



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ

ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Μηχανισμός Εφαρμογής, Κρατική Εποπτεία και Γενικοί Όροι Υλοποίησης του Μεταφορικού Ισοδύναμου (Μ.Ι.) και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση ως επείγον, αποτελείται, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διарκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου και την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιφερειών, από δεκαοκτώ (18) άρθρα και διαρθρώνεται σε δύο (2) Μέρη, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νόμου.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1), «παρά τη συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 101 του Συντάγματος) της αρχής της νησιωτικότητας, η απόσταση των νησιών από το «κέντρο» συνέχισε να επηρεάζει αρνητικά την καθημερινότητα των πολιτών». Με το υπό ψήφιση νομοσχέδιο επιχειρείται η αντιμετώπιση της γεωγραφικής απομόνωσης σαράντα εννέα (49) νησιών του Αιγαίου, «με αναμενόμενα μετρήσιμα θετικά αποτελέσματα στην προσβασιμότητα, την ποιότητα ζωής, την ανάπτυξη και την ελκυστικότητα» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1). Προς τον σκοπό αυτό εισάγεται το μέτρο του Μεταφορικού Ισοδύναμου (Μ.Ι.), «με τη θέσπιση του οποίου επιδιώκεται η εξίσωση του κόστους μεταφοράς που αντιστοιχεί σε επιβάτες και εμπορεύματα με μέσα θαλάσσιας μαζικής μεταφοράς με το κόστος που θα ίσχυε στα μέσα χερσαίας μαζικής μεταφοράς για την ίδια απόσταση» (άρθρο 1 περ. α' του νομοσχεδίου).

Στο Μέρος Α΄ (άρθρα 1-11) καθιερώνεται ο μηχανισμός Μεταφορικού Ισοδυνάμου (εφεξής, Μ.Ι.), καθορίζονται οι γενικοί όροι υλοποίησης του εν λόγω μέτρου καθώς και το πλαίσιο της κρατικής εποπτείας.

Ειδικότερα, στο άρθρο 1 παρατίθενται οι ορισμοί του εννοιολογικού περιεχομένου βασικών όρων του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

Στο άρθρο 2 ορίζεται ότι το μέτρο του Μ.Ι. χρηματοδοτείται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, και εξουσιοδοτείται ο αρμόδιος Υπουργός να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με δήμους, ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, ανώτατα στρατιωτικά ιδρύματα και ερευνητικά κέντρα, «προκειμένου να υλοποιηθεί απρόσκοπτα το μέτρο».

Συμφώνως προς το άρθρο 3, το Αντιστάθμισμα Νησιωτικού Κόστους (στο εξής, Α.ΝΗ.ΚΟ.) χορηγείται σε τρεις κατηγορίες δικαιούχων: i) στα νοικοκυριά, των οποίων τα μέλη κατοικούν μονίμως σε νησί όπου εφαρμόζεται το μέτρο, ii) σε εκπαιδευτικούς και ιατρούς, που προσφέρουν προσωρινώς τις υπηρεσίες τους σε ένα από τα μνημονευόμενα στο νομοσχέδιο νησιά, iii) σε πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν την κύρια έδρα τους στους δήμους όπου εφαρμόζεται το μέτρο.

Στο άρθρο 4 προσδιορίζονται οι παράμετροι υπολογισμού του Α.ΝΗ.ΚΟ., ενώ στο άρθρο 5 καθορίζεται η διαδικασία υποβολής ηλεκτρονικών αιτήσεων από τους δικαιούχους. Σε περίπτωση απόρριψης του σχετικού αιτήματος, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον Τριμελούς Επιτροπής του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

Συμφώνως προς το άρθρο 6, ως κατ' αρχήν αρμόδιο όργανο για την υλοποίηση του μέτρου του Μ.Ι. ορίζεται η Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, η οποία συνεργάζεται με άλλους δημόσιους φορείς, καθώς και με τους δήμους στους οποίους εφαρμόζεται το μέτρο. Στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης ανατίθεται η αρμοδιότητα του σχεδιασμού και της εφαρμογής προγράμματος επιμόρφωσης των στελεχών των συναρμόδιων για την πραγματοποίηση του μέτρου φορέων.

Στα άρθρα 7 και 8 ρυθμίζεται η διαδικασία καταβολής του Α.ΝΗ.ΚΟ. στους δικαιούχους και προβλέπονται οι προϋποθέσεις διακοπής της καταβολής του σχετικού ποσού. Επίσης, ορίζεται ρητώς ότι το Α.ΝΗ.ΚΟ. είναι αφορολόγητο και ακατάσχετο, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε κράτηση και δεν συμψηφίζεται με βεβαιωμένες οφειλές στη Φορολογική Διοίκηση και το υπόλοιπο Δημόσιο.

Συμφώνως προς το άρθρο 9, ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής οφείλει να κυρώσει, εντός τριών ετών από τη θέση σε ισχύ του νόμου,

την «Εθνική Πολιτική Υλοποίησης του Μ.Ι.». Πριν από τη λήψη της σχετικής απόφασης, ενημερώνεται πλήρως και διατυπώνει τη γνώμη της η Υποεπιτροπή Νησιωτικών και Ορεινών περιοχών της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Περιφερειών της Βουλής των Ελλήνων.

Το άρθρο 10 ορίζει ότι το μέτρο του Μ.Ι. τίθεται πιλοτικώς σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 2018 στα νησιά Αγαθονήσι, Άγιο Ευστράτιο, Άγιο Μηνά, Αλιμιά, Ανάφη, Αντίψαρα, Αρκιούς, Αρμάθια, Αστυπάλαια, Γυαλί, Δονούσα, Ερικούσα, Ηρακλεία, Θύμαινα, Ικαρία, Κάλυμνο, Κάρπαθο, Κάσο, Καστελόριζο, Κίναρο, Κουφονήσια, Κω, Λέβιθα, Λειψούς, Λέρο, Λέσβο, Λήμνο, Μαθράκι, Μάραθο, Νίμο, Νίσυρο, Οθωνούς, Οινούσσες, Πάτμο, Σάμο, Σαμοθράκη, Σαρία, Στρογγυλή, Σύμη, Σύρνα, Σχοινούσα, Τέλενδο, Τήλο, Φαρμακονήσι, Φούρνους, Χάλκη, Χίο, Ψαρά και Ψέριμο.

Με το άρθρο 11 παρέχονται οι αναγκαίες εξουσιοδοτήσεις στους Υπουργούς Οικονομίας και Ανάπτυξης, Οικονομικών και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, αφενός, για τον καθορισμό διά Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων του καταβαλλόμενου ποσού του Α.ΝΗ.ΚΟ., αφετέρου, για τη ρύθμιση αναγκών για την υλοποίηση του μέτρου τεχνικών ζητημάτων.

Στο Μέρος Β' (άρθρα 12-18) περιλαμβάνονται άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

Ειδικότερα, το άρθρο 12 προβλέπει την ίδρυση Ακαδημίας Εμπορικού Ναυτικού στην Κάλυμνο, το άρθρο 13 επανακαθορίζει τη σύνθεση του Συμβουλίου Πλοηγικής Υπηρεσίας που λειτουργεί στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενώ το άρθρο 14 παρατείνει μέχρι την 31.12.2018 την προθεσμία σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων προμηθειών καυσίμων για τα επιχειρησιακά μέσα και συστήματα που χρησιμοποιεί το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ.

Με τις διατάξεις του άρθρου 15 ανακαθορίζεται ο τρόπος διορισμού και παύσης του προέδρου και των μελών του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.».

Το άρθρο 16 ορίζει ότι, μέχρι την ολοκλήρωση του διαγωνισμού για την κάλυψη των θέσεων νοσηλευτικού προσωπικού για τους Φορείς Παροχής Υπηρεσιών Υγείας, καθώς και την κατάρτιση των προσωρινών πινάκων, οι θέσεις αυτές θα συνεχίσουν να καλύπτονται από όσους παρείχαν τις υπηρεσίες τους μέχρι την κοινοποίηση της πράξης 305/2017 του Κλιμακίου του Ι Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Συμφώνως προς το άρθρο 17, ο χρόνος στρατιωτικής θητείας των βαθμοφόρων που προέρχονται από τη Σχολή Δοκίμων Υπαξιωματικών Λ.Σ.-ΕΛ.Α.ΚΤ και τη Σχολή Δοκίμων Λιμενοφυλάκων Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ θα υπολογίζεται εξεξής για την προαγωγή τους, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων που

ρυθμίζουν την υπηρεσιακή εξέλιξη των επικελευστών και των λιμενοφυλάκων, αντιστοίχως.

Τέλος, στο άρθρο 18 ορίζεται ο χρόνος έναρξης της ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

Β. Το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει την αρχή της νησιωτικότητας σε δύο διατάξεις του και, συγκεκριμένως, στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 και στην παράγραφο 4 του άρθρου 101. Έτσι, στο άρθρο 106 παρ. 1 ορίζεται ότι: «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών». Κατά δε το άρθρο 101 παρ. 4: «Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους».

Συμφώνως προς τις ανωτέρω διατάξεις, ο κοινός νομοθέτης δεν διαθέτει απλώς τη δυνατότητα, αλλά υπέχει τη θεσμική υποχρέωση να παρεμβαίνει στη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, όποτε κρίνει ότι τούτο υπαγορεύεται από την ανάγκη προστασίας του γενικού συμφέροντος. Δεδομένων, εξ άλλου, των δυσμενών συνθηκών που επικρατούν σε ορισμένες περιοχές της χώρας, κυρίως τις ορεινές και τις νησιωτικές, το Σύνταγμα του 1975 επιτάσσει τη λήψη θετικών μέτρων, ούτως ώστε να καθίσταται δυνατή η πλήρωση ενός διττού σκοπού: αφενός, της παροχής ίσων ευκαιριών συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας σε όλους τους πολίτες, όπως εξ άλλου υπαγορεύει η αρχή της αναλογικής ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος), αφετέρου, της ανάπτυξης όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Από τη στιγμή, μάλιστα, που τα άρθρα 106 παρ. 1 και 101 παρ. 4 παρέχουν συνταγματικό έρεισμα για τη λήψη μέτρων που αποσκοπούν στην άμβλυνση κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, το κανονιστικό περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων αποτελεί εξειδίκευση της θεμελιώδους αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Όπως συναφώς έχει υποστηριχθεί και στη θεωρία,

η συνταγματική επιταγή για την προαγωγή της οικονομίας «ιδίως» των νησιωτικών, ορεινών και παραμεθόριων περιοχών παρέχει στον κοινό νομοθέτη το αναγκαίο έρεισμα «για θετικές παρεμβάσεις, με τη θέσπιση ευνοϊκών ή προνομιακών ρυθμίσεων, όπως ειδικό φορολογικό καθεστώς, προτίμηση κατά την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα κτλ» (βλ. Α. Καϊδατζή, Ερμηνεία επί του άρθρου 106 σε Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, 2017, σελ. 1717-1736 (1722)).

Επιπροσθέτως, η λήψη από τον κοινό νομοθέτη είτε ευνοϊκών είτε περιοριστικών μέτρων, τα οποία αποβλέπουν στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη ευαίσθητων νησιωτικών περιοχών της Χώρας, κρίνεται παγίως από τη νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων ως σύμφωνη προς το Σύνταγμα. Συγκεκριμένως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι, στο πλαίσιο διαγωνισμού για την πρόσληψη υπαλλήλων σε ΟΤΑ, η θέσπιση ευεργετικών διατάξεων υπέρ των μόνιμων κατοίκων νησιωτικών δήμων της παραμεθορίου είναι συνταγματικώς επιτρεπτή βάσει του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος. Εφόσον, δηλαδή, συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την παραμονή των προαναφερθέντων δημοτών στον τόπο της κατοικίας τους, κρίνεται συνταγματικώς ανεκτή η παρέκκλιση από τις αρχές της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος) και της αξιοκρατίας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) (βλ. ΣτΕ 2741/2017 και 2462/2010).

Παρεμφερώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί επανειλημμένως ότι η απαγόρευση μετάθεσης δικηγόρων οι οποίοι έχουν διορισθεί βάσει ειδικής διαδικασίας σε δικηγορικούς συλλόγους του Ανατολικού Αιγαίου, είναι συνταγματικώς ανεκτή βάσει του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος και, συνεπώς, δεν συνιστά παραβίαση ούτε της αξίας του ανθρώπου ούτε της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Σ) (βλ. ΣτΕ [Ολ.] 527/2003, 502/2002, 739/1992).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1 περίπτ. στ'

Προφανώς εκ παραδρομής η φράση «ή σε ακατάλληλα» επαναλαμβάνεται, και, ως εκ τούτου, πρέπει να διαγραφεί.

2. Επί του άρθρου 3 παρ. 1

Συμφώνως προς την εν λόγω διάταξη, δικαιούχοι του Α.ΝΗ.ΚΟ. είναι, μεταξύ άλλων, οι μόνιμοι κάτοικοι των καθοριζόμενων νησιών.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, συμφώνως προς το άρθρο 2 στοιχ. 132 του Κανονισμού (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σελ. 1 επ.), προκειμένου περί κοινωνικών ενισχύσεων για μεταφορά κατοίκων απομακρυσμένων περιοχών, ως «συνήθης κατοικία» ορίζεται «ο τόπος στον οποίο ένα φυσικό πρόσωπο διαμένει τουλάχιστον 185 ημέρες ανά ημερολογιακό έτος, λόγω προσωπικών και επαγγελματικών δεσμών (...). Εναλλακτικά, η «συνήθης κατοικία» έχει την έννοια που της αποδίδεται στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών».

Συμφώνως προς τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 περίπτ. β' του νομοσχεδίου, ως μόνιμοι κάτοικοι, θεωρούνται κατά πλάσμα δικαίου, εφόσον έχουν αναλάβει εργασία σε νησί στο οποίο εφαρμόζεται το μέτρο καταβολής του Α.ΝΗ.ΚΟ., και οι προσωρινοί αναπληρωτές και ωρομίσθιοι εκπαιδευτικοί για όσο διαρκεί η σύμβαση εργασίας τους, οι ιατροί υπηρεσίας υπαίθρου, οι ιατροί που υπηρετούν επί θητεία σε θέσεις ιατρών υπηρεσίας υπαίθρου, με σύμβαση διάρκειας ενός (1) έτους, οι ιατροί υπόχρεοι υπηρεσίας υπαίθρου ή επί θητεία, που υπηρετούν σε θέσεις ιατρών υπηρεσίας υπαίθρου με παράταση της σύμβασής τους, μέχρι δώδεκα (12) μήνες, οι ιατροί που τοποθετούνται προς απόκτηση ειδικότητας σε νοσηλευτικά ιδρύματα με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, οι επικουρικοί ιατροί που προσλαμβάνονται σε δημόσιους φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας με συμβάσεις ορισμένου χρόνου με διάρκεια από ένα (1) έως τρία (3) έτη, και το επικουρικό προσωπικό των δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας, που προσλαμβάνεται με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου.

Παρατηρείται ότι προτείνεται, εν προκειμένω, εξ όλων των κατηγοριών δημοσίων υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών οι οποίοι – είτε εκουσίως διά αιτήσεώς τους, είτε υποχρεωτικώς εκ της υπηρεσίας τους – μετακινούνται (διά τοποθέτησης, απόσπασης, μετάθεσης, μετακίνησης) στα εν λόγω νησιά προς κάλυψη θέσεων με ορισμένη διάρκεια (λ.χ., αστυνομικοί υπάλληλοι, πυροσβεστικοί υπάλληλοι, δικαστικοί λειτουργοί, κ.λπ.), μόνον οι ως άνω ρητώς καθοριζόμενες κατηγορίες προσωπικού του δημοσίου δικαιούνται της καταβολής του Α.ΝΗ.ΚΟ.

Από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο δεν προκύπτει ειδικός λόγος για την ως άνω διαφορετική μεταχείριση, άλλος, πλην του ό-τι, εν προκειμένω, στόχος της προτεινόμενης ρύθμισης είναι η ενίσχυση «τη[ς] στελέχωση[ς] των υποδομών της υγείας και της εκπαίδευσης στα νη-σιά αυτά» (βλ. σελ. 1 της Αιτιολογικής Έκθεσης).

Επισημαίνεται ότι ο εν λόγω θεμιτός σκοπός της ενίσχυσης «τη[ς] στελέ-χωση[ς] των υποδομών της υγείας και της εκπαίδευσης» στα καθοριζόμενα νησιά πρέπει να νοείται υπηρετούμενος κατά τρόπο συμβατό με τη συνταγ-ματική αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Όπως έχει κριθεί, εξ άλλου, «με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος καθιερώνεται η αρχή της ισότητας η οποία αποτελεί νομικό κανόνα που επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση προσώπων που τελούν κάτω από τις ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες. Ο κανόνας αυτός δεσμεύει τα συ-ντεταγμένα όργανα της Πολιτείας (...) ο [δε] κοινός νομοθέτης ή η κανονι-στικώς δρώσα Διοίκηση δύναται να ρυθμίσει κατά ενιαίο ή διαφορετικό τρό-πο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις ή σχέσεις, (...) επί τη βάσει δε γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων να προβαίνει στη σχετική ρύθμιση μέσα στα όρια της αρχής της ισότητας, που αποκλείουν (...) τη δια-φορετική μεταχείριση των αυτών ή παρομοίων καταστάσεων» (ΣτΕ Ολομ. 992/2004, ΕΔΚΑ 2004, σελ. 426).

Υπό το φως των ανωτέρω, γεννάται προβληματισμός εάν η προτεινόμενη διαφοροποίηση μεταξύ των ως άνω κατηγοριών προσωπικού, ως προς το δι-καίωμα λήψης του ποσού Α.ΝΗ.ΚΟ., είναι συμβατή με την ως άνω αρχή, μη υπερβαίνουσα τα άκρα όρια που διαγράφει το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγμα-τος, όπως αυτά ελέγχονται δικαστικώς, λαμβανομένων υπόψη συγκεκριμέ-νων, ουσιαστικών κριτηρίων.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 2

Διά της προτεινόμενης ρύθμισης ορίζεται ότι «[δ]ικαιούχοι του Α.ΝΗ.ΚΟ. είναι επίσης πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (...) ή οντότητες που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, εφόσον έχουν την κύρια έδρα τους στους δήμους που εφαρμόζεται το μέτρο».

α. Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι η κρατική χρηματοδότηση που πληροί τα κριτήρια του άρθρου 107 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρω-παϊκής Ένωσης (στο εξής, ΣυνθΛΕΕ) συνιστά κατ' αρχήν απαγορευόμενη

κρατική ενίσχυση επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής, μέτρο, δηλαδή, το οποίο, υπό διάφορες μορφές, μειώνει την επιβάρυνση που κανονικά θα έφερε μία επιχείρηση και που νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό (βλ. ΔΕΚ απόφαση Banco Exterior de Espanya, C-200/97, Συλλογή 1998, I-8717, βλ., επίσης, Α. Πλιάκο, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012, σελ. 639).

Απαιτείται, εξ άλλου, η προηγούμενη ενημέρωση της Επιτροπής ως προς τα σχέδια κάθε κράτους μέλους «που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις». Κανένα κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τέτοια σχεδιαζόμενα μέτρα πριν «η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση» επί του αν είναι συμβατά, ή όχι, με την εσωτερική αγορά (βλ. άρθρο 108 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ).

Εξαιρέσεις στην απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων θεσπίζει το άρθρο 107 παρ. 2 και 3 ΣυνθΛΕΕ. Μεταξύ άλλων, εισήχθη δυνητική εξαίρεση προκειμένου περί των λεγόμενων περιφερειακών ενισχύσεων, δηλαδή εκείνων που θεσπίζονται «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» (άρθρο 107 παρ. 3 στοιχ. γ' ΣυνθΛΕΕ).

Στο πλαίσιο αυτό, εκδόθηκε ο Κανονισμός (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σελ. 1 επ.). Ιδιαίτερης μνείας χρήζουν, εν προκειμένω, μεταξύ άλλων, τα σημεία 31, 37 και 70 του Προοιμίου του, τα οποία, ιδίως, ορίζουν τα εξής:

- «[μ]ε την αντιμετώπιση των προβλημάτων των μειονεκτουσών περιφερειών, οι περιφερειακές ενισχύσεις προωθούν την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή των κρατών μελών και της Ένωσης στο σύνολό της. Οι περιφερειακές ενισχύσεις αποσκοπούν στην υποβοήθηση της ανάπτυξης των πλέον μειονεκτουσών περιοχών με τη στήριξη των επενδύσεων και της δημιουργίας θέσεων εργασίας σε ένα βιώσιμο πλαίσιο (...).

- Η Επιτροπή έχει αποκτήσει επαρκή πείρα κατά την εφαρμογή του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχεία α) και γ) της Συνθήκης όσον αφορά τις περιφερειακές ενισχύσεις λειτουργίας για την αντιστάθμιση (...) των πρόσθετων δαπανών μεταφοράς των προϊόντων που παράγονται στις εξόχως απόκεντρες περιοχές ή σε αραιοκατοικημένες περιοχές και των προϊόντων που

υφίστανται περαιτέρω επεξεργασία σε αυτές τις περιοχές, (...). Επειδή υπάρχει κίνδυνος υπεραντιστάθμισης των δαπανών μεταφοράς, η οποία προκύπτει από την πρόσθετη στήριξη στο πλαίσιο των προγραμμάτων POSEI στον τομέα της γεωργίας, και επειδή δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ορισμένα γεωργικά προϊόντα να μην παράγονται σε εναλλακτική τοποθεσία, ο γεωργικός τομέας θα πρέπει να εξαιρεθεί από τη χορήγηση, βάσει του παρόντος κανονισμού, περιφερειακών ενισχύσεων λειτουργίας για την αντιστάθμιση των πρόσθετων δαπανών μεταφοράς εμπορευμάτων που παράγονται στις εξόχως απόκεντρες περιοχές ή σε αραιοκατοικημένες περιοχές (...).

- Οι ενισχύσεις έχουν κοινωνικό χαρακτήρα για τις (...) θαλάσσιες μεταφορές επιβατών, εφόσον επιλύουν το πρόβλημα της σταθερής σύνδεσης των κατοίκων απομακρυσμένων περιοχών με μείωση της τιμής ορισμένων εισιτηρίων γι' αυτούς. Τούτο μπορεί να ισχύει για τις εξόχως απόκεντρες περιοχές, (...) νησιά τα οποία αποτελούν τμήμα της επικράτειας ενός κράτους μέλους, καθώς και για τις αραιοκατοικημένες περιοχές. Όταν μια απομακρυσμένη περιοχή συνδέεται με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο με αρκετές γραμμές μεταφορών, συμπεριλαμβανομένων γραμμών με ενδιαμέση στάση, θα πρέπει να είναι δυνατές οι ενισχύσεις για όλες αυτές τις γραμμές, καθώς και για τις μεταφορές από το σύνολο των μεταφορέων που εκτελούν τις εν λόγω γραμμές. Οι ενισχύσεις θα πρέπει να χορηγούνται χωρίς διάκριση όσον αφορά την ταυτότητα του μεταφορέα ή του τύπου των παρεχόμενων υπηρεσιών, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται τακτικές, ναυλωμένες και χαμηλού κόστους γραμμές».

Υπό το φως των ανωτέρω, συνάγεται ότι οι προτεινόμενες ενισχύσεις των δαπανών μεταφοράς των ως άνω καθοριζόμενων επιχειρήσεων συνιστούν κρατικές ενισχύσεις συμβατές με την εσωτερική αγορά, εφόσον πληρούν τις ειδικές προϋποθέσεις που θέτει ο ως άνω Κανονισμός (ΕΕ) 651/2014 (βλ., επίσης, άρθρα 13, 15, 51 του Κανονισμού). Υπό τις εν λόγω προϋποθέσεις, εξ άλλου, οι ενισχύσεις για θαλάσσιες μεταφορές επιβατών που κατοικούν σε απομακρυσμένες περιοχές, όπως και οι περιφερειακές ενισχύσεις λειτουργίας επιχειρήσεων με έδρα σε εξόχως απόκεντρες περιοχές ως αντιστάθμισμα των επιπρόσθετων δαπανών μεταφοράς εμπορευμάτων, απαλλάσσονται από την υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπεται στο άρθρο 108 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ (βλ. άρθρα 15 και 51 του Κανονισμού).

6. Κατά τα προηγηθέντα, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις ορίζουν ότι δικαιούχοι του Α.ΝΗ.ΚΟ. είναι, εκ του συνόλου των επιχειρήσεων που έχουν την κύρια έδρα τους στα καθοριζόμενα νησιά, μόνον οι πολύ μικρές, οι μικρές και οι μεσαίες επιχειρήσεις ή οντότητες που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, αποκλεισμένων των μεγάλων επιχειρήσεων.

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι, υπό την οπτική του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων, θεωρείται επιτρεπτή η «εφαρμογή διαφορετικών εντάσεων ενίσχυσης και διαφορετικών προμοδοτήσεων» μεταξύ των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων, δεδομένου ότι τέτοιες επιχειρήσεις θεωρείται ότι, αφενός, «συμβάλλουν καθοριστικά στη δημιουργία θέσεων εργασίας και, γενικότερα, αποτελούν παράγοντα κοινωνικής σταθερότητας και οικονομικής ανάπτυξης», αφετέρου, «η ανάπτυξή τους μπορεί να παρεμποδιστεί από δυσλειτουργίες της αγοράς, με αποτέλεσμα οι πολύ μικρές, οι μικρές και οι μεσαίες επιχειρήσεις να αντιμετωπίζουν ορισμένα από τα ακόλουθα τυπικά προβλήματα» (όπως, δυσκολία εξασφάλισης κεφαλαίων, δυσκολία πρόσβασης σε νέες τεχνολογικές εξελίξεις, στη μεταφορά γνώσεων ή σε προσωπικό υψηλής ειδίκευσης, κ.ά.) (βλ., αντιστοίχως, σημ. 42, 40 του Προοιμίου του Κανονισμού (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής).

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο (σελ. 1), «Παρά τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της νησιωτικότητας (άρθρο 101 του Συντάγματος), (...) [τ]ο μικρό μέγεθος, τόσο ως προς την έκταση όσο και ως προς τον πληθυσμό, εξακολούθησε να περιορίζει τις δυνατότητες για παραγωγικές δραστηριότητες ιδιαίτερα μεγάλης κλίμακας. Η γεωγραφική απομόνωση, λόγω της ασυνέχειας του χώρου, οδήγησε σε αυξημένο κόστος σε χρόνο και χρήμα όλων των οικονομικών λειτουργιών. (...) Η προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση (...) αποτελεί προϊόν μιας μεθοδικής προσπάθειας, ώστε τα ελληνικά νησιά «να έρθουν πιο κοντά» στην ηπειρωτική Ελλάδα, με αναμενόμενα μετρήσιμα θετικά αποτελέσματα στην προσβασιμότητα, την ποιότητα ζωής, την ανάπτυξη και την ελκυστικότητα (...). Για τις ωφελούμενες επιχειρήσεις, ισχύουν τα κριτήρια της Σύστασης της Επιτροπής της 6ης Μαΐου 2003 σχετικά με τον ορισμό των πολύ μ, των μ και των μεσαίων επιχειρήσεων (2003/361/ΕΚ)». Εν προκειμένω, παρατηρείται, παρενθετικώς, ότι η ως άνω Σύσταση της Επιτροπής αφορά, αποκλειστικώς και μόνον, τον ορισμό των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων, και όχι τον ορισμό κριτηρίων βάσει των οποίων επιχειρήσεις καθίστανται δικαιούχοι τυχόν ωφελημάτων.

Υπό το φως των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι, για την αξιολόγηση του συμβατού, ή μη, χαρακτήρα των προτεινόμενων ρυθμίσεων ως προς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τα ως άνω, όπως και ως προς την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, δεν προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο ο λόγος χάριν του οποίου θεσπίζεται διαφορετική μεταχείριση των μεγάλων επιχειρήσεων έναντι των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων, ως προς το δικαίωμά τους να λαμβάνουν Α.ΝΗ.ΚΟ.

Αθήνα, 26 Ιουνίου 2018

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Αλέξανδρος Κεσσόπουλος
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 της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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