

ΑΠΟΦΑΣΗ<sup>1</sup> ΑΡΙΘΜ. 336/Υ/2007  
**Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ**  
**ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ**

Συνεδρίασε στην αίθουσα Συνεδριάσεων του 1ου ορόφου, του κτηρίου των Γραφείων της (Κότσικα 1Α & Πατησίων), την 6<sup>η</sup> Ιουλίου 2006, ημέρα Πέμπτη και ώρα 10.30, με την εξής σύνθεση:

Προεδρεύων: Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αναπληρωτής Πρόεδρος, σε αναπλήρωση του κωλυομένου Προέδρου της Επιτροπής, Σπυρίδωνα Ζησιμόπουλου

Μέλη: Νικόλαος Γεράσιμος, κωλυομένου του τακτικού μέλους, Αριστομένη Κομισσόπουλου  
Αριστέα Σινανιώτη,  
Φαίδων Στράτος,  
Γαρυφαλιά Αθανασίου,  
Χρήστος Ιωάννου,  
Δημήτριος Γιαννέλης,  
Ελίζα Αλεξανδρίδου, και  
Γεωργία Μπεχρή-Κεχαγιόγλου

Γραμματέας: Όλγα-Ανίτα Ραφτοπούλου, κωλυομένης της τακτικής Γραμματέως Αικατερίνης Τριβέλη.

Τα λοιπά τακτικά ή/και αναπληρωματικά μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού (εφεξής Ε.Α.), αν και προσκληθέντα, δεν προσήλθαν στη συνεδρίαση, λόγω δικαιολογημένου κωλύματος.

**Θέμα της συνεδρίασης** ήταν η λήψη απόφασης επί της από 2.12.2004 **καταγγελίας του Εμμανουήλ Χάλαρη κατά του Δήμου Ηλιούπολης**, για παράβαση του άρθρου 2 του ν.703/77, όπως ισχύει.

Στη συνεδρίαση είχαν νομίμως κλητευθεί και παρέστησαν: (α) ο καταγγέλλων **Εμμανουήλ Χάλαρης** και ο Ανδρέας Παγώνης, ιδιώτης κατασκευαστής μνημείων στο Κοιμητήριο του Δήμου Ηλιούπολης, συγγενικό πρόσωπο (γαμπρός) του καταγγέλλοντα, και (β) για τον **ΔΗΜΟ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ**, ο Δήμαρχος Θεόδωρος Γεωργάκης και ο νομικός σύμβουλος Παντολέων Λεοντάρας, καθώς και για τη **ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΔΗΜΟΥ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ** (εφεξής Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ. ή Δημοτική Επιχείρηση), ο νομικός σύμβουλος Ιωάννης Παριανός.

Στην αρχή της συζήτησης, τον λόγο έλαβε από τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (εφεξής Γ.Δ.Α.) η **Μαρίνα Σταυροπούλου**, Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Νομικών Υπηρεσιών, ως εκτελούσα χρέη Γενικής Εισηγήτριας, λόγω κωλύματος του Γενικού Διευθυντή, η οποία ανέπτυξε συνοπτικά τη με αριθ. πρωτ. 1943/4.4.2006 γραπτή εισήγηση της Υπηρεσίας και ανέφερε ότι πρόταση της Γ.Δ.Α. είναι: «Η Δημοτική Αρχή Ηλιούπολης οφείλει να παύσει τη διακριτική μεταχείριση των ιδιωτών έναντι της Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ. είτε επιβάλλοντας την καταβολή

---

<sup>1</sup> Από την παρούσα απόφαση έχουν παραλειφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ.7 του Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΦΕΚ 1890/Β'/29.12.2006), τα στοιχεία εκείνα, τα οποία κρίθηκε ότι αποτελούν επιχειρηματικό απόρρητο. Στη θέση των στοιχείων που έχουν παραλειφθεί υπάρχει η ένδειξη [...]. Όπου ήταν δυνατό τα στοιχεία που παραλείφθηκαν αντικαταστάθηκαν με ενδεικτικά ποσά και αριθμούς ή με γενικές περιγραφές (εντός [...]).

του τέλους και από τη Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ. και από τους ιδιώτες, είτε καταργώντας την επιβολή του σχετικού εργολαβικού δικαιώματος».

