



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενιαίο Μητρώο Εμπόρων Αγροτικών Προϊόντων, Εφοδίων και Εισροών και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή της Βουλής, αποτελείται από 2 Κεφάλαια και 14 άρθρα. Στόχοι του Νσχ, συμφώνως προς την Αιτιολογική του Έκθεση (σελ. 2), είναι: α) Η διασφάλιση της πληρωμής των αγροτών για την πώληση των προϊόντων τους. β) Η διατήρηση αλώβητης της ποιότητας που διαθέτει το προϊόν στο χωράφι μέχρι αυτό να φτάσει στον καταναλωτή και γ) Η διαφάνεια στην αλληλουχία των προσώπων που μεσολαβούν. Οι στόχοι του Νσχ «επιδιώκεται να επιτευχθούν με την θέσπιση αυστηρών προϋποθέσεων για την άσκηση του επαγγέλματος του εμπόρου αγροτικών προϊόντων και την εγγραφή τους στο μητρώο, την υιοθέτηση ελάχιστων κριτηρίων από την πλευρά του κεφαλαίου που διαθέτουν, των επαγγελματικών εγκαταστάσεων και των εγγυήσεων, την επιβολή αυστηρών κυρώσεων σε όποιον δεν τηρεί τις υποχρεώσεις του απέναντι στο νόμο, την επιβολή οικονομικών αντικινήτρων στους αγρότες να συναλλάσσονται με εμπόρους εκτός του μητρώου και αυστηρών οικονομικών κυρώσεων σε όσους εμπόρους ενεργούν πράξεις χωρίς να είναι καταχωρημένοι στο μητρώο» (σελ. 2 Αιτιολογικής Έκθεσης).

Οι ως άνω κατευθύνσεις εναρμονίζονται προς την Απόφαση του Συμβουλίου της 20ης Φεβρουαρίου 2006 «σχετικά με κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την αγροτική ανάπτυξη (περίοδος προγραμματισμού 2007-2013) (ΕΕ L 55/20) και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου, της 20ης Σεπτεμβρίου 2005, «για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)» (ΕΕ L 277/1).

Β. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1 έως 7) ρυθμίζονται θέματα Ενιαίου Μητρώου Εμπόρων Αγροτικών Προϊόντων, Εφοδίων και Εισροών. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, παρέχονται οι ορισμοί των όρων «αγροτικά προϊόντα», «αγροτικά εφόδια και εισροές» και «έμποροι αγροτικών προϊόντων, εφοδίων και εισροών» (άρθρο 1), ιδρύεται στη Διεύθυνση Αγροτικής Πολιτικής και Τεκμηρίωσης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ηλεκτρονική βάση δεδομένων και πληροφοριών υπό τον τίτλο «Ενιαίο Μητρώο Εμπόρων Αγροτικών Προϊόντων, Εφοδίων και Εισροών» (εφεξής Μητρώο) (άρθρο 2), καθιερώνεται υποχρέωση εγγραφής στο Μητρώο για όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια ως έμποροι αγροτικών προϊόντων, εφοδίων και εισροών και ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα εγγραφής σε αυτό, ιδίως η απόκτηση Κωδικού Αριθμού Δραστηριότητας και Ειδικού Αριθμού Εγγραφής (άρθρο 3), ορίζεται η διαδικασία εγγραφής στο Μητρώο και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (άρθρο 4), προβλέπεται η δημοσιότητα του Μητρώου μέσω ανάρτησής του στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, αλλά και μέσω τηλεφωνικής ενημέρωσης κάθε ενδιαφερόμενου για την ταυτότητα και τον τομέα εμπορικής δραστηριότητας των εγγεγραμμένων εμπόρων, τον Α.Φ.Μ. τους και τον Κωδικό Αριθμό Δραστηριότητας (άρθρο 5). Επίσης, καθορίζονται οι διοικητικές και φορολογικές συνέπειες της παράβασης των υποχρεώσεων που αφορούν το Μητρώο (προσωρινή και οριστική διαγραφή από το Μητρώο, κατάπτωση της εγγυητικής επιστολής, ακυρότητα των φορολογικών παραστατικών, μη αναγνώριση του δικαιώματος επιστροφής του Φ.Π.Α. και του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης Καυσίμων κλπ.) (άρθρο 6) και προβλέπεται η δυνατότητα διασύνδεσης του Μητρώου με το Παρατηρητήριο Τιμών Αγροτικών Προϊόντων ή με άλλα δημόσια μητρώα (άρθρο 7).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρα 8 έως 14) ρυθμίζονται λοιπά ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων». Μεταξύ άλλων, θεσπίζονται ρυθμίσεις θεμάτων ίδρυσης κτηνιατρείων και κτηνιατρικών κλινικών για αδέσποτα ζώα σε ΟΤΑ και στον Οργανισμό Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος Α.Ε. (άρθρο 8), ρυθμίζονται ζητήματα μίσθωσης βοσκήσιμων εκτάσεων των ΟΤΑ σε δημότες τους (άρθρο 9), παρέχεται η δυνατότητα χορήγησης άδειας πώλησης κτηνιατρικών φαρμακευτικών προϊόντων και σε φυσικά πρόσωπα που δεν είναι κτηνίατροι, φαρμακοποιοί ή απόφοιτοι Τ.Ε.Ι. Ζωικής Παραγωγής, υπό την προϋπόθεση ότι απασχολούν στο κατάστημά τους υπεύθυνο επιστήμονα με τα προσόντα που ορίζονται στην προτεινόμενη διάταξη (άρθρο 10), ρυθμίζονται ζητήματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων, που αφορούν στην υγειονομική ασφάλεια της κτηνοτροφικής παραγωγής, από τον ΕΦΕΤ στις κτηνιατρικές υπηρεσίες των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού (άρθρο 11), προβλέπεται η δυνατότητα απόσπασης προσωπικού του ΟΓΕΕΚΑ «ΔΗΜΗΤΡΑ» στις σχολικές μονάδες της παρ. 2 του άρθρου 11 του

ν. 2520/1997 για χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να υπερβεί την πενταετία (άρθρο 12), αναδιοργανώνονται οι Πρωτοβάθμιες και Δευτεροβάθμιες Επιτροπές Σταυλισμού, οι οποίες γνωμοδοτούν σε θέματα σταυλισμού, ίδρυσης και λειτουργίας κτηνοτροφικών ή πτηνοτροφικών επιχειρήσεων (άρθρο 13), και ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος (άρθρο 14).

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 3 παρ. 1 εδ. 6'

Με την ως άνω προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι «Η μη εγγραφή στο Μητρώο επιφέρει αυτοδίκαια, για τους κατά περίπτωση συναλλασσόμενους, τις συνέπειες της περίπτωσης 3 του άρθρου 6 του νόμου αυτού». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας είναι ορθότερη η αναδιατύπωση του εδαφίου αυτού ως ακολούθως: «Η μη εγγραφή στο Μητρώο επιφέρει αυτοδίκαια, για τους κατά περίπτωση συναλλασσόμενους, τις συνέπειες της περίπτωσης 3 της παρ. 1 του άρθρου 6 του νόμου αυτού».

Αλλά και, περαιτέρω, επισημαίνεται ότι, δεδομένου ότι η περίπτωση 3 της παρ. 1 του άρθρου 6 του Νσχ αφορά την κατάπτωση της εγγυητικής επιστολής του εμπόρου, η οποία συνιστά δικαιολογητικό εγγραφής του στο Μητρώο, δεν μπορεί να ορίζεται ως συνέπεια μη εγγραφής στο Μητρώο, αφού η παράβαση είναι ακριβώς η μη εγγραφή και άρα η μη προσκόμιση της εγγυητικής επιστολής. Ενδεχομένως να νοούνται οι συνέπειες της περίπτωσης 2 της ίδιας παραγράφου, που αφορούν την ακυρότητα των φορολογικών παραστατικών της συναλλαγής.

2. Επί του άρθρου 4

α) Δεδομένου ότι, συμφώνως προς το άρθρο 1 εδάφιο Γ' του Νσχ, στον ορισμό του εμπόρου αγροτικών προϊόντων, εφοδίων και εισροών εμπίπτουν τόσο ημεδαπά όσο και αλλοδαπά φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία αγοράζουν ή μεσολαβούν στην αγορά των προϊόντων των εδαφίων Α' και Β' του ίδιου άρθρου, τα δικαιολογητικά που προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. 2 του Νσχ χρήζουν προσαρμογής, ώστε να καλύπτουν και την περίπτωση αλλοδαπών εμπόρων που δραστηριοποιούνται επαγγελματικώς στην Ελλάδα.

β) Επί της περιπτ. β' της παρ. 2 του άρθρου 4 του Νσχ επισημαίνεται ότι, προκειμένου περί νομικού προσώπου, κρίσιμη για την επέλευση σειράς έννομων συνεπειών αλλά και για τον προσδιορισμό της ταυτότητάς του κατά τις συναλλαγές είναι η έδρα του (άρθρο 64 ΑΚ). Για τον λόγο αυτόν προτείνεται η αναγραφή της στην αίτηση του ενδιαφερόμενου.

γ) Δεδομένου ότι η εξουσιοδότηση της παρ. 4 του άρθρου 4 του Νσχ προς τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, κατά το μέρος που αναφέρεται στον προσδιορισμό του περιεχομένου του Μητρώου και των δεδο-

μένων που καταχωρίζονται σε αυτό, άπτεται, ενδεχομένως, ζητήματος προστασίας προσωπικών δεδομένων, συνεπώς, προστασίας ατομικών δικαιωμάτων, θα ήταν σκόπιμο να προσδιορίζονται στο προτεινόμενο Νοσχ, τουλάχιστον σε γενικές γραμμές, το περιεχόμενο του Μητρώου και τα δεδομένα που καταχωρίζονται σε αυτό. Άλλωστε, συμφώνως προς την παρ. 2 εδ. β' του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, να ασκήσουν, κατ' εξουσιοδότηση νόμου, κανονιστική αρμοδιότητα άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, τα οποία ανήκουν στη Διοίκηση, μόνον εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

3. Επί του άρθρου 6 παρ. 1

α) Συμφώνως προς την περίπτ. 1) της παρ. 1 του άρθρου 6 του Νοσχ, η προσωρινή διαγραφή από το Μητρώο επιβάλλεται, μεταξύ άλλων, όταν ο εγγεγραμμένος έμπορος έχει παραπεμφθεί αμετακλήτως για τα αδικήματα της απάτης, της εκβίασης, της πλαστογραφίας, της ψευδορκίας και της δόλιας χρεοκοπίας, και έως την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, καθώς και όταν το όνομα του εγγεγραμμένου εμπόρου έχει καταχωρισθεί στη βάση δεδομένων «ΤΕΙΠΕΣΙΑΣ», και για το χρονικό διάστημα που ισχύει η συγκεκριμένη καταχώριση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση εφαρμόζεται το άρθρο 8 του ν. 2472/1997 «Προστασία του Ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ Α' 50) ως προς τους όρους διασύνδεσης αρχείων, συμφώνως προς το οποίο απαιτείται ιδίως γνωστοποίηση της διασύνδεσης προς την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και, μάλιστα, λόγω του ευαίσθητου χαρακτήρα των δεδομένων οικονομικής συμπεριφοράς, προηγούμενη άδεια της Αρχής (άδεια διασύνδεσης).

Επίσης, χρήζει διευκρίνισης αν η ως άνω καταχώριση στον «ΤΕΙΠΕΣΙΑ» συνεπάγεται την προσωρινή διαγραφή του εμπόρου από το Μητρώο μόνο όταν αφορά επαγγελματικές οφειλές ή λαμβάνει χώρα για κάθε οφειλή του, ακόμη και προσωπική, π.χ., υπαγωγή του υπερχρεωμένου φυσικού προσώπου στις ρυθμίσεις του ν. 3869/2010 «Ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων» (ΦΕΚ Α' 130).

Περαιτέρω, επισημαίνεται συναφώς ότι, για την απρόσκοπτη εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, είναι αναγκαία η θέσπιση διαδικασίας ενημέρωσης της Διεύθυνσης Αγροτικής Πολιτικής και Τεκμηρίωσης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, η οποία έχει την ευθύνη της τήρησης του Μητρώου, ως προς τη συνδρομή λόγου διαγραφής του εμπόρου, ώστε να προχωρήσει αυτή στην επιβολή των διοικητικών κυρώσεων σε βάρος του. Αλλιώς, θα μπορούσε να δοθεί σχετική εξουσιοδότηση στον αρμόδιο υπουργό, με αντικείμενο τον καθορισμό των ζητημάτων που αφορούν τη διαδικασία ενημέρωσης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

6) Τα εισαγωγικά, τα οποία έχουν τεθεί στην περίπτ. 2) της παρ. 1 του άρθρου 6 του Νσχ, πρέπει να διαγραφούν.

γ) Επισημαίνεται ότι η ρύθμιση της περίπτ. 2) της παρ. 1 του άρθρου 6 του Νσχ επαναλαμβάνεται στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Συνεπώς, μια από τις δύο αναφορές πρέπει να απαλειφθεί.

4. Επί του άρθρου 6 παρ. 2

Με την προτεινόμενη παράγραφο 2 του άρθρου 6 του Νσχ ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η μη αναγραφή του Ειδικού Αριθμού Εγγραφής στα φορολογικά παραστατικά επιφέρει «αυτοδίκαια» τη μη αναγνώριση από τις αρμόδιες φορολογικές αρχές «και για όλους τους συναλλασσόμενους» (ορθώς, «συναλλασσομένους») του δικαιώματος επιστροφής του ΦΠΑ. Εν προκειμένω παρατηρείται ότι, όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ., ενδεικτικώς, τις Αποφάσεις της 27ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση C-146/05 (Collée), της 1ης Απριλίου 2004 στην υπόθεση C-90/02 (Bockemühl) και της 13ης Δεκεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-342/87 (Genius Holding)], το δικαίωμα έκπτωσης του φόρου που έχει βαρύνει τις εισροές είναι αναπόσπαστο τμήμα του κοινού συστήματος του ΦΠΑ, διότι με αυτό πραγματώνεται η θεμελιώδης αρχή της ουδετερότητας του φόρου αυτού. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να περιορισθεί, ενώ παρεκκλίσεις επιτρέπονται μόνο στις ρητώς προβλεπόμενες από τη σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία (Οδηγία 2006/112/EK του Συμβουλίου σχετικώς με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας) περιπτώσεις (βλ. σχετικώς, Αποφάσεις του ΔΕΚ της 6ης Ιουλίου 1995 στην υπόθεση C-62/93 (Σούπεργκαζ), της 11ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-97/90 (Lennartz) και της 21ης Ιουλίου 1988 στην υπόθεση C-50/87 (Επιτροπή κατά Γαλλίας)]. Στο πλαίσιο αυτό, η ανωτέρω ρύθμιση, η οποία συναρτά την άσκηση του δικαιώματος έκπτωσης του ΦΠΑ προς την αναγραφή επί των τιμολογίων του Ειδικού Αριθμού Εγγραφής, δεν κρίνεται συμβατή με το άρθρο 226 της Οδηγίας 2006/112/EK, η οποία καθορίζει το υποχρεωτικό περιεχόμενο των τιμολογίων για τους σκοπούς του ΦΠΑ.

Περαιτέρω ορίζεται ότι η μη εγγραφή στο Μητρώο «των ενδιαφερομένων» εμπορών επιφέρει για τις εμπορικές πράξεις του νόμου αυτού την ακυρότητα των σχετικών φορολογικών παραστατικών, η οποία διαπιστώνεται από τις αρμόδιες φορολογικές αρχές. Σημειώνεται ότι η ακυρότητα των φορολογικών στοιχείων δεν προβλέπεται ως κύρωση για φορολογικές παραβάσεις, ενώ, γενικότερα, ο όρος «άκυρο φορολογικό στοιχείο» δεν απαντάται στη φορολογική μας νομοθεσία (πρβλ. άρθρο 23 παρ. 2 περ. ε' του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων περί ειδικού ακυρωτικού στοιχείου που εκδίδεται για την ακύρωση εσφαλμένης λογιστικής εγγραφής σε περίπτωση λανθασμένης έκδοσης φορολογικών στοιχείων). Δεδομένου, επομένως, ότι δεν

νοείται ακυρότητα των φορολογικών στοιχείων, σκοπός της ρύθμισης φαίνεται να είναι η θέσπιση της έννομης συνέπειας της ακυρότητας των εμπορικών πράξεων για τις οποίες εκδίδονται τα εν λόγω φορολογικά στοιχεία. Στην περίπτωση, όμως, αυτή, η αρμοδιότητα για τη διάγνωση της ακυρότητας δεν ανήκει στην αρμόδια φορολογική αρχή, αλλά στα πολιτικά δικαστήρια.

5. Επί του άρθρου 7

Η δυνατότητα σύνδεσης του Μητρώου τόσο με το Παρατηρητήριο Τιμών Αγροτικών Προϊόντων όσο και με άλλα δημόσια Μητρώα προϋποθέτει την τήρηση των εγγυήσεων των όρων του άρθρου 8 του ν. 2472/1997, και ιδίως της γνωστοποίησης προς την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, καθώς και την εφαρμογή του άρθρου 11 του ίδιου νόμου ως προς το δικαίωμα ενημέρωσης του υποκειμένου των δεδομένων, εν προκειμένω του εμπόρου, περί της πρόσβασης στο Μητρώο δημόσιων υπηρεσιών και φορέων.

Αθήνα, 29 Μαρτίου 2011

Οι εισηγητές

Αθηνά Κοντογιάννη

Επιστημονική Συνεργάτιδα

Γεώργιος Φωτόπουλος

Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

(για την παρατήρηση υπ' αριθμ. 4)

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Αν. Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών