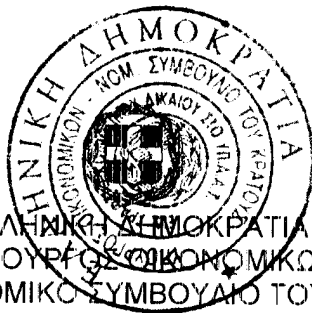




Αθήνα, 25.4.2016

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΕΙΔΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ

Αρμόδιος : Γ. Κανελλόπουλος
Διεύθυνση : Αχαρνών 2, Τ.Κ. 101 76
Τηλ. 210 2128142
FAX : 210 8254621
e-mail : gkanel@minagric.gr

ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ αριθ. 115/2016

Ερώτημα: Αν για τη χρονική περίοδο από 1.5.2016 έως 30.4.2017 υπάρχει δυνατότητα ένταξης του Προγράμματος «Υπολείμματα Γεωργικών Φαρμάκων» σε ένα ευρύτερο προτεινόμενο Πρόγραμμα Βιοκτόνων.

1. Με το αρ. πρωτ. 2623/30712/10.3.2016 έγγραφο του Τμήματος Φυτοπροστατευτικών και Βιοκτόνων Προϊόντων της Δ/σης Προστασίας Φυτικής Παραγωγής της Γενικής Δ/σης Βιώσιμης Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥπΑΑΤ), που υπογράφεται από τον Γενικό Γραμματέα Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, εκτίθεται το υφιστάμενο πρόγραμμα για τον έλεγχο των υπολειμμάτων στα φυτοφάρμακα από τις αρμόδιες υπηρεσίες και αρχές, η προτεινόμενη από την ερωτώσα υπηρεσία συνέχισή του για το έτος 2016 - 2017 υπό τη μορφή δυο διακριτών προγραμμάτων, ήτοι του προγράμματος «Υπολείμματα Γεωργικών Φαρμάκων» και ενός προγράμματος βιοκτόνων, η κατάρτιση του οποίου προβλέπεται σε προτεινόμενο σχέδιο ΚΥΑ και τέλος οι σχετικοί προβληματισμοί που κατέληξαν στην υποβολή του ερωτήματος.

2. Ειδικότερα δίδεται, μεταξύ άλλων, ότι:

«...»



Β. Προγράμματα

α) Υφιστάμενο Πρόγραμμα

Για περισσότερο από 20 χρόνια (από το 1995) υλοποιείται το υφιστάμενο **Πρόγραμμα «Φυτοφάρμακα – Υπολείμματα»**, αρχικά μεταξύ του Υπουργείου μας και του ΕΘΙΑΓΕ, ενώ από το 2011 μέχρι σήμερα, μεταξύ Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Υπ.Α.Α.Τ.) και Μπεννακείου Φυτοπαθολογικού Ινστιτούτου (ΜΦΙ), με χρηματοδότηση, μέσω Τακτικού Προϋπολογισμού (Φ. 29/110, ΚΑΕ 0873) για την κάλυψη των δαπανών των εργασιών του..

Το πρόγραμμα αυτό ανανεώνεται κάθε έτος και αποτελείται από:

1. Τον Τομέα Α': Φυτοφάρμακα – Βιοκτόνα και
2. Τον Τομέα Β': Έλεγχος Υπολειμμάτων Φυτοπροστατευτικών Προϊόντων,

Με στόχο την κάλυψη των αναγκών που απορρέουν από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Οδηγία 98/8/ΕΚ, Π.Δ. 205/2001, Καν. (ΕΚ) 396/2005, Καν. (ΕΚ) 1107/2009, Καν. 528/2012 και Ν. 4036/2012).

Το ανωτέρω πρόγραμμα στελεχώνεται από εξειδικευμένο προσωπικό και υλοποιείται:

1. Στις εγκαταστάσεις του ΜΦΙ (Τομέας Α' 15 άτομα),
2. Στα εργαστήρια των Περιφερειακών Κέντρων Προστασίας Φυτών & Ποιοτικού Ελέγχου Καβάλας, Θεσσαλονίκης, Ιωαννίνων, Μαγνησίας, Αχαΐας και Πειραιά (Τομέας Β' - 7 άτομα), καθώς και
3. Στη Δ/ση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του ΥπΑΑΤ (Τομέας Β' - 3 άτομα).

