



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 19ης Δεκεμβρίου 2012 *

«Διαρθρωτικά ταμεία — Κανονισμός (ΕΚ) 1083/2006 — Γεωγραφική επιλεξιμότητα —
Επένδυση συγχρηματοδοτούμενη από την Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία πραγματοποιείται από τόπο
κείμενο εκτός των επιλέξιμων περιφερειών και από φορέα εγκατεστημένο στον τόπο αυτό»

Στην υπόθεση C-579/11,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ που υπέβαλε το
tribunal administrativo e fiscal do Porto (Πορτογαλία) με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2011, η
οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 22 Νοεμβρίου 2011, στο πλαίσιο της δίκης

Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP)

κατά

Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano,

Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território,

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social,

παρισταμένων των:

Instituto Nacional de Administração,

Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado,

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa,

Instituto do Desporto de Portugal,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Ilešič (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts, αντιπρόεδρο του
Δικαστηρίου μετέχοντα ως δικαστή στο τρίτο τμήμα, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh και C. Toader,
δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Wathelet

γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησεως της 8ης Νοεμβρίου 2012,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP), εκπροσωπούμενη από τους J. Pacheco de Amorim και B. M. Soares, δικηγόρους,
- το Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, εκπροσωπούμενο από την M. Fonseca, δικηγόρο,
- η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους L. Inez Fernandes, P. Pinheiro και G. Santos Machado,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις C. Wissels και B. Koopman,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους A. Caeiros και A. Steiblyté,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 174 έως 176 ΣΛΕΕ, καθώς και του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999 (ΕΕ L 210, σ. 25).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Grande Área Metropolitana do Porto (στο εξής: GAMP), ενώσεως δήμων, και περισσότερων εθνικών αρχών, εκπροσωπούμενων από την Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano (επιτροπή διευθύνσεως του επιχειρησιακού προγράμματος Ανθρώπινο Δυναμικό), το Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, νυν Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, νυν Υπουργείο Γεωργίας, Θάλασσας, Περιβάλλοντος και Χωροταξίας) και το Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) με αντικείμενο τη χρησιμοποίηση πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το νομικό πλαίσιο

Ο κανονισμός 1083/2006

- 3 Η πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1083/2006 προβλέπει ότι:

«Το άρθρο 158 [ΕΚ] προβλέπει ότι, προς ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της, η Κοινότητα αποσκοπεί στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών. Το άρθρο 159 [ΕΚ] προβλέπει ότι η δράση αυτή ενισχύεται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών μηχανισμών.»

- 4 Το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει ότι ο κανονισμός καθορίζει «τους γενικούς κανόνες που διέπουν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) (εφεξής: “διαρθρωτικά ταμεία”) και το Ταμείο Συνοχής» και ορίζει ειδικότερα «τους στόχους στην επίτευξη των οποίων πρέπει να συμβάλουν τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής [...], τα κριτήρια βάσει των οποίων τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες είναι επιλέξιμα δυνάμει των Ταμείων αυτών, τους διαθέσιμους δημοσιονομικούς πόρους και τα κριτήρια για την κατανομή τους».
- 5 Το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1083/2006 ορίζει ότι:
- «[...] [Τ]ο ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ ...[και] το Ταμείο Συνοχής [...] συμβάλλουν [...] στην επίτευξη των ακόλουθων τριών στόχων:
- α) τον στόχο “Σύγκλιση” που αποβλέπει στην επιτάχυνση της σύγκλισης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών μέσω της βελτίωσης των συνθηκών για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση με την αύξηση και τη βελτίωση της ποιότητας των επενδύσεων σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, την ανάπτυξη της καινοτομίας και της κοινωνίας της γνώσης, την προσαρμοστικότητα στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος καθώς και την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Ο στόχος αυτός αποτελεί την προτεραιότητα των Ταμείων·
- β) τον στόχο “Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση”, που αποβλέπει, εκτός από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και στην απασχόληση [...]·
- γ) τον στόχο “Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία”, που αποβλέπει στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας [...]».
- 6 Ο τίτλος Ι του κανονισμού 1083/2006 περιλαμβάνει το κεφάλαιο ΙΙΙ, καλούμενο «Γεωγραφική επιλεξιμότητα», στο οποίο συγκαταλέγονται τα άρθρα 5 έως 8 του κανονισμού, αντιστοίχως καλούμενα «Σύγκλιση», «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» και «Μεταβατική στήριξη».
- 7 Κατά τους όρους του εν λόγω άρθρου 5:
- «1. Οι περιφέρειες που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία δυνάμει του στόχου “Σύγκλιση” είναι οι περιφέρειες που αντιστοιχούν στο επίπεδο 2 της ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (εφεξής “NUTS επίπεδο 2”) κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) 1059/2003 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS) (ΕΕ L 154, σ. 1)], των οποίων το κατά κεφαλή ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ), μετρούμενο σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης και υπολογιζόμενο με βάση τα κοινοτικά στοιχεία για την περίοδο 2000-2002, είναι μικρότερο του 75 % του μέσου ΑΕγχΠ της ΕΕ των 25 για την ίδια περίοδο αναφοράς.
- [...]
3. Αμέσως μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή καταρτίζει τον κατάλογο των περιφερειών που πληρούν τα κριτήρια της παραγράφου 1 [...]. Ο κατάλογος αυτός ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2007 ως την 31η Δεκεμβρίου 2013 [...].
- [...]»

- 8 Το άρθρο 22 του κανονισμού 1083/2006, με τίτλο «Μη δυνατότητα μεταφοράς των πόρων», προβλέπει ότι:

«Οι συνολικές πιστώσεις που διατίθενται ανά κράτος μέλος για καθέναν από τους στόχους των Ταμείων και τις συνιστώσες τους δεν είναι δυνατόν να μεταφερθούν από τον ένα στόχο στον άλλο.

[...]»

- 9 Το άρθρο 32 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει ότι:

«1. Οι δραστηριότητες των Ταμείων στα κράτη μέλη λαμβάνουν τη μορφή επιχειρησιακών προγραμμάτων στα πλαίσια του εθνικού στρατηγικού πλαισίου αναφοράς. Κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα καλύπτει περίοδο μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 2007 και της 31ης Δεκεμβρίου 2013. Κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα καλύπτει μόνον έναν από τους τρεις στόχους του άρθρου 3, εκτός εάν συμφωνηθεί διαφορετικά μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους.

[...]

5. Η Επιτροπή εγκρίνει κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα το συντομότερο δυνατόν, αλλά οπωσδήποτε εντός τεσσάρων μηνών από την επίσημη υποβολή του από το κράτος μέλος [...].»

- 10 Κατά το άρθρο 34 του ιδίου κανονισμού, με τίτλο «Ειδικός χαρακτήρας των Ταμείων»:

«1. Τα επιχειρησιακά προγράμματα λαμβάνουν χρηματοδότηση μόνον από ένα Ταμείο [...].

2. Με την επιφύλαξη των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στους ειδικούς κανονισμούς των Ταμείων, το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ μπορούν να χρηματοδοτούν, κατά συμπληρωματικό τρόπο και εντός ορίου 10 % της κοινοτικής χρηματοδότησης του κάθε άξονα προτεραιότητας ενός επιχειρησιακού προγράμματος, δράσεις που εμπίπτουν στο πεδίο συνδρομής του άλλου Ταμείου, εφόσον απαιτούνται για την ικανοποιητική υλοποίηση της πράξης και συνδέονται άμεσα με αυτήν.

[...]»

- 11 Το άρθρο 35 του κανονισμού 1083/2006, με τίτλο «Γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής», ορίζει ότι:

«1. Τα επιχειρησιακά προγράμματα που υποβάλλονται δυνάμει του στόχου “Σύγκλιση” εκπονούνται για το κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο και τουλάχιστον σε NUTS επίπεδο 2.

Τα επιχειρησιακά προγράμματα που υποβάλλονται δυνάμει του στόχου “Σύγκλιση” με συνεισφορά του Ταμείου Συνοχής εκπονούνται σε εθνικό επίπεδο.

[...]»

- 12 Το άρθρο 56 του κανονισμού 1083/2006, με τίτλο «Επιλεξιμότητα δαπανών», ορίζει, στην παράγραφο 4, ότι:

«Οι κανόνες για την επιλεξιμότητα των δαπανών καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο με την επιφύλαξη της εξαίρεσης που προβλέπεται στους ειδικούς κανονισμούς κάθε Ταμείου. Οι κανόνες αυτοί καλύπτουν το σύνολο της δαπάνης που δηλώνεται στα πλαίσια του επιχειρησιακού προγράμματος.»

Η απόφαση 2006/595

- 13 Σύμφωνα με το άρθρο 10 και το παράρτημα I της αποφάσεως 2006/595/EK της Επιτροπής, της 4ης Αυγούστου 2006, σχετικά με την κατάρτιση του καταλόγου των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση» για την περίοδο 2007-2013, οι περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 1083/2006, είναι, όσον αφορά την Πορτογαλική Δημοκρατία, οι περιφέρειες Norte, Centro, Alentejo και Região Autónoma dos Açores.
- 14 Σύμφωνα με το άρθρο 2 και το παράρτημα II της αποφάσεως 2006/595, η περιφέρεια Algarve είναι, όσον αφορά την Πορτογαλική Δημοκρατία, περιφέρεια επιπέδου NUTS 2 η οποία είναι επίσης επιλέξιμη για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση», αλλά τούτο αποκλειστικώς υπό τους μεταβατικούς όρους του άρθρου 8 του κανονισμού 1083/2006.
- 15 Η περιφέρεια της Λισσαβώνας δεν αναφέρεται στην απόφαση 2006/595, οπότε δεν είναι επιλέξιμη για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση». Είναι, πάντως, επιλέξιμη για χρηματοδότηση στο πλαίσιο του στόχου «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση».

Το εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς

- 16 Στις 28 Ιουνίου 2007 η Πορτογαλική Κυβέρνηση ενέκρινε «εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς» (στο εξής: ΕΣΠΑ) κατά την έννοια του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού 1083/2006.
- 17 Το σημείο 6 του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ προβλέπει ότι:

«Οι δαπάνες που αφορούν προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία και από το Ταμείο Συνοχής είναι επιλέξιμες για τα επιχειρησιακά προγράμματα αν πραγματοποιούνται στις περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 που καταλαμβάνονται από καθένα από αυτά τα [επιχειρησιακά προγράμματα].

Το γενικό αυτό κριτήριο εδαφικής επιλεξιμότητας της δαπάνης εφαρμόζεται, κατά κανόνα, με βάση τον τόπο όπου πραγματοποιείται η επένδυση. Σε περίπτωση επενδύσεων υλικής φύσεως (όπου ο τόπος πραγματοποιήσεως της επενδύσεως προσδιορίζεται σαφώς), η εφαρμογή του είναι άμεση. Σε περίπτωση επενδύσεων άυλης φύσεως, η εφαρμογή του κριτηρίου εδαφικής επιλεξιμότητας συναρτάται προς τον τόπο όπου κείται ο δικαιούχος φορέας –ο οποίος ορίζεται από τον τόπο όπου κείται η έδρα του ή η αντιπροσωπεία (ή κατάσταση) που είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση του έργου.

Αποτελούν εξαίρεση από τον γενικό κανόνα εδαφικής επιλεξιμότητας των δαπανών όσες αφορούν:

- α) πράξεις που προξενούν σημαντικό δευτερογενή αντίκτυπο (“spill over effect”), στους τομείς και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν τα σημεία 7 και 8·
- β) [...]».

- 18 Το σημείο 7 του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ προβλέπει ότι:

«Αποτελούν εξαίρεση από τον γενικό κανόνα εδαφικής επιλεξιμότητας των δαπανών όσες αφορούν πράξεις ή πραγματοποίηση των οποίων συντελείται μεν στην περιφέρεια επιπέδου NUTS 2 της Λισσαβώνας [...], τα αποτελέσματα όμως των οποίων διαχέονται στις λοιπές περιφέρειες του ηπειρωτικού εδάφους της Πορτογαλίας και θεωρούνται πολύ σημαντικές για την ανάπτυξη των περιφερειών του στόχου “Σύγκλιση” του ηπειρωτικού εδάφους της Πορτογαλίας.

[Κατάλογος των σχετικών με τις εν λόγω εξαιρέσεις κατηγοριών επενδύσεων]

Επιβάλλεται η επισήμανση ότι αυτές οι κατηγορίες παρεμβάσεων αποτελούν εξαιρετικές περιπτώσεις, που πρέπει να αιτιολογούνται δεόντως σε συνάρτηση με τη φύση των πράξεων και με το “πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα” που έχουν σε περιοχές εκτός εκείνων όπου πραγματοποιείται η επένδυση. Οι κατηγορίες αυτές αντιπροσωπεύουν συνολικά ένα μικρό ποσοστό της χρηματοδοτήσεως από τα διαρθρωτικά ταμεία από απόψεως προγραμματισμού. Οι κατευθύνσεις που παρουσιάζονται στα επόμενα σημεία, οι οποίες καταρτίστηκαν από κοινού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις πορτογαλικές αρχές, μπορούν, εφόσον απαιτείται, να εξειδικευτούν περαιτέρω στο πλαίσιο εκάστου θεματικού επιχειρησιακού προγράμματος.»

- 19 Το σημείο 8 του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ ορίζει τις «ειδικές μεθόδους» για τον καθορισμό της επιλεξιμότητας των δαπανών από απόψεως δευτερογενούς αντίκτυπου εκτός της περιφέρειας της Λισσαβώνας.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό»

- 20 Μεταξύ των επιχειρησιακών προγραμμάτων που προβλέπει το ΕΣΠΑ συγκαταλέγεται το καλούμενο «Ανθρώπινο Δυναμικό» (στο εξής: ΕΠΑΔ). Ένας από τους κύριους άξονες προτεραιότητας (άξονας 3) του ΕΠΑΔ αφορά την επαγγελματική επιμόρφωση και περιλαμβάνει κατηγορία επενδύσεων καλούμενη «Στρατηγική κατάρτιση για τη διαχείριση και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση» (στο εξής: κατάρτιση για τη δημόσια διοίκηση).

- 21 Η κατάρτιση για τη δημόσια διοίκηση αναφέρεται, στο σημείο 7 του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ, μεταξύ των κατηγοριών επενδύσεων που εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του κανόνα εδαφικής επιλεξιμότητας. Συναφώς, το σημείο 8 του ίδιου παραρτήματος ορίζει ότι:

«Διευκρινίζοντας [...] ότι οι επιδιωκόμενοι στόχοι αποβλέπουν ειδικότερα στη μείωση των διοικητικών δαπανών και στη βελτίωση της εθνικής ανταγωνιστικότητας μέσω της αυξήσεως της αποτελεσματικότητας της διοικήσεως, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονιστεί ότι, παρά τη μεγάλη συγκέντρωση ανθρώπινων πόρων της δημόσιας διοικήσεως στην περιφέρεια της Λισσαβώνας, τα αποτελέσματα των προς πραγματοποίηση πράξεων έχουν κατ’ ανάγκη αντίκτυπο στο σύνολο της εδαφικής επικράτειας λόγω της φύσεως των φορέων και των παρεχόμενων υπηρεσιών (οι οποίες απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών και/ή στο σύνολο των οικονομικών φορέων).

Η εν λόγω συγκέντρωση των υπηρεσιών στην περιφέρεια της πρωτεύουσας δικαιολογεί τη συγκέντρωση μεγάλου μέρους των προς πραγματοποίηση επενδύσεων στην περιφέρεια αυτή [...].»

- 22 Το εν λόγω σημείο 8 προβλέπει «ειδική μέθοδο» για την κατάρτιση αυτή:

«α) Αξιολόγηση του δευτερογενούς αντίκτυπου στις περιφέρειες “Σύγκλιση” του ηπειρωτικού εδάφους της Πορτογαλίας ανάλογα με τη συγκέντρωση του διαμέλλοντος πληθυσμού στις περιφέρειες αυτές.

β) Ποσοτικοποίηση του δευτερογενούς αντίκτυπου:

συγκέντρωση του διαμέλλοντος πληθυσμού στις περιφέρειες επιπέδου NUTS 2, Norte, Centro και Alentejo σε σχέση με τον διαμένοντα πληθυσμό στο ηπειρωτικό έδαφος της Πορτογαλίας: 68,5 % [...]

