



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΕΙΔΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ
Αχαρνών 2, Τ.Κ: 10176, τηλ:2108250132
E-Mail : i.halkias@nsk.gr

Αθήνα 29-12-2014

ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 412/2014

Του Ιωάννη-Κωνσταντίνου Γ. Χαλκιά, Νομικού Συμβούλου του Κράτους

Αριθμός ερωτήματος: Έγγραφο 2110/21-10-2014 της Μονάδας Β' της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας του Διοικητικού Τομέα Κοινοτικών Πόρων & Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (εφεξής ΥΠΑΑΤ),

Περίληψη ερωτήματος: Άξονας 4 του ΕΠΑΛ 2007-2013. Υλοποίηση των τοπικών προγραμμάτων των Ομάδων Τοπικής Δράσης Αλιείας. Υφίσταται ή όχι δυνατότητα αύξησης του προϋπολογισμού μιας «κλειστής» πρόσκλησης, αφού έχει ολοκληρωθεί δηλαδή η διαδικασία αξιολόγησης, μέσω της «ανακατανομής δημόσιας δαπάνης μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης» ώστε να παρέχεται η δυνατότητα να ενταχθούν επενδυτικές προτάσεις, αξιολογημένες ως θετικές, στα Τοπικά Προγράμματα του Άξονα 4, για τις οποίες δεν υπάρχουν διαθέσιμοι πλέον πόροι στην κατηγορία πράξης που ανήκουν..

Ι.ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

1. Η Μονάδα Β' της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας (εφεξής ΕΠΑΛ) Διοικητικού Τομέα Κοινοτικών Πόρων & Υποδομών Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ), με το 2110/21-10-2014 έγγραφό της θέτει υποψη μας, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Όπως είναι γνωστό, στόχος του Άξονα 4 του ΕΠΑΛ 2007-2013, είναι η ενίσχυση της αιφόρου ανάπτυξης των επιλεγμένων αλιευτικών περιοχών που στηρίζεται στη δημιουργία ενός πρότυπου πολυαπασχόλησης και διασύνδεσης των τομέων παραγωγής μεταξύ τους. Χρηματοδοτούνται στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης βασισμένες σε διαδικασίες «εκ των κάτω προς τα άνω» (bottom up approach), οι

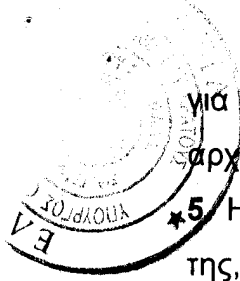
οποίες βασίζονται στην προώθηση της ανταγωνιστικότητας και στη βελτίωση της ελκυστικότητας των αλιευτικών περιοχών μέσω της ενίσχυσης βασικών υποδομών και της προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Τα τοπικά προγράμματα ανάπτυξης υλοποιούνται από επιλεγμένες ΟΤΔ σε αλιευτικές περιοχές της χώρας

2. Παρακάτω σας θέτουμε **ερώτημα** των Ομάδων Τοπικής Δράσης (εφεξής Ο.Τ.Δ.) Αλιείας σχετικά με τη δυνατότητα αύξησης προϋπολογισμού μιας κλειστής (ληγμένης χρονικά) πρόσκλησης αφού έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία αξιολόγησης, ενδεχομένως μέσω της **«ανακατανομής δημόσιας δαπάνης μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης»** ώστε να παρέχεται η δυνατότητα ένταξης θετικά αξιολογημένων προτάσεων («επιλαχούσες» κατά την ορολογία των ΟΤΔ Αλιείας) στα Τοπικά Προγράμματα του Άξονα 4, για τις οποίες δεν υπάρχουν διαθέσιμοι πλέον πόροι.

3. Σκοπός των ΟΤΔ Αλιείας είναι, στην περίπτωση που η πρόσκληση για κάποια Κατηγορία Πράξεων καταλήγει χωρίς επενδυτικό ενδιαφέρον, να μπορούν να μεταφέρουν κονδύλια σε άλλη Κατηγορία Πράξεων όπου το επενδυτικό ενδιαφέρον (υποβληθείσες αιτήσεις) ξεπερνά το διαθέσιμο προϋπολογισμό».

4. Οι ΟΤΔ Αλιείας θεωρούν ότι υφίσταται η δυνατότητα ανακατανομής της δημόσιας δαπάνης, μετά από σχετική έγκριση της ΕΥΔ ΕΠΑΛ, μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης [π.χ. από την Κατηγορία Πράξης 4.1.1.1 (αλιείς) στην Κατηγορία Πράξης 4.1.1.2 (μη αλιείς)], για την ένταξη στο Τοπικό Πρόγραμμα μετά από συγκεκριμένη προκήρυξη και μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, προτάσεων που αξιολογήθηκαν θετικά και οι οποίες δεν εντάχθηκαν τελικά στο Τοπικό Πρόγραμμα, λόγω έλλειψης διαθέσιμων πόρων, χωρίς να απαιτείται η διενέργεια νέας προκήρυξης.

5. Οι ΟΤΔ Αλιείας επισημαίνουν ακόμη ότι η πρακτική της αύξησης προϋπολογισμού πρόσκλησης, μετά την ολοκλήρωσή της, εφαρμόζεται συχνά τόσο στην υλοποίηση των Τοπικών Προγραμμάτων Προσέγγισης LEADER του Άξονα του ΠΑΑ 2007-2013, όπου ισχύει ακριβώς το ίδιο θεσμικό πλαίσιο, όσο και σε λοιπά προγράμματα ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας (κρατικές ενισχύσεις) του ΕΣΠΑ 2007-2013 (π.χ. ανακοίνωση σχετική με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, για την αύξηση της δημόσιας δαπάνης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων», κατά 51,2 εκ. €, προκειμένου να εγκριθούν



για χρηματοδότηση 3.207 επιλαχούσες επιχειρήσεις, οι οποίες δεν εντάχθηκαν αρχικά στο πρόγραμμα λόγω έλλειψης επαρκών πόρων).

*5 Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΑΛ, ενώ, όπως αναφέρει στο ερώτημά της, είναι διατεθειμένη να αναλάβει οποιαδήποτε ενέργεια η οποία θα συμβάλλει στην έγκαιρη υλοποίηση των τοπικών προγραμμάτων, στο συγκεκριμένο θέμα, η άποψη της είναι αντίθετη με αυτήν των ΟΤΔ Αλιείας.

6. Η Υπηρεσία αντικρούει το επιχείρημα των ΟΤΔ, κυρίως διότι i) θα υπάρξει κίνδυνος νόθευσης/στρέβλωσης του ανταγωνισμού λόγω της εφαρμοζόμενης ανταγωνιστικής διαδικασίας (ΚΥΑ 1911/2010) με δεδομένο ότι το ΣΔΕ(σημείο 4 ii της Διαδικασίας) παρέχει δυνατότητες και κατευθύνσεις και όχι οδηγίες, ii) οι προβλεπόμενες αυξήσεις του προϋπολογισμού αφορούν μόνο τις «ανοιχτές» προσκλήσεις, iii) η αληθής έννοια της παρ 8 του άρθρου 18 της ΚΥΑ είναι η δυνατότητα των ΟΤΔ να επαναπροκηρύξουν τη Δράση εκδίδοντας προσκλήσεις για τις τρεις κατηγορίες πράξεων ιδιωτικών επενδύσεων και όχι να μεταφέρονται κονδύλια από τη μια κατηγορία πράξεων σε άλλη, και iv) η παρ.14 του άρθρου 19 της ΚΥΑ θέτει προθεσμία που πρέπει να τηρείται από την υποβολή της πρότασης μέχρι την έκδοση της απόφασης ένταξης.

II.ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

7. Στις σχετικές διατάξεις των κανονισμών, δηλαδή στα άρθρα 43-45 του καν. 1198/2006 του Συμβουλίου και στα άρθρα 21-26 του καν. 498/2007 της Επιτροπής, δεν υφίστανται διατάξεις που είτε να απαγορεύουν την ανακατανομή της δημόσιας δαπάνης (κοινοτική και εθνική χρηματοδότηση) μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης, είτε να την προβλέπουν, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα ένταξης θετικά αξιολογημένων προτάσεων στα Τοπικά Προγράμματα του Άξονα 4, για τις οποίες δεν υπάρχουν διαθέσιμοι πλέον πόροι. Ούτε όμως και στο άρθρο 36 παρ.6 εδ.γ του ν. 3614/07 υφίσταται σχετική ρύθμιση.

8. Άρα η απάντηση στο ερώτημα, πρέπει να αναζητηθεί στην ερμηνεία των σχετικών εφαρμοστικών εθνικών διατάξεων και συγκεκριμένα στην ΚΥΑ 1911/29-10-10 (ΦΕΚ 1718/Α'/2010), στην Υ.Α 551/2011(ΦΕΚ 1122/Β'/3-6-11), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει και στο εγκεκριμένο ΣΔΕ του ΕΠΑΛ 2007-2013.

9. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 «Ο Άξονας 4 του Ε.Π. «Αλιεία 2007-2013» αφορά στην εφαρμογή τοπικών προγραμμάτων αειφόρου ανάπτυξης αλιευτικών περιοχών, τα οποία εφαρμόζονται σε συγκεκριμένες περιοχές παρέμβασης από Ομάδες Τοπικής Δράσης για τις Αλιευτικές Περιοχές, σύμφωνα

με το άρθρο 45 του Καν. (ΕΚ) 1198/2006 του Συμβουλίου, το άρθρο 36, παράγραφος 6γ του Ν. 3614/2007, καθώς και το εγκεκριμένο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας 2007–2013.

1. Ορισμοί: Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου: εμπεριέχει πληροφορίες για όλους τους φορείς που εμπλέκονται στη διαχείριση του ΕΠΑΛ καθώς και τις σχετικές διαδικασίες που πρέπει να τηρούνται για τη διαχείριση των πράξεων, είτε κρατικών ενισχύσεων, είτε όχι.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας 2007–2013: είναι το έγγραφο το οποίο υποβλήθηκε από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την απόφαση Ε(2007 6402/11-12-2007) και το οποίο καθορίζει μία αναπτυξιακή στρατηγική με τη χρήση ενός συνεκτικού συνόλου προτεραιοτήτων, που θα επιτευχθεί με τη συνδρομή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ)

Άξονας Προτεραιότητας 4: «Αειφόρος ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών» του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας 2007–2013: Η προτεραιότητα στρατηγικής που έχει επιλεγεί στο Ε.Π.ΑΛ. 2007–2013 για την αειφόρο ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών που στηρίζεται στη δημιουργία ενός προτύπου πολυαπασχόλησης και διασύνδεσης των τομέων παραγωγής μεταξύ τους σε αυτές

Δράση: Σειρά πράξεων που έχουν ως στόχο την εφαρμογή ενός άξονα προτεραιότητας.

Κατηγορία Πράξεων: Ομάδα πράξεων, ομαδοποιημένα είτε ανά κατηγορία δικαιούχου, είτε ανάλογα τη φύση τους.

Πράξη: Έργο που επιλέγεται για συγχρηματοδότηση από τη Διαχειριστική Αρχή του επιχειρησιακού προγράμματος ή με ευθύνη της (μέσω Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης), σύμφωνα με κριτήρια που καθορίζονται από την Επιτροπή Παρακολούθησης και υλοποιούνται από έναν ή περισσότερους δικαιούχους, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του άξονα προτεραιότητας με τον οποίο σχετίζονται.

10. Στο άρθρο 2 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 ορίζονται τα ακόλουθα:

1. Τα τοπικά προγράμματα του Άξονα Προτεραιότητας 4 του Ε.Π.ΑΛ 2007 – 2013 σχεδιάζονται και υλοποιούνται μέσω της «εκ των κάτω προς τα άνω προσέγγισης» από τοπικά εταιρικά σχήματα δημόσιου– ιδιωτικού τομέα (Ομάδες Τοπικής Δράσης (Ο.Τ.Δ) Αλιείας που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένη περιοχή παρέμβασης, όπως ορίζονται στο Άρθρο 45 του Κανονισμού 1198/2006 και στο Άρθρο 23 του Κανονισμού 498/2007. Οι Ο.Τ.Δ. Αλιείας αντιπροσωπεύουν δημόσιους και ιδιωτικούς εταίρους από τους τοπικούς κοινωνικοοικονομικούς τομείς και σύμφωνα

με την αρχή της αναλογικότητας, οι οποίοι διαθέτουν διοικητική και οικονομική ικανότητα για να διαχειρίζονται την συνδρομή και εξασφαλίζουν ότι οι πράξεις θα ολοκληρωθούν με επιτυχία. Οι ΟΤΔ Αλιείας, αποτελούν Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης (ΕΦΔ) που λειτουργούν υπό την ευθύνη της Διαχειριστικής Αρχής του ΕΠΑΛ σε σχέση με δικαιούχους που εκτελούν πράξεις

11. Στο άρθρο 3 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 με τίτλο «Αρμοδιότητες διαχείρισης που εκχωρούνται» ορίζονται τα εξής: «Η Ομάδα Τοπικής Δράσης Αλιείας (Ο.Τ.Δ. Αλιείας) αναλαμβάνει τις ακόλουθες βασικές αρμοδιότητες για δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο των εγκεκριμένων τοπικών προγραμμάτων του Άξονα 4 του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας 2007–2013:

i. Προβαίνει, όπου απαιτείται, στην αναγκαία εξειδίκευση των κατηγοριών πράξεων που διαχειρίζεται με τη σύμφωνη γνώμη της Διαχειριστικής Αρχής του ΕΠΑΛ 2007–2013.

ii. Λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την αξιοποίηση των συμπερασμάτων των αξιολογήσεων του ΕΠΑΛ 2007–2013.

iii. Παρακολουθεί την πορεία εφαρμογής των δράσεων που διαχειρίζεται και ειδικότερα τη χρηματοοικονομική πρόοδό τους, τους ποσοτικοποιημένους δείκτες και τις προοπτικές εξέλιξής τους.

iv. Συντάσσει τις αναγκαίες αναφορές που ζητούνται από τη Διαχειριστική Αρχή για την υποβολή των ετήσιων και τελικών εκθέσεων εκτέλεσης, την προετοιμασία της ετήσιας εξέτασης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, την προετοιμασία της Επιτροπής Παρακολούθησης του Προγράμματος κλπ.

v. Συνεργάζεται με την Διαχειριστική Αρχή και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και παρέχει σε αυτήν κάθε πληροφορία που ζητείται.

vi. Μεριμνά για εξειδίκευση όπου απαιτείται των απαραίτητων εργαλείων, προτύπων και προδιαγραφών για τη σωστή άσκηση των αρμοδιοτήτων διαχείρισης που της έχουν εκχωρηθεί σε συμφωνία με τη Διαχειριστική Αρχή του ΕΠΑΛ 2007–2013.

vii. Μεριμνά ώστε να διαδίδονται όσο το δυνατό ευρύτερα εντός περιοχής παρέμβασης οι πληροφορίες σχετικά με τις ευκαιρίες χρηματοδότησης για τις κατηγορίες πράξεων που διαχειρίζεται

Στο πλαίσιο αυτό:

1. Εκδίδει τις προσκλήσεις των κατηγοριών πράξεων που διαχειρίζεται για την υποβολή προτάσεων από τις ιδιωτικές ή δημόσιες επιχειρήσεις ή φορείς που

αιτούνται τη λήψη δημόσιας ενίσχυσης (δυνητικούς δικαιούχους) και παρέχει προς αυτές, σαφείς και λεπτομερείς πληροφορίες τουλάχιστον σχετικά με:

- τους όρους επιλεξιμότητας τους οποίους πρέπει να πληρούν τα προτεινόμενα επενδυτικά σχέδια-πράξεις προκειμένου να ενταχθούν για χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΕΠΑΛ 2007-2013,

- τις διαδικασίες για την εξέταση των αιτήσεων υπαγωγής και τις σχετικές χρονικές περιόδους,

- τα κριτήρια για την επιλογή των προτεινόμενων αιτήσεων υπαγωγής και ένταξης τους στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας....

2. Έχει την υποχρέωση δημοσιοποίησης, εφόσον η αίτηση επιλεγεί, του τίτλου του επενδυτικού σχεδίου-πράξης, του δικαιούχου και του ποσού της δημόσιας χρηματοδότησης που χορηγείται. Συγκεντρώνει, αρχειοθετεί και καταχωρεί στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα όλες τις αιτήσεις υπαγωγής πράξεων που υποβάλλονται και ελέγχει την πληρότητα των στοιχείων τους.

3. Αξιολογεί τις αιτήσεις υπαγωγής πράξεων που υποβάλλονται, εφαρμόζοντας το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου, τα εγκεκριμένα από την Επιτροπή Παρακολούθησης κριτήρια ένταξης καθώς και τα αναλυτικά κριτήρια επιλογής και ένταξης πράξεων που έχουν συμφωνηθεί με την Διαχειριστική Αρχή.

4. Εκδίδει τις αποφάσεις υπαγωγής/ χρηματοδότησης των πράξεων (απόφαση ένταξης πράξης στο επιχειρησιακό πρόγραμμα). Ανάλογα με τους ειδικότερους κανόνες που έχουν θεσπιστεί για το καθεστώς ενίσχυσης, η απόφαση υπαγωγής/ χρηματοδότησης δύναται να συνοδεύεται από σύμβαση η οποία συνάπτεται μεταξύ του φορέα χορήγησης της ενίσχυσης και του δικαιούχου.

5. Εκδίδει τις τροποποιήσεις των αποφάσεων υπαγωγής - χρηματοδότησης των πράξεων από τις δράσεις, μέτρα και άξονες προτεραιότητας του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας ή ανάκλησης αυτής και τη δημοσιοποίησης των σχετικών αποφάσεων στην ιστοσελίδα του Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης και της Διαχειριστικής Αρχής

6. Μεριμνά για τη συμμόρφωση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες καθ' όλη την περίοδο της υλοποίησης τους.

7. Διενεργεί επαληθεύσεις κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 8 και 40 του Ν.3614/2007, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, προκειμένου να επιβεβαιωθεί η παράδοση των συγχρηματοδοτούμενων προϊόντων και υπηρεσιών και η πραγματική πραγματοποίηση των δαπανών που δηλώνουν οι δικαιούχοι καθώς και η συμμόρφωση των επενδυτικών σχεδίων-πράξεων προς τους εθνικούς και

κοινοτικούς κανόνες. Στο πλαίσιο αυτό: Συλλέγει τις αιτήσεις χορήγησης της δημόσιας δαπάνης που υποβάλλονται από τους.....

12. Σύμφωνα με το άρθρο 5 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010, η Δράση 4.1.1 Ιδιωτικές Επενδύσεις «για την Αειφόρο Ανάπτυξη των Αλιευτικών Περιοχών» περιλαμβάνει:

Κατηγορία Πράξεων 4.1.1.1: Ιδιωτικές Επενδύσεις εκσυγχρονισμού ή ίδρυσης νέων πολύ μικρών επιχειρήσεων σύμφωνα με την Οδηγία 2003/361/ΕΚ σε επιλεγμένους τομείς, που υλοποιούνται από αλιείς, με στόχο τη διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων τους.

Κατηγορία Πράξεων 4.1.1.2: Ιδιωτικές Επενδύσεις εκσυγχρονισμού ή ίδρυσης νέων πολύ μικρών επιχειρήσεων σύμφωνα με την Οδηγία 2003/361/ΕΚ σε επιλεγμένους τομείς, που υλοποιούνται από μη αλιείς.

Κατηγορία Πράξεων 4.1.1.3: Λοιπές ιδιωτικές επενδύσεις του τομέα αλιείας.

Δράση 4.1.2 Δημόσιες Επενδύσεις.....

13. Σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ.4 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 «Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Άξονα 4 του Ε.Π.ΑΛ. είναι δυνατή η τροποποίηση του τοπικού προγράμματος μετά από σχετική έγκριση της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρούνται οι επιμέρους περιορισμοί κάθε μέτρου, ενώ οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δε θα πρέπει να επηρεάζουν την ολοκληρωμένη διάσταση του τοπικού προγράμματος»

14. Σύμφωνα με την παρ.8 του άρθρου 18 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 με τίτλο «Πρόσκληση για την επιλογή πράξεων και δικαιούχων στο πλαίσιο του Μέτρου 4.1 (εξαιρουμένων των κατηγοριών Πράξεων 4.1.2.5 & 4.1.2.6)»

«8. Η Ο.Τ.Δ. Αλιείας απευθύνει εκ νέου πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, με τη σύμφωνη γνώμη της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. σε περίπτωση που έχει διαθέσιμες πιστώσεις και εφόσον: α) δεν έχει συγκεντρώσει αξιόλογες προτάσεις από δυνητικούς δικαιούχους ή β) εκτιμά ότι έχει μεταβληθεί το επενδυτικό ενδιαφέρον στην περιοχή»

15. Σύμφωνα με το άρθρο 19 με τίτλο «Αξιολόγηση προτάσεων στο πλαίσιο του Μέτρου 4.1» και ειδικότερα σύμφωνα με τις παρ. 4 επ. και 14 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 « 4.Για κάθε προκηρυσσόμενη Κατηγορία Πράξεων, η Επιτροπή Αξιολόγησης εξετάζει τις υποβληθείσες προτάσεις σύμφωνα με τα κριτήρια επιλεξιμότητας και επιλογής, καταγράφει σε Δελτίο Αξιολόγησης το αποτέλεσμα της αξιολόγησης με σχετική αναλυτική τεκμηρίωση ανά κριτήριο και συντάσσει πρακτικό, στο οποίο περιλαμβάνεται πίνακας κατάταξης των υποβληθεισών προτάσεων, με συνημμένα τα σχετικά Δελτία Αξιολόγησης. Επισημαίνεται ότι στις

περιπτώσεις των ιδιωτικών επενδύσεων, ακολουθείται ο τύπος της συγκριτικής αξιολόγησης. Ο πίνακας αυτός οριστικοποιείται μετά και την εξέταση των ενδεχόμενων ενστάσεων, οπότε και στη συνέχεια:.....14. Το συνολικό διάστημα από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προτάσεων έως την ημερομηνία έκδοσης της Απόφασης Ένταξης της πράξης στο Ε.Π.ΑΛ., δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 90 ημέρες.»

16. Τέλος στο «Εγχειρίδιο Διαδικασιών Διαχείρισης και Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας 2007-2013» και συγκεκριμένα στο σημείο 4.ii με τίτλο «Αξιολόγηση των αιτήσεων ενίσχυσης», της «Διαδικασίας 1_2 Επιλογή και έγκριση Πράξης» αναφέρεται ότι: «Στην περίπτωση της συγκριτικής αξιολόγησης, αξιολογείται το σύνολο των προτάσεων που έχουν υποβληθεί την ίδια περίοδο και με βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης συντάσσεται πίνακας κατάταξης με φθίνουσα σειρά βαθμολογίας και κατάσταση με όλες τις μη παραδεκτές αιτήσεις ενίσχυσης. Ο καθορισμός των αιτήσεων ενίσχυσης που χρηματοδοτούνται, γίνεται με βάση τη σειρά κατάταξής τους στην κατάσταση των παραδεκτών αιτήσεων ενίσχυσης και μέχρι την εξάντληση του αντίστοιχου προϋπολογισμού της πρόσκλησης και τις τυχόν αυξήσεις αυτού...»

III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

17. Από την προεκτεθείσα παράθεση των οικείων διατάξεων, ερμηνευομένων αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, με υπαγωγή σ' αυτές των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας, προκύπτουν, κατά την γνώμη μας, τα ακόλουθα συμπεράσματα:

1 ο. Στους κανονισμούς που αποτελούν το θεσμικό πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας (ΕΠΑΛ) 2007-2013 και προβλέπουν ότι η κατάρτισή του, αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους μέλους που το συντάσσει, το υποβάλλει για έγκριση στην ΕΕ και που μπορεί να το τροποποιεί ενημερώνοντας την ΕΕ, δεν υφίστανται διατάξεις που να επιτρέπουν ή να απαγορεύουν την ανακατανομή της δημόσιας δαπάνης μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης, Άρα το θέμα αυτό απόκειται στο κράτος μέλος να το ρυθμίσει με βάση τα γενικώς ισχύοντα για το ωφέλιμο αποτέλεσμα των κοινοτικών δράσεων και χρηματοδοτήσεων (βλ και άρθρο 30 του καν 966/2012 για την αρχή της αποτελεσματικότητας), την αρχή της διαφάνειας, την αρχή της ανάπτυξης του υγιούς ανταγωνισμού, την αρχή της οικονομίας των διαδικασιών κλπ.

2 ο. Από την διαδικασία που περιγράφεται στις παραγράφους 1-13 του άρθρου 19 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 προκύπτει α) ότι με την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, η ΕΔΤΠ Αλιείας οριστικοποιεί έναν πίνακα κατάταξης, ανά Κατηγορία Πράξης (αλιείς, μη αλιείς, τομέας αλιείας), στον οποίο περιλαμβάνονται, με φθίνουσα βαθμολογία, οι θετικά αξιολογημένες προτάσεις που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της συγκεκριμένης προκήρυξης, καθώς βέβαια και αυτές που δεν πληρούσαν συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας και β) ότι ο πίνακας που προκύπτει μετά τη συγκριτική αξιολόγηση στην οποία προβαίνει ο αρμόδιος φορέας, περιλαμβάνει κατά σειρά όλα τα θετικά αξιολογηθέντα επενδυτικά προγράμματα, πλην όμως, η ένταξη περιλαμβάνει μόνο αυτά για τα οποία υφίσταται το απαιτούμενο ποσόν. Άρα υφίστανται έργα που αξιολογήθηκαν θετικά και δεν εντάχθηκαν λόγω έλλειψης πιστώσεων.

3 ο. Από την παρ.8 του άρθρου 18 προκύπτει ότι για να απευθύνει η ΟΤΔ εκ νέου πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: i) να υπάρχουν διαθέσιμες πιστώσεις, ii) να δοθεί η σύμφωνη γνώμη της ΕΥΔ-ΕΠΑΛ iii) η ΟΤΔ να μην έχει συγκεντρώσει αξιόλογες προτάσεις από δυνητικούς δικαιούχους iv) να εκτιμά η ΟΤΔ με βάση συγκεκριμένα στοιχεία ότι έχει μεταβληθεί το επενδυτικό ενδιαφέρον στην περιοχή. Άρα η αληθής έννοια της παρ.8 του άρθρου 18 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 είναι ότι δεν επιβάλλει υποχρεωτικά στην ΟΤΔ να απευθύνει νέα πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος.

4 ο. Εξ αντιδιαστολής από τα οριζόμενα στην παρ.8 του άρθρου 18, προκύπτει ότι η ΟΤΔ **δεν υποχρεούται** να απευθύνει νέα πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος **εάν έχει συγκεντρώσει** από προηγούμενη πρόσκληση θετικά αξιολογημένες προτάσεις από δυνητικούς δικαιούχους που υπέβαλλαν τα σχέδιά τους, αλλά δεν εντάχθηκαν στο τοπικό πρόγραμμα λόγω έλλειψης διαθέσιμων πιστώσεων και **αν εκτιμά ταυτόχρονα** ότι δεν έχει μεταβληθεί ουσιαστικά το επενδυτικό ενδιαφέρον στην περιοχή, δηλαδή αν δεν υφίστανται ισχυρές ενδείξεις ότι η επαναπροκήρυξη θα συγκεντρώσει πλέον ενδιαφέρουσες επενδυτικές προτάσεις και κατά συνέπεια δύναται με τη σύμφωνη γνώμη της ΕΥΔ ΕΠΑΛ να ανακαταλείπει τις πιστώσεις μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης. Η ενδεχόμενη αύξηση όμως του προϋπολογισμού -που μπορεί να επέλθει υπό τις προεκτεθείσες προϋποθέσεις- με ανακατανομή των πιστώσεων μεταξύ κατηγοριών Πράξεων της ίδιας Δράσης, δεν μπορεί παρά να αφορά σε δυνητικούς δικαιούχους που υπέβαλλαν

επενδυτικές προτάσεις που κρίθηκαν ως πληρούσες όλα τα κριτήρια αξιολόγησης για ένταξη και χρηματοδότηση.

5 ο. Η άποψη του επιτρεπτού –υπό προϋποθέσεις- της ανακατανομής της δημόσιας δαπάνης ενισχύεται και από την ρύθμιση της παρ. 4 του άρθρου 16 «Σύμβαση Υλοποίησης, Τροποποιήσεις και Παραλαβή Τοπικού Προγράμματος» της 1911/2010 ΚΥΑ, που προβλέπει ότι: «*Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Άξονα 4 του Ε.Π.ΑΛ. είναι δυνατή η τροποποίηση του Τοπικού Προγράμματος μετά από σχετική έγκριση της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρούνται οι επιμέρους περιορισμοί κάθε μέτρου, ενώ οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δε θα πρέπει να επηρεάζουν την ολοκληρωμένη διάσταση του Τοπικού Προγράμματος.*» Άρα η σύμφωνη γνώμη από την ΕΥΔ του ΕΠΑΛ δεν χορηγείται εάν κατά την κρίση της η τροποποίηση του προγράμματος επηρεάζει την ολοκληρωμένη διάσταση του τοπικού προγράμματος ή παρεκκλίνει ουσιαστικά από τους επιμέρους περιορισμούς κάθε μέτρου.

6 ο. Η άποψη του επιτρεπτού –υπό προϋποθέσεις- της ανακατανομής της δημόσιας δαπάνης ενισχύεται και από την ρύθμιση που προβλέπεται στο «Εγχειρίδιο Διαδικασιών Διαχείρισης και Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας 2007-2013» όπου ειδικότερα στο σημείο 4.ii «Αξιολόγηση των αιτήσεων ενίσχυσης», της «Διαδικασίας I_2 Επιλογή και έγκριση Πράξης» αναφέρεται ότι: «...Ο καθορισμός των αιτήσεων ενίσχυσης που χρηματοδοτούνται, γίνεται με βάση τη σειρά κατάταξής τους στην κατάσταση των παραδεκτών αιτήσεων ενίσχυσης και μέχρι την εξάντληση του αντίστοιχου προϋπολογισμού της πρόσκλησης **και τις τυχόν αυξήσεις αυτού...**» Στη διάταξη αυτή δηλαδή, δεν υφίσταται διάκριση μεταξύ ανοιχτής και κλειστής πρόσκλησης. Εάν η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση δεν αποδεχόταν αύξηση του προϋπολογισμού στην περίπτωση της «κλειστής» πρόσκλησης θα το ρύθμιζε ρητά. Συνεπώς, και υπό τα προεκτεθέντα δεδομένα είναι αποδεκτή, άλλως ανεκτή, η αύξηση του αντίστοιχου προϋπολογισμού της πρόσκλησης, είτε είναι ανοιχτή η πρόσκληση δηλαδή κατά το στάδιο της αξιολόγησης και με προκαθορισμένους κύκλους αξιολόγησης, είτε και αφού ολοκληρώθηκε η αξιολόγηση και συντάχθηκε ο πίνακας με τις αξιολογημένες ως θετικές προτάσεις.

7 ο. Στις προσκλήσεις που απευθύνουν οι ΟΤΔ Αλιείας στην περιοχή ευθύνης τους –όπως αναφέρεται στο ερώτημα- υπάρχει συνήθως ειδική πρόβλεψη ότι ο ΕΦΔ «δύναται να επικαιροποιήσει τη συνολική δημόσια δαπάνη με ανακατανομή της, ανά κατηγορία πράξης, μετά από σχετική έγκριση της ΕΥΔ ΕΠΑΛ» και άρα

γνωρίζουν οι δυνητικοί δικαιούχοι τη δυνατότητα αυτή. Επίσης ενδεικτικά αναφέρουμε ότι πχ στην πρόσκληση με αρ. πρωτ 397 και ημερομηνία 28-5-2013 που απηύθυνε η Αιτωλική-Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ στα οικονομικά στοιχεία της πρόσκλησης και στο σημείο 3.1 αναφέρεται ότι «η οικονομική δημόσια δαπάνη και το ποσοστό ενίσχυσης που διατίθεται για την ένταξη πράξεων με την παρούσα πρόσκληση κατανέμεται ενδεικτικά κατά κατηγορία πράξεων ως ακολούθως:» Επίσης στο άρθρο 22 της σύμβασης που υπογράφηκε μεταξύ Υπουργείου και της ΟΤΔ Αιτωλική-Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ αναφέρεται ακόμη ότι «η ανακατανομή πιστώσεων εντός της ίδιας κατηγορίας πράξεων δεν αποτελεί αντικείμενο τροποποίησης του Προγράμματος»

8 ο. Από την ενδεχόμενη ανακατανομή των κονδυλίων μεταξύ πράξεων της ίδιας δράσης, δεν προκύπτει κατά τη γνώμη μας ο επικαλούμενος από την Υπηρεσία κίνδυνος νόθευσης/στρέβλωσης του ανταγωνισμού, διότι η ανταγωνιστική διαδικασία εφαρμόστηκε και ως αποτέλεσμα είχε την υποβολή και αποδοχή πολλών επενδυτικών σχεδίων που αξιολογήθηκαν θετικά, ενώ οποιαδήποτε πιθανολόγηση για αυξημένο επενδυτικό ενδιαφέρον που ενδεχομένως θα υπάρξει αν γίνει νέα πρόσκληση, θα πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία

9 ο. Η προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 19 παρ. 14 της ΚΥΑ ότι δηλαδή το συνολικό διάστημα από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προτάσεων έως την ημερομηνία έκδοσης της Απόφασης Ένταξης της πράξης στο Ε.Π.ΑΛ., δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 90 ημέρες, είναι ενδεικτική για τη Διοίκηση, αποτελούσα μια έντονη παρότρυνση για ταχεία κίνηση της διαδικασίας προκειμένου τα επιδοτούμενα έργα να ολοκληρώνονται εμπρόθεσμα.

IV.ΑΠΑΝΤΗΣΗ

18. Με βάση τα προαναφερθέντα, η απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε είναι η ακόλουθη: Εφόσον κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Άξονα 4 του Ε.Π.ΑΛ. είναι δυνατή η τροποποίηση του τοπικού προγράμματος μετά από σχετική έγκριση της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ υπό την προϋπόθεση ότι θα πρέπει να τηρούνται οι επιμέρους περιορισμοί κάθε μέτρου και οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν θα επηρεάζουν την ολοκληρωμένη διάσταση του τοπικού προγράμματος (παρ. 4 του άρθρου 16 της ΚΥΑ 1911/2010) οι ΟΤΔ Αλιείας, μπορούν, και μετά την ολοκλήρωση της συγκριτικής αξιολόγησης των υποβληθεισών επενδυτικών προτάσεων και εφόσον αποδεδειγμένα εκτιμούν ότι δεν έχει μεταβληθεί το επενδυτικό ενδιαφέρον στην περιοχή τους, να ανακατανείμουν τη δημόσια δαπάνη, μεταξύ Κατηγοριών Πράξεων

της ίδιας Δράσης (π.χ. από Κατηγορία Πράξεων χωρίς επενδυτικό ενδιαφέρον, σε Κατηγορία Πράξεων αυξημένου επενδυτικού ενδιαφέροντος) για την ένταξή τους στο Τοπικό Πρόγραμμά τους, χωρίς να απαιτείται υποχρεωτικά η διενέργεια νέας πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, υπό την αυτονόητη βέβαια προϋπόθεση, ότι οι επενδυτικές αυτές προτάσεις αξιολογήθηκαν ως θετικές και πληρούν όλες τις προϋποθέσεις και τα κριτήρια ένταξης και χρηματοδότησης, πλην όμως, η μη ένταξή τους στο Τοπικό Πρόγραμμα, οφειλόταν στην έλλειψη διαθέσιμων πόρων της οικείας Κατηγορίας.»

Ο γνωμοδοτών

Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Γ. Χαλκιάς

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Δεκτή

Αθήνα 10/1/2015

Ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΘ. ΚΑΡΑΣΜΑΝΗΣ