

Αθήνα, 25-11-2010

**ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ: 412/2010 Ν.Σ.Κ**

**Θέμα:** "Χορήγηση άδειας επέκτασης βιομηχανικής – βιοτεχνικής εγκατάστασης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.3325/2005 (Α' 68<sup>Α</sup>)".

Με το από 08-06-2010 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας Δ/σης Ανάπτυξης και Συντονισμού που υπογράφεται από την τότε Υπουργό Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, αριθμ. πρωτ. Γραφείου Νομικού Συμβούλου 842/03-09-2010, εκτίθεται το εξής ιστορικό:

"Η εταιρεία SKOT ΑΕ με αίτησή της ζητά τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κατά παρέκκλιση για την επέκταση (κτηριακή-μηχανολογική) της μονάδας της στη Μάνδρα Αττικής.

Η θέση στην οποία ζητείται η επέκταση της μονάδας είναι χαρακτηρισμένη ως περιοχή (Α) του ΠΔ 5-12-1979 (ΦΕΚ 707 / Δ 79) που επιτρέπονται οι χρήσεις κατοικίας και αγροτικές-γεωργικές-κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις.

Η παρέκκλιση αφορά την κατασκευή νέων κτηρίων, νομιμοποίηση υπαρχόντων σε περιοχή μη συμβατή με τη δραστηριότητα της μονάδας, σε όμορο οικόπεδο εμβαδού 4,728,71 τ.μ..

Η προαναφερόμενη εταιρεία λειτουργεί στη θέση αυτή από το έτος 1979, εφοδιασμένη με άδεια λειτουργίας απεριόριστου χρονικής διάρκειας.

Για το τμήμα της μονάδας που λειτουργεί στο κτίριο για το οποίο ζητείται νομιμοποίηση, έχει χορηγηθεί από τη Δ/ση Ανάπτυξης Δυτ. Αττικής προθεσμία για μεταφορά.

Η επέκταση κτιριακή και μηχανολογική θα πραγματοποιηθεί:

A) Σε υπάρχον κτίριο που σήμερα λειτουργεί η εταιρεία.

B) Σε κτήριο 730.00 τμ που ζητείται η νομιμοποίηση του και βρίσκεται σε όμορο οικόπεδο.

Γ) Σε νέο κτήριο που θα κατασκευασθεί επιφανείας 1202.24 τ.μ. και θα συνδέσει τα δύο κτήρια (υπάρχον και νέο)".

Σε συνέχεια του ιστορικού αυτού με το ίδιο ως άνω έγγραφο τίθεται το ερώτημα "αν δύναται η υπηρεσία μας εκ των υστέρων να εγκρίνει τη χορήγηση αδειας εγκατάστασης κατά παρέκκλιση του νόμου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.3325/2005 για το τμήμα του γηπέδου που ήδη έχει κατασκευασθεί αυθαίρετα (730.00 τμ), το οποίο θα έχει ως αποτέλεσμα τη νομιμοποίηση του από την αρμόδια αρχή".

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το οποίο, με βάση το διδόμενο ιστορικό, αφορά κατ' ουσίαν **στην δυνατότητα ή μη έγκρισης επέκτασης υφιστάμενης αδειας εγκατάστασης**, εκτίθενται τα ακόλουθα:

I. Με το ν. 1360/1983 «Πρώθηση των επενδύσεων, οργάνωση των Υπηρεσιών Κρατικών Προμηθειών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 65), με τον οποίο απεσκοπήθη, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεσή του "...η ορθολογική ανασυγκρότηση των διαδικασιών για την έκδοση αδειας εγκατάστασης... χωρίς την τροποποίηση των κείμενων διατάξεων, που διέπουν κατ' ουσίαν τις προϋποθέσεις για την χορήγηση αδειας εγκατάστασης" ορίσθηκε στο άρθρο 4 αυτού ότι: «Με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου [με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων κατά το άρθρο 1 παρ. 21 του ν. 2412/1996, Α' 123] είναι δυνατόν να χορηγείται άδεια εγκατάστασης κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου αυτού ή άλλων νόμων, εφόσον πρόκειται για ιδιαίτερα σημαντικές παραγωγικές επενδύσεις και ιδίως για εγκατάσταση βιομηχανιών που συμβάλλουν στην επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης της Εθνικής Οικονομίας». Το άρθρο αυτό ρητώς διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 19 παρ. 1 του ν. 2516/1997 (Α' 159), με το οποίο αντιθέτως καταργήθηκαν, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 1, 2, 3 και 5 του πιο πάνω ν. 1360/1983.

Επακολούθησε ο ν. 3325/2005 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις» (Α' 68) ο οποίος ορίζει στο άρθρο 28 τα ακόλουθα: «Το άρθρο 4

του ν. 1360/1983 (ΦΕΚ 65 Α'), όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 21 του άρθρου 1 του ν. 2412/1996 (ΦΕΚ 123 Α'), αντικαθίσταται ως εξής: **"Με κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Οικονομίας και Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων είναι δυνατή η επέκταση της άδειας εγκατάστασης ιδιαίτερα σημαντικών για την Εθνική Οικονομία παραγωγικών επενδύσεων κατά παρέκκλιση του νόμου μετά των τυχόν αναγκαίων στο πλαίσιο αυτό επεκτάσεων, στο μέτρο που αποδεδειγμένα προκύπτει, μέσα από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησής της, ότι ο εκσυγχρονισμός αυτός δεν αναμένεται να προκαλέσει πρόσθετη επιβάρυνση στο περιβάλλον. Η ανωτέρω διάταξη δεν έχει ισχύ σε περιοχές με καθεστώς ειδικής περιβαλλοντικής προστασίας."**

Στον ίδιο νόμο 3325/2005 στο άρθρο 2 αυτού ως «επέκταση» ορίζεται «Η επαύξηση, μετά την αρχική εγκατάσταση και λειτουργία της δραστηριότητας, της εγκατεστημένης ισχύος του μηχανολογικού εξοπλισμού ή η προσθήκη κτιριακών εγκαταστάσεων ή ειδικών εγκαταστάσεων, που πραγματοποιείται μέσα στο γήπεδο όπου λειτουργεί η εγκατάσταση ή σε όμορό του ή η αλλαγή ή συμπλήρωση της δραστηριότητας. Όταν πρόκειται για αποθήκες χωρίς μηχανολογικό εξοπλισμό, επέκταση θεωρείται η αύξηση της αποθηκευτικής τους ικανότητας με οποιονδήποτε τρόπο" (παρ. 1 θ').

Επίσης ως «εκσυγχρονισμός» ορίζεται «Η αντικατάσταση ή συμπλήρωση του μηχανολογικού εξοπλισμού, των κτιριακών εγκαταστάσεων και η αλλαγή ή συμπλήρωση της δραστηριότητας» (παρ. 1 ι').

Κατά την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 28 του ν. 3325/2005, η δυνατότητα επέκτασης της άδειας εγκατάστασης **ήδη υφισταμένων και λειτουργουσών κατά την έναρξη της ισχύος του νόμου αυτού δραστηριοτήτων, κατά παρέκκλιση του νόμου**, προβλέπεται, όπως εξαιρετικώς, σε περίπτωση εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης, ιδιαίτερα σημαντικών για την Εθνική Οικονομία παραγωγικών επενδύσεων και υπό την προϋπόθεση να προκύπτει αποδεδειγμένα από την οικεία διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης ότι ο εκσυγχρονισμός και η επέκταση αυτή, ακόμη και αν συνεπάγεται αύξηση της εγκατεστημένης ισχύος του μηχανολογικού εξοπλισμού ή αλλαγή ή συμπλήρωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων ή επέκταση κτιριακών ή άλλων ειδικών εγκαταστάσεων δεν

αναμένεται να προκαλέσει καθόλου πρόσθετη επιβάρυνση στο περιβάλλον, ενώ εξαιρούνται από το πεδίο ισχύος της ανωτέρω διάταξης περιοχές με καθεστώς ειδικής περιβαλλοντικής προστασίας (ΣΤΕ Ολομ. 2640/2009).

Οι διατάξεις του άρθρου 4 του ν.1360/1983 όπως αντικαταστάθηκαν ως άνω με το άρθρο 28 του ν. 3325/2005, άρχισαν να ισχύουν από 11-03-2005, ημερομηνία δημοσίευσης του εν λόγω νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Α' 68), είναι δε ειδικές και καταλαμβάνουν τις προ της ημερομηνίας αυτής νομίμως ως προς την ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία τους αδειοδοτημένες δραστηριότητες του νόμου αυτού. Με βάση τις διατάξεις αυτές για την χορήγηση της άδειας επέκτασης της εγκατάστασης, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του νόμου απαιτείται αφενός η σύμπραξη κατά συναρμοδιότητα των Υπουργών Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής μετά από την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων με τα Π.Δ. 185/2009, 189/2009, και 24/2010 και αφετέρου η συνδρομή δύο κυρίαρχων κριτηρίων η ύπαρξη και μόνο των οποίων αρκεί για τη νομιμοποίησή της.

Τα κριτήρια αυτά είναι:

α) Η επένδυση δηλ. η ασκούμενη επιχειρηματική δραστηριότητα να είναι παραγωγική και **ιδιαίτερα σημαντική** για την Εθνική Οικονομία.

β) Η επέκταση της δραστηριότητας αυτής και ο εκσυγχρονισμός της **δεν θα προκαλέσουν, αν συντελεσθούν, πρόσθετη επιβάρυνση στο περιβάλλον.**

Από τα κριτήρια αυτά το **μεν κριτήριο α'**, το οικονομικό, που αφορά στον χαρακτήρα της επένδυσης ως παραγωγικής και ιδιαίτερα σημαντικής για την Εθνική Οικονομία **κρίνεται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας** και συγκεκριμένα της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας ως καθύλη αρμοδίας και αξιολογείται με βάση τα προσκομιζόμενα από την ενδιαφερόμενη επιχείρηση στοιχεία που αφορούν την παραγωγική δραστηριότητα της και από τα οποία αποδεικνύεται ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική για την Εθνική Οικονομία. Τέτοια δε στοιχεία μπορεί να είναι ισολογισμοί, παραστατικά εξαγωγών, ο αριθμός των εργαζομένων κλπ.

**Το δε κριτήριο β'** το περιβαλλοντικό από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής στο πλαίσιο της

καθύλη αρμοδιότητάς τους, όχι μόνο ως προς το περιβάλλον αλλά και ως προς τη χωροταξική και την πολεοδομική διάσταση της αδειοδότησης, δεδομένης της στενής και άμεσης σύνδεσής τους με την περιβαλλοντική αδειοδότηση, έτσι ώστε αποδεδειγμένα και τεκμηριωμένα να προκύπτει ανεπιφύλακτα, ότι η αιτούμενη κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων επέκταση κατά το ανωτέρω νόμιμο περιεχόμενό της, συμπεριλαμβανομένου και του κτιριοδομικού, δεν θα επιφέρει πρόσθετη επιβάρυνση στο περιβάλλον.

II. Κατά πάγια αρχή που διέπει τη δράση της Διοίκησης, σε περίπτωση **συλλογικής αρμοδιότητας, η οποία ασκείται ταυτόχρονα με τη συνυπογραφή κοινής απόφασης** δύο ή περισσότερων συναρμόδιων κατά νόμο οργάνων, όπως εν προκειμένω των δύο Υπουργών (Ελ. Σπηλιωτόπουλος Εγχ. Διοικ. Δικ. Εκδ. 8<sup>η</sup> παρ. 140 β'), και για την έκδοση της κοινής αυτής απόφασης τίθεται από το νόμο ως αναγκαίος όρος για την έκδοσή της, η ύπαρξη κριτηρίων και προϋποθέσεων, η εξέταση και η διαπίστωση της συνδρομής των οποίων και η αξιολόγησή τους εμπίπτει στην καθ' ύλη αρμοδιότητα των υπηρεσιών των συναρμόδιων οργάνων, η εν λόγω εξέταση και αξιολόγησή τους, ελλείπει σχετικής ρητής αντίθετης ρύθμισης, **γίνεται κατά τον λόγο της αρμοδιότητας των υπηρεσιών κάθε συναρμοδίου οργάνου χωριστά** (Μ.Στασινόπουλος Μαθημ. Διοικ. Δικαίου Ανατυπ. 1976 σελ. 148 ε π) .

