



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων της από 31.05.2007 Σύμβασης Παραχώρησης για το Έργο «Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65)» που κυρώθηκε με τον ν. 3597/2007 (Α΄168), όπως αυτή τροποποιήθηκε: 1) με την από 28.11.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4219/2013 «Κύρωση των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (Α΄269), 2) με την από 19.12.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της από 28.11.2013 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α΄176) και 3) με την από 11.12.2018 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4586/2018 (Α΄217)»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο αφορά ζητήματα του αυτοκινητοδρόμου κεντρικής Ελλάδας (Ε65), όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο (2) Μέρη και δύο (2) άρθρα.

2

Με τις διατάξεις του Μέρους Α' (άρθρο 1) του νομοσχεδίου φέρεται προς κύρωση η από 24.6.2021 Συμφωνία μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπούμενου, και, αφετέρου, της ανώνυμης εταιρίας υπό την επωνυμία «ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ», νομίμως εκπροσωπούμενης, για την τροποποίηση διατάξεων της από 31.05.2007 Σύμβασης Παραχώρησης για το Έργο «Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65)», που κυρώθηκε με τον ν. 3597/2007. Με τις διατάξεις του Μέρους Β' (άρθρο 2) ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Το έργο, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3597/2007, «έχει χαρακτηριστεί ως τμήμα του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (TEN)» (με την απόφαση 1692/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23.7.1996 «περί των κοινοτικών προσανατολισμών για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών» ΕΕ L 228/9.9.1996, σ. 1-104) και «εντάσσεται στο Μέτρο 3.1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Οδικόι Άξονες, Λιμάνια και Αστική Ανάπτυξη» του Γ' ΚΠΣ» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3597/2007, σελ. 2).

Έκτοτε, η από 31.05.2007 Σύμβαση Παραχώρησης για το Έργο «Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65)», η οποία κυρώθηκε με τον ν. 3597/2007, έχει τροποποιηθεί, σύμφωνα με τα άρθρα της 37.1 και 37.2:

1) με την από 28.11.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης», που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4219/2013,

2) με την από 19.12.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της από 28.11.2013 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων Σύμβασης Παραχώρησης», που κυρώθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4354/2015, και

3) με την από 11.12.2018 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης», που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4586/2018 (Α' 217)».

Σκοπός της από 28.11.2013 Συμφωνίας Τροποποίησης, σύμφωνα με το άρθρο της 4.1, ήταν η «αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας της, η οποία έχει ιδιαίτερος διαταραχθεί από την οικονομική και δημοσιονομική κρίση των τελευταίων 4 ετών, η οποία επέδρασε και εξακολουθεί να επιδρά επί των θεμελιωδών παραδοχών και στοιχείων τα οποία εύλογα οι Συμβαλλόμενοι είχαν λάβει ως βάση, κατά τον προγραμματισμό, δημοπράτηση και σύναψη της Σύμβασης Παραχώρησης».

Περαιτέρω, με το άρθρο 5.2.5 της, από 28.11.2013, Συμφωνίας Τροποποί-

ησης, προστέθηκε νέο άρθρο 4.2.3 στην ανωτέρω, από 31.05.2007, Σύμβαση Παραχώρησης, σύμφωνα με το οποίο η κατασκευή των Νέων Τμημάτων (Ημικόμβου ΠΑΘΕ-Α/Κ Ξυνιάδας, Α/Κ Τρικάλων-Α/Κ Γρεβενών και Α/Κ Γρεβενών-Α/Κ Εγνατίας) αναβάλλεται («Αναβαλλόμενα Τμήματα»), ενώ το Δημόσιο διατηρεί το δικαίωμα για την οριστική ή μη εξαίρεση από το Έργο των «αναβαλλόμενων τμημάτων».

Ήδη, σύμφωνα με το Προοίμιο (σημείο 5) της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης, η οποία φέρεται προς κύρωση με το υπό ψήφιση νομοσχέδιο, «[τ]ο Δημόσιο, ασκώντας τα εκ της Σύμβασης Παραχώρησης (άρθρο 4.2.3) και του άρθρου Γ.1 του Παραρτήματος Κ΄ του Προσαρτήματος 2 της Σύμβασης Παραχώρησης, δικαιώματά του και σε εκτέλεση αυτής, αποφάσισε την ολοκλήρωση της κατασκευής του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β΄ από την παραχωρησιούχο εταιρία (...)». Επίσης, προβλέπεται, ως προς το «Αναβαλλόμενο Τμήμα Β΄», μεταξύ άλλων, υποχρέωση του Παραχωρησιούχου σε εγκατάσταση συστήματος διακριτής λογιστικής παρακολούθησης των οικονομικών στοιχείων του, σε άνοιγμα διακριτού λογαριασμού εσόδων, και σε κατάρτιση Χρηματοοικονομικού Μοντέλου και Χρονοδιαγράμματος Μελετών-Κατασκευών (άρθρο 1 της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης). Περαιτέρω, ορίζεται ότι η θέση σε ισχύ των τροποποιήσεων «τελεί υπό την αίρεση της ψήφισης από την Βουλή των Ελλήνων του νόμου με τον οποίο κυρώνεται η παρούσα Συμφωνία και της δημοσίευσης του κυρωτικού νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» (άρθρο 2.1 της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης).

Τέλος, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το Προοίμιο της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης, η οποία φέρεται προς κύρωση με το υπό ψήφιση νομοσχέδιο, «το Δημόσιο γνωστοποίησε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την πρόθεσή του να χρηματοδοτήσει την ολοκλήρωση της κατασκευής του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β΄ σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Σύμβαση Παραχώρησης. Με την υπ΄ αριθ. C (2021) 170 final/18.01.2021 απόφασή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις για τη χορήγηση ενίσχυσης με αντικείμενο την κατασκευή του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β΄, για τον λόγο ότι είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (σημείο 6 Προοιμίου), και «[μ]ε την υπ΄ αρ. 269/2021 Πράξη του, το Ε΄ Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι δεν κωλύεται η σύναψη της παρούσας Συμφωνίας Τροποποίησης» (σημείο 7 Προοιμίου).

II. Παρατηρήσεις επί του άρθρου 1

Με το άρθρο ένα του υπό ψήφιση σχεδίου νόμου κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η ως άνω Συμφωνία Τροποποίησης.

Σχετικώς σημειώνεται 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 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 παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 880/2016 και 21/2019, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2017, σελ. 184 επ., σύμφωνα με τον οποίο, 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, 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., ενδεικτικώς, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων «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 των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (ν. 4219/2013), «Κύρωση της από 11-12-2018 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων της από 31 Μαΐου 2007 Σύμβασης Παραχώρησης για το Έργο «Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65)», που κυρώθηκε με τον ν. 3597/2007 (Α' 168), όπως αυτή τροποποιήθηκε: α) με την από 28/11/2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του

ν. 4219/2013 «Κύρωση των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (Α΄ 269) και β) με την από 19/12/2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της από 28.11.2013 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α΄ 176)» (ν. 4586/2018)].

Αθήνα, 12 Ιουλίου 2021

Ο εισηγητής
Νέστωρ Πολίτης
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

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

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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