



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών - Εναρμόνιση της νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/61/ΕΕ και άλλες διατάξεις»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση Νοσχ που κατατέθηκε ως επείγον (άρθρο 110 Κανονισμού της Βουλής – Κοινοβουλευτικό), όπως αυτό διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο Μέρη, δεκατέσσερα άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά την έναρξη ισχύος του νομοθετήματος, καθώς και δύο Παραρτήματα, έξι άρθρων και ενός άρθρου, αντιστοίχως.

Προς τον σκοπό της παροχής «καλύτερης ευρυζωνικής κάλυψης και της μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοσχ), με το Μέρος Α' (άρθρα 1-12) ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2014/61/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 για τα μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών [(ΕΕ L 155 της 23.5.2014, σελ. 1) - στο εξής, Οδηγία]. Διά της Οδηγίας παρέχονται, ιδίως, κίνητρα για την εγκατάσταση «υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών», μέσω της προώθησης «της κοινής χρήσης της υπάρχουσας υλικής υποδομής», αλλά και της διευκόλυνσης εγκατάστασης νέας υλικής υποδομής με χαμηλότερο κόστος (άρθρο 1).

Στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, υιοθετούνται και εμπλουτίζονται οι ορισμοί της Οδηγίας, αλλά και προστίθενται ορισμοί στη σχετική διάταξη του ν. 4070/2012, «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (άρθρα 2 και 11), ρυθμίζεται η διαδικασία παροχής πρόσβασης σε υπάρχουσα «υλική υποδομή» από «φορείς εκμετάλλευσης δικτύου» σε επιχειρήσεις που «παρέχουν ή είναι εξουσιοδοτημένες να παρέχουν δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών» (άρθρα 3 και 4, σε συνδυασμό με το Παράρτημα 1), καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία σύναψης συμφωνίας συντονισμού τεχνικών έργων που αφορούν την «υλική υποδομή» (άρθρα 5 και 6, σε συνδυασμό με τα Παραρτήματα 1 και 2), και διασφαλίζεται η πρόσβαση στην «υλική υποδομή» που διαχειρίζονται οι «φορείς εκμετάλλευσης δικτύου», μέσω, υπό σύσταση, «Μητρώου Δικτύων» τηρούμενου στο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, και απευθείας, με την υποβολή σχετικής αίτησης προς τον «φορέα εκμετάλλευσης δικτύου» (άρθρο 4), αλλά και η πρόσβαση σε βασικά στοιχεία που αφορούν σχετικά με την «υλική υποδομή» τεχνικά έργα (άρθρο 6). Εν συνεχεία, ορίζεται ότι όλα τα κτήρια που ανεγείρονται δυνάμει άδειας δόμησης, βάσει αίτησης που υποβλήθηκε μετά την 31-12-2016, πρέπει να διαθέτουν σημείο πρόσβασης σε «υλική υποδομή» εντός του κτηρίου, προσαρμοσμένη για υψηλές ταχύτητες (άρθρο 7) και εξουσιοδοτείται η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) του ν. 4070/2012 να εκδώσει «Κανονισμό Συνεγκατάστασης» που θα ρυθμίζει την πρόσβαση «παρόχου δικτύου επικοινωνιών» στην εν λόγω «υλική υποδομή» (άρθρο 8). Ως «Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών» από τη σχέση «φορέα εκμετάλλευσης δικτύου» και «παρόχου δικτύου επικοινωνιών» ορίζεται η Ε.Ε.Τ.Τ. (άρθρα 9 και 10).

Εξ άλλου, τροποποιούνται και καταργούνται διατάξεις του ως άνω ν. 4070/2012 και, ιδίως, προστίθεται Παράρτημα Χ που ρυθμίζει τη διαδικασία χορήγησης δικαιωμάτων διέλευσης, δηλαδή, δικαιωμάτων «εγκατάστασης ευκολιών επί, υπό ή υπέρ χώρων που ανήκουν στο Δημόσιο, σε Ο.Τ.Α., σε ιδιώτες ή είναι κοινόχρηστοι» (άρθρα 11 και 12).

Το Μέρος Β΄ περιλαμβάνει άρθρο 13 με προσθήκες σε διατάξεις του ν. 4070/2012 (άρθρο 13) και, περαιτέρω, ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Επικοινωνιών και Ενημέρωσης και άρθρο 14, για την αναδρομική, από 1ης Ιουλίου 2016, ισχύ των διατάξεων «που αφορούν την εναρμόνιση της νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/61/ΕΕ (...) με εξαίρεση τις διατάξεις που προβλέπουν κυρώσεις, οι οποίες ισχύουν από τη δημοσίευση» του υπό ψήφιση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Τέλος, στα δύο Παραρτήματα ρυθμίζονται ειδικότερα οι διαδικασίες παροχής πρόσβασης σε «υλική υποδομή» και συντονισμού τεχνικών έργων.

Β. Όπως έχει κατ' επανάληψη επισημανθεί [βλ., ενδεικτικώς, την από 19.11.2013 Έκθεση της Υπηρεσίας επί του Νησ «Προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυννομικής περιθαλψης (L 88/45/4.4.2011)» - ν. 4213/2013], οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε. όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, καταλείπουν, όμως, την επιλογή του τύπου και των μέσων επίτευξής του στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών [βλ. άρθρο 288 της Συνθ/Λειτουργίας (πρώην άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ) ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 171-2]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν εθνικά μέτρα μεταφοράς, διατηρώντας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ελευθερία να επιλέξουν τον τρόπο μεταφοράς. Ωστόσο, η επιλογή των σχετικών μέσων είναι συνάρτηση του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία (βλ. Β. Σκουρή, Ερμηνεία των Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 2003, σελ. 1507 επ.).

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), «οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται μέσω κανόνων αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας, με την απαιτούμενη εξειδίκευση, ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να πληρούται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου η οποία επιβάλλει, στην περίπτωση κατά την οποία μια οδηγία αποβλέπει στη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, να μπορούν οι δικαιούχοι να έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 55, με εκεί παραπεμπόμενη νομολογία ή, με άλλη διατύπωση, ΔΕΕ της 23.3.1995 C-365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σκέψη 9, κατά την οποία, είναι «... απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων»).

Περαιτέρω, «(...) η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί, κατ' ανάγκη, τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και ειδική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, μπορεί δε να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο ...» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 54, με παραπεμπόμενη σχετική νομολογία).

Γ. Υπό το πρίσμα της αρχής της ειδικότητας, κατά το δίκαιο της Ένωσης, επισημαίνεται ότι η Οδηγία δεν θίγει το κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, όπως ορίζεται, ως *lex specialis*, στην Οδηγία 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 33), καθώς και στην Οδηγία 2002/19/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 7), στην Οδηγία 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 21), στην Οδηγία 2002/22/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 51) και στην Οδηγία 2002/77/EK της Επιτροπής (ΕΕ L 249 της 17.9.2002, σ. 21), συμπεριλαμβανομένων των εθνικών μέτρων που έχουν θεσπισθεί δυνάμει του εν λόγω κανονιστικού πλαισίου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των άρθρων 3 παρ. 3 και 4, 11 στοιχ. δ) (περίπτ. στ) της παρ. 3 και στ) της παρ. 4 του άρθρου 4 του «Παραρτήματος Χ»)

α) Κατά την περίπτ. στ) της παρ. 3 του άρθρου 4 του «Παραρτήματος Χ», όπως αυτό προτείνεται να προστεθεί στον ν. 4070/2012, «αν παρέλθουν άπρακτες οι προθεσμίες των τριάντα (30) ημερολογιακών ημερών της περιπτ. β ή των είκοσι (20) ημερολογιακών ημερών της περιπτ. γ, η έγκριση [παροχής δικαιωμάτων διέλευσης] τεκμαίρεται ότι έχει χορηγηθεί».

Σημειώνεται ότι, κατά το παρελθόν, διάταξη – μη ισχύουσα πλέον – που αφορούσε ειδικώς Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων (Ε.Π.Ο.) (άρθρο 4 παρ. 9 τρίτο εδάφιο του ν. 1650/1986), από τη διατύπωση της οποίας συναγόταν ότι η σιωπή της Διοίκησης δημιουργούσε τεκμήριο έγκρισης άδειας, κατ' αντιστροφή του σχετικού γενικού κανόνα του διοικητικού δικαίου, συμφώνως προς τον οποίο, από την άπρακτη παρέλευση προθεσμίας που τάσσεται στη Διοίκηση προς απόφαση, τεκμαίρεται σιωπηρή άρνησή της, είχε δεχθεί κριτική της θεωρίας, με το σκεπτικό ότι η σιωπηρή έγκριση δεν συνάδει προς τις συνταγματικές διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, η δε έγκριση πρέπει να παρέχεται μόνο με ρητή θετική πράξη (βλ. Αν. Τάχο, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 2006, σελ. 277-278. Βλ. και Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί των Νομοσχεδίων «Εναρμόνιση του ν. 1650/1986 με τις Οδηγίες 97/11 Ε.Ε. και 96/61 Ε.Ε., διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις» - ν. 3010/2002 και «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» - ν. 3894/2010, καθώς και μειοψηφίες στις ΣτΕ Ολ 528-531/2015, επί των άρθρων 22 και 6 του εν λόγω νόμου, που αφορούν τεκμαιρόμενη σιωπηρή έκδοση χωροταξικών και περιβαλλοντικών αδειών).

β) Εξ άλλου, κατά την περίπτ. στ) της παρ. 4 του άρθρου 4 του εν λόγω Παραρτήματος, «αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία των εξήντα (60) ή σαράντα (40) ημερολογιακών ημερών της περιπτ. α, χωρίς να έχει εκδοθεί η ειδοποίηση της περιπτ. ε ή να έχει απορριφθεί η αίτηση, η ειδοποίηση χορήγηση δικαιώματος τεκμαίρεται ότι έχει εκδοθεί».

Εν προκειμένω, στην ίδια παράγραφο και υπό β. προβλέπονται με αποκλειστικό τρόπο συγκεκριμένοι λόγοι απόρριψης της αίτησης, οι οποίοι αιτιολογούν, εξ αντιδιαστολής, την σιωπηρή έγκριση.

γ) Περαιτέρω, κατά τις παρ. 3 και 4 του προτεινόμενου άρθρου 3, «Ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου εξετάζει [αίτηση πρόσβασης σε υλική υποδομή] το αργότερο μέσα σε δύο μήνες από την ημερομηνία παραλαβής της πλήρους αίτησης πρόσβασης. 4. Ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου μπορεί να απορρίψει τη σχετική αίτηση πρόσβασης για λόγους οι οποίοι δηλώνονται στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε δύο (2) μήνες από την ημερομηνία παραλαβής της πλήρους αίτησης πρόσβασης, και βασίζονται σε αντικειμενικά, διαφανή και αναλογικά κριτήρια, όπως: (...)».

Εν προκειμένω, και υπό το φως των επισημάνσεων που προηγήθηκαν (ανωτ., στοιχ. α) και β)), ερωτάται εάν από την άπρακτη συμπλήρωση της προθεσμίας απόφασης θα πρέπει να συναχθεί σιωπηρή έγκριση ή απόρριψη της κρινόμενης αίτησης.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι κατά την Οδηγία, και ως προς την πρόσβαση σε «υλική υποδομή», «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, μετά από γραπτή αίτηση επιχείρησης εξουσιοδοτημένης να παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών, κάθε φορέας εκμετάλλευσης δικτύου να υποχρεούται να ικανοποιεί κάθε εύλογη αίτηση πρόσβασης στην υλική του υποδομή υπό δίκαιους και εύλογους όρους, συμπεριλαμβανομένης της τιμής, ενόψει της εγκατάστασης στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών (...) Τα κράτη μέλη απαιτούν κάθε άρνηση πρόσβασης να βασίζεται σε αντικειμενικά, διαφανή και αναλογικά κριτήρια, όπως: (...)» (άρθρο 3 παρ. 2 και 3).

Κατά συνέπεια, κατά το γράμμα και το πνεύμα της Οδηγίας, τεκμήριο σιωπηρής αποδοχής αιτήματος συνάγεται, από την άπρακτη συμπλήρωση προθεσμίας που τάσσεται για την αυστηρά αιτιολογημένη απόρριψή του, όπως προτείνεται ανωτέρω, υπό στοιχείο β).

2. Επί του άρθρου 13 παρ. 1 έως 8

Οι προτεινόμενες διατάξεις αφορούν προσθήκες σε άρθρα του ν. 4070/2012. Εξ άλλου, το προς ψήφιση άρθρο 11 αφορά, επίσης, προσθήκες και τροποποιήσεις του ν. 4070/2012.

Θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο, οι εν λόγω διατάξεις του άρθρου 13 να

ενσωματωθούν στο άρθρο 11.

3. Επί του άρθρου 14 και των Παραρτημάτων 1 και 2

Κατά το προτεινόμενο άρθρο, «1. Οι διατάξεις που αφορούν την εναρμόνιση της νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/61/ΕΕ εφαρμόζονται από 1η Ιουλίου 2016, με εξαίρεση τις διατάξεις που προβλέπουν κυρώσεις, οι οποίες ισχύουν από τη δημοσίευσή του παρόντος. 2. Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε επιμέρους διατάξεις».

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, το άρθρο που αφορά την έναρξη ισχύος του νομοθετήματος να τεθεί μετά τα Παραρτήματα 1 και 2. Άλλως, τίθεται το ερώτημα εάν η θεσπιζόμενη αναδρομικότητα αφορά και τα Παραρτήματα.

Αθήνα, 22.3.2017

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών
και Αμυντικών Μελετών
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος
Ευρωπαϊκών Μελετών
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

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

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