



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης : 131/2017

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
(Τμήμα Β')

Συνεδρίαση της 29<sup>ης</sup> Μαΐου 2017

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ..

**Μέλη:** Νικόλαος Μουδάτσος Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ, Στέφανος Δέτσης, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Αδαμαντία Καπετανάκη, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Διονύσιος Χειμώνας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής :** Κων/νος Χαραλαμπίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

**Αριθμός Ερωτήματος:** ΔΛΜΑΥ/Φ.ΓΕΝ./οικ.175087/1200/20.4.2017 του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Γενική Γραμματεία Ενέργειας & Ορυκτών Πρώτων Υλών, Δνση Λατομείων Μαρμάρων και Αδρανών Υλικών, Τμήμα Λατομείων Μαρμάρων, που υπογράφεται από τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών.

**Ερώτημα:** Ποίος ο τρόπος υπολογισμού του ύψους της εγγυητικής επιστολής για τη διασφάλιση καταβολής τυχόν οφειλομένων μισθωμάτων λατομείων αμφισβητούμενης κυριότητας μετά την ισχύ του άρθρου 41 παρ. 9 του ν. 4409/2016.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδότησε ως εξής:

**Ιστορικό**

1. Με τις διατάξεις της παραγράφου 9 του άρθρου 41 ν. 4409/2016 ρυθμίστηκαν, για πρώτη φορά, ζητήματα σχετικά με την εκμετάλλευση λατομείων που δραστηριοποιούνται σε εκτάσεις αμφισβητούμενου ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Η ερωτώσα υπηρεσία εκθέτει ότι, πριν τη διάταξη αυτή, οι ρυθμίσεις που περιέχει είχαν

εφαρμοστεί ως διοικητική πρακτική με ευρεία αποδοχή, μεταξύ άλλων, και σε λατομεία που ήδη λειτουργούν σε περιοχές που δεν έχει επιλυθεί το ιδιοκτησιακό καθεστώς και βρίσκονται στη φάση της παράτασης. Στο πλαίσιο εφαρμογής της διοικητικής αυτής πρακτικής έχουν διαπιστωθεί οι κάτωθι επιμέρους περιπτώσεις:

α) έχουν εκδοθεί αποφάσεις εγγυητικής επιστολής «για διασφάλιση καταβολής τυχόν οφειλομένων μισθωμάτων» για λατομεία πριν αυτά αδειοδοτηθούν και οι οποίες καλύπτουν το σύνολο του χρόνου αδειοδότησης. Στην περίπτωση αυτή η έκδοση νέας εγγυητικής του Ν. 4409/2016 ακολουθεί απρόσκοπτα την υπάρχουσα.

β) έχουν εκδοθεί αποφάσεις εγγυητικών επιστολών οι οποίες καλύπτουν μερικώς τον χρόνο αδειοδότησης, όπως στην περίπτωση όπου υπήρχε κατατεθειμένη εγγυητική επιστολή μόνο από το 2006 και μετά, οπότε η έκδοση νέας εγγυητικής του Ν. 4409/2016 από την ημερομηνία της αρχικής άδειας ( 1989) υπερκαλύπτει χρονικά την ήδη υπάρχουσα.

γ) δεν έχουν εκδοθεί καθόλου ανάλογες αποφάσεις εγγυητικών επιστολών στο παρελθόν. Στην περίπτωση αυτή η έκδοση εγγυητικής του Ν. 4409/2016 επιβάλλεται για πρώτη φορά.

Κατόπιν τούτων η υπηρεσία τελικώς ερωτά : «το ύψος της εγγυητικής επιστολής «για διασφάλιση καταβολής τυχόν οφειλομένων μισθωμάτων» υπολογίζεται με βάση τα μισθώματα των προηγούμενων ετών ή με αφετηρία την έκδοση του νόμου ; Στην περίπτωση που ληφθούν υπόψιν τα μισθώματα των προηγούμενων ετών, ο τρόπος υπολογισμού θα αφορά πέραν των παγίων και τα σύνολο των αναλογικών μισθωμάτων;»

