

ΘΕΜΑ: ΥΠΑΙΘΡΙΑ ΔΙΑΦΗΜΙΣΗ

Α. Γενικά

1. Η υπαίθρια διαφήμιση σε δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους αποτελεί μέθοδο προβολής μηνυμάτων με επαρκώς τυποποιημένα γνωρίσματα, διακρίνεται δε από τη διαφήμιση μέσω αφενός των εφημερίδων και των περιοδικών (έντυπη) και αφετέρου του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης (ηλεκτρονική). Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο επιβάλλεται η ρύθμισή της με ειδικούς κανόνες.

2. Στην ανάγκη αυτή ανταποκρίθηκε ο νομοθέτης, θεσπίζοντας κανόνες σε τρία κατά βάση νομοθετήματα. Πρόκειται ιδίως για τον ν. 1491/1984 («Μέτρα για τη διευκόλυνση της διακίνησης ιδεών, τον τρόπο διενέργειας της εμπορικής διαφήμισης...»), άρθρα 1-10), τον ν. 1577/1985 («Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός», άρθρο 20) και τον ν. 2094/1992 («Περί κυρώσεως του Κώδικος Οδικής Κυκλοφορίας», άρθρα 10-11). Οι διατάξεις τους - που εξακολουθούν να αποτελούν τον «κορμό» της σχετικής νομοθεσίας - τροποποιήθηκαν περιστασιακά προς αντιμετώπιση διαφόρων επιμέρους ζητημάτων.

3. Οι εξελίξεις που σημειώθηκαν στο μεταξύ δημιούργησαν πολλά επιμέρους προβλήματα. Ενόψει των νέων συνθηκών είναι λοιπόν επιβεβλημένη η κριτική θεώρηση της σχετικής νομοθεσίας, προκειμένου να διαμορφωθούν οι πρόσφορες επιλογές για τη ρύθμιση της υπαίθριας διαφήμισης σε όλες τις βασικές μορφές της.

4. Οι σημαντικότερες παράμετροί της είναι:

α. η προστασία ορισμένων αγαθών που ανάγονται στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, ιδίως του περιβάλλοντος και της υγείας,

β. η διευκρίνιση των οικονομικών παραμέτρων του συστήματος,

γ. ο καθορισμός της αρμόδιας αρχής για τη διαχείρισή του.

B. Προστασία του Περιβάλλοντος

Η προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ως «υποχρέωση του κράτους» συνιστά - πέραν των άλλων - και συνταγματικά προβλεπόμενο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, εντασσόμενο στην επιφύλαξη της τήρησης του Συντάγματος κατά το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. Ανάλογα περιορίζεται και η ελευθερία διακίνησης των ιδεών, με βάση την επιφύλαξη της «τήρησης των νόμων του Κράτους» κατά το άρθρο 14 παρ. 1 Σ. Αρα η αξία της υπαίθριας διαφήμισης τόσο ως έκφρασης της οικονομικής ελευθερίας όσο και ως τρόπου διακίνησης ιδεών, συγκρινόμενη με την αξία του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος, πρέπει υπό ορισμένες προϋποθέσεις να υποχωρεί. Ο κοινός νομοθέτης διαθέτει, χωρίς να προσβάλλει τον πυρήνα των δύο αυτών ελευθεριών, ευρύτατα περιθώρια ρύθμισης. Τα περιθώρια αυτά δεν αξιοποιεί όμως στην αναγκαία έκταση. Η υπαίθρια διαφήμιση πρέπει, εξάλλου, να μην θίγει την αισθητική εικόνα των σύγχρονων πόλεων και οικισμών. Προς αυτήν την κατεύθυνση είναι ανάγκη να ληφθούν νομοθετικά μέτρα, τα οποία θα διευκολύνουν στη συνέχεια την ανάπτυξη ευπρόσδεκτων πρακτικών.

Γ. Οικονομικές παράμετροι του συστήματος

Η οικονομική ελευθερία πρέπει να εκδηλώνεται αυθαίρετα, αλλά σε αρμονία προς την αρχή της ισότητας (4 παρ. 1 Σ.), ιδίως υπό την έννοια της ίσης μεταχείρισης των πολιτών από το νομοθέτη και την αρχή της αναλογικότητας. Στο μέτρο που ο νομοθέτης ευνοεί με την αδράνειά του τη δημιουργία συνθηκών αθέμιτου ανταγωνισμού σε ένα τμήμα της αγοράς, επιβάλλεται η αναζήτηση ενός κοινωνικά ευπρόσδεκτου ρυθμού.

Για τους χώρους που διαθέτουν οι ΟΤΑ προς υπαίθρια διαφήμιση καταβάλλεται «τέλος» σύμφωνα με τους ορισμούς των άρθρων 15-18 του β.δ της 24-9/20.10.1958 περί «κωδικοποίησης εις ενιαίο κείμενο νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων» όπως ισχύουν σήμερα. Το επιβαλλόμενο «τέλος» αντιστοιχεί ουσιαστικά σε μίσθωμα για τη χρήση του χώρου. Αξίζει να σημειωθεί ότι εκτός από την καταβολή του δεν προβλέπονται άλλες επιβαρύνσεις.

Η ρύθμιση του νόμου είναι απλή, προσβλέπει δε στον προβαλλόμενο χρήστη των χώρων που προορίζονται για υπαίθρια διαφήμιση όχι δε αναγκαστικά στις διαφημιστικές εταιρίες που αποκτούν την χρήση του χώρου για να την διαθέτουν έπειτα στους πελάτες τους. Υπό τους όρους αυτούς, φαίνεται ότι δημιουργούνται άνισοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ αφενός της έντυπης και ηλεκτρονικής και αφετέρου της υπαίθριας διαφήμισης, ενώ

παράλληλα επιφυλάσσεται προνομιακή θέση στις διαφημιστικές εταιρίες. Ενόψει τούτων, επιβάλλεται η αναζήτηση μιας λύσης, η οποία- συνεκτιμώντας τις ιδιαιτερότητες των επιμέρους βασικών μορφών διαφήμισης- θα διασφαλίζει : α) όρους υγιούς ανταγωνισμού, β) την είσπραξη πρόσθετων τελών και φόρων για το «δημόσιο ταμείο», και γ) την «εξυγίανση» της διαφημιστικής αγοράς.

Ιδιαίτερη περίπτωση συνιστά, τέλος, η πολιτική διαφήμιση ενόψει και του νέου νόμου για την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων. Ο νέος νόμος προβλέπει, ως γνωστόν, προσφορές σε είδος αποτιμητές σε χρήμα, όπως η διάθεση χώρων για υπαίθρια διαφήμιση. Τέλος, για τα τέλη και τις επιβαρύνσεις της πολιτικής διαφήμισης πρέπει να ισχύει ειδικό «τιμολόγιο».

Δ. Αρμοδιότητα

Ο ν. 1491/1984 καθιερώνει γενική αρμοδιότητα και εποπτεία των ΟΤΑ σε θέματα προβολής (εμπορικών και πολιτικών) διαφημίσεων στην περιφέρειά τους. Για την τοποθέτηση εμπορικών διαφημιστικών πινακίδων σε πλατείες, δρόμους, πεζοδρόμια και λοιπούς κοινόχρηστους χώρους χρειάζεται προηγούμενη άδεια του οικείου Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας. Οι υπηρεσίες του ίδιου ΟΤΑ έχουν εξάλλου αρμοδιότητα, εφόσον διαπιστωθούν παραβάσεις, να αφαιρούν τις πινακίδες και να αποκαθιστούν τα πράγματα στην προηγούμενη κατάσταση.

Εφόσον πρόκειται περί διαφημιστικών πινακίδων που τοποθετούνται κατά μήκος των εθνικών και επαρχιακών οδών, η άδεια του οικείου Δημάρχου ή Προέδρου χορηγείται μετά από σύμφωνη γνώμη της ειδικής υπηρεσίας που είναι υπεύθυνη για τη συντήρηση αυτών των δρόμων. Σε περίπτωση που διαπιστωθούν παραβάσεις των κανόνων που πρέπει να τηρούνται για την τοποθέτηση των πινακίδων, η αρμοδιότητα για την αφαίρεση ή τη θέση τους εκτός λειτουργίας ανήκει αποκλειστικά στην ενλόγω υπηρεσία (άρθρο 22 παρ. 2 ν. 1491/1984, σε συνδυασμό με τα άρθρα 57 του ν. 1416/1984 και 10 και 11 του ν. 617/1977 «Περί ΚΟΚ»)

Ο ν. 2094/1992 διατήρησε τις ρυθμίσεις του προηγούμενου ΚΟΚ για την τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων σε εθνικές και επαρχιακές οδούς. Πράγματι, στα άρθρα 10 και 11 του νόμου ορίζεται ότι, για διαφημίσεις που τοποθετούνται κατά μήκος εθνικών και επαρχιακών οδών, η αρμοδιότητα για την αφαίρεση ή τη θέση τους εκτός λειτουργίας ανήκει στην υπηρεσία που είναι αρμόδια για τη συντήρηση των οδών αυτών. Οι ρυθμίσεις αυτές διατηρήθηκαν και μετά τη δημοσίευση του ν. 2130/1993.

Ενόψει όσων προεκτέθηκαν, η αρμοδιότητα για ζητήματα τοποθέτησης και αφαίρεσης διαφημιστικών πινακίδων ανήκει στους ΟΤΑ και στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του Υπ. ΠΕΧΩΔΕ. Η διάσπαση της αρμοδιότητας ελέγχου των διαφημιζομένων αντιβαίνει στην «αρχή της επικουρικότητας» που πρέπει να διέπει σήμερα τις σχέσεις κράτους-ΟΤΑ. Η συγκέντρωση της σχετικής ευθύνης στους ΟΤΑ επιβάλλεται από τον «τοπικό» χαρακτήρα μίας ενδεχόμενης παράβασης, η οποία θίγει συνήθως την αισθητική μίας γειτονιάς ή μίας συνοικίας. Η μεταρρύθμιση αυτή διευκολύνει τον καθημερινό έλεγχο της αρμόδιας αρχής από τους πολίτες.

Ε. Ειδικά η υπαίθρια διαφήμιση σε ιδιωτικούς χώρους

Οι συνταγματικά θεμιτοί κοινωνικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 παρ. 1 Σ) μπορούν να εμπνεύσουν νομοθετικές ρυθμίσεις και στη περιοχή της διαφήμισης στους ιδιωτικούς χώρους. Οι σχετικές προβλέψεις πρέπει να έχουν και εδώ ως βασικό στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Οι προβλέψεις αυτές πρέπει να κινούνται εκτός και πέραν ρυθμίσεων της ισχύουσας νομοθεσίας για τα αυθαίρετα, αφού μία αυθαίρετη διαφήμιση έχει καθαυτή πολλαπλές επενέργειες και όχι ως απλή κατασκευή στις συνθήκες διαβίωσης και ιδίως στην αισθητική του χώρου (πρβλ. άρθρ. 24 παρ. 2 Σ).

ΣΤ. «Τακτοποίηση» της ισχύουσας νομοθεσίας

Η ισχύουσα νομοθεσία μεριμνά για την προστασία και άλλων κοινωνικών αγαθών, όπως π.χ. η υγεία και η ανεμπόδιστη κυκλοφορία των πολιτών. Οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει να συστηματοποιηθούν, ώστε να συμπληρωθεί η νέα νομοθεσία.

Αθήνα, 1 Αυγούστου 1996

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΗΓΡΑΦΕΣ - ΔΙΑΦΗΜΙΣΕΙΣ

1. Ν. 1491/1984 (ΦΕΚ 173 Α'/1984)
2. Ν. 1577/1985 (ΦΕΚ 210 Α'/1985)
3. Ν. 1900/1990 (ΦΕΚ 125 Α'/1990)
4. Ν. 2094/1992 (ΦΕΚ 182 Α'/1992)
5. Ν. 2130/1993 (ΦΕΚ 62 Α'/1993)
6. Π.Δ. της 25.6.1976 (ΦΕΚ 186 Δ/1976)
7. Π.Δ. της 17.8.1977 (ΦΕΚ 286 Δ/1977)
8. Π.Δ. της 21.9.1979 (ΦΕΚ 587 Δ/1979)
9. Π.Δ. της 24.10.1980 (ΦΕΚ 616 Δ/1980)
10. Π.Δ. της 13.9.1983 (ΦΕΚ 503 Δ/1983)
11. Π.Δ. της 20.10.1983 (ΦΕΚ 679 Δ/1983)
12. Π.Δ. της 30.5.1985 (ΦΕΚ 349 Δ/1985)
13. Π.Δ. της 9.4.1987 (ΦΕΚ 468 Δ/1987)
14. Π.Δ. της 26.5.1989 (ΦΕΚ 411 Δ/1989)
15. Κοινή Απόφαση Υπουργών Εσωτερικών και Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος [αρ. 20351/4.3.1985 (ΦΕΚ 147 Β'/1985)]
16. Απόφαση Υπουργών Εθν. Αμύνης, Συντονισμού και Δημοσίων Έργων [αρ. Φ. 443531/24/300030 της 17 Ιουλ./16 Σεπτ. 1969 (ΦΕΚ 586 Β'/1969)].
17. Απόφαση Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης και Εμπορίου [αριθμ. 95718 της 3/31 Ιαν. 1986 (ΦΕΚ 24 Β'/1986)].