή δημόσιας σύμβασης, κατά την ορολογία του ενωσιακού δικαίου (βλ. Σπηλιωτόπουλο – Β. Κονδύλη, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2023, σελ. 241 επ.). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία όταν η σύμβαση είτε καταρτίστηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους που δεσμεύουν τρίτους (μη συμβαλλόμενους), είτε περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση της σύμβασης με διαιτησία. Στις περιπτώσεις αυτές η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο πα-

ράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο – Β. Κονδύλη, όπ. παρ., παρ. 197, σελ. 271 επ., σύμφωνα με τους οποίους, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας. Βλ., επίσης, Α. Γέροντα - Π. Παυλόπουλο - Γ. Σιούτη - Σπ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, 2022, σελ. 459 επ., καθώς και ΣτΕ 880/2016 και 21/2019). Αυτονόητο είναι ότι η νομοθετική κύρωση δεν δύναται καταρχήν να θεραπεύσει ελαττώματα που ανάγονται σε τυχόν παράβαση συνταγματικών κανόνων ή κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τη σύναψη τόσο της αρχικής σύμβασης όσο και των τυχόν τροποποιήσεών της. Εξ άλλου, όπως γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όταν κυρούται σύμβαση με νομοθετική πράξη, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν ισχύ τυπικού νόμου και, ως εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ., ενδεικτικά, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων «Για την κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. - Διατάξεις για τη λειτουργία του συστήματος λιμενικής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις» (ν. 4597/2019), «Κύρωση της Σύμβασης Μίσθωσης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της εταιρείας ENERGEAN OIL & GAS- ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ για την παραχώρηση του δικαιώματος έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων στη χερσαία περιοχή "Αιτωλοακαρνανία"» (ν. 4524/2018), «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης – Κατασκευής – Χρηματοδότησης – Λειτουργίας – Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Νέου Διεθνούς Αερολιμένα Ηρακλείου Κρήτης και Μελέτη – Κατασκευή και Χρηματοδότηση των Οδικών του Συνδέσεων και άλλες διατάξεις» (ν. 4612/2019), «Κύρωση της από 3.2.2020 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έργο Ι και της από 3.2.2020 τροποποιητικής σύμβασης της από 3.6.2019 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έργο VI μεταξύ του Ιδρύματος "Κοινωφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος" και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της Υγείας» (ν. 4667/2020), «Κύρωση της Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΤΡΑΙΝΟΣΕ Μεταφορές -Μεταφορικές Υπηρεσίες Επιβατών και

Φορτίου Ανώνυμη Σιδηροδρομική Εταιρεία» (ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε.) για την ανάθεση Υποχρεώσεων Δημόσιας Υπηρεσίας επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών» (ν. 4953/2022)).

2. Επί του άρθρου τετάρτου

Στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 7 θα ήταν, ενδεχομένως, ενδεδειγμένο η φράση «Οι συνδρομητές παραμένουν στην κατοχή του εν λόγω εξοπλισμού» να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Οι συνδρομητές παραμένουν κάτοχοι του εν λόγω εξοπλισμού».

3. Επί του άρθρου έκτου

Στην παρ. 2 ορίζονται τα εξής: «2. Με τη Σύμβαση Παραχώρησης, ο Παραχωρησιούχος δεν καθίσταται διάδοχος της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων αυτής και δεν μεταβιβάζονται σε αυτόν δικαιώματα και υποχρεώσεις της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων αυτής και δεν ευθύνεται για απαιτήσεις ή αξιώσεις που απορρέουν από οποιαδήποτε εργασιακή σύμβαση ή σχέση που συνδέεται με την υλοποίηση της από 23.5.1996 Σύμβασης Παραχώρησης και αποκλείεται η εφαρμογή οποιασδήποτε άλλης αντίθετης πρόβλεψης της ισχύουσας νομοθεσίας, με την επιφύλαξη του ενωσιακού δικαίου».

Α. Βάσει πάγιας αρχής του εργατικού δικαίου, η μεταβολή του προσώπου του εργοδότη με όποιο τρόπο και αν πραγματοποιείται, δεν πρέπει να επηρεάζει την εξέλιξη της εργασιακής σχέσης. Ο θεσμός της μεταβίβασης της επιχείρησης αποτελεί εξαίρεση από την αρχή της σχετικότητας των ενοχών, όπως και από την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, εφόσον δεσμεύονται, συμβατικά, πρόσωπα, τα οποία δεν έχουν, τα ίδια, προχωρήσει σε μεταξύ τους συμβατική δέσμευση. Ο Έλληνας νομοθέτης, προς ενσωμάτωση της Οδηγίας 98/50/ΕΚ για την τροποποίηση της οδηγίας 77/187/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικών με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων, εξέδωσε το π.δ. 178/2002.

Σκοπός του θεσμού της μεταβίβασης της επιχείρησης, σύμφωνα με το άρθρο 1 του π.δ. 178/2002, αποτελεί η διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, δηλαδή η διασφάλιση, κατά το μέτρο του δυνατού, της χωρίς τροποποίηση συνέχισης των συμβάσεων ή των σχέσεων εργασίας με τον εκδοχέα, κατά τρόπον ώστε οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι να μην περιέρχονται σε δυσμενέστερη θέση απλώς και μόνο λόγω της μεταβίβασης (βλ., κατ' αναλογία, όσον αφορά την οδηγία 77/187, τις αποφάσεις του ΔΕΚ της 17ης

Δεκεμβρίου 1987, υποθ. 287/86, Ny M lle Kro, Συλλογή 1987, σ. 5465, σκέψη 25, και της 26ης Μαΐου 2005, υποθ. C-478/03, Celtec, Συλλογή 2005, I-4389, σκέψη 26), όπως και η εξασφάλιση της ικανοποίησης των δικαιωμάτων τους.

Ως «μεταβίβαση» θεωρείται η μεταβίβαση μιας οικονομικής οντότητας που διατηρεί την ταυτότητά της, η οποία νοείται ως σύνολο οργανωμένων πόρων με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, είτε κυρίας είτε δευτερεύουσας (άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο β' π.δ. 178/2002). Η λειτουργία του θεσμού, αποβλέποντας στην προστασία των εργαζομένων, συνδέεται με τη διατήρηση των θέσεων εργασίας, δηλαδή της «υπόστασής» τους, όπως και με το αμετάβλητο των όρων παροχής της εργασίας, δηλαδή το «περιεχόμενο» των σχέσεων εργασίας, υπό τον νέο φορέα της οικονομικής δραστηριότητας, δηλαδή τον νέο εργοδότη, αλλά και με τη μεταφορά, στο διάδοχο, όχι μόνο όλων των υφιστάμενων δικαιωμάτων, αλλά και των αντίστοιχων υποχρεώσεων που είχε ο μεταβιβάζων από σύμβαση ή σχέση εργασίας.

Οι διατάξεις του π.δ. 178/2002 και της Οδηγίας 98/50/EK εφαρμόζονται σε κάθε συμβατική ή εκ του νόμου μεταβίβαση ή συγχώνευση επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων επιχειρήσεων ή εγκαταστάσεων, η οποία συνιστά μεταβολή του προσώπου του εργοδότη και μπορεί να αφορά είτε σε δημόσιους είτε σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι ασκούν οικονομικές δραστηριότητες, που ενδέχεται να είναι είτε κερδοσκοπικές είτε μη κερδοσκοπικές. Μεταβίβαση είναι κάθε είδους ανάληψη και συνέχιση της επιχειρηματικής δραστηριότητας από τρίτο, εφ' όσον δεν μεταβάλλεται η ταυτότητα της επιχείρησης.

Ο τρόπος της μεταβίβασης δεν ενδιαφέρει. Οι σχετικές διατάξεις εφαρμόζονται σε όλες τις περιπτώσεις μεταβολής στο πλαίσιο συμβατικών σχέσεων, δηλαδή όχι μόνο στην πώληση, αλλά και στην εκμίσθωση της επιχείρησης από τον ιδιοκτήτη, ή την ανάληψή της από τον ίδιο μετά τη λήξη της μίσθωσης. Εφαρμόζεται, επίσης, και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η μεταβίβαση είναι απόρροια νομοθετικής ρύθμισης, δικαστικής απόφασης ή διοικητικής πράξης, διαδοχής εργολάβων σε μια δραστηριότητα, διαδοχής μισθώσεων, δηλαδή ακόμη και σε περιπτώσεις όπου δεν διαπιστώνεται συμβατικός δεσμός μεταξύ «μεταβιβάζοντος» και «διαδόχου». Αρκεί το πραγματικό γεγονός της ανάληψης της ευθύνης της λειτουργίας της επιχείρησης (βλ. ΔΕΚ υποθ. C-171/94 Merckx, υποθ. C-172/94 Neuhuys, Συλλογή 1996, I-1253. ΔΕΚ αποφ. 18.3.1986, υποθ. C-24/85, Spijkers, ΕΕργΔ 1986, 812. ΔΕΚ αποφ. 14.4.1994, υποθ. Schmidt Συλλογή 1994, I-1311. ΑΠ 1148/2017 nomos. ΑΠ 1850/2006 ΧρίΔ 2007, 258. ΑΠ 48/2020, ΕΕργΔ 2020, 1085). Η ως άνω μεταβολή στο πρόσωπο του εργοδότη (φορέα της επιχείρησης) επέρχεται, ε-

πομένως, ανεξάρτητα από τη νομική αιτία και τη μορφή μεταβίβασης της επιχείρησης.

Για να υπάρξει μεταβίβαση επιχείρησης ή εκμετάλλευσης ή τμήματος αυτών, κατά την έννοια των αντίστοιχων διατάξεων, πρέπει, όμως, να πρόκειται, για «οικονομική οντότητα». Πρέπει, δηλαδή, να μεταβιβάζονται τόσα επί μέρους στοιχεία μιας επιχείρησης ή εκμετάλλευσης ή ακόμη και ενός τμήματος επιχείρησης ή εκμετάλλευσης και κατά τέτοιο τρόπο, ώστε τα μεταβιβαζόμενα στοιχεία να έχουν κάποια οργανική ενότητα, την οποία να διατηρούν και υπό τον νέο φορέα, ώστε να παραμένουν ικανά για την πραγματοποίηση του σκοπού τον οποίο επιδίωκε ο προηγούμενος φορέας, δηλαδή να συνεχίζεται η ίδια επιχείρηση ή εκμετάλλευση. Πρέπει, συνεπώς, να πρόκειται για μεταβίβαση ενός συνόλου οργανωμένων πόρων κατά τρόπο σταθερό, ώστε η μεταβιβαζόμενη δραστηριότητα να μην περιορίζεται στην εκτέλεση συγκεκριμένου έργου (βλ. ΔΕΚ αποφ. 11.3.1997, Υποθ. *Suez* σκ. 13).

Με άλλα λόγια, πρέπει να υφίσταται ένα επαρκώς οργανωμένο σύνολο προσώπων και πραγμάτων, δηλαδή άυλων (πελατεία, τεχνογνωσία, εμπορικό σήμα) και υλικών στοιχείων (μηχανήματα, κτήρια, βλ. ΔΕΚ αποφ. 18.8.1986, Υποθ. C-24/85 *Spijkers*), το οποίο να αποβλέπει κατά τρόπο σταθερό στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, με την οποία να επιδιώκεται ίδιος στόχος.

Αποφασιστικό κριτήριο, στη συνέχεια, για τη διαπίστωση της ύπαρξης μιας μεταβίβασης επιχείρησης είναι το εάν η εν λόγω οντότητα διατηρεί την ταυτότητά της και υπό τον νέο φορέα της, πράγμα που προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την πραγματική συνέχιση της εκμετάλλευσης ή από την ανάληψη της εκμετάλλευσης αυτής (Πρβλ. ΔΕΕ απόφ. 9.9. 2015, υποθ. C-160/14 *Ferreira da Silva e Brito* κ.λπ., σκέψη 25 και την εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Στο πλαίσιο της συνολικής αυτής εκτίμησης της διατήρησης της ταυτότητας κρίσιμα είναι τα εξής στοιχεία (βλ. ΔΕΚ αποφ. 18.3.1986, υποθ. C-24/85. *Riesenhuber*, *European Employment Law*, 2021,755): 1) Η μεταβίβαση ή μη υλικών στοιχείων (κτήρια, μηχανήματα, εξοπλισμός κ.λπ.), 2) η μεταβίβαση ή μη άυλων αγαθών (διπλώματα ευρεσιτεχνίας, σήματα, διακριτικοί τίτλοι κλπ) και η αξία τους, 3) η απασχόληση (πρόσληψη) ή μη σημαντικού μέρους του εργατικού δυναμικού της μεταβιβαζόμενης επιχείρησης από τον νέο επιχειρηματία (βλ. ΔΕΕ υποθ. C- 340/01, Συλλογή 2003), 4) η μεταβίβαση ή μη της πελατείας, 5) ο βαθμός ομοιότητας των δραστηριοτήτων που ασκούνται πριν και μετά τη μεταβίβαση (βλ. ΔΕΕ αποφ. 20.1. 2011, υποθ. C-463/09 *CLECE SA*) και 6) η διάρκεια της ενδεχόμενης διακοπής των δραστηριοτή-

των αυτών. Περαιτέρω, η σημασία καθενός από τα παραπάνω στοιχεία ως καθοριστικού παράγοντος για τον προσδιορισμό της ταυτότητας της επιχείρησης ή της εκμετάλλευσης ή τμήματός τη, δεν είναι εκ των προτέρων καθορισμένη. Ποικίλλει, κατ' ανάγκην, ανάλογα με την ασκούμενη δραστηριότητα ή, ακόμη, με τις μεθόδους παραγωγής και λειτουργίας που εφαρμόζονται στην επιχείρηση, στην εγκατάσταση ή στο τμήμα της εγκατάστασης περί των οποίων πρόκειται (βλ. ΔΕΕ αποφ. 9.9. 2015, υποθ. C-160/14 Ferreira da Silva e Brito κ.λπ., σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Η μεταβίβαση συνοδεύεται, όπως αναφέρεται ανωτέρω, από σημαντικές συνέπειες. Ειδικότερα, μεταβιβάζονται αυτοδικαίως οι εργασιακές σχέσεις, ο διάδοχος ευθύνεται αλληλεγγύως για τις υποχρεώσεις του μεταβιβάζοντος προς τους εργαζομένους, απαγορεύεται η καταγγελία των συμβάσεων εργασίας εξ αιτίας της μεταβίβασης, και προκύπτει υποχρέωση ενημέρωσης και διαβούλευσης των εκπροσώπων των εργαζομένων.

Στην προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι ο Παραχωρησιούχος δεν καθίσταται διάδοχος της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων της, ότι δεν μεταβιβάζονται σε αυτόν δικαιώματα και υποχρεώσεις της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων της, ότι δεν ευθύνεται για απαιτήσεις ή αξιώσεις που απορρέουν από οποιαδήποτε εργασιακή σύμβαση ή σχέση που συνδέεται με την υλοποίηση της από 23.5.1996 Σύμβασης Παραχώρησης, και ότι αποκλείεται η εφαρμογή οποιασδήποτε άλλης αντίθετης ρύθμισης της ισχύουσας νομοθεσίας, με την επιφύλαξη του ενωσιακού δικαίου.

Εάν, όμως, θεωρηθεί, βάσει του συνόλου των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ότι ο Παραχωρησιούχος είναι, κατά τους όρους της Οδηγίας 98/50/ΕΚ, και διάδοχος εργοδότης, καθώς θα πρόκειται για μεταβίβαση επιχειρήσεως, προκύπτει προβληματισμός σχετικά με το εάν η, κατά την προτεινόμενη διάταξη, απαλλαγή του από την ευθύνη για αξιώσεις εργαζομένων, οι οποίες προκύπτουν από την εργασιακή τους σχέση με την «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.», είναι συμβατή με το άρθρο 3 της εν λόγω Οδηγίας, το οποίο αναφέρεται ακριβώς στη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Και, βεβαίως, η προτεινόμενη διάταξη αναφέρεται σε επιφύλαξη των διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Όμως, στην περίπτωση αυτή προκύπτει και πάλι προβληματισμός από πλευράς νομοτεχνικής διατύπωσης, εφόσον, αφενός, υπάρχει αναφορά σε υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου και, αφετέρου, δημιουργείται ενδεχομένως πεδίο για τη μη εφαρμογή του.

Β. Θα ήταν, ενδεχομένως, ενδεδειγμένο, για νομοτεχνικούς λόγους, η ανωτέρω διάταξη να αναδιατυπωθεί σε ορισμένα σημεία, με θέση κομμάτων

αντί του συνδέσμου «και», ως εξής: «2. Με τη Σύμβαση Παραχώρησης, ο Παραχωρησιούχος δεν καθίσταται διάδοχος της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων της, δεν μεταβιβάζονται σε αυτόν δικαιώματα και υποχρεώσεις της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.» και των υπεργολάβων της, δεν ευθύνεται για απαιτήσεις ή αξιώσεις που απορρέουν από οποιαδήποτε εργασιακή σύμβαση ή σχέση η οποία συνδέεται με την πραγματοποίηση της από 23.5.1996 Σύμβασης Παραχώρησης, αποκλείεται δε η εφαρμογή οποιασδήποτε άλλης αντίθετης ρύθμισης της ισχύουσας νομοθεσίας, με την επιφύλαξη του ενωσιακού δικαίου».

Αθήνα, 2 Οκτωβρίου 2024

Οι Εισηγητές

Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου

Προϊστάμενος του Τμήματος Μελετών

Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας

Ομ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

(για την παρατήρηση 3 - Α)

Νικόλαος Παπαχρήστος

Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

τ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου

Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

τ. Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών