



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από πενήντα οκτώ (58) άρθρα (Γενικό και Ειδικό Μέρος και Λοιπές Διατάξεις). Το νομοσχέδιο συνοδεύεται και από ένα (1) Παράρτημα.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, με το παρόν νομοσχέδιο «εισάγεται το νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση των υπαγόμενων, στο πεδίο εφαρμογής του, οικονομικών δραστηριοτήτων, μέσω της ορθολογικής αναδιάρθρωσης και μεταρρύθμισης του συστήματος αδειοδότησής τους, με στόχο τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητας». Σκοπός του νομοσχεδίου, επίσης συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, είναι η αναμόρφωση του πλαισίου άσκησης οικονομικών δραστηριοτήτων προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής απλοποίησης των διαδικασιών που απαιτούνται για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, με σκοπό τη δημιουργία ευνοϊκού επενδυτικού περιβάλλοντος ικανού να προσελκύσει επενδύσεις εξωτερικού και να συμβάλει στην εκ νέου εκβιομηχάνιση της χώρας, στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών και στην ενίσχυση τομέων που, παραδοσιακά, είναι πολύ δραστήριοι στην Ελλάδα, αλλά και νέων τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Το Γενικό μέρος του νομοσχεδίου (άρθρα 1 έως 16) περιλαμβάνει πέντε (5) Κεφάλαια (Α΄ έως Ε΄). Ειδικότερα, στο Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 1 έως 4),

2

περιγράφεται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, δίδονται οι ερμηνείες των ορισμών που χρησιμοποιούνται, προσδιορίζονται οι γενικές αρχές που το διέπουν και καθορίζεται το πλαίσιο εφαρμογής του. Στο Κεφάλαιο Β' (άρθρα 5 έως 11) καθορίζεται, κυρίως, η διαδικασία υπαγωγής κάθε οικονομικής δραστηριότητας στη διαδικασία της γνωστοποίησης και στη διαδικασία έγκρισης, η διαδικασία σε περίπτωση αλλαγής του φορέα της δραστηριότητας καθώς και ο περιορισμός του αριθμού των εγκρίσεων. Στο Κεφάλαιο Γ' (άρθρο 12) τίθεται το γενικό πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών δραστηριοτήτων και στο Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 13 και 14) ορίζονται οι αρμόδιες αρχές για τις διαδικασίες της γνωστοποίησης και έγκρισης και για την άσκηση του σχετικού ελέγχου, και προβλέπεται η χρήση των δυνατοτήτων της τεχνολογίας για την υποστήριξη του θεσμικού πλαισίου που αφορά στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος. Τέλος, στο Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 15 και 16), θεσπίζονται οι διοικητικές κυρώσεις επί εκείνων που ασκούν οικονομική δραστηριότητα και καταγράφονται οι μεταβατικές καθώς και οι καταργούμενες διατάξεις λόγω της ισχύος του υπό ψήφιση νόμου.

Το Ειδικό Μέρος του νομοσχεδίου (άρθρα 17 έως 48) περιλαμβάνει τρία (3) Κεφάλαια (ΣΤ' έως Η'). Ειδικότερα, στο Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 17 έως 26), περιγράφεται η απλούστευση του πλαισίου άσκησης μεταποιητικών και συναφών δραστηριοτήτων τροφίμων και ποτών και, κυρίως, η υπαγωγή της άσκησης των σχετικών δραστηριοτήτων στο καθεστώς γνωστοποίησης, καταργούμενων στο εξής των υποχρεώσεων βεβαίωσης καταλληλότητας, λήψης σύμφωνης γνώμης υγειονομικής καταλληλότητας και λήψης βεβαίωσης συνδρομής νομίμων προϋποθέσεων για όλες τις δραστηριότητες μεταποίησης τροφίμων και ποτών, για τις οποίες μέχρι σήμερα αποτελούσαν προαπαιτούμενο έναρξης λειτουργίας, και ρυθμίζεται το πλαίσιο που αφορά στις δραστηριότητες τροφίμων και άλλων προϊόντων ζωικής προέλευσης. Επίσης, προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση παράλειψης τήρησης των διαδικασιών του υπό ψήφιση νόμου και προβλέπεται η διαδικασία παροχής των σχετικών εξουσιοδοτήσεων. Στο Κεφάλαιο Ζ' (άρθρα 27 έως 38), καθορίζεται, κυρίως, το πλαίσιο απλούστευσης της λειτουργίας των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς και των θεάτρων και των κινηματογράφων, η απλούστευση των ρυθμίσεων για τη χρήση μουσικής και χρήσης μουσικών οργάνων και η διαδικασία χορήγησης άδειας κοινοχρήστου χώρου. Επίσης, προβλέπεται απλούστευση των ρυθμίσεων για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος σε τουριστικά καταλύματα και περιοχές αρχαιολογικού ενδιαφέροντος, προβλεπόμενης και της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων και παροχής των σχετικών εξουσιοδοτήσεων. Τέλος, στο Κεφάλαιο Η' (άρθρα 39 έως 48), θεσπίζεται, κυρίως, απλούστευση του πλαισίου λειτουργ-

γίας τουριστικών καταλυμάτων και κολυμβητικών δεξαμενών, προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση παράλειψης τήρησης των διαδικασιών του υπό ψήφιση νόμου και, τέλος, τίθενται οι απαιτούμενες μεταβατικές διατάξεις.

Το υπό ψήφιση νομοσχέδιο ολοκληρώνεται με τμήμα διατάξεων [«Λοιπές Διατάξεις», (άρθρα 49 έως 57)], οι οποίες καλύπτουν ευρύ πλαίσιο εφαρμογής. Ειδικότερα, ρυθμίζονται, κυρίως, θέματα Πυροπροστασίας και Πυρασφάλειας, επιλύονται ζητήματα που προκαλούν οι τροποποιήσεις του ν. 4302/2014 (Α' 225) περί εφοδιαστικής και ζητήματα του ν. 3325/2005 (Α' 68), περί ίδρυσης και λειτουργίας βιομηχανικών - βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης, καθώς επίσης και του ν. 3982/2011 (Α' 143), περί απλοποίησης της αδειοδότησης τεχνικών και μεταποιητικών επαγγελματικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων, και ρυθμίζεται το νομοθετικό πλαίσιο μετά από την κατάργηση του π.δ. 361/1964 περί αδειοδότησης βιομηχανικών εργοστασίων. Επίσης, προτείνεται η εφαρμογή και στα πρόσωπα που διετέλεσαν Διευθύνοντες Σύμβουλοι, Πρόεδροι και μέλη του Δ.Σ. των θυγατρικών του Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ. Α.Ε. προ της 1.1.2010 της διάταξης του άρθρου 38 του ν. 4223/2013 (Α' 287) περί ρυθμίσεων θεμάτων του Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ. Α. Ε.

Τέλος, το άρθρο 58 ορίζει την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 3

Με το άρθρο 3 παρ. 3 ορίζεται ότι, κατά την υπαγωγή ορισμένης δραστηριότητας σε διαδικασία προηγούμενης γνωστοποίησης ή έγκρισης, μπορεί να διατηρούνται ή να αντικαθίστανται ισχύοντες ή να προβλέπονται πρόσθετοι όροι και προϋποθέσεις που περιορίζουν την άσκηση της οικονομικής ελευθερίας. Δεδομένου ότι κατά το άρθρο 4 παρ. 2 οι διατάξεις του νόμου δεν θίγουν την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων που διέπουν «κατά τα λοιπά» την άσκηση της δραστηριότητας, γεννάται, ενδεχομένως, ασάφεια ως προς την έννοια των οικείων όρων. Για τον ίδιο λόγο, μπορεί να εγερθεί προβληματισμός ως προς το επιτρεπτό κατά το σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2) εύρος της εξουσιοδότησης, ιδίως εάν αυτή ήθελε θεωρηθεί ότι καταλαμβάνει το σύνολο των δυνατών όρων άσκησης οικονομικής δραστηριότητας στο πεδίο εφαρμογής του νόμου.

2. Επί των άρθρων 5 και 7

Με τα άρθρα 5 και 7 θεσπίζεται το βασικό πλαίσιο για την υπαγωγή της άσκησης ορισμένης οικονομικής δραστηριότητας σε συγκεκριμένο χώρο σε

4

καθεστώς προηγούμενης γνωστοποίησης ή έγκρισης. Οι οικείες διατάξεις εκκινούν από τη θεώρηση ότι οι εν λόγω προϋποθέσεις αποτελούν κλιμακωτά επέμβαση στην άσκηση της οικονομικής ελευθερίας και υπόκεινται στην αρχή της αναγκαιότητας. Σε αυτή την κατεύθυνση, η παράγραφος 2 περίπτωση (β) των άρθρων 5 και 7 εξαρτά την υπαγωγή της δραστηριότητας στο αντίστοιχο καθεστώς (γνωστοποίησης ή άδειας), εφόσον αυτό είναι «το απολύτως αναγκαίο μέτρο για την αποτροπή της βλάβης ή του κινδύνου».

Πρέπει εν προκειμένω να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο εφαρμογής της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας, πρώτον, η διοικητική προδικασία για την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας αποτελεί έναν από τους περισσότερους διαθέσιμους μηχανισμούς που, συνδυαστικά, αποβλέπουν στην αποτροπή της βλάβης ή του κινδύνου και, δεύτερον, ότι το σύνολο των διαθέσιμων μηχανισμών δεν εγγυάται οπωσδήποτε την αποτροπή του κινδύνου, αλλά απλώς συντείνει στον επαρκή μετριασμό του. Για τους λόγους αυτούς, ενδεχομένως, θα μπορούσε να διαγραφεί το οριστικό άρθρο «το», να εξετασθεί η χρήση του όρου «μετριασμός» ως προς τον κίνδυνο πρόκλησης βλάβης και να ορισθεί ρητά ότι αυτές οι αξιολογήσεις χωρούν «σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας». Συνεπώς, τα σχετικά εδάφια θα μπορούσαν να επαναδιατυπωθούν ως εξής: «... είναι απολύτως αναγκαία και ανάλογη προκειμένου να περιορισθεί η πιθανότητα επέλευσης της βλάβης ή πρόκλησης του κινδύνου.»

Τέλος, είναι αυτονόητο ότι στην έννοια του περιβάλλοντος εντάσσεται και το πολιτιστικό περιβάλλον (άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος).

3. Επί του άρθρου 8

Η παράγραφος 2 του άρθρου 8 ορίζει ότι σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης ορισμένης προθεσμίας από την «προσήκουσα» υποβολή των δικαιολογητικών, τεκμαίρεται η χορήγηση της έγκρισης «εφόσον δεν αντίκειται στις κείμενες διατάξεις». Σημειώνεται ότι, στον συνδυασμό τους, οι προϋποθέσεις της «προσήκουσας» υποβολής των δικαιολογητικών και της μη αντίθεσης της αίτησης στις κείμενες διατάξεις μπορεί να προκαλέσουν ανασφάλεια δικαίου, ιδίως λόγω της μη πρόβλεψης ορισμένης εναλλακτικής διαδικασίας πιστοποίησης ή διασφάλισης από τη διοίκηση αιτιολογημένης επισημάνσης ελλείψεων ή αντιθέσεων.

4. Επί του άρθρου 11

Με την παράγραφο 1 προβλέπεται ως δυνητικός ο καθορισμός καταβολής παραβόλου. Εντούτοις, με την παράγραφο 4 ορίζεται ότι ο καθορισμός του παραβόλου οδηγεί σε κατάργηση των παραβόλων που προβλέπονται από την ισχύουσα σήμερα νομοθεσία. Για την ταυτότητα του λόγου, θα ήταν

σκοπίμο να διευκρινισθεί ότι το ίδιο αποτέλεσμα έχει και η απόφαση για τον μη καθορισμό παραβόλου.

5. Επί του άρθρου 13

Με το άρθρο 13 προβλέπεται δυννητικά η συνεργασία ιδιωτικών φορέων «για τη διεξαγωγή των ελέγχων και την αξιολόγηση των πορισμάτων». Οίκοθεν νοείται ότι η συμμετοχή των ιδιωτών δεν μπορεί να υποκαταστήσει την αστυνομική εξουσία του κράτους, ιδίως ως προς την εξουσία αξιολόγησης των πορισμάτων των ιδιωτικών φορέων και την εξουσία επιβολής κυρώσεων (ΟΛΣΤΕ 1934/1998, ΣτΕ 2825/2014). Σημειωτέον, εξ άλλου, ότι περίπτωση που προβλέπει το σχέδιο νόμου διακρίνεται από τη συμμετοχή ιδιωτικών φορέων στην πιστοποίηση της συμμόρφωσης προς την ισχύουσα νομοθεσία ως όρου για την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας ή ως τεκμηρίου τέτοιας συμμόρφωσης.

Αθήνα, 29.11.2016

Οι εισηγητές

Δρ Νικόλαος Παπασπύρου
Λέκτορας της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Δρ Χαράλαμπος Κύρκος
Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας
Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. 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