

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)»

COM(2010) 537 τελικό — 2010/0266 (COD)

και με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς»

COM(2010) 539 τελικό — 2010/0267 (COD)

(2011/C 107/06)

Εισηγητής: ο κ. **Gilbert BROS**

Στις 11 Νοεμβρίου 2010 και στις 13 Οκτωβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντιστοίχως αποφάσισαν, δυνάμει των άρθρων 42, 43 παράγραφος 2 και 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το ακόλουθο θέμα:

«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)»

COM(2010) 537 τελικό — 2010/0266 (COD).

Στις 11 Νοεμβρίου 2010 και στις 19 Οκτωβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντιστοίχως αποφάσισαν, δυνάμει των άρθρων 42, 43 παράγραφος 2 και 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το ακόλουθο θέμα:

«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς»

COM(2010) 539 τελικό — 2010/0267 (COD).

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΕΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Φεβρουαρίου 2011.

Κατά την 469η σύνοδο ολομέλειας της 16ης και 17ης Φεβρουαρίου 2011 (συνεδρίαση της 16ης Φεβρουαρίου 2011), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την παρούσα γνωμοδότηση με 96 ψήφους υπέρ και 1 αποχή.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Για την εναρμόνιση των κανονισμών 73/2009 (άμεσες πληρωμές) και 1698/2005 (αγροτική ανάπτυξη) με τη Συνθήκη της Λισαβώνας προβλέπεται η αντικατάσταση της υπάρχουσας διαδικασίας επιτροπολογίας από μια διάκριση μεταξύ κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και εκτελεστικών πράξεων. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ των διαδικασιών διαβούλευσης με τα εμπλεκόμενα μέρη και τα κράτη μέλη κατά την κατάρτιση των κοινοτικών πράξεων και μεριμνά για τη διατήρησή τους.

1.2 Η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και των εκτελεστικών πράξεων αποτελεί αντικείμενο διαφορετικής ερμηνείας από το Συμβούλιο και από την Επιτροπή. Για τον λόγο αυτόν, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η επιλογή της εκάστοτε διαδικασίας για κάθε πράξη θα πρέπει να βασίζεται σε σαφή κριτήρια.

1.3 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις θα πρέπει οπωσδήποτε να αποτελούν αντικείμενο μιας καθορισμένης

χρονικά εξουσιοδότησης. Επιπλέον, θα πρέπει να αφορούν αποκλειστικά τομείς, στους οποίους είναι αναγκαία η άμεση λήψη αποφάσεων.

1.4 Οι εκτελεστικές πράξεις θα πρέπει να αφορούν τις περιπτώσεις όπου είναι επιθυμητή η εναρμονισμένη εφαρμογή στα κράτη μέλη. Σε ορισμένους τομείς, αυτή η εναρμόνιση είναι ιδιαίτερα επιθυμητή για την αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι πράξεις που αφορούν για παράδειγμα τους ειδικούς κανόνες εφαρμογής των πράξεων του 2ου πυλώνα της ΚΠΠ ή εκείνες που αφορούν την εφαρμογή περιβαλλοντικών μέτρων, θα πρέπει να ανήκουν στις εκτελεστικές πράξεις, σε αντίθεση με τη σχετική πρόταση της Επιτροπής.

1.5 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή αξιοποιεί αυτές τις αναθεωρήσεις κανονισμού για την εισαγωγή μέτρων απλούστευσης. Ωστόσο, οι προσπάθειες απλούστευσης αφορούν πρωτίστως τη διοίκηση, ενώ θα έπρεπε κυρίως να μπορούν να διευκολύνουν τη δραστηριότητα των γεωργών.

1.6 Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν τακτική ενημέρωση για τις εξελίξεις στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι η μείωση του αριθμού εκθέσεων, τις οποίες οφείλουν να υποβάλουν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή όσον αφορά την πορεία εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων, μπορεί να οδηγήσει σε συρρίκνωση των διαθέσιμων πληροφοριών για το θέμα αυτό.

1.7 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ του μέτρου εξαίρεσης των πολύ μικρών καλλιεργητών από την υποχρέωση δήλωσης όλων των εκτάσεων. Ωστόσο, το κατώτατο όριο του 1 εκταρίου θα μπορούσε να αυξηθεί.

1.8 Όσον αφορά το σύστημα γεωργικών συμβουλών, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της προτεινόμενης απλούστευσης από την Επιτροπή. Με αυτόν τον τρόπο, τα κράτη μέλη θα είναι σε θέση να παρέχουν στους γεωργούς καταλληλότερες συμβουλές που δεν θα περιορίζονται μόνο στην πολλαπλή συμμόρφωση.

2. Γενικό πλαίσιο της γνωμοδότησης

2.1 Τα άρθρα 290 και 291 της Συνθήκης της Λισαβόνας προβλέπουν την τροποποίηση της διαδικασίας απόφασης μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τους κανόνες εκτέλεσης των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων.

2.2 Στις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την τροποποίηση των κανονισμών 73/2009 (άμεσες πληρωμές) και 1698/2005 (αγροτική ανάπτυξη) προβλέπονται δύο είδη τροποποιήσεων:

— οι τροποποιήσεις που συνδέονται με την εναρμόνιση με τη Συνθήκη της Λισαβόνας,

— οι τροποποιήσεις για την απλούστευση των υφιστάμενων κανονισμών σε διάφορους τομείς.

2.3 Όσον αφορά τους ισχύοντες κανόνες, η επιτροπολογία βασίζεται στο πρώην άρθρο 202 της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο το Συμβούλιο «αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις».

2.4 Επί του παρόντος, σύμφωνα με την απόφαση 1999/468 του Συμβουλίου (απόφαση επιτροπολογίας), τέσσερα είδη επιτροπών καλούνται να γνωμοδοτούν για τις προτάσεις της Επιτροπής:

— οι συμβουλευτικές επιτροπές

— οι διαχειριστικές επιτροπές

— οι κανονιστικές επιτροπές

— οι κανονιστικές επιτροπές με έλεγχο.

2.5 Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας καταργείται το πρώην άρθρο 202 και αναγνωρίζονται δύο είδη πράξεων: οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και οι εκτελεστικές πράξεις.

2.6 Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις (άρθρο 290): νέα κατηγορία πράξεων «ημινομοθετικού» χαρακτήρα που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα «μη ουσιαστικά» στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης, για τις οποίες η αρμοδιότητα έκδοσης ανατίθεται από τη νομοθετική αρχή στην Επιτροπή. Καμία πράξη εφαρμογής του άρθρου αυτού δεν προβλέπεται. Για την ακρίβεια, η Συνθήκη προβλέπει ότι η εξουσιοδότηση αυτή θα έχει, για κάθε νομοθετικό κείμενο, τη μορφή εντολής εξουσιοδότησης. Μια κατ' εξουσιοδότηση πράξη δεν τίθεται σε ισχύ, εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο διατυπώσει αντιρρήσεις.

2.7 Εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291): πράξεις που υιοθετούνται από την Επιτροπή ή από το Συμβούλιο σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) για την εξασφάλιση εναρμονισμένης εκτέλεσης των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης.

2.8 Έτσι, η συμμετοχή των κρατών μελών στις εκτελεστικές αποφάσεις θα πρέπει να υποστεί ριζικές αλλαγές. Αφενός, η κλασική επιτροπολογία, η οποία παρέχει στα κράτη μέλη δυνατότητα διαπραγματεύσεως, περιορίζεται στις περιπτώσεις όπου είναι απολύτως αναγκαία η εναρμονισμένη εφαρμογή μιας πράξης στα κράτη μέλη. Αφετέρου, άλλες πράξεις, οι οποίες εμπίπτουν επί του παρόντος στις αρμοδιότητες των επιτροπών (συνήθως των κανονιστικών επιτροπών), θα αποτελούν στο μέλλον αντικείμενο επεξεργασίας μόνον από την Επιτροπή.

3. Γενικές παρατηρήσεις για τις επιπτώσεις των άρθρων 290 και 291 στους δύο κανονισμούς

3.1 Οι προτάσεις της Επιτροπής τροποποιούν σημαντικά τις αντίστοιχες εξουσίες της Επιτροπής, των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά την εκτέλεση των ευρωπαϊκών πράξεων.

3.2 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διαβούλευσης με τα εμπλεκόμενα μέρη για την κατάρτιση της κοινοτικής νομοθεσίας. Στην περίπτωση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, ιδιαίτερη σημασία έχει η διαβούλευση με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, ακόμη κι αν δεν έχουν αρμοδιότητα απόφασης. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ήδη από τα πρώτα στάδια μια καλύτερη οικείωση των κανόνων και η αναφορά ενδεχόμενων προβλημάτων.

3.3 Επιπλέον, η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία των δομών διαβούλευσης με τα εμπλεκόμενα μέρη της κοινωνίας των πολιτών, ήτοι τις συμβουλευτικές ομάδες, μολονότι αυτό δεν αφορά την εναρμόνιση με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Αυτές οι δομές ανταλλαγής απόψεων δεν θα πρέπει να τίθενται υπό αμφισβήτηση, διότι συνεισφέρουν ουσιαστικά στη μεταφορά εμπειρογνωσίας και απόψεων στην Επιτροπή και διευκολύνουν την οικείωση των υπό κατάρτιση νομοθετικών πράξεων από τα εμπλεκόμενα μέρη, ήδη από τα πρώτα στάδια.

3.4 Όσον αφορά τη διάρκεια της εξουσιοδότησης στην περίπτωση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να μπορεί να ορίζεται πάντα επακριβώς.

3.5 Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και των εκτελεστικών πράξεων αποτελεί αντικείμενο διαφορετικής ερμηνείας από το Συμβούλιο και από την Επιτροπή. Για τον λόγο αυτόν, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η επιλογή της εκάστοτε διαδικασίας για κάθε πράξη θα πρέπει να βασίζεται σε σαφή κριτήρια. Τρία κριτήρια προτείνονται στις παραγράφους 3.6, 3.7 και 3.8.

3.6 Ορισμένες πράξεις απαιτούν εναρμονισμένη εκτέλεση στα κράτη μέλη, καθώς οι αποκλίσεις σε επίπεδο εφαρμογής θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εξαιρετικά δυσμενείς για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς αγροτικών προϊόντων. Αυτή η εναρμονισμένη εφαρμογή είναι ιδιαίτερα επιθυμητή σε ορισμένους τομείς. Σε αυτό το πλαίσιο, αξίζει να διερευνηθεί εάν για παράδειγμα οι πράξεις που αφορούν τους ειδικούς κανόνες εφαρμογής των πράξεων του 2ου πυλώνα της ΚΓΠ (άρθρα 20 και 36 του κανονισμού 1698/2005) ή τα μέτρα που αφορούν την εφαρμογή περιβαλλοντικών μέτρων (π.χ. το άρθρο 38 του κανονισμού 1698/2005 σχετικά με τους ειδικούς κανόνες εφαρμογής πληρωμών για μειονεκτήματα που συνδέονται με την εφαρμογή της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα) θα έπρεπε να ανήκουν στις εκτελεστικές πράξεις, σε αντίθεση με τη σχετική πρόταση της Επιτροπής.

3.7 Διάφορες άλλες αποφάσεις μπορεί να καταστήσουν αναγκαία μια προκαταρκτική διαβούλευση με τα κράτη μέλη με σκοπό την εξασφάλιση αμοιβαίας κατανόησης. Με αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αξιοποιεί την εμπειρογνώσια των κρατών μελών. Σε αυτήν την περίπτωση δικαιολογείται επίσης η υπαγωγή στις εκτελεστικές πράξεις.

3.8 Σε ορισμένους τομείς πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα άμεσης λήψης δραστικών αποφάσεων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, σκόπιμη είναι η υπαγωγή στις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.

4. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με τις προτάσεις απλούστευσης κατά την τροποποίηση του κανονισμού 1698/2005 (αγροτική ανάπτυξη)

4.1 Η Επιτροπή προβλέπει τη μείωση των αριθμών των εκδόσεων, τις οποίες οφείλουν τα κράτη μέλη να υποβάλουν στην Επιτροπή σχετικά με την πορεία εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων. Το μέτρο αυτό μπορεί να επιφέρει σημαντική ελάφρυνση για τις διοικήσεις των κρατών μελών. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στη σημασία διατήρησης της υποχρέωσης των κρατών μελών να παρέχουν τακτική ενημέρωση σχετικά με την εν λόγω πορεία.

4.2 Όσον αφορά τη διευκόλυνση μιας πιο εξατομικευμένης χρήσης των συμβουλευτικών υπηρεσιών, η προτεινόμενη τροποποίηση από την Επιτροπή συνιστά a priori ένα κατάλληλο μέτρο απλούστευσης, καθιστώντας πιο ευέλικτους τους όρους πρόσβασης στη βοήθεια και διευκρινίζοντας ότι οι συμβουλευτικές υπηρεσίες δεν

χρειάζεται να αφορούν υποχρεωτικά την πολλαπλή συμμόρφωση στο σύνολό της. Είναι γεγονός ότι ένα από τα κυριότερα εμπόδια για την ανάπτυξη αποτελεσματικών γεωργικών συμβουλών στην ΕΕ είναι η οριοθέτηση του ελέγχου εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης των ενισχύσεων. Έτσι, ο γεωργικός σύμβουλος εκλαμβάνεται συνήθως από τους γεωργούς ως ελεγκτής.

4.3 Όσον αφορά τη διευκόλυνση της χρήσης των ενισχύσεων από τα κράτη μέλη για περιοχές που εξασφαλίζουν την «οικολογική» σύνδεση μεταξύ των περιοχών Natura 2000, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να γίνεται σαφής σύνδεση μεταξύ των ειδικών μέτρων που προτείνονται και των απαιτήσεων των ειδών και των ενδιαιτημάτων προτεραιότητας σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

5. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με τις προτάσεις απλούστευσης κατά την τροποποίηση του κανονισμού 73/2009 (άμεσες πληρωμές)

5.1 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι προσπάθειες απλούστευσης δεν θα πρέπει να αφορούν αποκλειστικά τη διοίκηση, αλλά θα πρέπει να μπορούν επίσης να διευκολύνουν τη δραστηριότητα των γεωργών.

5.2 Σε ειδική έκθεση που δημοσιεύθηκε το 2008, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί κριτική στην πολιτική της πολλαπλής συμμόρφωσης των ενισχύσεων. Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά την απλούστευση του νομικού πλαισίου. Η ΕΟΚΕ στηρίζει αυτήν την πρόταση.

5.3 Η Επιτροπή προτείνει να μην απαιτείται η δήλωση των συνολικών εκτάσεων γεωργικής εκμετάλλευσης από τους αγρότες, των οποίων η γεωργική εκμετάλλευση αντιστοιχεί σε συνολική έκταση μικρότερη του ενός εκταρίου. Η ΕΟΚΕ επικροτεί αυτό το μέτρο απλούστευσης υπέρ των πολύ μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων, για τις οποίες το κόστος ελέγχου μπορεί να είναι υπέρμετρο. Ωστόσο, το όριο του ενός εκταρίου θα μπορούσε να αυξηθεί.

5.4 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει επίσης ότι οι μέθοδοι ελέγχου των γεωργικών εκμεταλλεύσεων θα πρέπει να περιλαμβάνουν ορισμένες ρυθμίσεις ευελιξίας. Η ημέρα και η διάρκεια του ελέγχου θα πρέπει σε ορισμένες περιπτώσεις να μπορούν να ρυθμίζονται με βάση τους εκάστοτε περιορισμούς του γεωργού. Πιο συγκεκριμένα, η διενέργεια ελέγχου σε ακατάλληλη ημερομηνία είναι απαράδεκτο να προκαλεί οικονομική ζημία για τον γεωργό λόγω της υποχρέωσής του να είναι διαθέσιμος την ημέρα του ελέγχου.

Βρυξέλλες, 16 Φεβρουαρίου 2011.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON