

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Με το παρόν σχέδιο νόμου επιδιώκεται η ουσιαστική αλλαγή των διάσπαρτων κανόνων που ισχύουν μέχρι σήμερα για την άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας και αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την αποθάρρυνση της δραστηριοποίησης επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Αυτό που επιδιώκεται με τον παρόντα νόμο δεν είναι μόνο η προσέλκυση νέων επενδύσεων από το εξωτερικό, αλλά η δημιουργία ενός σαφούς, απλού, σταθερού και ευέλικτου ρυθμιστικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας του ιδιωτικού τομέα, για την πραγματική ιδιωτική πρωτοβουλία αντί αυτής που ζει από το δημόσιο και η παροχή μιας ουσιαστικής ώθησης για το ξεδίπλωμα της επιχειρηματικής δεινότητας των Ελλήνων. Σκοπός είναι να απογαλακτισθεί ο ελληνικός ιδιωτικός τομέας και ο έλληνας εργαζόμενος, ο επιστήμονας, ο επιχειρηματίας από την εξάρτηση από το δημόσιο και όσες δυσλειτουργίες αυτό έχει προκαλέσει και να στραφεί στην αυτοδύναμη ανάπτυξη που μπορεί να του δώσει μια νέα επιχείρηση, μικρή, μεσαία ή μεγαλύτερη. Να υπάρξει μια ρεαλιστική εναλλακτική στην επιλογή της μισθωτής εργασίας με την παροχή της δυνατότητας, γρήγορα, απλά και με ρυθμιστική ασφάλεια, άρα με ελεγχόμενο κόστος, να δοθεί χώρος για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Ταυτόχρονα βέβαια επιδιώκεται η δημιουργία ενός πλαισίου επενδυτικού που θα προσελκύσει πραγματικές επενδύσεις από το εξωτερικό και θα συμβάλλει στην επαναβιομηχανοποίηση της χώρας αλλά και στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών και την επέκταση τομέων που παραδοσιακά είναι πολύ δραστήριοι στην Ελλάδα. Ο σκοπός του νόμου συνεπώς είναι (α) αναπτυξιακός αφού δημιουργεί ένα σαφές και απλό πλαίσιο άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας προορίζοντας την παρέμβαση της διοίκησης εκεί μόνο όπου είναι αναγκαία, (β) μεταρρυθμιστικός αφού αποσκοπεί στην αντικατάσταση της στασιμότητας και της μιζέριας του βολέματος από την επιχειρηματικότητα που αποβλέπει στην απελευθέρωση των πιο δημιουργικών δυνάμεων του τόπου και την στροφή της οικονομίας από τα στεγανά και την υποτέλεια της «διευκόλυνσης» στην πραγματική ιδιωτική πρωτοβουλία και (γ) αντιγραφειοκρατικός, αφού όχι μόνο περιορίζει την γραφειοκρατία για τις αδειοδοτήσεις, αλλά επιπλέον καθορίζει με σαφήνεια το πλαίσιο λειτουργίας των αρχών που εμπλέκονται σε αυτή την διαδικασία καθιστώντας και αυτές πιο αποτελεσματικές και αντιμετωπίζοντας αποφασιστικά το πρόβλημα των συναλλαγών

στο περιθώριο του νόμου.

Όλα αυτά επιδιώκονται μέσα στα όρια που θέτει το Ελληνικό Σύνταγμα για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και ιδίως του περιβάλλοντος. Σκοπός του νόμου είναι να δημιουργήσει τις συνθήκες για την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση συνθηκών που δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως αντίθετες. Γιατί η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη είναι η μόνη πραγματική ανάπτυξη. Κάθε άλλη επιλογή που επιφανειακά μπορεί να φαίνεται ότι συμβάλλει στην ανάπτυξη χωρίς να λαμβάνει υπόψιν το δημόσιο συμφέρον και ιδίως το περιβάλλον, είναι καταστροφική.

Με αυτά τα δεδομένα το παρόν νομοσχέδιο εκκινεί από τις θέσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η νομολογία του ΣτΕ μέχρι σήμερα είναι εξαιρετικά αναπτυγμένη και λεπτομερειακή. Από αυτή έχουν προκύψει συγκεκριμένες σταθερές αρχές που δίνουν τις κατευθύνσεις για τους όρους και τις προϋποθέσεις που επιτρέπουν τον περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας ως ατομικού συνταγματικά προστατευόμενου δικαιώματος, θέτοντας ταυτόχρονα και τις σχέσεις ανάμεσα στις επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος.

Η βασική λογική της προσέγγισης που υιοθετείται από τον παρόν νομοσχέδιο είναι η παρέμβαση της διοίκησης ρυθμιστικά ή μη μόνο όταν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον το επιβάλλει και στην έκταση και μόνο που είναι αναγκαίο για την προστασία του. Καλείται η εκτελεστική εξουσία να προβεί σε μια ουσιαστική εκτίμηση του κινδύνου που μια οικονομική δραστηριότητα συνεπάγεται για το δημόσιο συμφέρον. Αυτό σημαίνει ότι σε πρώτο στάδιο προσδιορίζεται το δημόσιο συμφέρον το οποίο τίθεται σε κίνδυνο. Στο δεύτερο βήμα προσδιορίζεται η έκταση του κινδύνου από την συγκεκριμένη δραστηριότητα. Στο τρίτο στάδιο προσδιορίζεται ποιά είναι το μέτρο και το είδος της παρέμβασης που θα άρει αυτόν τον κίνδυνο. Αυτά είναι τα τρία βήματα τα οποία πρέπει να ακολουθηθούν και όσο περισσότερο τυποποιημένη μπορεί να γίνει αυτή η προσέγγιση, τόσο μικρότερες οι δυνατότητες να μην οδηγηθούμε στην σωστή ισορροπία. Η ανισόροπα δεν συνιστά μόνο ανεπίτρεπτο περιορισμό του ατομικού δικαιώματος αλλά και ευκαιρία για αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της δημοκρατικής λειτουργίας της εκτελεστικής λειτουργίας αφού δημιουργεί συνθήκες έλλειψης εμπιστοσύνης. Συνεπώς η τήρηση της προσέγγισης αυτής που εισάγεται από την νομολογία του ΣτΕ είναι αναγκαία για την σωστή και

αποτελεσματική λειτουργία της δημοκρατίας σε σχέση μάλιστα με μια άμεση και καθημερινή δραστηριότητα του πολίτη που είναι η οικονομική δραστηριότητα.

Η επιλογή της άμεσης εκμετάλλευσης των δυνατοτήτων

B. Επιμέρους διατάξεις

Άρθρα 1 έως 3

Με το άρθρο 1 τίθενται οι γενικές αρχές οι οποίες είναι οι κατευθυντήριες αρχές για την λειτουργία όλου του νόμου. Οι αρχές αυτές είναι οι ερμηνευτικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθηθούν για την εφαρμογή του νόμου και ενσωματώνουν την λογική και σε σημαντικό βαθμό το λεκτικό της νομολογίας του ΣτΕ. Επίσης η επιλογή της εκμετάλλευσης των δυνατοτήτων που δίνει η σύγχρονη τεχνολογία από την πρώτη στιγμή γίνεται γιατί μέσω αυτών επιτυγχάνεται μεγαλύτερη ταχύτητα, διαφάνεια και αμεσότητα για τις επιχειρήσεις.

Άρθρα 4 έως 15

Το Κεφάλαιο Β του σχεδίου νόμου είναι το πλέον σημαντικό. Εισάγεται ο κανόνας ότι κάθε οικονομική δραστηριότητα μπορεί να ασκείται χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε προηγούμενη παρέμβαση της διοίκησης. Επιπλέον όμως τίθενται περιοριστικά και οι περιπτώσεις όπου η διοίκηση μπορεί να επεμβαίνει. Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που παρεμβαίνει η διοίκηση αυτό γίνεται με τρόπο που εξασφαλίζει κατά το δυνατόν την μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου για τον διοικούμενο και λιγότερο χρόνο και κόστος για την έναρξη και άσκηση της δραστηριότητας του με την ταυτόχρονη μεγαλύτερη ασφάλεια. Ακολουθώντας την λογική η οποία ακολουθείται πολύ από τον νομοθέτη της ΕΕ, επιλέγεται η προσέγγιση της υπαγωγής του διοικουμένου σε συγκεκριμένο γενικά εφαρμόσιμο πλαίσιο υποχρεώσεων που τίθεται για όλες τις επιχειρήσεις. Η διοίκηση θέτει τους κανόνες ανά οικονομική δραστηριότητα και ο διοικούμενος υπάγει εαυτόν σε αυτές με μια απλή υπεύθυνη δήλωση. Με μόνη την υπεύθυνη δήλωση εκκινεί η δραστηριότητα του. Αν η προστασία συγκεκριμένου δημοσίου συμφέροντος το επιβάλλει μπορεί μέρους των όρων που θα πρέπει να τηρήσει η διοικούμενος να είναι τήρηση συγκεκριμένου προτύπου. Σε αυτήν την περίπτωση ο διοικούμενος υποχρεούται να λάβει την πιστοποίηση και με μόνο την υπεύθυνη δήλωση ότι την έχει λάβει μπορεί να δραστηριοποιηθεί. Στην περίπτωση που η ανάγκη προστασίας συγκεκριμένου δημοσίου

συμφέροντος το επιβάλλει απαιτείται προηγούμενη έγκριση λειτουργιάς. Μόνο εδώ δηλαδή ή άσκηση οικονομικής δραστηριότητας προϋποθέτει έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης. Και εδώ όμως η διοίκηση υποχρεούται με Προεδρικό Διάταγμα το οποίο πρέπει να εκδοθεί ανά οικονομική δραστηριότητα ή δέσμη οικονομικών δραστηριοτήτων να καθορίσει το συγκεκριμένο σύνολο προϋποθέσεων και όρων που θα μπορούν να επιβληθούν σε κάθε επιχείρηση η οποία επιδιώκει να ασκήσει οικονομική δραστηριότητα υπό καθεστώς έγκρισης λειτουργιάς. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται να τεθεί συγκεκριμένο και σαφές πλαίσιο και να περιορισθεί η διοικητική ευχέρεια της διοίκησης με τρόπο που και να εξασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον και να περιορίζει τον κίνδυνο ανατροπής της αρχής της αναλογικότητας ανάμεσα σε αυτό και στου επιβαλλόμενους περιορισμούς. Περαιτέρω τίθενται ειδικοί κανόνες για την περίπτωση οικονομικής δραστηριότητας που μπορεί να ασκηθεί μόνο από περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων, για λόγους αντικειμενικούς. Εδώ επιβάλλεται η τήρηση διαγωνιστικής διαδικασίας που θα εξασφαλίζει διαφάνεια και ισότιμη μεταχείριση ενώ ταυτόχρονα το πλαίσιο αυτό καθορίζεται πάλι με προεδρικό διάταγμα ώστε να αποφεύγονται οι εκπλήξεις. Πολύ σημαντικό είναι ότι επιδιώκεται η χρηματοδότηση των ελεγκτικών δραστηριοτήτων από τα τέλη τα όποια καταβάλλονται και έτσι επιδιώκεται να υπάρχουν πάντα οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι ώστε ο έλεγχος της εφαρμογής το νόμου να είναι πραγματικός και ουσιώδης. Τέλος δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα ώστε να επιδιώκεται μεγαλύτερη ευελιξία, λιγότερο κόστος για το δημόσιο και η αποφυγή της δημιουργίας στεγανών. Τίθενται όμως και συγκριμένοι σαφείς κανόνες για την έκταση της ανάμειξης του ιδιωτικού τομέα και του τρόπου υπό τον οποίο αυτό θα γίνεται. Αυτό συνοδεύεται από την μεγαλύτερη βαρύτητα η όποια δίδεται σε σύγχρονα μέσα χρηματοδότησης της δραστηριότητας των επιχειρήσεων και παροχής εξασφαλίσεων προς το δημόσιο. Έτσι και το δημόσιο είναι επαρκώς καλυμμένο και η επιβάρυνση για τον διοικούμενο μικρότερη.

Άρθρα 16 έως 18.

Το Κεφάλαιο Γ θέτει το πλαίσιο λειτουργίας της πιστοποίησης στην οποία με το παρόν σχέδιο νόμου δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα. Καθίσταται σαφές ότι στο πλαίσιο του παρόντος επιδιώκεται η εισαγωγή και τήρηση του προτύπου που είναι το άπλυτος αναγκαίο για την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και τίποτα πέραν αυτού. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται να αποφευχθεί ο περιορισμός του ανταγωνισμού με

την δημιουργία φραγμών εισόδου από πρότυπα που αδικαιολόγητα αναιρούν την τεχνολογική ουδετερότητα και αυθαίρετα επιβάλλουν συγκεκριμένες επιλογές έναντι άλλων οδηγώντας σε ολιγοπώλια ή ακόμα και μονοπώλια. Για την αποφυγή των συνθηκών αυτών δημιουργείται ένα πολύ σαφές πλαίσιο με το οποίο επιλέγονται τα επιβαλλόμενα πρότυπα χωρίς να απαγορεύεται βέβαια η χρήση από μια επιχείρηση και άλλων προτύπων, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτά δεν είναι υποχρεωτικά για τους άλλους και δεν δημιουργούν ένα αδικαιολόγητο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Για την επιλογή των επιχειρήσεων που προβαίνουν στην διασφάλιση τήρησης των προτύπων παρακολουθείται η πεπατημένη της κείμενης νομοθεσίας. Τέλος καθορίζονται συγκεκριμένοι περιορισμοί και ασυμβίβαστα για όσους επιθυμούν να τηρήσουν τη δραστηριότητα της επιχείρησης που θέλει να διασφαλίσει την τήρηση προτύπων από τρίτους.

Άρθρο 19

Με το άρθρο 19 αντιμετωπίζεται το ζήτημα των επιχειρηματικών πάρκων. Με την προσέγγιση η οποία γίνεται να πάρκα αποτελούν απλά μια περίπτωση οικονομικής δραστηριότητας σε καθεστώς προηγούμενης έγκρισης με πρόσθετους ιδιαίτερους κανόνες οι οποίοι επιβάλλονται από την ιδιαιτερότητα του αντικειμένου. Επίσης η δραστηριοποίηση όσων επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν μέσω ΕΠ απλοποιείται εξαιρετικά καθώς η έγκριση λειτουργίας συνεπάγεται και την δυνατότητα της Εταιρείας Διαχείρισης να προβαίνει στη σύναψη Συμβάσεων Εγκατάστασης με τις οποίες η αντισυμβαλλόμενη επιχείρηση αποκτά άμεσα την δυνατότητα να ασκεί την οικονομική δραστηριότητα που επιθυμεί αρκεί αυτή να περιλαμβάνεται στις δραστηριότητες για τις οποίες εγκρίθηκε η λειτουργία του ΕΠ και να υπερβαίνει τον αριθμό των επιχειρήσεων των οποίων η εγκατάσταση επιτρέπεται πάντα με κριτήριο την τήρηση της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος και ιδίως του περιβάλλοντος. Για να εξασφαλιστεί η ισορροπία μεταξύ του διαχειριστή και των εγκατεστημένων στο πάρκο επιχειρήσεων γίνεται ειδική μνεία στον Κανονισμό αλλά και προβλέπεται η χρήση τυποποιημένων συμβάσεων ένταξης στο ΕΠ. Με μεταβατική διάταξη καθορίζεται η διαδικασία με την οποία θα ενταχθούν στο νέο νομικό πλαίσιο περιοχές οι οποίες άτυπα λειτουργούν ως ΕΠ.

Άρθρο 20 έως 24

Με το Κεφάλαιο Ε εισάγονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις τήρησης από τις επιχειρήσεις πληροφοριών και τακτικής παροχής τους ανάλογα με το κάθεστε υπό το οποίο ασκούν την οικονομική τους δραστηριότητα. Σκοπός αυτής της διαδικασίας είναι εν όψει της άρσης των καθυστερήσεων για την έναρξη άσκησης μιας δραστηριότητας να αντικατασταθεί αυτή από την δυνατότητα άμεσου και επαρκούς ελέγχου. Οι επιβαλλόμενες υποχρεώσεις συνεπώς εξασφαλίζουν ότι η απαραίτητη πληροφόρηση θα είναι πάντα διαθέσιμη και δεν θα τίθεται ζήτημα αναζήτησης της. Επιπλέον επιδιώκεται η επιβάρυνση να είναι η μικρότερη αναγκαία αλλά πάντως τόση όση χρειάζεται για τον σωστό ανά πάσα στιγμή έλεγχο. Οι υποχρεώσεις καταλαμβάνουν και τους οργανισμούς αξιολόγησης συμμόρφωσης και τους ιδιώτες που παρέχουν υπηρεσίες στο δημόσιο. Παράλληλα δίνονται εκτενείς αρμοδιότητες και εξουσίες στις αρμόδιες αρχές για επιτόπιους ελέγχους και συλλογή στοιχείων όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο με πρόβλεψη των συνεπειών για όσους, ελεγχόμενους ή ελέγχοντες, δεν συνεργάζονται.

Άρθρα 25 και 26

Με τα άρθρα αυτά καθορίζονται οι αρμόδιες κατά περίπτωση αρχές και λεπτομερείς σχετικά με την τήρηση των τεχνολογιών πληροφορικής και της ειδικής διαδικτυακής πύλης μέσω της οποίας θα ασκείται κάθε ενέργεια σε άφραγη του παρόντος νόμου.

Άρθρα 27 έως 34

Στο κεφάλαιο Η αναφέρονται αναλυτικά οι διοικητικές, αστικές και ποινικές συνεπείς για την μη τήρηση του παρόντος νόμου από την διοίκηση ή τους διοικούμενους. Οι διατάξεις είναι πολύ αναλυτικές και καθορίζουν και ένα σαφές πλαίσιο υπεύθυνων προσώπων για τις πράξεις ή παραλείψεις των επιχειρήσεων ώστε να τιμωρούνται οι πραγματικά υπεύθυνοι. Σημαντική εδώ η διάταξη του ν.146/1914 με την οποία καθορίζεται ότι η μη τήρηση των διατάξεων του παρόντος συνιστά αθέμιτο ανταγωνισμό, δίνοντας έτσι την δυνατότητα σε επιχειρήσεις αλλά και επιμελητήρια να παρεμβαίνουν σε περίπτωση που κάποιες άλλες επιχειρήσεις επιλέξουν να μην τηρήσουν τον νόμο.

Άρθρο 35

Με το άρθρο αυτό τίθενται οι διατάξεις οι οποίες είναι αναγκαίες για την μετάβαση στο νέο νομικό καθεστώς και προβλέπονται οι συνέπειες της καθυστέρησης.