



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Αναπτυξιακός Νόμος – Ελλάδα Ισχυρή Ανάπτυξη»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από 5 Μέρη και 132 άρθρα.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-28) περιλαμβάνει 7 Κεφάλαια, ως προς τον σκοπό και το αντικείμενό του, όπως αυτό εξειδικεύεται σε επί μέρους «καθεστώτα ενισχύσεων» που αφορούν 13 κατηγορίες επενδυτικών σχεδίων, καθώς και ορισμούς βασικών εννοιών, στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 1-4), ως προς το πεδίο εφαρμογής του, ως προς τα επενδυτικά σχέδια και τις επιλέξιμες συναφείς δαπάνες (Κεφάλαιο Β΄, άρθρα 5-8), ως προς τα είδη και τις εντάσεις των ενισχύσεων (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 9-12), ως προς τις προϋποθέσεις υπαγωγής επενδυτικού σχεδίου σε καθεστώς ενισχύσεων (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 13-16), ως προς τη διαδικασία υπαγωγής (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 17-20), ως προς τον έλεγχο, τις τυχόν τροποποιήσεις και την ολοκλήρωση επενδυτικών σχεδίων, ως προς το περιεχόμενο και τον τρόπο καταβολής των ενισχύσεων (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 21-24), καθώς και ως προς τις υποχρεώσεις των ενισχυόμενων φορέων και τις συναφείς κυρώσεις (Κεφάλαιο Ζ΄, άρθρα 25-28).

Στο Μέρος Β΄ (άρθρα 29-116) θεσπίζονται 13 επί μέρους, ανά τομέα ενίσχυσης, καθεστώτα ενισχύσεων, τα οποία προκηρύσσονται κατ' έτος (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 29-30), και ρυθμίζονται ειδικά, ένα προς ένα, ως προς τα υπαγόμενα σε αυτά επενδυτικά σχέδια, τις επιλέξιμες δαπάνες, τα είδη, την ένταση και τα ποσά των ενισχύσεων, τους δικαιούχους και τη διαδικασία αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων (Κεφάλαιο Β΄ με 13 Υποκεφάλαια,

άρθρα 31-116).

Με τις διατάξεις του Μέρους Γ΄ (άρθρα 117-128) εισάγεται θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής του νόμου. Ειδικότερα, προσδιορίζονται τα όργανα αξιολόγησης των αιτήσεων υπαγωγής και των τυχόν τροποποιήσεων των αιτήσεων υπαγωγής σε ενισχυόμενο επενδυτικό σχέδιο, καθώς και τα όργανα ελέγχου των επενδυτικών σχεδίων, προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής Διαχείρισης Μητρώων και Ελέγχου Διαδικασιών, γνωμοδοτικών επιτροπών επί ζητημάτων ανάκλησης και επιστροφής ενισχύσεων, καθώς και συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις και συστάσεις ελεγκτικών οργάνων (Κεφ. Α΄, άρθρα 117-125). Επίσης, θεσπίζονται ειδικές ρυθμίσεις για το οικείο πληροφοριακό σύστημα, τη δημοσιότητα των παρεχόμενων κρατικών ενισχύσεων και την αξιολόγηση των συνεπειών τους (Κεφ. Β΄, άρθρα 126-128).

Το Μέρος Δ΄ (άρθρα 129-130) περιλαμβάνει εξουσιοδοτικές και μεταβατικές διατάξεις.

Με τις διατάξεις του Μέρους Ε΄ (άρθρα 131-132), αφενός, τα προσαρτώμενα παραρτήματα Α΄ και Β΄ που αφορούν υπαγόμενα και εξαιρούμενα επενδυτικά σχέδια και επιλέξιμες δαπάνες εκτός περιφερειακών ενισχύσεων, αντίστοιχα, καθίστανται αναπόσπαστο τμήμα του νομοσχεδίου, αφετέρου, ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Κατ' άρθρο 107 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως».

Περαιτέρω, κατά την παράγραφο 3 του ως άνω άρθρου, «δύναται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, καθώς και των περιοχών που αναφέρονται στο άρθρο 349, λαμβάνοντας υπόψη τη διαρθρωτική, οικονομική και κοινωνική τους κατάσταση (...) γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον».

Συναφώς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ανακοινώσει «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα» (C(2021) 2594 final/19.4.2021), με πρωταρχικό στόχο «να διασφαλιστεί ότι οι ενισχύσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή [άρθρο 174 παρ. 1 και 2 ΣΛΕΕ] δεν αλλοιώνουν κατά τρόπο αδικαιολόγητο τους όρους

των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών» (Εισαγωγή, παρ. 3). Στην ενότητα 7 της εν λόγω Ανακοίνωσης καθορίζονται κριτήρια προσδιορισμού των περιοχών που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 107 παρ. 3, στοιχ. α) και γ) ΣΛΕΕ και χαρακτηρίζονται περιοχές «α» ή «γ» σε «χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων» κράτους μέλους, κοινοποιούμενο στην Επιτροπή η οποία τον εγκρίνει, ώστε να είναι δυνατή η χορήγηση περιφερειακών ενισχύσεων σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε περιοχές εντός του χάρτη. Η συνολική κάλυψη των περιοχών «α» και «γ» ορίζεται στο 48% του πληθυσμού της ΕΕ των 27 (Ανακοίνωση, παρ. 156).

Ο ελληνικός «χάρτης περιφερειακών ενισχύσεων» για την περίοδο 2022-2027 εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 7 Ιανουαρίου τρέχοντος έτους και καθορίζει επιλέξιμες περιφέρειες που καλύπτουν το 82,34 % του πληθυσμού της Ελλάδας. Ειδικότερα, όλες οι περιφέρειες της Χώρας, εκτός της περιφέρειας Αττικής, οι οποίες συγκαταλέγονται μεταξύ των πλέον μειονεκτικών περιοχών της ΕΕ, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω από το 75 % του μέσου όρου της Ένωσης, συνιστούν επιλέξιμες περιοχές «α» (άρθρο 107 παρ. 3 στοιχ. α) ΣΛΕΕ). Ως περιοχές «γ» (άρθρο 107 παρ. 3 στοιχ. γ) ΣΛΕΕ) ορίζονται οι περιφερειακές ενότητες Δυτικού Τομέα Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Πειραιά και Νήσων της περιφέρειας Αττικής.

Εξ άλλου, κατ' άρθρο 108 ΣΛΕΕ, «1. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά. Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. 2. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, ότι ενίσχυση που χορηγείται από ένα κράτος ή με κρατικούς πόρους δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά κατά το άρθρο 107, ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικώς, αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει. Αν το εν λόγω κράτος δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά παρέκκλιση των άρθρων 258 και 259. (...) 3. Η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν κρίνει ότι σχέδιο ενισχύσεως δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά, κατά το άρθρο 107, κινεί αμελλητί τη διαδικασία που προβλέπεται από την προηγούμενη παράγραφο. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση. 4. Η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει κανονισμούς σχετικά με τις κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων για τις οποίες το Συμβούλιο έχει ορίσει, σύμφωνα με το άρθρο

109, ότι μπορούν να μην υπόκεινται στη διαδικασία της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου». Στο πλαίσιο αυτό, έχει εκδοθεί ο Κανονισμός (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής (Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός - ΓΑΚ), «για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά», όπως ισχύει.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4

Το άρθρο περιλαμβάνει ορισμούς πέραν αυτών του άρθρου 2 του ΓΑΚ, μεταξύ των οποίων και «των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων ή ΜμΕ» (υπ' αριθμό 14), με την επισήμανση ότι «Όσες επιχειρήσεις δεν εντάσσονται στην έννοια των ΜμΕ θεωρούνται μεγάλες».

Δεδομένου ότι τόσο στο Παράρτημα Β' του νομοσχεδίου, όσο και στο Παράρτημα Ι του ΓΑΚ (άρθρο 2, όπου παραπέμπει το άρθρο 2 παρ. 2 του ΓΑΚ), χρησιμοποιείται και ο όρος «πολύ μικρή επιχείρηση», στον οποίο προσδίδει συγκεκριμένο περιεχόμενο η παρ. 3 του άρθρου 2 του Παραρτήματος Ι του ΓΑΚ, χρήσιμο θα ήταν να αναφέρεται και ο όρος αυτός στο προς ψήφιση άρθρο.

2. Επί των άρθρων 4 και 13

Κατ' άρθρο 4 του νομοσχεδίου, «Για τους σκοπούς του παρόντος, ισχύουν οι ορισμοί του άρθρου 2 του Γ.Α.Κ. και οι ακόλουθοι (...)».

Περαιτέρω, κατ' άρθρο 2 του ΓΑΚ, ως «μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις» ή "ΜΜΕ» ορίζονται «οι επιχειρήσεις που πληρούν τα κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα Ι [του ΓΑΚ]», κατά το οποίο, «Επιχείρηση θεωρείται κάθε οντότητα, ανεξάρτητα από τη νομική της μορφή, που ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Σε αυτές περιλαμβάνονται ειδικότερα αυταπασχολούμενα άτομα και οικογενειακές επιχειρήσεις που ασκούν βιοτεχνική ή άλλη δραστηριότητα, καθώς και προσωπικές εταιρείες ή ενώσεις προσώπων που ασκούν τακτικά μια οικονομική δραστηριότητα.» (παράρτημα Ι ΓΑΚ, άρθρο 1, «Επιχείρηση»).

Στο προτεινόμενο άρθρο 13 απαριθμούνται περιοριστικά οι «μορφές» που πρέπει να έχουν οι δικαιούχοι των ενισχύσεων, στις οποίες δεν περιλαμβάνονται «αυταπασχολούμενα άτομα και οικογενειακές επιχειρήσεις», και εν γένει «ατομικές επιχειρήσεις».

3. Επί του άρθρου 8

Εκ παραδρομής γίνεται αναφορά στον ν. 4170/2014 (Α' 143), αντί του ορθού 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», όπου και ορισμός της «Γενικής Κυβέρνησης» (άρθρο 14 παρ. 1.β.).

4. Επί του άρθρου 19

Εκ παραδρομής αναφέρεται άρθρο 28Α, αντί του ορθού άρθρου 129 του νομοσχεδίου, περί εξουσιοδότησης προς έκδοση απόφασης του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων για την ανάθεση «στον Ενδιάμεσο Φορέα Επιχειρησιακού Προγράμματος «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ» (ΕΦΕΠΑΕ) ή σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα» της αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων «υπό όρους και προϋποθέσεις που προβλέπονται σε αυτήν».

5. Επί των άρθρων 25 και 28

Στο άρθρο 25, υπό τον τίτλο «Υποχρεώσεις ενισχυόμενων φορέων», έχει περιληφθεί, υπό στοιχ. γθ), διάταξη περί επιβολής μείωσης του ποσοστού ενίσχυσης, εάν διαπιστωθεί «κατά την ολοκλήρωση της επένδυσης, ότι, λόγω αλλαγής της εταιρικής σύνθεσης, ο φορέας του επενδυτικού σχεδίου έπαυσε να είναι μεσαία ή μικρή επιχείρηση».

Η εν λόγω διάταξη εισάγει κύρωση και εντάσσεται συστηματικά στο άρθρο 28 του νομοσχεδίου «Ανάκληση αποφάσεων υπαγωγής – Κυρώσεις».

6. Επί των άρθρων 118 και 123

Δοθέντος ότι θα συσταθούν περισσότερες επιτροπές αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων και επιτροπές αξιολόγησης τροποποιήσεων αποφάσεων υπαγωγής (βλ. το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 118 και την παρ. 2 του άρθρου 123), θα μπορούσαν να τεθούν σε πληθυντικό αριθμό, στο πρώτο και δεύτερο εδάφιο του άρθρου 118 και στην παρ. 1 του άρθρου 123, ο όρος «Επιτροπή Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων» και ο όρος «Επιτροπή Αξιολόγησης Τροποποιήσεων Αποφάσεων Υπαγωγής», με τις σχετικές φραστικές αναδιατυπώσεις.

7. Επί του άρθρου 119

Κατά την παρ. 2 του άρθρου, «Η σύνθεση, οι όροι και οι κανόνες λειτουργίας της Επιτροπής Ενστάσεων ορίζονται στην οικεία απόφαση προκήρυξης». Προσθήκη στην τελευταία λέξη της φράσης «του καθεστώτος ενίσχυσης» θα ενίσχυε τη σαφήνεια της διάταξης.

8. Επί του άρθρου 128

Με το προτεινόμενο άρθρο εισάγεται υποχρέωση των αρμόδιων υπηρεσιών να επεξεργάζονται στοιχεία των ενισχυόμενων επενδύσεων και να συντάσσουν αναφορές σε ετήσια βάση, περιλαμβάνοντας στοιχεία σχετικά με τους διατεθέντες πόρους, τα αποτελέσματα των ενισχύσεων κ.λπ., όπως και υποχρέωση του αρμόδιου υπουργού να υποβάλλει στη Βουλή, κατ' έτος, έκθεση απολογισμού εφαρμογής του υπό ψήφιση και της εν γένει αναπτυξιακής νομοθεσίας.

Σχετικώς σημειώνεται ότι, στο πλαίσιο της απαιτούμενης συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε. και κρατών μελών που φέρουν αυξημένη ευθύνη ως προς τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων τις οποίες δεν κοινοποιούν στην Επιτροπή, τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσια έκθεση, σε ηλεκτρονική μορφή, σχετικά με την εφαρμογή του ΓΑΚ (άρθρο 11 παρ. 1 ΓΑΚ). Εξ άλλου, προς διευκόλυνση της παρακολούθησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των απαλλασσόμενων από την υποχρέωση κοινοποίησης ενισχύσεων, τα κράτη μέλη διατηρούν λεπτομερείς φακέλους με πληροφορίες και δικαιολογητικά έγγραφα, προκειμένου να διαπιστωθεί η πλήρωση όλων των προϋποθέσεων του ΓΑΚ, επί δέκα (10) έτη από την ημερομηνία κατά την οποία χορηγήθηκαν οι ενισχύσεις (άρθρο 12 παρ. 1 και 3 ΓΑΚ).

Αθήνα, 24 Ιανουαρίου 2022

Οι Εισηγητές
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

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