...

Γ) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

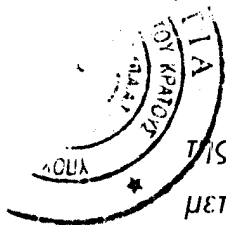
...

1. Προτάσεις της Υπηρεσίας μας:

...

Σχετικά με την πρόταση (β)¹η Υπηρεσία μας διευκρινίζει:

¹ Πρόκειται για την πρόταση χρηματοδότησης διακριτού Προγράμματος Βιοκτόνων.



i) ότι δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη η διαδικασία υπογραφής του σχεδίου της ΚΥΑ των Βιοκτόνων και ότι θα πρέπει να υπάρξει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των δυο διαφορετικών πλαισίων χρηματοδότησης των ανωτέρω Προγραμμάτων, ιδιαίτερα λόγω της έλλειψης συνάφειας (άρα και δυνατότητα ανταποδοτικής χρηματοδότησης) μεταξύ των δυο κατηγοριών προϊόντων (Φυτοπροστατευτικών και Βιοκτόνων),

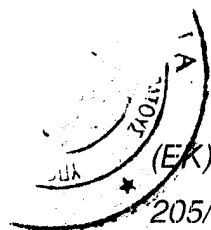
ii) υπάρχουν επιφυλάξεις για την ένταξη των συμβασιούχων του πρώην Τομέα Β' στο Πρόγραμμα που θα αφορά αξιολόγηση φακέλων Βιοκτόνων σκευασμάτων για την κυκλοφορία τους στην αγορά, λόγω έλλειψης συνάφειας με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο που αφορά στον έλεγχο των υπολειμμάτων των φυτοπροστατευτικών στα γεωργικά προϊόντα. Το νομικό πλαίσιο που αφορά στα Βιοκτόνα είναι ο Νόμος 721/1977 και ο Κανονισμός 528/2012, ενώ των φυτοπροστατευτικών προϊόντων είναι ο Νόμος 4036/2012 και ο Κανονισμός 1107/2009.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα δυο ανωτέρω Προγράμματα πρέπει να έχουν διακριτό σχεδιασμό και χρηματοδότηση, προκειμένου να είναι δυνατή η παρακολούθηση, ο έλεγχος της υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου και η αντιστοίχιση των δαπανών (προσωπικού, μετακινήσεων, αναλώσιμων κλπ.).

...

»

3. Στο ν. 4036/2012 (Α' 8) ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι (άρθρο 2): «Το μέρος αυτό του παρόντος νόμου εφαρμόζεται στα γεωργικά φάρμακα που είναι φυτοπροστατευτικά προϊόντα», ότι (άρθρο 3): «1. Η Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ορίζεται ως Συντονιστική Εθνική Αρχή (ΣΕΑ) για την εφαρμογή των διατάξεων: I) Του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 ... II) Του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 396/2005 ... III) Της Οδηγίας 2009/128/ΕΚ ..., ότι (άρθρο 12): «1. Η ΣΕΑ καταρτίζει προγράμματα ελέγχου υπολειμμάτων φυτοπροστατευτικών προϊόντων και συντονίζει τα αρμόδια όργανα για την υλοποίησή τους. 2. ...» και ότι (άρθρο 17): «Για την εφαρμογή του παρόντος τρίτου μέρους του παρόντος νόμου ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί: 1. ... 10. «γεωργικό φάρμακο», το: α) φυτοπροστατευτικό προϊόν όπως ορίζεται στον Κανονισμό



(ΕΚ) αριθ. 1107/2009 ... β) βιοκτόνο όπως ορίζεται στο προεδρικό διάταγμα 205/2001 (Α' 160) ...».

4. Στο Π.Δ. 205/2001 (Α' 160) ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι (άρθρο 24): «Ο έλεγχος για την τήρηση των απαιτήσεων του παρόντος και γενικά για την διάθεση και την κυκλοφορία των βιοκτόνων προϊόντων διενεργείται από τις Αρμόδιες Αρχές κατά το άρθρο 26 του παρόντος, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και ιδίως: 1. Όσον αφορά τον ΕΟΦ ... 2. Όσον αφορά το Υπουργείο Γεωργίας α) τα άρθρα 4, 15, 16, 17, 30 και 31 παρ. 2 του Ν. 721/77 (Α' 298) όπως ισχύει β) ...».

5. Στο ν. 721/1977 το άρθρο 16 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι: «1. Συνιστάται εις το ΜΦΙ ειδικόν Τμήμα Ελέγχου Γεωργικών Φαρμάκων εις την αρμοδιότητα του οποίου ανήκει ο χημικός, βιολογικός και τοξικολογικός έλεγχος των γεωργικών φαρμάκων, καθώς επίσης ο έλεγχος των υπολειμμάτων αυτών. 2. Δι' αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας ... το κατά την προηγουμένην παράγραφον Τμήμα διαρθρούται εις Εργαστήρια, μεταξύ των οποίων δέον να περιλαμβάνεται και Εργαστήριο Υπολειμμάτων Γεωργικών Φαρμάκων και καθορίζονται αι ειδικώτεραι αρμοδιότητες αυτού. 3. ...».

6. Κατά το άρθρο 291 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, δηλ. των κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων (πρβλ. άρθ. 288 ΣΛΕΕ). Όταν επομένως λαμβάνονται μέτρα εφαρμογής του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (κανονισμού ή οδηγίας) στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα ενδεικνυόμενα σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο μέτρα (νομοθετικά, κανονιστικά ή διοικητικά) για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου (πρβλ. και άρθρο 4 παρ. 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [ΣΕΕ] για την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών). Από τη διάταξη του άρθρου 291 παρ. 1 ΣΛΕΕ προκύπτει επίσης ότι εκτός από τη λήψη των ενδεικνυόμενων εθνικών νομοθετικών

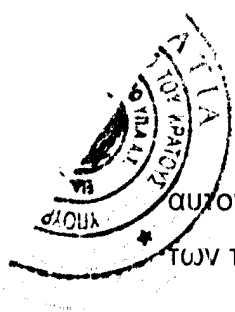


μέτρων και οι διοικητικές αρχές πρέπει να μεριμνούν για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης (Β. Χριστιανός Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ Κατ' άρθρο ερμηνεία σελ. 1222). Τούτο άλλωστε προβλέπεται και στο άρθρο 197 ΣΛΕΕ, κατά την παράγραφο 2 του οποίου η Ένωση μπορεί να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Κατά συνέπεια και ελλείψει αντίθετης διάταξης στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, πράγμα που δεν συντρέχει εν προκειμένω, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών η επιλογή των μέτρων εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, με μόνη προϋπόθεση και απαίτηση την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του.

7. Με βάση το διδόμενο ιστορικό και νομικό πλαίσιο, το ερώτημα αφορά κατ' ουσίαν στη νομιμότητα ή μη υλοποίησης για τη χρονική περίοδο 1.5.2016 έως 30.4.2017 του προγράμματος ελέγχου υπολειμμάτων γεωργικών φαρμάκων, με την ένταξή του σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα βιοκτόνων που πρόκειται να θεσπιστεί, ενόψει της έλλειψης, κατά την ερωτώσα υπηρεσία, συνάφειας των δυο προγραμμάτων. Από το φάκελο προκύπτει ότι η ερωτώσα υπηρεσία έχει την άποψη, ότι το διαφορετικό νομικό πλαίσιο του διέπει αφ' ενός τα βιοκτόνα και αφ' ετέρου τα φυτοπροστατευτικά προϊόντα (Κανονισμός 528/2012 και ν. 721/1977 τα πρώτα και Κανονισμός 1107/2009 και ν. 4036/2012 τα δεύτερα) και η έλλειψη συνάφειας μεταξύ των δυο αυτών κατηγοριών προϊόντων επιβάλλει το διακριτό σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση Προγραμμάτων που αφορούν τον έλεγχο των προϊόντων αυτών και δεν επιτρέπει τη συνύπαρξή τους σε ένα.

8. Επιβάλλεται κατ' αρχάς η παρατήρηση, ότι εν προκειμένω εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κανονιστικώς δρώσας Διοίκησης η θέσπιση του εθνικού νομικού πλαισίου για τη ρύθμιση λεπτομερειών εφαρμογής (Κανονισμών 396/2005, 1107/2009, 528/2012) και ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο (οδηγία 2009/128) του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, με μόνη προϋπόθεση και απαίτηση την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του. Η διασφάλιση της προϋπόθεσης/απαίτησης αυτής επιβάλλει



αυτονοήτως τη θέσπιση διακριτών εθνικών Προγραμμάτων για τον έλεγχο των παραπάνω διακριτών μεταξύ τους προϊόντων.

9. Η παραδοχή όμως αυτή ουδόλως αποκλείει τη συνύπαρξη των εν λόγω διακριτών προγραμμάτων υπό τη σκέπη ενός ενιαίου νομοθετήματος, κανονιστικού διατάγματος ή απόφασης, ή άλλης διοικητικής διάταξης και ανεξάρτητα από τον τίτλο που μπορεί να φέρει, αρκεί να διασφαλίζεται η εντός του ενιαίου αυτού νομικού πλαισίου αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των ενωσιακών διατάξεων που διέπουν καθένα από τους τομείς, στους οποίους εφαρμόζονται τα εν λόγω προγράμματα.

Τούτο επιβεβαιώνεται από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο για τον έλεγχο των πιο πάνω διακριτών μεταξύ τους προϊόντων, που κατά το ερώτημα λειτούργησε για περισσότερο από 20 χρόνια με τη μορφή προγράμματος ετήσιας διάρκειας, που ανατίθετο από το ΥΠΑΑΤ στο ΕΘΙΑΓΕ αρχικά και στο ΜΦΙ από το 2011. Το εν λόγω πρόγραμμα υπό τον τίτλο «Φυτοφάρμακα – Υπολείμματα» περιλάμβανε κατά την ερωτώσα υπηρεσία δυο τομείς: τον Τομέα Α' (Φυτοφάρμακα – Βιοκτόνα) και τον Τομέα Β' (Έλεγχος Υπολειμμάτων Φυτοπροστατευτικών Προϊόντων), χωρίς ουδέποτε να τεθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση ζήτημα μη αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

Ομοίως, η αναφερόμενη στο ερώτημα πρόταση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών, με τη σύμφωνη γνώμη του ΜΦΙ, αφορά στην υλοποίηση ενός προγράμματος βιοκτόνων τετραετούς διάρκειας, αποτελούμενο από δυο επί μέρους προγράμματα, ήτοι α) Πρόγραμμα «Υπολείμματα Γεωργικών Φαρμάκων» (πρώην Τομέας Β') και β) Πρόγραμμα Βιοκτόνων, με την αναφερόμενη ξεχωριστή για το κάθε ένα εξ αυτών χρηματοδότηση, αρμοδιότητα υλοποίησης και στελέχωση του προσωπικού για το σκοπό αυτό.

10. Ακόμη, η αναφερόμενη στο ερώτημα έλλειψη συνάφειας των προγραμμάτων δεν φαίνεται να στηρίζεται επαρκώς στην διάκριση μεταξύ των πιο πάνω προϊόντων (φυτοπροστατευτικά – βιοκτόνα), τα οποία πάντως αμφότερα εμπίπτουν στην έννοια «γεωργικό φάρμακο» σύμφωνα με το άρθρο

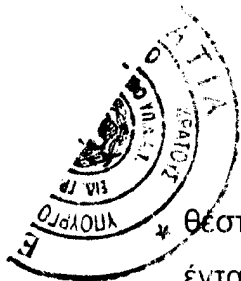


7 παρ. 10 του ν. 4036/2012 και το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/128 που ενσωματώνει.

11. Κατά συνέπεια, η επιφύλαξη της ερωτώσας υπηρεσίας για τη δυνατότητα ένταξης του Προγράμματος «Υπολειμμάτων Γεωργικών Φαρμάκων» στο ευρύτερο πρόγραμμα των βιοκτόνων δεν παρίσταται βάσιμη, αφού αμφότερα τα προγράμματα αυτά μπορούσαν και μπορούν να ενταχθούν σε ενιαίο κανονιστικό κείμενο, χωρίς να επηρεάζονται από την τυχόν έλλειψη συνάφειας μεταξύ τους, υπό την προϋπόθεση της αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής των ενωσιακών διατάξεων που διέπουν καθένα από τους τομείς στους οποίους εφαρμόζονται τα εν λόγω Προγράμματα.

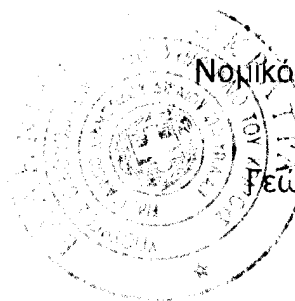
12. Όμως, ο σχετικός προβληματισμός μπορεί να αποβεί βάσιμος, λόγω της διαφαινόμενης έλλειψης εξουσιοδότησης του άρθρου 15 παρ. 2 περ. γ' του προτεινόμενου σχεδίου της ΚΥΑ για τον καθορισμό των συμπληρωματικών μέτρων εφαρμογής του Καν. 528/2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση των βιοκτόνων.

Πράγματι, η διάταξη αυτή του σχεδίου της ΚΥΑ, που πρέπει να συνδυαστεί με την αναφερόμενη στο σημείο 3 του προοιμίου διάταξη του άρθρου 26 παρ. 3 του ν. 3147/2003 για τη δυνατότητα ανάθεσης με ΚΥΑ στο ΜΦΙ εκτέλεσης ερευνητικών προγραμμάτων, ειδικών έργων, εργαστηριακών αναλύσεων κλπ., παρέχει εξουσιοδότηση για την ανάθεση στο ΜΦΙ της κατάρτισης προγράμματος τετραετούς διάρκειας για την υλοποίηση των εργασιών της παραγράφου 1, στο οποίο (πρόγραμμα) περιλαμβάνονται οι εργασίες αξιολόγησης των υποβληθέντων στοιχείων και η σύνταξη των σχετικών εκθέσεων αξιολόγησης για τους τύπους προϊόντων της περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 2 και τις δραστικές ουσίες των τύπων των προϊόντων αυτών. Στην τελευταία αυτή διάταξη του σχεδίου της ΚΥΑ περιλαμβάνονται προϊόντα, όπως συντηρητικά, τρωκτικοκτόνα, πτηνοκτόνα, εντομοκτόνα κλπ. Δηλαδή, τυχόν συμπερίληψη του ελέγχου των φυτοπροστατευτικών προϊόντων στο αμέσως ανωτέρω πρόγραμμα θα ήταν προφανώς εκτός της εξουσιοδότησης για την κατάρτισή του.

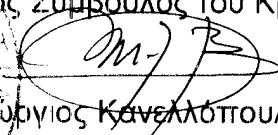


13. Εν κατακλείδι, στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση εναπόκειται η θέσπιση της κατάλληλης εξουσιοδότησης προκειμένου να καταστεί δυνατή η ένταξη του Προγράμματος «Υπολειμμάτων Γεωργικών Φαρμάκων» στο ευρύτερο υπό κατάρτιση Πρόγραμμα των Βιοκτόνων και υπό τον όρο ότι διασφαλίζεται η εντός του ενιαίου αυτού νομικού πλαισίου αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των ενωσιακών διατάξεων που διέπουν καθένα από τους τομείς στους οποίους εφαρμόζονται τα εν λόγω Προγράμματα.

Τούτων δοθέντων έχω την γνώμη, ότι, με βάση τις προεκτιθέμενες νομικές παραδοχές και υπό τις τιθέμενες ανωτέρω προϋποθέσεις, η απάντηση στο ερώτημα είναι θετική.



Ο γνωμοδοτών
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους


Γεώργιος Κανελλόπουλος