



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση των Συμβάσεων που αφορούν το μέλλον των “Ελληνικών Ναυπηγείων Α.Ε.” και τα προγράμματα των υποβρυχίων του Ελληνικού Ναυτικού»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Με το προτεινόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοχ (Άρθρο Μόνο), όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων, φέρονται προς κύρωση η Εκτελεστική Συμφωνία (Implementation Agreement) η οποία θα συναφθεί μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, νομίμως εκπροσωπούμενης από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Εθνικής Άμυνας, της «Α.Ε. Ελληνικά Ναυπηγεία», της «Howaldtswerke Deutsche Werft GmbH», της «Abu Dhabi MAR LLC» και της Thyssen Krupp Marine Systems AG», και τα συμπεριλαμβανόμενα σε αυτήν σχέδια συμβάσεων (Σ012/Β/00 και Σ021/Β/02), μαζί με τα συνημμένα πρωτοκόλλα, τις δηλώσεις και τα εμπιστευτικά τεχνικά παραρτήματα, τα οποία έχουν μονογραφηθεί από το Γενικό Επιτελείο Ναυτικού. Παρέχεται, επίσης, εξουσιοδότηση προς τους Υπουργούς Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας προς υπογραφή τόσο της – παρατιθέμενης σε σχέδιο – Εκτελεστικής Συμφωνίας μεταξύ των ως άνω μερών όσο και των εμπεριεχόμενων στη Συμφωνία αυτή συμβάσεων για τα Προγράμματα Κατασκευής Υποβρυχίων «Αρχιμήδης» και «Ποσειδών II», καθώς και κάθε άλλο συναφές έγγραφο. Τέλος, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εθνικής Άμυνας προς ρύθμιση των σχετικών με τη διεξαγωγή εν πλω δοκιμών των υπό ναυπήγηση υποβρυχίων ή πλοίων επιφανείας του Πολεμικού Ναυτικού, όπως επίσης και όλων των θεμάτων που άπτονται της εκτέλεσης των ως άνω συμβάσεων.

Β. Συμφώνως προς το προοίμιο της Εκτελεστικής Συμφωνίας (σημείο τελευταίο) και την Αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το προς ψήφιση Νσχ (σελ. 9-10), υπεγράφη την 18.3.2010 μεταξύ των ως άνω μερών Συμφωνία – Πλαίσιο (Framework Agreement). Έννομες συνέπειες της Συμφωνίας – Πλαισίου ήταν η δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των μερών, όπου προσδιορίζονταν οι εκατέρωθεν υποχρεώσεις οι οποίες θα εκπληρωθούν με την υπογραφή οριστικών εκτελεστικών συμβάσεων. Οι συμβάσεις αυτές έχουν ενσωματωθεί, ενόψει της υπογραφής τους, στο παρόν Νσχ, μετά το Κεφάλαιο Α, που αφορά τον οριστικό και συνολικό συμβιβασμό μεταξύ των μερών, ως ακολούθως:

α) Σύμβαση υπ' αριθμ. 012Β/00 «Για την προμήθεια τριών (3) Νέων Υποβρυχίων (Υ/Β), τύπου 214, πλήρων, μετά των συστημάτων του, λοιπών υλικών αρχικής υποστήριξης και συστήματος ολοκληρωμένης υποστήριξης (ILS) με δικαίωμα προαίρεσης (OPTION) ενός (1) επιπλέον Υ/Β, για τις ανάγκες του Πολεμικού Ναυτικού» (Κεφάλαιο Β της Εκτελεστικής Συμφωνίας), η οποία θα υπογραφεί από τα συμβαλλόμενα μέρη [Υπουργείο Εθνικής Άμυνας (αγοραστής) και «Α.Ε. Ελληνικά Ναυπηγεία» (ανάδοχος)] και έχει, συμφώνως με το Προοίμιό της, ως αντικείμενο, την προμήθεια και παράδοση τεσσάρων (4) υποβρυχίων τύπου 214, με τα παρελκόμενά τους, σε κατάσταση «άμεσης λειτουργίας», καθώς και την παροχή των απαραίτητων υπηρεσιών («Πρόγραμμα Αρχιμήδης»). Η Σύμβαση υπ' αριθμ. 012Β/00 περιλαμβάνει 35 άρθρα, τα Παραρτήματα Α έως W και τις επισυναπτόμενες προσθήκες, ως αναπόσπαστο σύνολο.

β) Σύμβαση υπ' αριθμ. 021Β/02 «Για τον Εκσυγχρονισμό Μέσης Ζωής και την Γενική Επισκευή ενός Υποβρυχίου κλάσεως Ποσειδών και την κατασκευή δύο νέων Υποβρυχίων τύπου 214, για τις ανάγκες του Πολεμικού Ναυτικού» (Κεφάλαιο C), η οποία θα υπογραφεί από τα συμβαλλόμενα μέρη [τον Υπουργό Εθνικής Άμυνας και τα Ελληνικά Ναυπηγεία Α.Ε.], με αντικείμενο τον εκσυγχρονισμό και την επισκευή ενός υποβρυχίου για την αποκλειστική χρήση του Πολεμικού Ναυτικού τύπου 209 κλάσεως Ποσειδών και την προμήθεια δύο νέων υποβρυχίων τύπου 214 με τα παρελκόμενά τους καθώς και την παροχή των σχετικών υπηρεσιών («Πρόγραμμα Ποσειδών II»). Η Σύμβαση υπ' αριθμ. 021Β/02 περιλαμβάνει 35 άρθρα, τα Παραρτήματα Α έως W και τις επισυναπτόμενες προσθήκες, ως αναπόσπαστο σύνολο.

γ) «Συμφωνία Παραίτησης» των εμπλεκόμενων μερών για τη διευθέτηση των διαφορών τους από την εκτέλεση των ως άνω Προγραμμάτων Υποβρυχίων «Αρχιμήδης» και «Ποσειδών II» κατά τα παρελθόντα έτη (Κεφάλαιο D).

δ) Την «Περαιτέρω Εκτέλεση της Συμφωνίας Πλαίσιο» (Κεφάλαιο E).

ε) Τις «Τελικές Διατάξεις» (Κεφάλαιο F), στις οποίες περιλαμβάνονται τε-

λικές ρυθμίσεις ως προς την εφαρμογή της Εκτελεστικής Συμφωνίας. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι η ως άνω Σύμβαση ως σύνολο τελεί υπό την αναβλητική αίρεση της κύρωσής της από τη Βουλή. Μετά τη νομοθετική κύρωση, τα κεφάλαια Α-Ε της Εκτελεστικής Συμφωνίας τελούν υπό την πρόσθετη αναβλητική αίρεση, κατά την έννοια του άρθρου 201 του Αστικού Κώδικα, της εκπλήρωσης όλων των πράξεων («Κλείσιμο» - «Closing»). Ακόμη, η ως άνω συμφωνία υπόκειται στη διαλυτική αίρεση, κατά το άρθρο 202 του Αστικού Κώδικα, της ολοκλήρωσης του «Κλεισίματος». Προβλέπεται δε ότι καθίσταται αυτοδικαίως άκυρη και ανίσχυρη, εάν η νομοθετική κύρωση και/ή το «Κλείσιμο» δεν λάβει χώρα εντός προθεσμίας που λήγει την 24η Σεπτεμβρίου. Στην έκθεση της αρμόδιας Διαρκούς Επιτροπής ορίζεται ότι, μετά τη διαμόρφωση του Νοσχ από την Επιτροπή και τον παριστάμενο αρμόδιο Υπουργό, προβλέπεται νέα προθεσμία η 30η Σεπτεμβρίου, με δυνατότητα παράτασης ως προς το «Κλείσιμο» («Closing») με κοινή έγγραφη δήλωση των μερών.

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

1. Επί του Άρθρου Μόνου παρ. Α.1. και Α.4.

Η δράση της Διοίκησης εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (ειδικώς επί του ζητήματος των κριτηρίων βάσει των οποίων μία σύμβαση χαρακτηρίζεται ως διοικητική, βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, 2007, σελ. 205-208, Δ. Τομαρά, Οι διοικητικές συμβάσεις, Αθήνα, 2009, σελ. 6-23, Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλο, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτη, Διοικητικό δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σελ. 276-283).

Η κύρωση της σύμβασης με νόμο αποτελεί συνήθη πρακτική (η κύρωση, μάλιστα, συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας εξουσίας έχει κριθεί ως απαραίτητος όρος για την έγκυρη κατάρτισή τους, βλ. ΣτΕ 179/1931, 183/1931, 82/1933, 43/1934, 571/1947, 88/1957, και Π. Δαγτόγλου – Π.Μ. Ευστρατίου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σελ. 437, Σπ. Φλογαΐτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, Αθήνα, 1991, σελ. 115-116) και κρίνεται αναγκαία όταν η σύμβαση είτε καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη την οποία προβλέπουν γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους οι οποίοι δεσμεύουν τρίτους (μη συμβαλλομένους), είτε περιέχει όρους οι οποίοι αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., Δ. Κόρσο, Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995, σελ. 135. Επίσης, ως προς άλλους λόγους για τους οποίους η Διοίκη-

ση επιλέγει τη νομοθετική κάλυψη των συμβάσεών της, Δ. Παπανικολαΐδη, Δίκαιον των διοικητικών συμβάσεων, Αθήνα, 1966, σελ. 102-104, Κ. Κεραμέα, Όροι τροποποιήσεως διοικητικής συμβάσεως κυρωθείσης δια νόμου, ΕπιθΔημΔιοικΔικ, 1970, σελ. 263 [270]). Όταν η Διοίκηση συμπράττει στην κατάρτιση του ενοχικού δεσμού και δεν εκφράζει μονομερώς τη βούλησή της, η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της, όμως, εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, μετά την οποία και μόνο παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 4025/1988).

Όπως, μάλιστα, έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επισημοτικής Υπηρεσίας (βλ., λ.χ., Έκθεση επί του Νοχ «Κύρωση της Σύμβασης Δωρεάς μεταξύ του Ιδρύματος “Κοινωφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος”, του Ελληνικού Δημοσίου, του Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία “Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος”, του Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία “Εθνική Λυρική Σκηνή”, της Α.Ε. με την επωνυμία “Ολυμπιακά Ακίνητα” και της Α.Ε. με την επωνυμία “Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου” και ρύθμιση θεμάτων συναφών με την υλοποίηση του υπερτοπικού πολιτιστικού πάρκου με την επωνυμία “Κέντρο Πολιτισμού Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος”»), όταν κυρώνεται 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 τη φύση νομοθετικής διάταξης και είναι, ως εκ τούτου, δυνατόν οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. Ν. Παπαθανασίου, Διοικητική σύμβασις κυρωθείσα δια νόμου, Δ/νη 1977, 73 [74-75]).

Επισημαίνεται ότι το παρόν Νοχ κατετέθη στη Βουλή και εισήχθη ενώπιον της Διαιρκούς Επιτροπής Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων υπό τον τίτλο «Κύρωση των Συμβάσεων [...]» (ακριβέστερα, σχεδίων συμβάσεων, όπως ρητώς αναφέρεται στο Άρθρο Μόνο παρ. Α.1. του Νοχ). Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 14), «υποβάλλεται συνεπώς προς κύρωση ένας συνολικός διακανονισμός που η Βουλή καλείται να αξιολογήσει ως συμφέροντα και επωφελή για το Ελληνικό Δημόσιο έτσι ώστε να δοθεί η εντολή και πληρεξουσιότητα της υπογραφής των συμβάσεων και αυτές να τεθούν σε ισχύ». Με το Άρθρο Μόνο του Νοχ ορίζεται ότι «κυρώνονται και αποκτούν ισχύ νόμου» τα σχέδια συμβάσεων μεταξύ των προαναφερθέντων μερών.

Κατά νομική ακριβολογία, πάντως, η εν τοις πράγμασιν εφαρμογή του υπό ψήφιση Νοχ θα εξαρτηθεί από την υπογραφή των συμβάσεων και από τρίτα πρόσωπα, όπως είναι οι αντισυμβαλλόμενοι του Ελληνικού Δημοσίου. Αυτο-

νόητο, δε, είναι ότι μετά την ψήφιση του Νοσχ, τα κείμενα αυτά θα ισχύσουν συνολικώς ως κείμενο νόμου και ότι ενδεχόμενη μεταβολή συμβατικών όρων θα υπαχθεί σε αντίστοιχη κυρωτική διαδικασία.

2. Επί της παρ. 4 περίπτ. 6΄ του Κεφαλαίου F της Εκτελεστικής Συμφωνίας

Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς όσα προαναφέρθηκαν, η νομοθετική κύρωση της Εκτελεστικής Συμφωνίας και των σχεδίων συμβάσεων που περιλαμβάνει είναι αναγκαία κατά το σκέλος που θεσπίζουν ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις, για την ισχύ των οποίων απαιτείται τυπικός νόμος.

Επισημαίνεται, πάντως, ότι οι ανωτέρω ρυθμίσεις, κατά το σκέλος που εισάγουν φορολογικές απαλλαγές ή μέτρα τεχνικού χαρακτήρα, τα οποία αποκλίνουν από το κοινό καθεστώς [επί παραδείγματι, απαλλαγή από κυρώσεις για τυχόν παραβάσεις της φορολογικής νομοθεσίας που θα διαπιστωθούν μετά τον φορολογικό έλεγχο (βλ. παρ. 4 περίπτ. β΄ του Κεφαλαίου F της Εκτελεστικής Συμφωνίας)], μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τις περιπτώσεις αυτές υπάρχει υποχρέωση γνωστοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμφώνως προς το άρθρο 108 παρ. 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Κανονισμό (ΕΚ) 659/1999, πριν από την εφαρμογή τους [βλ. συναφώς τα σημεία 9 και 13 της Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικώς με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στα μέτρα που σχετίζονται με την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων (ΕΕ C 384 της 10.12.1998, σελ. 3-9) και την Έκθεση για την υλοποίηση της Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικώς προς την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στα μέτρα που σχετίζονται με την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων, η οποία υιοθετήθηκε από την Επιτροπή στις 9.2.2004, C (2004) 434].

Ωστόσο, συμφώνως προς την περίπτ. β΄ της παρ. 3 του άρθρου 107 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά και, συνεπώς, δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, μεταξύ άλλων, «οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους». Εξ άλλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία κατ' άρθρο 108 παρ. 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασίζει επί των ζητημάτων αυτών κατόπιν σχετικής ενημέρωσης, έχει διευκρινιστικώς επισημάνει ότι φορολογικές ελαφρύνσεις με διαρκή χαρακτήρα, οι οποίες μειώνουν τις τρέχουσες δαπάνες επιχείρησης χωρίς να είναι δυνατή η ακριβής εκτίμηση του ύψους τους

(ενισχύσεις λειτουργίας), επιτρέπονται υπό ορισμένες προϋποθέσεις και σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως, λ.χ., στους τομείς των ναυπηγικών εργασιών (βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικώς με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στα μέτρα που σχετίζονται με την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων (ΕΕ C 384 της 10.12.1998, σελ. 8 σημ. 32).

Αθήνα, 27.9.2010

Η εισηγήτριες
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Β΄
Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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