Στη συνέχεια τον λόγο έλαβαν ο καταγγέλλων και ο εκπρόσωπος και οι πληρεξούσιοι δικηγόροι των καταγγελλόμενων μερών, οι οποίοι ανέπτυξαν τις απόψεις τους, απάντησαν σε ερωτήσεις που τους υπέβαλαν ο Πρόεδρος και τα Μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού και ζήτησαν, ο μεν καταγγέλλων να γίνει δεκτή η καταγγελία του, οι δε καταγγελλόμενοι να απορριφθεί η εισήγηση της Γ.Δ.Α., αναφερόμενοι αμφότεροι και στα υπομνήματα που θα καταθέσουν. Επίσης, τόσο ο Δήμαρχος όσο και ο νομικός σύμβουλος του Δήμου Ηλιούπολης δήλωσαν ότι δεσμεύονται για την αλλαγή του τρόπου επιβολής του τέλους.

Ολοκληρωθείσας της ακροαματικής διαδικασίας, ο **προεδρεύων της Ε.Α.**, κατόπιν της δεσμεύσεως τόσο του Δημάρχου όσο και του νομικού συμβούλου του Δήμου Ηλιούπολης για την αλλαγή του τρόπου επιβολής του τέλους, έδωσε προθεσμία στα ενδιαφερόμενα μέρη: (α) **έως τις 21.07.2006** για την υποβολή της σχετικής απόφασης και των εγγράφων που ανέφεραν κατά τις τοποθετήσεις τους (Υπουργική Απόφαση, αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναλυτικές οικονομικές καταστάσεις για την απόδοση του τέλους από την Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ. στον Δήμο, και (β) **έως τις 25.7.2006** για την υποβολή υπομνημάτων τους.

Σύμφωνα με την από 25.9.2006 απόφαση της Ολομέλειας της Επιτροπής, τρία μέλη της οικείας σύνθεσης εξέτασαν κατά πόσον παραλείφθηκαν ή αγνοήθηκαν από τη Γ.Δ.Α. κατά τη σύνταξη της παρούσας εισήγησης, κρίσιμα στοιχεία του φακέλου της παρούσας υπόθεσης. Τα εν λόγω μέλη διαπίστωσαν ότι δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

Η Επιτροπή συνήλθε σε διάσκεψη την 16<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2006 (ημέρα Πέμπτη και ώρα 13.00), την οποία συνέχισε την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2006 (ημέρα Παρασκευή και ώρα 13.00) και την 12<sup>η</sup> Απριλίου 2007 (ημέρα Πέμπτη και ώρα 13.00) στην ως άνω αίθουσα συνεδριάσεων του 1<sup>ου</sup> ορόφου του κτηρίου των Γραφείων της, και αφού έλαβε υπόψη της όλα τα στοιχεία του φακέλου της κρινόμενης υπόθεσης, την Εισήγηση της Γ.Δ.Α., τις απόψεις που διετύπωσαν τα ενδιαφερόμενα μέρη κατά τη συζήτηση της υπόθεσης και τα υπομνήματα που υπέβαλαν,

## **ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ:**

### **I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΦΟΡΑΣ**

#### **I. α. Τα μέρη**

1. Ο καταγγέλλων, Εμμανουήλ Χάλαρης, είναι συγγενικό πρόσωπο (πεθερός) ενός εκ των ιδιωτών-κατασκευαστών μνημείων στο Κοιμητήριο Ηλιούπολης, του κ. Παγώνη Ανδρέα, του οποίου το κατάστημα εδρεύει στο Δήμο της Άνω Ηλιούπολης.
2. Καταγγελλόμενη είναι η «Δημοτική Επισκευαστική Επιχείρηση Δήμου Ηλιούπολης» (εφεξής Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ.), η οποία συστάθηκε με την υπ' αριθμόν 1937/27-01-1994 Απόφαση του Νομάρχη Αθηνών (ΦΕΚ αρ. φύλλου 82/10-02-1994). Σύμφωνα με την ως άνω απόφαση, σκοποί της επιχείρησης είναι: α) η παρέμβαση του Δήμου Ηλιούπολης μέσω της επιχείρησης στον εκσυγχρονισμό και η αποτελεσματική παραγωγή Δημοτικών και Δημόσιων Έργων της περιοχής ευθύνης του δήμου, β) η κατασκευή και συντήρηση έργων υποδομής στην έκταση δικαιοδοσίας του δήμου, γ) η κατασκευή νέων χώρων για κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες, καθώς και έργων διαμόρφωσης νέων χώρων και

