



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση Συμφωνίας Τροποποίησης της από 2.2.2018 Σύμβασης Παραχώρησης σχετικά με τη χρήση και την εκμετάλλευση ορισμένων χώρων και περιουσιακών στοιχείων εντός του Λιμένος Θεσσαλονίκης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία "ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε."»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο (2) άρθρα (πρώτο και δεύτερο).

Με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου φέρεται προς κύρωση η Συμφωνία Τροποποίησης της από 2.2.2018 Σύμβασης Παραχώρησης, σχετικά με τη χρήση και την εκμετάλλευση ορισμένων χώρων και περιουσιακών στοιχείων εντός του Λιμένος Θεσσαλονίκης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε.» (ΟΛΘ Α.Ε.).

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, με την υπό κύρωση Συμφωνία «αντιμετωπίζονται ζητήματα που έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή της Σύμβασης Παραχώρησης. Οι πρωτοφανείς κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις έχουν προκαλέσει μεγάλες μεταβολές και έντονη ρευστότητα σε πλήθος παραγόντων που σχετίζονται με την επιδιωκόμενη ανάπτυξη και ορθή οικονομική εκμετάλλευση του λιμένος Θεσσαλονίκης».

Ειδικότερα, διά του άρθρου πρώτου εισάγονται τροποποιήσεις στην από 2.2.2018 Σύμβαση Παραχώρησης, και παρατείνεται η προθεσμία για την εκπόνηση μελέτης στατικής αποκατάστασης, και αξιοποίησης του Παλαιού Τελωνειακού Σταθμού καθώς και η προθεσμία για την κατασκευή και υλοποίηση του συνόλου των Εργασιών Αποκατάστασης για το συγκεκριμένο κτήριο (άρθρο 1.01 της Συμφωνίας Τροποποίησης). Καθορίζονται εκ νέου οι διαστάσεις του έκτου Προβλήτα και, συγκεκριμένα, αυξάνεται το μήκος του νέου πρόσθετου κρηπιδώματος, και μειώνεται το πλάτος της πρόσθετης χερσαίας ζώνης (άρθρο 1.02 της Συμφωνίας Τροποποίησης). Εξ άλλου, ορίζεται ότι παραμένει στις υποχρεωτικές επενδύσεις η αγορά πέντε (5) μηχανημάτων μεταφοράς και στοιβασίας εμπορευματοκιβωτίων συνολικού προϋπολογισμού τεσσάρων εκατομμυρίων (4.000.000) ευρώ, η οριστική παραλαβή των οποίων έγινε μετά την υπογραφή της Σύμβασης με τον Ανεξάρτητο Μηχανικό και την Ειδοποίηση Έναρξης των Υποχρεωτικών Επενδύσεων, κατά παρέκκλιση της διαδικασίας που ορίζεται στο άρθρο 7.11 της Συμφωνίας περί Υποχρεωτικών Επενδύσεων, υπό τις ειδικότερα οριζόμενες προϋποθέσεις (άρθρο 1.03 της Συμφωνίας Τροποποίησης). Οι ως άνω τροποποιήσεις ισχύουν από την κύρωση της παρούσας με νόμο (άρθρο 2 της Συμφωνίας Τροποποίησης). Με τις διατάξεις του άρθρου δεύτερου του νομοσχεδίου ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Συναφώς επισημαίνεται ότι η υπογραφή Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΟΛΘ Α.Ε. προβλέφθηκε νομοθετικά διά του άρθρου 17 του ν. 2892/2001, σύμφωνα με το οποίο, «[μ]ε σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, εκπροσωπούμενου από τους Υπουργούς Οικονομικών και Εμπορικής Ναυτιλίας ή το εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο και της ανωνύμου εταιρείας με την επωνυμία "Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε." ("Ο.Λ.Θ. Α.Ε."), παραχωρείται στη δεύτερη το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης των κτιρίων, γηπέδων και άλλων εγκαταστάσεων που βρίσκονται εντός της Χερσαίας Λιμενικής Ζώνης του Λιμένα Θεσσαλονίκης, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στις παραγράφους 4 και 7 του έβδομου άρθρου του Ν. 2688/1999 (ΦΕΚ 40 Α΄)».

Κατόπιν της θέσπισης της ανωτέρω διάταξης, συνήφθη, την 27η Ιουνίου 2001, σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΟΛΘ Α.Ε. Αντικείμενο της σύμβασης, η οποία κυρώθηκε με τα άρθρα δεύτερο και τρίτο του ν. 3654/2008, αποτελεί η «εκ μέρους του Δημοσίου παραχώρηση προς την ΟΛΘ του αποκλειστικού δικαιώματος χρήσης κι εκμετάλλευσης των γηπέδων, κτιρίων και εγκαταστάσεων της χερσαίας λιμενικής ζώνης του

Λιμένος Θεσσαλονίκης (...) καθώς και ο προσδιορισμός των ειδικότερων όρων της παραχώρησης αυτής και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των μερών». Επί μέρους τροποποιήσεις, συμφωνήθηκαν εγγράφως την 22α Ιουλίου 2009 μεταξύ των ως άνω συμβαλλομένων μερών και εγκρίθηκαν για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου βάσει της κοινής υπουργικής απόφασης της 31ης Ιουλίου 2009 (ΦΕΚ Β' 1643/7.8.2009).

Εν συνεχεία, οι μετοχές της ΟΛΘ Α.Ε., οι οποίες ανήκαν στο Ελληνικό Δημόσιο (ποσοστό περίπου 74%), εισφέρθηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ (σύμφωνα με τον ν. 3986/2011), και η μέθοδος αξιοποίησης που προκρίθηκε ήταν αυτή της διάθεσης πλειοψηφικού ποσοστού συμμετοχής προς ιδιώτη επενδυτή, σε συνδυασμό με την τροποποίηση των όρων της ανωτέρω Συμφωνίας [βλ., συναφώς, Αιτιολογική 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)]. Έτσι, η ανωτέρω Σύμβαση Παραχώρησης αναθεωρήθηκε, και υπεγράφη τη 2α Φεβρουαρίου 2018 Αναθεωρημένη Σύμβαση Παραχώρησης. Σύμφωνα με την Αιτιολογική 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 αυτή και το πλέγμα των εννόμων σχέσεων που δημιουργεί αποτέλεσαν θεμελιώδη όρο για την εκδήλωση ιδιωτικού επενδυτικού ενδιαφέροντος αναφορικά με την απόκτηση μετοχικής πλειοψηφίας στην ως άνω αντισυμβαλλόμενη του Ελληνικού Δημοσίου ανώνυμη εταιρία, έχοντας τεθεί, με τη μορφή σχεδίου, υπόψη των συμμετεχόντων στη σχετική διαγωνιστική διαδικασία που διενεργήθηκε με τα υψηλότερα δυνατά εχέγγυα διαφάνειας και πλήρους συμβατότητας με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού».

Β. Όπως έχει επισημανθεί σε παλαιότερη έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ. έκθεση επί του 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 πα-

ραχώρηση 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., Ι. Κίτσο, Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα και συμβάσεις παραχώρησης, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, Μ. Μεσσίνη, Η συμβατική παραχώρηση δημοσίου έργου, διαδικασίες ανάθεσης και προσυμβατική προστασία των διαγωνιζομένων, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, Ι. Γκιτσάκη, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, κ.ά.).

II. Παρατηρήσεις επί του άρθρου πρώτου

Με το άρθρο πρώτο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η ως άνω Συμφωνία Τροποποίησης της από 2.2.2018 Σύμβασης Παραχώρησης.

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 καταρτίσθηκε 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., ενδεικτικά, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων «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 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)» (ν. 4817/2021), «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)].

Αθήνα, 21 Σεπτεμβρίου 2022

Η Εισηγήτρια
Δάφνη Ακουμιανάκη
Επιστημονική Συνεργάτις

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