



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

Κύρωση της από 24 Μαΐου 2024 Συμφωνίας Τροποποίησης της από 2 Φεβρουαρίου 2018 «Σύμβασης Παραχώρησης αναφορικά με τη Χρήση και την Εκμετάλλευση Ορισμένων Χώρων και Περιουσιακών Στοιχείων εντός του Λιμένος Θεσσαλονίκης» μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της «Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε.»

Ι. Γενικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από τρία Κεφάλαια (Α΄, Β΄ και Γ΄) και τρία (3) άρθρα. Με τις διατάξεις του κυρώνεται η από 24.5.2024 τροποποίηση της από 2.2.2018 Σύμβασης Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Ανώνυμη Εταιρεία» (Ο.Λ.Θ. Α.Ε.) σχετικά με τη χρήση και την εκμετάλλευση ορισμένων χώρων και περιουσιακών στοιχείων εντός του Λιμένος Θεσσαλονίκης. Σχετικά σημειώνεται ότι η από 2.2.2018 Σύμβαση Παραχώρησης έχει τροποποιηθεί ήδη δύο (2) φορές με τις από 4.7.2022 και 29.3.2023 Συμβάσεις Τροποποίησης οι οποίες κυρώθηκαν με τους νόμους 4973/2022 και 5048/2023.

Α. Με το Κεφάλαιο Α΄ (Άρθρο πρώτο) του νομοσχεδίου κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η από 24.5.2024 Συμφωνία Τροποποίησης της από 2 Φε-

2

βρουαρίου 2018 Σύμβασης παραχώρησης με τίτλο «Σύμβαση Παραχώρησης αναφορικά με τη Χρήση και την Εκμετάλλευση Ορισμένων Χώρων και Περιουσιακών Στοιχείων εντός του Λιμένος Θεσσαλονίκης» μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της εταιρείας «Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε.», η οποία κυρώθηκε με το Άρθρο 1 του ν. 4522/2018.

Η υπό κύρωση Σύμβαση αποτελείται από Προοίμιο στο οποίο αναφέρονται οι προηγούμενες τροποποιήσεις της, και δύο (2) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Άρθρου 1 παρατείνονται κατά πέντε (5) έτη:

α) η Πρώτη Επενδυτική Περίοδος εντός της οποίας πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί οι Πρώτες Υποχρεωτικές Επενδύσεις οι οποίες περιγράφονται στο Παράρτημα 7.2 της από 2.2.2018 Σύμβασης Παραχώρησης, από την Ο.Λ.Θ. Α.Ε. (τροποποίηση του άρθρου 7.2 της Σύμβασης Παραχώρησης) (παρ. 1.01 του παρόντος), και

β) η έναρξη της προθεσμίας μετά από την οποία η Ο.Λ.Θ. Α.Ε. υποχρεούται να επιτυγχάνει και να διατηρεί τα ελάχιστα ετήσια επίπεδα διακίνησης εμπορευμάτων στους σταθμούς Συμβατικού Φορτίου (Επίπεδο Διακίνησης Σταθμών Συμβατικού Φορτίου) τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 3.11 της Σύμβασης Παραχώρησης (τροποποίηση του άρθρου 3.10 της Σύμβασης Παραχώρησης) (παρ. 1.02 του παρόντος).

Επίσης, μετατίθενται κατά πέντε (5) έτη οι χρονικές περίοδοι (Έτη Αναφοράς Σταθμών Συμβατικού Φορτίου) εντός των οποίων πρέπει να επιτευχθούν οι οριζόμενοι στη Σύμβαση Παραχώρησης στόχοι διακίνησης εμπορευμάτων (τροποποίηση του άρθρου 3.11 της Σύμβασης Παραχώρησης) (παρ. 1.03 του παρόντος).

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, με την υπ' αριθμ. 547/2022 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας και τις ρυθμίσεις του άρθρου 156 του ν. 4938/2022 μεταβλήθηκε το θεσμικό πλαίσιο που αφορά τη διαδικασία έγκρισης και υλοποίησης έργων στους λιμένες. Κατόπιν τούτου, οι σχετικές ενέργειες που είχαν πραγματοποιηθεί από την Ο.Λ.Θ. Α.Ε. για τον λιμένα της Θεσσαλονίκης έπρεπε να επανεκκινήσουν, ώστε να υπάρξει συμμόρφωση με το νέο νομοθετικό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, απαιτείται νέα διαδικασία έγκρισης του Αναπτυξιακού Προγράμματος και Μελέτης Διαχείρισης Λιμένα (Master Plan), η οποία πραγματοποιείται με την έγκριση προεδρικού διατάγματος με το οποίο γίνεται και η περιβαλλοντική έγκριση του ως άνω σχεδίου, ύστερα από την τήρηση της διαδικασίας στρατηγικής περι-

βαλλοντικής εκτίμησης, με εκπόνηση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (παρ. 9 του άρθρου 156 του ν. 4938/2022). Κατόπιν των ανωτέρω, κατέστη αναγκαία η παροχή πενταετούς παράτασης των υποχρεώσεων του επενδυτή, ώστε να υπάρχει επαρκής χρόνος υλοποίησης των έργων, αφότου αυτά εγκριθούν, και επίτευξης των ετήσιων στόχων διακίνησης φορτίου (Αιτιολογική Έκθεση σελ. 9 και 16).

Στο άρθρο 2 προβλέπεται ότι η παρούσα σύμβαση τροποποίησης θα ισχύει από την κύρωσή της με νόμο.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (Άρθρο δεύτερο) τροποποιείται και συμπληρώνεται η παρ. 3 του άρθρου 10 του ν. 4522/2018 υπό τον τίτλο «Λιμενικά Έργα», όσον αφορά τη διαδικασία έγκρισης των οριστικών μελετών λιμενικών έργων τα οποία εκτελούνται εντός του λιμένος Θεσσαλονίκης από την Ο.Λ.Θ. Α.Ε. ή για λογαριασμό της και περιλαμβάνονται στο «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης Λιμένα» (Master Plan). Σύμφωνα με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις η ως άνω διαδικασία θα εφαρμόζεται και στις τροποποιήσεις των εγκεκριμένων οριστικών μελετών των έργων υποχρεωτικών επενδύσεων, καθώς και κάθε έργου το οποίο εκτελείται από την Ο.Λ.Θ. Α.Ε. ή για λογαριασμό της και περιλαμβάνεται στο «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης Λιμένα» (Master Plan), σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα.

Τέλος, στο Κεφάλαιο Γ' (Άρθρο τρίτο) ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Όπως έχει επισημανθεί σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας (βλ. ενδεικτικά, 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 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 παραχώρηση 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 δια-

χωρισθούν). 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., Α. Γέροντα, Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, 2024, σελ. 110 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 των άρθρων

Επί του Άρθρου πρώτου

Με το Άρθρο πρώτο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η ως άνω Σύμβαση Παραχώρησης.

Σχετικώς σημειώνεται ότι η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης ή δημόσιας σύμβασης, κατά την ορολογία του ενωσιακού δικαίου (βλ. Σπηλιωτόπουλο – Β. Κονδύλη, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2023, σελ. 241 επ.). 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. Ε. Σπηλιωτόπουλο – Β. Κονδύλη, όπ. παρ., παρ. 197, σελ. 271 επ., σύμφωνα με τους οποίους, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας. Βλ., επίσης, Α. Γέροντα - Π. Παυλόπουλο - Γ. Σιούτη - Σπ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, 2022, σελ. 459 επ., καθώς και ΣτΕ 880/2016

και 21/2019). Αυτονόητο είναι ότι η νομοθετική κύρωση δεν δύναται καταρχήν να θεραπεύσει ελαττώματα που ανάγονται σε τυχόν παράβαση συνταγματικών κανόνων ή κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τη σύναψη τόσο της αρχικής σύμβασης όσο και των τυχόν τροποποιήσεών της.

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 «Για την κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. - Διατάξεις για τη λειτουργία του συστήματος λιμενικής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις» (ν. 4597/2019), «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 Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΤΡΑΙ-ΝΟΣΕ 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, 18 Σεπτεμβρίου 2024

Ο Εισηγητής
Δημήτριος Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
τ. 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