

ΓΝΩΜΕΣ

Απολογισμός και Διλήμματα Πανδημίας

Η εμφάνιση του COVID-19 και η κήρυξη πανδημίας από τον ΠΟΥ στις 11/3/20 έθεσε σχεδόν ταυτόχρονα τις περισσότερες χώρες σε κατάσταση συναγερμού, καθώς διαπιστώθηκε η έλλειψη προετοιμασίας, αλλά και γνώσης για τη νέα νόσο, τη συμπεριφορά και τις διαστάσεις της. Στην πορεία έγινε αντιληπτό ότι ο ιός πλήττει κατά κύριο λόγο τους νέους, αλλά παρουσιάζει υψηλή θνησιμότητα στους ηλικιωμένους. Οι νεότεροι επίσης είναι συχνά ασυμπτωματικοί, περιορίζοντας τη διάδοση του ιού, όμως είναι αριθμητικά ο κύριος όγκος φορέων και συνεπώς βασική πηγή εξάπλωσης. Στις περισσότερες χώρες οι φορείς είναι πολύ περισσότεροι από τα καταγεγραμμένα κρούσματα, λόγω περιορισμένου αριθμού tests και ασυμπτωματικών ασθενών που δεν έρχονται σε επαφή με το σύστημα υγείας, στοιχείο που υποδεικνύει ότι το ποσοστό θνησιμότητας από τον ιό είναι μάλλον μικρότερο του επίσημου.

Οι αντιδράσεις των κυβερνήσεων κινούνται μεταξύ της πολιτικής ελέγχου του ιού (δηλαδή σταδιακής μείωσης της εξάπλωσης χωρίς αναστολή της κοινωνικής και οικονομικής ζωής) και της υγειονομικής καταστολής (suppression) του ιού (δηλαδή της όσο το δυνατόν ταχύτερης ανάσχεσης της εξάπλωσης). Οι εφαρμοστέες πολιτικές και οι παραλλαγές τους συνδέονται με τη διαθεσιμότητα Μονάδων Εντατικής Θεραπείας στα συστήματα υγείας και του κόστους στην οικονομία από τη λήψη μέτρων καραντίνας αντίστοιχα. Σημειωτέον ότι τα υγειονομικά συστήματα στα κράτη μέλη της ΕΕ απέχουν πολύ από άποψη αριθμού κλινών ΜΕΘ σε σχέση με την εκτιμώμενη ανώτατη ζήτηση (peak) για κάθε χώρα, όπως αυτή εκτιμήθηκε στατιστικά. Ιδίως μετά τις εξελίξεις στην Ιταλία για πολλές χώρες η αποφυγή πάση θυσία της κατάρρευσης των νοσηλευτικών μονάδων έγινε προτεραιότητα. Η Ελλάδα ακολούθησε πολιτική εκτεταμένης καραντίνας, κατά γενική ομολογία με μεγάλη επιτυχία, καταφέροντας σε πρώτη φάση να έχει πολύ μικρό, αναλογικά, αριθμό κρουσμάτων και θανάτων. Ταυτόχρονα όμως, καθώς η οικονομία εξαρτάται δυσανάλογα

από τον τουρισμό και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, είναι εκτεθειμένη τόσο σε νέο κύμα επανεμφάνισης του ιού μεσοπρόθεσμα, όσο και σε μεγάλης έκτασης συρρίκνωση της οικονομίας (OECD, Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity, Upd 19.4.20).

Τα μέτρα καταστολής της εξάπλωσης του κορονοϊού, ιδίως η απαγόρευση κυκλοφορίας (καραντίνα), συναθροίσεων, η αναστολή οικονομικών δραστηριοτήτων, λατρευτικών εκδηλώσεων κ.λπ. και δευτερευόντως τα μέτρα παρέμβασης στις συμβατικές δεσμεύσεις (παράταση ληξιπρόθεσμου αξιογράφων, μείωση ενοικίου επαγγελματικών μισθώσεων), όπως και η αναστολή λειτουργίας των δικαστηρίων, έγιναν αφορμή νομικού διαλόγου τόσο ως προς το περιεχόμενό τους, όσο και ως προς τον τύπο της έκδοσής τους με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ). Ιδιαίτερα απασχόλησε η συμβατότητα των μέτρων με το Σύνταγμα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Κοινός παρονομαστής ήταν η διαπίστωση ότι οι περιορισμοί, με σημαντικότερο εκείνο της προσωπικής ελευθερίας, ήταν αναγκαίοι, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού και δικαιολογημένοι, καθώς έχουν χαρακτήρα γενικό και αφηρημένο, προσωρινό και εκδίδονται μετά από γνώμη των αρμόδιων υπηρεσιών υγείας, με την ενεργό συμμετοχή ειδικών επιστημόνων. Έτσι το δικαίωμα στη ζωή και την υγεία απέκτησε μια νομιμοποιημένη, μη προβλεπόμενη στο Σύνταγμα, προτεραιότητα έναντι των λοιπών ισότιμων Συνταγματικά δικαιωμάτων, ενώ η επίκληση της επιστήμης συνέβαλε στην αξιολόγηση των μέτρων και ως αναλογικών, δηλαδή αναγκαίων και πρόσφορων. Το πολύ μεγάλο ποσοστό συμμόρφωσης κατέδειξε πως ήταν κοινή η αντίληψη ότι λιγότερα μέτρα δεν θα έφερναν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Περαιτέρω, λόγω του επείγοντος και απρόβλεπτου χαρακτήρα της ανάγκης, μάλλον το σύνολο της επιστήμης συμφώνησε με την άποψη ότι ήταν δικαιολογημένη η εκτεταμένη έκδοση των ΠΝΠ του άρθρου 44 παρ. 1 Σ, παρότι τυπικά δεν ανταποκρίνεται στην απαίτηση του Συντάγματος για επιβολή των σχετικών

περιορισμών με τυπικό νόμο (13§4, 18§3, 22§4, 25§1 Σ), ιδίως όταν δεν συνοδεύονται από εχέγγυα επαρκούς δικαστικής προστασίας έναντι της επιβολής τους, όπως συμβαίνει εν μέσω αναστολής λειτουργίας των δικαστηρίων. Επίσης, ως προς τις ΠΝΠ, τέθηκε και το ζήτημα της συνταγματικότητας, κατ' άρθρο 43Σ, των εξουσιοδοτήσεων για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων οι οποίες είναι αρκετές και εκτεταμένες. Η συζήτηση αυτή θα μπορούσε να ειπωθεί ότι είναι τυπολατρική, όμως αν μελετήσει κανείς την έκταση των θεμάτων που ρυθμίζονται κατά εξαιρετικό τρόπο (προσλήψεις εκτός ΑΣΕΠ, ανάθεση προμηθειών χωρίς διαγωνιστικές διαδικασίες κ.λπ.) και συνηπολογίσει τη χρονική διάρκεια που μπορεί να δοθεί στις συνέπειες των ρυθμίσεων λόγω της παροχής εξουσιοδοτήσεων, καταλαβαίνει ότι το ζήτημα της συστηματικής νομοθέτησης με ΠΝΠ δικαίως αποτελεί σοβαρό πεδίο νομικού ελέγχου.

Οι τέτοιας έκτασης περιορισμοί φέρνουν επίσης στην επιφάνεια το κρίσιμο θέμα της λειτουργίας της αρχής της ισότητας στην πανδημία, καθώς οι οικονομικές συνέπειες των μέτρων βαρύνουν δυσανάλογα συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, γεγονός που θέτει το ζήτημα της αποφυγής μετατροπής της εκούσιας υπακοής, σε μη αποδεκτό καταναγκασμό και της αναγκαστικής παρέμβασης της παροχικής λειτουργίας του κράτους υπέρ των ασθενέστερων, για όσο διάστημα η οικονομία αδρανή, αλλά και μετά από αυτό. Πράγματι, απέναντι στην πανδημία οι πολίτες των οποίων η εργασία δεν μπορεί να γίνει εξ αποστάσεως εκτίθενται δυσανάλογα στον κίνδυνο, ενώ όσοι εργάζονται σε επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν κίνδυνο ρευστότητας ή εργάζονται σε διάφορες μορφές ελαστικής εργασίας έχουν πολύ πιο αυξημένο ρίσκο μετάπτωσης στην ανεργία. Το ζήτημα αυτό θα απασχολεί τον Συνταγματικό διάλογο στην επόμενη φάση, όπου επίσης κυρίαρχο ζήτημα θα είναι η αποφυγή μετατροπής των προσωρινών περιορισμών όπως και των μέτρων που δοκιμάζουν τα όρια προστασίας των προσωπικών δεδομένων σε μόνιμα. Είναι σημαντικό λοιπόν να καταγραφεί ότι ενώ ο ιός δεν κάνει διακρίσεις, η έκθεση στη διακινδύνευση και στις οικονομικές συνέπειες δεν είναι ίδια και, συνεπώς, ανάλογη προς τις ανάγκες που διαμορφώνονται πρέπει να είναι και η αντίδραση του κράτους, ώστε το αίσθημα δίκαιης κατανομής των βαρών αντιμετώπισης της κρίσης να παραμένει ακλόνητο στην κοινωνία.

Τέλος ιδιαίτερα ενδιαφέρον από νομική άποψη ζήτημα για τις σχέσεις Κράτους - Εκκλησίας, αλλά και τον συνταγματικό χαρακτήρα της πολιτικής οργάνωσης της χώρας, παρά λίγο να ανακύψει με την αναστολή λειτουργίας των Εκκλησιών και κυρίως την α-

ναστολή της Θείας Κοινωνίας. Ευτυχώς, η εκτροπή του ζητήματος σε δίλημμα αποτράπηκε, έστω και με καθυστέρηση, επιτρέποντας έτσι να διατηρηθεί ισορροπία και να αποφευχθεί η έκθεση πολλών πιστών σε ανεπίτρεπτο κίνδυνο.

Στο μικρό αυτό διάστημα, που όμως οι συνθήκες κάνουν τόσο πυκνό, φαίνεται ότι συντελούνται ζυμώσεις στην ατομική και συλλογική πολιτική συνείδηση, καθώς γίνεται αντιληπτό πως μπορεί η ιστορική εξέλιξη να μην ακολουθεί πλέον κανενός είδους κανονικότητα, αλλά να αποτελεί εφεξής διαδοχή κρίσεων, καθώς πλέον έχουμε υπερβεί τη δεκαετία που η χώρα ζει σε συνθήκες κρίσης με εναλλασσόμενες εκπλήξεις. Ακόμα και αν οι εξελίξεις οδηγούν πολλούς σε παθητική προφύλαξη, τήρηση των κανόνων και προσμονή διαμόρφωσης ενός πιο καθαρού ορίζοντα, όλοι αντιλαμβάνονται ότι σε ατομικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο διακυβέρνησης οι χειρισμοί απαιτούν λιγότερο σχεδιασμό, και περισσότερο καλά αντανακλαστικά και ευελιξία. Διαπιστώνοντας ότι κανείς δεν ελέγχει ούτε τον εξωτερικό χώρο, ούτε τι συμβαίνει στο ίδιο του το σώμα, οι δογματικές πεποιθήσεις και ιδεολογίες υποχωρούν και ζητείται εξειδίκευση και ηγεσία. Η Ελληνική κοινωνία, έμπειρη στη διέλευση μέσα από κρίσεις, δεν νιώθει άβολα, ενώ το κράτος, παραδοσιακά αδύναμο στο μακροχρόνιο σχεδιασμό διαπιστώνει αίφνης μια αποτελεσματικότητα που προκαλεί περηφάνια και εμπιστοσύνη στις ίδιες δυνάμεις, που για πολύ μεγάλο διάστημα είχαν συστηματικά συκοφαντηθεί. Έτσι, οι αντιδραστικές, καχύποπτες, διχαστικές φωνές περιθωριοποιούνται σε αυτή την πρώτη φάση και μένει να φανεί αν η διαπίστωση της ανάγκης για ένα ισχυρό δημόσιο σύστημα υγείας, η αναγνώριση της αξίας των επαγγελματιών της καθημερινότητας και ο αυτοπεριορισμός επιθυμιών και παράλογων οικονομικών απαιτήσεων από ένα κράτος στο χώρο του φαντασιακού, που δήθεν έχει απεριόριστους πόρους και λύσεις για τις ανάγκες καθενός, θα μας συνοδεύσουν και την επόμενη μέρα. Στο εξής, ζητούμενο θα είναι να συγκρατηθεί η έκταση της ύφεσης και να προστατευθούν οι πιο ευάλωτοι οικονομικά, με μέτρα που δεν θα διακινδυνεύουν την υγειονομική προστασία.

Η επόμενη μέρα που έρχεται, φαίνεται να είναι μέρα δίλημάτων. Σε αναμονή για το φάρμακο και το εμβόλιο, η ζωή επανέρχεται εκτιθέμενη πάλι στον κίνδυνο, προσδοκώντας την ανάκαμψη της οικονομίας. Από νομική άποψη, το ερώτημα αντιστρέφεται. Είναι θεμιτό στο πλαίσιο της (πολύ γνωστής πλέον) ανοσίας της αγέλης να τίθεται σε μεγαλύτερο κίνδυνο η ανθρώπινη ζωή προκειμένου να προστατευθεί η οικονομία; Ή η ζωή είναι απόλυτο αγαθό στο οποίο η

οικονομία, ως τελικά συμβατική σχέση, πάντα υποχωρεί; Φυσικά τα μέτρα ελέγχου εξάπλωσης του ιού υπό καθεστώς λειτουργίας της οικονομίας, είναι μέσον για την επίτευξη ενός σημαντικότερου σκοπού που είναι η επάνοδος λειτουργίας της κοινωνίας και του κράτους, το οποίο συνεχίζει –παρά τον κορονοϊό– να έχει και άλλες αποστολές (π.χ. την άμυνα) οι οποίες και δεν πρέπει να αδρανήσουν. Στη φάση αυτή δηλαδή, προστατεύονται λιγότερο οι πλέον εκτεθειμένοι από άποψη υγείας, αλλά με πολύ λιγότερες συνέπειες για τους υπόλοιπους. Επίσης υπό καθεστώς ελεγχόμενου και όχι απόλυτου περιορισμού του κορονοϊού, οι υπηρεσίες υγείας μπορούν να επανέλθουν αναφορικά και με τους ασθενείς όλων των άλλων κατηγοριών, που μέσα στην κρίση δεν αντιμετωπίζονται με το σύνολο των δυνάμεων του συστήματος. Δηλαδή η χαλάρωση της προστασίας της υγείας από τον COVID-19, είναι ταυτόχρονα ενίσχυση της προστασίας άλλων ατομικών δικαιωμάτων. Τα εκατέρωθεν επιχειρήματα θα είναι πολλά και ισχυρά, ιδίως αν το φαινόμενο και οι θανατηφόρες του συνέπειες ανακάμψουν. Αν όμως κατά την οριακή κρίση των δικαστηρίων και οι δύο πολιτικές, δηλαδή τόσο εκείνη του lockdown όσο και αυτή της ανοσίας της αγέλης, κριθούν εξίσου θεμιτές, στο νομοθέτη και την εκτελεστική εξουσία θα απομένει η στάθμιση των αξιών και προτεραιοτήτων, η επιλογή ή έστω η σύνθεση του κατάλληλου μίγματος, καθώς είναι ξεκάθαρο ότι η επ’ άπειρον καραντίνα δεν είναι εφικτή, αλλά και η θέα ομαδικών τάφων δεν είναι ανεκτή. Την πολύ δύσκολη θέση της Πολιτείας κάνει δυσκολότερη το γεγονός ότι οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται υπό συνθήκες περιορισμένης επιστημονικής γνώσης και στατιστικών δεδομένων. Γι’ αυτό και η στήριξη στη γνώμη των ειδικών –της οποίας από πολλές πλευρές έγινε συστηματική επίκληση– βρίσκει τα όριά της, υπενθυμίζοντας ότι οι αποφάσεις είναι πάντα πολιτικές και αυτό όχι μόνο για το λόγο ότι οι ειδικοί σπάνια συμφωνούν. Η ανάληψη κοινωνικής διακινδύνευσης είναι πολιτική άσκηση, που προϋποθέτει δημοκρατική νομιμοποίηση.

Στο σημείο αυτό, όπου εφάπτονται τα όρια βιοηθικής, ιατρικής και πολιτικής του δημόσιου συστήματος υγείας, προκύπτει ακόμα και το γνωστό πια, αλλά πάντα τρομακτικό, δίλημμα της προτεραιότητας στη σωτηρία (ή τον θάνατο), όταν π.χ. οι ΜΕΘ δεν επαρκούν. Το δράμα αυτών των επιλογών είναι πιθανό να το αποφύγει η χώρα μας, είναι όμως σε όλους χειροπιαστό πόσο δίπλα μας είναι. Οι απαντήσεις φυσικά δεν προέρχονται από νέες θεωρίες. Πολλοί θα υποστηρίξουν ότι η κλίση που περισσεύει πρέπει να φιλοξενήσει αυτόν με τις περισσότερες πιθανότητες να

σωθεί. Μια παραλλαγή της υποστηρίζει ότι μεταξύ των όσων έχουν πιθανότητες, προτεραιότητα πρέπει να δοθεί σε όσους ανήκουν σε ιατρικά επαγγέλματα και των οποίων η επιβίωση θα αποδειχθεί πολλαπλώς χρήσιμη. Όμως, τι γίνεται αν για την ίδια κλίση υπάρχουν περισσότερες υποψηφιότητες με ανάλογες πιθανότητες επιβίωσης; Έχει ο νεότερος προτεραιότητα από τον μεγαλύτερης ηλικίας γιατί έχει μεγαλύτερο προσδόκιμο ζωής (ή ανάποδα, γιατί έχει απολαύσει λιγότερο;). Και βέβαια όλα αυτά σε ένα δωρεάν σύστημα υγείας που δεν τίθεται το ζήτημα επιβίωσης με γνώμονα ποιος έχει τα οικονομικά μέσα. Ανάλογα διλήμματα μπορεί να προκύψουν αν και όταν διατεθεί φάρμακο ή εμβόλιο, αλλά για κάποιο (μικρό ή μεγάλο διάστημα) σε ανεπαρκείς ποσότητες.

Η έγκαιρη και επιμελής προσπάθεια αποφυγής των διλημάτων αυτών θα αποτελέσει κριτήριο της δικαστικής κρίσης, αν κληθεί να κρίνει μέτρα που θέτουν σε διακινδύνευση την καθολική υγειονομική προστασία, με σκοπό την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική ζωή. Ακόμα και με δεδομένο ότι μια εφεξής πολιτική «ανοσίας της αγέλης» γινόταν καταρχήν αποδεκτή, η αξιολόγηση αναλογικότητας θα απαιτήσει να έχουν τηρηθεί οι λοιπές εγγυήσεις υπό μορφή θετικών ενεργειών στις οποίες το κράτος οφείλει να προβεί, όπως π.χ. η εφαρμογή των μέτρων κοινωνικής απόστασης, υγιεινής στους χώρους εργασίας, χρήσης ατομικής προστασίας, κατάλληλης ενημέρωσης του κοινού και κυρίως αξιοποίησης του ενδιαμέσου χρόνου για την ενίσχυση του συστήματος υγείας, τον εντοπισμό κρουσμάτων, την ιχνηλάτηση, την χρήση test και συνεπώς την εξαγωγή αξιόπιστων στατιστικών συμπερασμάτων για τη λήψη αποφάσεων υπό χρονική πίεση. Επίσης, περιορισμοί των ελευθεριών όπως για παράδειγμα με την εφαρμογή ηλεκτρονικής παρακολούθησης ή ιχνηλάτησης, θα ελέγχονται ως προς την καταλληλότητα και αναγκαιότητά τους και με δεδομένο τον προσωρινό χαρακτήρα τους. Δηλαδή ο οριακός έλεγχος στην επόμενη φάση θα αφήσει την πρωτοβουλία στο κράτος να επιλέξει τους στόχους που η επιλεγείσα πολιτική επιδιώκει και θα κρίνει καταρχήν νόμιμο το γεγονός ότι αναγκαστικά θα θιγούν άλλα δικαιώματα, ιδίως η υγεία. Δεν θα αφήσει ανέλεγκτο όμως το κατά πόσο τα μέτρα των κατ’ ιδίαν περιορισμών παραβιάζουν την αναλογικότητα.

Όπως προκύπτει από τη διεθνή βιβλιογραφία, η πτώση κατά 50% της οικονομικής δραστηριότητας για ένα μήνα και 25% για δύο ακόμα, συνεπάγεται ετήσια μείωση του ΑΕΠ κατά 10%. Κάθε χώρα εισέρχεται σε ένα φαύλο κύκλο αβεβαιότητας που οδηγεί σε πτώση κατανάλωσης των νοικοκυριών, η οποία με τη σειρά της συρρικνώνει τα έσοδα των επιχειρήσεων που κα-

ταλήγουν σε στάση πληρωμών, άρα σε απώλεια θέσεων εργασίας, ενώ για όσους διατηρούν την εργασία τους μειώνονται οι αποδοχές τους, αυξάνονται οι δαμνειακές υποχρεώσεις, με αποτέλεσμα εκ νέου μείωση της ζήτησης, αύξηση της αβεβαιότητας και επανάληψη του κύκλου.

Στο σημείο αυτό αρχίζουν όλοι –από τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις, ιδίως των μεταφορών– μέχρι τον κάθε εργαζόμενο, να στρέφονται προς το κράτος. Είναι εντυπωσιακή, ιδιαίτερα στη χώρα μας, η επάνοδος της προτεραιότητας του κράτους που είχε απισχηθεί κατά την περίοδο της κρίσης και της εφαρμογής αλλεπάλληλων πολιτικών αποδυνάμωσής του. Στην πρώτη γραμμή βρίσκεται η αναγκαιότητα δημόσιας τεχνογνωσίας, υποδομών, κεφαλαίων αλλά και αστυνόμευσης. Το κράτος θα κληθεί να ανταποκριθεί, διατηρώντας όμως την υποχρέωση αποφυγής υπερβολικού δανεισμού, που θα οδηγήσει σε νέες μακροχρόνιες δεσμεύσεις, με βάση τους κανόνες αλλά και τις επικρατούσες πρακτικές στην Ευρωζώνη.

Στην πραγματικότητα η επόμενη μέρα θα απαιτήσει στη χώρα μας την ανάσχεση της απορρύθμισης του κράτους και την επαγρύπνηση για την προσεκτική αξιοποίηση, κυρίως όμως τη διαφύλαξη των πόρων του. Διεθνώς η επόμενη μέρα μάλλον θα βρει ήδη γνωστές τάσεις να συνεχίζονται. Ο νεοφιλελευθερισμός θα υποχωρεί, η ιδέα του έθνους-κράτους θα ενισχύεται, η συγκρουσιακή σχέση ΗΠΑ-Κίνας θα εντείνεται, ενώ η ΕΕ θα προσπαθεί να βρει το βηματισμό της προς το δρόμο της ολοκλήρωσης μέσα από μικρά βήματα.

Οι αποφάσεις που θα ληφθούν στη χώρα μας υπό το φως των αποφάσεων της Κομισιόν, θα αξιολογηθούν τόσο ως προς την επάρκεια της τεκμηρίωσής τους, αλλά και ως προς την προσφορότητά τους να παρέχουν στη χώρα τη μέγιστη δυνατή αυτονομία και οικονομική προοπτική σε πλαίσιο της κατά το δυνατόν μικρότερης διακινδύνευσης. Προς αυτή την κατεύθυνση παίζει ιδιαίτερο ρόλο όχι μόνο η πίεση που ασκείται συνεχώς και από άλλους εξωτερικούς κινδύνους (π.χ. προσφυγική κρίση), αλλά και η επίπτωση που είχε ο κορονοϊός στη διεύρυνση ανισοτήτων εντός της ΕΕ, τόσο μεταξύ βορρά-νότου, όσο και ανατολής-δύσης. Επιπρόσθετα η χώρα μας καλείται να επιταχύνει την απεξάρτησή της από το παλαιό παραγωγικό της πρότυπο, αλλά και από την οικονομική μονομέρεια εξάρτησης από τον τουρισμό.

Εμφανίζονται λοιπόν από όλες αυτές τις αναγκαστικές προτεραιότητες πολλαπλά ζητήματα ατομικής ευθύνης. Πολύ πιο απαιτητικής από την απλή παραμονή στο σπίτι. Θα δεχθούμε πολιτικές και θα αναλάβουμε πρωτοβουλίες επένδυσης σε ένα μέλλον που θα στηρίζεται σε ανταγωνιστική οικονομία ή θα τα περιμένουμε όλα από το κράτος και μετά την κρίση; Κυρίως όμως, θα δεχθούν όσοι έχουν την άνεση και τα προσωπικά και οικονομικά περιθώρια να είναι λιγότερο ευάλωτοι και εκτεθειμένοι, έκτακτα μέτρα αναδιανομής για την απαραίτητη επένδυση στις υποδομές, την προστασία των ασθενεστέρων, των λειτουργών υγείας και των χειρωνακτών πρώτης γραμμής; Μέχρι τότε, άλλωστε, θα μπορεί το κράτος να δίνει «800άρια» χωρίς τελικά να καταφύγει σε νέα –έστω πολύ καλά στοχευμένη– φορολόγηση; Αλλά και πόση φορολόγηση μπορεί να γίνει ανεκτή ακόμα και από τους πιο εύρωστους οικονομικά, μετά από μια δεκαετία διαρκών φορολογικών επιβαρύνσεων; Χωρίς την κρατική παρέμβαση, η υγειονομική κρίση θα μετατραπεί γρήγορα σε οικονομική κρίση και το κράτος υπό το φως και του άρθρου 106Σ έχει υποχρέωση να παρέμβει. Η άμεση ανάγκη είναι η εξάλειψη του ιού, αλλά ταυτόχρονα η μεγάλης κλίμακας χρηματοδότηση εργαζομένων και επιχειρήσεων εδώ και τώρα, για να μην καταρρεύσουν. Όπως ίσως φαίνεται λίγο πιο καθαρά σε σχέση με την προηγούμενη κρίση, όταν οι συνθήκες το επιβάλλουν, χρήματα μπορούν να υπάρξουν και η ΕΚΤ είναι σε θέση να καλύψει τις απαιτήσεις των συνθηκών μέχρι να βρεθεί φάρμακο και εμβόλιο κατά του ιού. Οι μεγάλες παγκόσμιες προκλήσεις απαιτούν τελικά παγκόσμιας κλίμακας απαντήσεις, αλλά μέχρι τότε, και σε πολλές από τις προκλήσεις αυτές, η Ελλάδα θα βρεθεί μόνη της. Είναι ζητούμενο να προχωρήσει με σοβαρότητα και αμείωτη επαγρύπνηση, διαρκή υπευθυνότητα από πλευράς του κοινωνικού συνόλου και εγγυήσεις προστασίας των δικαιωμάτων υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, ώστε η υπέρβαση και αυτής της κρίσης να αποτελέσει θετικό Συνταγματικό και πολιτικό κεκτημένο. Μια τέτοια ισορροπημένη αντιμετώπιση μπορεί να είναι και απαρχή διαρθρωτικών αλλαγών προς ένα πολύ πιο ανταγωνιστικό και συνεκτικό μέλλον της χώρας για το οποίο οι ανθεκτικοί συνταγματικοί μας θεσμοί, έχει αποδειχθεί στα δύσκολα, ότι αποτελούν καλή βάση.

Θερμομέτρηση, Παρακολούθηση, Πιστοποιητικά Ανοσίας και Εμβολιασμός

Η επιτυχής προστασία μέχρι στιγμής από την απειλή του ιού νομιμοποιεί τα μέτρα περιορισμού της κίνησης, της οικονομικής, θρησκευτικής και προσωπικής ελευθερίας, της εκπαίδευσης και ανάπτυξης της προσωπικότητας περισσότερο από οποιοδήποτε συνταγματικό επιχείρημα. Στο στάδιο άρσης των μέτρων τα ζητούμενα θα αφορούν πλέον την προστασία ευαίσθητων δεδομένων και τα συνταγματικά δικαιώματα σε σχέση με τις διάφορες μεθόδους ελέγχου και παρακολούθησης, το ενδεχόμενο διακρίσεων σε βάρος ασθενών, αλλά και προσώπων για τα οποία επιβάλλεται προληπτική καραντίνα και την εθελοντική ή υποχρεωτική μορφή εμβολιασμού αν και όταν καταστεί εφικτός.

Πρακτικά είναι μάλλον ξεκάθαρο ότι υπό την επιφύλαξη του νόμου και της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, είναι επιτρεπτή η θερμομέτρηση των εργαζομένων, αλλά και τρίτων κατά την είσοδο σε χώρους εργασίας και η επεξεργασία από εργοδότες των αναγκαίων προσωπικών δεδομένων για την υγειονομική προστασία της εργασίας, στο απολύτως αναγκαίο μέτρο και με τήρηση απόλυτης εμπιστευτικότητας. Εφόσον μάλιστα θεμελιώνεται σε διάταξη νόμου, είναι συνταγματικά επιτρεπτή και η υποχρεωτική υποβολή σε αναγκαίο ιατρικό έλεγχο/test όπως και η επιβολή ανάλογων απαγορεύσεων σε όποιον αρνείται (π.χ. απαγόρευση πρόσβασης σε σχολείο, χώρο εργασίας κ.λπ.). Φυσικά κάθε μέτρο ελέγχου θα εξετάζεται αυστηρά κατά περίπτωση και θα αποκλείεται όταν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί και με ηπιότερα μέτρα.

Η χρήση δεδομένων εντοπισμού κινητής τηλεφωνίας που δεν αποθηκεύονται κεντρικά είναι και αυτή καταρχήν επιτρεπτή υπό το άρθρο 15 της οδηγίας 2002/58/ΕΚ, δηλαδή υπό την επιφύλαξη νομοθετικής πρόβλεψης και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας για την προστασία της εθνικής ασφάλειας. Θα πρέπει να γίνεται σε ανωνυμοποιημένη βάση και σύμφωνα με τα τεχνικά χαρακτηριστικά αποκεντρωμένων συστημάτων, όπως αυτά καθορίζονται κάθε φορά από την ΑΕΔΠΧ.

Ως προς το ενδεχόμενο της εισαγωγής μεθόδων πιστοποιητικών ανοσίας και το ενδεχόμενο διακρίσεων με βάση αυτά, γεννώνται επίσης σοβαρά ζητήματα. Η πιστοποίηση ανοσίας παρουσιάζει καταρχήν σημαντικές επιστημονικές αβεβαιότητες. Οι αβεβαιότητες αυτές μέχρι σήμερα έχουν οδηγήσει στην εισήγηση του ΠΟΥ για αποφυγή λήψης μέτρων στη βάση τέτοιας πιστοποίησης, αφού η ακρίβεια των σχετικών test αντισωμάτων δεν έχει φτάσει στο επιστημονικά

ανεκτό επίπεδο, ούτε όμως και τα τεστ ελέγχου μόλυνσης από τον ιό μπορούν να οδηγήσουν σε ασφαλή συμπεράσματα για το χρόνο διάρκειας της βεβαίωσης που παρέχουν. Παρά ταύτα, ακόμα και όταν θα είναι επιστημονικά αποτελεσματική η διαπίστωση είτε ανοσίας είτε μη μόλυνσης, η χρήση πιστοποιητικών για πρόσβαση στο σχολείο ή την εργασία, διακινδυνεύει τον σοβαρό αποκλεισμό κοινωνικών ομάδων εκτεθειμένων στη νόσο. Το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να επιφέρουν μέτρα προληπτικού περιορισμού ευπαθών ομάδων. Σε κάθε περίπτωση οι σχετικοί ορισμοί, όπως αυτός της ευπαθούς ομάδας ή τα χρονικά όρια ανοσίας ή ασφάλειας λόγω μη μόλυνσης, ακόμα και όταν επιστημονικά καθοριστούν, δεν είναι βέβαιο ότι θα είναι αντικειμενικά και μονοσήμαντα. Πολλά από τα μέτρα ελέγχων και σταδιακής άρσης των μέτρων μπορούν να υλοποιηθούν σε συναινετική βάση. Η υποχρεωτική όμως επιβολή περιορισμών θα είναι συνταγματικά ευάλωτη, εκτός αν συνοδεύεται από σαφείς εγγυήσεις, ότι δεν θα λαμβάνονται αποφάσεις πρόσληψης ή απόλυσης, υποδοχής ή μη στην εκπαίδευση, πρόσβαση στην ασφάλιση ή άλλα κοινωνικά αγαθά με βάση την κατάσταση της υγείας και ότι θα υπάρχει κάλυψη αμοιβής όσων περιορίζονται, χωρίς να καλύπτονται από τον εργοδότη τους.

Περαιτέρω, ο υποχρεωτικός εμβολιασμός σε κανονικές συνθήκες αντιτίθεται στον αυτοκαθορισμό του ανθρώπου. Αφού λοιπόν δεν μπορεί καταρχήν να επιβάλλεται, η μη αποδοχή δεν μπορεί να επιφέρει συνέπειες. Καθώς όμως στην περίπτωση του COVID-19 θα είναι αναγκαίος για την ανάσχεση της πανδημίας και αφού εξαντληθεί η παραίτηση του κράτους για οικειοθελή εμβολιασμό, μέτρα υποχρεωτικού εμβολιασμού θα ήταν συνταγματικά ανεκτά, όπως ανεκτά θα ήταν και μέτρα επιλεκτικού περιορισμού ευπαθών ομάδων. Έτσι, εφόσον διαπιστωθεί το ασφαλές του εμβολίου, άρνηση για λόγους συνείδησης ή επιλογής θα έχει κατά πάσα πιθανότητα επιπτώσεις για όποιον αρνείται στα δικαιώματά του στην εργασία, εγγραφής μη εμβολιασμένων παιδιών στο σχολείο, χρηματικές ποινές κ.λπ.

Η υγεία όσο διατηρείται όχι μόνο η παρουσία του ιού, αλλά κυρίως η αμφιβολία για την εξέλιξη, τη συμπεριφορά και την αντιμετώπισή του, θα παραμένει αγαθό προτεραιότητας δημόσιας πολιτικής που θα επιτρέπει πολυσχιδείς παρεμβάσεις στα συνταγματικά δικαιώματα με πολλαπλούς τρόπους. Η επιστροφή όμως σε συνθήκες παράλληλης λειτουργίας της οικονομίας συνεπάγεται πιο λεπτούς χειρισμούς και θα απαιτήσει διαρκή αξιολόγηση και στάθμιση των εκάστοτε μέτρων υπό το φακό της αναλογικότητας, σε μια κινούμενη βάση διαρκώς νέων δεδομένων.

