



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Διεπαγγελματικές οργανώσεις, ενίσχυση του αγροτικού τομέα,
οργάνωση των υπηρεσιών και εποπτευόμενων φορέων
του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
και επανεκκίνηση της αγροτικής οικονομίας»**

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από πέντε (5) μέρη (Α΄-Ε΄) και τριάντα τέσσερα (34) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου που ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-2), υπό τον τίτλο «Σκοπός και αντικείμενο», ορίζει τον σκοπό (άρθρο 1) και το αντικείμενο (άρθρο 2) του νομοσχεδίου.

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 3-8), υπό τον τίτλο «Διεπαγγελματικές οργανώσεις-Τροποποίηση ν. 4647/2019», ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη νομική μορφή των διεπαγγελματικών οργανώσεων ανά τομέα αγροτικών προϊόντων και προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας (άρθρο 3), τις προϋποθέσεις αναγνώρισης τους (άρθρο 4), την επιβολή εισφοράς σε μη μέλη τους (άρθρο 5), και τη συγκρότηση Εθνικού Συμβουλίου Διεπαγγελματικών Οργανώσεων (άρθρο 6). Επίσης, περιέχει εξουσιοδοτικές (άρθρο 7) και καταργούμενες (άρθρο 8) διατάξεις.

Το Μέρος Γ΄ (άρθρα 9-29), υπό τον τίτλο «Ενίσχυση του αγροτικού τομέα», διαρθρώνεται σε έξι (6) Κεφάλαια (Α΄-ΣΤ΄).

Στο Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 9-10), υπό τον τίτλο «Ενίσχυση κτηνιατρικού τομέα», προβλέπεται η υγειονομική ταφή νεκρών ζώων και ζωικών υποπροϊόντων (άρθρο 9), και ορίζονται κυρώσεις ως προς την εισαγωγή, την αποθή-

κευση ή τη διάθεση κτηνιατρικών φαρμακευτικών προϊόντων χωρίς άδεια κυκλοφορίας (άρθρο 10).

Στο Κεφάλαιο Β' (άρθρα 11-15), υπό τον τίτλο «Ενίσχυση τομέων γεωργίας και τροφίμων», ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη διαδικασία (άρθρο 11) και την προθεσμία (άρθρο 12) εκπόνησης διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης, τη διαδικασία τήρησης Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Οικοτεχνίας (άρθρο 13), την αρμοδιότητα διενέργειας ελέγχου, πιστοποίησης και αδειοδότησης της παραγωγής, της μεταποίησης και της διάθεσης αγροτικών προϊόντων του Αγίου Όρους (άρθρο 14), και τη δυνατότητα παράτασης μισθωτικών συμβάσεων παραγωγικών εγκαταστάσεων (άρθρο 15).

Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 16-17), υπό τον τίτλο «Διαχείριση ακινήτων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων», επέρχονται τροποποιήσεις στη διαδικασία παραχώρησης ακινήτων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και στη διαδικασία εκμίσθωσής τους στους Γενικούς και Τοπικούς Οργανισμούς Εγγείων Βελτιώσεων (άρθρο 16), όπως, επίσης, και στην περ. α' της παρ. 7 του άρθρου 22 του ν. 4061/2012 περί μη προβολής δικαιωμάτων κυριότητας από το Δημόσιο (άρθρο 17).

Στο Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 18-22), υπό τον τίτλο «Ζητήματα υπηρεσιών και φορέων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων», ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τα όργανα ελέγχου των φυτοπροστατευτικών προϊόντων (άρθρο 18), τη συγκρότηση του Συμβουλίου Αλιείας του ν. 3147/2003 (άρθρο 19), τις συμβάσεις εργασίας του προσωπικού των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων του εθνικού προγράμματος συλλογής αλιευτικών δεδομένων (άρθρο 20), την παράταση της θητείας των Διοικητικών Συμβουλίων των Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων Θεσσαλίας (άρθρο 21), και τους όρους εγγραφής ομότιμων μελών στο Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (άρθρο 22).

Με το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 23-26), υπό τον τίτλο «Μέτρα για την επανεκκίνηση της αγροτικής ιδίως οικονομίας», επέρχονται τροποποιήσεις στο πλαίσιο της ειδικής εκκαθάρισης πιστωτικών ιδρυμάτων, όπως, μεταξύ άλλων, η υποβολή από τον ειδικό εκκαθαριστή επιχειρησιακού σχεδίου προς την Τράπεζα της Ελλάδος, η δυνατότητα ανάθεσης της διαχείρισης των απαιτήσεων των υπό ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων σε διαχειριστή πιστώσεων, με ειδική ρύθμιση ως προς τις απαιτήσεις έναντι αγροτών και αγροτικών συνεταιρισμών (άρθρο 23), η θητεία της Επιτροπής Ειδικών Εκκαθαρίσεων και η δυνατότητα περαιτέρω ρυθμίσεων των οφειλών (άρθρο 24), και η ένταξη των χρηματοδοτικών ιδρυμάτων υπό ειδική εκκαθάριση στο πεδίο εφαρμογής του ν. 5072/2023 (άρθρο 25). Επίσης, παρατείνονται προθε-

σμίες που αφορούν τη διευκόλυνση της πρόσβασης των αγροτών σε χρηματοδότηση και την παραχώρηση χρήσης αγροτικών ακινήτων (άρθρο 26).

Στο Κεφάλαιο ΣΤ΄ (άρθρα 27-29), υπό τον τίτλο «Εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις», τίθενται εξουσιοδοτικές (άρθρο 27), μεταβατικές (άρθρο 28) και καταργούμενες (άρθρο 29) διατάξεις του Μέρους Γ΄.

Στο Μέρος Δ΄ (άρθρα 30-33), υπό τον τίτλο «Σύστημα καταγραφής εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για τον μετριάσμό της κλιματικής αλλαγής στη γεωργία», θεσπίζεται σύστημα καταγραφής άμεσων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στη γεωργία (άρθρο 30), ορίζεται η Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Κλιματικής Αλλαγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ως διαχειριστής του συστήματος, τα ευρήματα του οποίου διαβιβάζονται στην Επιστημονική Επιτροπή Κλιματικής Αλλαγής προς αξιολόγηση (άρθρο 31), και τίθενται εξουσιοδοτικές (άρθρο 32) και μεταβατικές (άρθρο 33) διατάξεις του Μέρους Δ΄.

Τέλος, στο Μέρος Ε΄ (άρθρο 34), υπό τον τίτλο «Εναρξη ισχύος», ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Επί του τίτλου του Κεφαλαίου Ε΄

Το παρόν έχει τίτλο «Μέτρα για την επανεκκίνηση της αγροτικής ιδίως οικονομίας» και αποτελείται από τα άρθρα 23-26. Το άρθρο 23 έχει τίτλο «Ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων - Τροποποίηση παρ. 1 και προσθήκη παρ. 7 στο άρθρο 145 του ν. 4261/2014» και ρυθμίζει τη δυνατότητα επιλογής διαχειριστή πιστώσεων για τη διαχείριση των απαιτήσεων των υπό ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων έναντι αγροτών, φυσικών και νομικών προσώπων, καθώς και αγροτικών συνεταιρισμών, το άρθρο 26 έχει τίτλο «Παράταση διευκόλυνσης πρόσβασης αγροτών σε χρηματοδότηση και παραχώρησης χρήσης αγροτικών ακινήτων σε αγρότες και ανέργους», το άρθρο 24 έχει τίτλο «Επιτροπή Ειδικών Εκκαθαρίσεων - Τροποποίηση άρθρου 146 ν. 4261/2014», και το άρθρο 25 έχει τίτλο «Θέματα ειδικής εκκαθάρισης πιστωτικών ιδρυμάτων - Τροποποίηση περ. α) παρ. 1 άρθρου 3 ν. 5072/2023».

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, από νομοτεχνική άποψη, ο τίτλος του Κεφαλαίου Ε΄ να αναδιατυπωθεί κατά τρόπο νοηματικά εγγύτερο προς το περιεχόμενο των εν θέματι διατάξεων, ως εξής: «Μέτρα για την ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων και την επανεκκίνηση της αγροτικής οικονομίας».

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 3

Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται η παρ. 1 του άρθρου 53 του ν. 4647/2019 ως προς τη νομική μορφή των διεπαγγελματικών οργανώσεων (Δ.Ο.). Οι Δ.Ο. αποτελούν μορφή σύμπραξης εκπροσώπων του συνόλου ή αντιπροσωπευτικού μέρους των διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων (παγωγή, μεταποίηση, εμπορία, διανομή κ.λπ.) ανά τομέα αγροτικών προϊόντων, οι οποίες «μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διευκόλυνση του διαλόγου μεταξύ των επιχειρήσεων στην αλυσίδα εφοδιασμού και στην προώθηση των βέλτιστων πρακτικών και της διαφάνειας στην αγορά» (Κανονισμός (ΕΕ) 1308/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013, εισαγωγική σκέψη 132, L 347/671, 20.12.2013).

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2732/1999, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4015/2011 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 34 του ν. 4384/2016, οι Δ.Ο. συνιστώνται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Περαιτέρω, κατά την παρ. 1 του άρθρου 53 του ν. 4647/2019, οι Δ.Ο. συνιστώνται ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τις αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες ή για τα σωματεία.

Με το άρθρο 3 του νομοσχεδίου προστίθεται η κοινοπραξία ως νομική μορφή την οποία μπορεί να προσλάβει μία διεπαγγελματική οργάνωση. Έτσι, η παρ. 1 του άρθρου 53 του ν. 4647/2019 διαμορφώνεται ως εξής «Διεπαγγελματικές Οργανώσεις, εφεξής ΔΟ, είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που συνιστώνται σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τις αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες ή για τα σωματεία ή για τις κοινοπραξίες, έχουν νομική προσωπικότητα (...)».

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 293 του ν. 4072/2012, «1. Η κοινοπραξία είναι εταιρεία χωρίς νομική προσωπικότητα. Εφόσον καταχωρισθεί στο Γ.Ε.ΜΗ. ή εμφανίζεται προς τα έξω, αποκτά, ως ένωση προσώπων, ικανότητα δικαίου και πτωχευτική ικανότητα. 2. Στην κοινοπραξία που συστήθηκε με σκοπό το συντονισμό της δραστηριότητας των μελών της εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις για την αστική εταιρεία. Η σύμβαση κοινοπραξίας μπορεί να προβλέπει ότι για τις υποχρεώσεις της κοινοπραξίας έναντι τρίτων τα κοινοπρακτούντα μέλη θα ευθύνονται εις ολόκληρον. 3. Εφόσον η κοινοπραξία ασκεί εμπορική δραστηριότητα, καταχωρίζεται υποχρεωτικά στο Γ.Ε.ΜΗ. και εφαρμόζονται ως προς αυτήν αναλόγως οι διατάξεις για την ομόρρυθμη εταιρεία. 4. Οι ως άνω διατάξεις εφαρμόζονται και στις ειδικά ρυθμιζόμενες κοινοπραξίες, εκτός αν υπάρχει αντίθετη πρόβλεψη στην

ειδική ρύθμιση».

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση επί των άρθρων 293 επ. του ν. 4072/2012, «[σ]κοπός των προτεινόμενων διατάξεων δεν είναι η ρύθμιση της κοινοπραξίας ως ενός νέου εταιρικού τύπου αλλά η θέση ορισμένων κανόνων που εφαρμόζονται σ' αυτήν, ενόψει και της αβεβαιότητας που υπάρχει στη νομολογία (...). Για την κάλυψη των μορφών εμφάνισης της κοινοπραξίας στις συναλλαγές βοηθά η διάκριση μεταξύ "γνήσιας" και "μη γνήσιας" κοινοπραξίας. Η "γνήσια" κοινοπραξία είναι ένωση ανεξάρτητων επιχειρήσεων που έχουν συνασπισθεί για τη διεκπεραίωση ενός έργου. Η "γνήσια" κοινοπραξία δεν ασκεί δική της δραστηριότητα, ανεξάρτητη από αυτήν των μελών της, αλλά ο ρόλος της περιορίζεται στον συντονισμό, οργάνωση και διοίκηση της εμπορικής ή οικονομικής δραστηριότητας των μελών της. Στις συναλλαγές εμφανίζονται όμως και κοινοπραξίες, οι οποίες ασκούν (και) οι ίδιες εμπορική δραστηριότητα, οπότε γίνεται λόγος για "μη γνήσιες" κοινοπραξίες. Στις προτεινόμενες διατάξεις περιέχονται ρυθμίσεις και για τις δυο αυτές μορφές κοινοπραξιών. Κοινό χαρακτηριστικό, τόσο της "γνήσιας" όσο και της "μη γνήσιας" κοινοπραξίας, είναι, όπως άλλωστε όλες οι προσωπικές εταιρίες, ότι υπάγονται στη γενική έννοια της εταιρίας του αστικού κώδικα, αλλά και ότι δεν έχουν νομική προσωπικότητα (άρθρο 293 παρ. 1 εδ. 1). Για λόγους διευκόλυνσης των συναλλαγών κρίθηκε, εντούτοις, σκόπιμο να παρασχεθεί και στις δυο αυτές μορφές κοινοπραξιών ικανότητα δικαίου και πτωχευτική ικανότητα, όπως, άλλωστε έχει γίνει δεκτό και με την υπ' αριθ. 14/2007 απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου (άρθρο 293 παρ. 1 εδ. 2)» (Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος – Νέα εταιρική μορφή – Σήματα – Μεσίτες Ακινήτων – Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις», ν. 4072/2012, σελ. 161-162. Βλ., επίσης, Ν. Ρόκα, Εμπορικές Εταιρείες, 9η έκδ., 2019, σελ. 112-115).

Οίκοθεν νοείται ότι οι διεπαγγελματικές οργανώσεις (Δ.Ο.) δεν θα μπορούσαν να συνιστούν «μη γνήσια» κοινοπραξία, δοθέντος ότι, βάσει του νομοθετικά καθορισμένου σκοπού τους, δεν ασκούν οι ίδιες εμπορική δραστηριότητα (βλ. άρθρο 157 παρ. 1 γ' και 158 παρ. 1 δ' του Κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013), περαιτέρω δε, ορίζονται στο άρθρο 53 του ν. 4647/2019 ως «νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα».

Εξ άλλου, κατά την ερμηνεία της ρύθμισης του άρθρου 293 του ν. 4072/2012, η Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έκρινε ότι «εφόσον η υποχρεωτικότητα της εγγραφής των κοινοπραξιών στο Γ.Ε.ΜΗ. συνάπτεται αποκλειστικώς με το κριτήριο της άσκησης εμπορικής δραστηριότητας εκ μέρους αυτών, δεν αρκεί για την εγγραφή η άσκηση απλώς οι-

κονομικής εν γένει δραστηριότητας, οιαδήποτε, δε, ταύτιση των δύο εννοιών κείται αναμφίβολα εκτός του γράμματος και του πνεύματος των υφιστάμενων *de lege lata* ρυθμίσεων, ενώ, κατ' αποτέλεσμα, θα οδηγούσε σε πλήρη επέκταση της υποχρέωσης εγγραφής στο Γ.Ε.ΜΗ. όλων εν γένει των κοινοπραξιών (...). Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι ο νομοθέτης της παραγράφου 3 του άρθρου 293, προκειμένου να ορίσει το προσήκον κριτήριο για την, κατ' εξαίρεση, αναγκαστική εγγραφή των κοινοπραξιών στο Γ.Ε.ΜΗ., επέλεξε συνειδητά τον όρο "εμπορική δραστηριότητα", αντί της γενικότερης και διαφορετικής νομικής έννοιας "οικονομική δραστηριότητα"» (ΝΣΚ 259/2017).

Υπό το φως των ανωτέρω, τίθεται το ερώτημα, πρώτον, αν η προτεινόμενη μορφή κοινοπραξίας, ως προς τις διεπαγγελματικές οργανώσεις, συνιστά ειδικά ρυθμιζόμενη μορφή κοινοπραξίας (άρθρο 293 παρ. 4), δοθέντος ότι της αποδίδεται νομική προσωπικότητα σε αντίθεση με το άρθρο 293 παρ. 1 («Η κοινοπραξία είναι εταιρεία χωρίς νομική προσωπικότητα»), και, δεύτερον, σε ποιο πλαίσιο θα μπορεί, κατά τα ανωτέρω, να ασκεί, η ίδια, οικονομική δραστηριότητα.

2. Επί του άρθρου 5

α. Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται στον ν. 4647/2019 άρθρο 57Α, με την παρ. 1 του οποίου προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής εισφοράς υπέρ των διεπαγγελματικών οργανώσεων σε μη μέλη τους, κατ' εφαρμογή των άρθρων 164 και 165 του Κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013, και των άρθρων 23 και 24 του Κανονισμού (ΕΕ) 1379/2013 της 11ης Δεκεμβρίου 2013. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «οι αναγνωρισμένες διεπαγγελματικές οργανώσεις, σε περίπτωση επέκτασης των κανόνων τους σύμφωνα με το άρθρο 164 του Κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013 και το άρθρο 23 του Κανονισμού (ΕΕ) 1379/2013, μπορούν να αποφασίσουν την επιβολή εισφορών σε μη μέλη τους που επωφελούνται από τις δραστηριότητές τους στον τομέα για τον οποίο έχουν αναγνωρισθεί, καθώς και το ύψος των εισφορών αυτών. Η απόφαση του πρώτου εδαφίου εγκρίνεται από τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων».

Επισημαίνεται ότι η επιβολή εισφοράς υπέρ των διεπαγγελματικών οργανώσεων σε μη μέλη τους προϋποθέτει, σύμφωνα με το άρθρο 165 του Κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013, ότι «οι δραστηριότητες που καλύπτονται από τους κανόνες αυτούς παρουσιάζουν γενικό οικονομικό ενδιαφέρον για πρόσωπα των οποίων οι δραστηριότητες σχετίζονται με τα εν λόγω προϊόντα». Η σχετική αρμοδιότητα ανατίθεται στο κράτος μέλος, και όχι στις διεπαγγελματικές οργανώσεις, το οποίο «μετά από διαβούλευση με τους οικείους ενδιαφερομένους, μπορεί να αποφασίζει ότι συγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς ή

ομάδες που δεν είναι μέλη της οργάνωσης αλλά επωφελούνται από τις εν λόγω δραστηριότητες οφείλουν στην οργάνωση το σύνολο ή μέρος των εισφορών που καταβάλλονται από τα μέλη, εφόσον οι εισφορές αυτές προορίζονται για την κάλυψη δαπανών που προκύπτουν άμεσα από την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων».

Υπό το φως των ανωτέρω, δοθέντος ότι πρόκειται, εν προκειμένω, περί μέτρων εφαρμογής Κανονισμού, ο οποίος «έχει γενική ισχύ, [ε]ίναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος» (άρθρο 288 εδ. β' ΣΛΕΕ), η σχετική αρμοδιότητα πρέπει να ανατεθεί σε κρατικό όργανο και να οργανωθεί η αντίστοιχη διαδικασία διαβούλευσης, όπως ορίζεται στον Κανονισμό.

β. Κατά την παρ. 2 του νέου άρθρου 57Α του ν. 4647/2019 οι διεπαγγελματικές οργανώσεις υποχρεούνται να υποβάλλουν στην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, προς έγκριση, ετήσιο προγραμματισμό οικονομικών δραστηριοτήτων.

Επισημαίνεται ότι στον Κανονισμό (ΕΕ) 1308/2013 προβλέπεται, αφενός, η διαδικασία αναγνώρισης των διεπαγγελματικών οργανώσεων από τα κράτη μέλη (άρ. 158 παρ. 1 και 4 περ. α'), αφετέρου, η διενέργεια ελέγχων, η επιβολή κυρώσεων και η δυνατότητα ανάκλησης της αναγνώρισης από τα κράτη μέλη (άρ. 158 παρ. 4 περ. β', γ' και δ'). Δεν προβλέπεται, όμως, διαδικασία κρατικής έγκρισης ως προς τις ετήσιες δραστηριότητες των διεπαγγελματικών οργανώσεων (βλ. και εισαγωγική σκέψη 142 του Κανονισμού όπου επισημαίνεται ότι θα πρέπει να ανατεθεί στην Επιτροπή η αρμοδιότητα έκδοσης ορισμένων πράξεων προκειμένου «να εξασφαλίζεται ότι οι στόχοι και οι αρμοδιότητες των οργανώσεων παραγωγών, των ενώσεων οργανώσεων παραγωγών και των διεπαγγελματικών οργανώσεων ορίζονται με σαφήνεια και να προάγεται η αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους χωρίς να επιβάλλεται περιττή διοικητική επιβάρυνση και χωρίς να υπονομεύεται η αρχή της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι ιδίως σε σχέση με όσους δεν είναι μέλη των οργανώσεων αυτών»).

γ. Στην παρ. 2 του νέου άρθρου 57Α του ν. 4647/2019 η φράση «χρηματοδοτούνται από τις εισφορές της παρ. 1», δηλαδή τις εισφορές που επιβάλλονται σε μη μέλη, θα μπορούσε να αντικατασταθεί από τη φράση «χρηματοδοτούνται και από τις εισφορές της παρ. 1».

3. Επί του άρθρου 11

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επέρχεται τροποποίηση των παρ. 2 και 3 του άρθρου 3 του ν. 4351/2015 ως προς τη διαδικασία εκπόνησης διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης. Ειδικότερα, ως προς τις βοσκήσιμες γαίες που

βρίσκονται εντός προστατευόμενων περιοχών «εφαρμόζονται οι προβλέψεις των κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 (Α' 160), περί χαρακτηρισμού περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, και κατά την εκπόνηση των διαχειριστικών σχεδίων του ανωτέρω άρθρου λαμβάνονται υπόψη οι εγκεκριμένες Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες που αναφέρονται σε αυτό» (άρ. 3 παρ. 3 του ν. 4351/2015, όπως προτείνεται να τροποποιηθεί).

Στο άρθρο 21 του ν. 1650/1986 για την προστασία και τη διατήρηση των περιοχών προστασίας της βιοποικιλότητας και των Εθνικών Πάρκων, προβλέπεται η κατάρτιση σχεδίου διαχείρισης και η έκδοση προεδρικού διατάγματος, κατόπιν ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, με το οποίο πραγματοποιείται ο χαρακτηρισμός των περιοχών προστασίας της βιοποικιλότητας και των εθνικών πάρκων, η οριοθέτησή τους και ο καθορισμός χρήσεων γης και δραστηριοτήτων μέσα στις ανωτέρω προστατευόμενες περιοχές, ανά ζώνη, και στις γειτονικές εκτάσεις.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, «[γ]ια περιοχές, στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, για τα οποία αρχίζει η διαδικασία χαρακτηρισμού με προεδρικό διάταγμα και έως ότου εκδοθεί η πράξη χαρακτηρισμού, ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να καθορίζει όρους και περιορισμούς για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατόν να έχουν βλαπτική επίδραση στις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα (...)».

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να αποσαφηνισθεί αν η πρόνοια της παρ. 6 του ν. 1650/1986 ισχύει και για τις βοσκήσιμες γαίες που βρίσκονται εντός προστατευόμενων περιοχών ως προς τις οποίες εκκρεμεί διαδικασία χαρακτηρισμού τους με προεδρικό διάταγμα.

4. Επί του άρθρου 15

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προβλέπεται η δυνατότητα παράτασης, έως πέντε (5) έτη, μισθωτικών συμβάσεων παραγωγικών εγκαταστάσεων, κινήτων και ακινήτων, στις οποίες συμβαλλόμενα μέρη είναι αγροτικές συνεταιριστικές οργανώσεις και αγροτικοί συνεταιρισμοί υπό εκκαθάριση. Μετά την παράτασή τους, οι ανωτέρω μισθώσεις «λύνονται αυτοδικαίως πριν από τη σύνταξη του τελικού ισολογισμού αποπεράτωσης της εκκαθάρισης».

Επισημαίνεται ότι η έννοια της αυτοδίκαιης λύσης προϋποθέτει επέλευση συγκεκριμένου γεγονότος ή προθεσμίας, που δεν συντρέχει εν προκειμένω.

5. Επί του άρθρου 16

A. Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται η παρ. 13 του άρθρου 4 του ν. 4061/2012.

α. Η παρ. 13 του άρθρου 4 του ν. 4061/2012, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 45 παρ. 2 του ν. 5035/2023, προβλέπει τη δυνατότητα παραχώρησης, κατά χρήση, ακινήτων που διαχειρίζεται το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, «ανεξαρτήτως έκτασης», «χωρίς δημοπρασία», για χρονική διάρκεια «έως σαράντα (40) έτη με δυνατότητα παράτασης για επιπλέον είκοσι (20) έτη», «εφόσον πρόκειται για επενδύσεις ύψους τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ που αφορούν τον πρωτογενή τομέα ή και τη μεταποίηση αυτού», μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου. Η παραχώρηση πραγματοποιείται με απόφαση του αρμόδιου οργάνου του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, στην οποία «αναγράφονται οι όροι και προϋποθέσεις της παραχώρησης, ιδίως η χρονική διάρκειά της, το τίμημα, ο τρόπος και η έναρξη καταβολής του, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια». Το σχετικό τίμημα «καθορίζεται από την Επιτροπή Δημοπρασίας του άρθρου 10, υπό τον όρο ότι η επένδυση θα ολοκληρωθεί εντός πενταετίας από την παραχώρηση, άλλως ανακαλείται». Με το άρθρο 16 του νομοσχεδίου ορίζεται ότι ο όρος που αφορά το ύψος της επένδυσης καλύπτεται «ανεξαρτήτως [του] αν η επένδυση αναπτύσσεται εν όλω ή εν μέρει στην αναγκαία γι' αυτήν παραχωρούμενη έκταση».

Επισημαίνεται ότι το άρθρο 4 του ν. 4061/2012, υπό τον τίτλο «Παραχώρησης ακινήτων», ρυθμίζει τη δυνατότητα παραχώρησης, κατά χρήση, ακινήτων που διαχειρίζεται το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ορίζοντας τις επιμέρους περιπτώσεις. Η διαδικασία της παραχώρησης ακολουθεί, κατά κανόνα, τα εξής στάδια: αίτηση του ενδιαφερομένου, γνώμη του οικείου περιφερειακού συμβουλίου, διενέργεια δημοπρασίας, εισήγηση της Διεύθυνσης Πολιτικής Γης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, και, τέλος, απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (άρθρο 4 παρ. 1 περ. α' του ν. 4061/2012).

Πλην όμως, έχει θεσπισθεί, έκτοτε, σειρά εξαιρέσεων, κατά τις οποίες η παραχώρηση συντελείται με απόφαση του αρμοδίου οργάνου, χωρίς δημοπρασία, χωρίς γνώμη του οικείου περιφερειακού συμβουλίου και χωρίς εισήγηση της Διεύθυνσης Πολιτικής Γης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (βλ. άρ. 13 παρ. 2 του ν. 4711/2020, ως προς τις στρατηγικές επενδύσεις, άρ. 171 του ν. 4951/2022, ως προς την εγκατάσταση σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (Α.Π.Ε.) ή/και συστημάτων αποθήκευσης, άρ. 45 παρ. 3 του ν. 4982/2022, ως προς ακίνητα που εμπίπτουν εντός εγκεκριμένων Οργανωμένων Υποδοχέων Μεταποιητικών

και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων, άρ. 31 του ν. 4994/2022, ως προς ακίνητα που βρίσκονται εντός των Ζωνών Απολιγνιτοποίησης μετά από αίτηση της Ελληνικής Εταιρείας Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης Α.Ε., και άρ. 45 παρ. 2 του ν. 5035/2023, ως προς επενδύσεις ύψους τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ που αφορούν τον πρωτογενή τομέα ή και τη μεταποίηση αυτού).

Σε ορισμένες, εκ των ανωτέρω, περιπτώσεις παραχώρησης ακινήτων χωρίς δημοπρασία τίθενται όροι και προϋποθέσεις παραχώρησης. Επί παραδείγματι, ως προς τις στρατηγικές επενδύσεις «απαιτείται βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ότι η επένδυση του ενδιαφερόμενου είναι στρατηγική, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία» (άρθρο 4 παρ. 1 περ. α' εδ. δ' του ν. 4061/2012). Αντιθέτως, ως προς την περίπτωση των επενδύσεων ύψους τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ (άρθρο 4 παρ. 13 του ν. 4061/2012) οι όροι και προϋποθέσεις της παραχώρησης τίθενται στην ίδια την απόφαση παραχώρησης («ιδίως η χρονική διάρκειά της, το τίμημα, ο τρόπος και η έναρξη καταβολής του, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια»). Δεν προσδιορίζονται, δηλαδή, εκ των προτέρων, τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογείται και βεβαιώνεται το ύψος (5.000.000 ευρώ) και το είδος (πρωτογενής τομέας και μεταποίηση) της επένδυσης, πόσω μάλλον όταν οι συγκεκριμένοι όροι πληρούνται «ανεξαρτήτως [του] αν η επένδυση αναπτύσσεται εν όλω ή εν μέρει στην αναγκαία γι' αυτήν παραχωρούμενη έκταση» (άρθρο 16 του νομοσχεδίου).

Δεδομένων των ανωτέρω, υπό το πρίσμα των αρχών της διαφάνειας της διοικητικής δράσης και της χρηστής διοίκησης, τίθεται ερώτημα ως προς την ακολουθητέα διαδικασία της, χωρίς δημοπρασία, παραχώρησης, τους όρους και τις προϋποθέσεις της, το αποφασίζουν και τα, τυχόν, γνωμοδοτούντα αρμόδια όργανα, κ.λπ. (πρβλ και ΣτΕ 19/2022, κατά την οποία «[ε]πειδή, όπως συνάγεται από τις προεκτεθείσες διατάξεις του ν. 4061/2012 και τα αναφερόμενα στη σχετική εισηγητική έκθεση, προέχων σκοπός των ρυθμίσεων των άρθρου 4 του νόμου αυτού είναι η προς όφελος της εθνικής οικονομίας αξιοποίηση των διαθέσιμων ακινήτων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με την εγκατάσταση στα ακίνητα αυτά γεωργικών, κτηνοτροφικών και λοιπών αναπτυξιακών ή κοινωφελών χρήσεων και δραστηριοτήτων. Συναφώς, η κατ' εφαρμογή των διατάξεων αυτών παραχώρηση της χρήσης εκτάσεων σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς για τους ως άνω σκοπούς δεν συνιστά διαχείριση δημόσιας περιουσίας βάσει αμιγώς ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων, ούτε εξυπηρετεί μόνον ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά προβλέπει στην εξυπηρέτηση, κατά την αντίληψη του νομοθέτη, σκοπών δη-

μοσίου συμφέροντος αναγόμενων στην άσκηση γενικότερης οικονομικής πολιτικής και πολιτικής γης. Ενόψει τούτων καθώς και της ειδικής διοικητικής διαδικασίας που προβλέπεται στις εν λόγω διατάξεις για την έγκριση της παραχώρησης (γνωμοδοτήσεις διοικητικών οργάνων, δημοπρασία κ.λπ.), οι διαφορές που γεννώνται από την αμφισβήτηση πράξεων εκδιδομένων κατ' εφαρμογή των διατάξεων αυτών δεν συνιστούν ιδιωτικές, αλλά διοικητικές διαφορές»).

6. Με το άρθρο 16 του νομοσχεδίου ορίζεται ότι ο όρος που αφορά το ύψος της επένδυσης (5.000.000 ευρώ) καλύπτεται «ανεξαρτήτως [του]αν η επένδυση αναπτύσσεται εν όλω ή εν μέρει στην αναγκαία γι' αυτήν παραχωρούμενη έκταση». Περαιτέρω, δε, προβλέπεται ότι η παραχώρηση τελεί «υπό τον όρο ότι η επένδυση θα ολοκληρωθεί εντός πενταετίας από την παραχώρηση, άλλως ανακαλείται».

Δεδομένου ότι ο όρος επένδυση αποδίδει έννοια δυναμική, κατά κανόνα μακροπρόθεσμης διάρκειας, τίθεται το ερώτημα, αφενός, πως ερμηνεύεται, και, κατ' επέκταση, πως διαπιστώνεται η ολοκλήρωση της επένδυσης εντός πενταετίας, αφετέρου, αν η ολοκλήρωση της επένδυσης αναφέρεται στο μέρος της που αφορά το υπό παραχώρηση ακίνητο ή στη συνολική («εν όλω») επένδυση.

Β. Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται παράγραφος 14 στο άρθρο 4 του ν. 4061/2012, με την οποία ορίζεται ότι «[ε]πιτρέπεται στους Γενικούς Οργανισμούς Εγγείων Βελτιώσεων και στους Τοπικούς Οργανισμούς Εγγείων Βελτιώσεων να εκμισθώνουν, χωρίς δημοπρασία, τμήματα της ζώνης έργων που τους έχουν παραχωρηθεί για διαχείριση και εκμετάλλευση από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, για την εγκατάσταση σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και συστημάτων αποθήκευσης, εφόσον η εκμίσθωση και η εγκατάσταση επιτρέπονται από την κείμενη νομοθεσία, ιδίως περί χαρακτηρισμού περιοχών και καθορισμού χρήσεων γης. Κάθε δικαιοπραξία που έχει συναφθεί, μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, για τον ανωτέρω σκοπό, είναι έγκυρη, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του πρώτου εδαφίου και δεν έχει ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση».

α. Ως προς τη δυνατότητα εκμίσθωσης ακινήτων χωρίς δημοπρασία, βλ. ανωτέρω (σημείο Α. α. παρατήρησης).

β. Ως προς την αναδρομική ισχύ της ρύθμισης για τις δικαιοπραξίες που έχουν συναφθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου, οι οποίες θα θεωρούνται έγκυρες αν δεν έχουν ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, επισημαίνονται τα, συναφώς, κριθέντα στην υπ' αρ. 1532/2023 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας: «Επειδή, περαιτέρω, από τα άρ-

θρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος - με τα οποία καθιερώνονται, αντίστοιχα, η αρχή της ισότητας, το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας και η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών - συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, να μεταβάλλει, ακόμη και με αναδρομική δύναμη, τις κείμενες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου, αρκεί η εν λόγω επέμβαση να μην αποτελεί ευθεία κύρωση διοικητικής πράξης, της οποίας η νομιμότητα είναι εκκρεμής ενώπιον των δικαστηρίων, να μην προσβάλλει το δεδικασμένο ή την αρχή της μη αναδρομικότητας των διατάξεων που επιβάλλουν κυρώσεις, να αιτιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και να μην προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας. Ειδικότερα, είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η ρύθμιση από το νομοθέτη, με νέους κανόνες δικαίου και κατά τρόπο διαφορετικό, εννόμων σχέσεων που έχουν γεννηθεί και δικαιωμάτων που έχουν αποκτηθεί βάσει προϊσχυουσών διατάξεων, ακόμη και αν τα εν λόγω δικαιώματα έχουν αναγνωρισθεί με τελεσίδικες ή και αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι νέοι αυτοί κανόνες έχουν γενικό χαρακτήρα και δεν ρυθμίζουν μεμονωμένη σχέση, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν προσβάλλουν τον πυρήνα και την ουσία του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, σεβόμενοι την αρχή της αναλογικότητας (ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ Ολομ. 1343/1991, 3175/1996, 4362/1997, 542/1999, 3368/2015, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 604/2002, 1847/2008). Παράλληλως, το άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ, κυρωθείσα με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974, Α' 256), το οποίο κατοχυρώνει το θεσμό της δίκαιης δίκης, απαγορεύει νομοθετικές ρυθμίσεις μη υπαγορευόμενες από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες θεσπίζονται με αναδρομική ισχύ, ρυθμίζουν θέμα για το οποίο υφίσταται εκκρεμής δίκη με διάδικο το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και έχουν ως αποτέλεσμα η έκβαση της δίκης να αποβαίνει υπέρ του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. (...).

6. Επί του άρθρου 17

α. Το Κεφάλαιο Τρίτο του ν. 4061/2012 (άρθρα 21-25), υπό τον τίτλο «Ρυθμίσεις εμπράγματων δικαιωμάτων», θέτει ως στόχο την αντιμετώπιση της χρονίζουσας εκκρεμότητας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος δημόσιων εκτάσεων που διαχειρίζεται το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Ειδικότερα, στο άρθρο 22 προβλέπεται η μη προβολή δικαιωμάτων κυριότητας από το Δημόσιο σε περιπτώσεις καλόπιστης νομής του ακινήτου, όπως, επί παραδείγματι, στην περίπτωση όσων κατέχουν τέτοιες εκτάσεις βάσει παραχωρητηρίου μη μεταγραφέντος ή εκδοθέντος από αναρμόδιο διοικητι-

κό όργανο ή δυνάμει απόφασης Επιτροπής Απαλλοτριώσεων, χωρίς, όμως, έκδοση του σχετικού παραχωρητηρίου (άρ. 21 παρ. 1). Στις ανωτέρω περιπτώσεις προστέθηκαν, με το άρθρο 37 παρ. 9 του ν. 4235/2014, ακίνητα τα οποία κατέχονται από Δήμους για την εξυπηρέτηση αναγκών τους, και συγκεκριμένα, για στέγαση δημαρχιακών μεγάρων, σχολείων και κοινωφελών εγκαταστάσεων, και ακίνητα στα οποία έχουν ανεγερθεί χώροι θρησκευτικής λατρείας, για όσο χρόνο διαρκεί η χρήση αυτή, απαγορευομένης κάθε άλλης χρήσης (άρ. 22 παρ. 7 περ. α΄ υποπερ. αα΄ και ββ΄).

Με το άρθρο 17 του νομοσχεδίου προστίθεται στην περ. α΄ του άρθρου 22 του ν. 4061/2021 περίπτωση γγ΄, η οποία αφορά ακίνητα στα οποία «[έχουν] ανεγερθεί οικίες για τον εκάστοτε εφημέριο της ενορίας προς την οποία έχει γίνει η παραχώρηση ή περιλαμβάνονται στις κοινόχρηστες ή διαθέσιμες εκτάσεις των διανομών με προορισμό την ανέγερση κατοικίας για τον εκάστοτε εφημέριο, καθώς και σε ακίνητα που έχουν ανεγερθεί κτίσματα για τη διαμονή μοναχών (κελιά) ή που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά ως συνοδοί χώροι για τις λειτουργικές ανάγκες του ενοριακού ναού ή της μονής ή του μετοχίου. Τα ακίνητα αυτά περιέρχονται στην ενορία αποκλειστικά για τις χρήσεις που προβλέπονται στην παρούσα υποπερίπτωση. Μετά από αίτημα του οικείου εκκλησιαστικού νομικού προσώπου, η αρμόδια υπηρεσία της οικείας Περιφέρειας, στην οποία βρίσκεται το ακίνητο, διενεργεί αυτοψία και συντάσσει έκθεση, με την οποία βεβαιώνεται ότι το ακίνητο χρησιμοποιείται για τις παραπάνω χρήσεις».

Περαιτέρω, σε αντίθεση με το άρθρο 22 του ν. 4061/2012 το οποίο αφορά περιπτώσεις καλόπιστης νομής του ακινήτου, το άρθρο 23 του ίδιου νόμου προβλέπει δυνατότητα εξαγοράς ακινήτων από τους αυθαίρετως κατέχοντες αυτά. Η εν λόγω δυνατότητα κρίθηκε ότι αντίκειται στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1) και της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 παρ. 1), στον βαθμό που η «εν λόγω νομιμοποίηση παρίσταται, κατά τα ανωτέρω, γενικευμένη και ασύνδετη προς πρόσθετες προϋποθέσεις συναρτώμενες με τον τρόπο της αυθαίρετης κατοχής και, κατά συνεκδοχή, με τη χρήση, το μέγεθος και τη σημασία των κατεχόμενων εκτάσεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής τους και, ως εκ τούτου, κατατείνει στην πρόσδοση κυριότητας σε αυθαίρετους κατόχους των εκτάσεων αυτών κατόπιν εξαγοράς τους και στη συνακόλουθη αποξένωση του Δημοσίου από την περιουσία του χωρίς να εξυπηρετείται συντρέχων κατά το Σύνταγμα σκοπός δημοσίου συμφέροντος», ευνοώντας, έτσι, «αδικαιολογήτως τους αυθαίρετως κατέχοντες δημόσιες εκτάσεις τις οποίες διαχειρίζεται το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, επιτρέποντάς τους να τις εξαγοράσουν, θέτοντας αυτούς σε πλεονεκτική θέση έ-

ναντι όσων δεν προέβησαν αυτογνωμόνως σε κατάληψη των εν λόγω εκτάσεων και, εντεύθεν, επιβραβεύοντας την αυθαίρετη κατοχή, χρήση και κάρπωση αυτών, χωρίς να συντρέχει κανένας συνταγματικώς ανεκτός δικαιολογητικός λόγος» (ΣτΕ Ολ. 709/2020).

Κατ' αντιπαράβολή των ρυθμίσεων των άρθρων 22 και 23 του ν. 4061/2012 έχει κριθεί ότι «από τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 4061/2012 και τα αναφερόμενα στη σχετική εισηγητική έκθεση συνάγεται ότι, με αυτές, σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 23, επιχειρείται η αντιμετώπιση των προβλημάτων που έχουν ανακύψει για καλόπιστους νομείς, οι οποίοι κατέχουν δημόσιες εκτάσεις, στις περιοριστικά προβλεπόμενες περιπτώσεις του άρθρου αυτού (...). Οι διατάξεις αυτές αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος και συγκεκριμένα στην άρση, κατ' εφαρμογήν της αρχής της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που δείχνει ο πολίτης στα όργανα της διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, νομικών πλημμελειών για την αποσαφήνιση του πραγματικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εν λόγω εκτάσεων, οι κάτοχοι των οποίων τις νέμονται εδώ και πολλές δεκαετίες, καλόπιστα, ως κύριοι, έχοντας είτε νόμιμο, πλην ελαττωματικό, τίτλο ιδιοκτησίας [στις περιπτώσεις της παρ.1α) του άρθρου 22] ή αρχή νόμιμου τίτλου ιδιοκτησίας [στις περιπτώσεις της παρ.1 β) και γ) του άρθρου 22]» (ΣτΕ 496/2022).

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 17 του νομοσχεδίου, με την προσθήκη νέας υποπερίπτωσης (γγ') της περ. α' του άρθρου 22 του ν. 4061/2021 «[α]ντιμετωπίζεται το χρονίζον πρόβλημα που αφορά στην κατοχή από ενορίες ακινήτων, χωρίς το εκκλησιαστικό νομικό πρόσωπο να διαθέτει παραχωρητήριο. Με την προτεινόμενη ρύθμιση, εξυπηρετούνται σκοποί δημοσίου συμφέροντος, όπως η διευθέτηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εν λόγω ακινήτων που διαχειρίζεται το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, καθώς και η διασφάλιση των προσώπων που διατηρούν στα ακίνητα αυτά την οικία τους. Άμεσα η προτεινόμενη ρύθμιση αφορά στα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα που κατέχουν ακίνητα στα οποία έχουν ανεγερθεί οικίες ιερών ή συνοδοί βοηθητικοί του ναού χώροι, έμμεσα αφορά στις διοικητικές υπηρεσίες οι οποίες απαλλάσσονται από τον φόρτο διαχείρισης σχετικών υποθέσεων» (Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης επί του νομοσχεδίου, σελ. 34).

Υπό το φως των ανωτέρω, τίθεται το ερώτημα αν πρόκειται, εν προκειμένω, περί ακινήτων παραχωρηθέντων στις ενορίες, δοθέντος ότι η προτεινόμενη νέα υποπερίπτωση (γγ') της περ. α' του άρθρου 22 του ν. 4061/2021 αναφέρεται σε ενορία «προς την οποία έχει γίνει η παραχώρηση», ενώ στην αιτιολογική έκθεση γίνεται λόγος για αντιμετώπιση του «χρονίζ[οντος] προ-

βλ[ήματος] που αφορά στην κατοχή από ενορίες ακινήτων, χωρίς το εκκλησιαστικό νομικό πρόσωπο να διαθέτει παραχωρητήριο», πολλώ δε μάλλον τίθεται το ανωτέρω ερώτημα ως προς τις οικίες που «περιλαμβάνονται στις κοινόχρηστες ή διαθέσιμες εκτάσεις των διανομών με προορισμό την ανέγερση κατοικίας για τον εκάστοτε εφημέριο».

7. Επί του άρθρου 19

Με το άρθρο 19 προστίθεται στη συγκρότηση του Συμβουλίου Αλιείας της παρ. 1 του άρθρου 17 του ν. 3147/2003 εκπρόσωπος της Διεύθυνσης Κτηνιατρικής Δημόσιας Υγείας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με τον αναπληρωτή του.

Συνεπώς, ο τίτλος του άρθρου 19 «Σύνθεση του Συμβουλίου Αλιείας-Τροποποίηση άρθρου 17 ν. 3147/2003» θα μπορούσε να αντικατασταθεί από τον τίτλο «Συγκρότηση του Συμβουλίου Αλιείας-Τροποποίηση του άρθρου 17 του ν. 3147/2003», δοθέντος ότι η σύνθεση αφορά στα μετέχοντα μέλη συγκεκριμένης συνεδρίασης συλλογικού οργάνου.

8. Επί του άρθρου 23

Με την παρ. 1 του παρόντος προστίθενται εδάφια στο τέλος της περ. γ) της παρ. 1 του άρθρου 145 του ν. 4261/2014, ως εξής: «Ο ειδικός εκκαθαριστής υποβάλλει περιοδικά προς έγκριση επιχειρησιακό σχέδιο στην Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία δύναται να ορίζει εκ των προτέρων ποσοτικούς ή ποιοτικούς στόχους, στους οποίους πρέπει αυτό να ανταποκρίνεται. Το περιεχόμενο και ο χρόνος υποβολής του επιχειρησιακού σχεδίου ορίζονται ειδικότερα με απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδος».

Περαιτέρω, η περ. δ) της ως άνω παρ. 1 ορίζει τα εξής: «Ο ειδικός εκκαθαριστής υπόκειται στον έλεγχο και την εποπτεία της Τράπεζας της Ελλάδος, η οποία μπορεί να τον αντικαθιστά κατά πάντα χρόνο. Ο έλεγχος και η εποπτεία αποσκοπούν ενδεικτικά: α) στην αποτελεσματική διαχείριση και ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων της εκκαθάρισης στο πλαίσιο της στρατηγικής που έχει καταρτιστεί από τον ειδικό εκκαθαριστή και έχει εγκριθεί από την Τράπεζα της Ελλάδος, β) στην τήρηση του νόμου και των αποφάσεων της Τράπεζας της Ελλάδος και γ) στην παρακολούθηση των εργασιών της ειδικής εκκαθάρισης μέσω της υποβολής στοιχείων και αναφορών, όπως ειδικότερα ορίζεται με απόφαση κατά την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου». Επίσης, το πρώτο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 145 του ν. 4261/2014 ορίζει τα εξής: «Με απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδος μπορεί να εξειδικεύονται οι όροι εφαρμογής του παρόντος άρθρου».

Τέλος, το άρθρο 24 του φερόμενου προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχε-

δίου, προσθέτει, μεταξύ άλλων, παρ. 6 στο άρθρο 146 («Επιτροπή Ειδικών Εκκαθαρίσεων») του ν. 4261/2014, η οποία ορίζει τα εξής: «Με απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδος μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή να παρακολουθεί την υλοποίηση από τον ειδικό εκκαθαριστή του επιχειρησιακού σχεδίου του και των στόχων που έχουν εγκριθεί ή οριστεί από την Τράπεζα της Ελλάδος, καθώς και να καθορίζονται η έκταση και οι ειδικότεροι όροι αυτής της παρακολούθησης. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής από την Επιτροπή στην Τράπεζα της Ελλάδος των πορισμάτων της παρακολούθησης. Η Επιτροπή μεριμνά, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, για την κατά το δυνατόν ταχύτερη ολοκλήρωση της ειδικής εκκαθάρισης».

Παρατηρείται ότι το δεύτερο από τα προτεινόμενα νέα εδάφια, που προσθέτει η παρ. 1 του παρόντος άρθρου στο τέλος της περ. γ) της παρ. 1 του άρθρου 145 του ν. 4261/2014, παρέχει εξουσιοδότηση στην Τράπεζα της Ελλάδος να καθορίσει υποχρεωτικά το περιεχόμενο του επιχειρησιακού σχεδίου, ενώ το πρώτο παρέχει εξουσιοδότηση προς την Τράπεζα της Ελλάδος να καθορίσει δυνητικά ποσοτικούς ή ποιοτικούς στόχους στους οποίους θα πρέπει να ανταποκρίνεται το περιοδικά υποβαλλόμενο προς έγκριση επιχειρησιακό σχέδιο. Επειδή κατά την εφαρμογή των προτεινόμενων δύο νέων εδαφίων θα μπορούσε να προκληθεί σύγχυση ως προς το εάν οι δυνητικά καθοριζόμενοι στόχοι ταυτίζονται εν μέρει με το υποχρεωτικά καθοριζόμενο περιεχόμενο του επιχειρησιακού σχεδίου, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, από το πρώτο προτεινόμενο νέο εδάφιο να διαγραφεί η φράση «δύνатаι να».

9. Επί του άρθρου 27

Με το άρθρο 27 παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, και στον, κατά περίπτωση, συναρμόδιο υπουργό, να θεσπίζει, με αποφάσεις του, «όλα τα αναγκαία οργανωτικά και εκτελεστικά εθνικά μέτρα για την εφαρμογή των Κανονισμών και Αποφάσεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και για την ενσωμάτωση των Οδηγιών των ιδίων ως άνω οργάνων, σε θέματα αρμοδιότητας της Γενικής Διεύθυνσης Κτηνιατρικής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων», ως προς συγκεκριμένα, περιοριστικώς αναφερόμενα, ζητήματα, τα οποία μπορεί να αφορούν, μεταξύ άλλων, στον καθορισμό «(...) β) των υγειονομικών μέτρων, προγραμμάτων και δράσεων για τη διερεύνηση, πρόληψη, επιτήρηση, έλεγχο και εκρίζωση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων των ζώων και νοσημάτων που μεταδίδονται από τα ζώα στον άνθρωπο, (...) ζ) των υγειονομικών απαιτήσεων για την παραγωγή και διαχείριση ζωικών υποπροϊ-

όντων, (...) ιγ) των προδιαγραφών ίδρυσης και λειτουργίας των ιατρείων και κλινικών ζώων και ιδ) των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας φιλοζωικών σωματείων, ενώσεων και άλλων μη κερδοσκοπικών φορέων για την προστασία των παραγωγικών ζώων, των ιπποειδών, των θηραμάτων εκτροφείων και των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς» (άρ. 27 παρ. 1).

Στις ανωτέρω υπουργικές αποφάσεις περιλαμβάνονται, ιδίως, «ο ορισμός αρμόδιων αρχών, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών, η σύσταση και συγκρότηση συλλογικών οργάνων, ο καθορισμός τελών, η διενέργεια ελέγχων και η θέσπιση διοικητικών κυρώσεων» (άρ. 27 παρ. 2). Επίσης, ορίζεται ότι «με τις αποφάσεις της παρ. 1 επέρχονται και οι αναγκαίες προσαρμογές της κείμενης νομοθεσίας, όταν απαιτείται τροποποίηση ή κατάργηση κανονιστικών πράξεων που είναι αντίθετες προς τις θεσπιζόμενες ρυθμίσεις» (άρ. 27 παρ. 3).

Από την άποψη του ευρωπαϊκού δικαίου, αναγνωρίζεται η ελευθερία των κρατών μελών ως προς τον τύπο και τα μέσα με τα οποία επιτυγχάνεται η ενσωμάτωση (ή, στην περίπτωση Κανονισμού, τα απαραίτητα μέτρα εφαρμογής) στις εθνικές έννομες τάξεις του δευτερογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία μπορεί να πραγματοποιείται, επί παραδείγματι, με νόμο, ή με κανονιστικές πράξεις της διοίκησης (διάταγμα, υπουργική απόφαση) κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ., σχετικά, Α. Πλιάκο, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο, 2η έκδ., 2018, σελ. 208-209, 376-378).

Στο πλαίσιο αυτό, με τον ν. 1338/1983, υπό τον τίτλο «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου», προβλέπεται «δέσμη εξουσιοδοτήσεων για την προσαρμογή με κανονιστικές πράξεις (κυρίως με διάταγμα ή υπουργική απόφαση) της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Ειδικότερα το άρθρο 1 του νόμου ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι ήδη υφιστάμενες και οι εκάστοτε παρεχόμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για την κανονιστική ρύθμιση θεμάτων εφαρμόζονται και για τη συμμόρφωση προς οδηγίες και αποφάσεις της Συνθήκης ΕΟΚ και την εφαρμογή Κανονισμών. Περαιτέρω το άρθρο 2 παρέχει ειδικές εξουσιοδοτήσεις για την εφαρμογή κοινοτικών πράξεων που ρυθμίζουν τα απαριθμούμενα στο νόμο αντικείμενα, ενώ το άρθρο 4 (...) παρέχει εξουσιοδότηση σε γενικό πλαίσιο για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων εφαρμογής πράξεων των κοινοτικών οργάνων που ρυθμίζουν θέματα για τα οποία δεν παρέχεται ειδική εξουσιοδότηση κατά τα άρθρα 1 και 2 του νόμου. Στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης ανήκει και η θέσπιση των αναγκαίων οργανωτικών και εκτελεστικών μέτρων, όπως είναι ειδικότερα η σύσταση νέων οργάνων, η ίδρυση

θέσεων και ο καθορισμός αρμοδιοτήτων, διοικητικών διαδικασιών και κυρώσεων» (ΣτΕ ΟΛ. 2070/1999).

Παρατηρείται ότι η προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 27 του νομοσχεδίου παρουσιάζει ομοιότητες, ως προς τη δομή των παρεχόμενων εξουσιοδοτήσεων, με το άρθρο 2 του ν. 1338/1983, το οποίο παρέχει ειδικές εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων που αφορούν συγκεκριμένα, περιοριστικώς αναφερόμενα στον νόμο, αντικείμενα. Σε περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 2 του ν. 1338/1983 έχει κριθεί ότι «[η] ως άνω εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 εδ. ζ' του ν. 1338/1983, παρέχουσα εξουσιοδότηση σε όργανα άλλα εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας (υπουργούς) για την ρύθμιση με κανονιστικές αποφάσεις των θεμάτων εφαρμογής και συμμορφώσεως προς τις κατά τη διάταξη αυτή πράξεις των οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (...), δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 43 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος, δεδομένου ότι κατά την έννοιά της εν όψει της ως άνω διατάξεως του Συντάγματος αναφέρεται στη ρύθμιση τεχνικών θεμάτων» (ΣτΕ 1048/2000).

Συνεπώς, ελέγχεται κάθε φορά η τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος που επιτρέπει την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της διοίκησης προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Έτσι, έχει κριθεί ότι «οσάκις η από τυπικό νόμο παρεχόμενη εξουσιοδότηση αφορά την οργάνωση και άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος, όπως είναι και η άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος που ανάγεται στην οικονομική ελευθερία και καλύπτεται από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, τότε ακριβώς, λόγω της σπουδαιότητας του ζητήματος, απαιτείται όπως η σχετική εξουσιοδότηση δίδεται αποκλειστικώς στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση διατάγματος (...). Ο παραπάνω δε κανόνας ισχύει και στην περίπτωση παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης για μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο κοινοτικών οδηγιών κ.λπ. που αφορούν τα της άσκησης επαγγέλματος διότι, και στην περίπτωση αυτή, η μεταφορά στην εσωτερική νομοθεσία υπακούει στους πάγιους κανόνες της εσωτερικής διαδικασίας νομοθέτησης που θεσπίζει κάθε κράτος - μέλος (Σ.τ.Ε. 7μ. 4167 - 4176/2001, 499/2001, 476/2001)» (ΣτΕ 857/2019. Βλ. και ΣτΕ 2755/2019, ως προς ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος).

Υπό το φως των ανωτέρω, παρίστανται ως ενδεχόμενες περιπτώσεις η ρύθμιση των οποίων με υπουργική απόφαση θα έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 43 του Συντάγματος, σε συνάρτηση, βέβαια, με το περιεχόμενο και τις ρυθμίσεις της εκάστοτε Οδηγίας ή του εκάστοτε Κανονισμού. Κατά συ-

νέπεια, θα μπορούσε, πέραν της παροχής εξουσιοδότησης προς έκδοση υπουργικής απόφασης για τη ρύθμιση θεμάτων που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 27 του νομοσχεδίου, να τεθεί και εξουσιοδότηση προς έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Αθήνα, 26 Φεβρουαρίου 2025

Οι Εισηγητές
Νικόλαος Παπαχρήστος
Επιστημονικό Συνεργάτης
Νέστωρ Πολίτης
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
τ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

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

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