

Θεόδωρος Π. Φορτσάκης

Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών
Δικηγόρος στον Άρειο Πάγο

Μητροπόλεως 38, 10563 Αθήνα, τηλ. +30 210 32 18 900, φαξ +30 210 32 18 933, e-mail thfortsakis@fdmalaw.com

Αθήνα, 26 Οκτωβρίου 2011

ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

I. Ερώτημα

Μου τέθηκε το ακόλουθο ερώτημα:

Υπάγεται το *Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας* στις ρυθμίσεις του άρθρου 31 του ψηφισθέντος την 25.10.2011 νομοσχεδίου με τίτλο «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»;

Σχετικά τέθηκαν, επίσης, υπόψη μου τα ακόλουθα έγγραφα:

- α) το Π.Δ. 375/1987 (ΦΕΚ Α' 167/17.9.1987) περί ίδρυσης του Κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας,
- β) Ο από 10.3.1989 Κανονισμός Λειτουργίας του Κέντρου (ΦΕΚ Β' 314/27.4.1989),
- γ) Η υπ' αρ. 857/28.3.2011 επιστολή του Προέδρου του ΔΣ του Κέντρου προς τον Γενικό Γραμματέα Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και
- δ) Η από 11.4.2011 επιστολή του Προέδρου του ΔΣ του Κέντρου προς την Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

II. Αναπτύξεις

1. Το πλαίσιο ίδρυσης και λειτουργίας του Κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας

Το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (εφεξής ΚΑΠΕ ή Κέντρο) ιδρύθηκε με το Π.Δ. 375/1987, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 25 παρ. 1 του Ν. 1514/1985. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 15 του ίδιου Προεδρικού Διατάγματος έχει, εξάλλου, εκδοθεί ο υπ' αρ. 2325/1989 Κανονισμός Λειτουργίας του ΚΑΠΕ. Κατά το άρθρο 1 του Π.Δ. 375/1987 (βλ. και άρθρο 1 του Κανονισμού Λειτουργίας) το ΚΑΠΕ αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου και έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Το Κέντρο κατά το χρόνο της ίδρυσής του εποπτευόταν από τον Υπουργό Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, μετά δε το Π.Δ. 189/2009 εποπτεύεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ίδιου Διατάγματος, το επταμελές Διοικητικό Συμβούλιο του ΚΑΠΕ επιλέγεται από τον εποπτεύοντα Υπουργό.

Σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας του, σκοπός του ΚΑΠΕ είναι η προώθηση των εφαρμογών των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, της εξοικονόμησης ενέργειας και της ορθολογικής χρήσης της ενέργειας καθώς και η κάθε είδους υποστήριξη δραστηριοτήτων στους πιο πάνω τομείς. Για το σκοπό αυτό το ΚΑΠΕ, μεταξύ άλλων, μπορεί να υποστηρίζει την Εφαρμοσμένη Ερευνα, την Ανάπτυξη Τεχνολογίας και τη Βιομηχανική Δραστηριότητα στους τομείς των Ανανεώσιμων Πηγών και της Εξοικονόμησης Ενέργειας, να προβαίνει στην εκτέλεση προγραμμάτων εφαρμοσμένης έρευνας και την εκπόνηση μελετών (τεχνικών, οικονομικών, νομικών, αγοράς, σκοπιμότητας, μεταφοράς τεχνολογίας κ.λπ.) για λογαριασμό του ή για λογαριασμό τρίτων ή σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και ιδιαίτερα με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, να παρέχει σε τρίτους τεχνικές υπηρεσίες, (δοκιμές, μετρήσεις, αξιολογήσεις, πιστοποιήσεις κ.λπ.) τεχνικές πληροφορίες (τεχνικές προδιαγραφές, λογισμικό Η/Υ, εγχειρίδια, σχέδια κ.λπ.) και κάθε είδους συμβουλές ή ενημέρωση, να αναλαμβάνει την τεχνική, οικονομική κ.λπ. εκπαίδευση Ελλήνων και ξένων ειδικών, να συνεργάζεται με άλλους

φορείς (Πανεπιστήμια, Ερευνητικά Κέντρα, Οργανισμούς, Επιχειρήσεις, Βιομηχανίες κ.λπ.) ή φυσικά πρόσωπα και να αναλαμβάνει το συντονισμό κοινών δραστηριοτήτων και να συμμετέχει σε εταιρείες ή επιχειρήσεις του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα με εγκριτική απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας στα πλαίσια του άρθρου 3 παρ. 5 του νόμου 1514/85.

Στο παραπάνω πλαίσιο, το ΚΑΠΕ έχει αναπτύξει, λοιπόν, δράση ως ερευνητικό και τεχνολογικό Κέντρο για τις ΑΠΕ, μέσω της προώθησης της εφαρμοσμένης έρευνας για τις νέες ενεργειακές τεχνολογίες, της υποστήριξης τεχνικά της αγοράς για τη διείσδυση και εφαρμογή των νέων ενεργειακών τεχνολογιών και, της υλοποίησης εφαρμογών ΑΠΕ σε έργα του ιδιωτικού τομέα, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τρίτων.

Εξάλλου, με το άρθρο 5 παρ. 7 του Ν. 2244/1994, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 11 του Ν. 2702/1999, το ΚΑΠΕ ορίστηκε ως το εθνικό συντονιστικό κέντρο των δραστηριοτήτων που αφορούν τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, την εξοικονόμηση ενέργειας και την ορθολογική χρήση ενέργειας.

2. Η ρύθμιση του άρθρου 31 του ψηφισθέντος νομοσχεδίου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

Το άρθρο 31 παρ. 1 του προσφάτου νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» ορίζει ότι:

«1. α) Στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α., κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημόσιου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της

πλειοψηφίας της Διοίκησής τους, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών και Τοπικών Οργανισμών Εγγείων βελτιώσεων, ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από πόρους των ως άνω φορέων κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, καθώς και των λοιπών δημόσιων επιχειρήσεων, οργανισμών και ανώνυμων εταιρειών, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α΄ του ν. 3429/2005 (Α΄ 314) όπως έχουν τροποποιηθεί με τις διατάξεις της παρ. 1α του άρθρου 1 του ν. 3899/2010 (Α΄ 212), με εξαίρεση τα Ν.Π.Ι.Δ. του ν. 3864/2010 (Α΄ 119) και του άρθρου 1 του ν. 3986/2011 (Α΄ 152), εφαρμόζεται ανώτατο όριο μέσου κατά κεφαλή κόστους αμοιβών προσωπικού σύμφωνα με τα οριζόμενα στις επόμενες παραγράφους. Το καλλιτεχνικό προσωπικό των φορέων της περίπτωσης γ΄ της παραγράφου 2 του άρθρου 34 του παρόντος νόμου δεν υπάγεται στις ρυθμίσεις των διατάξεων του παρόντος άρθρου».

Από τη θέση από το νομοθέτη του διαζευκτικού «ή» ανάμεσα στην περίοδο «που ανήκουν στο κράτος ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α., κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημόσιου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησής τους, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών και Τοπικών Οργανισμών Εγγείων βελτιώσεων,» και στην περίοδο «επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από πόρους των ως άνω φορέων κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους,...» προκύπτει ότι για την υπαγωγή ορισμένου ΝΠΙΔ στις ρυθμίσεις των παραγράφων 2 ως και 9 του ίδιου άρθρου 31 του νόμου σχετικά με το ανώτατο όριο μέσου κατά κεφαλή κόστους αμοιβής προσωπικού, θα πρέπει να συντρέξει (διαζευκτικά) μία από τις παραπάνω προϋποθέσεις. Από τη γραμματική διατύπωση του νόμου συμπεραίνει κανείς, δηλαδή, ότι το υπό κρίση κάθε φορά ΝΠΙΔ θα πρέπει είτε να ανήκει στο κράτος, σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ, κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημόσιου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησής τους είτε να επιχορηγείται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από πόρους των ως άνω φορέων (δηλ. του κράτους, ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ) κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι ως προς την πρώτη από τις διαζευκτικά τιθέμενες προϋποθέσεις ο νομοθέτης δεν διακρίνει περαιτέρω, αλλά ορίζει αλληπάλληλα τις καταστάσεις, που πιστοποιούν για το σκοπό του νόμου αυτού την κυριότητα («ανήκουν») του κράτους, ενός ΝΠΔΔ ή ενός ΟΤΑ επί του εκάστοτε ΝΠΙΔ, προκύπτει ότι αυτές οι καταστάσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Έτσι, η επίτευξη κρατικού ή δημοσίου σκοπού, η εποπτεία, ο διορισμός και ο έλεγχος της πλειοψηφίας της διοίκησης ενός ΝΠΙΔ από το κράτος κ.λπ. πρέπει να υφίστανται ταυτόχρονα στο πρόσωπο ενός ΝΠΙΔ, για να εντάσσεται το ΝΠΙΔ αυτό στις ρυθμίσεις του άρθρου 31 του νόμου. Η άποψη ενισχύεται από τη διατύπωση της διάταξης, όπου οι πιο πάνω καταστάσεις τίθενται η μία μετά την άλλη, χωρίς διάζευξη (*κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημοσίου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησής τους*), ενώ η επιχορήγηση από τον τακτικό προϋπολογισμό διαχωρίζεται από τις λοιπές καταστάσεις («*ή επιχορηγούνται τακτικά...*»). Σύμφωνα και με τη υποφαινόμενη βούληση, επομένως, του νομοθέτη, για την υπαγωγή ενός ΝΠΙΔ στις ρυθμίσεις του νόμου θα πρέπει είτε αυτό να ανήκει στο κράτος, σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ (όπως ο νόμος αυτός ειδικά ορίζει τότε συμβαίνει αυτό) είτε να επιχορηγείται τακτικά σε ποσοστό πάνω από 50% από τον κρατικό προϋπολογισμό ή τον προϋπολογισμό του ΝΠΔΔ ή του ΟΤΑ.

Στην περίπτωση του ΚΑΠΕ δεν συντρέχει καμία από τις ως άνω προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα, μπορεί μεν το εν λόγω ΝΠΙΔ να εποπτεύεται από τον ΥΠΕΚΑ, ο οποίος και ορίζει τα μέλη του ΔΣ του νομικού αυτού προσώπου. Το Κέντρο, όμως, αυτό δεν εκπληρώνει ή δεν εκπληρώνει κατά κύριο λόγο κρατικό σκοπό, ώστε δεν πληρούται μία τουλάχιστον από τις υποπροϋποθέσεις για την κρίση υπέρ της κυριότητας του κράτους στο ΝΠΙΔ αυτό, όπως η κυριότητα αυτή τουλάχιστον ορίζεται ειδικά στον νόμο για τον οποίο γίνεται λόγος εδώ.

Ειδικότερα, όπως προαναφέρθηκε, σκοπός του ΚΑΠΕ σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο που το διέπει είναι η προώθηση των εφαρμογών των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, της εξοικονόμησης ενέργειας και της ορθολογικής χρήσης της ενέργειας καθώς και η κάθε είδους υποστήριξη

δραστηριοτήτων στους πιο πάνω τομείς. Ο σκοπός αυτός, παρ' ότι προφανώς εξυπηρετεί τα συμφέροντα της ολότητας των πολιτών της Χώρας, δεν είναι αυστηρά κρατικός ή δημόσιος (πρβλ. και τη διάκριση ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και το συμφέρον του Δημοσίου). Και αυτό διότι κατά πρώτον το ΚΑΠΕ με βάση το πλαίσιο που το διέπει δεν ασκεί ρυθμιστικές αρμοδιότητες, ώστε να μπορούσε ενδεχόμενα να γίνει λόγος για ΝΠΙΔ που ασκεί διοίκηση. Περαιτέρω, ο σκοπός του υπηρετεί τόσο κρατικά όσο και ιδιωτικά συμφέροντα, ιδίως μάλιστα καθώς στην πράξη το εν λόγω Κέντρο διεκπεραιώνει δράσεις ανάπτυξης των ΑΠΕ, παρέχει τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες και υλοποιεί εφαρμογές ΑΠΕ για τον ιδιωτικό κατά κύριο λόγο τομέα. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με τον πρωτεύοντως ερευνητικό και τεχνολογικό του ρόλο (ρόλος για τον οποίο και ιδρύθηκε το Κέντρο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 του Ν. 1514/1985) και τη διοικητική και οικονομική κατά τα άλλα αυτοτέλειά του, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το ΚΑΠΕ δεν εκπληρώνει πρωτίστως κρατικούς σκοπούς, υπό την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 31 του νόμου. Συνακόλουθα, η εποπτεία και ο έλεγχος του κράτους επ' αυτού δεν αρκούν για να θεωρηθεί ότι το Κέντρο «ανήκει» στο κράτος, κατά την έννοια του νόμου. Από την άποψη αυτή, επομένως, δεν ισχύουν για αυτό οι παράγραφοι 2 ως και 9 του άρθρου 31.

Εξάλλου, ούτε και από την άποψη της επιχορήγησης από το κρατικό προϋπολογισμό (δεύτερη προϋπόθεση για την υπαγωγή στις ρυθμίσεις του νόμου) το ΚΑΠΕ εμπίπτει στα πρόσωπα της παρ. 1 του άρθρου 31. Και αυτό διότι το Κέντρο επιχορηγείται μεν τακτικά και από τον κρατικό προϋπολογισμό, η επιχορήγηση, όμως, αυτή μικρό ποσοστό των εσόδων του καλύπτει (από 10%-25% και πάντως λιγότερο του 50%), καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό εσόδων του Κέντρου προέρχεται από χρηματοδοτούμενα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από παροχή υπηρεσιών προς τρίτους (σαφή ένδειξη, άλλωστε, της επιδίωξης κατά κύριο λόγο μη κρατικών – επιχειρηματικών σκοπών).

III. Συμπέρασμα

Το ΚΑΠΕ δεν εμπίπτει στις ρυθμίσεις του άρθρου 31 παρ. 1 του νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», διότι δεν εκπληρώνει κυρίως κρατικούς ή δημόσιους σκοπούς και δεν επιχορηγείται κατά ποσοστό 50% τουλάχιστον από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Δ. Δουτσίνας