



ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Νομοσχέδιο: «Αναπτυξιακός Νόμος – Ελλάδα Ισχυρή Ανάπτυξη» Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων

Θέση: <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=12821>

Ημερομηνία: 3 Νοεμβρίου – 17 Νοεμβρίου 2021

Γενικά σχόλια:

A. Εφαρμογή της αρχής μη «πρόκλησης σημαντικής επιβάρυνσης» (“do no significant harm principle”)

Η οικονομική ανάπτυξη και η ανάπτυξη γενικότερα της Ελλάδας, δεν πρέπει να αποβεί εις βάρος της επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων (κρατικών και ενωσιακών). Η ανάγκη ευθυγράμμισης των κρατικών βοθηιών με τους στόχους για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης, την προστασία της βιοποικιλότητας, και την ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας, αναγνωρίζεται πλέον ρητά από την ΕΕ. Αυτή η κατεύθυνση αναδεικνύεται (α) από τη θέσπιση ελάχιστου ποσοστού δαπανών που προορίζονται για επενδύσεις για την κλιματική μετάβαση μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) και του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ), και (β) από την εφαρμογή της αρχής για μη «πρόκλησης σημαντικής επιβάρυνσης» (“do no significant harm principle”) στα ίδια χρηματοδοτικά εργαλεία, σε ό,τι αφορά το σύνολο των επενδύσεων που χρηματοδοτούνται. Επιπλέον η ΕΕ προτίθεται να εφαρμόσει τη συγκεκριμένη αρχή στους δημόσιους πόρους μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ, μεταξύ άλλων και στην Πολιτική συνοχής και το αντίστοιχο ταμείο, στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF), NextGenerationEU και τα πράσινα ομόλογα. Εντούτοις, το παρόν νομοσχέδιο φαίνεται να αγνοεί σε μεγάλο βαθμό τις παραπάνω εξελίξεις. Επισημαίνουμε ότι θα πρέπει να εντάσσονται στο καθεστώς ενισχύσεων, επενδύσεις, εάν και εφόσον τηρούν την αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής περιβαλλοντικής βλάβης, όπως αυτή ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ) 2020/852.

B. Εισήγηση διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης της αξιολόγησης των επενδυτικών έργων

Οι αξιολογήσεις των επενδυτικών έργων θα πρέπει να είναι διαφανείς, με πληροφορίες διαθέσιμες στο κοινό και διαβούλευση για εύλογο χρονικό διάστημα πριν από την έγκριση, σύμφωνα με τη διεθνή Σύμβαση του Aarhus για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

Μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης των επενδυτικών προτάσεων, η αρμόδια αρχή θα πρέπει να αναρτά τα βασικά στοιχεία των φακέλων, και ιδιαίτερα τα περιβαλλοντικά, και μία σύνοψη των επενδυτικών προτάσεων σε κατάλληλα διαμορφωμένη πλατφόρμα στον ιστότοπό της και να καλεί σε δημόσια διαβούλευση το κοινό και τους συναρμόδιους φορείς. Η ελάχιστη περίοδος διαβούλευσης θα μπορούσε να οριστεί στις δεκαπέντε (15) ημερολογιακές ημέρες. Η διαδικασία

της διαβούλευσης θα πρέπει να είναι υποχρεωτική για όλες τις επενδυτικές προτάσεις. Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης θα πρέπει να αναλύονται και να λαμβάνονται υπόψη για τη διαμόρφωση της τελικής γνωμοδότησης της Αρμόδιας Αρχής (καθ' ομοίωση της διαδικασίας διαβούλευσης των Στρατηγικών επενδυτικών έργων: παράγραφος 1 του άρθρου 17 «Προδιαδικασία χαρακτηρισμού επένδυσης ως Στρατηγικής» του νόμου 4608/2019 (ΦΕΚ 66 Α') – ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' : ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ.

Άρθρο 3 -- Συμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο – Γενικές αρχές

Θα πρέπει να υπάρχει ρητή αναφορά στις περιβαλλοντικές κατευθυντήριες γραμμές και στον κανονισμό της ΕΕ 2020/852 σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για τη διευκόλυνση των βιώσιμων επενδύσεων (Taxonomy).

Πιο συγκεκριμένα στην παράγραφο 1 θα πρέπει να προστεθούν:

- *Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας, όπως εκάστοτε ισχύουν*
- *Κανονισμός (ΕΕ) 2020/852 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για τη διευκόλυνση των βιώσιμων επενδύσεων και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/2088*

Άρθρο 5 -- Υπαγόμενα επενδυτικά σχέδια

Σύμφωνα με το άρθρο 5 τα επενδυτικά σχέδια που υπάγονται στο παρόν μπορούν να λαμβάνουν ενισχύσεις για επιλέξιμες δαπάνες, είτε περιφερειακού, είτε μη περιφερειακού χαρακτήρα. Η πολιτική ανταγωνισμού και ειδικότερα οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διευκόλυνση και τη στήριξη των Κρατών Μελών της ΕΕ, όσον αφορά την εκπλήρωση των στόχων πολιτικής της στο πλαίσιο της Πράσινης Συμφωνίας. Η ανακοίνωση για την Πράσινη Συμφωνία ορίζει συγκεκριμένα ότι οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θα αναθεωρηθούν, ώστε να αντανakλούν τους εν λόγω στόχους πολιτικής, να στηρίζουν μια οικονομικά αποδοτική μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και να διευκολύνουν τη σταδιακή κατάργηση των ορυκτών καυσίμων, ιδίως εκείνων που είναι τα πλέον ρυπογόνα, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ίσους όρους ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά. Η Επιτροπή βρίσκεται σε διαδικασία αναθεώρησης των περιβαλλοντικών γραμμών που με βάση το παρόν χρονοδιάγραμμα θα τεθούν σε ισχύ το 2022 (οι αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση από 07.06.2021 έως 02.08.2021), ενώ παράλληλα παρέτεινε την ισχύ ορισμένων κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που διαφορετικά θα έληγαν στα τέλη του 2020, συμπεριλαμβανομένων και των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (OJ C200/57 28 June 2014). Θα πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι τα τεχνικά κριτήρια του συστήματος ταξινόμησης της ΕΕ (technical screening criteria) αποτελούν τη βάση των αναθεωρημένων κατευθυντήριων γραμμών στους τομείς του περιβάλλοντος και ενέργειας.

Άρθρο 6 -- Επιλέξιμες δαπάνες περιφερειακών ενισχύσεων

Οι δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, επέκταση, εκσυγχρονισμό κτιριακών εγκαταστάσεων, ειδικών και βοηθητικών εγκαταστάσεων των κτιρίων θα πρέπει να γίνονται αποδεκτές, εφόσον αφορούν εγκαταστάσεις στα επιχειρηματικά και βιομηχανικά πάρκα ή άλλες αντίστοιχες οργανωμένες δομές. Τα βασικά πλεονεκτήματα των οργανωμένων δομών μεταξύ άλλων, είναι ότι

προσφέρουν ένα ήδη καλό και νόμιμα ανεπτυγμένο δίκτυο υποδομών (π.χ. εσωτερικό οδικό δίκτυο, δίκτυο ύδρευσης, δίκτυο αποχέτευσης όμβριων και ακαθάρτων, ηλεκτροδότηση). Επιπλέον οι περισσότερες Βιομηχανικές Περιοχές διαθέτουν μονάδα καθαρισμού αποβλήτων ή σύνδεση με αυτή, πυροσβεστικό σταθμό, ευρυζωνικά δίκτυα.

Καθαροί τίτλοι ιδιοκτησίας, μειωμένες γραφειοκρατικές απαιτήσεις κατά την εγκατάσταση και ανάπτυξη συνεργασιών εγκατεστημένων επιχειρήσεων είναι μερικά ακόμα από τα πλεονεκτήματα προώθησης τέτοιων δομών. Η εκτός σχεδίου δόμηση πρέπει να σταματήσει και ο νόμος δεν θα πρέπει να ενισχύει τέτοια επενδυτικά σχέδια. Η εκτός σχεδίου δόμηση είναι από τα σημαντικότερα και διαχρονικά άλυτα προβλήματα που υποβαθμίζουν βάνουσα την ελληνική φύση, ενώ παράλληλα επιβαρύνουν με ανυπολόγιστο κόστος την ελληνική οικονομία, λόγω της ανάγκης εξυπηρέτησης των οικισμών που αναφέρονται άναρχα και χωρίς κανέναν σχεδιασμό. Θα πρέπει να υπάρχει ρητή αναφορά στο κείμενο ότι **επιλέξιμες δαπάνες είναι επίσης όσες πραγματοποιούνται σε ένα νόμιμο, καθαρό, λειτουργικό και ορθολογικά οργανωμένο περιβάλλον**. Η αρχή αυτή θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται και στα άρθρα 17 και 18 του νομοσχεδίου.

Άρθρο 17 -- Υποβολή αίτησης

Η αίτηση για τη χορήγηση οποιασδήποτε ενίσχυσης θα πρέπει να περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον μια εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων της επένδυσης ως στοιχείο του φακέλου για τη χορήγηση ενίσχυσης, ιδίως στις κατηγορίες σχεδίων που καλύπτονται από τον ν. 4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Έργα που έχουν σοβαρό περιβαλλοντικό αποτύπωμα είναι ανεπίτρεπτο να λαμβάνουν δημόσιες ενισχύσεις. Με δεδομένη τη σοβαρότατη πλέον διάσταση της περιβαλλοντικής κρίσης, αλλά και τις εξελίξεις στο ενωσιακό δίκαιο, θα πρέπει να εντάσσονται σε καθεστώς ενισχύσεων μόνο επενδυτικά σχέδια που τηρούν την αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής περιβαλλοντικής βλάβης, όπως αυτή ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ) 2020/852.

Άρθρο 38 -- Σκοπός

Με βάση το Παράρτημα Α δεν υπάγεται σε καθεστώς ενισχύσεων ο τομέας των μεταφορών. Σημειώνουμε ότι ο κανονισμός ΕΚ αριθ.651/2014 και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 36 (Επενδυτικές ενισχύσεις προς επιχειρήσεις για την υπέρβαση ενωσιακών προτύπων ή για την αύξηση της προστασίας του περιβάλλοντος ελλείψει ενωσιακών προτύπων), αναφέρει ότι ενισχύσεις μπορούν να χορηγούνται στον τομέα των μεταφορών. Προτείνουμε στο άρθρο να προστεθούν και οι πράσινες μεταφορές όπως ορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2022 για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του κλίματος, της προστασίας του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Αυτό μπορεί να αφορά ενισχύσεις για την αγορά και τη χρηματοδοτική μίσθωση καθαρών οχημάτων μεταφορών - μηδενικές άμεσες εκπομπές CO₂- (που χρησιμοποιούνται για τις αεροπορικές, οδικές, σιδηροδρομικές, εσωτερικές πλωτές καθώς και θαλάσσιες και παράκτιες μεταφορές επιβατών και εμπορευμάτων), ενισχύσεις για τη μετασκευή οχημάτων μεταφορών, η οποία εξασφαλίζει τη δυνατότητα χαρακτηρισμού τους ως καθαρών οχημάτων μεταφορών - μηδενικές άμεσες εκπομπές CO₂ - και ενισχύσεις για καθαρό εξοπλισμό υπηρεσιών, καθώς και ενισχύσεις για την ανάπτυξη υποδομών επαναφόρτισης ή ανεφοδιασμού για καθαρά οχήματα μεταφορών μηδενικών εκπομπών. Σχετικό παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η πρόσφατη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που διαπίστωσε ότι τα πολωνικά σχέδια για επενδύσεις σε υποδομές ηλεκτρικής φόρτισης και ανεφοδιασμού υδρογόνου για οχήματα μηδενικών και χαμηλών εκπομπών ρύπων είναι σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Το μέτρο θα συμβάλει στη μείωση των εκπομπών CO₂ και άλλων ρύπων χωρίς αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά, σύμφωνα με τους στόχους της Πράσινης Συμφωνίας της Επιτροπής. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5662

Άρθρο 43 -- Διαδικασία Αξιολόγησης

Κατά κανόνα η άμεση αξιολόγηση είναι ταχύτερη κατά τη διεκπεραίωση των διαδικασιών της, και επιτρέπει στους δυνητικούς δικαιούχους που διαθέτουν ετοιμότητα υποβολής προτάσεων (και πληρούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις της Πρόσκλησης) να χρηματοδοτηθούν χωρίς σημαντικές καθυστερήσεις, αφού κάθε πρόταση αξιολογείται μόλις υποβληθεί. Όμως, δεν επιτρέπει σύγκριση και ιεράρχηση μεταξύ των προτάσεων προκειμένου να επιλεγούν αυτές οι οποίες συνεισφέρουν περισσότερο στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της πρόσκλησης.

Αντιθέτως, κατά κανόνα η συγκριτική αξιολόγηση είναι περισσότερο χρονοβόρα και σύνθετη διαδικασία, απαιτεί μεγαλύτερη επεξεργασία για την εξειδίκευσή της στις ιδιαίτερες απαιτήσεις της κάθε πρόσκλησης, αλλά πλεονεκτεί σημαντικά στην τεκμηρίωση της επιλογής των πλέον κατάλληλων πράξεων, αφού κάθε πρόταση συνοδεύεται από αναλυτική κλιμακούμενη βαθμολόγηση των κριτηρίων, βάσει της οποίας επιλέγονται τελικά οι προτάσεις με τη μεγαλύτερη συνολική βαθμολογία.

Και στις δύο περιπτώσεις τα κριτήρια της αξιολόγησης των επενδύσεων θα πρέπει να είναι τέτοια που θα επιτρέπουν τη μέγιστη απόδοση όσων αφορά τη βελτίωση περιβαλλοντικών δεικτών. Με άλλα λόγια οι επενδύσεις που ενισχύονται θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα «καλύτερα της κατηγορίας τους» ('best in class' technologies/approach). Μια άλλη εναλλακτική θα ήταν η επιπρόσθετη μοριοδότηση στο πλαίσιο αξιολόγησης για τις επενδύσεις αυτές.

Οι κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας και όποιες αναθεωρήσεις αυτών, καθώς και τα τεχνικά κριτήρια του συστήματος ταξινόμησης της ΕΕ (technical screening criteria) οφείλουν να αποτελέσουν τη βάση πάνω στην οποία αξιολογούνται τα εν λόγω επενδυτικά σχέδια με δύο τρόπους:

Πρώτον, καθορίζοντας τον βαθμό στον οποίο οι πρακτικές που υιοθετούνται είναι συμβατές με (ή κατ' ελάχιστον ουδέτερες ως προς) την περιβαλλοντική βιωσιμότητα, όπως αυτή ορίζεται από τον κανονισμό (ΕΕ) 2020/852, μέσω αντικειμενικών ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων που περιέχονται στον κανονισμό (ΕΕ) 2020/852.

Δεύτερον, διασφαλίζοντας, ως ελάχιστο προαπαιτούμενο για την ένταξη μιας επένδυσης, πως οι εν λόγω επενδύσεις δεν υποσκάπτουν τους περιβαλλοντικούς στόχους, τηρώντας πλήρως τα τεχνικά κριτήρια μη πρόκλησης σημαντικής περιβαλλοντικής βλάβης όπως ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 2020/852.

ΥΠΟΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ΄ ΜΕΓΑΛΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Το συγκεκριμένο καθεστώς επενδύσεων αφορά μεγάλες επενδύσεις κάποιες από τις οποίες θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν και ως στρατηγικές. Είναι άκρως ανησυχητικό όμως ότι οι φορείς των υπαγόμενων στο παρόν καθεστώς επενδυτικών σχεδίων δύνανται να κάνουν χρήση της διαδικασίας ταχείας αδειοδότησης (δείτε και ειδικό σχόλιο παρακάτω) μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Στρατηγικών Επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, όπως αυτή προβλέπεται στον νόμο των στρατηγικών επενδύσεων, χωρίς τις προβλεπόμενες στον νόμο αυτό διαδικασίες υπαγωγής. Είναι εμφανές ότι υπάρχει δυσαναλογία των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων μεταξύ των δύο καθεστώτων, υπονομεύοντας με αυτό τον τρόπο τη διαδικασία ένταξης και χαρακτηρισμού επενδύσεων ως στρατηγικές και κατ' επέκταση τη λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος. Η αίτηση για κάθε τέτοια επένδυση κατ' ελάχιστο θα πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία που αναφέρονται στο Άρθρο 16, σημεία 1α,γ,δ του νόμου των στρατηγικών επενδύσεων.

Άρθρο 102 -- Διαδικασία ταχείας αδειοδότησης

Επιγραμματικά, το «κίνητρο» που παρέχεται είναι ένας τρόπος για να αποδυναμωθεί η περιβαλλοντική αδειοδότηση, και κατ' επέκταση η λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος.

Η προθεσμία των 45 ημερολογιακών ημερών, μέσα στην οποία πρέπει να ολοκληρωθεί η «έκδοση οποιασδήποτε απαιτούμενης άδειας ή έγκρισης» είναι αδύνατο να τηρηθεί. Για τα μεγάλα επενδυτικά προγράμματα απαιτείται έκδοση διάφορων αδειών (Α.Ε.Π.Ο, οικοδομικές άδειες, άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας, άδειες Seveso, και πολλές ακόμα). Τέτοιες ασφυκτικές προθεσμίες δεν είναι απλώς εξωπραγματικές – είναι εικονικές, και ισοδυναμούν με κατάργηση όλων των άλλων απαιτήσεων. Πόσο μάλλον που στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης πρέπει να διεκπεραιωθούν και άλλες διαδικασίες – όπως η ειδική οικολογική αξιολόγηση [με συμμετοχή του ΟΦΥΠΕΚΑ, πρβλ. 27 παρ. 5 περ. 1στ) ν. 4685/2020], οι ενέργειες των υπηρεσιών που εμπλέκονται στα συνοδά έργα και οι γνωμοδοτήσεις αρχαιολογικών και δασικών υπηρεσιών. Δεν είναι σαφές με ποια βάση και με ποια τεχνογνωσία το Υπουργείο Ανάπτυξης θα εγκρίνει έργα, και ιδίως όσα έχουν πολύπλοκες αδειοδοτικές απαιτήσεις (εντός προστατευόμενων περιοχών, πλησίον αρχαιολογικών χώρων, με επικίνδυνα απόβλητα ή λύματα, κοκ.).

Παραθέτουμε και το αντίστοιχο σχόλιό μας για το κίνητρο ταχείας αδειοδότησης κατά τη διαβούλευση του Νομοσχεδίου «Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις» https://wwwfeu.awsassets.panda.org/downloads/opengov_commentsonstrategicinvestmentsbillsept2021.pdf

Επικοινωνία:

Βικτωρία Τσιτσώνη, Αναλύτρια Οικονομικών Πολιτικών, e-mail: v.tsitsoni@wwf.gr