



Απόφαση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή για περάτωση της έρευνας επί της αναφοράς 2293/2007/(ID)PB κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Απόφαση

Υπόθεση 2293/2007/(ID)PB - Εκκίνηση έρευνας στις 03/10/2007 - Σύσταση σχετικά με 09/07/2009 - Απόφαση στις 16/12/2010

Ιστορικό της αναφοράς

1. Η παρούσα έρευνα αφορά την απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε μία επιστολή με την οποία ένας εργαζόμενος στον ελληνικό γεωργικό τομέα εξέφραζε την ανησυχία του για τις διακρίσεις που φέρεται να προκαλεί κανονισμός της Επιτροπής που εγκρίθηκε στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ). Ο κανονισμός της Επιτροπής αφορούσε μια πτυχή της μείζονος μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, η οποία πραγματοποιήθηκε το 2003. Η μεταρρύθμιση αυτή θέσπισε ένα νέο καθεστώς ενισχύσεων, την ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση, που διαχώρισε την ενίσχυση από την παραγωγή. Το σύστημα αυτό εισήχθη αρχικά με την έγκριση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 [1]. Ακολούθησαν πολυάριθμοι εκτελεστικοί κανονισμοί [2].

2. Η επιστολή του ενδιαφερόμενου προς την Επιτροπή αφορούσε ορισμένους κανόνες επιλεξιμότητας για την ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση που θέσπισε ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 [3] της Επιτροπής για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 της Επιτροπής [4]. Σύμφωνα με τον ενδιαφερόμενο, ο τρόπος με τον οποίον εφαρμόζονται οι κανόνες αυτοί εισάγει διάκριση αναλόγως του εάν ένα κράτος μέλος έχει επιλέξει να εφαρμόσει την ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση σε περιφερειακό ή σε εθνικό επίπεδο. Ο ενδιαφερόμενος επισύναψε στην επιστολή του δήλωση της αρμόδιας ελληνικής αρχής (απάντηση σε ερώτηση που έθεσε το ελληνικό κοινοβούλιο σε σχέση με μια αναφορά), η οποία φαίνεται να ερμηνεύει τους κανόνες κατά τρόπο παρόμοιο με τον ενδιαφερόμενο.

3. Σε συνοπτική απάντηση προς τον ενδιαφερόμενο, η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της Επιτροπής (ΓΔ AGRI) παρέπεμψε σε μια διάταξη του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 της Επιτροπής (όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής) για να αποδείξει ότι, κατά την άποψή της, δεν υφίσταται διακριτική μεταχείριση επειδή η επιλεξιμότητα προβλέπεται εξίσου όταν ένα κράτος μέλος εφαρμόζει την ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση τόσο σε περιφερειακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή εξέφρασε την ελπίδα ότι τα στοιχεία που παρέσχε θα είναι επαρκή και ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο για τη δυνατότητα να λάβει πρόσθετες πληροφορίες μέσω μιας διεύθυνσης στο Διαδίκτυο στον ιστότοπο της Επιτροπής. Η απάντηση της Επιτροπής στην επιστολή του ενδιαφερόμενου (που συνετάχθη στην



ελληνική γλώσσα) υποβλήθηκε στην αγγλική γλώσσα.

Αντικείμενο της έρευνας

4. Στις 3 Οκτωβρίου 2007, ο Διαμεσολαβητής κίνησε έρευνα σχετικά με τους ακόλουθους ισχυρισμούς:

1) Η Επιτροπή εσφαλμένα δεν απάντησε στον ενδιαφερόμενο στην ελληνική γλώσσα.

2) Η Επιτροπή δεν ασχολήθηκε δεόντως με το ζήτημα που έθεσε ο ενδιαφερόμενος σχετικά με το ενδεχόμενο να δημιουργείται διάκριση κατά των γεωργών με πολυετείς καλλιέργειες σε ένα κράτος μέλος, όπως η Ελλάδα, όπου το καθεστώς της ενιαίας ενίσχυσης εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο.

Η έρευνα

5. Η Επιτροπή υπέβαλε τη γνώμη της στις 4 Μαρτίου 2008. Στις 16 Μαΐου 2008 ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε τις παρατηρήσεις του σχετικά με τη γνώμη αυτή. Στις 9 Ιουλίου 2009, ο Διαμεσολαβητής υπέβαλε σχέδιο σύστασης. Η Επιτροπή απάντησε στο σχέδιο σύστασης στις 9 Δεκεμβρίου 2009. Ο Διαμεσολαβητής διαβίβασε την απάντηση της Επιτροπής στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος υπέβαλε τις παρατηρήσεις του στις 29 Ιανουαρίου 2010.

Ανάλυση και συμπεράσματα του Διαμεσολαβητή

A. Η εικαζόμενη παράλειψη της ΓΔ AGRI να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο στην ελληνική γλώσσα

Επιχειρήματα που υποβλήθηκαν στον Διαμεσολαβητή

6. Ο ενδιαφερόμενος εξέφρασε τη δυσαρέσκειά του για το γεγονός ότι η Επιτροπή τού απέστειλε την απάντησή της στην αγγλική γλώσσα. Επεσήμανε ότι η ελληνική γλώσσα είναι μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης.

7. Στη γνώμη της, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι απάντησε στον ενδιαφερόμενο στην αγγλική γλώσσα εφαρμόζοντας τη διαδικασία κατεπείγοντος. Δυνάμει αυτής της διαδικασίας, οι απαντήσεις συντάσσονται σε μία από τις επίσημες γλώσσες εργασίας της Επιτροπής προς εξοικονόμηση χρόνου. Δεδομένου ότι η επιστολή του ενδιαφερόμενου απέπνεε έναν «τόνο απελπισίας», προτίμησε να του απαντήσει το ταχύτερο δυνατόν.

8. Επιπλέον, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι ο Ιούνιος είναι μια περίοδος αυξημένου φόρτου εργασίας για τις μεταφραστικές υπηρεσίες, λόγω της νομοθετικής δραστηριότητας. Εάν είχε αποστείλει την επιστολή στην ελληνική γλώσσα, θα είχε καθυστερήσει σε μεγάλο βαθμό την απάντησή της.

9. Στις 17 Δεκεμβρίου 2007, η Επιτροπή απέστειλε μετάφραση της επιστολής, ζητώντας συγχρόνως συγγνώμη.



10. Στις παρατηρήσεις του επί της γνώμης της Επιτροπής ο ενδιαφερόμενος εξέφρασε αμφιβολίες σχετικά με την ειλικρίνεια της δήλωσης συγγνώμης από την Επιτροπή. Ισχυρίστηκε ότι, εάν ο Διαμεσολαβητής δεν είχε παρέμβει τον Οκτώβριο 2007, ουδέποτε θα είχε λάβει μετάφραση της επιστολής. Ο ενδιαφερόμενος αμφισβήτησε επίσης τη σοβαρότητα των τεχνικών λόγων που επικαλέστηκε η Επιτροπή για το ότι δεν απάντησε στην ελληνική γλώσσα, τονίζοντας ότι η επιστολή της Επιτροπής είχε έκταση 13 μόνο γραμμών. Ο ενδιαφερόμενος εξέφρασε την έντονη δυσφορία του για τη συμπεριφορά της Επιτροπής, η οποία επιχείρησε κατά την άποψή του να «μειώσει τη γλώσσα του».

Η εκτίμηση του Διαμεσολαβητή που οδήγησε στο πρώτο μέρος του σχεδίου σύστασης

11. Το άρθρο 24 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται γραπτώς σε μία από τις επίσημες γλώσσες στα όργανα που αναφέρονται στο άρθρο 7 της Συνθήκης (συμπεριλαμβανομένης της Επιτροπής). Οι πολίτες έχουν επίσης το δικαίωμα να λαμβάνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα. Ο κανόνας αυτός προβλέπεται επίσης στον Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς της Επιτροπής [5]. Συνεπώς, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο στην ελληνική γλώσσα.

12. Η Επιτροπή ουδόλως αμφισβητεί ότι παρέλειψε να συμμορφωθεί με την υποχρέωση αυτή. Επιχείρησε, ωστόσο, να διατυπώσει μια σειρά επιχειρημάτων για την παράλειψη αυτή. Επειδή απέστειλε στον ενδιαφερόμενο την απάντησή της στην ελληνική γλώσσα μόνον αφότου ο Διαμεσολαβητής είχε κινήσει την παρούσα έρευνα, εικάζεται ότι η Επιτροπή θεωρούσε ότι οι λόγοι αυτοί ήταν αρκούντως βάσιμοι για να μην αποστείλει απάντηση στην ελληνική γλώσσα.

13. Οι λόγοι που επικαλέστηκε η Επιτροπή έχουν ως εξής:

1) Μια επείγουσα απάντηση φάνηκε απαραίτητη επειδή η επιστολή του ενδιαφερόμενου είχε έναν «τόνο απελπισίας»

2) Ο Ιούνιος είναι μια περίοδος με μεγάλο φόρτο εργασίας για τις μεταφραστικές υπηρεσίες και

3) Η αποστολή απάντησης στην ελληνική γλώσσα θα είχε (συνεπώς) καθυστερήσει σημαντικά την αποστολή απάντησης.

14. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, το επιχείρημα ότι η επιστολή του ενδιαφερόμενου είχε έναν «τόνο απελπισίας» δεν στοιχειοθετείται. Τόσο η δομή όσο και η διατύπωση της επιστολής αποδεικνύουν ότι αυτή είχε συνταχθεί από ιδιαιτέρως ενημερωμένο συντάκτη, εξοικειωμένο με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Για παράδειγμα, οι ακόλουθες φράσεις δεν χαρακτηρίζονται από τόνο απελπισίας: «επειδή, κατά τη γνώμη μου ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 παρέχει διακριτική μεταχείριση σε κάποια κράτη μέλη και κατά επέκταση σε ευρωπαίους πολίτες» ή «προβαίνω στο παρόν διοικητικό διάβημα προς το αρμόδιο



θεσμικό όργανο για την περαιτέρω εξέταση του ζητήματος...». Όσο για τα άλλα δύο σημεία που αναφέρει η Επιτροπή, είναι προφανές ότι οι προβλεπόμενες περίοδοι φόρτου εργασίας των μεταφραστικών υπηρεσιών δεν μπορούν, καταρχήν, να άρουν τη βάση της Συνθήκης υποχρέωση που εξετάζεται στο σημείο αυτό.

15. Όσον αφορά τη δήλωση συγγνώμης στην οποία προέβη τελικά η Επιτροπή προς τον ενδιαφερόμενο, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι οι επισημάνσεις και τα επιχειρήματα που διέτυψε ο ενδιαφερόμενος στην παράγραφο 10 ως ανωτέρω ευσταθούν. Ο Διαμεσολαβητής θεώρησε συνεπώς ενδεδειγμένο να απευθύνει σχετικό σχέδιο σύστασης (βλ. κατωτέρω, ενότητα Δ).

B. Η εικαζόμενη παράλειψη της Επιτροπής να ασχοληθεί δεόντως με το ζήτημα που έθετε ο ενδιαφερόμενος με την επιστολή του

Επιχειρήματα που υποβλήθηκαν στον Διαμεσολαβητή

16. Στην αναφορά του προς τον Διαμεσολαβητή, ο ενδιαφερόμενος υποστήριξε ότι οι απαντήσεις της Επιτροπής στην από 18 Απριλίου 2007 επιστολή του «ουδεμία σχέση έχουν» με το ζήτημα που έθεσε, «ίσως επειδή δεν το έχουν αντιληφθεί». Αναφέρθηκε στην ακόλουθη αλληλογραφία και το περιεχόμενό της.

17. Στην επιστολή του με ημερομηνία 18 Απριλίου 2007 ο ενδιαφερόμενος αναφέρθηκε στο περιεχόμενο της αναφοράς (όπως περιγράφεται ανωτέρω στο Ιστορικό της αναφοράς) και επεσήμανε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 για να επεκτείνει τα δικαιώματα επιλεξιμότητας σε «μόνιμες» και «πολυετείς» καλλιέργειες. Όμως «Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 3β, τη συμπλήρωση αυτήν την παρέχει στα κράτη μέλη που έχουν κάνει χρήση των άρθρων 59 και 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, δηλαδή στις χώρες που προγενέστερα επέλεξαν τη χρήση του περιφερειακού επιπέδου για την εφαρμογή των καθεστώτων ενιαίας ενίσχυσης. Δεν την παρέχει στα κράτη μέλη που επέλεξαν τη χρήση εθνικού επιπέδου (π.χ. Ελλάδα) για την εφαρμογή του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης. Ως αποτέλεσμα οι γεωργοί των χωρών αυτών να μην δικαιούνται δικαιώματα ενιαίας ενίσχυσης για εκτάρια των πολυετών και μόνιμων καλλιεργειών της περιόδου αναφοράς (2000-2002).» Το άρθρο 3β, παράγραφος 5, στο οποίο παραπέμπει ο ενδιαφερόμενος, ορίζει στα στοιχεία (γ) και (δ) τα εξής:

« 5. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, σε περίπτωση όπου ένα κράτος μέλος κάνει χρήση της εναλλακτικής δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 59 του ίδιου κανονισμού:

[...]

(γ) για τους σκοπούς του άρθρου 59, παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, οι



εκτάσεις που καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες και για τις οποίες έχει επίσης υποβληθεί αίτηση χορήγησης της ενίσχυσης για ενεργειακές καλλιέργειες που προβλέπεται στο άρθρο 88 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 θεωρούνται ως επιλέξιμα εκτάρια για τον καθορισμό των δικαιωμάτων ενίσχυσης.

(δ) για τους σκοπούς του άρθρου 59, παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, οι εκτάσεις που καλύπτονται από πολυετείς καλλιέργειες θεωρούνται ως επιλέξιμα εκτάρια για τον καθορισμό των δικαιωμάτων ενίσχυσης ».

18. Το άρθρο 59, στο οποίο παραπέμπουν οι διατάξεις αυτές απαντάται στο τμήμα 1 «Περιφερειακή εφαρμογή» του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου.

19. Στο πλαίσιο αυτό, ο ενδιαφερόμενος συμπέρανε ότι η επιλεξιμότητα που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής εφαρμοζόταν μόνο στα κράτη μέλη που (σε αντίθεση με την Ελλάδα) έχουν επιλέξει το περιφερειακό πρότυπο. Τον τρόπο με τον οποίον αντιλαμβάνεται τη νομοθεσία αυτή φαίνεται ότι συμμερίζεται και η αρμόδια ελληνική αρχή, η οποία σε απάντησή της προς το ελληνικό κοινοβούλιο (στην οποία γίνεται παραπομπή ανωτέρω) διετύπωσε την ακόλουθη άποψη:

« Ο τροποποιητικός κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004, στον οποίο αναφέρεστε, και συγκεκριμένα το άρθρο 3β, διευκρινίζει την επιλεξιμότητα αναφορικά με τα αντίστοιχα άρθρα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003.

Δεδομένου ότι η χώρα μας εφαρμόζει το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης σε εθνικό επίπεδο και όχι σε περιφερειακό, η παράγραφος 5 του παραπάνω άρθρου δεν αφορά την περίπτωση της, αφού αναφέρεται στα άρθρα 59, 60 και 63 που σχετίζονται με τη δυνατότητα περιφερειακής εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης ».

20. Ο ενδιαφερόμενος δήλωσε ότι ανησυχεί για αυτήν ακριβώς τη διακριτική μεταχείριση και ζήτησε τη λήψη διορθωτικών μέτρων.

21. Το σχετικό χωρίο της απάντησης της Επιτροπής στην επιστολή του ενδιαφερόμενου έχει ως εξής:

« Θα θέλαμε να σας πληροφορήσουμε ότι στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 795/2004 προβλέπεται ήδη η επιλεξιμότητα των πολυετών και των μόνιμων καλλιεργειών στο ιστορικό μοντέλο [δηλαδή στο εθνικό μοντέλο] όπως και στο περιφερειακό μοντέλο.

Τα ανωτέρω αναφέρονται στο άρθρο 3β, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004, όπου ορίζεται [ενοποιημένο κείμενο]: “Για τους σκοπούς του άρθρου 51 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, οι εκτάσεις υπό καθεστώς παύσης καλλιέργειας οι οποίες καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες, χρησιμοποιούμενες για τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 55, στοιχείο β) του εν λόγω κανονισμού, καθώς και οι εκτάσεις που καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες και για τις οποίες έχει επίσης υποβληθεί αίτηση χορήγησης της ενίσχυσης για ενεργειακές καλλιέργειες που προβλέπονται στο άρθρο 88 του ίδιου κανονισμού, θεωρούνται ως επιλέξιμα εκτάρια για τη χρήση των δικαιωμάτων από παύση καλλιέργειας και των δικαιωμάτων ενίσχυσης αντίστοιχα” ».



22. Η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με τους ισχυρισμούς του ενδιαφερόμενου στην παρούσα υπόθεση περιελάμβανε τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

(α) Η Επιτροπή παρατήρησε ότι η αίτηση παροχής πληροφοριών του ενδιαφερόμενου είχε κατά κάποιον τρόπο γενικό χαρακτήρα. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που επεσήμανε ο ενδιαφερόμενος στην επιστολή του, η Επιτροπή περιόρισε την απάντησή της στο ζήτημα της ίσης μεταχείρισης των μόνιμων καλλιέργειών σε εκτάσεις υπό καθεστώς παύσης καλλιέργειας τόσο στο εθνικό όσο και στο περιφερειακό μοντέλο όσον αφορά τη συγκεκριμένη διάταξη.

(β) Επίσης δεν ήταν σαφές στην Επιτροπή για ποιες συγκεκριμένες ποικιλίες πολυετών και μόνιμων καλλιέργειών εξέφραζε τις ανησυχίες του ο ενδιαφερόμενος. Η Επιτροπή υπογράμμισε ότι η γενική παραπομπή σε πολυετείς ή μόνιμες καλλιέργειες δεν επαρκεί στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 για να προσδιοριστεί εάν οι εκτάσεις που χρησιμοποιούνται για τις καλλιέργειες αυτές είναι ή όχι επιλέξιμες για ενίσχυση. Αυτός είναι ο λόγος που δόθηκαν στον ενδιαφερόμενο γενικές πληροφορίες σχετικά με τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των μόνιμων καλλιέργειών βάσει καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης. Ασφαλώς, η Επιτροπή ήταν έτοιμη να προβεί σε περαιτέρω διευκρινίσεις εάν ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε ανάλογο αίτημα.

(γ) Δεδομένου ότι ο ενδιαφερόμενος ουδέποτε ήλθε σε επαφή με την Επιτροπή σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή άδραξε την ευκαιρία να παράσχει διευκρινίσεις στη γνώμη της για την παρούσα αναφορά.

(δ) Οι εκτάσεις που καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες καταρχήν αποκλείονται του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης, τόσο βάσει του εθνικού μοντέλου όσο και βάσει του περιφερειακού μοντέλου σύμφωνα με το άρθρο 44, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003. Οι πολυετείς καλλιέργειες που καλύπτονται από το σημείο δ) του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 δεν θεωρούνται ως μόνιμες καλλιέργειες (στοιχείο γ) του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004) και, κατά συνέπεια, οι εκτάσεις που χρησιμοποιούνται για πολυετείς καλλιέργειες είναι καταρχήν επιλέξιμες.

(ε) Πάντως, δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται επιλέξιμες εκτάσεις για την παραγωγή οπωροκηπευτικών, διότι ο κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου αριθ. 1782/2003 αποκλείει τα προϊόντα μνεία των οποίων γίνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2200/96 και στο άρθρο 1, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2201/96. Ωστόσο, ανεξάρτητα από το άρθρο αυτό, η παραγωγή οπωροκηπευτικών επιτρέπεται ειδικά στο πλαίσιο της περιφερειακής εφαρμογής. Η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών μοντέλων προβλέφθηκε ώστε «σε περίπτωση περιφερειοποίησης, αυτό να μην οδηγήσει σε διατάραξη της παραγωγής, ενώ ταυτόχρονα θα ελαχιστοποιείται οποιαδήποτε επίπτωση στη στρέβλωση του ανταγωνισμού» (αιτιολογική σκέψη 33 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003).

(στ) Ως γενική παρατήρηση, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι τα κράτη μέλη είχαν ενημερωθεί πλήρως για τις διαφορές μεταξύ περιφερειακού και εθνικού μοντέλου προτού επιλέξουν ένα από αυτά. Το άρθρο 51 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 προβλέπει ότι οι μόνιμες



καλλιέργειες αποκλείονται του καθεστώτος ενίσχυσης και στα δύο μοντέλα. Η ίδια διάταξη εφαρμόζεται για την εξαίρεση των οπωροκηπευτικών, εκτός εάν το άρθρο 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 εγκρίνει πληρωμές για αυτά βάσει του περιφερειακού μοντέλου. Για τους ως άνω λόγους οι περισσότερες από τις πολυετείς καλλιέργειες αντιμετωπίστηκαν αναλόγως, δεδομένου ότι ενέπιπταν σε μία από τις δύο κατηγορίες. Όταν τα κράτη μέλη έκαναν την επιλογή μοντέλου, είχαν στη διάθεσή τους τις παραπάνω πληροφορίες. Συνεπώς, απορρίπτεται οιοσδήποτε ισχυρισμός για ύπαρξη διακρίσεων στους επακόλουθους κανονισμούς εφαρμογής.

(ζ) Η διαφορά που αναφέρθηκε σε σχέση με την επιλεξιμότητα των οπωροκηπευτικών δεν ισχύει πλέον σήμερα. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της αγοράς οπωροκηπευτικών, οι εκτάσεις που καλύπτονται από καλλιέργειες οπωροκηπευτικών μπορούν ήδη να είναι επιλέξιμες για την εφαρμογή του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης από της 1ης Ιανουαρίου 2008 ή αργότερα, και πάλι συναρτήσει της απόφασης του κράτους μέλους.

(η) Όσον αφορά το άρθρο 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 (που προστέθηκε από το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής), η Επιτροπή σημείωσε ότι ο σκοπός του εν λόγω άρθρου ήταν (α) να καθορίσει την εφαρμογή των ορισμών των μόνιμων καλλιεργειών και των πολυετών καλλιεργειών σε σχέση με τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης στην περίπτωση χρήσης γης υπό καθεστώς παύσης καλλιέργειας για την παραγωγή πρώτων υλών και (β) να διευκρινίσει ποιες καλλιέργειες επιτρέπονται για ενεργειακούς σκοπούς σε εκτάσεις που υπόκεινται σε εφαρμογή του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης. Διάφορα εδάφια του άρθρου 3β εφαρμόζονται στο περιφερειακό και εθνικό καθεστώς και δημιουργούν ένα σύστημα σε ισότιμη βάση για την επιλεξιμότητα ενεργειακών καλλιεργειών και στα δύο μοντέλα. Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή πληροφόρησε τον ενδιαφερόμενο ότι οι πολυετείς καλλιέργειες είναι επίσης επιλέξιμες για πληρωμές στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης και για τα δύο μοντέλα σε καταστάσεις που καλύπτονται από το άρθρο 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 (ήτοι ενεργειακές καλλιέργειες σε εκτάσεις υπό καθεστώς παύσης καλλιέργειας).

23. Στις παρατηρήσεις του, ο ενδιαφερόμενος επέμεινε στους ισχυρισμούς του και διετύπωσε σειρά λεπτομερών σχολίων όσον αφορά τους διάφορους κανονισμούς μνεία των οποίων γίνεται ανωτέρω. Ειδικότερα, θεώρησε ότι η Επιτροπή εξακολουθούσε να μην αντιμετωπίζει το ζήτημα της αρχικής του αίτησης, δηλαδή τις (εικαζόμενες) διαφορές στα δικαιώματα συνεπεία της μνείας στο περιφερειακό πρότυπο μόνο στο άρθρο 3β, παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 (για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004). Επιπροσθέτως ο ενδιαφερόμενος διετύπωσε την απορία του για το ότι η Επιτροπή ουδόλως ασχολήθηκε με τη δήλωση της ελληνικής εθνικής αρχής, η οποία παρατέθηκε προηγουμένως στην παράγραφο 19. Σε απάντηση προς το ελληνικό κοινοβούλιο, η εν λόγω αρχή υιοθέτησε την ίδια νομική ερμηνεία με εκείνη στην οποία προέβη ο ενδιαφερόμενος.

Η αξιολόγηση του Διαμεσολαβητή που οδήγησε στη σύνταξη του σχεδίου σύστασης



24. Οι εφαρμοστέες αρχές της χρηστής διοίκησης είναι σαφείς και εκτίθενται στους σχετικούς κώδικες σχετικά με τη χρηστή διοίκηση. Ο κώδικας που εγκρίθηκε ειδικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εφαρμόζεται σε αυτήν ορίζει ότι «η Επιτροπή αναλαμβάνει τη δέσμευση να απαντά σε κάθε αίτημα κατά τρόπο ενδεδειγμένο και το ταχύτερο δυνατόν» [6]. Ο γενικής εφαρμογής Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς ορίζει ότι: «Ο υπάλληλος είναι ευσυνείδητος, ευπρεπής, ευγενής και προσιτός στις σχέσεις με το κοινό. Κατά την απάντηση σε αλληλογραφία, τηλεφωνικές κλήσεις και μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ο υπάλληλος προσπαθεί όσο το δυνατόν να προσφέρει βοήθεια και να απαντά σε ερωτήματα που τίθενται με τον σαφέστερο και πληρέστερο δυνατό τρόπο» (άρθρο 12) [7]. Στην παρούσα υπόθεση δεν αμφισβητείται η ισχύς των εν λόγω αρχών.

25. Η εφαρμογή των ως άνω αρχών στην πράξη πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Οι σχετικοί προβληματισμοί περιλαμβάνουν (και αυτό αποτυπώνεται αρκούντως στην παρούσα υπόθεση) τον σύνθετο χαρακτήρα του σχετικού τομέα, τον σύνθετο χαρακτήρα και τη σοβαρότητα του αντικειμένου της αίτησης του ενδιαφερόμενου και τον βαθμό σαφήνειας του αντικειμένου της, τη φύση/την προσωπική κατάσταση του ενδιαφερόμενου (για παράδειγμα επαγγελματίας ή ιδιώτης, εμπειρογνώμων ή μη, άμεσα ενδιαφερόμενος ή μη) και, τέλος, τον χαρακτήρα των αποδείξεων ή άλλων υποστηρικτικών εγγράφων που υποβλήθηκαν με την αίτηση.

26. Στην παρούσα υπόθεση, ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος εργάζεται στον γεωργικό τομέα, απέστειλε στην Επιτροπή επιστολή, η οποία:

(α) αφορούσε το περίπλοκο ζήτημα των δικαιωμάτων στις γεωργικές ενισχύσεις

(β) έθετε το σοβαρό και σύνθετο ζήτημα της δυνατότητας να προκαλείται διάκριση συνεπεία ενός κανονισμού της Επιτροπής

(γ) είχε συνταχθεί κατά τρόπο σχετικά σαφή και περιελάμβανε παραπομπές στη σχετική νομοθεσία και

(δ) επιπλέον, συμβάδιζε, κατά τα φαινόμενα, με άμεσα συναφείς και επίσημες δηλώσεις της αρμόδιας εθνικής αρχής προς το εθνικό κοινοβούλιο.

Υπό τις συνθήκες αυτές, φαίνεται ότι ήταν εφικτό και αρμόζον για την Επιτροπή να δώσει απάντηση που να αντιμετωπίζει με ακρίβεια και αποτελεσματικότητα τα αναφερόμενα νομικά ζητήματα.

27. Η με ημερομηνία 7 Ιουνίου 2007 απάντηση της Επιτροπής στον ενδιαφερόμενο δεν αντιμετώπισε ορθώς το αντικείμενο της αίτησής του. Δεν παρέσχε συγκεκριμένες πληροφορίες σχετικά με το νομικό ζήτημα που έθεσε ο ενδιαφερόμενος ούτε διευκρίνισε, ως έδει, εάν η ελληνική εθνική αρχή είχε παρερμηνεύσει τη σχετική νομοθεσία.

28. Η γνώμη της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση δεν αποκαθιστά την ανεπάρκεια της επιστολής της 7ης Ιουνίου 2007. Μολονότι η γνώμη περιέχει ορισμένες λεπτομερείς



πληροφορίες, δεν αντιμετωπίζει με σαφήνεια το κύριο ζήτημα που έθεσε ο ενδιαφερόμενος. Συγκεκριμένα, δεν αναφέρεται και δεν εξετάζει τις παραπομπές στα περιφερειακά μοντέλα στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής (για την τροποποίηση του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 της Επιτροπής). Αυτό συμβαίνει παρά το ότι οι συνέπειες που απορρέουν από αυτές τις παραπομπές αποτελούσαν την κύρια ανησυχία και το ιστορικό της αίτησης του ενδιαφερόμενου. Όσον αφορά τη δήλωση της εθνικής αρχής, μνεία της οποίας γίνεται ανωτέρω, η γνώμη μνημόνευσε απλώς ότι αντίγραφο της δήλωσης αυτής υπεβλήθη από τον ενδιαφερόμενο. Εντούτοις, δεν διευκρίνισε εάν η αρχή είχε ερμηνεύσει εσφαλμένα τη νομοθεσία. Επιπροσθέτως, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι η γνώμη περιέχει δήλωση που θα μπορούσε να δημιουργήσει την εντύπωση ότι αναγνωρίζει, έστω και σιωπηρά, την ύπαρξη διαφοράς δικαιωμάτων. Πάντως, δεν το εξηγεί συγκεκριμένα αναφορικά με το ζήτημα που έθεσε ο ενδιαφερόμενος: «Τα κράτη μέλη **επέλεξαν πρότυπο**, έχοντας λάβει γνώση των παραπάνω, **με αποτέλεσμα** να αποκλείεται οποιοσδήποτε ισχυρισμός για την ύπαρξη διακρίσεων στους επακόλουθους κανονισμούς εφαρμογής». (Υπογράμμιση του συντάκτη.)

29. Υπό το φως αυτών των στοιχείων ο Διαμεσολαβητής δεν θεωρεί ότι η απάντηση της Επιτροπής στην ερώτηση του ενδιαφερόμενου στην παρούσα υπόθεση ανταποκρίνεται πλήρως στις αρχές της χρηστής διοίκησης που εκτέθηκαν ως ανωτέρω. Επειδή υπήρχαν περιθώρια επανόρθωσης με μια περισσότερο ακριβή και κατατοπιστική απάντηση, ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε στη συνέχεια σχετικό σχέδιο σύστασης.

Γ. Το σχέδιο σύστασης

30. Στις 9 Ιουλίου 2009 ο Διαμεσολαβητής απηύθυνε στην Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 6 του καταστατικού του, το εξής σχέδιο σύστασης:

1) Η Επιτροπή πρέπει να αναγνωρίσει ότι η μη παροχή απάντησης στον ενδιαφερόμενο στη γλώσσα του δεν είναι αποδεκτή και ότι οι συνήθεις και, συνεπώς, προβλέψιμες περίοδοι φόρτου εργασίας των μεταφραστικών υπηρεσιών δεν αποτελούν, καταρχήν, βάσιμο λόγο για τη μη τήρηση της σχετικής υποχρέωσης.

2) Η Επιτροπή πρέπει να παράσχει στον ενδιαφερόμενο μία πιο ακριβή και διαφωτιστική απάντηση σε σχέση με την από 18 Απριλίου 2007 αίτησή του. Σε αυτό το πλαίσιο:

(α) η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει, συγκεκριμένα, τη νομική ερμηνεία που παρουσίασε ο ενδιαφερόμενος και η οποία περιέχεται επίσης στη δήλωση της ελληνικής εθνικής αρχής που επισύναψε ο ενδιαφερόμενος στην από 18 Απριλίου 2007 επιστολή του και

(β) εάν η Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα, σύμφωνα με την ερμηνεία που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος, ότι τα σχετικά δικαιώματα διαφέρουν αναλόγως του εάν ένα δεδομένο κράτος μέλος έχει επιλέξει το εθνικό ή το περιφερειακό μοντέλο, θα πρέπει να διευκρινίσει εάν αυτό, κατά την άποψή της, εισάγει διάκριση υπό νομική έννοια και, σε καταφατική περίπτωση, να αναφέρει τη σχετική αιτιολογία.



31. Όσον αφορά το πρώτο μέρος του σχεδίου σύστασης, η Επιτροπή αναγνώρισε στη γνώμη της ότι ήταν σφάλμα να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο μόνο στην αγγλική γλώσσα. Υπογράμμισε ότι η συνήθης πρακτική της είναι να απευθύνεται στους πολίτες στη γλώσσα τους, και τόνισε ότι είχε ζητήσει συγγνώμη στον ενδιαφερόμενο για το σφάλμα της (βλέπε την επιστολή που παρατίθεται κατωτέρω).

32. Όσον αφορά το δεύτερο μέρος του σχεδίου σύστασης, η Επιτροπή αναφέρθηκε σε επιστολή της που απέστειλε στην συνέχεια στον ενδιαφερόμενο. Είναι χρήσιμο να παρατεθεί ολόκληρο το κείμενο της εν λόγω επιστολής:

« Αναφορικά με τη σύσταση του Διαμεσολαβητή προς την Επιτροπή σε συνέχεια της καταγγελίας σας 2293/2007/(ID)PB, θα ήθελα να επανέλθω σε εσάς όσον αφορά τις ανησυχίες σας σχετικά με την παραχώρηση δικαιωμάτων για πολυετείς καλλιέργειες.

Η δήλωση στην αρχική επιστολή «Σας ευχαριστώ για την επιστολή σας σχετικά με το θέμα. Θα θέλαμε να σας πληροφορήσουμε ότι στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 795/2004 προβλέπεται ήδη η επιλεξιμότητα των πολυετών και των μόνιμων καλλιεργειών στο ιστορικό μοντέλο όπως και στο περιφερειακό μοντέλο» και ίσχυε και ήταν ορθή.

Η πρώτη παράγραφος της επιστολής μου αποσκοπούσε να σας διαβεβαιώσει ότι στο ιστορικό μοντέλο προβλεπόταν εξίσου, δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 –όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής – η δυνατότητα χρήσης γης με πολυετείς καλλιέργειες, αλλά για την ενεργοποίηση δικαιωμάτων ενίσχυσης για παύση καλλιέργειας. Υπάρχουν πράγματι διαφορές όσον αφορά τα πρότυπα που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη.

Στη δεύτερη παράγραφο της επιστολής μου παρατίθεται αναλυτικά το σχετικό άρθρο για το ιστορικό μοντέλο και γίνεται η σύνδεση με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου: «Τα ανωτέρω ευρίσκονται στο άρθρο 3β, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, όπου ορίζεται: «Για τους σκοπούς του άρθρου 51 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, οι εκτάσεις υπό καθεστώς παύσης καλλιέργειας οι οποίες καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες, χρησιμοποιούμενες για τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 55, στοιχείο β), του εν λόγω κανονισμού, καθώς και οι εκτάσεις που καλύπτονται από μόνιμες καλλιέργειες και για τις οποίες έχει επίσης υποβληθεί αίτηση χορήγησης της ενίσχυσης για ενεργειακές καλλιέργειες που προβλέπονται στο άρθρο 88 το ίδιου κανονισμού, θεωρούνται ως επιλέξιμα εκτάρια για τη χρήση των δικαιωμάτων από παύση καλλιέργειας και των δικαιωμάτων ενίσχυσης αντίστοιχα ».

Αναφορικά με το ειδικό ενδιαφέρον που διατυπώνεται στην καταγγελία προς τον Διαμεσολαβητή για την κατάσταση σχετικά με τα σπαράγγια, στην αρχική σας αίτηση γίνεται γενική αναφορά στις πολυετείς καλλιέργειες και τα σπαράγγια αναφέρονται εντός παρενθέσεων, στοιχείο που εξελήφθη ως παράθεση παραδείγματος μεταξύ άλλων πολυετών καλλιεργειών που θα μπορούσαν να σας ενδιαφέρουν.

Όσον αφορά την ερμηνεία του ΟΠΕΚΕΠΕ σχετικά με την έννοια του άρθρου 3β, παράγραφος 5, όπως θεσπίζεται από το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005, η Επιτροπή είναι πράγματι σε θέση να επιβεβαιώσει ότι η συγκεκριμένη παράγραφος του άρθρου 3β απευθύνεται στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το περιφερειακό μοντέλο.



Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου, εκτάσεις με πολυετείς καλλιέργειες σε κράτη μέλη που εφαρμόζουν το ιστορικό μοντέλο θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν μόνο για την ενεργοποίηση δικαιωμάτων από παύση καλλιέργειας.

Το άρθρο 3β θεσπίστηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005, ο οποίος τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 795/2004 σχετικά με την επιλεξιμότητα ορισμένων ειδών καλλιεργειών, προκειμένου να καθιστανται επιλέξιμες για το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης οι εκτάσεις που ήταν επιλέξιμες για άμεσες ενισχύσεις πριν από τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ).

Είναι προφανές ότι η επιλογή των ελληνικών αρχών να εφαρμόσουν το ιστορικό μοντέλο είχε ως συνέπεια την εφαρμογή του άρθρου 3β, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 στην Ελλάδα.

Όσον αφορά την υφιστάμενη ερμηνεία του κανονισμού, η κατάσταση έχει αλλάξει, διότι έχουν θεσπιστεί περαιτέρω τροποποιήσεις και μεταρρυθμίσεις. Λόγω της μεταρρύθμισης της αγοράς οπωροκηπευτικών, οι συγκεκριμένες καλλιέργειες είναι επιλέξιμες από τον Ιανουάριο 2008. Μία άλλη αλλαγή έγκειται στο γεγονός ότι εν τω μεταξύ καταργήθηκε το καθεστώς παύσης καλλιέργειας –ως μέσο ελέγχου του εφοδιασμού– στο πλαίσιο της αναθεώρησης των μέσων της ΚΓΠ (κοινώς γνωστής ως «διαγνωστικός έλεγχος»), η οποία οδήγησε επίσης σε μια σειρά τροποποιήσεων που περιλαμβάνονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου για τις άμεσες ενισχύσεις, ο οποίος δημοσιεύθηκε στις 31 Ιανουαρίου 2009.

Κατά συνέπεια, οι εκτάσεις που καλλιεργούνται επί του παρόντος με σπαράγγια –όπως συμβαίνει ενδεχομένως στην περίπτωσή σας– μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ενεργοποίηση δικαιωμάτων ενίσχυσης στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης στο ιστορικό μοντέλο.

Όσον αφορά τη δήλωσή σας περί της άνισης μεταχείρισης των κρατών μελών και, συνακολούθως, των ευρωπαίων πολιτών από την κοινοτική νομοθεσία, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν μπορούν να συμμαρτυρήσουν τις απόψεις σας για τους ακόλουθους λόγους:

Πρώτον, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου παρέσχε στα κράτη μέλη διάφορα συστήματα που θα μπορούσαν να επιλέξουν (ιστορικό, περιφερειακό και υβριδικό) κατά την εφαρμογή της ΚΓΠ σε εθνικό επίπεδο. Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ προσέφερε σαφώς στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας σχετικά με την επιλογή του μοντέλου, καθόσον οι διάφορες πτυχές της γεωργίας στα κράτη μέλη, όπως η διαφοροποίηση των καλλιεργειών από πλευράς δομών, καλλιεργειών, πρακτικών και παραδόσεων, διαφορετικών κλιματικών συνθηκών, κ.λπ., ευλόγως δημιουργούν αποκλίσεις μεταξύ των επιμέρους γεωργών.

Κάθε πρότυπο έχει τους δικούς του όρους, επιτρέποντας έτσι στα κράτη μέλη να προσαρμοστούν με τον καλύτερο τρόπο, συναρτήσει των αντίστοιχων υφιστάμενων συνθηκών, στις ανάγκες των αγροτικών πληθυσμών τους. Επομένως, ο ισχυρισμός περί άνισης μεταχείρισης θα μπορούσε να προβληθεί εάν η νομοθεσία της ΕΕ προέβλεπε μόνο



ένα σύστημα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι αρμόδιες αρχές αποφάσισαν να ακολουθήσουν το ιστορικό μοντέλο.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με την αρχή της μη διάκρισης μεταξύ παραγωγών της Κοινότητας που κατοχυρώνεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 34, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ [8] , καθώς και σύμφωνα με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η οποία θεσπίζεται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 12 της Συνθήκης ΕΚ, οι συγκρίσιμες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο και οι διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός εάν μια τέτοια αντιμετώπιση είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, έχει παραχωρηθεί στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την επιλογή του προτύπου. Συναφώς, διαφορετικά κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικά πρότυπα και οι απορρέουσες διαφορές μεταχείρισης δεν μπορούν, ως εκ τούτου, να συνιστούν άνιση μεταχείριση.

Επιπλέον, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 73/2009 παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη που είχαν επιλέξει την εφαρμογή του ιστορικού μοντέλου να τροποποιήσουν την αρχική απόφασή τους και να προσαρμόσουν το σύστημά τους ακολουθώντας μια περισσότερο περιφερειακή προσέγγιση. Μέχρι στιγμής, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν έχουν ενημερωθεί για κάποια σχετική απόφαση των ελληνικών αρχών.

Εν πάση περιπτώσει, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν είναι σε θέση να προβαίνει σε δεσμευτικές ερμηνείες της κοινοτικής νομοθεσίας, στις οποίες μπορεί να προβαίνει μόνο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Τέλος, ζητούμε συγγνώμη για οποιαδήποτε ενόχληση προκλήθηκε, και αναγνωρίζουμε την παράλειψή μας να απαντήσουμε στην επιστολή σας στη μητρική σας γλώσσα»

33. Στις παρατηρήσεις του, ο ενδιαφερόμενος δεν έδωσε περαιτέρω συνέχεια στον πρώτο ισχυρισμό σχετικά με τη χρήση της αγγλικής γλώσσας στην αλληλογραφία της Επιτροπής μαζί του.

34. Όσον αφορά τον δεύτερο ισχυρισμό, ο ενδιαφερόμενος εμμένει ουσιαστικά στις αιτιάσεις του. Διατύπωσε την άποψη ότι, σε συνέχεια του σχεδίου σύστασης του Διαμεσολαβητή, η Επιτροπή δεν απάντησε ξεκάθαρα εάν υπάρχει μεταξύ των κρατών μελών διακριτική μεταχείριση κατόπιν των τροποποιήσεων του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου. Ισχυρίστηκε δε ότι η Επιτροπή δεν παρέθεσε την κατάλληλη αιτιολόγηση. Οι παρατηρήσεις του μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως (παράγραφοι 35 έως 42):

35. Η Επιτροπή εξακολούθησε να επιμένει ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 795/2004 της Επιτροπής ίσχυε και ότι προέβλεπε ήδη την επιλεξιμότητα των πολυετών και των μόνιμων καλλιέργειών, στο ιστορικό μοντέλο όπως και στο περιφερειακό. Όμως ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 795/2004 παρείχε μόνο τους ορισμούς, δηλαδή ποιες είναι πολυετείς και ποιες μόνιμες καλλιέργειες, για τους σκοπούς του τίτλου III του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, και συγκεκριμένα για την παύση καλλιέργειας. Δεν προέβαινε σε σαφή μνεία της επιλεξιμότητας των εκτάσεων, για αυτόν τον λόγο, άλλωστε, θεσπίστηκε μετέπειτα ο



κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής, ο οποίος τροποποιεί στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 795/2004, όχι ολόκληρο το άρθρο 2, αλλά μόνο τα στοιχεία γ) και δ), παρεμβάλλοντας το αποτελούμενο από έξι παραγράφους άρθρο 3β με τίτλο «Επιλεξιμότητα». Στην πέμπτη εξ αυτών των παραγράφων ορίζεται ότι σε περίπτωση όπου ένα κράτος μέλος κάνει χρήση των διατάξεων των άρθρων 59 και 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, ισχύει το στοιχείο δ), που διατυπώνεται ως εξής: «για τους σκοπούς του άρθρου 59, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, οι εκτάσεις που καλύπτονται από πολυετείς καλλιέργειες θεωρούνται ως επιλέξιμα εκτάρια για τον καθορισμό των δικαιωμάτων ενίσχυσης». Οι διατάξεις των άρθρων 59 και 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 αφορούν σαφέστατα μόνο το περιφερειακό μοντέλο και όχι το ιστορικό μοντέλο. Άρα, άλλο πράγμα η παύση καλλιέργειας που αναφέρει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 795/2004 και άλλο αυτό που ορίζει η τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005, δηλαδή η παροχή νέων δικαιωμάτων ενίσχυσης.

36. Πρέπει να τονισθεί ότι η παρούσα αναφορά δεν σχετίζεται με την παύση καλλιέργειας, αλλά με τη μη εφαρμογή στο ιστορικό μοντέλο του στοιχείου δ) της παραγράφου 5 του άρθρου 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005. Πρόκειται για έναν κανονισμό που τέθηκε σε ισχύ δύο έτη μετά τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου, όταν τα κράτη μέλη είχαν ήδη επιλέξει το μοντέλο τους, με τις όποιες διαφορές τους. Εάν τα κράτη μέλη επιλέγουν το μοντέλο τους και κατόπιν εγκρίνεται από την Επιτροπή κανονισμός, ο οποίος παρέχει επιλεξιμότητα εκτάσεων μόνο για ένα μοντέλο, δημιουργείται διακριτική μεταχείριση, και αυτός ήταν ο λόγος της παρούσας αναφοράς. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν φαίνεται να αναγνωρίζει τη διαφορά μεταξύ της παύσης καλλιέργειας και της χορήγησης νέων δικαιωμάτων που προβλέπεται από την προσθήκη του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005.

37. Η Επιτροπή επεσήμανε ότι η Ελλάδα επέλεξε το ιστορικό μοντέλο για να κάνει χρήση της παραγράφου 4 του άρθρου 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 (και όχι της παραγράφου 5). Ο ισχυρισμός αυτός δεν είναι μόνο λανθασμένος αλλά στερείται και λογικής. Όταν το έτος 2003 έγινε, δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, η επιλογή των μοντέλων από τα κράτη μέλη, κανείς δεν γνώριζε τί θα επακολουθήσει το έτος 2005 με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005. Εάν η Ελλάδα γνώριζε τί επρόκειτο να συμβεί το 2005, δεν εξηγείται γιατί δεν επέλεξε κατά τρόπο ώστε να μπορεί να κάνει χρήση της παραγράφου 5 του άρθρου 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005, βάσει της οποίας δίδονται νέα δικαιώματα ενίσχυσης στις εκτάσεις με πολυετείς καλλιέργειες, από τις οποίες η Ελλάδα έχει πολλές.

38. Επομένως, η διακριτική μεταχείριση δεν προκύπτει από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου ή από τα συστήματα μοντέλων, αλλά από τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις στις οποίες προέβη η Επιτροπή, όπως εκείνες από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 ο οποίος ευνοεί μόνο ένα μοντέλο.

39. Η Επιτροπή επεσήμανε ότι κάθε μοντέλο που προσδιορίζει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 είχε τους δικούς του όρους, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να προσαρμοστούν κατά τον καλύτερο τρόπο στις ανάγκες των αγροτικών πληθυσμών τους. Ωστόσο, στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου δεν υπήρχε κανένας όρος που να ορίζει



ότι, αφού έχει επιλέξει μοντέλο, ένα κράτος μέλος, θα μπορεί να αλλάξει την επιλογή του για να προτιμήσει ένα συγκεκριμένο μοντέλο.

40. Η Επιτροπή επικαλέστηκε έναν πρόσφατο κανονισμό, τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου, και δήλωσε ότι αυτός ο κανονισμός παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το ιστορικό μοντέλο να τροποποιήσουν την αρχική απόφασή τους και να ενταχθούν στο περιφερειακό μοντέλο. Ο ενδιαφερόμενος ισχυρίστηκε ότι η προτροπή στην αλλαγή μοντέλου αποτελούσε παραδοχή ύπαρξης διακριτικής μεταχείρισης. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή δέχθηκε ότι το ιστορικό μοντέλο δεν απολαμβάνει τα πλεονεκτήματα του περιφερειακού μοντέλου και, για να επιτευχθεί αυτό, πρότεινε την αλλαγή μοντέλου. Ωστόσο, η αλλαγή μοντέλου δεν συνεπάγεται και άρση της διακριτικής μεταχείρισης.

41. Στην πραγματικότητα, η διακριτική μεταχείριση θα μπορούσε να αρθεί πολύ απλά, εάν η Επιτροπή διαμόρφωνε την παράγραφο 5 του άρθρου 3β του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 προσθέτοντας, εκτός από τα άρθρα 59 και 60 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003, και τα άρθρα που αφορούν το ιστορικό μοντέλο. Τότε θα ήταν δυνατή η εφαρμογή του στοιχείου δ) της παραγράφου 5 και στα δύο μοντέλα.

Η αξιολόγηση του Διαμεσολαβητή μετά το σχέδιο σύστασης

42. Όσον αφορά τον πρώτο ισχυρισμό, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι η Επιτροπή ζήτησε συγγνώμη για την αρχική της παράλειψη να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο στην ελληνική γλώσσα. Η Επιτροπή αναγνώριζε ότι η συνήθης πρακτική της είναι να απευθύνεται στους πολίτες της ΕΕ στην επίσημη γλώσσα που έχουν χρησιμοποιήσει οι ίδιοι. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής συμπεραίνει ότι η Επιτροπή εφάρμοσε ικανοποιητικά το πρώτο μέρος του σχεδίου σύστασής του.

43. Όσον αφορά το δεύτερο μέρος του σχεδίου σύστασής του, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι η Επιτροπή διατύπωσε αναλυτικότερα τη θέση της επί των ζητημάτων που ήγειρε ο ενδιαφερόμενος. Ειδικότερα, η Επιτροπή επιβεβαίωσε με σαφήνεια ότι η αρμόδια ελληνική εθνική αρχή ορθώς αντελήφθη τη νομική κατάσταση. Επίσης, η Επιτροπή εξέτασε πιο εμπεριστατωμένα το επιχείρημα του ενδιαφερομένου σχετικά με την ενδεχόμενη μη σύνομη διάκριση.

44. Όσον αφορά το ζήτημα της διάκρισης, η Επιτροπή επεσήμανε, συνοψίζοντας, ότι, εφόσον η Ελλάδα επέλεξε ένα πρότυπο ενίσχυσης (το «ιστορικό μοντέλο»), δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι γεωργοί της βρίσκονται στην ίδια κατάσταση με τους γεωργούς κρατών μελών που επέλεξαν το «περιφερειακό μοντέλο». Διατύπωσε την άποψη ότι η διαφορά ως προς τα δικαιώματα που επεσήμανε ο ενδιαφερόμενος απορρέει ουσιαστικά από τη διαφορά μοντέλων.

45. Ο ενδιαφερόμενος δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση της Επιτροπής. Υποστήριξε ότι δεν ήταν σαφές πως η επιλογή μοντέλου από τα κράτη μέλη σε σχέση με τη



μεταρρύθμιση της ΚΓΠ το 2003 θα μπορούσε έγκυρα να οδηγήσει σε αναγνώριση διαφορετικών δικαιωμάτων, συνεπεία της εφαρμογής, κατά τη δική του άποψη, ενός κανονισμού που εγκρίθηκε από την Επιτροπή μεταγενέστερα, το 2005. Κατά τη γνώμη του, η Επιτροπή δεν διευκρίνισε τον τρόπο με τον οποίο προέκυψε η αναγνώριση διαφορετικών δικαιωμάτων από τον κανονισμό του Συμβουλίου και, επομένως, όπως ισχυρίστηκε η Επιτροπή, ειδικότερα από τη διαφορά στο βάσει μοντέλου σύστημα των γεωργικών ενισχύσεων. Παρατήρησε ότι στην τελευταία της απάντηση η Επιτροπή επεσήμανε ότι το άρθρο 51 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 δεν προβλέπει επιλεξιμότητα εκτάσεων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή οπωροκηπευτικών, αλλά ότι, παρ' όλα αυτά, η εν λόγω επιλεξιμότητα προβλέπεται συγκεκριμένα στο πλαίσιο της περιφερειακής εφαρμογής. Εντούτοις, ο ενδιαφερόμενος αδυνατεί να κατανοήσει τον λόγο για τον οποίο είναι ορθή η ερμηνεία αυτή: «[όμως] εάν η διάκριση υπήρχε ήδη, τότε γιατί δημιουργήθηκε και δεύτερη διάκριση μέσω του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1701/2005;»

46. Εν προκειμένω, ο Διαμεσολαβητής κρίνει σκόπιμο να διατυπώσει τις κατωτέρω παρατηρήσεις σχετικά με το αντικείμενο της παρούσας έρευνας.

47. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 συνιστά νομοθεσία που ενέκρινε το Συμβούλιο. Οι δύο άλλες πράξεις, στις οποίες γίνεται παραπομπή στην παρούσα υπόθεση, ήτοι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 795/2004 και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005, περιλαμβάνουν κανόνες που ενέκρινε η Επιτροπή για την εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας. Ο Διαμεσολαβητής, του οποίου η εντολή περιορίζεται σε ζητήματα κακοδιοίκησης, δεν είναι αρμόδιος να διεξάγει έρευνες επί του περιεχομένου της νομοθεσίας. Μολονότι ο Διαμεσολαβητής μπορεί να θεωρεί ότι ένα όργανο της ΕΕ οφείλει να παρέχει στους πολίτες τεκμηριωμένη ενημέρωση σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ, δεν εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του να εξετάζει στο πλαίσιο της διερεύνησης μιας ενδεχόμενης περίπτωσης κακοδιοίκησης τις επιλογές των θεσμικών οργάνων που περιέχονται στην εν λόγω νομοθεσία. Από αυτό συνεπάγεται επίσης ότι, όταν ο Διαμεσολαβητής διερευνά το ενδεχόμενο κακοδιοίκησης σε συνάρτηση με διατάξεις εφαρμογής νομοθετικών πράξεων, ένα βασικό στοιχείο της έρευνάς του είναι να προσδιορισθεί εάν το αμφισβητούμενο τμήμα της εν λόγω πράξης κατ' ουσίαν εφαρμόζει τη νομοθεσία. Εάν τούτο συμβαίνει, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να αμφισβητήσει την εγκυρότητα της συγκεκριμένης πράξης.

48. Βάσει των προηγηθέντων, στην παρούσα υπόθεση, ο Διαμεσολαβητής αξιολογεί το κατά πόσο η Επιτροπή διαβίβασε ορθά στον ενδιαφερόμενο τα σχετικά δεδομένα και τις διευκρινίσεις, συμπεριλαμβανομένων των διευκρινίσεων σχετικά με το εάν οι διαφορές ως προς τα δικαιώματα ενίσχυσης στους εκτελεστικούς κανονισμούς απορρέουν συγκεκριμένα από την κοινοτική νομοθεσία που αναφέρθηκε ανωτέρω.

49. Κατόπιν εμπεριστατωμένης εξέτασης της τελευταίας απάντησης της Επιτροπής προς τον ενδιαφερόμενο, η οποία δόθηκε σε απάντηση προς το σχέδιο σύστασης για την παρούσα υπόθεση, ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι η Επιτροπή προέβη σε σαφή δήλωση σχετικά με την ακρίβεια της νομικής ερμηνείας της αρμόδιας εθνικής ελληνικής αρχής (ΟΠΕΚΕΠΕ), όπως είχε ζητήσει ο ενδιαφερόμενος, και κατέβαλε τις ανάλογες προσπάθειες για να παράσχει πρόσθετες πληροφορίες που έκρινε ότι θα είναι ενδεχομένως χρήσιμες για τη συγκεκριμένη κατάσταση του ενδιαφερομένου.



50. Επίσης, η Επιτροπή εξέτασε διεξοδικότερα το ζήτημα του ενδεχομένου διακριτικής μεταχείρισης δυνάμει του άρθρου 40, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Ο ενδιαφερόμενος τόνισε στις παρατηρήσεις του ότι αυτό ήταν και παραμένει το καίριο ζήτημα. Υπενθύμισε τη δήλωση της Επιτροπής ότι δεν θα μπορούσε να υπάρχει διακριτική μεταχείριση, διότι οι γεωργοί των κρατών μελών που είχαν επιλέξει διαφορετικά μοντέλα («περιφερειακό μοντέλο» ή «ιστορικό μοντέλο») στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της κοινής γεωργικής πολιτικής του 2003 βρίσκονταν σε διαφορετικές καταστάσεις. Ωστόσο, κατά την άποψη του ενδιαφερομένου, δεν ευσταθεί η προβολή αυτού του επιχειρήματος για τη διάψευση του ισχυρισμού του περί διακριτικής μεταχείρισης την οποία προκάλεσε η ίδια η Επιτροπή μέσω εκτελεστικών κανονισμών που εγκρίθηκαν σε μεταγενέστερο στάδιο.

51. Ο Διαμεσολαβητής αναγνωρίζει ότι, εκ πρώτης όψεως, το επιχείρημα του ενδιαφερομένου φαίνεται να ευσταθεί. Η εξήγηση της Επιτροπής ασφαλώς δεν θα ήταν επαρκής, εφόσον τα κράτη μέλη που επέλεξαν τα διάφορα πρότυπα σαφώς δεν είχαν τρόπο να γνωρίζουν, όταν προέβαιναν στην επιλογή μοντέλου, τις αντίστοιχες συνέπειες, και, συγκεκριμένα, την προτιμησιακή μεταχείριση του «περιφερειακού μοντέλου» σε σχέση με τα γεωργικά προϊόντα που εξετάζονται εν προκειμένω.

52. Από την άποψη αυτή, η απάντηση της Επιτροπής θα μπορούσε ίσως να είναι περισσότερο άμεση και σαφής. Η διακριτική μεταχείριση –που βίωσε ο ενδιαφερόμενος ως διάκριση– προβλεπόταν ουσιαστικά στο άρθρο 60, παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 που ενέκρινε το Συμβούλιο. Η διάταξη αυτή αναφερόταν στη γενική εξαίρεση ορισμένων σχετικών καλλιεργειών στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης με το άρθρο 51, αλλά θέσπιζε ειδικώς προαιρετική προτιμησιακή μεταχείριση «κατά παρέκκλιση», σε περίπτωση όπου οι καλλιέργειες αυτές γίνονται κατά το περιφερειακό μοντέλο. Επιπροσθέτως, αυτή η προτιμησιακή μεταχείριση δεν περιοριζόταν σε δικαιώματα από παύση καλλιέργειας, διότι το προαναφερθέν άρθρο 51 του κανονισμού περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 4, τμήμα 1, «Χρήση της γης», και όχι στο τμήμα 2, «Δικαιώματα από παύση καλλιέργειας».

53. Επειδή ο κανονισμός του 2003 συνιστά νομοθεσία που ενέκρινε το Συμβούλιο, η Επιτροπή έκρινε εμφανώς ότι δεν συνέτρεχε λόγος να διευκρινίσει περαιτέρω τη νομική εγκυρότητα των εν λόγω διαφορών ως προς τα δικαιώματα. Ομοίως, όπως διευκρινίσθηκε ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής δεν δύναται να θέσει εν αμφιβόλω την από την Επιτροπή εφαρμογή κανόνων ή προθέσεων που εγκρίνονται από τον νομοθέτη της ΕΕ.

54. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής εκτιμά ότι η Επιτροπή έχει δεόντως επανορθώσει το κρούσμα κακοδιοίκησης που είχε διαπιστωθεί αρχικά και, ως εκ τούτου, περατώνει την παρούσα έρευνα.

Γ. Συμπεράσματα

Βάσει της έρευνας στην οποία προέβη, ο Διαμεσολαβητής περατώνει την εξέταση της παρούσας αναφοράς με το εξής συμπέρασμα:



Η Επιτροπή έχει εφαρμόσει το σχέδιο σύστασης του Διαμεσολαβητή και δεν απαιτούνται περαιτέρω έρευνες.

Ο ενδιαφερόμενος και η Επιτροπή θα ενημερωθούν για την απόφαση.

Καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος

Στρασβούργο, 16 Δεκεμβρίου 2010

[1] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής [...], ΕΕ 2003 L 270, σ. 1.

[2] Βλέπε περισσότερες πληροφορίες στην ιστοσελίδα:
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l11089.htm> .

[3] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1701/2005 της Επιτροπής της 18ης Οκτωβρίου 2005 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 795/2004 σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, ΕΕ 2005 L 273, σ. 6.

[4] Βλέπε το ενοποιημένο κείμενο:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/consleg/2004/R/02004R0795-20060831-el.pdf> .

[5] Μέρος 4 του παραρτήματος στην απόφαση της Επιτροπής 2000/633/ΕΚ, ΕΕ 2000 L 267, σ. 63.

[6] Μέρος 4 του παραρτήματος στην απόφαση της Επιτροπής 2000/633, ΕΕ 2000 L 267, σ. 63.

[7] Ο κώδικας διατίθεται στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή:
<http://www.ombudsman.europa.eu> .

[8] Πλέον άρθρο 40, παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.