



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 33/2021

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Β')**

Συνεδρίαση της 9^{ης}-2-2021

Σύνθεση

Πρόεδρος: Στέφανος Δέτσης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Θεόδωρος Ψυχογιός, Δημήτριος Χανής, Αντώνιος Τατσόπουλος, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αλέξανδρος Ροϊλός, Βασίλειος Καραγεώργος, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Παναγιώτα - Ελευθερία Δασκαλέα - Ασημακοπούλου, Δημήτριος Κατωπόδης, Ευστράτιος Ηλιαδέλης, Ιωάννης Αλεξανδράκης και Νικόλαος Πατηνιώτης, Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής: Παναγιώτης Πανάγος, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός ερωτήματος: Το με αριθμό πρωτ. 118946/10-11-2020 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών Επενδύσεων και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα/Γενικής Διεύθυνσης Ιδιωτικών Επενδύσεων/Διεύθυνσης Αναπτυξιακών Νόμων/Τμ. Νομικής Υποστήριξης και Ενημέρωσης Επενδυτών του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται, εάν η Διοίκηση δύναται να εξετάσει τη διενεργηθείσα, κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας, αναφορά αποτελεσμάτων έρευνας του Σ.Δ.Ο.Ε., που διαπιστώνει παραβάσεις επενδυτικού σχεδίου υπαγόμενου στις διατάξεις του ν. 2601/1998, η οποία κοινοποιήθηκε στην αρμόδια υπηρεσία πριν την έναρξη της ισχύος της διάταξης του άρθρου 40 παρ. 1 περίπτ. ι' του ν. 4712/2020 και εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες

προϋποθέσεις να προχωρήσει στις περαιτέρω ενέργειες της αρμοδιότητάς της.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Στο υποβληθέν ερώτημα και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

Η εταιρεία «D.L.», με την υπ' αριθμ. 53615/ΥΠΕ/1/00146/Ν.2601/1998/7-4-2000 απόφαση (Τ.Α.Π.Σ. 61/20-4-20000), υπήχθη στις διατάξεις του επενδυτικού νόμου 2601/1998. Αντικείμενο της επένδυσης ήταν η ίδρυση μονάδας παραγωγής μη υφασμένων (non woven) υφασμάτων από προπυλένιο, στην Κοινότητα Μαγικού του Δήμου Βιστωνίδος της περιφερειακής ενότητας Ξάνθης, συνολικού κόστους 4.320.000.000 δρχ., με ποσοστό επιχορήγησης 45% επί του συνολικού κόστους, ήτοι με ποσό επιχορήγησης 1.944.000.000 δρχ. Η εν λόγω επένδυση είχε ενταχθεί στο Γ' ΚΠΣ, στη δράση 2.3.1 «Ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων ν. 2601/98 έτους 2000 – τομέας Μεταποίησης, έργο/υποέργο με κωδικό 56342/13 και MIS 56342. Με την 59367/ΥΠΕ/1/00146/14-2-2000 υ.α. εγκρίθηκε η μεταβίβαση των μετοχών της ανωτέρω εταιρείας στην εταιρεία «Π.Θ. ΑΒΕΕ» και στη συνέχεια, με την 223785/ΥΠΕ/1/00146/20.12.2002 υ.α., παρατάθηκε η προθεσμία ολοκλήρωσης της επένδυσης κατά 24 μήνες, ήτοι έως 3-1-2004. Με τις υπ' αριθμ. πρωτ. 73366/03.11.2003 και 80247/01.12.2003 Τελικές Εκθέσεις του Κεντρικού Οργάνου Ελέγχου πιστοποιήθηκε η ολοκλήρωση και η έναρξη παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης με δαπάνη συνολικού ποσού 14.444.607 ευρώ. Ακολούθως δε με την 79868/ΥΠΕ/1/00146/Ν.2601/98/22-12-2003 υ.α. (Τ.Α.Π.Σ. 268/30-12-2003, πιστοποιήθηκε η ολοκλήρωση και η έναρξη της παραγωγικής διαδικασίας της επένδυσης, με συνολικό κόστος επένδυσης 15.143.812 ευρώ και ενισχυόμενο ποσό 14.444.607 ευρώ.

Όπως αναφέρεται στην από 20-12-2018 αναφορά της Επιχειρησιακής Διεύθυνσης Σ.Δ.Ο.Ε. Μακεδονίας, με την ΑΒΜ: ΕΟΕ274/2014/09.07.2018 εισαγγελική παραγγελία του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, η οποία παρελήφθη από την Επιχειρησιακή Διεύθυνση Σ.Δ.Ο.Ε. Μακεδονίας και έλαβε

