



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 74/2020

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ ΣΤ΄

Συνεδρίαση της 10ης Ιουνίου 2020

Σύνθεση

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

Μέλη: Ασημίνα Ροδοκάλη, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Μαρία Σπάσου, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλής Αγγέλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

Εισηγήτρια : Ιωάννα Παχή, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη άνευ ψήφου)

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 3835/24-5-2019 του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων – Γενική Γραμματεία Αγροτικής Πολιτικής και Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων – Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής ΠΑΑ – Μονάδα Παροχής Γεωργικών Συμβουλών, το οποίο επαναδιατυπώθηκε με το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 6947/21-10-2019, όπως συμπληρώθηκε και διευκρινίστηκε με τα έγγραφα με αριθμό πρωτ. 7865/28-11-2019, 8525/24-12-2019, 294/22-1-2020 και 1050/27-2-2020 της ίδιας υπηρεσίας, καθώς και με το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 3965/ 13-12-2019 της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης ΠΑΑ – Μονάδα Προγραμματισμού.

Ερώτημα: Ερωτάται αν, στο πλαίσιο υλοποίησης του υπομέτρου 2.1 «Χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών στον γεωργικό τομέα», του Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας» (ΠΑΑ) 2014-2020, προκειμένου να επιλεγούν οι δικαιούχοι του υπομέτρου-πάροχοι γεωργικών συμβουλών, υφίσταται η δυνατότητα διενέργειας

άλλης ανοιχτής διαδικασίας, πέραν της προκήρυξης δημόσιου διαγωνισμού, ενόψει της τροποποίησης της διάταξης του άρθρου 15 παρ. 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 με το άρθρο 1 περ. 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 2393/2017.

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

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

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

1. Στο «Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης» που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (εφεξής ΕΓΤΑΑ) και ορίζεται στο άρθρο 61 αριθ. 1 του ν. 4314/2014 (Α' 265) ως «έγγραφο το οποίο καταρτίζεται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ... καλύπτει όλη την επικράτεια για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 και εγκρίνεται από την Επιτροπή», εντάσσεται το υπομέτρο 2.1 «Χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών στον γεωργικό τομέα».
2. Οι υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, που προβλέπονται από το ως άνω υπομέτρο συμβάλλουν, ώστε οι γεωργοί και κυρίως οι νέοι γεωργοί να βελτιώσουν την αειφόρο διαχείριση και τη συνολική απόδοση της εκμετάλλευσης ή της επιχείρησής τους. Για το λόγο αυτό, μεταξύ των ενισχύσεων που χρηματοδοτεί το ΕΓΤΑΑ, συγκαταλέγονται οι προοριζόμενες για την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στους γεωργούς.
3. Ως διαχειριστική Αρχή, υπεύθυνη για τη διαχείριση και υλοποίηση του ΠΑΑ, έχει οριστεί η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (εφεξής ΕΥΔ ΠΑΑ), η οποία ασκεί, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 62 παρ. 1 Α υπ' αριθ. 1 του ν. 4314/2014, όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από τον κανονισμό (ΕΕ) 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
4. Σε εφαρμογή των άρθρων 66 του ως άνω κανονισμού και 65 του ν. 4314/2014, με την απόφαση 24944/20-9-2016 των Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Β' 3066), όπως τροποποιήθηκε με την κ.υ.α. 927/2018 (Β' 1116), η Μονάδα Παροχής Γεωργικών Συμβουλών (ερωτώσα υπηρεσία), έχει ορισθεί ως Ενδιάμεσος Φορέας του υπομέτρου 2.1 ΠΑΑ. Η υπηρεσία αυτή μεριμνά για την διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου εφαρμογής του υπομέτρου,



προβαίνει στην κατάρτιση του σχετικού Τεχνικού Δελτίου, σύμφωνα με το άρθρο 2 και το παράρτημα Ι του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 της Επιτροπής και στην εξειδίκευση των περιλαμβανομένων σ' αυτό βασικών όρων υλοποίησής του, με την έκδοση υπουργικής απόφασης.

5. Η εφαρμογή του Μέτρου 2 διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 15 του Κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, του οποίου οι παράγραφοι 2 και 3 τροποποιήθηκαν – όπως παρατίθεται κατωτέρω στο οικείο κεφάλαιο της νομοθεσίας – με τις διατάξεις του άρθρου 1 περ. 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/2393 (Omnibus Agro).

6. Στην παράγραφο 3 του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπεται ότι «οι πάροχοι του μέτρου αυτού επιλέγονται μέσω διαδικασίας ανοικτής τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς» και όχι μέσω προσκλήσεων υποβολής προσφορών και διαδικασίας επιλογής, διεπόμενης από το δίκαιο περί δημοσίων προμηθειών, όπως όριζε η ίδια διάταξη πριν από την τροποποίησή της. Με δεδομένη την τροποποίηση αυτή η ερωτώσα υπηρεσία προβληματίζεται σχετικά με τη δυνατότητα υλοποίησης του υπο-Μέτρου 2.1. μέσω δημόσιας ανοικτής πρόσκλησης υποβολής αιτήσεων, χωρίς τήρηση των διατάξεων του ν. 4412/2016.

7. Ειδικότερα, στο υπ' αριθ. 7865/28-11-2019 έγγραφό της εκτίθενται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα : « ... Όπως αναφέραμε στην αρχική επιστολή μας, αφορμή για το ερώτημα που θέσαμε είναι η τροποποίηση του άρθρου 15, και ιδίως των παραγράφων 2 και 3, του Καν. (ΕΕ) 1305/2013 από τον Καν. (ΕΕ) 2017/2393 (Omnibus), που κατήργησε τη διάταξη «Η διαδικασία επιλογής διέπεται από το δίκαιο περί δημοσίων προμηθειών» και αφορά το κατά πόσον αυτό δίνει τη δυνατότητα στην Μονάδα μας, ως ΕΦΔ, για επιλογή των δικαιούχων μέσω ανοικτής πρόσκλησης υποβολής αιτήσεων. Η απάντηση που λάβαμε στο ερώτημα που θέσαμε στην Επιτροπή κρίναμε ότι δίνει δυνατότητα μη εφαρμογής πλαισίου δημοσίων συμβάσεων («The changes in the Omnibus merely enlarge the selection procedures beyond public procurement and do not call for Greece to change the way in which it intended to implement M2»), εφαρμοστέο ωστόσο είναι το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο («Please note that both national and EU law are applicable.»). Οι απαντήσεις στα επόμενα ερωτήματά μας στον Νομικό Σύμβουλο του ΠΑΑ και στην ΕΥΘΥ επιβεβαίωσαν, κατά την εκτίμησή μας, αυτήν τη δυνατότητα. Δεδομένου ότι, όπως επίσης αναφέραμε, ήδη από τις αρχές του 2018 (δηλ. μετά την έναρξη ισχύος του Omnibus) άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης τους, π.χ. περιφέρειες της Ιταλίας Abruzzo, Calabria, Umbria και Γαλλίας Mayotte, προχώρησαν σε εφαρμογή του υπο-Μέτρου 2.1 με ανοικτή

πρόσκληση για υποβολή αιτήσεων στήριξης¹, ζητούμε τη γνωμοδότησή σας για να προχωρήσουμε στην κατάρτιση του θεσμικού πλαισίου με αυτήν τη διαδικασία επιλογής.»

8. Το Τεχνικό Δελτίο που έχει καταρτίσει η ερωτώσα υπηρεσία εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 18-12-2019.² Η υπό κατάρτιση υπουργική απόφαση, με την οποία θα εξειδικεύονται οι όροι του, βασίζεται στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου που καθορίστηκε με την υπ' αριθ. 1065/19-04-2016 (Β' 1273) απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.³ Στην ίδια απόφαση προβλέπεται επίσης η έκδοση Απόφασης Ένταξης Πράξεων για τις αιτήσεις που θα επιλεγούν, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 66 του ν. 4314/2014,⁴ καθώς και ότι η ενίσχυση θα χορηγείται στους παρόχους με τη χρήση τυποποιημένης κλίμακας κόστους ανά μονάδα, σύμφωνα με το άρθρο 67 παρ. 1 (β) του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013.

9. Υποψήφιοι πάροχοι γεωργικών συμβουλών, προς υλοποίηση του υπο-μέτρου θα είναι φορείς πιστοποιημένοι και εγγεγραμμένοι στο οικείο Μητρώο του Ελληνικού Γεωργικού Οργανισμού «ΔΗΜΗΤΡΑ» (ΕΛΓΟ ΔΗΜΗΤΡΑ). Σχετικώς, έχει εκδοθεί, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 62 παρ. 2 περ. α' του ν. 4235/2014, η υπ' αριθ.

¹ Στις οδηγίες του Μαΐου 2018 για την εφαρμογή του υπομέτρου 2.1. του οικείου Υπουργείου της Ιταλικής Δημοκρατίας (Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo) αναφέρεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 15 του κανονισμού 1305/2013 προέβλεπαν καταρχάς την υποχρεωτική εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, για την επιλογή συμβουλευτικών φορέων. Μετά την τροποποίησή του καταργήθηκε η υποχρέωση αυτή και εισήχθη η δυνατότητα υιοθέτησης της διαδικασίας της ανοικτής πρόσκλησης και των απλουστευμένων επιλογών κόστους σύμφωνα με το άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013.

² Στο εν λόγω Τεχνικό Δελτίο περιγράφεται το υπομέτρο 2.1, οι συμβουλές που θα παρέχονται στους γεωργούς κατατάσσονται σε έξι πακέτα, καθορίζονται το είδος στήριξης (ενίσχυση με τη μορφή επιχορήγησης), οι δικαιούχοι (επιλογή από τον ενδιάμεσο φορέα διαχείρισης, με αντικειμενική διαδικασία ανοιχτή στους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και αποκλείουσα υποψήφιους αν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων), οι επιλέξιμες δαπάνες (οι σχετιζόμενες με το κόστος οργάνωσης και υλοποίησης επιμόρφωσης των συμβούλων), οι όροι επιλεξιμότητας (συγκεκριμένη εμπειρία, ικανότητες, εξοπλισμός – παροχή των συμβουλών από Ομάδα Έργου απαρτιζόμενη από έμπειρα στελέχη), οι αρχές σχετικά με τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής (σαφήνεια και πληρότητα προσφοράς, αποτελεσματικότητα μεθοδολογίας, ακριβής περιγραφή εργασιών και προσδιορισμός παραδοτέων κλπ), τα ποσά και τα ποσοστά στήριξης/ο καθορισμός μοναδιαίου κόστους ανά συμβουλή, οι διαδικασίες επαληθευσιμότητας και ελεγκσιμότητας των μέτρων ή/και των τύπων πράξεων κλπ.

³ Η υποχρέωση των κρατών μελών να ορίζουν Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου για τα χρηματοδοτικά ταμεία, στα οποία εφαρμόζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθορίζεται στα άρθρα 72-74 του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

⁴ Η Απόφαση Ένταξης Πράξεων συνιστά «πράξη», όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2 περ. 9 του κανονισμού 1303/2013 και στο άρθρο 61 περ. 6 του ν. 4314/2014.



163/13692/208 (B' 267) απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, με την οποία θεσπίζεται Σύστημα Παροχής Συμβουλών σε Γεωργικές Εκμεταλλεύσεις. Στην απόφαση αυτή προβλέπονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία πιστοποίησης από τον ΕΛΓΟ-ΔΗΜΗΤΡΑ και περαιτέρω εγγραφής στα επίσημα Μητρώα του, τόσο των Γεωργικών Σύμβουλων (Γ.Σ.) όσο και των «Φορέων Παροχής Γεωργικών Συμβουλών» (Φ.Π.Γ.Σ.).

10. Σύμφωνα επίσης με το υπ' αριθ. πρωτ. 8525/24-12-2019 έγγραφο της υπηρεσίας, « καθώς ο συνολικός προϋπολογισμός του Μέτρου 2 στην τελευταία έκδοση (5.1) του ΠΑΑ είναι 100.000.000 ευρώ ενωσιακή συμμετοχή και 133.945.051,93 ευρώ εκτιμώμενη Δημόσια Δαπάνη (δηλ. ενωσιακή συμμετοχή + εθνική συμμετοχή), θεωρητικά η αξία της προκήρυξης για το υπο-Μέτρο 2.1 μπορεί να ανέλθει έως το σύνολο της προϋπολογισμένης Δημόσιας Δαπάνης μείον 2.596.116,77 ευρώ που αφορούν στο υπο-Μέτρο 2.3, δηλαδή 131.348.935,16 ευρώ. ».

Νομοθετικό πλαίσιο

11. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ.1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)

Στις αιτιολογικές σκέψεις 2, 13 και 56 και στα άρθρα 1, 2, 6, 13, 15 (όπως οι παράγραφοι 2 και 3 αυτού τροποποιήθηκαν με το άρθρο 1 περ. 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2393/2017 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2017, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης κλπ), και 81 του εν λόγω Κανονισμού ορίζονται τα ακόλουθα:

«(2) Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης θα πρέπει να θεσπιστεί για να συνοδεύει και να συμπληρώνει τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα για την αγορά στο πλαίσιο της ΚΓΠ και, συνεπώς, να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της εν λόγω πολιτικής, όπως προβλέπονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ»). Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης θα πρέπει επίσης να ενσωματώνει τους κύριους πολιτικούς στόχους που καθορίζονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής, της 3ης Μαρτίου 2010, «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς

αποκλεισμούς ανάπτυξη» («Στρατηγική Ευρώπη 2020») και να τηρεί τους γενικούς στόχους της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, όπως αναφέρονται στη ΣΛΕΕ.»

«(13) Οι υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις βοηθούν τους γεωργούς, τους νέους γεωργούς, τους κατόχους δασών, άλλους διαχειριστές γης και τις ΜΜΕ στις αγροτικές περιοχές να βελτιώσουν την αειφόρο διαχείριση και τη συνολική απόδοση της εκμετάλλευσης ή επιχείρησής τους. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν τόσο η σύσταση τέτοιων υπηρεσιών, όσο και η χρήση των συμβουλών από τους γεωργούς, τους νέους γεωργούς, τους κατόχους δασών, τους άλλους διαχειριστές γης και τις ΜΜΕ. Για να ενισχυθούν η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των προσφερόμενων συμβουλών, θα πρέπει να προβλεφθούν τα ελάχιστα προσόντα και η τακτική επιμόρφωση των συμβούλων ... ».

«(56) Τα άρθρα 107, 108 και 109 ΣΛΕΕ εφαρμόζονται στη στήριξη που αφορά τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού. Ωστόσο, θα πρέπει να προβλεφθεί ότι, δεδομένων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του τομέα της γεωργίας, τα άρθρα αυτά δεν θα πρέπει να εφαρμόζονται σε μέτρα αγροτικής ανάπτυξης που αφορούν πράξεις που εμπίπτουν στο άρθρο 42 ΣΛΕΕ, οι οποίες διεξάγονται δυνάμει του παρόντος κανονισμού και σύμφωνα με αυτόν, καθώς και στις ενισχύσεις που καταβάλλονται από τα κράτη μέλη με σκοπό τη χορήγηση πρόσθετης εθνικής χρηματοδότησης στις πράξεις αγροτικής ανάπτυξης στις οποίες παρέχεται στήριξη από την Ένωση και οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 42 ΣΛΕΕ.»

«Άρθρο 1

Πεδίο εφαρμογής

1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τους γενικούς κανόνες που διέπουν τη στήριξη της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης («το ΕΓΤΑΑ»), το οποίο ιδρύθηκε δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 και τους στόχους στους οποίους πρέπει να συμβάλλει η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης και τις σχετικές προτεραιότητες της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη. Περιγράφει το στρατηγικό πλαίσιο της πολιτικής



[6]



αγροτικής ανάπτυξης· ορίζει τα μέτρα που θα ληφθούν για την εκτέλεση της πολιτικής αυτής. Επιπροσθέτως, θεσπίζει κανόνες για τον προγραμματισμό, τη δικτύωση, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση με βάση τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής και θεσπίζει κανόνες για τον συντονισμό του ΕΓΤΑΑ με άλλα εργαλεία της Ένωσης.

2. Ο παρών κανονισμός συμπληρώνει τις διατάξεις του δευτέρου μέρους του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.»

«Άρθρο 2

1. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, ισχύουν οι ορισμοί του «προγράμματος», της «πράξης», του «δικαιούχου», ...

Επιπλέον, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

α) ως «προγραμματισμός» νοείται η διαδικασία οργάνωσης, λήψης αποφάσεων και κατανομής χρηματοδοτικών πόρων σε διάφορα στάδια, με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, η οποία αποσκοπεί στην υλοποίηση, σε πολυετή βάση, της κοινής δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών για την επίτευξη των προτεραιοτήτων της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη.

β) ως «περιφέρεια» νοείται εδαφική μονάδα ...

γ) ως «μέτρο» νοείται δέσμη πράξεων που συμβάλλουν σε μια ή περισσότερες προτεραιότητες της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη ...»

«Άρθρο 6

1. Το ΕΓΤΑΑ ενεργεί στα κράτη μέλη μέσω προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης. Τα εν λόγω προγράμματα υλοποιούν μια στρατηγική ώστε να επιτευχθούν οι προτεραιότητες της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη, μέσω δέσμης μέτρων οριζόμενων στον τίτλο ΙΙΙ. Για την επίτευξη των στόχων αγροτικής ανάπτυξης δυνάμει των ενωσιακών προτεραιοτήτων, επιδιώκεται η λήψη ενίσχυσης από το ΕΓΤΑΑ.

2. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει είτε ενιαίο πρόγραμμα για ολόκληρη την επικράτειά του είτε δέσμη περιφερειακών προγραμμάτων ...»

« Άρθρο 13

Μέτρα

Κάθε μέτρο αγροτικής ανάπτυξης προγραμματίζεται ώστε να συμβάλλει ειδικά στην επίτευξη ενός ή περισσότερων προτεραιοτήτων της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη. Ενδεικτικός κατάλογος των μέτρων με ιδιαίτερη σχέση με τις προτεραιότητες της Ένωσης παρατίθεται στο παράρτημα VI.»

«Άρθρο 15

Συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης και υπηρεσίες αντικατάστασης στην εκμετάλλευση

1. Η στήριξη στο πλαίσιο αυτού του μέτρου παρέχεται με σκοπό:

α) να βοηθήσει τους γεωργούς, τους νέους γεωργούς κατά τον ορισμό του παρόντος κανονισμού, τους δασοκαλλιεργητές, τους λοιπούς διαχειριστές γης και τις ΜΜΕ στις αγροτικές περιοχές να επωφεληθούν από τη χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη βελτίωση των οικονομικών και περιβαλλοντικών επιδόσεων της εκμετάλλευσης, της επιχείρησης ή/και της επένδυσής τους αλλά και της φιλικότητας και ανθεκτικότητάς της ως προς το κλίμα

β) να προωθήσει τη δημιουργία υπηρεσιών διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης, διευκόλυνσης στην εκμετάλλευση και παροχής συμβουλών στην εκμετάλλευση, καθώς και υπηρεσιών παροχής δασοκομικών συμβουλών, συμπεριλαμβανομένου του συμβουλευτικού συστήματος γεωργικής εκμετάλλευσης που αναφέρεται στα άρθρα 12 έως 14 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013·

γ) να προωθήσει την επιμόρφωση των συμβούλων.

2. Ο δικαιούχος της ενίσχυσης που προβλέπεται σύμφωνα με την παράγραφο 1 στοιχεία α) και γ) είναι είτε ο πάροχος συμβουλών ή κατάρτισης είτε η διαχειριστική αρχή. Όπου η διαχειριστική αρχή είναι ο δικαιούχος, ο πάροχος συμβουλών ή κατάρτισης πρέπει να επιλέγεται από φορέα λειτουργικά ανεξάρτητο από τη διαχειριστική αρχή. Η στήριξη δυνάμει της παραγράφου 1 στοιχείο β) χορηγείται στην αρχή ή στον φορέα που επιλέγεται για τη δημιουργία υπηρεσιών διαχείρισης



γεωργικής εκμετάλλευσης, αντικατάστασης στην εκμετάλλευση, παροχής συμβουλών σε γεωργική εκμετάλλευση ή παροχής δασοκομικών συμβουλών.

3. Οι αρχές ή οι φορείς που επιλέγονται για την παροχή συμβουλών διαθέτουν τους κατάλληλους πόρους υπό μορφή τακτικά εκπαιδευόμενου και εξειδικευμένου προσωπικού και συμβουλευτική εμπειρία και επιδεικνύουν ανεξαρτησία και αξιοπιστία όσον αφορά τα πεδία στα οποία παρέχουν συμβουλές. Οι πάροχοι του μέτρου αυτού επιλέγονται μέσω διαδικασίας επιλογής ανοικτής τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς. Η εν λόγω διαδικασία επιλογής είναι αντικειμενική και αποκλείει υποψηφίους όταν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων ...»⁵

« Άρθρο 81

Κρατική ενίσχυση

1. Εκτός αντίθετων διατάξεων του παρόντος Τίτλου, τα άρθρα 107, 108 και 109 ΣΛΕΕ εφαρμόζονται όσον αφορά τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από τα κράτη μέλη.

2. Τα άρθρα 107, 108 και 109 ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζονται στις πληρωμές που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη δυνάμει του παρόντος κανονισμού και σύμφωνα με αυτόν, ή σε πρόσθετη εθνική χρηματοδότηση που αναφέρεται στο άρθρο 82 εντός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 42 ΣΛΕΕ.»

⁵ Σημειώνεται ότι πριν από την τροποποίησή τους με τον κανονισμό (ΕΕ) 2393/2017 οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 15 του κανονισμού 1305/2013 είχαν ως εξής :

«Άρθρο 15

2. Ο δικαιούχος της ενίσχυσης που προβλέπεται στην παράγραφο 1 στοιχεία α) και γ) είναι ο πάροχος συμβουλών ή κατάρτισης. Η στήριξη δυνάμει της παραγράφου 1 στοιχείο β) χορηγείται στην αρχή ή στον φορέα που επιλέγεται για τη δημιουργία υπηρεσιών διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης, διευκόλυνσης στην εκμετάλλευση, παροχής συμβουλών σε γεωργική εκμετάλλευση ή παροχής δασοκομικών συμβουλών.

3. Οι αρχές ή οι φορείς που επιλέγονται για την παροχή συμβουλών διαθέτουν τους κατάλληλους πόρους υπό μορφή τακτικά εκπαιδευόμενου και εξειδικευμένου προσωπικού και συμβουλευτική εμπειρία και επιδεικνύουν ανεξαρτησία και αξιοπιστία όσον αφορά τα πεδία στα οποία παρέχουν συμβουλές. Οι δικαιούχοι του μέτρου αυτού επιλέγονται μέσω προσκλήσεων υποβολής προσφορών. Η διαδικασία επιλογής διέπεται από το δίκαιο περί δημοσίων προμηθειών και είναι ανοικτή τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς. Είναι αντικειμενική και αποκλείει υποψηφίους όταν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων. Κατά την παροχή συμβουλών, οι συμβουλευτικές υπηρεσίες τηρούν τις υποχρεώσεις περί απορρήτου που αναφέρονται στο άρθρο 13 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 ... ».

12. Στο άρθρο 3 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 2014, σχετικά με τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) ορίζονται τα εξής :

«Άρθρο 3

Τα εθνικά πλαίσια, όπως αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, εγκρίνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013»

13. Στις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 του εκτελεστικού κανονισμού αριθ. 1077/2018 της Επιτροπής της 30ής Ιουλίου 2018, για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 και στο άρθρο 1 περ.1 αυτού ορίζονται τα εξής :

«(1) Με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 808/2014 της Επιτροπής θεσπίστηκαν κανόνες για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013. Με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/2393 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τροποποιήθηκε ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, μέσω της απλοποίησης των γενικών κανόνων που διέπουν το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Ως εκ τούτου, οι κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 θα πρέπει να τροποποιηθούν αναλόγως.

(2) Η υποχρέωση για την επιλογή φορέων παροχής συμβουλών μέσω ειδικής διαδικασίας πρόσκλησης υποβολής προσφορών, καταργήθηκε. Ως εκ τούτου, οι κανόνες εφαρμογής που αφορούν τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών, θα πρέπει να καταργηθούν».

« Άρθρο 1

Ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 808/2014 τροποποιείται ως εξής:

1) το άρθρο 7 απαλείφεται»⁶

⁶ Σημειώνεται ότι το ως άνω απαλειφθέν άρθρο 7 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 της Επιτροπής είχε ως εξής :

« Άρθρο 7

Επιλογή αρχών ή φορέων που παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες

Οι προσκλήσεις υποβολής προσφορών που αναφέρονται στο άρθρο 15 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 τηρούν τους ισχύοντες ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, λαμβάνουν δεόντως υπόψη τον βαθμό στον οποίο οι αιτούντες διαθέτουν τα προσόντα που αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο».



ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

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 :

14. Η επιλογή των αρχών ή φορέων για την παροχή συμβουλών στο πλαίσιο εφαρμογής του υπομέτρου 2.1 «Χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών στο γεωργικό τομέα» του ΠΑΑ 2014-2020 διέπεται από το άρθρο 15 παρ. 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 περ. 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 2393/2017.

15. Κατά τη σαφή γραμματική διατύπωση της ανωτέρω παραγράφου 3, όπως αυτή ίσχυε πριν από την τροποποίησή της, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν, κατά την εφαρμογή υπομέτρου 2.1, να επιλέξουν τους δικαιούχους μέσω προσκλήσεων υποβολής προσφορών, βάσει διαγωνιστικής διαδικασίας, σύμφωνα με το δίκαιο περί δημοσίων προμηθειών και συνεπώς σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2014/24 ΕΕ και του αντίστοιχου εθνικού ν. 4412/2016.

16. Αντιθέτως, από την αδιάστικτη γραμματική διατύπωση της ίδιας διάταξης μετά την τροποποίησή της, προκύπτει με σαφήνεια η βούληση του ενωσιακού νομοθέτη να δοθεί επιπλέον η δυνατότητα στα κράτη μέλη να υλοποιήσουν το ως άνω υπομέτρο χωρίς την τήρηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, με την εφαρμογή διαδικασίας επιλογής, ανοικτής σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Στην περίπτωση αυτή η σχετική διαδικασία πρέπει, σύμφωνα με την ίδια διάταξη, να είναι αντικειμενική, να αποκλείονται υποψήφιοι όταν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων και να τηρούνται οι λοιπές αναφερόμενες στην εν λόγω διάταξη προϋποθέσεις. Συνεπώς, οι φορείς που επιλέγονται θα πρέπει να διαθέτουν τους κατάλληλους πόρους, υπό μορφή τακτικά εκπαιδευόμενου και εξειδικευμένου προσωπικού και συμβουλευτική εμπειρία, καθώς και να επιδεικνύουν ανεξαρτησία και αξιοπιστία, όσον αφορά τα πεδία στα οποία παρέχουν συμβουλές.

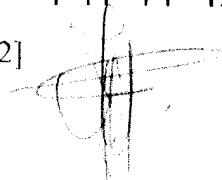
17. Η βούληση του ενωσιακού νομοθέτη να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα επιλογής των παρόχων γεωργικών συμβολών μέσω άλλης διαδικασίας, πέραν αυτής που προβλέπεται στις διατάξεις της οδηγίας 2014/24 (ΕΕ) και, καθόσον αφορά στο εθνικό δίκαιο, του ν. 4412/2016, επιβεβαιώθηκε με την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) της Επιτροπής 808/2014. Η έκδοση πράγματι του,

τροποποιητικού τούτου, εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) της Επιτροπής 1077/2018, υπαγορεύθηκε, όπως αναφέρεται στην πρώτη αιτιολογική του σκέψη, λόγω της έκδοσης του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2393, με τον οποίο τροποποιήθηκε ο κανονισμός (ΕΕ) 1305/2013, μέσω της απλοποίησης των γενικών κανόνων που διέπουν το ΕΓΤΑΑ, ενώ με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω εκτελεστικού κανονισμού διαπιστώθηκε η ανάγκη κατάργησης των κανόνων εφαρμογής σχετικά με τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών για την επιλογή φορέων παροχής συμβουλών, ως αποτέλεσμα της κατάργησης της υποχρέωσης επιλογής μέσω ειδικής διαδικασίας.

18. Η εφαρμογή εντούτοις μιας τέτοιας εναλλακτικής διαδικασίας προϋποθέτει ότι η εν λόγω διαδικασία επιλογής διασφαλίζει επίπεδο αντικειμενικότητας τουλάχιστον ισοδύναμο με το επίπεδο που παρέχουν οι διατάξεις της οδηγίας 2014/24 για τις δημόσιες συμβάσεις, ήτοι διασφαλίζει την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των παρόχων, καθώς και της αρχής της διαφάνειας της διαδικασίας, δεδομένου ότι ο κανονισμός Omnibus (κανονισμός 2017/2393), αντικαθιστώντας το άρθρο 15 παρ. 3 του κανονισμού 1305/2013, διευρύνει τις διαδικασίες επιλογής, χωρίς να αποκλείει την εφαρμογή της πρότερον ισχύουσας διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων.

19. Τούτο επιβεβαιώνεται στην επιστολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ares(2018) 3344105/25.6.2018, στην οποία διατυπώνεται η άποψη ότι οι τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, που επήλθαν με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/2393, διευρύνουν τις διαδικασίες επιλογής πέραν εκείνων των δημοσίων συμβάσεων και παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εφαρμόζουν μια ανοικτή διαδικασία πρόσκλησης, εφόσον στηρίζεται στο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, χωρίς να υποχρεώνουν σε αλλαγή του μέχρι τότε ισχύοντος τρόπου εφαρμογής του οικείου υπομέτρου, δηλαδή της διαγωνιστικής διαδικασίας.

20. Μετά τις ανωτέρω τροποποιήσεις, τόσο του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσο και του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) της Επιτροπής 808/2014, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα επιλογής και συνεπώς μπορούν, κατά την κρίση τους, να προκρίνουν, είτε τη μέχρι τότε ισχύουσα διαγωνιστική διαδικασία, εφαρμόζοντας το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, που παρέχει τις εγγυήσεις για την τήρηση του υγιούς ανταγωνισμού και των αρχών της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των παρόχων, είτε την εφαρμογή της διαδικασίας της ανοικτής



πρόσκλησης, υπό την αυστηρή προϋπόθεση της τήρησης όλων ανεξαιρέτως των ως άνω αρχών.

21. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα επιλογής των παρόχων του επίμαχου υπομέτρου, πέραν και εκτός της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων, προϋποθέτει την εφαρμογή εθνικής νομοθετικής ρύθμισης ή κανονιστικής υπουργικής απόφασης εκδοθησομένης βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, προς θέσπιση ή/και συμπλήρωση ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζονται πλήρως, τόσο οι προαναφερόμενες αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των παρόχων, καθώς και της αρχής της διαφάνειας της διαδικασίας, όσο και οι ειδικότερες απαιτήσεις του άρθρου 15 παρ. 3 του Καν. 1305/2013 που προαναφέρθηκαν.

22. Ωστόσο, κατά την άποψη της εισηγήτριας, στο πλαίσιο εφαρμογής του επίμαχου υπο-Μέτρου, υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του εγκεκριμένου Τεχνικού Δελτίου, αφενός μεν, η καταβολή της επίμαχης επιχορήγησης στους δικαιούχους-παρόχους γεωργικών συμβουλών, με τη μορφή επιστροφής δαπανών, που σχετίζονται με το κόστος και την αμοιβή παροχής της συμβουλής, ήτοι με τη μορφή ανταλλάγματος εξ «επαχθούς αιτίας», συνιστά διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, αφετέρου δε, με την τήρηση των αρχών των δημοσίων συμβάσεων και την προκήρυξη δημόσιου διαγωνισμού, διασφαλίζεται η, κατά τις επιταγές του άρθρου 81 του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, συμμόρφωση με τους κανόνες των κρατικών ενισχύσεων και αποσοβείται ο κίνδυνος διάπραξης παρατυπίας, με την καταβολή τυχόν αδικαιολόγητης δαπάνης.

Απάντηση

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

Μετά την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 15 παρ. 3 του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 με το άρθρο 1 περ. 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2393/2017 επιτρέπεται η υλοποίηση του υπομέτρου 2.1 «Χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών στον γεωργικό τομέα» του Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας» (ΠΑΑ) 2014-2020, με τη δυνατότητα επιλογής των παρόχων γεωργικών συμβουλών μέσω διαδικασίας άλλης, πέραν αυτής των δημοσίων συμβάσεων, χωρίς δημόσιο διαγωνισμό, ήτοι της ανοικτής πρόσκλησης υποβολής αιτήσεων σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, υπό την προϋπόθεση ότι η υλοποίηση αυτή γίνεται σε εφαρμογή νομοθετικής ρύθμισης, ή

υπουργικής απόφασης που θα εκδοθεί βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, προς θέσπιση ή/και συμπλήρωση ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζονται πλήρως οι αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας της διαδικασίας, καθώς και της ίσης μεταχείρισης και αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των παρόχων, τηρουμένων των ειδικών όρων και προϋποθέσεων, που θέτει το άρθρο 15 παρ. 3 του Καν. 1305/2013.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

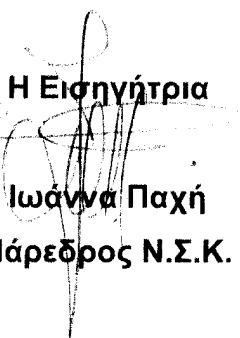
Αθήνα, 8 .7.2020

Ο Πρόεδρος


Γεώργιος Κανελλόπουλος

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια


Ιωάννα Παχή

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.