δ) η επέμβαση της επιχείρησης στην ανάπλαση περιοχών του δήμου για τη διατήρηση και επέκταση του πρασίνου και την προστασία του περιβάλλοντος γενικότερα. Η εν λόγω επιχείρηση δραστηριοποιείται και στην κατασκευή μνημείων και εκτέλεση συναφών τεχνικών εργασιών. Ποσοστό 27,4% των εσόδων της προέρχεται από τη δραστηριότητα αυτή (βλ. Έκθεση Πεπραγμένων χρήσης 2004). Στην ουσία, η καταγγελία στρέφεται όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια κατά του Δήμου Ηλιούπολης.

### **I. β. Περιεχόμενο της καταγγελίας – ισχυρισμοί του Δήμου Ηλιούπολης**

3. Ο καταγγέλλων ισχυρίζεται ότι ο Δήμος Ηλιούπολης προέβη σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης την οποία κατέχει στην κατασκευή μνημείων μέσω της Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ.. Ειδικότερα, αναφέρει ότι η Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ με την έναρξη των εργασιών της, προέβη προς τους δημότες σε οικονομικές προσφορές, γεγονός το οποίο κράτησε για μικρό χρονικό διάστημα περίπου 2-3 μηνών. Στη συνέχεια όμως, λόγω κυρίως του κόστους κατασκευών, αύξησε τις τιμές στο επίπεδο της ελεύθερης αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η Δημοτική Αρχή προέβη σε δύο διαδοχικές υψηλές αυξήσεις του εργολαβικού ανταλλάγματος (από 3.200 σε 30.000 δρχ. και κατόπιν σε 60.000 δρχ.) για την κατασκευή μνημείων τις οποίες επέβαλε μόνο στους ιδιώτες κατασκευαστές, ενώ εξαίρεσε την καταγγελλομένη. Το εργολαβικό δικαίωμα ορίσθηκε στο ποσό των 96,83 ΕΥΡΩ (33.000 δρχ.) με την υπ' αριθμ.129/21-03-2003 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, κατόπιν σχετικών παρατηρήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη και των οχλήσεων τριών ιδιωτών κατασκευαστών. Η καταγγελλομένη εξαιρέθηκε από την καταβολή του ποσού αυτού.
4. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του Δήμου Ηλιούπολης, η καταγγελία πρέπει να κριθεί άνευ αντικειμένου και να απορριφθεί ως αβάσιμη και μη νόμιμη, διότι: α) ο Δήμος δεν ασκεί κανενός είδους εμπορία, τα δε χρήματα που συγκεντρώνονται τα διαθέτει προς εξυπηρέτηση του πολίτη και των πάσης φύσεως αναγκών του, λειτουργεί δηλαδή ανταποδοτικά για τον πολίτη, β) ο Δήμος ως αποκλειστικός κύριος του Κοιμητηρίου έχει την ευθύνη της αποκλειστικής εκμετάλλευσης και λειτουργίας (που συνεπάγεται ότι φέρει το βάρος όλων των εξόδων λειτουργίας του Κοιμητηρίου, π.χ. φύλαξη, καθαριότητα, περιποίηση χώρων, λειτουργία Εκκλησίας), με την έννοια της εκτέλεσης κοινωνικού έργου, και γ) η εξαίρεση της Δημοτικής Επιχείρησης από την καταβολή εργολαβικού δικαιώματος είναι θεμιτή και δίκαια, καθόσον ο Δήμος Ηλιούπολης, ο οποίος είναι αποκλειστικός και μοναδικός μέτοχός της, έχει όλα τα έξοδα λειτουργίας του Κοιμητηρίου και ακόμη την ευθύνη της εύρυθμης λειτουργίας αυτού. Συνεπώς, η μη καταβολή ανταλλάγματος δίνει τη δυνατότητα στη Δημοτική Επιχείρηση να προσφέρει προσιτές τιμές στην κατασκευή των μνημείων προς οικονομικό και κοινωνικό όφελος των δημοτών, όπως λόγου χάρη να κατασκευάζει μνημεία απόρων δημοτών χωρίς αντάλλαγμα.

### **II. ΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ**

5. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.703/77, ως ισχύει:

Απαγορεύεται από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις η καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης στο σύνολο ή μέρος της σχετικής αγοράς. Η καταχρηστική αυτή εκμετάλλευση δύναται να συνίσταται ιδίως:

- α) στον άμεσο ή έμμεσο εξαναγκασμό προς καθορισμό είτε των τιμών αγοράς ή πωλήσεως είτε άλλων μη εύλογων όρων συναλλαγής,
  - β) στο περιορισμό της παραγωγής, της κατανάλωσης ή της τεχνολογικής ανάπτυξης επί ζημία των καταναλωτών,
  - γ) στην εφαρμογή άνισων όρων για ισοδύναμες παροχές, ιδίως στην αδικαιολόγητη άρνηση πωλήσεων, αγορών ή άλλων συναλλαγών κατά τρόπον ώστε ορισμένες επιχειρήσεις να τίθενται σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό,
  - δ) στην εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των αντισυμβαλλομένων, πρόσθετων παροχών ή σύναψης πρόσθετων συμβάσεων που από τη φύση τους ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δε συνδέονται με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.
6. Προϋποθέσεις, επομένως, εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης είναι: α) Υποκείμενο της απαγορευμένης συμπεριφοράς να είναι μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, β) Η ύπαρξη δεσπόζουσας θέσης στο σύνολο ή μέρος της σχετικής αγοράς, και γ) η καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης. Προκειμένου να θεμελιωθεί αν συντρέχει παράβαση του άρθρου 2 του ν.703/77, ερευνητέο είναι κατά πόσον η συμπεριφορά του Δήμου Ηλιούπολης στην υπό κρίση υπόθεση πληροί τις ως άνω προϋποθέσεις.

## II.α. Σχετική αγορά

7. Προκειμένου να διαπιστωθεί εάν μία επιχείρηση κατέχει δεσπόζουσα θέση θα πρέπει αρχικά να προσδιοριστεί η σχετική αγορά υπηρεσιών και η σχετική γεωγραφική αγορά.

### II. α. 1. Σχετική αγορά υπηρεσιών

8. Η σχετική αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών περιλαμβάνει το σύνολο των προϊόντων ή υπηρεσιών που θεωρούνται από τον καταναλωτή εναλλάξιμα ή δυνάμενα να υποκατασταθούν μεταξύ τους, λόγω των χαρακτηριστικών τους, της τιμής τους και της σκοπούμενης χρήσης τους.
9. Κατά την κρίση της Επιτροπής, στην παρούσα υπόθεση πρέπει να γίνει διάκριση δύο αγορών, δηλαδή αφενός της αγοράς κατασκευής μνημείων και αφετέρου της «αγοράς» διαχείρισης του Κοιμητηρίου Ηλιούπολης.
10. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, στην μεν πρώτη δραστηριοποιούνται η καταγγελλόμενη (δημοτική επιχείρηση) και τρεις ιδιώτες κατασκευαστές, οι κ.κ. Γεώργιος Κουζούπης, Αριστείδης Αφαιωνιάτης και Παγώνης Ανδρέας (συγγενικό πρόσωπο του καταγγέλλοντα). Σύμφωνα με τα στοιχεία του φακέλου, οι δομήσεις στο Δημοτικό Κοιμητήριο ανά κατασκευαστή κατά τα έτη 2002, 2003, 2004 είχαν ως εξής :

ΔΟΜΗΣΕΙΣ ΑΝΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΗ	2002	2003	2004
Ιδιώτες	202 (37,2%)	235 (38,7%)	252 (43,8%)
Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ.	273 (50,3%)	295 (48,6%)	259 (45,0%)

Λοιπές περιπτώσεις	68 (12,5%)	77 (12,7%)	64 (11,2%)
Σύνολο τάφων	543	607	575

11. Η αγορά αυτή δεν είναι ωστόσο κρίσιμη στην παρούσα υπόθεση. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η εξεταζόμενη καταγγελία δεν αφορά συμπεριφορά της Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ. αλλά του Δήμου Ηλιούπολης, ο οποίος δραστηριοποιείται σε μία παραπλήσια «αγορά», αυτή της διαχείρισης του κοιμητηρίου Ηλιοπούλεως. Άρα, εν προκειμένω, σχετική αγορά θεωρείται η παραπλήσια της κατασκευής μνημείων αγορά, δηλαδή, η αγορά της διαχείρισης του Κοιμητηρίου της Ηλιούπολης και της παροχής των υπηρεσιών εκείνων που θεωρούνται απαραίτητες για τις επιχειρήσεις που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στη κατασκευή μνημείων εντός του Κοιμητηρίου.

## II.α. 2. Σχετική γεωγραφική αγορά

12. Η σχετική γεωγραφική αγορά περιλαμβάνει τη περιοχή, στην οποία όλες οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις βρίσκονται σε παρεμφερείς συνθήκες ανταγωνισμού όσον αφορά τα σχετικά προϊόντα ή υπηρεσίες (T-83/91 Tetra Pak κατά Επιτροπής, παρ.91, T-128/98 παρ.140 και Ε.Α. 40/1996). Κρίσιμες, εν προκειμένω, είναι οι συνθήκες πρόσβασης στις εγκαταστάσεις του Κοιμητηρίου που καθορίζει η Δημοτική Αρχή Ηλιούπολης, προκειμένου να καθίσταται δυνατή η παροχή των υπηρεσιών κατασκευής μνημείων που δεν μπορούν να διασφαλιστούν παρά μόνο στο χώρο του Κοιμητηρίου της Ηλιούπολης και μόνο με την άδεια της εν λόγω Δημοτικής Αρχής. Άλλωστε, η επιχείρηση Δ.Ε.Κ.Ε.ΗΛ, έναντι της οποίας οι ιδιώτες-εργολάβοι βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση, ως προκύπτει και εκ της συστατικής πράξης της, ασκεί τη δραστηριότητα της μόνο στο πλαίσιο του Κοιμητηρίου της Ηλιούπολης. Κατά συνέπεια, σχετική γεωγραφική αγορά ορίζεται η περιοχή του Κοιμητηρίου της Ηλιούπολης.

## II. β. Ο χαρακτηρισμός του Δήμου Ηλιούπολης

### II. β. 1. Η έννοια της επιχείρησης

13. Τα άρθρα 1 και 2 ν.703/77 καταλαμβάνουν μόνο συμπεριφορές επιχειρήσεων. Στην έννοια της επιχείρησης εμπίπτει κάθε φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα -ήτοι δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά προϊόντων ή/και υπηρεσιών σε συγκεκριμένη αγορά- ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και από τον τρόπο χρηματοδότησής του (ΔΕΚ απόφαση της 23.4.1991, C-41/90, Hofner και Elser, Συλλ. 1991, σελ.Ι-1979, σκέψη 21, απόφαση της 17.2.1993, C-159 και 160/91, Poucet και Pistre v. Assurances Générales de France, Συλλ. 1993, σελ. Ι-637, σκέψη 17, απόφαση της 18.6.1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1998, σελ. Ι-3851, σκέψη 36). Ο φορέας δεν ταυτίζεται με την ύπαρξη υποκειμένου δικαίου, δηλαδή «προσώπου» που είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και έχει δικαιοπρακτική ικανότητα. Έχει την έννοια της οποιασδήποτε φύσης οικονομικής μονάδας και καλύπτει κάθε συλλογή πόρων για την πραγματοποίηση οικονομικών δραστηριοτήτων. Η ύπαρξη επιχείρησης κατά την έννοια των περί ανταγωνισμού διατάξεων προϋποθέτει αυτονομία οικονομικής δράσης και συνακόλουθα πλήρη ανάληψη των οικονομικών κινδύνων που συνεπάγεται η εκάστοτε οικονομική δραστηριότητα. Αντίθετα, είναι αδιάφορο αν ο

φορέας εντάσσεται στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα ή σε τομέα μικτής οικονομίας. Το ΔΕΚ ορίζοντας θετικά την έννοια της οικονομικής δραστηριότητας περιέλαβε κάθε δραστηριότητα που μπορεί να αναληφθεί στον ιδιωτικό τομέα ή εκείνη που βρίσκεται τουλάχιστον σε ανταγωνιστική σχέση με παρόμοια δραστηριότητα που ασκείται από ιδιωτικές επιχειρήσεις (C-244/94, Federation Française des Sociétés d' Assurance σκέψεις 17, 21).

14. Το ερώτημα, το οποίο τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση, είναι κατά πόσον η διαχείριση ενός νεκροταφείου, και ειδικότερα το τμήμα αυτό της διαχείρισης που αφορά τους όρους και προϋποθέσεις κατασκευής μνημείων συνιστά οικονομική δραστηριότητα, η οποία προσδίδει στο Δήμο Ηλιούπολης την ιδιότητα της επιχείρησης κατά την έννοια που προεκτέθηκε.

## **II. β. 2. Το κανονιστικό πλαίσιο**

15. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.1α υπ.(ι) του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (στο εξής ΔΚΚ), οι δήμοι είναι αποκλειστικά αρμόδιοι για τη κατασκευή κοιμητηρίων. Σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ.1α του ΔΚΚ, τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια δύνανται να εκδίδουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, με τις οποίες καθορίζονται οι όροι για τη χρήση και τη λειτουργία, μεταξύ άλλων, και των κοιμητηρίων. Με βάση την ανωτέρω νομοθετική εξουσιοδότηση, ο Δήμος Ηλιούπολης ψήφισε τον Κανονισμό λειτουργίας και δικαιωμάτων χρήσης του Δημοτικού Νεκροταφείου, ο οποίος μάλιστα τροποποιήθηκε και κωδικοποιήθηκε με την υπ' αριθμόν 289/1976 απόφαση του Δημοτικού του Συμβουλίου. Βάσει του άρθρου 20 του εν λόγω Κανονισμού, εγκρίθηκε από το Δημοτικό Συμβούλιο Ηλιούπολης το δικαίωμα εκτέλεσης έργων διαμόρφωσης τάφων από αναγνωρισμένους εργολήπτες-ιδιώτες.
16. Εξάλλου, σύμφωνα με τον ανωτέρω Κανονισμό Λειτουργίας αλλά και την υπ' αριθμόν 828/98 σχετική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, προκειμένου να έχει κάποιος εργολάβος δικαίωμα κατασκευής μνημείων, πρέπει να πληροί τους εξής όρους: α) Ποσό εγγυητικής επιστολής που καθορίζεται στο ποσό των 250.000 δρχ. για δύο έτη (με την πάροδο των δύο ετών θα εξετάζεται το δικαίωμα ανανέωσης ανάλογα με τη συμπεριφορά του εργολάβου), β) εργολαβικό δικαίωμα που καταβάλλεται για κάθε μνήμα τριετούς ταφής και καθορίστηκε αρχικά στο ποσό των 30.000δρχ., και γ) άδεια κατασκευής μνημείου που καθορίζεται ανά περίπτωση, σύμφωνα με τη ζώνη του κάθε μνημείου (Πολυτέλεια, Α' Ζώνη, Β' Ζώνη, Γ' Ζώνη, Δ' Ζώνη).

## **II. β. 3. Μη υπαγωγή του Δήμου Ηλιούπολης στην έννοια της επιχείρησης**

17. Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι ο Δήμος Ηλιούπολης διαθέτει την αποκλειστική κυριότητα, νομή και κατοχή του Κοιμητηρίου και συνακόλουθα έχει επιφορτισθεί με τη διαχείρισή του (βλ. και τη με αριθμ. πρωτ. 479/1.2.2005 απάντηση του Δήμου στο από 11.01.2005 έγγραφο της Γ.Δ.Α.). Τα κοιμητήρια ανήκουν στη δημόσια περιουσία ως πράγματα εκτός συναλλαγής. Ειδικότερα συνιστούν πράγματα ειδικής χρήσης (ιδιόχρηστα), διότι είναι αφιερωμένα στη θεραπεία, δημοτικού σκοπού. Τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια του ιδιόχρηστου πράγματος είναι δύο, δηλαδή ο σκοπός που εξυπηρετεί και η καθιέρωση στη σχετική χρήση. Δημόσιος σκοπός (στον οποίο περιλαμβάνεται και ο δημοτικός σκοπός) είναι εκείνος που έχει αναχθεί σε σκοπό της

Πολιτείας ( Κράτους ή ν.π.δ.δ.), επιδιώκεται με τον μηχανισμό της δημόσιας υπηρεσίας και την χρήση των μέσων του δημόσιου δικαίου. *Καθιέρωση/Αφιέρωση* στην κοινή χρήση σημαίνει υπαγωγή του πράγματος στις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας. Έτσι στη δημόσια περιουσία των δήμων περιλαμβάνονται πράγματα, τα οποία συμβάλλουν άμεσα στην εκπλήρωση των δημόσιων σκοπών τους, όπως είναι τα κοιμητήρια (Βλ. ΜονΠρωτΘεσσ/νίκης 22060/2001, *Χρυσανθάκη-Πανταζόπουλου*, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα, 2006, αρ. 394-395, σελ. 178 *Κ. Χρυσόγονου*, Η νομοθετική ρύθμιση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου με τον ν. 3068/2002, Δ 35, σ. 10).

18. Βεβαίως, η διαχείριση εκ μέρους δημόσιας αρχής πραγμάτων που εντάσσονται στη δημόσια κτήση δεν αποκλείει καθαυτή τη δυνατότητα να θεωρηθεί η αρχή αυτή «επιχείρηση» κατά την έννοια του άρθρου 2 ν. 703/77 (ΠΕΚ απόφαση της 12.12.2000, T-128/98, *Aéroports de Paris*, Συλλ. 2000, σελ. II-3929, σκέψη 109). Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να διερευνηθεί ποιες διαχειριστικές όψεις είναι οικονομικής φύσης και ποιες είναι αμιγώς διοικητικής φύσης (ΠΕΚ απόφαση της 12.12.2000, ό.π., σκέψεις 110, 112). Στην υπό κρίση υπόθεση, μας ενδιαφέρει το τμήμα της διαχείρισης που συνδέεται με την κατασκευή μνημείων, και ιδίως οι όροι που θέτει η δημοτική αρχή στους εργολήπτες για την εκτέλεση έργων διαμόρφωσης και διακόσμησης τάφων.
19. Κατά την κρίση της Επιτροπής, η διαχείριση του κοιμητηρίου στο μέτρο που αφορά την οργάνωση του τρόπου εκτέλεσης των εργασιών κατασκευής μνημείων δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Καταρχάς, η διευθέτηση και η εποπτεία της διαμόρφωσης των τάφων και η συναφής χορήγηση άδειας κατασκευής μνημείου εμπίπτουν στην έννοια της άσκησης δημόσιας εξουσίας, διότι υπηρετούν πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικώς, το δημόσιο συμφέρον στις ειδικότερες εκφάνσεις του της προστασίας της δημόσιας υγείας, της προστασίας του θρησκευτικού συναισθήματος των πολιτών και της εύρυθμης λειτουργίας του χώρου ταφής των νεκρών. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος τομέας διαχείρισης δεν έχει ανατεθεί ποτέ σε ιδιωτική επιχείρηση, ούτε βρίσκεται σε ανταγωνιστική σχέση με παρόμοια δραστηριότητα που ασκείται από ιδιωτικές επιχειρήσεις (βλ. Albany International σκέψεις 77-79, υπ. Hofner, ό.π., σκέψεις 21-23).
20. Ερευνάται περαιτέρω αν η ειδικότερη δραστηριότητα της είσπραξης τέλους για τη διάθεση της χρήσης του δημόσιου πράγματος, ώστε να εκτελεσθούν επ' αυτού υπηρεσίες οικονομικής φύσης μπορεί να χαρακτηριστεί αυτοτελώς ως οικονομική δραστηριότητα με την έννοια που έχει ο όρος αυτός στο δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού.
21. Το άρθρο 4 παρ.1 του ΒΔ 24/1958 ορίζει ότι «[Ε]ις τους ποιούμενους χρήσιν δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών ο δήμος ή η κοινότης **δικαιούται να επιβάλει τέλη ή δικαιώματα**, οριζόμενα δι' αποφάσεως του συμβουλίου». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 582/1968 «αι εκ των κοιμητηρίων πρόσοδοι είναι δικαιώματα ή τέλη επιβαλλόμενα προς κάλυψιν εν όλω ή εν μέρει όλων των δαπανών της συντηρήσεως και εν γένει λειτουργίας αυτών». Οι διατάξεις αυτές παρέχουν στο Δήμο την αρμοδιότητα επιβολής με την έκδοση σχετικής διοικητικής πράξης τέλους τόσο στους ιδιώτες που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στη κατασκευή μνημείων εντός του κοιμητηρίου όσο και στα πρόσωπα εκείνα που κάνουν χρήση των εγκαταστάσεων του κοιμητηρίου για τον ενταφιασμό των οικείων τους. Υπό την έννοια

- αυτή η καταβολή του σχετικού ποσού (δημοτικού τέλους) αποσκοπεί στην κάλυψη των προκαλούμενων δαπανών από την παρεχόμενη ειδική δημοτική υπηρεσία.
22. Όσον αφορά στους αναγνωρισμένους εργολήπτες, η είσπραξη και απόδοση του ερευνωμένου τέλους δεν συνδέεται με οικονομική δραστηριότητα του Δήμου κατά την έννοια των άρθρων 1 και 2 του ν. 703/77. Η υπό κρίση υπόθεση σαφώς διαφέρει από τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης Aéroports de Paris, στην οποία το ΠΕΚ έκρινε ότι η επιβολή τέλους συνιστούσε οικονομική δραστηριότητα. Στην τελευταία, επρόκειτο περί μεταβλητού εμπορικού τέλους που επιβαλλόταν επιπροσθέτως του δημόσιου τέλους για τη διάθεση ακινήτων, ως αμοιβή για τις υπηρεσίες που παρείχε ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα, το δε ύψος του κυμαινόταν αναλόγως του πραγματοποιούμενου κύκλου εργασιών. Στην υπό κρίση υπόθεση, πρόκειται για δημοτικό τέλος που επιβάλλεται μονομερώς με κανονιστική πράξη, εισπράττεται από τους εργολήπτες και αποδίδεται στον Δήμο για την εκτέλεση εργασιών επί ακινήτου δημοτικής περιουσίας και δεν αντιπροσωπεύει αμοιβή του Δήμου για παρεχόμενες προς τους εργολήπτες υπηρεσίες.
23. Ως εκ τούτου, οι διατάξεις του ν. 703/77, και ειδικότερα το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου, δεν τυγχάνουν εφαρμογής στην εξεταζόμενη υπόθεση. Η Επιτροπή, αν και διαπιστώνει ότι ο Δήμος Ηλιούπολης προέβη κατά την επιβολή του εργολαβικού δικαιώματος σε διακριτική μεταχείριση υπέρ της δημοτικής επιχείρησης, στην οποία είναι μοναδικός μέτοχος, και εις βάρος των ιδιωτών κατασκευαστών, κρίνει ότι στερείται αρμοδιότητας να επιληφθεί της εν λόγω διαφοράς, για την οποία μόνα αρμόδια είναι τα διοικητικά δικαστήρια της Χώρας. Μολοντούτο, εκφράζει την ικανοποίησή της για την από 382/2006 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ηλιούπολης σχετικά με την αλλαγή του τρόπου επιβολής του τέλους για την κατασκευή τάφων, ώστε να αρθεί η ως άνω διακριτική μεταχείριση.

### ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Αποφαίνεται ότι η ερευνηθείσα καταγγελία είναι απορριπτέα για τους λόγους που αναφέρονται στο σκεπτικό της παρούσας.

Η απόφαση εκδόθηκε την **12<sup>η</sup> Απριλίου 2007**.

Η απόφαση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 7 του Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΦΕΚ 1890/Β'/29.12.2006).

Ο Προεδρεύων

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Οι Συντάκτες της απόφασης

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Γαρυφαλιά Ι. Αθανασίου



Η Γραμματέας

Όλγα-Ανίτα Ραφτοπούλου