- γ) Ποσοτικοποίηση των δαπανών που πραγματοποιούνται στην περιφέρεια επιπέδου NUTS 2 της Λισσαβώνας, οι οποίες είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο του [ΕΠΑΔ]:

για κάθε επένδυση ποσού 1 000 ευρώ που αφορά πράξεις στρατηγικής κατάρτισης για τη διαχείριση και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση πραγματοποιούμενες στην περιφέρεια επιπέδου NUTS 2 της Λισσαβώνας, επιλέξιμο είναι το ποσό των 685 ευρώ μέσω του [άξονα 3 του ΕΠΑΔ].

Το μη επιλέξιμο ποσό μέσω του [άξονα 3 του ΕΠΑΔ] χρηματοδοτείται από τους αντίστοιχους άξονες “Λισσαβώνα” (με διαμένοντα πληθυσμό που αντιστοιχεί στο 27,5 % του πληθυσμού του ηπειρωτικού εδάφους της Πορτογαλίας) και “Algarve” (με διαμένοντα πληθυσμό που αντιστοιχεί στο 4 % του πληθυσμού του ηπειρωτικού εδάφους της Πορτογαλίας) και/ή από εθνικούς πόρους.»

- 23 Στις 16 Οκτωβρίου 2007 η Επιτροπή, βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 5, του κανονισμού 1083/2006, ενέκρινε το ΕΠΑΔ ως πρόγραμμα «με πολλαπλούς στόχους», ήτοι, αφενός, με τον στόχο «Σύγκλιση» στις περιφέρειες Nord, Centre, Alentejo και μεταβατικώς στην περιφέρεια Algarve, και, αφετέρου, με τον στόχο «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» στην περιφέρεια της Λισσαβώνας.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 24 Με αποφάσεις της 15ης και 26ης Σεπτεμβρίου 2008, καθώς και της 15ης Οκτωβρίου, της 4ης Νοεμβρίου και της 26ης Δεκεμβρίου 2008, η Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano ενέκρινε τις υποψηφιότητες του Instituto Nacional de Administração (εθνικού ινστιτούτου διοικήσεως), του Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (συνδικάτου τεχνικών του Δημοσίου), του Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ανώτατου ινστιτούτου επιστημών εργασίας και επιχειρήσεως), του Ministério da Saúde (υπουργείου υγείας) και του Instituto do Desporto de Portugal (ινστιτούτου αθλητισμού της Πορτογαλίας) για χρηματοδότηση στην κατηγορία επενδύσεων του ΕΠΑΔ σχετικά με την κατάρτιση για τη δημόσια διοίκηση.
- 25 Δεδομένου ότι οι υποψήφιοι αυτοί είναι όλοι εγκατεστημένοι στην περιφέρεια της Λισσαβώνας, οι εν λόγω αποφάσεις, στο μέτρο που η αιτηθείσα χρηματοδότηση αφορούσε τον στόχο «Σύγκλιση» του άρθρου 5 του κανονισμού 1083/2006, λήφθηκαν κατ’ εφαρμογή της εξαιρέσεως που προβλέπει το σημείο 6, στοιχείο α’, του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ.
- 26 Εκτιμώντας ότι η εξαίρεση αυτή δεν είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης και ότι, ως εκ τούτου, οι αποφάσεις που έλαβε η Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano μειώνουν παρανόμως τους πόρους που είναι διαθέσιμοι για τους ενδιαφερόμενους με έδρα στις πορτογαλικές περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 οι οποίες είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση», η GAMP άσκησε προσφυγή για την ακύρωση των αποφάσεων αυτών ενώπιον του tribunal administrativo e fiscal do Porto.
- 27 Το δικαστήριο αυτό, με διάταξη της 20ής Δεκεμβρίου 2010, έκρινε ότι η προσφυγή είχε καταστεί άνευ αντικειμένου στον βαθμό που στρεφόταν κατά της αποφάσεως εγκρίσεως της υποψηφιότητας του Ministério da Saúde.
- 28 Όσον αφορά τα λοιπά στοιχεία της διαφοράς, το tribunal administrativo e fiscal do Porto, με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2011, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία ενώπιόν του και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Έχει το δίκαιο [της Ένωσης], και ειδικότερα οι διατάξεις των άρθρων 5 έως 8, 22, 32, 34, 35 και 56 του κανονισμού [1083/2006], [καθώς] και των άρθρων 174 [ΣΛΕΕ έως 176 ΣΛΕΕ], την έννοια ότι δεν επιδέχεται εξαιρέσεις από την αρχή της εδαφικής επιλεξιμότητας των δαπανών, ότι δηλαδή οι

δαπάνες για πράξεις συγχρηματοδοτούμενες από τα διαρθρωτικά ταμεία και από το Ταμείο Συνοχής είναι επιλέξιμες για τα επιχειρησιακά προγράμματα μόνον αν πραγματοποιούνται στις περιφέρειες [επιπέδου] NUTS 2 που εμπίπτουν σε καθένα από τα επιχειρησιακά αυτά προγράμματα;

- 2) Ειδικότερα, έχουν οι προπαρατεθείσες διατάξεις την έννοια ότι δεν επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να θεσπίζουν κανόνες που, κατ' εξαίρεση από την αρχή της εδαφικότητας των δαπανών, να επιτρέπουν επενδύσεις, μη κείμενες στις περιφέρειες [επιπέδου] NUTS 2 εμπίπτουσες στα επιχειρησιακά προγράμματα που ειδικώς αποσκοπούν στον στόχο "Σύγκλιση" ή των οποίων ο αποδέκτης οργανισμός δεν κείται στις εν λόγω περιφέρειες, να θεωρούνται επιλέξιμες βάσει τέτοιων επιχειρησιακών προγραμμάτων;
- 3) Ή μήπως, αντιθέτως, το δίκαιο [της Ένωσης], και ειδικότερα οι διατάξεις των άρθρων 5 έως 8, 22, 32, 34, 35 και 56 του κανονισμού [1083/2006], [καθώς] και των άρθρων 174 [ΣΛΕΕ έως 176 ΣΛΕΕ], έχει την έννοια ότι δεν εμποδίζει την ύπαρξη εξαιρέσεων από την αρχή της εδαφικής επιλεξιμότητας των δαπανών, αλλά επιτρέπει στις εθνικές αρχές να θεσπίζουν κανόνες επιτρέποντες δαπάνες για πράξεις συγχρηματοδοτούμενες από τα διαρθρωτικά ταμεία και από το Ταμείο Συνοχής να θεωρούνται επιλέξιμες για τα επιχειρησιακά προγράμματα, έστω και αν δεν πραγματοποιούνται στις [περιφέρειες επιπέδου] NUTS 2 που εμπίπτουν σε καθένα από τα επιχειρησιακά προγράμματα, ιδίως όταν πρόκειται για δαπάνες [ή] πράξεις με σημαντικό δευτερογενή αντίκτυπο, [ήτοι όταν πρόκειται για δαπάνες] που δικαιολογούνται με βάση τη φύση των πράξεων και το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα που παράγουν σε περιφέρειες διαφορετικές από εκείνες στις οποίες πραγματοποιείται η επένδυση;
- 4) Ειδικότερα, δεν εμποδίζουν οι διατάξεις αυτές τις εθνικές αρχές να θεσπίζουν κανόνες που να επιτρέπουν να θεωρούνται επιλέξιμες στο πλαίσιο επιχειρησιακών προγραμμάτων αποσκοπούντων στον στόχο "Σύγκλιση" επενδύσεις, [ο τόπος ή] ο αποδέκτης οργανισμός των οποίων δεν κείται σε περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 εμπίπτουσες στον εν λόγω στόχο, ιδίως όταν πρόκειται για επενδύσεις [ή] πράξεις με σημαντικό δευτερογενή αντίκτυπο, [ήτοι πρόκειται για πράξεις] που δικαιολογούνται με βάση τη φύση των πράξεων και το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα που παράγουν σε περιφέρειες διαφορετικές από εκείνες στις οποίες πραγματοποιείται η επένδυση;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 29 Με τα ερωτήματά του, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσία, να διευκρινιστεί αν αντιβαίνει στις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή, καθώς και στον κανονισμό 1083/2006, η πραγματοποίηση επενδύσεως, συγχρηματοδοτούμενης από την Ένωση, από τόπο κείμενο εκτός των επιλέξιμων περιφερειών και από φορέα εγκατεστημένο σε τέτοιο τόπο.
- 30 Κατ' αρχάς, προκύπτει συναφώς από τον συνδυασμό των άρθρων 174, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 175, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ότι τα διαρθρωτικά ταμεία και οι λοιποί χρηματοδοτικοί μηχανισμοί της Ένωσης που συμβάλλουν στην οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή αποσκοπούν, ειδικότερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων αναπτύξεως των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Ο σκοπός αυτός επαναλαμβάνεται, εξάλλου, στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1083/2006 και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τα κράτη μέλη κατά την πραγματοποίηση επενδύσεων συγχρηματοδοτούμενων από τα εν λόγω Ταμεία και μηχανισμούς (βλ., ως προς το τελευταίο, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2009, C-166/07, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2009, σ. I-7135, σκέψη 45).

- 31 Ομοίως, το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1083/2006 προβλέπει ότι προτεραιότητα των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής είναι η επιτάχυνση της συγκλίσεως των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών.
- 32 Συμφώνως προς τον σκοπό αυτό, ο νομοθέτης της Ένωσης όρισε κριτήρια για τον καθορισμό των περιφερειών και των ζωνών που είναι επιλέξιμες. Όσον αφορά τον στόχο «Σύγκλιση», το άρθρο 5 του κανονισμού 1083/2006 προβλέπει ότι οι επιλέξιμες περιφέρειες για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία είναι οι περιφέρειες επιπέδου NUTS 2, δηλαδή εκείνες «των οποίων το κατά κεφαλή ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ), μετρούμενο σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης και υπολογιζόμενο με βάση τα κοινοτικά στοιχεία για την περίοδο 2000-2002, είναι μικρότερο του 75 % του μέσου ΑΕγχΠ της ΕΕ των 25 για την ίδια περίοδο αναφοράς».
- 33 Επομένως, προκύπτει αναμφίβολα από τον εν λόγω σκοπό και από το χρησιμοποιούμενο για την επιδίωξή του κριτήριο, ότι η χρησιμοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων για την υλοποίηση του στόχου «Σύγκλιση» πρέπει ειδικώς να ωφελεί τις περιοχές επιπέδου NUTS 2. Εξάλλου, ο όρος αυτός στον οποίο δίνεται έμφαση με την έκφραση «γεωγραφική επιλεξιμότητα», τίτλο του κεφαλαίου όπου εντάσσονται τα άρθρα 5 έως 8 του κανονισμού 1083/2006, καθώς και με το άρθρο 35, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού αυτού, κατά το οποίο τα επιχειρησιακά προγράμματα που εμπίπτουν στον εν λόγω στόχο πρέπει να εκπονούνται «για το κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο και τουλάχιστον σε NUTS επίπεδο 2».
- 34 Αντιθέτως, δεν μπορεί να συναχθεί από τον κανονισμό 1083/2006 ή από διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή, ότι ο αρμόδιος για την πραγματοποίηση της επενδύσεως φορέας πρέπει οπωσδήποτε να είναι εγκατεστημένος στην περιφέρεια στην οποία απευθύνεται η επένδυση. Επιπλέον, δεν προκύπτει από τα κείμενα αυτά ότι η χρησιμοποίηση των πόρων πρέπει πάντοτε να λαμβάνει πράγματι χώρα εντός της εν λόγω περιφέρειας.
- 35 Όπως παρατήρησαν η Πορτογαλική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το συμφέρον της περιφέρειας που πρέπει να ωφεληθεί από τη συγχρηματοδότηση της Ένωσης εξυπηρετείται καλύτερα όταν ο επιφορτισμένος με την πραγματοποίηση της επενδύσεως φορέας παρέχει τις καλύτερες εγγυήσεις, από ποιοτικής και ποσοτικής απόψεως, για την ορθή εκτέλεση του έργου. Το γεγονός ότι ο φορέας αυτός είναι εγκατεστημένος εκτός της εν λόγω περιφέρειας δεν πρέπει να εμποδίζει την ανάθεση του έργου σε αυτόν. Επιβάλλεται συναφώς να ληφθεί υπόψη ότι, καίτοι σκοπός των διαρθρωτικών ταμείων και των λοιπών χρηματοδοτικών μηχανισμών της Ένωσης, όπως υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 30 και 31 της παρούσας αποφάσεως, είναι η επιτάχυνση της συγκλίσεως των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, ο σκοπός αυτός δεν συνίσταται πάντως στην επιφύλαξη της παροχής υπηρεσιών, στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων από την Ένωση προγραμμάτων, μόνο σε φορείς εγκατεστημένους στις περιφέρειες αυτές. Συγκεκριμένα, συμφώνως προς τον σκοπό αυτό, οι περιφέρειες είναι εκείνες που πρέπει να ωφελούνται από τη συγχρηματοδότηση της Ένωσης και όχι οι φορείς που είναι εγκατεστημένοι σε αυτές.
- 36 Κατ' αναλογία, όπως εξέθεσαν η Πορτογαλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, το συμφέρον της επιλέξιμης περιφέρειας ορισμένες φορές εξασφαλίζεται το ίδιο καλά, ή και καλύτερα, όταν η επένδυση πραγματοποιείται από τόπο κείμενο εκτός της περιφέρειας.
- 37 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, το γεγονός ότι οι επίμαχοι στην κύρια δίκη φορείς οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την πραγματοποίηση της επενδύσεως είναι εγκατεστημένοι σε τόπο κείμενο εκτός των οικείων περιφερειών επιπέδου NUTS 2 και ότι εξασφαλίζουν την κατάρτιση των υπαλλήλων της δημόσιας διοικήσεως που ασκούν τα καθήκοντά τους για τους κατοίκους των περιφερειών αυτών από τον εν λόγω τόπο δεν παραβιάζει τους κανόνες της γεωγραφικής επιλεξιμότητας κατά τον κανονισμό 1083/2006.

- 38 Πάντως, η κατ' αυτόν τον τρόπο πραγματοποιούμενη επένδυση πρέπει, προφανώς, δεδομένου ότι συγχρηματοδοτείται στο πλαίσιο του στόχου «σύγκλιση», να απευθύνεται κατά τρόπο στοχευμένο και αναγνωρίσιμο στις περιφέρειες επιπέδου NUTS 2. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει αν πληρούται ο όρος αυτός. Σ' αυτό απόκειται ειδικότερα να εξακριβώσει αν δικαιολογείται δεόντως ο κανόνας του σημείου 8 του παραρτήματος V του ΕΣΠΑ, κατά τον οποίο ποσοστό 68,5 % των δαπανών που πραγματοποιούνται στη Λισσαβόνα είναι επιλέξιμο λόγω του ότι τα αποτελέσματα αυτής της αναλογίας των δαπανών συντελούνται στις περιφέρειες Norte, Centro και Alentejo.
- 39 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, επιβάλλεται να δοθεί στα υποβληθέντα ερωτήματα η απάντηση ότι δεν αντιβαίνει στις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή, όπως επίσης και στον κανονισμό 1083/2006, η πραγματοποίηση επενδύσεως συγχρηματοδοτούμενης από την Ευρωπαϊκή Ένωση από τόπο κείμενο εκτός των επιλέξιμων περιφερειών και από φορέα εγκατεστημένο σε τέτοιο τόπο, υπό τον όρο ότι η επένδυση αυτή απευθύνεται κατά τρόπο στοχευμένο και αναγνωρίσιμο στις επιλέξιμες περιφέρειες.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 40 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαινεται:

Δεν αντιβαίνει στις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή, όπως επίσης και στον κανονισμό (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999, η πραγματοποίηση επενδύσεως συγχρηματοδοτούμενης από την Ευρωπαϊκή Ένωση από τόπο κείμενο εκτός των επιλέξιμων περιφερειών και από φορέα εγκατεστημένο σε τέτοιο τόπο, υπό τον όρο ότι η επένδυση αυτή απευθύνεται κατά τρόπο στοχευμένο και αναγνωρίσιμο στις επιλέξιμες περιφέρειες.

(υπογραφές)