

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ* ΑΡΙΘΜ. 16/VI/2012

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στην αίθουσα Συνεδριάσεων του 1^{ου} ορόφου, του κτιρίου των Γραφείων της (Κότσικα 1Α & Πατησίων), την 12^η Ιανουαρίου 2012, ημέρα Πέμπτη και ώρα 10:00, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Δημήτριος Κυριτσάκης.

Μέλη: Ιωάννης Μπιτούνης,
Δημήτριος Λουκάς,
Εμμανουέλα Τρούλη,
Νικόλαος Τραυλός,
Δημήτριος Δανηλάτος,
Δημήτριος Αυγητίδης και
Φραγκίσκος Αρμάος, λόγω κωλύματος τακτικού μέλους.

Γραμματέας: Ευαγγελία Ρουμπή.

Θέμα της συνεδρίασης ήταν η σύνταξη γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής Ανταγωνισμού, βάσει του άρθρου 23 του ν. 3959/2011 (ΦΕΚ 93 Α΄) επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος «Θέσπιση εξαιρέσεως του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών (Σ.Ο.Ε.), ν. 820/1978 (ΦΕΚ 174 Α΄), από τη ρύθμιση της παραγράφου 1 του άρθρου 2, του ν. 3919/2011 (ΦΕΚ 32 Α΄) και διατήρηση σε ισχύ της ειδικής περί αυτού ισχύουσας νομοθεσίας» των Υπουργείων Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Την 7.10.2011 (αριθμ. πρωτ. 6347) εστάλη από τον Υπουργό Οικονομικών στην Επιτροπή Ανταγωνισμού αίτημα εξέτασης και έκδοσης γνωμοδότησης βάσει του άρθρου 23 του ν. 3959/2011 επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος «Θέσπιση εξαιρέσεως του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών (Σ.Ο.Ε.), ν. 820/1978 (ΦΕΚ 174 Α΄), από τη ρύθμιση της παραγράφου 1 του άρθρου 2, του ν. 3919/2011 (ΦΕΚ 32 Α΄) και

* Από την παρούσα γνωμοδότηση έχουν παραλειφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ.7 του Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΦΕΚ 1890/Β΄/29.12.2006), τα στοιχεία εκείνα, τα οποία κρίθηκε ότι αποτελούν επιχειρηματικό απόρρητο. Στη θέση των στοιχείων που έχουν παραλειφθεί υπάρχει η ένδειξη [...]. Όπου ήταν δυνατό τα στοιχεία που παραλείφθηκαν αντικαταστάθηκαν με ενδεικτικά ποσά και αριθμούς ή με γενικές περιγραφές (εντός [...]).

διατήρηση σε ισχύ της ειδικής περί αυτού ισχύουσας νομοθεσίας» των Υπουργείων Οικονομικών και, Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού αφού έλαβε υπόψη της το ως άνω αίτημα του Υπουργού Οικονομικών, το σχέδιο προεδρικού διατάγματος και την υπ' αριθμ. πρωτ. 237/11.1.2012 εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού,

ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ:

Α. ΓΕΝΙΚΑ

1. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και ιδίως βάσει του άρθρου 23 παρ. 3 του ν. 3959/2011 σύμφωνα με το οποίο διατυπώνει γνώμη σχετικά με σχέδια νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που μπορούν να εισαγάγουν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού, κλήθηκε από τον Υπουργό Οικονομικών (επιστολή με αριθμ. πρωτ. 6347/7.10.2011) να γνωμοδοτήσει επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος «*Θέσπιση εξαιρέσεως του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών (Σ.Ο.Ε)*, ν. 820/1978 (ΦΕΚ 174 Α'), από τη ρύθμιση της παραγράφου 1 του άρθρου 2, του ν. 3919/2011 (ΦΕΚ 32 Α') και διατήρηση σε ισχύ της ειδικής περί αυτού ισχύουσας νομοθεσίας» των Υπουργείων Οικονομικών και, Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Το ανωτέρω αίτημα γνωμοδότησης κατατέθηκε στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 3919/2011 «*Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων*» (ΦΕΚ Α 32/2.3.2011). Ειδικότερα, στην παρ. 4 του άρθρου 2 αυτού προβλέπεται η δυνατότητα θέσπισης εξαιρέσεως σε ορισμένα επαγγέλματα από την κατάργηση των περιορισμών στην πρόσβαση και στην άσκηση επαγγελμάτων που προβλέπεται στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, με έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, που εκδίδεται με πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, στην περίπτωση που η διατήρηση του περιορισμού, ως έχει ή με ηπιότερη μορφή, επιβάλλεται από

- επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, συνάμα δε πληρούνται και οι απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας¹.
2. Η παρούσα γνωμοδότηση περιορίζεται στην εξέταση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος με κατευθυντήριες γραμμές τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό όπως εξάλλου προβλέπεται και στην παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Ν. 3919/2011 σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων επιβάλλεται να ερμηνεύονται σε αρμονία προς την αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού. Οι κατωτέρω θέσεις είναι αυστηρά γενικές και δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένες συμπεριφορές οι οποίες κρίνονται με βάση τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του Ν.3959/2011 και 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ») ενώ δεν δεσμεύουν την Επιτροπή Ανταγωνισμού σε υπάρχουσες ή μέλλουσες διαδικασίες και υποθέσεις.
3. Προκειμένου να αξιολογηθούν οι διατάξεις του Σχεδίου του Προεδρικού Διατάγματος με βάση τις αρχές και τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού, κρίνεται σκόπιμη: η παράθεση των κατευθυντήριων γραμμών για την απελευθέρωση των επαγγελματικών υπηρεσιών και επαγγελμάτων όπως αυτές διαμορφώνονται διεθνώς και σύμφωνα με το Ν.3919/2011, η παράθεση του θεσμικού πλαισίου αναφορικά με τη λειτουργία του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών (εφεξής Σ.Ο.Ε.) και την παροχή υπηρεσιών εκτίμησης από τα μέλη αυτού του οποίου η επαναφορά σε ισχύ ζητείται, η οριοθέτηση της σχετικής αγοράς παροχής υπηρεσιών στην οποία δραστηριοποιείται το Σ.Ο.Ε. και/ ή οι Ορκωτοί Εκτιμητές, η παράθεση και εξέταση της επιχειρηματολογίας του Σ.Ο.Ε. περί άσκησης δημόσιας εξουσίας και προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, η οργάνωση των Ορκωτών Εκτιμητών μέσω του Σ.Ο.Ε., οι περιορισμοί που επιβάλλονται στον ελεύθερο ανταγωνισμό και τέλος, το δημόσιο και κοινωνικό όφελος από την

¹ Άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 3919/2011 «Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών εντός τεσσάρων (4) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, είναι δυνατή η θέσπιση εξαιρέσεως σε σχέση προς ορισμένο επάγγελμα από τη ρύθμιση της παραγράφου 1 και η διατήρηση σε ισχύ περιορισμού αναφερόμενου στην παράγραφο 2 ή θεσπιζόμενου δυνάμει της παραγράφου 3, ως έχει ή με ηπιότερη μορφή, εάν: I. Με τον περιορισμό αυτόν επιδιώκεται η εξυπηρέτηση επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και II. Ο περιορισμός αυτός είναι πρόσφορο και αναγκαίο μέσο για την εξυπηρέτησή του και από απόψεως εντάσεως της επεμβάσεως στη σφαίρα της οικονομικής ελευθερίας, τελεί σε εύλογη αναλογία προς τη σπουδαιότητα του επιδιωκόμενου να εξυπηρετηθεί επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και III. Ο περιορισμός αυτός δεν εισάγει άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή όσον αφορά τις επιχειρήσεις ανάλογα με την έδρα τους.»

απελευθέρωση των υπηρεσιών εκτίμησης αξιών περιουσιακών στοιχείων και του επαγγέλματος του Ορκωτού Εκτιμητή.

B. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΙ Η ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΩΝ

4. Οι αδυναμίες στην ανάπτυξη των αγορών υπηρεσιών αποτελούν εμπόδια στην ανάπτυξη του συνόλου των κλαδικών αγορών και την επικράτηση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στο σύνολο της οικονομίας. Πρόσφατες μελέτες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η συνολική απόδοση μιας επιχείρησης, δηλαδή, το κόστος παραγωγής της, ο κύκλος των εργασιών της, η παραγωγικότητα της και τελικά το κέρδος της, εξαρτάται (και) από την ελεύθερη και ανεμπόδιστη πρόσβαση της στις αγορές υπηρεσιών².
5. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες αποτελούν σημαντικές εισροές στους άλλους κλάδους της οικονομίας, τη γεωργία, τη βιομηχανία και τις άλλες υπηρεσίες (εκπαίδευση, επιχειρηματικές υπηρεσίες, εμπόριο, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, μεταφορές, τουρισμός κτλ). Η σημαντική έλλειψη πληροφόρησης αναφορικά με τον τρόπο οργάνωσης και τις πολιτικές που εφαρμόζονται στις επιμέρους αγορές των επαγγελματικών υπηρεσιών που απαντάται κατά τη χάραξη πολιτικής στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών έχει ως αποτέλεσμα οι αγορές να υπολειτουργούν και να παρέχουν χαμηλής ποιότητας υπηρεσίες σε μη ανταγωνιστικές συνθήκες και πολλές φορές σε συνθήκες παραοικονομίας.

I. Ρυθμιστικοί κανόνες στις αγορές πρόσβασης και άσκησης επαγγελματικών υπηρεσιών

6. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας από τα αρμόδια όργανα και φορείς δύναται σαφώς να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό. Για παράδειγμα, η διοίκηση εισάγει συχνά, με

² Βλ. σχετικά Bernard Hoekman and Aaditya Mattoo (2008) "Services trade and growth" World Bank Policy Research Working Paper no 4461 Washington D.C., Felix Eschembach and Bernard Hoekman (2006) "Services policy reform and economic growth in transition economies" Review of World Economics, Kiel Institute, Vol 142, No 4 December 2006, Charles Van Marrewijk, Joachim Stibora and Albert de Vaal (1996) "Services Tradability, Trade Liberalization and Foreign Direct Investment", Economica, Vol 63 no 252 σελ. 611 – 631, Peter Damesick (1985) "Services Industries employment and regional development in Britain. A Review of Recent trends and issues". Transactions of the Institute of British Geographers, Vol 11, No 2.

ρυθμιστικούς κανόνες, ρυθμιστικά εμπόδια που δημιουργούν ή επιτείνουν αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές με τη στεγανοποίηση ή/και παρακώλυση της πρόσβασης σε αγορές, ειδικά προνόμια που συντηρούν μονοπωλιακές ή/και ολιγοπωλιακές συνθήκες στην αγορά, καθώς και ποικίλες άλλες διακρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η δράση της διοίκησης μπορεί ακόμη να διευκολύνει τις οριζόντιες αντιανταγωνιστικές συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων ή να οδηγήσει ευθέως στη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης.

7. Ρυθμιστικοί κανόνες υιοθετούνται από τη διοίκηση και εφαρμόζονται σε έναν κλάδο με βάση τα οφέλη τα οποία αυτοί αποφέρουν στο κοινωνικό σύνολο. Ο τρόπος με τον οποίο θα επιμεριστούν τα οφέλη και το κόστος της ρύθμισης αποτελεί βασικό ερώτημα στη ρυθμιστική διαδικασία. Σύμφωνα με τη θεωρία της οικονομικής ρύθμισης, ρυθμιστικοί κανόνες θεσμοθετούνται κυρίως για την προστασία και την ωφέλεια του κοινωνικού συνόλου (δημόσιου συμφέροντος). Στην πράξη όμως, συνήθως, ο όποιος ρυθμιστικός κανόνας εξελίσσεται σε ένα μηχανισμό προστασίας, όχι του δημοσίου συμφέροντος, αλλά της επαγγελματικής ενώσεως, της βιομηχανίας ή της κοινωνικής ομάδας στην οποία αφορά³. Σύμφωνα με την εν λόγω θεωρία, τούτο συμβαίνει, ιδίως, όταν η κανονιστική ρύθμιση θέτει περιορισμούς εισόδου (π.χ. αδειοδότηση), απονέμει αποκλειστικά δικαιώματα παροχής υπηρεσιών και ορίζει προκαθορισμένες μονοπωλιακές αμοιβές για συγκεκριμένους επαγγελματίες και έτσι με τον τρόπο αυτό καταλήγει να προστατεύει την εν λόγω επαγγελματική ομάδα/ ένωση από τον ανταγωνισμό⁴.
8. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες παραδοσιακά αποτελούν αντικείμενο υψηλού βαθμού ρύθμισης. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμιστικοί κανόνες που διέπουν τα επαγγέλματα και τις επαγγελματικές υπηρεσίες θα πρέπει να υποβάλλονται σε λεπτομερή εξέταση σε μια προσπάθεια αξιολόγησης του βαθμού που υπηρετούν το συμφέρον της συγκεκριμένης επαγγελματικής ενώσεως και του βαθμού που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

³ George Stigler (1971) "The theory of Economic regulation" Journal of Economics and Management Science 2, no 1.

⁴ Anne Krueger (1974) "The political economy of the rent seeking society" American Economic Review, June 1974, no 64, σελ. 291 – 303.

9. Σε ορισμένες περιπτώσεις ένας βαθμός ρύθμισης των επαγγελματικών υπηρεσιών και των επαγγελμάτων μπορεί να δικαιολογείται⁵. Έτσι, στη διαδικασία ολοκλήρωσης ορισμένης οικονομικής συναλλαγής ή ορισμένου οικονομικού σκοπού (π.χ. την πώληση ιδιωτικής ή δημόσιας ιδιοκτησίας, την απαλλοτρίωση ιδιωτικής περιουσίας, κτλ), η ζήτηση μιας επαγγελματικής υπηρεσίας μπορεί να ορίζεται νομοθετικά ως υποχρεωτική με στόχο π.χ. την προστασία των καταναλωτών ή τη διαφύλαξη συμφερόντων τρίτων. Στην περίπτωση αυτή, είναι συνήθως απαραίτητη η ρύθμιση και της ποιότητας της υπηρεσίας προς αγορά, ώστε να εξισορροπηθεί η επιβεβλημένη υποχρέωση αγοράς της συγκεκριμένης υπηρεσίας, με την πιθανή επιδίωξη των εμπλεκόμενων, λόγω του καταναγκασμού, να αναζητήσουν χαμηλή ποιοτικά υπηρεσία.
10. Επιπροσθέτως, περαιτέρω προστασία των καταναλωτών πιθανώς να επιβάλλεται σε συνθήκες αγοράς, όπου οι επαγγελματικές υπηρεσίες χρησιμοποιούνται σπάνια από τους εμπλεκόμενους καταναλωτές και ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος. Αντίθετα, σε συνθήκες όπου οι επαγγελματικές υπηρεσίες χρησιμοποιούνται συχνά και επαναλαμβανόμενα και ο ανταγωνισμός λειτουργεί, η ανάγκη και η γενική απαίτηση για ρυθμιστικούς περιορισμούς σχετικούς με την παρεχόμενη επαγγελματική υπηρεσία και την άσκηση του επαγγέλματος, περιορίζονται.

II. Αποκλειστικά δικαιώματα παροχής επαγγελματικών υπηρεσιών

11. Ο ΟΟΣΑ σε δημοσιευμένη έκθεση του για τον ανταγωνισμό στις επαγγελματικές υπηρεσίες επισημαίνει ότι ρυθμιστικοί κανόνες είναι σκόπιμο να διατηρηθούν μόνο σε αγορές επαγγελματικών υπηρεσιών όπου εμφανίζονται δυσλειτουργίες π.χ. λόγω της ασύμμετρης πληροφόρησης ή αδυναμίας εύρυθμης αυτο-ρύθμισης της αγοράς, θα πρέπει όμως να επιλύουν τα ανεπιθύμητα φαινόμενα με όσο το δυνατόν λιγότερο περιοριστικά του ανταγωνισμού μέσα. Στην Έκθεση υπογραμμίζεται ότι η ποιότητα των ρυθμιστικών κανόνων που εφαρμόζονται σε συγκεκριμένα επαγγέλματα θα πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα την όσο το

⁵ Γνωμ. Αριθμ. 11/VI/2011 της Επιτροπής Ανταγωνισμού, επί του σχεδίου νόμου με τίτλο «Αρχή της Επαγγελματικής Ελευθερίας: Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων».

δυνατόν πιο φειδωλή χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων παροχής υπηρεσιών λαμβάνοντας υπόψη έξι βασικά κριτήρια⁶:

- i. Τα αποκλειστικά δικαιώματα δεν πρέπει να προσφέρονται σε περιπτώσεις όπου οι πιθανές αποτυχίες λειτουργίας της αγοράς μπορούν να αντιμετωπισθούν μέσω εναλλακτικών μέσων ή μηχανισμών με λιγότερο περιοριστικές για το επίπεδο ανταγωνισμού συνέπειες. Τέτοιοι μηχανισμοί με ισοδύναμο αποτέλεσμα με τα αποκλειστικά δικαιώματα αλλά «φιλικό» προς τον ανταγωνισμό μπορεί να είναι: α) η συλλογή και η δημοσίευση πληροφορήσης σχετικά με την ποιότητα των επαγγελματιών που παρέχουν τη συγκεκριμένη υπηρεσία, β) η υποβοήθηση πιστοποίησης των επαγγελματιών, γ) η χρήση εταιριών αξιολόγησης των επαγγελματιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, δ) η θέσπιση συμβατικής υποχρέωσης διασφάλισης της ποιότητας και ευθύνης του επαγγελματία, σε περίπτωση πλημμέλειας (ρήτρες αστικής ευθύνης).
- ii. Εκεί όπου δεν υπάρχει άλλη επιλογή από τη χορήγηση του αποκλειστικού δικαιώματος παροχής μιας υπηρεσίας σε μια συγκεκριμένη επαγγελματική ομάδα ή ένωση, πρέπει να διασφαλίζεται, ότι οι κανόνες εισόδου νέων επαγγελματιών στο εν λόγω επάγγελμα δεν θα είναι δυσανάλογοι των προσόντων που απαιτούνται στην πράξη για να ασκήσουν το συγκεκριμένο επάγγελμα οι νεοεισερχόμενοι. Στις περιπτώσεις όπου τα προσόντα που απαιτούνται στην πράξη για να παρασχεθεί η συγκεκριμένη υπηρεσία διαφέρουν από τα νομοθετημένα επιβαλλόμενα, νέα επαγγέλματα μπορούν να δημιουργηθούν με διαφορετικούς (ηπιότερους από ρυθμιστική άποψη) κανόνες εισόδου.
- iii. Η ρύθμιση πρέπει να διατηρείται μόνο στο βαθμό που εξασφαλίζει την προστασία των μικρών καταναλωτών. Προστασία των μεγάλων και ενημερωμένων καταναλωτών δεν είναι απαραίτητη καθώς αυτοί έχουν την

⁶ OECD (2000) "Competition in Professional Services" Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Committee on Competition Law and Policy DAFFE/CLP (2000).

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf>.

ικανότητα και τη γνώση να διαγνώσκουν τις υπηρεσίες που έχουν ανάγκη και να εκτιμούν την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, χωρίς να χρειάζεται να προστρέξουν για την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας σε κάποιον επαγγελματία στον οποίο έχει χορηγηθεί άδεια.

- iv. Περιορισμοί του ανταγωνισμού μεταξύ επαγγελματιών που προσφέρουν την ίδια επαγγελματική υπηρεσία πρέπει να εξαιρεθούν. Αυτοί περιλαμβάνουν ρυθμίσεις που καθορίζουν τις τιμές, που κατανέμουν την αγορά, που αυξάνουν τις απαιτήσεις σε προσόντα εισδοχής νέων επαγγελματιών, που περιορίζουν την θεμιτή διαφήμιση. Επιπλέον, πρέπει να διευκολύνεται η αναγνώριση των προσόντων άλλων επαγγελματιών άλλων χωρών και να απαλείφονται κανόνες σχετικά με την υπηκοότητα και τον τόπο διαμονής.
- v. Οι επαγγελματικές ενώσεις δεν πρέπει να διαθέτουν αποκλειστική δικαιοδοσία για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τους κανόνες εισδοχής νέων μελών/ επαγγελματιών, την αμοιβαία αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων και τα όρια των αποκλειστικών δικαιωμάτων που τους έχουν παραχωρηθεί. Οι αποφάσεις τους επί των ανωτέρω θεμάτων θα πρέπει, τουλάχιστον να υπόκεινται σε έλεγχο είτε από τρίτους είτε από ανεξάρτητες αρχές. Στην περίπτωση που κριτήριο για την εισδοχή νέων μελών σε μια επαγγελματική ένωση είναι η επιτυχής απόδοση σε εξετάσεις, οι εν λόγω επαγγελματικές ενώσεις δεν πρέπει να διατηρούν τον απόλυτο έλεγχο περί των θεμάτων εξέτασης και των καθορισμένων βαθμών επιτυχίας.
- vi. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των επαγγελματικών ενώσεων πρέπει να ενθαρρύνεται, με την προϋπόθεση ότι υπάρχουν οι απαραίτητοι μηχανισμοί προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι απαιτήσεις εισδοχής νέων επαγγελματιών στις εν λόγω επαγγελματικές ενώσεις δεν υπολείπονται των απαραίτητων προδιαγραφών (εκπαίδευση, πρακτική άσκηση, επαγγελματική εμπειρία) για την παροχή της υπηρεσίας που έχει παραχωρηθεί κατ' αποκλειστικότητα σε κάποια ένωση. Στην περίπτωση όπου δύο επαγγελματικές ενώσεις θέτουν παρόμοια κριτήρια εισδοχής νέων μελών /επαγγελματιών τότε και στις δύο ενώσεις πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα άσκησης της σχετικής

δραστηριότητας. Μάλιστα, τούτο πρέπει να συμβαίνει αμφίδρομα, όταν έκαστη των δύο ως άνω ενώσεων χαίρει διαφορετικού αποκλειστικού δικαιώματος. Έτσι, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, για να διατηρηθούν συνθήκες ανταγωνισμού στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών, όταν σε μια επαγγελματική ένωση προσφέρεται μεταγενέστερα το δικαίωμα παροχής μιας υπηρεσίας (π.χ. προς συγκεκριμένο φορέα ή πελάτες) η οποία έως τότε παρεχόταν αποκλειστικά από μια άλλη επαγγελματική ένωση τότε αυτόματα και στη δεύτερη αυτή επαγγελματική ένωση πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα παροχής της υπηρεσίας που έως τότε παρείχε αποκλειστικά η πρώτη επαγγελματική ένωση (π.χ. προς φορέα διάφορο του προηγούμενου) - με την προϋπόθεση βέβαια ότι ο τρόπος εισόδου, εκπαίδευσης, εμπειρίας και πιστοποίησης των επαγγελματιών που εντάσσονται στις δύο ενώσεις ακολουθούν τα ίδια ακριβώς πρότυπα.

III. Οι ρυθμίσεις του Ν.3919/2011 για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών

12. Στο θεωρητικό αυτό πλαίσιο, στην αιτιολογική έκθεση του Ν.3919/2011 υπογραμμίζεται ότι *«βασική οικονομική αρχή που γίνεται δεκτή ευρέως στην εποχή μας, θεσμικά δε ευρίσκει συνταγματική κατοχύρωση στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ.1 και 106 παρ.2 του Συντάγματος, είναι ότι δεν πρέπει να υπάρχουν περιορισμοί ή φραγμοί στην οικονομική ελευθερία και την συνακόλουθη ελεύθερη λειτουργία των αγορών, παρά μόνο για σαφείς και συγκεκριμένους λόγους, σε σχέση με τους οποίους εκτιμάται ότι το κοινωνικό όφελος από τη θέσπιση περιορισμού ή φραγμού υπερβαίνει την κοινωνική ζημία από την συνακόλουθη συρρίκνωση ή περιορισμό του ανταγωνισμού»*⁷. Συναφώς, σύμφωνα με την νομολογία, οι τασσόμενοι από το νόμο όροι και προϋποθέσεις πρόσβασης και άσκησης του επαγγέλματος είναι συνταγματικά επιτρεπτοί, εφόσον ορίζονται γενικά, κατά τρόπο αντικειμενικό και δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης επαγγελματικής δραστηριότητας⁸. Εξάλλου, σύμφωνα με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος)

⁷ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση των επαγγελμάτων», σελ. 1.

⁸ Βλ. ΣτΕ 1664/2011 Ολομ. σκ. 6, ΣτΕ 2204/2010 Ολομ. σκ. 6, ΣτΕ 3665/2005 Ολομ., σκ. 4.

αρχή της αναλογικότητας, η οποία θέτει τα ακραία όρια ως προς τους νομοθετικούς περιορισμούς των συνταγματικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι επιβαλλόμενοι από τον νόμο περιορισμοί πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν. Επιπρόσθετα, όταν ο θεσπιζόμενος περιορισμός αφορά, όχι απλώς την άσκηση αλλά την πρόσβαση στο επάγγελμα προσώπων που συγκεντρώνουν τα νόμιμα προσόντα, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει να είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη η αναγκαιότητα επιβολής ενός τέτοιου εξαιρετικού περιορισμού για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού⁹. Έτσι, «[...] κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως τούτο ισχύει μετά την αντικατάσταση του κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος 1975 με το από 6/17 Απριλίου 2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, "Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την προστασία του κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση τους. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας". Από τη διάταξη αυτή προκύπτει, ότι αποδέκτης της επιταγής για σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας είναι ο κοινός νομοθέτης, που θεσπίζει περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων σύμφωνα με συνταγματική επιφύλαξη υπέρ του νόμου, την οποία και υλοποιεί, όχι δε και ο δικαστής, ο οποίος, απλώς οφείλει να ελέγχει αν η αρχή αυτή έχει τηρηθεί και, σε αρνητική περίπτωση, να αρνείται την εφαρμογή του νόμου ως αντισυνταγματικού. Η εν λόγω αρχή, η οποία κατατείνει στην εκλογίκευση των επαχθών παρεμβάσεων της κρατικής εξουσίας στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα του ανθρώπου και πολίτη, παραβιάζεται όταν η συγκεκριμένη κρατική παρέμβαση δεν είναι α) πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με αυτήν, β) αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, με την έννοια ότι το αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με ένα ανώδυνο ή ηπιότερο μέσο, και γ) αναλογική εν στενή έννοια, δηλαδή να τελεί σε εσωτερική αλληλουχία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην είναι ποιοτικά και

⁹ Βλ. ΣτΕ 3665/2005 Ολομ., σκ. 4.

ποσοτικά κατώτερη από τη βλάβη που προκαλείται (Ολ.ΑΠ 6/2009, 27/2008)»¹⁰. Δηλαδή, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας ελέγχεται α) η καταλληλότητα του περιορισμού να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, β) ο αναγκαίος χαρακτήρας του (εάν είναι ο λιγότερο επαχθής για τον θιγόμενο αποδέκτη του μέτρου) γ) η συνάφεια και εύλογη σχέση μεταξύ του μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού (δεν πρέπει να συνεπάγεται περισσότερα μειονεκτήματα για τα δικαιώματα του πολίτη, παρά πλεονεκτήματα για τα συνταγματικά συμφέροντα, στην προστασία των οποίων αποβλέπει). Όλα τα μέσα ασκήσεως της κρατικής εξουσίας, ο νόμος, η δικαστική απόφαση και η διοικητική πράξη, πρέπει να πληρούν τα τρία κριτήρια της αρχής της αναλογικότητας¹¹.

13. Οι ανωτέρω αρχές αποτυπώνονται κατ' αρχήν στο εισαγωγικό άρθρο του Ν. 3919/2011, το οποίο κάνει αναφορά τόσο στην αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος¹², όσο και στην αρχή προστασίας του ανταγωνισμού¹³, η οποία ως συνιστώσα της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος προσδιορίζεται λειτουργικά από το συνδυασμό κυρίως των άρθρων 5 παρ. 1 και 3, 106 παρ. 1, 2 και 3, 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά και με βάση τις σχετικές περί ανταγωνισμού πρόνοιες της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁴. Σύμφωνα δε με το ίδιο άρθρο, διατάξεις που προβλέπουν περιορισμούς στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων είναι στενώς ερμηνευτέες.

¹⁰ Βλ. Ολ. ΑΠ 6/2011. Βλ. και ΣτΕ (Ολ.) 990/2004: «12. Επειδή, η αρχή της αναλογικότητας, απορρέουσα από την έννοια και τους θεσμούς του κράτους δικαίου, καθιερώνεται ήδη ρητώς από το Σύνταγμα (άρθρ. 25 παρ. 1) και συγκαταλέγεται, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μεταξύ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι επιβαλλόμενοι από τον κοινό νομοθέτη και τη διοίκηση περιορισμοί εις την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνον οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενο σκοπό. Ένα μέτρο που προβλέπεται από διάταξη νόμου ως κύρωση για παράβαση διατάξεως, τότε μόνο αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, όταν από το είδος του ή τη φύση του είναι προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ή όταν οι δυσμενείς συνέπειες του μέτρου τελούν σε προφανή δυσαναλογία ή υπερακοντίζουν τον επιδιωκόμενο σκοπό». Βλ. επίσης μειοψηφία.

¹¹ Βλ. Ολ. ΑΠ 45/2005.

¹² Άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 3919/2011 «Για την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους ισχύει η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος).».

¹³ Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Ν. 3919/2011 «Οι διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων επιβάλλεται να ερμηνεύονται σε αρμονία προς την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και της προστασίας του ανταγωνισμού.».

¹⁴ Βλ. απόφαση ΕΑ 501/IV/2010 με περαιτέρω παραπομπές.

14. Εξάλλου, οι εθνικές ρυθμίσεις που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία εν ευρεία εννοία ελέγχονται βάσει του συνόλου των διατάξεων της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) που αφορούν το δικαίωμα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 56 ΣΛΕΕ - πρώην 49 ΣΕΚ), το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης (άρθρο 49 ΣΛΕΕ - πρώην 43 ΣΕΚ), και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθρο 45 ΣΛΕΕ - πρώην 39 ΣΕΚ), δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων¹⁵. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΔΕΕ») προκύπτει, ότι τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη δημιουργούντα διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού¹⁶. Επίσης, η αρχή του κράτους προέλευσης ισχύει και στον τομέα των υπηρεσιών¹⁷.

15. Κατ' εφαρμογή του ανωτέρω θεωρητικού πλαισίου και των εν λόγω αρχών, το άρθρο 2 του Ν.3919/2011 προβλέπει κατάργηση όλων των απαριθμούμενων στο εν λόγω άρθρο περιορισμών που αναφέρονται στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων, οι οποίοι προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία και έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα^{18 19}, ενώ το άρθρο 3 του εν λόγω νόμου προβλέπει παύση

¹⁵ Βλ. Ζιάμο εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σ. 572.

¹⁶ Απόφαση ΔΕΚ της 30.11.1995, Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Συλλ. I-04165, σκ. 37 με παραπομπή στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32.

¹⁷ Βλ. Ζιάμο εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σ. 576 με παραπομπή στην απόφαση C-3/95 (Broede).

¹⁸ Άρθρο 2 παρ. 2 του Ν.3919/2011 «Ως περιορισμοί, κατά την έννοια της προηγούμενης παραγράφου, νοούνται οι εξής: α) η ύπαρξη, δυνάμει προβλέψεως νόμου, περιορισμένου αριθμού προσώπων τα οποία δικαιούνται να ασκήσουν το επάγγελμα σε όλη την επικράτεια ή σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, είτε ο αριθμός αυτός ορίζεται ευθέως είτε προσδιορίζεται εμμέσως βάσει πληθυσμιακών ή άλλων κριτηρίων και χορήγηση διοικητικής αδειίας για την άσκηση του επαγγέλματος μόνο προς συμπλήρωση του αριθμού τούτου. β) η εξάρτηση της χορήγησης διοικητικής αδειίας για την άσκηση επαγγέλματος από την εκτίμηση της διοικητικής αρχής ως προς την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης προς τούτο, που θεωρείται συντρέχουσα όταν η προσφορά υπηρεσιών εκ μέρους των προσώπων που έχουν ήδη αδειοδοτηθεί για την άσκηση του επαγγέλματος δεν είναι ικανοποιητική για το κοινωνικό σύνολο, είτε καθ' όλη την επικράτεια είτε σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, εν όψει αφ' ενός του αριθμού των προσώπων που ασκούν το επάγγελμα και αφ' ετέρου των προς ικανοποίηση αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ως αποδέκτη των υπηρεσιών αυτών. γ) η απαγόρευση για ένα πρόσωπο της ασκήσεως επαγγέλματος έξω από ορισμένο

της ισχύος όλων των προβλεπόμενων στην ισχύουσα νομοθεσία απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, όταν η χορήγηση αυτής συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη συνδρομή νόμιμων προϋποθέσεων οι οποίες διαπιστώνονται από τη διοικητική αρχή κατά δέσμια αρμοδιότητα^{20 21}.

γεωγραφικό διαμέρισμα, εντός του οποίου και μόνο είναι αυτή επιτρεπτή. δ) η επιβολή της υπέρξεως ελάχιστων αποστάσεων μεταξύ των εγκαταστάσεων προσώπων που ασκούν το επάγγελμα. ε) η απαγόρευση για ένα πρόσωπο της δημιουργίας περισσότερων εγκαταστάσεων ή επαγγελματικής δραστηριοποίησής σε περισσότερες εγκαταστάσεις, σε ένα ή περισσότερα γεωγραφικά διαμερίσματα. στ) η πρόβλεψη αποκλειστικής δυνατότητας ή απαγόρευσης διάθεσης είδους αγαθών από ορισμένη κατηγορία επαγγελματιών εγκαταστάσεων ζ) η επιβολή της ασκήσεως επαγγέλματος ή η απαγόρευση της ασκήσεως του υπό ορισμένη ή ορισμένες εταιρικές μορφές ή ο αποκλεισμός της ασκήσεως του υπό εταιρική μορφή, επιτρεπομένης μόνο της ατομικής ασκήσεως αυτού. η) η επιβολή περιορισμών σχετιζόμενων με τη συμμετοχή στη σύνθεση του μετοχικού ή εταιρικού κεφαλαίου, συναπτομένων προς την ύπαρξη ή την έλλειψη ορισμένης επαγγελματικής ιδιότητας. θ) η επιβολή υποχρεωτικών κατώτατων τιμών ή αμοιβών για τη διάθεση αγαθών ή την προσφορά υπηρεσιών είτε αυτές ορίζονται ευθέως είτε προσδιορίζονται εμμέσως με την εφαρμογή συντελεστή κέρδους ή με άλλο ποσοστιαίο υπολογισμό. ι) η επιβολή υποχρέωσης στον ασκούντα το επάγγελμα να προσφέρει μαζί με τη δική του υπηρεσία, άλλες συγκεκριμένες υπηρεσίες.».

¹⁹ Για την έννοια των περιορισμών με αντικειμενικό χαρακτήρα βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», Κεφάλαιο Α' Γενικό Μέρος, σελ. 2-3 όπου αναφέρεται ότι «[...] Με γενική διάταξη που τίθεται σε ισχύ με την πάροδο τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, επέρχεται κατάργηση όλων των απαριθμούμενων στο άρθρο τούτο περιορισμών που αναφέρονται στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων, οι οποίοι προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία καθώς και εκείνων που θα προστεθούν σε αυτούς με προεδρικό διάταγμα εκδιδόμενο με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου μέσα στην ίδια τετράμηνη προθεσμία. Όλοι οι απαριθμούμενοι στο άρθρο αυτό περιορισμοί έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, οι υπό στοιχείο α' (νομοθετικά οριζόμενος κλειστός αριθμός) και υπό στοιχείο β' (εξάρτηση διοικητικής αδειοδοτήσεως από την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης για την παροχή υπηρεσιών, κατά την ουσιαστική κρίση της διοικητικής αρχής) είναι αντικειμενικοί περιορισμοί που αφορούν την πρόσβαση σε επάγγελμα, ενώ οι υπό στοιχεία γ' έως και είναι αντικειμενικοί περιορισμοί που αφορούν την άσκηση του επαγγέλματος.[...]».

²⁰ Άρθρο 3 παρ. 1 « Η απαίτηση προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, πέραν εκείνων για τα οποία διαλαμβάνεται ρύθμιση στο Κεφάλαιο Β' του παρόντος, όταν η χορήγηση της άδειας αυτής συναρτάται προς την αντικειμενικώς διαπιστούμενη κατά δέσμια αρμοδιότητα, συνδρομή νόμιμων προϋποθέσεων, παύει να ισχύει μετά πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος. Από το χρονικό εκείνο σημείο και με την επιφύλαξη των οριζόμενων στο επόμενο εδάφιο, το επάγγελμα ασκείται ελευθέρως μετά πάροδο τριμήνου από την αναγγελία ενάρξεως ασκήσεως του, συνοδευόμενη από τα νόμιμα δικαιολογητικά για την πιστοποίηση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων, στην κατά τις ισχύουσες στο χρονικό εκείνο σημείο διατάξεις αρμόδια προς αδειοδότηση διοικητική αρχή. Η αρχή αυτή δύναται, εντός τριών (3) μηνών από τη λήψη της αναγγελίας, να απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος, στην περίπτωση που δεν συγκεντρώνονται οι νόμιμες προϋποθέσεις προς τούτο ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία. Έννομες συνέπειες που προβλέπονται στο νόμο επερχόμενες ή επιβαλλόμενες με διοικητική πράξη ή δικαστική απόφαση, στην περίπτωση ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς τη λήψη της απαιτούμενης προς τούτο διοικητικής άδειας, νοούνται μετά πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, συναπτόμενες προς την έναρξη ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς προηγούμενη αναγγελία περί τούτου στην αρμόδια διοικητική αρχή και επακόλουθη αναμονή επί τριμήνου, καθώς και προς την άσκηση του επαγγέλματος παρά τη διατύπωση προς τούτο απαγορεύσεως από την αρμόδια διοικητική αρχή.».

²¹ Βλ. και Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», Κεφάλαιο Α' Γενικό Μέρος, σελ. 3 όπου αναφέρεται ότι «[...] Η τίθεμένη ρύθμιση (του άρθρου 3) έχει το εξής περιεχόμενο: Με γενική διάταξη που τίθεται σε ισχύ με την πάροδο τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, επέρχεται παύση της ισχύος όλων των προβλεπόμενων στην ισχύουσα νομοθεσία απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, όταν η χορήγηση αυτής συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη από διοικητική αρχή, κατά δέσμια αρμοδιότητα, συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων.[.....]»

Γ. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ²²

16. Το αίτημα εξαίρεσης που απηύθυνε στην Επιτροπή Ανταγωνισμού το Υπουργείο Οικονομικών καθώς και το Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος που το συνοδεύει ζητεί την επανα-υιοθέτηση του συνόλου ανεξαιρέτως των ρυθμίσεων που αφορούν στο Σ.Ο.Ε. και στην παροχή των σχετικών υπηρεσιών, όπως αυτό ίσχυε πριν την κατάργησή του από το Ν. 3919/2011²³, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος η διατήρηση συλλήβδην όλων των διατάξεων που αφορούν στην πρόσβαση και στην άσκηση του δημοσίου λειτουργήματος του Ορκωτού Εκτιμητή και Βοηθού Ορκωτού Εκτιμητή επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι συνίστανται στην εξασφάλιση της αντικειμενικότητας, της ενότητας, της διαφάνειας και της αρτιότητας της εκτίμησης²⁴. Ως εκ τούτου στη συνέχεια αναλύεται το σύνολο των σχετικών ρυθμίσεων, ιδίως δε αυτών που θέτουν ζητήματα εξ απόψεως δικαίου ελεύθερου ανταγωνισμού.

17. Με τον Ν. 820/1978 «περί λήψεως μέτρων δια την περιστολήν της φοροδιαφυγής και άλλων τινών συναφών διατάξεων» συστάθηκε το ειδικό Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών²⁵. Το άρθρο 15 «Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών» του Ν.

²² Ως ίσχυε πριν το ν. 3919/2011.

²³ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος που εστάλη στην Ε.Α. ζητείται η διατήρηση σε ισχύ των ακόλουθων διατάξεων: το άρθρο 15 Ν.820/1978, το άρθρο 9 Ν.973/1979, το Π.Δ. 279/1979, τα άρθρα 39 και 40 Ν.1041/1980, το άρθρο 21 Ν. 1346/1983, το άρθρο 51 Ν. 1569/1985, το άρθρο 17 Ν. 1641/1986, το άρθρο 9 Κ.Ν. 2190/1920, το Π.Δ. 140/1990, το άρθρο 50 Ν.2071/1992, το άρθρο 4 Ν. 2229/1994, το άρθρο 4 Ν. 2273/1994, το άρθρο 11 του Ν. 2289/1995, το άρθρο 2 Ν. 2330/1995, το άρθρο 2 Ν. 2515/1997, το άρθρο 31 Ν. 2579/1998, το άρθρο 41 Ν. 2648/1998, το άρθρο 11 του Ν. 2736/1999, το άρθρο 4 Ν. 2744/1999, το άρθρο 22 Ν. 2753/1999, το Ν. 2778/1999, το Π.Δ. 105/1999, το άρθρο 23 Ν. 2873/2000, το Π.Δ. 340/2000, την Υ.Α. 2/72219/0020/2002, το άρθρο 4 του Ν.3555/2007, το άρθρο 12 του Ν. 3894/2010 και το Π.Δ. 15/2011.

²⁴ Άρθρο 1 παρ. 2 Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος σύμφωνα με το οποίο «Οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν την ρύθμιση της προηγούμενης παραγράφου συνίστανται στην εξασφάλιση της ανάγκης εξυπηρέτησης της αντικειμενικότητας, ενότητας, διαφάνειας και αρτιότητας κατά την εκτίμηση κυρίως των ακόλουθων αντικειμένων: α) της αξίας των φορολογητέων αντικειμένων, β) της αξίας κατά τις μεταβιβάσεις της κυριότητας ακινήτων ή σύστασης επ' αυτών εμπράγματων δικαιωμάτων του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ, Οργανισμών και Επιχειρήσεων του ευρύτερου Δημόσιου τομέα, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, φιλανθρωπικών, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και κληροδοτημάτων, γ) της αποτίμησης των στοιχείων ακίνητης περιουσίας του ενεργητικού των αμοιβαίων κεφαλαίων ακίνητης περιουσίας και των εταιριών επενδύσεων σε ακίνητη περιουσία που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αθηνών, δ) της αξίας των απαλλοτριούμενων ακινήτων και των επικειμένων τους και της μείωσης της αξίας των τμημάτων που απέμειναν λόγω απαλλοτρίωσης, καθώς και των θιγομένων ενοχικών δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας, προς όφελος και για την ουσιαστική προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών εκτίμησης, του Δημοσίου και των φορολογουμένων.».

²⁵ Η εισηγητική έκθεση του Ν. 820/1978 αναφέρει τα ακόλουθα για το σκοπό σύστασης του Σώματος: «Μεγάλος αριθμός φορολογικών διαφορών οφείλεται στην αμφισβήτηση της αξίας ακινήτων, μετοχών μη εισαγόμενων στο χρηματιστήριο, ως και άλλων κινητών μεγάλης αξίας. Οι αμφισβητήσεις αυτές, εκτός των άλλων επιπτώσεων,

820/1978, ορίζει το σκοπό του Σ.Ο.Ε. και το αντικείμενο εργασιών του²⁶, τα ασυμβίβαστα που το διέπουν²⁷, τη διοίκηση, έλεγχο²⁸ και εποπτεία²⁹ του Σ.Ο.Ε. ενώ παρέχει νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για ειδικότερη ρύθμιση επιμέρους θεμάτων³⁰.

I. Αποκλειστική παροχή υπηρεσιών από το Σ.Ο.Ε. ύστερα από δυνητική προσφυγή σε αυτό

18. Τα μέλη του Σ.Ο.Ε./ Ορκωτοί Εκτιμητές έχουν ως βασικό αντικείμενο εργασιών, που ασκούν κατ' αποκλειστικότητα κατά σχετική νομοθετική ρύθμιση³¹, την εκτίμηση της αγοραίας αξίας των ακινήτων και εμπραγμάτων επ' αυτών δικαιωμάτων, των μη εισηγμένων στο Χρηματιστήριο Αθηνών μετοχών και λοιπών τίτλων κινητών αξιών ανωνύμων εταιριών ή συμμετοχών σε εταιρίες ή συνεταιρισμούς και λοιπών κινητών μεγάλης αξίας όπως και έργων τέχνης ή και συλλογές αντικειμένων αξίας, εφόσον τα ανωτέρω αποτελούν αντικείμενο

οδηγούν σε αύξηση της καχυποψίας και σ' ένα φαύλο κύκλο υποεκτιμήσεων και υπερεκτιμήσεων. Για τον περιορισμό των διαφορών, την εμπέδωση καλύτερων σχέσεων μεταξύ φορολογικής αρχής και φορολογουμένων, αλλά και τη δημιουργία αξιόπιστων συγκριτικών στοιχείων προβλέπεται η σύσταση διά Πρ. Διατάγματος Ειδικού Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών, το οποίο θα αποτελείται από πρόσωπα αναμφισβήτητου κύρους και ειδικής εμπειρίας και θα αναλαμβάνει την εκτίμηση ακινήτων, μη εισηγμένων στο χρηματιστήριο μετοχών, ανωνύμων εταιριών και κινητών αξιών μεγάλης αξίας (έργων τέχνης ή συλλογών) ύστερα από αίτηση του υποχρέου σε φόρο ή της φορολογικής αρχής ή κατόπιν προδικαστικής αποφάσεως Διοικητικού Δικαστηρίου. Το πόρισμα του ελέγχου θα επέχει θέση πραγματογνωμοσύνης. Έτσι θα περιοριστούν σε μεγάλο βαθμό οι αμφισβητήσεις επί των ανωτέρω φορολογικών αντικειμένων.».

²⁶ Σύμφωνα με την παρ. 1 του Ν.820/1978 «Συνίσταται ειδικόν Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών, σκοπός του οποίου είναι η δια των μελών αυτού εκτίμησης της αγοραίας αξίας των ακινήτων, ως και των εμπραγμάτων επ' αυτών δικαιωμάτων, β) των μη εισηγμένων εις το Χρηματιστήριο μετοχών ή λοιπών τίτλων κινητών αξιών ανωνύμων Εταιρειών ή συμμετοχών εις εταιρείας ή συνεταιρισμούς και γ) λοιπών κινητών μεγάλης αξίας, ως και έργων τέχνης ή συλλογικών αντικειμένων αξίας κλπ.».

²⁷ Σύμφωνα με την παρ. 4 του Ν.820/1978 «[...] Ο Ορκωτός Εκτιμητής, διαγραφόμενος του Σώματος, εξαιρέσει της, δια λόγους υγείας και συμπληρώσεως του ορίου ηλικίας, διαγραφής του, δεν δύναται, επί διετίαν, από της κοινοποιήσεως της περί διαγραφής του αποφάσεως, να αναλάβη οιαδήποτε εξηρημένην ιδιωτικήν εργασίαν, άνευ εγκρίσεως του κατά την παρ. 8 του παρόντος άρθρου Εποπτικού Συμβουλίου. Η κατά παράβασιν της διατάξεως ταύτης συναπτόμενη σχέσις εργασίας είναι απολύτως άκυρος.».

²⁸ Σύμφωνα με την παρ. 8 του Ν.820/1978 «Το Σώμα των Ορκωτών Εκτιμητών διοικείται και ελέγχεται, [...] υπό επταμελούς Εποπτικού Συμβουλίου, διοριζόμενον διά κοινής αποφάσεως των Υπουργών Οικονομικών, Εμπορίου, και Δικαιοσύνης.».

²⁹ Σύμφωνα με την παρ. 9 του Ν.820/1978 «η εποπτεία του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών ασκείται υπό των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης.».

³⁰ Ενδεικτικά παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση θεμάτων συγκρότησης, σύνθεσης, διοίκησης και λειτουργίας του Σώματος, καθορισμού των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των διοριζομένων ως εκτιμητών, θεμάτων διορισμού, κυρώσεων και απολύσεων των εκτιμητών, των ασυμβίβαστων, των υποχρεώσεων και ευθυνών των εκτιμητών, των αμοιβών τους (άρθρο 15 παρ.4), του αντικειμένου ενασχόλησής τους, πέραν της εκτίμησης αντικειμένων που αποτελούν αντικείμενο φορολογίας (άρθρο 15 παρ. 11).

³¹ Άρθρο 15 παρ. 1 του Ν.820/1978. Βλ. ανωτέρω.

φορολογίας. Η σχετική εκτίμηση διενεργείται κατόπιν αίτησης του υπόχρεου σε φόρο προσώπου ή της αρμόδιας Οικονομικής Αρχής ή κατόπιν προδικαστικής απόφασης δικαστηρίου.³² Η αίτηση απευθύνεται στον Πρόεδρο του Εποπτικού Συμβουλίου ο οποίος ανάλογα προς τη φύση και την αξία του υπό εκτίμηση αντικειμένου, ορίζει έναν ή περισσότερους εκτιμητές. Σε περίπτωση που τον διορισμό Ορκωτού Εκτιμητή διατάσσει το Δικαστήριο, η απόφαση κοινοποιείται επίσης προς τον Πρόεδρο του Εποπτικού Συμβουλίου³³. Ως εκ τούτου, η εκτίμηση αγοραίας αξίας περιουσιακών στοιχείων για φορολογικούς σκοπούς ενώ αποτελεί αποκλειστικό αντικείμενο εργασίας των μελών του Σ.Ο.Ε. εντούτοις η διενέργεια της δεν είναι υποχρεωτική παρά μόνο αν ζητηθεί από τα ανωτέρω πρόσωπα.

19. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 4 του Ν. 1041/1980³⁴, αποκλειστική αρμοδιότητα των μελών του Σ.Ο.Ε. η οποία όμως δεν συνεπάγεται υποχρεωτική έκθεση εκτίμησης είναι και η περίπτωση κατά την οποία δημιουργούνται αμφιβολίες κατά τον εκτελωνισμό εμπορευμάτων ως προς την κανονικότητα της τιμής κτήσης αυτών οπότε είτε η τελωνιακή αρχή είτε ο παραλήπτης δύνανται να ζητήσουν σχετική εκτίμηση.
20. Σύμφωνα με το άρθρο 99 παρ. 2 γ) ii του Ν. 3669/2008 περί «Κύρωσης της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων», σε περίπτωση που επιχείρηση υποβάλλει αίτηση για να ενταχθεί στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων δύναται, εφόσον θεωρεί ότι η αξία του κύριου και βοηθητικού μηχανολογικού εξοπλισμού και μεταφορικών μέσων, πλην των επιβατικών του,

³² Άρθρο 15 παρ. 2 εδάφιο α' του Ν.820/1978 σύμφωνα με το οποίο «οι ορκωτοί εκτιμηταί επιλαμβάνονται του έργου των κατόπιν αιτήσεως του εις φόρον υποχρέου ή της αρμόδιας Οικονομικής Αρχής ή κατόπιν προδικαστικής αποφάσεως δικαστηρίου. Το πόρισμα του ελέγχου των εκτιμητών επέχει θέση εκθέσεως πραγματογνωμοσύνης.»

³³ Άρθρο 1 παρ. 2 του Π.Δ. 27901979 «Αι κατά την προηγούμενη παράγραφον αιτήσεις απευθύνονται προς τον Πρόεδρον του κατά το άρθρον 4 του εποπτικού Συμβουλίου, ο οποίος αναλόγως προς την φύσιν και την αξίαν του υπό εκτίμησην αντικειμένου, ορίζει έναν ή πλείονας εκτιμητάς, δύο δε τουλάχιστον προκειμένου περί μη εισηγμένων εις το Χρηματιστήριον μετοχών ή λοιπών τίτλων κινητών αξιών.Αι διατάσσουσαι εκτίμησην αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων ορίζουν τους ορκωτούς εκτιμητάς κοινοποιούνται δε προς τον Πρόεδρον του Εποπτικού Συμβουλίου.».

³⁴ Άρθρο 39 παρ. 4 Ν. 1041/1980 «Οσάκις κατά τον τελωνισμόν εισαγόμενων εμπορευμάτων, σημαντικής αξίας, δημιουργούνται σοβαραί αμφιβολίαι ως προς την κανονικότητα της τιμής κτήσεως αυτών, η αρμόδια τελωνιακή αρχή δύναται να ζητήσει την εκτίμησην της αξίας αυτών υπό του Σώματος των Ορκωτών Εκτιμητών, κατά τας διατάξεις του άρθρου 15 του Ν. 820/1978, επιφυλασσομένων των κειμένων περί τελωνιακών αμφισβητήσεων διατάξεων. Την κατά την προηγούμενην παράγραφον εκτίμησην της αξίας των εισαγομένων εμπορευμάτων υπό του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών, δύναται να ζητήσει και ο παραλήπτης προ της καταθέσεως εις την αρμόδιαν τελωνιακήν αρχήν της σχετικής δηλώσεως τελωνισμού εις ανάλωσιν.».

δεν αντιστοιχεί σε αυτή που προσδιορίζεται από το νόμο, να ζητήσει εκτίμηση Ορκωτού Εκτιμητή προκειμένου να προσδιοριστεί η αξία των ανωτέρω³⁵.

21. Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις, η δαπάνη για τη διενέργεια των σχετικών εκτιμήσεων βαρύνει τους αιτήσαντες αυτήν, ενώ σε περίπτωση που το Δημόσιο προσφεύγει στο Σ.Ο.Ε. απαλλάσσεται της δαπάνης εκτίμησης³⁶. Η δαπάνη δε εκτίμησης του Σ.Ο.Ε. στις περιπτώσεις που προσφεύγουν σε αυτό Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται στα 2/3 της νόμιμης δαπάνης εκτίμησης που κάθε φορά ισχύει³⁷.

II. Αποκλειστική παροχή υπηρεσιών από το Σ.Ο.Ε. και υποχρεωτική έκθεση εκτίμησης

22. Σε αντίθεση με τις ανωτέρω αναφερθείσες περιπτώσεις, όπου δεν απαιτείται υποχρεωτικά η σύνταξη έκθεσης εκτίμησης, αποκλειστικό αντικείμενο των μελών του Σ.Ο.Ε. με εκτιμήσεις υποχρεωτικού χαρακτήρα είναι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες καταρτίζεται σύμβαση μεταβίβασης ακινήτου ή σύστασης επ' αυτού

³⁵ Άρθρο 99 παρ. 2 γ) ii Ν. 3669/2008 «ως αξία του κύριου και βοηθητικού μηχανολογικού εξοπλισμού και των μεταφορικών μέσων, εκτός από τα επιβατικά αυτοκίνητα της επιχείρησης, λαμβάνεται η αναπόσβεστη αξία τους προσανζημένη κατά τριάντα τοις εκατό (30%) μετά και την πραγματοποίηση των αποσβέσεων που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία. Η συνολικά προσδιοριζόμενη αξία του ανωτέρω κύριου και βοηθητικού μηχανολογικού εξοπλισμού και των μεταφορικών μέσων, εκτός των επιβατικών αυτοκινήτων, δεν μπορεί να υπερβεί τη συνολική αξία κτήσης αυτού.».

³⁶ Άρθρο 39 παρ.5 και 6 Ν.1041/1980 «5. Η δαπάνη διά την διενέργειαν των κατά τας παραγράφους 2 έως και 4 του παρόντος άρθρου εκτιμήσεων βαρύνει τους αιτήσαντας αυτές και υπολογίζεται κατά τας διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 11 του Π.Δ. 279/1979. Η καταβολή της δαπάνης αυτής ενεργείται συμφώνως προς τα εν παραγράφους 2 και 3 του αυτού άρθρου 11 οριζόμενα. 6. Εις ας περιπτώσεις το Δημόσιον προσφέρει εις το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών, δι' εκτίμησιν περιουσιακών στοιχείων, απαλλάσσεται της καταβολής δαπάνης εκτιμήσεως.».

³⁷ Άρθρο 31 παρ.2 Ν.2579/1998 «Η αληθής έννοια της διάταξης της παραγράφου 6 του άρθρου 39 του ν. 1041/1980 (ΦΕΚ 75 Α') είναι ότι η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, τις Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η δαπάνη εκτίμησης του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών στις περιπτώσεις που προσφεύγουν σε αυτό Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έχουν τις ατέλειες, τα δικαστικά, διοικητικά, οικονομικά και δικονομικά προνόμια του Δημοσίου, περιορίζεται στα δύο τρίτα (2/3) της νόμιμης δαπάνης εκτίμησης που κάθε φορά ισχύει.».

Σημειώνεται ότι το άρθρο 9 του ιδρυτικού νόμου 973/1979 της Κτηματικής Εταιρίας Δημοσίου προέβλεπε ότι «η Εταιρία προς εκπλήρωσιν των σκοπών της, έχει δικαίωμα χρησιμοποιήσεως επ' αμοιβή των υπηρεσιών κτηματομεσιτών, του Τεχνικού Επιμελητηρίου και άλλων οργάνων και Υπηρεσιών, ως επίσης Ορκωτών Εκτιμητών. Η αμοιβή δεν δύναται να υπερβαίνει τα δύο τρίτα της νομίμου.» Ωστόσο, με την ψήφιση του άρθρου 39 παρ. 3 του Ν. 1041/1980, θεωρείται ότι καταργήθηκε σιωπηρά η διάταξη του άρθρου 9 του Ν.973/1979 και η Κ.Ε.Δ. εντάχθηκε στον εν λόγω νόμο (βλ. κάτωθι υποσημείωση). Σήμερα, με την ΚΥΑ Δ6Α 1162069 ΕΕ 2011 (ΦΕΚ 2799-2.12.2011, Τ. Β') η Κ.Ε.Δ. Α.Ε συγχωνεύθηκε με την εταιρία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Ανώνυμη Εταιρεία» με απορρόφηση της πρώτης από τη δεύτερη, η οποία μετονομάστηκε σε «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Ανώνυμη Εταιρεία» ενώ αρμοδιότητες της Κ.Ε.Δ. μεταφέρθηκαν στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών και στην ΟΣΚ Α.Ε..

εμπράγματος δικαιωμάτων, πλην υποθήκης, και ο ένας εκ των συμβαλλομένων είναι το Δημόσιο, ΝΠΔΔ, Οργανισμοί και επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ΟΤΑ, φιλανθρωπικά και εκπαιδευτικά ιδρύματα και κληροδοτήματα³⁸. Έκθεση εκτίμησης δεν απαιτείται σε περίπτωση που η αγοραπωλησία γίνεται μεταξύ φορέων του Δημόσιου τομέα και η αξία του κάθε ακινήτου δεν υπερβαίνει τα 35 εκ. δρχ. (ήτοι 102,7 χιλ. €), ενώ για τους ΟΤΑ δεν απαιτείται εκτίμηση όταν η αξία των μεταβιβαζόμενων ακινήτων δεν υπερβαίνει τα 20 εκ. δρχ. (ήτοι 58,6 χιλ. €)³⁹.

23. Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 εδ. γ του Ν. 2190/1920, όπως αυτό τροποποιήθηκε, η εξακρίβωση της αξίας των εταιρικών εισφορών σε είδος κατά τη συγχώνευση πιστωτικών ιδρυμάτων γίνεται μετά από γνωμοδότηση τριμελούς επιτροπής εμπειρογνομόνων που αποτελείται υποχρεωτικά από έναν Ορκωτό ελεγκτή - λογιστή και έναν Ορκωτό Εκτιμητή καθώς και τον εκπρόσωπο του αρμόδιου Επιμελητηρίου.
24. Υποχρεωτική έκθεση εκτίμησης αποκλειστικά από Ορκωτό Εκτιμητή προβλέπεται και στην περίπτωση αποτίμησης της αξίας των επενδύσεων εταιρίας επενδύσεων σε ακίνητη περιουσία. Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 7 του Ν. 2778/1999, προβλέπεται η υποχρεωτική αποτίμηση της αξίας των επενδύσεων της εταιρίας στο τέλος κάθε εταιρικής χρήσης από ορκωτό ελεγκτή, ο οποίος δεσμεύεται από την ειδική τακτική έκθεση που συντάσσεται κάθε φορά για το

³⁸ Άρθρο 39 παρ. 3 Ν.1041/1980 «Για την κατάρτιση σύμβασης μεταβίβασης της κυριότητας ακινήτων ή σύστασης επ'αυτών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, πλην υποθήκης, στην οποία συμβάλλεται το Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ, Οργανισμοί και Επιχειρήσεις του ευρύτερου δημοσίου τομέα, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α και Β βαθμού, φιλανθρωπικά ιδρύματα του ν. 2093/1939, εκπαιδευτικά ιδρύματα και κληροδοτήματα, για τον προσδιορισμό της αγοραίας αξίας απαιτείται εκτίμηση από το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών. Εκτίμηση από το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών της αγοραίας αξίας απαιτείται και στις περιπτώσεις που συμβάλλεται κοινωφελές ίδρυμα του α.ν. 2039/1939 (ΦΕΚ 455 Α'), διαχειριστής κοινωφελούς περιουσίας του νόμου αυτού και κηδεμόνας σχολάζουσας κληρονομίας.». Κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Π.Δ. 140/1990 «επεκτείνονται οι διατάξεις του άρθρου 39 παρ. 3 του Ν. 1041/1980 «Περί αυξήσεως των αποδοχών κλπ.» (Α'75) και στις αγοραπωλησίες ακινήτων όλων των Επιχειρήσεων και Οργανισμών του Δημοσίου Τομέα, όπως αυτός καθορίζεται από τον Ν. 1232/1982 (Α'22) και τον Ν. 1256/1982 (Α'65).».

³⁹ Άρθρο 4 παρ. 1 του Π.Δ. 140/1990 «Έκθεση εκτίμησης του Σ.Ο.Ε. δεν απαιτείται εφόσον: α) η αγοραπωλησία γίνεται μεταξύ φορέων του Δημόσιου Τομέα, β) η αξία του κάθε ακινήτου δεν υπερβαίνει τα πέντε εκατομμύρια (5.000.000) δραχμές. Το όριο αυτό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμίδας δεν απαιτείται έκθεση εκτίμησης του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών όταν η αξία των μεταβιβαζόμενων ακινήτων δεν υπερβαίνει τα είκοσι εκατομμύρια (20.000.000) δραχμές.».

σκοπό αυτόν, από Ορκωτό Εκτιμητή⁴⁰. Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 8 του ιδίου νόμου, σε περίπτωση επένδυσης των διαθεσίμων της εταιρίας σε ακίνητα ή σε δικαίωμα επί ακινήτου ή σε εταιρίες οι οποίες έχουν ως μοναδικό σκοπό την εκμετάλλευση ακινήτων, είναι υποχρεωτική η προηγούμενη εκτίμηση της αξίας τους ή της αξίας των μετοχών των εν λόγω εταιριών από εκτιμητή του Σ.Ο.Ε.⁴¹.

25. Επιπρόσθετα, υποχρεωτική εκτίμηση από μέλος του Σ.Ο.Ε. προβλέπεται, και στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) σύμφωνα με την ΥΑ 2/72219/0020/2002, στην περίπτωση ζημιών από τρομοκρατικές πράξεις προκειμένου να αναζητηθεί η καταβολή αποζημίωσης και κάλυψης δαπανών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε πληγέντες, β) η υποχρεωτική προεκτίμηση από μέλος του Σ.Ο.Ε. των τιμών απαλλοτρίωσης για έργα οδικών αξόνων με παραχώρηση, ανεξαρτήτως του εάν οι απαλλοτριωθείσες εκτάσεις υπάγονται ή όχι στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 3555/2007. Εν προκειμένω, η αμοιβή εκκαθαρίζεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και καταβάλλεται μετά την παράδοση της σχετικής έκθεσης από τις πιστώσεις του έργου, γ) στο πλαίσιο της επιτάχυνσης υλοποίησης στρατηγικών επενδύσεων του Ν.3894/2010, είναι υποχρεωτική η εκτίμηση της αξίας των απαλλοτριούμενων ακινήτων και των επικειμένων, της μείωσης της αξίας των τμημάτων που απέμειναν καθώς και του ύψους της οφειλόμενης αποζημίωσης, ανεξαρτήτως του εάν οι απαλλοτριωθείσες εκτάσεις υπάγονται ή όχι στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Σε αυτή την περίπτωση, η αμοιβή των μελών του Σ.Ο.Ε. καταβάλλεται από τον ιδιώτη υπερ ού η απαλλοτρίωση ή εκκαθαρίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και καταβάλλεται μετά την παράδοση της σχετικής έκθεσης από τις πιστώσεις του έργου.

⁴⁰ Άρθρο 22 παρ. 7 του Ν. 2778/1999 «Η αποτίμηση της αξίας των επενδύσεων της εταιρίας διενεργείται, στο τέλος κάθε εταιρικής χρήσης, από ορκωτό ελεγκτή, ο οποίος δεσμεύεται από την ειδική τακτική έκθεση που συντάσσεται κάθε φορά για τον σκοπό αυτόν από εκτιμητή του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών του άρθρου 15 του ν.820/1978, όπως εκάστοτε ισχύει. Ο εκτιμητής του προηγούμενου εδαφίου ορίζεται από την γενική συνέλευση της εταιρίας μαζί με τον ορκωτό ελεγκτή της εταιρίας.».

⁴¹ Άρθρο 22 παρ. 7 του Ν. 2778/1999 «Η κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου επένδυση των διαθεσίμων της εταιρίας σε ακίνητα ή σε δικαίωμα επί ακινήτου ή σε εταιρίες της περίπτωσης β' της παραγράφου 2^α, προϋποθέτει προηγούμενη εκτίμηση της αξίας τους ή της αξίας των μετοχών των ανωτέρω εταιριών από τον εκτιμητή του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών της προηγούμενης παραγράφου. Η αμοιβή του Σώματος συμφωνείται ελεύθερως με την εταιρία επενδύσεων σε ακίνητη περιουσία.».

26. Επιπλέον, σύμφωνα με το Π.Δ. 15/2011, η παροχή αποκλειστικών υπηρεσιών από μέλη του Σ.Ο.Ε. με υποχρεωτική έκθεση εκτίμησης επεκτάθηκε στην εκτίμηση της εύλογης αξίας παγίων της Κεντρικής Διοίκησης και στον προσδιορισμό της εύλογης αξίας στο πλαίσιο του λογιστικού χειρισμού των χρηματοδοτικών μισθώσεων. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 50 του Ν. 2071/1992 Ορκωτός Εκτιμητής, ο οποίος προτείνεται από το Σ.Ο.Ε., γίνεται μέλος του Συμβουλίου Αξιοποίησης της περιουσίας των κληροδοτημάτων και δωρεών υπέρ των νοσηλευτικών ιδρυμάτων του Ν.Δ. 2592/1953 και των φορέων οι οποίοι με οποιονδήποτε τρόπο επιχορηγούνται από το Κράτος και το οποίο Συμβούλιο συγκροτείται στο Υπουργείο Υγείας⁴².

27. Σε περίπτωση που δεν προβλέπεται διαφορετικά για τις ανωτέρω περιπτώσεις, η δαπάνη εκτίμησης, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, βαρύνει τους αιτήσαντες, ενώ σε περίπτωση που το Δημόσιο προσφεύγει στο Σ.Ο.Ε. απαλλάσσεται της δαπάνης εκτίμησης. Η δαπάνη δε εκτίμησης των μελών του Σ.Ο.Ε. στις περιπτώσεις που προσφεύγουν σε αυτό Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ομοίως περιορίζεται στα 2/3 της νόμιμης δαπάνης εκτίμησης που κάθε φορά ισχύει. Το ύψος της αμοιβής προσδιορίζεται βάσει των γενικών διατάξεων, όπως αναλύεται κατωτέρω στο κεφάλαιο περί καθορισμού αμοιβών.

III. Μη αποκλειστικές υπηρεσίες του Σ.Ο.Ε.

28. Με το άρθρο 39 παρ. 2 και 3 Ν.1041/1980 προστέθηκε στις ανωτέρω περιπτώσεις ως μη αποκλειστική και προαιρετική παροχή υπηρεσίας, η περίπτωση όπου ο κύριος ή νομέας περιουσιακού στοιχείου επιθυμεί μια τέτοια εκτίμηση, για οποιοδήποτε λόγο μη φορολογικό.

29. Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 εδ. α του Ν. 2190/1920, όπως αυτό τροποποιήθηκε, η εξακρίβωση της αξίας των εταιρικών εισφορών σε είδος κατά τη

⁴² Σκοπός του Συμβουλίου είναι η καταγραφή της περιουσίας των νοσηλευτικών ιδρυμάτων, η αντικειμενική εκτίμησης της αξίας αυτών και η υπόδειξη τρόπων αξιοποίησης των προσόδων από την εκμετάλλευση αυτών.

σύσταση μιας εταιρίας, καθώς και σε κάθε αύξηση του κεφαλαίου της, γίνεται μετά από γνωμοδότηση τριμελούς επιτροπής εμπειρογνομόνων που αποτελείται από έναν ή δύο υπαλλήλους του Υπουργείου Ανάπτυξης (Τομέας Εμπορίου) ή της αρμόδιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, πτυχιούχους ανωτάτης σχολής, με τριετή τουλάχιστον υπηρεσία ή από έναν ή δύο ορκωτούς ελεγκτές - λογιστές ή Ορκωτούς Εκτιμητές και από έναν εμπειρογνώμονα, εκπρόσωπο του αρμόδιου Επιμελητηρίου.

30. Στις μη αποκλειστικές υπηρεσίες των μελών του Σ.Ο.Ε. περιλαμβάνεται η προαιρετική αποτίμηση της αξίας των πάγιων περιουσιακών στοιχείων ασφαλισμένου κατά κινδύνων πυρός, η οποία έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Ν. 1569/1985.

IV. Προσόντα Ορκωτών Εκτιμητών - Διοίκηση Σ.Ο.Ε. - Δαπάνες εκτίμησης

31. Σε εκτέλεση των εξουσιοδοτήσεων του Ν. 820/1978 εκδόθηκε το Π.Δ. 279/1979. Το εν λόγω Π.Δ. ορίζει ότι το Σ.Ο.Ε. αποτελείται από τους Ορκωτούς Εκτιμητές, τους Βοηθούς Ορκωτούς Εκτιμητές Α΄ τάξης και τους Βοηθούς Ορκωτούς Εκτιμητές. Ο αριθμός των Ορκωτών Εκτιμητών και Βοηθών Ορκωτών Εκτιμητών Α΄ τάξης ορίζεται σε τριάντα και οι θέσεις είναι ενιαίες⁴³. Προκειμένου να διορισθεί κάποιος Ορκωτός Εκτιμητής πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: να κατέχει πτυχίο μίας εκ των σχολών που αναφέρονται στο νόμο, να έχει δωδεκαετή εμπειρία σχετική με το έργο του εκτιμητή ή ισόχρονη προϋπηρεσία στο Δημόσιο, να γνωρίζει επαρκώς μία τουλάχιστον ξένη γλώσσα, να έχει την ελληνική ιθαγένεια, να έχει εκπληρώσει την στρατιωτική του θητεία ή να έχει απαλλαγεί από αυτή νόμιμα, να έχει το προσήκον ήθος και ανεπίληπτο δημόσιο και ιδιωτικό βίο⁴⁴. Για τον Βοηθό Ορκωτό Εκτιμητή Α΄ τάξης ισχύουν οι

⁴³ Άρθρο 6 του Π.Δ. 279/1979 «Σύνθεσις και λειτουργία του Σ.Ο.Ε», όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 παρ. 1 του Π.Δ. 140/1990, στοιχ. β) «Ο αριθμός των Ορκωτών Εκτιμητών και των Βοηθών Εκτιμητών Α΄ Τάξεως ορίζεται σε 30. Οι θέσεις αυτές είναι ενιαίες».

⁴⁴ Άρθρο 7 του Π.Δ. 279/1979. Σημειώνεται ότι στην παρ. 3 ορίζεται ότι «Δεν διορίζεται εις θέσιν ορκωτού εκτιμητού: α) ο μη εγγεγραμμένος εις τα οικεία μητρώα αρρένων ή των δημοτών, β) ο ανυπότακτος ή καταδικασθείς επί λιποταξία, γ) ο λόγω αμετακλήτου καταδίκης αποστερηθείς των πολιτικών αυτού δικαιωμάτων, έτι και αν η εκτέλεσις της ποινής ανεστάλη ή παρήλθεν ο χρόνος αποστερήσεως, δ) ο καταδικασθείς επί οιοδήποτε αδικήματι εις ποινήν στερητικήν της ελευθερίας επί χρόνον τουλάχιστον τριών μηνών ή καταδικασθείς εις οινανθήποτε ποινήν επί κλοπή, υπεξαρέσει εν γένει, απάτη, εκβίασει, πλαστογραφία, απιστία εν γένει, δωροδοκία, καταπίεσι, παραβάσει

ίδιες προϋποθέσεις, πλην της προηγούμενης εμπειρίας η οποία περιορίζεται στα τέσσερα έτη. Η πλήρωση των θέσεων των Ορκωτών Εκτιμητών γίνεται μετά από προηγούμενο ερώτημα του Υπουργού Οικονομικών, χωρίς διαγωνισμό με την υποβολή των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Στην συνέχεια, τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων ελέγχονται από το Εποπτικό Συμβούλιο του Σ.Ο.Ε. το οποίο και αποφαινεται επί των διοριστέων⁴⁵, οι οποίοι διορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα. Κατά την κείμενη νομοθεσία οι Ορκωτοί Εκτιμητές δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά ελεύθεροι επαγγελματίες οι οποίοι ασκούν δημόσιο λειτούργημα, δεν έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με το Σ.Ο.Ε., δεσμεύονται από ασυμβίβαστα και απολαμβάνουν ανεξαρτησίας⁴⁶. Σήμερα το Σ.Ο.Ε. στελεγχώνεται από δέκα Ορκωτούς Εκτιμητές και ένα Βοηθό Ορκωτό Εκτιμητή⁴⁷.

32. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, το Σ.Ο.Ε. διοικείται και ελέγχεται από επταμελές Εποπτικό Συμβούλιο, το οποίο διορίζεται με κοινή απόφαση των

καθήκοντος, εγκλήματι κατά των ηθών ή σκοφαντική δυσφημίσει, ως και επί παραβάσει της νομοθεσίας περί ναρκωτικών και λαθρεμπορίας, ασχέτως αν παρεσχέθη αναστολή εκτέλεσεως της ποινής ή επηκολούθησεν παραγραφή ή αμνηστία ή χάρις μετ' άρσεως των συνεπειών, ε) ο καταδικασθείς επί αδικήματι μαρτυρούντι έκδηλον ακαταλληλότητα δια την άσκησιν του έργου του Ορκωτού Εκτιμητού, στ) ο δυνάμει τελεσιδίκου βουλεύματος διατελών έτι εν παραπομπή επί κακουργήματι ή επί τινί των υπό στοιχείων (δ) αναφερόμενων πλημμελημάτων, ζ) ο υπό απαγόρευσιν ή δικαστικήν αντίληψιν τελών, η) ο εκπεσών εξ'οιασδήποτε δημοσίας, δημοτικής ή κοινοτικής θέσεως ή θέσεως παρ'οιωδήποτε οργανισμό, ιδρύματι ή νομικό πρόσωπω δημοσίου δικαίου, συνεπεία καταδίκης κατά τον ποινικόν νόμον ή άλλον ειδικόν νόμον, ως και ο απολυθείς εκ τωιαύτης θέσεως δια λόγους πειθαρχικούς.».

⁴⁵ Άρθρο 9 παρ.1 Π.Δ. 279/1979 «Διαδικασία διορισμού» σύμφωνα με το οποίο «*Το Ε.Σ. ελέγχει τα προσόντα, τυπικά και ουσιαστικά, των υποβαλόντων αιτήσεις, αποφαινεται δε ητιολογημένως περί των εκ τούτων διοριστέων εις τας υπό πλήρωσιν θέσεις, λαμβάνον υπόψιν το ήθος, το ανεπίληπτον του δημοσίου και ιδιωτικού βίου, την επιστημονικήν επάρκειαν, την εμπειρίαν των κρινομένων, ως και την κατάστασιν της υγείας αυτών, ώστε να εξασφαλιζήται η επιτυχής εκπλήρωσις της αποστολής του Ορκωτού Εκτιμητού.».*

⁴⁶ Άρθρο 10 Π.Δ. 279/1979 «Κατοχύρωσις και καθήκοντα των Ορκωτών Εκτιμητών» σύμφωνα με το οποίο «*οι Ορκωτοί Εκτιμηταί δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά ασκούν δημόσιον λειτούργημα. Κατά την άσκησιν των καθηκόντων των απολαύουν ανεξαρτησίας, αποκλειομένης οιασδήποτε παρεμβάσεως εις ταύτα. Ούτοι υποχρεούνται να τηρούν εχεμύθειαν επί πραγμάτων ή πληροφοριών, των οποίων λαμβάνουν γνώσιν κατά την άσκησιν των καθηκόντων των» και άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 2515/1997 «Θέματα λειτουργίας του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών» σύμφωνα με το οποίο «*Το Σ.Ο.Ε είναι Ν.Π.Ι.Δ. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που δεν ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και εποπτεύεται, ελέγχεται, διοικείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις ειδικές περί αυτού διατάξεις, εφόσον αυτές δεν είναι αντίθετες με τις ρυθμίσεις αυτού του άρθρου. Μέλη του Σ.Ο.Ε είναι οι Ορκωτοί Εκτιμητές και οι Βοηθοί Ορκωτοί Εκτιμητές, οι οποίοι δεν ασκούν δημόσιο λειτούργημα, είναι ελεύθεροι επαγγελματίες και δεν έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με το Σ.Ο.Ε.».**

⁴⁷ Βλ. σχετικά την υπ' αρ. πρωτ. 8670/27.12.2011 απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. προς τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

Υπουργών Οικονομικών, Δικαιοσύνης και Ανάπτυξης με τετραετή θητεία⁴⁸. Το Εποπτικό Συμβούλιο, πέραν της διοίκησης και εποπτείας του Σ.Ο.Ε., αποφαινεται περί των διοριστέων, καθορίζει με απόφασή του την καταλογιστέα δαπάνη εκτίμησης - η εν λόγω απόφαση αποτελεί εκτελεστό τίτλο, κατά τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ) -, ασκεί πειθαρχική εξουσία επί των Ορκωτών Εκτιμητών, αποφασίζει τη διαγραφή από το Σ.Ο.Ε. κάθε Ορκωτού Εκτιμητή, εκδίδει κανονισμούς και οδηγίες που αφορούν την διεξαγωγή του έργου της εκτίμησης, προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες για την οργάνωση και λειτουργία του Σ.Ο.Ε. κλπ⁴⁹. Το Σ.Ο.Ε. εποπτεύεται από τους Υπουργούς Οικονομικών και Δικαιοσύνης.

33. Αναφορικά με το κόστος των υπηρεσιών των Ορκωτών Εκτιμητών, οι γενικές διατάξεις του άρθρου 11 του Π.Δ. 279/1979 «Δαπάνες εκτιμήσεως. Λογαριασμός Ορκωτών Εκτιμητών», όπως αυτό τροποποιήθηκε, προβλέπουν δαπάνη εκτίμησης που ισούται με ποσοστό επί της αξίας του εκτιμώμενου αντικείμενου που φθίνει αναλογικά⁵⁰. Το ποσό της δαπάνης εκτίμησης κυμαίνεται από 6% για αντικείμενο αξίας μέχρι 60.000 ευρώ, μη δυνάμενο να είναι κατώτερο των 350 ευρώ, μέχρι

⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 2515/1997 το Εποπτικό Συμβούλιο αποτελείται από έναν επίτιμο Δικαστικό Λειτουργό ενός εκ των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας ή πρόσωπο το οποίο διατελεί ή διετέλεσε καθηγητής Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος Οικονομικής ή Τεχνικής κατεύθυνσης, ως πρόεδρος, ένα πρόσωπο κοινωνικής αποδοχής με γνώσεις στο αντικείμενο, ένα μέλος του ΤΕΕ, ένα μέλος του ΟΕΕ, έναν εκπρόσωπο της Κτηματικής Τράπεζας και δύο Ορκωτούς Εκτιμητές που εκλέγονται από την Ολομέλεια του Σώματος.

⁴⁹ Άρθρο 4 παρ. 3 Π.Δ. 279/1979 «Εποπτικών Συμβούλιον» σύμφωνα με το οποίο «το Ε.Σ. έχει τας ακόλουθους αρμοδιότητας: α) Αποφαινεται περί των διοριστέων εις το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών, β) εκδίδει τους κανονισμούς και γενικές οδηγίας, τας αφορώσας την διεξαγωγήν του έργου της εκτιμήσεως, γ) ασκεί εποπτείαν και έλεγχον επί του Σώματος και του υπ' αυτού ασκουμένου έργου, εκδίδον πρός τούτο γενικάς και ειδικάς οδηγίας, δ) αναθέτει εις Ομάδα Ορκωτών Εκτιμητών την μελέτην θεμάτων, αναγομένων εις τον τρόπον εκτιμήσεως των διαφόρων περιουσιακών στοιχείων κατά κατηγορίας αυτών και την κατάρτισιν υποδειγματικών πρός τούτο μεθόδων, ε) καθορίζει, δι' ειδικών εις εκάστην περίπτωσιν αποφάσεων, την καταλογιστέαν δαπάνην εκτιμήσεως [...] Αι αποφάσεις αύται αποτελούν τίτλους εκτελέσεως, δια την, κατά τας διατάξεις του κώδικος περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων, είσπραξιν της δαπάνης, εις περίπτωσιν καθυστερήσεως καταβολής ταύτης, στ) ασκεί την πειθαρχικήν εξουσίαν επί των Ορκωτών Εκτιμητών, [...], ζ) αποφασίζει την διαγραφήν εκ του Σώματος παντός Ορκωτού Εκτιμητού, [...] η) προβαίνει εις τας αναγκαίας ενεργείας δια την οργάνωσιν και λειτουργίαν του Σ.Ο.Ε. προσλαμβάνον και το απαιτούμενον βοηθητικόν προσωπικόν, καθορίζον δε και τα των αποδοχών του, θ) συνάπτει δάνεια κατά το άρθρον 15 παρ. 7 του Ν. 820/78, υπογράφον δια του Προέδρου αυτού το δανειστικόν συμβόλιον, ι) απαιτούνται ιδιαίτεροι επιστημονικά ή τεχνικά κ.λπ. γνώσεις. Εις την περίπτωσιν ταύτην, ο ειδικός σύμβουλος συμπράττει μετά του οριζομένου τακτικού εκτιμητού, η δε σχετική γνώμη του καταχωρίζεται εις την έκθεσιν εκτιμήσεως, προσυπογραφομένην υπ' αυτού.».

Άρθρο 2 παρ. 2 Ν. 2515/1997 «Θέματα οργάνωσης του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών» σύμφωνα με το οποίο το Σ.Ο.Ε διοικείται και ελέγχεται από επταμελές Εποπτικό Συμβούλιο.

⁵⁰ Βλ. σχετική ΚΥΑ υπ'αρ. 1032117/709/0001/15.7.2002 (ΦΕΚ 941/τ. Β/2002) περί «Αναπροσαρμογής κλίμακας δαπάνης εκτίμησης Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών».

0,75% για αντικείμενο αξίας άνω των 120.000.000 ευρώ, οπότε και σταθεροποιείται. Το ποσό κατατίθεται σε ειδικό λογαριασμό Ορκωτών Εκτιμητών στην Τράπεζα της Ελλάδος πριν από την παράδοση της έκθεσης εκτίμησης ή εντός 20 ημερών από την αποστολή της έκθεσης. Όπως ορίζεται και στο ως άνω άρθρο, τα έσοδα από τον ειδικό λογαριασμό διατίθενται, εκτός των άλλων, και για την καταβολή των αποδοχών των Ορκωτών Εκτιμητών⁵¹. Κατ' αυτόν τον τρόπο καθορίζεται υποχρεωτική και σαφώς προσδιορισμένη αμοιβή για την παροχή των υπηρεσιών των Ορκωτών Εκτιμητών. Παράλληλα, εξασφαλίζεται η είσπραξη της μέσω ΚΕΔΕ ενώ παρέχεται εξουσιοδότηση στο Εποπτικό Συμβούλιο να χορηγεί εκπτώσεις και να ορίζει ειδικές δαπάνες εκτίμησης προς τους αποδέκτες των υπηρεσιών⁵²

34. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του άρθρου 39 παρ. 5 και 6 του Ν. 1041/1980 η δαπάνη εκτιμήσεως βαρύνει τους αιτήσαντες αυτήν, ενώ σε περίπτωση που αιτών είναι το Δημόσιο, απαλλάσσεται αυτής. Σε περιπτώσεις απαλλοτριώσεων, ειδικές διατάξεις (ήτοι άρθρο 4 του Ν. 3555/2007 και ο Ν. 3894/2010 περί στρατηγικών επενδύσεων) προβλέπουν ότι η αμοιβή του Ορκωτού Εκτιμητή εκκαθαρίζεται και καταβάλλεται από τις πιστώσεις του έργου στην πρώτη περίπτωση και από τις πιστώσεις του έργου ή από τον ιδιώτη υπέρ ου η απαλλοτρίωση στην δεύτερη περίπτωση. Σε περίπτωση δε που την εκτίμηση αιτείται φορέας του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ, η δαπάνη καταβάλλεται από αυτόν αλλά περιορίζεται στα δύο τρίτα (2/3) της νόμιμης. Σύμφωνα με απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. σε ερώτημα που έθεσε η ΓΔΑ στα

⁵¹ Άρθρο 11 παρ. 4 Π.Δ. 279/1979 «Τα έσοδα του λογαριασμού «Ορκωτών Εκτιμητών» διατίθενται δια την κάλυψιν των απαιτούμενων δαπανών διοικήσεως και λειτουργίας του Σώματος. Η διάθεση των εσόδων και η διαχείρισις του λογαριασμού τούτου γίνεται δι' αποφάσεων του Ε.Σ. Ειδικότερον, τα έσοδα ταύτα διατίθενται δια την καταβολήν των αποδοχών των Ορκωτών Εκτιμητών, ως και αμοιβών των κατ' άρθρον 4 ειδικών συμβούλων διά την κάλυψιν των εξόδων πρώτης εγκαταστάσεως και εν συνεχεία λειτουργίας του Σ.Ο.Ε. (γραφεία, ενοίκια, μισθοί βοηθητικού προσωπικού κλπ.) και δια πάσαν άλλην δαπάνην αναγκαίαν, κατά την εκτίμησιν του Ε.Σ. δια την εύρυθμον λειτουργίαν του Σώματος.».

⁵² Η παρ. 2 της ως άνω ΚΥΑ ορίζει ότι «με απόφαση του Εποπτικού Συμβουλίου του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών είναι δυνατόν να γίνει έκπτωση της δαπάνης εκτιμήσεως μέχρι 20%. Για αντικείμενο εκτιμήσεως άνω των 120.000.000 ευρώ και για την άνω του ποσού αυτού αξία, δύναται να καθορίζεται από το Ε.Σ του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών ειδική έκπτωση δαπάνης εκτίμησης, ανάλογα με τη δυσκολία και την πολυπλοκότητα της εκτίμησης. Ακόμη, σε περιπτώσεις εκθέσεων εκτιμήσεως οι οποίες συντάσσονται σε συνοπτική μορφή ή σε περίπτωση πολλαπλών εκθέσεων εκτιμήσεως του ίδιου πελάτου ή γενικά σε κάθε περίπτωση που τούτο κριθεί σκόπιμο από το Ε.Σ, είναι δυνατόν να ορισθεί ειδική δαπάνη εκτιμήσεως με έκπτωση πέραν αυτής που ορίζεται από την παρούσα παράγραφο. Ειδική αμοιβή μπορεί να καθορισθεί από το Ε.Σ του Σ.Ο.Ε και σε περίπτωση συνεργασίας του Σ.Ο.Ε. με άλλον εκτιμητικό φορέα.». Στην παρ. 4 ορίζεται δε ότι «προκειμένου περί εκτιμήσεως αξίας μη εισηγμένων στο Χρηματιστήριο μετοχών τα πιο πάνω ποσά προσαυξάνονται κατά 50%».

πλαίσια εξέτασης του τρόπου λειτουργίας του Σ.Ο.Ε.⁵³ «η αμοιβή του Σ.Ο.Ε. ορίζεται με βάση νομοθετημένη κλίμακα (ΦΕΚ 941B/24.7.2002). Ειδικά, για τις εκτιμήσεις του νομοθετημένου έργου⁵⁴, οι δαπάνες εκτίμησης είναι οι ακόλουθες:

- *Κεντρική Δημόσια Διοίκηση: χωρίς χρέωση (λιγότερο από [...] % του όλου εκτιμητικού έργου του Σ.Ο.Ε.)⁵⁵.*
- *Νομοθετημένο έργο που αφορά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, κληροδοτήματα, εκκλησίες, ιδρύματα, απαλλοτριώσεις για λογαριασμό του ΥΠΥΜΕΔΙ, για την ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟ, για συμβάσεις παραχώρησης και γενικότερα για το Δημόσιο βάσει ειδικής νομοθεσίας κλπ. (αποτελούσε ποσοστό άνω του [...] % του συνολικού εκτιμητικού έργου το 2005, το οποίο έχει μειωθεί σταδιακά σε περίπου [...] % το 2010 και λόγω ύφεσης, αντιπροσωπεύει ποσοστό της τάξης του [...] % του όλου εκτιμητικού έργου του Σ.Ο.Ε. για το 2011): Οι εκτιμήσεις αυτές χρεώνονται με έκπτωση [...] % επί της δαπάνης εκτίμησης που ορίζεται από την άνω κλίμακα (ΦΕΚ 941B/24.07.2002) και από αυτές ο ευρύτερος δημόσιος τομέας είναι σήμερα λιγότερο από [...] %.*
- *Ανώνυμες Εταιρίες Επενδύσεων Ακίνητης Περιουσίας (ΑΕΕΑΠ), οι οποίες αποτελούν μέρος του νομοθετημένου έργου. Η χρέωση γίνεται βάσει ειδικού πίνακα που έχει καταρτιστεί με απόφαση του Εποπτικού Συμβουλίου του Σ.Ο.Ε.. Τα έσοδα του Σ.Ο.Ε. από ΑΕΕΑΠ κάλυπταν ποσοστό [...] % του ετήσιου τζίρου το 2006 και ήδη υπερβαίνουν το [...] % του τζίρου αυτού».*

35. Στην υπ' αρ. πρωτ. 8670/27.12.2011 απαντητική επιστολή του προς τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού το Σ.Ο.Ε. διευκρινίζει ότι μετά την ψήφιση του Ν. 3919/2011, με απόφαση του Ε.Σ. του, η χρέωση των εκθέσεων εκτιμήσεων δεν γίνεται πλέον με βάση το προαναφερόμενο ΦΕΚ 941B/24.7.2002. Η κλίμακα αυτή λαμβάνεται υπόψη μόνο κατά τον υπολογισμό της δαπάνης εκτίμησης

⁵³ Βλ. σχετικά την υπ' αρ. πρωτ. 8670/27.12.2011 απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. προς την Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.

⁵⁴ Σύμφωνα με την επιστολή του Σ.Ο.Ε., το νομοθετημένο έργο αφορά σε «εκτιμήσεις οι οποίες σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία πραγματοποιούνται υποχρεωτικά από το Σ.Ο.Ε. (Ν.1041/80 άρθρο 39, παρ. 1 – Ν. 2753 άρθρο 22 παρ. 2- κλπ.)». Βλ. παραπάνω Κεφ. Γ Ι και ΙΙ.

⁵⁵ Βλ. σχετικά Πίνακα 4, Παραρτήματος 1.

προκειμένου να υποβληθεί από το Σ.Ο.Ε. προσφορά για τη σύνταξη των εκθέσεων.

Δ. Η ΣΧΕΤΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

I. Ζήτηση (Καθορισμός των επιπέδων ζήτησης υπηρεσιών εκτίμησης) στην Ελλάδα

36. Το αντικείμενο εργασιών του Σ.Ο.Ε. είναι ευρύ, καθώς ασχολείται με εκτιμήσεις⁵⁶: ακινήτων (οικοπέδων, αγροτεμαχίων, δασικών εκτάσεων, οικιών, πολυκατοικιών, διαμερισμάτων, καταστημάτων, γραφείων, κινηματογράφων, θεάτρων, garage, αποθηκών κλπ), νησιών, βραχονησίδων, διατηρητέων ακινήτων, νοσηλευτηρίων και κλινικών, τεχνικών έργων πάσης φύσεως, ξενοδοχείων, τουριστικών επιχειρήσεων, κέντρων εστίασης - διασκέδασης, πλοίων, βιομηχανικών εγκαταστάσεων και μηχανολογικού εξοπλισμού, επιχειρήσεων των οποίων οι μετοχές δεν έχουν εισαχθεί στο χρηματιστήριο, ειδικών λογαριασμών, ισολογισμών, έργων τέχνης, συλλογών και τιμαλφών, αποθεμάτων μεταλλείων αντικειμένων φορολογίας γενικώς, ζημιών από τρομοκρατικές ενέργειες, ακινήτων Εταιριών Επενδύσεων Αμοιβαίων Κεφαλαίων.

37. Ο Έλληνας νομοθέτης επιδίωξε να αυξήσει το εύρος των υπαγομένων στην υποχρεωτική εκτιμητική αρμοδιότητα του Σ.Ο.Ε. εργασιών, διευρύνοντας τον κύκλο (α) των υποκειμένων που απευθύνονται σε αυτό και περιέλαβε όλες τις κρατικού συμφέροντος οντότητες, ανεξάρτητα του χαρακτηρισμού τους ως ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου ή «επιχειρήσεις», καθώς και (β) των αντικειμένων υποχρεωτικής εκτίμησης από το Σ.Ο.Ε. συμπεριλαμβάνοντας όχι μόνο τα φορολογικού ενδιαφέροντος αντικείμενα αλλά και τις απαλλοτριώσεις, μεταβιβάσεις και μισθώσεις ενδιαφέροντος του Δημοσίου⁵⁷.

⁵⁶ <http://www.soegr.gr/web/index.php>.

⁵⁷ Εισηγητική Έκθεση «Τεκμηρίωση των λόγων δημοσίου συμφέροντος για την εξαίρεση του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών από την απελευθέρωση ν. 3919/2011 (32 Α') «αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων». Τμήμα Γ. Οι περιορισμοί στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων και η τεκμηρίωση διατήρησης της κείμενης νομοθεσίας περί Σ.Ο.Ε..

38. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Σ.Ο.Ε. σε απαλλοτριώσεις, μεταβιβάσεις και μισθώσεις ενδιαφέροντος του Δημοσίου, έχει ως αποτέλεσμα το σύνολο των οικονομικών συναλλαγών περιουσιακών στοιχείων που πραγματοποιούνται στην εθνική οικονομία και οι οποίες παρουσιάζουν δημόσιο ενδιαφέρον για λόγους φορολογικούς, συλλογής οικονομικών στοιχείων και διαμόρφωσης της δημόσιας οικονομικής πολιτικής να προϋποθέτουν υποχρεωτική εκτίμηση του αντικειμένου της συναλλαγής εκ μέρους του Σ.Ο.Ε.
39. Έτσι, σήμερα πλέον, ένα οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο υποχρεούται ή δύναται, κατά περίπτωση, να απευθυνθεί στο Σ.Ο.Ε. για τα ακόλουθα: συγχωνεύσεις εταιρειών, δανειοδοτήσεις, διαιτησίες, διανομές, αγοραπωλησίες ακινήτων και επιχειρήσεων, πραγματογνωμοσύνες εν γένει (π.χ. εκτιμήσεις ζημιών), δικαστικές πραγματογνωμοσύνες, φορολογία ακινήτων, επίλυση φορολογικών διαφορών, υποθηκεύσεις μεταξύ ιδιωτών, εξαγορές, κατάταξη και αναβάθμιση πτυχίου εργοληπτικών επιχειρήσεων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας Ασφαλιστικών Ταμείων, διαμόρφωση του δείκτη φερεγγυότητας τραπεζικών οργανισμών, αποτίμηση της αξίας μετοχών Ανωνύμων Εταιριών μη εισηγμένων στο Χρηματιστήριο, απαλλοτριώσεις, απαιτήσεις αποζημιώσεων κατά του Δημοσίου.
40. Προκειμένου να εκτιμηθεί το εύρος και η αξία της αγοράς παροχής υπηρεσιών εκτίμησης αξιών περιουσιακών στοιχείων στην ελληνική επικράτεια ζητήθηκαν στοιχεία από την Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία αναφορικά με το εύρος και την αξία των συναλλαγών (όπως οι αναφερόμενες ανωτέρω) για την ολοκλήρωση των οποίων πιθανώς να απαιτούνταν η παροχή υπηρεσιών εκτίμησης από μέλη του Σ.Ο.Ε. ή από άλλους επαγγελματίες που παρέχουν αντίστοιχες υπηρεσίες. Η Ελληνική Στατιστική Αρχή δεν διαθέτει συγκεντρωτικά στοιχεία για το σύνολο των συναλλαγών περιουσιακών στοιχείων και τις αγοραπωλησίες έργων τέχνης στην ελληνική επικράτεια. Στοιχεία διατίθενται μόνο σχετικά με την διάρθρωση των επιχειρήσεων διαχείρισης ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεων και παροχής υπηρεσιών⁵⁸. Προσπάθεια συγκέντρωσης συναφών με τα αιτηθέντα από τη Γ.Δ.Α.

⁵⁸ Η υπ' αριθμ. πρωτ. 7251/16.11.2011 απαντητική ηλεκτρονική επιστολή της ΕΛΣΤΑΤ σε ερώτημα της Ε.Α.

στοιχείων γίνεται με την δραστηριοποίηση της Γενικής Διεύθυνσης Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, όμως η δράση αυτή πραγματοποιείται αποκλειστικά για φορολογικούς λόγους. Ωστόσο, ορισμένα επιπλέον στοιχεία για το εύρος της σχετικής αγοράς μπορούν να εκμαιευθούν από τις ετήσιες συναφθείσες συμβολαιογραφικές πράξεις, στην ελληνική επικράτεια⁵⁹.

41. Για το λόγο αυτό ζητήθηκαν από το Σ.Ο.Ε. στοιχεία σχετικά με τον ακριβή αριθμό εκθέσεων εκτίμησης που διεκπεραιώθηκαν από τα μέλη του για την χρονική περίοδο 2005-2011⁶⁰. Από τα στοιχεία αυτά συνάγεται ότι το [...] % του συνόλου των υπηρεσιών (υποθέσεων) του Σ.Ο.Ε. αφορά εκτιμήσεις ακίνητης περιουσίας για λόγους: α) πιθανής μεταβίβασης (αγοραπωλησία, ανταλλαγή, δωρεά, απαλλοτρίωση), β) φορολόγησης και γ) πιθανής επένδυσης. Το [...] % των υπηρεσιών (υποθέσεων) του Σ.Ο.Ε. είναι προς φορείς του Δημοσίου τομέα και [...] % προς ιδιωτικούς φορείς. Το [...] % - [...] % των εσόδων προέρχεται από τις παρεχόμενες υπηρεσίες (υποθέσεις) προς τον ιδιωτικό τομέα και αυτό διότι ο ευρύτερος δημόσιος φορέας τιμολογείται με το [...] % της τιμής στην οποία τιμολογείται ο ιδιωτικός τομέας. Σύμφωνα με απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. «Ο καθαρός δημόσιος τομέας δεν τιμολογείται, αν τιμολογούταν οι υπηρεσίες μας προς τον καθαρό δημόσιο τομέα θα κάλυπταν μόλις το [...] % των συνολικών μας εσόδων».

42. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι το εύρος της αγοράς παροχής υπηρεσιών εκτίμησης αξιών διευρύνεται συνεχώς, καθώς πέραν των κλασικών εργασιών που αναφέρθηκαν ανωτέρω το πεδίο παροχής υπηρεσιών εκτίμησης περιλαμβάνει πλέον και εκτιμήσεις της αξίας ορυκτών αποθεμάτων μεταλλείων, της αξίας της αγροτικής γης, της αξίας γης για επενδύσεις Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, της συνολικής αξίας κτιρίων συμπεριλαμβανομένης της ενεργειακής αποδοτικότητας κτιρίων, της αξίας έργων παραγωγής ενέργειας καθώς και εκτιμήσεις σχετικές με δραστηριότητες πώλησης έργων υποδομών (αεροδρόμια, λιμάνια, αυτοκινητόδρομοι κτλ). Σε αυτές τις υπηρεσίες πρέπει να προστεθούν και

⁵⁹ Η υπ' αριθμ. πρωτ. 7369/21.11.2011 απαντητική ηλεκτρονική επιστολή της ΕΛΣΤΑΤ σε ερώτημα της Ε.Α.

⁶⁰ Βλ. σχετικά την υπ' αριθμ. πρωτ. 8670/28.12.2011 απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε σε ερώτημα της Γενικής Διεύθυνσης Επιτροπής Ανταγωνισμού και τον Πίνακα 3, Παραρτήματος 1.

εκτιμήσεις περιουσιακών στοιχείων για τη διερεύνηση χρηματοοικονομικών εγκλημάτων - ξέπλυμα μαύρου χρήματος (Financial Crime Investigation - money laundering).

43. Εξάλλου, πέραν των νέων αντικειμένων που αναφέρθηκαν ανωτέρω και που απαιτούν εξειδίκευση, καθώς και των νέων αναγκών που αναφύονται, εξελίσσεται συνεχώς και ο τρόπος διεξαγωγής εκτιμήσεων βάσει ανάπτυξης νέων προτύπων ανά είδος συναλλαγής και εκτιμώμενης αξίας. Παραδείγματος χάριν με την καθιέρωση των Διεθνών Λογιστικών Πρότυπων απαιτείται πλέον περιοδική ενημέρωση της (μεταβολής της) αξίας των επενδύσεων σε ακίνητη και κινητή περιουσία καθώς και περιοδική ενημέρωση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων των εταιριών Δημοσίου συμφέροντος⁶¹.
44. Οι συνθήκες διαμόρφωσης της ζήτησης και η ανάπτυξη των υπηρεσιών εκτίμησης αξιών σε νέα πεδία επηρεάζουν και δικαιολογούν πιθανή αναθεώρηση του ρόλου του Σ.Ο.Ε. που σχεδιάσθηκε και κλήθηκε να υπηρετήσει συγκεκριμένο σκοπό τη δεκαετία του '70, ιδίως εν όψει και των νέων οικονομικών συνθηκών. Εξάλλου, ο νομοθέτης αντιλαμβανόμενος αυτό το ενδεχόμενο ήδη από τη σύσταση του Σ.Ο.Ε., έδωσε τη δυνατότητα σε αυτό πρόσληψης συμβούλων σε περίπτωση που από τη φύση του υπό εκτίμηση αντικειμένου απαιτούνται ιδιαίτερες επιστημονικές ή τεχνικές γνώσεις⁶².

⁶¹ Σύμφωνα με την Οδηγία 2006/43 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2006, για τους υποχρεωτικούς ελέγχους των ετήσιων και των ενοποιημένων λογαριασμών, για την τροποποίηση των οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ του Συμβουλίου και για την κατάργηση της οδηγίας 84/253/ΕΟΚ του Συμβουλίου, εταιρίες δημοσίου συμφέροντος αποκαλούνται τα πιστωτικά ιδρύματα, οι εταιρίες επενδύσεων, οι ασφαλιστικές εταιρίες αλλά και το σύνολο των εταιριών που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο και έχουν σημαντικό μερίδιο αγοράς σε έναν συγκεκριμένο οικονομικό κλάδο. (βλ. σχετικά The 8th Company Law Directive, EU: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0087:0087:EN:PDF>. «...public-interest entities' means entities governed by the law of a Member State whose transferable securities are admitted to trading on a regulated market of any Member State within the meaning of point 14 of Article 4(1) of Directive 2004/39/EC, credit institutions as defined in point 1 of Article 1 of Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (1) and insurance undertakings within the meaning of Article 2(1) of Directive 91/674/EEC. Member States may also designate other entities as public interest entities, for instance entities that are of significant public relevance because of the nature of their business, their size or the number of their employees;...»).

⁶² Άρθρο 4 παρ. 3 του Π.Δ. 279/1979 «Το Ε.Σ έχει τας ακόλουθους αρμοδιότητας [...] (ι) προσλαμβάνει ένα ή πλείονας συμβούλους, οσάκις εκ της φύσεως του υπό εκτίμησην αντικειμένου απαιτούνται ιδιαίτεροι επιστημονικοί ή τεχνικοί κλπ. γνώσεις. Εις την περίπτωσην ταύτην ο ειδικός σύμβουλος συμπράττει μετά του οριζομένου τακτικού εκτιμητού, η δε σχετική γνώμη του καταχωρίζεται εις την έκθεσιν εκτιμήσεως, προσπογογραφώμενην υπ' αυτού. Η αμοιβή του ειδικού συμβούλου καθορίζεται δι' αποφάσεως του Ε.Σ., κατά το άρθρον 11 του παρόντος.».

II. Προσφορά (αριθμός εκτιμητών, επαγγελματικές ενώσεις)

45. Αναφορικά με τις υπηρεσίες εκτίμησης αξιών οι οποίες δεν συνιστούν αποκλειστικό αντικείμενο του Σ.Ο.Ε. και οι οποίες επιτρέπεται να παρέχονται και από άλλους επαγγελματίες αναφέρονται τα κάτωθι:
46. Στην Ελλάδα δραστηριοποιούνται σήμερα ενδεικτικά οι ακόλουθοι Σύλλογοι: ο Σύλλογος Εκτιμητών Ελλάδας (Σ.ΕΚ.Ε.)⁶³, Πραγματογνώμονες Ασφαλιστικών Εταιριών (εκτιμητές ζημιών) (ΠΕΠ)⁶⁴, Σύλλογος Πραγματογνομόνων Βορείου Ελλάδας⁶⁵, Ελληνικό Ινστιτούτο Εκτιμητικής (ΕΛ.Ι.Ε.)⁶⁶, η Μόνιμη Επιτροπή Πραγματογνομοσυνών και Εκτιμήσεων του ΤΕΕ, Εκτιμητές τιμαλφών, πολύτιμων λίθων, κοσμημάτων, χρυσών νομισμάτων, Σωματείο Εκτιμητών και Συμβούλων Ακινήτων Ελλάδος (ΣΕΣΑΕ), οι Σύλλογοι Μεσιτών Αστικών Συμβάσεων, οι Διαχειριστές Αμοιβαίων Κεφαλαίων Ακίνητης Περιουσίας. Με την άρση των περιορισμών στην πρόσβαση και στην άσκηση του επαγγέλματος των Ορκωτών Εκτιμητών, δυνητικά θα μπορούν να δραστηριοποιηθούν σε αυτό και τα μέλη των εν λόγω συλλόγων ανάλογα με το αντικείμενο εξειδίκευσής τους, υπό τις προϋποθέσεις που περιγράφονται στα ακόλουθα κεφάλαια.
47. Ήδη, πολλές από τις υπηρεσίες που παρέχουν τα μέλη του Σ.Ο.Ε. παρέχονται σήμερα και από μέλη άλλων ενώσεων με αντίστοιχα προσόντα. Έτσι, υπηρεσίες δικαστικήςπραγματογνομοσύνης παρέχουν πέραν των μελών του Σ.Ο.Ε. και μέλη άλλων επαγγελματικών ενώσεων (π.χ. πραγματογνώμονες ασφαλιστικών εταιριών, πραγματογνώμονες ΤΕΕ, εκτιμητές τραπεζών). Επιπλέον, εκτιμήσεις αξίας κινητής και ακίνητης περιουσίας πραγματοποιούν πέραν των μελών του Σ.Ο.Ε. και εκτιμητές που δεν ανήκουν στο Σ.Ο.Ε. (όπως π.χ. μέλη του Συλλόγου Εκτιμητών Ελλάδας). Βάσει των ανωτέρω, δικαιολογείται από οικονομική άποψη πιθανή αναθεώρηση των ρυθμίσεων περί παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών σε

⁶³ <http://www.avag.gr/>

⁶⁴ <http://www.pephellas.gr/>

⁶⁵ www.spve.gr/

⁶⁶ Βλ. σχετικά http://www.elie.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=50:2011-05-10-09-22_-24&catid=36:2011-05-10-09-20-18&Itemid=58

συγκεκριμένους φορείς και/ ή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αποκλειστικά από το Σ.Ο.Ε.⁶⁷ κατά τα προβλεπόμενα κατωτέρω.

Ε. Η ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΑΠΟ ΤΑ ΜΕΛΗ ΤΟΥ Σ.Ο.Ε. ΚΑΙ ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

48. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση η διατήρηση όλων των περιορισμών που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση του επαγγέλματος του Ορκωτού Εκτιμητή επιβάλλεται από το γεγονός ότι το Σ.Ο.Ε. ασκεί, βάσει του λειτουργικού κριτηρίου, δημόσια εξουσία, δεδομένου ότι στις νομοθετικές διατάξεις προβλέπεται άρση του φορολογικού απορρήτου και χορήγηση στοιχείων στους Ορκωτούς Εκτιμητές. Σκοπός, εξάλλου, της ίδρυσης του Σ.Ο.Ε. είναι να αποτελεί το επίσημο εκτιμητικό όργανο του Κράτους, στην υπηρεσία αποσυμφόρησης των φορολογικών δικαστηρίων και κατά συνέπεια εξυπηρέτησης της εύρυθμης απονομής της δικαιοσύνης⁶⁸.

49. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, για την άσκηση δημόσιας εξουσίας από ένα όργανο απαιτείται η άμεση και ειδική συμμετοχή του σε λειτουργίες που αποσκοπούν στην προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Οι δραστηριότητες, εξάλλου, που συνιστούν συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας πρέπει να διακρίνονται από εκείνες που ασκούνται προς το γενικό συμφέρον⁶⁹. Το ΔΕΕ έχει αποκλείσει από την έννοια της άσκησης δημόσιας εξουσίας δραστηριότητες επικουρικού ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα σε σχέση με την άσκησή της, δραστηριότητες των οποίων η άσκηση, μολονότι περιλαμβάνει επαφές, ακόμη και τακτικές και λειτουργικές, με διοικητικές ή δικαστικές αρχές ή και συνδρομή υποχρεωτική στη λειτουργία τους, δεν θίγει τις εξουσίες εκτιμήσεως και λήψεως αποφάσεων των αρχών αυτών, ενώ παράλληλα έχει αποκλείσει και ορισμένες δραστηριότητες που δεν περιλαμβάνουν άσκηση

⁶⁷ Βλ. σχετικά Κεφ Γ Ι και ΙΙ.

⁶⁸ Βλ. αναλυτικότερα Εισηγητική Έκθεση Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, κεφ. Β. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους του Σ.Ο.Ε, παρ. 28.

⁶⁹ Βλ. υπόθεση C-61/08, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 77, υπόθεση C-2/74 Reyners κατά Βελγίου, σκ. 45, υπόθεση C-42/92, Thijssen, σκ. 8, συνεκδ. υποθ. C-372/09 και C-373/09, Penarroja Fa, σκ.42.

εξουσίας λήψεως αποφάσεων, εξουσίας καταναγκασμού ή εξουσίας επιβολής κυρώσεων⁷⁰.

50. Προς τούτο, πρέπει να εκτιμηθεί η φύση των δραστηριοτήτων που ασκούνται από τα μέλη του Σ.Ο.Ε. Η εκτίμηση της αγοραίας αξίας περιουσιακών στοιχείων δεν συνιστά άσκηση δραστηριότητας συναπτόμενη άμεσα και ειδικά με άσκηση δημόσιας εξουσίας ως έκφραση κυριαρχίας⁷¹. Ειδικότερα, για την εκπλήρωση του ως άνω σκοπού, τα μέλη του Σ.Ο.Ε. δεν είναι κατά το νόμο εξοπλισμένα με το προνόμιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, καθώς οι Ορκωτοί Εκτιμητές δεν ενεργούν αυτεπαγγέλτως αλλά κατόπιν αιτήσεως είτε της αρμόδιας οικονομικής αρχής είτε κατόπιν προδικαστικής απόφασης δικαστηρίου⁷², δηλαδή, κατόπιν παρεμβάσεως άλλων αρχών που ασκούν δημόσια εξουσία⁷³. Εξάλλου, τα Δικαστήρια, οι αρχές και τα φυσικά πρόσωπα δεν δεσμεύονται από την έκθεση πραγματογνωμοσύνης του Ορκωτού Εκτιμητή. Ειδικότερα ως προς τα δικαστήρια, η πραγματογνωμοσύνη δεν επηρεάζει την κρίση της δικαστικής αρχής και την ανεξάρτητη άσκηση της δικαστικής εξουσίας και κατά συνέπεια δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σχετίζεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η έκθεση εκτίμησης δεσμεύει άνευ ετέρου το δικαστή κατά την άσκηση της εξουσίας εκτίμησης που διαθέτει, δεδομένου ότι ο δικαστής λαμβάνει την απόφασή του στηριζόμενος στην πεποίθηση που διαμορφώνει έχοντας λάβει υπόψη το σύνολο των πραγματικών περιστατικών και αποδείξεων που υποβλήθηκαν στην κρίση του στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας⁷⁴.

⁷⁰ Βλ. υπόθεση C-61/08, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 78 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, συνεκδ. υποθ. C-372/09 και C-373/09, *Peņņņņņņ Fa*, σκ. 41,44.

⁷¹ Όπως συνιστά π.χ. η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνδέονται με την εθνική άμυνα και ασφάλεια ή η άσκηση δικαιοδοτικού ελέγχου από τα δικαστήρια.

⁷² Και, επιπλέον, κατόπιν αιτήσεως του φορολογικός υπόχρεου. Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 του Ν.820/1978 «*Οι ορκωτοί εκτιμηταί επιλαμβάνονται του έργου των κατόπιν αιτήσεως του εις φόρον υποχρέου [...]*».

⁷³ Όπως προκύπτει και από την υπ' αρ. πρωτ. 8670/27.12.2011 απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. προς την Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού ποσοστό μικρότερο του [...] % του εκτιμητικού έργου του Σ.Ο.Ε. αφορά σε αιτήματα της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.

⁷⁴ Πρβ. υπόθεση C-306/89, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 7, Συλλ. 1991, σελ. I-5883 και προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα στην ίδια υπόθεση, σκ. 34, Συλλ. 1991 σελ. I-5877 και υπόθεση C-61/08, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 93.

51. Η αναφερόμενη δυνατότητα άρσης του απορρήτου⁷⁵ δεν συνιστά καθαυτή άσκηση δημόσιας εξουσίας, αφενός διότι την άρση δεν την διατάσσει το ίδιο το Σ.Ο.Ε. αλλά ο Προϊστάμενος της αρμόδιας Οικονομικής Υπηρεσίας μετά από αίτηση του Ορκωτού Εκτιμητή και αφετέρου, διότι η άρση του απορρήτου δύναται να λάβει χώρα και υπέρ ιδιωτών⁷⁶.
52. Η επιδίωξη δημοσίου συμφέροντος, στην οποία γίνεται αναφορά, τόσο στην Εισηγητική Έκθεση, όσο και στο άρθρο 1 παρ. 2 του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, δεν αρκεί αφεαυτής για να γίνει δεκτό ότι συγκεκριμένη δραστηριότητα αποτελεί άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Δραστηριότητες ασκούμενες στο πλαίσιο διαφόρων νομικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων συνεπάγονται συχνά, στην εκάστοτε εθνική έννομη τάξη, υποχρέωση των προσώπων που τις ασκούν να επιδιώκουν τέτοιο σκοπό, χωρίς, ωστόσο, οι δραστηριότητες αυτές να εμπίπτουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας⁷⁷.
53. Επιπροσθέτως, η απονομή κάποιων προνομίων αντίστοιχα με αυτά του Δημοσίου στο Σ.Ο.Ε. δεν συνεπάγεται και απονομή αντίστοιχων προνομίων στα μέλη του. Τα προνόμια αυτά καθώς και η προβλεπόμενη στο νόμο δυνατότητα έκδοσης καταλογιστικών πράξεων ενέχουν μεν άσκηση δημόσιας εξουσίας συνάπτονται όμως όχι με τη δραστηριότητα του Ορκωτού Εκτιμητή αλλά με την ανάγκη διασφάλισης των αμοιβών των μελών του και των εσόδων και προνομίων του

⁷⁵ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, σκ. 28.

⁷⁶ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 85 του Ν.2238/1994, παρ. 5 περ. α' εδ. β. «Κατ'εξάιρεση επιτρέπεται αποκλειστικά και μόνο: α) [...] χορηγείται αντίγραφο της κοινής φορολογικής δήλωσης και του εκκαθαριστικού σημειώματος στους συζύγους που βρίσκονται σε διάσταση ή διάζευξη. Ειδικά επί συνιδιοκτησίας ακινήτου, χορηγούνται από το φάκελο του συνιδιοκτήτη που το εκμίσθωσε μονομερώς, αντίγραφο μισθωτηρίου συμβολαίου και λοιπά στοιχεία που αφορούν το κοινό ακίνητο, στους λοιπούς συνιδιοκτήτες για διεκδίκηση των νόμιμων δικαιωμάτων τους στο δικαστήριο και δήλωση των εισοδημάτων τους από το ακίνητο αυτό, [...] η) η χορήγηση σε επιτηδευματίες του ΑΦΜ, του αντικειμένου εργασιών και της επαγγελματικής εγκατάστασης άλλων επιτηδευματιών χωρίς να υπάρξει έννομο συμφέρον [...] ι) η χορήγηση σε τρίτο, ή σε πρόσωπα ειδικά εξουσιοδοτημένα από αυτόν, στον οποίο ανατίθεται με βάση την ισχύουσα νομοθεσία η μελέτη για τη βελτίωση του φορολογικού συστήματος, καθώς και η εφαρμογή των προτάσεων, στοιχείων από τους φακέλους των φορολογουμένων που τηρούνται στις ΔΟΥ. Οι διατάξεις του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζονται και όταν στον τρίτο ανατίθεται η συλλογή στοιχείων για συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογουμένων, με την επιφύλαξη των διατάξεων του Ν. 2472/1997.»

⁷⁷ Πρβ. υπόθεση C-61/08, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 88.

Σ.Ο.Ε.. Αποτελούν προνόμια του οργάνου στο οποίο ο νομοθέτης έχει αναθέσει τη διοίκηση και εποπτεία του επαγγέλματος, ήτοι του Εποπτικού Συμβουλίου,⁷⁸.

54. Περαιτέρω, οι Ορκωτοί Εκτιμητές συντάσσουν πορίσματα, τα οποία επέχουν θέση πραγματογνωμοσύνης και τα οποία δε συνιστούν διοικητικές πράξεις δεσμευτικές για τη διοίκηση και τους ιδιώτες, υπό την έννοια ότι δεν μεταβάλλουν την νομική κατάσταση του προσώπου του οποίου τα περιουσιακά στοιχεία ελέγχονται. Συνεπώς, η επίτευξη μέσω της ίδρυσης του Σ.Ο.Ε. ως επίσημου εκτιμητικού οργάνου του κράτους των στόχων της αποσυμφόρησης των φορολογικών δικαστηρίων και της εύρυθμης απονομής της δικαιοσύνης, αν και ανάγονται σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, δεν συνεπάγεται και την άσκηση δημόσιας εξουσίας από τα μέλη του εν λόγω Σώματος. Τα μέλη του Σ.Ο.Ε. δεν μετέχουν οι ίδιοι στην άσκηση δημόσιας εξουσίας παρά προσφέρουν στο δικαστήριο συνεργασία για την οποία η ανεξαρτησία τους, οι γνώσεις τους και η δεοντολογία που τους διέπει τους καθιστούν κατάλληλους⁷⁹. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, επαγγελματικές παροχές υπηρεσιών που συνεπάγονται επαφή με τα δικαστήρια, είτε αυτή είναι κανονική ή οργανική είτε συνδρομή έστω και υποχρεωτική στη λειτουργία των δικαστηρίων (και συνακόλουθα και των δημόσιων υπηρεσιών), δεν αποτελούν αυτές καθαυτές συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας⁸⁰.

55. Εξάλλου, η εκτίμηση της περιουσίας του κράτους και των ιδιωτών δεν συνδέεται αποκλειστικά κατά τον νόμο με την εξεύρεση ορισμένης φορολογητέας ύλης και κατ' επέκταση με φορολογικές διαφορές. Αντιθέτως, λαμβάνει χώρα και προκειμένου να διευκολυνθεί η συναλλακτική δράση της διοίκησης, μέσω της άρτιας εκτίμησης των ως άνω περιουσιακών στοιχείων που ενδέχεται να αποτελέσουν αντικείμενο δικαιοπραξίας, επεκτείνεται δε σε περιπτώσεις

⁷⁸ Πρβ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C 2/74 *Reyners* κατά Βελγίου, Συλλ. 1974, σελ. 00342.

⁷⁹ Πρβ. υπόθεση C-42/92, *Thijssen*, σκ. 18, 20,22, Συλλ. 1993, σελ. I-04047 καθώς και προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-2/74 *Reyners* κατά Βελγίου, Συλλ. 1974, σελ. 00341, συνεκδ. υποθ. C-372/09 και C-373/09, *Penarjoja Fa*, σκ.41. Πρβ. άρθρο 368 και 369 ΚΠολΔ σύμφωνα με το οποίο το δικαστήριο μπορεί να διορίσει έναν ή περισσότερους πραγματογνώμονες, αν κρίνει πως πρόκειται για ζητήματα που απαιτούν για να γίνουν αντιληπτά ειδικές γνώσεις επιστήμης ή τέχνης ενώ οι διορισθέντες πραγματογνώμονες βοηθούν το δικαστήριο με τη γνωμοδότησή τους στα ζητήματα που έθεσε.

⁸⁰ Βλ. υπόθεση C-2/74, *Reyners* κατά Βελγίου, σκ. 51, Συλλ. 1974, σελ. 00317.

απαλλοτριώσεων, μεταβιβάσεων, μισθώσεων ενδιαφέροντος Δημοσίου. Επιπρόσθετα, η λειτουργία του Δημοσίου ως fiscus αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση ταμειευτικών σκοπών και στην επίτευξη πλήρους τιμήματος⁸¹, οι οποίοι δεν συνιστούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Εξίσου, δεν συνιστά σκοπό δημοσίου συμφέροντος η εξοικονόμηση δαπανών του Δημοσίου λόγω μη επιβάρυνσής του με το κόστος της εκτιμητικής έκθεσης⁸².

56. Βάσει των ανωτέρω, συνάγεται ότι οι Ορκωτοί Εκτιμητές, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν το Σ.Ο.Ε. ασκεί ή όχι δημόσια εξουσία, δεν ασκούν κατά την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών δημόσια εξουσία, αν και λόγω του ενίοτε επικουρικού ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα των εργασιών τους σε σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας (συνεργασία στο πλαίσιο φορολογικών διαφορών με τις οικονομικές υπηρεσίες, σύνταξη πραγματογνωμοσύνης για τα δικαστήρια) απολαμβάνουν, όπως π.χ. και οι δικηγόροι, του τίτλου του δημόσιου λειτουργού.

ΣΤ. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΜΕΣΩ ΤΟΥ Σ.Ο.Ε.⁸³

57. Αναφορικά με την οργάνωση των Ορκωτών Εκτιμητών μέσω του Σ.Ο.Ε., στην Εισηγητική Έκθεση τονίζεται ότι το εκτιμητικό έργο του Σ.Ο.Ε. είναι τέτοιας φύσης που δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί από επιχειρήσεις σε ελεύθερη αγορά, οι οποίες έχουν από τη φύση τους κερδοσκοπικό χαρακτήρα, λειτουργούν με ιδιωτικά συμφέροντα και δεν έχουν ως σκοπό την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος. Η εξυπηρέτηση δε σκοπών δημοσίου συμφέροντος από το Σ.Ο.Ε. προκύπτει από τον ιδρυτικό του σκοπό που συνίσταται στην εκτίμηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου και αντικειμένων φορολογίας. Επιπλέον, το γεγονός ότι η εκτίμηση επέχει θέση πραγματογνωμοσύνης «κατά ενιαίο τρόπο»,

⁸¹ Πρβ. Γνωμ. ΝΣΚ 68/2009, ΙΙΙ, σελ. 8.

⁸² Βλ. ΣτΕ 1663/2009, Ολομ. σκ. 6. Υπενθυμίζεται, εξάλλου ότι η δαπάνη εκτίμησης του Σ.Ο.Ε. στις περιπτώσεις που προσφεύγουν σε αυτό Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται στα 2/3 της νόμιμης δαπάνης εκτίμησης που κάθε φορά ισχύει. Κατά συνέπεια, επιβαρύνονται και τα ως άνω πρόσωπα με δαπάνες εκτίμησης-αμοιβή του Ορκωτού Εκτιμητή.

⁸³ Παρόλο που οι περιορισμοί στην οργάνωση των επαγγελματιών μέσω ενώσεων δεν φαίνεται να εμπίπτουν κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3919/2011, η οργάνωση των Ορκωτών Εκτιμητών μέσω Σ.Ο.Ε. είναι αντικείμενο εξέτασης της παρούσας γνωμοδότησης καθώς είναι στενά συνδεδεμένη με το σύστημα πρόσβασης και άσκησης του επαγγέλματος και επηρεάζει ουσιαστικά το επίπεδο ανταγωνισμού στη συγκεκριμένη αγορά υπηρεσιών.

διασφαλίζει την αντικειμενικότητα, ευθυκρισία, τεχνογνωσία, εμπεδώνοντας ένα αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών προς την Δημόσια Διοίκηση⁸⁴.

58. Σύμφωνα με όσα περιγράφονται ανωτέρω, το εκτιμητικό έργο δεν ασκείται από το Σ.Ο.Ε. αυτό καθαυτό αλλά από τους Ορκωτούς Εκτιμητές-φυσικά πρόσωπα οι οποίοι αποτελούν υποχρεωτικά μέλη του και οργανώνονται μέσω ενός ΝΠΙΔ σωματειακού χαρακτήρα. Ωστόσο, το Σ.Ο.Ε. επεμβαίνει καθοριστικά στην άσκηση των εργασιών των μελών του καθώς από το νομοθετικό πλαίσιο και από την απαντητική επιστολή του Σ.Ο.Ε. προς την Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού, προκύπτει ότι, με εξαίρεση τις υποθέσεις εκτιμήσεων ΑΕΕΑΠ, ο κάθε ενδιαφερόμενος για την ανάθεση εκτιμητικού έργου σε Ορκωτό Εκτιμητή, δεν έχει δικαίωμα επιλογής του εκτιμητή που θα πραγματοποιήσει την εκτίμηση. Ο ενδιαφερόμενος για τη διενέργεια αυτοψίας υποβάλλει σχετική αίτηση στο Σ.Ο.Ε. και η ανάθεση του εκτιμητικού έργου γίνεται από τον Πρόεδρο του Εποπτικού Συμβουλίου του Σ.Ο.Ε. με βάση εσωτερικές διαδικασίες του Σώματος, με τις οποίες ορίζεται ο Ορκωτός Εκτιμητής.

59. Ο τρόπος αυτός κατανομής των υποθέσεων περιορίζει υπέρμετρα τις επιλογές των αιτούντων τις σχετικές υπηρεσίες, ενισχύει δε έτι περαιτέρω σε συνδυασμό και με τους λοιπούς προβλεπόμενους περιορισμούς (κλειστός αριθμός των δραστηριοποιούμενων στο εν λόγω επάγγελμα, διαδικασία πρόσβασης σε αυτό, κατώτατες αμοιβές) τον κλειστό χαρακτήρα του επαγγέλματος. Εκτιμάται, ως εκ τούτου, ότι κατανομή των υποθέσεων από το Σ.Ο.Ε. δικαιολογείται μόνο εφόσον η υπόθεση αφορά σε εκτίμηση την οποία αιτείται το Δημόσιο (περίπτωση στην οποία προβλέπεται η μη καταβολή αμοιβής ή η καταβολή μειωμένης αμοιβής, εφόσον βεβαίως διατηρηθούν οι σχετικοί περιορισμοί)⁸⁵ ενώ ο ιδιώτης ο οποίος αιτείται την εκτίμηση θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να μπορεί να επιλεγεί ελεύθερα τον εκτιμητή, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των ΑΕΕΑΠ, ιδίως αφού επιβαρύνεται με τη σχετική δαπάνη εκτιμήσεως. .

⁸⁴ Βλ αναλυτικά Εισηγητική Έκθεση, κεφάλαιο. Γ, παρ. 37 (iv).

⁸⁵ Βλ. και κατωτέρω υπό Ζ, ΙΙΙ Καθορισμός αμοιβών.

60. Αλλά και ως προς το γενικότερο ζήτημα της μορφής οργάνωσης της εν λόγω δραστηριότητας και της επιλογής οργάνωσης αυτής μέσω Σ.Ο.Ε. παρατηρούνται τα ακόλουθα: Στο μέτρο που η δραστηριότητα των Ορκωτών Εκτιμητών συνδέεται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων των φορολογικών οργάνων και την ορθή απονομή της δικαιοσύνης σε φορολογικές διαφορές ο νομοθέτης δεν κωλύεται, καταρχήν, να παρέμβει στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δραστηριότητας αυτής, προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των ως άνω σκοπών. Κατά την επιλογή, όμως, του καταλληλότερου οργανωτικού σχήματος ο νομοθέτης δεσμεύεται εξίσου και από τη φύση της δραστηριότητας ως επαγγελματικής. Κατά συνέπεια, η επιλογή της μορφής οργάνωσης της εν λόγω δραστηριότητας, όσο και η έκταση των αρμοδιοτήτων που επιφυλάσσονται στο οργανωτικό σχήμα που επιλέχθηκε εξαρτάται από τον ρόλο του Σ.Ο.Ε, τον ρόλο των Ορκωτών Εκτιμητών, ο οποίος όπως αναλύθηκε, είναι επικουρικός, αλλά και τη φύση της δραστηριότητας των Ορκωτών Εκτιμητών, η οποία όπως αναλύεται κατωτέρω⁸⁶, συνιστά μια οικονομική-κερδοσκοπική δραστηριότητα.
61. Επιπροσθέτως, κατά την επιλογή της μορφής οργάνωσης των Ορκωτών Εκτιμητών σκόπιμο είναι να ληφθούν υπόψη το συνεχώς διευρυνόμενο πεδίο των εκτιμητικών υπηρεσιών, όπως αυτό αναλύθηκε ανωτέρω, καθώς και η δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξης της εν λόγω αγοράς παροχής υπηρεσιών στην Ελλάδα, ώστε να καλυφθούν οι νέες ανάγκες που σημειώνονται διεθνώς. Το ζητούμενο στην περίπτωση αυτή είναι εάν η ζήτηση για περισσότερες και νέες εκτιμητικές υπηρεσίες αξιών είναι σκόπιμο και/ή μπορεί αντικειμενικά να καλυφθεί από το Σ.Ο.Ε. και να ικανοποιηθεί αποτελεσματικά μέσω της οργάνωσης των εκτιμητών μέσω Σ.Ο.Ε. ή πρέπει να εξετασθεί η επιλογή άλλων, ακόμα και παράλληλων, μοντέλων οργάνωσης.
62. Όπως καταδεικνύει η διεθνής εμπειρία, οι εκτιμητικές υπηρεσίες διοργανώνονται βάσει ανοιχτών οργανωτικών σχημάτων με έμφαση κυρίως στην εξειδίκευση. Παρατηρούνται βεβαίως και σχήματα όπου υφίστανται γεωγραφικοί περιορισμοί, ιδίως σε μεγάλες από πληθυσμιακή άποψη αγορές. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην Αυστραλία, το επάγγελμα των εκτιμητών και οι υπηρεσίες

⁸⁶ ό.π.

εκτίμησης αξιών καλύπτουν 180 διαφορετικούς τομείς περιουσιακών στοιχείων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία οι εκτιμητές διακρίνονται σε 17 και σε 12 διαφορετικές ειδικότητες, αντίστοιχα. Στη Γερμανία, οι Ορκωτοί Εκτιμητές χωρίζονται σε 15 περιφέρειες αντίστοιχες του αριθμού των Γερμανικών κρατιδίων. Στην Ισπανία, οι εκτιμητές χωρίζονται στις 36 Ισπανικές περιφέρειες και διακρίνονται σε 3 ειδικότητες οι οποίες αξιολογούν τις αντίστοιχες κατηγορίες ακίνητης περιουσίας (αγροτική γη, αστική και κτίρια) καθώς και σε ειδικότητες που αξιολογούν ειδικές κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων (αξία γης για την κατασκευή αεροδρομίων, λιμανιών, αυτοκινητοδρόμων, μονάδων παραγωγής ενέργειας, μονάδων παραγωγής ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ορυκτά αποθέματα κτλ). Στη Γαλλία, το επάγγελμα του εκτιμητή δεν είναι ρυθμισμένο, σύλλογοι εκτιμητών υπάρχουν σε όλες τις περιφέρειες. Σε εθνικό επίπεδο, οι Γάλλοι εκτιμητές διακρίνονται σε εκτιμητές ακίνητης περιουσίας, εκτιμητές αγροτικής γης, εκτιμητές δικαστικήςπραγματογνωμοσύνης, πολεοδόμοι, συμβολαιογράφοι. Επισημαίνεται ότι η Γαλλία έχει αναπτύξει και καθιερώσει τη Χάρτα των Επαγγελματιών Εκτίμησης περιουσιακών στοιχείων την οποία έχουν αποδεχθεί και υπογράψει όλες οι επαγγελματικές ενώσεις εκτιμητών. Στις Η.Π.Α., οι ειδικότητες εκτιμήσεων καλύπτουν από την περιουσία εταιριών - κινητή και ακίνητη - έως την άυλη περιουσία όπως είναι οι πατέντες, το εμπορικό σήμα, τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, το good will - μέχρι τους πολύτιμους λίθους και τα επιχειρηματικά σχέδια. Παρόλα αυτά, σε κάθε Αμερικάνικη πολιτεία υπάρχει Ρυθμιστική Αρχή Εκτιμητών (State Appraisal Regulatory Agency) η οποία καθορίζει τα ελάχιστα προσόντα για την άσκηση του επαγγέλματος του εκτιμητή και τους γενικούς κανόνες άσκησης του επαγγέλματος.

63. Εξάλλου, καθώς οι διασυνοριακές αγοραπωλησίες περιουσιακών στοιχείων αυξάνονται, πραγματοποιούνται προσπάθειες ανάπτυξης του επαγγέλματος του εκτιμητή, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ομάδας Εργασίας TEGOVA (the European Group of Valuers Association), στην οποία συμμετέχουν από ελληνικής πλευράς το Σ.Ο.Ε. και ο Σύλλογος Εκτιμητών Ελλάδας⁸⁷.

⁸⁷ TEGOVA (2009): "European Valuation Standards". Sixth edition. Brussels, Belgium.

64. Υπό τα ως άνω δεδομένα και τη διεθνή εμπειρία το προβλεπόμενο σήμερα καθεστώς πρόσβασης στο συγκεκριμένο επάγγελμα (απόφαση ορισμού Ορκωτού Εκτιμητή από το Εποπτικό Συμβούλιο του Σ.Ο.Ε. κατόπιν ερωτήματος του Υπουργού Οικονομικών σχετικά με την πραγματική αναγκαιότητα/ σκοπιμότητα ορισμού επιπλέον Ορκωτών Εκτιμητών) σε συνδυασμό με τον κλειστό αριθμό των Ορκωτών Εκτιμητών, που έρχεται σε αντίθεση με τις επιταγές του άρθρου 2 παρ. 2 υπό α του Ν. 3919/2011⁸⁸, δεν δύναται να ικανοποιήσει τις ως άνω ανάγκες ανάπτυξης της σχετικής αγοράς. Ως εκ τούτου, προτείνεται η οργάνωση των εκτιμητών (ορκωτών υπό το σημερινό καθεστώς και μη) σε ΝΠΙΔ προδήλως σωματειακού χαρακτήρα και η τήρηση μητρώου εκτιμητών στην Τράπεζα της Ελλάδας ή/και σε Επιμελητήριο υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσβαση στη συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι ελεύθερη σε όλους όσους έχουν αντίστοιχα/ όμοια με τα προβλεπόμενα σήμερα προσόντα και είναι πιστοποιημένοι για την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος.

65. Το ως άνω προτεινόμενο μητρώο δύναται να τηρείται και ανά ειδικότητα/ εξειδίκευση αποδεικνύομενη με τα απαραίτητα κάθε φορά πιστοποιητικά ώστε να διασφαλίζεται έτι περαιτέρω η προστασία του μη ενήμερου καταναλωτή και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε αντίθετη περίπτωση, θα πρέπει να αναγνωριστούν αντίστοιχες με το Σ.Ο.Ε. επαγγελματικές ενώσεις, στις οποίες θα μπορούν να εγγράφονται ως μέλη πιστοποιημένα φυσικά και νομικά πρόσωπα με προσόντα αντίστοιχα/ όμοια (ανάλογα με το αντικείμενο εργασιών τους) με αυτά των Ορκωτών Εκτιμητών και τα οποία θα μπορούν να ασκούν το επάγγελμα του εκτιμητή με το εύρος των δραστηριοτήτων που διέπει το επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή σήμερα.

⁸⁸ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 «Ως περιορισμοί νοούνται [...] α) η ύπαρξη δυνάμει προβλέψεως νόμου, περιορισμένου αριθμού προσώπων τα οποία δικαιούνται να ασκήσουν το επάγγελμα σε όλη την επικράτεια ή σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, είτε ο αριθμός αυτός ορίζεται ευθέως είτε εμμέσως βάσει πληθυσμιακών ή άλλων κριτηρίων και χορήγηση διοικητικής άδειας για την άσκηση του επαγγέλματος μόνο προς συμπλήρωση του αριθμού αυτού.».

Z. ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

I. Περιορισμοί στην πρόσβαση στο επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή

66. Με τον καθορισμό συγκεκριμένου κλειστού αριθμού ατόμων που μπορούν να ασκήσουν την υπό εξέταση επαγγελματική δραστηριότητα και την θέσπιση πρόσθετων αντικειμενικών περιορισμών πρόσβασης σε αυτή⁸⁹, το κράτος διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της προσφοράς των υπηρεσιών του ορκωτού εκτιμητή. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται μέσω των ως άνω κανονιστικών ρυθμίσεων έχουν ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό της πρόσβασης στο επάγγελμα άλλων ελεύθερων επαγγελματιών με τα αντίστοιχα προσόντα, οι οποίοι –σημειωτέον- κατά την ελληνική νομοθεσία πρέπει να έχουν υποχρεωτικά και την ελληνική ιθαγένεια. Επιπρόσθετα, οι κανονιστικές ρυθμίσεις αποκλείουν την άσκηση του επαγγέλματος υπό οποιαδήποτε εταιρική μορφή και επιτρέπουν μόνο την ατομική άσκησή του. Ο περιορισμένος αριθμός των παρόχων των συγκεκριμένων υπηρεσιών συνεπάγεται αντίστοιχη μείωση της προσφοράς και κατ' επέκταση μείωση των επιλογών των καταναλωτών και της ικανοποιούμενης συνολικής ζήτησης. Περαιτέρω, έχει ως αποτέλεσμα τη στεγανοποίηση της αγοράς των εν λόγω υπηρεσιών και την στρέβλωση του ανταγωνισμού⁹⁰.

67. Χαρακτηριστικές είναι οι ακόλουθες περιπτώσεις: α) κατά τη συγχώνευση πιστωτικών ιδρυμάτων, απαιτείται εξακρίβωση της αξίας των εταιρικών εισφορών σε είδος η οποία γίνεται υποχρεωτικά από τριμελή επιτροπή εμπειρογνομόνων, που αποτελείται υποχρεωτικά από έναν ορκωτό ελεγκτή-λογιστή, έναν Ορκωτό Εκτιμητή και τον εκπρόσωπο του αρμόδιου Επιμελητηρίου και β) για την αποτίμηση της αξίας των εταιριών επενδύσεων ακινήτων απαιτείται στο τέλος κάθε εταιρικής χρήσης ειδική έκθεση εκτίμησης συντασσόμενη από εκτιμητή του Σ.Ο.Ε., ο οποίος ορίζεται από τη Γενική Συνέλευση της εταιρίας μαζί με τον ορκωτό ελεγκτή. Για τις εν λόγω εταιρίες απαιτείται, επίσης, προηγούμενη εκτίμηση της αξίας των ακινήτων ή της αξίας των μετοχών από εκτιμητή του

⁸⁹ Για τα προσόντα διορισμού των Ορκωτών Εκτιμητών βλ. ανωτέρω κεφάλαιο Γ.

⁹⁰ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM (2004)83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 56.

Σ.Ο.Ε. σε περίπτωση επένδυσης των διαθέσιμων των εταιριών σε ακίνητα ή σε δικαιώματα επί ακινήτων ή σε μετοχές ανωνύμων εταιριών⁹¹. Πέραν του ότι η έκθεση εκτίμησης καθίσταται υποχρεωτική και στις δύο περιπτώσεις και του ότι στην πρώτη εξ αυτών την επιλογή του Ορκωτού Εκτιμητή δεν κάνει η εταιρία που ζητά την υπηρεσία αλλά το Σ.Ο.Ε., το δικαίωμα σύνταξής της έχουν αποκλειστικά τα μέλη του Σ.Ο.Ε.. Κατά συνέπεια, ο ανταγωνισμός περιορίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό καθώς είτε η αμοιβή του Ορκωτού Εκτιμητή προσδιορίζεται βάσει γενικών διατάξεων είτε συμφωνείται ελεύθερα μεταξύ των μερών, και στις δύο περιπτώσεις οι επιλογές των εταιριών και τα περιθώρια διαπραγμάτευσης του κόστους των υπηρεσιών εξαλείφονται ή περιορίζονται σε συγκεκριμένους και καθορισμένους ελεύθερους επαγγελματίες ενώ υπάρχει πιθανότητα να μειώνονται τα κίνητρα των ελευθέρων επαγγελματιών να εργάζονται με τρόπο αποδοτικό σε σχέση με το κόστος, να μειώνουν τις τιμές και να βελτιώνουν την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν⁹².

68. Εν προκειμένω, θεωρείται ότι ο προσδιορισμός των ατόμων τα οποία μπορούν να ασκούν το επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή - τόσο από πλευράς αριθμού όσο και από πλευράς ιθαγένειας - καθώς και ο αποκλεισμός άλλων εταιρικών μορφών περιορίζει υπέρμετρα την πρόσβαση στο επάγγελμα και σε καμία περίπτωση δεν φαίνεται να σχετίζεται με την εξυπηρέτηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτοί αναφέρονται στο υπό γνωμοδότηση Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος, ήτοι της εξασφάλισης της αντικειμενικότητας, της ενότητας, της διαφάνειας και της αρτιότητας της εκτίμησης. Θεωρείται ότι οι ως άνω σκοποί προστατεύονται με τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων πρόσβασης στο επάγγελμα, πιστοποίησης και αξιολόγησης των παρόχων των σχετικών υπηρεσιών καθώς και των κατάλληλων εγγυήσεων για την ορθή άσκηση του επαγγέλματος και όχι με περιορισμούς που οδηγούν στην απαγόρευση πρόσβασης σε αυτό. Επιπλέον, από το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας, όπως αυτή παρατίθεται στο άρθρο 1 παρ. 1 του Σχεδίου του Προεδρικού Διατάγματος, και από τις Εισηγητικές Εκθέσεις για την ψήφιση και θέσπιση των σχετικών ρυθμίσεων, δεν προκύπτει κανένα κριτήριο,

⁹¹ Άρθρο 9 του Ν.2190/1920 και άρθρο 22 παρ. 7 και 8 Ν. 2778/1999.

⁹² Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM (2004) 83, τελικό, 9.2.2004, Περίληψη.

π.χ. πληθυσμιακό, μέσος όρος αιτούμενων εκτιμήσεων ανά έτος, βάσει του οποίου καθορίζεται συγκεκριμένος αριθμός ατόμων που δύνανται ανά πάσα στιγμή να ασκούν το συγκεκριμένο επάγγελμα. Επιπλέον, δεν προκύπτει ο δικαιολογητικός λόγος για τον οποίο απαγορεύεται η άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος από νομικά πρόσωπα, γεγονός που συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 (ζ) του Ν. 3919/2011, ο οποίος δεν κρίνεται ούτε πρόσφορος ούτε αναγκαίος ούτε αναλογικός για την εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών δημοσίου συμφέροντος⁹³. Κατά συνέπεια, η άσκηση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων θα έπρεπε να επιτρέπεται και από επιχειρήσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να οργανώνονται μέσω του Σ.Ο.Ε. ή ενός άλλου ΝΠΙΔ σωματειακής μορφής κατά τα ανωτέρω προτεινόμενα, όπως συμβαίνει π.χ. στην περίπτωση των ορκωτών ελεγκτών, για τους οποίους επιτρέπεται η άσκηση του επαγγέλματός τους και μέσα από ελεγκτικές εταιρίες⁹⁴.

69. Επιπρόσθετα, επιχειρήματα που χαρακτηρίζουν ως αμελητέο τον αντίκτυπο που μπορεί να έχει στην οικονομία ο οποιοσδήποτε ουσιώδης περιορισμός του ανταγωνισμού όταν ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται σε συγκεκριμένο επάγγελμα είναι ιδιαίτερα μικρός δεν μπορούν να γίνουν δεκτά⁹⁵, καθώς οι προτεινόμενες ρυθμίσεις καλύπτουν όλη την επικράτεια και το σύνολο των οικονομικών συναλλαγών επί περιουσιακών στοιχείων που πραγματοποιούνται στην ελληνική οικονομία. Η σχετική διατύπωση στην αιτιολογική έκθεση του Ν.3919/2011 φαίνεται να έχει την έννοια ότι η επιβάρυνση της οικονομίας δεν είναι ουσιώδης όταν σε κάποια επαγγέλματα απασχολείται πολύ μικρός αριθμός

⁹³ Ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος και η απαρίθμηση των επιτακτικών λόγων προστασίας του δίνεται με την παρ. 8, άρθρου 2 Ν. 3844/2010 (63 Α') «Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις» (άρθρο 4 Οδηγίας 2006/123) όπου ως επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος έχουν αναγνωριστεί οι ακόλουθοι : « επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος», (είναι) οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και ιδίως: η δημόσια τάξη, η δημόσια ασφάλεια, η προστασία της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων, η προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών και των εργαζομένων, η δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών_η καταπολέμηση της απάτης, η προστασία του περιβάλλοντος, η υγεία των ζώων, η διανοητική ιδιοκτησία, η διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς, οι στόχοι κοινωνικής πολιτικής και οι στόχοι πολιτιστικής πολιτικής.».

⁹⁴ Άρθρο 17 Π.Δ. 226/1992 σύμφωνα με το οποίο «Το Εποπτικό Συμβούλιο εγγράφει στην ιδιαίτερη μερίδα του μητρώου της παραγράφου 5 του άρθρου 13 μόνο τις εταιρίες ή κοινοπραξίες δύο τουλάχιστον Ορκωτών Ελεγκτών (ελεγκτικούς φορείς) που πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται από το σχετικό άρθρο».

⁹⁵ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση των επαγγελμάτων», σελ. 1 και Εισηγητική Έκθεση του Σχεδίου του Προεδρικού Διατάγματος, σκ. 37.

ατόμων γιατί απλώς συγκυριακά δεν έχουν επιλέξει άλλα άτομα να ασκήσουν το συγκεκριμένο επάγγελμα και όχι γιατί οι νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις περιορίζουν την πρόσβαση σε αυτό. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω περιορισμοί κρίνονται μη δικαιολογημένοι.

70. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο νόμος επιτρέπει την άσκηση του υπό εξέταση επαγγέλματος μόνο σε όσους έχουν την ελληνική ιθαγένεια και είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώα αρρένων ή δημοτών. Αναφορικά με αυτή τη διάκριση, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 43 ΣΕΚ) επιτάσσει την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους, ήτοι την κατάργηση όλων των μέτρων που απαγορεύουν, παρεμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας. Η διάταξη εφαρμόζεται και σε νομικά πρόσωπα, τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 48 ΣΕΚ), εξομοιώνονται με τα φυσικά. Ομοίως, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 46 ΣΕΚ) δεν επιτάσσει μόνο την άρση κάθε δυσμενούς διάκρισης λόγω ιθαγένειας σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, έστω και αν αυτός ισχύει αδιακρίτως τόσο για τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς, όταν ο εν λόγω περιορισμός μπορεί να απαγορεύσει, να παρεμποδίσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου παρέχει νομίμως ανάλογες υπηρεσίες⁹⁶. Επίσης, το άρθρο 61 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 54 ΣΕΚ) ορίζει ότι οποιοδήποτε περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις ιθαγένειας ή διαμονής, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 51 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 45 ΣΕΚ) το οποίο αφορά τόσο στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ όσο και στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ όπου εφαρμόζεται αναλογικά, εξαίρεση από τις διατάξεις περί ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών επιτρέπεται μόνο όταν οι δραστηριότητες συνδέονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας.

⁹⁶ Βλ. συνεκδ. υποθέσεις C-372/09 και C-373/09, Penarroja Fa, σκ. 50, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, υπόθεση C-76/90 Sager, σκ. 12, Συλλ. 1991, I-4243. υπόθεση C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 22, Συλλ. 2002, I-305, υπόθεση C-153/02 Neri κατά European School of Economics, σκ. 41, Συλλ. 2003, I-13589, υπόθεση C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, σκ. 31, Συλλ. 2006, I-2941

71. Στην Εισηγητική Έκθεση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος τονίζεται ότι η ελευθερία εγκατάστασης και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών εφαρμόζονται μόνο όταν ασκείται οικονομική/κερδοσκοπική δραστηριότητα και δεν ισχύουν σε περιπτώσεις όπου ο σκοπός είναι μη κερδοσκοπικός. Επομένως, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, εξαιρούνται της απελευθέρωσης υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από μη κερδοσκοπικό οργανισμό, όπως στην προκειμένη περίπτωση είναι το Σ.Ο.Ε. Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, ανεξάρτητα από τον κερδοσκοπικό ή μη χαρακτήρα του Σ.Ο.Ε, το εκτιμητικό έργο δεν ασκείται από το Σ.Ο.Ε. αλλά από τους Ορκωτούς Εκτιμητές, οι οποίοι είναι ελεύθεροι επαγγελματίες και ασκούν οικονομική-κερδοσκοπική δραστηριότητα. Εξάλλου, όπως καταδείχθηκε ανωτέρω, δεν ασκούν ούτε δημόσια εξουσία, προκειμένου η δραστηριότητά τους να εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 51 ΣΛΕΕ. Η επαγγελματική δραστηριότητα των Ορκωτών Εκτιμητών τελεί υπό τον έλεγχο της δημόσιας εξουσίας η οποία διαθέτει τα πρόσφορα μέσα για να προστατεύει, εν πάσει περιπτώσει, τα συμφέροντα για τα οποία φέρει ευθύνη χωρίς να απαιτείται προς τούτο να περιορίζει την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών⁹⁷.

72. Κατά συνέπεια, ο περιορισμός ο οποίος εισάγεται στη βάση της ιθαγένειας, είναι αντίθετος με τα άρθρα 49, 56 και 61 ΣΛΕΕ και το άρθρο 2 παρ. 4 ΙΙΙ του Ν. 3919/2011.

73. Αναφορικά, τέλος, με τον τρόπο αξιολόγησης των Ορκωτών Εκτιμητών με σκοπό τον διορισμό τους, σημειώνεται ότι η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται βάσει κριτηρίων πρόσφορων, αντικειμενικών και συναφών προς την ασκούμενη δραστηριότητα και όχι βάσει κριτηρίων που εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις⁹⁸. Εν προκειμένω, τα κριτήρια του προσήκοντος ήθους και του ανεπίληπτου δημόσιου και ιδιωτικού βίου είναι πρόσφορα και αντικειμενικά μόνο στο μέτρο που συνδέονται κατά το νόμο με τη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη προηγούμενων καταδικαστικών αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων για τα προβλεπόμενα σε αυτόν

⁹⁷ Πρβ. υπόθεση C-147/86, Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδος, σκ. 10, Συλλ. 1988, σελ. 01637. και προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση C-153/02, Neri κατά European School of Economics, σκ.50, Συλλ. 2003, I-13568

⁹⁸ Βλ. Συνεκδ. Υποθ. C-372/09 και C-373/09, Reparroja Fa, σκ. 57.

αδικήματα⁹⁹. Και τούτο διότι με τον τρόπο αυτό η συνδρομή των κριτηρίων αυτών στο πρόσωπο των υποψηφίων καθίσταται ευχερώς και αντικειμενικά διαγνώσιμη υπό την έννοια ότι δεν καταλείπεται ευχέρεια αξιολογικών κρίσεων στο Εποπτικό Συμβούλιο. Υπό την εκδοχή αυτή τα προσόντα καθίστανται τυπικά.

74. Περαιτέρω, αναφορικά με την απαίτηση της προηγούμενης δωδεκαετούς εμπειρίας σχετικής με το έργο του εκτιμητή ή ισόχρονης προϋπηρεσίας στο Δημόσιο επισημαίνονται τα ακόλουθα¹⁰⁰: σύμφωνα με την νομολογία, θα πρέπει να αναγνωριστεί στο κάθε κράτος μέλος ένας βαθμός διακριτικής ευχέρειας ως προς τον εκτιμώμενο χρόνο που απαιτείται για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο νόμος¹⁰¹. Ωστόσο, το κριτήριο αυτό θα πρέπει να είναι πρόσφορο και αναλογικό της δραστηριότητας που ασκείται. Εν προκειμένω, το χρονικό διάστημα της δωδεκαετούς εμπειρίας φαίνεται να μην είναι εύλογο, λαμβανομένης υπόψη της φύσης της δραστηριότητας του εκτιμητή. Εξάλλου, όπως καταδεικνύει η διεθνής εμπειρία, η είσοδος στο επάγγελμα του εκτιμητή πάγιων περιουσιακών στοιχείων απαιτεί εργασιακή εμπειρία η οποία κυμαίνεται από 2 έως 4 χρόνια, αλλά η ωρίμανση (η απόκτηση του τίτλου senior professional) δεν ξεπερνά τα 10 χρόνια συνολικής εργασιακής εμπειρίας (συμπεριλαμβανομένης της άσκησης). Ενδεικτικά, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η εγγραφή στο μητρώο εκτιμητών πάγιων περιουσιακών στοιχείων απαιτεί την απόκτηση του πιστοποιημένου τίτλου επαγγελματικής εκπαίδευσης RICS (Royal Institute of Chartered Surveyors - accredited courses) με ταυτόχρονη διετή (2) εργασιακή εμπειρία (άσκηση) υπό την

⁹⁹ Επισημαίνεται, ότι παρόλο που σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 3919/2011 «στη ρύθμιση του άρθρου 2 δεν περιλαμβάνονται περιορισμοί που έχουν υποκειμενικό χαρακτήρα, αναγόμενοι στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου να ασκήσει επάγγελμα, όπως οι συναπτόμενοι προς πάσης φύσεως αξιούμενα προσόντα, προς αποκτηθείσα εμπειρία, προς ικανότητες και δεξιότητες που διαπιστώνονται με δοκιμασία και προς την ηλικία, για την είσοδο στο επάγγελμα ή την υποχρεωτική έξοδο από αυτό», εντούτοις τα προσόντα διορισμού εξετάζονται στην παρούσα γνωμοδότηση καθώς αφενός ζητείται η διατήρησή τους με το Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος αφετέρου είναι στενά συνδεδεμένα με το σύστημα πρόσβασης και άσκησης του εν λόγω επαγγέλματος και κατ' επέκταση του αριθμού των προσώπων που δύνανται να ασκούν το επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή και ως εκ τούτου καθίστανται κρίσιμα από την άποψη του περιορισμού του ανταγωνισμού στη σχετική αγορά. Βλ. κεφάλαιο Γ. IV.

¹⁰⁰ Επισημαίνεται, ότι παρόλο που σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 3919/2011 «στη ρύθμιση του άρθρου 2 δεν περιλαμβάνονται περιορισμοί που έχουν υποκειμενικό χαρακτήρα, αναγόμενοι στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου να ασκήσει επάγγελμα, όπως οι συναπτόμενοι προς πάσης φύσεως αξιούμενα προσόντα, προς αποκτηθείσα εμπειρία, προς ικανότητες και δεξιότητες που διαπιστώνονται με δοκιμασία και προς την ηλικία, για την είσοδο στο επάγγελμα ή την υποχρεωτική έξοδο από αυτό», εντούτοις τα προσόντα διορισμού εξετάζονται στην παρούσα γνωμοδότηση καθώς αφενός ζητείται η διατήρησή τους με το Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος αφετέρου είναι στενά συνδεδεμένα με το σύστημα πρόσβασης και άσκησης του εν λόγω επαγγέλματος και κατ' επέκταση του αριθμού των προσώπων που δύνανται να ασκούν το επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή και ως εκ τούτου καθίστανται κρίσιμα από την άποψη του περιορισμού του ανταγωνισμού στη σχετική αγορά.

¹⁰¹ Βλ. Συνεκδ. Υποθ. C-372/09 και C-373/09, Penarroja Fa, σκ.74.

καθοδήγηση έμπειρου επαγγελματία εκτιμητή (senior professional). Για τον χαρακτηρισμό μέλους ως έμπειρου επαγγελματία (senior professional) πρέπει ο εν λόγω επαγγελματίας να έχει δέκα (10) χρόνια εργασιακής εμπειρίας ως εκτιμητής. Στον Καναδά, η εγγραφή στο μητρώο εκτιμητών πάγιων περιουσιακών στοιχείων απαιτεί τέσσερα (4) χρόνια εργασιακής εμπειρίας σε εταιρία εκτιμήσεων με την κατοχή του αντίστοιχου τίτλου πιστοποίησης επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στην Αυστραλία, για την εγγραφή μέλους στο μητρώο εκτιμητών πάγιων περιουσιακών στοιχείων απαιτείται η κατοχή πτυχίου από κολλέγιο συναφούς με το αντικείμενο του αντικειμένου εκτίμησης και διετή εργασιακή εμπειρία σε εταιρία εκτιμήσεων υπό την καθοδήγηση έμπειρου επαγγελματία. Στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής η απαιτούμενη εργασιακή εμπειρία για την εγγραφή στο μητρώο εκτιμητών περιουσιακών στοιχείων διαφέρει από Πολιτεία σε Πολιτεία καθώς κυμαίνεται από 1 έως 2 χρόνια (καταμέτρηση σε καθαρές ώρες εργασίας/credits). Τέλος στη Γαλλία απαιτείται πανεπιστημιακό πτυχίο (Diplome) στον αντίστοιχο αντικείμενο εκτίμησης περιουσιακών στοιχείων και εμπειρία/άσκηση δύο (2) ετών.

75. Εξάλλου, αναφορικά με την πρόσβαση αντίστοιχων επαγγελματιών από άλλο κράτος μέλος στο συγκεκριμένο επάγγελμα και την αναγνώριση των προσόντων τους, το άρθρο 1 (α) του Π.Δ. 38/2010 «Αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων- Προσαρμογή στην Οδηγία 2005/36/ΕΚ» ορίζει ότι το κράτος μέλος που εξαρτά την πρόσβαση σε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα ή την άσκησή του στην επικράτειά του από την κατοχή ορισμένων επαγγελματικών προσόντων αποδέχεται ως επαρκή προϋπόθεση για την πρόσβαση στο υπό εξέταση επάγγελμα και την άσκησή του, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε περισσότερα κράτη μέλη και τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα στον κάτοχο των εν λόγω προσόντων να ασκεί εκεί το ίδιο επάγγελμα. Κατά συνέπεια, όχι μόνο επιβάλλεται η πρόσβαση στο επάγγελμα του Ορκωτού Εκτιμητή και επαγγελματιών άλλων κρατών μελών αλλά και η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων που έχουν αποκτήσει στα κράτη μέλη καταγωγής.

76. Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, οι θεσπισμένοι περιορισμοί δεν κρίνονται ούτε πρόσφοροι ούτε αναγκαίοι ούτε αναλογικοί για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και επιπλέον έρχονται σε αντίθεση τόσο με την ενωσιακή

όσο και με την εθνική νομοθεσία . Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η μη υιοθέτησή τους εκ νέου.

II. Αποκλειστική παροχή υπηρεσιών¹⁰²

77. Όπως περιγράφηκε ανωτέρω, τα μέλη του Σ.Ο.Ε. είναι εξοπλισμένα από το νόμο τόσο με αποκλειστικά δικαιώματα παροχής υπηρεσιών εκτίμησης περιουσιακών στοιχείων όσο και με μη αποκλειστικά. Η κατά καιρούς δε διεύρυνση του αντικειμένου του Σ.Ο.Ε. από τον Έλληνα νομοθέτη είχε ως αποτέλεσμα να καλύπτεται πλέον το σύνολο των οικονομικών συναλλαγών που αφορούν σε εκτιμήσεις περιουσιακών στοιχείων (απαλλοτριώσεις, μεταβιβάσεις, μισθώσεις, εκτιμήσεις για αποζημιώσεις από τρομοκρατικές ενέργειες, αποτίμηση αξίας περιουσιακών στοιχείων των εταιριών επενδύσεων ακινήτων κλπ.). Η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε συνδυασμό με το σύστημα και τις αυστηρές προϋποθέσεις εισόδου περιορίζουν ακόμη περισσότερο τον ανταγωνισμό καθώς αποκλείουν όχι μόνο την πρόσβαση άλλων ελεύθερων επαγγελματιών με τα ίδια προσόντα στην συγκεκριμένη επαγγελματική δραστηριότητα και στην άσκησή της είτε μέσω του Σ.Ο.Ε. είτε ανεξάρτητα από αυτό αλλά και την ενασχόλησή τους με συγκεκριμένο αντικείμενο το οποίο πιθανόν θα μπορούσαν να ασκήσουν εκτός του Σ.Ο.Ε..

78. Εξάλλου, το επιχείρημα ότι η διατήρηση σε ισχύ του περιορισμού της αποκλειστικότητας αντικειμένων εκτίμησης από το Σ.Ο.Ε. δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας των συναλλασσομένων με το Σ.Ο.Ε. (Δημόσιο και ιδιώτες) που δικαιούνται να απολαμβάνουν εκτιμήσεις που παρέχουν εγγυήσεις αντικειμενικότητας, υψηλών προδιαγραφών, διαφάνειας και ενιαίας κρίσης με το χαμηλότερο δυνατό αντίτιμο¹⁰³ δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Σαφώς, ορισμένος βαθμός ρύθμισης κάποιων επαγγελμάτων μπορεί να δικαιολογείται ιδιαίτερα ενόψει του ότι οι σχετικές υπηρεσίες έχουν επιπτώσεις σε τρίτους και επομένως

¹⁰² Παρόλο που τα ζητήματα ύλης των επαγγελμάτων δεν τίγονται στον Ν. 3919/2011, ωστόσο εξετάζονται στην παρούσα γνωμοδότηση τα σχετικά θέματα αρμοδιοτήτων των Ορκωτών Εκτιμητών διότι αφενός ζητείται η διατήρησή τους με το Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος και αφετέρου είναι αλληλένδετα σε πολύ μεγάλο βαθμό με το σύστημα πρόσβασης και άσκησης του συγκεκριμένου επαγγέλματος.

¹⁰³ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, σκ.37 (ii).

ρυθμίσεις για την διατήρηση της ποιότητας των επαγγελματικών υπηρεσιών και την προστασία των καταναλωτών και των αποδεκτών των υπηρεσιών πιθανόν να κρίνονται απαραίτητες¹⁰⁴. Ωστόσο, οι υπερβολικοί περιορισμοί εισόδου και η χορήγηση αποκλειστικότητας μπορεί να έχουν ως συνέπεια την μείωση των κινήτρων των ελεύθερων επαγγελματιών να εργάζονται αποδοτικότερα σε σχέση με το κόστος ή να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες. Εξάλλου, όπως αναλύεται και παραπάνω, η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών ουδόλως σχετίζεται με το κόστος των υπηρεσιών αλλά επιτυγχάνεται ενδεικτικά μέσω πιστοποίησης και αξιολόγησης των επαγγελματιών από ανεξάρτητους φορείς, συμβατικών ρητρών διασφάλισης ποιότητας, δημιουργίας φήμης των παρόχων επαγγελματικών υπηρεσιών και ρητρών αστικής ευθύνης.

79. Επιπλέον, οι εγγυήσεις αντικειμενικότητας και διαφάνειας δεν σχετίζονται με την αποκλειστικότητα ή μη των αντικειμένων εκτίμησης από το Σ.Ο.Ε. αλλά με την ευσυνειδησία των μελών του ή όποιου άλλου επαγγελματία παρέχει αντίστοιχες υπηρεσίες και την τήρηση από αυτά των κανόνων δεοντολογίας τόσο του Σ.Ο.Ε. όσο και των Κωδικών Δεοντολογίας των επιστημονικών και επαγγελματικών οργανώσεων στις οποίες ανήκει το κάθε μέλος. Εξάλλου, στα πλαίσια της δικαστικής πραγματογνωμοσύνης του άρθρου 368 ΚΠολΔ, οι διορισθέντες από το δικαστήριο πραγματογνώμονες- μη μέλη του Σ.Ο.Ε.- υπόκεινται σε αντίστοιχες υποχρεώσεις αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας προκειμένου να συνδράμουν κατά το δυνατό ορθότερα στο έργο του δικαστή. Οι ενιαίες, δε, κρίσεις διασφαλίζονται με την ανάπτυξη και εφαρμογή ενιαίων προτύπων σύνταξης των εκθέσεων εκτίμησης.

80. Επίσης, η μη επιβάρυνση του Δημοσίου για την σύνταξη των εκθέσεων εκτίμησης και η παροχή των υπηρεσιών στους ιδιώτες με το χαμηλότερο δυνατό αντίτιμο που αντιτάσσονται ως λόγοι διατήρησης του αποκλειστικού χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών κρίνονται απορριπτέοι. Οι ταμειευτικοί σκοποί του Δημοσίου δεν συνιστούν σκοπούς δημοσίου συμφέροντος¹⁰⁵ ενώ αναφορικά με

¹⁰⁴ Βλ. Γνωμ. ΕΑ 11/VI/2011 σκ. 4.

¹⁰⁵ Βλ. ΣτΕ 1663/2009, Ολομ. σκ. 6.

τους ιδιώτες, το χαμηλό αντίτιμο δεν είναι βέβαιο ότι εξασφαλίζεται πάντα μέσω του καθορισμού των τιμών, όπως αναλύεται κατωτέρω.

81. Ωστόσο, ζητήθηκαν από το Σ.Ο.Ε. στοιχεία προκειμένου να αξιολογηθεί (έστω και εμπειρικά) κατά πόσο η κατάργηση της αποκλειστικότητας στο πεδίο των φορολογικών διαφορών θα επιφέρει περαιτέρω επιβράδυνση της διαδικασίας περαίωσης των φορολογικών διαδικασιών και εκκαθάρισης των φορολογικών διαφορών. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, στην απαντητική επιστολή του το Σ.Ο.Ε. αναφέρει ότι οι σχετικές με την Κεντρική Διοίκηση εκτιμήσεις του Σ.Ο.Ε. αντιπροσωπεύουν ποσοστό μικρότερο του [...] % του συνολικού εκτιμητικού έργου του Σ.Ο.Ε.. Εκτιμάται συνεπώς ότι ο ρυθμός προσφυγής των ΔΟΥ ή των ιδιωτών στις εκτιμητικές υπηρεσίες του Σ.Ο.Ε. στο πλαίσιο της φορολογικής διαδικασίας είναι πολύ χαμηλός ώστε να διαγνωσθεί σημαντική επιβράδυνση των φορολογικών ελέγχων και του ρυθμού διεκπεραίωσης των φορολογικών υποθέσεων που να δικαιολογεί διατήρηση της σχετικής αποκλειστικότητας.

82. Κατά συνέπεια, η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων στο Σ.Ο.Ε. συνιστά περιορισμό του ανταγωνισμού που δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και ως εκ τούτου προτείνεται η μη υιοθέτησή τους εκ νέου.

III. Καθορισμός αμοιβών

83. Οι προκαθορισμένες τιμές αποτελούν κανονιστικά μέσα που έχουν τις βαρύτερες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό καθώς περιορίζουν δραστικά τα οφέλη που προσφέρουν στους καταναλωτές οι ανταγωνιστικές αγορές¹⁰⁶. Και τούτο διότι προκαλείται έτσι διόγκωση της αμοιβής των υπηρεσιών που προσφέρονται στο κοινωνικό σύνολο, το οποίο υφίσταται την αντίστοιχη επιβάρυνση εξαιτίας εξάλειψης συνθηκών ανταγωνισμού σε επίπεδο τιμών, οι οποίες με την ανάπτυξη του ελεύθερου ανταγωνισμού θα μπορούσαν να διαμορφωθούν σε χαμηλότερα

¹⁰⁶ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM (2004)83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 31.

επίπεδα¹⁰⁷. Οι ανώτατες επιτρεπτές αμοιβές από την άλλη είναι πιθανό να προστατεύουν από την επιβολή υπερβολικών επιβαρύνσεων σε αγορές με υψηλούς φραγμούς εισόδου και έλλειψη αποτελεσματικού ανταγωνισμού, όπως η προκείμενη, ενώ παράλληλα αφήνουν περιθώρια ανάπτυξης ανταγωνισμού. Ωστόσο, εντός ενός αυστηρού πλαισίου, τόσο από πλευράς αριθμού ατόμων που ασκούν το επάγγελμα, όσο και από πλευράς αποκλειστικότητας αντικειμένου, οι ανώτατες αμοιβές και οι ελεύθερα συμφωνηθείσες είναι πιθανό να μην παράγουν τα προαναφερόμενα ευνοϊκά αποτελέσματα και να μην οδηγήσουν σε επιθυμητά επίπεδα ανταγωνισμού. Και τούτο διότι συντρέχει ο κίνδυνος στην πρώτη περίπτωση να επιβάλλονται πάντοτε οι ανώτατες επιτρεπτές τιμές ενώ στη δεύτερη να υπάρξει εναρμονισμένη πρακτική καθώς η παροχή των υπηρεσιών γίνεται από ένα εξαιρετικά μικρό αριθμό παρόχων¹⁰⁸.

84. Αναφορικά με τη σύνδεση των προκαθορισμένων αμοιβών με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σημειώνεται ότι *«οι προκαθορισμένες τιμές δεν μπορούν να αποτρέψουν κάποιους ασυνείδητους να προσφέρουν υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας. Ούτε οδηγούν στην εξάλειψη των οικονομικών κινήτρων των ελεύθερων επαγγελματιών να μειώσουν την ποιότητα και το κόστος»*¹⁰⁹. Η προκαθορισμένη τιμή δεν παρέχει από μόνη της καμία επιπλέον πληροφόρηση σχετικά με την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας και τούτο καθώς η ασυμμετρία της πληροφόρησης που διακρίνει κάποια επαγγέλματα παραμένει στην αγορά και οι καταναλωτές εξακολουθούν να μην μπορούν να διακρίνουν μεταξύ ποιοτικών ή μη υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, όσοι πάροχοι υπηρεσιών επιδιώξουν να εκμεταλλευτούν το γεγονός αυτό, μπορούν να το κάνουν έχοντας επιπλέον τη διασφάλιση μιας προκαθορισμένης αμοιβής¹¹⁰, η οποία εν προκειμένω συνίσταται σε ποσοστό επί της αγοραίας αξίας που θα εκτιμήσει ο Ορκωτός Εκτιμητής. Αντίθετα, υπάρχουν άλλοι λιγότερο

¹⁰⁷ Όπως ανωτέρω, Ανακοίνωση της Επιτροπής, παρ. 32. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, εντός μιας ανταγωνιστικής κατά τα άλλα αγοράς, η ρύθμιση των τιμών είναι απίθανο να εξασφαλίζει τιμές χαμηλότερες από εκείνες που αντιστοιχούν στα επίπεδα που εξασφαλίζει ο ελεύθερος ανταγωνισμός.

¹⁰⁸ Π.χ. στην περίπτωση των εταιριών επενδύσεων ακινήτων.

¹⁰⁹ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM (2004)83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 33.

¹¹⁰ Γνωμ. ΕΑ 11/VI/2011 σκ.9.

περιοριστικοί μηχανισμοί για τη διατήρηση της ποιότητας και την προστασία των καταναλωτών, όπως η βελτίωση της πληροφόρησης σχετικά με τις διαθέσιμες στην αγορά επαγγελματικές υπηρεσίες, η πιστοποίηση και αξιολόγηση των παρόχων υπηρεσιών από ανεξάρτητους φορείς, η θέσπιση συμβατικής υποχρέωσης διασφάλισης ποιότητας, οι ρήτρες αστικής ευθύνης¹¹¹.

85. Εν προκειμένω, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το γενικό νομοθετικό πλαίσιο για τους ορκωτούς εκτιμητές καθορίζει, πέραν των άλλων, και τις τιμές για την παροχή των υπηρεσιών τους, ορίζοντας δαπάνες εκτίμησης οι οποίες ορίζονται είτε ως ποσοστό αναλογικώς φθίνον της αξίας που προσδιορίζεται με την έκθεση εκτίμησης είτε ως προκαθορισμένο ποσοστό¹¹², ενώ άλλες αμοιβές μπορούν να συμφωνηθούν ελεύθερα μεταξύ των μερών¹¹³.

86. Τα επιχειρήματα που προβάλλονται για την διατήρηση του ως άνω περιορισμού συνοψίζονται ως ακολούθως¹¹⁴: το Σ.Ο.Ε. δεν αποτελεί ένωση επιχειρήσεων/επαγγελματιών οι οποίοι λειτουργούν στα πλαίσια προσωπικού οφέλους, καθώς αποτελεί ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δεν έχει ως σκοπό τον προσπορισμό κέρδους ενώ το αντάλλαγμα που καταβάλλεται αφορά σε δαπάνες παροχής των υπηρεσιών και δεν ανταποκρίνεται σε όρους αγοράς. Ο καθορισμός, δε, υποχρεωτικών αμοιβών δικαιολογείται, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, από το γεγονός ότι (α) το Σ.Ο.Ε. αντιμετωπίζει ζητήματα φορολογικού ενδιαφέροντος που άπτονται απορρήτων ιδιωτών και δημόσιας διοίκησης και (β) οι εκτιμήσεις των Ορκωτών Εκτιμητών εξοπλίζονται με ισχύ πραγματογνωμοσύνης, στην οποία μπορούν να βασίζονται οι δικαστικές και

¹¹¹ Όπως ανωτέρω, σκ. 14-16.

¹¹² Βλ. σχετική ΚΥΑ υπ'αρ. 1032117/709/0001/15.7.2002 (ΦΕΚ 941/τ. Β/2002) περί «Αναπροσαρμογής κλίμακας δαπάνης εκτίμησης Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών». Άρθρο 39 Ν. 1041/1980 παρ. 6 (Παρατήρηση) σύμφωνα με την οποία η δαπάνη εκτίμησης του Σ.Ο.Ε. στις περιπτώσεις που προσφεύγουν σε αυτό Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Αποκεντρωμένες Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται στα 2/3 της νόμιμης δαπάνης εκτίμησης που κάθε φορά ισχύει. Άρθρο 21 Ν. 1346/1983 «Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας» σύμφωνα με το οποίο η εκτίμηση της αξίας των κινητών που αγοράζονται από τον Ο.Ε.Κ γίνεται από το Σ.Ο.Ε. και η αμοιβή του Σ.Ο.Ε. που βαρύνει τους πωλητές, περιορίζεται στο 25% της νόμιμης αμοιβής που κάθε φορά ισχύει.

¹¹³ Άρθρο 22 παρ. 8 Ν. 2778/1999 «Αμοιβαία Κεφάλαια Ακίνητης Περιουσίας-Εταιρείες Επενδύσεων» σύμφωνα με το οποίο στις περιπτώσεις που προβλέπεται έκθεση εκτίμησης από εκτιμητή του Σ.Ο.Ε. η αμοιβή του Σ.Ο.Ε. συμφωνείται ελεύθερα με την εταιρία επενδύσεων σε ακίνητη περιουσία.

¹¹⁴ Βλ. αναλυτικότερα Εισηγητική Έκθεση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, κεφ. Γ, σκ. 37 (iii).

φορολογικές αρχές, εμπίπτουν στην εξυπηρέτηση επιτακτικού σκοπού δημοσίου συμφέροντος και όχι στην άσκηση επαγγέλματος/επιχείρησης.

87. Τα ανωτέρω δεν μπορούν να γίνουν δεκτά, καθώς κατ' αρχήν δεν προκύπτει ότι οι δαπάνες αυτές αντιστοιχούν πράγματι και αποκλειστικά στην κάλυψη των δαπανών της εκτίμησης κυρίως ενόψει του τρόπου υπολογισμού του ύψους τους (ποσοστό επί της αξίας του υπό εκτίμηση αντικειμένου και όχι π.χ. κόστος εργατοωρών, χρήσης βοηθού κλπ, έξοδα μετάβασης στην τοποθεσία ή στο χώρο τήρησης του υπό εκτίμηση αντικειμένου κλπ)¹¹⁵.

88. Επιπλέον, ο νόμος αναφέρεται τόσο στις γενικές όσο και σε ειδικές διατάξεις σε «αποδοχές» και «αμοιβή» των εκτιμητών, γεγονός σύμφυτο με το χαρακτήρα της δραστηριότητας ως επαγγέλματος. Εξάλλου οι Ορκωτοί Εκτιμητές χαρακτηρίζονται από τον νόμο ως ελεύθεροι επαγγελματίες οι οποίοι δεν συνδέονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας με το Σ.Ο.Ε.¹¹⁶. Κατά πάγια νομολογία, το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι αποτελεί την οικονομική αντιπαροχή της αντίστοιχης παροχής, αντιπαροχή την οποία κατά κανόνα προσδιορίζουν από κοινού ο παρέχων την υπηρεσία και ο αποδέκτης της¹¹⁷. Το γεγονός και μόνο ότι η αμοιβή για τους Ορκωτούς Εκτιμητές καθορίζεται τόσο στις γενικές όσο και στις ειδικές περιπτώσεις με νομοθετικές διατάξεις είναι άνευ σημασίας κατά την αξιολόγηση του αν η παρεχόμενη από αυτούς εργασία, ήτοι η παροχή μιας αντικειμενικής, αμερόληπτης και ποιοτικής έκθεσης εκτίμησης, συνιστά παροχή υπηρεσίας¹¹⁸. Όπως έχει κρίνει και το ΔΕΕ, *τα καθήκοντα που ανατίθενται κατά περίπτωση από το Δικαστήριο, στο πλαίσιο διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν του, σε επαγγελματία υπό την ιδιότητά του ως*

¹¹⁵ Εξάλλου, σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ «οι κανόνες περί διαθέσεως των κερδών δεν μεταβάλλουν τη φύση της οικείας δραστηριότητας και δεν της αφαιρούν τον οικονομικό της χαρακτήρα.». Βλ. υπόθεση C- 275/92 Schindler, σκ. 35, Συλλ. 1994, I-1091.

¹¹⁶ Άρθρο 10 Π.Δ. 279/1979 σύμφωνα με το οποίο οι Ορκωτοί Εκτιμητές δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά ασκούν δημόσιο λειτουργήμα ενώ σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Π.Δ. 105/1999 οι Ορκωτοί Εκτιμητές, οι Βοηθοί Ορκωτοί Εκτιμητές Α' τάξεως και οι βοηθοί Ορκωτοί Εκτιμητές μέλη του Σ.Ο.Ε είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, δεν συνδέονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας με το Σ.Ο.Ε. και ασκούν δημόσιο λειτουργήμα.

¹¹⁷ Π.χ. όπως συμβαίνει στην περίπτωση των εταιριών επενδύσεων ακινήτων.

¹¹⁸ Βλ. Συνεκδ. Υποθ. C-372/09 και C-373/09, Penarroja Fa, σκ. 35, 37-38, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

δικαστικού πραγματογνώμονα, συνιστούν παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 50 ΕΚ (νυν άρθρο 57 ΣΛΕΕ)¹¹⁹.

89. Κρίσιμο, συνεπώς, για την αξιολόγηση των δαπανών εκτίμησης ως αμοιβής δεν είναι το ζήτημα της φύσης του Σ.Ο.Ε. ως ένωσης επιχειρήσεων/επαγγελματιών και του κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα του, αλλά το αντίστοιχο ζήτημα της φύσης της εκτιμητικής δραστηριότητας των Ορκωτών Εκτιμητών ως οικονομικής-κερδοσκοπικής δραστηριότητάς που ασκείται από ελεύθερους επαγγελματίες και την οποία θα μπορούσαν να παρέχουν υπό αντίστοιχες συνθήκες ελεύθεροι επαγγελματίες μη μέλη του Σ.Ο.Ε., γεγονός το οποίο αποδεικνύεται από την ανωτέρω ανάλυση. Το γεγονός ότι προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στην δικαιοσύνη και σε δημόσιες αρχές και υπόκεινται για το λόγο αυτό σε αυστηρές υποχρεώσεις, σε επιτακτικούς επαγγελματικούς κανόνες και σε σοβαρές δεσμεύσεις και ασυμβίβαστα δεν μεταβάλλει σε τίποτε την αξιολόγηση ότι ασκούν ελεύθερο επάγγελμα¹²⁰. Εξάλλου, τα επιχειρήματα υπέρ της διατήρησης του περιορισμού των οποίων γίνεται επίκληση στην Εισηγητική Έκθεση - πρόσβαση σε απόρρητα ιδιωτών και Δημοσίου, αντιμετώπιση ζητημάτων φορολογικού ενδιαφέροντος, εξοπλισμός των εκτιμήσεων με ισχύ πραγματογνωμοσύνης - δεν σχετίζονται με σκοπούς επιτακτικούς συμφέροντος¹²¹, πολλώ δε μάλλον δεν σχετίζονται με τον καθορισμό των αμοιβών των Ορκωτών Εκτιμητών. Επιπρόσθετα, η δωρεάν παροχή υπηρεσιών προς την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, που επικαλείται το Σ.Ο.Ε., δεν συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος. Κρατική διατίμηση των εκθέσεων εκτίμησης στην περίπτωση που αιτών είναι φορέας της Κεντρικής Διοίκησης, οπότε οι υπηρεσίες της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης θα καταβάλουν το καθορισμένο νομοθετικά ποσό στον εκτιμητή που θα ορίζεται κάθε φορά από τον Πρόεδρο του Σ.Ο.Ε., μπορεί να διατηρηθεί (προσαρμοζόμενο αναλόγως) και υπό το προτεινόμενο στην παρούσα καθεστώς οργάνωσης όλων των εκτιμητών μέσω ενός ΝΠΔ και απελευθέρωσης των αμοιβών, όπως

¹¹⁹ Ως άνω, διατακτικό απόφασης, αρ. (1).

¹²⁰ Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C 2/74 Reyners κατά Βελγίου, Συλλ. 1974, σελ. 00342, σύμφωνα με τον οποίο οι δικηγόροι ασκούν ελεύθερο επάγγελμα το οποίο υπόκειται στην αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

¹²¹ Βλ. ανάλυση ανωτέρω υπό κεφ. Ε. αναφορικά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τους λόγους δημοσίου συμφέροντος.

συμβαίνει π.χ. με το ευεργέτημα πενίας το οποίο προβλέπεται στα άρθρα 194 επ. του ΚΠολΔ ή την παροχή νομικής βοήθειας του Ν. 3226/2004.

90. Κατά συνέπεια, ο περιορισμός που επιβάλλεται στην άσκηση του επαγγέλματος με τον καθορισμό αμοιβών δεν φαίνεται να σχετίζεται με την εξυπηρέτηση των επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος όπως αυτοί αναφέρονται στο άρθρο 1 παρ. 2 του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος και οι οποίοι συνίστανται στην εξασφάλιση της αντικειμενικότητας, της ενότητας, της διαφάνειας και της αρτιότητας της εκτίμησης. Για το λόγο αυτό προτείνεται η μη υιοθέτησή του εκ νέου και ο καθορισμός της αμοιβής του Ορκωτού Εκτιμητή με ελεύθερη συμφωνία των μερών¹²².

Η. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ - ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΟΦΕΛΟΣ

I. Οι θετικές Επιδράσεις στη Μακροοικονομία

91. Η καταγραφή του συνόλου των πραγματοποιήσιμων νομισματικών συναλλαγών συμπεριλαμβανομένων και των συναλλαγών ακινήτων, σε πραγματικές αξίες, χαρακτηρίζεται ως αναγκαία συνθήκη για τη ρεαλιστική απεικόνιση της συνολικής απόδοσης της οικονομίας¹²³. Επιπλέον, η πληροφόρηση σχετικά με τις μεταβολές στις τιμές των ακινήτων είναι σημαντική για την αξιόπιστη καταγραφή του πληθωρισμού, τη χρηματοοικονομική και νομισματική πολιτική μιας χώρας.

¹²² Προκειμένου να διασφαλιστούν οι πόροι του Σ.Ο.Ε (λειτουργικά έξοδα κλπ), οι οποίοι μέχρι σήμερα παρακρατούνται από την είσπραξη της δαπάνης εκτίμησης, προτείνεται η θέσπιση ενός νέου καθεστώτος καταβολής από τους Ορκωτούς Εκτιμητές καθορισμένων ποσών ως εισφορές που θα αντιπροσωπεύουν ισομεγέθεις με τους σήμερα ισχύοντες πόρους του Σ.Ο.Ε.. Θα πρόκειται για πάγια ποσά τα οποία θα σχετίζονται με το είδος της εκτίμησης που διενεργείται, π.χ. εκτίμηση ακινήτου, εκτίμηση εισφορών σε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου κλπ.

¹²³ Επαναλαμβάνεται η ταυτότητα της νομισματικής θεωρίας του Irving Fisher: $MV = PT$, όπου Μ το σύνολο της ποσότητας του νομίσματος μιας οικονομίας, V η ταχύτητα κυκλοφορίας της εν λόγω ποσότητας, P το σύνολο της μεταβολής των τιμών (πληθωρισμός) και T το σύνολο των πραγματοποιήσιμων (νομισματικών) συναλλαγών, σε μια ορισμένη χρονική περίοδο.

92. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στο δημοσιευμένο Οδηγό Κατάρτισης Αξιόπιστων Χρηματοοικονομικών Δεικτών (2004)¹²⁴ αφιερώνει ένα ολόκληρο κεφάλαιο στην ανάλυση της αναγκαιότητας παρακολούθησης των δεικτών αξίας των ακινήτων στα κράτη μέλη του. Ο εν λόγω Οργανισμός συστήνει στα κράτη μέλη του να αναπτύξουν εκείνους τους απαραίτητους μηχανισμούς και δείκτες για την παρακολούθηση της πορείας-μεταβολής των πραγματικών τιμών στην αγορά ακινήτων. Επιπλέον, οι Εθνικές Στατιστικές Αρχές της ΕΕ¹²⁵ έχουν ενσωματώσει στους δείκτες του Εναρμονισμένου Δείκτη των Τιμών καταναλωτή (HIPC)¹²⁶ την παρακολούθηση της μεταβολής των τιμών των ακινήτων και συνεχίζουν τις συζητήσεις για την ενσωμάτωση του πιλοτικού δείκτη των τιμών ιδιοκατοίκησης στο γενικό δείκτη τιμών καταναλωτή. Ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας (ILO)¹²⁷ στους δείκτες της μεταβολής του κόστους ζωής (life cost index) και του επιπέδου σταθερότητας των τιμών (stability index) έχει ενσωματώσει τις μεταβολές στις τιμές ιδιοκατοίκησης σε μια προσπάθεια συνολικής εκτίμησης του κόστους/αξίας ιδιοκατοίκησης σε σύγκριση με το επίπεδο των εγχώριων μισθών σε μια οικονομία.

93. Καθώς οι διασυνοριακές αγοραπωλησίες περιουσιακών στοιχείων και επιχειρήσεων αυξάνονται στην Ευρώπη, κοινές προσπάθειες ανάπτυξης των υπηρεσιών εκτίμησης και καταγραφής των πραγματικών αξιών των περιουσιακών στοιχείων των επιχειρήσεων και των ιδιωτών επενδυτών, πραγματοποιούνται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο¹²⁸. Οι κοινές προσπάθειες ανάπτυξης των (επαγγελματών) εκτιμητικών υπηρεσιών και του επαγγέλματος του εκτιμητή έχουν ως βασικούς στόχους¹²⁹:

¹²⁴ IMF (2004) Compilation Guide on Financial Soundness Indicators, Washington D.C. <http://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/2004/guide/index.htm>

¹²⁵ ELSTAT (2008) Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή – Οικονομικοί και Βραχυχρόνιοι Δείκτες. http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0515/Other/A0515_DKT90_MT_MM_01_2005_00_2099_01_F_GR.pdf.

¹²⁶ Erwin Diewert (2002) Harmonized Indexes of Consumer Prices. Their Conceptual Foundations. ECB Working Paper no 130 <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp130.pdf>.

¹²⁷ ILO et al (2004) Consumer Price Index manual, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/guides/cpi/index.htm>.

¹²⁸ The European Group of Valuers Association (TEGOVA).

¹²⁹ TEGOVA (2009): "European Valuation Standards". Sixth Edition. Brussels, Belgium.

- α) την περιοδική ενημέρωση των λογιστικών καταστάσεων των επιχειρήσεων για την αξία των περιουσιακών στοιχείων τους (πάγια μη κυκλοφορούντα και κυκλοφορούντα),
- β) την εξακρίβωση των περιθωρίων δανεισμού/πίστωσης των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων με την καταγραφή της πραγματικής λογιστικής αξίας της επιχείρησης σε σχέση με την αγοραία - χρηματιστηριακή της - αξία,
- γ) την εξασφάλιση των επενδύσεων (π.χ. με τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης ως εγγύησης σε δανειοδότηση για επένδυση, ή με τη χρήση του ακινήτου προς αγορά ως εγγύησης για στεγαστικό δάνειο, ή την έκδοση επιχειρηματικών ομολόγων με εγγύηση την περιουσία της επιχείρησης ή την έκδοση μετοχών),
- δ) την ασφάλιση των εν λόγω περιουσιακών στοιχείων των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και
- ε) την προστασία του πολίτη/ ιδιώτη εντολέα κατόχου ή/και επενδυτή περιουσιακών στοιχείων.

94. Όλα τα παραπάνω δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς την ύπαρξη μιας αξιόπιστης απεικόνισης (εκτίμησης) της μεταβολής των τιμών/αξιών των ακινήτων από αναγνωρισμένους και πιστοποιημένους εκτιμητές οι οποίοι (θα μπορούν να) λειτουργούν ελεύθερα σε μια ανταγωνιστική αγορά παροχής υπηρεσιών εκτίμησης αξιών φυσικών περιουσιακών στοιχείων.

II. Οι Θετικές Επιδράσεις στη Μικροοικονομία

95. Σημαντικό για την μικροοικονομία δεν είναι μόνον ο καθορισμός των Δικαιωμάτων Ιδιοκτησίας (property rights) αλλά και η αξία αυτών. Η εκτίμηση (appraisal), ο καθορισμός του βαθμού απόκλισης της αξίας (ανατίμηση ή υποτίμηση) των φυσικών (υλικών) παγίων από τη δηλωμένη στο αρχικό συμβόλαιο αξία αγοραπωλησίας, συμβάλλει στην ανάπτυξη των κλαδικών αγορών σε μια εθνική οικονομία.

96. Η δυνατότητα χρήσης της πραγματικής αξίας των φυσικών παγίων ως εγγύηση για πίστωση/δανεισμό, εγγύηση για την αποπληρωμή χρέους, προς πώληση σε

τιμές αγοράς, επένδυση, για μείωση επενδυτικού ρίσκου και δίκαιη φορολόγηση των φυσικών περιουσιακών στοιχείων κατά τη διάρκεια της συναλλαγής, διασφαλίζει την οικονομική ευμάρεια του ιδιοκτήτη. Η λανθασμένη εκτίμηση (υπερεκτίμηση ή υποεκτίμηση) της αξίας των παγίων μιας εταιρίας, ενός νοικοκυριού, μιας δημόσιας επιχείρησης, επηρεάζει σημαντικά τις οικονομικές επιδόσεις τους και τις προοπτικές ανάπτυξης τους. Επιπλέον, η λανθασμένη εκτίμηση δίδει λανθασμένες πληροφορίες σε μετόχους, πιθανούς επενδυτές, αγοραστές, στις δημόσιες αρχές (π.χ. εφορίες) αλλά και στους ιδιοκτήτες των φυσικών παγίων. Αντιθέτως, η αξιόπιστη εκτίμηση της αξίας των φυσικών παγίων των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών συμβάλλει στην αύξηση της οικονομικής ευημερίας τους, διασφαλίζει τη φερεγγυότητα του συνόλου των οικονομικών συναλλαγών, περιορίζει τις δικαστικές διαμάχες, επιταχύνει τις διαδικασίες για την υλοποίηση ξένων και εγχώριων επενδύσεων και τελικά λειτουργεί προς όφελος του ανταγωνισμού.

97. Υπογραμμίζεται ότι ένα από τα βασικά προβλήματα των Κεντρικών Τραπεζών και των Δημόσιων Υπηρεσιών είναι η παρακολούθηση της πορείας της μεταβολής της αξίας των ακινήτων (αλλά και των υπολοίπων περιουσιακών στοιχείων) και η αδυναμία τους να προσεγγίσουν τις πραγματικές τιμές αγοράς. Επιπροσθέτως, τα υποβαλλόμενα στοιχεία αγοραπωλησιών περιουσιακών στοιχείων προς τις Δημόσιες αρχές πολλές φορές παρουσιάζουν σημαντικές ελλείψεις. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στη Γερμανία¹³⁰, δεν υπάρχει ένας επίσημος δείκτης καταγραφής της μεταβολής της αξίας των ακινήτων. Επιπλέον, δεν υπάρχει ένας μηχανισμός συγκέντρωσης πληροφοριών των συνολικών ετήσιων πραγματοποιήσιμων συναλλαγών ακινήτων (πωλήσεις, αξίες). Τα στοιχεία σχετικά με τις πραγματοποιήσιμες συναλλαγές συλλέγονται από τις τοπικές επαγγελματικές ενώσεις των τοπικά αναγνωρισμένων εκτιμητών αξίας των ακινήτων. Επιπροσθέτως, ο τρόπος καταγραφής των πραγματοποιήσιμων συναλλαγών διαφέρει σημαντικά από κρατίδιο σε κρατίδιο¹³¹ και από περιφέρεια σε περιφέρεια. Σε αυτό το πλαίσιο, από το 2006, η Στατιστική Υπηρεσία της

¹³⁰ J Hoffman – A Lorenz (2006) Real estate price indices for Germany: past, present and future (OECD-IMF Workshop November 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/20/37625451.pdf> .

¹³¹ Ομοίως όπως παραπάνω.

Γερμανίας έχει αρχίσει συζητήσεις με τις τοπικές επαγγελματικές ενώσεις των εκτιμητών για την αξιόπιστη καταγραφή των αξιών των ακινήτων. Αντίστοιχες δράσεις πραγματοποιούνται και στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

98. Όλα τα παραπάνω μπορούν να επιτευχθούν στην ελληνική επικράτεια με τη διαμόρφωση μιας σύγχρονης αγοράς παροχής υπηρεσιών εκτιμήσεων που θα διασφαλίζει, με τους απαραίτητους μηχανισμούς και κανόνες, την αξιόπιστη απεικόνιση (εκτίμηση) της μεταβολής των τιμών/αξιών των φυσικών παγίων. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρισμένοι και πιστοποιημένοι εκτιμητές οι οποίοι (θα μπορούν να) λειτουργούν ελεύθερα σε μια αγορά παροχής υπηρεσιών εκτίμησης αξιών, κρίνονται απαραίτητοι.

III. Οι Θετικές επιδράσεις στα Δημόσια Οικονομικά και την «Καθαρή Οικονομική θέση των Πολιτών»

99. Ο προσδιορισμός της αξίας κτήσης των δημόσιων (παγίων) περιουσιακών στοιχείων, η απογραφή τους (σε περίπτωση που δεν έχει γίνει απογραφή) και ο υπολογισμός της τρέχουσας αξίας τους συμβάλλουν στη βελτίωση των Δημόσιων Οικονομικών. Σύμφωνα με το νέο σύστημα Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης (ΔΛΤΤΒ) των Δημόσιων Οικονομικών: «Οι χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της ΔΛΤΤΒ (θα) είναι μια δομημένη απεικόνιση α) της χρηματοοικονομικής θέσης, β) της Χρηματοοικονομικής επίδοσης και γ) των ταμειακών ροών της Κεντρικής Διοίκησης, για την ενημέρωση των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους.»¹³².

100. Οι Χρηματοοικονομικές καταστάσεις (θα) παρέχουν πληροφορίες σχετικές με α) τα στοιχεία του ενεργητικού (συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων π.χ. ανενεργών ή ενεργών παγίων ακίνητης περιουσία), β) τα στοιχεία του παθητικού, γ) το καθαρό ενεργητικό, δ) τα έσοδα, ε) τα έξοδα και στ) τις ταμειακές ροές της κεντρικής διοίκησης. Ειδικότερα, η Χρηματοοικονομική θέση του Δημοσίου (του κράτους) θα έχει τη μορφή του ισολογισμού επιχείρησης, θα

¹³² Π.Δ. 15/2011 «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης», Κεφάλαιο 2 «Ορισμός Διπλογραφικής Λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης».

διαίρεται σε: α) ενεργητικό το οποίο θα διακρίνεται σε μη κυκλοφοριακό ενεργητικό (πάγια, ακίνητα) και σε κυκλοφορούν ενεργητικό και β) παθητικό στο οποίο θα καταγράφονται οι Μακροχρόνιες και βραχυχρόνιες υποχρεώσεις του κράτους. Από τη διαφορά Ενεργητικού - Παθητικού θα προκύπτει η καθαρή θέση των πολιτών.

101. Σε κάθε περίπτωση ανταλλαγής ή πώλησης παγίων τα ανταλλασσόμενα ή τα πάγια προς πώληση σημαντικής αξίας θα αποτιμώνται από το Σ.Ο.Ε.¹³³. Η διαφορά που θα προκύπτει από την εκτίμηση θα καταχωρείται στον αντίστοιχο λογαριασμό του περιουσιακού στοιχείου που αφορά, με ισόποση εγγραφή της καθαρής θέσης των πολιτών.

102. Όλα τα παραπάνω μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικότερα με τη διαμόρφωση μιας σύγχρονης αγοράς παροχής υπηρεσιών εκτιμήσεων που θα διασφαλίζει, με τους απαραίτητους μηχανισμούς και κανόνες, την αξιόπιστη απεικόνιση (εκτίμηση) της μεταβολής των τιμών/αξιών των φυσικών παγίων. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρισμένοι και πιστοποιημένοι εκτιμητές οι οποίοι (θα μπορούν να) λειτουργούν ελεύθερα σε αγορά παροχής υπηρεσιών εκτίμησης αξιών, κρίνονται απαραίτητοι.

103. Συμπερασματικά, η απελευθέρωση του επαγγέλματος του εκτιμητή θα είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο και κοινωνικό όφελος θα είναι μεγαλύτερο του πιθανού κόστους, καθώς η απελευθέρωση θα συμβάλλει θετικά στην καλύτερη απόδοση της μακροοικονομίας, της μικροοικονομίας και των Δημόσιων οικονομικών, ενώ παράλληλα θα συμβάλλει στη διαπίστωση της καθαρής οικονομικής θέσης των Ελλήνων πολιτών. Παράλληλα, θα ενισχυθεί η διαφάνεια και θα επιταχυνθούν οι διαδικασίες ενώπιον της δικαιοσύνης ενώ η αγορά θα λειτουργήσει υπό συνθήκες ανταγωνισμού με την απρόσκοπτη άσκηση του επαγγέλματος και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών.

¹³³ Όπως ανωτέρω.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Προτείνεται η μη υιοθέτηση των περιορισμών που αφορούν στην πρόσβαση και άσκηση του επαγγέλματος του Ορκωτού Εκτιμητή όπως αναφέρονται στις επιμέρους διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος και συνίστανται, κυρίως, στον καθορισμό συγκεκριμένου αριθμού ατόμων τα οποία δύνανται να ασκούν το επάγγελμα, στην απαγόρευση άσκησης του επαγγέλματος από νομικά πρόσωπα και από υπηκόους άλλων κρατών μελών, στον καθορισμό των αμοιβών και στην ύπαρξη αποκλειστικότητας στην άσκηση των δραστηριοτήτων του Ορκωτού Εκτιμητή, καθώς δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις παροχής εξαιρέσεως.

Η Γνωμοδότηση εκδόθηκε την **12^η Ιανουαρίου 2012**.

Η Γνωμοδότηση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ν. 3959/2011.

Ο Πρόεδρος και Συντάκτης της Απόφασης

Δημήτριος Κυριτσάκης

Η Γραμματέας

Ευαγγελία Ρουμπή