



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Αδειοδότηση Διαστημικών Δραστηριοτήτων - Καταχώριση στο Εθνικό Μητρώο Διαστημικών Αντικειμένων - Ίδρυση Ελληνικού Διαστημικού Οργανισμού και λοιπές διατάξεις»**

#### **I. Γενικές Παρατηρήσεις**

**A.** Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο εισάγεται εθνική νομοθεσία για την άσκηση διαστημικών δραστηριοτήτων. Η ρύθμιση σε εθνικό επίπεδο των οικείων δραστηριοτήτων παρίσταται, κατά την αιτιολογική έκθεση, επιβεβλημένη, καθώς η Ελλάδα αξιοποιεί διαστημικούς πόρους και συμμετέχει σε διεθνείς και ευρωπαϊκούς διαστημικούς φορείς, όπως η Ευρωπαϊκή Διαστημική Υπηρεσία. Περαιτέρω, και ιδρύεται ο Ελληνικός Διαστημικός Οργανισμός, υπό τη μορφή ανωνύμου εταιρείας η οποία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Ο νέος Οργανισμός έχει ως κύρια αποστολή την προώθηση και αξιοποίηση της διαστημικής στρατηγικής της χώρας, και ιδίως των δικαιωμάτων και ευκαιριών που απορρέουν από τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Διαστημική Υπηρεσία.

**B.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τις Διαρκείς Επιτροπές Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, και Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και τριάντα ένα (31) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νομοθετήματος.

Το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 1 έως 17) ρυθμίζει την αδειοδότηση διαστημικών δραστηριοτήτων και την τήρηση εθνικού μητρώου διαστημικών αντικειμέ-

## 2

νων, το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 18 έως 24) τη σύσταση του Ελληνικού Διαστημικού Οργανισμού, και το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 25 έως 31) ζητήματα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομείων, καθώς και λοιπά θέματα.

Ειδικότερα, το άρθρο 1 ορίζει το αντικείμενο ρύθμισης και το πεδίο εφαρμογής του κεφαλαίου Α', και το άρθρο 2 παρέχει εφαρμοστέους ορισμούς. Το άρθρο 3 προβλέπει ότι για την άσκηση διαστημικής δραστηριότητας απαιτείται προηγούμενη άδεια, η οποία χορηγείται από τον Υπουργό Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Το άρθρο 4 θέτει τους όρους που πρέπει να πληρούνται για τη χορήγηση της άδειας και εξουσιοδοτεί τον Υπουργό να καθορίζει πρόσθετους ή ειδικότερους όρους για την πληρέστερη προστασία αναφερόμενων στο νόμο σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Οίκοθεν νοείται ότι η τυχόν άσκηση αυτής της ευχέρειας πρέπει να είναι συμβατή με την αρχή ασφάλειας δικαίου και την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Το άρθρο 5 ρυθμίζει τα απαιτούμενα στοιχεία του φακέλου της αίτησης και τη διαδικασία αξιολόγησής του. Το άρθρο 6 προβλέπει τη διαδικασία αναφορών του φορέα για τις επιπτώσεις του διαστημικού αντικειμένου στο περιβάλλον και παρέχει εξουσιοδότηση για τον καθορισμό των οικείων απαιτήσεων. Έως την έκδοση της κανονιστικής ρύθμισης εφαρμόζονται τα σχετικά ισχύοντα εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα, καθώς και οι αντίστοιχες καλές πρακτικές.

Το άρθρο 7 προβλέπει την προθεσμία για τη χορήγηση της άδειας. Το άρθρο 8 καθιερώνει διαδικασία ελέγχου των διαστημικών δραστηριοτήτων, προβλέποντας τη δυνατότητα του Υπουργού να ορίζει εμπειρογνώμονες επιφορτισμένους με τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων. Το άρθρο 9 θέτει τους όρους και τη διαδικασία ανάκλησης ή αναστολής της άδειας. Πριν από την έκδοση πράξης ανάκλησης ή αναστολής της, ο φορέας καλείται να προτείνει μέτρα για την άρση της παράβασης ή την αντιμετώπιση της κρίσιμης κατάστασης, ενώ μετά την έκδοσή της μπορούν να εγκρίνονται μέτρα προσωρινής διαχείρισης των υπό εξέλιξη διαστημικών δραστηριοτήτων. Από το πλέγμα αυτών των ρυθμίσεων πρέπει να συναχθεί ότι η ανάκληση της άδειας αποτελεί έσχατο μέτρο.

Το άρθρο 10 ρυθμίζει τη διαδικασία μεταβίβασης διαστημικών δραστηριοτήτων, η οποία υπόκειται σε προηγούμενη διοικητική έγκριση. Σημειωτέον ότι σε περίπτωση ανάκλησης της άδειας μετά την εκτόξευση του διαστημικού αντικειμένου, ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να απαιτήσει τη μεταβίβαση σε άλλο φορέα. Το άρθρο 11 προβλέπει την υποχρέωση του φορέα να προβεί σε σύναψη σύμβασης ασφάλισης των δραστηριοτήτων και ρυθμίζει τη διαδικασία εκτίμησης της ζημίας σε περίπτωση διεθνούς ευθύνης της Ελλάδας,

καθώς και την κάλυψη αυτής από το φορέα και τον ασφαλιστή του.

Το άρθρο 12 θεσπίζει υποχρέωση ενημέρωσης της διοίκησης σε κάθε περίπτωση ανώμαλης εξέλιξης ή δυσλειτουργίας του διαστημικού αντικειμένου, το άρθρο 13 προβλέπει την επιστροφή διαστημικού αντικειμένου που εντοπίζεται σε ελληνικό έδαφος, και το άρθρο 14 επιβαρύνει το φορέα με το κόστος των υπηρεσιών εμπειρογνομόνων που αξιοποιεί η διοίκηση για την εξέταση της αίτησης και τον έλεγχο των δραστηριοτήτων. Το άρθρο 15 επαπειλεί κυρώσεις σε περίπτωση άσκησης διαστημικών δραστηριοτήτων άνευ αδειάς και σε περίπτωση παροχής εσφαλμένων ή ημιτελών πληροφοριών στη διοίκηση. Το άρθρο 16 περιέχει μεταβατικές διατάξεις. Τέλος, το άρθρο 17 προβλέπει την τήρηση εθνικού μητρώου διαστημικών αντικειμένων, η οποία αποτελεί και διεθνή υποχρέωση της χώρας ως κράτους εκτόξευσης.

Με το άρθρο 18 συνιστάται ανώνυμη εταιρεία υπό την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΔΙΑΣΤΗΜΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ Α.Ε.», η οποία εποπτεύεται από τον Υπουργό Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και διέπεται από τις διατάξεις του ν. 3429/2005 (Δ.Ε.Κ.Ο.). Το άρθρο 18 καθορίζει επίσης τους σκοπούς, το μετοχικό κεφάλαιο και τους πόρους της εταιρείας. Μεταξύ των σκοπών περιλαμβάνεται η προώθηση και υποστήριξη της διαστημικής στρατηγικής της χώρας, η διαχείριση εθνικών προγραμμάτων και έργων σε τομείς του διαστήματος, και η αξιοποίηση δικαιωμάτων του δημοσίου κατόπιν εκχώρησης από τον αρμόδιο Υπουργό. Το άρθρο 19 ορίζει τα βασικά όργανα της εταιρείας και τη διαδικασία πλήρωσης των οικείων θέσεων, ιδίως του προέδρου και του διευθύνοντος συμβούλου. Το άρθρο 20 ρυθμίζει τους εσωτερικούς κανονισμούς της εταιρείας, το άρθρο 21 θέματα προσωπικού και το άρθρο 23 θέματα λύσης και εκκαθάρισης. Το άρθρο 22 προβλέπει προνόμια και φορολογικές απαλλαγές, υπό την επιφύλαξη εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων κατά το μέρος που δεν εμπλέκονται στρατιωτικές εφαρμογές ή θέματα εθνικής ασφάλειας. Τέλος, το άρθρο 24 ρυθμίζει θέματα εποπτείας και ελέγχου της εταιρείας.

Με το άρθρο 25 διευρύνεται κατά το αντικείμενο η αρμοδιότητα του Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης για τον καθορισμό και τη χρηματοδότηση δράσεων προκειμένου, κατά την αιτιολογική έκθεση, να καταστεί ευχερέστερο το έργο του και κατά την διαχείριση του αποθεματικού του άρθρου 75 παρ. 6 του ν. 4070/12, συγκροτείται Συμβούλιο Διαστημικής Πολιτικής με συμβουλευτικά καθήκοντα, και ρυθμίζονται άλλα ζητήματα τηλεπικοινωνιών. Με το άρθρο 26 επέρχονται τροποποιήσεις στην εποπτεία και τον έλεγχο των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Με το άρθρο 27 κα-

## 4

λύπτονται οι δαπάνες παιδικών κατασκηνώσεων για τα τέκνα των εργαζομένων του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Με το άρθρο 28 ρυθμίζονται θέματα δορυφορικής χωρητικότητας για την κάλυψη υπηρεσιών ευρυεκπομπής, καθώς και συναφή ζητήματα διαστημικού αντικειμένου.

Με το άρθρο 29 επεκτείνεται για έξι ακόμη μήνες η κατά παρέκκλιση δυνατότητα χορήγησης πιστοποιητικών φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας, η απαλλαγή από την προσκόμιση πιστοποιητικών ενεργειακής απόδοσης και η προστασία από μέτρα αναγκαστικής και διοικητικής εκτέλεσης και συμψηφισμό, που είχαν παρασχεθεί υπέρ της ανωνύμου εταιρίας «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΜΥΝΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΒΕΕ» για μεταβατικό διάστημα 12 μηνών με τα άρθρα 125 και 126 του νόμου 4446/2016. Κατά την αιτιολογική έκθεση, η εξαιρετική αυτή ρύθμιση αποσκοπεί στην προστασία δράσεων της εταιρίας και καλύπτεται, από πλευράς δικαίου κρατικών ενισχύσεων, από το άρθρο 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λόγω συνδέσεως των δράσεων της εταιρίας με την εθνική άμυνα και ασφάλεια.

Με το άρθρο 30 εισάγονται ειδικότερες ρυθμίσεις, ιδίως μεταβατικού χαρακτήρα, στο πληροφοριακό σύστημα «Μητρώο Πολιτών», το οποίο πρόκειται να δημιουργηθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών δυνάμει των άρθρων 115 επ. του νόμου 4483/2017. Το Μητρώο Πολιτών θα περιλαμβάνει το σύνολο των στοιχείων του εθνικού δημοτολογίου και των ληξιαρχικών πράξεων. Με τις προτεινόμενες διατάξεις εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Εσωτερικών να ορίσει τον χρόνο έναρξης της λειτουργίας του συστήματος και αποσαφηνίζεται ότι, κατά το χρονικό διάστημα μετάπτωσης των δεδομένων στο νέο σύστημα, εγκύτως εκδίδονται χειρόγραφες ληξιαρχικές πράξεις από τα αρμόδια ληξιαρχεία.

Τέλος, το άρθρο 31 ορίζει την έναρξη ισχύος του νομοθετήματος.

## II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

### 1. Επί του άρθρου 4 παρ. 2 και 3

Σχετικώς παρατηρείται ότι με τις διατάξεις του άρθρου 43 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η εξουσία να μεταβιβάζει την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία, υπό την επιφύλαξη ότι το αντικείμενο της ρύθμισης δεν έχει –με άλλη συνταγματική διάταξη– εξαιρεθεί της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα διά της έκδοσης διαταγμάτων, με τα οποία ρυθμίζονται είτε θέματα καθοριζόμενα

σε γενικό πλαίσιο, υπό ορισμένους όρους, με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής (νόμους – πλαίσια) (παρ. 4), είτε θέματα που προσδιορίζονται συγκεκριμένως από την εξουσιοδοτική διάταξη (παρ. 2 εδ. πρώτο). Περαιτέρω, με τη διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 43 Συντάγματος προβλέπεται ότι φορείς της εξουσιοδότησης μπορεί να είναι και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, εφ' όσον όμως πρόκειται περί «ειδικότερων», «τοπικού ενδιαφέροντος», «λεπτομερειακών» ή «τεχνικών» θεμάτων. Ως «ειδικότερα» θέματα θεωρούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης (βλ. ΣτΕ [Ολ] 3220/2010, 1210/2010). Απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ [Ολ] 1101/2002, 941/2008, 2116/2009). Όπως γίνεται δεκτό (βλ. ΣτΕ [Ολ] 3051/2014, 2186/2013, 3220/2010, 1210/2010), η εν λόγω ουσιαστική ρύθμιση «μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησεως» (ΣτΕ [Ολ] 2186/2013). Εξ άλλου, λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά τη θέσπιση δευτερευουσών ρυθμίσεων ή εκείνο, για την ρύθμιση του οποίου αρκεί η θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου, δεδομένου ότι οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 602/2002). Τεχνικού, τέλος, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμίσεις για τις οποίες είναι κατ' αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Ενόψει των ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο οι εξουσιοδοτικές διατάξεις να προβλέπουν την έκδοση διατάγματος με το οποίο θα ρυθμίζονται τα υπό εξέταση θέματα εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος Νσχ, δεδομένου, ιδίως, ότι ο καθορισμός επιπλέον ειδικών όρων για την αδειοδότηση, κατά την παρ. 2 του άρθρου 4 του νομοσχεδίου, και η επιβολή πρόσθετων όρων κατά την έκδοση της άδειας, κατά την παρ. 3 του άρθρου 4 του νομοσχεδίου, δεν φαίνεται να εμπίπτουν σε κάποια από τις προαναφερθείσες κατηγορίες των «ειδικότερων», «τοπικού ενδιαφέροντος», «λεπτομερειακών» ή «τεχνικών» θεμάτων.

## **2. Επί των άρθρων 5 και 8**

Η διάρθρωση της διαδικασίας αδειοδότησης και εποπτείας διαστημικών δραστηριοτήτων έχει ως βασικό άξονα την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Κράτους από τον αρμόδιο Υπουργό. Το νομοσχέδιο δεν προβλέπει την παρεμβολή διοικητικής μονάδας, ενώ, προς το σκοπό υποστήριξης του Υπουργού προβλέπει τη δυνατότητα να ανατίθεται σε εμπειρογνώμονες φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου με πολυετή και διεθνή εμπειρία στους τομείς του διαστήματος, κατά τον έλεγχο της αίτησης, η σύνταξη γνωμοδότησης για την αξιοπιστία, τεχνογνωσία και εμπειρία του φορέα, την αξιοπιστία του κατασκευαστή στα σχετικά πεδία και την ικανότητά τους να συμμορφώνονται με τις ισχύουσες βέλτιστες πρακτικές και κανόνες, καθώς και για τη φερεγγυότητα του φορέα. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα διορισμού από τον Υπουργό εμπειρογνώμωνων, που μπορεί να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου με πολυετή και διεθνή εμπειρία στους τομείς του διαστήματος ή/και των αεροδιαστημικών συστημάτων, επιφορτισμένων με τον έλεγχο των διαστημικών δραστηριοτήτων που διεξάγονται από τον φορέα.

Περαιτέρω, ορίζεται ότι οι εμπειρογνώμονες έχουν πρόσβαση στις εγκαταστάσεις, τα κτήρια και τα υλικά που θα χρησιμοποιηθούν από τον φορέα, καθώς και, στη δεύτερη περίπτωση, σε κάθε έγγραφο ή υλικό του φορέα, σε επικαιροποιημένες πληροφορίες και δεδομένα που προκύπτουν από τις διαστημικές δραστηριότητες, και στις εγκαταστάσεις που έχουν, αμέσως ή έμμεσα, παραχωρηθεί για τις διαστημικές δραστηριότητες. Παράλληλα, προβλέπεται η υποχρέωση συνεργασίας του φορέα, ενώ άρνηση παροχής πρόσβασης στους εμπειρογνώμονες συνιστά λόγο απόρριψης της αίτησης ή αναστολής ή ανάκλησης της αδείας. Τέλος, επιτάσσεται από τον νόμο η τήρηση του απορρήτου της διαδικασίας και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών.

Κατά την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, οι εμπειρογνώμονες μετέχουν, έστω υποβοηθητικώς, στην άσκηση της ρυθμιστικής και εποπτικής δράσης του κράτους. Κατά συνέπεια, η επιλογή και η δράση τους υπόκειται στις γενικές διατάξεις και αρχές του διοικητικού δικαίου, ώστε να διασφαλίζεται η παροχή των οικείων υπηρεσιών με όρους αντικειμενικότητας, ποιότητας, και αποτροπής κινδύνου σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ αυτών και των εποπτευόμενων φορέων.

## **3. Επί του άρθρου 6 σε συνδυασμό με το άρθρο 4**

Το άρθρο 6 καθορίζει την υποχρέωση του φορέα να υποβάλλει, για κάθε διαστημική δραστηριότητα, αναφορές για τις επιπτώσεις του διαστημικού α-

ντικειμένου στο περιβάλλον. Ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να ορίσει πραγματογνώμονες για την αξιολόγηση των αναφορών. Εξ άλλου, κατά το άρθρο 4, για τη χορήγηση της άδειας απαιτείται, μεταξύ άλλων, να υπάρχει πρόβλεψη για τον μετριασμό και τη διαχείριση των διαστημικών αποβλήτων ή υπολειμμάτων, και η διαστημική δραστηριότητα να μην προκαλεί μόλυνση του διαστήματος ή των ουράνιων σωμάτων, ή δυσμενείς αλλαγές στο περιβάλλον. Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, οι εν λόγω διατάξεις να προβλέπουν ρητό και αυτοτελές στάδιο διοικητικής έγκρισης της περιβαλλοντικής συμβατότητας της δραστηριότητας και καθορισμού περιβαλλοντικών όρων.

Αθήνα, 19 Δεκεμβρίου 2017

Ο εισηγητής  
Νικόλαος Παπασπύρου  
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αναπληρωτής Καθηγητής  
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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