Τούτο στην πράξη έχει την έννοια ότι το επισπεύδον τη διαδικασία συναρμόδιο όργανο **αφού εξετάσει και καταλήξει θετικά** για την ύπαρξη των αναγκαίων για την έκδοση της κοινής απόφασης κριτηρίων και προϋποθέσεων που εμπίπτουν στην δική του καθ' ύλη αρμοδιότητα **οφείλει να προωθήσει το σχέδιο της απόφασης αυτής προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του άλλου ή των άλλων συναρμόδιων οργάνων**, προκειμένου να εξετάσουν και να διαπιστώσουν με τη σειρά τους και αυτά, αν συντρέχουν τα αναγκαία για την έκδοση της ίδιας απόφασης κριτήρια και προϋποθέσεις που εμπίπτουν στην δική του ή δική τους χωριστή για το καθένα αρμοδιότητα αντίστοιχα. Σε περίπτωση δε που η εν λόγω χωριστή από το κάθε ένα συναρμόδιο όργανο εξέταση των κριτηρίων της δικής του αρμοδιότητας **αποβεί θετική τότε ολοκληρώνεται η σχετική διαδικασία με την συνυπογραφή της κοινής απόφασης.**

Τούτο όμως δεν αποκλείει η εξέλιξη της εν λόγω διαδικασίας να λάβει χώρα **κατ' αντίστροφη σειρά** ως προς την διαπίστωση της ύπαρξης των απαιτούμενων κριτηρίων και προϋποθέσεων, δηλαδή δεν αποκλείεται η αξιολόγηση αυτή να προηγείται από τις υπηρεσίες των λοιπών συναρμόδιων και συναποφασιζόντων οργάνων, αν τούτο προβλέπεται από κανονιστικές συνήθως ρυθμίσεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του εφαρμοζόμενου κατά περίπτωση νόμου, και έτσι να απομένει μόνον η συνυπογραφή της κοινής απόφασης με επιμέλεια της επισπεύδουσας συναρμόδιας υπηρεσίας.

Οι ανωτέρω παραδοχές συμπορεύονται με την αρχή που διέπει την **άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων κατά τον λόγο της καθύλη αρμοδιότητας καθενός χωριστά** καθώς και με την αρχή της **οικονομίας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης εντός του πλαισίου της γενικής αρχής της νομιμότητας** που διέπει αυτήν, οι οποίες **δεν καθιστούν ανεκτές, αφενός την παράλειψη άσκησης της αρμοδιότητας** κάθε διοικητικού οργάνου, όταν συντρέχουν οι κατά νόμο διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις άσκησής της και αφετέρου, σε περίπτωση συναρμοδιότητας, είτε την παρεμπόδιση άσκησης της καθύλη αρμοδιότητας των λοιπών συναρμόδιων οργάνων από την δια της παραλείψεως άρνηση άσκησης της αρμοδιότητας του επισπεύδοντος οργάνου, καιτοι συντρέχουν οι κατά τα ως άνω νόμιμες προϋποθέσεις άσκησής της **είτε την άσκηση αρμοδιότητας και επί αντικείμενου, το οποίο ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα του άλλου συναποφασίζοντος οργάνου** (Μ. Στασινόπουλος ως άνω σελ. 227 )

III. Στην προκειμένη περίπτωση του υπό κρίση ερωτήματος, σύμφωνα με το διδόμενο ιστορικό και τα συνοδεύοντα το ερώτημα έγγραφα, η καθύλη αρμόδια Δ/ση της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας ετοίμασε τον Ιούλιο του έτους 2009 σχέδιο κοινής απόφασης των τότε συναρμόδιων Υπουργών Ανάπτυξης, Οικονομίας και Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, προκειμένου να χορηγηθεί άδεια επέκτασης της άδειας εγκατάστασης της αναφερόμενης σ' αυτό εταιρείας, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 3325/2005, αξιολογώντας θετικά το ως άνω οικονομικό κριτήριο που εμπίπτει αποκλειστικά στην καθύλη αρμοδιότητα της.

Το σχέδιο όμως αυτό δεν προωθήθηκε για υπογραφή από τον Υπουργό Ανάπτυξης με συνέπεια να μην προωθηθεί περαιτέρω στα λοιπά συναρμόδια Υπουργεία για την άσκηση της δικής τους αρμοδιότητας και προκειμένου για το ΥΠΕΧΩΔΕ ως προς τα εμπίπτοντα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του περιβαλλοντικά χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια έτσι, ώστε να ολοκληρωθεί η σχετική διοικητική διαδικασία είτε θετικά σε περίπτωση θετικής αξιολόγησης των κριτηρίων αυτών με την συνυπογραφή και τοιουτοτρόπως έκδοση της κοινής απόφασης είτε αρνητικά σε περίπτωση αρνητικής αξιολόγησης αυτών, πράγμα το οποίο θα είχε ως συνέπεια την ματαίωση της έκδοσης της κοινής απόφασης και την απόρριψη της αίτησης επέκτασης.

Όπως προκύπτει από το σχέδιο της ως άνω απόφασης, η μη προώθηση του για υπογραφή οφείλετο προφανώς στην γνώμη που εκφράζεται από υπηρεσιακό πρόσωπο με επισημειωματική χειρόγραφη πράξη του στο τέλος του σχεδίου και η οποία συνίσταται στο ότι η προώθηση της έκδοσης της άδειας επέκτασης θα είχε ως συνέπεια την μέσω της ζητούμενης κατά παρέκκλιση επέκτασης νομιμοποίηση υφιστάμενης κτιριακής εγκατάστασης, ως μέρος αυτής, η οποία ανηγέρθη χωρίς πολεοδομική άδεια και χρησιμοποιείται ήδη για τις ανάγκες της δραστηριότητας της ενδιαφερόμενης επιχείρησης που νόμιμα ασκείται σε όμορη οικοπεδική έκταση της.

Η γνώμη όμως αυτή, όπως προκύπτει, εκφέρεται επί κριτηρίου-αντικειμένου, η διαπίστωση της ύπαρξης του οποίου και η αξιολόγησή του **δεν εμπίπτει στην καθύλη αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας** αλλά αποκλειστικά στην καθύλη αρμοδιότητα των υπηρεσιών του μόνου συναρμόδιου πλέον για την έκδοση της κοινής απόφασης Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, και οδηγεί με την συνεπαγόμενη άρνηση άσκησης των αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας σε παρεμπόδιση άσκησης των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών εκείνων που ασκούν τις αρμοδιότητες του συναρμόδιου Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής σε κεντρικό ή και σε περιφερειακό επίπεδο, **ερχόμενη έτσι ευθέως σε αντίθεση με τις ανωτέρω εκτιθέμενες αρχές που διέπουν τη δράση της Διοίκησης.**

Τούτων δοθέντων έχω την γνώμη, ότι, με βάση τις προεκτιθέμενες στην παράγραφο II νομικές παραδοχές, η αρμόδια υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας **δεν νομιμοποιείται να απέχει από την άσκηση της δικής της επί του προκειμένου αρμοδιότητας**, ως προς την επίσπευση της απαιτούμενης για τη χορήγηση της άδειας επέκτασης διοικητικής διαδικασίας, η οποία πρέπει, όπως προαναφέρεται, να περιορίζεται στην διαπίστωση της ύπαρξης ή μη του κατά την εφαρμοστέα εν προκειμένω διάταξη του άρθρου 28 του ν. 3325/2005 οικονομικού κριτηρίου, το οποίο και μόνο εμπίπτει στην δική της αρμοδιότητα, αφήνοντας την διαπίστωση και αξιολόγηση των λοιπών κριτηρίων στις υπηρεσίες που ασκούν αρμοδιότητες του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ως αποκλειστικά καθύλη αρμόδιου για τα εν λόγω κριτήρια **και προς το οποίο θα πρέπει να προωθηθεί το σχέδιο της κοινής απόφασης** για την συνυπογραφή του και για την ολοκλήρωση έτσι της διαδικασίας έκδοσής της.

Το ίδιο δε επιβάλλεται να γίνει και στην περίπτωση που η διαδικασία διαπίστωσης και αξιολόγησης των κριτηρίων αυτών από τις υπηρεσίες αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής έχει ήδη προηγηθεί κατ' αντίστροφη σειρά, με βάση τις παραδοχές της παραγράφου II, και η διαδικασία αυτή έχει αποβεί θετική για την επέκταση της άδειας εγκατάστασης της ενδιαφερόμενης εταιρείας.

Ο γνωμοδοτών

  
**Βλάσης Ασημακόπουλος**  
**Αντιπρόεδρος ΝΣΚ**

