

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΒΟΥΛΕΥΤΗ: ΝΙΚΟΣ Ι. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ
ΕΚΛΟΓΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ: ΑΧΑΪΑΣ

ΑΝΑΦΟΡΑ
ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΥΠΟΥΡΓΟΥΣ

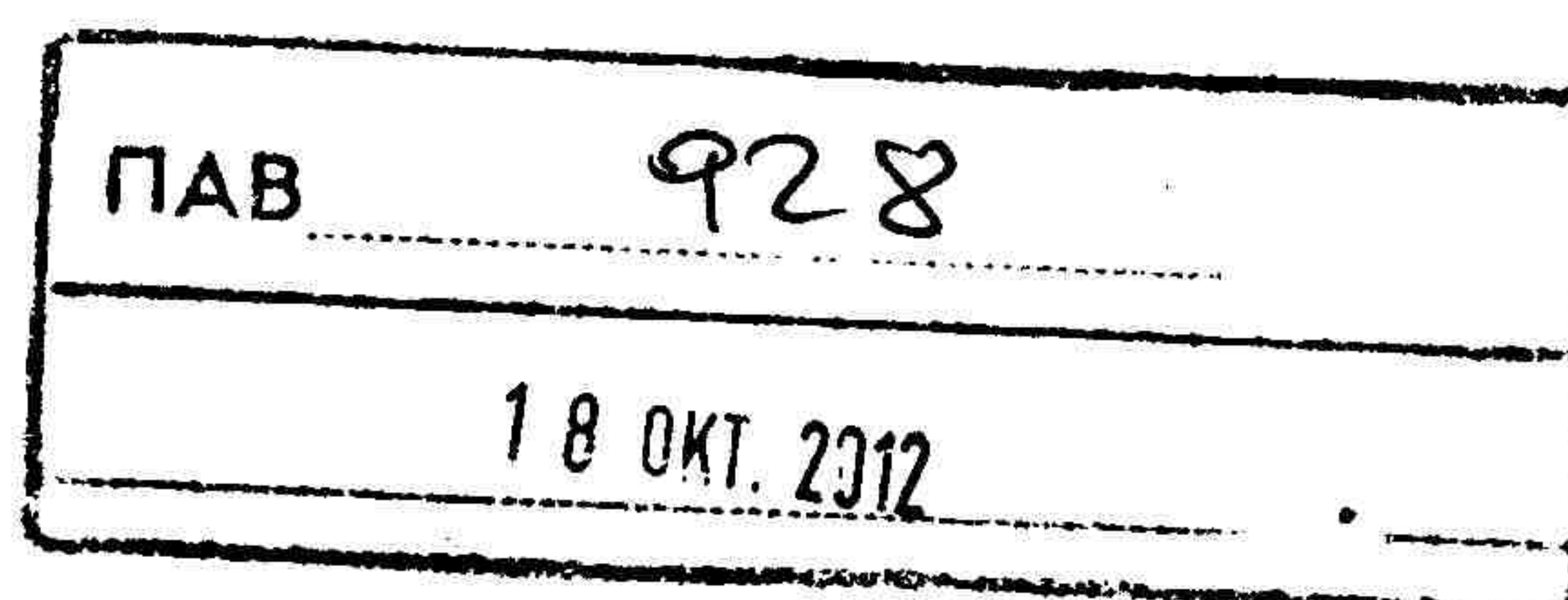
- Οικονομικών
- Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων
- Εθνικής Άμυνας
- Εσωτερικών

Θέμα: «Αδικοιολόγητοι περιορισμοί στην αγορά καπνοβιομηχανικών προϊόντων»

Σχετικά με το από 4-10-2012 υπόμνημα της Ομοσπονδίας Περιπερούχων Καπνοπωλών Ελλάδος (Ο.Π.Κ.Ε.) το οποίο αναφέρεται στην άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων σε σχέση με την οργάνωση της αγοράς καπνοβιομηχανικών προϊόντων.

Ο αναφέρων Βουλευτής

Νίκος Ι. Νικολόπουλος



Αθήνα, 4 Οκτωβρίου 2012

Προς :

- 1) Τον αξιότιμο κ. Πρόεδρο της Δημοκρατίας
- 2) Τον αξιότιμο κ. Πρωθυπουργό
- 3) Το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης,
 - Τον αξιότιμο Υπουργό Εθνικής Αμύνης, κ. Παναγιωτόπουλο
 - Τον αξιότιμο Υφυπουργό Εθνικής Αμύνης ,κ. Καράμπελα
 - Τον αξιότιμο Υφυπουργό Εθνικής Αμύνης,κ. Ελευσινιώτη
- 4) Το Υπουργείο Οικονομικών
 - Τον αξιότιμο Υπουργό Οικονομικών, κ.Στουρνάρα
 - Τον αξιότιμο αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών, κ.Σταϊκούρα
 - Τον αξιότιμο Υφυπουργό Οικονομικών ,κ. Μαυραγάνη
- 5) Το Υπουργείο Εσωτερικών
 - Τον αξιότιμο Υπουργό Εσωτερικών, κ. Στυλιανίδη
 - Τον αξιότιμο αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών κ. Αθανασίου
- 6) Το Υπουργείο Ανάπτυξης
 - Τον αξιότιμο Υπουργό Ανάπτυξης ,κ. Χατζηδάκη
 - Τον αξιότιμο αναπληρωτή Υπουργό Ανάπτυξης ,κ. Καλογιάννη
 - Τον αξιότιμο Υφυπουργό Ανάπτυξης, κ. Σκορδά
 - Τον αξιότιμο Υφυπουργό Ανάπτυξης, κ. Μηταράκη
- 7) -Τον αξιότιμο κ. Πρόεδρο του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς.
- 8) Τον αξιότιμο κ. Πρόεδρο του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού κινήματος
- 9) Τον αξιότιμο κ. Πρόεδρο της Δημοκρατικής Αριστεράς
- 10) Τον αξιότιμο κ. γ.γ της Χρυσής Αυγής
- 11) Τον αξιότιμο κ. Πρόεδρο των Ανεξάρτητων Ελλήνων
- 12) Την αξιότιμη κ. γ.γ του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος
- 13) Ελληνικό κοινοβούλιο

14) Ομάδα δράσης για την Ελλάδα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

15) Επιτροπή Ανταγωνισμού

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

ΘΕΜΑ: «Η άρση των αδικαιολογήτων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων σε σχέση με την οργάνωση της αγοράς καπνοβιομηχανικών προϊόντων».

ΣΧΕΤ.: 1) Η με αριθμό πρωτοκόλλου Φ.900/13/158602 από 5.9.2012 Εγκύκλιος του Υφυπουργού Εθνικής Αμύνης κ. Δημητρίου Ελευσινιώτη, ανηρτημένη στο διαδίκτυο με κωδικό ΑΔΑ : Β4Θ46-ΨΚ8.

2) Η από 6.7.2012 γνωμάτευση της Επιτροπής Ανταγωνισμού γύρω από το αίτημα του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης να εξαιρεθεί το επάγγελμα του λιανοπωλητή καπνοβιομηχανικών προϊόντων από τις διατάξεις του Ν. 3919/2011.

.....

I. Με το παρόν υπόμνημα, επιχειρείται να συνοψιστούν και να κωδικοποιηθούν οι θέσεις τις οποίες έχουν εκφράσει επαγγελματικές οργανώσεις και συλλογικότητες του λιανεμπορίου καπνοβιομηχανικών προϊόντων σχετικά με την εν θέματι εγκύκλιο.

Πριν αναδειχθούν οι μείζονες λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι καθιστούν την λιανική εμπορία καπνοβιομηχανικών προϊόντων εξαιρετέα από τις διατάξεις του παραπάνω Νόμου σύμφωνα με το άρθρο 2 αυτού, επισημαίνεται ότι η παραπάνω εγκύκλιος μόνο ως συνέχεια της έμπρακτης κατάργησης του θεσμού από την πλευρά των Δήμων μπορεί να γίνει κατανοητή.

Από μεταβιβάσεως των αρμοδιοτήτων αδειοδότησης και εποπτείας του λιανεμπορίου καπνοβιομηχανικών προϊόντων από τις Νομαρχίες προς τους Δήμους, οι επαγγελματίες του κλάδου έχουν γίνει μάρτυρες αυθαίρετων δημοτικών πρακτικών, με στόχο την κατάργηση στην πράξη του ευεργετήματος της λιανικής εμπορίας καπνοβιομηχανικών προϊόντων και την διακοπή λειτουργίας του υπερεκατονταετούς πλέον θεσμού του περιπτέρου - καπνοπωλείου.

Επί δύο έτη, δεν έχουν γίνει από κανέναν δήμο διαδικασίες αποκατάστασης δικαιούχων σε σχολάζουσες θέσεις περιπτέρων, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, πλείστοι δήμοι επικαλούμενοι άγνοια νόμου αρνούνται την έγκριση μισθώσεων και οι κεντρικοί δήμοι έχουν εξαπολύσει μία εκστρατεία κατάργησης θέσεων περιπτέρων και αδειών καπνοπωλείων, παρά τις αντίθετες διατάξεις της νομοθεσίας.

Οι παραπάνω αυθαίρετες πρακτικές συγκλίνουν στην βίαιη έξωση των δικαιούχων και των μισθωτών - επαγγελματιών από τα σημεία πώλησης καπνού και στην παράδοση της λιανικής εμπορίας καπνοβιομηχανικών προϊόντων σε οργανωμένα σε μονοπωλιακή βάση οικονομικά συμφέροντα. Κύριος στόχος των δήμων των μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας είναι η κατάργηση των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση της λιανικής αγοράς καπνοβιομηχανικών προϊόντων και η υπαγωγή των περιπτέρων στις διατάξεις μίσθωσης ακινήτων των Δήμων (άρθρα 192 επ. Δ.Κ.Κ.) μετά από δημοπρασία, δηλαδή με καθαρά εισπρακτικούς σκοπούς. Προωθείται δηλαδή η αποβολή των σημερινών επαγγελματιών από την αγορά και η αντικατάστασή τους από συγκροτημένα οικονομικά συμφέροντα.

Οι διαδικαστικές, νομοτεχνικές αλλά και λογικές παραλείψεις, πλημμέλειες και ανακολουθίες της εν θέματι εγκυκλίου προσφέρουν επαρκή βάση για την επίτευξη των παραπάνω στόχων. Η εν θέματι εγκύκλιος δεν προσφέρει διασαφήσεις για την πρακτική εναρμόνιση του Ν.Δ. 1044/1971 με τις διατάξεις του Ν. 3919/2011. Με την με αριθμό πρωτοκόλλου Φ.900/13/158602

από 5.9.2012 Εγκύκλιο του Υφυπουργού Εθνικής Αμύνης κ. Δημητρίου Ελευσινιώτη δεν προσφέρεται κάποια λύση. Απλώς προκαλείται ρυθμιστικό και κανονιστικό κενό πρόσφορο για την ανάπτυξη των παραπάνω πρακτικών. Επιγραμματικά:

Α) Η έκδοση της παραπάνω εγκυκλίου υπήρξε πρόωρη και εσπευσμένη. Προκατέλαβε το αποτέλεσμα εν εξελίξει γνωμοδοτικής διαδικασίας της επιτροπής ανταγωνισμού, κατόπιν αιτήματος του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης. Η διαδικασία αυτή εκκρεμεί, διότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού μετά από μία ατελή, επιδερμική και αποσπασματική προσέγγιση, κατέληξε με την εν θέματι γνωμοδότηση να επιφυλαχθεί ζητώντας πρόσθετα στοιχεία. Ωστόσο, το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης, αντί να μεριμνήσει για την τεκμηρίωση του ευεργετήματος και τους λόγους διατήρησής του, επέλεξε αιφνιδίως να αποστεί από τη διαδικασία αυτή, παρότι την ξεκίνησε με δική του πρωτοβουλία, χωρίς μάλιστα η διαδικασία αυτή να επιβάλλεται από τις διατάξεις του ν. 3919/2011. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την εγκατάλειψη από τους Δήμους κάθε διαδικασίας αποκατάστασης δικαιούχων σε σχολάζουσες θέσεις, ώστε να δημιουργηθούν εντοπώσεις για τη σκοπιμότητα του ευεργετήματος και την ανάγκη υπαγωγής του στις διατάξεις του Ν. 3919/2011, προξενεί εύλογα ερωτηματικά. Τα ίδια ερωτηματικά επιτείνει η κατεδάφιση περιπτέρων από Δήμους και η κατάργηση σχολαζουσών θέσεων μετά την έκδοση της παραπάνω εγκυκλίου, παρουσία τηλεοπτικών φακών.

Στα ερωτηματικά αυτά δεν απαντά επαρκώς η επιχείρηση ανασκευής του παραπάνω αιφνιδιασμού με την έκδοση δελτίου τύπου από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το οποίο επιχειρεί να εμπλέξει άλλα συναρμόδια Υπουργεία (Οικονομικών). Η ευθύνη τεκμηρίωσης του θεσμού ανήκει εξ ολοκλήρου στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας. Ενόψει της διαφαινόμενης αποποίησης των ευθυνών του, κρίνεται αναγκαία η τεκμηρίωση του θεσμού με το παρόν υπόμνημα.

Β) Το έγγραφο συμπερασματικά χαρακτηρίζεται εγκύκλιος, αφού στερείται επίσημου χαρακτηρισμού. Φέρει ωστόσο τα τυπικά εξωτερικά γνωρίσματα Υπουργικής Αποφάσεως, και μάλιστα ανέρειστης σε εξουσιοδοτική διάταξη νόμου. Αυτό κατέστη σαφές στο θέμα της έναρξης ισχύος, η οποία ορίζεται στην παρ. 2γ της εγκυκλίου από δημοσιεύσεώς της στο διαδίκτυο, γεγονός πρωτοφανές που επέβαλε τη, σύμφωνη με το χαρακτήρα της ως αναδίπλωση ότι η ισχύς ανατρέχει στην έναρξη ισχύος των διατάξεων του ν. 3919/2011. Ωστόσο, η θέσπιση του παραπάνω νόμου δεν επιβάλλει την κατάργηση του ευεργετήματος της λιανικής εμπορίας καπνοβιομηχανικών προϊόντων, δεδομένου ότι ο ίδιος νόμος παρέχει την ευχέρεια εξαίρεσής του για τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που θα εκτεθούν.

Γ) Από πλευράς περιεχομένου, η σύλληψη της εγκυκλίου έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις εξουσιοδοτικές διατάξεις των παρ. 3 και 4 του άρθρου 2 και παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3919/2011, που προβλέπει την έκδοση διαταγμάτων μόνο για α) την άρση επιπλέον περιορισμών εκείνων της παρ. 2 του άρθρου 2, β) την εξαίρεση επαγγελματιών ή συγκεκριμένων περιορισμών επαγγελματιών και γ) την εξαίρεση επαγγελματιών από την κατάργηση της διαδικασίας αδειοδότησης. Κατά συνέπεια, δεν έπρεπε να προσδιοριστούν οι καταργούμενοι περιορισμοί. Έπρεπε να προσδιοριστούν οι διατηρούμενοι.

Ωστόσο, η ατυχής γενικότητα των διατυπώσεων του ν. 3919/2011 επέβαλε το αντίθετο. Περιορισμοί, όμως, αντίθετοι προς το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 3919/2011, όπως ο ορισμός της λιανικής τιμής των καπνοβιομηχανικών προϊόντων από τις καπνοβιομηχανίες (άρθρο 100 Τελωνειακού Κώδικα), οι περιορισμοί εγκατάστασης των περιπτέρων του άρθρου 20 του Ν.Δ. 1044/1971 σε σχέση με γειτονικά περίπτερα δε φαίνονται να απασχόλησαν το συντάκτη της εγκυκλίου.

Δ) Την νομοτεχνική προχειρότητα επιτείνει η παραπομπή της εγκυκλίου σε μη νομοθετημένα ζητήματα. Στην παρ. 2β δεν είναι κατανοητό τι εννοεί η εγκύκλιος με τη φράση «...διαπίστωση της συνδρομής όλων των

απαραίτητων προϋποθέσεων για την νόμιμη λειτουργία τους..», αφού δεν ορίζονται άλλες σε αντικατάσταση των καταργηθεισών. Μέχρι τώρα, το ευεργέτημα της διάθεσης καπνοβιομηχανικών προϊόντων, παραχωρείτο με διοικητική πράξη σε κοινωνικές ομάδες χρήζουσες ειδικής μέριμνας από την πολιτεία. Η εγκύκλιος δε διευκρινίζει τι θα ισχύσει μελλοντικά.

Ε) Η ίδια νομοτεχνική προχειρότητα αναδεικνύεται και από την αδυναμία της εγκυκλίου να διακρίνει δύο ουσιώδη πράγματα:

α) Το περίπτερο αποτελεί ιδιαίτερη κατηγορία αδειών πώλησης καπνοβιομηχανικών προϊόντων, που συναρτάται με την κατ'εξαιρεση εκμετάλλευση κοινοχρήστου χώρου για τη διάθεση τους, δηλαδή χώρου εκ των πραγμάτων περιορισμένου και αποκλεισμένου από την ιδιόχρηση. Η επιβάρυνση αυτή των κοινοχρήστων χώρων συγχωρείται από τους προνοιακούς σκοπούς που το περίπτερο επιτελεί. Το περίπτερο είναι εξαιρετικός προνοιακός θεσμός ταυτισμένος με τους δικαιούχους αναπήρους πολέμου και ειρηνικής περιόδου. Δεν αποτελεί εμπορική επιχείρηση εγκατεστημένη σε ιδιόχρηστους και ιδιόκτητους χώρους, και

β) Το πρόσωπο του δικαιούχου της άδειας δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκην με το πρόσωπο του επαγγελματία, ο οποίος στις πλείστες περιπτώσεις είναι ο μισθωτής της άδειας. Η ελευθερία πρόσβασης στο επάγγελμα εκδηλώνεται σε δεύτερο επίπεδο, εκείνο της εκμίσθωσης των σχετικών αδειών. Η σχετική νομοθεσία (ΚΥΑ 5671/1487/9.8.1984) διακηρύσσει ευθέως στο άρθρο 4 την επί ίσοις όροις πρόσβαση παλαιού και υποψήφιου μισθωτή. Την πραγματικότητα αυτή αγνοεί εντελώς η εγκύκλιος, η οποία καλλιεργεί μία εντελώς ανιστόρητη ασάφεια ανάμεσα στο δικαιούχο και τον μισθωτή επαγγελματία, ουδεμία δε μνεία ποιεί εάν το καθεστώς εκμίσθωσης παραμένει το αυτό ή τροποποιείται.

ΣΤ) Συναφής προς τα παραπάνω η έλλειψη οποιουδήποτε μεταβατικού καθεστώτος γύρω από τις υφιστάμενες άδειες, όπως συνέβη σε κάθε άλλο επάγγελμα. Τα καλώς εννοούμενα συμφέροντα επαγγελματιών - μισθωτών, οι οποίοι ασκούνε τη δραστηριότητα επί δεκαετίες υφιστάμενοι τους μέχρι σήμερα

περιορισμούς δεν έχουν ληφθεί υπόψη. Με την αδόκητη και αιφνίδια παράδοση της δραστηριότητας σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς, παραγνωρίζεται ότι η μέχρι σήμερα λειτουργία του θεσμού δεν επέτρεπε στους επαγγελματίες να διαμορφώσουν προϋποθέσεις επιβίωσης της επαγγελματικής τους δραστηριότητας υπό τις νέες συνθήκες. Δηλαδή, η ισότητα πρόσβασης στη δραστηριότητα δεν αποκαθίσταται με την εγκύκλιο, αλλά διαταράσσεται σε βάρος των μέχρι σήμερα δραστηριοποιούμενων επαγγελματιών, στους οποίους η νομοθεσία επέβαλλε μικρεμπορικά χαρακτηριστικά. Η βίαιη ανατροπή του επαγγελματικού τους καθεστώτος καταργούν στην πράξη την επί ίσοις όροις πρόσβαση στο επάγγελμα εφεξής. Υπενθυμίζεται ότι σε όλα τα άλλα επαγγέλματα (μεταφορείς, ΤΑΞΙ κ.ο.κ.) ελήφθη ανάλογη μέριμνα.

Ζ) Δεν ελήφθη υπόψη η πλήρης διαφοροποίηση του επαγγέλματος του καπνοπώλη προς τα άλλα επαγγέλματα στα οποία ισχύουν περιορισμοί. Η διαφοροποίηση αυτή είναι απότοκος της θέσμησης του λιανεμπορίου καπνοβιομηχανικών προϊόντων όχι ως επαγγέλματος κατ' αρχήν, αλλά ως προνοιακού ευεργετήματος. Στο λιανεμπόριο καπνοβιομηχανικών προϊόντων η άδεια είναι προσωποπαγής, με δυνατότητα διαδοχής εκ του νόμου σε πρόσωπα μόνο της ίδιας οικογένειας για τους ίδιους προνοιακούς λόγους που χορηγήθηκε αρχικά (άρθρο 16 ΝΔ 1044/1971). Όχι μόνο δεν τίθεται θέμα ειδικής διαδοχής (πώλησης), αϋλης εμπορικής αξίας και εμπορικότητας της άδειας, αλλά αυτή ευθέως αποδοκιμάζεται με το άρθρο 21 παρ. 6 του Ν. Δ. 1044/1971, που ευθέως απαγορεύει την καταβολή αϋλης εμπορικής αξίας κατά την μίσθωση με βαρείες κυρώσεις.

II. Οι παραπάνω νομοθετικές, νομοτεχνικές και δικαιοπολιτικές αστοχίες της εγκυκλίου οφείλονται στην κοντόφθαλμη άρνηση του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης να διαπιστώσει το αυτονόητο: Τη συνδρομή αναντίρρητων λόγων δημοσίου συμφέροντος για την εξαίρεση του επαγγέλματος του λιανοπωλητή καπνοβιομηχανικών προϊόντων από τον ν. 3919/2011. Οι λόγοι αυτοί ούτε

ελήφθησαν, ούτε θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, λόγω της ειδικής της αναντιστοιχίας με τη συνδρομή τους, καθώς αυτοί αποτελούν αντικείμενο άλλων Υπουργείων.

Η επιτροπή ανταγωνισμού αντιλαμβάνεται στρεβλά τη θεσμική κατοχύρωση του ευεργετήματος ως «περιορισμούς του ανταγωνισμού και της ελευθερίας πρόσβασης». Στην μόρφωση της κρίσης της, η επιτροπή ανταγωνισμού δεν κατέληξε μετά από επισκόπηση συγκριτικών στοιχείων από την διεθνή εμπειρία. Αυτά αποδεικνύουν ότι παγκοσμίως υφίστανται ανάλογοι περιορισμοί στην λιανική εμπορία καπνοβιομηχανικών προϊόντων, οφειλόμενοι σε παρεμφερείς λόγους δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν τους ίδιους περιορισμούς και στην ελληνική επικράτεια.

Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η επιτροπή ανταγωνισμού αποφάνθηκε για κάποιες από τις υφιστάμενες ρυθμίσεις ότι αποτελούν περιορισμούς στην πρόσβαση στην δραστηριότητα του καπνοπώλη. Στην πραγματικότητα, όμως, οι φερόμενοι ως περιορισμοί αντισταθμίζουν τις δυσχέρειες πρόσβασης τρίτων προσώπων στη δραστηριότητα λόγω της διαμόρφωσής του ως απόλυτου προνομίου ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Αποτελούν έμπρακτη εκδήλωση της αρχής της αναλογικότητας και αποκαθιστούν την ισορροπία ανάμεσα στην αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και τους προνοιακούς σκοπούς που επιδιώκει το ευεργέτημα, διότι ορίζουν ότι σε οριακές περιπτώσεις είναι δυνατή η άσκηση της δραστηριότητας ακόμη και προσωρινά από πρόσωπα που δεν ανήκουν σε κάποια ευεργετούμενη κοινωνική ομάδα.

Οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος συναρτώνται με υποκειμενικούς παράγοντες (που συντρέχουν στο πρόσωπο των δικαιούχων) και αντικειμενικούς (που αφορούν το προϊόν). Κατατάσσονται δε σε τρεις μείζονες σκοπούς δημοσίου συμφέροντος ως ακολούθως:

A) Την εκπλήρωση εκ μέρους του κράτους της υποχρέωσης ειδικής κοινωνικής μέριμνας προς ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.

Η ίδια η επιτροπή ανταγωνισμού, παρά την ως άνω στρεβλή τελείως αντίληψή της, αποφαινεται ότι: «...η πρόνοια για πρόσωπα που ανήκουν σε ευπαθείς κατηγορίες του πληθυσμού (ανάπηρους και τα θύματα πολέμου και ειρηνικής περιόδου) δύναται να συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, για την εξυπηρέτηση του οποίου μπορεί να τίθενται ορισμένοι περιορισμοί στην πρόσβαση και άσκηση του επαγγέλματος του καπνοπώλη...».

Το άρθρο 21 του Συντάγματος αναγορεύει την μέριμνα αυτή σε υποχρέωση και προγραμματικό σκοπό της πολιτείας. Όπως έχει τονιστεί από τους συλλόγους των ευεργετούμενων κοινωνικών ομάδων, η παροχή του ευεργετήματος διαμορφώνει ελάχιστο επίπεδο προστασίας, η κατάργηση του οποίου προϋποθέτει εναλλακτική ισοδύναμη μέριμνα. Απέναντι στο γεγονός αυτό, δεν μπορεί να αποτελέσει άλλοθι η κατάργηση σχολαζουσών θέσεων και αδειών και η διατήρηση των υφιστάμενων, με στόχο την καταστρατήγηση της οριζόμενης από το άρθρο 21 του Συντάγματος προστασίας.

Ο κύριος λόγος που ιστορικά το λιανεμπόριο καπνού διαχωρίστηκε από εκείνο άλλων μη συναφών προϊόντων υπήρξε η πρόνοια για τις παραπάνω κοινωνικές ομάδες, χωρίς επιβάρυνση των δημοσίων οικονομικών. Σε διαφορετική περίπτωση, δε συνέτρεχε λόγος ορισμού προϋποθέσεων για το πρόσωπο του δικαιούχου του ευεργετήματος.

Συναφής και ορθή η άποψη ότι το λιανικό εμπόριο καπνοβιομηχανικών προϊόντων δεν εμπίπτει στις διατάξεις του ν. 3919/2011, επειδή δεν αποτελεί, όπως αναφέρθηκε επάγγελμα, αλλά ΕΥΕΡΓΕΤΗΜΑ κοινωνικού σκοπού. Ένας προνοιακός θεσμός δεν μπορεί να καταργηθεί με γενικόλογες διατάξεις αλλά μόνο ρητώς. Η εγκύκλιος δεν αποσκοπεί στην απελευθέρωση της αγοράς καπνοβιομηχανικών προϊόντων, στο άνοιγμα δηλαδή του επαγγέλματος όπως προσφιλώς λέγεται. Αποσκοπεί στην ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ του. Το λιανεμπόριο καπνού δεν υπάρχει αφ' εαυτού ως επάγγελμα. Υπάρχει μόνο ως προνοιακός θεσμός.

Σε εκδήλωση αυτής της πρόνοιας υπάρχουν όλες εκείνες οι νομοθετικές προβλέψεις που προστατεύουν την αποδοτικότητα του ευεργετήματος, όπως τα πληθυσμιακά κριτήρια, η διάθεση του προϊόντος μόνο από εξειδικευμένα καταστήματα με άδεια και όχι από κάθε είδους κατάστημα, οι περιορισμοί στην εγκατάσταση λιανοπωλητή πλησίον άλλου κ.τ.λ. Σε εκπλήρωση του ίδιου σκοπού, τα αριθμητικά κριτήρια του άρθρου 10 δεν λειτουργούν μόνο ως μέγιστος αριθμός, αλλά και ως ελάχιστος, απαγορευομένης της καταργήσεως αδειών από το άρθρο 13 παρ. 3 του Ν.Δ. 1044/1971.

Οι καταργούμενες με την εγκύκλιο δυνατότητες υπέρβασης του μέγιστου αριθμού ή χορήγησης προσωρινών αδειών προς άλλους ιδιώτες σε μη κατοικημένες περιοχές ή σε σχολάζουσες θέσεις στις οποίες δεν έχει ζητηθεί η αποκατάσταση δικαιούχου δεν περιορίζουν την πρόσβαση στη δραστηριότητα, αλλά αντιθέτως απαμβλύνουν την δυσχέρεια πρόσβασης σε αυτήν από μη δικαιούχους, χάριν της επαγγελματικής ελευθερίας. Η αντίθετη άποψη της επιτροπής ανταγωνισμού είναι στρεβλή.

Και υπό το πρίσμα όμως αυτό, ακόμη και η επιτροπή ανταγωνισμού δεν θεώρησε εαυτήν σε θέση να αποφανθεί για το μείζον θέμα, αν δηλαδή οι προνοιακοί σκοποί θεμελιώνουν επαρκώς λόγους δημοσίου συμφέροντος, αφού αγνοεί όπως και η ίδια ομολογεί το θέμα και ζητά πρόσθετα στοιχεία που δεν της δοθήκανε. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να αναζητηθούν από τις οργανώσεις των δικαιούχων (αναπήρων πολέμου και ειρηνικής περιόδου, πολεμιστές Κύπρου κλπ) και ομιλούν για είκοσι περίπου χιλιάδες μέλη, τα οποία έως σήμερα δεν έχουν αποκατασταθεί, εάν δε προστεθούν ΑΜΕΑ και πολύτεκνοι, ο αριθμός τους ανέρχεται σε εκατοντάδες χιλιάδες.

Β) Η προστασία της δημόσια υγείας, όπως προκύπτει από υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις που επιβάλλουν την εισαγωγή περιορισμών στη διάθεση των προϊόντων καπνού.

Η δικαιοπολιτική στρατηγική είναι η διάθεση προϊόντων από εξειδικευμένα καταστήματα, στα οποία να περιορίζεται αποκλειστικά η έκθεση

και η διάδοσή τους, ώστε να μην ενθαρρύνεται η κατανάλωση καπνού με την παροχή απεριόριστης ευχέρειας πρόσβασης στα αντίστοιχα προϊόντα. Τα καταστήματα αυτά πρέπει να είναι εφοδιασμένα με ειδική άδεια, ώστε να εποπτεύεται η εφαρμογή των οικείων περιοριστικών διατάξεων μέσω διοικητικών κυρώσεων, όπως επί παραδείγματι γύρω από τη διαφήμιση ή τη διάθεση προϊόντων σε ανηλίκους.

Αυτό είναι το πνεύμα της καταργούμενης απαγόρευσης διάθεσης των καπνοβιομηχανικών προϊόντων σε οποιοδήποτε κατάστημα ή σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος. Ο καταναλωτής πρέπει ενσυνείδητα να προμηθεύεται το προϊόν και όχι απλώς να το βρίσκει παντού.

Η υποβάθμιση της άδειας σε απλή βεβαίωση και ο περιορισμός της εποπτείας κατά το χρόνο έναρξης σε προληπτικό επίπεδο ακυρώνει την όποια κατασταλτική εποπτεία και ανοίγει διάπλατα το δρόμο για τη διάδοση των προϊόντων καπνού σε ανηλίκους και άλλες προστατευόμενες ομάδες, αλλά και την υποβοήθηση της λαθραίας διακίνησης λαθραίων ή απομιμητικών προϊόντων καπνού, επικίνδυνων για τη δημόσια υγεία.

Απαγορεύεται δε ρητά από τις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις της διεθνούς Συνθήκης για τον Έλεγχο του καπνίσματος (WHO Framework Convention on Tobacco Control - FCTC), η οποία υπογράφηκε από τα 192 μέλη του Π.Ο.Υ. και τέθηκε σε εφαρμογή από το Φεβρουάριο του 2005. Η ως άνω συνθήκη κυρώθηκε από τη χώρα μας με τον νόμο 3420/2005. Σύμφωνα δε με το άρθρο 15 παρ. 7, το οποίο έχει ως αντικείμενο τα μέτρα για την καταστολή της παράνομης και λαθραίας εμπορίας προϊόντων καπνού:

«7. Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα προσπαθήσει να υιοθετήσει και να εφαρμόσει περαιτέρω μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της αδειοδότησης, όπου είναι απαραίτητο, για τον έλεγχο ή τη ρύθμιση της παραγωγής και διάθεσης προϊόντων καπνού με σκοπό την πρόληψη της παράνομης εμπορίας.».

Γ) Η εκπλήρωση σκοπών φορολογικής πολιτικής και οργάνωσης του εμπορίου καπνού

Σε ένα προϊόν που η φορολογική του επιβάρυνση υπερβαίνει σε πολλές περιπτώσεις το 85% της λιανικής του τιμής, το καταλειπόμενο περιθώριο της προ φόρων τιμής οριακά επαρκεί προς διανομή ανάμεσα στην παραγωγή, το χονδρεμπόριο και το λιανικό εμπόριο. Εξάλλου, όπως έχει ειπωθεί, σύμφωνα με το άρθρο 100 του Τελωνειακού Κώδικα, τόσο η εργοστασιακή, όσο και η λιανική τιμή του προϊόντος καθορίζεται σε παγκόσμιο επίπεδο από τη βιομηχανία και τους εισαγωγείς καπνού. Η διάταξη αυτή εξυπηρετεί φορολογικούς σκοπούς, διότι παρέχει τη βάση υπολογισμού του ειδικού φόρου κατανάλωσης.

Η απελευθέρωση μίας δραστηριότητας χωρίς την ευχέρεια ελεύθερης τιμολόγησης του προϊόντος στα διαδοχικά στάδια παραγωγής και διακίνησης αποτελεί μία αντίφαση.

Αντίθετα, η οργάνωση της αγοράς αποτελεί αντιστάθμισμα της παραπάνω διατίμησης και της υπέρμετρης φορολογικής επιβάρυνσης. Η διεισδυτικότητα του προϊόντος προϋποθέτει τη διάθεσή του σε ανταγωνιστική τιμή, γεγονός που περιορίζει ασφυκτικά η φορολογία. Έτσι, η αξία του προϊόντος προ φόρων δεν αφήνει επίπεδα ανάπτυξης σοβαρού ανταγωνισμού.

Περαιτέρω, η απρόσκοπτη συλλογή των εσόδων από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης προϋποθέτει την αποτροπή συγκεντρώσεως, αλλά και υπερβολικής διασποράς της λιανικής αγοράς, με σκοπό την πρόληψη του λαθρεμπορίου, φαινομένων εμπορικής αφερεγγυότητας επιζήμιων για την συλλογή και την απόδοση του φόρου αλλά και προστασίας της παραγωγής από αθέμιτες εμπορικά πρακτικές, δεδομένης της συρρίκνωσης της προ φόρων τιμής από τη φορολογία και του περιορισμού των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων που παρέχει η τιμολόγηση από το συνδυασμό της φορολόγησης και της διατίμησης.

Με απλά λόγια, τυχόν πτώχευση εταιρείας ή επιχείρησης εμπορίας καπνού έχει σοβαρές αλυσιδωτές παρενέργειες σε όλες τις συνδεόμενες επιχειρήσεις και την συλλογή του φόρου. Αν η επιχείρηση αυτή είχε δεσπόζουσα θέση, οι παρενέργειες αυτές θα απέβαιναν καταλυτικές.

Επίσης, στο συγκεκριμένο προϊόν, η συρρικνωμένη από την φορολογία αξία δεν επιτρέπει τη διάθεση του προϊόντος από υπεραγορές σε τιμή κατώτερη της οριζόμενης από την βιομηχανία και αναγραφόμενης στο προϊόν ή την εν γένει διαφοροποίηση των όρων συναλλαγής. Η μονοπώληση της αγοράς από τέτοιου μεγέθους επιχειρήσεις θα αποβεί καταστροφική για όλους τους συντελεστές παραγωγής και εμπορίας του προϊόντος.

Για τους λιανοπωλητές, διότι δεν μπορούν να ανταγωνιστούν τις τιμές λιανικής διάθεσης στις υπεραγορές (οι τιμές προμήθειας των πρώτων συμπίπτουν, λόγω όγκου συναλλαγής, με τις τιμές λιανικής πώλησης των υπεραγορών). Το χονδρεμπόριο θα στερηθεί λόγο ύπαρξης και θα συρρικνωθεί. Οι συνήθεις όροι συναλλαγής και πίστωσης που επιβάλλουν οι υπεραγορές (επτάμηνη και πλέον πίστωση τιμήματος, αυξημένες εκπτώσεις με την έκδοση πιστωτικών τιμολογίων, τοποθετήσεις και προβολές προϊόντων επί πληρωμή κτλ) απάδουν των επιβαλλόμενων από τις ειδικές συνθήκες τιμολόγησης και φορολόγησης των προϊόντων όρων συναλλαγής, που περιλαμβάνουν απόδοση του ειδικού φόρου κατανάλωσης από την καπνοβιομηχανία σε 28 μόλις ημέρες, συρρικνωμένα λόγω της φορολογίας κέρδη κ.ο.κ. Μοιραία οι παραπάνω πρακτικές θα αποσαρθρώσουν τον κλάδο της καπνοβιομηχανίας, που είναι ιδιαίτερα ζωτικός για την εθνική οικονομία, και θα διαλύσουν το δίκτυο όπως λειτουργεί έως σήμερα, με δυσμενείς συνέπειες για την απασχόληση πλέον των 80.000 επαγγελματιών και απασχολούμενων συνεργατών. Επίσης, θα επιβραδύνει τον όγκο συναλλαγών εταιρειών που διαθέτουν παραδοσιακά τα προϊόντα τους μέσω περιπτέρων και καταστημάτων καπνικών, όπως εταιρειών τηλεφωνίας, αναψυκτικών και ποτών, τροφίμων, παγωτών κ.ο.κ. Σημειώνεται, ότι οι επιχειρήσεις που συναλλάσσονται με τις επιχειρήσεις των λιανοπωλητών καπνού στηρίζουν μεγάλο μέρος της ρευστότητάς τους σε αυτές, καθώς οι συναλλαγές διεκπεραιώνονται κατά κύριο λόγο τοις μετρητοίς και χωρίς πιστώσεις.

Οι καταργούμενες ρυθμίσεις διασφάλιζαν τους παραπάνω σκοπούς, από την μία αποτρέποντας την συγκέντρωση της λιανικής διάθεσης του προϊόντος και την συνακόλουθη επιβολή όρων συναλλαγής στην παραγωγή, από την άλλη επιτυγχάνοντας το αναγκαίο και βιώσιμο επίπεδο διασποράς της λιανικής αγοράς σε συνάρτηση προς τις ανάγκες του κοινού. Τους σκοπούς αυτούς εκπληρώνει και η απαγόρευση λιανικής διάθεσης του προϊόντος από χονδρεμπόρους και καπνοβιομηχανίες, δεδομένου ότι αυτοί είναι σε θέση να ανταγωνιστούν το λιανεμπόριο από πλεονεκτική θέση.

Το θέμα της σχεδιαζόμενης αναδιάρθρωσης των φορολογικών συντελεστών του ειδικού φόρου κατανάλωσης καπνού, το οποίο επηρεάζει άμεσα τη διαμόρφωση όρων συναλλαγής γύρω από τα καπνοβιομηχανικά προϊόντα, υπερβαίνει τους σκοπούς του παρόντος. Επιφυλασσόμαστε να τοποθετηθούμε σχετικά με νέο αναλυτικό υπόμνημα, όταν ανακοινωθούν οι προθέσεις της πολιτείας γύρω από το θέμα αυτό.

III. Ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου και της οργάνωσης της λιανικής εμπορίας καπνοβιομηχανικών προϊόντων δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως θέμα παράκμησης των παραπάνω λόγων δημοσίου συμφέροντος. Πρέπει να εξεταστεί στη βάση του εμπλουτισμού του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, στην κατεύθυνση της απλούστευσης των σχετικών ρυθμίσεων, της επικαιροποίησης των διατάξεων στις σύγχρονες συνθήκες, της άρσης συγκρούσεων αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων φορέων και υπουργείων και της κατάργησης παρωχημένων νόμων και διατάξεων, με σκοπό την προαγωγή των επιχειρηματικών χαρακτηριστικών των περιπτέρων προς όφελος των προνοιακών, σε συνδυασμό και με την κατοχύρωση καλώς εννοούμενων επαγγελματικών συμφερόντων των μισθωτών αδειών, ως αντιστάθμισμα περιορισμών υπαγορευόμενων από τον προνοιακό χαρακτήρα του θεσμού.

Δεδομένης της εκπνοής των προθεσμιών του άρθρου 2 παρ. 4 του Ν. 3919/2011, προκρίνεται η επιβεβαίωση της ισχύος των διατάξεων του Ν.Δ. 1044/1971 και του Π.Δ. 37/2009 θα πρέπει να γίνει με ουσιαστικό νόμο, πλην

όμως αυτή δεν επαρκεί. Πρέπει να συνοδευτεί από βελτιώσεις όπως ενδεικτικά οι προτεινόμενες παρακάτω:

Ενδεικτικά:

- 1) Στο άρθρο 18 του Ν.Δ. 1044/1971 να τεθεί ως αρμόδιο όργανο ο αιρετός περιφερειάρχης και όχι ο κατά τόπο αρμόδιος δήμος. Το επίπεδο αυτό αποκέντρωσης είναι το μόνο κατάλληλο για θέματα αδειοδότησης και μετατόπισης περιπτέρων και αδειών καπνού, αφού αυτά έχουν διαδημοτική αναφορά. Να διατηρηθεί, ως ειδική διάταξη, η εποπτεία του Υπουργού Εθνικής Αμύνης και μόνο αυτού, ως σύμφωνη με την προνοιακή φύση του θεσμού και τον αποκαταστατικό του χαρακτήρα για θύματα πολεμικών γεγονότων. Να διατηρηθεί το σύστημα διοικητικών προσφυγών του νόμου αυτού.
- 2) Στο άρθρο 20 του Ν.Δ. 1044/1971 να επιτρέπεται ρητά η μετατόπιση περιπτέρου από δήμο σε έτερο δήμο εντός της ίδιας περιφέρειας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζεται ο ανώτατος αριθμός στο δήμο υποδοχής.
- 3) Στο άρθρο 21 παρ. 5 Ν.Δ. 1044/1971 να παραχωρηθεί η δυνατότητα μίσθωσης από προσωπική εταιρεία ή σύστασης προσωπικών εταιρειών μεταξύ μισθωτών περιπτέρων, αποκλεισμένων των κεφαλαιουχικών, με σκοπό την προσφορότερη εκμετάλλευσή τους. Να επανεξεταστεί ο μέγιστος αριθμός αδειών ανά άτομο ή ενοικιαστή, όχι όμως πέραν των πέντε (5). Να επιτραπεί η υπομίσθωση σε προσωπικές εταιρείες του μισθωτή.
- 4) Στο άρθρο 22 Ν.Δ. 1044/1971, ο προβλεπόμενος τύπος περιπτέρου είναι παρωχημένος και ανεπαρκής για τις επιβαλλόμενες από τις σύγχρονες συνθήκες αξιώσεις ασφάλειας (αποτροπή εγκλημάτων κατά ζωής και περιουσίας), υγιεινής του προσωπικού (κλιματισμός, ύδρευση, χώροι υγιεινής) και έκθεσης υπό ασφαλείς συνθήκες των προϊόντων. Πρέπει να ληφθούν υπόψη σύγχρονα πρότυπα

εγκαταστάσεων περιπτέρων (κουβουκλίων), τα οποία έχουν ήδη προταθεί και εξασφαλίσει χρηματοδότηση από τις βιομηχανίες καπνικών, τείνουν δε ήδη να επικρατήσουν παρά τις απαγορεύσεις του Νόμου. Η πραγματικότητα δηλαδή έχει ήδη ξεπεράσει τις ρυθμίσεις του Νόμου που ανάγονται στο έτος 1969. Να οριστούν οι ελάχιστες διαστάσεις κουβουκλίου 2,00 μ επί 2,50 μ, καθώς αυτές έχουν επικρατήσει ήδη στις περισσότερες περιοχές της χώρας και έχουν κριθεί από την πράξη στοιχειωδώς επαρκείς.

- 5) Να προστεθεί στο ίδιο άρθρο η υποχρέωση του κατά τόπον αρμόδιου Δήμου, με αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, να παραχωρεί πρόσθετο κοινόχρηστο χώρο εκφρασμένο σε επιφάνεια τετραγωνικών μέτρων για την ανάπτυξη του περιπτέρου και των παραρτημάτων του, σύμφωνα με το Ν. 1080/1980, αφού λάβει υπόψη τις ανάγκες εξυπηρέτησης του καταναλωτικού κοινού, τις πολεοδομικές και ρυμοτομικές ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής καθώς και λόγους κυκλοφορίας και αισθητικής, καθώς το επίπεδο ανάπτυξης σε κοινόχρηστους χώρους άλλων δραστηριοτήτων. Η έκθεση του τύπου, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει όλους τους τίτλους ως θεσμική εγγύηση της ελευθεροτυπίας και της πολυφωνίας επιβάλλει την παραχώρηση ανάλογου χώρου εκτός του κουβουκλίου. Η αναιτιολόγητη άρνηση των δήμων να συμπράξουν έχει καταστήσει τα περίπτερα θύματα φοροεισπρακτικών πολιτικών και «εκβιασμών» από τους Δήμους μέσω της επιβολής εξοντωτικών προστίμων.
- 6) Στο άρθρο 1 της ΚΥΑ Κ. 5671/1487/1984 (ΦΕΚ 549/Β'/1984) να αυξηθεί ο χρόνος της μίσθωσης σε δέκα έτη, παρατεινομένων των εν ενεργεία μισθώσεων μέχρι το όριο αυτό.
- 7) Στο άρθρο 2 της ίδιας ΚΥΑ, να διευκρινιστεί ότι κατά την λήξη της μίσθωσης, ο μισθωτής έχει τα δικαιώματα των άρθρων 4, 5 και 6 τόσο έναντι των δικαιοδόχων του δικαιούχου, όσο και παντός

αποκαθιστάμενου νέου δικαιούχου. Επίσης, να αναστέλλεται η χρονική διάρκεια της μίσθωσης από τότε που το περίπτερο θα καταστεί σχολάζον μέχρι την αποκατάσταση νέου δικαιούχου, να μετατίθεται αντίστοιχα ο χρόνος λήξης της μίσθωσης. Από αποκαταστάσεως του νέου δικαιούχου, η μίσθωση να συνεχίζεται από το χρονικό σημείο που το περίπτερο κατέστη σχολάζον. Όσο το περίπτερο παραμένει σχολάζον, το μίσθωμα να κατατίθεται όπως σήμερα στο ταμείο αρωγής θυμάτων πολέμου ή σε οποιοδήποτε άλλο ειδικό λογαριασμό προκρίνει η πολιτεία.

- 8) Να επιτραπεί η διαφημιστική προβολή καπνοβιομηχανικών προϊόντων στους εξωτερικούς χώρους των καπνοπωλείων, με παράλληλη σήμανση αποτροπής του καπνίσματος με φωτογραφικά ή άλλα μέσα, σύμφωνα και με την νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία (νέα σήμανση σιγαρέττων και καταχωρήσεων).

Είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε αναγκαία διευκρίνιση.

Ομοσπονδία Περιπετερούχων Καπνοπωλών Ελλάδος (Ο.Π.Κ.Ε)

Ο πληρεξούσιος δικηγόρος

Παπαγιάννης Ευάγγελος

Νικηταρά 3 ,Τηλ :210 6922247 ,6974 072268

e-mail : evangelospapagiannis@gmail.com