Η Ανωτέρα Βία στο Δημόσιο Δίκαιο

Η ανωτέρα βία στο δημόσιο δίκαιο μετά από μακρά θεωρητική διαδρομή, κεντρική αφορμή της οποίας υπήρξε η απόφαση 1728/52 του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε σχέση με την εφαρμογή της γαλλικής θεωρίας του απρόβλεπτου στις δημόσιες συμβάσεις, αλλά και άλλων θεωρητικών κατασκευών, έχει πλέον παγιωθεί και χρησιμοποιείται τόσο από το νομοθέτη όσο και από τη νομολογία, υπό τους όρους και προϋποθέσεις που έχει η έννοια και στο ιδιωτικό δίκαιο, οι σχετικές διατάξεις του οποίου εφαρμόζονται αναλογικά. Η έννοια της ανωτέρας βίας προκύπτει είτε από ενδεικτική απαρίθμηση περιστατικών στο νόμο που τη συνιστούν, είτε από διατάξεις που αμβλύνουν τις συνέπειές της, ενώ όσα περιστατικά δεν εμπίπτουν κατ' ακριβολογία στο περιεχόμενό της αντιμετωπίζονται στα πλαίσια της εφαρμογής της αρχής της καλής πίστης.

Είτε οι συνέπειες επέρχονται ευθέως από εξωγενές γεγονός, είτε από κυβερνητικά μέτρα που λαμβάνονται για την αποτροπή ή τον μετριασμό του, τα ζητήματα της ανατροπής στην εκπλήρωση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντιμετωπίζονται συχνά με ευθεία ειδική νομοθετική ρύθμιση, όπως συμβαίνει με τις τρέχουσες ΠΝΠ και τις Υπουργικές Αποφάσεις που θεσπίζουν αναστολές προθεσμιών, αναστολή εκτέλεσης υποχρεώσεων ή επέμβαση στον συμβατικό δεσμό, είτε με την εφαρμογή γενικών κανόνων του ουσιαστικού ή του δικονομικού δικαίου, κατά περίπτωση. Η εφαρμογή των γενικών κανόνων για τις απρόβλεπτες περιστάσεις και δυσχέρειες στο δημόσιο δίκαιο, ιδίως κατά την περίοδο σταδιακής άρσης των ειδικότερων μέτρων και εξομάλυνσης των συνθηκών που σταδιακά θα ακολουθήσει τους επόμενους μήνες, είναι αυτή που μας ενδιαφέρει εδώ ειδικότερα.

Ως ανωτέρα βία λαμβάνεται κάθε απρόβλεπτο και έκτακτο γεγονός που μπορεί να σχετίζεται ή μη με το πρόσωπο του διοικούμενου και το οποίο δεν θα μπορούσε να προβλεφθεί ακόμα και με μέτρα άκρας επιμέλειας και εξαιτίας του οποίου ο τελευταίος δεν μπορεί να ασκήσει τα δικαιώματά ή να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Στην έννοια πρέπει να περιληφθούν καταρχήν και τα τυχηρά, δηλαδή τελικά κάθε γεγονός, αρκεί να βρίσκεται εκτός της σφαίρας της αμέλειας.

Η συνδρομή γεγονότων ανωτέρας βίας έχει επιπτώσεις τόσο ουσιαστικού όσο και δικονομικού δικαίου. Αναμφίβολα ως προς το τελευταίο η σημαντικότερη είναι εκείνη της αναστολής των δικονομικών προθεσμιών. Οι δικονομικές προθεσμίες με όλες τις επιμέρους διακρίσεις τους (προς ενέργεια, προπαρασκευαστικές, γνήσιες, καταχρηστικές κ.λπ.) έχουν πά-

να την έννοια του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου πρέπει να επιχειρηθεί διαδικαστική πράξη, η μη διενέργεια της οποίας εμπρόθεσμα επιφέρει δικονομικές συνέπειες. Αν λοιπόν γεγονός εξαιρετικό και απρόβλεπτο εμποδίζει τον διάδικο διοικητικής δίκης να ενεργήσει διαδικαστική πράξη, το γεγονός αυτό ανωτέρας βίας κατά πάσα πιθανότητα επιφέρει αναστολή της δικονομικής προθεσμίας. Αναστολή βέβαια σημαίνει ότι μετά την πάροδο του λόγου ανωτέρας βίας το υπόλοιπο της προθεσμίας που δεν έχει διατρέξει θα συνεχίσει από το χρονικό σημείο που η προθεσμία είχε ανασταλεί. Απεργίες, αποχές δικηγόρων, φυσικά φαινόμενα που παρεμποδίζουν τη μετακίνηση των διαδίκων, ασθένειες τόσο των διαδίκων όσο και των πληρεξουσίων δικηγόρων τους έχει κριθεί ότι αναστέλλουν την κατά περίπτωση προθεσμία. Όχι όμως και η κυκλοφοριακή συμφόρηση, οι ελαφρές ασθένειες, η αδυναμία προμήθειας ενσήμων από απεργία ταμειακών υπαλλήλων όταν αυτά μπορούσαν να εξευρεθούν από άλλη πηγή. Πάντως η περιπτώσιολογία έχει σχετική σημασία γιατί κάθε φορά εξαρτάται από τις συνθήκες της συγκεκριμένης περίπτωσης ως προς τον διοικούμενο και σίγουρα προς το παρόν η μόλυνση από τον ιό COVID -19 θα θεωρείται ως γεγονός ανωτέρας βίας ακόμα και εκτός του πεδίου των ορισμών των ΠΝΠ. Η ανωτέρα βία καλύπτει την εκπρόθεσμη, όχι όμως και τη μη έγκυρη άσκηση ενδίκου βοηθήματος. Οι λόγοι ανωτέρας βίας και η εξαιτίας τους μη τήρηση προθεσμίας δεν ελέγχονται αυτεπαγγέλτως, αλλά πρέπει να προβάλλονται με το εισαγωγικό δικόγραφο ή το δικόγραφο προσθέτων λόγων και όχι με το υπόμνημα.

Η ανωτέρα βία συγχωρεί κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και υπέρβαση των διοικητικών προθεσμιών, εφόσον ο διοικούμενος επικαλεστεί και αποδείξει τα σχετικά περιστατικά, κάτι που στην περίπτωση του COVID 19 έχει καταρχήν ρυθμιστεί ειδικότερα με αναστολή των διοικητικών προθεσμιών δυνάμει της ΠΝΠ της 20-3-2020.

Αναφορικά με την επέλευση γεγονότων ανωτέρας βίας στις διοικητικές συμβάσεις, δύο είναι τα κύρια ζητήματα που ανακύπτουν: Η καθυστέρηση εκπλήρωσης της παροχής αναδόχου διοικητικής σύμβασης π.χ. έργου και η επιβολή ή μη των συναφών κυρώσεων (ποινικές ρήτρες κ.λπ.), καθώς και η υπέρμετρη αύξηση του κόστους του έργου, ιδίως στις συμβάσεις με κατ' αποκοπήν τίμημα. Πρόκειται για περιπτώσεις ανατροπής του δικαιοπρακτικού θεμελίου από γεγονότα μεταγενέστερα και απρόβλεπτα που θέτουν το ζήτημα εφαρμογής της ΑΚ 388 στο δημόσιο δίκαιο των συμβάσεων. Καταρχήν ο ανάδοχος δεν φέρει ευθύνη και δικαιούται παράτασης των σχετικών προθεσμιών και

μάλιστα με αναθεώρηση (άρθρο 147 ν. 4412/2016) όταν η καθυστέρηση δεν οφείλεται σε γεγονός για το οποίο αυτός έχει αποκλειστική ευθύνη. Αν όμως έχει ευθύνη, έστω και μη αποκλειστική, τότε τυχόν παράταση δεν δικαιολογεί αναθεώρηση και, αναλόγως της κρίσης σχετικά με την υπαιτιότητά του και το τυχόν συντρέχον πταίσμα του εργοδότη, θα επιβληθούν ή μη ποινικές ρήτρες. Αναφορικά με το ζήτημα υπέρμετρης αύξησης του κόστους (για παράδειγμα από αδυναμία έγκαιρης και οικονομικής εύρεσης πρώτων υλών, μηχανημάτων κ.λπ.) τίθεται το ζήτημα της αναλογικής εφαρμογής της ΑΚ 388 για την αναπροσαρμογή της σύμβασης. Εδώ δεν πρόκειται κατ' ακριβολογία για ανωτέρα βία, αφού η έννοιά της προϋποθέτει ως επίπτωση του επελθόντος γεγονότος την αδυναμία εκπλήρωσης της παροχής, αλλά οι έννοιες συμπίπτουν εκεί που η παροχή και η εκπλήρωσή της καθίστανται εξαιρετικά δυσχερείς λόγω του γεγονότος που μεσολάβησε. Έχει κριθεί ότι η διάταξη της ΑΚ 388 εφαρμόζεται και στο δημόσιο δίκαιο, ως έκφανση της γενικότερης αρχής της καλής πίστης που διέπει συνολικά το δίκαιο, συμπληρωματικά και διορθωτικά προς τον συμβατικό δεσμό, προκειμένου να εξασφαλίσει τη λειτουργικότητά του υπό τις νέες συνθήκες. Η σχετική αναπροσαρμογή της σύμβασης έχει αποζημιωτικό χαρακτήρα, ενώ δεν εφαρμόζονται οι θεωρίες του απρόβλεπτου και της ζημιολογίας πράξης της αρχής (ΣτΕ 2625/14). Η ΑΚ 388 θα εφαρμοστεί επικουρικά, δηλαδή εφόσον το συγκεκριμένο ζήτημα δεν ρυθμίζεται ειδικότερα από τη σχετική διοικητική νομοθεσία (τέτοια ειδική ρύθμιση είναι π.χ. αυτή των άρθρων 132, 156, 186 και 204 ν. 4412/16), ή στην έκταση που από αυτή επιτρέπεται η περαιτέρω εφαρμογή του. Η προσφυγή στην ΑΚ 388 γίνεται υπό τις γνωστές από το ιδιωτικό δίκαιο προϋποθέσεις (κυρίως να πρόκειται για γεγονός μεταγενέστερο, απρόβλεπτο και να θίγει το δικαιοπρακτικό θεμέλιο της σύμβασης) και ο δικαστής θα αναπροσαρμόσει την παροχή κατά το προσήκον μέτρο, ώστε η ανάληψη εκπλήρωσής της να είναι κατά τα συναλλακτικά ήθη αποδεκτή από άποψη αναλαμβανόμενου κινδύνου. Αν το γεγονός προηγείται της σύμβασης κατά κανόνα δεν θα πρόκειται για απρόβλεπτο, εκτός αν οι συνέπειές του εμφανίστηκαν μεταγενέστερα. Επίσης γίνεται δεκτό ότι αν δεν πληρούνται όλες οι σχετικές προϋποθέσεις και πάλι τυγχάνουν εφαρμογής οι ΑΚ 288, 200 όταν η μεταβολή των συνθηκών καθιστά την εκπλήρωση της παροχής υπέρμετρα επαχθή, ακόμα και αν ο λόγος δεν ήταν απρόβλεπτος ως προς τον ανάδοχο ή αν από κοινή υπαιτιότητα των μερών, ενώ θα μπορούσε να προβλεφθεί, δεν προβλέφθηκε. Κατά μια άποψη, η εφαρμογή της ΑΚ 288 δεν μπορεί να επιφέρει τη λύση της σύμβασης. Παρ'

όλα αυτά, η νομολογία ως προς την αναπροσαρμογή των διοικητικών συμβάσεων για απρόβλεπτους λόγους και ειδικότερα για υπέρβαση του κόστους κατ' αποκοπή συμβάσεων είναι αυστηρή, δεδομένου ότι η αμοιβή κατ' αποκοπή περιλαμβάνει την ανάληψη κινδύνου ανατίμησης των υλικών ή ανάγκης πιο δύσκολης κατασκευής ή εργασίας, από την προβλεπόμενη. Δηλαδή το ίδιο το συμβατικό πλαίσιο το οποίο δεσμεύει τον ανάδοχο και τη διοίκηση, ενσωματώνει την ανάληψη μελλοντικών κινδύνων συμφυών με τη φύση της ασκούμενης επιχείρησης του αντικειμένου της σύμβασης. Η δε ανατίμηση των υλικών για γενικούς λόγους στα δημόσια έργα καλύπτεται από την αναθεώρηση των τιμών. Έχει λοιπόν κριθεί ότι η εφαρμογή των γενικών ρητρών αναπροσαρμόζει τη σύμβαση σε συνθήκες ακραίας επιβάρυνσης από γεγονότα όπως οι έκτακτες νομοθετικές και νομισματικές μεταβολές μεγάλης κλίμακας, οι εντελώς απρόβλεπτες και εξαιρετικά επαχθείς συνθήκες υπεδάφους, η ανάκληση άδειας λατομείου. Η οικονομική κρίση από μόνη της, χωρίς άλλες προϋποθέσεις, δεν αποτελεί ανωτέρα βία που δικαιολογεί αναπροσαρμογή. Η πανδημία αποτελεί συνθήκη ανωτέρας βίας και οι επιπτώσεις της, όπως και οι επιπτώσεις των κυβερνητικών μέτρων για τον μετριασμό των επιπτώσεων, συνιστούν επίσης ανωτέρα βία οπότε τα ανωτέρω θα ισχύσουν σε συμπλήρωση των γνωστών διατάξεων που εισήχθησαν με τις διάφορες ΠΝΠ. Η διορθωτική παρέμβαση κατά ΑΚ 388 χωρεί ακόμα και να έχει καταρχήν εκτελεστεί η σύμβαση, όπως επίσης χωρεί και σε περιπτώσεις που έχει γίνει κατακύρωση σύμβασης, αλλά δεν έχει ακόμα υπογραφεί το συμβατικό κείμενο. Τέλος την απρόοπτη μεταβολή συνθηκών ή τη συνδρομή ανωτέρας βίας επικαλείται στις δημόσιες συμβάσεις καταρχήν ο ανάδοχος, δεν αποκλείεται όμως η επίκλησή τους και από πλευράς του Δημοσίου προκειμένου να απαλλαγεί από τις συμβατικές του υποχρεώσεις.

Η έννοια της ανωτέρας βίας μας απασχολεί και στο πεδίο της αστικής ευθύνης του δημοσίου η οποία, όπως είναι γνωστό κατά 104-106ΕισΝΑΚ, είναι γνήσια αντικειμενική και δεν σχετίζεται με την υπαιτιότητα του οργάνου, δηλαδή συντρέχει σε κάθε περίπτωση εκ μέρους του παραβίασης των υποχρεώσεών του. Όχι όμως και όταν αυτή έλαβε χώρα για λόγους ανωτέρας βίας. Εναπόκειται στο Δημόσιο να αποδείξει ότι το διοικητικό όργανο έπραξε οτιδήποτε ήταν δυνατόν με μέτρα άκρας σύνεσης και επιμέλειας αλλά το επελθόν γεγονός ήταν απρόβλεπτο και αναπότρεπτο. Η ανωτέρα βία θεωρητικά αντιμετωπίζεται ως λόγος άρσης του παράνομου ή διακοπής του αιτιώδους συνδέσμου κάτι που έχει θεωρητική σημασία αρκεί να μην συντρέχει έστω και ελάχιστη αμέλεια οπότε η ευθύνη καταφέ-

σκεται. Η ευθύνη μπορεί να αφορά είτε την έλλειψη επιμέλειας (π.χ. ακατάλληλη συντήρηση ελικοπτερου που επέφερε αιφνίδια βλάβη συστήματος και πτώση), είτε την μη υπερβολική ένταση του φαινομένου σε σχέση με την δυνατότητα πρόληψης, ώστε να χαρακτηριστεί εντελώς απρόβλεπτο ή αναπότρεπτο. Στην περίπτωση της κατάρρευσης από σεισμό (ΡΙΚΟΜΕΞ) κρίθηκε ότι ο αιτιώδης σύνδεσμος δεν διακόπηκε, αφού το απρόβλεπτο γεγονός δεν συνεπάγεται αναπότρεπτη ζημία, καθώς η πτώση δεν ήταν συνέπεια της έντασης του σεισμού (το κτίριο θα έπεφτε και με λιγότερο ισχυρό σεισμό), αλλά της μη σύννομης κατασκευής του (ΣτΕ 925/2012). Ανάλογα έχουν κριθεί για τις συνέπειες πλημμυρών σε έργα, που όμως η αιτία που επέφερε ή συνέβαλε στη ζημία ήταν η ελαττωματική κατασκευή (ΔΕΦΑΘ 2345/2013). Το Δημόσιο δεν απαλλάσσεται σε πυρκαγιά ακόμα και εξαιτίας εμπρησμού, όταν θα ήταν δυνατή η αντιμετώπιση από την Πυροσβεστική Υπηρεσία με καλύτερο συντονισμό, ενώ δεν αρκεί η μεία στα υπηρεσιακά έντυπα ότι στο οδόστρωμα δεν υπήρχαν λάδια, αφού μάλλον αυτό δεν αποδεικνύει ότι τα λάδια που προκάλεσαν το δυστύχημα βρέθηκαν στο δρόμο ταυτόχρονα με το δυστύχημα και δεν μπορούσαν να αποτραπούν. Τέλος στα δημόσια έργα ο ανάδοχος δεν δικαιούται αποζημίωσης για τα ευρισκόμενα στον τόπο του έργου και καταστραφέντα από λόγους ανωτέρας βίας υλικά τα οποία ανήκουν σε αυτόν, αλλά δικαιούται για την καταστρο-

φή των μονίμων εγκαταστάσεων που του ανήκουν συμπεριλαμβανομένων των μηχανημάτων που είναι αναγκαία για την εκτέλεση του έργου και εγκατεστημένα κατά τρόπο σταθερό.

Το ανωτέρω πλαίσιο δείχνει ότι με τη σταδιακή υποχώρηση των επιπτώσεων του κορονοϊού η κρίση για επιμέρους ζητήματα στο πεδίο της ενδοσυμβατικής ή αδικοπρακτικής ευθύνης, αλλά και στο δικονομικό πεδίο, θα εξετάσει τον εφεξής απρόβλεπτο ή μη χαρακτήρα της διάδοσης του ιού και κατά περίπτωση τα μέτρα επιμέλειας που θα μπορούσαν να ληφθούν, είτε από τη διοίκηση είτε από τον διοικούμενο για τον μετριασμό του. Οι γενικοί κανόνες υγιεινής και ασφάλειας σίγουρα θα περιλαμβάνονται στις υποχρεώσεις η τήρηση των οποίων γεννά ευθύνη, όπως ευθύνη γεννά και η υποχρέωση εμβολιασμού ή λήψης της αναγκαίας θεραπείας όταν αυτή καταστεί διαθέσιμη. Τέλος το δημόσιο έχει την υποχρέωση λήψης όλων των αναγκαίων μέτρων διασφάλισης της υγείας, νοσηλείας και θεραπείας και ενημέρωσης του κοινού, οπότε σε περίπτωση ζημιών που επέρχονται από παραλείψεις των υποχρεώσεων αυτών, η απαλλαγή για λόγους ανωτέρας βίας των οργάνων του θα είναι ολόενα και δυσκολότερη, βρίσκοντας βέβαια όριο στα δεδομένα και την υφιστάμενη γνώση της επιστήμης για τα χαρακτηριστικά και την αποτροπή των επιπτώσεων του ιού.

Δημόσιες Συμβάσεις

Ν. 4412/2016 - Υπερβολικές Εκπτώσεις και Αιτιολόγηση

Το θέμα της αιτιολόγησης των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών θέτει σύνθετα και δύσκολα ζητήματα που είναι βέβαιο ότι θα απασχολήσουν την διυπουργική και την νομοπαρασκευαστική επιτροπή για την αναθεώρηση του Ν. 4412/2016.

Η προβληματική έγκειται στο ότι δεν υπάρχουν νομοθετικά κατοχυρωμένα ελάχιστα όρια αμοιβών¹ ή/και ελάχιστα όρια αποζημίωσης των απασχολούμενων ή/και ευλόγου κέρδους, κ.λπ., και ως εκ τούτου είναι δύσκολο, να καθοριστεί μια αντικειμενική διαδικασία χαρακτηρισμού μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής.

Περαιτέρω, ο στόχος της σχετικής πρόβλεψης της Ευρωπαϊκής Οδηγίας δεν είναι η απόρριψη των χα-

μηλών προσφορών, αλλά η αποδοχή αυτών κατόπιν αιτιολόγησης. Η υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το θέμα έχει κρίνει υπέρ της αποδοχής αιτιολόγησης προσφοράς κάτω του κόστους με το επιχείρημα της εισόδου του οικονομικού φορέα στη σχετική αγορά.

Το αρ. 88 του ν. 4412/2016, το οποίο ενσωματώνει τις διατάξεις του αρ. 69 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τις «ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές» ορίζει ότι: «Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα [...] οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας, κατά ανώτατο όριο δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής (παρ. 1)».

Σύμφωνα και με την πάγια νομολογία της ΑΕΠΠ, εφόσον προβάλλονται ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής ειδικοί και συγκεκριμένοι ισχυρισμοί περί υποβολής υπερβολικά χαμηλής προσφοράς εκ μέρους άλλου διαγωνιζόμενου, συντρέχει **δέσμια** αρμοδιότητα της Αναθέτουσας Αρχής, και όχι πλέον στην περίπτωση αυτή διακριτική ευχέρεια, να ζητήσει σχετικές δι-

¹ Το θέμα της νομιμότητας ύπαρξης ελάχιστων αμοιβών ή διατίμησης στις μελετητικές και συναφείς υπηρεσίες μάλλον έληξε οριστικά με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 4^{ης} Ιουλίου 2019, με την οποία καταδικάστηκε η Γερμανία για τη μέχρι τότε ύπαρξη υποχρεωτικών κατώτατων ορίων αμοιβών για τις υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών.

ευκρινήσεις από τον διαγωνιζόμενο που φέρεται ότι έχει υποβάλει την Ασυνήθιστα Χαμηλή Προσφορά (ΑΕΠΠ 349/2018, 979/2018, και εξ αντιδιαστολής Α-ΕΠΠ 1345/2018, 2028/2017, 3016/2012). Εξάλλου, η διάγνωση για το εάν φαίνεται ή όχι «Ασυνήθιστα Χαμηλή» μια προσφορά, είναι λογικά διάφορη της αιτιολόγησης της προσφοράς καθεαυτής και του συνακόλουθου αποκλεισμού ή μη διαγωνιζόμενου ανάλογα με την πειστικότητά της.

Όταν κληθεί ένας οικονομικός φορέας από την Αναθέτουσα Αρχή να εξηγήσει την τιμή ή το κόστος της προσφοράς του οι εξηγήσεις αυτές θα πρέπει να είναι αιτιολογημένες, άλλως η προσφορά του απορρίπτεται.

Σύμφωνα με το Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ σημείο 103: «Οι προσφορές που φαίνονται αφύσικα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες ενδέχεται να βασίζονται σε τεχνικά, οικονομικά ή νομικά αβάσιμες παραδοχές ή πρακτικές. Σε περίπτωση που ο προσφέρων δεν μπορεί να παράσχει ικανοποιητική εξήγηση, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να δικαιούται να απορρίψει την προσφορά...».

Ο έλεγχος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών αποτελεί βασική εγγύηση διαφάνειας στη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων καθώς αποσκοπεί «αφενός στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και αφετέρου, στη διασφάλιση της σοβαρότητας και της φερεγγυότητας των προσφορών» (Κ. Γιαννακόπουλος, Η ρύθμιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στον ν. 3263/04, ΔηΣΚΕ 3/2005, σ. 304). Η υποβολή δηλαδή προσφορών οφείλει να είναι σοβαρή και πραγματική και πρέπει να στηρίζεται σε δέουσα επιμέλεια, τόσο ως προς την μεθοδολογία διαμόρφωσής της (άμεσο κόστος, έμμεσο κόστος, απρόβλεπτα, εργολαβικό όφελος κλπ), όσο και ως προς τις κοστολογικές της παραδοχές που πρέπει να είναι αληθείς και αξιόπιστες.

Η υποβολή σοβαρής προσφοράς στο δημόσιο διαγωνισμό είναι υποχρέωση που απορρέει από την αρχή της καλής πίστης που διέπει οριζόντια το δίκαιο, αλλά ειδικότερα και το στάδιο των διαπραγματεύσεων προς κατάρτιση σύμβασης, που ως τέτοιο νοείται και ο διαγωνισμός για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης κατά τον οποίο η υποβολή προσφοράς νοείται ως πρόταση προς κατάρτιση σύμβασης που τελειούται με την κατακύρωση ως αποδοχή. Οι δε διατάξεις περί της ευθύνης κατά τις διαπραγματεύσεις του ΑΚ (άρθρα 197, 198) που επιβάλλουν ευθύτητα και εντιμότητα κατά τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων, τυγχάνουν εφαρμογής στο πλαίσιο της λειτουργίας της δημόσιας (διοικητικής ή μη) σύμβασης (Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ι, Αντ. Σάκκουλας, σ.σ. 226, 228-229).

Ακόμα, η υποβολή υπερβολικά χαμηλών προσφορών (είτε σκοπίμως, δηλαδή με σκοπό την παραπλάνηση της Αναθέτουσας Αρχής, είτε από επιτολαιότητα), είναι αποδοκιμαστέα γιατί ενδέχεται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, καθώς με αυτή ισχυρές επιχειρήσεις μπορούν να ρίχνουν συστηματικά τις τιμές με σκοπό να εξαφανίσουν τις πλέον αδύνατες (Δ. Ράικος/Ε. Βλάχου/Ε. Σαββίδη, Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016 - Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τομ. 1, Σάκκουλα 2018, άρθρο 89, σ. 862 επ.). Συγκεκριμένα, δε, έχει κριθεί ότι απαγορεύονται πρακτικές “dumping”, δηλαδή πολιτικές κοστολόγησης τιμών που η αξία πώλησης υπολείπεται εκείνης απόκτησης του προϊόντος (βλ. ΔΕΦΑΘ 845/2012), καθώς η διαδικασία της αιτιολόγησης αποβλέπει στην ανίχνευση και τον αποκλεισμό ζημιολόγων προσφορών, ώστε να μην προκαλείται στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των διαγωνιζομένων, να εξασφαλίζεται η ισότητα των διαγωνιζομένων με την αποφυγή προσφοράς τιμών κάτω του κόστους.

Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 1 και 2 του Ν. 4412/2016 «όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές... οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή... Οι εξηγήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορεί να αφορούν ιδίως... α) τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής..., β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις..., γ) την πρωτοτυπία του έργου ... που προτείνεται από τον προσφέροντα δ)... ε)... στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης». Δηλαδή από την ενδεικτική καταγραφή των παραδειγμάτων του νόμου συνάγεται ότι ναι μεν ο αιτιολογών είναι ελεύθερος «να υποβάλει προς στήριξη της προσφοράς του όλες τις διευκρινίσεις, τις οποίες ο ίδιος κρίνει σκόπιμες, λαμβανομένης υπόψη της φύσης και των χαρακτηριστικών της σύμβασης»² (Δ. Ράικος/Ε. Βλάχου/Ε. Σαββίδη, Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016 - Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τομ. 1, Σάκκουλα 2018, άρθρο 88, σ. 862 και υπ. 22, 23, 24), η εξήγηση όμως πρέπει να αφορά τεχνικά χαρακτηριστικά, μεθόδους εργασίας, ιδιότητες του προσφέροντος για να αποδειχθεί η σοβαρότητα της προσφοράς, δηλαδή στοιχεία συναρτώμενα με τις επιχειρηματικές ικανότητες ή ιδιαιτερότητες του προσφέροντα που αιτιολογεί, ενώ αντίθετα αποκλείονται ρητώς ορισμένα είδη δικαιολογήσεων, όπως είναι αυτές που αφορούν κάθε στοιχείο «η κατώτατη τιμή του οποίου καθορίζεται από νομο-

² «...Οι διευκρινίσεις που αναφέρονται στις ανωτέρω διατάξεις δεν είναι εξαντλητικές. Οι προβλέψεις δηλαδή της κοινοτικής και της εθνικής νομοθεσίας δεν προβλέπουν έναν εξαντλητικό κατάλογο διευκρινίσεων, που δύνανται να προβληθούν, αλλά περιορίζεται σε ορισμένα παραδείγματα διευκρινίσεων, τις οποίες ο υποψήφιος μπορεί να παράσχει, προκειμένου να αποδείξει τη σοβαρότητα διάφορων στοιχείων των τιμών που προτείνει.»

θετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή η κατώτατη τιμή του οποίου μπορεί να προσδιοριστεί βάσει επίσημων στοιχείων» (βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης, Σάκουλα 2019, παρ. 18.11, σ. 280). Και τούτο γιατί οι τιμές αυτές είναι (και πρέπει να είναι) κοινές για όλους τους διαγωνιζόμενους.

Συνεπώς ο αιτιολογών μπορεί να προσκομίσει οποιοδήποτε στοιχείο θα μπορούσε να πείσει για το χαμηλό του κόστος, όμως με δεδομένο ότι οι υπό εκτέλεση εργασίες προδιαγράφονται στην εγκεκριμένη μελέτη, η αιτιολόγηση δεν μπορεί παρά να αφορά είτε στοιχεία κόστους, είτε μεθοδολογία εργασίας. Η τελευταία αποτελεί και αυτή αντικείμενο οριακού δικαστικού ελέγχου, καθότι δεν είναι απεριόριστα ελαστική, αλλά προδιαγράφεται από την εγκεκριμένη τεχνική περιγραφή του έργου και βεβαίως τα διδάγματα της κοινής πείρας. Τέλος, στοιχεία κόστους που

υπόκεινται σε δεσμευτικές μορφές τιμολόγησης είναι επίσης δεδομένα.

Κατόπιν αυτών, πιστεύουμε ότι η σύμπραξη του μελετητή με την Αναθέτουσα Αρχή και ο ουσιαστικός από πλευράς ΑΕΠΠ και οριακός έλεγχος των προσφορών κατά τα ανωτέρω από τα Δικαστήρια, αποτελούν επαρκέστατο εργαλείο ελέγχου των υπερβολικών εκπτώσεων, εάν παγιωθεί αξιόπιστη επίβλεψη και εφαρμογή της νομοθεσίας στις περιπτώσεις που κατά την κατασκευή αποδειχθεί ότι ο εργολάβος είχε υποκοστολογήσει σκοπίμως. Οι Αναθέτουσες Αρχές θα πρέπει και να είναι σε θέση να αντιδρούν στις περιπτώσεις αυτές χωρίς να εκβιάζονται ενώ το κράτος δεν πρέπει να προχωρήσει σε περίπλοκες και δύσκαμπτες υπερρρυθμίσεις του θέματος της αιτιολόγησης με έκδοση εγκυκλίων κοστολόγησης κ.λπ., οι οποίες θα στοχεύσουν σε λάθος πρόβλημα.

Μισθώσεις τύπου Airbnb και Χρήσεις Γης

Η «άνοδος και πτώση» τα τελευταία χρόνια της ψηφιακής πλατφόρμας Airbnb συνοδεύτηκε από μια προσπάθεια ρύθμισης της νέας πραγματικότητας, με την καταγραφή των ακινήτων που διατίθενται στην αγορά σε μητρώο και τη φορολογική μεταχείριση της δραστηριότητας με τη θέσπιση αυτοτελούς νομοθετικού πλαισίου.

Καθώς δημιουργήθηκαν πολλές απορίες και κενά για το νομικό χαρακτήρα της νέας μορφής μίσθωσης, ήταν φυσικό να προκύψουν και οι πρώτες αντιδικίες που έθεσαν τα νομικά της χαρακτηριστικά ενώπιον των δικαστηρίων. Το τελευταίο διάστημα έχουν εκδοθεί τουλάχιστον τέσσερις (4) αποφάσεις από τα Μ. Πρωτ. Θεσ/κης, Αθηνών και Ναυπλίου (16158/2018 ΜονΠρωτΘεσσαλ, 1259/2019 ΜονΠρωτΑθ, 263/2019 ΜονΠρωτΝαυπλ και 583/2019 ΜονΠρωτΝαυπλ αντίστοιχα), που εξέτασαν κυρίως το θέμα του επιτρεπτού της μίσθωσης μέσω Airbnb ως χρήσης σε συγκεκριμένα κτίρια που ορισμένοι από τους ιδιοκτήτες θεώρησαν ότι δεν συμβαδίζει με τη χρήση κατοικίας του κανονισμού πολυκατοικίας, αλλά εμπίπτει σε άλλη απαγορευμένη δραστηριότητα. Οι περισσότεροι μάλιστα από τους ενάγοντες, επικαλούμενοι και διατάξεις του γειτονικού δικαίου, επιχειρηματολόγησαν σχετικά με την όχληση και έλλειψη μέριμνας για τους κοινόχρηστους χώρους του οικήματος από τους φιλοξενούμενους ενοίκους.

Από τις αλληλοκαλυπτόμενες αυτές αποφάσεις έχει πολύ ενδιαφέρον η εξής διχοστασία: Στην υπ' αριθ. 16158/2018 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης διαπιστώνεται ότι η βραχυχρό-

νια μίσθωση μέσω Airbnb δεν επιτρέπεται σε πολυκατοικία στην οποία ο κανονισμός αποκλείει κάθε άλλη χρήση πλην κατοικίας, αλλά κρίνει περαιτέρω ότι «Οποιοσδήποτε άλλος σκοπός είναι η επαγγελματική ή μη βραχυχρόνια εκμίσθωση των ακινήτων ως τουριστικά καταλύματα, με μισθωτές ή χρήστες να εναλλάσσονται κατά άγνωστο αριθμό και με άγνωστα προς τους ιδιοκτήτες στοιχεία». Συνεπώς κατά την υπ' αριθ. 16158/2018 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης (α) Η βραχυχρόνια εκμίσθωση ακινήτων ως τουριστικά καταλύματα έστω και σε μη επαγγελματική βάση δεν εμπίπτει στην έννοια της κατοικίας και (β) κριτήριο για την εκτίμηση του είδους της εκμετάλλευσης ενός ακινήτου με τη μέθοδο της βραχυχρόνιας μίσθωσης είναι ότι οι μισθωτές ή χρήστες εναλλάσσονται κατά άγνωστο αριθμό και με άγνωστα προς τους ιδιοκτήτες στοιχεία.

Από την άλλη πλευρά η υπ' αριθ. 1259/2019 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών έκρινε ότι μετά την κατάργηση της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 1 του Ν. 4276/2014, τα διαμερίσματα τα οποία εκμισθώνονται βραχυχρόνια μέσω Airbnb δεν θεωρούνται τουριστικά καταλύματα, ενώ η υπ' αριθ. 583/2019 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ναυπλίου έκρινε ότι πρόκειται για μίσθωση κατοικίας κατά το αστικό δίκαιο και όχι για τουριστική μίσθωση υπαγόμενη στο Ν. 4276/2014, η οποία πέραν της διανυκτέρευσης απαιτεί παροχή πρόσθετων υπηρεσιών (καθαριότητα, ξενάγηση κ.λπ.), καταλήγοντας έτσι ότι η μίσθωση ακινήτου μέσω της εν λόγω ψηφιακής πλατφόρμας δεν αντίκειται στους όρους προστασίας της παλαιάς πόλης του Ναυπλίου.

Κατά τη γνώμη μας, οι μέχρι σήμερα αποφάσεις

δεν υπεισέρχονται στο κύριο ζήτημα που δημιουργείται και το οποίο είναι αυτό της σχέσης της αξιοποίησης των διαμερισμάτων μέσω Airbnb με τις χρήσεις γης. Ειδικότερα το ζήτημα είναι αν, όχι σε επίπεδο κανονισμού πολυκατοικίας, αλλά χρήσεων γης, η βραχυχρόνια μίσθωση μέσω Airbnb εντάσσεται στην ειδική πολεοδομική λειτουργία της κατοικίας και αν όχι, πού μπορεί να ενταχθεί. Βέβαια στις εν λόγω διαφορές δεν τέθηκε ευθέως το ζήτημα αυτό, τίθεται όμως εκ των πραγμάτων.

Συναφώς θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι ορισμοί των εννοιών στην πολεοδομική νομοθεσία παρότι δανείζονται όρους από τη λοιπή νομοθεσία για τη δόμηση (π.χ. ΓΟΚ, Κτιριοδομικός Κανονισμός κ.λπ.), αλλά και την τουριστική νομοθεσία, δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με αυτούς.

Υπό την ανωτέρω οπτική, λαμβάνοντας κανείς υπόψη τις παρατηρήσεις της υπ' αριθ. 16158/2018 απόφασης του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης και την μέχρι σήμερα αυστηρή νομολογία για τις χρήσεις γης και ιδιαίτερα για την κατοικία, η οποία δεν επιτρέπει την αναλογική διεύρυνση της έννοιας και τη συνδέει με τη μονιμότητα της εγκατάστασης και τη διαβίωση σε οργανωμένες πολεοδομικές ενότητες (γειτονίες) με όρους συμβίωσης, η εκμετάλλευση του ακινήτου για παροδική φιλοξενία αγνώστων κατ' επάγγελμα, δύσκολα μπορεί να κριθεί ως εμπύπτουσα στην έννοια της χρήσης κατοικίας και μάλιστα με τον μάλλον άστοχο συλλογισμό, ότι αυτό προκύπτει απλώς και μόνο επειδή δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις ένταξης της μίσθωσης μέσω Airbnb στην κατά την τουριστική νομοθεσία έννοια του τουριστικού καταλύματος. Το δε κριτήριο περί παροχής ή μη

πρόσθετων υπηρεσιών (καθαριότητας κ.λπ.) δεν φαίνεται πειστικό από πολεοδομική άποψη, ενώ η εναλλαγή αγνώστων ενοίκων σε αντιδιαστολή με την εγκατάσταση με στοιχεία μονιμότητας (corpus και animus) είναι κατεξοχήν ζήτημα που επηρεάζει την πολεοδομική νομοθεσία.

Τέλος, το αν η βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτου μέσω Airbnb εμπίπτει κατά την πολεοδομική νομοθεσία στην χρήση τουριστικού καταλύματος και συνακόλουθα υπόκειται σε περιορισμούς σε περιοχές αποκλειστικής, αμιγούς και γενικής κατοικίας, όπως και ο τρόπος που οι ποσοτικοί αυτοί περιορισμοί υπολογίζονται, είναι ζήτημα χωρίς προφανή λύση κατά την κείμενη νομοθεσία. Θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι στη σχετική ερμηνεία κρίσιμο ρόλο πρέπει να παίξει ο προσωρινός χαρακτήρας της φιλοξενίας και το γεγονός ότι ο αντισυμβαλλόμενος είναι τουρίστας, δηλαδή άγνωστος συνήθως επισκέπτης. Ακόμα, ανεξαρτήτως των παρεχομένων υπηρεσιών, η διάθεση ακινήτων μέσω Airbnb αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα, δηλαδή εκμετάλλευση ακινήτων σε ανταγωνιστική αγορά όπου η δυνατότητα οργανωμένης συντήρησης, καθαρισμού, ασφάλειας, προβολής κ.λπ. των διαμερισμάτων είναι κρίσιμη παράμετρος που όχι απλώς δίνει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, αλλά και δυνατότητα οικονομικής κλίμακας και επιχειρηματικής μεγέθυνσης, πολύ πέραν των χαρακτηριστικών αστικής μίσθωσης.

Καθώς, λοιπόν, βρισκόμαστε σε μια περίοδο που τη ραγδαία εξάπλωση ακολουθεί πάγωμα της αγοράς, ίσως να είναι κατάλληλη στιγμή να ωριμάσουν οι σκέψεις σχετικά με το Airbnb και το αναγκαίο πολεοδομικό πλαίσιο της επόμενης μέρας.

Η από 05.05.2020 Απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου

Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο (Bundesverfassungsgericht, στο εξής «ΓΣΔ») εξέδωσε στις 5 Μαΐου 2020, την «BVerfG - 2 BvR 859/15» Απόφασή του, η οποία προκάλεσε αναταράξεις στο δικαιοσύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πυροδότησε έντονες νομικές και πολιτικές συζητήσεις σε όλη την ευρωπαϊκή ήπειρο.

Το 2015 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στο εξής «ΕΚΤ»), με την 774/4-3-2015 Απόφασή της³, ενέκρινε

πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημοσίου τομέα των κρατών μελών της ΕΕ στις δευτερογενείς αγορές (Public Sector Purchase Programme, στο εξής «PSPP»), βάσει του οποίου οι κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος⁴, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, θα μπορούσαν να αγοράζουν στις δευτερογενείς αγορές, από επιλέξιμους αντισυμβαλλόμενους, επιλέξιμα εμπορεύσιμα χρεόγραφα των κρατών μελών της ΕΕ.

Η απόφαση αυτή της ΕΚΤ ελήφθη στο πλαίσιο του στόχου της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών, ιδίως σε μια περίοδο που είχε αυξηθεί σημαντικά ο

³ Όπως τροποποιήθηκε περαιτέρω με την από 5 Νοεμβρίου 2015 Απόφαση (Decision [EU] 2015/2101), την από 16 Δεκεμβρίου 2015 Απόφαση (Decision [EU] 2015/2464), την από 18 Απριλίου 2016 Απόφαση (Decision [EU] 2016/702), την από 11 Ιανουαρίου 2017 Απόφαση (Decision [EU] 2017/100) και την από 12 Σεπτεμβρίου 2019 Απόφαση (Decision [EU] 2019/1558).

⁴ Το Ευρωσύστημα αποτελείται από την ΕΚΤ και τις Εθνικές Τράπεζες των χωρών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ.

⁵ Επίσης, αμφισβήτησαν το Πρόγραμμα Αγοράς Επιχειρηματικού Τομέα (CSPP). Και τα δύο προγράμματα, ήτοι το PSPP και το CSPP αποτελούν συστατικά του προγράμματος Expanded Asset Purchase Program (EAPP) του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών

κίνδυνος να παγιωθεί μια καθοδική μεσοπρόθεσμη προοπτική για την εξέλιξη των τιμών στην ευρωζώνη. Η ΕΚΤ έκρινε τότε ότι το πρόγραμμα PSPP θα χαλάρωνε τις νομισματικές και χρηματοδοτικές συνθήκες στηρίζοντας έτσι τη συνολική κατανάλωση και την επενδυτική δαπάνη στη ζώνη του ευρώ και συμβάλλοντας, εν τέλει, στην επάνοδο των ρυθμών πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω, αλλά πλησίον του 2% μεσοπρόθεσμα (στα επίπεδα δηλαδή που κυμαίνεται ο στόχος της ΕΚΤ). Η ΕΚΤ έκρινε ότι το πρόγραμμα PSPP, θα είχε αυξημένες δυνατότητες μετάδοσης στην πραγματική οικονομία, καθώς ο εκτενής όγκος αγορών του προγράμματος θα παρακινούσε τους ενδιαμέσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς να αυξήσουν τη χορήγηση ρευστότητας προς τη διατραπεζική αγορά και πιστώσεων προς την οικονομία της ζώνης του ευρώ.

Ωστόσο, Γερμανοί ιδιώτες προσέφυγαν στο ΓΣΔ αμφισβητώντας ουσιαστικά το πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα (PSPP)⁵. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι το πρόγραμμα αυτό παραβιάζει την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης (αρ. 123 (1) 1 της ΣΛΕΕ) και την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (αρ. 5 (1) της ΣΕΕ, σε συνδυασμό με τα αρ. 119, 127 επ. της ΣΛΕΕ). Ισχυρίστηκαν περαιτέρω, ότι παραβιάζεται η γερμανική συνταγματική ταυτότητα που κατοχυρώνεται στον γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο (Basic Law) στο βαθμό που το πρόγραμμα παραβιάζει τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του γερμανικού ομοσπονδιακού κοινοβουλίου.

Το ΓΣΔ, εξετάζοντας την υπόθεση, στις 18 Ιουλίου του 2017, ανέστειλε την έκδοση απόφασης και απέστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), βάσει του αρ. 267 (1) ΣΛΕΕ, ζητώντας να αποφανθεί αυτό περί του νομικού κύρους της ως άνω Απόφασης της ΕΚΤ (Απόφαση (ΕΥ) 2015/774, όπως αυτή τροποποιήθηκε). Ειδικότερα, το ΓΣΔ ζήτησε όπως το ΔΕΕ αποφανθεί περί του εάν η εν λόγω Απόφαση αντιβαίνει στο αρ. 123 (1) ΣΛΕΕ, το αρ. 119 και το αρ. 127 (1 & 2) της ΣΛΕΕ καθώς και τα αρ. 17 έως 24 του Πρωτοκόλλου για το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (εφεξής «ΕΣΚΤ»⁶) και της ΕΚΤ, και ως εκ τούτου υπερβαίνει τις αρμοδιότητες της ΕΚΤ περί χάραξης νομισματικής

πολιτικής, όπως προβλέπουν οι ως άνω διατάξεις, και συνεπώς υπεισέρχεται στις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Περαιτέρω, το ΓΣΔ ζήτησε όπως το ΔΕΕ αποφανθεί περί του εάν η εν λόγω Απόφαση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και τέλος, περί της ορθής και αληθινής ερμηνείας του άρθρου 4§2 της Συνθήκης της ΕΕ (περί σεβασμού από την ΕΕ της εθνικής ταυτότητας και της θεμελιώδους πολιτικής και συνταγματικής δομής των κρατών μελών) και των άρθρων 123 της ΣΛΕΕ (περί απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών) και 125 (περί της ρήτρας μη διάσωσης των κρατών μελών από χρέη).

Το ΔΕΕ, με την απόφασή του στις 11-12-2018 (*υπόθεση C-493/2017 Heinrich Weiss και λοιποί*) έκρινε ότι δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της επίδικης Απόφασης 774/2015 της ΕΚΤ. Ειδικότερα, το ΔΕΕ έκρινε ότι εναπόκειται στο ΕΣΚΤ, σύμφωνα με το άρθρο 127 (2), το άρθρο 130 και το άρθρο 282 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, να χαράξει την νομισματική πολιτική της ΕΕ, ενεργώντας ανεξάρτητα και σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, ενώ εναπόκειται στο ΔΕΕ, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, ο έλεγχος, σύμφωνα με άρθρα των Συνθηκών, της μη παραβίασης της αρχής της δοτής αρμοδιότητας (σκ. 49). Περαιτέρω, έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας δεδομένου ότι τα ληφθέντα εκ μέρους της ΕΚΤ μέτρα είναι ανάλογα με το επιδιωκόμενο σκοπό (σκ. 71 επ). Επίσης, το ΔΕΕ επεσήμανε (σκ. 61) ότι ένα μέτρο νομισματικής πολιτικής δεν μπορεί να θεωρηθεί ισοδύναμο με ένα μέτρο οικονομικής πολιτικής για τον μοναδικό λόγο ότι μπορεί αυτό να έχει έμμεσες επιπτώσεις οικονομικού χαρακτήρα.

Κατόπιν αυτού, το ΓΣΔ εξέδωσε στις 5 Μαΐου οριστική απόφαση με βάση την οποία, αν και συμφώνησε ότι το πρόγραμμα PSPP της ΕΚΤ δεν αποτελεί παραβίαζουσα το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο νομισματική χρηματοδότηση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών (και άρα ότι δεν παραβιάζει το άρθρο 123 της ΣΛΕΕ), εκτίμησε, ωστόσο, ότι το εν λόγω πρόγραμμα νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, που διέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Θεώρησε, δηλαδή, το ΓΣΔ ότι το πρόγραμμα PSPP ως “μέσο” επίτευξης της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ είναι ανατιολόγητο (γι’ αυτό και έταξε τρίμηνη προθεσμία σ’ αυτήν προκειμένου να το αιτιολογήσει). Σημειωτέον ότι το ΓΣΔ αποφάνθηκε ότι όχι μόνον η ΕΚΤ ενήργησε καθ’ υπέρβαση των αρμοδιοτήτων της, αλλά και το ΔΕΕ που δεν αναγνώρισε την υπέρβαση των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ, ενήργησε καθ’ υπέρβαση των αρμοδιοτήτων

⁵ Επίσης, αμφισβήτησαν το Πρόγραμμα Αγοράς Επιχειρηματικού Τομέα (CSPP). Και τα δύο προγράμματα, ήτοι το PSPP και το CSPP αποτελούν συστατικά του προγράμματος Expanded Asset Purchase Program (EAPP) του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), με το πρώτο να καταλαμβάνει το μεγαλύτερο τμήμα του EAPP, ήτοι το 81,63%.

⁶ Το ΕΣΚΤ αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), είτε έχουν υιοθετήσει το ευρώ είτε όχι.

του ακριβώς γιατί δεν άσκησε κατά ουσιαστικό τρόπο τον έλεγχο που όφειλε.

Η ως άνω διαδικασία που ακολούθησε το ΓΣΔ, ήτοι της παραπομπής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ έγινε βάσει του αρ. 267 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ, δικαστήριο κράτους μέλους ενώπιον του οποίου ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας των Συνθηκών και ζήτημα κύρους και ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ, σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο ΔΕΕ. Η κρίση του ΔΕΕ είναι **δεσμευτική** για το δικαστήριο της παραπομπής. Συνεπώς, το ΔΕΕ είναι το μόνο αρμόδιο να κρίνει επί ζητημάτων όπως το εάν παραβιάσθηκε ή όχι η αρχή της δοτής αρμοδιότητας ή η αρχή της αναλογικότητας (αρ. 5 ΣΕΕ). Επομένως, από καμία διάταξη δεν προκύπτει ότι η κρίση επί των ως άνω αρχών μπορεί να «επανεκχωρηθεί» στα εθνικά δικαστήρια, όπως είναι εδώ το ΓΣΔ, προκειμένου εκείνα να κρίνουν για το εάν αν το ΔΕΕ κρίνει σωστά επί των ως άνω αρχών (η μία εκ των οποίων είναι ακριβώς η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, δηλαδή η αρχική εκχώρηση στην οποία προέβη το κράτος μέλος αναφορικά με την νομισματική πολιτική). Κάτι τέτοιο θα ήταν ακριβώς ο ορισμός της *ultra vires* κρίσης, αλλά αυτή τη φορά εκ μέρους του ΓΣΔ.

Ταυτόχρονα τίθεται ίσως με τον πιο αποκαλυπτικό

τρόπο ο προβληματισμός για το χαρακτήρα της Ευρωζώνης ως νομισματικής, αλλά όχι οικονομικής ένωσης και της αμοιβαιοποίησης του χρέους των κρατών μελών. Στη μήτρα της διαφωνίας αυτής, που δεν αποκλείεται να υποχωρήσει σχετικά εύκολα αυτή τη φορά με την κατάθεση από τρίτη αυτόκλητη πλευρά ενώπιον του Δικαστηρίου εξειδικευμένης τεκμηρίωσης και μελετών που θα συγκεντρώνουν την υφιστάμενη αιτιολογία για την αναλογικότητα των προγραμμάτων της ΕΚΤ, είναι το ίδιο το μέλλον της Ευρωζώνης. Ένα μέλλον που είναι ζητούμενο αν θα εξελιχθεί με όρους εμπάθουσας ή απόκλισης αντίστοιχα και κατανομής των αρμοδιοτήτων των οργάνων κατά τρόπο που να διασφαλίζεται ότι οι κανόνες της κοινής έννομης τάξης εφαρμόζονται ενιαία και υποχρεωτικά, μέσα από το πλαίσιο δοτών αρμοδιοτήτων στο οποίο συμφωνούν όλα τα κράτη μέλη.

Δεν αποκλείεται προς αποφυγή διαιώνισης του προβλήματος που υπονομεύει και το Δικονομικό Ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η Επιτροπή να ακολουθήσει το δρόμο προσφυγής για παράβαση του Ευρωπαϊκού Δικαίου εις βάρος της Γερμανίας, ώστε διά της ανταλλαγής ερωτήματος και αιτιολογημένης απάντησης να ισορροπήσει η συζήτηση των αρμοδιοτήτων, ενώ σταδιακά με πολύ αυστηρές προϋποθέσεις και όρους η αποδοχή της πολιτικής της ΕΚΤ και από τη Γερμανία, να καταλήξει στην παγίωση ενός σημαντικού ακόμη βήματος στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΠΙΚΑΙΡΟΤΗΤΑ

Διατάξεις Νέου Περιβαλλοντικού Νόμου

Την 05.05.2020 ψηφίστηκε ο νόμος 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας με τίτλο «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις», οι σημαντικότερες ρυθμίσεις του οποίου παρουσιάζονται κατωτέρω:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης- τροποποιήσεις του Ν. 4014/2011 (άρθρα 1-9)

- Ο χρόνος ισχύος των ΑΕΠΟ αυξάνεται στα 15 έτη. Η ρύθμιση αυτή ισχύει και για τις ΑΕΠΟ που βρίσκονται σε ισχύ κατά τη δημοσίευση του παρόντος (άρθρο 1).
- Διατήρηση μόνο ουσιαστών γνωμοδοτήσεων (δασικής, αρχαιολογικής υπηρεσίας, δέουσα εκτίμηση για προστατευόμενες περιοχές), οι

οποίες για τα έργα και δραστηριότητες περιβαλλοντικής κατηγορίας Α1 παραπέμπονται υποχρεωτικά στο ΚΕΣΠΑ εντός 20 εργάσιμων ημερών από την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας χορήγησής τους, ενώ για έργα και δραστηριότητες περιβαλλοντικής κατηγορίας Α2 παραπέμπονται υποχρεωτικά στα αρμόδια ΠΕΣΠΑ εντός παρέλευσης άπρακτης της ίδιας ως άνω προθεσμίας (άρθρο 2 παρ. 1 και 3).

- Απλοποίηση διαδικασίας ανανέωσης και διαδικασίας τροποποίησης ΑΕΠΟ. Περιπτωσιολογία μη ουσιαστών τροποποιήσεων. Στην περίπτωση ουσιαστών τροποποιήσεων όπου απαιτείται η υποβολή νέας ΜΠΕ → γνωμοδότηση μόνο αρμόδιων φορέων. Σε περιπτώσεις ταυτόχρονης τροποποίησης και ανανέωσης ΑΕΠΟ υποβάλλεται ενιαίος φάκελος κατά τη διαδικασία του άρθρου 6 του Ν. 4014/2011 και εκδίδεται μία απόφαση (άρθρα 3 και 4).

- Ενίσχυση ρόλου πιστοποιημένων αξιολογητών ΜΠΕ μέσα από την αυξημένη εμπλοκή τους στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης (άρθρο 7).
- Από 01.01.2021 όλα τα έγγραφα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης θα αναρτώνται στο Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο (ΗΠΜ) και γενικά η διεξαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης θα πραγματοποιείται στις περισσότερες περιπτώσεις μέσω του μητρώου αυτού (άρθρο 8).
- Οι περιβαλλοντικοί όροι είναι ανεξάρτητοι του κυρίου ή φορέα κατασκευής ή λειτουργίας των έργων ή δραστηριοτήτων → σε περίπτωση μεταβολής, τα προβλεπόμενα στις ΑΕΠΟ ή τις ΠΠΔ ισχύουν για τον νέο κύριο ή φορέα (άρθρο 9 παρ. 1).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ για την Α΄ Φάση της διαδικασίας αδειοδότησης ΑΠΕ (άρθρα 10-25)

- Κατάργηση Άδειας Παραγωγής και αντικατάσταση από Βεβαίωση Παραγωγού ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ (άρθρο 10).
- Ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων στο νέο μητρώο και δυνατότητα υποβολής αιτιολογημένων αντιρρήσεων ενώπιον του Φορέα Αδειοδότησης – ηλεκτρονική έκδοση Βεβαίωσης και δημοσίευσής της στην ιστοσελίδα του Φορέα Αδειοδότησης. Αντίστοιχες ρυθμίσεις και για τροποποίηση Βεβαίωσης (άρθρα 11 και 19).
- Αυτοδίκαιη παύση ισχύος της Βεβαίωσης μετά την παρέλευση άπρακτων εύλογων χρονικών προθεσμιών για διενέργεια ενεργειών στο πλαίσιο της συνολικής αδειοδότησης και λειτουργίας του έργου, όπως έγκριση περιβαλλοντικών όρων και αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας. Συγκεκριμένα για φωτοβολταϊκούς, χειρσαίους αιολικούς σταθμούς και υβριδικούς σταθμούς ΑΠΕ, αυτοδίκαιη παύση Βεβαίωσης → i) στην περίπτωση που (αα) Εντός 6 μηνών από την ημερομηνία έκδοσης της Βεβαίωσης, ο κάτοχός της, εφόσον υποχρεούται, δεν έχει καταθέσει αίτηση για χορήγηση ΑΕΠΟ. Για τους σταθμούς με υποχρέωση εκπόνησης Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης η εν λόγω προθεσμία παρατείνεται κατά 12 μήνες και (ββ) Εντός 36 μηνών από την ημερομηνία έκδοσης της Βεβαίωσης δεν έχει υποβληθεί αίτηση στον Διαχειριστή για χορήγηση Οριστικής Προσφοράς Σύνδεσης, ii) Για τις λοιπές τεχνολογίες σταθμών ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ στην περίπτωση που εντός 36 μηνών από την ημερομηνία χορήγησης της Βεβαίωσης δεν έχει υποβληθεί αίτηση στον Διαχειριστή για χορήγηση Οριστικής Προσφοράς

Σύνδεσης και iii) για τους σταθμούς ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ, που ανήκουν στην κατηγορία των Ειδικών Έργων και για υβριδικούς σταθμούς με την κατασκευή υποθαλάσσιας διασύνδεσης 2 ή περισσότερων Μη Διασυνδεδεμένων Νησιών, με την παρέλευση του διπλάσιου χρονικού διαστήματος από τα οριζόμενα στην ανωτέρω περίπτωση i) χρονικά διαστήματα (άρθρο 12).

- Εισαγωγή δείκτη οικονομικής επάρκειας του αιτούντος για την υλοποίηση του έργου μέσω της καταβολή εφάπαξ τέλους υπέρ του Ειδικού Λογαριασμού ΑΠΕ για την έκδοση της Βεβαίωσης Παραγωγού Η.Ε. από ΑΠΕ (δεν απαιτείται για την έκδοση Βεβαίωσης Ειδικών Έργων) και ειδικότερα ζητήματα σχετικά με το τέλος αυτό (άρθρο 17).
- Μέχρι την έκδοση της απόφασης καθορισμού του από ΥΠΕΝ, ως Φορέας Αδειοδότησης ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ ορίζεται η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ- άρθρο 20).
- Πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων ως προς την έκδοση Βεβαιώσεων και Βεβαιώσεων Ειδικών Έργων μέχρι τη λειτουργία του Ηλεκτρονικού Μητρώου και ως προς τα εκκρεμή αιτήματα για χορήγηση Άδειας Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας στην ΡΑΕ (άρθρα 22,23 και 24).
- Πρόβλεψη ρύθμισης υφιστάμενων Αδειών Παραγωγής από τις διατάξεις του νέου νόμου, δυνατότητα τροποποίησής τους και υποχρέωση προσαρμογής των πολυγώνων των θέσεων εγκατάστασης εντός συγκεκριμένης προθεσμίας (άρθρο 25).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ για τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών (άρθρα 26 - 43)

- Αναδιάρθρωση της διαχείρισης των Προστατευόμενων Περιοχών με κατάργηση των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦΔΠΠ), τη σύσταση στη θέση αυτών 24 Μονάδων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΜΔΠΠ), οι οποίες στοχεύουν στην υλοποίηση των σχεδίων διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο και συμπεριλαμβάνονται στην ιεραρχική δομή του νέου ενιαίου κεντρικού φορέα, του Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (Ο.ΦΥ.ΠΕ.Κ.Α.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ για τις ζώνες εντός προστατευόμενων περιοχών (άρθρα 44 - 47)

- Πρόβλεψη 4 επιπέδων κλιμακούμενης προστασίας που αντιστοιχούν σε 4 νέες γενικές κατηγορίες χρήσεων γης σχετικά με τις προστατευόμενες περιοχές: α) της Ζώνης απόλυτης προ-

στασίας της φύσης, β) της Ζώνης προστασίας της φύσης, γ) της Ζώνης διαχείρισης οικοτόπων και ειδών και δ) της Ζώνης βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων, τροποποιώντας το π.δ. 59/2018 (άρθρο 44 παρ. 1β).

- Προσθήκη νέων ειδικών κατηγοριών χρήσεων γης, τροποποιώντας το π.δ. 59/2018 και ιδίως της υποπερίπτωσης των Ζωνών αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων υπό τις εξορυκτικές δραστηριότητες (άρθρο 44).
- Εξειδίκευση των επιτρεπόμενων ειδικών κατηγοριών χρήσεων γης εντός των 4 ως άνω Ζωνών, οι οποίες επιλέγονται κατά περίπτωση, για κάθε προστατευόμενη περιοχή, βάσει ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης με προεδρικό διάταγμα (άρθρο 44 παρ. 18).
- Κρίσιμη ρύθμιση είναι αυτή της πρόβλεψης εξορυκτικών δραστηριοτήτων (Ορυχεία – Λατομεία – Μεταλλεία, Αμμοληψία, Ζώνες αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων) ως επιτρεπόμενης ειδικής χρήσης γης εντός της Ζώνης διαχείρισης οικοτόπων και ειδών (άρθρο 44 παρ. 18).
- Εισαγωγή νέας ονομασίας των προστατευόμενων περιοχών και διαχωρισμός του χαρακτηρισμού τους από τις ζώνες προστασίας που μπορούν να περιλαμβάνουν (άρθρα 45 και 46).
- Καθιέρωση με προεδρικό διάταγμα διαφορετικών ζωνών με κλιμακούμενο βαθμό προστασίας εντός των προστατευόμενων περιοχών στις οποίες μπορούν να περιλαμβάνονται και περιοχές που υπάγονται σε ειδικά καθεστώτα (ενδεικτικά δάση, αρχαιολογικοί χώροι και ζώνες προστασίας Α' και Β' αρχαιολογικών χώρων, βιότοποι -άρθρο 46).
- Για τη διατήρηση του προστατευτέου αντικείμενου στις προστατευόμενες περιοχές → πρόβλεψη σύνταξης ειδικών περιβαλλοντικών μελετών, βάσει των οποίων γίνεται η σύνταξη σχεδίων διαχείρισης και η κανονιστική εφαρμογή τους μέσω προεδρικών διαταγμάτων χαρακτηρισμού των περιοχών προστασίας και καθορισμού χρήσεων γης και δραστηριοτήτων μέσα σε αυτές (άρθρο 47 παρ. 1).
- Ειδική ρύθμιση για τις νομίμως ασκούμενες δραστηριότητες εντός προστατευομένων περιοχών (άρθρο 47 παρ. 3).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε' για τους Δασικούς Χάρτες (άρθρα 48 και 49)

- Δεν υπάγονται στη δασική νομοθεσία, διότι δεν αποτελούν δασικές εκτάσεις, οι περιοχές με χρήση βιομηχανίας που περιλαμβάνονται σε

ζώνες οικιστικού ελέγχου για τα ακίνητα στα οποία λειτουργούν επιχειρήσεις κατόπιν αδειών ή άλλων πράξεων της διοίκησης ή πληροφοριακών εγγράφων του αρμόδιου Δασάρχη ότι δεν εμπίπτουν σε δάσος (άρθρο 48 παρ. 1α).

- Διευκρίνιση α) έννοιας διοικητικών πράξεων της αγροτικής/εποικιστικής νομοθεσίας, καθώς και των αδειών που δόθηκαν με σκοπό τη βιομηχανική και τουριστική ανάπτυξη της χώρας ως πράξεων σύνομης μεταβολής του δασικού χαρακτήρα μιας έκτασης υπό την προϋπόθεση της διατήρησης της χρήσης που τους αποδόθηκε (άρθρο 48 παρ. 1β) και β) ότι οικοδομικές άδειες που είχαν εκδοθεί πριν την ισχύ του Ν. 4030/2011 έχουν ως αποτέλεσμα να μη θεωρείται η αντίστοιχη έκταση δασική, ακόμη και αν δεν έχουν υλοποιηθεί, εφόσον όμως οι άδειες αυτές δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί (άρθρο 48 παρ. 1γ).
- Τροποποίηση διαδικασίας κατάρτισης δασικών χαρτών και διαδικασίας εξέτασης αντιρρήσεων κατά αυτών βάσει των ανωτέρω διευκρινίσεων περί χαρακτηρισμού έκτασης ως δασικής (άρθρο 48 παρ. 2 και 3).
- Ρύθμιση για τις εμπρόθεσμα υποβληθείσες αιτήσεις διόρθωσης προδήλων σφαλμάτων στους δασικούς χάρτες οι οποίες απορρίφθηκαν ως μη αφορώσες σε σφάλματα που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως πρόδηλα και οι οποίες πλέον αντιμετωπίζονται ως αντιρρήσεις και δι-αβιβάζονται στις ΕΠΕΑ προς εξέταση (άρθρο 48 παρ. 5).
- Ομαδοποίηση και εξέταση του συνόλου των αντιρρήσεων ανά δημοτική ή τοπική κοινότητα από τις Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων (ΕΠ.Ε.Α. - άρθρο 48 παρ. 6).
- Επιτρεπτή η αναμόρφωση του δασικού χάρτη και όταν διαπιστωθεί ότι δεν έχουν περιληφθεί σ' αυτόν διοικητικές πράξεις που αίρουν το δασικό χαρακτήρα μιας περιοχής (άρθρο 48 παρ. 7).
- Επιτρεπτή η μεταβίβαση ακινήτων, όταν έχει εκδοθεί απόφαση της ΕΠΕΑ που έχει δεχτεί τις αντιρρήσεις και τα κρίνει μη δασικά και απλοποίηση της μεταβίβασης ακινήτων που δεν περιλαμβάνονται σε δασικούς χάρτες (άρθρο 48 παρ. 8).
- Πρόβλεψη αυτεπάγγελτης αναμόρφωσης των μερικώς ή ολικώς κυρωθέντων και αναρτηθέντων δασικών χαρτών, καθώς και αυτών που βρίσκονται σε οποιοδήποτε στάδιο κατάρτισης

ή θεώρησης βάσει των διευκρινίσεων του παρόντος και εφαρμογή της προβλεπόμενης διαδικασίας αντιρρήσεων μετά την ανάρτηση των αναμορφωθέντων ή τροποποιηθέντων, κατά τα ανωτέρω, δασικών χαρτών (άρθρο 48 παρ. 10).

- Αιτήματα εξαγοράς εκτάσεων κατά τα άρθρα 47 και 47B του Ν. 998/1979 θεωρούνται ως μηδέποτε υποβληθέντα για εκτάσεις που δεν συμπεριλαμβάνονται πλέον στους αναμορφωμένους δασικούς χάρτες (άρθρο 48 παρ. 13).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ' για τις οικιστικές πυκνώσεις (άρθρα 50 -55)

- Συμμόρφωση νομοθέτη με υπ' αριθ. 685/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας με την άμεση εντός 2 μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου ανάρτηση των δασικών χαρτών για τις περιοχές που είχαν εξαιρεθεί ως οικιστικές πυκνώσεις, οι διατάξεις των οποίων (άρθρο 23 παρ. 4-7 του Ν. 3889/2010) καταργούνται. Από το χρόνο της κατά τα ανωτέρω ανάρτησης αρχίζουν οι προθεσμίες για την άσκηση των προβλεπόμενων στο νόμο αντιρρήσεων (άρθρο 50).
- Καθορισμός πεδίου εφαρμογής των διατάξεων υπαγωγής σε καθεστώς τακτοποίησης κατοικιών εντός οικιστικών πυκνώσεων και δυνατότητα προσωρινής εξαίρεσης από την κατεδάφιση και από άλλες διοικητικές κυρώσεις για κατοικίες και τυχόν κατασκευές που είναι απολύτως λειτουργικά απαραίτητες σε αυτές (άρθρο 51).
- Ρύθμιση ζητημάτων υποβολής αιτήσεως υπαγωγής στην εν λόγω διαδικασία μέσω διαδικτυακής πλατφόρμας στο «Ελληνικό Κτηματολόγιο» με συνέπεια την άμεση αναστολή των τυχόν επιβληθεισών διοικητικών κυρώσεων και τη μη επιβολή νέων και ολοκλήρωσης της διαδικασίας υπαγωγής με την εξέταση κάθε αίτησης και τον καθορισμό και την καταβολή του αναλογούντος προστίμου (άρθρα 52 και 55).
- Καταγραφή της δόμησης εντός δασικών περιοχών με την εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών για κάθε Περιφέρεια της χώρας και έκδοση προεδρικού διατάγματος στο οποίο θα ενσωματώνονται σε κανονιστικές ρυθμίσεις τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τις μελέτες (άρθρα 53 και 54).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι' σχετικά με τα ζητήματα αποκεντρωμένης διαχείρισης αποβλήτων (άρθρα 83-95)

- Εισαγωγή ολοκληρωμένης και ενιαίας ρύθμισης για τη διαχείριση αποβλήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- Απλοποίηση υφιστάμενης διοικητικής διαδικασίας έγκρισης του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων και Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης (άρθρο 83 παρ. 1 και 2).
- Ρύθμιση έννοιας, διαδικασίας έγκρισης και διάρκειας ισχύος των Τοπικών Σχεδίων Διαχείρισης Αποβλήτων (άρθρο 84 παρ. 1).
- Αντικατάσταση διάταξης βιοαποβλήτων και πρόβλεψη για την από 31.12.2022 χωριστή συλλογή τους με ενεργή συμμετοχή των Δήμων (άρθρο 84 παρ. 2).
- Εισαγωγή ρυθμίσεων σχετικά με τη διαδικασία συλλογής και μεταφοράς επικίνδυνων αποβλήτων από ιδιωτικούς χώρους (άρθρο 90).
- Έγκριση θέσεων προσωρινής λειτουργίας εγκαταστάσεων αστικών υποδομών κοινής ωφέλειας και ειδικότερα Σταθμών Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (ΣΜΑ) μέχρι 3 έτη στα σημεία όπου ήδη λειτουργούν σήμερα σε συγκεκριμένους Δήμους της χώρας, έως τον καθορισμό χώρου προοριζόμενου για τη χρήση αυτή είτε με έγκριση ή τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου, είτε με τροποποίηση ΓΠΣ ή με έγκριση ΤΧΣ (άρθρο 92).
- Εισαγωγή τροποποιήσεων στη διαχείριση στερεών αποβλήτων στα νησιά και προσθήκη νέου άρθρου ειδικά για τις νησιωτικές περιφέρειες του Νοτίου Αιγαίου και των Ιονίων Νήσων → Σύσταση ειδικών Περιφερειακών διαβαθμιδικών Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), ως ανώνυμη εταιρεία ΟΤΑ, στους οποίους συμμετέχουν υποχρεωτικά η οικεία Περιφέρεια και οι Δήμοι αυτής (άρθρο 93).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ' Λοιπές διατάξεις (άρθρα 96 – 136)

- Εισαγωγή ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα με αναδιαμόρφωση του εθνικού χωρικού σχεδιασμού, των κατηγοριών αυτού και της σχέσης μεταξύ τους. Μεταβολή ονομασίας στρατηγικού σε χωροταξικό και ρυθμιστικού σε πολεοδομικό σχεδιασμό. Εισαγωγή στο δεύτερο επίπεδο του χωροταξικού σχεδιασμού και των Θαλάσσιων Χωροταξικών Σχεδίων του άρθρου 5 του Ν. 4546/2018. Μετονομασία Τοπικών Χωρικών Σχεδίων και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων σε Τοπικά και Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια αντίστοιχα. Προσθήκη παρ. 4 με την οποία ρυθμίζεται η ιεραρχική μεν σχέση μεταξύ των κατηγοριών και επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού, η οποία έχει περιθώρια ευελιξίας και ανάδρασης, με βάση τις έννοιες της διαβάθμισης της δεσμευτικότητας των κατευθύνσεων, και της εξειδίκευσης, της συμπλήρω-

σης και της τροποποίησης των κατευθύνσεων και ρυθμίσεων, όταν αυτό παρέχεται ως δυνατότητα από ένα υπερκείμενο πλαίσιο ή σχέδιο (άρθρο 99 παρ. 1).

- Βιομηχανικές εγκαταστάσεις σε δάση ή δασικές εκτάσεις που έχουν λάβει όλες τις απαιτούμενες άδειες πλην της έγκρισης επέμβασης οφείλουν να την λάβουν μέχρι τις 30.04.2021 – αναστολή κυρώσεων (άρθρο 102 παρ. 2).
- Δυνατότητα προσωρινής χρήσης από τον ανάδοχο συγκεκριμένων δημοσίων και δημοτικών εκτάσεων για διενέργεια γεωφυσικών και γεωλογικών ερευνών που προβλέπονται στις άδειες αναζήτησης και στις συμβάσεις έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων που συνάπτεται με το Ελληνικό Δημόσιο, χωρίς λήψη οποιασδήποτε άδειας, έγκρισης ή συναίνεσης και για διάρκεια που δεν μπορεί να υπερβεί τους 3 μήνες (άρθρο 110).
- Υπαγωγή της εγκατάστασης χώρων απόθεσης εξορυκτικών αποβλήτων και επεξεργασίας υγρών αποβλήτων, οι οποίες είχαν ενταχθεί στις σύνθετες μονάδες επεξεργασίας μεταλλευτικών ορυκτών του άρθρου 72 του Ν. 4442/2016 στο απλοποιημένο αδειοδοτικό καθεστώς της γνωστοποίησης (άρθρο 119).
- Καθορισμός με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας που επιφέρουν κατά το τέλος του κύκλου ζωής τους οι σταθμοί ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ (άρθρο 130).
- Την 22.05.2020 ψηφίστηκε ο νόμος 4688/2020 (ΦΕΚ Α' 101/24.05.2020) του Υπουργείου Τουρισμού με τίτλο «Ειδικές μορφές τουρισμού, διατάξεις για την τουριστική ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», με τον οποίο ρυθμίζονται α) ζητήματα σχετικά με τουριστική ανάπτυξη και συγκεκριμένα μεταξύ άλλων για τον καταδυτικό τουρισμό, τους τουριστικούς λιμένες, την πιστοποίηση τουριστικών καταλυμάτων με σήμα Glamping, τις κολυμβητικές δεξαμενές εντός τουριστικών καταλυμάτων και τα τουριστικά γραφεία, β) ζητήματα αναπτυξιακού χαρακτήρα με διατάξεις για τις περιοχές ολοκληρωμένης τουριστικής ανάπτυξης, γ) ειδικές πολεοδομικές προβλέψεις για τουριστικές εγκαταστάσεις, δ) ζητήματα για τον αιγιαλό και την παραλία, όπως ο καθορισμός του εμβαδού παραχώρησης της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης και ε) τέθηκαν σε ισχύ οι νέες ρυθμίσεις για την ανάπτυξη τραπεζοκαθι-

σμάτων στους κοινόχρηστους χώρους των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και τα υγειονομικά πρωτόκολλα τουριστικών επιχειρήσεων.

- Με σκοπό την ενδυνάμωση των Προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων και την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών, το άρθρο 109 του Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) για το «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» όρισε την ανάθεση του δικαιώματος τελικής υπογραφής στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων για κάθε ατομική διοικητική πράξη που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών των οποίων προΐστανται. Η εν λόγω ρύθμιση, η οποία τέθηκε σε ισχύ το Φεβρουάριο του 2020, διατηρεί την αρμοδιότητα έκδοσης των κανονιστικών διοικητικών πράξεων στα χέρια Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων ή Υπουργών, παραχωρώντας όμως την εξειδίκευση και εφαρμογή τους μέσω της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων στο επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης προκειμένου να επιτευχθεί η μη απεμπλοκή κυβερνητικών στελεχών στον καθαρά διοικητικό μηχανισμό και να υπάρξει σαφής διάκριση μεταξύ κυβέρνησης και διοίκησης προς αποφυγή ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων. Η παρ. 9 του άρθρου αυτού συμπληρώθηκε με το άρθρο 17 παρ. 1 του Ν. 4664/2020 (ΦΕΚ Α' 32/14.02.2020).
- Την 29.05.2020 ολοκληρώθηκε η δημόσια διαβούλευση στην οποία τέθηκε το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης με τίτλο «Ρυθμίσεις για το Ελεγκτικό Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της Δικαιοσύνης», στο οποίο προβλέπονται διατάξεις για την κωδικοποίηση της δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, τροποποιήσεις στο Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, η θέσπιση ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου για τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η δυνατότητα σύστασης ειδικών τμημάτων α) στα δικαστήρια Αθηνών και Θεσσαλονίκης για εκδίκαση υποθέσεων που αφορούν τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, την ενέργεια και τα προσωπικά δεδομένα από εξειδικευμένους δικαστές και β) στα διοικητικά δικαστήρια μόνο για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων (φόρους, δασμούς, εισφορές κ.λπ.) και για την εκδίκαση όποιων κατηγοριών διοικητικών διαφορών αναπτυξιακού χαρακτήρα κριθεί σκόπιμο.

ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

1. ΣτΕ 209/2020: Προσφυγή: Νομιμοποίηση και παράσταση των ανωνύμων εταιρειών ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Κάμψη νομολογίας.

Η προσκόμιση ειδικού συμβολαιογραφικού πληρεξουσίου περί παροχής πληρεξουσιότητας προς τον υπογράφοντα το δικόγραφο προσφυγής δικηγόρο αρκεί για την νομιμοποίηση ανώνυμης εταιρείας ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, εφ' όσον στο εν λόγω πληρεξούσιο βεβαιώνεται η ύπαρξη των λοιπών νομιμοποιητικών στοιχείων (του καταστατικού, των αποφάσεων της Γενικής Συνελεύσεως ή του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας), από τα οποία προκύπτει ότι το πρόσωπο που χορήγησε την πληρεξουσιότητα στον ως άνω δικηγόρο ήταν όντως το αρμόδιο για την εκπροσώπηση της εταιρείας όργανο.

2. ΣτΕ 48/2020 Αίτηση Ακύρωσης: Αρχή της Αμεροληψίας: Το όργανο που εξέδωσε την έκθεση αυτοψίας αυθαιρέτων, είναι το ίδιο που εξέδωσε την διοικητική προσφυγή (ενδικοφανής). Δεν παραβιάζεται η αρχή της αμεροληψίας.

Επί υποθέσεων προστασίας περιβάλλοντος, όπως στην περίπτωση κατεδάφισης περιφράξης ακινήτου με σκοπό την εξασφάλιση της πρόσβασης του κοινού στον αιγιαλό, νομίμως αποφαινεται επί των αντιρρήσεων του διαδικού ο Προϊστάμενος της Υπηρεσίας Δόμησης του Δήμου, ο οποίος εκδίδει και την πράξη που προσβλήθηκε. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής δεν γεννά, από μόνη της, υπόνοια μεροληψίας, λόγω του γεγονότος ότι συμπίπτει το ενδικοφανές όργανο με το όργανο που εξέδωσε αρχικώς την σχετική πράξη.

3. ΣτΕ 320/2020 Φορολογική Προσφυγή: Περαιώση χρήσεων κατόπιν φορολογικού πιστοποιητικού ιδιώτη ελεγκτή - Μεταβολές του οικείου κανονιστικού καθεστώτος - Αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Το άρθρο 26 παρ. 2 του Συντάγματος επιτρέπει την ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης στοιχείων επί φορολογικών ελέγχων σε ιδιώτες, όπως οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία που έχουν εγγραφεί στο μητρώο του ν. 3693/2008, εφόσον αυτό τελεί υπό τον έλεγχο της φορολογικής Διοίκησης. Η βεβαίωση από ιδιώτη ελεγκτή ότι δεν προέκυψαν παραβάσεις της φορολογικής νομοθεσίας μπορεί να ληφθεί νομίμως υπόψη από τη φορολογική Διοίκηση ως κριτήριο επιλογής των υποθέσεων προς έλεγχο από αυτήν, εντός του χρόνου παραγραφής, ενώ πρέπει να προβλέπεται δυνατότητα επανελέγχου από τη φορολογική Διοίκηση, ο οποίος

να ασκείται με ορισμένη διαδικασία και εντός ευλόγου χρόνου από την ως άνω βεβαίωση. Μετά την άπρακτη παρέλευση του χρόνου αυτού δεν αποκλείεται να θεωρείται ότι η υπόθεση έχει περαιωθεί. Με τον τρόπο αυτό δεν μεταβάλλεται η προθεσμία της οριζόμενης από τον νόμο παραγραφής.

Βάσει αυτού του πλαισίου κρίθηκε ότι η αναδρομική ανατροπή των αποτελεσμάτων συντελεσθείσας περαιώσης των φορολογικών υποθέσεων, με την επιβολή αναλογούντος φόρου και τυχόν σχετικών κυρώσεων για περαιωμένες χρήσεις θα αντέβαινε στις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου και στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των φορολογουμένων επιχειρήσεων.

4. ΣτΕ 291/2020 Αγωγή: Λόγος που αφορά το παραδεκτό: Πότε μπορεί το Δημόσιο να προβάλλει την ένσταση του συντρέχοντος πταίσματος; Πλέον, και με υπόμνημα (πριν την συζήτηση), ενώ πιο πριν η νομολογία δεχόταν ότι προβάλλεται με μόνον με την έκθεση απόψεων. Κάμψη νομολογίας.

Ο ισχυρισμός του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. περί συντρέχοντος πταίσματος του ενάγοντος κατά το άρθρο 300 ΑΚ, δεν μπορεί να ληφθεί αυτεπαγγέλτως υπόψη από το δικαστήριο. Ως προς το χρόνο υποβολής της ενστάσεως του άρθρου 300 ΑΚ, πρέπει αυτή υποχρεωτικά επί ποινή απαραδέκτου να προβληθεί το αργότερο κατά τη συζήτηση της υποθέσεως στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο. Δεν είναι επομένως παραδεκτή η προβολή της ενστάσεως το πρώτο με υπόμνημα που κατατίθεται μετά τη συζήτηση σύμφωνα με το άρθρο 138 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Ερμηνευτικά, τούτο συνιστά μεταστροφή της νομολογίας η οποία όριζε αυστηρά ότι η ένσταση συντρέχοντος πταίσματος έπρεπε να προβληθεί μόνον με την έκθεση απόψεων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ..

5. ΣτΕ 433/2020 Φορολογική Προσφυγή: Απόφαση επί χαρτοσήμου: Μεταστροφή νομολογίας σχετικά με τον χρόνο της παραγραφής.

Στην φορολογία χαρτοσήμου η νομολογία έκρινε ότι είναι πενταετής η προθεσμία παραγραφής της αξίωσης του Δημοσίου για την επιβολή του οφειλόμενου τέλους χαρτοσήμου και της κατ' άρθρο 11 παρ. 1 περ. Γ του ν. 4169/1961 εισφοράς υπέρ ΟΓΑ, που εκκινεί από το τέλος του έτους εντός του οποίου γεννάται η υποχρέωση καταβολής τέλους χαρτοσήμου, κατ' ανάλογη εφαρμογή της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 84 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Κ.Φ.Ε., ν. 2238/1994, Α' 151). Δεν τυγχάνει πλέον εφαρμογής η

γενική διάταξη 249 Α.Κ. περί εικοσαετούς παραγραφής, διότι αφορά σε αστικές σχέσεις και δικαιώματα και δεν διέπει φορολογικές διαφορές.

6. ΣτΕ 498/2020 Β τμ. 7μ: Φορολογική Προσφυγή: Νομιμοποιείται κατά το αρ. 64 παρ. 1 ΚΔΔ και 50 §7 και 63§1,8 ΚΦΔσίας ο Διευθύνων Σύμβουλος και λοιπά πρόσωπα του αρ. 115 και 101 του ΚΦΕ σε άσκηση Προσφυγής κατά φορολογικών πράξεων. Μεταστροφή νομολογίας.

Βάσει της παραγράφου 7 του άρθρου 50 του Κ.Φ.Δ. παρέχεται στους προσωπικώς και αλληλεγγύως κατά νόμον ευθυνόμενους για την εκπλήρωση των φορολογικών υποχρεώσεων νομικών προσώπων ή οντοτήτων η δυνατότητα ασκήσεως της κατ' άρθρο 63 του Κ.Φ.Δ. ενδικοφανούς προσφυγής. Τα πρόσωπα αυτά δεν μπορούσαν να ασκήσουν κατά της απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής και ένδικη προσφυγή ενώπιον του δικαστηρίου, παρά μόνον ανακοπή που αφορά στη διαδικασία εκτέλεσης. Με την παρούσα απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας τους παρέχεται αυτή η δυνατότητα. Από το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής κατά της σιωπηρής ή ρητής απορρίψεως της ενδικοφανούς προσφυγής ο νόμος δεν προβλέπει καμία εξαίρεση (βλ. παρ. 8 του άρθρου 63 του Κ.Φ.Δ.) και οι προσωπικώς και αλληλεγγύως ευθυνόμενοι για τις φορολογικές υποχρεώσεις του νομικού προσώπου, οι οποίοι, άλλωστε, πρέπει να μνημονεύονται στην καταλογιστική του φόρου πράξη (βλ. άρθρο 37 περ. θ' του Κ.Φ.Δ.), νομιμοποιούνται πλέον, υπό την ιδιότητά τους αυτή, να ασκήσουν προσφυγή κατά της απόρριψης της ενδικοφανούς τους προσφυγής.

7. ΔΕΕ 7.11.2019, c-280/2018: ΑΕΠΟ, Περιβάλλον: Η ανάρτηση στο διαδίκτυο δεν αποτελεί από μόνη της τεκμήριο γνώσης, πρέπει να ενημερώνονται οι κάτοικοι πριν την έγκριση της ΑΕΠΟ, στην έδρα του Δήμου που συντελείται το έργο.

Το ΔΕΕ απάντησε σε προδικαστικό ερώτημα από το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικά με το αν η δημοσιοποίηση εγκρίσεως έργου διά της αναρτήσεως σε ειδικό ιστότοπο αποτελεί την αφετηρία προθεσμίας 60 ημερών για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως αποφαίνόμενο αρνητικά. Κρίθηκε ότι η δυνατότητα προσβάσεως εκ των υστέρων σε απόφαση περί αδειοδοτήσεως στον ιστότοπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ικανοποιητική υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι ελλείπει επαρκούς πληροφόρησης όσον αφορά την έναρξη διαδικασίας συμμετοχής του κοινού, ουδείς μπορεί να θεωρηθεί ότι ενημερώθηκε για τη δημοσίευση της αντίστοιχης τελικής αποφάσεως. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται να άρχεται η προθεσμία της

αιτήσεως ακυρώσεως για το κοινό από την ανάρτηση στο διαδίκτυο, διότι δεν αποτελεί από μόνη της τεκμήριο γνώσης. Υφίσταται υποχρέωση ενημέρωσης των κατοίκων πριν την έγκριση της ΑΕΠΟ στην έδρα του Δήμου που συντελείται το έργο

8. ΣτΕ 6/2020 Αίτηση Ακύρωσης

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την ερμηνεία της περιβαλλοντικής νομοθεσίας οι οικίες ή άλλα κτίσματα που είχαν ανεγερθεί εκτός του αιγιαλού, αλλά λόγω διάβρωσης της ξηράς και υποχώρησής της, εμπίπτουν πλέον στη ζώνη του αιγιαλού, ως φυσικού φαινομένου, δεν επιτρέπεται να συμπεριληφθούν στην οριογραμμή του αιγιαλού, που καθορίζεται με μεταγενέστερη πράξη, εκτός αν πρόκειται για κτίσματα που ανεγέρθηκαν παρανόμως.

9. ΣτΕ 165/2020

Έχει θεσπιστεί ειδική διοικητική διαδικασία, με σκοπό την έρευνα και τη διαπίστωση της βασιμότητας των ισχυρισμών φυσικού ή νομικού προσώπου που προβάλλει έναντι του Δημοσίου δικαιώματα κυριότητας επί ακινήτων. Η διαδικασία διακρίβωσης ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του Δημοσίου επί ακινήτων κατεχομένων από τρίτους αποβλέπει στη διαφύλαξη και προστασία των δημοσίων κτημάτων, χωρίς, ωστόσο, να επηρεάζεται η δυνατότητα του θιγομένου τρίτου να επιδιώξει δικαστικώς την αναγνώριση των δικαιωμάτων που ο ίδιος αξιώνει επί των ακινήτων αυτών. Συνεπώς, οι πράξεις, που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, δεν γεννούν διοικητικές αλλά ιδιωτικές διαφορές, υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Και τούτο διότι δεν εκδίδονται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και προς άμεση θεραπεία συγκεκριμένου δημοσίου σκοπού αλλά στο πλαίσιο διαφοράς με αντικείμενο την ύπαρξη και αναγνώριση εμπράγματων δικαιωμάτων. Γι' αυτό κρίθηκε ότι η διαφορά για την αναγνώρισης ιδιοκτησίας εντός παλαιού αιγιαλού αποτελεί διαφορά ιδιωτικού δικαίου υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

10. ΣτΕ 169/2020

Αναφορικά προς την έναρξη της προθεσμίας ένστασης κατά έκθεσης αυτοψίας αυθαιρέτου κρίθηκε ότι Αφετηρία της τριακονθήμερης προθεσμίας για την άσκηση ένστασης, νομίμως ορίζεται η τοιχοκόλληση της έκθεσης αυτοψίας στην αυθαίρετη κατασκευή. Τούτο διότι η ρύθμιση αυτή, η οποία εναρμονίζεται με τον πραγματοπαγή χαρακτήρα της έκθεσης αυτοψίας, αποβλέπει στη συντομότερη τελείωση της σχετικής διοικητικής διαδικασίας, ώστε να εκφέρεται χωρίς καθυστέρηση η οριστική κρίση της Διοίκησης σχετικά με το χαρακτηρισμό κατασκευής ως αυθαίρετης ή μη και, με τον τρόπο αυτόν, να καθίσταται δυνατή η αποτελε-

σματική προστασία και η ταχεία αποκατάσταση του οικιστικού περιβάλλοντος, που συνιστούν σκοπό γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, τασσόμενο από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

11. ΣτΕ ΟΛ 201-208/2020

Με σειρά αποφάσεων το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε υπέρ της εν μέρει απελευθέρωσης του καθεστώτος αδειοδότησης των φαρμακείων, ως ιδιότυπων καταστημάτων. Συγκεκριμένα έκρινε ότι ο νομοθέτης δύναται να επιβάλλει περιορισμούς όχι μόνο για την άσκηση του επαγγέλματος του φαρμακοποιού, αλλά και για την ίδρυση και λειτουργία φαρμακείου και να οργανώσει με διαφορετικό, σε σχέση με το παρελθόν, τρόπο το καθεστώς που διέπει τα φαρμακεία, καταργώντας απαγορεύσεις και περιορισμούς, που, κατά την εκτίμησή του, περιορίζουν την επαγγελματική ελευθερία, και να θεσπίσει άλλο συνδυασμό εγγυήσεων. Η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 64 του ν. 4509/2017, με την οποία παρέχεται η δυνατότητα χορήγησης άδειας ίδρυσης φαρμακείου και σε φυσικά πρόσωπα μη φαρμακοποιούς, καθώς και η δυνατότητα σύστασης εμπορικής εταιρείας για τη λειτουργία φαρμακείου, είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα.

12. ΣτΕ 705-706/2020

Σχετικά με την αναστολή αδειών και οικοδομικών εργασιών στην περιοχή Μακρυγιάννη.

Κρίθηκε ότι η εξουσιοδοτική διάταξη (άρθρο 6 παρ. 7 του ν. 4067/2012) συνάδει με τα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του 1ου Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., διότι η αναστολή οικοδομικών αδειών και εργασιών, με την οποία επιδιώκεται η αποτροπή δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων που θα δυσχέραιναν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αποτελεί προσωρινό περιορισμό της ιδιοκτησίας, επιβάλλεται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι για την προστασία του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Εξ άλλου η αυτή διάταξη είναι ειδική και ορισμένη, κατά την έννοια του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος, θεμιτώς δε προβλέπει την έκδοση υπουργικής απόφασης και όχι π.δ/τος, διότι το ζήτημα της αρμοδιότητας είναι ειδικό εν σχέσει με τη ρύθμιση του θέματος στον νόμο. Με αντίστοιχες σκέψεις κρίθηκε ότι το επιβληθέν μέτρο της αναστολής κινείται εντός των πλαισίων της εξουσιοδοτήσεως και δεν θίγει υπέρμετρα την ιδιοκτησία, διότι δεν επιβάλλει πλήρη απαγόρευση δομήσεως αλλά μερική, επιτρέπει δε επαρκή εκμετάλλευση του ακινήτου με την ανέγερση οικοδομών μέχρι 17,50 μ.

13. ΣτΕ 210/2020

Η Εκκλησία της Ελλάδος άσκησε αίτηση ακυρώσεως κατά των διατάξεων του π.δ. 18/2018 περί Οργανισμού του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρη-

σκευμάτων αναφορικά με την διατύπωση περί της «ελευθερίας της συνείδησης» και διοικητικών ζητημάτων εποπτείας της Εκκλησίας ως ν.π.δ.δ. Κρίθηκε ότι διατύπωση της αποστολής του Υπουργείου, στο άρθρο 1 του Οργανισμού, με αναφορά στην προστασία της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης και όχι στην ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης ούτε στην επαγγελματική αγωγή των Ελλήνων ή στη διάπλυσή τους σε υπεύθυνους πολίτες δεν αντίκειται στο άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος και στην εξουσιοδοτική διάταξη. Τα λοιπά προσβαλλόμενα άρθρα κρίθηκε ότι δεν αναφέρονται σε δογματικά ζητήματα, ούτε θίγουν βασικό διοικητικό θεσμό της Εκκλησίας, συνεπώς δεν αντίκειται στα άρθρα 3,12, 13 του Συντάγματος και 9 και 11 της ΕΣΔΑ. Τέλος, η άσκηση εποπτείας στους εκκλησιαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους, που καταλαμβάνουν οργανική δημόσια θέση και μισθοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, δεν αντίκειται στα άρθρα 4 και 13 παρ. 3 του Συντάγματος και 9, 11 και 14 της ΕΣΔΑ

14. 698-701/2020 και 714-717/2020 αποφάσεις της Μείζονος Ολομελείας του ΣτΕ

Οι διατάξεις του άρθρου 69Α του ν. 4270/2014, καθώς και της προσβαλλόμενης αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, δεν είναι αντίθετες με τις παραγράφους 2, 4 και 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος (αυτοτέλεια ΟΤΑ), διότι η υποχρεωτική συγκέντρωση και διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων των Φορέων Γενικής Κυβερνήσεως στην Τράπεζα της Ελλάδος, επιλέχθηκε από τον νομοθέτη ως το κατάλληλο μέτρο προκειμένου ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος έχει εκ του Συντάγματος και του νόμου την ευθύνη για την παρακολούθηση του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, να αποκτά πλήρη και σαφή εικόνα της ρευστότητας και των ταμειακών αναγκών του συνόλου των Φορέων Γενικής Κυβερνήσεως, τα οικονομικά στοιχεία των οποίων λαμβάνονται υπ' όψη –κατά τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου– για τον καθορισμό του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ως προς την χρήση της διαθέσιμης ρευστότητας, την επίτευξη αξιόπιστων προβλέψεων σχετικά προς τις ταμειακές ροές του συνόλου της Γενικής Κυβερνήσεως και την αποφυγή άσκοπου δανεισμού. Συνεπώς, πρόκειται περί δημοσιονομικού μέτρου, το οποίο, κατά το μέρος που εφαρμόζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, ως φορείς Γενικής Κυβερνήσεως, εμποδίζει μεν την ελεύθερη εκ μέρους τους διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων τους, πλην όμως, δεν προκαλεί περιουσιακή τους βλάβη και δεν εμποδίζει την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, όπως αναλυτικά εκτίθε-

ται στις ανωτέρω αποφάσεις.

Η κατά την παράγραφο 16 του ως άνω άρθρου, απειλή καθαιρέσεως, ως κυρώσεως λόγω μη συμμορφώσεως των φορέων Γενικής Κυβερνήσεως προς τις υποχρεώσεις αυτές, των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του φορέα, των εκτελεστικών του οργάνων και του Προϊσταμένου των οικονομικών υπηρεσιών

του, νοείται, κατά το μέρος που αφορά τους ΟΤΑ, υπό τις εγγυήσεις του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Επομένως, δεν δύναται να επιβληθεί η εν λόγω κύρωση εις βάρος αιρετών οργάνων τοπικής αυτοδιοικήσεως χωρίς προηγουμένως να έχει αποφανθεί σχετικώς συλλογικό πειθαρχικό όργανο, αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

INTERNATIONAL CONSTRUCTION

COVID-19 and Standard Contracts

Coronavirus disease known as COVID-19 may well disrupt international construction projects either directly or due to measures taken by various governments to prevent spread of the disease. Severe restrictions in movement of persons and products, suspensions of site operations, factories and ports already apply for some time and contractors are often incapable of performing their obligations. At the same time clients may not be in a position to accept delivery and therefore all parties are inclined to cancel orders for supply of materials.

Affected parties will consider the application of force majeure clauses. In FIDIC Silver Book 1999 (EPC/TurnKey Projects) which is still widely in use, clause 19.1 requires four (4) criteria for an event to amount to Force Majeure:

- i. an exceptional event or circumstances beyond the affected party's control has occurred;
- ii. the affected party could not reasonably have provided against the event or circumstance before entering into the contract;
- iii. the same party also could not reasonably have avoided or overcome the event or circumstance once it arose; and
- iv. the event or circumstance is not substantially the result of an act or omission by the counterparty.

19.1 also provides some examples but epidemics are not included in such examples. Nevertheless the case for COVID-19 to amount to Force Majeure could be easily made as it is clearly outside the affected party's control and such party could not have possibly avoided its spread. Further, no counterparty could be blamed for the virus and even if a risk of a pandemic has affected international business in the past, parties in construction agreements could not have been expected to have taken ex ante measures for most agreements signed until today.

Still, even if a party is successful to establish that COVID-19 amounts to an event of force majeure, FIDIC

requires as a causation test such event to have prevented contract performance (19.2) and the affected party to duly give the required notifications. This is a hard test as in many cases COVID-19 may not be the direct reason which prevented performance or performance may not have been prevented at all as for example would be the case where lack of supply of materials (and not the disease per se) would be the direct cause or where the contractor could rely on alternative supply chains other than those affected to fulfill his obligations. It is then a question of debate if under FIDIC, force majeure is required to be the sole and/or the direct cause of non-performance. Alternatively, regulatory emergency measures including prohibitions in movement may be invoked as force majeure events per se. But the contractor may find it difficult to argue that delays in ports are force majeure or that suspension of site operations, because of force majeure, excuses him from accepting and paying for orders of materials to his suppliers.

These are interesting questions of causation, especially in the light of contracts beyond FIDIC, particularly those that do not include detailed force majeure clauses. Two points are interesting here: First, in most civil jurisdictions (including many Middle Eastern ones and China) force majeure has the meaning of an event that prevents a party from performing an obligation, where such event was unforeseeable or unavoidable and not attributable to any of the parties. Under these circumstances the affected party is excused for non-performance. This is a slightly broader definition from the ones usually found in standard agreements including FIDIC. Second, most standard agreements such as FIDIC Silver book 1999 provide for a limited relief of extension of time for performing the affected obligations and not for discharge from such obligations or any form of compensation. An obligation to use reasonable endeavors to minimize delay caused by force majeure (as in Clause 19.3 of FIDIC Red Book 1999) will also be a critical prerequisite in the legal debate.

As regards more particular clauses which are potentially applicable in the FIDIC Suite of contracts “Unforeseeable shortages in the availability of Employer Supplied Materials, if any caused by epidemic ...” under Clause 8.5 (c) of FIDIC Silver Book 2017 or for delay caused by “Unforeseeable shortages in the availability of personnel or Goods caused by epidemic or governmental actions” under Clause 8.4 (d) of FIDIC Red Book 1999 • Delay or disruption under Clause 8.5 of FIDIC Red Book 1999 where the “Contractor has diligently followed the procedures laid down by the relevant legally constituted public authorities in the Country” for example by increasing health and safety testing and thus having suffered lost Productivity • Increase in Contract Price under Clause 13.7 of FIDIC Yellow 1999 where a change in the “Laws of the Country” directly affects the Contractor’s performance • these are very important especially in the light of new contracts (see below) where the pandemic will be not considered as unforeseen or unforeseeable and thus an event of force majeure.

In various other forms of construction agreements under civil law jurisdictions where no clauses for material adverse change (MAC) are included, if the contractor is not fully prevented from performing his obligations, the parties will have to deal with two main issues namely (a) the increase of cost (b) delay. It is under those circumstances that hardship and clauses of various civil codes (e.g. 388 GCC) come into play. Such clauses allow the court to adjust the contract according to good faith so that its performance does not become extremely detrimental for the contractor or in some circumstances terminate the contract. The requirements vary between jurisdictions but usually are:

- 1) Existence (prior to unexpected change) of an obligation in a contract;
- 2) there has been a change in the conditions that the parties relied upon in executing the contract;
- 3) the change is substantial, judged on good faith and in line with business usage. Depending on the duration and the intensity of the change (closure of business or reduction in economic activity) the condition may have already been satisfied or could be satisfied depending on the duration of the pandemic and of the governmental measures;
- 4) the change is due to extraordinary and unforeseen reasons, including the pandemic as an event of force majeure;
- 5) the change is subsequent to the execution of the contract;
- 6) the satisfaction of the obligation has become overly burdensome for the liable party, and:

7) there is a causal link between the change in circumstances and the onerous nature of the obligation.

The court, in order to determine whether a party is overly burdened by the contractual obligation it had undertaken before the pandemic (unexpected change), examines the impact on the financial situation of the liable party which must in any case be significantly harmed. Apart from the duration and the intensity of the pandemic, such a finding requires an individual analysis of the liable party’s financial situation before and after the pandemic, in order to record its damage and severity, together with the financial position of the counterparty.

However, in lump sum construction contracts the courts are usually very strict in applying hardship rules and adjust or terminate the contracts on such grounds as the contractor is considered to have undertaken the risk of unforeseen increase of the cost until such increase becomes extremely burdensome (for example above 50%). In addition, in various jurisdictions a right to rescind the contract is provided to the Employer in remuneration contracts where the costs increase for reasons outside the control of the parties. Contractors should be aware of both those eventualities.

Equally important is the right of the Employer to rescind the contract in various jurisdictions (e.g. Switzerland, Greece) where there is delay in the commencement or the advancement of the works without his fault including though circumstances where the contractor is not responsible for such delay with sole additional requirement the high probability that project milestones will not be met.

Finally all parties should be very careful regarding future contracts where COVID-19 will not be considered any more an unforeseen event. In future contracts detailed provisions should be inserted to address eventual disruption by the recurrence of the disease and address sharing various risks arising either directly of the pandemic or indirectly from future measures that may be taken as it is highly likely that they will be also considered as foreseen. This is particularly important in jurisdictions where the specific event considered as force majeure has to be clearly stated under the contract. For parties wishing to cover the pandemic, not only the disease but also its possible effects which may vary from current circumstances or the specific government measures that may be taken should be clearly mentioned. Beyond contractual arrangements which cannot ensure under such difficult circumstances that projects will be completed on time and on budget Employers may wish to enter into a

much more detailed due diligence before entering into new contracts as regards contractor's supply chains, workforce management, health and safety. Clauses limiting workforce and supplies to local sources or providing obligations to consider alternative supply chains subject to agreed cost adjustments can be con-

sidered. In addition collaborative procurement strategies may be tested to share risk and ensure better project controls and insurance requirements should ensure that loss in the construction period due to pandemic disruption is covered and the cost of such policies duly included in the contract price.

Το σημείωμα αυτό είναι πληροφοριακό και δεν συνιστά διατύπωση νομικής γνώμης ή συμβουλής με βάση την οποία μπορεί να ληφθούν από τους αναγνώστες προσωπικές ή επαγγελματικές αποφάσεις.

Δημήτρης Κουρκουμέλης • Γεωργία Μπεζιάνη • Άρτεμις Δουδωνή • Κατερίνα Κωστή
Σόλωνος 92, 106 80 Αθήνα • τηλ. 210 3633416 • fax 210 3607668
www.kourkoumelispartners.com • info@kourkoumelispartners.com