



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Προτάσεις Κανονιστικού Πλαισίου για την Υπαίθρια Διαφήμιση

Τελική έκθεση

Δεκέμβριος 2008

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Προτάσεις για την οργάνωση και τον έλεγχο της υπαίθριας διαφήμισης

Η υπαίθρια διαφήμιση αποτελεί σημαντική πηγή εσόδων για τους ΟΤΑ αλλά και πηγή ρύπανσης και αισθητικής υποβάθμισης του δημόσιου χώρου.

Η υπαίθρια διαφήμιση, συνθέτει ένα μεγάλο τμήμα της διαφημιστικής 'πίπτας' που συμπληρώνεται από την τηλεόραση, τον τύπο, το ραδιόφωνο και, πρόσφατα, το διαδίκτυο. Ωστόσο, όπως έχει σήμερα διαμορφωθεί το τοπίο, για διάφορους λόγους που θα αναφερθούν αναλυτικά, σε πολλές περιπτώσεις τα αναλογούντα από την υπαίθρια διαφήμιση τέλη υπέρ των ΟΤΑ δεν εισπράττονται με αποτέλεσμα να υπάρχει σημαντική απώλεια εσόδων.

Η υπαίθρια διαφήμιση, όπως τελικά εφαρμόζεται στη χώρα μας, είναι συχνά όχι μόνο πηγή οπτικής ρύπανσης και αισθητικής υποβάθμισης του δημόσιου χώρου αλλά και φυσικής ρύπανσης με την αλόγιστη κατανάλωση εντύπων πάσης φύσεως (ένθετα, σάντουιτς κ.λπ.).

Πολλές προσπάθειες έχουν γίνει σε θεσμικό επίπεδο για τη διαμόρφωση κανόνων και προδιαγραφών (αισθητικής, οδικής ασφάλειας, ασφάλειας των πεζών, κτιριοδομίας, στατικής επάρκειας κ.λπ.) καθώς και για τον έλεγχο εφαρμογής τους. Αποτέλεσμα των προσπαθειών αυτών είναι να έχει δημιουργηθεί ένα πολυδαίδαλο και συχνά αντικρουόμενο θεσμικό πλαίσιο (ιδιαίτερα κοστοβόρο) το οποίο δυσχεραίνει τον έλεγχο και επιτρέπει τις αυθαιρεσίες. Όπως και σε άλλους τομείς της δημόσιας ζωής, στην προσπάθεια επιβολής της τάξης έχει δημιουργηθεί ένα ιδιαίτερα αυστηρό πλαίσιο, αναντίστοιχο με την πραγματικότητα, το οποίο και παραμένει ανεφάρμοστο. Η σημερινή εικόνα πιστοποιεί την ανεξέλεγκτη και χαστική κατάσταση που επικρατεί και την παντελή έλλειψη ελέγχου της σωστής εφαρμογής του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου.

Την γενική εικόνα επιδεινώνουν οι οργανωτικές ελλείψεις και ίσως και η άγνοια των αρμοδίων των Δήμων, με αποτέλεσμα και την απώλεια σημαντικών εσόδων.

Μέσα σε αυτό το νεφελώδες κανονιστικό και διαχειριστικό πλαίσιο οι ενδιαφερόμενοι (εταιρείες outdoor, ιδιωτικές επιχειρήσεις, κερδοσκοπικές επιχειρήσεις που εμφανίζονται ως «πολιτιστικές δραστηριότητες» αλλά και μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί) μεγιστοποιούν τις θέσεις διαφήμισης συχνά σε βάρος της αισθητικής του πολεοδομικού περιβάλλοντος, αλλά και της ασφάλειας των πολιτών.

Η υπαίθρια διαφήμιση συχνά αποτελεί αντικείμενο συναλλαγής ή και σιωπηρής αποδοχής μεταξύ τοπικών αρχόντων, πολιτευτών και κομμάτων και των διαφημιστικών εταιριών των κατά τόπους επαγγελματικών ενώσεων και ομάδων πίεσης που λειτουργούν σε καθεστώς αδιαφάνειας και

παραοικονομίας χρησιμοποιώντας ακόμα και αθέμιτα μέσα για να διατηρήσουν το καθεστώς αυθαιρεσίας. Οι ΟΤΑ προκειμένου να εξασφαλίσουν πολύτιμα έσοδα επιλέγουν συχνά την ευκολότερη οδό της διαχείρισης της αταξίας η οποία όμως δεν είναι οικονομικά και η πλέον αποδοτική.

Έτσι, αποδυναμώνεται κάθε προσπάθεια να μπει σε τάξη η κατάσταση. Μόνο κατά την προετοιμασία των Ολυμπιακών Αγώνων έγινε συστηματική προσπάθεια από την Εταιρεία Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων αλλά και από μεμονωμένους δήμους με την παραινεση και υποστήριξη της Οργανωτικής Επιτροπής, για τη βελτίωση της εικόνας της πόλης, με μαζική αποξήλωση παράνομων διαφημιστικών πινακίδων και με την επιβολή κανόνων που κατά γενική ομολογία διαμόρφωσαν ένα εξαιρετικά ικανοποιητικό πολεοδομικό περιβάλλον. Η προσπάθεια αυτή γρήγορα εγκαταλείφθηκε μετά το τέλος των Αγώνων με αποτέλεσμα να επανέρχεται η αταξία ακόμα και σε σημεία του ιστορικού κέντρου της Αθήνας από όπου είχε προηγουμένως εξαλειφθεί.

Στην παρούσα έκθεση προτείνονται τρόποι εξυγίανσης του περιβάλλοντος της υπαίθριας διαφήμισης εξασφαλίζοντας :

- Την αισθητική των διαφημιστικών μέσων στο περιβάλλον
- Την Συνταγματική υποχρέωση της πολιτείας «περί ελευθερίας στην πληροφόρηση».
- Την βιωσιμότητα της οικονομικής δραστηριότητας ενός κλάδου της οικονομίας μας
- Την εξασφάλιση της οικονομικής και επιχειρηματικής ελευθερίας μέσω της δυνατότητας επικοινωνίας και προβολής.
- Τα έσοδα των Δήμων από την υπαίθρια διαφήμιση
- Την νομιμότητα των διαφημιστικών μέσων.

Το αντικείμενο και το εύρος της υπαίθριας διαφήμισης

Στην έννοια της υπαίθριας διαφήμισης σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 1 του Ν.2946/2001, που αποτελεί τον βασικό νόμο που ρυθμίζει τα της υπαίθριας διαφήμισης, περιλαμβάνεται η υπαίθρια και δημόσια προβολή με κάθε τρόπο και μέσο, μηνυμάτων κάθε μορφής, για την προώθηση εμπορικών και επαγγελματικών σκοπών ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων.

2. Υπαίθριες διαφημίσεις κατά την παραπάνω έννοια συνιστούν ιδίως:
 - α. Οι έντυπες, οι χειρόγραφες, οι φωτεινές η φωτιζόμενες και οι ηλεκτρονικές ή άλλες διαφημίσεις σε:
 - αα) Κοινόχρηστους, δημοτικούς ή κοινοτικούς χώρους και
 - αβ) Σε ιδιωτικά κτίρια ή οικόπεδα
 - β. Οι διαφημίσεις από τον αέρα, με οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο.
 - γ. Οι διαφημίσεις σε χώρους σιδηροδρομικών, λιμενικών και αεροπορικών σταθμών, σε στάδια και γήπεδα, σε οχήματα σιδηροδρόμων, τροχιοδρόμων, ηλεκτροκινήτων αυτοκινήτων και κάθε τύπου δημόσιας χρήσης οχημάτων ή στην εξωτερική επιφάνειά

τους, σε στέγαστρα αφετηριών ή στάσεων αναμονής επιβατών, αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών και σε περίπτερα.

Στην συνείδηση του πολίτη αλλά και των επιφορτισμένων με τη διαχείριση του αντικειμένου της υπαίθριας διαφήμισης οργάνων και φορέων επικρατεί επιλεκτική ταύτιση της υπαίθριας διαφήμισης με την «επί μισθώσει» εμπορική διαφήμιση, δηλαδή την επικόλληση διαφημιστικών μηνυμάτων μέσα σε πλαίσια διαφόρων μεγεθών που τοποθετούν οι διαφημιστικές εταιρίες κατά μήκος οδών ή σε δώματα κτιρίων ή σε στάσεις λεωφορείων κοκ. Η διαφήμιση αυτού του τύπου αν και αντιπροσωπεύει μέρος μόνο της συνολικής υπαίθριας διαφήμισης (όπως αυτή υπάρχει σήμερα) αποδίδει στους Δήμους και τις Κοινότητες το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων τους από διαφήμιση. Αγνοείται η υπόλοιπη διαφήμιση όπως είναι τα ανηρτημένα σε κολώνες σάντουιτς, οι σημάνσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων, τα διαφημιστικά ένθετα και λοιπά ένθετα, για τα οποία ουδείς μπορεί να παράσχει στοιχεία εσόδων για την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ είναι οφθαλμοφανής η οπτική και φυσική ρύπανση που προκαλούν.

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Ο Ν. 1144/1981 «περί επικολλήσεων εντύπων, διενεργείας ετέρων συναφών πράξεων, ως και ρυθμίσεως θεμάτων τινών αφορώντων τους ΟΤΑ και το Υπ. Εσωτερικών» αποτελεί τον πρώτο βασικό νόμο που ρυθμίζει τα της υπαίθριας διαφήμισης, θέτει κανόνες και διαδικασίες, προβλέπει τρόπους αποκατάστασης, πρόστιμα και ποινές σε περιπτώσεις παρανομιών και καθορίζει επίσης τα τέλη διαφημίσεων υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έχει επικαιροποιηθεί από τον 2946/2001 όσον αφορά στους κανόνες και διαδικασίες καθώς και από τους νόμους 1900/1990 και 2880/2001 όσον αφορά στα διαφημιστικά τέλη υπέρ ΟΤΑ.

Ο Ν. 1900/1990 «συμπλήρωση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ. 323/1989), δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (ν.1622/1986), εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» και ο Ν. 2880/2001 (άρθρο 9) «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» καθορίζουν τα τέλη διαφήμισης υπέρ ΟΤΑ για κάθε διαφήμιση που γίνεται με οποιονδήποτε τρόπο και μορφή σε χώρους που βρίσκονται μέσα στα διοικητικά τους όρια.

Ο Ν. 2946/2001 «Υπαίθρια διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 224/Α/8-10-2001), καθορίζει το κανονιστικό πλαίσιο για τις υπαίθριες διαφημίσεις και τις επιγραφές σε όλη την επικράτεια. Προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία αδειοδότησης, καθώς και απαγόρευση υπαίθριας διαφήμισης σε ειδικούς χώρους όπως ιστορικούς, αρχαιολογικούς, κτίρια δημοσίων υπηρεσιών, επιφάνειες τεχνικών έργων φορέων του δημοσίου τομέα, κοκ. Προβλέπεται υποχρεωτική αφαίρεση των παράνομων διαφημίσεων και σχετικών κατασκευών, με ευθύνη της Περιφέρειας στην

περίπτωση εθνικής οδού, σιδηροδρομικού δικτύου, αυτοκινητοδρόμων, οδών ταχείας κυκλοφορίας, ΣΑΕ, και του Δήμου ή της Κοινότητας σε όλες τις άλλες. Ο συγκεκριμένος νόμος ενισχύει την γενική αρμοδιότητα και τον έλεγχο των Ο.Τ.Α, οι υπηρεσίες των οποίων έχουν την αρμοδιότητα, εφ' όσον διαπιστωθούν παραβάσεις, να αφαιρούν τις πινακίδες.

Η ΚΥΑ 52138/2003 (ΦΕΚ 1788) για «καθορισμό όρων, προϋποθέσεων, προδιαγραφών και διαδικασίας τοποθέτησης ειδικά διαμορφωμένων πλαισίων, για την προβολή εμπορικής διαφήμισης κατά τις διατάξεις του Ν. 2946/2001.» αφορά στην εξειδίκευση των άρθρων του Ν.2946 προσδιορίζοντας τους τύπους και τις διαστάσεις των διαφημιστικών πλαισίων καθώς και τις επιτρεπτές αποστάσεις και τη χρήση τους ανάλογα με την κατηγορία δημόσιων χώρων.

Η ΚΥΑ 18801/2006 αποτελεί τροποποίηση της υπ' αριθμ. 52138/2003 σε ότι αφορά στις τέντες περιπτέρων με την οποία πλέον επιτρέπονται οι φωτιζόμενες διαφημίσεις.

Η ΚΥΑ 38110/2002 εκδόθηκε επίσης κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 2946 (άρθρο 2 παρ.3). Με αυτήν καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση ανάρτηση πανό σε προσόψεις κτιρίων αποκλειστικά για την προβολή καλλιτεχνικών, πολιτιστικών και κοινωνικών εκδηλώσεων που λαμβάνουν χώρα σε αυτά.

Ο Ν. 2696/ 1999 «Κύρωση κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας» (ΦΕΚ 57/ Α/ 23-3-1999), άρθρο 11 συμπληρώνει τις κανονιστικές διατάξεις της υπαίθριας διαφήμισης δεδομένου ότι θεσπίζει συγκεκριμένους κανόνες, μεγέθη, αποστάσεις εντός και εκτός κατοικημένων περιοχών και προσδιορίζει τις ευθύνες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τήρηση των διατάξεων.

Ο Ν. 2833/2000 (αρ. 2.1 – 2.7) καθορίζει συγκεκριμένο πλαίσιο ελέγχου της διαφήμισης εντός του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας και γενικότερα του χώρου δραστηριοποίησης της Ε.Α.Χ.Α. Α.Ε., ορίζοντας την τελευταία ως υπεύθυνο φορέα για την απομάκρυνση των παρανόμων πινακίδων.

Ο Ν. 3057/ 2002 : Με το άρθρο 83 τροποποιείται και συμπληρώνεται ο Ν. 2833, επεκτείνονται οι απαγορευτικές διατάξεις που αφορούν στο Ιστορικό Κέντρο της Αθήνας σε ευρύτερες ζώνες και προβλέπονται οι διαδικασίες, οι ποινές και οι μηχανισμοί που διευκολύνουν την αφαίρεση των παρανόμων πλαισίων.

Η ΚΥΑ 61818/2004: Με την εξουσιοδότηση του Ν. 3057/2002 η ΚΥΑ 61818/2004 καθορίζει τους ειδικότερους όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η τοποθέτηση διαφημίσεων σε κατάλληλα διαμορφωμένους χώρους και σε στάσεις αναμονής επιβατών.

Ο Ν. 3212/2003 (παρ.12, άρθρο 13) καθορίζει τον τρόπο αφαίρεσης παράνομων διαφημίσεων σε εθνικές και επαρχιακές οδούς και σε άλλους

χώρους αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Πρόσφατα, με την απόφασή του 909/2007 το ΣΤΕ ακύρωσε διατάξεις του προγενέστερου ΚΟΚ που επιτρέπουν τη διαφήμιση κατά μήκος οδικών αξόνων με το αιτιολογικό ότι αντίκεινται σε υπερκείμενες διατάξεις κυρωμένων διεθνών συμβάσεων. Το ζήτημα αυτό εξετάστηκε μεμονωμένα από την επιτροπή και οι σχετικές προτάσεις διατυπώθηκαν σε ανεξάρτητο κείμενο (βλέπε παράρτημα 2).

Τα προβλήματα της υφιστάμενης νομοθεσίας και της σημερινής πρακτικής και οι προτάσεις της Επιτροπής.

- α. Προσαρμογή του υφιστάμενου περιοριστικού πλαισίου σε ρεαλιστικές και βιώσιμες συνθήκες εφαρμογής του
- β. Βελτίωση της οικονομικής απόδοσης (προσαρμογή τελών, προδιαγραφές διαγωνισμών, πιστοποίηση, χρόνοι, εγγυήσεις)
- γ. Σύλληψη του τέλους διαφήμισης
- δ. Διαμόρφωση αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου και εφαρμογής (ευθύνες, δευτεροβάθμιος έλεγχος, ποιος πληρώνει, πρόστιμα κλπ)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα 1: Προτεινόμενες τροποποιήσεις στο νομοθετικό πλαίσιο.

Παράρτημα 2: Η απόφαση 909/2007 του ΣΤΕ και οι συνέπειές της.

Παράρτημα 3: Φωτογραφίες παραδειγμάτων.