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

2. Το άρθρο 41 ν. 4409/2016 (Α' 136) ορίζει, στην παράγραφο 9 αυτού, το εξής : «*Το αίτημα χορήγησης άδειας εκμετάλλευσης του άρθρου 4 του Ν. 669/1977 (Α' 241) και του άρθρου 9 του Ν. 1428/1984 (Α' 43) στις περιοχές του δευτέρου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 62 του Ν. 998/1979 (Α' 289), όπως ισχύει, για τις οποίες το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν έχει επιλυθεί οριστικά στο πλαίσιο του άρθρου 10 του Ν. 3208/2003 (Α' 303), κατατίθεται στην αρμόδια Υπηρεσία της οικείας Περιφέρειας, εφόσον έχει προηγηθεί κατάθεση αγωγής αναγνώρισης κυριότητας ή αίτημα διοικητικής αναγνώρισης κυριότητας του φερόμενου ιδιοκτήτη. Σε περίπτωση ύπαρξης περισσότερων του ενός αιτημάτων χορήγησης άδειας εκμετάλλευσης, εξετάζεται κατά προτεραιότητα αυτό που συνοδεύεται από την πρώτη χρονικά αρμοδίως κατατεθείσα αίτηση αναγνώρισης ιδιοκτησίας. Μέχρι την επίλυση της αμφισβήτησης για το ιδιοκτησιακό καθεστώς με την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, η άδεια εκμετάλλευσης χορηγείται, χωρίς να καταρτιστεί*

σύμβαση μίσθωσης, εφόσον κατατεθεί εκ μέρους του ενδιαφερόμενου εγγυητική επιστολή νομίμως λειτουργούντος στην Ελλάδα πιστωτικού ιδρύματος και συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις χορήγησής της. Η εγγυητική επιστολή είναι αόριστης διάρκειας. Το ύψος της εγγυητικής επιστολής καθορίζεται από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση και αντιστοιχεί στο ποσό των μέγιστων, προβλεπομένων από την εκάστοτε ισχύουσα σχετική νομοθεσία, παγίων μισθωμάτων μίας τριετίας. Αν το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν έχει επιλυθεί αμετάκλητα εντός της πρώτης τριετίας, ο εκμεταλλευτής υποβάλλει αίτηση για την έκδοση νέας απόφασης καθορισμού του ύψους της εγγυητικής επιστολής τουλάχιστον τρεις (3) μήνες πριν από τη λήξη της τριετίας. Το ύψος της νέας εγγυητικής επιστολής αντιστοιχεί σε ποσό που περιλαμβάνει, πέραν των παγίων και το σύνολο των αναμενόμενων αναλογικών μισθωμάτων, όπως αυτά καθορίζονται από τις εκάστοτε ισχύουσες σχετικές διατάξεις, με βάση τα αποτελέσματα της δραστηριότητας της προηγούμενης τριετίας. Η νέα εγγυητική επιστολή κατατίθεται στην αρμόδια υπηρεσία, προς αντικατάσταση της αρχικής, έναν (1) τουλάχιστον μήνα πριν από τη λήξη της τριετίας. Με ανάλογο τρόπο και διαδικασία καθορίζεται το ύψος της εγγυητικής επιστολής για το πέραν της κάθε τριετίας χρονικό διάστημα, μέχρι την αμετάκλητη επίλυση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Αν ο εκμεταλλευτής δεν εκπληρώσει τις κατά τα ανωτέρω υποχρεώσεις του, η εγγυητική επιστολή καταπίπτει υπέρ του Δημοσίου και η άδεια εκμετάλλευσης ανακαλείται. Αν τα συνολικά οφειλόμενα μισθώματα υπερβαίνουν το ποσό της εγγυητικής επιστολής, η οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση καταλογίζει σε βάρος του εκμεταλλευτή τα ποσά που δεν καλύπτονται από την εγγυητική επιστολή. Μετά την επίλυση της αμφισβήτησης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος: α) Εάν η έκταση χαρακτηριστεί ως ιδιωτική, η εγγυητική επιστολή επιστρέφεται, χωρίς καμία άλλη υποχρέωση ή βάρος του Δημοσίου. β) Εάν η έκταση χαρακτηριστεί ως δημόσια, καλείται ο εκμεταλλευτής να συνάψει σύμβαση μίσθωσης με το Ελληνικό Δημόσιο, η οποία καλύπτει το υπολειπόμενο χρονικό διάστημα μίσθωσης μέχρι τη συμπλήρωση του μέγιστου χρόνου που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία. Η αρμόδια υπηρεσία βεβαιώνει ατόκως το συνολικό ποσό των οφειλόμενων μισθωμάτων, το οποίο καταβάλλεται από τον εκμεταλλευτή εφάπαξ, εντός δύο (2) μηνών από τη βεβαίωσή του και κατόπιν επιστρέφεται στον εκμεταλλευτή η σχετική εγγυητική επιστολή. Εφόσον ο εκμεταλλευτής δεν εκπληρώσει την υποχρέωση καταβολής των μισθωμάτων, η αρμόδια υπηρεσία ανακαλεί την άδεια εκμετάλλευσης, η εγγυητική επιστολή καταπίπτει και, αν το ποσό που αντιστοιχεί στα οφειλόμενα μισθώματα είναι μεγαλύτερο από το ποσό της εγγυητικής επιστολής, βεβαιώνεται ατόκως το επιπλέον αυτό ποσό. Σε κάθε άλλη περίπτωση δεν χρωρεί επιστροφή ποσού για τη χρονική περίπτωση που προηγείται της επίλυσης της αμφισβήτησης. Το Δημόσιο δεν φέρει





καμία ευθύνη για τυχόν εκνίκηση εκ μέρους τρίτων των εκτάσεων της παραγράφου 1 για τις οποίες εκδόθηκε η προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του Ν. 669/1979 (Α' 241) και στο άρθρο 9 του Ν. 1428/1984 (Α' 43) άδεια εκμετάλλευσης και οι εκτάσεις κρίθηκαν τελεσιδίκως ως μη δημόσιες».

### **Ερμηνεία των διατάξεων**

3. Στην αιτιολογική έκθεση του άρθρου 41 ν. 4409/2016 εκτίθενται, σχετικά με τις διατάξεις της παραγράφου 9 αυτού, μεταξύ άλλων και τα εξής:

«Με την παράγραφο αυτή ρυθμίζονται θέματα που σχετίζονται με την έκδοση άδειας εκμετάλλευσης λατομείων αδρανών υλικών, μαρμάρων, σχιστολιθικών πλακών, βιομηχανικών ορυκτών και αργίλων, στις περιοχές του δευτέρου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 62 του ν. 998/1979 (Α' 289) όπως ισχύει κατά τη χρονική περίοδο που εκκρεμεί η επίλυση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Η προτεινόμενη διάταξη είναι σε συμφωνία με το άρθρο 62 του ν. 998/1979 (Α' 289), ως προς την καθιέρωση διαδικαστικού προνομίου του Δημοσίου.... Η διάταξη προβλέπει την κατάθεση εγγυητικής επιστολής που θα αντιστοιχεί στα οφειλόμενα στο δημόσιο μισθώματα μέχρι την οριστική επίλυση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, αντί της σύναψης συμβολαίου μίσθωσης της υπό αδειοδότησης έκτασης με το Ελληνικό Δημόσιο. Κατά τα λοιπά δεν αλλάζει η προβλεπόμενη από τη λατομική νομοθεσία αδειοδοτική διαδικασία... Η διάταξη αυτή ειδικότερα: α) Περιγράφει τη διαδικασία που ακολουθείται μέχρι σήμερα ως διοικητική πρακτική, η οποία στην πράξη αποδείχτηκε αποτελεσματική, στις υπόψη εκτάσεις όπου η απόδειξη του δικαιώματος βαρύνει και το Δημόσιο και εκκρεμεί η αναγνώριση του δικαιώματος κυριότητας, μέχρι να ολοκληρωθεί νομικά η διαδικασία αυτή από τα αρμόδια όργανα. Η κατοχύρωση μιας ήδη εφαρμοσμένης διοικητικής πρακτικής εξασφαλίζει την ομαλή και επ' ωφελεία του δημοσίου διαχείριση του ζητήματος, δεν απαιτεί πρόσθετες γραφειοκρατικές διοικητικές διαδικασίες, ούτε διακυβεύει την αποδοτικότητα των πόρων της διοίκησης. β) Διευκολύνει την βέλτιστη αξιοποίηση των ελληνικών ορυκτών πρώτων υλών, μη ακυρώνοντας αναπτυξιακές δραστηριότητες και μη παρεμποδίζοντας αυτές με δικαστικές διαμάχες,... γ) Διασφαλίζει πλήρως τα συμφέροντα του Ελληνικού Δημοσίου ως προς την καταβολή μισθωμάτων μέσω εγγυητικής επιστολής, στην περίπτωση που η έκταση αναγνωρισθεί αμετάκλητα ως δημόσια, με καμία αλλοίωση ή απεμπόληση οποιουδήποτε δικαιώματος αυτού. δ) Διασφαλίζει και δεν επιβαρύνει το δημόσιο στην περίπτωση που στη δικαστική διαμάχη μεταξύ φερόμενου ιδιοκτήτη και Δημοσίου η έκταση κριθεί τελεσίδικα ως ιδιωτική, επειδή ο ιδιοκτήτης της έκτασης έχει και το δικαίωμα της εκμετάλλευσης, το οποίο είναι δικαίωμα εξαντλήσιμο με την πρόοδο της εκμετάλλευσης, και στην περίπτωση τυχόν προηγουμένης μίσθωσης με

*το δημόσιο θα εγείρονταν θέματα αντισυνταγματικότητας».*

4. Τόσο από το περιεχόμενο ανωτέρω διατάξεων όσο και από την προεκτεθείσα αιτιολογική έκθεση συνάγεται ότι με αυτήν καλύφθηκε νομοθετικό κενό σε πολύ σημαντικό ζήτημα, συνδεδεμένο με τη λειτουργία ενεργών και παραγωγικών, προς όφελος (και) της εθνικής οικονομίας, λατομείων, για το οποίο κενό ίσχυε αποδεκτή μεν, γενικά, πλην νομοθετικώς ανεπείρηστη διοικητική πρακτική, δεκτική, πάντως, επιφυλάξεων, αμφισβητήσεων και, κυρίως, διαφορών στην τιμολογιακή υλοποίηση και εφαρμογή της.

5. Εφόσον, συνεπώς, ο καθορισμός του ύψους των εγγυητικών επιστολών και η, συν τω χρόνω, παράταση ισχύος ή αντικατάσταση αυτών ουδαμού είχε, μέχρι τούδε, νομικό έρεισμα, η διασφάλιση καταβολής τυχόν οφειλομένων μισθωμάτων λατομείων, των οποίων το ιδιοκτησιακό καθεστώς (εξακολουθεί να) είναι σε αμφισβήτηση, θα υπείκει, του λοιπού, στο νεοπαγές ουσιαστικό και διαδικαστικό ρυθμιστικό πλαίσιο των διατάξεων αυτών. Τούτο δεν ισχύει μόνο για τις άδειες εκμετάλλευσης λατομείων της ανωτέρω κατηγορίας που θα χορηγηθούν μετά την έναρξη ισχύος του άρθρου 41 παρ. 9 ν.4409/2016 αλλά και για τις ήδη εν εξελίξει ευρισκόμενες, δυνάμει παλαιότερων του νόμου αδειών, εκμεταλλεύσεις, προκειμένου οι καλύπτουσες και αυτές εγγυητικές επιστολές, τουτέστιν οι εγγυητικές συμβάσεις, να εξοπλισθούν με ενιαίο και αδιαμφισβήτητο νομοθετικό έρεισμα, να τερματιστεί η συναφής ανασφάλεια του δικαιοπρακτικού πλαισίου και πιθανοί εξ αυτής κίνδυνοι και να ομογενοποιηθεί η μεταχείριση των εκμεταλλευτών μεταλλείων σε όλη την Ελλάδα από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

6. Κατά συνέπεια προς τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά η Διοίκηση οφείλει, σε εφαρμογή των προπαρατεθεισών διατάξεων, μέσα σε σύντομο και, πάντως, εύλογο από την έναρξη ισχύος τους, χρονικό διάστημα, να καλέσει όλους τους εκμεταλλευτές των υπό ιδιοκτησιακή αμφισβήτηση λατομείων αδρανών υλικών, μαρμάρων, σχιστολιθικών πλακών, βιομηχανικών ορυκτών και αργίλων να καταθέσουν τις αντίστοιχες εγγυητικές επιστολές, για τη διασφάλιση καταβολής (τυχόν) μισθωμάτων, το ποσό των οποίων (εγγυητικών επιστολών) θα καθοριστεί αποκλειστικά κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 9 του άρθρου 41 ν.4406/2016, χωρίς να ληφθεί υπόψη οποιοδήποτε προηγούμενο γενικής ή τοπικής διοικητικής πρακτικής.

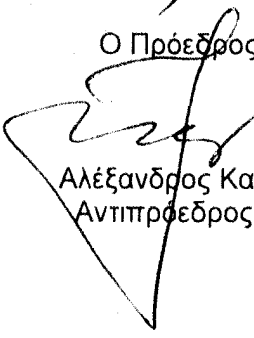
#### **Απάντηση**

7. Ενόψει όσων ανωτέρω εκτέθηκαν επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδοτεί, ομοφώνως, ότι, για τα αμφισβητούμενης ιδιοκτησίας λατομεία που κατά την έναρξη ισχύος του άρθρου 41

παρ. 9 ν.4409/2016 λειτουργούν βάσει προσωρινής άδειας εκμετάλλευσης, χωρίς μίσθωση, απαιτείται εγγυητική επιστολή για τη διασφάλιση καταβολής τυχόν οφειλομένων μισθωμάτων, το ύψος της οποίας καθώς και ο,τιδήποτε σχετίζεται με την έκδοση αυτής θα ρυθμισθεί, πλέον, βάσει των διατάξεων του προαναφερθέντος άρθρου και νόμου, χωρίς να ληφθεί υπόψη οποιοδήποτε προηγούμενο γενικής ή τοπικής διοικητικής πρακτικής.

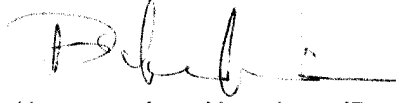
Θεωρήθηκε  
Αθήνα, 1-6-2017

Ο Πρόεδρος

  
Αλέξανδρος Καραγιάννης  
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο εισηγητής

  
Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης  
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους