



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Εκτέλεση περιηγητικών πλόων από πλοία με σημαία τρίτων χωρών με αφετηρία ελληνικό λιμένα»

Ι. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νοσχ, όπως αυτό έγινε δεκτό, κατά πλειοψηφία, από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου και τη Διαρκή Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων του Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής, επεκτείνεται το «δικαίωμα διενέργειας περιηγήσεων μεταξύ ελληνικών λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και των νησιών ή μεταξύ των νησιωτικών λιμένων» που ισχύει για τα υπό κοινοτική σημαία επιβατηγά πλοία ανεξαρτήτως χωρητικότητας τα οποία είναι εγγεγραμμένα στα νηολόγια των άλλων κρατών μελών και πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να εκτελούν ενδομεταφορές στο εσωτερικό του κράτους μέλους του οποίου τη σημαία φέρουν [άρθρο 165 παρ. 3. (β) του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (ΚΔΝΔ), βλ. ν.δ. 187/1973], και στα πλοία με σημαία τρίτων χωρών, υπό τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων (άρθρο 1 του Νοσχ).

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση του Νοσχ, «Η άρση της απαγόρευσης εκτέλεσης κυκλικών περιηγητικών ταξιδίων με αφετηρία ελληνικό λιμένα από πλοία, που φέρουν σημαίες τρίτων χωρών και δεν καλύπτονται από τις ρυθμίσεις του Κανονισμού (ΕΟΚ) 3577/92 (...) θα ωφελήσει την ανάπτυξη του θαλάσσιου τουρισμού στη χώρα μας αλλά και τις συνδεόμενες με τη θαλάσσια κρουαζιέρα Ελληνικές Επιχειρήσεις». Εξ άλλου, όπως περαιτέρω αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του Νοσχ, «οι ισχύουσες μέχρι τώρα απαγορεύσεις με σκοπό την προστασία του Ελληνόκτητου και υπό ελληνική σημαία κρουαζιερόπλοιου, με το άρθρο 165 του ΚΔΝΔ, αφ' ενός μεν δεν εμπόδισαν τη συρρίκνωση του κλάδου αυτού αφ' ετέρου, παρεμποδίζουν την α-

νάπτυξη της κρουαζιέρας στη χώρα μας, καθώς είχαν σαν αποτέλεσμα τη μεταφορά της σχετικής δραστηριότητας σε άλλες χώρες».

Το Νοσχ θέτει το γενικό πλαίσιο υπό το οποίο πλοία με σημαία τρίτων χωρών θα δύνανται να εκτελούν πλόες κατά τα ανωτέρω. Ειδικότερα, οι πλοιοκτήτριες εταιρείες ή οι εταιρείες οι οποίες εκμεταλλεύονται τα πλοία θα συνάψουν σύμβαση με το Ελληνικό Δημόσιο, το ακριβές περιεχόμενο της οποίας και άλλοι όροι της, οι οποίοι θα έχουν ενιαίο και γενικό χαρακτήρα για όλα τα πλοία, θα ορισθούν με κ.υ.α. Με την ανωτέρω απόφαση θα προσδιορίζονται και τυχόν κριτήρια διαφοροποίησης των όρων των συμβάσεων αναλόγως προς τη μεταφορική ικανότητα των πλοίων, τη στελέχωσή τους κ.λπ.. [άρθρο 1 παρ. 1 (γ)]. Επίσης, ορίζεται το πλαίσιο απασχόλησης των Ελλήνων ναυτικών οι οποίοι θα απασχολούνται στα εν λόγω πλοία [άρθρο 1 παρ. 1 (δ)], θεσπίζεται η επιβολή εισφοράς από τις ανωτέρω εταιρείες υπέρ του Κεφαλαίου Ανεργίας και Ασθενείας Ναυτικών (άρθρο 2), προβλέπονται κυρώσεις για την παράβαση του παρόντος και της νομοθεσίας περί εκτέλεσης περιηγητικών πλόων και παρέχεται η δυνατότητα μονομερούς λύσης της σύμβασης υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 3).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοσχ

Γενική Παρατήρηση

Μία από τις σημαντικότερες εκδηλώσεις της πλήρους κυριαρχίας του παράκτιου κράτους ως προς τη διακίνηση πλοίων από και προς τους λιμένες του είναι το προνόμιο της ακτοπλοΐας υπέρ των πλοίων με εθνική σημαία. Στην ελληνική έννομη τάξη το προνόμιο της ακτοπλοΐας υπέρ των ελληνικών πλοίων ρυθμίζεται από τα άρθρα 165-166 ΚΔΝΔ και σειρά π.δ. (Κ. Ιωάννου, Αν. Στρατή, Δίκαιο της Θάλασσας, β' έκδοση, 2000, σελ. 74-75). Ειδικότερα, η μεταφορά επιβατών μεταξύ ελληνικών λιμένων αποτελεί δικαίωμα των ελληνικών πλοίων που έχουν αναγνωρισθεί ως επιβατηγά και έχουν αναλάβει, συμφώνως προς τις ισχύουσες διατάξεις, την εκτέλεση τακτικών δρομολογίων μεταξύ ελληνικών λιμένων επακριβώς καθορισμένων (ΚΔΝΔ 165 παρ. 1). Τα ανωτέρω πλοία έχουν επίσης το δικαίωμα να παραλαμβάνουν από ελληνικούς λιμένες επιβάτες για περιήγηση. Δικαίωμα που ισχύει και όταν η περιήγηση εκτείνεται και σε αλλοδαπούς λιμένες, εφόσον ο λιμένας της οριστικής αποβίβασης των περιηγητών είναι ημεδαπός (ΚΔΝΔ 165 παρ. 3). Σημειώνεται ακόμη ότι το προνόμιο της ακτοπλοΐας που καθιερώνει ο ΚΔΝΔ δεν αφορά την απ' ευθείας μεταφορά επιβατών μεταξύ ελληνικών λιμένων και λιμένων τρίτων κρατών και το αντίστροφο, η οποία επιτρέπεται και στα υπό σημαία τρίτου κράτους επιβατηγά πλοία, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας (ΚΔΝΔ 165 παρ. 2). Περαιτέρω, με π.δ. εκδιδόμενα με

πρόταση του αρμόδιου υπουργού ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις για την παραλαβή, περιήγηση και αποβίβαση επιβατών από επιβατηγά πλοία υπό σημαία τρίτου κράτους υπό τον όρο της αμοιβαιότητας [165 παρ. 6 (α)].

Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, η διατήρηση του εθνικού προνομίου της ακτοπλοΐας θεωρήθηκε μη συμβατή με την πολιτική του ελεύθερου ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς συνιστούσε εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή των θαλάσσιων υπηρεσιών στον ενδοκοινοτικό χώρο. Έτσι, με δέσμη Κανονισμών (4055-4058/1986) ρυθμίσθηκαν, σε επίπεδο δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, ζητήματα ως προς το άνοιγμα της κοινής ναυτιλιακής αγοράς, την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων, την παροχή υπηρεσιών και την εγκατάσταση στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, ενώ με τον Κανονισμό 3577/1992 ήρθη βαθμιαίως το προνόμιο της ακτοπλοΐας ως προς τη μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών μεταξύ των λιμένων μίας και της αυτής χώρας (μεταφορές δηλαδή μεταξύ των ηπειρωτικών της λιμένων, μεταξύ των ηπειρωτικών και νησιωτικών της λιμένων και μεταξύ των νησιωτικών της λιμένων) (Α. Κιάντου-Παμπούκη, Ναυτικό Δίκαιο, τ. 1, 2003, σελ. 40 επ., ιδίας, Η άρση του προνομίου της ακτοπλοΐας, Αρμ. 1995, σελ. 1 επ.).

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νσχ, το δικαίωμα διενέργειας περιηγήσεων μεταξύ ελληνικών λιμένων, που ισχύει για τα υπό κοινοτική σημαία επιβατηγά πλοία, απονέμεται και στα πλοία με σημαία τρίτου κράτους. Σχετικώς σημειώνεται ότι, κατά την άσκηση των σχετικών με την παραχώρηση του ανωτέρω δικαιώματος αρμοδιοτήτων των οργάνων της Διοίκησης, ενδέχεται να τύχουν εφαρμογής και ρυθμίσεις που ισχύουν βάσει της κανονιστικής αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τομείς όπου αυτή αναπτύσσει σχετική δράση. Αυτό διαπιστώνεται ιδίως στο πλαίσιο της απελευθέρωσης των θαλάσσιων ενδομεταφορών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της νομοθεσίας που ισχύει σε θέματα ασφάλειας των θαλάσσιων μεταφορών και προστασίας του περιβάλλοντος [βλ., επί παραδείγματι, Κανονισμό 725/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31.3.2004, για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και τις λιμενικές εγκαταστάσεις (ΕΕ L 129/29.4.2004, σελ. 0006–0091), Οδηγία 2005/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26.10.2005, σχετικώς με την ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων (ΕΕ L 310/25.11.2005, σελ. 0028–0039), Κανονισμό 336/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15.2.2006, για την εφαρμογή του διεθνούς κώδικα διαχείρισης της ασφάλειας εντός της Κοινότητας και την κατάργηση του κανονισμού 3051/95 του Συμβουλίου (ΕΕ L 064/4.3.2006, σελ. 0001–0024) και Οδηγία 2008/56/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της

17.6.2008, περί πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής για το θαλάσσιο περιβάλλον (οδηγία-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική) (ΕΕ L 164/25.6.2008, σελ. 0019–0040)]. Εξ άλλου, από την επιφύλαξη, στην παρ. 1 (α) του άρθρου 1, της σχέσης αμοιβαιότητας, που απαιτεί ο Έλληνας νομοθέτης να ισχύει μεταξύ των τρίτων κρατών τη σημαία των οποίων θα φέρουν τα πλοία τα οποία θα εκτελέσουν πλόες ως άνω και των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΕΟΧ, αφήνεται ενδεχομένως να διαφανεί η πρόθεσή του να συμμορφώνεται προς τυχόν πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς, ειδικότερα δε έναντι τρίτων κρατών που διεκδικούν μερίδιο στην εσωτερική αγορά.

Υπό το φως των ανωτέρω, παρά το ότι δεν αναφέρεται ρητώς στο Νοσχ, εννοείται ότι οι ως άνω δεσμεύσεις διέπουν τη δράση της Διοίκησης κατά τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων. Τα όργανά της, επομένως, δεν δύναται κατά τις σχετικές συμφωνίες να αφίστανται από την τήρηση των υποχρεώσεων της χώρας μας σε κοινοτικό επίπεδο ούτε να θεσπίζουν ρυθμίσεις που θα μπορούσαν να διαταράξουν την εσωτερική αγορά, θίγοντας την ελευθερία παροχής υπηρεσιών από πλοία με σημαία κράτους μέλους. Αυτονόητο είναι επίσης ότι η σχετική δέσμευση ισχύει και για τους κανόνες της εσωτερικής νομοθεσίας που διέπει συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά, όπως, επί παραδείγματι, την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών στον βυθό.

Επί των άρθρων του Νοσχ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 1. περ. α)

Α. Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη της παρ. 1 του παρόντος, το δικαίωμα εκτέλεσης περιηγητικών πλόων του άρθρου 165 παρ. 3 περ. β' του ΚΑΝΔ παρέχεται εφεξής και σε πλοία με σημαία τρίτων χωρών, εφόσον συντρέχουν αθροιστικώς οι οριζόμενες σε αυτήν προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η εξής: «α) Στην χώρα της σημαίας, που φέρουν τα πλοία αυτά, επιτρέπεται η διενέργεια αντίστοιχων πλόων από πλοία με σημαία κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΕΟΧ». Στην Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 1 του Νοσχ αναφέρεται ότι μεταξύ των προϋποθέσεων οι οποίες πρέπει «(...)να συντρέχουν σωρευτικά, για την άσκηση των πλόων [ορθότερα, για τη διενέργεια των πλόων], ήτοι κυκλικών ταξιδιών περιήγησης και αναψυχής, με Ελληνικό λιμένα ως αφετηρία (...)» περιλαμβάνεται και η «(...) σχέση αμοιβαιότητας μεταξύ των τρίτων χωρών, τη σημαία των οποίων φέρουν τα πλοία που θα εκτελέσουν τους πλόες που ρυθμίζονται με το σχέδιο νόμου και των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ε.Ο.Χ για τη διενέργεια αντίστοιχων πλόων».

Δεδομένων των ανωτέρω, και προς αποφυγή τυχόν παρερμηνειών, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο η περ. α) της παρ. 1 του παρόντος να αντικατασταθεί ως εξής: «α) Στη χώρα της σημαίας, που φέρουν τα πλοία αυτά, επιτρέπεται η διενέργεια αντίστοιχων πλόων από πλοία με σημαία οποιουδήποτε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΕΟΧ» ή να γίνεται συγκεκριμένη αναφορά στη δυνατότητα διενέργειας αντίστοιχων πλόων από πλοία υπό ελληνική σημαία.

Β. Με την προτεινόμενη διάταξη, προβλέπεται, επίσης, μεταξύ άλλων, ότι με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, καθορίζεται το ακριβές περιεχόμενο των συμβάσεων που υπογράφουν οι πλοιοκτήτριες εταιρείες με το Ελληνικό Δημόσιο για την εκτέλεση περιηγητικών πλόων, τίθενται ενιαίοι γενικοί όροι αυτών για όλα τα πλοία, και προσδιορίζονται κριτήρια διαφοροποίησης των όρων των συμβάσεων αναλόγως προς τη μεταφορική τους ικανότητα, τη στελέχωσή τους, τον αριθμό των δρομολογίων, τη συχνότητα και την περιοδικότητα των προσεγγίσεων σε ελληνικούς λιμένες. Δεδομένου ότι στο άρθρο 1 παρ. 1 περ. α), β) και γ) τίθενται προϋποθέσεις για την εκτέλεση πλόων από πλοία με σημαία τρίτων χωρών, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν αθροιστικώς, ερώτημα τίθεται εάν με την κ.υ.α. θα τεθούν νέοι, επίσης γενικοί και ενιαίοι όροι, πέραν των προαναφερόμενων στην ως άνω παράγραφο. Εν καταφάσει, θα πρέπει να ορισθεί το ρυθμιστικό τους πεδίο. Περαιτέρω, για λόγους σαφήνειας και προς αποφυγή τυχόν δυσχερειών κατά την εφαρμογή της παρούσας διάταξης, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να ορίζεται το περιεχόμενο της σύμβασης στο Νοσχ κατ' ελάχιστον, και όχι ενδεικτικώς [βλ., επί παραδείγματι, θέματα σύνθεσης του πληρώματος, τα οποία, ελλείψει αντίστοιχης ρύθμισης στο Νοσχ, ενδέχεται να ρυθμισθούν από τις συμβάσεις που θα συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο με τις πλοιοκτήτριες εταιρείες].

Γ. Εξ άλλου, στην τελευταία παράγραφο του προτεινόμενου άρθρου, η οποία πρέπει να αριθμηθεί ως παρ. 2, εκ παραδρομής αναφέρεται το Φ.Ε.Κ. Α' 180 ως στοιχείο δημοσίευσης του π.δ. 122/1995 αντί του ορθού Φ.Ε.Κ. Α' 75.

2. Επί του άρθρου 2

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «Στις πλοιοκτήτριες εταιρείες ή τις εταιρείες που εκμεταλλεύονται τα πλοία του άρθρου 1, επιβάλλεται εισφορά ανά επιβάτη υπέρ του Κεφαλαίου Ανεργίας και Ασθενείας Ναυτικών (...) η οποία εισπράττεται στον λιμένα αφετηρίας του πλοίου. Το ύψος της εισφοράς προσδιορίζεται εκάστοτε με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας,

Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.(..). Σκόπιμο είναι, για λόγους σαφήνειας, να τεθούν κριτήρια προσδιορισμού του ύψους της εισφοράς.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 1

Α. Δια της παρ. 1 του άρθρου 3 του υπό ψήφιση Νοσχ ορίζεται ότι στους παραβάτες των διατάξεων του παρόντος νόμου και των διατάξεων της νομοθεσίας που ισχύει για την εκτέλεση των περιγητικών πλόων επιβάλλονται από την αρμόδια λιμενική αρχή οι κυρώσεις που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία και ιδίως των άρθρων 42, 44, 45, 157 και 180 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου. Το άρθρο 180 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου προβλέπει στην παρ. 1 εδ. α) ποινική κύρωση (φυλάκιση τουλάχιστον δυο μηνών), στο δε εδ. β) της ίδιας παραγράφου προβλέπει διοικητικές κυρώσεις. Επειδή οι ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται από τα δικαστήρια, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να απαλειφθεί η φράση «από την αρμόδια Λιμενική Αρχή». Περαιτέρω, θα ήταν σύμφωνο προς την αρχή της νομιμότητας να περιγράφεται ρητώς η αξιόποινη συμπεριφορά ή να γίνεται παραπομπή σε συγκεκριμένες διατάξεις, αντί της παραπομπής συνολικώς στις διατάξεις του παρόντος νόμου και τις διατάξεις της νομοθεσίας που ισχύει για την εκτέλεση των περιγητικών πλόων.

Β. Επίσης, για λόγους σαφήνειας και προς αποφυγή δυσχερειών κατά την εφαρμογή του παρόντος, το ίδιο θα πρέπει να ισχύσει και για τις προβλεπόμενες στην παρούσα διάταξη παραβάσεις και διοικητικές κυρώσεις. Ερώτημα τίθεται, περαιτέρω, αν επιβάλλονται κυρώσεις μόνο για την παράβαση του παρόντος και της νομοθεσίας που διέπει την εκτέλεση περιγητικών πλόων ή και άλλων διατάξεων δημοσίου δικαίου (που αφορούν, επί παραδείγματι, σε θέματα αστυνόμευσης και περιβαλλοντικής πολιτικής).

4. Επί του άρθρου 4

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «Μέχρι τη σύναψη των συμβάσεων της παραγράφου 1 περίπτωση γ' και το αργότερο μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2010, οι πλόες που προβλέπονται στην παράγραφο 1 επιτρέπεται να εκτελούνται, ύστερα από προσωρινή άδεια, με την οποία ρυθμίζεται η εφαρμογή των όρων της παραγράφου 1. Η προσωρινή άδεια χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, μετά από αίτηση της πλοιοκτήτριας εταιρίας».

α) Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας πρέπει, όπου παραπέμπεται στην προτεινόμενη ρύθμιση η παρ. 1, να προστεθεί ο αριθμός του άρθρου 1.

β) Δεδομένου ότι στις προϋποθέσεις της παρ. 1 του άρθρου 1, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν αθροιστικώς, περιλαμβάνεται η σύναψη σύμβασης με

το Ελληνικό Δημόσιο, το ακριβές περιεχόμενο όπως και τυχόν γενικοί ή ειδικοί όροι της οποίας, όμως, θα καθορισθούν μεταγενεστέρως με κ.υ.α., σκόπιμο είναι, για λόγους σαφήνειας, να προσδιορισθεί το ακριβές κανονιστικό περιεχόμενο της φράσης «ρυθμίζεται η εφαρμογή των όρων της παραγράφου 1», περαιτέρω, δε, να τεθούν, έστω ενδεικτικώς, κριτήρια χορήγησης της προσωρινής άδειας.

Αθήνα, 23 Αυγούστου 2010

Οι εισηγητές
Αθανασία Διονυσοπούλου
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτριος Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών