



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ



Αριθμός Γνωμοδότησης : 50/2013
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Δ'
Συνεδρίαση της 05.02.2013

Σύνθεση :

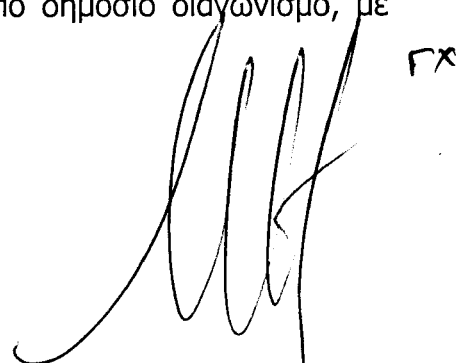
Προεδρεύων : Ανδρέας Φυτράκης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους, ως αρχαιότερος των παρευρισκομένων Νομικών Συμβούλων του Τμήματος, λόγω κωλύματος του Προέδρου του Τμήματος Φωκίωνα Γεωργακόπουλου.

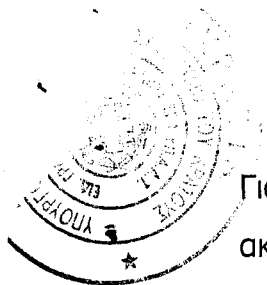
Μέλη : Χρυσάφουλα Αυγερινού, Στέφανος Δέτσης, Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Νίκη Μαριόλη, Δήμητρα Κεφάλα, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Αριθμ. Ερωτήματος : το 1727/27-11-2012 έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Υπ.ΑΑΤ)

Περίληψη: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας (εφεξής ΕΠΑΛ) 2007-2013. Άξονας 4 «Αειφόρος ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών» (Κανονισμοί 1198/2006, 498/2007 και απόφαση της Επιτροπής Ε(2007) 6402/11-12-2007 με την οποία εγκρίθηκε το ΕΠΑΛ 2007-2013. Ερωτάται εάν υφίσταται δυνατότητα αντικατάστασης συγκεκριμένου δημόσιου έργου που περιλαμβάνεται στο τοπικό πρόγραμμα της «Ομάδας Τοπικής Δράσης Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ» και επελέγη μετά από δημόσιο διαγωνισμό, με άλλο έργο.

 ΓΧ



Για το πιο πάνω ερώτημα, το Δ' Τμήμα του Ν.Σ.Κ. γνωμοδότησε ομόφωνα ως ακολούθως:

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ - ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Από τα στοιχεία του φακέλου, προκύπτουν τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά:

- 1.** Με βάση την Προκήρυξη Ανοιχτού Διαγωνισμού 1868/22-10-2010(ΦΕΚ 488) διεξήχθη διαγωνισμός για την επιλογή σχεδίων τοπικών προγραμμάτων που θα υλοποιηθούν στα πλαίσια του Άξονα 4 του ΕΠΑΛ 2007-2013.
- 2.** Στις 22-12-2010, η «Ομάδα Τοπικής Δράσης (εφεξής ΟΤΔ) Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ» που συμμετείχε στον διαγωνισμό, υπέβαλε πρόταση υλοποίησης τοπικού προγράμματος του Άξονα 4 με περιοχή αναφοράς τη νότια Εύβοια και τη Σκύρο.
- 3.** Στις 30-11-2011, η πρόταση της ΟΤΔ αξιολογήθηκε θετικά από το αρμόδιο όργανο, εγκρίθηκε κατ' αρχήν με την απόφαση 1245/30-11-11 του Υπ Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και στη συνέχεια με την ΥΑ 466/24-4-2012 και την ΥΑ 759/14-6-2012 έγινε η τελική κατακύρωση.
- 4.** Το τοπικό πρόγραμμα που υπέβαλε η ΟΤΔ Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ, αφορούσε μεταξύ άλλων και στην υλοποίηση του ώριμου και ονοματισμένου δημόσιου έργου «Ανάπλαση της Α' εισόδου του παραδοσιακού οικισμού της Σκύρου μέσω δημιουργίας καλντεριμιού» (Άξονας 4 του ΕΠΑΛ, κατηγορία πράξεων 4.1.2.3, «ανακαίνιση και ανάπτυξη χωριών» συνολικού προϋπολογισμού 300.000 ευρώ)
- 5.** Μετά από τηλεφωνικές επικοινωνίες της ΟΤΔ και του Δήμαρχου της Σκύρου, διατυπώθηκε η πρόθεση του τελευταίου να αντικατασταθεί το προαναφερθέν δημόσιο έργο, αντιπροτείνοντας την κατασκευή «Μονάδας απασχόλησης βρεφών-νηπίων στον οικισμό Μώλου του Δήμου Σκύρου» (Άξονας 4, κατηγορία πράξεων 4.1.2.2, Υποδομές και υπηρεσίες για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αλιευτικές περιοχές.) Η πρόθεση αυτή αποτυπώθηκε και στο έγγραφο 6100/5-9-2012 του Δήμαρχου Σκύρου προς το Υπ.ΑΑΤ στο οποίο αναφέρεται επιπλέον ότι στη Μονάδα απασχόλησης βρεφών-νηπίων στον οικισμό Μώλου του Δήμου Σκύρου έχει ήδη κατασκευαστεί ο φέρων οργανισμός και απομένει να κατασκευαστούν οι οικοδομικές και Η/Μ εργασίες και η διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου.

II. ΤΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

ΓΧ

6. Ενόψει των ανωτέρω, η Υπηρεσία, παρακαλεί για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με την κανονικότητα και νομιμότητα αντικατάστασης ονοματισμένων και ώριμων δημόσιων έργων, όπως αυτά έχουν περιγραφεί στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο και έχουν περιληφθεί στα κατατεθειμένα τοπικά προγράμματα.

III. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

A) ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο κανονισμός 1198/2006 του Συμβουλίου της ΕΕ

7. Με τον κανονισμό 1198/2006 του Συμβουλίου της ΕΕ, ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας (ΕΤΑ) με στόχο τη χρηματοδότηση δράσεων στον τομέα της αλιείας. Στο άρθρο 44 του κανονισμού αυτού ορίζονται τα επιλέξιμα μέτρα που ενισχύονται για τη βιώσιμη ανάπτυξη των αλιευτικών περιοχών όπως πχ η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, ο αναπροσανατολισμός των οικονομικών δραστηριοτήτων, η προώθηση του οικοτουρισμού, η διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων, η αξιοποίηση των αλιευτικών προϊόντων, η προστασία του περιβάλλοντος στις αλιευτικές περιοχές κλπ.

8. Στο άρθρο 45 του ίδιου κανονισμού με τίτλο «*Συμμετοχή στη βιώσιμη ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών*» ορίζονται τα ακόλουθα:

«1. Τα μέτρα για τη συνδρομή της βιώσιμης ανάπτυξης των αλιευτικών περιοχών εφαρμόζονται σε συγκεκριμένη περιοχή από τοπικές οντότητες ή ομάδες («ομάδα») που αντιπροσωπεύουν δημόσιους και ιδιωτικούς εταίρους από τους διάφορους τοπικούς συναφείς κοινωνικοοικονομικούς τομείς και, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, διαθέτουν επαρκή διοικητική και οικονομική ικανότητα για να διαχειρίζονται τη συνδρομή και να εξασφαλίζουν ότι οι πράξεις ολοκληρώνονται επιτυχώς. Η ομάδα θα πρέπει να βασίζεται, όποτε αυτό είναι δυνατό, σε υπάρχουσες έμπειρες οργανώσεις.

2. Η ομάδα προτείνει και υλοποιεί ολοκληρωμένη στρατηγική τοπικής ανάπτυξης, βασιζόμενη σε μία «εκ των κάτω προσέγγιση» σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή.

3. Η περιοχή που καλύπτεται από μία ομάδα θα πρέπει να είναι συνεκτική και να διαθέτει επαρκή «κρίσιμη μάζα» από απόψεως ανθρώπινων, χρηματοοικονομικών και οικονομικών πόρων για τη στήριξη μιας βιώσιμης στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης.

4. Οι πράξεις δυνάμει της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης, επιλέγονται από την ομάδα και αντιστοιχούν στα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 44. Η πλειονότητα των πράξεων καθοδηγούνται από τον ιδιωτικό τομέα...»

Ο κανονισμός 498/2007 της Επιτροπής

9. Με τον εφαρμοστικό κανονισμό 498/2007 της Επιτροπής, θεσπίστηκαν οι λεπτομερείς κανόνες λειτουργίας του ΕΤΑ. Για τον «Άξονα Προτεραιότητας 4» που αφορά στη «βιώσιμη ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών» τα άρθρα 23-25 ορίζουν τα ακόλουθα:

«Άρθρο 23 «Διαδικασίες και κριτήρια για την επιλογή των ομάδων

1. Οι κατά το άρθρο 45 παράγραφος 1 του βασικού κανονισμού **ομάδες** συγκροτούνται με τρόπο που να μπορούν να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν μια αναπτυξιακή στρατηγική στη συγκεκριμένη περιοχή....

2. Η διοικητική ικανότητα της «ομάδας» κρίνεται επαρκής όταν η ομάδα.....

3. Εάν στην ομάδα έχει ανατεθεί η διαχείριση δημοσίων κονδυλίων, η οικονομική της ικανότητα αξιολογείται.....

4. Οι ομάδες εφαρμογής των στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης επιλέγονται

5. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα προσδιορίζει: α) τις διαδικασίες και τα κριτήρια για την επιλογή των ομάδων, καθώς και τον αριθμό των ομάδων που προτίθεται να επιλέξει το κράτος μέλος. Τα κριτήρια επιλογής που αναφέρονται στο άρθρο 45 του βασικού κανονισμού και στο παρόν άρθρο αποτελούν τα ελάχιστα κριτήρια και μπορούν να συμπληρωθούν από ειδικά εθνικά κριτήρια. **Οι διαδικασίες είναι διαφανείς, προσφέρουν επαρκή δημοσιότητα και εξασφαλίζουν τον ανταγωνισμό, κατά περίπτωση, μεταξύ των ομάδων που προτείνουν στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης β).....**

Άρθρο 24 Στρατηγική τοπικής ανάπτυξης

Η στρατηγική τοπικής ανάπτυξης που προτείνεται από την ομάδα σύμφωνα με το άρθρο 45 παράγραφος 2 του βασικού κανονισμού: α) είναι ολοκληρωμένη και βασίζεται στην αλληλεπίδραση μεταξύ παραγόντων, τομέων και πράξεων και δεν περιορίζεται στην απλή ομαδοποίηση πράξεων ή στην παράθεση τομεακών μέτρων· β) ευρίσκεται σε συνοχή με τις ανάγκες της αλιευτικής περιοχής, ιδίως από κοινωνικοοικονομική άποψη γ) αποδεικνύει τη βιωσιμότητά της δ) είναι

συμπληρωματική ως προς τις άλλες παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται στη συγκεκριμένη περιοχή.

Άρθρο 25 Εφαρμογή της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης

1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 45 παράγραφος 2 του βασικού κανονισμού, η ομάδα επιλέγει τις προς χρηματοδότηση πράξεις στο πλαίσιο της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης.

2. Εάν η ομάδα αναλαμβάνει τη διαχείριση δημόσιων κονδυλίων, δημιουργεί χωριστό λογαριασμό για την εφαρμογή της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης.»

Το ελληνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας (ΕΠΑΛ) 2007-2013

10. Το **ελληνικό** Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας (**ΕΠΑΛ**) 2007-2013 που συνέταξε το ΥπΑΑΤ εγκρίθηκε με την απόφαση Ε(2007) 6402/11-12-2007 της Επιτροπής. Ο άξονας 4 του ΕΠΑΛ «Αειφόρος ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών» στοχεύει στην ενίσχυση της αειφόρου ανάπτυξης επιλεγμένων αλιευτικών περιοχών με τη δημιουργία ενός πρότυπου πολυαπασχόλησης και διασύνδεσης των τομέων παραγωγής. Για την επίτευξη του στρατηγικού αυτού στόχου η ΕΕ χρηματοδοτεί δράσεις τοπικής ανάπτυξης που βασίζονται στη λογική «εκ των κάτω προς τα πάνω» για να τονωθεί η ανταγωνιστικότητα και η ελκυστικότητα των αλιευτικών περιοχών μέσω της ενίσχυσης βασικών υποδομών και μέσω της διαφύλαξης και προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

11. Τα τοπικά προγράμματα αειφόρου ανάπτυξης αλιευτικών περιοχών εφαρμόζονται σε οριοθετημένες περιοχές, η επιλογή των οποίων γίνεται μετά από διαγωνιστική διαδικασία. Οι περιοχές αυτές έχουν γεωγραφική κοινωνική και οικονομική συνοχή σε κλίμακα μικρότερη του νομού, χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού, και μικρές κοινότητες αλιέων με φθίνουσα τάση της αλιείας. Τα κριτήρια αυτά εξειδικεύτηκαν με τις προκηρύξεις που δημοσιεύτηκαν προς τους δικαιούχους φορείς για την επιλογή των τοπικών προγραμμάτων ανάπτυξης αλιευτικών περιοχών.

12. Οι ΟΤΔ Αλιείας που είναι μεικτά σχήματα δημόσιου και ιδιωτικού φορέα και δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένη περιοχή παρέμβασης (άρθρο 45 καν 1198/2006 και 23 καν 498/07) ορίζονται φορείς διαχείρισης των τοπικών προγραμμάτων. Οι ΟΤΔ Αλιείας είναι ενδιάμεσοι φορείς που λειτουργούν με την ευθύνη και εποπτεία της Διαχειριστικής Αρχής του ΕΠΑΛ και των δικαιούχων που εκτελούν τα συγκεκριμένα τοπικά έργα (άρθρο 3 καν 1198/06)

13. Στη σελίδα 17 όπως και στη σελίδα 134 του ΕΠΑΛ αναφέρεται ότι «η χρηματοδότηση πράξεων σε περιοχές που θα ενταχθούν στον Άξονα Προτεραιότητας 4 του ΕΠΑΛ ακολουθούν τα παρακάτω κριτήρια διαχωρισμού: προκειμένου για δημόσια έργα, **ο Άξονας Προτεραιότητας 4 του ΕΠΑΛ, χρηματοδοτεί αποκλειστικά ώριμα έργα τα οποία αναφέρονται ονομαστικά και κατά προτεραιότητα στο τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα που θα υποβληθούν από τις ΟΤΔ Αλιείας για την ένταξή τους στον Άξονα Προτεραιότητας**». Στη σελίδα 129 του ΕΠΑΛ αναφέρεται ότι «**το τοπικό πρόγραμμα θα πρέπει να είναι προϊόν ευρείας διαβούλευσης με τους τοπικούς κοινωνικούς φορείς**»

Β)ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η ΚΥΑ 1911/2-11-2010 (ΦΕΚ Β 1718)

14. Με την ΚΥΑ 1911/2-11-2010 (ΦΕΚ Β 1718) καθορίστηκε το πλαίσιο εφαρμογής του Άξονα 4 «Αειφόρος ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών» του ΕΠΑΛ 2007-2013. Στο άρθρο 1 στους ορισμούς για το τοπικό πρόγραμμα ορίζει τα εξής: Τοπικό πρόγραμμα : ολοκληρωμένη στρατηγική τοπικής ανάπτυξης σχεδιασμένη να υλοποιείται μέσω της εκ των κάτω προς τα άνω προσέγγισης πολυτομεακού χαρακτήρα που θα στηρίζεται στη διασύνδεση και αλληλεπίδραση των τομέων της τοπικής οικονομίας και όχι μόνο στο άθροισμα τομεακών παρεμβάσεων

15. Ο άξονας 4 περιλαμβάνει δύο δράσεις: την **Δράση.4.1.1** «Ιδιωτικές Επενδύσεις για την Αειφόρο Ανάπτυξη των Αλιευτικών Περιοχών» και τη **Δράση 4.1.2** «Δημόσιες Επενδύσεις για την Αειφόρο Ανάπτυξη των Αλιευτικών Περιοχών» που μνημονεύουν τις πράξεις που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο εφαρμογής των τοπικών προγραμμάτων.

16. Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ.1 της ως άνω ΚΥΑ 1911/2-11-2010 στη **Δράση 4.1.2.2** με τίτλο "Υποδομές μικρής κλίμακας και υπηρεσίες για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αλιευτικές περιοχές Κατηγορία Πράξεων 4.1.2.2» περιλαμβάνονται παρεμβάσεις σε υφιστάμενα κτήρια για τη μετατροπή τους σε μουσεία που σχετίζονται με την αλιευτική λαογραφική και πολιτιστική κληρονομιά, **κέντρα φροντίδας παιδιών προσχολικής ηλικίας**, βιβλιοθήκες ...

17. Στο άρθρο 10 της ίδιας ΚΥΑ 1911/2-11-2010 με τίτλο «Ανακαίνιση και Ανάπτυξη Χωριών» **Δράση 4.1.2.3** αναφέρονται τα εξής: «1. Πλαίσιο Εφαρμογής; Η κατηγορία

πράξεων περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση δράσεων για την αναβάθμιση νησιωτικών ή παράκτιων χωριών/ οικισμών μέχρι 3.000 κατοίκους (τελευταία απογραφή πραγματικού πληθυσμού). Βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή της κατηγορίας πράξεων αποτελεί η σύνταξη μελέτης συνολικής θεώρησης αισθητικής και λειτουργικής αναβάθμισης και ανάδειξης συνολικά του οικισμού, ή σύνταξη σχεδίου αναβάθμισης αυτού εγκεκριμένη από την αρμόδια υπηρεσία, η οποία περιλαμβάνει τα προς υλοποίηση έργα, τα οποία θα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο αυτής της αναβάθμισης και να μην αποτελούν αποσπασματικές, σημειακές παρεμβάσεις. Οι συγχρηματοδοτούμενες παρεμβάσεις αφορούν στη:.... **Βελτίωση και ανάπλαση κοινόχρηστων χώρων (διαμόρφωση υπαίθριων χώρων, πλακοστρώσεις, πεζοδρομήσεις, παρεμβάσεις σε καλντερίμια, φωτισμός και συναφείς παρεμβάσεις).....**

Οι παρεμβάσεις οι οποίες θα ενισχυθούν θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στα εγκεκριμένα Τοπικά Προγράμματα και σε μελέτη Ολοκληρωμένου Σχεδίου Ανάπλασης του οικισμού εγκεκριμένη από τους αρμόδιους φορείς.....»

18. Στο άρθρο 14 της ως άνω ΚΥΑ με τίτλο «Εξειδίκευση Έργου και Υποχρεώσεων των Ο.Τ.Δ. Αλιείας» ορίζονται τα ακόλουθα:

«1. Επιπρόσθετα των άρθρων 3 και 4 της παρούσας, η Ο.Τ.Δ. Αλιείας είναι συνολικά υπεύθυνη για την ορθή και σύννομη **εφαρμογή του τοπικού προγράμματος** εντός των χρονικών πλαισίων υλοποίησης του Ε.Π.ΑΛ. **Εφαρμόζει το τοπικό πρόγραμμα σύμφωνα με τις διατάξεις της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας, τα προβλεπόμενα στο Ε.Π.ΑΛ όπως ισχύει κάθε φορά, τις διατάξεις του θεσμικού πλαισίου για το Ε.Π.ΑΛ, το εγκεκριμένο Σ.Δ.Ε., τις αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.ΑΛ, τις ειδικότερες διατάξεις της σύμβασης μεταξύ της Ο.Τ.Δ. Αλιείας και του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, καθώς και τις οδηγίες και υποδείξεις της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ και των φορέων πιστοποίησης, πληρωμών και ελέγχου.**

2. Οι υποχρεώσεις της Ο.Τ.Δ. Αλιείας είναι, κυρίως, οι ακόλουθες:.....

- **Υλοποίηση του εγκεκριμένου τοπικού προγράμματος.**
- **Πραγματοποίηση ενεργειών ευρείας ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του πληθυσμού, καθώς και προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος με**

σκοπό την υποβολή προτάσεων από τους εν δυνάμει δικαιούχους, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 18 της παρούσας.

- Αξιολόγηση των προτάσεων των υποψήφιων δικαιούχων, επιλογή των πράξεων που θα ενισχυθούν στα πλαίσια του τοπικού προγράμματος...

- Έκδοση Αποφάσεων **Ένταξης των πράξεων οι οποίες επιλέγηκαν για ενίσχυση στα πλαίσια του τοπικού προγράμματος.**

- Υπογραφή επιμέρους συμβάσεων με τους δικαιούχους του τοπικού προγράμματος.

- Εξασφάλιση της ορθής και κανονικής **εκτέλεσης των πράξεων του τοπικού προγράμματος...**

- Τήρηση των οριζόμενων στην εθνική και κοινοτική νομοθεσία ως προς τη σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών βάσει κανονισμού. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει οι ανωτέρω αναθέσεις να διενεργούνται σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αντικειμενικότητας και της προστασίας του ανταγωνισμού.....

19. Στο άρθρο 15 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010 με τίτλο «Υποβολή, Αξιολόγηση και Επιλογή των Τοπικών Προγραμμάτων» προβλέπονται τα εξής

«Σύμφωνα με όσα προβλέπονται από το εγκεκριμένο Ε.Π.ΑΛ και τις διαδικασίες που απορρέουν από την Εθνική και Κοινοτική Νομοθεσία σχετικά με την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2007– 2013, οι διαδικασίες υποβολής και έγκρισης των τοπικών προγραμμάτων στο πλαίσιο του Άξονα Προτεραιότητας 4 του Ε.Π.ΑΛ έχουν ως ακολούθως:

1. Οι υποψήφιες Ο.Τ.Δ. Αλιείας υποβάλλουν στην ΕΥΔ Ε.Π.ΑΛ **προτάσεις** τοπικών προγραμμάτων για τις περιοχές παρέμβασής τους, στα πλαίσια σχετικής πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος και πρέπει να τηρούν τους κάτωθι όρους:.....

3. Στο πλαίσιο του Άξονα Προτεραιότητας 4 του Ε.Π.ΑΛ. 2007–2013 θα συγχρηματοδοτηθούν τοπικά προγράμματα, σε περιοχές του στόχου σύγκλισης καθώς και περιοχές εκτός στόχου σύγκλισης, σύμφωνα με όσα προβλέπονται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης των τοπικών προγραμμάτων, **εκδίδεται Απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για την κατ' αρχήν έγκριση του τοπικού**

προγράμματος με αντίστοιχη κατανομή πιστώσεων, η οποία κοινοποιείται στην αρμόδια Ο.Τ.Δ. Αλιείας, η οποία υποχρεούται να αναμορφώσει το πρόγραμμα της στο ύψος της εγκεκριμένης πίστωσης και σύμφωνα με τυχόν παρατηρήσεις που θα δεχθεί...»

20. Στο άρθρο 16 της ΚΥΑ με τίτλο «Σύμβαση Υλοποίησης, Τροποποιήσεις και Παραλαβή Τοπικού Προγράμματος» αναφέρονται τα εξής:

«1. Για την υλοποίηση του τοπικού προγράμματος υπογράφεται σύμβαση μεταξύ του ΥπΑΑΤ και της Ο.Τ.Δ. Αλιείας, για λογαριασμό της οποίας υπογράφει ο νόμιμος εκπρόσωπός της ή άλλο νομίμως εξουσιοδοτημένο πρόσωπο. Στη σύμβαση αποτυπώνονται οι υποχρεώσεις, οι όροι και οι διαδικασίες εφαρμογής του τοπικού προγράμματος... Στην σύμβαση που υπογράφεται μεταξύ των Ο.Τ.Δ. Αλιείας και του ΥπΑΑΤ καθορίζονται: (α) Ο φορέας ο οποίος αναλαμβάνει το ρόλο Ο.Τ.Δ. Αλιείας. (β) Η σύνθεση της Ε.Δ.Τ.Π. (γ) Οι δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του Τοπικού Προγράμματος το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους και ο αντίστοιχος προϋπολογισμός (δ) Οι δράσεις του Τοπικού Προγράμματος στις οποίες συμμετέχει η ίδια η Ο.Τ.Δ. Αλιείας (συνεργασία μεταξύ των ομάδων κλπ) (ε)(στ)..... (ζ).....

4. Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Άξονα 4 του Ε.Π.ΑΛ. είναι δυνατή **η τροποποίηση του τοπικού προγράμματος** μετά από σχετική έγκριση της Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρούνται οι επιμέρους περιορισμοί κάθε μέτρου, ενώ οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δε θα πρέπει να επηρεάζουν την ολοκληρωμένη διάσταση του τοπικού προγράμματος.»

21. Τέλος στο άρθρο 21 στις παρ 6 και 7 της ΚΥΑ αναφέρονται τα εξής: «6. Στην περίπτωση που, κατά την υλοποίηση, υπάρξει αναγκαιότητα τροποποίησης της πράξης πρέπει, προκειμένου να συνεχιστεί η καταβολή της ενίσχυσης, να εγκριθεί προηγουμένως από την Ο.Τ.Δ. Αλιείας η σχετική τροποποίηση με την προϋπόθεση ότι αυτή δεν επηρεάζει τους στόχους, το χαρακτήρα, τη λειτουργικότητα, την αποτελεσματικότητα της πράξης, καθώς και τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη κατά τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής της. Η Απόφαση Τροποποίησης της πράξης κοινοποιείται στην Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. Μείωση των προβλεπόμενων βασικών μεγεθών του επενδυτικού σχεδίου (εμβαδά, όγκοι, δυναμικότητες) επιφέρει αναλογική μείωση των ποσών ενίσχυσης. Ο περιορισμός αυτός ισχύει ανεξάρτητα αν ο προϋπολογισμός διαμορφώνεται σε επίπεδα ανώτερα από τα προβλεπόμενα (εγκριθέντα).

7. Οι ενισχυόμενες πράξεις πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 1 του Καν (ΕΚ) 1198/2006 και την Υ.Α.2925/13-10-2008, άρθρο 8 παρ. 3, (i) μην υποστούν σημαντική τροποποίηση και να διατηρηθούν στην περιοχή παρέμβασης για διάστημα τουλάχιστον πέντε (5) ετών από την αποπληρωμή τους, Προκειμένου να διαπιστωθεί αν η ενδεχόμενη τροποποίηση εντάσσεται στο πλαίσιο του σημείου (i) ανωτέρω, το σχετικό αίτημα, με εξαίρεση την τροποποίηση της πράξης της παραγράφου 6 ανωτέρω, υποβάλλεται προς εξέταση στην Ε.Υ.Δ. Ε.Π.ΑΛ. ...ii) να μην έχουν χρηματοδοτηθεί παράτυπα από δυο διαφορετικές εθνικές ή κοινοτικές πηγές. Στις περιπτώσεις μη τήρησης των ανωτέρω επιβάλλεται ολική ή μερική επιστροφή της καταβληθείσας επιχορήγησης σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.»

Η ΥΑ 551/3-6-2011(ΦΕΚ Β 1122)

22. Ακολούθως με την ΥΑ 551/3-6-2011(ΦΕΚ Β 1122) καθορίστηκαν οι λεπτομέρειες εφαρμογής και το σύστημα επαληθεύσεων και επιθεωρήσεων του Άξονα 4 του ΕΠΑΛ 2007-2013. Στο **άρθρο 3** αυτής αναφέρεται ότι « προϋπόθεση για την ένταξη μιας δημόσιας επένδυσης στο τοπικό πρόγραμμα είναι να υπάρχει έγγραφη δέσμευση ως προς την υλοποίηση και λειτουργία της επένδυσης και από τον φορέα πρότασης και από τον φορέα λειτουργίας... Οι ενταγμένες πράξεις στις Κατηγορίες Πράξεων 4.1.2.1., 4.1.2.2., 4.1.2.3, και 4.1.2.4, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 της ΚΥΑ, μπορούν να τροποποιηθούν μόνο σε πλήρως τεκμηριωμένες περιπτώσεις και με τη σύμφωνη γνώμη της Ε.Υ.Δ. Ε.Π. Αλιείας.

Η Προκήρυξη Ανοιχτού Διαγωνισμού

23. Στο ως άνω κανονιστικό πλαίσιο με την 1868/22-10-2010(ΦΕΚ 488) Προκήρυξη Ανοιχτού Διαγωνισμού διεξήχθη διαγωνισμός για την επιλογή σχεδίων τοπικών προγραμμάτων στα πλαίσια του Άξονα 4 του ΕΠΑΛ 2007-2013. Στη σελίδα 18 της Προκήρυξης αναφέρεται ότι **«προκειμένου για δημόσια έργα ο Άξονας Προτεραιότητας 4 του ΕΠΑΛ χρηματοδοτεί αποκλειστικά ώριμα έργα τα οποία αναφέρονται ονομαστικά και κατά προτεραιότητα στο τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα που θα υποβληθούν από τις ΟΤΔ για την ένταξή τους στον Άξονα Προτεραιότητας»** Στον Διαγωνισμό αυτόν επελέγη η μόνη συμμετέχουσα ΟΤΔ Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ που υπέβαλε σχετικό τοπικό πρόγραμμα στο οποίο περιλαμβάνεται η κατασκευή του κανιτερμιού.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΓΧ

24. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις που διέπουν το καθεστώς εφαρμογής του Άξονα 4 και των ειδικότερων μέτρων και ρυθμίσεων που προβλέπονται στον Άξονα αυτόν, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, λαμβανομένων υπόψη των διαγραφομένων υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των δικαιούχων και την υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας, στις ως άνω διατάξεις και παραδοχές, **προκύπτει** ότι η αλλαγή που ζητείται για την αντικατάσταση του επιλεγέντος έργου, δεν προέρχεται από τον αρμόδιο φορέα την ΟΤΔ Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ, αλλά από τον Δήμαρχο, ο οποίος δεν νομιμοποιείται να ζητήσει αλλαγή του εγκριθέντος να πραγματοποιηθεί δημόσιου έργου.

25. Και υπό την εκδοχή όμως ότι το αίτημα υποβάλλεται από τον αρμόδιο φορέα ΟΤΔ Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ, ισχύουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

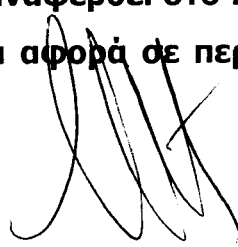
1 ο. Βασική και ουσιώδης απαίτηση που προκύπτει από το προαναφερθέν νομικό πλαίσιο είναι τα έργα που θα ενισχυθούν με κοινοτική και εθνική χρηματοδότηση θα πρέπει να είναι ώριμα, ονοματισμένα (εξατομικευμένα) και να συμπεριλαμβάνονται στα εγκεκριμένα από την αρμόδια αρχή Τοπικά Προγράμματα που υποβάλλουν στο πλαίσιο του διαγωνισμού οι ΟΤΔ. Η απαίτηση αυτή αποτελεί το θεμέλιο και τον πυρήνα της λογικής των ενισχυόμενων δράσεων του ΕΠΑΛ, δεδομένου ότι εναρμονίζεται πλήρως με τη λογική της «εκ των κάτω προς τα άνω» προσέγγισης και την απαιτούμενη διαβούλευση σε ευρύ κοινωνικό πλαίσιο με την τοπική κοινωνία για τη στρατηγική της τοπικής ανάπτυξης και την αναγκαιότητα κατασκευής του κάθε έργου ή υλοποίησης της κάθε δράσης.

2 ο. Ο Άξονας Προτεραιότητας 4 του ΕΠΑΛ χρηματοδοτεί αποκλειστικά ώριμα έργα τα οποία αναφέρονται ονομαστικά και κατά προτεραιότητα στο τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα που θα υποβληθούν από τις ΟΤΔ για την ένταξή τους στον Άξονα Προτεραιότητας. Το ίδιο απαιτεί και η Διακήρυξη και η ΚΥΑ και ΥΑ εφαρμογής του ΕΠΑΛ. **Άρα προϋπόθεση επιλεξιμότητας και συνακόλουθα χρηματοδότησης είναι η αναφορά του συγκεκριμένου έργου στο Τοπικό Πρόγραμμα της ΟΤΔ. Έργο που δεν συμπεριλαμβάνεται στο εγκριθέν τοπικό πρόγραμμα δεν χρηματοδοτείται.**

3 ο. Το πρόγραμμα τοπικής δράσης που υποβάλλει η συμμετέχουσα στον Διαγωνισμό ΟΤΔ και περιλαμβάνει οικονομικά στοιχεία, προϋπολογισμούς, χρονοδιαγράμματα,

μελέτες κλπ από την στιγμή που θα εγκριθεί και θα κατακυρωθεί με την αντίστοιχη ΥΑ, δημιουργεί αμφίπλευρη δέσμευση της μεν ΟΤΔ να το εκτελέσει, της δε Υπηρεσίας να το χρηματοδοτήσει. Η έννοια του «ώριμου και ονοματισμένου» έργου, αναδεικνύεται από την ολοκληρωμένη, συνεκτική, βιώσιμη και συμπληρωματική πρόταση ως προς τις άλλες παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται στη συγκεκριμένη περιοχή που βασίζεται στην αλληλεπίδραση μεταξύ παραγόντων, τομέων και πράξεων, που έχει τεθεί σε συζήτηση με την τοπική κοινωνία, έχει περιληφθεί στο υποβληθέν πρόγραμμα, έχει αξιολογηθεί από την Αρμόδια Αρχή και έχει επικυρωθεί με ΥΑ. **Άρα το συγκεκριμένο έργο μπορεί να τροποποιηθεί στα επιμέρους στοιχεία του (πχ καλντερίμι μήκους 250 και όχι 300 μέτρων ή κτίριο λιγότερων τετραγωνικών μέτρων) και υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι επιμέρους περιορισμοί κάθε μέτρου και οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν επηρεάζουν την ολοκληρωμένη διάσταση και συνοχή του τοπικού προγράμματος, όχι όμως να αντικατασταθεί με άλλο.** Η αναμόρφωση του υποβληθέντος προγράμματος που προβλέπεται στο άρθρο **15 της ΚΥΑ 1911/2-11-2010** δεν έχει την έννοια ότι η Υπηρεσία ή η ΟΤΔ μπορεί να αντικαθιστά έργα περιληφθέντα στο πρόγραμμα με άλλα έργα, αλλά έχει προδήλως την έννοια της αντιστοίχισης του προγράμματος **στο ύψος της εγκεκριμένης πίστωσης.**

4 ο. Η προβλεπόμενη στην παρ 4 του **άρθρου 16 της ΚΥΑ** δυνατότητα τροποποίησης του τοπικού προγράμματος, (με απαιτούμενη έγκριση της ΕΥΔ του ΕΠΑΛ) αναφέρεται ότι «...αφορά αναφυόμενα προβλήματα στα αναφερόμενα στο πρόγραμμα έργα που προκύπτουν κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Άξονα 4, και προδήλως για λόγους που αναφύονται στο στάδιο της εκτέλεσης (πχ. αρχαιολογικά ευρήματα εμποδίζοντα την πρόοδο του έργου, ή αν για παράδειγμα έχει περιληφθεί στο πρόγραμμα η ανακαίνιση παραδοσιακού ναυτικού κτηρίου σε αλιευτική περιοχή, πλην όμως, αποδεικνύεται ότι το υφιστάμενο κτίσμα δεν έχει την κατάλληλη στατική επάρκεια, το έργο μπορεί να γίνει με λιγότερα τμ ή και να αφαιρεθεί από το πρόγραμμα με αντίστοιχη αναμόρφωση του προγράμματος, χωρίς να αντικαθίσταται με άλλο). Επισημαίνεται εξάλλου ότι η διάταξη προβλέπει **τροποποίηση του τοπικού προγράμματος και όχι αντικατάσταση έργων του τοπικού προγράμματος που έχουν εξατομικευτεί και αναφερθεί στο πρόγραμμα της ΟΤΔ, η δε τροποποίηση δεν μπορεί παρά να αφορά σε περιλαμβανόμενα**



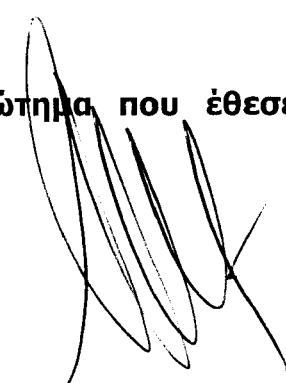
στο Τοπικό Πρόγραμμα έργα. Ομοίως την ίδια έννοια έχει και η προβλεπόμενη τροποποίηση στο άρθρο 21 παρ 6-7 της ΚΥΑ και η προβλεπόμενη τροποποίηση ενταγμένων πράξεων που μνημονεύεται στο **άρθρο 3** της ΥΑ 551/3-6-2011.

5 ο. Αλλά και υπό την εκδοχή ακόμη ότι οι διατάξεις που προβλέπουν τροποποίηση περιλαμβάνουν και την έννοια της αντικατάστασης, αυτή επιτρέπεται μόνο σε πλήρως τεκμηριωμένες περιπτώσεις και με τη σύμφωνη γνώμη της Ε.Υ.Δ. Ε.Π. Αλιείας, συντρεχουσών προφανώς και όλων των γενικών προϋποθέσεων, δηλαδή να αφορά ώριμο, εξατομικευμένο έργο που έχει περιληφθεί στο εγκριθέν πρόγραμμα, πλην όμως εξαιρέθηκε από την υλοποίηση λόγω της αναμόρφωσης του προγράμματος για αντιστοίχιση στον προϋπολογισμό.

6 ο. Δεν αμφισβητείται τέλος, ότι το έργο για την κατασκευή ή ολοκλήρωση του βρεφονηπιακού σταθμού, εμπίπτει στον Άξονα 4 και ειδικά στις δράσεις της κατηγορίας 4.1.2.2 που **αφορούν παρεμβάσεις σε υφιστάμενα κτήρια για τη μετατροπή τους** σε μουσεία,**κέντρα φροντίδας παιδιών προσχολικής ηλικίας**(βλ και άρθρο 9 ΚΥΑ) και θα μπορούσε δυνητικά να είχε αποτελέσει τμήμα του προγράμματος της ΟΤΔ, αν είχε ακολουθηθεί η προβλεπόμενη στο νομικό πλαίσιο διαδικασία. Τα υπό κατασκευήν έργα όμως, όπως προαναφέρθηκε, πρέπει να είναι ήδη ενταγμένα στο πρόγραμμα της ΟΤΔ, να έχουν αποτελέσει αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης της τοπικής κοινωνίας και να έχουν αξιολογηθεί και βαθμολογηθεί από την αρμόδια υπηρεσία σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στη Διακήρυξη . Τα έργο του βρεφονηπιακού σταθμού **δεν πληροί** τις προϋποθέσεις αυτές, και περαιτέρω εμπίπτει σε διαφορετική κατηγορία πράξεων από την επιλεγείσα και συγκεκριμένα εμπίπτει στην κατηγορία 4.1.2.2 που αφορά υποδομές και υπηρεσίες βελτίωσης της ποιότητας ζωής στις αλιευτικές περιοχές, διαφοροποιείται και χωροταξικά, αφού αφορά τον οικισμό του Μώλου, απαιτεί δε, μεγαλύτερο προϋπολογισμό δαπάνης (300.000 το καλντερίμι, 348.000 ο βρεφονηπιακός σταθμός κατά τον Δήμο)

V. ΑΠΑΝΤΗΣΗ

26. Με βάση τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που έθεσε η αρμόδια υπηρεσία, αρμόζει η εξής απάντηση:



A) Το αίτημα αντικατάστασης του επιλεγέντος ονοματισμένου και ώριμου δημόσιου έργου που έχει περιγραφεί και περιληφθεί σε κατατεθειμένο τοπικό πρόγραμμα του Άξονα **4.1.2.3**, που αφορά στην «Ανάπλαση της Α' εισόδου του παραδοσιακού οικισμού της Σκύρου μέσω δημιουργίας καλντεριμιού» με άλλο έργο του **Άξονα 4.1.2.2**. «Μονάδα απασχόλησης βρεφών-νηπίων στον οικισμό Μώλου του Δήμου Σκύρου» δεν υποβλήθηκε νόμιμα από το αρμόδιο όργανο της «Ομάδας Τοπικής Δράσης Αναπτυξιακή Εύβοιας ΑΕ»

B) Και υπό την εκδοχή ότι νομίμως υπεβλήθη (quod non) το αίτημα, **η αντικατάσταση του επιλεγέντος ονοματισμένου και ώριμου δημόσιου έργου του Άξονα 4.1.2.3**. «Ανακαίνιση και ανάπτυξη χωριών» που αφορά στην «Ανάπλαση της Α' εισόδου του παραδοσιακού οικισμού της Σκύρου μέσω δημιουργίας καλντεριμιού», **με άλλο έργο, του Άξονα 4.1.2.2. «Μονάδα απασχόλησης βρεφών-νηπίων στον οικισμό Μώλου του Δήμου Σκύρου»** που δεν αναφέρεται ονομαστικά και κατά προτεραιότητα στο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα που έχει υποβληθεί από την ΟΤΔ για την ένταξή του στον Άξονα Προτεραιότητας 4, δεν αποτελεί ονοματισμένο έργο κατά το ΕΠΑΛ, δεν τέθηκε στην κρίση της διαγωνιστικής διαδικασίας και δεν αποτελεί συνέχεια, συμπλήρωση ή συναφή πράξη με το εγκριθέν έργο της δημιουργίας παραδοσιακού καλντεριμιού, **δεν επιτρέπεται**, διότι το ισχύον κοινοτικό και εθνικό νομικό πλαίσιο προβλέπει ως **προϋπόθεση επιλεξιμότητας έργων του Άξονα Προτεραιότητας 4 του ΕΠΑΛ και συνακόλουθα χρηματοδότησης, την αναφορά του συγκεκριμένου ώριμου έργου στο Τοπικό Πρόγραμμα** στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης της ΟΤΔ το οποίο αξιολογήθηκε μέσα από διαγωνιστική διαδικασία με τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της δημοσιότητας, που εγκρίθηκε και επικυρώθηκε από την αρμόδια αρχή.

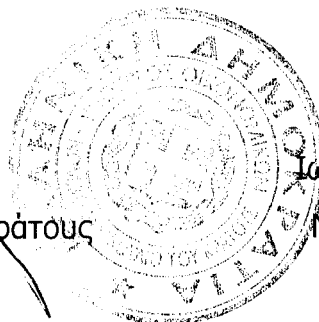
Αθήνα, 06-02-2013

Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ

Ο Εισηγητής

Ανδρέας Φωτιάδης

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους



Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Γ. Χαλκιάς

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους