Σχολιασμός της ΣΤΕ 909/2007 περί νομιμότητας της υπαίθριας διαφήμισης, ΔΗΜΟΣΙΕΥΤΗΚΕ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ……:

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) απεφάνθη ότι οι διατάξεις των εδ. γ΄ και δ΄ της παρ. 1 ν. 2696/1999 (όπως ο νόμος ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, προ της τροποποιήσεώς του με το ν.3212/2003), επιτρέπουσες καταρχήν την εγκατάσταση διαφημίσεων επί του οδοστρώματος και των πεζοδρομίων οδών, ευρισκομένων εντός κατοικημένων περιοχών (με όριο ταχύτητος μέχρι 70 χλμ./ώρα) και αναγνωρίζοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα χορηγήσεως αδειών εγκαταστάσεως διαφημίσεων και στους ανωτέρω χώρους είναι αντίθετες προς τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης για την οδική κυκλοφορία και την οδική σήμανση και σηματοδότηση, και ως εκ τούτου είναι ανίσχυρες. Εφόσον διαφημιστικές πινακίδες υφίστανται σε πεζοδρόμια των οδών του εδ. γ΄ του άρθρου 11 του ν. 2696/1999 κατά παράβαση των ορισμών της Διεθνούς Συμβάσεως, γεννάται υποχρέωση αφαιρέσεώς τους, εξαλείψεώς του ή θέσεώς εκτός λειτουργίας κατά πρώτο λόγο από το Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο της Κοινότητας εντός των διοικητικών ορίων του οποίου Δήμου ή Κοινότητας κείνται οι εν λόγω πινακίδες και κατά δεύτερο λόγο από την κρατική διοίκηση (αρμόδιο όργανο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ ή της Περιφέρειας) η οποία υπό τις τασσόμενες στην παρ.8 του άρθρου 11 του ν.2696/1999 προϋποθέσεις, ασκεί την ανωτέρω αρμοδιότητά της καθ' υποκατάσταση των προαναφερόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επ' αυτών.

Συγκεκριμένα, η εν λόγω απόφαση προέκρινε την εφαρμογή της Σύμβασης της Βιέννης για την Οδική Κυκλοφορία της 8ης Νοεμβρίου 1968, θεωρώντας αυτήν υπερκείμενο κανόνα δικαίου, υπερισχύοντα κατ' άρθρο 28 Σ έναντι των απλών νόμων. Πράγματι, η εν λόγω Σύμβαση αποτελεί το πληρέστερο από τα συμβατικά κείμενα από άποψη ρύθμισης της οδικής κυκλοφορίας, καθώς αφιερώνει στο θέμα εκτενέστατο κεφάλαιο με τριάντα άρθρα και ρυθμίζει τους ελιγμούς που αποτελούν τον ουσιαστικό πυρήνα των σύγχρονων κωδίκων. Υπερβαίνοντας τις μινιμαλιστικές ανησυχίες των προγενέστερων συμβάσεων (Σύμβαση 1926 και 1949), η Σύμβαση του 1968 όχι μόνο καθιερώνει τις αρχές που θα πρέπει να τηρούνται από τους οδηγούς, αλλά επιπλέον ρυθμίζει τη στάση, τη στάθμευση, την είσοδο και έξοδο επιβατών , την κυκλοφορία σε σήραγγες, εν ολίγοις όλες τις καταστάσεις που χαρακτηρίζουν την οδική κυκλοφορία. Στα πλαίσια των ρυθμίσεών της επιβάλλει σύστημα σηματοδότησης των οδών με ενιαία διεθνή χαρακτηριστικά. Το σύστημα αυτό, για το οποίο είναι υπεύθυνο το Κράτος, η απόφαση θεωρεί ότι παραβλάπτεται όταν παρεμβάλλονται ξένα (και κυρίως προερχόμενα από την εμπορική υπαίθρια διαφήμιση) αντικείμενα, τα οποία «προορίζονται να αποσπάσουν την προσοχή των οδηγών από τους κανόνες της οδικής κυκλοφορίας και να την κατευθύνουν προς αυτά. Η Διεθνής Σύμβαση απαγορεύει ιδιαίτερα την *«εγκατάσταση πάσης πινακίδος, ειδοποιήσεως, διαγραμμίσεων ή συσκευής, **ήτις θα ηδύνατο** να επιφέρει σύγχυσιν μετά των πινακίδων σημάνσεως ή άλλων συσκευών ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, ή να*

καταστήσει ταύτας ολιγώτερον ορατάς ή αποτελεσματικάς, είτε να προκαλέσει εκθάμβωσιν εις τους χρησιμοποιούντας τας οδούς, είτε απόσπασιν της προσοχής τους, κατά τρόπον δυνάμενον να επιδράσει επί της ασφαλείας της κυκλοφορίας».

Προβαίνοντας σε μια αυθαίρετη ερμηνεία του κειμένου της Συμβάσεως η απόφαση έκρινε ότι «*… κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ερμηνευομένων βάσει και των δεδομένων της κοινής πείρας, αποκλείεται* ***εν πάση περιπτώσει*** *η τοποθέτηση τέτοιων πινακίδων διαφημίσεων και δη μεγάλων διαστάσεων επί του οδοστρώματος της οδού ή του πεζοδρομίου. Επομένως οι ανωτέρω διατάξεις των εδ. γ΄ και δ΄ της παρ. 1 του .αρ. 11 ν.2696/1999, επιτρέπουσες καταρχήν την εγκατάσταση διαφημίσεων επί του οδοστρώματος και των πεζοδρομίων οδών ευρισκομένων εντός κατοικημένων περιοχών (με όριο ταχύτητας μέχρι 70 χλμ./ώρα) και αναγνωρίζοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα χορηγήσεως αδειών εγκαταστάσεως διαφημίσεων και στους ανωτέρω χώρους* ***είναι αντίθετες προς την ως άνω Διεθνή Σύμβαση και ως εκ τούτου είναι ανίσχυρες***».

Η εν λόγω απόφαση χαιρετίστηκε από μεγάλη μερίδα του τύπου και των κοινωνικών και πολιτικών φορέων ως μια νίκη κατά των «αυθαίρετα» τοποθετημένων διαφημιστικών πινακίδων. Είναι, όμως, πράγματι έτσι; Φρονούμε ότι η απόφαση αυτή του ΣτΕ δέον όπως αντιμετωπιστεί με περισσή επιφύλαξη και σκεπτικισμό, καθώς η όλως αναπάντεχη κρίση περί μιας συνολικής και εξαντλητικής απαγόρευσης διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης – όταν, μάλιστα, αυτή στηρίζεται σε μια διόλου ικανοποιητική και πειστική ερμηνεία του κανόνα δικαίου που η απόφαση προκρίνει και επικαλείται – είναι εύλογο να δημιουργεί υπόνοιες εξυπηρέτησης μιας υπόρρητης σκοπιμότητας.

Καταρχάς, και συντασσόμενοι με την άποψη της μειοψηφίας, θεωρούμε ότι η θέση του ΣτΕ εκκινεί από εσφαλμένη ερμηνεία του γράμματος της εφαρμοζόμενης διάταξης της Διεθνούς Σύμβασης της Βιέννης. Και αυτό γιατί η ως άνω μνημονευθείσα διάταξη του άρ. 4 της Διεθνούς Συμβάσεως **δεν απαγορεύει συλλήβδην** την εγκατάσταση διαφημιστικών πινακίδων επί των πεζοδρομίων, **αλλά μόνο εκείνων που θα μπορούσαν** να επιφέρουν σύγχυση με τις πινακίδες σημάνσεως ή άλλες συσκευές ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, ή όταν οι τελευταίες καθίστανται λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές, ή εκθαμβώνονται οι χρήστες των οδών ή αποσπάται η προσοχή τους κατά τρόπο που ζημιώνει την ασφάλεια της κυκλοφορίας. Με άλλα λόγια θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη διάταξη **επιτρέπει, καταρχήν**, τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης, θέτοντας, ωστόσο, θεμιτούς περιορισμούς, όταν και στο βαθμό που αυτό κρίνεται αναγκαίο για τη διασφάλιση εύρυθμης και ασφαλούς οδικής κυκλοφορίας και την αποφυγή ατυχημάτων.

Άλλωστε, ουδαμόθεν προκύπτει ότι η διατύπωση «*…απαγορεύεται η εγκατάσταση πάσης πινακίδος, ειδοποιήσεως, διαγραμμίσεων ή συσκευής,* ***ήτις θα ηδύνατο…***» δύναται να εξομοιωθεί με καθολική απαγόρευση διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης. Αν, πράγματι, αυτός ήταν ο σκοπός της διάταξης ο συμβατικός νομοθέτης θα δήλωνε ότι «*απαγορεύεται η εγκατάσταση πάσης πινακίδας.*», δίχως να απαιτείται η όποια περαιτέρω διευκρίνιση.

Σε ακολουθία των ανωτέρω, μάλλον προσχηματική είναι η αντίθεση των διατάξεων του άρθρου 11 ν. 2696/1999 προς τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης και η συνακόλουθη εκτίμηση περί μη εφαρμογής τους δυνάμει της

διάταξης του άρθρου 28 του Συντάγματος. Ας μη ξεχνούμε ότι η εφαρμογή μιας Διεθνούς Σύμβασης συνίσταται στην ανεύρεση ενός κοινού παρονομαστή σημασίας κάθε διάταξης, ενός minimum ουσιαστικού, κοινού για τις έννομες τάξεις των συμβαλλομένων κρατών νοήματος, ταυτόχρονα, όμως, παρέχει στα κράτη την ελευθερία να διατηρήσουν τις διαδικασίες που έχουν ήδη ή να εισαγάγουν νέες, με γνώμονα τις ιδιαίτερες οργανωτικές και κοινωνικοπολιτικές τους συνθήκες.

Στο πλαίσιο αυτό εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με την ως άνω Διεθνή Σύμβαση θεσπίστηκε ο ν. 2696/1999, εκφράζοντας τις εθνικές ανησυχίες και επιταγές για την ασφαλέστερη δυνατή ρύθμιση της οδικής κυκλοφορίας, όπου, μεταξύ άλλων, προβλέπονται οι αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται για την τοποθέτηση πινακίδων κατά μήκος των εθνικών και επαρχιακών οδών. Οι δε διατάξεις του δεν έρχονται σε αντίθεση με το διεθνές δίκαιο, αλλά αποτελούν επιτρεπόμενη άσκηση της εθνικής διακριτικής ευχέρειας.

Σημειωτέον δε ότι και ο μεταγενέστερος ν.2946/2001, που αποτελεί το βασικό νομοθέτημα για τη ρύθμιση της διενέργειας υπαιθρίου διαφήμισης