

Π. Δημητρόπουλος/Α. Οικονόμου, Οι ρυθμίσεις της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς στο Ν 4779/2021



ΔΙΤΕ (π. ΔΙΜΕΕ)

Τεύχος 4/2020, Οκτώβριος - Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2020

Ενότητα: FORUM , σελ. 598

Παναγιώτης Δημητρόπουλος¹

Δικηγόρος, ΔΜΣ Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας Δικαίου

Αλέξανδρος Οικονόμου²

Δικηγόρος, ΔΝ, Ειδικός Επιστήμονας ΕΣΡ³

Το Δεύτερο Μέρος του Ν 4779/2021, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, «αποτελεί ένα πρώτο σημαντικό βήμα για τη διαμόρφωση του κατάλληλου τοπίου που θα επιτρέψει την ολοκλήρωση των εκκρεμών, εδώ και πάρα πολλά έτη, αδειοδοτικών διαδικασιών».

Παρά τις διακηρύξεις έχουμε τη γνώμη ότι οι νέες διατάξεις πολύ απέχουν από το να αποτελέσουν πραγματικά τομή στη διαμόρφωση του τοπίου για την αδειοδότηση τόσο των περιφερειακών τηλεοπτικών σταθμών και των σταθμών εθνικής εμβέλειας μη ενημερωτικού χαρακτήρα όσο και των ραδιοφωνικών σταθμών.

Ο νομοθέτης στη φάση αυτή ουδέν το ουσιώδες ρύθμισε αναφορικά με τη διαδικασία και τα κριτήρια αδειοδότησης, ούτε παρείχε στο ΕΣΡ τη δυνατότητα να ρυθμίζει με κανονιστικές πράξεις του τεχνικά ζητήματα της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς.

Ειδικότερα:

1. Η αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών περιφερειακής εμβέλειας και των σταθμών μη ενημερωτικού περιεχομένου (άρθρο 41 παρ. 2)

Για την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών ο νομοθέτης περιορίστηκε να ορίσει ως καταληκτική προθεσμία για τη διαδικασία αδειοδότησης (και όχι πάντως ως καταληκτική προθεσμία για τη χορήγηση αδειών⁴) την 31η Δεκεμβρίου 2022. Η τήρηση της σχετικής προθεσμίας είναι κρίσιμη⁵, καθώς η πρακτική των συνεχών παρατάσεων στο παρελθόν⁶ και η διαιώνιση της εκκρεμότητας, χωρίς δήλη ημερομηνία λήξης της, οδήγησε το ΣτΕ στην κρίση ότι οι διατάξεις περί της μεταβατικής λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών είναι αντισυνταγματικές⁷.

Σημειώνεται ότι με τις διατάξεις του Ν 4779/2021 το σύστημα αδειοδότησης του Ν 4339/2015, το οποίο είχε πολλαπλώς επικριθεί λόγω της έμφασης που δίδει στο οικονομικό κριτήριο (πλειοδοσία των ενδιαφερόμενων επί της καθορισθείσας «τιμής» της άδειας) δεν μεταβάλλεται.

Στο νέο νόμο προβλέπεται, με το άρθρο 41 παρ. 2, η δυνατότητα, με απόφαση του Υπουργού, να «αποκλείεται» με ειδική αιτιολόγηση, ειδικής στόχευσης περιεχόμενο των αδειών μη ενημερωτικού περιεχομένου ιδίως για λόγους προστασίας της εθνικής ασφάλειας, διαφύλαξης της δημόσιας τάξης και προστασίας της δημόσιας υγείας.

Η εν λόγω ρύθμιση προκαλεί πολλαπλές απορίες αναφορικά με το σκοπό και το πεδίο εφαρμογής της.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν 4339/2015, ο Υπουργός μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ και δημόσια διαβούλευση καθορίζει τον αριθμό των δημοπρατούμενων αδειών με βάση την εμβέλεια (εθνική ή περιφερειακή εμβέλεια), το πρόγραμμα που θα εκπέμπουν (γενικού περιεχομένου ή μη ενημερωτικού περιεχομένου), το είδος της στόχευσης (γενική ή ειδική σε περίπτωση μη ενημερωτικού προγράμματος) και το είδος του θεματικού περιεχομένου σε περίπτωση προγράμματος ειδικής στόχευσης.

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω διάταξη ο Υπουργός, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, καθορίζει τόσο τον αριθμό των αδειών όσο και το είδος του θεματικού περιεχομένου των αδειών που θα προκηρυχθούν.

Τα είδη, όμως, των θεματικών περιεχομένων για τα οποία θα προκηρυχθούν οι αντίστοιχες άδειες δεν έχουν καθορισθεί –ενδεικτικά ή περιοριστικά– στην κείμενη νομοθεσία. Κατά τούτο η Διοίκηση είχε σε κάθε περίπτωση την ευχέρεια να καθορίσει αφενός μεν τα είδη του περιεχομένου (π.χ. ψυχαγωγικό, πολιτιστικό, αθλητικό, θρησκευτικό πρόγραμμα),

αφετέρου δε τον ειδικότερο αριθμό των αδειών εκάστου είδους, χωρίς να απαιτείται, σε περίπτωση «αποκλεισμού», ειδική αιτιολόγηση.

Το στοιχείο αυτό (είδος περιεχομένου και αριθμός αδειών ανά είδος προγράμματος) προκύπτει σε κάθε περίπτωση από τη διαβούλευση που θα προηγηθεί της προκήρυξης και από το ΕΣΡ. Ειδικότερα, στην πράξη, το ΕΣΡ καλείται από τον Υπουργό να προτείνει το θεματικό περιεχόμενο και τον αριθμό των αδειών ανά θεματικό περιεχόμενο που θα προκηρυχθούν. Αλλά και υπό την εκδοχή ότι ο Υπουργός συντάσσει σχέδιο της απόφασης καθορίζοντας το πρώτον τόσο το θεματικό περιεχόμενο των αδειών ειδικής στόχευσης όσο και τον επιμέρους αριθμό τους και αποστέλλει στο ΕΣΡ την απόφαση για τη διατύπωση γνώμης (θετικής ή αρνητικής) η εκδοχή της δυνατότητας αποκλεισμού εκ μέρους του συγκεκριμένης κατηγορίας περιεχομένου με ειδική αιτιολόγηση δεν ευσταθεί. Διότι, όπως προαναφέρθηκε, για να νοηθεί «αποκλεισμός» περιεχομένου ειδικής στόχευσης πρέπει να προϋποθεθεί ότι τα είδη της στόχευσης έχουν αποτυπωθεί προηγουμένως σε δεσμευτικό κανονιστικό κείμενο και μάλιστα με ρήτρα συμπερίληψης όλων των ειδών στην προκήρυξη που θα εκδοθεί. Κοντολογίς για να αποκλείσεις κάτι πρέπει αυτό να προβλέπεται κανονιστικά. Εν προκειμένω τούτο δεν συμβαίνει καθώς ούτε τα είδη των ειδικής στόχευσης σταθμών προβλέπονται στη νομοθεσία ούτε η υποχρέωση προκήρυξης αδειών για όλα τα είδη και μάλιστα για κάθε περιφέρεια ειδικώς.

Υπό άλλη εκδοχή η δυνατότητα «αποκλεισμού» (δηλαδή μη προκήρυξης) αδειών σταθμών με περιεχόμενο ειδικής στόχευσης θα μπορούσε να σημαίνει ότι παρά τη θετική γνώμη του ΕΣΡ αναφορικά με το είδος και το περιεχόμενο των αδειών ο Υπουργός έχει τη δυνατότητα να διαφωνήσει αιτιολογημένα και να μην δεχθεί να προκηρυχθούν οι συγκεκριμένες άδειες. Στην περίπτωση αυτή θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι ο Υπουργός διαθέτει διακριτική ευχέρεια για την έκδοση της σχετικής προκήρυξης, κάτι που δεν φαίνεται να προκύπτει ούτε από το γράμμα ούτε από το πνεύμα του άρθρου 2 παρ. 4 του Ν 4339/2015.

Περαιτέρω είναι δυσχερές να εντοπίσουμε ποιοι θα μπορούσαν να είναι οι λόγοι εθνικής ασφαλείας και δημόσιας τάξης που θα επέβαλαν τη μη προκήρυξη συγκεκριμένης κατηγορίας αδειών μη ενημερωτικού περιεχομένου παρά τη διατύπωση της θετικής γνώμης του ΕΣΡ.

Σε κάθε περίπτωση θεωρούμε ότι ο αποκλεισμός ενός συγκεκριμένου είδους περιεχομένου δεν μπορεί να ερμηνευθεί ότι αφορά στον αποκλεισμό υποψηφιότητας αφού προκηρυχθούν οι σχετικές άδειες και αναδειχθούν οι ανάδοχοι καθώς αυτό θα συνιστούσε αθέμιτη και εκ των υστέρων παρέμβαση του Υπουργείου στο αποτέλεσμα της διαγωνιστικής διαδικασίας.

2. Η κατ' εξαίρεση αδειοδότηση της επίγειας συνδρομητικής τηλεόρασης (άρθρο 43)

Με το άρθρο 43 προστίθεται μια νέα διαδικασία αδειοδότησης των επίγειων συνδρομητικών σταθμών, χωρίς να καταργείται η (ουδέποτε εφαρμοσθείσα) υφιστάμενη διαγωνιστική διαδικασία του άρθρου 5 του Ν 2466/1998. Η «πρωτοτυπία» του εδ. γ', που προστέθηκε στο άρθρο 1 παρ. 2 του Ν 2466/1998, έγκειται στο ότι η χορήγηση των αδειών γίνεται από το ΕΣΡ «χωρίς διαγωνιστική διαδικασία, κατά προτεραιότητα και υπό την προϋπόθεση ότι δεν υφίστανται τεχνικά ζητήματα μη επάρκειας χωρητικότητας δικτύου για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς και διανομής περιεχομένου ελεύθερης λήψης». Πρόκειται κατ' ουσία για άδειες που χορηγούνται κατ' εξαίρεση μόνο στους ήδη αδειούχους επίγειας μετάδοσης ελεύθερης λήψης.

Επίσης, με το νέο άρθρο 2 παρ. 4 Ν 2644/1998 καταργήθηκε η δυνατότητα των συνδρομητικών παρόχων μέσω δορυφόρου να αποκτούν σταθμό επίγειας μετάδοσης (ελεύθερης λήψης ή συνδρομητικό). Τούτο σημαίνει πρακτικά ότι, σε μια τόσο μικρή αγορά όπως η ελληνική, οι παραδοσιακές δορυφορικές πλατφόρμες Nova και Cosmote αποκλείονται από την επίγεια μετάδοση.

Κατά την άποψή μας, οι ως άνω διατάξεις δημιουργούν καταρχήν ζητήματα ίσης μεταχείρισης με όσους επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στην αγορά της επίγειας συνδρομητικής τηλεόρασης μέσω της κανονικής αδειοδοτικής διαδικασίας, όπως σωστά επισημάνθηκε στην Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής (σ. 18).

Επιπλέον, λόγω απουσίας αφενός μεν στοιχειώδους προγραμματισμού ως προς τον προσδιορισμό των διαθέσιμων αδειών (θεματικών, περιφερειακών), αφετέρου δε χρονοδιαγράμματος για την υιοθέτηση συστήματος που θα επιτρέψει την αύξηση της χωρητικότητας του ήδη περιορισμένου φάσματος επίγειας τηλεόρασης, θεωρείται δεδομένο ότι το νέο άρθρο 1 παρ. 2 εδ. γ' 2644/1998 θα παραμείνει μια ανεφάρμοστη διάταξη.

3. Η μεταβολή της φυσιογνωμίας προγράμματος (άρθρο 39)

Ως προς το πρόγραμμα και τη φυσιογνωμία των ήδη λειτουργούντων σταθμών περιφερειακής εμβέλειας ο νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα της άπαξ και μέχρι την προκήρυξη των σχετικών αδειών, μεταβολής της φυσιογνωμίας του προγράμματός τους, μετά από έγκριση του ΕΣΡ. Το ΕΣΡ θα πρέπει να λάβει υπόψη του για την έκδοση της απόφασής του την υφιστάμενη κατάσταση της περιοχής εκπομπής του ενδιαφερόμενου σταθμού, τη βιωσιμότητά του και την πληρότητα του προγράμματός του.

Σε αντίθεση με προϊσχύσασα διάταξη⁸, η δυνατότητα μεταβολής δίδεται τόσο στους ενημερωτικούς όσο και στους μη ενημερωτικούς σταθμούς περιφερειακής εμβέλειας, ενώ για την έκδοση της σχετικής απόφασης ο νομοθέτης δεν περιορίζεται μόνον στην πρόβλεψη υποβολής σχετικής αιτήσεως των ενδιαφερομένων με περιγραφή της φυσιογνωμίας του προγράμματος αλλά επιβάλλει επιπλέον την συνυποβολή στοιχείων για

το προσωπικό του σταθμού καθώς και των στοιχείων από τα οποία προκύπτει η υποδομή για τη στήριξη της μεταβολής της φυσιογνωμίας.

Η αίτηση δηλαδή δεν θα γίνεται αποδεκτή αυτοδικαίως αλλά θα αξιολογείται αφού ληφθούν υπόψη η πληρότητα του προγράμματος (προφανώς υπό την έννοια του ελάχιστου προβλεπόμενου από τη νομοθεσία ανάλογα με τη φυσιογνωμία του σταθμού) καθώς και άλλα ουσιαστικά κριτήρια (όπως η βιωσιμότητα) και η υφιστάμενη κατάσταση της περιοχής εκπομπής (υπό την έννοια της αξιολόγησης του πλήθους των σταθμών που ανήκουν στις κατηγορίες των ενημερωτικών και των μη ενημερωτικών σταθμών σε σχέση με τις ανάγκες κάλυψης της περιοχής στην οποία δραστηριοποιείται ο σταθμός).

Παρά το γεγονός ότι το ΕΣΡ φαίνεται να διαθέτει διακριτική ευχέρεια για την αποδοχή της αίτησης και παρά το γεγονός ότι τα κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων είναι γενικά, έχουμε τη γνώμη ότι θα είναι δύσκολο για την Ανεξάρτητη Αρχή να απορρίψει τις σχετικές αιτήσεις, αν αυτές πράγματι περιέχουν λόγους για τους οποίους επιδιώκεται η αλλαγή φυσιογνωμίας (όπως είναι οι λόγοι βιωσιμότητας) και εφόσον βεβαίως πληρούνται οι τυπικές προϋποθέσεις της κείμενης νομοθεσίας (ελάχιστο προσωπικό, υποδομή) για την παροχή των σχετικών τηλεοπτικών υπηρεσιών.

Αντίστοιχη διαδικασία μεταβολής προβλέπεται και για τους ραδιοφωνικούς σταθμούς, κάτι που είχε δεχθεί το ΕΣΡ κατά το παρελθόν ότι απορρέει, ακόμη και αν δεν προβλέπεται ρητώς στην νομοθεσία, από την αρχή της πολυφωνίας, το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης και το δικαίωμα στην οικονομική ζωή της χώρας⁹.

4. Η απλούστευση της μεταβίβασης τηλεοπτικών επιχειρήσεων (άρθρο 38)

Με το άρθρο 38 του Ν 4779/2021 απλουστεύεται η διαδικασία μεταβίβασης των επιχειρήσεων που διαθέτουν άδεια τηλεοπτικού σταθμού.

Εν πρώτοις καταργείται η απαγόρευση σύναψης συμβάσεων δανείων προς τις εταιρείες που κατέχουν τηλεοπτικούς σταθμούς από τους εταίρους, μετόχους και μέλη των οργάνων διοίκησής τους, η οποία προβλεπόταν στην παρ. 13 του άρθρου 1 του Ν 2328/1995. Η απαγόρευση της δανειοδότησης -παράβαση της οποίας μπορούσε να οδηγήσει ακόμη και σε ανάκληση της άδειας λειτουργίας- είχε απωλέσει τον εγγυητικό της χαρακτήρα ενόψει της κατάργησης της απαγόρευσης συμμετοχής φυσικών και νομικών προσώπων με ποσοστό άνω 25% στο μετοχικό κεφάλαιο των τηλεοπτικών επιχειρήσεων.

Περαιτέρω με την ίδια διάταξη καταργήθηκε ο κανόνας της απόλυτης ακυρότητας ιδιωτικών συμφωνητικών ως προς το ύψος του τιμήματος των σχετικών δικαιοπρασιών, την συμμετοχή των μετόχων στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών και την ενεχυρίαση μετοχών.

Η κατάργηση του κανόνα της απόλυτης ακυρότητας, ο οποίος πάντως δεν εμπόδιζε το ΕΣΡ κατά τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των σταθμών- κινείται στην ίδια λογική με την κατάργηση της υποχρέωσης να περιβάλλονται τον συμβολαιογραφικό τύπο οι μεταβιβάσεις των μετοχών και των εταιρικών μεριδίων των τηλεοπτικών επιχειρήσεων καθώς αρκεί η τήρηση του κατά περίπτωση προβλεπόμενου στη νομοθεσία τύπου δημοσιότητας.

Θα πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι η πρόβλεψη της απόλυτης ακυρότητας αποτελούσε ισχυρό αντικίνητρο για την σύναψη συμβάσεων με διαφορετικό περιεχόμενο σε σχέση με εκείνο το οποίο υποβαλλόταν προς έγκριση στο ΕΣΡ καθώς τις σχετικές συμβάσεις δεν θα μπορούσαν να τις επικαλεστούν οι «συμβαλλόμενοι» σε δικαστικές διαφορές που θα μπορούσαν να προκύψουν στο μέλλον.

5. Οι ρυθμίσεις για το προσωπικό και την καταβολή του τιμήματος της άδειας των σταθμών εθνικής εμβέλειας (άρθρα 41 και 42)

Ο νόμος πρόβλεψε επιμέρους διευκολύνσεις για τους σταθμούς εθνικής εμβέλειας που αδειοδοτήθηκαν δυνάμει του Ν 4339/2015.

Ως προς το προσωπικό, χωρίς να μεταβληθεί η υποχρέωση απασχόλησης τουλάχιστον 400 ατόμων, προβλέφθηκε η δυνατότητα προσμέτρησης της απασχόλησης μέχρι 15% του ετήσιου μέσου όρου των εργαζομένων σε εταιρείες παραγωγής για παραγωγές που εκτελούνται αποκλειστικά για τις ανάγκες των σταθμών καθώς και σε επιχειρήσεις συνδεδεμένες με τις τηλεοπτικές επιχειρήσεις που έλαβαν άδεια.

Με τη διάταξη αυτή ο νομοθέτης ισορροπεί ανάμεσα στην ανάγκη ευελιξίας ως προς την απασχόληση προσωπικού στα ηλεκτρονικά ΜΜΕ (στα οποία λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης μεταβάλλεται διαρκώς ο αριθμός του ελάχιστου προσωπικού το οποίο απαιτείται για την ποιοτική παραγωγή προγράμματος) και στην ανάγκη διασφάλισης των θέσεων των εργαζομένων. Κατά τη γνώμη μας ήδη έχει καταστεί σαφές ότι ανελαστικές ρυθμίσεις που επιβάλλουν ελάχιστο αριθμό εργαζομένων με δεδομένα άλλων εποχών δεν έχουν σοβαρή πιθανότητα να μακροημερεύσουν και σταδιακά θα αμβλύνονται, όπως εν προκειμένω.

Περαιτέρω και ειδικώς ως προς τη δόση για το τίμημα της άδειας για το έτος 2020 προβλέφθηκε η δυνατότητα καταβολής μόνον του ποσού των 50.000 ευρώ υπό την προϋπόθεση ότι το υπόλοιπο ποσό, ύψους 3.450.000 θα κατευθυνθεί σε επενδύσεις εντός του σταθμού. Η ανάγκη υπαγορεύεται από την κρίση του 2020 λόγω της πανδημίας. Ζήτημα παραμένει αν αντίστοιχες διευκολύνσεις θα επαναληφθούν και στα επόμενα χρόνια, καθώς η κρίση στα παραδοσιακά ηλεκτρονικά Μέσα συνεχίζεται, οι οικονομικές δε συνέπειες της πανδημίας δεν έχουν ακόμα εκδηλωθεί πλήρως.

6. Η αδειοδότηση των ραδιοφωνικών σταθμών και η εκ νέου πρόβλεψη του ελέγχου μεταβίβασης των ραδιοφωνικών επιχειρήσεων (άρθρο 40)

Αναφορικά με τους ραδιοφωνικούς σταθμούς ο νέος νόμος ουδέν ρυθμίζει για τη διαδικασία και τα κριτήρια αδειοδότησης.

Υπενθυμίζεται ότι για το θέμα αυτό εξακολουθούν να ισχύουν οι अपарχαιωμένες διατάξεις του Ν 3592/2007, με τις οποίες προβλέπεται σύστημα μοριοδότησης με κριτήρια (άρθρα 8 και 9), τα μισά εκ των οποίων έχουν ήδη καταργηθεί¹⁰, ενώ οι μεταβατικές διατάξεις δυνάμει των οποίων οι ραδιοφωνικοί σταθμοί λειτουργούσαν είτε έχουν κριθεί αντισυνταγματικές από το ΣΤΕ¹¹ είτε έχει λήξει η ισχύ τους¹².

Δεδομένων των ανωτέρω και προκειμένου να καταστεί δυνατή η αδειοδότηση των ραδιοφώνων απαιτείται εκ νέου η ρύθμιση της διαδικασίας καθώς και των κριτηρίων αξιολόγησης των υποψηφίων.

Στη φάση αυτή ο νομοθέτης περιορίσθηκε να ορίσει, με το άρθρο 40 παρ. 2, ως καταληκτική ημερομηνία για τη «διαδικασία αδειοδότησης» την 30ή Ιουνίου 2023, παρατείνοντας έτσι για δύο και πλέον έτη την εκκρεμότητα της μεταβατικής λειτουργίας.

Ενόψει μάλιστα της έλλειψης νομοθετικής «κάλυψης» της μεταβατικής λειτουργίας καθώς, όπως προαναφέρθηκε, οι σχετικές διατάξεις που την προέβλεπαν είχαν κριθεί αντισυνταγματικές, σε κάθε δε περίπτωση είχαν λήξει ήδη από το 2015, ο νομοθέτης προέβλεψε ότι οι ραδιοφωνικοί σταθμοί που περιλαμβάνονται στο οικείο Μητρώο του ΕΣΡ, εποπτευόμενοι ως νομίμως λειτουργούντες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, συνεχίζουν να εκπέμπουν νόμιμα έως ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία χορήγησης των αδειών.

Με τη ρύθμιση αυτή ο νομοθέτης δεν συνάρτησε τη νομιμότητα της μεταβατικής λειτουργίας των σταθμών με το πραγματικό γεγονός της εκπομπής τους σε συγκεκριμένη ημερομηνία, όπως προβλεπόταν στο παρελθόν¹³ αλλά με το γεγονός της συμπερίληψής τους, και μάλιστα κατά το χρόνο ψήφισης του νόμου, στο Μητρώο του ΕΣΡ.

Το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι αν με την εν λόγω διάταξη πρέπει να θεωρηθεί ότι χορηγείται δικαίωμα νόμιμης εκπομπής σε όλους τους ραδιοφωνικούς σταθμούς οι οποίοι κατά το χρόνο ψήφισης του νόμου περιλαμβάνονταν πράγματι στο Μητρώο του ΕΣΡ ή μόνον σε όσους περιλαμβάνονταν νομίμως σε αυτό.

Ραδιοφωνικοί σταθμοί, για παράδειγμα που περιλαμβάνονταν στο Μητρώο αν και δεν θα έπρεπε (π.χ. διότι κατά το παρελθόν είχαν διακόψει προσωρινά για μεγάλο χρονικό διάστημα την εκπομπή τους επανερχόμενοι σε λειτουργία στη συνέχεια) και για τους οποίους δεν είχε εκδοθεί από το ΕΣΡ απόφαση διαγραφής τους αποκτούν δικαίωμα νόμιμης εκπομπής μέχρι την προκήρυξη των αδειών;

Κατά τη γνώμη μας η μεταβατική διάταξη θα πρέπει να θεωρηθεί ότι «νομιμοποιεί» όλους τους λειτουργούντες σταθμούς που περιλαμβάνονταν στο Μητρώο για τους οποίους δεν είχε μέχρι την ψήφιση του νόμου εκδοθεί απόφαση διαγραφής τους από το ΕΣΡ.

Ως προς το ζήτημα της μεταβίβασης ραδιοφωνικών επιχειρήσεων ο νομοθέτης ρύθμισε το κενό που είχε δημιουργηθεί από την κατάργηση του άρθρου 6 του Ν 2328/1995 με το άρθρο 40 του Ν 4487/2017¹⁴. Ειδικότερα προέβλεψε, με το άρθρο 40 παρ. 3, τη δυνατότητα μεταβίβασης επιχείρησης που κατέχει άδεια ραδιοφωνικού σταθμού ως συνόλου καθώς και τη δυνατότητα μεταβίβασης των μετοχών ή εταιρικών μεριδίων εταιρείας που κατέχει αντίστοιχη άδεια. Για τη μεταβίβαση δεν προβλέπεται πλέον αποκλειστικώς η τήρηση του συμβολαιογραφικού τύπου καθώς πλέον αρκεί να τηρείται ο τύπος δημοσιότητας¹⁵ που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία ανά περίπτωση.

Με την εν λόγω διάταξη πάντως δεν αντιμετωπίστηκε οριστικά το ζήτημα της δυνατότητας μεταβίβασης αυτοδιαχειριζόμενων σταθμών, οι οποίοι είχαν υπαχθεί στο άρθρο 8 παρ. 9 περ. στ' του Ν 3592/2007 όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 32 του Ν 4109/2013.

Για τους σταθμούς αυτούς προσφάτως το ΕΣΡ έκρινε ότι επιτρέπεται η μεταβίβασή τους υπό την προϋπόθεση ότι η πλειοψηφία του εταιρικού κεφαλαίου θα ανήκει στους εργαζόμενους στους οποίους είχε αρχικώς χορηγηθεί άδεια λειτουργίας (βλ. ΕΣΡ 150/2020).

