



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση T-28/16

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας
κατά
Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«ΕΓΤΕ και ΕΓΤΑΑ – Δαπάνες αποκλειόμενες από τη χρηματοδότηση – Αγροτική ανάπτυξη – Αναδάσμοι και ανακαταστάσεις χωριών – Κριτήρια επιλογής των πράξεων – Αρχή της καλόπιστης συνεργασίας – Επικουρικότητα – Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη – Αναλογικότητα – Υποχρέωση αιτιολογήσεως»

Περίληψη – Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 3ης Απριλίου 2017

1. Γεωργία — Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ — Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης — Επιλεξιμότητα πράξεων και δαπανών — Τήρηση των κριτηρίων επιλογής που τάσσει το εθνικό δίκαιο — Εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών κατά τον καθορισμό των κριτηρίων — Όρια — Εφαρμογή στις πράξεις που αφορούν αναδασμούς και ανακαταστάσεις χωριών

(Άρθρο 288, εδ. 2, ΣΛΕΕ· κανονισμός 1698/2005 του Συμβουλίου, αιτιολογική σκέψη 61 και άρθρο 71 § 2)

2. Γεωργία — Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ — Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης — Στήριξη υπέρ της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας — Αναδάσμοι και ανακαταστάσεις χωριών — Χαρακτηρισμός ως πράξη — Προϋποθέσεις

(Κανονισμός 1698/2005 του Συμβουλίου, άρθρα 2, στοιχεία δ' και ε', και 30)

3. Γεωργία — Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ — Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης — Επιλεξιμότητα πράξεων και δαπανών — Τήρηση των κριτηρίων επιλογής που τάσσει το εθνικό δίκαιο — Πράξεις που αφορούν αναδασμούς και ανακαταστάσεις χωριών — Δημοσιονομικός έλεγχος της Επιτροπής — Εξακρίβωση, από το οικείο κράτος, των προκρινόμενων κριτηρίων επιλογής που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό των πράξεων που πρέπει να χρηματοδοτηθούν κατά προτεραιότητα βάσει των χαρακτηριστικών τους

(Άρθρο 317 ΣΛΕΕ· κανονισμός 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 30· κανονισμοί του Συμβουλίου 1605/2002, άρθρο 28α, και 1698/2005, άρθρα 2, στοιχείο γ', 71 § 2 και 73)

4. Γεωργία — Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ — Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης — Επιλεξιμότητα πράξεων και δαπανών — Τήρηση των κριτηρίων επιλογής που τάσσει το εθνικό δίκαιο — Πράξεις που αφορούν αναδασμούς και ανακαταστάσεις χωριών — Δημοσιονομικός έλεγχος της Επιτροπής — Παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας — Δεν υφίσταται

(Κανονισμός 1698/2005 του Συμβουλίου, άρθρο 71 § 2)

1. Όσον αφορά τον συσχετισμό μεταξύ κανονισμού και διατάξεων του εθνικού δικαίου στις οποίες αυτός παραπέμπει, η άμεση ισχύς του κανονισμού δεν εμποδίζει το ίδιο το κείμενό του να εξουσιοδοτεί θεσμικό όργανο της Ένωσης ή κράτος μέλος να λάβει εκτελεστικά μέτρα και, στην περίπτωση αυτή, οι λεπτομέρειες ασκήσεως αυτής της εξουσίας διέπονται από το δημόσιο δίκαιο του οικείου κράτους μέλους. Η ύπαρξη τέτοιας εξουσιοδοτήσεως στον κανονισμό δεν συνεπάγεται ωστόσο ότι το κράτος μέλος έχει απεριόριστη εξουσία εκτιμήσεως κατά τον καθορισμό των κανόνων εφαρμογής ούτε ότι οι κανόνες αυτοί πρέπει να έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο. Εναπόκειται στο κράτος μέλος να τηρεί τις προϋποθέσεις και τα όρια που θέτουν οι ισχύοντες ειδικοί σχετικοί κανόνες της Ένωσης οι οποίοι αποτελούν τη συγκεκριμένη νομική βάση της επίμαχης κανονιστικής δραστηριότητας.

Συναφώς, από την αιτιολογική σκέψη 61 και από το άρθρο 71, παράγραφος 2, του κανονισμού 1698/2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), προκύπτει ότι, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι κανόνες επιλεξιμότητας των δαπανών καθορίζονται καταρχήν σε εθνικό επίπεδο και ότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες μόνον όταν πραγματοποιούνται για πράξεις που έχουν αποφασιστεί σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής που έχουν καθοριστεί από το αρμόδιο όργανο. Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται στις εθνικές αρχές να ενεργούν τηρώντας τις κατευθυντήριες γραμμές και τα όρια που θέτει η βάση του κανονισμού 1698/2005 εξουσιοδότηση, αφενός, κατά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής για τις συναφείς δαπάνες και, αφετέρου, κατά την εφαρμογή των εν λόγω κριτηρίων. Ωστόσο, όσον αφορά τις λεπτομέρειες εφαρμογής των αναδασμών και των ανακαίνισων χωριών, αυτές συνήθως ρυθμίζονται στο σύνολό τους μόνον από το εθνικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός 1698/2005 δεν παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επιβάλει διαδικασία ή συγκεκριμένες νομοθετικές επιλογές για την υλοποίηση των αναδασμών και των ανακαίνισων χωριών στο οικείο κράτος μέλος.

(βλ. σκέψεις 43-45, 47, 48)

2. Ο ορισμός της έννοιας «πράξη» στο άρθρο 2, στοιχείο ε', του κανονισμού 1698/2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), καθόσον παραπέμπει σε έργο, σύμβαση ή διακανονισμό, ή άλλη δράση που υλοποιείται από έναν ή περισσότερους δικαιούχους προς επίτευξη των σκοπών της στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης, είναι εξαιρετικά ευρύς, οπότε διασφαλίζεται ότι, παρά την ποικιλία των ειδών πράξεων και ανεξαρτήτως της ειδικής περιπτώσεως της επίμαχης εθνικής διαδικασίας, η επιλογή, όπως επιβάλλεται από τη νομοθεσία, πράγματι λαμβάνει χώρα. Οι αναδασμοί και οι ανακαίνισες χωριών, αφής στιγμής εντάσσονται σε έργο, σύμβαση, διακανονισμό ή άλλη δράση με σκοπό την συγκεκριμένη υλοποίηση, πρέπει να θεωρούνται πράξεις και ως εκ τούτου πρέπει να υπόκεινται σε κριτήρια επιλογής κατά τα προβλεπόμενα στις διατάξεις του κανονισμού 1698/2005.

Αντιθέτως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η έννοια «μέτρο», κατά το άρθρο 2, στοιχείο δ', του κανονισμού 1698/2005, στον βαθμό που νοείται ως δέσμη πράξεων που συμβάλλουν στην υλοποίηση ενός άξονα, πρέπει να θεωρηθεί αφηρημένη κατηγορία πράξεων την οποία τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να επιλέξουν στο πρόγραμμά τους αναπτύξεως για την υλοποίηση ενός από τους τέσσερις μνημονευόμενους στον κανονισμό 1698/2005 άξονες. Στο πλαίσιο αυτό, ο αναδασμός συνιστά μέτρο όταν καθορίζει τη γενική δράση που συνίσταται στον εξορθολογισμό της χρήσεως των γεωργικών γαιών. Το ίδιο ισχύει και για την ανακαίνιση χωριών όταν καθορίζει τη γενική δράση που συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως στις αγροτικές περιοχές. Αντιστρόφως, αφής στιγμής ο αναδασμός ή η ανακαίνιση χωριού εντάσσεται στο πλαίσιο συγκεκριμένης δράσεως, συνδεδεμένης ειδικώς με γεωγραφική περιοχή ή με προσδιορισμένη κοινότητα προσώπων, πρέπει να θεωρείται πράξη.

(βλ. σκέψεις 51-53)

3. Από το γράμμα του άρθρου 71, παράγραφος 2, του κανονισμού 1698/2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο γ', του ίδιου κανονισμού, προκύπτει ότι οι δαπάνες για πράξεις όπως οι αναδάσμοι ή οι ανακατασκευές χωριών πρέπει να πραγματοποιούνται σύμφωνα με κριτήρια επιλογής. Όπως, όμως, ρητώς προκύπτει από το άρθρο 73 του κανονισμού 1698/2005, εναπόκειται στην Επιτροπή, στο πλαίσιο της από κοινού διαχείρισεως μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών, να εξασφαλίσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση σύμφωνα με το άρθρο 274 ΕΚ, οι διατάξεις του οποίου περιέχονται πλέον στο άρθρο 317 ΣΛΕΕ.

Μολονότι η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισεως δεν πρέπει να περιορίζεται σε έναν αμιγώς λογιστικό ορισμό, συνεπάγεται πάντως ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, η δε τελευταία αρχή επιδιώκει την καλύτερη σχέση μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται, όπως τούτο απορρέει από το άρθρο 28α του κανονισμού 1605/2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως έχει τροποποιηθεί, καθώς και από το άρθρο 30 του κανονισμού 966/2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης. Η τήρηση των αρχών αυτών συνεπάγεται ότι τα προκρινόμενα κριτήρια επιλογής καθιστούν δυνατή την κατά προτεραιότητα χρηματοδότηση των πράξεων που ανταποκρίνονται καλύτερα στους σκοπούς της αγροτικής ανάπτυξης όπως αυτοί απορρέουν από τους τέσσερις μνημονευόμενους στον κανονισμό 1698/2005 άξονες.

Στο πλαίσιο αυτό, λαμβανομένης υπόψη της συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, καίτοι ο κατάλογος κριτηρίων επιλογής μπορεί να καταρτιστεί ελευθέρως από τις εθνικές αρχές, χωρίς κατ' ανάγκην να περιέχει σύστημα βαθμολογήσεως ή αριθμητικής κατατάξεως των πράξεων, πρέπει παρά ταύτα να καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό εκείνων των πράξεων οι οποίες πρέπει να τυγχάνουν της κατά προτεραιότητα στηρίξεως του ΕΓΤΑΑ βάσει των χαρακτηριστικών τους. Στο πλαίσιο αυτό, τα κριτήρια επιλεξιμότητας των πράξεων πρέπει να διακρίνονται από τα κριτήρια επιλογής. Με τα κριτήρια επιλογής μπορεί απλώς να διαπιστωθεί αν οι πράξεις πληρούν τις βασικές προϋποθέσεις για τη χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ, για παράδειγμα αν εντάσσονται στις γενικές γραμμές των σκοπών της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής όπως προβλέπονται από τις εθνικές αρχές, αλλά όχι για να προσδιοριστούν οι πράξεις οι οποίες πρέπει να χρηματοδοτηθούν κατά προτεραιότητα βάσει των χαρακτηριστικών τους.

(βλ. σκέψεις 62-64, 66, 68, 69)

4. Η Επιτροπή πρέπει, ως υπεύθυνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, αφενός, να εξακριβώνει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες καταβλήθηκαν οι χρηματοδοτήσεις και πραγματοποιήθηκαν οι έλεγχοι και, αφετέρου, να χρηματοδοτεί τις δαπάνες μόνον εφόσον οι προϋποθέσεις αυτές προσφέρουν όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση προς τους κανόνες της Ένωσης. Συναφώς, καίτοι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών έχει ως συνέπεια την ανάθεση στις αρχές αυτές της κατάρτισεως των κρίσιμων εθνικών κανόνων που διέπουν την επιλεξιμότητα των δαπανών, στον βαθμό ιδίως που ο κανονισμός 1698/2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), παραπέμπει σε εθνικά μέτρα εφαρμογής ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή εξακολουθεί εντούτοις να φέρει την υποχρέωση ελέγχου του αν οι εθνικές αρχές εκπληρώνουν πράγματι τις υποχρεώσεις τους στον τομέα αυτό, χωρίς τούτο να απονέμει οποιαδήποτε εξουσία στην Επιτροπή παρέχουσα τη δυνατότητα επιβολής ειδικών κανόνων όσον αφορά την εθνική νομοθεσία περί της διαδικασίας αναδάσμου και ανακατασκευής χωριών.

Συγκεκριμένα, οι υποχρεώσεις οι οποίες βαρύνουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 71, παράγραφος 2, του κανονισμού 1698/2005 συνίστανται στην εφαρμογή κριτηρίων επιλογής τα οποία να επιτρέπουν τη συγκριτική επιλογή των πράξεων, πράγμα που προφανώς αποτελεί σκοπό δυνάμενο να επιτευχθεί χωρίς αναίρεση της εθνικής, ή και περιφερειακής, νομοθεσίας που διέπει τη διαδικασία

αναδασμού και ανακαινίσεως χωριών. Υπό τις συνθήκες αυτές, το κράτος μέλος αβασίμως επικαλείται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας καθόσον δεν αποδεικνύει ότι η Επιτροπή παρεμβαίνει στο δικό του πεδίο αρμοδιοτήτων, όπως αυτό προκύπτει από την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, απαιτώντας την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 71, παράγραφος 2, του κανονισμού 1698/2005.

(βλ. σκέψεις 109-112)