



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Οικονομική αποκατάσταση παραχωρησιούχων αεροδρομίων λόγω των συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 για το έτος 2020»**

#### **I. Γενικές Παρατηρήσεις**

**A.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία άρθρα.

Με το άρθρο πρώτο κυρώνεται η από 31-5-2021 σύμβαση, με τα προσαρτώμενα σε αυτή παραρτήματα, μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Ανώνυμη Εταιρεία» («ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε.»), και, αφετέρου, της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Ανώνυμη Εταιρεία» και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Β Ανώνυμη Εταιρεία» (εφεξής η «Σύμβαση»). Η υπό κύρωση Σύμβαση έχει ως αντικείμενο την αποζημίωση των αφετέρου συμβαλλόμενων εταιρειών, παραχωρησιούχων 14 περιφερειακών αεροδρομίων, δυνάμει των από 14-12-2015 συμβάσεων παραχώρησης που κυρώθηκαν με τα άρθρα 215 και 216 του ν. 4389/2016, «λόγω των μέτρων αντιμετώπισης της Πανδημίας COVID-19 και των συνεπειών τους στην επιβατική κίνηση των 14 Περιφερειακών Αεροδρομίων καθ' όλο το 2020», ως προς τα οποία το Ελληνικό Δημόσιο αναγνωρίζει ότι συνιστούν «Γεγονός Ευθύνης Δημοσίου», το οποίο γεννά ευθύνη αποζημίωσης των παραχωρησιούχων κατά το άρθρο 30.4.1 των ως άνω συμβάσεων παραχώρησης. Συγκεκριμένα, συμφωνείται η μη καταβολή της ετήσιας αμοιβής παραχώρησης των ετών 2019, 2020 και 2021 και ο συμψηφισμός της μεταβλητής αμοιβής παραχώρησης (που μεταφέρεται για το έ-

## 2

τος 2022 και μετά) με την αποζημίωση των παραχωρησιούχων εταιρειών λόγω λήψης των ανωτέρω μέτρων, μέχρι του ποσού των 177.864.233 ευρώ, κατά το οποίο υπολείπονται τα πραγματοποιηθέντα κέρδη τους προ φόρων, τόκων και αποσβέσεων του έτους 2020 εν σχέσει προς τα προβλεφθέντα στο από 30-3-2020 Οικονομικό Μοντέλο που είχε κοινοποιηθεί προς το Ελληνικό Δημόσιο και την ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε., κατ' εφαρμογή του άρθρου 31 των ως άνω συμβάσεων παραχώρησης.

Με το άρθρο δεύτερο χορηγείται οικονομική ενίσχυση στην εταιρεία «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.» για την αποκατάσταση «άμεσα συναρτώμενης με την πανδημία του κορωνοϊού COVID-19 ζημίας που υπέστη» κατά το έτος 2020, έως του ποσού των 130.000.000,00 ευρώ και, συγκεκριμένα, ορίζεται η άμεση επιχορήγησή της έως του ποσού των 51.575.964 ευρώ και ο συμψηφισμός υποχρεώσεων της καταβολής αμοιβής παραχώρησης, κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση Ανάπτυξης Αεροδρομίου που κυρώθηκε με τον ν. 2338/1995, έως του ποσού των 78.424.036 ευρώ που θα έπρεπε να καταβληθεί τα έτη 2020, 2021 και 2022.

Τέλος, με το άρθρο τρίτο ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

**Β.** Σύμφωνα με την «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» που συνοδεύει το νομοσχέδιο, «το σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών είτε έχει ήδη προβεί σε σχετικές ρυθμίσεις παροχής κρατικής ενίσχυσης στους βασικούς φορείς διαχείρισης αεροδρομίων, είτε εξετάζει σχετικές ρυθμίσεις. Μέτρα κρατικών ενισχύσεων της περ. β' της παρ. 2 του άρθρου 107 ΣυνθΛΕΕ, στο πλαίσιο αποζημίωσης των διαχειριστών των αεροδρομίων για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από έκτακτα γεγονότα, με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων, έχουν θεσπίσει η Πολωνία (SA.58212/2020 και SA.59017/2020), η Γερμανία (SA.57644/2020), η Ιταλία (SA. 59518/2021), η Ιρλανδία (SA.59709/2021), η Σλοβακία (SA.59240/2020), η Σκωτία (SA.58466/2020) και η Ρουμανία (SA.57178/2020) (...). Βάσει του Προσωρινού Πλαισίου κρατικών ενισχύσεων για το έτος 2020 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, ειδικότερα, του Κεφαλαίου 3.1, "Περιορισμένα ποσά ενίσχυσης", έχουν θεσπισθεί μέτρα κρατικών ενισχύσεων προς τις εταιρείες που διαχειρίζονται αεροδρόμια στη Γερμανία (υπόθεση SA.56790/2020 & SA.57644/2020), στη Δανία (υπόθεση SA.58157/2020) και στο Βέλγιο (υπόθεση SA.58299/2020), με βάση δε το Κεφάλαιο 3.3 του ΠΠ ("Ενισχύσεις με τη μορφή επιδοτούμενων επιτοκίων για δάνεια") η Βουλγαρία (SA.58095/2020), το Βέλγιο (SA.58299/2020 και SA.56807/2020) και η Κύπρος (SA. 58923/2020). Στη Γερμανία (SA.57644/2020) έχει, επίσης, θεσπισθεί, βάσει του Κεφαλαίου 3.9 του [Προσωρινού Πλαισίου κρατικών ενισχύσεων για το έτος 2020] ("Ενισχύσεις με τη μορφή αναβολής της καταβολής φόρων και/ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης") καθεστώς φορολογικών πλεονεκτημάτων και αναβολής πληρω-

μής χρεών, με σκοπό την κάλυψη των αναγκών ρευστότητας που αντιμετωπίζουν οι φορείς εκμετάλλευσης των γερμανικών αεροδρομίων λόγω της πανδημίας».

Στο πλαίσιο αυτό, κατά τη συνοδεύουσα το νομοσχέδιο «Εκθεση Νομιμότητας», οι προτεινόμενες ρυθμίσεις βρίσκουν «έρεισμα στην περ. β΄ της παρ. 2 του άρθρου 107 της ΣυνθΛΕΕ, όπου προβλέπεται ότι ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη μέλη σε επιχειρήσεις για την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά. Ως τέτοιο έκτακτο γεγονός έχει αναγνωριστεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την πανδημία COVID-19 με την υπ' αρ. C (2020) 1863/19.03.2020 Ανακοίνωση της, όπως τροποποιήθηκε και τη συναφή πρακτική της. (...) Η σχεδιαζόμενη ενίσχυση έχει προκοινοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αναμένεται η εγκριτική απόφαση».

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων**

### **1. Επί του άρθρου πρώτου**

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, με το άρθρο πρώτο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου κυρώνονται και αποκτούν ισχύ νόμου η Σύμβαση με τα παραρτήματά της.

Επισημαίνεται, σχετικά, ότι η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ. Σπ. Φλογαίτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, Αθήνα, 1991, σελ. 21). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία, όταν η σύμβαση καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, ή περιέχει όρους που δεσμεύουν τους τρίτους (μη συμβαλλομένους), ή περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία. Η σύμβαση κυρώνεται νομοθετικά ως ενιαίο σύνολο. Στις περιπτώσεις νομοθετικής κύρωσης, η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 4025/1998, 880/2016, 21/2019, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2017, σελ. 184 επ., που επισημαίνει ότι, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας). Εξ άλλου, όπως γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ., ενδεικτικώς, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων: «Κύρωση Σύμβασης Διανομής Ακινήτου - Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας Ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά και ρύθμιση συναφών θεμάτων», «Κύρωση Σύμβασης

Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του τμήματος Μαλιακός – Κλειδί του Αυτοκινητοδρόμου Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι (ΠΑΘΕ) και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (ν. 3605/2007), «Κύρωση της Σύμβασης Πώλησης Μετοχών και της Συμφωνίας Μετόχων μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Deutsche Telekom AG» (ν. 3676/2008), «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ν. 4389/2016), «Για την κύρωση της από 24 Ιουνίου 2016 τροποποίησης και κωδικοποίησης σε ενιαίο κείμενο της από 13ης Φεβρουαρίου 2002 Σύμβασης Παραχώρησης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και της Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς ΑΕ και άλλες διατάξεις» (ν. 4404/2016), «Κύρωση της από 14.11.2014 Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε. και της από 19.7.2016 Τροποποιητικής Σύμβασης και ρύθμιση λοιπών συναφών θεμάτων» (ν. 4422/2016), «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 “Κοινοφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος” και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της Υγείας» (ν. 4667/2020), 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 τυχόν όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν τη φύση νομοθετικής διάταξης και, ως εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## **2. Επί των άρθρων πρώτου και δεύτερου**

Παρατηρείται ότι τόσο στο κείμενο των άρθρων, όσο και στον τίτλο του νομοσχεδίου, γίνεται αναφορά σε «κορωνοϊό COVID-19». Όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ. τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων «Διενέργεια Γενικών Απογραφών έτους 2021 από την Ελληνική Στατιστική Αρχή, επείγουσες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, επείγουσες δημοσιονομικές και φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις» (ν.4772/2021), «Εισαγωγή στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, προστασία της α-

καδημαϊκής ελευθερίας, αναβάθμιση του ακαδημαϊκού περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» (ν.4777/2021), «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ανάπτυξη, την κοινωνική προστασία και την επαναλειτουργία των δικαστηρίων και άλλα ζητήματα» (ν.4790/2021) και «Κρατική αρωγή προς επιχειρήσεις και μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα φορείς για θεομηνίες, επείγουσες ρυθμίσεις για τη στήριξη της οικονομίας, συμπληρωματικός κρατικός προϋπολογισμός και συνταξιοδοτική ρύθμιση και λοιπές επείγουσες διατάξεις» (ν. 4797/2021)], εφόσον το νομοσχέδιο και οι επιμέρους ρυθμίσεις του αφορούν, πράγματι, τη διάδοση του κορωνοϊού καθυατή, πρέπει να γίνεται αναφορά σε «κορωνοϊό SARS-CoV-2». Αν, αντίθετα, αφορούν τη νόσο που προκαλείται από τον κορωνοϊό SARS-CoV-2 και την εξ αυτής πανδημία, πρέπει να γίνεται αναφορά στη «νόσο του κορωνοϊού 2019 (COVID-19)», δεδομένου ότι ο όρος COVID-19 αναφέρεται στην ασθένεια, και όχι στον ιό που την προκαλεί (βλ., σχετικά, και την υπό κύρωση Σύμβαση στην οποία χρησιμοποιείται ο όρος «πανδημία COVID-19»).

Αθήνα, 22 Ιουνίου 2021

Ο εισηγητής  
Γεώργιος Φωτόπουλος  
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αναπληρωτής Καθηγητής  
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αστέρης Πλιάκος  
Καθηγητής του Οικονομικού  
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών