



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 20ής Απριλίου 2016¹

Υπόθεση C-111/15

Občina Gorje

κατά

Republika Slovenija

[αίτηση του Upravno sodišče (Σλοβενία)]

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Κοινή γεωργική πολιτική — Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ — Στήριξη της αγροτικής αναπτύξεως — Κανονισμός (ΕΚ) 1698/2005 — Άρθρο 71, παράγραφος 3 — Χρονική προϋπόθεση επιλεξιμότητας των δαπανών — Κανονισμός (ΕΕ) 65/2011 — Άρθρο 30, παράγραφος 1 — Απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της σε περίπτωση που αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες»

I – Εισαγωγή

1. Η πολιτική αγροτικής αναπτύξεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται στην αρχή της συγχρηματοδοτήσεως, στο πλαίσιο της οποίας η Ένωση εισφέρει περίπου τα δύο τρίτα των συνολικών κεφαλαίων και τα κράτη μέλη το ένα τρίτο αυτών. Τα ποσά που διατίθενται από την Ένωση και από τα κράτη μέλη για την προώθηση της αγροτικής αναπτύξεως είναι σημαντικά. Ειδικότερα, κατά την περίοδο προγραμματισμού για τα έτη 2007 έως 2013, η Ένωση και τα κράτη μέλη διέθεσαν πάνω από 150 δισεκατομμύρια ευρώ για την πολιτική αγροτικής αναπτύξεως, εκ των οποίων περίπου το ήμισυ για τη στήριξη επενδυτικών μέτρων².

2. Συναφώς, η σημασία της καταπολέμησης της απάτης είναι πάντοτε μεγάλη, λαμβανομένου υπόψη του υψηλού ποσοστού σφάλματος³. Το Δικαστήριο, στηριζόμενο στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ, επισήμανε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν, για την καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, μέτρα ίδια με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των δικών τους οικονομικών συμφερόντων⁴.

3. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, η οποία υποβλήθηκε από το Upravno sodišče (διοικητικό πρωτοδικείο, Σλοβενία), εντάσσεται στο ως άνω πλαίσιο, εγείροντας ζητήματα σχετικά με τις αρμοδιότητες των κρατών μελών όσον αφορά τον έλεγχο των ενισχύσεων που χορηγούνται με βάση την πολιτική αγροτικής αναπτύξεως της Ένωσης.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Ειδική έκθεση αριθ. 23 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Σφάλματα στις δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης: αιτίες και αντιμετώπιση», 2014, σημείο 1.

3 — Ειδική έκθεση αριθ. 23 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Σφάλματα στις δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης: αιτίες και αντιμετώπιση», 2014, σημείο 12. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού για τα έτη 2007 έως 2013, το μέσο ποσοστό σφάλματος για τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα της αγροτικής αναπτύξεως υπολογίστηκε σε 8,2 %.

4 — Βλ. απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, SGS Belgium κ.λπ. (C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψη 40).

4. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 71, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)⁵, αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία εξαρτά την επιλεξιμότητα των επενδυτικών δαπανών για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ από την προϋπόθεση ότι αυτές πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί αν ο ως άνω κανονισμός καθώς και το άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΕ) 65/2011 της Επιτροπής, της 27ης Ιανουαρίου 2011, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 1698/2005 όσον αφορά την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου καθώς και την πολλαπλή συμμόρφωση σε σχέση με μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης⁶, αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως καταβολής της ενισχύσεως στο σύνολό της σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες.

5. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά το περιθώριο εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη για τον καθορισμό των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών για ενίσχυση συγχρηματοδοτούμενη από το ΕΓΤΑΑ, ενώ το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά την εξουσία των κρατών μελών να επιβάλλουν κυρώσεις σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας.

6. Τα προδικαστικά ερωτήματα υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διοικητικής διαφοράς μεταξύ των Občina Gorje (Δήμου του Gorje) και Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (σλοβενικής υπηρεσίας για τη γεωργική αγορά και την αγροτική ανάπτυξη, στο εξής: Υπηρεσία) σχετικά με την απόρριψη από τη δεύτερη της αιτήσεως του πρώτου περί καταβολής ενισχύσεως στο πλαίσιο του προγράμματος αγροτικής αναπτύξεως της Σλοβενίας για τη χρονική περίοδο από το 2007 έως το 2013.

II – Το νομικό πλαίσιο

A — Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός 1698/2005

7. Η εφαρμογή της πολιτικής αγροτικής αναπτύξεως της Ένωσης στηρίζεται στην αρχή τής από κοινού διαχειρίσεως από την Ένωση και τα κράτη μέλη· το δίκαιο της Ένωσης καθιερώνει ένα γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο συμπληρώνεται από τα εθνικά δίκαια. Συναφώς, ο κανονισμός 1698/2005 θεσπίζει τους γενικούς κανόνες που διέπουν την κοινοτική στήριξη για την αγροτική ανάπτυξη, η οποία χρηματοδοτείται από το ΕΓΤΑΑ⁷.

8. Σύμφωνα με τον τίτλο III του κανονισμού 1698/2005, ο οποίος τιτλοφορείται «Προγραμματισμός», κάθε κράτος μέλος υιοθετεί εθνικό πρόγραμμα το οποίο εγκρίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το οποίο θέτει σε εφαρμογή μια στρατηγική αγροτικής αναπτύξεως μέσω τεσσάρων αξόνων που καθορίζονται στον τίτλο IV του κανονισμού, ο οποίος επιγράφεται «Στήριξη αγροτικής ανάπτυξης». Ο άξονας 3, υπό τον τίτλο «Ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποιήσεις της αγροτικής οικονομίας», περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, κατά το άρθρο 52, στοιχείο β', σημείο ii, του κανονισμού αυτού, «την ανακαίνιση και ανάπτυξη των χωριών».

5 — ΕΕ 2005, L 277, σ. 1.

6 — ΕΕ 2011, L 25, σ. 8.

7 — Βλ., σχετικά με τον κανονισμό 1698/2005, Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, σ. 123 έως 133.

9. Ο τίτλος V του κανονισμού 1698/2005, ο οποίος επιγράφεται «Συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ», περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με τη χρηματοδότηση της πολιτικής αγροτικής αναπτύξεως, μεταξύ των οποίων το άρθρο 71, υπό τον τίτλο «Επιλεξιμότητα δαπανών». Το άρθρο 71, παράγραφοι 1 και 2, και παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ορίζει:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 39, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1290/2005 [του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2005, για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ 2005, L 209, σ. 1)], μια δαπάνη είναι επιλέξιμη για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ εάν η σχετική ενίσχυση καταβάλλεται πράγματι από τον οργανισμό πληρωμών μεταξύ 1η[ς] Ιανουαρίου 2007 και 31[ης] Δεκεμβρίου 2015. Οι συγχρηματοδοτούμενες πράξεις δεν θα πρέπει να ολοκληρώνονται πριν από την ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας.

Νέα δαπάνη που προστίθεται τη στιγμή της τροποποίησης ενός προγράμματος που αναφέρεται στο άρθρο 19, είναι επιλέξιμη από την ημερομηνία λήψης από την Επιτροπή της αίτησης για τροποποίηση του προγράμματος.

2. Οι δαπάνες είναι επιλέξιμες για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ μόνον εάν πραγματοποιούνται για πράξεις που έχουν αποφασισθεί από τη διαχειριστική αρχή του σχετικού προγράμματος ή υπ' ευθύνη της, σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής που καθορίζονται από το αρμόδιο σώμα.

3. Οι κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο, με την επιφύλαξη των ειδικών όρων που προβλέπονται από τον παρόντα κανονισμό για ορισμένα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης.»

10. Ο τίτλος VI του κανονισμού 1698/2005 αφορά, μεταξύ άλλων, τη διαχείριση και τον έλεγχο της αγροτικής αναπτύξεως. Η παράγραφος 4 του άρθρου 74, το οποίο τιτλοφορείται «Αρμοδιότητες των κρατών μελών», ορίζει:

«Τα κράτη μέλη διενεργούν ελέγχους σύμφωνα με λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής, οι οποίοι καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 90, παράγραφος 2, κυρίως όσον αφορά τον τύπο και την ένταση των ελέγχων, προσαρμοσμένους στη φύση των διαφόρων μέτρων αγροτικής ανάπτυξης.»

11. Ο κανονισμός 1698/2005 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 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) και την κατάργηση του κανονισμού 1698/2005⁸.

2. Ο κανονισμός 65/2011

12. Βάσει του άρθρου 74, παράγραφος 4, του κανονισμού 1698/2005, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 65/2011.

13. Το άρθρο 2, στοιχεία α' και β', του εν λόγω κανονισμού καθιερώνει διάκριση μεταξύ της «αίτησης ενίσχυσης», η οποία ορίζεται ως «η αίτηση για τη χορήγηση ενίσχυσης ή για την υπαγωγή σε καθεστώς στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005», και της «αίτησης πληρωμής», η οποία ορίζεται ως «η αίτηση που υποβάλλει ο δικαιούχος για τη χορήγηση πληρωμής από τις εθνικές αρχές».

8 — ΕΕ 2013, L 347, σ. 487. Βλ., όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του κανονισμού 1698/2005 και του κανονισμού 1305/2013, Monteduro, Μ., κ.λπ. (επιμ.), *Law and Agroecology — A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Βερολίνο, Χαϊδελβέργη, 2015, σ. 151 έως 159.

14. Το άρθρο 4 του κανονισμού αφορά τις γενικές αρχές ελέγχου. Η παράγραφός του 9 ορίζει:

«Οι μειώσεις ή οι αποκλεισμοί δυνάμει του παρόντος κανονισμού επιβάλλονται με την επιφύλαξη συμπληρωματικών κυρώσεων, σύμφωνα με άλλες διατάξεις της ενωσιακής ή της εθνικής νομοθεσίας.»

15. Ο διοικητικός έλεγχος της χορηγήσεως ενισχύσεων βάσει του άξονα 3 του κανονισμού 1698/2005 διενεργείται σε δύο στάδια, ήτοι, πρώτον, με βάση το άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 65/2011, για τις αιτήσεις ενισχύσεως, και, δεύτερον, με βάση το άρθρο 24, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, για τις αιτήσεις πληρωμής⁹. Επιπλέον, τα άρθρα 25 έως 27 του κανονισμού 65/2011 θεσπίζουν τους κανόνες που διέπουν τους επιτόπιους ελέγχους.

16. Όσον αφορά την καταβολή της ενισχύσεως στον δικαιούχο, το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011, το οποίο τιτλοφορείται «Μειώσεις και αποκλεισμοί», ορίζει:

«1. Οι πληρωμές υπολογίζονται με βάση τις δαπάνες που κρίνονται επιλέξιμες κατά τους διοικητικούς ελέγχους. Τα κράτη μέλη εξετάζουν την υποβληθείσα αίτηση πληρωμής του δικαιούχου και καθορίζουν τα ποσά που είναι επιλέξιμα για ενίσχυση. Καθορίζονται τα εξής:

- α) το ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον δικαιούχο με βάση μόνον την αίτηση πληρωμής·
- β) το ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον δικαιούχο αφού εξεταστεί η επιλεξιμότητα της αίτησης πληρωμής.

Στην περίπτωση που το ποσό που καθορίζεται βάσει του στοιχείου α) υπερβαίνει το ποσό που καθορίζεται βάσει του στοιχείου β) κατά ποσοστό άνω του 3%, εφαρμόζεται μείωση στο ποσό που καθορίζεται βάσει του στοιχείου β). Το ποσό της μείωσης ισούται με τη διαφορά μεταξύ των δύο αυτών ποσών.

Ωστόσο, δεν εφαρμόζεται μείωση αν ο δικαιούχος μπορεί να αποδείξει ότι δεν ευθύνεται για την προσθήκη του μη επιλέξιμου ποσού.

2. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι ο δικαιούχος έχει υποβάλει ψευδή δήλωση εκ προθέσεως, η υπό εξέταση ενέργεια αποκλείεται από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ και τα ποσά που τυχόν έχουν καταβληθεί ανακτώνται. Επιπλέον, ο δικαιούχος αποκλείεται από τη λήψη ενίσχυσης στο πλαίσιο του ίδιου μέτρου για το ημερολογιακό έτος της διαπίστωσης και το επόμενο.

3. Οι μειώσεις και οι αποκλεισμοί που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 εφαρμόζονται τηρουμένων των αναλογιών στις μη επιλέξιμες δαπάνες που διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια των ελέγχων σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 29.»

17. Ο κανονισμός 65/2011, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο του 34, παράγραφος 1, αντικατέστησε τον κανονισμό (ΕΚ) 1975/2006 της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού 1698/2005 όσον αφορά την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου καθώς και την πολλαπλή συμμόρφωση σε σχέση με μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης¹⁰, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2011. Ωστόσο, με βάση το δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως, ο τελευταίος αυτός κανονισμός ισχύει για τις αιτήσεις πληρωμής που υποβλήθηκαν πριν την 1η Ιανουαρίου 2011. Εν προκειμένω, είναι βέβαιο ότι οι αιτήσεις ενισχύσεως και πληρωμής υποβλήθηκαν αντίστοιχα στις 19 Αυγούστου 2010 και την 1η Ιουνίου 2011. Ως εκ τούτου, στην υπό κρίση υπόθεση έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του κανονισμού 65/2011.

9 — Ειδικότερα, το άρθρο 24 του κανονισμού 65/2011 εντάσσεται στον τίτλο II του κανονισμού αυτού, ο οποίος επιγράφεται «Στήριξη αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο του άξονα 1 και του άξονα 3 και για ορισμένα μέτρα στο πλαίσιο του άξονα 2 και του άξονα 4».

10 — ΕΕ 2006, L 368, σ. 74.

B — Το σλοβενικό δίκαιο

1. Ο νόμος περί γεωργίας

18. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι το σλοβενικό καθεστώς αγροτικής αναπτύξεως διέπεται από τον Zakon o kmetijstvu (νόμο περί γεωργίας, στο εξής: ZKme-1).

19. Όσον αφορά την απόφαση περί εγκρίσεως της ενισχύσεως, το άρθρο 53, παράγραφος 1, του ZKme-1 ορίζει ότι η αρμόδια αρχή εκδίδει απόφαση περί της επιλεξιμότητας της ενισχύσεως απευθυνόμενη στους ενδιαφερομένους των οποίων οι αιτήσεις πληρούν τις προϋποθέσεις που επιβάλλουν οι εφαρμοστέες διατάξεις και η προκήρυξη του διαγωνισμού και περί προβλέψεως των σχετικών κονδυλίων.

20. Κατά το άρθρο 56, παράγραφος 1, του ZKme-1, οι ενισχύσεις καταβάλλονται κατόπιν αιτήσεως των δικαιούχων.

21. Η παράγραφος 4 του άρθρου 56 του ZKme-1 ορίζει τα εξής:

«Αίτηση που δεν πληροί τις απαιτήσεις της νομοθεσίας, της προκηρύξεως του διαγωνισμού ή της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως απορρίπτεται με απόφαση της αρμόδιας αρχής».

2. Το διάταγμα PRP

22. Βάσει του ZKme-1, η Σλοβενική Κυβέρνηση εξέδωσε το διάταγμα περί των μέτρων των αξόνων 1, 3 και 4 του προγράμματος αγροτικής αναπτύξεως της Δημοκρατίας της Σλοβενίας για τη χρονική περίοδο 2007-2013 (στο εξής: διάταγμα PRP).

23. Κατά το άρθρο 78, σημείο 4, του διατάγματος PRP, σχετικά με το μέτρο αριθ. 322, με τίτλο «Ανακαίνιση και ανάπτυξη των χωριών», η στήριξη συνίσταται σε επενδύσεις στην ανακαίνιση και την ανέγερση κτιρίων πολλαπλών χρήσεων γενικού ενδιαφέροντος, τα οποία προορίζονται για συναντήσεις μεταξύ ατόμων ανηκόντων σε διαφορετικές γενεές, για πολιτιστικές, καλλιτεχνικές και αθλητικές δραστηριότητες καθώς και για άλλες δραστηριότητες αναψυχής του εγχώριου αγροτικού πληθυσμού.

24. Κατά την απόφαση περί παραπομπής, το άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP ορίζει ότι επιλέξιμες είναι μόνον οι επενδυτικές δαπάνες που πραγματοποιούνται μεταξύ της ημερομηνίας εκδόσεως της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως και της περατώσεως του επενδυτικού έργου, ή το αργότερο μέχρι την 30ή Ιουνίου 2015. Η τυχόν ανάληψη, εκ μέρους του δικαιούχου, δεσμεύσεων σχετικών με την χορηγούμενη ενίσχυση (σύναψη συμβάσεων, παραγγελία υλικού, εξοπλισμού, υπηρεσιών ή εργασιών) θεωρείται, κατά το εν λόγω άρθρο, ως έναρξη της πραγματοποιήσεως δαπανών.

III – Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

25. Στις 18 Ιουνίου 2010, δυνάμει του διατάγματος PRP, η Υπηρεσία δημοσίευσε προκήρυξη διαγωνισμού με βάση ένα εκ των μέτρων του άξονα 3 του κανονισμού 1698/2005, ήτοι του μέτρου αριθ. 322 («Ανακαίνιση και ανάπτυξη των χωριών»), στο πλαίσιο του προγράμματος αγροτικής αναπτύξεως της Σλοβενίας για τη χρονική περίοδο από το 2007 έως το 2013.

26. Κατά το σημείο 1, που περιλαμβάνεται υπό τον τίτλο «Επενδύσεις», του κεφαλαίου IV/1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που πρέπει να πληρούνται κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως στο πλαίσιο του διαγωνισμού» (στο εξής: σημείο 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού), η επένδυση δεν μπορούσε να αρχίσει πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως.

27. Σύμφωνα με το άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP, το σημείο 3 του κεφαλαίου VI της προκηρύξεως του διαγωνισμού, τιτλοφορούμενου «Επιλέξιμες δαπάνες» (στο εξής: σημείο 3 της προκηρύξεως του διαγωνισμού), όριζε ότι επιλέξιμες επενδυτικές δαπάνες είναι εκείνες που πραγματοποιούνται μεταξύ της ημερομηνίας εκδόσεως της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως και της περατώσεως του επενδυτικού έργου, ή, το αργότερο, μέχρι την 30ή Ιουνίου 2015.

28. Κατά το σημείο 4 του κεφαλαίου VI της προκηρύξεως του διαγωνισμού (στο εξής: σημείο 4 της προκηρύξεως του διαγωνισμού), επιλέξιμα για ενίσχυση είναι και τα τυχόν γενικά έξοδα ή δαπάνες που σχετίζονται με την προετοιμασία της αιτήσεως ενισχύσεως, με τη συλλογή των σχετικών με την κατασκευή ακινήτων εγγράφων και με την υποβολή της αιτήσεως και τα οποία πραγματοποιούνται μετά την 1η Ιανουαρίου 2007 και μέχρι την υποβολή της τελευταίας αιτήσεως πληρωμής της ενισχύσεως. Προ της ημερομηνίας ενάρξεως της επιλεξιμότητας των δαπανών ο αιτών δεν δύναται να αρχίσει τις εργασίες ούτε να αναλάβει οιαδήποτε δέσμευση σχετική με την ενίσχυση που πρόκειται να χορηγηθεί.

29. Κατά το σημείο 5 του κεφαλαίου VI της προκηρύξεως του διαγωνισμού (στο εξής: σημείο 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού), η τυχόν ανάληψη, εκ μέρους του δικαιούχου, οιασδήποτε δεσμεύσεως σχετικής με τη χορηγηθησομένη ενίσχυση (σύναψη συμβάσεων, παραγγελία υλικού, εξοπλισμού, υπηρεσιών ή εργασιών) λογίζεται ως έναρξη της πραγματοποιήσεως δαπανών σύμφωνα με το άρθρο 79 του διατάγματος PRP. Με βάση το ίδιο σημείο, ο αιτών δύναται μεν να κινήσει τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου σύμφωνα με τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, αλλά η σύμβαση με τον επιλεγέντα ανάδοχο δεν μπορεί να συναφθεί προ της εκδόσεως της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως.

30. Στις 12 Ιουλίου 2010¹¹ ο Δήμος του Gorje συνήψε με ανάδοχο δύο συμβάσεις με αντικείμενο την ανακατασκευή κτιρίου του οποίου ο ίδιος ήταν συγκύριος. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν αμφισβητείται ότι οι δύο συμβάσεις συνήφθησαν υπό αναβλητική αίρεση, η οποία εξαρτούσε τη γέννηση των συμβατικών υποχρεώσεων από την έκδοση, υπέρ του Δήμου του Gorje, της οριστικής αποφάσεως της Υπηρεσίας περί εγκρίσεως της ενισχύσεως.

31. Στις 19 Αυγούστου 2010, στο πλαίσιο της προκηρύξεως διαγωνισμού σχετικά με το μέτρο αριθ. 322, ο Δήμος του Gorje υπέβαλε αίτηση ενισχύσεως ενόψει της αποκαταστάσεως, της ανακατασκευής και της μεταβολής χρήσεως του εν λόγω κτιρίου (στο εξής: συγχρηματοδοτούμενη πράξη). Η αίτηση αφορούσε μόνο το μέρος του κτιρίου που αναλογούσε προς το ποσοστό συγκυριότητας του Δήμου του Gorje.

32. Στις 19 Οκτωβρίου 2010 η Υπηρεσία εξέδωσε την απόφαση περί εγκρίσεως της ενισχύσεως, με την οποία ενέκρινε τη χορήγηση επιδοτήσεως ύψους 128 200,52 ευρώ στον Δήμο του Gorje. Η έγκριση της αιτήσεως του Δήμου του Gorje αφορούσε ποσοστό επί του συνόλου της επενδύσεως που επρόκειτο να πραγματοποιηθεί, παράλληλα με την έτερη συγχρηματοδότηση την οποία θα ελάμβανε ο συγκύριος, ήτοι η Rošta Slovenije, δηλαδή το Ταχυδρομείο της Δημοκρατίας της Σλοβενίας, και δεν συνδεόταν με τη συγχρηματοδότηση ορισμένων μόνον εργασιών.

33. Την 1η Ιουνίου 2011 ο Δήμος του Gorje υπέβαλε, μαζί με τα απαραίτητα δικαιολογητικά, αίτηση πληρωμής ενισχύσεως ύψους 128 200,52 ευρώ.

11 — Στην απόφαση περί παραπομπής, ως ημερομηνία συνάψεως των συμβάσεων εμφανίζεται και η 13η Ιουλίου 2010.

34. Στις 9 Σεπτεμβρίου 2011 τα ελεγκτικά όργανα της Υπηρεσίας διενήργησαν επιτόπιο έλεγχο από τον οποίο προέκυψε, με βάση το ημερολόγιο εργοταξίου και την αποκομιδή των απορριμμάτων, ότι οι εργασίες επί του κτιρίου είχαν αρχίσει στις 16 Αυγούστου 2010. Τα ίδια όργανα διαπίστωσαν μεταξύ άλλων ότι οι εργασίες αποξηλώσεως της στέγης, η οποία αποτελούσε κοινό τμήμα του ακινήτου και καλυπτόταν από την αίτηση πληρωμής, είχαν πραγματοποιηθεί στις 19 Αυγούστου 2010.

35. Στις 3 Νοεμβρίου 2011 η Υπηρεσία απέρριψε την αίτηση πληρωμής για τον λόγο ότι ο Δήμος του Gorje δεν πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις που προβλέπονταν στο διάταγμα PRP και στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Ειδικότερα, κατά την Υπηρεσία, ο Δήμος του Gorje είχε παραβεί τα σημεία 3 έως 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, διότι άρχισε τις εργασίες επί του κτιρίου στις 16 Αυγούστου 2010, δηλαδή πριν από την έκδοση της αποφάσεως της 19ης Οκτωβρίου 2010 περί εγκρίσεως της ενισχύσεως. Επιπλέον, η Υπηρεσία αναφέρθηκε στις δύο συμβάσεις οι οποίες είχαν συναφθεί από τον Δήμο του Gorje στις 12 Ιουλίου 2010. Κατά την Υπηρεσία, όλες οι εργασίες που άρχισαν να εκτελούνται βάσει των εν λόγω συμβάσεων είχαν ως συνέπεια τη γέννηση υποχρεώσεων ασύμβατων με τα σημεία 3 έως 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού.

36. Ο Δήμος του Gorje άσκησε κατά της από 3 Νοεμβρίου 2011 αποφάσεως της Υπηρεσίας προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο, με απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2013, έκανε δεκτή την προσφυγή του Δήμου του Gorje, διαπιστώνοντας αντίθεση των εθνικών διατάξεων προς τον κανονισμό 1698/2005. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο ακύρωσε την από 3 Νοεμβρίου 2011 απόφαση της Υπηρεσίας και ανέπεμψε την υπόθεση ενώπιον της τελευταίας προς νέα κρίση.

37. Στις 25 Απριλίου 2013 η Υπηρεσία απέρριψε εκ νέου την αίτηση πληρωμής του Δήμου του Gorje, κατ' ουσίαν για τους ίδιους λόγους, δηλαδή διότι οι εργασίες επί του κτιρίου είχαν αρχίσει πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως και διότι η σύναψη των συμβάσεων με τον ανάδοχο, στις 12 Ιουλίου 2010, είχε ως συνέπεια τη γέννηση υποχρεώσεων ασύμβατων με το άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και με τα σημεία 3 και 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού. Επιπλέον, στην από 25ης Απριλίου 2013 απόφασή της, η Υπηρεσία τόνισε ότι η έγκριση της επίμαχης αιτήσεως σχετικά με την επένδυση αφορούσε ποσοστό επί του συνόλου της επενδύσεως και δεν είχε την έννοια της συγχρηματοδοτήσεως μόνον ορισμένων εργασιών.

38. Ο Δήμος του Gorje άσκησε νέα προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι η απόφαση της Υπηρεσίας στηριζόταν στο διάταγμα PRP και στην προκήρυξη του διαγωνισμού, ήτοι σε διατάξεις που δεν συνάδουν με τον κανονισμό 1698/2005, καθόσον καθιερώνουν αυστηρότερες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας σε σχέση με τον τελευταίο.

39. Από την πλευρά της, η Υπηρεσία αμφισβητεί το επιχείρημα περί αντιθέσεως των εθνικών διατάξεων προς τον κανονισμό 1698/2005, υποστηρίζοντας ότι οι εθνικές διατάξεις θεσπίζουν κανόνες απλώς ειδικότερους, και όχι αυστηρότερους, σε σχέση με τους κανόνες του εν λόγω κανονισμού σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ.

40. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Upravno sodišče αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει ο κανονισμός 1698/2005 και, ειδικότερα, το άρθρο 71, παράγραφος 3, αυτού, κατά το οποίο οι κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο, υπό την επιφύλαξη των ειδικών όρων που προβλέπονται από τον εν λόγω κανονισμό για ορισμένα μέτρα αγροτικής αναπτύξεως, την έννοια ότι αποκλείει την εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως του άρθρου 79, παράγραφος 4, του [διατάγματος PRP] και του κεφαλαίου VI, σημείο 3, της προκηρύξεως του διαγωνισμού, δυνάμει της οποίας συνιστούν επιλέξιμες δαπάνες επενδύσεως μόνον οι δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί μετά την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως (και έως την περάτωση του έργου της επενδύσεως, ή, το αργότερο, έως την 30ή Ιουνίου 2015);

2) Σε περίπτωση αποφαιτικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος, έχει ο κανονισμός 1698/2005 και, ειδικότερα, το άρθρο 71, παράγραφος 3, αυτού την έννοια ότι αποκλείει την εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως του άρθρου 56, παράγραφος 4, του [ZKme-1], κατά την οποία απορρίπτεται στο σύνολό της αίτηση που δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP περί των επιλέξιμων δαπανών της επενδύσεως οι οποίες πραγματοποιούνται μετά την έκδοση της αποφάσεως;»

41. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Δήμος του Gorje, η Σλοβενική και η Πολωνική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή. Ο Δήμος του Gorje, η Σλοβενική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή έλαβαν μέρος στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 28ης Ιανουαρίου 2016.

IV – Νομική ανάλυση

A — *Επί του περιθωρίου εκτιμήσεως των κρατών μελών με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005 (πρώτο προδικαστικό ερώτημα)*

42. Το πρώτο ερώτημα αφορά το περιθώριο εκτιμήσεως που παρέχεται με το άρθρο 71, παράγραφος 3, του κανονισμού 1698/2005 στα κράτη μέλη για τον καθορισμό των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών ενόψει της χορηγήσεως ενισχύσεων χρηματοδοτούμενων από το ΕΓΤΑΑ.

43. Από το άρθρο 71, παράγραφος 3, του κανονισμού 1698/2005 προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη των ειδικών όρων που προβλέπονται από τον κανονισμό αυτό, «[ο]ι κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο»¹². Σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της από κοινού διαχειρίσεως¹³ οι οποίες διέπουν την πολιτική αγροτικής αναπτύξεως της Ένωσης, τα κράτη μέλη διαθέτουν, με βάση την εν λόγω διάταξη, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως¹⁴, λαμβανομένου υπόψη του ότι οι ειδικές ανάγκες και προκλήσεις της αγροτικής αναπτύξεως διαφέρουν κατ' ανάγκη σε κάθε κράτος μέλος.

44. Εξαρτώντας την επιλεξιμότητα των επενδυτικών δαπανών από την προϋπόθεση αυτές να πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως, η επίμαχη σλοβενική ρύθμιση, ήτοι το άρθρο 79 του διατάγματος PRP και το σημείο 3 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, έχουν ως συνέπεια, όπως προβάλλει ο Δήμος του Gorje, να περιορίζουν τη συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ μόνο στις «μελλοντικές πράξεις», και άρα να αποκλείουν την αναδρομική χορήγηση ενισχύσεως. Τίθεται συνεπώς το ερώτημα αν η πρόβλεψη ενός τέτοιου χρονικού περιορισμού εμπίπτει στο περιθώριο εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005.

45. Μολονότι είναι αλήθεια, όπως βεβαιώνουν το αιτούν δικαστήριο και ο Δήμος του Gorje, ότι ο κανονισμός 1698/2005 δεν καθορίζει ημερομηνία ενάρξεως της επιλεξιμότητας των δαπανών, εντούτοις δεν αποκλείει την καθιέρωση τέτοιου χρονικού ορίου από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, ο ίδιος ο κανονισμός 1698/2005 περιλαμβάνει διατάξεις που αποβλέπουν στην κατά χρόνο οριοθέτηση των επιλέξιμων δαπανών. Έτσι, με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, μια

12 — Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 61 του κανονισμού αυτού.

13 — Βλ. σημείο 7 των παρουσών προτάσεων.

14 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 15ης Μαΐου 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, σκέψη 60). Βλ., επίσης, πρόταση της Επιτροπής η οποία οδήγησε στη θέσπιση του κανονισμού 1698/2005 (πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2014, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) [COM(2004) 490 τελικό]), σημείο 13 της αιτιολογικής εκθέσεως, όπου η Επιτροπή υπογραμμίζει τον σκοπό απονομής «μεγαλύτερης ελευθερίας στα κράτη μέλη όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής των προγραμμάτων τους, με τη θέσπιση λιγότερο λεπτομερών κανόνων και προϋποθέσεων επιλεξιμότητας καθώς και απλούστερων διατάξεων περί οικονομικής διαχειρίσεως και ελέγχου».

δαπάνη είναι επιλέξιμη για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ εάν η σχετική ενίσχυση καταβάλλεται πράγματι από τον οργανισμό πληρωμών μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2007 και 31ης Δεκεμβρίου 2015. Στη συνέχεια, η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι «[ο]ι συγχρηματοδοτούμενες πράξεις δεν θα πρέπει να ολοκληρώνονται πριν από την ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας».

46. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 71, παράγραφος 1, του κανονισμού 1698/2005 ορίζει εξαντλητικά τις χρονικές προϋποθέσεις που μπορούν να προβλεφθούν όσον αφορά την επιλεξιμότητα των δαπανών για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ.

47. Επιπλέον, φρονώ ότι από το άρθρο 71, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού δεν είναι δυνατό να συναχθεί, όπως υποστηρίζει ο Δήμος του Gorje, ότι η πραγματοποίηση της συγχρηματοδοτούμενης πράξεως μπορεί να αρχίσει πριν από την ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας και, κατά συνέπεια, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτήσουν την επιλεξιμότητα των δαπανών από την προϋπόθεση ότι αυτές πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως. Αντιθέτως, ο ίδιος ο όρος «ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας», ο οποίος περιλαμβάνεται στο κείμενο του εν λόγω άρθρου, φανερώνει, κατά τη γνώμη μου, ότι επιτρέπεται όντως στα κράτη μέλη να καθορίζουν ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας, ήτοι να καθιερώνουν χρονικό όριο πριν από το οποίο οι πραγματοποιούμενες επενδυτικές δαπάνες δεν είναι επιλέξιμες για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ.

48. Δεν με πείθει ούτε η άποψη ότι μια χρονική προϋπόθεση όπως η επίμαχη εθνική προϋπόθεση θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει τον κανονισμό 1698/2005 κενό περιεχομένου ή να παρακωλύσει την επίτευξη των σκοπών που αυτός επιδιώκει, όπως ισχυρίζεται ο Δήμος του Gorje. Πράγματι, η προϋπόθεση αυτή δεν περιορίζει τη συγχρηματοδότηση του ΕΓΤΑΑ εντός συγκεκριμένου χρονικού ορίζοντος στενότερου σε σχέση με τη χρονική περίοδο καταβολής που καθιερώνεται στο άρθρο 71, παράγραφος 1, του κανονισμού 1698/2005 (μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2007 και 31ης Δεκεμβρίου 2015), αλλά απλώς προβλέπει ότι ο δικαιούχος οφείλει να αναμείνει την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως προτού προβεί σε δαπάνες σχετικές με τη συγχρηματοδοτούμενη πράξη¹⁵.

49. Με βάση τα ανωτέρω, δεν βλέπω κανέναν λόγο να γίνει δεκτό ότι μια κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη σλοβενική ρύθμιση παρακωλύει την άμεση εφαρμογή του κανονισμού 1698/2005, αποκρύπτει την κοινοτική του φύση ή υπερβαίνει τα όρια του περιθωρίου εκτιμήσεως που παρέχει ο κανονισμός αυτός στα κράτη μέλη, κριτήρια τα οποία έχουν συναχθεί από το Δικαστήριο¹⁶. Επιπροσθέτως, κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να συναχθεί από κανένα στοιχείο ότι μια τέτοια ρύθμιση αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας για τον λόγο ότι καθιστά υπέρμετρα δυσχερή, ή και αδύνατη, τη χορήγηση των επιδοτήσεων στους δικαιούχους¹⁷.

50. Τουναντίον, μια χρονική προϋπόθεση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη είναι ικανή, κατά τη γνώμη μου, να συμβάλει στην επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο κανονισμός 1698/2005, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές¹⁸ και, όσον αφορά ειδικότερα τον άξονα 3 του κανονισμού, η ανακαίνιση και η ανάπτυξη των χωριών¹⁹, καθώς διασφαλίζει τη βέλτιστη κατανομή των κεφαλαίων του ΕΓΤΑΑ.

15 — Από το σημείο 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού προκύπτει ρητώς ότι ο δικαιούχος, μολονότι δεν επιτρέπεται να αναλάβει οιαδήποτε δέσμευση σχετική με τη χορηγηθησομένη ενίσχυση, μπορεί ωστόσο να κινήσει τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου σύμφωνα με τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, οι προετοιμασίες του δικαιούχου για τη σχεδιαζόμενη πράξη δεν παρεμποδίζονται, παρά μόνον υπό την έννοια ότι αυτός δεν δύναται να συνάψει οιαδήποτε σύμβαση με τον ανάδοχο πριν από την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως. Με βάση το σημείο 4 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, τα γενικά έξοδα τα οποία σχετίζονται με την προετοιμασία της αιτήσεως ενισχύσεως, με τη συλλογή των σχετικών με την κατασκευή ακινήτων εγγράφων και με την υποβολή της αιτήσεως εξαιρούνται από τη χρονική προϋπόθεση του άρθρου 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και του σημείου 3 της προκηρύξεως του διαγωνισμού. Βλ., όσον αφορά τις γενικές δαπάνες, άρθρο 55, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΚ) 1974/2006 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) (ΕΕ 2006, L 368, σ. 15).

16 — Βλ. απόφαση της 15ης Μαΐου 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

17 — Βλ. διάταξη της 16ης Ιανουαρίου 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, σκέψη 17 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 1698/2005.

19 — Βλ. άρθρο 52, στοιχείο β', σημείο ii, του κανονισμού 1698/2005.

51. Συναφώς, συμμερίζομαι τις σκέψεις τις οποίες εξέφρασαν η Σλοβενική και η Πολωνική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, κατά τις οποίες η εθνική κανονιστική ρύθμιση ενδέχεται να περιορίσει το ενδεχόμενο του «ανέλπιστου οφέλους», τη χορήγηση δηλαδή ενισχύσεως για επενδύσεις οι οποίες θα είχαν πραγματοποιηθεί εν μέρει ή εν όλω ακόμα και χωρίς την ενίσχυση αυτή. Το εν λόγω ενδεχόμενο εντόπισε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο συνέστησε στην Επιτροπή να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να ακολουθούν πρακτικές βάσει των οποίων οι επενδυτικές δαπάνες είναι επιλέξιμες μόνο από τη στιγμή που εγκρίθηκε η επιχορήγηση²⁰.

52. Επιπλέον, ο αποκλεισμός της επιλεξιμότητας των δαπανών που πραγματοποιούνται πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως δύναται να διασφαλίσει, όπως προβάλλει η Σλοβενική Κυβέρνηση, αποτελεσματικότερο έλεγχο όσον αφορά τη χρήση των κεφαλαίων του ΕΓΤΑΑ. Ειδικότερα, ο επιτόπιος έλεγχος που επιβάλλεται από τα άρθρα 25 έως 27 του κανονισμού 65/2011, τα οποία προβλέπουν, μεταξύ άλλων, ότι η αρμόδια αρχή εξακριβώνει ότι η φύση και η ημερομηνία πραγματοποίησης των δαπανών αντιστοιχούν προς τις πράγματι εκτελεσθείσες εργασίες ή τις πράγματι παρασχεθείσες υπηρεσίες, θα καθίστατο ενδεχομένως δυσχερέστερος αν οι σχετικές με τη συγχρηματοδοτούμενη πράξη δαπάνες πραγματοποιούνταν εν μέρει ή εν όλω πριν από την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως.

53. Στο πλαίσιο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν ευνοϊκά διακείμενο έναντι της προτάσεως της Επιτροπής, της 12ης Οκτωβρίου 2011, για τροποποίηση του κανονισμού 1698/2005, αναφερόμενο στις προτεινόμενες διατάξεις κατά τις οποίες οι δαπάνες θα είναι επιλέξιμες μόνο μετά την υποβολή της αιτήσεως επιχορηγήσεως²¹.

54. Με τη θέσπιση του νέου κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ, δηλαδή του κανονισμού 1305/2013, ο νομοθέτης της Ένωσης επικύρωσε την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την τροποποίηση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας. Ο νέος αυτός κανονισμός επιτρέπει ρητώς στα κράτη μέλη να καθιερώνουν, όπως έπραξαν οι σλοβενικές αρχές, χρονική προϋπόθεση κατά την οποία επιλέξιμες για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ είναι μόνο οι επενδυτικές δαπάνες που πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως²².

55. Μολονότι είναι αλήθεια ότι ο κανονισμός 1305/2013 ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2014²³, οπότε αποκλείεται η εφαρμογή του στην προκειμένη υπόθεση, η θέσπιση του νέου αυτού κανονισμού από τον νομοθέτη της Ένωσης φανερώνει, κατά τη γνώμη μου, ότι ο τελευταίος αναγνωρίζει το γεγονός ότι μια χρονική προϋπόθεση όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση μπορεί να δικαιολογείται προς διασφάλιση της ορθής οικονομικής διαχείρισεως των πόρων του ΕΓΤΑΑ.

20 — Βλ. ειδική έκθεση αριθ. 8 του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη «Στοχοθέτηση της ενίσχυσης για τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων», 2012, σημεία 60 έως 65 και 73.

21 — Βλ. ειδική έκθεση αριθ. 8 του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη «Στοχοθέτηση της ενίσχυσης για τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων», 2012, σημείο 64. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει, ωστόσο, ότι με τις προτεινόμενες από την Επιτροπή διατάξεις «δεν θα αντιμετωπίζεται επαρκώς ο κίνδυνος φαινομένου αδράνειας [ανέλπιστου οφέλους], καθώς το επενδυτικό έργο θα εξακολουθούσε να μπορεί να αρχίσει πριν από την έγκριση της αίτησης (ακόμη και πριν από την υποβολή της αίτησης, [μόνο που] τα έξοδα που πραγματοποιούνται μέχρι την ημερομηνία υποβολής της αίτησης δεν θα είναι επιλέξιμα για στήριξη)».

22 — Το άρθρο 60, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013 ορίζει, όσον αφορά ορισμένες επενδυτικές πράξεις, ότι, εξαιρουμένων κάποιων γενικών εξόδων, θεωρούνται επιλέξιμες μόνον οι δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί μετά την υποβολή αιτήσεως στην αρμόδια αρχή. Κατά το τρίτο εδάφιο της διατάξεως αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν στα προγράμματά τους ότι είναι επιλέξιμες μόνον οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως από την αρμόδια αρχή.

23 — Βλ. άρθρο 90 του κανονισμού 1305/2013. Επιπλέον, κατά το άρθρο 88 του κανονισμού αυτού, ο κανονισμός 1698/2005 εξακολουθεί να εφαρμόζεται στις πράξεις που υλοποιούνται σύμφωνα με τα προγράμματα που εγκρίνονται από την Επιτροπή δυνάμει του εν λόγω κανονισμού πριν από την 1η Ιανουαρίου 2014.

56. Με βάση τα ανωτέρω, φρονώ ότι δεν δύναται να συναχθεί από κανένα στοιχείο ότι κράτος μέλος το οποίο καθιερώνει μια χρονική προϋπόθεση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη υπερβαίνει το περιθώριο εκτιμήσεως που του παρέχει το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005²⁴. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει αρνητική απάντηση επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος.

B — Επί των εννόμων συνεπειών σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας (δεύτερο προδικαστικό ερώτημα)

1. Το αντικείμενο του δεύτερου ερωτήματος

57. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η Υπηρεσία απέρριψε την αίτηση πληρωμής λόγω της μη τηρήσεως της προϋποθέσεως επιλεξιμότητας των δαπανών που προβλέπεται στο άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP καθώς και στα σημεία 3 και 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, κατά την οποία επιλέξιμες είναι μόνον οι επενδυτικές δαπάνες που πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως. Επίσης, κατά την ίδια απόφαση, το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι μέρος των σχετικών με την επίμαχη συγχρηματοδοτούμενη πράξη δαπανών είχε πραγματοποιηθεί μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως, δηλαδή σε συμφωνία με τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των δαπανών, ενώ ένα άλλο μέρος είχε πραγματοποιηθεί πριν από την έγκριση αυτή, δηλαδή κατά παράβαση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών²⁵.

58. Στο πλαίσιο αυτό, με το δεύτερο ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να πληροφορηθεί αν το άρθρο 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1, καθόσον προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, είναι υπέρμετρα αυστηρό. Το ίδιο δικαστήριο διερωτάται επίσης αν η αίτηση πληρωμής πρέπει να αντιμετωπιστεί, στην προκειμένη περίπτωση, με βάση το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011, το οποίο προβλέπει μείωση του ποσού που πρέπει να καταβληθεί στον δικαιούχο και αποκλεισμό της πράξεως από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ σε ορισμένες περιπτώσεις.

59. Με βάση τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο, και οι οποίες επιβεβαιώθηκαν από τους μετέχοντες στη διαδικασία που έλαβαν μέρος στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, κρίνω απαραίτητο, στο σημείο αυτό, να τονίσω ότι το δεύτερο ερώτημα, όπως διατυπώθηκε από το αιτούν δικαστήριο, δεν αφορά την προϋπόθεση του σημείου 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, κατά την οποία η επένδυση δεν δύναται να αρχίσει πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως της ενισχύσεως²⁶. Πράγματι, η προϋπόθεση αυτή αφορά την επιλεξιμότητα για ενίσχυση και όχι την «επιλεξιμότητα των δαπανών» κατά την έννοια του άρθρου 71, παράγραφος 3, του κανονισμού 1698/2005²⁷.

24 — Όσον αφορά το άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και τα σημεία 4 και 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, τα οποία προβλέπουν ότι η ανάληψη, εκ μέρους του δικαιούχου, οιασδήποτε δεσμεύσεως σχετικής με τη χορηγηθησομένη ενίσχυση (σύναψη συμβάσεων, παραγγελία υλικού, εξοπλισμού, υπηρεσιών ή εργασιών) θεωρείται ως έναρξη της πραγματοποιήσεως δαπανών, επισημαίνω ότι ο κανόνας αυτός σκοπεύει, κατά τη γνώμη μου, να εξειδικεύσει τη χρονική προϋπόθεση του άρθρου 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και του σημείου 3 της προκηρύξεως του διαγωνισμού και, κατά συνέπεια, να διασφαλίσει ότι τα κεφάλαια του ΕΓΤΑΑ δεν διατίθενται για επενδύσεις που θα είχαν πραγματοποιηθεί εν μέρει ή εν όλω ακόμα και χωρίς την εγκριθείσα ενίσχυση.

25 — Συναφώς, επισημαίνω ότι αποκλείεται αποκλειστικά στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει, στην προκειμένη περίπτωση, αν ο Δήμος του Gorje τήρησε τις προϋποθέσεις για την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως και τις προϋποθέσεις για την έγκριση της αιτήσεως πληρωμής, καθώς και να συναγάγει τις προσηκουσες συνέπειες για την προσβαλλόμενη απόφαση.

26 — Σε σχέση με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, η Σλοβενική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή τόνισαν το γεγονός ότι ο Δήμος του Gorje δεν πληρούσε την προϋπόθεση του σημείου 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού.

27 — Υπενθυμίζω ότι το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005 αφορά μόνο τους «κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών», όπως προκύπτει σαφώς από το γράμμα της διατάξεως αυτής καθώς και από τον τίτλο του άρθρου 71 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Επιλεξιμότητα δαπανών».

60. Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχεία α' και β', του κανονισμού 65/2011, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ της «αίτησης ενίσχυσης» και της «αίτησης πληρωμής»²⁸. Η διάκριση αυτή απαντά και στο εθνικό δίκαιο, καθώς το σημείο 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού καθιερώνει μια προϋπόθεση επιλεξιμότητας για ενίσχυση την οποία πρέπει να πληροί ο δικαιούχος προκειμένου να εγκριθεί η αίτηση ενισχύσεως²⁹, ενώ το άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και τα σημεία 3 και 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού καθιερώνουν μια προϋπόθεση επιλεξιμότητας των δαπανών η οποία πρέπει να πληρούται προκειμένου να εγκριθεί η αίτηση πληρωμής³⁰.

61. Μολονότι αληθεύει, όπως προβάλλει η Σλοβενική Κυβέρνηση, ότι κατά τη διάρκεια της εξετάσεως της αιτήσεως πληρωμής η αρμόδια αρχή μπορεί να εξακριβώνει αν ο δικαιούχος πληροί τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για να λάβει ενίσχυση³¹, από κανένα στοιχείο δεν συνάγεται, εξ όσον γνωρίζω, ότι στην προκειμένη περίπτωση διαπιστώθηκε ότι δεν πληρούνταν οι εν λόγω προϋποθέσεις, μεταξύ δε αυτών οι προϋποθέσεις του σημείου 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού³². Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο πρέπει καταρχήν να περιορίζει την εξέτασή του στα στοιχεία εκτιμήσεως που αποφάσισε να του υποβάλει το αιτούν δικαστήριο, ιδίως όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής της κρίσιμης εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως τον οποίο θεωρεί δεδομένο το εν λόγω αιτούν δικαστήριο, διότι η εκτίμηση του περιεχομένου των εθνικών διατάξεων και του τρόπου με τον οποίο πρέπει αυτές να εφαρμοστούν απόκειται αποκλειστικά στο εθνικό δικαστήριο³³.

62. Επομένως, το δεύτερο ερώτημα πρέπει να νοηθεί ως αφορών το αν ο κανονισμός 1698/2005 και ο σχετικός εκτελεστικός κανονισμός, δηλαδή ο κανονισμός 65/2011, αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες.

63. Συναφώς, το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει, κατά πρώτον, αν τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες περί επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση μη τήρησης των κανόνων επιλεξιμότητας των δαπανών οι οποίοι θεσπίζονται με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005. Κατά δεύτερον, τίθεται το ερώτημα αν εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

28 — Βλ. σημεία 13 και 15 των παρουσών προτάσεων. Η διάκριση μεταξύ της εγκρίσεως της αιτήσεως ενισχύσεως και της εγκρίσεως της αιτήσεως πληρωμής εμφανίζεται και στο άρθρο 71, παράγραφος 2, του κανονισμού 1698/2005, το οποίο προβλέπει ότι «[ο]ι δαπάνες είναι επιλέξιμες για συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ μόνον εάν πραγματοποιούνται για πράξεις που έχουν αποφασισθεί από τη διαχειριστική αρχή του σχετικού προγράμματος ή υπ' ευθύνη της, σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής που καθορίζονται από το αρμόδιο σώμα» (η υπογράμμιση δική μου).

29 — Το σημείο 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού τιτλοφορείται «Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που πρέπει να πληρούνται κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως στο πλαίσιο του διαγωνισμού». Η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών αποτελεί, καταρχήν, αντικείμενο εκτιμήσεως από την αρμόδια αρχή κατά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως. Βλ., συναφώς, άρθρο 24, παράγραφος 2, στοιχεία α' έως γ', του κανονισμού 65/2011.

30 — Υπενθυμίζω ότι οι προϋποθέσεις των σημείων 3 και 5 περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο VI της προκηρύξεως του διαγωνισμού, το οποίο τιτλοφορείται «Επιλέξιμες δαπάνες». Βλ. σημεία 27 έως 29 των παρουσών προτάσεων.

31 — Συναφώς, διευκρινίζω ότι η απαρίθμηση, στο άρθρο 24, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 65/2011, των στοιχείων που εξετάζονται, αντίστοιχα, στο πλαίσιο των αιτήσεων ενισχύσεως και των αιτήσεων πληρωμής δεν είναι εξαντλητική, όπως προκύπτει από την έκφραση «περιλαμβάνουν ιδίως» στο κείμενο των διατάξεων αυτών.

32 — Ενώ η προσβαλλόμενη στην υπόθεση της κύριας δίκης απόφαση, δηλαδή η απόφαση της 25ης Απριλίου 2013, μνημονεύει το γεγονός ότι οι εργασίες επί του επίμαχου κτιρίου ξεκίνησαν πριν από την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως, η ίδια απόφαση αναφέρεται μόνο στο άρθρο 79, παράγραφος 4, του διατάγματος PRP και στα σημεία 3 και 5 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, τα οποία αφορούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των δαπανών. Βλ. σημεία 35 και 37 των παρουσών προτάσεων. Εξάλλου, ανακύπτει το επί της αρχής ζήτημα αν η μη τήρηση κάποιων προϋποθέσεων επιλεξιμότητας για ενίσχυση μπορεί να επιφέρει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής, όπως στην προκειμένη περίπτωση, ή αν αυτή πρέπει μάλλον να επιφέρει την ανάκληση ή την ακύρωση της αρχικής εγκρίσεως της αιτήσεως ενισχύσεως, πράγμα το οποίο δεν συνέβη εν προκειμένω. Θεωρώ προτιμότερη την τελευταία λύση, διότι αυτή αντανακλά την καθιερούμενη από τον κανονισμό 65/2011 διάκριση μεταξύ αιτήσεως ενισχύσεως και αιτήσεως πληρωμής.

33 — Βλ. αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, σκέψη 41), και της 1ης Ιουνίου 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, σκέψη 29).

2. Η εξουσία των κρατών μελών προς ρύθμιση των εννόμων συνεπειών της μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

64. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, και το άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/1995 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων³⁴, οι διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου προσδιορίζουν, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, τη φύση και την έκταση των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων για παρατυπίες στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης³⁵. Ωστόσο, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, εφόσον κανονιστική ρύθμιση της Ένωσης δεν περιέχει ειδική διάταξη περί επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεως της ή προβλέπει την επιβολή κυρώσεων λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, χωρίς όμως να καθορίζει κατά τρόπο εξαντλητικό ποιες κυρώσεις δύνανται τα κράτη μέλη να επιβάλλουν, το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε αποτελεσματικό μέτρο προς επιβολή κυρώσεων για πράξεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης³⁶.

65. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση τίθεται το ερώτημα αν το δίκαιο της Ένωσης καθορίζει κατά τρόπο εξαντλητικό τις κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας οι οποίες θεσπίζονται με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005.

β) Επί του άρθρου 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005

66. Κατά το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005, «οι κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο, με την επιφύλαξη των ειδικών όρων που προβλέπονται από τον παρόντα κανονισμό [...]».

67. Εκ πρώτης όψεως, η χρήση του όρου «κανόνες επιλεξιμότητας», ο οποίος εμφανίζεται ως σχετικά ευρύς, θα μπορούσε να συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας που προκρίνει η Σλοβενική Κυβέρνηση και κατά την οποία τα κράτη μέλη διαθέτουν, με βάση το ως άνω άρθρο, την εξουσία να ρυθμίζουν τις έννομες συνέπειες σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών. Ωστόσο, αν το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005 εξεταστεί υπό το πρίσμα του κανονισμού αυτού συνολικά, συνάγεται ότι το άρθρο αυτό αφορά μόνο τις ουσιαστικές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των δαπανών και όχι τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των εν λόγω προϋποθέσεων.

34 — ΕΕ 1995, L 312, σ. 1.

35 — Κατά το άρθρο του 1, παράγραφος 1, ο κανονισμός 2988/1995 αφορά «παρατυπίες βάσει του κοινοτικού δικαίου». Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, σκέψη 40), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές, απαιτώντας την ανάκτηση επιστροφών κατά την εξαγωγή που εισέπραξε αχρεωστήτως από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ένας φορέας, διώκουν παρατυπία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού 2988/95, με αποτέλεσμα να δρουν εντός του πλαισίου εφαρμογής του κανονισμού αυτού. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot στις υποθέσεις *Județul Neamț* και *Județul Bacău* (C-260/14 και C-261/14, EU:C:2016:7, σημεία 72 έως 74).

36 — Βλ. απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, *SGS Belgium* κ.λπ. (C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Κατά τη γνώμη μου, το ίδιο πρέπει να ισχύει και σε περίπτωση μη τηρήσεως των εθνικών προϋποθέσεων που θεσπίζονται με βάση το δίκαιο της Ένωσης, λαμβανομένου υπόψη ότι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης είναι, στην περίπτωση αυτή, εξίσου σημαντική.

68. Ειδικότερα, το άρθρο 74, παράγραφος 4, του κανονισμού 1698/2005 ορίζει ρητώς ότι τα κράτη μέλη διενεργούν ελέγχους σύμφωνα με λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής οι οποίοι καθορίζονται από την Επιτροπή³⁷ και οι οποίοι προσδιορίζουν, μεταξύ άλλων, τον τύπο και την έκταση των ελέγχων, προσαρμοσμένους στη φύση των διαφόρων μέτρων αγροτικής αναπτύξεως. Ο κανονισμός 65/2011, ο οποίος θεσπίστηκε από την Επιτροπή βάσει του άρθρου αυτού, περιλαμβάνει λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής σχετικά με τον έλεγχο που πρέπει να διενεργούν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ.

69. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005 δεν παρέχει στα κράτη μέλη την εξουσία να καθορίζουν τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών³⁸.

γ) Επί του άρθρου 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011

70. Το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011 επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβαίνουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε μείωση του καταβλητέου ποσού και, σε άλλες περιπτώσεις, σε πλήρη αποκλεισμό της οικείας πράξεως από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ.

71. Ειδικότερα, από το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011 προκύπτει ότι εφαρμόζεται μείωση στο καταβλητέο ποσό σε περίπτωση που το ποσό το οποίο ζητεί ο δικαιούχος υπερβαίνει, κατά ποσοστό άνω του 3 %, το επιλέξιμο ποσό, δηλαδή το ποσό που πρέπει να καταβληθεί αφού εξεταστεί η επιλεξιμότητα της αιτήσεως πληρωμής. Ενδεχομένως, το ποσό της μείωσης, η οποία επιβάλλεται στο επιλέξιμο ποσό, ισούται, κατά το άρθρο 30, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού, με τη διαφορά μεταξύ του ποσού που ζητείται και του επιλέξιμου ποσού. Επίσης, από το άρθρο 30, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, του ίδιου κανονισμού προκύπτει ότι δεν επιβάλλεται μείωση αν ο δικαιούχος μπορεί να αποδείξει ότι «δεν ευθύνεται για την προσθήκη του μη επιλέξιμου ποσού». Επιπλέον, κατά το άρθρο 30, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, η συγχρηματοδοτούμενη ενέργεια αποκλείεται εντελώς από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι ο δικαιούχος έχει υποβάλει ψευδή δήλωση εκ προθέσεως³⁹.

72. Επισημαίνω, στο σημείο αυτό, ότι οι διαφορετικοί όροι «admissibilité» [αποδεκτό] και «éligibilité» [επιλεξιμότητα], οι οποίοι χρησιμοποιούνται αντίστοιχα στο άρθρο 71, παράγραφος 3, του κανονισμού 1698/2005 και στο άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011, δεν επηρεάζουν την εφαρμογή του τελευταίου αυτού άρθρου σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη. Πράγματι, η απόκλιση αυτή ως προς τη διατύπωση δεν απαντά στις άλλες γλωσσικές αποδόσεις των δύο κανονισμών⁴⁰. Συνεπώς, δεν πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι δύο όροι που χρησιμοποιούνται στη γαλλική απόδοση των κανονισμών έχουν διαφορετική σημασία⁴¹.

37 — Το άρθρο 74, παράγραφος 4, του κανονισμού 1698/2005 αναφέρεται στη διαδικασία του άρθρου 90, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού, το οποίο παραπέμπει στα άρθρα 4 και 7 της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ 1999, L 184, σ. 23).

38 — Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από το γεγονός ότι το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, εντάσσεται στον τίτλο V του κανονισμού, ο οποίος τιτλοφορείται «Συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ», και όχι στον τίτλο VI, ο οποίος τιτλοφορείται «Διαχείριση, έλεγχος και ενημέρωση».

39 — Επιπλέον, με βάση το άρθρο 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 65/2011, ο δικαιούχος αποκλείεται στην περίπτωση αυτή και από τη λήψη ενίσχυσης στο πλαίσιο του ίδιου μέτρου για το ημερολογιακό έτος της διαπίστωσης και το επόμενο.

40 — Στην αγγλική απόδοση των δύο κανονισμών χρησιμοποιούνται οι όροι «eligibility» (στο άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005) και «eligible» (στο άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011), στη δανική απόδοση οι όροι «støtteberettigelse» και «støtteberettiget», στην ισπανική απόδοση οι όροι «subvencionabilidad» και «subvencionable», στην ιταλική απόδοση οι όροι «ammissibilità» και «ammissibili», και στη ρουμανική απόδοση οι όροι «eligibilitate» και «eligibil». Στη γερμανική απόδοση των δύο κανονισμών εμφανίζονται κάποιες γλωσσικές διαφοροποιήσεις άνευ νομικής σημασίας («Zuschussfähigkeit» και «förderfähig»). Η ουγγρική απόδοση χρησιμοποιεί έννοιες παρόμοιες αλλά όχι ταυτόσημες. Ειδικότερα, στο άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της ουγγρικής αποδόσεως του κανονισμού 1698/2005 χρησιμοποιείται ο όρος «jogosultság», ενώ στο άρθρο 30, παράγραφος 1, της ουγγρικής αποδόσεως του κανονισμού 65/2011 χρησιμοποιείται ο όρος «támogatható».

41 — Υπενθυμίζω ότι, σε περίπτωση αποκλίσεων μεταξύ διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων μιας διατάξεως της Ένωσης, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με τη γενική οικονομία και τον σκοπό της κανονιστικής ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί μέρος, γεγονός που ενισχύει το συμπέρασμα ότι οι δύο όροι έχουν την ίδια σημασία. Βλ. απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Μ. κ.λπ. (C-340/08, EU:C:2010:232, σκέψη 44).

73. Συμμερίζομαι την άποψη του Δήμου του Gorje και της Επιτροπής κατά την οποία το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011 έχει εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης⁴².

74. Μολονότι πράγματι το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011 αφορά τον υπολογισμό του καταβλητέου ποσού και ότι το άρθρο αυτό ορίζει, στην παράγραφο του 1, ότι ο εν λόγω υπολογισμός πραγματοποιείται «με βάση τις δαπάνες που κρίνονται επιλέξιμες κατά τους διοικητικούς ελέγχους», το πεδίο εφαρμογής του ίδιου αυτού άρθρου δεν περιορίζεται, σε αντίθεση προς τα υποστηριζόμενα από τη Σλοβενική Κυβέρνηση, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των δαπανών πληρούνται στο ακέραιο. Ειδικότερα, από το άρθρο 30, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού προκύπτει ρητώς ότι οι μειώσεις της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου 30 εφαρμόζονται «τηρουμένων των αναλογιών στις μη επιλέξιμες δαπάνες που διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια των ελέγχων σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 29 [του κανονισμού αυτού]», ήτοι των επιτόπιων ελέγχων. Εξ αυτού έπεται, κατά τη γνώμη μου, ότι η παράγραφος 1 του εν λόγω άρθρου 30 τυγχάνει άμεσης εφαρμογής επί των μη επιλέξιμων δαπανών που εντοπίζονται κατά τη διάρκεια άλλων ειδών ελέγχου, όπως οι διοικητικοί έλεγχοι⁴³.

75. Σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, όπου ένα μέρος των δαπανών που περιλαμβάνονται στην αίτηση πληρωμής είναι επιλέξιμο με βάση τις εθνικές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, ενώ άλλο μέρος δεν είναι, η εφαρμογή του άρθρου 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011 συνεπάγεται μείωση του καταβλητέου ποσού σύμφωνα με τη μέθοδο που περιγράφεται στην εν λόγω παράγραφο, ήτοι με υπολογισμό της διαφοράς μεταξύ του ποσού το οποίο αιτείται ο δικαιούχος (το σύνολο των δαπανών που περιλαμβάνονται στην αίτηση πληρωμής) και του επιλέξιμου ποσού (μόνον οι επιλέξιμες δαπάνες). Αν η διαφορά αυτή αντιστοιχεί σε ποσοστό άνω του 3 % του επιλέξιμου ποσού, τούτο μειώνεται κατά ποσό ίσο με τη διαφορά μεταξύ των δύο ποσών.

76. Επομένως, δεν μπορώ να συμμεριστώ το επιχείρημα της Επιτροπής κατά το οποίο η εφαρμογή του άρθρου 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011 συνεπάγεται, στην προκειμένη περίπτωση, μείωση της τάξεως του 100 %, δηλαδή πλήρη αποκλεισμό των σχετικών με την επένδυση δαπανών. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στην προκειμένη περίπτωση, μη επιλέξιμο είναι το σύνολο της επενδύσεως και όχι μόνον ένα μέρος της, εφόσον ο Δήμος του Gorje δεν πληρούσε την προϋπόθεση προσβάσεως (προϋπόθεση επιλεξιμότητας) η οποία καθιερώνεται για το σύνολο της επενδύσεως και η οποία επιβάλλει να μην αρχίσει η υλοποίηση της επενδύσεως πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί της επιλεξιμότητας. Κατά την Επιτροπή, η μη τήρηση της εν λόγω προϋποθέσεως προσβάσεως «επιμολύνει» ολόκληρη την πραγματοποίηση της επενδύσεως.

77. Επισημαίνω συναφώς, αφενός, ότι ούτε ο κανονισμός 1698/2005 ούτε ο κανονισμός 65/2011 διακρίνουν μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών, αλλά ούτε και επιτρέπουν στα κράτη μέλη να προβλέπουν ειδικές συνέπειες για τη μη τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων τις οποίες θεωρούν ως πιο «θεμελιώδεις». Αφετέρου, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής στηρίζεται, στην πραγματικότητα, στο σημείο 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, το οποίο καθιερώνει, όπως επισημάνθηκε στα σημεία 59 και 61 των παρουσών προτάσεων, μια προϋπόθεση επιλεξιμότητας για ενίσχυση, η μη τήρηση της οποίας δεν επιφέρει μείωση του καταβλητέου ποσού με βάση το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011⁴⁴.

42 — Με βάση τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, όπως αυτά παρουσιάστηκαν από το αιτούν δικαστήριο, δεν μπορεί να συναχθεί από κανένα στοιχείο ότι ο Δήμος του Gorje υπέβαλε ψευδή δήλωση εκ προθέσεως, πράγμα το οποίο θα συνεπαγόταν την εφαρμογή του άρθρου 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 65/2011.

43 — Αντιθέτως, αν οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για ενίσχυση δεν πληρούνται στο ακέραιο, η αρχική έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως είναι δυνατόν να ανακληθεί ή να ακυρωθεί και να μην πραγματοποιηθεί ο υπολογισμός του καταβλητέου ποσού με βάση το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011. Βλ. υποσημείωση 32 των παρουσών προτάσεων.

44 — Παρομοίως, η Σλοβενική Κυβέρνηση χρησιμοποιεί τον όρο «προκαταρκτικές προϋποθέσεις» προκειμένου να περιγράψει την εθνική προϋπόθεση του σημείου 1 της προκηρύξεως του διαγωνισμού, κατά την οποία ο δικαιούχος δεν δύναται να αρχίσει την πραγματοποίηση της επενδύσεως πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί της επιλεξιμότητας.

78. Κατά συνέπεια, το ερώτημα που τίθεται είναι αν το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011 καθορίζει κατά τρόπο εξαντλητικό τις κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν από τα κράτη μέλη σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών οι οποίες θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο με βάση το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1698/2005.

79. Μολονότι το άρθρο 4, παράγραφος 9, του κανονισμού 65/2011 ορίζει ρητώς ότι οι μειώσεις ή οι αποκλεισμοί δυνάμει του κανονισμού αυτού επιβάλλονται με την επιφύλαξη συμπληρωματικών κυρώσεων, σύμφωνα με άλλες διατάξεις της ενωσιακής ή της εθνικής νομοθεσίας, ωστόσο συμερίζομαι την άποψη του Δήμου του Gorje κατά την οποία τα κράτη μέλη δεν μπορούν να προβλέψουν εθνικές κυρώσεις που φτάνουν μέχρι και τον πλήρη αποκλεισμό μιας πράξεως από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ, δεδομένου ότι διεξοδική πρόβλεψη για τέτοιας φύσεως κύρωση περιλαμβάνεται ήδη στον εν λόγω κανονισμό⁴⁵. Πράγματι, κατά το άρθρο 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 65/2011, η επιβολή της κυρώσεως αυτής περιορίζεται ρητώς στην περίπτωση κατά την οποία ο δικαιούχος έχει υποβάλει ψευδή δήλωση εκ προθέσεως, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να μην μπορούν να εφαρμόζουν πλήρη αποκλεισμό σε άλλες περιπτώσεις, όπως προβλέπει η εφαρμοστέα στην κύρια δίκη σλοβενική κανονιστική ρύθμιση, ειδάλλως θα τροποποιούσαν, εν τους πράγμασι, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 65/2011.

80. Εκ των ανωτέρω συνάγω ότι το άρθρο 30 του κανονισμού 65/2011 αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως η εφαρμοστέα στην κύρια δίκη σλοβενική νομοθεσία, η οποία προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της, και άρα τον πλήρη αποκλεισμό της πράξεως από την ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ, σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες.

81. Λαμβανομένης υπόψη της προτεινόμενης απαντήσεως, δεν είναι απαραίτητο να διερευνηθεί αν η απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, θα εξετάσω το ερώτημα αυτό μόνον επικουρικός, για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν συμεριστεί την πρότασή μου και δεχτεί ότι ο κανονισμός 65/2011 δεν αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 56, παράγραφος 4, του ZKme-1.

3. Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας

82. Κατά το άρθρο 74, παράγραφος 1, του κανονισμού 1698/2005, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα για να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης⁴⁶. Ωστόσο, τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, μεταξύ άλλων την αρχή της αναλογικότητας⁴⁷. Ως εκ τούτου, η αυστηρότητα των κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβάσεως πρέπει να τελεί σε ισορροπία προς τη σοβαρότητα των παραβάσεων τις οποίες οι κυρώσεις αυτές κολάζουν, διασφαλίζοντας ιδίως όντως αποτρεπτικό αποτέλεσμα και τηρώντας ταυτόχρονα τη γενική αρχή της αναλογικότητας⁴⁸.

45 — Βλ., παρομοίως, απόφαση της 24ης Μαΐου 2007, *Maatschap Schonewille-Prins* (C-45/05, EU:C:2007:296, σκέψεις 64 έως 68).

46 — Κατά το άρθρο 48, παράγραφος 1, του κανονισμού 1974/2006, για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 74, παράγραφος 1, του κανονισμού 1698/2005, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι το σύνολο των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης που πρόκειται να εφαρμόσουν είναι δυνατόν να επαληθευτεί και να ελεγχθεί. Βλ., επίσης, άρθρο 325, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 1290/2005.

47 — Βλ. απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, *SGS Belgium κ.λπ.* (C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψη 40).

48 — Βλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2013, *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση *Szemerey* (C-330/14, EU:C:2015:605, σημεία 51 έως 63). Η απαίτηση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας προκύπτει ρητώς από το άρθρο 35, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 640/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τους όρους απόρριψης ή ανάκτησης πληρωμών καθώς και τις διοικητικές κυρώσεις που εφαρμόζονται στις άμεσες ενισχύσεις, τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση (ΕΕ 2014, L 181, σ. 48), ο οποίος κατήργησε και αντικατέστησε τον κανονισμό 65/2011 με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2015.

83. Συναφώς, ο Δήμος του Gorje προβάλλει ότι το άρθρο 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1, καθόσον προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τη φύση και την έκταση της παραβάσεως, υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο. Επομένως, κατά τον Δήμο του Gorje, η σλοβενική κανονιστική ρύθμιση αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας, κάτι που αμφισβητούν η Πολωνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

84. Αν ο αποκλεισμός της ενισχύσεως τον οποίο επιφέρει η μη τήρηση κάποιας από τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της ενισχύσεως δεν συνιστά κύρωση, αλλά απλή συνέπεια της μη τήρησης των εν λόγω προϋποθέσεων που καθορίζονται από τον νόμο⁴⁹, τότε η προβλεπόμενη από το άρθρο 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1 απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής αποτελεί, σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, όχι συνέπεια της μη τήρησης των προϋποθέσεων χορηγήσεως της ενισχύσεως, αλλά μάλλον συνέπεια της μη τήρησης των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών⁵⁰.

85. Επιπλέον, σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η αίτηση πληρωμής απορρίπτεται στο σύνολό της με βάση το άρθρο 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1, συμπεριλαμβανομένου του μέρους της αιτήσεως που αφορά τις επιλέξιμες δαπάνες οι οποίες πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τις εθνικές προϋποθέσεις. Όσον αφορά το μέρος αυτό, η απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής δεν δύναται να θεωρηθεί ως απλή συνέπεια της μη τήρησης των προϋποθέσεων, αλλά πρέπει μάλλον να θεωρηθεί ότι έχει κυρωτικό χαρακτήρα.

86. Αναμφίβολα, οι παραβάσεις των εθνικών νομοθεσιών στο πλαίσιο πράξεων συγχρηματοδοτούμενων από την Ένωση πρέπει να επισύρουν αποτελεσματικές κυρώσεις, προκειμένου να προστατεύονται τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης έναντι κάθε είδους απάτης και να διασφαλίζεται πλήρως η επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη σλοβενική ρύθμιση, καθόσον στερεί εντελώς τον δικαιούχο από την καταβολή ενισχύσεων, είναι ιδιαιτέρως αποτρεπτικού χαρακτήρα και μπορεί, κατά συνέπεια, να συμβάλει στην αποτελεσματική καταπολέμηση των παρατυπιών που διαπράττονται στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ⁵¹.

87. Ωστόσο, προβλέποντας την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της, το άρθρο 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1 καθιερώνει μια κύρωση η οποία δεν συναρτάται με τη βαρύτητα της παραβάσεως που διαπράττει ο δικαιούχος, καθώς η κύρωση παραμένει ίδια είτε η παράβαση αφορά ουσιώδες είτε αυτή αφορά, αντιθέτως, επουσιώδες μέρος της αιτήσεως⁵².

49 — Βλ. αποφάσεις της 24ης Μαΐου 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 24ης Μαΐου 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), όσον αφορά την περίπτωση στην οποία οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για τη χορήγηση ενισχύσεως έχουν καθορισθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης.

50 — Βλ. σημεία 59 έως 61 των παρούσων προτάσεων σχετικά με τη διάκριση μεταξύ των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας για ενίσχυση και των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας των δαπανών.

51 — Βλ. υποσημείωση 3 των παρούσων προτάσεων σχετικά με το ποσοστό σφάλματος για τις δαπάνες στον τομέα της αγροτικής αναπτύξεως. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, σκέψη 33), και της 15ης Σεπτεμβρίου 2005, Ιρλανδία κατά Επιτροπής (C-199/03, EU:C:2005:548, σκέψη 31).

52 — Υπενθυμίζω ότι το εθνικό δικαστήριο, κατά την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, οφείλει να ερμηνεύει το δίκαιο αυτό, στο μέτρο του δυνατού, σε συνάρτηση με το γράμμα και τους σκοπούς του δικαίου της Ένωσης, και μεταξύ άλλων σε συνάρτηση με την αρχή της αναλογικότητας. Βλ. απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, von Colson και Kamann (14/83, EU:C:1984:153, σκέψη 26). Συναφώς, μπορεί να τεθεί το ερώτημα κατά πόσον είναι δυνατή η σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας ερμηνεία του άρθρου 56, παράγραφος 4, του ΖΚme-1. Ειδικότερα, κατά τη γνώμη μου, μπορεί κανείς να διερωτηθεί αν η χρησιμοποιούμενη στη διάταξη αυτή έκφραση «αίτηση που δεν πληροί» αναφέρεται οπωσδήποτε στην αίτηση πληρωμής στο σύνολό της ή μόνο στο μέρος κατά το οποίο η αίτηση δεν πληροί τις εθνικές προϋποθέσεις.

88. Βεβαίως, το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού 65/2011 προβλέπει και μειώσεις που βαίνουν πέραν της διαπιστωθείσας παρατυπίας, καθώς ορίζει ότι στο επιλέξιμο ποσό επιβάλλεται μείωση ίση προς τη διαφορά μεταξύ του ποσού αυτού και του ποσού το οποίο αιτείται ο δικαιούχος. Ωστόσο, σε αντίθεση προς την επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση, η μείωση που προβλέπεται στο άρθρο αυτό υπολογίζεται ανάλογα με τη διαπραχθείσα παράβαση, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται, κατά την άποψή μου, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

89. Οι παρατηρήσεις της Σλοβενικής Κυβερνήσεως σχετικά με τη δικαιολόγηση της εθνικής προϋποθέσεως που αποτελεί αντικείμενο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, δηλαδή ο περιορισμός του ενδεχομένου του «ανέλπιστου οφέλους» και η διασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου, δεν ισχύουν για το μέρος της αιτήσεως που αφορά τις επιλέξιμες δαπάνες. Ειδικότερα, παρά τη μη τήρηση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας ως προς ένα μέρος των δαπανών, η συγχρηματοδοτούμενη πράξη μπορεί, αυτή καθαυτήν, να επιτύχει τον σκοπό της και να αποφέρει αληθινή προστιθέμενη αξία στην αγροτική ανάπτυξη⁵³.

90. Από τα παραπάνω συνάγω ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως πληρωμής στο σύνολό της σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την έκταση της διαπραχθείσας παραβάσεως, πρέπει να λογίζεται ως αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας⁵⁴.

V – Πρόταση

91. Με βάση τα ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν από το Upravno sodišče ως εξής:

Το άρθρο 71, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση κατά την οποία μόνον οι επενδυτικές δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν μετά την έγκριση της αιτήσεως ενισχύσεως είναι επιλέξιμες για ενίσχυση του ΕΓΤΑΑ.

Το άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΕ) 65/2011 της Επιτροπής, της 27ης Ιανουαρίου 2011, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 1698/2005 όσον αφορά την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου καθώς και την πολλαπλή συμμόρφωση σε σχέση με μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία προβλέπει την απόρριψη της αιτήσεως περί καταβολής ενισχύσεως στο σύνολό της σε περίπτωση που η αίτηση αυτή περιλαμβάνει ταυτοχρόνως επιλέξιμες και μη επιλέξιμες δαπάνες.

53 — Βλ., παρομοίως, όσον αφορά τη μη τήρηση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, την απάντηση της Επιτροπής, της 5ης Φεβρουαρίου 2015, στην ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Σφάλματα στις δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης: αιτίες και αντιμετώπιση» [COM(2015) 71 τελικό], σ. 2.

54 — Βλ., επίσης, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2005, Ιρλανδία κατά Επιτροπής (C-199/03, EU:C:2005:548, σκέψεις 59 και 60).