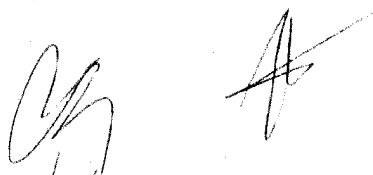
αριθμό πρωτοκόλλου 017252ΕΜΠ/6-8-2018 και Α.Β.Κ. 82/2018, ζητήθηκε από την αρμόδια Υπηρεσία να ενεργήσει έλεγχο υλοποίησης της επιδοτούμενης επένδυσης και νόμιμης καταβολής της επιδότησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2601/1998. Σε εκτέλεση της ως άνω εισαγγελικής παραγγελίας εκδόθηκαν οι με αριθμό 576/2018 και 750/2018 Εντολές Ελέγχου της Επιχειρησιακής Διεύθυνσης Σ.Δ.Ο.Ε. Μακεδονίας σε προανακριτικούς υπαλλήλους της Ειδικής Γραμματείας Σ.Δ.Ο.Ε της Επιχειρησιακής Διεύθυνσης Σ.Δ.Ο.Ε. Μακεδονίας, οι οποίοι ολοκλήρωσαν τον έλεγχο, τα αποτελέσματα του οποίου αναλύονται στην, εν λόγω, από 20-12-2018 αναφορά, που κοινοποιήθηκε στην ερωτώσα Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. 22441 ΕΞ 2019 ΕΜΠ/12.03.2019 έγγραφο (αριθμ. πρωτ. εισερχομένου: 31187/15.03.2019). Στην αναφορά αποτελεσμάτων, εντοπίζονται ευρήματα (βλ. σελ. [43] - ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - στοιχεία 1 - 7), που αφορούν και στην περίοδο τήρησης των μακροχρόνιων υποχρεώσεων του φορέα (ήτοι 5 έτη μετά την ολοκλήρωση και έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης), που ενδεχομένως θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε επιβολή κυρώσεων, ήτοι ότι η ελεγχόμενη εταιρεία δεν τήρησε την υποχρέωση της απασχόλησης προσωπικού για τα έτη 2004 και 2005, σύμφωνα με την απόφαση υπαγωγής και την 79868/ΥΠΕ/1/00146/Ν.2601/98/22-12-2003 υ.α.

2. Σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στο ερώτημα, ενόψει του γεγονότος ότι στις διατάξεις του ν. 2601/1998 δεν προβλέπεται, όπως σε μεταγενέστερους αναπτυξιακούς νόμους (ν. 3299/2004 και 3908/2011 κλπ.), το χρονικό περιθώριο εντός του οποίου δύναται η Διοίκηση να διαπιστώσει παραβάσεις, η αρμόδια Υπηρεσία, αρχικά εξέταζε τις διαπιστωμένες παραβάσεις, όπως η ανωτέρω, κατ' αναλογία, στο πλαίσιο της περίπτωσης Ε' της παραγράφου 2 του άρθρου 10 του ν. 3299/2004 (προβλέπει την δυνατότητα διαπίστωσης ψευδών ή παραπλανητικών στοιχείων ή στοιχείων που αποσιωπήθηκαν, εντός δεκαετίας από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης). Μεταγενέστερα δε, κατ' αναλογία, στο πλαίσιο της περίπτωσης Β' της παραγράφου 2 του άρθρου 10 του ν. 3299/2004, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 40 παρ.1 του ν. 4608/2019 (Α' 66), για τα ευρήματα ελέγχου που δεν σχετίζονταν με την προσκόμιση ψευδών ή παραπλανητικών στοιχείων. Η

αναλογική, όμως, εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων δημιουργούσε αμφισβητήσεις σχετικά με τα χρονικά όρια του ελέγχου. Μετά, όμως, την έναρξη της ισχύος της διατάξεως του άρθρου 40 παρ. 1 περίπτ. ι' του ν. 4712/2020 και λαμβανομένου υπόψη ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση: α) η ολοκλήρωση και έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης έλαβε χώρα την 30-12-2003 και β) η ανωτέρω παράβαση των όρων υπαγωγής διαπιστώθηκε την 20-12-2018, υπάρχει προβληματισμός για το εάν η Διοίκηση δύναται να εξετάσει την αναφορά αποτελεσμάτων έρευνας του Σ.Δ.Ο.Ε., που διαπιστώνει παραβάσεις και εάν δύναται, να προχωρήσει στις περαιτέρω ενέργειες της αρμοδιότητάς της για την επέλευση των προβλεπόμενων δυσμενών συνεπειών εις βάρος του φορέα της επένδυσης να επιβάλλει τις προβλεπόμενες κυρώσεις, λόγω παραβάσεων των όρων υπαγωγής. Επισημαίνει δε ότι, ενόψει της εισαγγελικής παραγγελίας, ενδεχομένως η εν λόγω παράβαση να στοιχειοθετεί και ποινικό αδίκημα.

Νομοθετικό πλαίσιο

3. Στη διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 6 του ν. 2601/1998 «Ενισχύσεις ιδιωτικών επενδύσεων για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας και άλλες διατάξεις» (Α'81), που τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3219/2004), όπως ρητώς ορίσθηκε με το άρθρο 12 παρ. 2 του τελευταίου αυτού νόμου, ορίζεται ότι: «Οι διατάξεις του Ν. 2601/1998, όπως τροποποιούνται με τις διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται επί των επενδύσεων των οποίων οι σχετικές αιτήσεις υπαγωγής υποβλήθηκαν μετά από την έναρξη ισχύος του, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις του», σε κάθε δε περίπτωση, οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 3219/2004 καταργήθηκαν με το άρθρο 21 παρ.4 του ν. 3259/2004. Στην διάταξη του άρθρου 11, του ίδιου νόμου, όπως αντικαταστάθηκε, με το άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 3299/2004 [εφαρμοζομένων των ως άνω διατάξεων, όπως ίσχυαν μετά την αντικατάστασή τους και επί των επενδύσεων που είχαν ήδη υπαχθεί στις διατάξεις του ν. 2601/1998 και για τις οποίες δεν είχε ακόμη εκδοθεί απόφαση πιστοποίησης της ολοκλήρωσης (βλ. άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 3259/2004)] και η παράγραφος 3 αυτού τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 10 του ν. 3299/2004 από τότε που ίσχυσε (βλ. άρθρο 12 παρ. 5 του ν. 3299/2004), ορίζεται ότι: «Υποχρεώσεις ενισχυόμενων επιχειρήσεων. Συνέπειες μη τήρησης. 1.Α. Επιχειρήσεις των οποίων επενδύσεις έχουν



υπαχθεί στο καθεστώς επιχορήγησης, επιδότησης τόκων και χρηματοδοτικής μίσθωσης του νόμου αυτού, μετά την υπαγωγή τους και μέχρι την παρέλευση πενταετίας από τη δημοσίευση της απόφασης έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας οφείλουν: α) Να τηρούν τους όρους της υπαγωγής. β) ... στ) ... Β. ... Γ. Γ. Οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στην περ. Α` μετά την υπαγωγή τους και για χρονικό διάστημα πέντε (5) ετών από τη δημοσίευση της απόφασης έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας οφείλουν να διατηρούν τον αριθμό των δημιουργούμενων νέων θέσεων απασχόλησης, όπως ορίζεται στην παρ. 2α του άρθρου 6. ... 2.Α. Εάν ενισχυθείσα επιχείρηση παραβεί τις υποχρεώσεις υπαγωγής πριν από την έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας: α) Ανακαλείται η απόφαση υπαγωγής και επιστρέφεται η ενίσχυση στις περιπτώσεις β' και ε' της παραγράφου 1Α. β) Δύναται να ανακληθεί η απόφαση υπαγωγής και να επιστραφεί η ενίσχυση ή να παρακρατηθεί ή επιστραφεί μέρος αυτής, στις περιπτώσεις α', δ' της παραγράφου 1 Α και α', β' της παραγράφου 1Β. Β. ... Γ. ... Δ. Εάν διαπιστωθεί μείωση των μέσων όρων του αριθμού των δημιουργούμενων θέσεων απασχόλησης, που προσδιόρισαν την ενίσχυση, επιστρέφεται μέρος της ενίσχυσης, ούτως ώστε να τηρείται το ύψος της επιχορήγησης ανά θέση εργασίας. ... 3. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών καθορίζεται η διαδικασία, ο τρόπος επέλευσης των συνεπειών σε περίπτωση μη τήρησης των ανωτέρω υποχρεώσεων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Για την επιβολή ολικής ή μερικής επιστροφής η οποία μπορεί να κυμαίνεται μεταξύ 0,5% έως 30% , της ενίσχυσης που έχει εγκριθεί, εκτιμώνται οι ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης και λαμβάνονται υπόψη κατά περίπτωση, κριτήρια όπως ο χρόνος αθέτησης της υποχρέωσης, το ύψος του ποσοστού συμμετοχής στην εταιρική σύνθεση της εταιρείας, το μέγεθος της ενισχυθείσας επένδυσης που εκμισθώθηκε, το ύψος της αξίας των πάγιων περιουσιακών στοιχείων που έχουν ενισχυθεί και μεταβιβάστηκαν, καθώς και ο βαθμός αναίρεσης της υλοποίησης και λειτουργίας της επένδυσης κατά τους όρους υπαγωγής. 4. Η επιστροφή των ενισχύσεων που δίδονται με βάση το νόμο αυτόν γίνεται με τη διαδικασία είσπραξης δημοσίων εσόδων, τα δε επιστρεφόμενα ποσά προσαυξάνονται κατά το ποσό των νόμιμων τόκων από την εκάστοτε καταβολή τους. Οι σχετικές αποδείξεις καταβολής των ενισχύσεων από το

Δημόσιο αποτελούν τίτλο για τη βεβαίωση του χρέους από την αρμόδια Δ.Ο.Υ.».

4. Στις διατάξεις των περιπτώσεων Β και Ε της παραγράφου 2 του άρθρου 10 του ν. 3299/2004 «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση» (Α' 261), όπως ισχύουν, ορίζεται ότι: «Β'. Εάν ενισχυθείσα επιχείρηση παραβεί τις υποχρεώσεις υπαγωγής, είτε πριν, είτε μετά τη δημοσίευση της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης και εντός του οριζόμενου στην παράγραφο 1Α χρονικού περιορισμού, και η παράβαση διαπιστωθεί εντός δεκαετίας από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας από όργανα που είναι κατά του νόμο αρμόδια για τον έλεγχο των κατά περίπτωση στοιχείων, επιστρέφεται το σύνολο ή μέρος της ενίσχυσης «Ε. 1. Στην απόφαση υπαγωγής στις ενισχύσεις του παρόντος καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις κάλυψης της ίδιας συμμετοχής, καθώς και οι όροι που κρίνονται αναγκαίοι για την εξασφάλιση της υλοποίησης της επένδυσης και του δημοσίου συμφέροντος. Αν διαπιστωθεί ότι υποβλήθηκαν στην υπηρεσία ψευδή ή παραπλανητικά στοιχεία ή ότι αποσιωπήθηκαν τέτοια στοιχεία, η γνώση των οποίων θα οδηγούσε στον αποκλεισμό της υπαγωγής του επενδυτικού σχεδίου στις διατάξεις του παρόντος ή στη με διαφορετικούς όρους υπαγωγή του ή σε μη πιστοποίηση της ολοκλήρωσής του ή σε μη νόμιμη καταβολή της εγκριθείσας ενίσχυσης ή και σε μη ορθή παρακολούθηση των μακροχρόνιων υποχρεώσεων: α) εάν δεν έχει ολοκληρωθεί το επενδυτικό σχέδιο, ανακαλείται η απόφαση υπαγωγής και επιστρέφεται τυχόν χορηγηθείσα ενίσχυση ή καταπίπτει η εγγυητική επιστολή σύμφωνα με την υποπερίπτωση iii της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 8, β) εάν έχει ολοκληρωθεί το επενδυτικό σχέδιο, επιστρέφεται το σύνολο της χορηγηθείσας ενίσχυσης..... 2. Οι ανωτέρω κυρώσεις δεν εφαρμόζονται Οι ανωτέρω συνέπειες επέρχονται εφόσον η διαπίστωση γίνει εντός δεκαετίας από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης από όργανα που είναι κατά νόμο αρμόδια για τον έλεγχο των κατά περίπτωση στοιχείων». Στην διάταξη του άρθρου 12 παρ.1, του ίδιου νόμου, ορίζεται ότι: «Επενδύσεις ή

προγράμματα ή επιχειρηματικά σχέδια που μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος Νόμου έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του Ν. 2601/1998 ... διέπονται από τις διατάξεις που ίσχυαν έως την έναρξη της ισχύος του παρόντος νόμου».

5. Στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 27 του ν. 4399/2016 «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις» (Α'117) ορίζεται ότι: «Γνωμοδοτική Επιτροπή. 1. Οι αποφάσεις ανάκλησης και επιστροφής ενισχύσεων, εκτός από αυτές που εκδίδονται κατόπιν αιτήσεων των φορέων των επενδύσεων, καθώς και ο τρόπος συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις και συστάσεις ελεγκτικών οργάνων για επενδυτικά σχέδια που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του παρόντος, εκδίδονται κατόπιν γνωμοδότησης Γνωμοδοτικών Επιτροπών. Οι Επιτροπές αυτές συνιστώνται και συγκροτούνται με απόφαση του αρμοδίου οργάνου της παραγράφου 7 του άρθρου 14. Στην απόφαση συγκρότησης ορίζεται η σύνθεση της Επιτροπής, τυχόν ειδικές περιπτώσεις σχετικά με την έκδοση αποφάσεων τροποποιήσεων, ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας επενδύσεων για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη γνωμοδότηση, καθώς και κάθε θέμα σχετικό με τον τρόπο λειτουργίας της. Ο αριθμός των μελών της Επιτροπής με δικαίωμα ψήφου δεν μπορεί να υπερβαίνει τα δεκαπέντε (15). Τα μέλη αυτά προέρχονται από στελέχη των φορέων της παραγράφου 2 του άρθρου 13, συναρμόδιων υπουργείων και εποπτευόμενων φορέων, με εμπειρία σε θέμα του παρόντος νόμου, καθώς και από εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και ειδικούς σε θέματα επενδύσεων και η θητεία τους ορίζεται διετής. Στις Επιτροπές συμμετέχει ο Νομικός Σύμβουλος ή Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους του οικείου Φορέα, χωρίς δικαίωμα ψήφου».

6. Στις παραγράφους α' και β' του άρθρου 2 της 77685/21-7-2016 υ.α. «Σύσταση της Γνωμοδοτικής Επιτροπής του άρθρου 27 του Ν. 4399/2016 και καθορισμός του τρόπου λειτουργίας της» ορίζεται ότι: «Εργο της Γνωμοδοτικής Επιτροπής είναι η γνωμοδότηση για την έκδοση: α. Αποφάσεων ανάκλησης και επιστροφής ενισχύσεων, εκτός από αυτές που εκδίδονται κατόπιν αιτήσεων των φορέων των επενδύσεων, καθώς για τον τρόπο

συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις και συστάσεις ελεγκτικών οργάνων για επενδυτικά σχέδια που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του Ν. 4399/2016, σύμφωνα με το άρθρο 23 αυτού. β. Αποφάσεων ανάκλησης και επιστροφής ενισχύσεων, εκτός από αυτές που εκδίδονται κατόπιν αιτήσεων των φορέων των επενδύσεων, καθώς και για τον τρόπο συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις και συστάσεις ελεγκτικών οργάνων για επενδυτικά σχέδια που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις των Νόμων 3908/2011, 3299/2004, 2601/1998 και 1892/1990.».

7. Στο άρθρο τρίτο του ν. 4098/2012 (Α' 249) ορίζεται ότι: «Επενδυτικά σχέδια που υπάγονται στις διατάξεις των νόμων 2601/1998 (Α' 81), 3299/2004 (Α' 261) και 3908/ 2011 (Α' 8) όπως ισχύουν, καθώς και σε μεταγενέστερους νόμους που αφορούν ενισχύσεις ιδιωτικών επενδύσεων, διέπονται, ως προς την εφαρμογή των νόμων αυτών, από τις διατάξεις που ισχύουν κατά το χρόνο αίτησης υπαγωγής, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από ειδικές ή μεταβατικές διατάξεις».

8. Στη διάταξη του άρθρου 24 του ν. 4146/2013 (Α' 90) ορίζεται ότι: «Παρατείνεται κατά ένα έτος η προθεσμία ολοκλήρωσης των επενδυτικών σχεδίων που έχουν υπαχθεί στο ν. 3299/2004, όπως ισχύει. Η εν λόγω παράταση παρέχεται πέραν αυτής που προβλέπεται στην παρ. 5 του άρθρου 241 του ν. 4072/2012».

9. Στη διάταξη του άρθρου 40 παρ. 1 περίπτ. ι' του ν. 4712/2020 (Α'146) ορίζεται ότι: «1. Στον ν. 4399/2016 (Α' 117) επέρχονται οι εξής τροποποιήσεις:.... Στο άρθρο 85 προστίθεται παρ. 19 ως εξής: "19. Οι συνέπειες που προβλέπονται για παραβάσεις επενδύσεων που έχουν υπαχθεί στον ν. 2601/1998 (Α' 81) επέρχονται εφόσον η παράβαση διαπιστωθεί εντός δέκα (10) ετών από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας, από τα αρμόδια για τον έλεγχο των κατά περίπτωση στοιχείων όργανα".».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προεκτεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές

των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, διατυπώθηκαν οι παρακάτω γνώμες:

10. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Θεόδωρο Ψυχογιό, Αντώνιο Τατσόπουλο, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Αλέξανδρο Ροϊλό, Βασίλειο Καραγεώργο, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Παναγιώτα - Ελευθερία Δασκαλέα - Ασημακοπούλου, Δημήτριο Κατωπόδη, Ευστράτιο Ηλιαδέλη, Ιωάννη Αλεξανδράκη και Νικόλαο Πατηνιώτη (δέκα ψήφοι), γίνεται δεκτό ότι, πράγματι, στις διατάξεις του αναπτυξιακού ν. 2601/1998 δεν προβλέπεται συγκεκριμένη προθεσμία, εντός της οποίας τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα θα μπορούσαν να διαπιστώσουν τυχόν παραβάσεις των επενδυτικών διατάξεων προς επιβολή των προβλεπόμενων συνεπειών.

Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, επιτάσσει ότι η λήξη της προθεσμίας παραγραφής πρέπει να προσδιορίζεται στο νόμο συγκεκριμένα, εν αναφορά με συγκεκριμένο χρονικό σημείο και να έχει, συνολικά, εύλογη διάρκεια, δηλαδή να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας. (βλ. ΟΛΣΤΕ 2649/2017, σκ. 33, 1738/2017, σκ. 5, ΣΤΕ 432/2020 επτ., 841/2019, ΝΣΚ 89/2020, ΣΤΕ 2112/2017, 562/2019 κ.ά., επίσης πρβλ. ΔΕΕ, 17.9.2014, C-341/13, Cruz & Companhia Lda κατά Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP), σκέψεις 62 και 65).

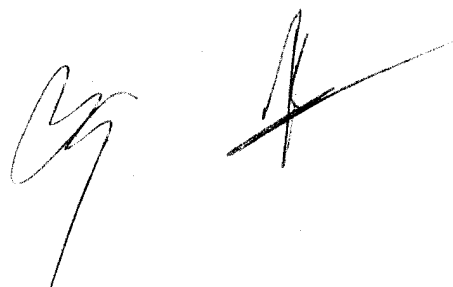
Ειδικότερα, μάλιστα, έχει, συναφώς, κριθεί ότι η ως άνω υποχρέωση του νομοθέτη υφίσταται και ως προς τον καθορισμό συγκεκριμένης προθεσμίας, εντός της οποίας δύναται να διενεργηθεί ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, κατά το ν. 3213/2003 (ad hoc ΟΛΣΤΕ 2649/2017, σκ. 33, 3312/2017, ΝΣΚ 89/2020, σελ. 14).

Επομένως, είναι προφανές ότι και ο θεσμικός έλεγχος της τήρησης ή μη των υποχρεώσεων του επενδυτή, ο οποίος έλαβε κρατικές ενισχύσεις, δεν είναι επιτρεπτό να διενεργείται απροθέσμως και στο διηνεκές, αλλά πρέπει τόσο αυτός όσο οι πράξεις, με τις οποίες επιβάλλονται οι συνέπειες, να λαμβάνουν χώρα εντός εύλογης και σαφούς χρονικής προθεσμίας από την έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας του επενδυτή. Τούτο δε, αφενός μεν

λόγω των προβλεπόμενων σοβαρών συνεπειών για τον παραβάτη επενδυτή, ο οποίος πρέπει να ενημερώνεται επικαίρως, προκειμένου να προσαρμόσει αντιστοίχως τον οικονομικό προγραμματισμό της επιχειρηματικής του δραστηριότητας και αφετέρου λόγω της ανάγκης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος προς ταχεία εκκαθάριση των σχετικών υποθέσεων και τη διασφάλιση της ορθής και αποτελεσματικής διαχείρισης των αναπτυξιακών πόρων.

Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο των ως άνω παραδοχών και της ορθής ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 40 (παρ.1 περ.ι') του ν.4712/2020, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο νομοθέτης, με την εν λόγω διάταξη, θεσμοθετεί τη συνδρομή του στοιχείου του εύλογου και σαφούς χρόνου, εισάγοντας ρητό χρονικό πλαίσιο, εντός του οποίου η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα να προβεί σε έλεγχο και να διαπιστώσει την παράβαση, εξ αιτίας της οποίας θα λάβει χώρα η επιβολή των νομίμων συνεπειών εις βάρος του επενδυτή. Επειδή δε η πιο πάνω διάταξη του ν. 4712/2020 δεν διακρίνει, είναι προφανές ότι στο ρυθμιστικό της πεδίο εντάσσονται τόσο οι παραβάσεις που έλαβαν ή θα λάβουν χώρα μετά την ισχύ της (29-7-2020), όσο και αυτές που είχαν λάβει χώρα πριν από την ισχύ της, με συνέπεια να εφαρμόζονται και στην υπό κρίση περίπτωση.

Άρα, είναι προφανές ότι, κατ' εφαρμογή της προαναφερθείσας διάταξης, οι συνέπειες που προβλέπονται για παράβαση υποχρεώσεων επί επενδύσεων, που έχουν υπαχθεί στον ν. **2601/1998**, επέρχονται μόνον, εφόσον η παράβαση των υποχρεώσεων διαπιστώθηκε το αργότερο εντός δεκαετίας, από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης και έναρξης παραγωγικής λειτουργίας, από τα αρμόδια, για τον έλεγχο των κατά περίπτωση στοιχείων, όργανα. Η διαπίστωση δε της παράβασης συμπίπτει με την σύνταξη της σχετικής έκθεσης ελέγχου από τα αρμόδια όργανα, αφού με την έκθεση αυτή, στην οποία ενσωματώνονται τα πορίσματα του διενεργηθέντος ελέγχου, προσδιορίζονται με επαρκή σαφήνεια και τον απαιτούμενο βαθμό βεβαιότητας τα δεδομένα, βάσει των οποίων στοιχειοθετείται, κατά τα αρμόδια διοικητικά όργανα, η κρίσιμη παράβαση (πρβλ ΣτΕ 3563/2013, ΕΛΣ 266/2018).



Κατ' ακολουθία των ανωτέρω και ενόψει του γεγονότος ότι, εν προκειμένω, η διαπίστωση των παραβάσεων της πιο πάνω εταιρείας έλαβε χώρα το έτος 2018, ήτοι, μετά την πάροδο δεκαετίας από το έτος δημοσίευσης της απόφασης ολοκλήρωσης της έναρξης της παραγωγικής της λειτουργίας (2003), συνάγεται ότι η επέλευση εις βάρος της των προβλεπόμενων για τις εν λόγω παραβάσεις νομίμων συνεπειών δεν είναι επιτρεπτή.

11. Κατά την ειδικότερη όμως γνώμη του Νομικού Συμβούλου Ιωάννη Αλεξανδράκη, ο νομοθέτης, με τη διάταξη του άρθρου 40 παρ. 1 περ. ι' του ν. 4712/2020 συνδέει τη δυνατότητα της υπηρεσίας, σε περίπτωση παραβάσεων του νόμου, να επιβάλλει τις κυρώσεις του ν.2601/1998 σε βάρος επιχείρησης, που έχει υπαχθεί στις διατάξεις του, με το χρόνο κατά τον οποίο έγινε η διαπίστωση αυτών των παραβάσεων. Ορίζεται έτσι ρητά, ότι οι συνέπειες επέρχονται, εάν η διαπίστωση των παραβάσεων γίνει εντός δέκα ετών από τη δημοσίευση της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης της επένδυσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας της επιχείρησης.

Επομένως δεν τίθεται χρονικός περιορισμός για τον έλεγχο και τη διαπίστωση των παραβάσεων, ο οποίος μπορεί να γίνει από τις αρμόδιες υπηρεσίες οποτεδήποτε. Τίθεται χρονικός περιορισμός για την επιβολή των κυρώσεων (συνεπειών ορίζει ο νόμος), οι οποίες επέρχονται, μόνο εφόσον η διαπίστωση των αντίστοιχων παραβάσεων έχει γίνει εντός της δεκαετίας.

Στην περίπτωση του ερωτήματος, εφόσον η δημοσίευση της περίληψης της απόφασης ολοκλήρωσης της επένδυσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας της επιχείρησης έγινε την 30-12-2003 και έκτοτε παρήλθε χρονικό διάστημα μείζον της δεκαετίας, επιτρέπεται μιν να γίνει, κατά τη σαφή διατύπωση του άρθρου 40 παρ. 1 περ. ι του ν. 4712/2020 έλεγχος και διαπίστωση παραβάσεων από τα ελεγκτικά όργανα που ορίζονται στο ν.2601/1998 ως αρμόδια για το σκοπό αυτό, αλλά τα όργανα αυτά δεν μπορούν να προβούν σε περαιτέρω ενέργειες για την επέλευση των συνεπειών του νόμου.

12. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τους Στέφανο Δέτση, Αντιπρόεδρο Ν.Σ.Κ. και Δημήτριο Χανή, Νομικό Σύμβουλο (δύο ψήφοι), με την οποία συντάχθηκε και ο εισηγητής Παναγιώτης Πανάγος, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο), από τη διατύπωση και τη γραμματική

και τελολογική ερμηνεία της παραπάνω διάταξης, στην οποία επί λέξει αναφέρεται: «Οι συνέπειες που προβλέπονται για παραβάσεις επενδύσεων..... επέρχονται.... εφόσον η παράβαση διαπιστωθεί εντός δέκα (10) ετών από την ημερομηνία δημοσίευσης της περίληψης.....», συνάγεται ότι ο νομοθέτης αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, στις οποίες η παράβαση δεν έχει διαπιστωθεί πριν την έναρξη της ισχύος της και όχι και σε εκείνες τις περιπτώσεις, που ήδη είχε διαπιστωθεί. Εάν αναφερόταν και στις τελευταίες, αντί του ρήματος «διαπιστωθεί» θα χρησιμοποιούσε το ρήμα «διαπιστώθηκε», δηλαδή θα χρησιμοποιούσε παρελθοντικό χρόνο, οπότε, σ' αυτήν την περίπτωση, η εν λόγω διάταξη θα καταλάμβανε, ως προς τη μη επέλευση των προβλεπόμενων δυσμενών συνεπειών για το φορέα της επένδυσης, και τις παραβάσεις που διαπιστώθηκαν πριν την έναρξη της ισχύος της. Με τη χρήση, όμως, του ρηματικού χρονικού τύπου «διαπιστωθεί» (μελλοντικός χρόνος), ο νομοθέτης, αναφέρεται σε παραβάσεις που θα διαπιστωθούν στο μέλλον, δηλαδή μετά την έναρξη της ισχύος της ανωτέρω διάταξης, εντός ή εκτός της οριζόμενης δεκαετούς προθεσμίας από την έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας της επένδυσης, ώστε αναλόγως να επέλθουν ή όχι οι προβλεπόμενες δυσμενείς συνέπειες. Σημειωτέον ότι, εάν ο νομοθέτης αυτής της διάταξης είχε ως σκοπό να συμπεριλάβει στην ευεργετική της πρόβλεψη και τις παραβάσεις που διαπιστώθηκαν πριν την έναρξη της ισχύος της, θα εκφραζόταν ρητά ότι περιλαμβάνονται και αυτές. Με δεδομένο, όμως, ότι αυτό δεν το έπραξε και αφού ληφθεί υπόψη ότι οι διατάξεις, όπως αυτή του ανωτέρω άρθρου 40, που εισάγουν ειδικό ευμενές καθεστώς, ως διατάξεις εξαιρετικού χαρακτήρα (παρέχουν προνόμιο) είναι στενώς ερμηνευτέες (πρβλ. Γνωμ Ν.Σ.Κ. 95/2020), κυρίως προς αποτροπή τυχόν αυθαίρετης επεκτάσεως της εφαρμογής τους εις βάρος του Δημοσίου, οι εν λόγω παραβάσεις που διαπιστώθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος της δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Επιπλέον, υπέρ της στενής ερμηνείας αυτής της διάταξης (πρβλ. ΣτΕ 636/1991, 3067/1992: ΤΝΠ «ΝΟΜΟΣ», ΕΔΚΑ 1991.31, 1993.321, αντιστοίχως, ΣτΕ 1448/1991, Γνωμ Ν.Σ.Κ. 20/2020), ώστε να μη καταλαμβάνει και περιπτώσεις εκτός του σκοπού της θεσπίσεώς της, συνηγορεί και το γεγονός ότι το εξαιρετικό δίκαιο (όπως αυτό της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 40) δύναται μεν να είναι δεκτικό άλλης τυχόν ερμηνείας (λ.χ. διασταλτικής, ώστε εν προκειμένω, να



είναι δυνατό να συμπεριλάβει και τις παραβάσεις πριν την έναρξη της ισχύος της διάταξης), αλλά μόνο όταν επιβάλλει τούτο ο επιδιωκόμενος σκοπός της (πρβλ. ΣΤΕ 3750/1986, ΕΔΚΑ 1987.591, ΣΤΕ 635/1991). Στην προκειμένη, όμως, περίπτωση, ο σκοπός του νομοθέτη, που θέσπισε αυτή τη διάταξη, είναι αποκλειστικά, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση επ' αυτής, μόνο η άρση της αμφισβήτησης, ως προς τα χρονικά περιθώρια για την διαπίστωση παραβάσεων και επέλευση των σχετικών δυσμενών συνεπειών και όχι, αδιάκριτα, η απαλλαγή των φορέων των επενδύσεων από τις ευθύνες τους, όταν παραβαίνουν τους όρους υπαγωγής τους στις ευεργετικές διατάξεις του αναπτυξιακού νόμου. Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση, η Διοίκηση δύναται να εξετάσει την αναφορά αποτελεσμάτων έρευνας του Σ.Δ.Ο.Ε., που διαπιστώνει παραβάσεις επενδυτικού σχεδίου υπαγόμενου στις διατάξεις του ν. 2601/1998, η οποία κοινοποιήθηκε πριν την έναρξη της ισχύος της διάταξης του άρθρου 40 παρ. 1 περίπτ. ι' του ν. 4712/2020 και εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις να προχωρήσει στις περαιτέρω ενέργειες της αρμοδιότητάς της.

Ως προς τον εύλογο χρόνο, πρέπει να σημειωθεί ότι η κρίση για την παρέλευση ή όχι αυτού, σύμφωνα με τα νομολογιακά δεδομένα (ΣΤΕ Ολομ. 1738/2017, ΣΤΕ 1623/2016, 1976/2015 κλπ.), εξαρτάται από τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση, δηλαδή από πραγματικά δεδομένα, όπως είναι το χρονικό διάστημα που παρήλθε από την έναρξη της παραγωγικής διαδικασίας του φορέα της επένδυσης, τον χρόνο διαπίστωσης των παραβάσεων, τις ενέργειες στις οποίες έχει τυχόν προβεί η Διοίκηση κλπ. Εφόσον, επομένως, η νομική έννοια του εύλογου χρόνου εξειδικεύεται μέσω της συνεκτίμησης των πραγματικών δεδομένων, εκφεύγει της αρμοδιότητας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους να γνωμοδοτήσει εάν στην συγκεκριμένη περίπτωση η διαπίστωση των παραβάσεων, σύμφωνα με τα νομολογιακά δεδομένα, έλαβε χώρα εντός ή όχι ευλόγου χρονικού διαστήματος. Στο μέτρο, επομένως, που για την συγκρότηση της νομικής έννοιας του ευλόγου χρόνου απαιτείται η αξιολόγηση και εκτίμηση κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, τούτο συνεπάγεται τον εκ μέρους της διοίκησης δια των αρμοδίων οργάνων της έλεγχο και διερεύνηση ουσιαστικού ζητήματος, κατά περίπτωση εξεταζόμενου, ενόψει της διάφορης και ποικίλης κάθε φορά πλοκής του, αλλά και των ιδιαίτερων πτυχών, μη δυναμένων εκ

προοιμίου και άνευ ετέρου να αποκλείσουν οποιαδήποτε θετική ή αρνητική θέση επί του σχετικού ζητήματος. Συνεπώς, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Διοίκησης η κρίση για το εάν, στην συγκεκριμένη περίπτωση, οι παραβάσεις έχουν διαπιστωθεί εντός ευλόγου χρόνου, ώστε στη συνέχεια, εάν διαπιστώθηκαν εντός ευλόγου χρόνου, να εκκινήσει η διαδικασία των δυσμενών συνεπειών.

Απάντηση

13. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β'), γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής: Ενόψει του γεγονότος ότι, εν προκειμένω, η διαπίστωση των παραβάσεων της πιο πάνω εταιρείας έλαβε χώρα το έτος 2018, ήτοι, μετά την πάροδο δεκαετίας από το έτος δημοσίευσης της απόφασης ολοκλήρωσης της έναρξης της παραγωγικής της λειτουργίας (2003), συνάγεται ότι η επέλευση εις βάρος της των προβλεπόμενων για τις εν λόγω παραβάσεις νομίμων συνεπειών δεν είναι επιτρεπτή.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 2-3-2021

Ο Πρόεδρος

Στέφανος Δείσης
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Ο Εισηγητής

Παναγιώτης Πανάγος
Πάρεδρος ΝΣΚ