Τέλος ορίστηκε ότι τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται για τους μετόχους και τα μέλη της διοίκησης των τηλεοπτικών σταθμών ισχύουν και για τους ιδιοκτήτες εταίρους, μετόχους και τη διοίκηση των επιχειρήσεων που είναι φορείς ραδιοφωνικών σταθμών. Προβλέφθηκε, δηλαδή, η απαγόρευση της καθ' οιονδήποτε τρόπο συμμετοχής των ανωτέρω προσώπων σε επιχειρήσεις ερευνών της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς, σε διαφημιστικές επιχειρήσεις και σε επιχειρήσεις διενέργειας τηλεπωλήσεων.

7. Ο αποκλεισμός του ΕΣΡ από την εφαρμογή του νόμου

Στο άρθρο 51¹⁶ συγκεντρώθηκαν όλες οι διατάξεις με τις οποίες παρέχεται εξουσιοδότηση εξειδίκευσης των θεσπιζόμενων κανόνων από τις αρχές που ανήκουν στην συνήθη διοικητική ιεραρχία (α), ενώ με περιορισμένες διάσπαρτες διατάξεις παρέχεται στο ΕΣΡ εξουσιοδότηση διαμόρφωσης διαδικαστικών διατάξεων (β). Ειδικότερα:

α. Άρθρο 51: Παροχή εξουσιοδότησης στις κλασσικές διοικητικές αρχές

αα. Έκδοση ΠΔ

Η σημαντικότερη όλων των εξουσιοδοτήσεων είναι αυτή της παρ. 7 που αφορά έκδοση Προεδρικού Διατάγματος με τους Κώδικες Δεοντολογίας, πρώτον, των Οπτικοακουστικών και Ραδιοφωνικών Προγραμμάτων (ειδησεογραφικών ή μη) και, δεύτερον, των Εμπορικών Ανακοινώσεων (δηλ. των κάθε είδους διαφημίσεων, χορηγιών και τοποθετήσεων

προϊόντος). Παρά το ότι προτιμήθηκε ο τύπος του ΠΔ, που προϋποθέτει εισήγηση του αρμόδιου υπουργού, ρητώς ορίζεται ότι η κατάρτιση των Κωδίκων γίνεται αποκλειστικά από το ΕΣΡ, αφού οργανωθεί από την ανεξάρτητη αρχή δημόσια διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς της αγοράς. Θα πρέπει να προσεχθεί το ενδεχόμενο παροχής υπεξουσιοδότησης στην ανεξάρτητη αρχή για την άμεση επικαιροποίηση ορισμένων ειδικότερων θεμάτων, απαραίτητη για την αποφυγή της βαριάς διαδικασίας του ΠΔ, που προϋποθέτει γνωμοδότηση του ΣΤΕ.

αβ. Έκδοση Υπουργικής Απόφασης

Στην περίπτωση της τηλεοπτικής κάλυψης των εκδηλώσεων μείζονος σημασίας του άρθρου 18, η αρμοδιότητα καθορισμού των εκδηλώσεων αυτών εκχωρείται με την παρ. 4 στον Υπουργό στον οποίο ανατίθενται οι αρμοδιότητες της Γεν. Γραμ. Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (ΓΓΕΕ) και στον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού, ωστόσο ο έλεγχος εφαρμογής της διάταξης και η επιβολή κυρώσεων ανήκει στο Ε.Σ.Ρ. (πρβλ. άρθρο 36 παρ. 1).

Στην περίπτωση της παρ. 4 εδ. β', ορίζεται αρμοδιότητα του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού για εξειδίκευση των όρων εφαρμογής του Πιστοποιητικού Ελληνικής Ιθαγένειας του άρθρου 17 παρ. 2 για τα οπτικοακουστικά έργα.

Τέλος, με την παρ. 4 εδ. γ' εξουσιοδοτείται ο εποπτεύων τις ΓΓΕΕ υπουργός για τους όρους εφαρμογής του άρθρου 17 παρ. 5 (εξειδίκευση παρόχων με χαμηλό κύκλο εργασιών ή χαμηλή θέαση).

αγ. Έκδοση ΥΑ, μετά από γνώμη του ΕΣΡ

Στην τρίτη κατηγορία διατάξεων του άρθρου 51 η εξειδίκευση των κανόνων γίνεται με υπουργική απόφαση, αφού όμως προηγηθεί η διατύπωση απλής γνώμης από το ΕΣΡ. Εδώ διακρίνουμε δύο κατηγορίες διατάξεων: με τις τρεις πρώτες παρέχεται εξουσιοδότηση διαμόρφωσης κυρίως ουσιαστικών κανόνων, ενώ με τις υπόλοιπες ρυθμίζονται διαδικαστικά ζητήματα υποβολής στοιχείων. Εκτός της τελευταίας περίπτωσης (όπου εμπλέκονται και οι Υπουργοί Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Πολιτισμού και Αθλητισμού), η αρμοδιότητα ανήκει ευλόγως στον έχοντα τις αρμοδιότητες των ΓΓΕΕ υπουργό.

Παρ. 1: για την κατάταξη των τηλεοπτικών προγραμμάτων προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία ανηλίκων (άρθρο 9).

Παρ. 2: για την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία στα τηλεοπτικά προγράμματα (ά. 10).

Παρ. 6: για τις ειδικότερες υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών πλατφόρμας διαμοιρασμού βίντεο ως προς την εφαρμογή μέτρων για προστασία ανηλίκων ή συναφή θέματα (ά. 32 παρ. 6) [στη διατύπωση γνώμης συμμετέχει και η ΕΕΤΤ].

Παρ. 5: υποβολή στοιχείων από τηλεοπτικούς οργανισμούς για να διαπιστωθεί η συμμόρφωσή τους ως προς την τήρηση υποχρεώσεων για προώθηση ευρωπαϊκών έργων (ά. 20) και για μετάδοση ευρωπαϊκών έργων ανεξάρτητων παραγωγών (ά. 21).

Παρ. 3 εδ. α': υποβολή στοιχείων από παρόχους κατά παραγγελία υπηρεσιών (άρθρο 17 παρ. 1 και 2) και παρόχους που υπέχουν υποχρέωση ενίσχυσης κινηματογραφικών έργων (ά. 17 παρ. 6).

β. Παροχή εξουσιοδότησης στο ΕΣΡ για αυτοτελή κανονιστική αρμοδιότητα

Με τις αρμοδιότητες αυτές το ΕΣΡ δεν διαμορφώνει ουσιαστικούς κανόνες δικαίου αλλά διατάξεις διαδικαστικού χαρακτήρα, αφού προσδιορίζει τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους εποπτευόμενους οργανισμούς και είναι απαραίτητα για την άσκηση του εποπτικού του έργου:

Άρθρο 37 παρ. 1: από κάθε είδους εποπτευόμενο πάροχο για την εγγραφή στο Μητρώο Επιχειρήσεων του ΕΣΡ. Διευκρινίζεται ότι, ειδικά για τους παρόχους μέσω ευρυζωνικών δικτύων, η εγγραφή στο Μητρώο αυτό επέχει θέση αδείας λειτουργίας (πρβλ. άρθρο 9 παρ. 7Α Ν 2644/1998, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 43 παρ. 3 Ν 4779/2021).

Άρθρο 32 παρ. 10: στατιστικά ή πληροφοριακά στοιχεία από τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο σχετικά με την εν γένει εφαρμογή του άρθρου 32.

Άρθρο 31 παρ. 5: Εξειδικεύεται ο τρόπος κατάρτισης από το ΕΣΡ του καταλόγου με τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο που είναι ή θεωρούνται εγκαταστημένες στην Ελλάδα.

Από τα παραπάνω, είναι εμφανές ότι ο συντάκτης του Ν 4779/2021 παρέμεινε πιστός στη διαχρονική επιφύλαξη για ανάθεση στο ΕΣΡ αυτοτελούς κανονιστικής αρμοδιότητας, καίτοι σε όλες τις περιπτώσεις ανωτ. υπό αγ' πρόκειται για ζητήματα που, λόγω του λεπτομερειακού και τεχνικού τους χαρακτήρα, είναι πρόσφορα για ρύθμιση από την ανεξάρτητη αρχή. Παρά το γεγονός ότι εδώ η νομολογία του ΣτΕ έχει κάνει άλματα με την απόφαση 95/2017 της Ολομέλειας, η αναχρονιστική εμμονή του νομοθέτη να διατηρήσει σε επίπεδο υπηρεσιών του Υπουργείου τις ως άνω αρμοδιότητες αποκαλύπτει επιπλέον και την εμμονική άρνησή του να καταστήσει τις υπηρεσίες αυτές επιτελικές και στρατηγικού χαρακτήρα, όπως οφείλουν να είναι.

8. Επίλογος

Οι διατάξεις του Ν 4779/2021 που αφορούν τη ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς δεν ρυθμίζουν αποφασιστικά τα εκκρεμή ζητήματα της αδειοδότησης των ραδιοφωνικών σταθμών και των τηλεοπτικών σταθμών περιφερειακής εμβέλειας.

Οι ρυθμίσεις φαίνεται να στοχεύουν, άλλες με μεγαλύτερη άλλες με μικρότερη επιτυχία, στην επίλυση ειδικών ζητημάτων που χαρακτηρίζονται ως κατεπείγοντα και διορθώνουν αστοχίες της κείμενης νομοθεσίας.

Ο νόμος, αν και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποφασιστικό βήμα για την λυσιτελή ρύθμιση του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου και την αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου του ΕΣΡ, αποτελεί μια πρώτη χρήσιμη αλλά μάλλον ημιτελή προσπάθεια ρύθμισης εκκρεμοτήτων, των οποίων η οριστική διευθέτηση παραπέμπεται, για ακόμη μία φορά, στο μέλλον.

-
- [1.](#) Ο συγγραφέας είχε την ευθύνη για τη σύνταξη των υπό 1, 3, 4, 5, 6 και 8 του παρόντος.
 - [2.](#) Ο συγγραφέας είχε την ευθύνη για τη σύνταξη των υπό 2 και 7 του παρόντος.
 - [3.](#) Οι απόψεις που εκφράζονται είναι προσωπικές και δεν δεσμεύουν το ΕΣΡ.
 - [4.](#) Βλ. την παρ. 2 του άρθρου 41 με την οποία προστίθεται στο τέλος της παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν 4339/2015 εδάφιο ως εξής: «Καταληκτική προθεσμία για τη διαδικασία αδειοδότησης των παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας μη ενημερωτικού περιεχομένου και περιφερειακής εμβέλειας (ενημερωτικού γενικού και μη ενημερωτικού περιεχομένου) ορίζεται η 31η 12.2022». Από τη διατύπωση της διάταξης προκύπτει ότι η 31η Δεκεμβρίου 2022 δεν αποτελεί το χρονικό όριο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας αλλά το απώτατο χρονικό όριο για την έκδοση της σχετικής προκήρυξης από το ΕΣΡ. Αν μάλιστα η προκήρυξη εκδοθεί στο τέλος της προθεσμίας η διαδικασία της δημοπρασίας και η χορήγηση των αδειών θα λάβουν χώρα το (εκλογικό) έτος 2023.
 - [5.](#) Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (επί των ειδικών παρατηρήσεων της στα άρθρα 40 παρ. 1 και 41 παρ. 2) επισημαίνει ότι η σχετική διαδικασία πρέπει να λάβει χώρα εντός του συντομότερου δυνατού χρόνου, ενόψει και της νομολογίας του ΣτΕ.
 - [6.](#) Για το ιστορικό των παρατάσεων βλ. τη σκέψη 5 της ΣτΕ (Ολ) 95/2017, ΔΙΜΕΕ, 2017, σ. 130.
 - [7.](#) Βλ. την απόφαση 3578/2010 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς και τις μεταγενέστερες 3253/2011, 237, 387/2012, 996, 4185/2013, 1923, 4615, 4809/2014, 2228, 2233, 2519, 2861-2862/2015.
 - [8.](#) Η δυνατότητα μεταβολής του προγράμματος των μεταβατικώς λειτουργούντων σταθμών είχε προβλεφθεί κατά το παρελθόν με το άρθρο έκτο περ. 3β΄ του Ν 4279/2014 με το οποίο παρεχόταν μόνον στους ενημερωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς η δυνατότητα να μεταβάλουν άπαξ το χαρακτήρα του προγράμματος τους σε μη ενημερωτικό με υπεύθυνη

στο ΕΣΡ που συνοδεύονταν από συνοπτική παρουσίαση του πρώτου εβδομαδιαίου προγράμματος με το νέο τους χαρακτήρα. Η αίτηση γινόταν δεκτή από το ΕΣΡ χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση.

9. Βλ. [ΕΣΡ 149/2019](#), ΔΙΤΕ 2/2020, σ. 343 επ. με σχόλιο Π. Δημητρόπουλου, σ. 345 επ.

10. Το άρθρο 9 του Ν 3592/2007 προέβλεπε τον προσπορισμό μορίων από τα κριτήρια της παλαιότητας, της συγχώνευσης, της προγραμματικής πληρότητας, της οικονομικής επένδυσης και του προσωπικού καθώς και την αφαίρεση μορίων σε περίπτωση παραβάσεων του υποψηφίου. Με το άρθρο 40 του Ν 4487/2017 τα κριτήρια της παλαιότητας, της προγραμματικής πληρότητας και η αρνητική βαθμολόγηση καταργήθηκαν.

11. Πρόκειται για το άρθρο 53 του Ν 2778/1999 για την οποία εκδόθηκε η ΣτΕ (ΟΛ) 3315/2014,

12. Για το ιστορικό των μεταβατικών διατάξεων με τις διαρκείς παρατάσεις μέχρι την 31/12/2015, βλ. ΣτΕ 1794/2018 (σκέψη 5).

13. Βλ. το άρθρο 53 του Ν 2778/1999, για τους σταθμούς που λειτουργούσαν την 1/11/1999 καθώς και το άρθρο 12 παρ. 29 Ν 3310/2005 για τους σταθμούς της Αττικής που λειτουργούσαν την 31/12/2004.

14. Ο νομοθέτης κατήργησε το άρθρο 6 του Ν 2328/1995 που ρύθμιζε τα σχετικά με τη χορήγηση των αδειών των ραδιοφωνικών σταθμών ενόψει των ρυθμίσεων των άρθρων 8 και 9 Ν 3592/2007 με τις οποίες καθοριζόταν εκ νέου η διαδικασία, πλην όμως θα έπρεπε να είχε διατηρήσει σε ισχύ την παρ. 11 με την οποία ρυθμιζόταν η μεταβίβαση ραδιοφωνικών επιχειρήσεων. Για το ζήτημα αυτό ουδέν είχε προβλεφθεί στο Ν 3592/2007. Συνέπεια του κενού ήταν να εφαρμόζεται αναλογικώς από το ΕΣΡ, στην περίπτωση της μεταβίβασης ραδιοφωνικών σταθμών, η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 13 του Ν 2328/1995 η οποία αφορούσε τον έλεγχο της μεταβίβασης των τηλεοπτικών σταθμών (βλ. ενδεικτικά ΕΣΡ 134/2019).

15. Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 40 του Ν 4779/2021 η σχετική σύμβαση πρέπει να «περιβάλλεται τον συμβολαιογραφικό τύπο ή τον κατά περίπτωση άλλον τύπο δημοσιότητας».

16. Εξαιρουμένης της περίπτωσης του άρθρου 11 όπου προβλέπεται η έκδοση ΠΔ για τη λήψη μέτρων με τα οποία θα διασφαλίζεται στους οδηγούς προγράμματος των ψηφιακών παρόχων ή με άλλο τρόπο η προβολή υπηρεσιών ή προγραμμάτων γενικού συμφέροντος.