



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 216/2014

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Τμήμα Δ')

Συνεδρίαση της 11^{ης} Ιουνίου 2014

Σύνθεση: Πρόεδρος: Ανδρέας Φυτράκης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Χρυσαφούλα Αυγερινού, Στέφανος Δέτσης, Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Νίκη Μαριόλη, Δήμητρα Κεφάλα, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αθηνά Αλεφάντη και Παναγιώτης Παππάς, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Ερώτημα : το έγγραφο 1559/04-12-2013 της Β' Μονάδας της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής Δράσεων Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ)

Αριθμός εγγράφου ερωτήματος: 9681/12-05-2014 της Μονάδας Γ2 και Β1 της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ)-Ανταγωνιστικότητα, του Διοικητικού Τομέα Κοινοτικών Πόρων & Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ).

Περίληψη ερωτημάτων: Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) 2000-2006. Επιχειρησιακού Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου» (ΕΠΑΑ-ΑΥ) του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006. Νομική Συνδρομή σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 61 του ν. 4235/2014. Αναδρομικότητα ή μη. Συνέπειες-διαδικασία.

Για τα ερωτήματα που περιλαμβάνονται στο έγγραφο 9681/12-05-2014 της Μονάδας Γ2 και Β1 της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ)-Ανταγωνιστικότητα, του Διοικητικού Τομέα Κοινοτικών Πόρων & Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ) το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής:

ΓΧ

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

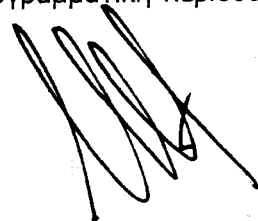
1. Οι Μονάδες Ελέγχου Γ2 και Β1 της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής (εφεξής ΕΥΕ) του Προγράμματος Αγροτική Ανάπτυξη/ Ανταγωνιστικότητα, του Διοικητικού Τομέα Κοινοτικών Πόρων & Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με το 7799/10-04-2014 έγγραφό τους, εκθέτουν τα ακόλουθα:

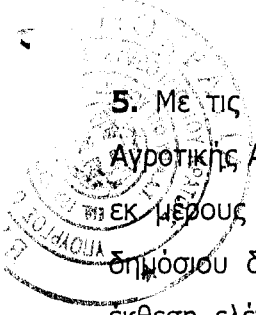
2. «Η Μονάδα Ελέγχου Γ2 εισηγείται στα αρμόδια όργανα, μεταξύ άλλων, τη μείωση ή ακύρωση μέρους ή του συνόλου της ενίσχυσης που έχει καταβληθεί σε τελικούς αποδέκτες η οποία επιβάλλεται ως αποτέλεσμα ελέγχου στα πλαίσια του Μέτρου 3.1 του Άξονα 3 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου» (εφεξής ΕΠΑΑ-ΑΥ) του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006, σύμφωνα με την κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) 135073/03-02-2011 (ΦΕΚ 315/Β/2011).

3. Κατά την εφαρμογή του Μέτρου υπήρξαν προκηρύξεις επιλογής τελικών αποδεκτών κατά τα έτη 2001, 2002, 2003, 2005 και 2006 με τριετή ή πενταετή χρονική προθεσμία από την ημερομηνία της πρώτης εγκατάστασής τους στη γεωργία για την επίτευξη των δεσμευτικών τους στόχων, σύμφωνα με το εγκεκριμένο σχέδιο δράσης τους.

4. Στα πλαίσια των παραπάνω αρμοδιοτήτων της, η Μονάδα Γ2 της Ε.Υ.Ε. Π.Α.Α. Ανταγωνιστικότητα, αλλά και η πρώην Μονάδα Δ' της Ε.Υ.Ε. Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ε.Γ.Τ.Π.Ε.-Π. έχουν προβεί σε σύνταξη Πράξεων Καταλογισμών τελικών αποδεκτών του Μέτρου 3.1 «Εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης» του Άξονα 3 «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» κατόπιν σχετικών εκθέσεων ελέγχου που συντάξε ο οικείος Φορέας Εφαρμογής σε εφαρμογή : της Κ.Υ.Α. 390889/4973 (Κ.Υ.Α. 448/01) (ΦΕΚ 1137/Β/3-9-2001) «Καθεστώτα ενισχύσεων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 για τη βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» όπως συμπληρώθηκε-τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 460/13-12-2001, την Κ.Υ.Α. 10438/20-9-2005 και την Υ.Α. 8832/25-7-2006, της Υ.Α. 267655/7648/17-9-2003 «Διαδικασία και τρόπος χορήγησης της 2ης δόσης της πριμοδότησης πρώτης εγκατάστασης (Μέτρο 3.1 του ΕΠΑΑ-ΑΥ), της Κ.Υ.Α. 262439/2342/23-3-2005 (Κ.Υ.Α. 609/05) (Φ.Ε.Κ. 423/Β/1-4-2005) «Καθεστώτώς ενισχύσεων του άξονα 3 του ΕΠΑΑ-ΑΥ 2000-2006 σε ότι αφορά τη βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» όπως τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 10438/20-9-2005 και την Υ.Α. 401/15-1-2007 (Φ.Ε.Κ. 46/Β/22-1-2007) και της Κ.Υ.Α. 320752/17040/15-12-2004 (Φ.Ε.Κ. 1865/Β/15-12-2004) «Ανάκτηση αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υλοποίηση Προγραμμάτων στα πλαίσια του Κ.Π.Σ. για την προγραμματική περίοδο 2000-2006»

ΓΧ





5. Με τις διατάξεις της Κ.Υ.Α. 320752/17040/15-12-2004 οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων που ενεργούν με την ιδιότητα του τελικού δικαιούχου ή εκ μέρους των φορέων ελέγχου υποέργων σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου που έχουν την ιδιότητα του τελικού αποδέκτη, συντάσσουν σχετική έκθεση ελέγχου στην οποία αναλύονται οι λόγοι για τους οποίους το καταβληθέν ποσό θεωρείται ως αχρεώστητο και τάσσεται καταληκτική ημερομηνία υποβολής αντιρρήσεων εκ μέρους του τελικού αποδέκτη, όπως προβλέπεται από την σχετική Κ.Υ.Α. Εάν παρέλθει άπρακτη η εν λόγω προθεσμία ή εάν οι υποβληθείσες αντιρρήσεις κριθούν αβάσιμες, συντάσσεται Πράξη Καταλογισμού. Εάν ο τελικός αποδέκτης καταβάλλει το εν λόγω ποσό ή εάν οι υποβληθείσες αντιρρήσεις του κριθούν βάσιμες, συντάσσεται Διαπιστωτική Πράξη. Σε περίπτωση μερικής αποδοχής των υποβληθεισών αντιρρήσεων, συντάσσονται Πράξη Καταλογισμού για το αβάσιμο μέρος τους και Διαπιστωτική Πράξη για το βάσιμο.

6. Κατόπιν αυτών, σε κάθε περίπτωση, εάν ο τελικός αποδέκτης δεν καταβάλλει εντός ταχθείσης χρονικής προθεσμίας (προβλέπεται από την σχετική Κ.Υ.Α.) το οφειλόμενο ποσό σε οποιαδήποτε Δ.Ο.Υ. στον Κ.Α.Ε. 3942 «Εσοδα από καταλογισμούς σε φορείς που υλοποιούν προγράμματα του Ε.Γ.Τ.Π.Ε.- Π. και του Χρηματοδοτικού Μέσου Προσανατολισμού της Αλιείας» τότε εκδίδεται και αποστέλλεται στην οικεία Δ.Ο.Υ. Χρηματικός Κατάλογος και Τριπλότυπη Βεβαίωση Χρέους ώστε να κινηθεί από αυτήν, η διαδικασία είσπραξης του. Πολλές από αυτές τις Πράξεις καταλογισμού, αφορούν στην μη έγκαιρη έκδοση άδειας ίδρυσης-λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής μονάδας τελικών αποδεκτών στα πλαίσια της υποβολής από αυτούς του φακέλου δεύτερης και τελικής δόσης της ενίσχυσης με την ολοκλήρωση του σχεδίου δράσης τους, όπως ήταν μεταξύ των άλλων δικαιολογητικών προαπαιτούμενη.

7. Η Μονάδα Β1 ως φορέας εφαρμογής, είναι αρμόδια για την εισηγήση ένταξης ή απένταξης τελικών αποδεκτών στα πλαίσια του Μέτρου 3.1 σε εφαρμογή του παραπάνω θεσμικού πλαισίου.

8. Την 11-2-2014 δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 32/Α ο Νόμος 4235 το άρθρο 61 του οποίου με τίτλο: «Ειδικές οικονομικές ρυθμίσεις», αναφέρει : « 1.Γεωργοί που εντάχθηκαν στο Μέτρο 3.1 «Εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης» του Άξονα προτεραιότητας 3 «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη-Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου 2000-2006» και δεν προσκόμισαν την άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής μονάδας τους, απαλλάσσονται μεν από την υποχρέωση επιστροφής της πρώτης δόσης της ενίσχυσης που τους καταβλήθηκε, δεν δικαιούνται όμως τη δεύτερη (τελική) δόση αυτής, είτε η σχετική υπόθεση εκκρεμεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο είτε όχι».

ΓΧ

II. ΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

9. «Με τα δεδομένα ότι α) στο άρθρο 61 διαφαίνεται η αναδρομικότητα ισχύος του, παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει σχετική αναφορά και β) με την δημοσίευση του εν λόγω Νόμου υπάρχουν πολλά έντυπα και τηλεφωνικά ερωτήματα-αιτήματα για την απαλλαγή από την υποχρέωση επιστροφής της καταβληθείσας πρώτης δόσης από τους τελικούς αποδέκτες που στο παρελθόν έχει καταλογισθεί σε αυτούς ως αχρεωστήτως καταβληθείσα η 1η δόση και έχει βεβαιωθεί στις οικείες Δ.Ο.Υ. λόγω μη ύπαρξης αδειών ίδρυσης και λειτουργίας της πιτηνοκτηνοτροφικής τους μονάδας και λόγω της σοβαρότητας του θέματος, καθόσον: αφενός η Μονάδα Γ 2 της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής Π.Α.Α. –Ανταγωνιστικότητα καλείται να προβεί σε διαγραφές χρεών που αφορούν αυτούς τους τελικούς αποδέκτες και αφετέρου η Μονάδα Β 1 να προβεί σε έκδοση Διαπιστωτικών Πράξεων για την ένταξή τους στο εν λόγω νομικό καθεστώς, παρακαλούμε για την γνωμοδότηση σας στα παρακάτω ερωτήματα για τους γεωργούς που υπέβαλαν εμπρόθεσμα φάκελο 2ης δόσης, χωρίς να προσκομίσουν με αυτόν την άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της μονάδας τους :

1 ο. Η διατύπωση του Άρθρου 61 του Νόμου 4235/14 σε συνδυασμό με το Άρθρο 72 οδηγεί σε αναδρομική εφαρμογή του;

2 ο. Σε περίπτωση καταφατικής γνωμοδότησης παρακαλούμε να μας διευκρινίσετε εάν η Υπηρεσία πρέπει να προβεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήσεων των ενδιαφερομένων τελικών αποδεκτών στις απαιτούμενες ενέργειες διαγραφής του χρέους τους.

3 ο. Εάν η Υπηρεσία μας πρέπει να προβεί στην έκδοση Διαπιστωτικών Πράξεων για την μη αναζήτηση της καταβληθείσας 1ης δόσης σε εφαρμογή του εν λόγω Νόμου, εάν δεν έχει κινηθεί η ανωτέρω αναφερόμενη διαδικασία καταλογισμού.»

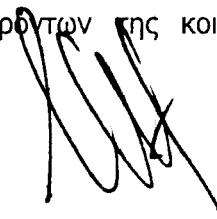
III. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

A) Γενικά στοιχεία για τα προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης 2000-2006

10. Στον κανονισμό (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου προβλέπονται οι γενικές διατάξεις για τα διαρθρωτικά Ταμεία, προς τις οποίες «εναρμονίστηκε» ο ν.2860/00 «Παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις», στο άρθρο 6 παρ. 6 του οποίου ορίζεται ότι η διαχειριστική αρχή, εφόσον έχει σοβαρές ενδείξεις για την ύπαρξη παρατυπιών, κατά τη έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΚ) 2988/1995 του Συμβουλίου, προβαίνει στη διενέργεια έκτακτου ελέγχου. Στις περιπτώσεις που απαιτείται επιστροφή παρανόμως ή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών διενεργείται καταλογισμός σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

11. Στον καν 1258/1999 «περί χρηματοδότησεως της κοινής γεωργικής πολιτικής» και στον καν. 2988/95 «για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της κοινότητας»

ΓΧ



προβλέπεται η χρηματοδότηση της ΚΑΠ και η προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού. Επίσης στον καν. 1257/1999 του Συμβουλίου «για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (εφεξής ΕΓΤΠΕ) κλπ» προβλέπονται μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης μέσω προγραμμάτων (δεύτερος πυλώνας γεωργίας) και στους κανονισμούς 1750/1999 και 817/2004 οι λεπτομέρειες εφαρμογής του καν. 1257/1999.

12. Ο κανονισμός 1257/99 του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΠΕ, προβλέπει μεταξύ άλλων και το μέτρο της εγκατάστασης νέων γεωργών, υπό τις οριζόμενες στο άρθρο 8 παρ.1 προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η πλήρωση των ελάχιστων προϋποθέσεων σχετικά με το περιβάλλον, την υγιεινή και την καλή διαβίωση των ζώων...Ομοίως και στο άρθρο 4 του καν 817/2004 προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι όσον αφοράκαι τα ελάχιστα πρότυπα για το περιβάλλον, την υγιεινή και την καλή διαβίωση των ζώων, είναι δυνατόν να προβλέπεται προθεσμία πέντε ετών κατ' ανώτατο όριο από την εγκατάσταση για την τήρηση των εν λόγω όρων.....»

Β) Ειδικά για το Μέτρο 3.1 «εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης»

13. Με την απόφαση της ΕΕ Ε(2001) 845/6-4-2001 εγκρίθηκε το Ελληνικό Επιχειρησιακό πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση της Υπαιθρου» (ΕΠΑΑ-ΑΥ) 2000-2006 του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) στον **Άξονα 3** του οποίου με τίτλο «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» περιλαμβάνεται το **Μέτρο 3.1** με τίτλο «εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης» που προβλέπει κοινοτική και εθνική συνδρομή στους αγρότες για την πρώτη τους εγκατάσταση.

14. Ακολούθως και κατ' εφαρμογή των διατάξεων των κανονισμών 1257/99 και 1260/99 με την ΚΥΑ 390889/4973/3.9.2001 (ΚΥΑ 448/2001) «Καθεστώτα ενισχύσεων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 για τη βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» που έχει τροποποιηθεί και συμπληρωθεί με τις Κ.Υ.Α. 460/13-12-2001, Υ.Α. 267655/7648/17-9-2003, Κ.Υ.Α. 262439 /2342 /23-3-2005, Κ.Υ.Α. 10438/20-9-2005, Υ.Α. 8832/25-7-2006 και την Υ.Α. 401/15-1-2007, θεσπίστηκαν τα εθνικά συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Μέρου 3.1.

15. Στόχος του Μέρου 3.1 είναι η καθιέρωση κινήτρων για την προσέλκυση και τη μόνιμη εγκατάσταση νέων γεωργών ηλικίας μέχρι 40 ετών στην ελληνική ύπαιθρο που θα έχει ως αποτέλεσμα την ανανέωση του αγροτικού πληθυσμού και την επίλυση προβλημάτων που αφορούν την διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο μεγαλύτερο τμήμα του ελληνικού χώρου (άρθρο 2 της Κ.Υ.Α. 448/01). Οι υποψήφιοι υποβάλλουν σχέδιο δράσης με δεσμευτικούς στόχους -που αφορούν μεταξύ άλλων και στην επίτευξη των ελαχίστων κριτηρίων και προϋποθέσεων σε ότι αφορά το περιβάλλον- τους οποίους οφείλουν να



επιτύχουν εντός ανώτατης προθεσμίας 5 ετών από την ημερομηνία της πρώτης τους εγκατάστασης, (άρθρα 4 της ΥΑ 8832/25-7-2006 και καν 817/04 και άρθρο 5 της ΚΥΑ 448/01) ενώ οι συμβατικές μακροχρόνιες υποχρεώσεις των δικαιούχων στο περιλαμβάνονται στην οριστική υπουργική απόφαση ένταξης στο καθεστώς που επέχει θέση σύμβασης μεταξύ των δικαιούχων και του ΥπΑΑΤ (άρθρο 6 της ΚΥΑ) .

16. Η οικονομική ενίσχυση πριμοδότησης της πρώτης εγκατάστασης νέων γεωργών (από 15.000-25.000 ευρώ ανάλογα με την περιοχή εγκατάστασης) καταβάλλεται σε δύο ισόποσες δόσεις (άρθρο 7 της ΚΥΑ) εκ των οποίων, η μεν πρώτη δόση χορηγείται άμεσα και εφόσον ο δικαιούχος κάνει αποδεκτή την απόφαση ένταξής του, ενώ η δεύτερη δόση δύναται να χορηγηθεί από του επομένου της ένταξής του έτους και εφόσον ο δικαιούχος αποκτήσει τις προϋποθέσεις και εκπληρώσει τις δεσμεύσεις του άρθρου 5, όπως αυτές προσδιορίζονται κατά μεμονωμένο δικαιούχο στην απόφαση ένταξης (άρθρο 19 της ΚΥΑ). Γεωργοί που αθετούν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις την περίοδο υλοποίησης του σχεδίου δράσης, χωρίς να συντρέχει περίπτωση ανωτέρας βίας, απεντάσσονται από το πρόγραμμα και τυχόν ενισχύσεις που τους έχουν καταβληθεί επιστρέφονται εντόκως ως αχρεωστήτως καταβληθείσες (άρθρο 21 παρ. 2 ΚΥΑ)

17. Εξάλλου, στο σημεία 23 του Παραρτήματος Ι της ανωτέρω ΚΥΑ, προβλέπονται τα κριτήρια τήρησης ελάχιστων προϋποθέσεων μιας πτηνοκτηνοτροφικής εγκατάστασης, σε ό,τι αφορά το περιβάλλον και ειδικότερα ότι *για πτηνοκτηνοτροφική εκμετάλλευση νοείται ότι πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις σε ό,τι αφορά το περιβάλλον, εφόσον στον φάκελο υποψηφιότητας ή κατά την ολοκλήρωση του Σχεδίου Δράσης, ως δικαιολογητικό περιλαμβάνεται βεβαίωση της αρμόδιας Νομαρχιακής Επιτροπής, ότι είναι δυνατή η συνέχιση της λειτουργίας της στη συγκεκριμένη θέση.* Η ανωτέρω δυνατότητα θα αποδεικνύεται με την ολοκλήρωση του Σχεδίου Δράσης με την προσκόμιση της "έγκρισης περιβαλλοντικών όρων" και της "άδειας λειτουργίας"..."»

18. Τέλος, στο ν. 2362/1995 «περί δημοσίου λογιστικού» στο άρθρο 102 αυτού—σε εναρμόνιση και με τα οριζόμενα στον καν 2988/95 και 1258/1999 περί προστασίας του ενωσιακού προϋπολογισμού και ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων- ορίζεται ότι: *«Χρηματοδοτήσεις, ενισχύσεις ή επιδοτήσεις σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και φορείς που καταβάλλονται στα πλαίσια κοινοτικών πολιτικών από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναζητούνται από το Δημόσιο, εφόσον διαπιστωθεί από τα κατά περίπτωση αρμόδια όργανα ότι έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως ή παρανόμως.....»* ενώ με την ΚΥΑ 320752/17040/15-12-2004 θεσπίστηκε η ειδική διαδικασία ανάκτησης αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από εθνικούς πόρους ή πόρους της ΕΕ για την υλοποίηση προγραμμάτων στα πλαίσια του ΚΠΣ για την περίοδο 2000-2006.

ΓΧ

19. Σ' αυτό το νομικό πλαίσιο, επειδή περίπου 150 δικαιούχοι δεν προσκόμισαν, όπως οφείλουν εμπρόθεσμα την άδεια λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής μονάδας, η Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής ΠΑΑ-Ανταγωνιστικότητα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων υπέβαλε στο Γραφείο μας το ερώτημα 7569/15-7-2011, εάν είναι δυνατόν να μην εφαρμοστούν οι κυρώσεις δηλαδή η απένταξη από το πρόγραμμα και η ανάκτηση της καταβληθείσας ενίσχυσης (α' δόσης) για τους ενταχθέντες στο μέτρο 3.1 που δεν προσκόμισαν εμπροθέσμως την άδεια λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής μονάδας.

20. Το Δ' Τμήμα του ΝΣΚ (συνεδρίαση της 31ης Ιανουαρίου 2012) με την 58/2012 γνωμοδότησή του, δέχτηκε ομόφωνα τα ακόλουθα: «Σε περίπτωση κατά την οποία οι ενταχθέντες στο μέτρο της primoδότησης της πρώτης εγκατάστασης νέων γεωργών, δεν εκπληρώσουν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις και συγκεκριμένα δεν αποκτήσουν εντός της προβλεπόμενης πενταετούς προθεσμίας την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας της κτηνοτροφικής τους εγκατάστασης, δικαιολογητικό το οποίο, σύμφωνα με την ΚΥΑ 448/2001, αποδεικνύει την επίτευξη των ελάχιστων προϋποθέσεων σε ότι αφορά το περιβάλλον, προβλέπεται η απένταξή τους από το πρόγραμμα και η αναζήτηση της καταβληθείσας α' δόσης της σχετικής οικονομικής ενίσχυσης. Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να εφαρμόσει τις προβλεπόμενες κυρώσεις κατά δεσμία αρμοδιότητα, δεδομένου ότι από τις εφαρμοστέες διατάξεις δεν προβλέπονται εξαιρέσεις, πλην περιπτώσεων ανωτέρας βίας ή περιπτώσεων στις οποίες, κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης, προβάλλεται και αποδεικνύεται από τον ενδιαφερόμενο ότι συντρέχει περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας εκπληρώσεως της ανωτέρω υποχρεώσεως.» (Η γνωμοδότηση αυτή **δεν** έχει γίνει μέχρι σήμερα δεκτή από τον ΥπΑΑΤ, προφανώς ενόψει της επικείμενης νομοθετικής ρύθμισης του θέματος σε άλλη βάση)

21. Η επίμαχη διάταξη του άρθρου 61 με τίτλο: «*Ειδικές οικονομικές ρυθμίσεις*», του πρόσφατου ν.4235/2014 ορίζει ότι: «*1.Γεωργοί που εντάχθηκαν στο Μέτρο 3.1 «Εφάπαξ primoδότηση πρώτης εγκατάστασης» του Άξονα προτεραιότητας 3 «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη-Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου 2000-2006» και δεν προσκόμισαν την άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής μονάδας τους, απαλλάσσονται μεν από την υποχρέωση επιστροφής της πρώτης δόσης της ενίσχυσης που τους καταβλήθηκε, δεν δικαιούνται όμως τη δεύτερη (τελική) δόση αυτής είτε η σχετική υπόθεση εκκρεμεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο είτε όχι».*

22. Στο τελευταίο άρθρο 72 του ίδιου νόμου με τίτλο: «*Έναρξη ισχύος*» αναφέρεται : «*Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από την δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν άλλως ορίζεται στα επιμέρους άρθρα αυτού».*

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

23. Από την προεκτεθείσα παράθεση των οικείων διατάξεων ερμηνευομένων αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους και υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος, προκύπτουν, τα ακόλουθα συμπεράσματα:

1 ο. Γενικά ο νόμος ορίζει για το μέλλον και δεν έχει αναδρομική ισχύ (άρθρο 2 ΑΚ) Η γενική αυτή αρχή δικαίου περί μη αναδρομικότητας του νόμου, δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα οπότε και δεν έχει αυξημένη τυπική ισχύ. Επομένως, ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται κατ' αρχήν να προσδώσει στο νόμο αναδρομική δύναμη ρητά ή σιωπηρά, άμεσα ή έμμεσα, όταν, δηλαδή, από την έννοια και το σκοπό του, συνάγεται νομοθετική βούληση περί αναδρομικής ισχύος του, ώστε να ρυθμιστούν και περασμένα γεγονότα ή σχέσεις του παρελθόντος. Μόνος περιορισμός είναι η μη προσβολή συνταγματικώς προστατευμένων δικαιωμάτων. Εξαιρέσεις από το επιτρεπτό της αναδρομικής ισχύος του νόμου προβλέπονται στο Σύνταγμα (Σ 7 παρ. 1, 78 παρ. 2). Από την απόλυτη απαγόρευση στο Σύνταγμα της αναδρομικότητας αυτών των κατηγοριών νόμων συνάγεται, ότι στις άλλες περιπτώσεις η αναδρομική ισχύς είναι μεν επιτρεπτή, δεν μπορεί, όμως, να υπερβεί τα όρια που θέτουν τα άρθρα 4 και 17 του Συντάγματος, καθώς και οι υπερνομοθετικής ισχύος (άρθρο 28 παρ. 1 Σ) διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, (βλ. απόφαση 1127/2006 ΑΠ)

2 ο. Το άρθρο 72 του νόμου 4235/2014 ρυθμίζει σύμφωνα με τον γενικό κανόνα δικαίου, την έναρξη ισχύος του. Η ρύθμιση αυτή ουδόλως αποκλείει διαφορετική έναρξη εφαρμογής για επί μέρους διατάξεις του και αυτό μπορεί, είτε να ορίζεται ρητά, είτε να προκύπτει από το περιεχόμενο της ρύθμισης. Το άρθρο 61 εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 72 ως ειδική οικονομική ρύθμιση που αφορά στους ήδη ενταχθέντες στο μέτρο 3.1 του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006.

3 ο. Ο νομοθέτης με το άρθρο 61 του ν. 4235/2014 θέλησε να απαλλάξει τους ενταχθέντες αγρότες στο Μέτρο 3.1 από την υποχρέωση επιστροφής της ήδη καταβληθείσας α' δόσης της ενίσχυσης, αναλαμβάνοντας το βάρος της ανάλογης επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού. Η βούληση του νομοθέτη του άρθρου 61 ήταν σαφέστατη και ως προς την πρόσδοση αναδρομικότητας στη ρύθμιση -ανεξάρτητα από τη συμβατότητα της ρύθμισης αυτής με το κοινοτικό δίκαιο- και αυτό αποτυπώνεται στην όλη δομή της διάταξης και δεν απαιτείται καμία ερμηνεία ή ειδικότερη ανάλυση. Η αναδρομικότητα αυτή εξάλλου δεν προσκρούει στις αναφερόμενες στο 1 ο συμπέρασμα εξαιρέσεις. Στην συντομότερη αιτιολογική έκθεση του νόμου δεν αναφέρεται ό,τιδήποτε για το άρθρο 61.

ΓΧ




4 ο. Η αναδρομική ρύθμιση της παρ. 1 του άρθρου 61, είναι ειδική ρύθμιση και καταλαμβάνει όλους τους πτηνοκτηνοτρόφους που είχαν ενταχθεί στο μέτρο 3.1 «Εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης» του Άξονα 3 «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» του ΕΠΑΑ-ΑΥ) του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006 με οποιαδήποτε προκήρυξη (πχ 2001, 2002, 2003, 2005 και 2006) επιλογής τελικών αποδεκτών για ένταξη στο μέτρο 3.1 και δεν προσκόμισαν την απαιτούμενη άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της μονάδας τους. Για την ταυτότητα του λόγου, προδήλως, αφορά και αυτούς που προσκόμισαν την σχετική άδεια εκπρόθεσμα.

5 ο. Η ρύθμιση αφορά μόνο την μη ανάκτηση της πρώτης δόσης που έχει ήδη καταβληθεί στους ενταγμένους στο Μέτρο 3.1 του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006. Στις περιπτώσεις όμως που η Διοίκηση είχε ήδη κινήσει τη διαδικασία ανάκτησης οφείλει να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες διαγραφής του χρέους των τελικών αποδεκτών που εμπίπτουν στη ρύθμιση του νόμου.

6 ο. Η διάταξη του άρθρου 61 παρ.1 του ν. 4235/2014 δεν ορίζει ότι για την εφαρμογή της απαιτείται υποβολή δήλωσης ή αίτησης από τους καταλαμβανόμενους από τη ρύθμιση και εμπίπτοντες στο πεδίο εφαρμογής της, ούτε εξάρτησε την εφαρμογή της από αίτηση ή άλλη ενέργεια του διοικούμενου. Άρα, η Διοίκηση, που αφενός μεν, έχει υποχρέωση εφαρμογής των νόμων, αφετέρου δε, διαθέτει όλα τα στοιχεία εκτέλεσης του Μέρους 3.1. οφείλει αυτεπάγγελα να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες διαγραφής τυχόν βεβαιωθέντος χρέους τους ή απόδοσης των ήδη ανακτηθέντων. Εξάλλου, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει ως υποχρέωση της Διοίκησης την έκδοση διαπιστωτικής πράξης για την εφαρμογή της, αφού το πεδίο εφαρμογής της διάταξης είναι απολύτως προσδιορισμένο και οι εμπίπτοντες σ' αυτήν πλήρως ταυτοποιημένοι.

V. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

24. Με βάση τις προεκτεθείσες διατάξεις και τα προαναφερθέντα συμπεράσματα, και υπαγωγή σ' αυτά των πραγματικών περιστατικών, οι απαντήσεις που αρμόζουν στα τεθέντα ερωτήματα είναι οι ακόλουθες:

Ως προς το πρώτο ερώτημα: Το άρθρο 61 του νόμου 4235/14 -και ανεξάρτητα από τη συμβατότητα της ρύθμισης αυτής με το κοινοτικό δίκαιο- έχει αναδρομικό χαρακτήρα και εφαρμόζεται σε όλους όσους είχαν ενταχθεί στο σχετικό μέτρο 3.1 «Εφάπαξ πριμοδότηση πρώτης εγκατάστασης» του Άξονα 3 «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού» του ΕΠ ΑΑ-ΑΥ 2000-2006 και δεν προσκόμισαν ή προσκόμισαν εκπρόθεσμα την άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της πτηνοκτηνοτροφικής εκμετάλλευσής τους.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα: Ενόψει της αναδρομικότητας του άρθρου 61 του ν. 4235/2014, η Υπηρεσία πρέπει να προβεί αυτεπαγγέλτως στις απαιτούμενες ενέργειες διαγραφής του χρέους των τελικών αποδεκτών που εμπίπτουν στη ρύθμιση του νόμου, μη απαιτούμενης της υποβολής οποιασδήποτε αίτησης από τους εμπίπτοντες στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης.

Ως προς το τρίτο ερώτημα: Εάν δεν έχει κινηθεί η διαδικασία καταλογισμού σε βάρος των ενταγμένων στο σχετικό μέτρο που δεν προσκόμισαν στην προβλεπόμενη προθεσμία την απαιτούμενη άδεια ίδρυσης-λειτουργίας της μονάδας τους, η Υπηρεσία δύναται -αλλά δεν υποχρεούται- να προβεί στην έκδοση μιας διαπιστωτικής πράξης για την μη αναζήτηση της καταβληθείσας 1ης δόσης στην οποία θα συμπεριλαμβάνονται όλοι οι εμπίπτοντες στην ρύθμιση του νόμου αγρότες.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 16 /06/2014

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Ανδρέας Φουτράκης

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Γ. Χαλκιάς
Ιωάννης-Κων/νος Χαλκιάς

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Δεκτή

Αθήνα /06/2014

Ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

Γεώργιος Αθ. Καρασμάνης