

## «Επενδύστε στο Κράτος Δικαίου»

του Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Επίκουρου Καθηγητή Νομικής Σχολής  
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ένα από τα πολλά σημεία του πρόσφατου νόμου 3894/2010 για την «επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων»<sup>1</sup> τα οποία εγείρουν αμφιβολίες ως προς τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό δίκαιο ή/και το Σύνταγμα είναι ο προσδιορισμός των κριτηρίων υπαγωγής μίας επένδυσης στις ιδιαίτερες ευνοϊκές ρυθμίσεις αυτού του νόμου.

Αφενός, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [νυν Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)], λόγοι οικονομικής φύσης, αρύθμητοι από γενικό οικονομικό συμφέρον ενός κράτους-μέλους, σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να χρησιμεύσουν ως δικαιολογία για την επιβολή εμποδίων (ή, αντίστροφα, για την αναγνώριση προνομίων) που απαγορεύονται από τη Συνθήκη. Κατά την εν λόγω νομολογία, συμφέροντα, όπως η ενίσχυση της εθνικής επιχειρηματικής ικανότητας ή η προώθηση της μείωσης του δημοσίου χρέους ενός κράτους-μέλους δεν μπορούν να αποτελούν έγκυρη δικαιολογία για την επιβολή περιορισμών στις θεμελιώδεις ελευθερίες της ευρωπαϊκής έννομης τάξης<sup>2</sup>. Βέβαια, η διασφάλιση υγιών δημοσίων οικονομικών και δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών-μελών αποτελεί στόχο που αναγνωρίζεται από το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο περί οικονομικής και νομισματικής πολιτικής<sup>3</sup> και θα μπορούσε ενδεχομένως να δικαιολογήσει αποκλίσεις από την παραπάνω νομολογία, ιδίως στην περίπτωση της παρούσας οικονομικής κρίσης. Ωστόσο, ακόμη και αν τα κράτη-μέλη μπορούν και οφείλουν να επιδιώκουν την υλοποίηση αυτού του στόχου, είναι

μάλλον δύσκολο να δεχτεί κανείς ότι η γενική επίκληση αυτής της επιδίωξης μπορεί αφ' εαυτής να δικαιολογήσει περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συναφώς, αναφορικά με τη ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας, ερωτηματικά γεννώνται ως προς την καταλληλότητα και τη *stricto sensu* αναλογικότητα κριτηρίων, όπως η ύπαρξη αποτελεσμάτων «σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία» που προάγουν «την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση» και που, κατά την παρ. 1 του άρθρου 1 του νέου νόμου<sup>4</sup>, συνδέονται με τον ορισμό της έννοιας της Στρατηγικής Επένδυσης. Το ίδιο ισχύει και για κριτήρια, όπως η «ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας»,

(4) Στην εν λόγω παράγραφο ορίζεται ότι «Ως Στρατηγικές Επενδύσεις για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου νοούνται οι παραγωγικές επενδύσεις που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση. Αφορούν ιδίως στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση ή στον εκσυγχρονισμό υποδομών και δικτύων: (α) στη βιομηχανία, (β) στην ενέργεια, (γ) στον τουρισμό, (δ) στις μεταφορές και επικοινωνίες, (ε) στην παροχή υπηρεσιών υγείας, (στ) στη διαχείριση απορριμμάτων, (ζ) σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας, εφόσον πληρούν μία τουλάχιστον από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από διακόσια εκατομμύρια (200.000.000) ευρώ ή (β) το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από εβδομήντα πέντε εκατομμύρια (75.000.000) ευρώ και ταυτόχρονα από την επένδυση δημιουργούνται τουλάχιστον διακόσιες (200) νέες θέσεις εργασίας ή (γ) ανεξαρτήτως του συνολικού κόστους της επένδυσης, προβλέπεται ότι ποσό τουλάχιστον τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ επενδύεται ανά τριετία σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας, που εντάσσονται στη στρατηγική επένδυση, ή (δ) ανεξαρτήτως του συνολικού κόστους της επένδυσης, προβλέπεται ότι ποσό τουλάχιστον τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ επενδύεται ανά τριετία σε έργα που προάγουν και δημιουργούν υπεραξία για την περιβαλλοντική προστασία της Ελλάδας, ή (ε) ανεξαρτήτως του συνολικού κόστους της επένδυσης, προβλέπεται ότι ποσό τουλάχιστον τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ επενδύεται ανά τριετία σε έργα που δημιουργούν υπεραξία στην Ελλάδα στο χώρο της εκπαίδευσης, της έρευνας και της τεχνολογίας με την έννοια της ποιοτικής ή ποσοτικής αύξησης της γνώσης, ή (στ) από την επένδυση δημιουργούνται κατά βιώσιμο τρόπο τουλάχιστον διακόσιες πενήντα (250) νέες θέσεις εργασίας».

(1) ΦΕΚ Α' 204/2.12.2010.

(2) Βλ., ενδεικτικώς, τις αποφάσεις της 6ης Ιουνίου 2000, C-35/98, Verkoijen (σκέψη 48), της 4ης Ιουνίου 2002, C-367/98, Επιτροπή κ. Πορτογαλίας (σκέψη 52 σε συνδυασμό με τη σκέψη 10) και της 17ης Μαρτίου 2005, C-109/04, Kranemann (σκέψη 34).

(3) Βλ. τα άρθρα 119 επ. της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ., επίσης, Κ. Γώγου, «Έγλημα» και τιμωρία: Η διαδικασία του υπερθολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής, Εφημ.ΔΔ 4/2010, σ. 426 επ..

που, κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του ίδιου νόμου<sup>5</sup>, οδηγεί στην ένταξη επενδυτικών προτάσεων στις λεγόμενες Διαδικασίες Στρατηγικών Επενδύσεων.

Αφετέρου, επίσης κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, για να δικαιολογηθεί ένα ιδιαίτερο καθεστώς περιορισμών (ή, αντίστροφα, προνομίων) αναφορικά με την άσκηση θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών, «πρέπει το καθεστώς αυτό να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, που δεν δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις και είναι εκ των προτέρων γνωστά, έτσι ώστε να οριοθετεί την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των αρχών προκειμένου η ευχέρεια αυτή να μη χρησιμοποιείται με αυθαίρετο τρόπο»<sup>6</sup>.

Είναι προφανές ότι δεν συνάδει με την εν λόγω νομολογία ούτε ο ενδεικτικός χαρακτήρας του αντικειμένου των επενδύσεων που, κατά το άρθρο 1 παρ. 1 του νέου νόμου, χαρακτηρίζονται ως Στρατηγικές, ούτε ο επίσης ενδεικτικός χαρακτήρας των κριτηρίων που, κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του ίδιου νόμου, οδηγούν στην ένταξη επενδυτικών προτάσεων στις Διαδικασίες Στρατηγικών Επενδύσεων. Την ίδια στιγμή, γενικά και αόριστα κριτήρια που περιλαμβάνονται στις παραπάνω διατάξεις, όπως τα προμνησθέντα κριτήρια περί αποτελεσμάτων «σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία» που προάγουν «την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση», η επένδυση τουλάχιστον 3.000.000 ευρώ ανά τριετία σε «έργα που προάγουν και δημιουργούν υπεραξία για την περιβαλλοντική προστασία της Ελλάδας», η επένδυση τουλάχιστον 3.000.000 ευρώ ανά τριετία σε «έργα που δημιουργούν υπεραξία στην Ελλάδα στο χώρο της εκπαίδευσης, της έρευνας και της τεχνολο-

γίας με την έννοια της ποιοτικής ή ποσοτικής αύξησης της γνώσης» ή «η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας», ακόμη και αν μπορούν να κριθούν πρόσφορα για τη ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μάλλον δεν οριοθετούν επαρκώς την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διυπουργικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων (Δ.Ε.Σ.Ε.) από την οποία τελικώς εξαρτάται η υπαγωγή μίας επένδυσης στις ρυθμίσεις του επίμαχου νόμου. *A fortiori*, δεν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με την προμνησθείσα νομολογία του ΔΕΕ, η γενική και αόριστη εξουσιοδότηση που, με την παρ. 3 του άρθρου 3 του νέου νόμου, χορηγείται στη Δ.Ε.Σ.Ε., ώστε η τελευταία, εκτός από τις προϋποθέσεις του άρθρου 1 παρ. 1 του εν λόγω νόμου, «να επιβάλλει περαιτέρω όρους για την ένταξη όλων ή μίας από τις επενδυτικές προτάσεις, των οποίων εξετάζεται η ένταξη», με σκοπό τη «βέλτιστη επίτευξη» των, κατά τα προαναφερθέντα, ενδεικτικών και, περισσότερο ή λιγότερο, ασαφών «στόχων-κριτηρίων» που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 3.

Η άμεση προσέλκυση νέων φερέγγυων επενδυτών και η επιτάχυνση της απεμπλοκής σημαντικών παλαιών επενδύσεων ορθώς αποτελούν πρώτιστο μέλημα των εθνικών αρχών στην παρούσα περίοδο της οικονομικής κρίσης. Και σε κάθε σοβαρή προσπάθεια αντιμετώπισης μιας τέτοιας κρίσης, δικαιολογούνται και σφάλματα και παραλείψεις. Εκείνο που δεν δικαιολογείται, όμως, είναι η απόκλιση από το ευρωπαϊκό κεκτημένο, τους κανόνες οριοθέτησης των περιορισμών των θεμελιωδών ελευθεριών και, γενικότερα, τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου.

Αν εξακολουθούμε να επιθυμούμε τη συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν είναι θεμιτό να αναζητούμε την υπέρβαση της οικονομικής κρίσης σε βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας. Αλλά και ανεξαρτήτως των δεσμεύσεων που πηγάζουν από το ευρωπαϊκό κεκτημένο, η αποτελεσματική αντιμετώπιση της κρίσης δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω επανειλημμένων ταυτολογικών επικλήσεων της. Εν προκειμένω, απαιτείται να παραχθεί πολιτική ανάπτυξης και στρατηγικών επενδύσεων, η οποία δεν θα περιορίζεται σε ένα διαδικαστικό πλαίσιο αλλά θα έχει συγκεκριμένο ουσιαστικό περιεχόμενο.

Περαιτέρω, όπως καταδεικνύει και ο θεσμός της περαίωσης των φορολογικών υποθέσεων, ο οποίος τελικώς νομιμοποιεί τη φοροδιαφυγή, στρατηγικές

(5) Στο εν λόγω άρθρο ορίζεται ότι «1. Η Δ.Ε.Σ.Ε. με απόφασή της εντάσσει επενδυτικές προτάσεις στις Διαδικασίες Στρατηγικών Επενδύσεων σύμφωνα με τους όρους του παρόντος νόμου. 2. Για την ένταξη των επενδυτικών προτάσεων στις Διαδικασίες Στρατηγικών Επενδύσεων λαμβάνονται υπόψη ιδίως: (α) η βιωσιμότητα της προτεινόμενης επένδυσης και η φερεγγυότητα του επενδυτή και (β) η μεταφορά γνώσης και τεχνογνωσίας, η προβλεπόμενη αύξηση της απασχόλησης, η περιφερειακή ή κατά τόπους ανάπτυξη της χώρας, η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας, η υιοθέτηση καινοτομίας και υψηλής τεχνολογίας, η αύξηση της εξαγωγικής δραστηριότητας, η προστασία του περιβάλλοντος και η εξοικονόμηση ενέργειας. 3. Εκτός από τις προϋποθέσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 1, η Δ.Ε.Σ.Ε. μπορεί με απόφασή της να επιβάλλει περαιτέρω όρους για την ένταξη όλων ή μίας από τις επενδυτικές προτάσεις, των οποίων εξετάζεται η ένταξη, στις διαδικασίες του παρόντος νόμου, με σκοπό τη βέλτιστη επίτευξη των στόχων-κριτηρίων που αναφέρονται στην παράγραφο 2».

(6) Βλ. την απόφαση της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer (σκέψη 64).

αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης οι οποίες στηρίζονται σε εκπτώσεις ως προς την πύρση της αρχής του κράτους δικαίου μάλλον αναπαράγουν την κρίση. Από τη στιγμή που δεν είναι σαφή τα κριτήρια υπαγωγής ενός επενδυτικού σχεδίου σε ένα ιδιαίτερο ευνοϊκό καθεστώς, το πιθανότερο είναι ότι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς, αντί να επιδιώκουν την αντικειμενική βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του

σχεδίου τους, θα συνωστίζονται και πάλι στα γραφεία των αρμοδίων πολιτικών, προκειμένου να κερδίσουν την εύνοιά τους.

Δεν αρκεί λοιπόν να επινοούμε εταιρίες με την πρωτότυπη επωνυμία «Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ». Κάποτε πρέπει να αντιληφθούμε ότι δεν αποτελεί μόνον υποχρέωση αλλά είναι και προς το συμφέρον μας να επενδύουμε πρωτίστως στο κράτος δικαίου.

