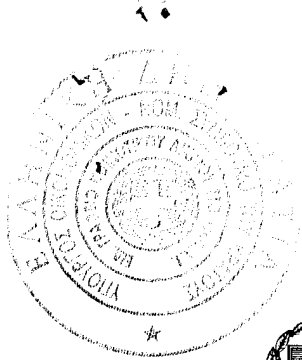




**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 192/2019

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

Συνεδρίαση της 9^{ης} Οκτωβρίου 2019

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη : Γαρυφαλιά Σκιάνη, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Μαρία Σπάσου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

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

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 926/83262/16-4-2019 του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων - Γενική Δ/ση Γεωργίας – Δ/ση Συστημάτων Καλλιέργειας και Προϊόντων Φυτικής Παραγωγής

Ερώτημα: Ερωτάται αν υπάρχει δυνατότητα, παρά τις αρνητικές διαπιστώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, νέες δράσεις συμπεριλαμβανόμενες σε τροποποίηση Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) Οργάνωσης Παραγωγών (ΟΠ) οπωροκηπευτικών, κατά τη διάρκεια του έτους, να υλοποιηθούν και να τιμολογηθούν πριν από την έκδοση της απόφαση έγκρισης της τροποποίησης ή πριν από



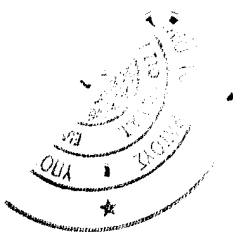
την υποβολή του αιτήματος τροποποίησης, σε περίπτωση που εισαχθεί σχετική νομοθετική ρύθμιση προσδίδουσα στην έγκριση αναδρομική ισχύ ή προβλεφθεί ρητώς αναδρομική ισχύς στην απόφαση έγκρισης της τροποποίησης.

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

Ιστορικό

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

1. Το τιθέμενο ερώτημα προέκυψε κατά την υλοποίηση δράσεων όπως έξοδα απασχόλησης εξειδικευμένου προσωπικού, χρήση πιστοποιημένου πολλαπλασιαστικού υλικού, αγορά πλαστικών φύλλων για την κάλυψη θερμοκηπίων, πιλοτική εφαρμογή προγράμματος εξαπόλυσης ωφέλιμου αρπτακτικού κλπ.
2. Σύμφωνα με την υπουργική απόφαση με αριθμό 4270/139407/2018, οι νέες δράσεις που περιλαμβάνονται σε μία εντός έτους τροποποίηση ΕΠ είναι επιλέξιμες για ενίσχυση εφόσον υλοποιούνται και, ως εκ τούτου, τιμολογούνται κατόπιν της έκδοσης της σχετικής απόφασης έγκρισης τροποποίησης. Η εν λόγω διάταξη ήταν αποτέλεσμα εκτέλεσης σχεδίου δράσης, το οποίο συμφωνήθηκε κατόπιν των ευρημάτων του ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του έτους 2016 και διμερούς σύσκεψης της Ελληνικής Δημοκρατίας με αυτή. Ειδικότερα :
3. Από 5-12-2016 έως 9-12-2016 πραγματοποιήθηκε έλεγχος στη χώρα μας από την ΕΕ (έρευνα FV/2016 007 GR - εκκαθάριση ως προς τη συμμόρφωση σύμφωνα με το άρθρο 52 του κανονισμού 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2013) και, όπως εκτίθεται στη σχετική συνοπτική έκθεση D(2018)7353313/07-01-2019, διαπιστώθηκε (σημείο 4.1.1) ότι :
«Οι ελληνικές αρχές επιτρέπουν στις ΟΠ να υποβάλουν μία τροποποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους έως την 30^η Σεπτεμβρίου. Για τις τροποποιήσεις αυτές θα απαιτείται πάντοτε επίσημη έγκριση [κ.υ.α. 266355/2009



(ΦΕΚ Β' 594/01.04.2009), άρθρο 14 παρ. 2] ...

Οι περισσότερες ΟΠ εκμεταλλεύονται αυτή τη δυνατότητα, εγκαταλείποντας δραστηριότητες, προσθέτοντας νέες και τροποποιώντας τον προϋπολογισμό άλλων ... Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται με την επίσημη έγκριση που εκδίδει το υπουργείο έως την 20^η Ιανουαρίου.

... οι ΟΠ υλοποιούν τις νέες δραστηριότητες, όπως αυτές περιλαμβάνονται στην τροποποίηση, πριν την επίσημη έγκρισή τους από το υπουργείο. Επιπλέον, σε δύο ΟΠ, ... οι νέες δραστηριότητες που περιλαμβάνονταν στην τροποποίηση άρχισαν να υλοποιούνται ήδη πριν από την υποβολή της εν λόγω τροποποίησης από τις ΟΠ στις αρχές ...

Για τη συμμόρφωση με τα άρθρα 64 έως 66 και το άρθρο 69 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 543/2011, οι ΟΠ θα έπρεπε να περιμένουν την επίσημη έγκριση ... και στη συνέχεια ... να υλοποιήσουν τις νέες δράσεις ...

4.1.3 ... Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος για το Ταμείο να μην προστατεύεται επαρκώς, αφού το ελληνικό σύστημα ελέγχου, βασιζόμενο στην πράξη στους εκ των υστέρων ελέγχους, επιτρέπει την υλοποίηση των δράσεων πριν από την έγκρισή τους και καθιστά πολύ πιο δύσκολη την απόρριψή τους σε μεταγενέστερο στάδιο. Επιπλέον, οι εκ των υστέρων έλεγχοι δεν παρέχουν εύλογη βεβαιότητα ότι έχουν διενεργηθεί με τον ίδιο τρόπο και την ίδια αυστηρότητα με τους εκ των προτέρων ελέγχους που απαιτούνται βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 542/2011...».

4. Με βάση τα ανωτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την εκτελεστική απόφαση 2019/265 της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2019, επέβαλε στην Ελληνική Δημοκρατία κατ'αποκοπή δημοσιονομική διόρθωση ποσοστού 5% επί των συνολικών δαπανών, η οποία ανήλθε σε 1.557.623,39€. Κατά της εκτελεστικής αυτής απόφασης η Ελληνική Δημοκρατία δεν υπέβαλε αίτηση στο Όργανο Συμβιβασμού, δυνάμει του εγγράφου με αριθμό 2622/19-7-2018 του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και του εγγράφου με αριθμό 47066/4-7-2018 του ΟΠΕΚΕΠΕ και δεν άσκησε προσφυγή, δυνάμει του Πρακτικού του Δ' Τμήματος του Ν.Σ.Κ. με αριθμό 1415 της 10^{ης} Απριλίου 2019. Ταυτοχρόνως, εκπονήθηκε σχέδιο δράσης, στο πλαίσιο του οποίου θεσπίστηκε η παράγραφος 2B του άρθρου 14 της υ.α. 4270/139407/2018.

5. Με το έγγραφό της με αριθμό 1316/118381/24-5-2019, η ερωτώσα υπηρεσία

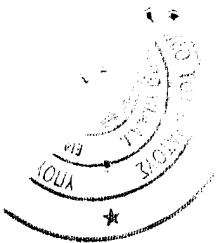


απέστειλε ερώτημα στη Δ/ση Γεωργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με το οποίο ρωτούσε : α) εάν σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία για τα ΕΠ των ΟΠ του τομέα των οπωροκηπευτικών, υπάρχει η δυνατότητα ορισμένες δράσεις οι οποίες περιλαμβάνονται σε αίτηση τροποποίησης του ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους, να υλοποιηθούν σε χρόνο μεταγενέστερο της αίτησης ή προγενέστερο της επίσημης έγκρισης της τροποποίησης από την αρμόδια αρχή και β) εάν το κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να καθορίσει σχετική διάταξη στην εθνική του νομοθεσία και υπό ποιές προϋποθέσεις.

6. Η Δ/ση Γεωργίας, με το έγγραφό της Ref.Ares(2019)290268-05/07/2019, απάντησε ως εξής :

«Σύμφωνα με το άρθρο 34 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/891, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφασίζουν για όλες τις αιτήσεις τροποποίησης, ώστε οι τροποποιήσεις που εγκρίνονται να εφαρμόζονται από την 1^η Ιανουαρίου του πρώτου έτους εφαρμογής τους ... Σε περίπτωση που, κατ'έξαιρεση, για δεόντως αιτιολογημένους λόγους, τα κράτη μέλη λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τροποποιήσεις των ΕΠ που ζητήθηκαν κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους πριν από τις 20 Ιανουαρίου, η απόφαση έγκρισης μπορεί να προβλέπει ότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες από την 1^η Ιανουαρίου του έτους που έπεται της υποβολής της αίτησης (άρθρο 34 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/891). Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεωρήσουν επιλέξιμες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν το έτος N-1, δηλαδή, πριν από την 1^η Ιανουαρίου του έτους N για το έτος εφαρμογής N του ΕΠ, ακόμη και στις περιπτώσεις που οι εν λόγω δαπάνες είχαν συμπεριληφθεί στην αίτηση τροποποίησης του ΕΠ.

Σύμφωνα με το άρθρο 34 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/891, τα κράτη μέλη δύνανται επίσης να εγκρίνουν τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια του έτους εφαρμογής («εκτέλεσης») του ΕΠ. Ωστόσο, οι τροποποιήσεις αυτές μπορούν να αφορούν **μόνο** τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 34 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο του κανονισμού (ΕΕ) 2017/891. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ποιες από τις εν λόγω περιπτώσεις [στοιχεία α)-δ) του άρθρου 34 παράγραφος 2) δεύτερο εδάφιο] ή σε ποιο βαθμό και υπό ποιους όρους, είναι δυνατόν να τροποποιηθούν κατά τη διάρκεια του έτους εφαρμογής τους χωρίς προηγούμενη έγκριση των κρατών μελών. Οι τροποποιήσεις χωρίς προηγούμενη έγκριση των κρατών μελών είναι επιλέξιμες για ενίσχυση μόνον εφόσον κοινοποιούνται από την ΟΠ χωρίς καθυστέρηση στην αρμόδια



αρχή (βλ. επίσης αιτιολογική σκέψη 20 του προαναφερθέντος κανονισμού)».

7. Στις 22-10-2019, εστάλη με ηλεκτρονικό μήνυμα από τον ΟΠΕΚΕΠΕ προς την ερωτώσα υπηρεσία πίνακας, ο οποίος περιελάμβανε κατάλογο ΟΠ οπωροκηπευτικών και δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν πριν από την έγκριση της τροποποίησης του ΕΠ. Στο ηλεκτρονικό αυτό μήνυμα, διατυπώνεται η άποψη ότι : «... Στο παρόν πρόβλημα εφόσον αιτιολογηθεί επαρκώς για κάθε μία περίπτωση, μπορούμε να προχωρήσουμε αναλόγως. Ο λόγος που μας επιβλήθηκε το πρόστιμο και το action plan, για την συγκεκριμένη πάντα περίπτωση, ήταν ότι στις περιπτώσεις που εξέτασε ο έλεγχος, δεν υπήρχε καμία αναδρομικότητα στην απόφαση έγκρισης και καμία αιτιολόγηση για την υλοποίηση πριν από την παραλαβή της απόφασης έγκρισης».

8. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, η υπηρεσία διατύπωσε το ακόλουθο ερώτημα:

«1. Υπάρχει δυνατότητα, παρά τις αρνητικές διαπιστώσεις της ΕΕ, οι νέες δράσεις οι οποίες συμπεριλαμβάνονται στην τροποποίηση του ΕΠ των ΟΠ οπωροκηπευτικών κατά τη διάρκεια του έτους να υλοποιηθούν και ως εκ τούτου να τιμολογηθούν σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσης της σχετικής απόφασης έγκρισης της εν λόγω τροποποίησης, ακόμα και πριν την υποβολή του σχετικού αιτήματος από την ΟΠ;

2. Σε περίπτωση που :

α. προβλεφθεί διάταξη στην εθνική νομοθεσία για αναδρομικότητα ή

β. αναγράφεται ρητώς στην υπουργική απόφαση έγκρισης ΕΠ, σε σχετική παράγραφο, η αναδρομικότητα ως προς την υλοποίηση των δράσεων (κατόπιν αιτήματος και αιτιολόγησης από την ΟΠ), πριν την έκδοση της απόφασης έγκρισης».

Νομοθετικό πλαίσιο

9. Ήδη από το 2007, κατά το προϊσχύσαν δίκαιο, με το άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1580/2007 της Επιτροπής της 21ης Δεκεμβρίου 2007 προβλέπονταν αντίστοιχες ρυθμίσεις με αυτές των άρθρων 66 του εκτελεστικού κανονισμού 543/2011 και 34 του κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού 2017/891 που ισχύει σήμερα. Κατά το χρόνο, όμως, διεξαγωγής του ελέγχου από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ίσχυε ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 543/2011 της Επιτροπής της 7ης Ιουνίου 2011 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του



Συμβουλίου όσον αφορά τους τομείς των οπωροκηπευτικών και των μεταποιημένων οπωροκηπευτικών.

10. Στη διάταξη του άρθρου 66 του ανωτέρω κανονισμού, προβλέπονταν τα εξής :

«Άρθρο 66

1. Τα κράτη μέλη δύνανται να εγκρίνουν τροποποιήσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους, υπό όρους που καθορίζουν τα ίδια ...

2. Η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους αποφασίζει, όσον αφορά τις τροποποιήσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων που ζητούνται δυνάμει της παραγράφου 1, μέχρι τις 20 Ιανουαρίου του έτους που έπεται του έτους για το οποίο έχουν ζητηθεί τροποποιήσεις.

3. Κατά τη διάρκεια του έτους, η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους μπορεί να επιτρέψει στις οργανώσεις παραγωγών:

α) να υλοποιήσουν εν μέρει μόνο τα επιχειρησιακά τους προγράμματα·

β) να αλλάξουν το περιεχόμενο του επιχειρησιακού προγράμματος·

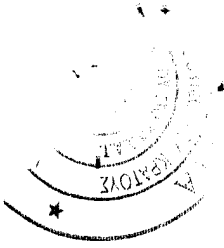
γ) να αυξήσουν το ποσό του επιχειρησιακού ταμείου κατά το πολύ 25 % του ποσού που είχε εγκριθεί αρχικά και να το μειώσουν κατά ποσοστό που καθορίζεται από τα κράτη μέλη, υπό τον όρο ότι διατηρούνται οι γενικοί στόχοι του επιχειρησιακού προγράμματος. Τα κράτη μέλη δύνανται να αυξήσουν το ποσοστό αυτό σε περίπτωση συγχώνευσης οργανώσεων παραγωγών, όπως αναφέρεται στο άρθρο 29 παράγραφος 1·

δ) να προσθέσουν εθνική χρηματοδοτική συνδρομή στο επιχειρησιακό ταμείο σε περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 93.

4. Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους όρους υπό τους οποίους είναι δυνατόν να τροποποιηθούν τα επιχειρησιακά προγράμματα κατά τη διάρκεια του έτους χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους. Οι τροποποιήσεις αυτές είναι επιλέξιμες για ενίσχυση μόνον εφόσον κοινοποιούνται χωρίς καθυστέρηση από την οργάνωση παραγωγών στην αρμόδια αρχή».

11. Το ανωτέρω άρθρο απαλείφθηκε, δυνάμει του άρθρου 79 αρ. 3 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2017/891 της Επιτροπής της 13ης Μαρτίου 2017 και επαναδιατυπώθηκε στον μεταγενέστερο κατ'εξουσιοδότηση κανονισμό 2017/891 (βλ. κατωτέρω, παρ. 13).

12. Στην αιτιολογική σκέψη με αρ. 20 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2017/891 της Επιτροπής της 13ης Μαρτίου 2017 για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ.



1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τους τομείς των οπωροκηπευτικών και των μεταποιημένων οπωροκηπευτικών κλπ., εκτίθενται τα εξής :

«(20) ... Επιπλέον, θα πρέπει να είναι δυνατή η τροποποίηση των μέτρων και των ποσών του επιχειρησιακού ταμείου κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης ενός προγράμματος. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τα εγκεκριμένα προγράμματα διατηρούν τους γενικούς τους στόχους, όλες αυτές οι τροποποιήσεις θα πρέπει να υπόκεινται σε όρια και σε όρους, που πρέπει να καθοριστούν από τα κράτη μέλη, καθώς και σε υποχρεωτική κοινοποίηση των τροποποιήσεων στις αρμόδιες αρχές.

13. Περαιτέρω, στην παράγραφο 2 του άρθρου 34 του ιδίου κανονισμού ορίζεται ότι :

«Άρθρο 34

2. Τα κράτη μέλη δύνανται να εγκρίνουν τροποποιήσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους, υπό όρους που καθορίζουν τα ίδια. Οι αποφάσεις για αυτές τις τροποποιήσεις λαμβάνονται μέχρι τις 20 Ιανουαρίου του έτους που έπεται του έτους υποβολής της αίτησης για τις τροποποιήσεις.

Κατά τη διάρκεια του έτους, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν στις οργανώσεις παραγωγών:

α) να υλοποιήσουν εν μέρει μόνο τα επιχειρησιακά τους προγράμματα·

β) να αλλάξουν το περιεχόμενο των επιχειρησιακών προγραμμάτων·

γ) να αυξήσουν το ποσό του επιχειρησιακού ταμείου κατά το πολύ 25 % του ποσού που είχε εγκριθεί αρχικά και να το μειώσουν κατά ποσοστό που καθορίζεται από τα κράτη μέλη, υπό τον όρο ότι διατηρούνται οι γενικοί στόχοι του επιχειρησιακού προγράμματος·

δ) να προσθέσουν εθνική χρηματοδοτική συνδρομή στο επιχειρησιακό ταμείο σε περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 53.

Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους όρους υπό τους οποίους είναι δυνατόν να τροποποιηθούν τα επιχειρησιακά προγράμματα κατά τη διάρκεια του έτους χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους. Οι τροποποιήσεις αυτές είναι επιλέξιμες για ενίσχυση μόνον εφόσον κοινοποιούνται χωρίς καθυστέρηση από την οργάνωση παραγωγών στην αρμόδια αρχή ...

3. Οι αιτήσεις τροποποίησης συνοδεύονται από δικαιολογητικά τα οποία αναφέρουν τον λόγο, τη φύση και τις επιπτώσεις των αλλαγών».



14. Στη διάταξη του άρθρου 14 της η.υ.α. με αριθμό 4270/139407/2018 (ΦΕΚ Β' 5/5.1.2018), Καθορισμός των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ... σχετικά με ... την Εθνική Στρατηγική για βιώσιμα Επιχειρησιακά Προγράμματα στον τομέα των Οπωροκηπευτικών, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 1 της ΥΑ 1870/107783/2018 (ΦΕΚ Β' 3386/10.08.2018), ορίζονται τα εξής :

«Άρθρο 14

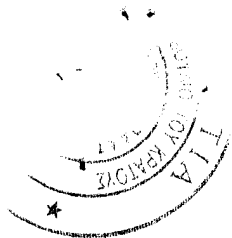
2. Α. Τροποποιήσεις επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους

α. Οι ΟΠ ... μπορούν να ζητήσουν κατά τη διάρκεια του έτους υλοποίησης του επιχειρησιακού τους προγράμματος μία μόνο τροποποίησή αυτού, με την προϋπόθεση ότι διατηρούνται αμετάβλητοι οι γενικοί στόχοι του επιχειρησιακού προγράμματος. Οι νέες δράσεις που ενδεχομένως περιλαμβάνονται στην συγκεκριμένη τροποποίηση είναι επιλέξιμες για ενίσχυση εφόσον αυτές υλοποιούνται και ως εκ τούτου τιμολογούνται κατόπιν της έκδοσης της σχετικής απόφασης έγκρισης τροποποίησης. Στις νέες δράσεις του προηγούμενου εδαφίου περιλαμβάνεται και η ενδεχόμενη αύξηση του προϋπολογισμού μιας ήδη εγκεκριμένης δράσης. Η τροποποίηση του προηγούμενου εδαφίου δύναται να περιλαμβάνει αποκλειστικά και μόνο τα κάτωθι: ...

δ. Ειδικά και κατ'εξάιρεση για το έτος 2017 στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της αξιολόγησης και ελέγχου των δαπανών για τις τροποποιήσεις των ΕΠ των ΟΠ οπωροκηπευτικών έτους 2017, οι δράσεις που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις τροποποίησης και υλοποιήθηκαν πριν την έγκριση είναι επιλέξιμες για ενίσχυση» (προστέθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 1 της ΥΑ 1870/107783/2018, ΦΕΚ Β' 3386/10.08.2018).

«Β. Τροποποιήσεις επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια Εθνική αρχή.

Οι ΟΠ μπορούν να τροποποιήσουν τα ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους υλοποίησης χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια Εθνική αρχή του, υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: ...



Οι ΟΠ ... υποβάλλουν τον τροποποιημένο πίνακα του ΕΠ, αποκλειστικά για το τρέχον έτος, δύο μήνες πριν από την έναρξη εφαρμογής των σχετικών δράσεων ... Ο πίνακας συνοδεύεται από διευκρινίσεις σχετικά με την αιτία της προτεινόμενης τροποποίησης.

Η τριμελής Επιτροπή ... αφού λάβει υπόψη τις ανωτέρω προϋποθέσεις, αποδέχεται ή όχι το αίτημα εντός 15 ημερών. Σε περίπτωση αποδοχής του αιτήματος ενημερώνει εγγράφως την Ο.Π. ... Σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος, ενημερώνει εγγράφως την Ο.Π.

15. Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 15 της ίδιας υ.α., το οποίο αφορά, μεταξύ άλλων, την αξιολόγηση, και έγκριση των τροποποιήσεων ΕΠ, ορίζεται ότι :

«1. Ο έλεγχος ... των τροποποιήσεων των επιχειρησιακών προγραμμάτων του άρθρου 14 της παρούσας ... γίνεται από ... επιτροπή ..., η οποία, κατόπιν των ελέγχων που διενεργεί, συντάσσει σχετική έκθεση ελέγχου. Οι προαναφερθείσες εισηγήσεις, καθώς και τυχόν συμπληρωματικά δικαιολογητικά ... υποβάλλονται στην αρμόδια Διεύθυνση Συστημάτων Καλλιέργειας και Προϊόντων Φυτικής Παραγωγής ή στη Δ/ση Αξιοποίησης και Τεχνολογίας Τροφίμων του ΥΠΑΑΤ ως εξής: ...

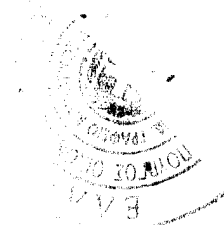
5. Η Δ/ση Συστημάτων Καλλιέργειας και Προϊόντων Φυτικής Παραγωγής και η Δ/ση Δ/σης Αξιοποίησης και Τεχνολογίας Τροφίμων κοινοποιεί στις αρμόδιες Διευθύνσεις Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής των Περιφερειακών Ενοτήτων τις αποφάσεις έγκρισης ή απόρριψης: ...

γ. των τροποποιήσεων των επιχειρησιακών προγραμμάτων της υποπαρ. Α της παρ. 2 του άρθρου 14 έως την 20η Ιανουαρίου του έτους που έπεται της υποβολής της αίτησης για τις τροποποιήσεις (παρ. 2 του άρθρου 34 του κατ'έξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2017/891)».

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 :

16. α) Ο έλεγχος που πραγματοποιήθηκε στη χώρα μας από την ΕΕ από 5-12-2016 έως

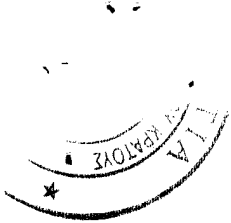


9-12-2016 διεπόταν από τον εκτελεστικό κανονισμό 543/2011, ο οποίος παρείχε στα κράτη μέλη (άρθρο 66 παρ. 4) τη δυνατότητα να εγκρίνουν τροποποιήσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά τη διάρκεια του έτους, χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια αρχή, υπό όρους που θα καθόριζαν τα ίδια. Η κ.υ.α. 266355/2009 (άρθρο 14 παρ. 2), που είχε εκδοθεί κατ'εφαρμογή του ανωτέρω κανονισμού και ίσχυε κατά το χρόνο του ελέγχου, δεν περιελάμβανε ειδική διάταξη που να προβλέπει δυνατότητα υλοποίησης των τροποποιήσεων αυτών πριν από την έγκριση της αρμόδιας αρχής. Παρά ταύτα, η ΕΕ διαπίστωσε κατά τον έλεγχο ότι ΟΠ υλοποιούσαν τις νέες δραστηριότητες, όπως αυτές περιλαμβάνονται στην τροποποίηση, όχι μόνο πριν από την έγκρισή τους, αλλά και πριν από την υποβολή της εν λόγω τροποποίησης, γι'αυτό και επέβαλε στην Ελληνική Δημοκρατία δημοσιονομική διόρθωση και την εκπόνηση και εκτέλεση σχεδίου δράσης για τη ρύθμιση των τροποποιήσεων κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης σύμφωνα με τον ανωτέρω κανονισμό.

β) Ο ισχύων σήμερα κατ'εξουσιοδότηση κανονισμός 2017/891, προβλέπει επίσης δυνατότητα των κρατών μελών να καθορίζουν τους όρους υπό τους οποίους είναι δυνατόν να τροποποιηθούν τα επιχειρησιακά προγράμματα κατά τη διάρκεια του έτους από την αρμόδια αρχή. Η ισχύουσα υ.α. με αριθμό 4270/139407/2018 προβλέπει (άρθρο 14) συγκεκριμένες προϋποθέσεις, υπό τις οποίες οι ΟΠ μπορούν να τροποποιήσουν τα ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους υλοποίησης χωρίς προγενέστερη έγκριση από την αρμόδια εθνική αρχή.

γ) Με βάση τα ανωτέρω δεδομένα, κατ'ουσίαν, αυτό που απασχολεί την ερωτώσα υπηρεσία είναι εάν δύναται να προβλεφθεί ρητώς ότι η μεταγενέστερη έγκριση των εν λόγω τροποποιήσεων ανατρέχει στο χρόνο υλοποίησης της τροποποίησης και εάν ο χρόνος αυτός μπορεί να είναι προγενέστερος ακόμα και της υποβολής της τροποποίησης.

17. Περαιτέρω, από τις διατάξεις των προεκτεθέντων κανονισμών (βλ. ανωτέρω, παρ. 10-13) προκύπτει ο κανόνας ότι δραστηριότητες που περιλαμβάνονται σε τροποποίηση δεν θα πρέπει να ολοκληρώνονται πριν από την ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας, η οποία διαπιστώνεται με την απόφαση έγκρισης της τροποποίησης από την αρμόδια αρχή τους κρατούς μέλους.



18. Όμως, όσον αφορά τις τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης, οι εν λόγω κανονισμοί παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεσπίσουν σαφείς όρους, εντός των σκοπών και των ρυθμίσεων που θέτουν οι κανονισμοί αυτοί, υπό τους οποίους δραστηριότητες που περιλαμβάνονται σε τροποποίηση θα μπορούν να ολοκληρώνονται «χωρίς προγενέστερη έγκριση» από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

19. Ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, απαιτείται η εξής προκαταρκτική παρατήρηση : η επίμαχη ρύθμιση που επιτρέπει τροποποίηση ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης «χωρίς προγενέστερη έγκριση», πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του σκοπού του ενωσιακού νομοθέτη, όπως αυτός διατυπώνεται διαχρονικά με τους προεκτεθέντες κανονισμούς, και σύμφωνα με το σύστημα διαδικασιών που επίσης διαχρονικά αυτός έχει θεσπίσει.

20. Με βάση το δεδομένο αυτό, ως «έγκριση» νοείται πράξη, η οποία επιτρέπει στις ΟΠ να λάβουν μέτρα και να προβούν σε ενέργειες στο μέλλον. Πρόκειται για έννοια του ενωσιακού δικαίου που, όπως κάθε αντίστοιχη του δικαίου αυτού, έχει αυτοτέλεια και δεν αντιστοιχεί σε διαδικαστικά στάδια του εθνικού δικαίου (όπως νοείται, εν προκειμένω, η απόφαση του Υπουργού). Κατά συνέπεια, η φράση «χωρίς προγενέστερη έγκριση» έχει την έννοια ότι το επιτρεπτό κρίνεται αμέσως κατά το χρόνο κατά τον οποίο ζητείται η υλοποίηση της δράσης. Αυτό το σκοπό εξυπηρετεί και η απαραίτητη προϋπόθεση που τίθεται από τους κανονισμούς για κοινοποίηση της τροποποίησης στην αρμόδια εθνική αρχή χωρίς καθυστέρηση. Η υποχρέωση για άμεση κοινοποίηση εξυπηρετεί επίσης την εξασφάλιση πλήρους εκ των προτέρων ελέγχου που απαιτείται βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 542/2011 και του αντίστοιχου άρθρου 25 του μεταγενέστερου και ισχύοντος σήμερα εκτελεστικού κανονισμού 2017/892 της Επιτροπής της 13^{ης} Μαρτίου 2017. Στην διεξαγωγή του ελέγχου αυτού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη σημασία κατά την διεξαγωγή της έρευνας στη χώρα μας, όπως προκύπτει από τη συνοπτική έκθεση του ελέγχου (βλ. ανωτέρω, παρ. 3).

21. Ειδικότερα, από τις ανωτέρω διατάξεις των κανονισμών συνάγεται ότι, διαχρονικά, έχει θεσπιστεί στο ενωσιακό δίκαιο ένα σύστημα αντιμετώπισης των υποβαλλόμενων τροποποιήσεων ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης, το οποίο έχει ως εξής :



i) Επιτρέπεται η υποβολή αιτήσεων τροποποίησης κατά τη διάρκεια του έτους, υπό την προϋπόθεση ότι οι τροποποιήσεις αυτές δεν μεταβάλλουν τους γενικούς στόχους του Προγράμματος, έχουν το περιεχόμενο που προβλέπεται διαχρονικά στους ανωτέρω κανονισμούς και διέπονται επιπλέον από συγκεκριμένους όρους που τίθενται από τα κράτη μέλη. Οι τροποποιήσεις αυτές υπόκεινται σε έγκριση από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και, συνεπώς, η υλοποίηση και τιμολόγησή τους έπονται της έγκρισης.

ii) Επιτρέπονται τροποποιήσεις ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους εκτέλεσης «χωρίς προγενέστερη έγκριση», σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, ειδικότερες των ανωτέρω προβλεπόμενων, υπό την έννοια ότι δεν θα ήταν λογικό οι τροποποιήσεις για τις οποίες δεν απαιτείται προηγούμενη έγκριση να είναι ευρύτερες από αυτές για τις οποίες απαιτείται. Και οι ειδικότερες αυτές περιπτώσεις υπόκεινται σε όρους που τίθενται από τα κράτη μέλη.

22. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τους βασικούς κανόνες που διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου γίνονται δεκτές τροποποιήσεις εντός του έτους εκτέλεσης, ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να παραγνωρίσει τους ανωτέρω κανόνες και να θεσπίσει μία επιπλέον δυνατότητα τροποποίησης των ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους, η οποία δεν προβλέπεται από τους ανωτέρω κανονισμούς και υπερβαίνει το περιθώριο εκτίμησης που οι κανονισμοί αυτοί καταλείπουν στα κράτη μέλη. Αντιθέτως, θα πρέπει να ρυθμίσει τις εν λόγω τροποποιήσεις σύμφωνα με το σύστημα που είναι δομημένο από τους ανωτέρω κανονισμούς και να θέσει προϋποθέσεις στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, οι οποίες να εξασφαλίζουν την διαφύλαξη των προβλέψεων του προϋπολογισμού του ΕΠ και την διενέργεια των απαιτούμενων ελέγχων, ώστε να μην καταστρατηγούνται οι κανόνες της επιλεξιμότητας, οι οποίοι αποσκοπούν στην χρησιμοποίηση των δαπανών για μία σαφώς καθορισμένη δράση.

23. Επομένως, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι δεν προβλέπεται σε όλους τους ανωτέρω κανονισμούς δυνατότητα υλοποίησης και τιμολόγησης τροποποιήσεων ΕΠ εντός του έτους εκτέλεσης πριν από την παροχή έγκρισης από τις αρμόδιες αρχές και πρόβλεψης για αποδοχή της επιλεξιμότητας των σχετικών δαπανών αναδρομικά από το χρόνο υλοποίησης των τροποποιήσεων.

24. Επιπλέον, σύμφωνα με τους προεκτεθέντες κανονισμούς, απαιτείται κοινοποίηση των τροποποιήσεων στην αρμόδια εθνική αρχή χωρίς καθυστέρηση και προσκόμιση

από την ΟΠ των απαραίτητων δικαιολογητικών, από τα οποία θα πρέπει να αποδεικνύεται ο λόγος, η φύση και οι επιπτώσεις της αιτουμένης τροποποίησης. Θα πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται και διεξαγωγή των απαιτούμενων ελέγχων και, ιδίως, των εκ των προτέρων ελέγχων του άρθρου 25 του κανονισμού 2017/892.

25. Επίσης, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι είναι επιτρεπτό νέες δράσεις που περιλαμβάνονται στην τροποποίηση ΕΠ κατά τη διάρκεια του έτους να υλοποιηθούν και να τιμολογηθούν σε χρόνο προγενέστερο της υποβολής του σχετικού αιτήματος από την ΟΠ. Τέτοια δυνατότητα δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα σε καμία από τις διατάξεις των προαναφερθέντων κανονισμών οι οποίες διέπουν τις τροποποιήσεις των ΕΠ και συνεπώς, δεν μπορεί να προβλεφθεί σε διάταξη του εθνικού δικαίου ή σε απόφαση έγκρισης τροποποίησης.

Απάντηση

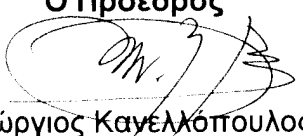
26. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ'), γνωμοδοτεί, ομόφωνα ως εξής :

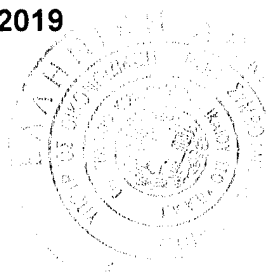
Δεν υπάρχει δυνατότητα οι νέες δράσεις, οι οποίες συμπεριλαμβάνονται στην τροποποίηση του ΕΠ των ΟΠ σπωροκηπευτικών κατά τη διάρκεια του έτους να υλοποιηθούν και, ως εκ τούτου, να τιμολογηθούν σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσης της σχετικής απόφασης έγκρισης της εν λόγω τροποποίησης και, κατά μείζονα λόγο, ούτε πριν από την υποβολή του σχετικού αιτήματος από την ΟΠ, διότι δεν προβλέπεται από το σύστημα τροποποιήσεων των κανονισμών επιτρεπτή περίπτωση μεταγενέστερης έγκρισης με αναδρομική ισχύ. Κατά συνέπεια, δεν δύναται να προβλεφθεί διάταξη στην εθνική νομοθεσία για τέτοιου είδους αναδρομικότητα, ούτε δύναται να προβλέπεται αυτή ρητώς στην υπουργική απόφαση έγκρισης του ΕΠ.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

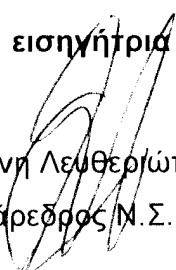
Αθήνα, 25 Οκτωβρίου 2019

Ο Πρόεδρος


Γεώργιος Κανελλόπουλος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια


Ελένη Λευθερίωτου
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.