



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 153/2019

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Δ΄**

Συνεδρίαση της 19^{ης} Ιουνίου 2019

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Χρυσαφούλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη : Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.,
Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αικατερίνη Γρηγορίου,
Γαρυφαλιά Σκιάνη, Παναγιώτης Παππάς, Αθανάσιος
Θεοχάρης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

Εισηγήτρια : Ελένη Λευθεριώτου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη άνευ
ψήφου)

Αριθμός Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 395/47932/12-3-2019 του
Ερωτήματος: Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων - Γενική
Δ/νη Τροφίμων – Δ/νη Προώθησης Γεωργικών
Προϊόντων, όπως συμπληρώθηκε και διευκρινίσθηκε με
το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 509/64576/29-3-2019 της
ίδιας υπηρεσίας

Ερώτημα: Ερωτάται αν, από το συνδυασμό των διατάξεων του
κανονισμού (ΕΕ) 1144/2014 του Ευρωπαϊκού
Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του
κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2015/1829 της
Επιτροπής και του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ)

2015/1831 της Επιτροπής, της κ.υ.α. με αριθμό 419/18559/17-2-2017 και των διατάξεων της συμφωνίας επιχορήγησης που υπεγράφη την 17-2-2017 μεταξύ του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και της Ε... και, ιδίως, των άρθρων 25, 33, 34 και 35 αυτής είναι δυνατή η έγκριση αναστολής υλοποίησης της δράσης από το δικαιούχο, προκειμένου να προχωρήσει στη διαδικασία επιλογής νέου εκτελεστικού φορέα ή το κράτος μέλος υποχρεούται να προχωρήσει στην καταγγελία της σύμβασης.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής :

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Την 17-2-2017 υπεγράφη συμφωνία επιχορήγησης μεταξύ του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και της Ε... για την υλοποίηση του Προγράμματος "Meet the Lamb", με αριθμό αναφοράς 734589 στις χώρες-στόχους Ελλάδα, Ισπανία και Ιταλία.
2. Το Πρόγραμμα εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο των κανονισμών 1144/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2015/1829 της Επιτροπής και του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2015/1831 της Επιτροπής και βρίσκεται στο τέλος του δεύτερου έτους υλοποίησης.
3. Με έγγραφό της, με ημερομηνία 20-2-2019, η Ε..., γνωστοποίησε στην ερωτώσα υπηρεσία ότι αποφάσισε να καταγγείλει την από 10-2-2017 σύμβαση που είχε συνάψει με την ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία S..., ως φορέα εκτέλεσης του προγράμματος και ζήτησε την έγκριση των διαγωνιστικών διαδικασιών για την επιλογή νέου φορέα εκτέλεσης.
4. Στο απόσπασμα πρακτικού του Δ.Σ. της Ε..., με ημερομηνία 13-2-2019, εκτίθεται,



μεταξύ άλλων, ότι ένα μέρος του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου του δεύτερου συμβατικού έτους δεν έχει υλοποιηθεί, λόγω αδυναμίας της Ε... να εξοφλεί άμεσα τα τιμολόγια που εκδίδονταν από την εταιρεία Σ... και άρνησής της να αποδεχθεί δήλωσή της Σ ότι, στο μέλλον, θα επέλεγε η ίδια μονομερώς τους υπεργολάβους, χωρίς να έχει λόγο στην επιλογή η Ε... Η αδυναμία εξόφλησης των τιμολογίων οφειλόταν σε άρνηση Τραπεζών να προβούν σε δανειοδότηση της Ε..., καθώς και στην αποχώρηση ορισμένων μελών της.

5. Σε ερώτημα που έθεσε η Υπηρεσία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη δυνατότητα αλλαγής εκτελεστικού φορέα κατά τη δεύτερη φάση υλοποίησης του προγράμματος, έλαβε την απάντηση ότι, μόνο σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις και, συγκεκριμένα, σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας, είναι δυνατή η αναστολή της υλοποίησης της δράσης από τον δικαιούχο και ότι αυτός, ως υπεύθυνος για την υλοποίηση του προγράμματος και την τήρηση της συμφωνίας επιχορήγησης, όφειλε να δράσει για να αποφευχθεί η λύση της σύμβασής του με τον εκτελεστικό φορέα.

6. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, η Υπηρεσία διατύπωσε το παρόν ερώτημα.

7. Εν συνεχεία, με το ημερομηνία 23-5-2019 ηλεκτρονικό της μήνυμα, η ερωτώσα υπηρεσία, μας διαβίβασε τη με ημερομηνία 25-4-2019 επιστολή που της απηύθυνε η Ε... και έλαβε αριθ. πρωτ. εισερχομένου 98962/7-5-2019.

8. Στην επιστολή αυτή, η Ε... εκθέτει (σελ. 2) ότι «... ο πρώτος εκτελεστικός φορέας έχει και αμετάκλητα εγκαταλείπει την υποχρέωση εκτέλεσης του προγράμματος που είχε αναλάβει. Οι ενέργειές του αυτές είχαν ως συνέπεια την καταγγελία εκ μέρους της Ε... της σχετικής σύμβασης, όπως σας έχουμε ήδη γνωστοποιήσει.

Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω και επειδή η Ε... επιθυμεί την συνέχιση της υλοποίησης του προγράμματος με την μεταφορά των υπολειπόμενων δράσεων της δεύτερης περιόδου στην τρίτη περίοδο και την έγκαιρη υλοποίηση του συνόλου των προβλεπόμενων δράσεων, σας ζητούμε να εγκρίνετε :

A. την άμεση αναστολή του έργου.

B. την έναρξη της διαδικασίας προκήρυξης διαγωνισμού ανάθεσης της υλοποίησης του έργου σε νέο εκτελεστικό φορέα.

Συνημμένα υποβάλλουμε δύο πίνακες, έναν με το σύνολο των προβλεπόμενων δράσεων και τον προϋπολογισμό του έργου και έναν με τις υπολειπόμενες δράσεις της δεύτερης και τρίτης περιόδου με τον προβλεπόμενο προϋπολογισμό.

Σας διαβεβαιώνουμε και πάλι πως αμετάκλητη απόφασή μας είναι να εκτελέσουμε όλες τις δράσεις της δεύτερης και τρίτης περιόδου και να ολοκληρώσουμε το έργο μέσα στα προβλεπόμενα χρονικά περιθώρια, αναλαμβάνοντας μάλιστα και την υποχρέωση να εκτελέσουμε και πάλι τις δράσεις της δεύτερης περιόδου που ενώ πραγματοποιήθηκαν ενδέχεται να μην θεωρηθούν επιλέξιμες».

Νομοθετικό πλαίσιο

9. Στις διατάξεις των άρθρων 13 παρ. 1 και 14 παρ. 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1144/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2014, σχετικά με τις ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης που αφορούν τα γεωργικά προϊόντα, ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 13

«1. Η προτείνουσα οργάνωση επιλέγει, μέσω ανταγωνιστικής διαδικασίας με τα ενδεδειγμένα μέσα, τους οργανισμούς που εκτελούν τα επιλεγόμενα απλά προγράμματα, κυρίως για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εκτέλεση των ενεργειών».

Άρθρο 14

«1. Τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την ορθή εκτέλεση των απλών προγραμμάτων που επιλέγονται βάσει του άρθρου 11, καθώς και των σχετικών πληρωμών ...».

10. Στις αιτιολογικές σκέψεις, σημεία 5 και 12 και στο άρθρο 2 παρ. 1 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2015/1829 της Επιτροπής της 23ης Απριλίου 2015 για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1144/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, εκτίθενται τα εξής :

«(5) Κατά την επιλογή φορέων αρμόδιων για την υλοποίηση απλών προγραμμάτων, οι προτείνουσες οργανώσεις πρέπει να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-ωφέλειας. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αποφεύγουν οποιαδήποτε σύγκρουση συμφερόντων ...



(12) Τα απλά προγράμματα θα πρέπει να χρηματοδοτούνται βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

Άρθρο 2

«1. Οι προτείνουσες οργανώσεις πρέπει να επιλέγουν φορείς αρμόδιους για την υλοποίηση απλών προγραμμάτων, εξασφαλίζοντας την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-ωφέλειας. Κατά την επιλογή, πρέπει να λαμβάνουν όλα τα μέτρα για την αποτροπή κάθε ενδεχομένου να διακυβευθεί η αμερόληπτη και αντικειμενική υλοποίηση του προγράμματος για λόγους οικονομικού συμφέροντος, πολιτικής ή εθνικής συγγένειας, οικογενειακών ή συναισθηματικών δεσμών ή κάθε άλλης ταύτισης συμφερόντων («σύγκρουση συμφερόντων»).

11. Στις αιτιολογικές σκέψεις, σημεία 6, 7 και 9 και στα άρθρα 10 παρ. 3 και 18 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2015/1831 της Επιτροπής της 7ης Οκτωβρίου 2015 για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1144/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ορίζονται τα εξής :

«(6) Τα απλά προγράμματα θα υλοποιούνται στο πλαίσιο επιμερισμένης διαχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ...

(7) Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την ορθή εφαρμογή των απλών προγραμμάτων που επιλέγονται από την Επιτροπή...

(9) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ελέγχουν την εφαρμογή των απλών προγραμμάτων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1306/2013. Θα πρέπει επίσης να υποχρεούνται να εγκρίνουν την επιλογή του εκτελεστικού οργανισμού πριν από τη σύναψη της σύμβασης με την οικεία προτείνουσα οργάνωση και να ελέγχουν τις αιτήσεις πληρωμών προτού πραγματοποιήσουν οποιαδήποτε πληρωμή ...».

Άρθρο 10

«3. Τα κράτη μέλη συνάπτουν συμβάσεις με τις επιλεγμένες προτείνουσες οργανώσεις για την εφαρμογή των προγραμμάτων ... με την προϋπόθεση ότι οι εκτελεστικοί οργανισμοί που αναφέρονται στο άρθρο 13 του ... κανονισμού [1144/2014] έχουν επιλεγεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 2 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2015/1829».

Άρθρο 18

«Πριν από την υπογραφή της σύμβασης που αναφέρεται στο άρθρο 10, τα κράτη μέλη ελέγχουν ότι οι εκτελεστικοί οργανισμοί έχουν επιλεγεί σύμφωνα με την ανταγωνιστική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 2 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2015/1829».

12. Στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη και στα άρθρα 2 παρ. και 2, 4 παρ. 1 σημείο γ), και 58 παρ. 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, ορίζονται τα εξής :

«(5) Προκειμένου να διασφαλιστεί συνεκτικότητα μεταξύ των πρακτικών των κρατών μελών και μια εναρμονισμένη εφαρμογή της ρήτηρας περί ανωτέρας βίας από τα κράτη μέλη, ο παρών κανονισμός θα πρέπει να προβλέπει, όπου κρίνεται σκόπιμο, εξαιρέσεις σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας και εξαιρετικών περιστάσεων καθώς και έναν ενδεικτικό κατάλογο πιθανών περιπτώσεων ανωτέρας βίας και εξαιρετικών περιστάσεων που θα πρέπει να αναγνωρίζονται από τις εθνικές αρμόδιες αρχές. Οι εν λόγω αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με περιπτώσεις ανωτέρας βίας και εξαιρετικών περιστάσεων, κατά περίπτωση, βάσει αποδεικτικών στοιχείων, και εφαρμόζοντας την αρχή της ανωτέρας βίας στο πλαίσιο του γεωργικού δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας του Δικαστηρίου».

Άρθρο 2

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού: ...

ζ) ως «παρατυπία» νοείται η οριζόμενη στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου.

2. Για τους σκοπούς της χρηματοδότησης, διαχείρισης και ελέγχου της ΚΓΠ [:Κοινής Γεωργικής Πολιτικής], μπορούν να αναγνωρίζονται ως «ανωτέρα βία» και «εξαιρετικές περιστάσεις» οι ακόλουθες ιδίως περιπτώσεις:

α) θάνατος του δικαιούχου·

β) μακροχρόνια ανικανότητα του δικαιούχου προς εργασία·

γ) σοβαρή φυσική καταστροφή που προκαλεί σημαντική ζημιά στην εκμετάλλευση·

δ) καταστροφή, λόγω ατυχήματος, κτιρίων της εκμετάλλευσης που χρησιμοποιούνται για την εκτροφή ζώων·



ε) επιζωοτία ή νόσος των φυτών που πλήττει αντιστοίχως ένα μέρος ή το σύνολο των ζώων ή των καλλιεργειών του δικαιούχου·

στ) απαλλοτρίωση του συνόλου ή σημαντικού τμήματος της εκμετάλλευσης, εφόσον δεν ήταν προβλέψιμη κατά την ημέρα υποβολής της αίτησης·...».

Άρθρο 4

«1. Το ΕΓΤΕ [:Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων] αποτελεί αντικείμενο επιμερισμένης διαχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης. Χρηματοδοτεί τις ακόλουθες δαπάνες που εκτελούνται σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία: ...

γ) τη χρηματοδοτική συνεισφορά της Ένωσης σε δράσεις ενημέρωσης και προώθησης για τα γεωργικά προϊόντα στην εσωτερική αγορά της Ένωσης και σε τρίτες χώρες που υλοποιούνται από τα κράτη μέλη βάσει προγραμμάτων που επιλέγονται από την Επιτροπή, εκτός από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 5 [: Δαπάνες του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)...».

Άρθρο 58

«1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, όλες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις και λαμβάνουν όλα τα άλλα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και ιδίως για τα εξής:

α) την εξακρίβωση της νομιμότητας και της κανονικότητας των πράξεων που χρηματοδοτούνται από τα ταμεία·

β) την εξασφάλιση αποτελεσματικής πρόληψης της απάτης ιδίως όσον αφορά τους τομείς υψηλής επικινδυνότητας, που θα ενεργούν αποτρεπτικά, λαμβανομένου υπόψη του κόστους και των οφελών καθώς και της αναλογικότητας των μέτρων·

γ) την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης·

δ) την επιβολή αποτελεσματικών, αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία, ή ελλείψει αυτής, με την εθνική νομοθεσία και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, την κίνηση νομικών διαδικασιών προς τον σκοπό αυτό·

ε) την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών με τους τόκους και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, την κίνηση νομικών διαδικασιών προς τον σκοπό αυτό».

13. Στη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ορίζονται τα εξής :

«2. Παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη».

14. Στην παράγραφο 8.1 της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων 2016 (2016/C 41/03) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό τον τίτλο «Οικονομική επάρκεια», ορίζονται τα εξής :

«8.1 Οι αιτούντες πρέπει να διαθέτουν σταθερές και επαρκείς πηγές χρηματοδότησης, ώστε να είναι σε θέση να ασκούν τις δραστηριότητές τους καθ'όλη τη διάρκεια της περιόδου υλοποίησης της ενέργειας και να μπορούν να συμβάλουν στη χρηματοδότησή της».

15. Στα άρθρα 5 παρ. 1, 10 παρ. 1, 11 παρ. 3, 15 παρ. 3 και στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι της κ.υ.α. αριθ. 419/18559/2017 (ΦΕΚ Β' 855/16.03.2017), Καθορισμός λεπτομερειών εφαρμογής των Καν (ΕΕ) 1144/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του κατ' εξουσιοδότηση Καν (ΕΕ) 2015/1829 της Επιτροπής και του εκτελεστικού Καν (ΕΕ) 2015/1831 της Επιτροπής, ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 5

«Οι ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης λαμβάνουν τη μορφή:

1) Προγραμμάτων ενημέρωσης και προώθησης που εφαρμόζονται σε περίοδο διάρκειας ενός τουλάχιστον έτους και όχι μεγαλύτερης των τριών ετών.

α. Απλά προγράμματα: Υποβάλλονται από μία ή περισσότερες προτείνουσες οργανώσεις, οι οποίες προέρχονται από το ίδιο κράτος μέλος και είναι επιλέξιμα σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 3 του Καν (ΕΕ) αριθμ. 2015/1829 ...».

Άρθρο 10

«1. Για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εκτέλεσης των ενεργειών, την αμερόληπτη και αντικειμενική υλοποίηση των απλών προγραμμάτων και την εξασφάλιση της καλύτερης δυνατής σχέσης κόστους - ωφέλειας, η προτείνουσα οργάνωση επιλέγει μέσω

διαδικασίας προκήρυξης διαγωνισμού, τον φορέα που θα υλοποιήσει το απλό πρόγραμμα που επιλέχθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 του Καν (ΕΕ) αριθμ. 1144/2014 και του άρθρου 2 του Καν (ΕΕ) αριθμ. 2015/1829».

Άρθρο 11

«3. Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων συνάπτει συμβάσεις με τις επιλεγμένες προτείνουσες οργανώσεις για την εφαρμογή των προγραμμάτων τους, ... με την προϋπόθεση ότι οι εκτελεστικοί οργανισμοί έχουν επιλεγεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 10 της παρούσας απόφασης».

Άρθρο 15

«Για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του προγράμματος διενεργούνται διοικητικοί και επιτόπιοι έλεγχοι...

3. Στο πλαίσιο ελέγχου της επιλεξιμότητας των δαπανών διενεργούνται έλεγχοι υλοποίησης των δράσεων. Οι έλεγχοι αυτοί αφορούν την ορθή εκτέλεση των δράσεων, όπως αυτές προβλέπονται στη σύμβαση μεταξύ του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και της προτείνουσας οργάνωσης...».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

«ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ Ι

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ

1. Οι προτείνουσες οργανώσεις επιλέγουν φορείς αρμόδιους για την υλοποίηση απλών προγραμμάτων, εξασφαλίζοντας την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-ωφέλειας. Κατά την επιλογή λαμβάνουν όλα τα μέτρα για την αποτροπή κάθε ενδεχομένου να διακυβευθεί η αμερόληπτη και αντικειμενική υλοποίηση του προγράμματος για λόγους οικονομικού συμφέροντος, πολιτικής ή εθνικής συγγένειας, οικογενειακών ή συναισθηματικών δεσμών ή κάθε άλλης ταύτισης συμφερόντων («σύγκρουση συμφερόντων»).

3. Η επιλογή των εκτελεστικών οργανισμών πραγματοποιείται με ανοικτή διαδικασία, μετά από διαγωνισμό που διεξάγεται από την προτείνουσα οργάνωση...

4. Η προτείνουσα οργάνωση διαβιβάζει το τεύχος διαγωνισμού για την επιλογή των εκτελεστικών οργανισμών ... στη Δ/ση Αγροτικής Πολιτικής, Διεθνών Σχέσεων και Προώθησης Προϊόντων, η οποία στη συνέχεια σε συνεργασία με τη Δ/ση Προμηθειών,

Διαχείρισης Υλικού & Υποδομών ελέγχουν την τήρηση των διατάξεων της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας καθώς και των διατάξεων της παρούσας απόφασης.

10. Η Δ/ση Αγροτικής Πολιτικής, Διεθνών Σχέσεων και Προώθησης Προϊόντων και η Δ/ση Προμηθειών, Διαχείρισης Υλικού & Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ως αρμόδιες αρχές, προβαίνουν σε έλεγχο νομιμότητας της διαδικασίας επιλογής του εκτελεστικού οργανισμού από την προτείνουσα οργάνωση και εκδίδουν σχετικό πρακτικό. Στη συνέχεια η Δ/ση Αγροτικής Πολιτικής, Διεθνών Σχέσεων και Προώθησης Προϊόντων δίνει τη σχετική έγκριση και η προτείνουσα οργάνωση προβαίνει στη σύναψη της σύμβασης με τον εκτελεστικό οργανισμό. Σε περίπτωση που δεν εγκριθεί η διαδικασία επιλογής εκτελεστικού φορέα, η προτείνουσα οργάνωση οφείλει να συμμορφωθεί με τις υποδείξεις των αρμόδιων αρχών.

11. Σε συνέχεια της έγκρισης της διαδικασίας επιλογής του εκτελεστικού οργανισμού, η προτείνουσα οργάνωση υπογράφει σύμβαση με τον εκτελεστικό οργανισμό η οποία κοινοποιείται στη Δ/ση Αγροτικής Πολιτικής, Διεθνών Σχέσεων και Προώθησης Προϊόντων».

16. Στις διατάξεις των άρθρων 25.1, 33, 34, 35 και στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι της συμφωνίας επιχορήγησης με αριθμό αναφοράς 734589/16-2-2017, προβλέπονται τα εξής :

Άρθρο 25 - ΡΟΛΟΙ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥ

«25.1 Ρόλος και ευθύνη έναντι του κράτους μέλους

Ο δικαιούχος έχει την πλήρη ευθύνη για την υλοποίηση της δράσης και την τήρηση της συμφωνίας.

Ο δικαιούχος είναι ο ίδιος υπεύθυνος για :

α) την παρακολούθηση της ορθής υλοποίησης της δράσης (βλ. άρθρο 7) [Γενική υποχρέωση ορθής υλοποίησης της δράσης].

β) Την άμεση ενημέρωση του κράτους μέλους σχετικά με γεγονότα ή περιστάσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά ή να καθυστερήσουν την υλοποίηση της δράσης (βλ. άρθρο 12) [Γενική υποχρέωση ενημέρωσης]».

Άρθρο 33 - ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

«33.1 Αναστολή υλοποίησης της δράσης από τον δικαιούχο

33.1.1 Προϋποθέσεις

Ο δικαιούχος μπορεί να αναστείλει την υλοποίηση της δράσης ή μέρους αυτής, εάν έκτακτες περιστάσεις – ιδίως περιπτώσεις ανωτέρας βίας (βλ. άρθρο 35) – καθιστούν την υλοποίηση αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή.

33.1.2 Διαδικασία

Ο δικαιούχος πρέπει αμέσως να κοινοποιήσει επισήμως στο κράτος μέλος την αναστολή (βλ. άρθρο 36) [Επικοινωνία μεταξύ των μερών] αναφέροντας :

- τους σχετικούς λόγους και
- την προβλεπόμενη ημερομηνία επανέναρξης της υλοποίησης

Η αναστολή αρχίζει να ισχύει κατά την ημερομηνία λήψης της κοινοποίησης από το κράτος μέλος. Μόλις οι συνθήκες επιτρέψουν την επανέναρξη της υλοποίησης, ο δικαιούχος πρέπει αμέσως να ενημερώσει επισήμως το κράτος μέλος και να ζητήσει τροποποίηση της συμφωνίας, προκειμένου να καθοριστεί η ημερομηνία κατά την οποία η δράση θα συνεχιστεί να παραταθεί η διάρκεια της δράσης και να πραγματοποιηθούν άλλες αλλαγές που είναι αναγκαίες για την προσαρμογή της δράσης στη νέα κατάσταση (βλ. άρθρο 39) [Τροποποιήσεις της συμφωνίας] – εκτός να έχει καταγγελθεί η συμφωνία (βλ. άρθρο 34) [Καταγγελία της συμφωνίας από το κράτος μέλος].

Η άρση της αναστολής αρχίζει να ισχύει από την ημερομηνία επανέναρξης που ορίζεται στην τροποποίηση. Η ημερομηνία αυτή μπορεί να είναι προγενέστερη της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της τροποποίησης.

Δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια της αναστολής της υλοποίησης της δράσης δεν είναι επιλέξιμες (βλ. άρθρο 6) [Επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες]».

Άρθρο 34 - ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ ΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ

«34.3 Καταγγελία της συμφωνίας από το κράτος μέλος

34.3.1 Προϋποθέσεις

Το κράτος μέλος μπορεί να καταγγείλει τη συμφωνία αν : ...

2) μία αλλαγή στη νομική, οικονομική, τεχνική, οργανωτική ή ιδιοκτησιακή κατάσταση του δικαιούχου είναι πιθανό να επηρεάσει ή να καθυστερήσει ουσιαστικά την υλοποίηση της δράσης ή θέτει υπό αμφισβήτηση την απόφαση επιχορήγησης : ...

4) η υλοποίηση της δράσης δεν είναι δυνατή λόγω ανωτέρας βίας (βλ. άρθρο 35) ή έχει ανασταλεί από τον δικαιούχο (βλ. άρθρο 33.1) και είτε :

i) η συνέχιση της υλοποίησης είναι αδύνατη ή

ii) οι αναγκαίες τροποποιήσεις της συμφωνίας θα έθεταν υπό αμφισβήτηση την απόφαση επιχορήγησης ή θα παραβίαζαν την αρχή της ίσης μεταχείρισης των αιτούντων...

9) ο δικαιούχος (ή ένα φυσικό πρόσωπο που είναι εξουσιοδοτημένο να τον εκπροσωπεί ή να λαμβάνει αποφάσεις εξ ονόματός του) έχει διαπράξει :

i) ουσιώδη σφάλματα, παρατυπίες ή απάτη ή

ii) σοβαρή αθέτηση υποχρεώσεων στο πλαίσιο της συμφωνίας ή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης (συμπεριλαμβανομένης της πλημμελούς υλοποίησης της δράσης, της υποβολής ψευδών στοιχείων, της μη παροχής απαιτούμενων πληροφοριών, της παραβίασης των αρχών δεοντολογίας)...

34.3.2 Διαδικασία

Πριν καταγγείλει τη συμφωνία, το κράτος μέλος αποστέλλει επίσημη κοινοποίηση στον δικαιούχο, με την οποία :

- τον ενημερώνει για την πρόθεσή του να καταγγείλει τη συμφωνία και για τους σχετικούς λόγους και
- τον καλεί, εντός 30 ημερών από την παραλαβή της κοινοποίησης, να υποβάλει τις παρατηρήσεις του και – στην περίπτωση του στοιχείου Θ.ii) ανωτέρω [:σοβαρή αθέτηση υποχρεώσεων] – να ενημερώνει το κράτος μέλος για τα μέτρα με τα οποία θα διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συμφωνία.

Εάν το κράτος μέλος δεν λάβει παρατηρήσεις ή αποφασίσει να συνεχίσει τη διαδικασία παρά τις παρατηρήσεις που έλαβε, κοινοποιεί επισήμως την επιβεβαίωση της αναστολής. Διαφορετικά, κοινοποιεί επισήμως τη διακοπή της διαδικασίας ...».

34.3.3 Συνέπειες

Ο δικαιούχος πρέπει – εντός 90 ημερών από την έναρξη ισχύος της καταγγελίας – να υποβάλει περιοδική έκθεση (για το διάστημα της τελευταίας περιόδου υποβολής εκθέσεων έως την καταγγελία· βλ. άρθρο 15.3) και τελική έκθεση (βλ. άρθρο 15.4) ...

Το κράτος μέλος υπολογίζει το τελικό ποσό της επιχορήγησης (βλ. άρθρο 5.3) και το υπόλοιπο (βλ. άρθρο 16.4) βάσει της (των) έκθεσης (-ων) που υποβλήθηκαν. Μόνον οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν έως την έναρξη ισχύος της καταγγελίας είναι επιλέξιμες (βλ. άρθρο 6). Οι δαπάνες που αφορούν συμβάσεις οι οποίες πρέπει να εκτελεστούν μόνο μετά την καταγγελία δεν είναι επιλέξιμες.



Αυτό δεν θίγει το δικαίωμα του κράτους μέλους να μειώσει την επιχορήγηση (βλ. άρθρο 27) ή να επιβάλει διοικητικές κυρώσεις (άρθρο 29)...

Μετά τη λύση της σύμβασης, οι υποχρεώσεις του δικαιούχου (ιδίως τα άρθρα 15, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 26, 27 και 28) εξακολουθούν να εφαρμόζονται».

Άρθρο 35 - ΑΝΩΤΕΡΑ ΒΙΑ

«Ως “ανωτέρα βία” νοείται κάθε κατάσταση ή γεγονός που :

- εμποδίζει οποιοδήποτε μέρος να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει της συμφωνίας,
- συνιστά απρόβλεπτη, έκτακτη κατάσταση που εκφεύγει από τον έλεγχο των μερών,
- δεν οφείλεται σε σφάλμα ή αμέλεια των μερών (ή των τρίτων που συμμετέχουν στη δράση), και
- αποδεικνύεται αναπόφευκτο παρά την επίδειξη δέουσας επιμέλειας.

Δεν είναι δυνατόν να προβληθούν ως ανωτέρα βία τα ακόλουθα :

- οποιαδήποτε αθέτηση παροχής υπηρεσίας, ελάττωμα του εξοπλισμού ή των υλικών ή καθυστερήσεις στη διάθεσή τους, εκτός εάν προκύπτουν άμεσα από προσήκουσα περίπτωση ανωτέρας βίας,
- εργατικές διαφορές ή απεργίες, ή
- οικονομικές δυσκολίες.

Κάθε κατάσταση που συνιστά ανωτέρα βία πρέπει να κοινοποιείται επισήμως στο άλλο μέρος χωρίς καθυστέρηση, με αναφορά του είδους, της πιθανής διάρκειας και των προβλεπόμενων επιπτώσεων.

Τα μέρη πρέπει να λαμβάνουν αμέσως όλα τα αναγκαία μέτρα, για να περιορίσουν οποιαδήποτε ζημία οφείλεται σε ανωτέρα βία και να καταβάλλουν κάθε προσπάθεια, ώστε να συνεχίσουν την υλοποίηση της δράσης το συντομότερο δυνατό.

Το μέρος που αδυνατεί, λόγω ανωτέρας βίας, να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει της συμφωνίας δεν θεωρείται ότι τις αθετεί».

Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι της συμφωνίας, με τον τίτλο «ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ – Μέρος Β της αίτησης», περιγράφονται οι δραστηριότητες, οι στόχοι, τα παραδοτέα, η ανάλυση του προϋπολογισμού και ο υπεύθυνος φορέας για την υλοποίηση. Από το περιεχόμενο του ανωτέρω Παραρτήματος, προκύπτει ότι, μόνο για την υλοποίηση της διαχείρισης του έργου είναι υπεύθυνη η ίδια η δικαιούχος Ε..., ενώ ο φορέας εκτέλεσης είναι υπεύθυνος

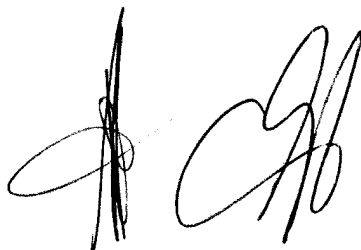
για την υλοποίηση όλων των λοιπών δραστηριοτήτων (στρατηγική επικοινωνίας και σχεδιασμός οπτικής ταυτότητας, δημόσιες σχέσεις, διαδικτυακή παρουσία, διαφήμιση, εργαλεία επικοινωνίας, εκδηλώσεις, προώθηση στα σημεία πώλησης).

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ'αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα :

17. Κατ'αρχάς, διευκρινίζεται ότι, από την διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 6 του ν. 3086/2002 (Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους), συνάγεται ότι αντικείμενο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ν.Σ.Κ. είναι η ερμηνεία συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, ώστε η Διοίκηση, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και, αφού με την εκδιδόμενη γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., έχουν εκλείψει οι προβληματισμοί της περί της έννοιας των διατάξεων αυτών, να τις εφαρμόσει με βάση το πραγματικό της κρινόμενης από αυτήν υπόθεσης. Αντιθέτως, στη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ. δεν ανήκει η ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των τιθέμενων υπόψη του πραγματικών περιστατικών ούτε η απάντηση σε απορίες περί του πρακτέου σε συγκεκριμένη υπόθεση που αντιμετωπίζει η Διοίκηση (βλ. ενδεικτικώς, Γνωμοδοτήσεις Ν.Σ.Κ. 43/2019, 408/2012, 140/2010, 524/2006). Δεδομένων των ανωτέρω, η γνωμοδότηση περιορίζεται στην ερμηνεία των προεκτεθέντων κανόνων δικαίου, που διέπουν τα νομικά ζητήματα που ανακύπτουν με βάση το ιστορικό που παρέχεται από την ερωτώσα Υπηρεσία.

18. Η υλοποίηση των απλών προγραμμάτων βασίζεται στη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τις προτείνουσες οργανώσεις και τους επιλεγέντες από αυτές εκτελεστικούς οργανισμούς, για την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην υλοποίηση του Προγράμματος. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού απαιτείται πλήρης τήρηση των αντίστοιχων θεσμικών, νομικών και δημοσιονομικών υποχρεώσεων καθενός των ανωτέρω εμπλεκομένων.



19. Στο πλαίσιο αυτό, ένα κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να λαμβάνει το ίδιο τα αναγκαία μέτρα, εφόσον η καταβολή της συνδρομής στους δικαιούχους πραγματοποιήθηκε από το εν λόγω κράτος μέλος, το οποίο γνώριζε το συγκεκριμένο πρόγραμμα και ήταν σε θέση να το ελέγξει. Γι'αυτό, όσον αφορά τα κράτη μέλη, ρητώς ορίζεται, ότι:

- Είναι υπεύθυνα για την ορθή εκτέλεση των απλών προγραμμάτων (άρθρο 14 παρ. 1 του κανονισμού 1144/2014, 7^η σκέψη του εκτελεστικού κανονισμού 2015/1831),
- Εγκρίνουν την επιλογή του εκτελεστικού οργανισμού πριν από τη σύναψη της σύμβασης με την οικεία προτείνουσα οργάνωση, ελέγχουν την εφαρμογή των απλών προγραμμάτων, καθώς και τις αιτήσεις πληρωμών προτού πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε πληρωμή (7^η αιτιολογική σκέψη, άρθρα 10 παρ. 3 και 18-20 του κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού 2015/1831, 9^η σκέψη, άρθρα 10 παρ. 3 και 18 του εκτελεστικού κανονισμού 2015/1831, άρθρα 11 παρ. 3, 15 παρ. 3, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι, ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ Ι, παρ. 1-4 και 10-11 της κ.υ.α. 419/18559/2017) και
- Λαμβάνουν όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και, ιδίως, για την εξακρίβωση της νομιμότητας και της κανονικότητας των πράξεων που χρηματοδοτούνται από τα ταμεία, για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης, καθώς και την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών (άρθρο 58, παρ. α), γ) και ε) του κανονισμού 1306/2013).

20. Όσον αφορά δε τις προτείνουσες οργανώσεις, ορίζεται ρητώς ότι αυτές επιλέγουν τους εκτελεστικούς οργανισμούς για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εκτέλεση των ενεργειών (άρθρο 13 παρ. 1 του κανονισμού 1144/2014, 5^η αιτιολογική σκέψη και άρθρο 2 παρ. 1 του κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού 2015/1829). Ειδικότερα, στη συμφωνία επιχορήγησης ορίζεται ότι ο δικαιούχος έχει την πλήρη ευθύνη για την υλοποίηση της δράσης και την τήρηση της συμφωνίας και ότι ο ίδιος υπεύθυνος για την παρακολούθηση της ορθής υλοποίησης της δράσης (βλ. ανωτέρω, παρ. 16).

21. Επίσης, από το προεκτεθέν νομοθετικό πλαίσιο, συνάγεται ότι πρόκειται για αλυσιδωτές συμβάσεις μεταξύ κράτους και προτείνουσας οργάνωσης και μεταξύ αυτής και του εκτελεστικού οργανισμού και ότι όλα τα εμπλεκόμενα στο Πρόγραμμα μέρη οφείλουν να εκπληρώνουν τις εκατέρωθεν υποχρεώσεις που απορρέουν από τις

ανωτέρω αλυσιδωτές συμβάσεις, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα κατά την υλοποίηση του Προγράμματος. Κάθε μία από τις συμβάσεις αυτές προβλέπει τις υποχρεώσεις, αφενός μεν του δικαιούχου έναντι του κράτους μέλους, αφετέρου δε του εκτελεστικού οργανισμού έναντι του δικαιούχου και, σε περίπτωση που διαπιστωθεί παρατυπία ή σημαντική αλλαγή της φύσης ή των συνθηκών υλοποίησης του Προγράμματος, επέρχονται οι προβλεπόμενες από τις συμβάσεις συνέπειες.

22. Οι συμβάσεις αυτές, ως εντασσόμενες στην υλοποίηση του Προγράμματος, διέπονται από ένα σύνολο κανόνων ενωσιακού και εθνικού δικαίου και πράξεων οργάνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εθνικών αρχών και αφορούν τη διάθεση δημοσίου χρήματος, ενωσιακού και εθνικού. Επιπλέον, η χρηματοδότησή του Προγράμματος είναι συνολική και η ορθή λειτουργία του κρίνεται συνολικά. Αυτό σημαίνει ότι οποιαδήποτε παθολογία ή δυσλειτουργία των συμβάσεων έχει συνέπειες για το κράτος μέλος το οποίο υπόκειται σε ελέγχους από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αφ'ενός μεν όσον αφορά τη συμμόρφωσή του προς τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία, αφετέρου δε όσον αφορά την ορθή διαχείριση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης με πλήρη, νόμιμη και αποτελεσματική απορρόφηση των πόρων του προγράμματος. Αποτέλεσμα των ελέγχων αυτών είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την εξουσία να μειώνει τη χρηματοδοτική συνδρομή σε περίπτωση διαπίστωσης παρατυπιών (άρθρο 52 του κανονισμού 1306/2013).

23. Το προεκτεθέν σύστημα επιδοτήσεων που έχει διαμορφώσει η ενωσιακή νομοθεσία στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στην εκπλήρωση εκ μέρους του δικαιούχου σειράς υποχρεώσεων, προκειμένου να του παρασχεθεί το δικαίωμα να εισπράξει την προβλεπόμενη χρηματοδότηση.

24. Από όλα τα ανωτέρω συνάγεται ότι η εκπλήρωση των υποχρεώσεων όλων των μερών που εμπλέκονται στην υλοποίηση του Προγράμματος, όπως αυτές ορίζονται στην προεκτεθείσα ενωσιακή και εθνική νομοθεσία και στις συναφθείσες συμβάσεις, αποτελεί εγγενές στοιχείο του συστήματος επιχορηγήσεων του ΕΓΤΠΕ και είναι ουσιώδης για την ορθή λειτουργία του. Για το λόγο αυτό, η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών συνιστά παρατυπία, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 2 παράγραφος 1, σημείο ζ) του κανονισμού 1306/2013 και 1 παράγραφος 2 του κανονισμού 2988/95.



25. Στην προκειμένη περίπτωση, η δικαιούχος Ε... ζήτησε τη συνδρομή της Ένωσης για συγκεκριμένο πρόγραμμα, το οποίο περιγράφεται κατά λεπτομερή τρόπο στη συμφωνία επιχορήγησης με αριθμό 734589/16-2-2017, την οποία συνήψε με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Η τήρηση της ανωτέρω συμφωνίας είναι αποφασιστικής σημασίας για τη χορήγηση της ενίσχυσης. Στην εν λόγω συμφωνία προβλέπονται οι σχεδιαζόμενες δραστηριότητες στο πλαίσιο του προγράμματος, η μη υλοποίηση των οποίων σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη συμφωνία, επιφέρει σημαντική αλλαγή του προγράμματος.

26. Εξ άλλου, όπως δέχεται κατά πάγια νομολογία το Δ.Ε.Ε, η έννοια της ανωτέρας βίας εμπεριέχει : α) ένα αντικειμενικό στοιχείο, το οποίο σχετίζεται με μη φυσιολογικές και ξένες προς τον ενδιαφερόμενο περιστάσεις, οι οποίες διαφεύγουν αντικειμενικά από τον έλεγχο του δικαιούχου ή βρίσκονται εκτός της σφαίρας ευθύνης του και β) ένα υποκειμενικό στοιχείο, το οποίο συνδέεται με την υποχρέωση του ενδιαφερομένου να προφυλαχθεί από τις συνέπειες του μη φυσιολογικού γεγονότος, λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα χωρίς να υποβληθεί σε υπερβολικές θυσίες. Ειδικότερα, η επαρκής επιμέλεια προϋποθέτει επιπλέον μια συνεχή ενεργητική συμπεριφορά, με σκοπό τη διαπίστωση και την εκτίμηση ενδεχομένων κινδύνων, καθώς και την ικανότητα λήψης κατάλληλων και αποτελεσματικών μέτρων προς αποτροπή της επέλευσης τέτοιων κινδύνων (αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1987, C-145/85, *Denkavit*, ECLI:EU:C:1987:63, σκέψη 16, της 17ης Οκτωβρίου 2002, C-208/01, *Isabel Parras Medina*, ECLI:EU:C:2002:593, σκέψη 24, της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-314/06, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône*, ECLI:EU:C:2007:817, σκέψεις 33, 37 και διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 2005, C-325/03 P, *Zuazaga Meabe*, ECLI:EU:C:2005:28, σκέψη 25).

27. Σε κάθε περίπτωση, εναπόκειται στον επιχειρηματία να αποδείξει ότι πληρούνται οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ύπαρξη ανωτέρας βίας (αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1968, C-4/68, *Schwarzwaldmilch*, ECLI:EU:C:1968:41, σελ. 558 επ. και της 17ης Οκτωβρίου 2002, C-208/01, *Isabel Parras Medina*, ECLI:EU:C:2002:593, σκέψη 21).

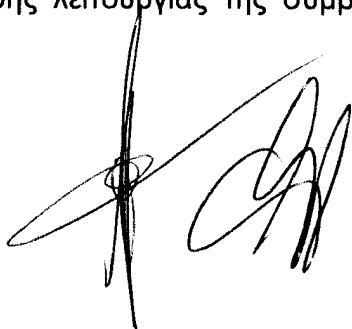
28. Στην προκειμένη περίπτωση, διευκρινίζεται κατ'αρχάς, ότι, στη συμφωνία επιχορήγησης, δεν προβλέπεται έγκριση από την Υπηρεσία της αναστολής υλοποίησης της δράσης στην οποία προβαίνει ο δικαιούχος.

29. Περαιτέρω, στη συμφωνία αυτή (άρθρο 33.1.1), προβλέπεται ότι προϋπόθεση αναστολής της υλοποίησης της δράσης από τον δικαιούχο είναι να συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις – ιδίως ανωτέρας βίας. Αυτό σημαίνει ότι οι περιστάσεις αυτές θα πρέπει να έχουν επίσης απρόβλεπτο χαρακτήρα και ανυπέρβλητες ή ιδιαιτέρως επαχθείς δυσχέρειες και, επιπλέον, να έχουν ως συνέπεια να καθίσταται αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής η υλοποίηση της δράσης (βλ. ανωτέρω, παρ. 16).

30. Σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη της συμφωνίας επιχορήγησης (άρθρο 35), οι οικονομικές δυσκολίες, καθώς και οποιαδήποτε αθέτηση παροχής υπηρεσίας δεν θεωρούνται ανωτέρα βία (βλ. ανωτέρω, παρ. 16).

31. Επιπλέον, κατά τη συμφωνία, θα πρέπει ο δικαιούχος να κοινοποιήσει επισήμως στο κράτος μέλος την αναστολή, εκθέτοντας τους λόγους και αναφέροντας την προβλεπόμενη ημερομηνία επανέναρξης της υλοποίησης. Η πρόβλεψη αυτή απαιτείται να είναι αιτιολογημένη. Αυτό σημαίνει ότι προϋπόθεση για την επανέναρξη είναι η άρση των εμποδίων που έχουν δημιουργηθεί από τις έκτακτες περιστάσεις ή την ανωτέρα βία και η αποκατάσταση των συνθηκών ομαλής λειτουργίας της σύμβασης με τον εκτελεστικό οργανισμό.

32. Στην προκειμένη περίπτωση, οι λόγοι που εκτίθενται στο Πρακτικό με ημερομηνία 13-2-2019 αφορούν εκατέρωθεν αθέτηση των συμβατικών υποχρεώσεων, λόγω μη τήρησης οικονομικών όρων της σύμβασης (μη εξόφληση τιμολογίων, εξαιτίας άρνησης Τραπεζών να προβούν σε δανειοδότηση της δικαιούχου Ε... και αποχώρησης συγκεκριμένων μελών της). Όπως προεκτέθηκε (βλ. ανωτέρω, παρ. 30), οι οικονομικές δυσκολίες καθ'εαυτές δεν θεωρούνται ανωτέρα βία. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση, η ερωτώσα Υπηρεσία, στο πλαίσιο της ουσιαστικής της εκτίμησης, θα πρέπει να εξετάσει, επιπλέον, εάν τα επικαλούμενα από την δικαιούχο γεγονότα και τελικώς η καταγγελία της σύμβασής της με τον εκτελεστικό οργανισμό, συνιστούν γεγονότα με απρόβλεπτο χαρακτήρα, συνεπαγόμενα ανυπέρβλητες ή ιδιαιτέρως επαχθείς δυσκολίες που καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την υλοποίηση της δράσης. Πέραν των ανωτέρω, θα πρέπει να εξετάσει εάν καταβλήθηκε εκ μέρους της δικαιούχου κάθε δυνατή προσπάθεια υπέρβασης των οικονομικών δυσχερειών και αποκατάστασης της ορθής λειτουργίας της σύμβασης με τον εκτελεστικό οργανισμό,



καθώς επίσης και εάν έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία κοινοποίησης της ανωτέρας βίας ή των έκτακτων περιστάσεων (βλ. ανωτέρω, παρ. 16).

33. Πέραν των ανωτέρω, δεν εκτίθεται στην κοινοποίηση της αναστολής αιτιολογημένη πρόβλεψη της ημερομηνίας επανέναρξης της υλοποίησης, υπό την έννοια ότι δεν υπάρχει αιτιολογημένη πρόβλεψη άρσης της οικονομικής αδυναμίας και ικανότητας εξόφλησης των τιμολογίων σε περίπτωση που συναφθεί σύμβαση με τυχόν αναδειχθησόμενο νέο εκτελεστικό οργανισμό. Κατά συνέπεια, η κοινοποίηση της αναστολής δεν περιλαμβάνει ένα απαραίτητο στοιχείο κατά το άρθρο 33.1.2 της συμφωνίας επιχορήγησης και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει υποβληθεί κατά την προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό διαδικασία.

34. Περαιτέρω, η καταγγελία της σύμβασης μεταξύ δικαιούχου και εκτελεστικού οργανισμού και η συνακόλουθη αναστολή υλοποίησης της δράσης από τον δικαιούχο εμπίπτουν στην έννοια της νομικής, οικονομικής και οργανωτικής κατάστασης της δικαιούχου Ε..., η οποία *«είναι πιθανό να επηρεάσει ή να καθυστερήσει ουσιαστικά την υλοποίηση της δράσης»*, και συνιστά, συνεπώς, λόγο καταγγελίας της σύμβασης από το κράτος μέλος, κατά το άρθρο 34.3.1 παράγραφος 2 της συμφωνίας επιχορήγησης (βλ. ανωτέρω, παρ. 16).

35. Περαιτέρω, η καταγγελία της σύμβασης μεταξύ της δικαιούχου Ε... και του εκτελεστικού οργανισμού, καθώς και η αναστολή της υλοποίησης της δράσης από τη δικαιούχο επιφέρουν ουσιώδη μεταβολή των όρων του Προγράμματος, όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα, και τα πρόσωπα την υποχρέων. Λαμβανομένου υπόψη του ανωτέρω δεδομένου, η Υπηρεσία μπορεί να καταγγείλει τη συμφωνία επιχορήγησης, εάν κρίνει ότι η συνέχιση της υλοποίησης είναι αδύνατη ή εάν οι αναγκαίες τροποποιήσεις της συμφωνίας θα έθεταν υπό αμφισβήτηση την απόφαση επιχορήγησης, σύμφωνα με το άρθρο 34.3.1 παράγραφος 4 της συμφωνίας επιχορήγησης.

36. Πέραν των ανωτέρω, η αθέτηση των οικονομικών υποχρεώσεων της δικαιούχου Ε... έναντι του εκτελεστικού οργανισμού, η επακολουθήσασα καταγγελία της μεταξύ τους σύμβασης, καθώς και η μη νόμιμη κοινοποίηση της αναστολής, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, μπορεί, ανάλογα και με τα συμπεράσματα στα οποία θα καταλήξει η ερωτώσα Υπηρεσία κατά την αξιολογική της κρίση (βλ. ανωτέρω παρ. 30-33), να εμπίπτουν στην έννοια των ουσιωδών σφαλμάτων και της σοβαρής αθέτησης

υποχρεώσεων της συμφωνίας επιχορήγησης που συνιστούν παρατυπία (άρθρο 34.3.1 παράγραφος 9 της συμφωνίας επιχορήγησης), η οποία ενέχει τον κίνδυνο, κατά την ουσιαστική εκτίμηση της Υπηρεσίας, να μην καταστεί δυνατή η υλοποίηση, εντός του ορισθέντος χρονοδιαγράμματος, των δράσεων που έχει συμφωνηθεί να υλοποιηθούν από εκτελεστικό οργανισμό. Σημειωτέον ότι, συνακόλουθο αποτέλεσμα των ανωτέρω θα είναι η αθέτηση των υποχρεώσεων του κράτους μέλους έναντι της Ένωσης και η ελλιπής απορρόφηση της ενωσιακής χρηματοδότησης.

37. Επομένως, με βάση τα ανωτέρω ερμηνευτικά δεδομένα, η Υπηρεσία μπορεί σύμφωνα με την ουσιαστική της εκτίμηση και την αξιολογική της κρίση να προβεί στην καταγγελία της συμφωνίας επιχορήγησης, υπό τις προεκτεθείσες προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 34.3.1. αυτής (βλ. ανωτέρω, παρ. 16). Η νομιμότητα της κοινοποιηθείσας αναστολής, καθώς και η συνδρομή των προϋποθέσεων καταγγελίας της συμφωνίας επιχορήγησης, δεν αρκεί να βασίζεται μόνο σε εξαγγελίες και γενικές διαβεβαιώσεις από πλευράς της δικαιούχου Ε..., αλλά θα πρέπει να αποδεικνύεται από πραγματικά δεδομένα, η ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των οποίων εναπόκειται στην ερωτώσα Υπηρεσία.

Απάντηση

38. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ'), γνωμοδοτεί, ομόφωνα ως εξής :

α) Στη συμφωνία επιχορήγησης δεν προβλέπεται έγκριση από την Υπηρεσία της αναστολής υλοποίησης της δράσης στην οποία προβαίνει ο δικαιούχος.

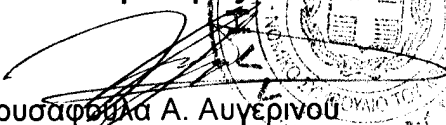
Στην προκειμένη περίπτωση, η κοινοποίηση της αναστολής δεν περιλαμβάνει ένα απαραίτητο στοιχείο κατά το άρθρο 33.1.2 της συμφωνίας επιχορήγησης και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει υποβληθεί κατά την προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό διαδικασία, διότι, σ' αυτήν, δεν αναφέρεται αιτιολογημένα η προβλεπόμενη ημερομηνία επανέναρξης της υλοποίησης της δράσης.

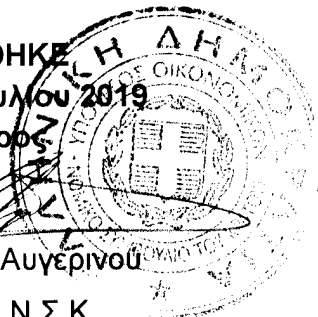
β) Η Υπηρεσία μπορεί, κατά την ουσιαστική της εκτίμηση και την αξιολογική της κρίση να προβεί στην καταγγελία της συμφωνίας επιχορήγησης, υπό τις προεκτεθείσες προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 34.3.1. αυτής. Η νομιμότητα της κοινοποιηθείσας αναστολής, καθώς και η συνδρομή των προϋποθέσεων καταγγελίας



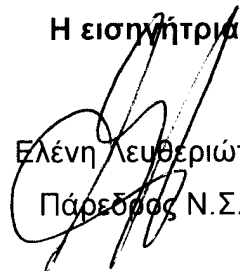
της συμφωνίας επιχορήγησης, δεν αρκεί να βασίζεται μόνο σε εξαγγελίες και γενικές διαβεβαιώσεις από πλευράς της δικαιούχου Ε..., αλλά θα πρέπει να αποδεικνύεται από πραγματικά δεδομένα, η ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των οποίων εναπόκειται στην ερωτώσα Υπηρεσία.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ
Αθήνα, 10 Ιουλίου 2019
Η Πρόεδρος


Χρυσάφουλα Α. Αυγερινού
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η εισηγήτρια


Ελένη Λευθεριώτου
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.