



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Δημόσιες υπεραστικές οδικές μεταφορές επιβατών - Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών και άλλες διατάξεις»

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από τρία (3) Μέρη, είκοσι (20) Κεφάλαια και εκατόν είκοσι τέσσερα (124) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Πρώτου Μέρους, το οποίο αποτελείται από εννέα (9) Κεφάλαια και (54) πενήντα τέσσερα άρθρα, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τις δημόσιες υπεραστικές οδικές μεταφορές επιβατών. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 – 8) προσδιορίζεται το καθεστώς επιλογής των φορέων που θα εκτελούν τις δημόσιες υπεραστικές μεταφορές επιβατών. Ειδικότερα, ορίζονται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του Νοσχ (άρθρο 1), οι αρμόδιες αρχές και οι αρμοδιότητές τους (άρθρο 5), και καθορίζεται ως τρόπος επιλογής των φορέων ο διαγωνισμός και, κατ' εξαίρεση, η απευθείας ανάθεση (άρθρο 7). Περαιτέρω, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 9 – 14), ρυθμίζεται ο σχεδιασμός του δικτύου και των γραμμών των υπεραστικών οδικών μεταφορών επιβατών, και με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 15 – 20) ζητήματα σχετικά με τους σταθμούς των υπεραστικών λεωφορείων. Στο Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 21 – 34) θεσπίζεται η διαδικασία ανάθεσης των υπεραστικών οδικών μεταφορών μετά από διαγωνισμό, στο Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 36 – 40) η διαδικασία απευθείας ανάθεσης, και στο Κεφάλαιο Στ' (άρθρα 41 – 44) η δυνατότητα λειτουργίας υπεραστικών γραμμών ελεύθερης επιλογής. Με το Κεφάλαιο Ζ' (άρθρα 45 – 46) θεσπίζονται διατάξεις σχετικές με τα δικαιώματα των επιβατών υπεραστικών οδικών μεταφορών, με τα δε Κεφάλαια Η' (άρθρα 47 – 51) και Θ' (άρθρα 52 – 54),

2

μεταβατικές διατάξεις και διατάξεις για τη ρύθμιση λοιπών θεμάτων υπεραστικών οδικών μεταφορών, αντιστοίχως.

Με τις διατάξεις του Δεύτερου Μέρους, το οποίο αποτελείται από έξι (6) Κεφάλαια και (30) τριάντα άρθρα, συνιστάται η «Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών» (Ρ.Α.Ε.Μ.). Μεταξύ άλλων, με το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 55 – 62) ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη συγκρότηση και τον τρόπο επιλογής και διορισμού των μελών της (άρθρο 56), τα ασυμβίβαστα και τις υποχρεώσεις τους (άρθρα 57 και 58), την πειθαρχική διαδικασία σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεών τους (άρθρο 60) και τη θητεία των μελών της Αρχής (άρθρο 59). Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 63 – 69) ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Αρχής. Περαιτέρω, με τα Κεφάλαια Γ' (άρθρα 70 – 75) και Δ' (άρθρα 76 – 78) προσδιορίζονται αναλυτικώς οι κανονιστικές, ρυθμιστικές και λοιπές αρμοδιότητες της Ρ.Α.Ε.Μ. και ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τους πόρους, την οικονομική διαχείριση και των έλεγχου των οικονομικών στοιχείων της. Τέλος, ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Ρ.Α.Ε.Μ. (Κεφάλαιο Ε', άρθρα 79 – 82), όπως η στελέχωση (άρθρα 80 και 82), η θέσπιση Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης (άρθρο 81), καθώς και θέματα που αφορούν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων από αυτήν (Κεφάλαιο Στ', άρθρα 83 – 84).

Με τις διατάξεις του Τρίτου Μέρους, το οποίο αποτελείται από πέντε (5) Κεφάλαια και σαράντα (40) άρθρα, ρυθμίζονται λοιπά θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Με το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 85 – 98) ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τις σιδηροδρομικές μεταφορές. Μεταξύ άλλων, επανακαθορίζονται οι αρμοδιότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων (Ρ.Α.Σ.), τροποποιούνται διατάξεις του ν. 3891/2010 που αφορούν την ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. (άρθρο 86), και ρυθμίζονται θέματα πιστοποίησης φορέων οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για τη συντήρηση εμπορευματικών φορταμαξών και φορέων λειτουργιών συντήρησης, όπως και θέματα μηχανοδηγών (άρθρα 87, 88, 89 και 92). Ρυθμίζονται, επίσης, θέματα σχετικά με τις απαλλοτριώσεις υπέρ ανώνυμης εταιρείας υπό την επωνυμία «Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος Ανώνυμη Εταιρεία» (Ο.Σ.Ε. Α.Ε.) (άρθρο 90), είσπραξης οφειλών από διαφορές προσωρινής και οριστικής αποζημίωσης απαλλοτριώσεων για σιδηροδρομικά έργα (άρθρο 95), και θέματα που αφορούν την εταιρεία «ΕΡΓΑ Ο.Σ.Ε. Α.Ε.» (άρθρο 97). Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 99 – 103) ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τις αστικές συγκοινωνίες, και τροποποιούνται, ιδίως, διατάξεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (άρθρο 101). Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 104 – 107) θεσπίζονται διατάξεις για τα δημόσια οχήματα και τα ενοικιαζόμενα επιβατικά αυτοκίνητα. Ειδικότερα, επανακαθορίζονται οι προδιαγραφές των Ε.Δ.Χ. αυτοκινή-

των ΤΑΞΙ και αυτοκινήτων ΕΙΔΜΙΣΘ, όσον αφορά στις κατηγορίες εκπομπών και τις προδιαγραφές των εκμισθούμενων Ε.Ι.Χ.. (άρθρα 104 – 105), τροποποιούνται ορισμένες διατάξεις του ν. 4070/2012 που αφορούν τα Ε.Δ.Χ. αυτοκίνητα και θεσπίζεται νέα κατηγορία Ε.Δ.Χ. ειδικών μεταφορών (Ε.Δ.Χ. ΕΙΔ.ΜΕΤ.), από πέντε (5) έως επτά (7) θέσεων, χωρίς μετρητή (άρθρο 106). Επίσης, ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 107 – 114) και θεσπίζονται λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών Υποδομών και Δικτύων (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 115 – 124). Μεταξύ άλλων, ρυθμίζονται θέματα συνεργείων αυτοκινήτων (άρθρο 116), ειδικής εκκαθάρισης επιχειρήσεων (ν. 3429/2005) (άρθρο 119), ιδιωτικών Κ.Τ.Ε.Ο. (άρθρο 120), και φορτηγών δημόσιας χρήσης (άρθρο 121). Χορηγείται νέα προθεσμία για την υποβολή αίτησης έγκρισης χρήσης δευτερεύουσας θέσης εκπομπής στους οριζόμενους ραδιοφωνικούς σταθμούς και καθορίζεται εκ νέου ο τρόπος επιλογής και διορισμού των μελών της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) (άρθρο 123).

Σκοπός του προτεινόμενου Νσχ είναι «α) η εξασφάλιση της συνεχούς προσφοράς δημοσίων υπεραστικών οδικών μεταφορών επιβατών, β) ο σχεδιασμός, η οργάνωση και λειτουργία δικτύων δημοσίων υπεραστικών οδικών επιβατικών μεταφορών που συνδέουν τα αστικά κέντρα μεταξύ τους και εξασφαλίζουν την οδική μεταφορά επιβατών από οικισμούς προς τα αστικά ή διοικητικά κέντρα ή προς άλλους οικισμούς ή προορισμούς με εργασιακό, εκπαιδευτικό, ιστορικό ή τουριστικό ενδιαφέρον, γ) η διασφάλιση της παροχής υψηλής ποιότητας δημοσίων υπεραστικών οδικών επιβατικών μεταφορών με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, δ) η ρύθμιση της χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης δημοσίων υπεραστικών γραμμών ή δικτύων καθώς και η ρύθμιση παντός είδους αποζημιώσεων σε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημοσίων οδικών υπεραστικών επιβατικών μεταφορών» (άρθρο 1 παρ. 1).

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση, «[μ]ε το προτεινόμενο νομοσχέδιο επέρχονται σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο σχεδιασμό, την οργάνωση, τις διαδικασίες ανάθεσης και την παροχή των δημόσιων υπεραστικών οδικών μεταφορών της χώρας. Οι αλλαγές που θεσπίζονται προσαρμόζουν το θεσμικό πλαίσιο των υπεραστικών οδικών μεταφορών στις διατάξεις του Κανονισμού ΕΕ 1370/2007».

Ο εν λόγω Κανονισμός καθιερώνει την αρχή της ελεύθερης επιλογής των φορέων δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών από τις αρμόδιες αρχές. Η εκτέλεση της δημόσιας υπηρεσίας δύναται να γίνεται είτε από τις ίδιες τις αρχές ή άλλο εγγώριο φορέα είτε με ανάθεση σε τρίτο, καταρχήν,

βάσει διαδικασίας διαγωνισμού. Η διαδικασία διαγωνισμού που ακολουθείται πρέπει να είναι «ανοικτή σε όλους τους φορείς, δίκαιη και [να] επιτρέπει την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αμεροληψίας» (άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β' του Κανονισμού).

Συμφώνως προς το άρθρο 5 παρ. 1 του Κανονισμού, οι συμβάσεις υπηρεσιών ή οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως ορίζονται με την Οδηγία 2004/17/ΕΚ ή την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με το λεωφορείο ή το τραμ, ανατίθενται συμφώνως προς τις διαδικασίες που προβλέπουν οι εν λόγω Οδηγίες, εφόσον δεν λαμβάνουν τη μορφή συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών κατά τα οριζόμενα στις Οδηγίες. Ως «σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών» ορίζεται η σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μία δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικώς στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε σε αυτό το δικαίωμα σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής (βλ. άρθρο 1 παρ. 4 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31.3.2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, EEL 134/30.4.2004, σελ. 114 επ.). Επομένως, ο Κανονισμός 1370/2007 διέπει τις συμβάσεις για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με λεωφορεία και τραμ εφόσον οι συμβάσεις έχουν τη μορφή παραχώρησης υπηρεσιών ή είναι εκτός πεδίου εφαρμογής των αναφερόμενων Οδηγιών (βλ. και προοίμιο Κανονισμού, σημ. 20, συμφώνως προς το οποίο, «Όταν μια δημόσια αρχή επιλέγει να αναθέσει υπηρεσία γενικού συμφέροντος σε τρίτους, πρέπει να επιλέγει τον φορέα δημόσιας υπηρεσίας σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και παραχωρήσεων, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 43 έως 49 της συνθήκης, και τηρουμένων των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Ειδικότερα, οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού πρέπει να εφαρμόζονται με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που ισχύουν για τις δημόσιες αρχές δυνάμει των οδηγιών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, εφόσον οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους»).

Περαιτέρω, ο Κανονισμός 1370/2007 ορίζει το υποχρεωτικό περιεχόμενο των σχετικών συμβάσεων, καθιστώντας έτσι δυνατό τον έλεγχο ως προς την τήρηση των σχετικών με την αποζημίωση και τη χορήγηση δικαιωμάτων αποκλειστικότητας αρχών (άρθρο 4 και σημ. 9 του προοιμίου του Κανονισμού). Έτσι, οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να καθορίζουν με σαφήνεια τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που πρέπει να εκπληρώνει ο φορέας δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και τις καλυπτόμε-

νες γεωγραφικές περιοχές, τις παραμέτρους βάσει των οποίων υπολογίζονται η αποζημίωση, η φύση και η έκταση των τυχόν χορηγούμενων αποκλειστικών δικαιωμάτων, οι τρόποι κατανομής των δαπανών που συνδέονται με την παροχή των υπηρεσιών και τους τρόπους κατανομής των εσόδων από την πώληση των εισιτηρίων. Ο καθορισμός του περιεχομένου των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών [βλ. άρθρο 2 ε) του Κανονισμού].

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 3 παρ. 1

Για λόγους ακριβείας, θα ήταν ορθό να διευκρινισθεί ότι ο αριθμός του παραπεμπόμενου άρθρου 16 αντιστοιχεί πλέον στον αριθμό 14 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. άρθρο 14 (πρώην 16) στην ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε EEC 326/26.10.2012, σελ. 54).

2. Επί των άρθρων 4 παρ. 2 και 7 παρ. 1

Με τις προτεινόμενες διατάξεις θεσπίζεται αρμοδιότητα της Ρ.Α.Ε.Μ. να καθορίζει κανόνες ως προς τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται κατά την εκτέλεση δημόσιων υπεραστικών μεταφορών. Δεδομένου ότι κατά το άρθρο 47 «[ο]ι διατάξεις που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπεραστικών οδικών μεταφορών επιβατών εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης του μεταφορικού έργου σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού και του παρόντος νόμου», θα μπορούσε να διευκρινισθεί εν προκειμένω το πλαίσιο αναφοράς σε σχέση με το οποίο η Ρ.Α.Ε.Μ. θα θεσπίζει κανόνες ως προς τις ελάχιστες απαιτήσεις (πρβλ. άρθρο 15 του ν. 2963/2001 που ορίζει τις υποχρεώσεις των συγκοινωνιακών φορέων και των οργάνων τους με αναφορά, μεταξύ άλλων, στην καθαριότητα, την ασφαλή κυκλοφορία και τη συντήρηση των λεωφορείων με σκοπό τη μείωση περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη χρήση τους, την ακριβή τήρηση των καθορισμένων δρομολογίων, τη διατήρηση σε καλή κατάσταση των σταθμών και πρακτορείων άφιξης και αναχώρησης λεωφορείων, την πληροφόρηση του επιβατικού κοινού για το δίκτυο και τα δρομολόγια των επιβατικών γραμμών, την ανάρτηση σε εμφανή θέση των τιμολογίων για τα κόμιστρα επιβατών και δεμάτων, την κράτηση θέσεων, τη μεταφορά ζώων συνοδείας αναπήρων ή μικρών κατοικίδιων ζώων με κατάλληλα μέσα κ.λπ.).

3. Επί των άρθρων 4, 5 και 14

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ανατίθεται η αρμοδιότητα απόφασης ως προς τον καθορισμό των υπεραστικών γραμμών δημόσιων οδικών επιβατικών μεταφορών στη Ρ.Α.Ε.Μ.. Υπό το ισχύον καθεστώς, η αρμοδιότητα ανήκει στις Περιφέρειες (βλ. άρθρο 186 Ε του ν. 3852/2010), οι οποίες, κατά το προτεινόμενο Νσχ, θα έχουν πλέον αρμοδιότητα απλώς παροχής γνώμης (βλ. άρθρο 4 παρ. 2 γ) αα) του Νσχ).

Το εδάφιο γ' της παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς». «Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι, προδήλως, και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων, αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια» (ΣτΕ 1333/2009, 1024/2008, ΟΛΣτΕ 3440/1998).

Υπό το φως των ανωτέρω, ο καθορισμός των υπεραστικών γραμμών λεωφορείων με απόφαση της Ρ.Α.Ε.Μ. αιτιολογείται από την ανάγκη διασφάλισης της προσφοράς δημόσιων επιβατικών μεταφορών, χωρίς διακρίσεις, και σε συνεχή βάση (βλ. άρθρο 5 παρ. 1 που καθιερώνει γενική αρμοδιότητα επέμβασης της Ρ.Α.Ε.Μ. επί των δημόσιων υπεραστικών επιβατικών μεταφορών προς εκπλήρωση του ανωτέρω σκοπού). Ενδέχεται, όμως, να κριθεί, κατά περίπτωση, ότι ως προς γραμμές εντός της αυτής περιφέρειας συνιστά ζήτημα προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος (βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του Νσχ «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ν. 3852/2010), Ι. Γενικές Παρατηρήσεις, παρ. Β. και παραρ. 15 και 16).

4. Επί των άρθρων 9 και 10

Συμφώνως προς τις προτεινόμενες διατάξεις, ο σχεδιασμός του δικτύου υπεραστικών επιβατικών μεταφορών γίνεται από τις Περιφέρειες βάσει των κριτηρίων των παρ. 2 και 3 του άρθρου 9 και των παρ. 1 – 5 του άρθρου 10, με απόφαση, όμως, της Ρ.Α.Ε.Μ. θα ορίζονται τα κριτήρια και οι κανόνες στα οποία πρέπει να ανταποκρίνεται ο σχεδιασμός του δικτύου των οδικών υπεραστικών επιβατικών μεταφορών (άρθρο 10 παρ. 6).

Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι για την ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη στο σύνολο του εθνικού χώρου έχουν εκπονηθεί τόσο το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, στο οποίο προσδιορίζονται

οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές κατευθύνσεις για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου (βλ. άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 2742/1999 και άρθρο 6, Α.1. παρ. 2. της υ.α. υπ' αρ. 6876/4871, ΦΕΚ Α' 128/3.7.2008), όσο και τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Στα τελευταία καταγράφεται και αξιολογείται η θέση της περιφέρειας στον διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο, ο ρόλος της σε εθνικό επίπεδο και σε σύγκριση με άλλες περιφέρειες, οι λειτουργίες διαπεριφερειακού χαρακτήρα που έχει ή μπορεί να αναπτύξει, και οι παράγοντες που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και διάρθρωση του χώρου στο επίπεδο της περιφέρειας, αποτιμώνται οι χωρικές επιπτώσεις των ευρωπαϊκών, εθνικών και περιφερειακών πολιτικών και προγραμμάτων στο επίπεδο της περιφέρειας, και προσδιορίζονται οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές επιλογές για την ολοκληρωμένη και αειφόρο ανάπτυξη του χώρου στο επίπεδο της περιφέρειας (άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 2742/1999).

Επειδή τόσο το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης όσο και τα Περιφερειακά αποτελούν τη βάση αναφοράς για τον συντονισμό και την εναρμόνιση των επί μέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του Κράτους, των δημόσιων νομικών προσώπων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και την ανάπτυξη του εθνικού και του περιφερειακού χώρου (άρθρα 6 παρ. 1 και 8 παρ. 2 του ν. 2742/1999), ο σχεδιασμός του δικτύου υπεραστικών επιβατικών μεταφορών από τις Περιφέρειες επιτελείται λαμβανομένου υπόψη του εθνικού και του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού. Ομοίως, οι κανόνες και τα κριτήρια που θέτει η Ρ.Α.Ε.Μ. προκειμένου περί εκπόνησης του σχεδιασμού του εν λόγω δικτύου (βλ. άρθρο 10 παρ. 6) θεσπίζονται υπό το φως των ανωτέρω.

5. Επί των άρθρων 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31 και 33

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 2), «[ο]ι ελάχιστες απαιτήσεις για το μεταφορικό έργο ανά γραμμή ... θα καθορίζονται με τις επιμέρους προκηρύξεις». Συμφώνως προς τις διατάξεις του Νσχ, το περιεχόμενο των προκηρύξεων περιλαμβάνει τα όρια της γεωγραφικής περιοχής, τις υπεραστικές γραμμές, το ποσό της ανώτατης επιτρεπόμενης χρέωσης των επιβατών, τον τρόπο και τη διαδικασία υπολογισμού της αποζημίωσης για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας υπεραστικών οδικών μεταφορών επιβατών, τη χρονική διάρκεια και τη δυνατότητα παράτασης της σχετικής σύμβασης ανάθεσης, τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον διαγωνισμό, τον τρόπο αξιολόγησης των προσφορών και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την υπο-

γγραφή της σύμβασης (άρθρα 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31 και 33). Οι ελάχιστες απαιτήσεις του έργου μεταφοράς καθορίζονται με απόφαση της Ρ.Α.Ε.Μ. (άρθρα 4 και 7 παρ. 1). Εξ άλλου, το σύνολο των υπηρεσιών που καλύπτει η ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας υπεραστικών οδικών μεταφορών επιβατών είναι στοιχείο που δημοσιεύεται από τη Ρ.Α.Ε.Μ. ένα έτος πριν από την προκήρυξη του σχετικού διαγωνισμού [άρθρο 23 σε συνδυασμό με το άρθρο 7 παρ. 2 γ) του Κανονισμού 1370/2007]. Σημειώνεται επίσης ότι οι προσφορές των διαγωνιζομένων περιλαμβάνουν και αναλυτικό πίνακα των προσφερόμενων υπηρεσιών «πέραν των ελαχίστων απαιτούμενων» (άρθρο 20 παρ. 2 και Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 9, στην οποία αναφέρεται ότι οι προσφορές περιλαμβάνουν «και τις υπηρεσίες πέραν των ελαχίστων απαιτούμενων δια της προκήρυξης (συχνότητες, κ.λπ.)»).

Υπό το φως των ανωτέρω, προς αποφυγή σύγχυσης κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί αν στις σχετικές προκηρύξεις περιγράφονται και οι ελάχιστες απαιτήσεις ως προς την εκτέλεση της μεταφοράς επιβατών.

6. Επί του άρθρου 31 παρ. 2

Δεδομένου ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, «[β]ασικό κριτήριο ανάδειξης των αναδόχων θα είναι, εκτός της φερεγγυότητας απρόσκοπτης παροχής των κατ' ελάχιστο οριζόμενων υπηρεσιών, το προσφερόμενο κόμιστρο, ώστε να επιτευχθεί δια του ανταγωνισμού το χαμηλότερο δυνατό κόμιστρο για τον επιβάτη», και εφόσον αυτό αποτελεί βούληση του νομοθέτη, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους πληρότητας και ακρίβειας, να αναδιατυπωθεί η διάταξη που αναφέρει ως μόνο βασικό κριτήριο την προσφερόμενη έκπτωση επί του ανώτατου ορίου χρέωσης.

7. Επί του άρθρου 33 παρ. 1

Συμφώνως προς το προοίμιο του Κανονισμού 1370/2007 «[γ]ια να εξασφαλισθεί ότι θα εφαρμόζονται οι αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης των ανταγωνιζόμενων φορέων και της αναλογικότητας κατά τη χορήγηση αποζημίωσης ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, είναι απαραίτητο να καθορίζονται, με σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας μεταξύ της αρμόδιας αρχής και του επιλεγόμενου φορέα δημόσιας υπηρεσίας, τόσο η φύση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας όσο και η συμφωνούμενη αμοιβή». Το άρθρο 4 του Κανονισμού, ειδικότερα, ορίζει ότι οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και οι γενικοί κανόνες (περί οικονομικής αποζημίωσης) «α) καθορίζουν με σαφήνεια τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που πρέπει να εκπληρώνει ο φορέας δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και

τις καλυπτόμενες γεωγραφικές περιοχές· β) καθορίζουν εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, i) τις παραμέτρους με βάση τις οποίες υπολογίζεται η πληρωμή της αποζημίωσης, εάν υπάρχει, και ii) τη φύση και την έκταση των τυχόν χορηγούμενων αποκλειστικών δικαιωμάτων, έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπεραντιστάθμιση ... γ) καθορίζουν τους τρόπους κατανομής των δαπανών που συνδέονται με την παροχή των υπηρεσιών ... καθορίζουν τους τρόπους κατανομής των εσόδων από την πώληση των εισιτηρίων ...» (ομοίως και στην Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ, σελ. 1).

Με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 7 του Νσχ ορίζεται ότι «[μ]ε απόφαση της Ρυθμιστικής Αρχής καθορίζονται οι λεπτομερείς κανόνες που αφορούν στις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται κατά την εκτέλεση δημοσίων υπεραστικών μεταφορών επιβατών. Για την απόφαση αυτή η Ρυθμιστική Αρχή λαμβάνει υπόψη τα γεωγραφικά και πληθυσμιακά δεδομένα, τις ανάγκες μετακινήσεων του επιβατικού κοινού σε κάθε περιφερειακή ενότητα, το κόστος των ελαχίστων προσφερομένων δημοσίων υπεραστικών μεταφορών επιβατών αλλά και την ανάγκη πρόσβασης των επιβατών στο δίκτυο υπεραστικών μεταφορών έναντι ευλόγου κομίστρου».

Σχετικώς, το προοίμιο του Κανονισμού αναφέρει ότι «[σ]ύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι αρμόδιες αρχές έχουν την ευχέρεια να θεσπίζουν κοινωνικά και ποιοτικά κριτήρια ούτως ώστε να διατηρούν και να αναβαθμίζουν ποιοτικές προδιαγραφές για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όσον αφορά π.χ. τις στοιχειώδεις συνθήκες εργασίας, τα δικαιώματα των επιβατών, τις ανάγκες προσώπων με μειωμένη κινητικότητα, την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια των επιβατών και των εργαζομένων καθώς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από συλλογικές συμβάσεις και άλλους κανόνες και συμφωνίες που αφορούν τον τόπο εργασίας και την κοινωνική προστασία στον τόπο όπου παρέχεται η υπηρεσία. Για τη διασφάλιση διαφανών και συγκρίσιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων παροχής υπηρεσιών, και προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος κοινωνικού ντάμπινγκ, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν την ευχέρεια να επιβάλλουν ειδικά κοινωνικά πρότυπα και πρότυπα ποιότητας των υπηρεσιών» (σημ. 17), στο δε άρθρο του 4 παρ. 5 και 6 ο Κανονισμός καθορίζει το σχετικό περιεχόμενο στις συγγραφές υποχρεώσεων και τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας για την περίπτωση κατά την οποία οι αρμόδιες αρχές απαιτούν από τους φορείς δημοσίων υπηρεσιών να πληρούν ορισμένα κοινωνικά και κριτήρια ποιότητας.

Υπό το φως των ανωτέρω, θα μπορούσε να γίνει παραπομπή στο άρθρο 4 του Κανονισμού 1370/2007 ως προς το υποχρεωτικό περιεχόμενο των συμβάσεων.

8. Επί του άρθρων 69 παρ. 5 και 85 παρ. 7

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 69 παρ. 5, «[η] συζήτηση προσφυγής κατά αποφάσεως της Ρ.Α.Ε.Μ. που αφορά στην επιβολή προστίμου είναι παραδεκτή, αν έχει καταβληθεί το 10% του επιβληθέντος προστίμου». Επίσης, κατά την παρ. 7 του άρθρου 85, «[τ]ο άρθρο 34 του ν. 3891/2010 αντικαθίσταται ως ακολούθως: «Άρθρο 34. Ένδικα βοηθήματα. 3. Για το παραδεκτό της συζήτησης των προσφυγών, που ασκούνται κατά των αποφάσεων της Ρ.Α.Σ. ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, με τις οποίες επιβάλλονται πρόστιμα, απαιτείται η κατάθεση σε Δημόσιο Ταμείο ποσού ίσου με το τριάντα τοις εκατό (30%) του επιβαλλόμενου προστίμου, το οποίο ποσοστό δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ».

Σχετικώς σημειώνεται ότι ως προς την καταβολή ποσοστού επί του επιβληθέντος προστίμου για το παραδεκτό άσκησης προσφυγής, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας «... [τ]α άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της κυρωθείσης με το ν.δ. 53/1974 (Α' 256) Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών δεν αποκλείουν στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης, αρκεί αυτές να συνάπτονται προς τη λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης και, περαιτέρω, να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του προστατευομένου από τις ανωτέρω διατάξεις ατομικού δικαιώματος παροχής έννομης δικαστικής προστασίας (βλ. Α.Ε.Δ. 33/1995, Σ.τ.Ε. 1583/2010 Ολομ., 647/2004 Ολομ.)», και να είναι σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας, η οποία ρητώς προβλέπεται από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 3087/2011, 3088/2011, 1619/2012, 777/2013, 1204/2013).

9. Επί του άρθρου 83

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι:

«1. Σε περίπτωση παράβασης του παρόντος νόμου ή των διατάξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του επιβάλλονται διαζευκτικά ή σωρευτικά οι παρακάτω διοικητικές κυρώσεις:

- α) σύσταση για συμμόρφωση προς συγκεκριμένες διατάξεις της νομοθεσίας εντός ευλόγου χρόνου,
- β) πρόστιμο από 5.000 ευρώ έως και 50.000 ευρώ σε περίπτωση σοβαρής παράβασης ή μη συμμόρφωσης προς σύσταση,
- γ) πρόστιμο από 10.000 ευρώ έως 100.000 ευρώ, σε περίπτωση υποτρο-

πής.

2. Τις ως άνω διοικητικές κυρώσεις επιβάλλουν οι Περιφέρειες (...). Λεπτομέρειες για τη διαδικασία διαπίστωσης και επιβολής κυρώσεων ρυθμίζονται στον Κανονισμό Ακροάσεων της Ρ.Α.Ε.Μ..

3. Κατά των αποφάσεων των Περιφερειών που επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να προβάλει αντιρρήσεις ενώπιον της Ρ.Α.Ε.Μ., που έχουν χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής (...).

4. Η Ρ.Α.Ε.Μ. αποφασίζει για τις υποβληθείσες αντιρρήσεις σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό Ακροάσεων.

5. Η Ρ.Α.Ε.Μ. διατηρεί παράλληλη αρμοδιότητα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων».

Εν προκειμένω, για λόγους σαφήνειας και εφαρμογής της προτεινόμενης διάταξης, πρέπει να διευκρινισθούν οι κυρώσεις και τα πρόστιμα τα οποία επιβάλλει η Ρ.Α.Ε.Μ., αν δηλαδή η Ρ.Α.Ε.Μ. έχει αρμοδιότητα να επιβάλλει τα ως άνω πρόστιμα σε περίπτωση που δεν επιβληθούν από τις Περιφέρειες ή να επιβάλλει διαφορετικό πρόστιμο για την ίδια παράβαση.

10. Επί του άρθρου 85 παρ. 5

Με τη φερόμενη προς ψήφιση διάταξη του άρθρου 85 παρ. 5 ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την επιβολή διοικητικών κυρώσεων από τη Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (Ρ.Α.Σ.) και, ειδικότερα, τροποποιούνται οι διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας που αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στην επιβολή πολλαπλών διοικητικών κυρώσεων και προστίμων από την εν λόγω Αρχή, λόγω της ανάθεσης στη Ρ.Α.Σ. των αρμοδιοτήτων της Αρχής Ασφάλειας Σιδηροδρόμων. Με τις προτεινόμενες διατάξεις παρέχεται στη Ρυθμιστική Αρχή η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, οι οποίες –όπως αναφέρεται ρητά στην ίδια τη διάταξη– αποβλέπουν στη διασφάλιση της συμμόρφωσης των ενδιαφερομένων με αυτές (βλ. Μ. Στασινόπουλο, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1957 ανατ. 1982, σ. 141 επ. και ιδίως σ. 144 «... σκοπός των διοικητικών ποινών είναι ο εξαναγκασμός προς συμμόρφωσιν χάριν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και ουχί η τιμώρησις αδικήματος (η οποία αποτελεί) τον σκοπόν της κυρίως ποινής ...»).

Ως προς το θέμα της δυνατότητας επιβολής διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, όπως αυτό συνάγεται από τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 85, συμφώνως προς την οποία «... η Ρ.Α.Σ. μπορεί να επιβάλλει αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις και ποινές ...», παρατηρούνται τα εξής:

Κατ' αρχάς, γίνεται δεκτό τόσο από τη θεωρία όσο και τη νομολογία (βλ. εκτενή ανάπτυξη των θεμάτων, ενδεικτικώς σε Σ. Λύτρα, Η έννοια των διοι-

κητικών προστίμων και η συνταγματικότητα της επιβολής τους, 1986, *passim*, Μ. Στασινόπουλο, ό. π., ιδίως σ. 145, Ι. Συμεωνίδη, Η διόγκωση της κυρωτικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και η αμφισβήτηση της συνταγματικότητάς της, *ΔιΔικ* 1992 σελ. 495 επ.) ότι η διοικητική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική διαδικασία και την ποινική δίκη, καθόσον έχουν διαφορετικό αντικείμενο και επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς. Κατά συνέπεια, γίνεται δεκτό (ΣτΕ 1203/1979, 2213/1979, 3053/1985, 3002/1986, 4583/1987) ότι δεν ισχύει ο κανόνας *non bis idem*, δηλ. η αρχή της μη επιβολής δύο ποινών για την ίδια αιτία, όπως επίσης γίνεται δεκτό από τη νομολογία ότι η εκκρεμής ποινική δίωξη δεν αναστέλλει την πρόοδο της διοικητικής διαδικασίας (ΣτΕ 2206/1982, ΣΤΕ 1840/1989 «(...) κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, είναι κατ' αρχήν ανεξάρτητη και άσχετη προς την ποινική δίκη ή δίκη ή η διοικητική διαδικασία που έχει ως αντικείμενο την επιβολή πειθαρχικών ή διοικητικών κυρώσεων για πειθαρχικά περιστατικά που στοιχειοθετούν ποινικό αδίκημα και συγχρόνως παράβαση διοικητικού νόμου που επισύρει διοικητικές κυρώσεις (...)» ΣΤΕ 2683/1989).

Ωστόσο, συμφώνως προς αρχή που έχει ήδη από παλιά καθιερώσει και παγίως ακολουθεί η νομολογία, τα διοικητικά όργανα δεσμεύονται από την κρίση αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων σχετικώς με την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών τα οποία αποτελούν τις πραγματικές προϋποθέσεις έκδοσης διοικητικών πράξεων του κύκλου της αρμοδιότητάς τους. Έτσι, επί παραδείγματι, σχετικώς με τη διαδικασία της διοικητικής βεβαίωσης τελωνειακής παράβασης προκειμένου να επιβληθούν πολλαπλά τέλη σε βάρος των παραβατών, έχει κατ' επανάληψη γίνει δεκτό ότι η διαδικασία αυτή «είναι αυτοτελής και διακεκριμένη έναντι της αντιστοίχου ποινικής διαδικασίας, εκ τούτου δε παρέπεται ότι το διοικητικό όργανο (...) δεν δεσμεύεται εκ της τυχόν προηγηθείσης αθωωτικής απόφασεως του ποινικού δικαστηρίου, υποχρεούται όμως, προς μόνωσιν της κρίσεώς του, να εκτιμήσει και την απόφασιν ταύτην» (ΣτΕ 1176/1989), «(...) εκτός εάν αθωωτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου βεβαιώσει αντικειμενική ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών (...)» ΣτΕ 2950/1990). Βάσει των ίδιων σκέψεων υποστηρίζεται στη θεωρία ότι «δεν έχει νόμιμο πραγματικό έρεισμα η διοικητική εκείνη πράξη η οποία στηρίζεται σε πραγματικά δεδομένα των οποία η ανυπαρξία διαπιστώθηκε από απαλλακτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή από αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα» (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο – Π. Παυλόπουλο, Προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου – Επιρροή του ποινικού δεδουλευμένου στη διοικητική διαδικασία – Αιτιολογία της διοικητικής πράξης, ΝοΒ 1987, σελ. 335

επ.). Μάλιστα, υποστηρίζεται η άποψη ότι «(...) ο κανόνας αυτός είναι γενικός και δεν περιορίζεται στο πεδίο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, αποτελεί απόρροια του συνταγματικού κανόνα που προβλέπει τη δικαστική προστασία (άρθρο 20 παρ. 1 Σ), στοιχείο της οποίας είναι και η παραγωγή δεσμευτικού δεδικασμένου από τις δικαστικές αποφάσεις (...)», Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ., ενημέρωση Δεκέμβριος 2011, παρ. 504, υποσ. 144).

Επομένως, θα μπορούσε ενδεχομένως να διατυπωθεί προβληματισμός ως προς τη διάταξη του εδ. 3 παρ. 5 του άρθρου 85 του Νσχ, με την οποία παρέχεται στη Ρυθμιστική Αρχή η δυνατότητα επιβολής «αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων και ποινών», στην περίπτωση που η (δυσμενής) διοικητική πράξη της στηρίχθηκε σε στοιχεία, για τα οποία έχει εκδοθεί απαλλακτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου. Εξ άλλου, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων του θιγόμενου, η διοικητική πράξη με την οποία θα επιβάλλονται σε βάρος του οι αντίστοιχες κυρώσεις από τη Ρ.Α.Σ., πρέπει να συνοδεύεται από πληροφόρηση σχετικώς με τις προσφυγές που μπορεί αυτός να ασκήσει κατ' αυτής (βλ., εντελώς ενδεικτικώς, Ο. Παπαδοπούλου, Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση του παραδεκτού», ΤοΣ 1994, σελ. 637 επ., Ολ ΣτΕ 876/2013).

Περαιτέρω, όσον αφορά την προτεινόμενη ρύθμιση στο ανωτέρω άρθρο 85 παρ. 5, συμφώνως προς την οποία είναι δυνατή η επιβολή σωρευτικώς περισσότερων της μίας κυρώσεων σε βάρος του παραβάτη της εν λόγω διάταξης, σημειώνεται ότι, συμφώνως με την αρχή της αναλογικότητας, οι επιβαλλόμενες σε βάρος των διοικουμένων διοικητικές κυρώσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν προδήλως τα εύλογα όρια εντός του πλαισίου των οποίων οφείλει να περιορίζεται το διοικητικό όργανο κατά την επιβολή τους (βλ. ενδεικτικώς, Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989, σελ. 43 επ., και 46 επ., ΣτΕ 1149/1988, ΤοΣ 1988, σελ. 325 επ., ΣτΕ 5116/1996, πρβλ. επίσης ΑΠ 43/2005).

11. Επί του άρθρου 85 παρ. 9 περ. α, β, γ και δ

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη:

«α. Η περίπτωση 21 του άρθρου 2 του π.δ. 41/2005 αντικαθίσταται ως εξής: «21. Φορέας Χορήγησης της Άδειας: Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, στην οποία ανατίθεται η έκδοση των αδειών σιδηροδρομικής επιχείρησης».

β. Η παρ. 1 του άρθρου 38 του π.δ. 41/2005 αντικαθίσταται ως εξής: «1. Ως Ρυθμιστικός Φορέας ορίζεται η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων.»

γ. Στο Κεφάλαιο ΙΧ του π.δ. 41/2005 με τίτλο «Άδειες σιδηροδρομικών επιχειρήσεων» κάθε αναφορά στο Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δι-

κτύων αντικαθίσταται με «Φορέα Χορήγησης Άδειας».

δ. Προστίθεται άρθρο 47Α στο π.δ. 41/2005 ως ακολούθως: (...)».

Σχετικώς επισημαίνεται ότι οι ως άνω «τροποποιούμενες» διατάξεις του π.δ. 41/2005 έχουν ήδη αντικατασταθεί ως ανωτέρω δυνάμει των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 32 και 6 του άρθρου 33 του ν. 3891/2010 (ΦΕΚ Α' 188/4.11.2010). Συνεπώς, οι προτεινόμενες διατάξεις των παραγράφων α, β και γ του παρόντος καθίστανται άνευ αντικειμένου.

Επίσης, δεδομένου ότι το άρθρο 47Α έχει προστεθεί στο π.δ. 41/2005 με την παρ. 6 του άρθρου 33 του ν. 3891/2010, για λόγους ακριβολογίας, η προτεινόμενη παρ. δ. του παρόντος πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: «δ. Το άρθρο 47Α του π.δ. 41/2005 αντικαθίσταται ως ακολούθως: (...)».

12. Επί των άρθρων 87, 88 και 89

Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 445/2011 της Επιτροπής της 10.5.2011 (ΕΛΛ 122/22 της 11.5.2011) επιδιώκεται, εντός του πλαισίου της Οδηγίας 2004/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29.4.2004, σχετικώς με την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων, που ενσωματώθηκε στο εσωτερικό μας δίκαιο με το π.δ. 160/2007, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το π.δ. 71/2010, η καθιέρωση συστήματος πιστοποίησης των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τη συντήρηση εμπορευματικών φορταμαξών, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ασφαλής και αδιάλειπτη εκτέλεση των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, με έμφαση στην ισοδυναμία των διαφόρων πρακτικών πιστοποίησης (βλ. Προοίμιο του ανωτέρω Κανονισμού 445/2011, σελ. 122/23, βλ. επίσης Παράρτημα ΙΙΙ, σελ. 122/31 ως προς τις απαιτήσεις και τα κριτήρια αξιολόγησης για τους Οργανισμούς που υποβάλλουν αίτηση για πιστοποιητικό Υπεύθυνου Φορέα Συντήρησης ή για πιστοποιητικό λειτουργιών συντήρησης που ανατίθενται από Υπεύθυνο για τη Συντήρηση Φορέα σε τρίτους). Σε αυτό το πλαίσιο, ο ως άνω Κανονισμός παρέχει τη δυνατότητα εθελοντικής πιστοποίησης φορέων στους οποίους ο Υπεύθυνος Φορέας Συντήρησης αναθέτει διάφορες λειτουργίες συντήρησης κατά το άρθρο 4 του Κανονισμού (όπως, επί παραδείγματι, η περίπτωση κατά την οποία ο Υπεύθυνος Φορέας Συντήρησης μπορεί να αναθέσει τη λειτουργία της τεχνικής συντήρησης των εμπορευματικών φορταμαξών σε συνεργεία συντήρησης σιδηροδρομικού τροχαίου υλικού).

Με τις διατάξεις των άρθρων 87, 88 και 89 του Νσχ προβλέπεται: α) ο καθορισμός του ύψους του παραβόλου που απαιτείται για την πιστοποίηση των υπεύθυνων φορέων συντήρησης εμπορευματικών φορταμαξών από την Αρχή Ασφάλειας Σιδηροδρόμων, β) ο καθορισμός του ποσού του παραβόλου που θα καταβάλλεται, αναλόγως προς τις λειτουργίες τις οποίες θα επιτελεί

ο Φορέας που επιθυμεί να αναλάβει εργασίες συντήρησης για την κάλυψη του κόστους εξέτασης του φακέλου και ελέγχου από την Αρχή Ασφάλειας Σιδηροδρόμων, γ) η διαδικασία μεταβίβασης των εν λόγω πιστοποιητικών σε διαδόχους φορείς, οι όροι ανάκλησης της εν λόγω πιστοποίησης, εφόσον συντρέχει περίπτωση, τα δικαιολογητικά που πρέπει να υποβληθούν, καθώς και η διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί για τη χορήγηση της εν λόγω πιστοποίησης και τη διεξαγωγή των σχετικών ελέγχων από την Αρχή Ασφάλειας Σιδηροδρόμων. Σημειώνεται ότι οι προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 88 και 89 του Νσχ θα ήταν σκόπιμο να αναφέρονται ρητώς στις αντίστοιχες ρυθμίσεις του προαναφερόμενου Κανονισμού 445/2011, οι οποίες, άλλωστε, είναι δεσμευτικές (και) για τη χώρα μας, και η εφαρμογή τους είναι υποχρεωτική από την ημερομηνία που ορίζεται στο άρθρο 13 του Κανονισμού. Αυτό, άλλωστε, υποδηλώνουν και οι επικεφαλίδες των άρθρων 87 «Πιστοποίηση φορέων υπευθύνων για τη συντήρηση εμπορευματικών φορταμαξών», 88 «Πιστοποίηση φορέων λειτουργιών συντήρησης» και 89 «Διαδικασία και δικαιολογητικά πιστοποιητικών και αναπροσαρμογή ύψους παραβόλων», χωρίς πάντως να γίνεται αντίστοιχη αναφορά στο περιεχόμενό τους.

13. Επί του άρθρου 89 παρ. 1

Στην προτεινόμενη διάταξη γίνεται αναφορά στα πιστοποιητικά των άρθρων 91 και 92 του παρόντος, ενώ πρόκειται, μάλλον, περί των πιστοποιητικών των άρθρων 87 και 88 του παρόντος.

14. Επί του άρθρου 93

Με το άρθρο 93 προστίθεται παράγραφος 4 στο άρθρο 291 ΠΚ, η οποία τιμωρεί την κλοπή ή δολιοφθορά σιδηροδρομικού υλικού. Επειδή στην προτεινόμενη διάταξη τυποποιούνται διακεκριμένη κλοπή και φθορά σιδηροδρομικού υλικού, θα ήταν ενδεχομένως νομοτεχνικώς ορθότερο η σχετική διάταξη να τεθεί στο κεφάλαιο των εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας. Περαιτέρω, επειδή η απειλούμενη ποινή είναι κάθετη ανεξαρτήτως της ζημίας που προκλήθηκε ή απειλήθηκε ή της οικονομικής αξίας του υλικού, θα ήταν σκόπιμο να περιληφθεί ρήτρα επικουρικότητας, ώστε, σε περίπτωση συρροής της προτεινόμενης διάταξης με κλοπή υπό τις επιβαρυντικές περιστάσεις του άρθρου 1 του ν. 1608/1950, να μπορεί να εφαρμοσθεί το άρθρο 1 του ν. 1608/1950.

16

15. Επί του άρθρου 100

Με την προτεινόμενη παράγραφο 2 του άρθρου 100 επεκτείνονται, αναδρομικώς από την έναρξη ισχύος του ν. 3920/2011, οι ευνοϊκές φορολογικές ρυθμίσεις που έχουν θεσπισθεί με το άρθρο 3 του νόμου αυτού για την Ο.ΣΥ. Α.Ε. και τη ΣΤΑ.ΣΥ. Α.Ε.. Επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω ρυθμίσεις ενδεχομένως συνιστούν κρατικές ενισχύσεις για τις οποίες υπάρχει υποχρέωση γνωστοποίησής τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά το άρθρο 108 παρ. 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του ν. 3920/2011, όπου και περαιτέρω ανάλυση του ζητήματος των κρατικών ενισχύσεων σε φορείς που παρέχουν δημόσια υπηρεσία).

Περαιτέρω, ως προς το ζήτημα της τήρησης λογαριασμού αφορολόγητου αποθεματικού, επισημαίνονται οι διατάξεις των παραγράφων 11 και 12 του άρθρου 72 του ν. 4172/2013.

16. Επί του άρθρου 114

Στο πρώτο εδάφιο του προτεινόμενου άρθρου γίνεται αναφορά στο άρθρο 1 του ν.δ. 580/1970 (Α' 125), ενώ πρόκειται περί του άρθρου 1 του ν.δ/τος 570/1970 (Α' 125).

17. Επί του άρθρου 117

Στην παράγραφο 1 της προτεινόμενης διάταξης ορίζεται ότι, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ρυθμίζονται, ανά κατηγορία οδικών επιβατικών μεταφορών, το εύρος εφαρμογής, οι εθνικοί φορείς ελέγχου, οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των ρυθμίσεων του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 181/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕL 51/28.2.2011) «για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004». Περαιτέρω, στην παρ. 2 ορίζεται το ύψος των επιβαλλόμενων διοικητικών προστίμων υπέρ του Δημοσίου «για τις παραπάνω παραβάσεις».

Εν προκειμένω παρατηρείται ότι στην παρ. 1 δεν γίνεται μνεία συγκεκριμένων παραβάσεων και, συνεπώς, στην παρ. 2 επιβάλλονται πρόστιμα για μη καθοριζόμενες στη διάταξη παραβάσεις. Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί επί ποίων παραβάσεων θα επιβάλλονται τα εν λόγω πρόστιμα.

18. Επί του άρθρου 122

Με την προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 122 παρ. 1 υπό τον τίτλο «Προσωρινή ακινησία Φορτηγού Δημόσιας Χρήσης» παρέχεται η δυνατότητα σε μεταφορικές επιχειρήσεις οι οποίες διαθέτουν άδεια φορτηγού δημόσιας χρήσης να καταθέτουν προσωρινώς στην Υπηρεσία Μεταφορών και Επικοινωνιών της Περιφέρειας τα στοιχεία κυκλοφορίας του Φ.Δ.Χ.. Η προτεινόμενη ρύθμιση αποβλέπει στην παροχή ευελιξίας «στις μεταφορικές επιχειρήσεις για τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων και των οικονομικών υποχρεώσεών τους, εν όψει και της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας», όπως αναφέρεται στη συνοδευτική Έκθεση Αξιολόγησης συνεπειών Ρυθμίσεων (σελ. 339). Η προτεινόμενη διάταξη παρέχει εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, με σκοπό τον καθορισμό της διαδικασίας διακοπής των ασφαλιστικών υποχρεώσεων των οδικών μεταφορέων κατά το διάστημα της προσωρινής ακινησίας. Σημειώνεται ότι η προτεινόμενη ρύθμιση επεκτείνει την εφαρμογή της δυνατότητας προσωρινής ακινησίας οχημάτων και στα οχήματα δημόσιας χρήσης. Δυνατότητα η οποία προβλεπόταν μέχρι σήμερα μόνο για τα φορτηγά ιδιωτικής χρήσης, συμφώνως με το άρθρο 18 του κεφαλαίου Ε΄ της υ.α. Α2/2954/5347/1991 «Χορήγηση αδειών κυκλοφορίας ΦΙΧ αυτοκινήτων σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1959/1991», όπως ισχύει. Επομένως, κατά το μέτρο αυτό αίρει τη σχετική διάκριση η οποία υφίστατο μεταξύ ιδιοκτητών φορτηγών ιδιωτικής χρήσης και ιδιοκτητών φορτηγών δημόσιας χρήσης.

19. Επί του άρθρου 123 παρ. 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επανακαθορίζεται ο τρόπος επιλογής και διορισμού των μελών της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.).

Συγκεκριμένως, ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι θα επιλέγονται και θα διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα υπόλοιπα μέλη της Ε.Ε.Τ.Τ. θα διορίζονται από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Υπό το ισχύον καθεστώς, ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι καθώς και τα μέλη της Ε.Ε.Τ.Τ. επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, μετά από εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής.

Παρατηρείται ότι με την προτεινόμενη ρύθμιση εγκαταλείπεται ο, αντιστοίχως ισχύων για τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τρόπος επιλογής των μελών της εν λόγω Αρχής.

Περαιτέρω, για λόγους ακριβολογίας και πληρότητας, το πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης θα ήταν σκόπιμο να συμπληρωθεί ως εξής: «Ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής συμφώνως προς τα άρθρα 14 περ. η' και 43Α παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής».

Αθήνα, 24.9.2013

Οι εισηγητές
Αλεξάνδρα Καρέτσου
Αθανασία Διονυσοπούλου (επί του άρθρου 93)
Επιστημονικές Συνεργάτιδες
Δημήτρης Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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