



Αθήνα, 27.9.2016

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ 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. 236/2016

Ερώτημα: Αν είναι υποχρεωτική ή μη για τις Οργανώσεις Ελαιοουργικών Φορέων (ΟΕΦ), η υποβολή αίτησης για πληρωμή της προκαταβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης για την υλοποίηση προγραμμάτων εργασίας του τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών, όπως προβλέπεται στους Καν. 1308/2013, 611/2014 και 615/2014.

1. Με το αρ. πρωτ. 3922/91798/12.8.2016 έγγραφο του Τμήματος Ελαιολάδου και Επιτραπέζιας Ελιάς της Δ/σης Μεταποίησης και Ποιοτικού Ελέγχου Τροφίμων 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, ερωτάται αν είναι υποχρεωτική ή μη για τις δικαιούχους ΟΕΦ η λήψη της προκαταβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης που λαμβάνουν για την υλοποίηση των εγκεκριμένων προγραμμάτων τους στήριξης του τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών, σύμφωνα με τους Καν. (ΕΕ) 1308/2013 (άρθ. 29), 611/2014 (άρθ. 7 παρ. 3 περ. η) και 615/2014 (άρθ. 3), η οποία (προκαταβολή) συνεπάγεται την υποχρέωση κατάθεσης εγγύησης



της προς το 110% του ποσού της αιτηθείσας προκαταβολής, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 του Καν. (ΕΕ) 615/2014.

2. Στο έγγραφο του ερωτήματος γίνεται ακόμη αναφορά σε διαβιβασθείσα από τον ΟΠΕΚΕΠΕ (αρ. πρωτ. 54085/22.5.2015 έγγραφο Δ/σης Άμεσων Ενισχύσεων και Αγοράς) απαντητική επιστολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [Ares (2015) 1196061/18.3.2015] σε – όμοιο με το παρόν - ερώτημα ιδιώτη, σχετικά δηλαδή με το αν είναι υποχρεωτική κατά τις ανωτέρω ενωσιακές διατάξεις η υποβολή εκ μέρους των ΟΕΦ αίτησης πληρωμής της α' δόσης της προκαταβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης, ή αν αντίθετα υπάρχει δυνατότητα να αγνοηθούν παντελώς οι δόσεις της προκαταβολής και να υλοποιηθούν από τις ΟΕΦ τα προγράμματα με ίδια κεφάλαια, τα οποία να τους επιστραφούν με την ολοκλήρωση των προγραμμάτων.

Η Επιτροπή (Γεν. Δ/ση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης) στην απάντησή της υποστηρίζει, ότι δεν μπορούν να αγνοηθούν παντελώς οι δόσεις της προκαταβολής και να υλοποιηθούν τα προγράμματα με ίδια κεφάλαια, τα οποία να εκταμειευτούν με την ολοκλήρωση των προγραμμάτων, δοθέντος ότι κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις τα κράτη μέλη ελέγχουν την απορρόφηση της α' δόσης και την πραγματοποίηση των σχετικών δράσεων πριν την εκταμίευση της β' δόσης.

3. Θεωρώ ότι μπορεί να υποστηριχθεί βάσιμος αντίλογος στην άποψη αυτή της Επιτροπής.

4. Κατ' αρχάς, το άρθρο 7 παρ. 3 του κατ' εξουσιοδότηση Καν. (ΕΕ) αριθ. 611/2014 της Επιτροπής της 11.3.2014 για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα προγράμματα στήριξης του τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών (ΕΕ L. 168/7.6.2014 σ. 55) αναφέρει μεταξύ των στοιχείων που πρέπει να περιλαμβάνει η αίτηση έγκρισης των προγραμμάτων εργασίας, το αίτημα προκαταβολής (στοιχ. η').



Επίσης, ο εκτελεστικός Καν. (ΕΕ) αριθ. 615/2014 της Επιτροπής της 6.6.2014 για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του Καν. 1306/2013 και του Καν. 1308/2013 σχετικά με τα προγράμματα εργασίας για τη στήριξη των τομέων του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών (ΕΕ L. 168/7.6.2014 σ. 95) ορίζει στο άρθρο του 3 (Προκαταβολές) τα εξής:

«1. Η δικαιούχος οργάνωση που υπέβαλε την αίτηση προκαταβολής που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 3 στοιχείο η) του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 611/2014 εισπράττει υπό τους όρους της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, συνολική προκαταβολή έως και 90% της συνεισφοράς της Ένωσης που προβλέπεται για κάθε έτος που καλύπτεται από το συγκεκριμένο πρόγραμμα εργασίας.

2. Πριν από το τέλος του μήνα που ακολουθεί τον μήνα κατά τον οποίο αρχίζει η ετήσια εκτέλεση του εγκεκριμένου προγράμματος εργασίας, το κράτος μέλος καταβάλλει στη σχετική δικαιούχο οργάνωση μια πρώτη δόση ίση με το ήμισυ του αναφερόμενου στην παράγραφο 1 ποσού. Μια δεύτερη δόση της προκαταβολής ίση με το υπόλοιπο μισό του εν λόγω ποσού καταβάλλεται μετά τη διενέργεια του προβλεπόμενου στην παράγραφο 3 ελέγχου.

3. Πριν καταβάλει την επόμενη δόση, το κράτος μέλος εξακριβώνει αν έχει πράγματι δαπανηθεί η πρώτη δόση της προκαταβολής και αν υλοποιήθηκαν τα συναφή μέτρα. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από το κράτος μέλος με βάση την αναφερόμενη στο άρθρο 9 ετήσια έκθεση ή την έκθεση ελέγχου που προβλέπεται στο άρθρο 7.»

Ακόμη, το άρθρο 5 (καταβολή της ενωσιακής χρηματοδότησης) του αυτού κανονισμού προβλέπει στην παρ. 1 μεταξύ άλλων ότι:

«... Ο οργανισμός πληρωμών του κράτους μέλους μπορεί να καταβάλει στις δικαιούχους οργανώσεις το υπόλοιπο του ποσού της ενωσιακής χρηματοδότησης που αντιστοιχεί σε κάθε έτος εκτέλεσης του προγράμματος εργασίας, αφού εξακριβώσει, με βάση την αναφερόμενη στο άρθρο 9 ετήσια έκθεση ή με την προβλεπόμενη στο άρθρο 7 έκθεση ελέγχου, αν έχουν πράγματι υλοποιηθεί τα μέτρα που αντιστοιχούν στις δυο δόσεις της προκαταβολής που αναφέρονται στο άρθρο 3 παράγραφος 3. ...»

Τέλος, στα προαναφερθέντα άρθρα 7 και 9 του αυτού κανονισμού προβλέπεται ότι:



Άρθρο 7 (Εκθέσεις ελέγχου).

«Για κάθε επιτόπιο έλεγχο που αναφέρεται στο άρθρο 6 συντάσσεται λεπτομερής έκθεση ελέγχου, η οποία περιλαμβάνει ιδίως:

- α) την ημερομηνία και τη διάρκεια του ελέγχου
- β) κατάλογο των ατόμων που παρέστησαν στον έλεγχο
- γ) κατάλογο των τιμολογίων που ελέγχθηκαν
- δ) τα στοιχεία των τιμολογίων που επιλέχθηκαν από το μητρώο αγορών ή πωλήσεων και το μητρώο ΦΠΑ, στα οποία είχαν καταχωρισθεί τα τιμολόγια που επιλέχθηκαν
- ε) τα τραπεζικά έγγραφα που αποδεικνύουν τις πληρωμές των επιλεγέντων ποσών
- στ) αναφορά των μέτρων που είχαν ήδη υλοποιηθεί και αποτέλεσαν αντικείμενο επιτόπιας ειδικής ανάλυσης
- ζ) το αποτέλεσμα του ελέγχου.»

Άρθρο 9 (Έκθεση των δικαιούχων οργανώσεων).

«1. Οι δικαιούχοι οργανώσεις υποβάλλουν στις αρμόδιες εθνικές αρχές, πριν από την 1^η Μαΐου κάθε έτους, ετήσια έκθεση για την εφαρμογή των προγραμμάτων εργασίας κατά το προηγούμενο έτος εκτέλεσης. Η εν λόγω έκθεση περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- α) τα στάδια του προγράμματος εργασίας που υλοποιήθηκαν ή υλοποιούνται
- β) τις βασικές τροποποιήσεις του προγράμματος εργασίας
- γ) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν ήδη επιτευχθεί, με βάση τους δείκτες που προβλέπονται στο ...

Το τελευταίο έτος εκτέλεσης του προγράμματος εργασίας, αντί της αναφερόμενης στο πρώτο εδάφιο έκθεσης, υποβάλλεται τελική έκθεση.

2. Η τελική έκθεση αποτελεί αξιολόγηση του προγράμματος εργασίας και περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία:

- α) επεξήγηση του βαθμού επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων, με βάση τους δείκτες που προβλέπονται στο ...
- β) επεξήγηση των τροποποιήσεων του προγράμματος εργασίας
- γ) ενδεχομένως, αναφορά των στοιχείων που πρόκειται να ληφθούν υπόψη κατά την εκπόνηση του επόμενου προγράμματος εργασίας.



3. ...»

5. Εξάλλου, κατά την 4^η αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του Καν. 615/2014:

*«Προκειμένου να μπορέσουν να αρχίσουν να εφαρμόζουν εγκαίρως τα προγράμματα εργασίας, θα πρέπει να προβλεφθεί για τους δικαιούχους οργανισμούς του τομέα του ελαιολάδου **η δυνατότητα να εισπράττουν μέσω της σύστασης εγγύησης ... προκαταβολή έως και 90% της συνεισφοράς της Ένωσης ...**».*

Ακόμη, στο άρθρο του 1 ο ίδιος κανονισμός, ορίζοντας το πεδίο εφαρμογής του, προβλέπει μεταξύ άλλων και το ύψος της εγγύησης που πρέπει να κατατίθεται **όταν** χορηγείται προκαταβολή από την ενίσχυση.

6. Κατά την έννοια των προπαρατεθεισών διατάξεων του άρθρου 7 παρ. 3 στοιχ. η' του Καν. (ΕΕ) 611/2014 και των άρθρων 1, 3 και 5 παρ. 1 του Καν. (ΕΕ) 615/2014, η χρηματοδότηση της Ένωσης για τα προγράμματα του ερωτήματος προϋποθέτει πράγματι τον έλεγχο, με βάση τις εκθέσεις του άρθρου 9 ή του άρθρου 7 του Καν. 615/2014, της κατά στάδια πραγματοποίησης των δαπανών των α' και β' δόσεων της προκαταβολής που χορηγείται σχετικά, καθώς και της υλοποίησης των μέτρων που αντιστοιχούν σ' αυτές τις δαπάνες.

Η παραδοχή όμως αυτή ουδόλως αποκλείει την **καταβολή της ενωσιακής χρηματοδότησης με μόνη την υλοποίηση των μέτρων του προγράμματος**, χωρίς δηλ. την πραγματοποίηση των δαπανών της α' και β' δόσης της προκαταβολής, αφού οι εκθέσεις ελέγχου του άρθρου 9 (ετήσια ή τελική των δικαιούχων οργανώσεων) ή του άρθρου 7 (επιτόπιου ελέγχου των αρμόδιων αρχών του κράτους μέλους) του Καν. 615/2014, στις οποίες βασίζεται ο έλεγχος υλοποίησης των εν λόγω μέτρων, δεν έχουν ως περιεχόμενο, σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, την εξακρίβωση της πραγματοποίησης των δαπανών των δόσεων της προκαταβολής, αλλά την υλοποίηση των μέτρων αυτών, ενώ παράλληλα διατηρείται αλώβητος και ο σκοπός του σταδιακού ελέγχου πραγματοποίησης των μέτρων του τριετούς προγράμματος εργασίας σε ετήσια τουλάχιστον βάση.





Τούτο επιβεβαιώνει επομένως τη **δυνατότητα και όχι την υποχρεωτικότητα** της λήψης της προκαταβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης από τις δικαιούχους ΟΕΦ.

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από την προαναφερθείσα 4^η αιτιολογική σκέψη του Καν. 615/2014, το σκοπό της διασφάλισης της υλοποίησης των προγραμμάτων στήριξης του τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών, καθώς και την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής χρηματοδότησης.

7. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να επισημανθούν οι διατάξεις του άρθρου 10 της Υπουργικής απόφασης (ΥΑ) αριθ. 218/7541/21.1.2015 (Β' 194/23.1.2015), όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 1 παρ. 1 και 2 της ΥΑ 2623/57222/25.5.2015 (Β' 1012/2.6.2015), σχετικά με τα συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής των προαναφερόμενων ενωσιακών διατάξεων. Από τις εθνικές αυτές διατάξεις προκύπτει, αντίθετα προς την παραπάνω ερμηνευθείσα ενωσιακή ρύθμιση, η υποχρεωτική σε τρεις δόσεις χρηματοδότηση των εγκεκριμένων προγραμμάτων εργασίας των ΟΕΦ (α' δόση προκαταβολής, β' δόση προκαταβολής και εξόφληση). Ακόμη, η συνολική προκαταβολή ορίζεται σε ποσοστό έως και 90% των προβλεπόμενων επιλέξιμων δαπανών για κάθε έτος του εγκεκριμένου προγράμματος, σε αντίθεση με το ίδιο ακριβώς ποσοστό που προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του Καν. 615/2014 επί της συνεισφοράς όμως της Ένωσης.

Οι διατάξεις αυτές των Υπουργικών αποφάσεων στο βαθμό που αντιβαίνουν προς τις ενωσιακές διατάξεις του ερωτήματος, όπως ερμηνεύτηκαν παραπάνω, ως προς την υποχρεωτικότητα λήψης της προκαταβολής και τα ποσά επί των οποίων υπολογίζεται το ποσοστό αυτής, υποχωρούν έναντι των τελευταίων, οι οποίες και κατισχύουν με βάση τον κανόνα της υπεροχής του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου των κρατών μελών, εφαρμόζονται δε ευθέως, εφόσον η εφαρμογή τους δεν εξαρτάται από την ανάγκη ρύθμισης συγκεκριμένων λεπτομερειών. Λόγοι όμως καλής νομοθέτησης επιβάλλουν την τροποποίηση των εθνικών αυτών διατάξεων, ώστε να συνάδουν προς τις ενωσιακές όπως ανωτέρω ερμηνεύτηκαν, κατά

τρόπο δηλ. που να καθιερώνουν τη δυνατότητα και όχι την υποχρεωτικότητα λήψης της προκαταβολής, ως ποσοστού της ενωσιακής χρηματοδότησης.

8. Τούτων δοθέντων έχω την γνώμη, ότι με βάση τις προεκτιθέμενες παραδοχές η απάντηση στο ερώτημα είναι, ότι δεν είναι υποχρεωτική για τις Οργανώσεις Ελαιοουργικών Φορέων, η υποβολή αίτησης για πληρωμή της προκαταβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης για την υλοποίηση προγραμμάτων εργασίας του τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελίων που προβλέπεται στους Καν. 1308/2013, 611/2014 και 615/2014.

