

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

Ανακοίνωση αριθ.

Περιεχόμενα

Σελίδα

I Ανακοινώσεις

Ελεγκτικό Συνέδριο

94/C 12/01

Ειδική έκθεση αριθ. 4/93 σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος των ποσοτώσεων που αποσκοπεί στον έλεγχο της παραγωγής γάλακτος συνοδευόμενη από την απάντηση της Επιτροπής

1

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 4/93

σχετικά

με την εφαρμογή του συστήματος των ποσοτώσεων που αποσκοπεί στον έλεγχο της παραγωγής γάλακτος συνοδευόμενη από την απάντηση της Επιτροπής
(94/C 12/01)

(Παρατηρήσεις βάσει του άρθρου 206α, παράγραφος 4, της συνθήκης ΕΟΚ)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	Σημεία
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	
Αναζήτηση ισορροπίας στην αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων	1.1
Προηγούμενες εργασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου	1.2 — 1.3
Στόχοι της έρευνας του Ελεγκτικού Συνεδρίου	1.4 — 1.5
2. ΑΓΟΡΑ ΤΟΥ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ	2.1 — 2.39
Το γάλα και η χρησιμοποίησή του	2.1 — 2.4
Παγκόσμια παραγωγή και τάση των διεθνών τιμών	2.5 — 2.8
Η εξέλιξη της παραγωγής γάλακτος στην Κοινότητα	2.9 — 2.16
Η εξέλιξη της κατανάλωσης γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων	2.17 — 2.20
Η εξέλιξη των εξαγωγών και των εισαγωγών	2.21 — 2.24
Επισιτιστική βοήθεια	2.25
Ανισορροπία της αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων	2.26 — 2.39
Το ποσοστό αυτάρκειας της Κοινότητας ανάλογα με τα διάφορα γαλακτοκομικά προϊόντα	2.27 — 2.30
Η εξέλιξη των αποθεμάτων βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη	2.31
Έλλειψη φερέγγυων τρόπων διοχέτευσης στις εξαγωγές	2.32
Η συνεχιζόμενη ανισορροπία	2.33 — 2.39
3. ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ	3.1
Οι στόχοι	3.2 — 3.3
Τα μέσα και οι μηχανισμοί	3.4 — 3.12
Οι τιμές παρέμβασης	3.5
Τα μέτρα παρέμβασης	3.6
Τα μέτρα διάθεσης	3.7 — 3.10
Το καθεστώς των συναλλαγών	3.11 — 3.12
Τα μέτρα με στόχο τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής	3.13 — 3.24
Η γραμμική εισφορά ή εισφορά συνυπευθυνότητας	3.14 — 3.16

'Άλλα μέτρα με στόχο την αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων	3.17 — 3.19
Το σύστημα των ποσοτώσεων	3.20 — 3.24
Δημοσιονομικές δαπάνες και έσοδα του γαλακτοκομικού τομέα	3.25 — 3.30
Η εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού	3.26 — 3.28
Η εξέλιξη των εσόδων του προϋπολογισμού	3.29
Καταλογισμός στον προϋπολογισμό ορισμένων εσόδων στο γαλακτοκομικό τομέα	3.30
4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΜΕΤΡΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ	4.1
Εξέλιξη της παραγωγής και των ποσοτώσεων	4.2 — 4.5
Μη εφαρμογή του καθεστώτος από ορισμένα κράτη μέλη	4.6
Επιδράσεις στις τιμές	4.7
Χαλάρωση του καθεστώτος των ποσοτώσεων	4.8 — 4.50
Χαλάρωση του κοινοτικού καθεστώτος υπέρ των συστημάτων που είναι προσαρμοσμένα στις εθνικές ανάγκες	4.9 — 4.15
Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και ανόμοιες ερμηνείες της	4.10 — 4.11
Προσαρμογές του καθεστώτος στις εθνικές ανάγκες των μελών	4.12 — 4.15
Μετρίαση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της συμπληρωματικής εισφοράς	4.16 — 4.50
Συνέχιση του γενικού μηχανισμού συμψηφισμού και επίπτωση της συμπληρωματικής εισφοράς στους μεμονωμένους παραγωγούς	4.17 — 4.21
Μεταβιβάσεις ποσοτήτων αναφοράς από απευθείας πωλήσεις σε παραδόσεις	4.22 — 4.26
Καθυστερήσεις στην είσπραξη εσόδων που απορρέουν από τη συμπληρωματική εισφορά	4.27 — 4.29
Ανεπαρκής διόρθωση της υπέρβασης της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες	4.30 — 4.34
Κινητικότητα των ποσοτώσεων	4.35 — 4.50
Μέτρα ελέγχου	4.51 — 4.55
Κριτήρια διαχείρισης και παρακολούθηση των διαφόρων μέτρων σε επίπεδο Επιτροπής	4.51 — 4.53
Μέτρα ελέγχου στα κράτη μέλη	4.54 — 4.55
Ειδικές ενισχύσεις και καθεστώς ποσοτώσεων	4.56 — 4.57
Αποτέλεσμα του συστήματος των ποσοτώσεων στη διάρθρωση των εκμεταλλεύσεων	4.58 — 4.63
Απολογισμός του προϋπολογισμού	4.64 — 4.65
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	
Μείωση της γαλακτοπαραγωγής και ανεπάρκειά της	5.1 — 5.6
Αποδυνάμωση της ευθύνης του παραγωγού	5.7 — 5.13
Η εθνική αντιστάθμιση	5.8 — 5.9
Εθνικές μεταβιβάσεις μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων	5.10
Η ανεπάρκεια του αποτρεπτικού χαρακτήρα της προσαρμογής των παραδόσεων ή άμεσων πωλήσεων σε συνάρτηση με την περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες	5.11 — 5.12
Οικονομικό πλεονέκτημα που συνεπάγεται για τους οικονομικούς παράγοντες η καθυστέρηση της καταβολής της συμπληρωματικής εισφοράς	5.13
Ανόμοιες αιτήσεις	5.14 — 5.15
Περιπλοκότητα των μέτρων	5.16
Οι κίνδυνοι και τα απρόβλεπτα της επιβολής ποσοτώσεων στην παραγωγή	5.17 — 5.18
Το καθεστώς των ποσοτώσεων και οι διαρθρώσεις εκμετάλλευσης	5.19 — 5.21

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ		Σελίδα
I	Πίνακας αριθ. 1 — Δαπάνες και έσοδα του προϋπολογισμού της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων	31
II	Πίνακας αριθ. 2 — Αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής	32
III	Πίνακας αριθ. 3 — Απολογισμός των οριστικών μεταφορών συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων σχετικά με τις άμεσες πωλήσεις προς εκείνες που είναι εγγυημένες σχετικά με τις παραδόσεις	33
IV	Πίνακας αριθ. 4 — Απολογισμός κατά κράτος μέλος — Παραδόσεις γάλακτος και συνολικές εγγυημένες ποσότητες	34
V	Γραφική παράσταση αριθ. 1 — Παραδόσεις γάλακτος και συνολικές εγγυημένες ποσότητες (σε εκατομμύρια τόνους)	35
VI	Γραφική παράσταση αριθ. 2 — Γαλακτοκομική παραγωγή της Κοινότητας (σε εκατομμύρια τόνους)	36
VII	Πίνακας αριθ. 5 — Κατανομή της κοινοτικής εφεδρικής ποσότητας μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 5γ, παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 856/84)	37
VIII	Πίνακας αριθ. 6 — Εξέλιξη των τιμών	38
IX	Πίνακας αριθ. 7 — Αυτοκατανάλωση στο αγρόκτημα	39
X	Γραφική παράσταση αριθ. 3 — Κατανάλωση βουτύρου στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)	40
XI	Γραφική παράσταση αριθ. 4 — Κατανάλωση αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)	41
XII	Γραφική παράσταση αριθ. 5 — Κατανάλωση τυριού στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)	42
XIII	Γραφική παράσταση αριθ. 6 — Δημόσια αποθέματα βουτύρου στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)	43
XIV	Γραφική παράσταση αριθ. 7 — Αποθέματα αποκορυφωμένου γάλακτος στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)	44
XV	Γραφική παράσταση αριθ. 8 — Επισιτιστική βοήθεια (σε εκατ. ECU)	45
XVI	Γραφική παράσταση αριθ. 9 — Εξέλιξη του ζωικού κεφαλαίου αγελάδων γαλακτοπαραγωγής (σε εκατομμύρια)	46
XVII	Γραφική παράσταση αριθ. 10 — Εξέλιξη της απόδοσης των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής (σε τόνους κατά αγελάδα)	47
XVIII	Πίνακας αριθ. 8 — Μέρος της γαλακτοπαραγωγής στο πλαίσιο της γεωργικής παραγωγής σε %	48
XIX	Πίνακας αριθ. 9 — Περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες του γάλακτος αγελάδος	49
XX	Πίνακας αριθ. 10 — Κατάσταση των καθυστερήσεων πληρωμών στις 15 Οκτωβρίου 1991	50
XXI	Γραφική παράσταση αριθ. 11 — ΚΟΑ — Πληρωμές (σε % των πληρωμών του ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις)	51
XXII	Μετρίαση της εισφοράς	52
XXIII	Μεταβιβάσεις ποσοστώσεων μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων — Εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 6α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984	53
XXIV	Ειδικές ενισχύσεις: αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη και την προσωρινή διακοπή της γαλακτοπαραγωγής	54
XXV	Εθνικά προγράμματα εξαγοράς ποσοστώσεων και αναδιάρθρωσης της γαλακτοπαραγωγής	57
XXVI	Εφαρμογή στα κράτη μέλη του άρθρου 4α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου	58
	Απάντηση της Επιτροπής	59

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αναζήτηση ισορροπίας στην αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων

1.1. Η κατάσταση της αγοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα χαρακτηρίζεται από τάση ανισορροπίας ανάμεσα στην προσφορά και στη ζήτηση που οδηγεί σε διαρθρωτικά πλεονάσματα. Τα πλεονάσματα αυτά πρέπει να διατίθενται χάρη σε διάφορες κοινοτικές ενισχύσεις και επιδοτήσεις, η χρηματοδότηση των οποίων απαιτεί σημαντικά δημοσιονομικά μέσα. Το 1977, η Κοινότητα θέσπισε αμεσότερη σχέση ανάμεσα στη γαλακτοπαραγωγή και στο κόστος διάθεσής της εισάγοντας τη γραμμική εισφορά, η οποία ακόμη αποκαλείται εισφορά συνυπευθυνότητας. Ο αναλογικός αυτός φόρος στην παραγωγή, ο οποίος δεν αποτελεί ίδιο πόρο κατά την έννοια του άρθρου 201 της συνθήκης όπως οι εισφορές που προβλέπονται στα πλαίσια της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης, δημιουργήθηκε με σκοπό να τονώσει το αίσθημα ευθύνης των παραγωγών για τα πλεονάσματά τους και αντιστοιχεί στην πράξη — με την ενσωμάτωσή της στο καθεστώς των παρεμβάσεων που προβλέπονται στην κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — σε μείωση των καθαρών τιμών που καταβάλλονται στους παραγωγούς. Το 1984, το Συμβούλιο διαπιστώνει ότι, παρά την εφαρμογή της εισφοράς συνυπευθυνότητας, η αύξηση της συγκέντρωσης του γάλακτος συνεχίζεται με ρυθμό στο εξής αφόρητο. Για να αποφευχθεί η επιλογή ενός μέτρου που θα είχε απότομη επίπτωση στο εισόδημα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, όπως μια σημαντική μείωση των τιμών παρέμβασης ή άλλα μέτρα ισοδύναμο αποτελέσματος, το Συμβούλιο αποφάσισε να θέσει ένα είδος ορθοσταδίου στη γαλακτοπαραγωγή εισάγοντας το σύστημα των ποσοστώσεων (1) σε συνδυασμό, σε περίπτωση υπέρβασης, με μια σημαντική κύρωση, τη συμπληρωματική εισφορά.

Προηγούμενες εργασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1.2. Στην ετήσια έκθεσή του αριθ. 2/87 για το σύστημα των ποσοστώσεων και της συμπληρωματικής εισφοράς, η οποία εγκρίθηκε στις 15 Ιουλίου 1987 (2), το Συνέδριο διαπίστωνε ότι ο στόχος που καθορίστηκε, δηλαδή η ισορροπία ανάμεσα στην προσφορά και στη ζήτηση, δεν είχε επιτευχθεί, τόσο λόγω του υπερβολικά υψηλού επιπέδου των ποσοστώσεων που καθορίστηκαν αρχικά

όσο και λόγω της αποδυνάμωσης της αποτρεπτικής επίπτωσης της εισφοράς που οφειλόταν στην επίδραση των τροποποιήσεων που περιγράφονται πιο κάτω, προκαλώντας εκμηδενισμό της κύρωσης (βλέπε στοιχείο 4.18). Το ίδιο το σύστημα δημιουργούσε μεγάλες ανισότητες μεταξύ παραγωγών, που επιτείνονταν από τις διάφορες παραλείψεις των κρατών μελών.

1.3. Αργότερα, στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 1988 (σημεία 5.33 — 5.38) (3), το Συνέδριο έφερε στο φως τις πρακτικές που αποσκοπούν στην εκ των υστέρων διόρθωση της νομοθετικής ρύθμισης των ποσοστώσεων για το διακανονισμό των παραλείψεων που διαπιστώνονταν σε ορισμένα κράτη μέλη. Αυτό κατέληγε σε αρνητικές δημοσιονομικές συνέπειες για τον κοινοτικό προϋπολογισμό και σε άνιση μεταχείριση των παραγωγών και των κρατών μελών.

Στόχοι της έρευνας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1.4. Λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων που εξάλλου παρατίθενται λεπτομερώς και ήδη αναφέρονται εν μέρει στην ειδική έκθεση του Συνεδρίου του 1987, και επειδή από τις αρχές του οικονομικού έτους 1990 η αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων, μια από τις σημαντικότερες κοινές οργανώσεις αγορών (ΚΟΑ), γνωρίζει εκ νέου ανησυχητική ανισορροπία, το Συνέδριο πραγματοποίησε νέα έρευνα προκειμένου να εκτιμήσει σε ποιο βαθμό το αναθεωρημένο σύστημα ελέγχου της γαλακτοπαραγωγής είναι ικανό να ανταποκριθεί στους καθορισθέντες στόχους. Το σύστημα εξετάστηκε υπό το πρίσμα όχι μόνο της αποτελεσματικότητας αλλά και της αποδοτικότητας και της οικονομίας. Η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων υποβλήθηκε επίσης σε εξέταση των συνεπειών που απορρέουν από την εφαρμογή ενός συστήματος ποσοτικών περιορισμών. Αυτή η εξέταση εστιάστηκε στην εφαρμογή των πολυάριθμων κανονιστικών μέτρων.

1.5. Οι παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προέρχονται από τις έρευνές του στις υπηρεσίες της Επιτροπής και στα ένδεκα κράτη μέλη που υπόκεινται στο καθεστώς του ελέγχου της γαλακτοπαραγωγής, διότι στην Πορτογαλία η εφαρμογή της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων είχε ανασταλεί από την Πράξη Προσχώρησης μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1991. Οι παρατηρήσεις αφορούν την ισορροπία ανάμεσα στην προσφορά και στη ζήτηση στο γαλακτοκομικό τομέα, τα λειτουργούντα συστήματα εφαρμογής των μέτρων καθώς και την εξέλιξη της κανονιστικής ρύθμισης προς την κατεύθυνση εκείνη που καθιστά το σύστημα πολύπλοκο και δυσχερέστερο να ελεγχθεί.

(1) Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 10) θεσπίζεται συμπληρωματική εισφορά στις ποσότητες γάλακτος που συλλέγονται ή πωλούνται απευθείας στην κατανάλωση πέραν ενός ορίου εγγύησης, δηλ. της ποσότητας αναφοράς. Το καθεστώς αυτό ονομάζεται κοινώς καθεστώς των ποσοστώσεων.

(2) ΕΕ C 266 της 5.10.1987.

(3) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1988, συνοδευόμενη με τις απαντήσεις των οργάνων (ΕΕ C 312 της 12ης Δεκεμβρίου 1989, σ. 64).

2. ΑΓΟΡΑ ΤΟΥ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ

Το γάλα και η χρησιμοποίησή του

2.1. Το γάλα περιέχει μεγάλο αριθμό συστατικών των οποίων η αναλογία μπορεί να ποικίλλει σημαντικά σε συνάρτηση με τη φυλή και την ηλικία του ζώου καθώς και με την ποσότητα και την ποιότητα των καταναλισκόμενων τροφών. Για το αγελαδινό γάλα, του οποίου η πυκνότητα είναι 1,03 kg/l, τα κύρια συστατικά, εκτός από το νερό, είναι λιπαρές ουσίες (από 30 έως 48 gr/l ή από 2,9 % έως 4,7 %), το γαλακτοσάκχαρο (από 47 έως 54 gr/l) και πρωτεΐνες όπως η τυρίνη (από 27 έως 33 gr/l) και η αλβουμίνη (από 4 έως 6 gr/l). Η αναλογία στην οποία τα συστατικά αυτά υπάρχουν στο γάλα επηρεάζει άμεσα την αποδοτικότητα των γαλακτοβιομηχανιών. Έτσι, στις περισσότερες χώρες η τιμή του γάλακτος που καταβάλλεται στον παραγωγό είναι συνάρτηση ορισμένων κριτηρίων ποιότητας, όπως η αφθονία λιπαρών ουσιών, η περιεκτικότητα σε πρωτεΐνες, η οξύτητα κλπ.

2.2. Το γάλα χρησιμοποιείται στο αγρόκτημα ή πωλείται στο εμπόριο. Στην περίπτωση που χρησιμοποιείται στο αγρόκτημα, οι πιθανές χρήσεις του είναι για ζωοτροφές, για ανθρώπινη διατροφή ή για μετατροπή σε τυριά ή βούτυρο στο αγρόκτημα.

2.3. Το γάλα που διατίθεται στο εμπόριο, εκτός από μικρές ποσότητες φρέσκου γάλακτος που πωλείται απευθείας στον τελικό καταναλωτή, υποβάλλεται σε επεξεργασία ή μεταποίηση στις γαλακτοβιομηχανίες. Όταν η επεξεργασία αυτή χρησιμοποιεί ταυτόχρονα όλα τα σταθερά συστατικά του γάλακτος, εκτός από ένα μεταβλητό μέρος των λιπαρών ουσιών, τα κυριότερα τελικά προϊόντα είναι το παστεριωμένο γάλα, το αποστειρωμένο γάλα, το γάλα U.H.T, το συμπυκνωμένο γάλα και το γάλα σε σκόνη.

2.4. Το γάλα μπορεί να χρησιμοποιηθεί χωριστά από τα συστατικά του με αποκορύφωση ή σύμπηξη. Με την αποκορύφωση, χωρίζεται αφενός η κρέμα και χτυπιέται για να παραχθεί βούτυρο και βουτυρόγαλο, και αφετέρου, το αποκορυφωμένο γάλα, το οποίο μπορεί να αποσυντίθεται σε τυρίνες, σε ορό γάλακτος και σε ξηρό αποκορυφωμένο γάλα: με τη σύμπηξη λαμβάνεται το οξύγαλα που χρησιμοποιείται στην παρασκευή τυριών.

Παγκόσμια παραγωγή και τάση των διεθνών τιμών

2.5. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η Κοινότητα και η πρώην ΕΣΣΔ είναι οι δύο σημαντικότεροι παραγωγοί γάλακτος. Το 1990, η κοινοτική παραγωγή ανήλθε σε 109 εκατομμύρια τόνους και αποτελούσε το 22 % της παγκόσμιας παραγωγής η οποία, το ίδιο έτος, μετά από

μια δεκαετία μικρής αλλά συνεχούς αύξησης, έφθασε στο επίπεδο ρεκόρ των 476 εκατομμυρίων τόνων. Εξετάζοντας τις μεγάλες γεωγραφικές ζώνες, παρατηρούμε ότι, κατά τη δεκαετία του '80, η παραγωγή γάλακτος αυξήθηκε στον Τρίτο Κόσμο και στην πρώην ΕΣΣΔ (109 εκατομμύρια τόνοι το 1990 ή 22 % της παγκόσμιας παραγωγής), ενώ στη Βόρεια Αμερική (85 εκατομμύρια τόνοι το 1990 ή 18 % της παγκόσμιας παραγωγής) και στην Ωκεανία (14,5 εκατομμύρια τόνοι το 1990 ή 3 % της παγκόσμιας παραγωγής) σταθεροποιήθηκε, και στην Ευρώπη, ιδίως στις χώρες της Κοινότητας, μειώθηκε.

2.6. Από τα στοιχεία για τις συναλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη διεθνή αγορά μπορεί να συναχθεί μια τάση που χαρακτηρίζεται από πτώση των τιμών κατά το πρώτο διάστημα της δεκαετίας του '80. Η αναστροφή της τάσης με σαφή αύξηση των τιμών, η οποία εκδηλώθηκε το 1987, συνεχίστηκε το 1988 και το 1989.

2.7. Τα έτη 1990 και 1991 είχαν ως κύριο χαρακτηριστικό ορισμένη καθίζηση των παγκόσμιων τιμών του βουτύρου και του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, οι οποίες ωστόσο παρέμειναν σε επίπεδα πολύ υψηλότερα από εκείνα προ του 1988.

2.8. Μολονότι οι τιμές του βουτύρου και του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη στις διεθνείς αγορές σχεδόν διπλασιάστηκαν σε σχέση με το 1986, το επίπεδο τους παραμένει αισθητά κατώτερο από το επίπεδο των κοινοτικών τιμών παρέμβασης. Για το βούτυρο, η τιμή παρέμβασης (βλέπε στοιχείο 3.5) αντιστοιχεί μάλιστα περίπου στο τριπλάσιο των διεθνών τιμών.

Η εξέλιξη της παραγωγής γάλακτος στην Κοινότητα

2.9. Το γάλα, με αξία το 1991 ίση με το 15,8 % της τελικής γεωργικής παραγωγής της Κοινότητας, είναι με μεγάλη διαφορά το σημαντικότερο αγροτικό προϊόν. Ενάμισι εκατομμύριο κοινοτικές γεωργικές εκμεταλλεύσεις παράγουν γάλα.

2.10. Στο εσωτερικό της Κοινότητας, η σπουδαιότητα του ποικίλλει σημαντικά από χώρα σε χώρα: στα κράτη μέλη του Βορρά, ο γαλακτοκομικός τομέας αντιστοιχεί περίπου στο ένα πέμπτο της τελικής γεωργικής παραγωγής, με τα μεγαλύτερα ποσοστά στην Ιρλανδία (31,7 % το 1991) και στο Λουξεμβούργο (47,3 % το 1991), ενώ στα μεσογειακά κράτη μέλη το μερίδιο του τομέα αυτού πέφτει κάτω από το 15 % (βλέπε παράρτημα XVIII).

2.11. Οι σημαντικότεροι παραγωγοί μεταξύ των κρατών μελών είναι, το 1990, η Γαλλία και η Γερμανία με παραγωγή 26,5 και 23,6 εκατομμυρίων τόνων αντίστοιχα (μη συμπεριλαμβανομένης της γαλακτοπαραγωγής της πρώην ΛΔΓ που υπολογίζεται σε 4,9 εκατομμύρια τόνους), δηλαδή 46 % της κοινοτικής παραγωγής γάλακτος.

2.12. Μετά το 1983 η γαλακτοπαραγωγή της Κοινότητας, υπολογιζόμενη για τα 12 κράτη μέλη, μειώθηκε από 118,8 εκατομμύρια τόνους σε 109,0 εκατομμύρια τόνους το 1990, πράγμα που ισοδυναμεί με μείωση 8,2 % κατά την περίοδο που ίσχυε το σύστημα για τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής (βλέπε παράρτημα VI). Η μείωση αυτή μπορεί να διαπιστωθεί στα περισσότερα κράτη μέλη. Η μείωση της γαλακτοπαραγωγής ήταν μικρή στην Ιρλανδία και στο Λουξεμβούργο. Αυτές οι δύο χώρες έλαβαν, ήδη από την αρχή, πρόσθετη ποσόστωση που αφαιρέθηκε από το κοινοτικό απόθεμα λόγω της σημασίας που έχει η παραγωγή γάλακτος στα δύο αυτά κράτη μέλη (βλέπε παράρτημα VII). Η διακύμανση της παραγωγής είναι δυσκολότερο να εκτιμηθεί στην Ιταλία και στην Ελλάδα (1), όπου η μη πλήρης εφαρμογή του συστήματος του αφήρεσε τον αποτρεπτικό του χαρακτήρα καθιστώντας το έτσι αναποτελεσματικό. Στην Ισπανία, το Συνέδριο δεν μπόρεσε να διαπιστώσει την πραγματική εξέλιξη της γαλακτοπαραγωγής η οποία, σύμφωνα με τις στατιστικές που διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή, παρέμεινε χαμηλότερη από τη συνολική εγγυημένη ποσότητα. Ελλείψει των προβλεπομένων δηλώσεων (2) το Συνέδριο δεν μπόρεσε, κατά την έρευνα που διεξήγαγε το 1991 και στις αρχές του 1992, να λάβει από τις ισπανικές αρχές τα στοιχεία εκείνα που θα του επέτρεπαν να εξακριβώσει ότι η γαλακτοπαραγωγή δεν υπερβαίνει τη συνολική εγγυημένη ποσότητα.

2.13. Εκτός από τις μειωμένες ποσότητες γάλακτος που αυτοκαταναλώνονται μέσα στη γεωργική εκμετάλλευση, το σύνολο της γαλακτοπαραγωγής και των γαλακτοκομικών προϊόντων είτε παραδίδεται σε ένα γαλακτοκομείο (περίπου 90,5 % της γαλακτοπαραγωγής) είτε πωλείται απευθείας στην κατανάλωση (περίπου 3 % της γαλακτοπαραγωγής). Οι παραδόσεις αποτελούν συνεπώς με μεγάλη διαφορά τον κυριότερο προορισμό της γαλακτοπαραγωγής και είναι το μέγεθος για το οποίο υπάρχουν τα πιο αξιόπιστα στοιχεία. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες στατιστικές, η αναλογία των παραδόσεων σε σχέση με το σύνολο της γαλακτοπαραγωγής μειώθηκε μεταξύ 1983 και 1990, για την Κοινότητα των 12, από 92,1 % σε 90,5.

2.14. Στα κράτη μέλη όπου η παραγωγή είναι αποδοτικότερη, οι απευθείας πωλήσεις αποτελούν αμελητέο

ποσοστό της παραγωγής. Όταν υπάρχουν στατιστικά δεδομένα, πράγμα που δεν συμβαίνει πάντοτε, διαπιστώνεται ότι οι απευθείας πωλήσεις είναι σε πτώση κατά το μάλλον ή ήττον ταχεία ανάλογα με τα κράτη μέλη. Αν, για τα κράτη μέλη που δεν δήλωσαν τις απευθείας πωλήσεις τους, οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες που αναφέρονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 ληφθούν ως βάση αναφοράς, μπορεί να εκτιμηθεί ότι μεταξύ 1985 και 1990 οι απευθείας πωλήσεις μειώθηκαν από 3,5 % έως 2,8 % της γαλακτοπαραγωγής της Κοινότητας, μη συμπεριλαμβανομένης της Πορτογαλίας.

2.15. Η αυτοκατανάλωση στο αγρόκτημα δεν περιλαμβάνεται στις στατιστικές σειρές. Μπορεί ωστόσο να εκτιμηθεί μέσω του ποσοστού του αθροίσματος των παραδόσεων και των απευθείας πωλήσεων σε σχέση με τη συνολική παραγωγή. Εφόσον το ποσοστό αυτό μειώθηκε από 94,8 % το 1985 σε 93,4 % το 1990, η αυτοκατανάλωση πρέπει να αυξήθηκε αναλογικά σε σχέση με τη συνολική παραγωγή. Θα πρέπει μάλιστα να αυξήθηκε σε απόλυτους αριθμούς από 5 970 000 σε 7 089 000 τόνους (βλέπε παράρτημα IX). Η αύξησή της θα ήταν ιδιαίτερα υψηλή στη Γερμανία και στις Κάτω Χώρες, ενώ στα κράτη μέλη που δεν έθεσαν σε εφαρμογή το καθεστώς των ποσοστώσεων (Ισπανία, Ελλάδα, Ιταλία), η αυτοκατανάλωση θα πρέπει να παρέμεινε στο ίδιο επίπεδο με εκείνο πριν από την εισαγωγή του συστήματος των ποσοστώσεων.

2.16. Από τα στοιχεία του πίνακα στο παράρτημα IX, που εκτιμήθηκαν όπως περιγράφεται παραπάνω, προκύπτει ότι η αυτοκατανάλωση για τη διατροφή ανθρώπων θα πρέπει να αυξήθηκε κατά 20 % (+ 0,114 εκατομμύριο τόνοι), ενώ ο αριθμός των εκμεταλλεύσεων μειώθηκε κατά 10 % μεταξύ 1985 και 1987. Αυτή η τάση, η οποία, κατά πάσα πιθανότητα, συνεχίστηκε και πέραν του 1987, συμβιβάζεται δύσκολα με την τάση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων να χρησιμοποιούν περισσότερο συσκευασμένα γαλακτοκομικά προϊόντα. Η εξήγηση αυτών των αποκλίσεων θα μπορούσε να βρίσκεται στη δήλωση των απευθείας πωλήσεων για ποσότητες μικρότερες από τις πραγματικές. Η έλλειψη ειδικών στατιστικών για τις άμεσες πωλήσεις σε ορισμένα κράτη μέλη εμποδίζει μια πιο εμπειριστατωμένη εκτίμηση αυτού του φαινομένου.

Η εξέλιξη της κατανάλωσης γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων

2.17. Μόνο το ένα τέταρτο περίπου της γαλακτοπαραγωγής καταναλώνεται υπό μορφή νωπών προϊόντων (γάλα άμεσης κατανάλωσης, κρέμα, γιαούρτι κλπ.). Το υπόλοιπο μετατρέπεται σε προϊόντα που μπορούν ευκολότερα να συντηρηθούν και να αποθεματοποιηθούν: βούτυρο (36 %), τυρί (23 %), γάλα σε σκόνη (5 %) και συμπυκνωμένο γάλα (2 %).

2.18. Η κατανάλωση γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα είναι σε πτώση μετά το

(1) Δεδομένου ότι η Ελλάδα δεν είναι αυτόνομη σε γαλακτοκομικά προϊόντα ζήτησε, όταν οι αρχές της θεώρησαν ότι η γαλακτοπαραγωγή επρόκειτο να φθάσει το επίπεδο της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, αύξηση της εν λόγω ποσότητας κατά 20 % περίπου. — Γραπτή ερώτηση αριθ. 1084/91 του κ. Φίλιππου Πιέρρου στην Επιτροπή (EE C αριθ. 311 της 2.12.1991, σελίδα 23).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 — άρθρ. 15 και 16 (EE L 139 της 4.6.1988, σ. 12).

1987. Μειώθηκε πράγματι από περίπου 95 εκατομμύρια σε 91 εκατομμύρια τόνους το 1990, ενώ η παραγωγή που διατίθεται στο εμπόριο συνεχίζει να βρίσκεται το 1990 στο επίπεδο των 102 εκατομμυρίων τόνων περίπου. Η ανισορροπία μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης είναι κατά μείζονα λόγο ανησυχητική, διότι η κατανάλωση περιλαμβάνει σημαντικές επιδοτούμενες πωλήσεις βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη για ζωοτροφές.

2.19. Στην ΕΟΚ, η ανά κάτοικο κατανάλωση του συνόλου των γαλακτοκομικών προϊόντων εκπεφρασμένων σε ισοδύναμο ολόπαχου γάλακτος τοποθετείται σήμερα στα 310 κιλά περίπου ετησίως, ενώ πριν από δέκα έτη έφτανε μόλις τα 300 κιλά⁽¹⁾. Γενικά, η κατανάλωση γαλακτοκομικών προϊόντων αυξήθηκε στις μεσογειακές χώρες, όπου η κατανάλωση γαλακτοκομικών προϊόντων είναι ακόμη πιο χαμηλή, και μειώθηκε στα κράτη όπου ήταν υψηλότερη, ιδίως στην Ιρλανδία, στη Δανία και στο Ηνωμένο Βασίλειο.

2.20. Αυτή η εξέλιξη της κατανάλωσης επηρεάζεται όχι μόνο από τις τιμές του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων σε σχέση με τα υποκατάστατα προϊόντα, αλλά και από την αλλαγή των συνηθειών των καταναλωτών και από τη διαθεσιμότητα των προϊόντων υποκατάστασης του γάλακτος. Η λεπτομερής εξέταση αυτής της εξέλιξης οδηγεί στη διαπίστωση μιας ελαφράς αύξησης της κατανάλωσης γάλακτος και ναών προϊόντων (+ 10 % μεταξύ 1987 και 1990), μιας σημαντικότερης αύξησης της κατανάλωσης τυριού (+ 19,5 % μεταξύ 1983 και 1990 — βλέπε παράρτημα XII) και μιας ισχυρής πτώσης της κατανάλωσης αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (- 50 % μεταξύ 1983 και 1990 — βλέπε παράρτημα XI). Παρά τα κοινοτικά μέτρα για την προώθηση της κατανάλωσης γάλακτος, του κυριότερου γαλακτοκομικού προϊόντος, η πτωτική τάση επιταχύνθηκε κατά τα τελευταία έτη (- 12,7 % μεταξύ 1987 και 1990 — βλέπε παράρτημα X). Η αρνητική εξέλιξη της κατανάλωσης βουτύρου οφείλεται κυρίως στη μεταβολή της συμπεριφοράς των καταναλωτών που προσανατολίζονται στα ανταγωνιστικά προϊόντα, όπως η μαργαρίνη, τα ελαφρά βούτυρα και τα μείγματα γαλακτοκομικών και μη γαλακτοκομικών λιπαρών ουσιών. Αυτά τα νέα ανταγωνιστικά προϊόντα ορισμένων γαλακτοκομικών προϊόντων εμφανίζονται συνεχώς στις αγορές· τα μερίδιά τους στην αγορά είναι προς το παρόν αρκετά περιορισμένα, αλλά πρόκειται να αυξηθούν σε βαθμό που είναι δύσκολο να προβλεφθεί.

Η εξέλιξη των εξαγωγών και των εισαγωγών

2.21. Οι εξαγωγές σε ισοδύναμο γάλακτος, αφού έφθασαν το επίπεδο ρεκόρ των 16,5 εκατομμυρίων τόνων το 1988, από τα οποία 7 εκατομμύρια τόνοι

ισοδύναμου γάλακτος εξήχθησαν στην πρώην ΕΣΣΔ υπό μορφή βουτύρου, μειώθηκαν πάλι στα 12,8 εκατομμύρια τόνους το 1990.

2.22. Κατά την περίοδο που ακολούθησε την εισαγωγή του συστήματος των ποσοτώσεων, το μερίδιο της Κοινότητας στο διεθνές εμπόριο αυξήθηκε από 42,9 % το 1985 σε 48,1 % το 1990 επί ενός σχετικά σταθερού συνόλου που τοποθετείται μεταξύ 27 και 30 εκατομμυρίων τόνων.

2.23. Το 1990, οι εισαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα μπορούν να εκτιμηθούν σε περισσότερα από 4 εκατομμύρια τόνους. Οι εισαγωγές βουτύρου (88 728 τόνοι το 1990, δηλαδή περίπου 1,6 εκατομμύρια τόνοι ισοδύναμου γάλακτος) έχουν σχεδόν αποκλειστικό προορισμό το Ηνωμένο Βασίλειο (62 159 τόνοι το 1990). Όσον αφορά το τυρί, η Ιταλία (36 787 τόνοι), το Ηνωμένο Βασίλειο (20 062 τόνοι) και η Γερμανία (17 956 τόνοι) μοιράζονται το 1990 τα δύο τρίτα των εισαγωγών των 113 106 τόνων (περισσότερο από ένα εκατομμύριο τόνους ισοδύναμου γάλακτος).

2.24. Μολονότι ορισμένα παραδοσιακά κανάλια εισαγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα, ιδίως οι εισαγωγές βουτύρου στο Ηνωμένο Βασίλειο, έχουν, λόγω διεθνών συμφωνιών, διατηρηθεί μέχρι σήμερα παρά την κοινοτική προτίμηση, το σύνολο των εισαγωγών από τρίτες χώρες δεν αντιπροσωπεύει παρά ελάχιστο τμήμα της κοινοτικής κατανάλωσης γαλακτοκομικών προϊόντων (περίπου 4 %).

Επισιτιστική βοήθεια

2.25. Μέρος των κοινοτικών εξαγωγών (περίπου 10 %) οφείλεται στις δράσεις της επισιτιστικής βοήθειας. Η επισιτιστική βοήθεια υπέρ των αναπτυσσόμενων χωρών, γενικά των πιο πτωχών, αφορούσε το 1990 8 885 τόνους βουτυρελαίου και 74 647 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη. Η ενίσχυση αυτή σημειώνει πτωτικές τάσεις από το 1982. Πράγματι, τα προγράμματα επισιτιστικής βοήθειας της Κοινότητας μειώθηκαν από 150 000 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (περίπου 1,6 εκατομμύρια τόνους ισοδύναμου γάλακτος) και 45 000 τόνους βουτυρελαίου (περίπου 1,1 εκατομμύρια τόνους ισοδύναμου γάλακτος) σε 94 100 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (περίπου 1 εκατομμύριο τόνους ισοδύναμου γάλακτος) και σε 18 000 τόνους βουτυρελαίου το 1990 (περίπου 0,5 εκατομμύριο τόνους ισοδύναμου γάλακτος). Συνολικά, οι εξαγωγές στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας μειώθηκαν από περίπου 2,6 εκατομμύρια τόνους σε περίπου 1,4 εκατομμύρια τόνους ισοδύναμου γάλακτος (βλέπε επίσης στοιχείο 3.10). Οι δαπάνες του προϋπολογισμού για τη χρηματοδότηση αυτής της επισιτιστικής βοήθειας μειώθηκαν από 378,8 εκατ. ECU στο 1984 σε 103,3 εκατ. ECU το 1990 (βλέπε παράρτημα XV).

(¹) Το παράδοξο φαινόμενο η συνολική κατανάλωση να σημειώνει κάμψη (βλέπε στοιχείο 2.18) και η κατανάλωση ανά κάτοικο να σημειώνει αύξηση ερμηνεύεται από τις δημογραφικές διακυμάνσεις του πληθυσμού της Κοινότητας.

Ανισορροπία της αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων

2.26. Για να αξιολογηθεί η ισορροπία της αγοράς πρέπει να εξεταστούν ορισμένα αξιολογικά κριτήρια, δηλαδή το ποσοστό αυτάρκειας της Κοινότητας σε γαλακτοκομικά προϊόντα, η εξέλιξη των κοινοτικών αποθεμάτων καθώς και η εξέλιξη των εξαγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων, συμπεριλαμβανομένης της επισιτιστικής βοήθειας.

Το ποσοστό αυτάρκειας της Κοινότητας ανάλογα με τα διάφορα γαλακτοκομικά προϊόντα

2.27. Για τα τρία κυριότερα γαλακτοκομικά προϊόντα που αφορούν το διεθνές εμπόριο, δηλαδή το βούτυρο, το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και το τυρί, η Κοινότητα έχει υπερβεί κατά πολύ το επίπεδο της αυτάρκειάς της.

2.28. Κατά την περίοδο 1983-1990, η παραγωγή βουτύρου μειώθηκε σημαντικά. Το 1983, η παραγωγή βουτύρου υπερέβαινε την κατανάλωση κατά 50 %. Χάρη ιδίως στα ειδικά μέτρα που ελήφθησαν προκειμένου να ενθαρρυνθεί η κατανάλωση βουτύρου και λόγω της μείωσης της παραγωγής, η διαφορά μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης βουτύρου μειώθηκε, το 1990, σε 19 %.

2.29. Όσον αφορά το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, του οποίου η κατανάλωση εξακολουθεί να επιδοτείται σε μεγάλο βαθμό, η ανισορροπία επιδεινώθηκε παρά τη σημαντική μείωση της παραγωγής. Το 1990, η παραγωγή υπερέβαινε κατά 53 % την κοινοτική κατανάλωση, ενώ μέχρι το 1988, η σχέση κατανάλωσης και παραγωγής ήταν σαφώς πιο ισορροπημένη.

2.30. Λιγότερο σοβαρή εμφανίζεται η κατάσταση στον τυροκομικό τομέα όπου, χάρη στη σημαντική αύξηση της κατανάλωσης, η τελευταία παραμένει μικρότερη από την παραγωγή μόνο κατά 6 έως 8 %.

Η εξέλιξη των αποθεμάτων βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη

2.31. Τον Ιούνιο του 1991, τα αποθέματα βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη έφθασαν σε επίπεδο ισοδύναμο με κατανάλωση 3 και 6 μηνών αντίστοιχα. Αυτό το επίπεδο των αποθεμάτων δεν είναι υπέρμετρα ανησυχητικό. Αντίθετα, η ταχύτητα με την

οποία μπορούν τα αποθέματα να συσσωρευτούν δεν είναι παρά η αντανάκλαση της ανισορροπίας στις αγορές γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και δείχνει την εξάρτηση της κοινοτικής αγοράς από τις εξαγωγές που μπορούν να πραγματοποιηθούν σε μια δεδομένη στιγμή, όπως άλλωστε δείχνει η εξέλιξη των αποθεμάτων βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη κατά το 1990. Πράγματι, τα αποθέματα, τα οποία μεταξύ 1987 και 1989 είχαν μειωθεί σημαντικά φθάνοντας στο επίπεδο μερικών χιλιάδων τόνων, ξανάρχισαν να αυξάνουν γρήγορα από το δεύτερο εξάμηνο του 1990, φθάνοντας στις 30 Ιουνίου 1991 σε 450 000 τόνους βουτύρου και 498 000 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (βλέπε παράρτημα XIII και XIV). Αυτή η αύξηση των αποθεμάτων είναι η συνέπεια, αφενός, της μεγάλης διαφοράς (18 εκατομμύρια τόνοι το 1990) ανάμεσα στην παραγωγή (109 εκατομμύρια τόνοι το 1990) και στην κατανάλωση (91 εκατομμύρια τόνοι) και, αφετέρου, της μείωσης των εξαγωγών ιδίως το 1991 (1). Αντιστρόφως, τα αποθέματα δεν μειώνονται παρά μόνο με αργό ρυθμό, μολονότι η διάθεσή τους μέσα στην Κοινότητα επιδοτείται με σημαντικές ενισχύσεις.

Έλλειψη φερέγγων τρόπων διοχέτευσης στις εξαγωγές

2.32. Οι εξαγωγές προς τρίτες χώρες δεν μπορούν να αναπτυχθούν καθόλου για διάφορους λόγους, ιδίως διότι αποτελούν ήδη περίπου το ήμισυ του διεθνούς εμπορίου σε γαλακτοκομικά προϊόντα. Σε άλλα μέρη του κόσμου όπου η ζήτηση θα μπορούσε να είναι φερέγγα, ιδίως στην Ασία, οι πληθυσμοί καταναλώνουν κατά παράδοση λιγότερα γαλακτοκομικά προϊόντα από τις βιομηχανικές χώρες της Δύσης. Τα εξαγόμενα γαλακτοκομικά προϊόντα, ιδίως στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας, χρησιμοποιούνται συχνά για την ανασύσταση στη χώρα εισαγωγής γαλακτοκομικών προϊόντων που αποκαλούνται νωπά, όπως το ολόπαχο γάλα, τα γιαούρτια και τα νωπά τυριά. Στις πτωχότερες όμως αναπτυσσόμενες χώρες, που λαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος της επισιτιστικής βοήθειας, ούτε η αγοραστική δύναμη των εντόπιων πληθυσμών ούτε οι δημόσιοι πόροι δεν επιτρέπουν στις μικρές επιχειρήσεις ανασύστασης γαλακτοκομικών προϊόντων να ισοσκελίζουν τους λογαριασμούς τους.

Η συνεχιζόμενη ανισορροπία

2.33. Από το 1984, συναντάται τακτικά στις αιτιολογικές διαφόρων κανονισμών του Συμβουλίου (2) περιγραφή των επιδιωκόμενων στόχων με μέτρα που αποσκοπούν στον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής.

(1) Κυριότερη εξήγηση για τη μείωση των εξαγωγών αποτελεί ο πόλεμος στον Κόλπο.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 10).

2.34. Έτσι το Συμβούλιο διαπιστώνει το 1984 ότι η κατάσταση της αγοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικά πλεονάσματα που είναι το αποτέλεσμα της έλλειψης ισορροπίας ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση των γαλακτοκομικών προϊόντων. Στη συνέχεια, αντιλαμβάνεται ότι, παρά την εφαρμογή της εισφοράς συνυπευθυνότητας, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1079/77, η αύξηση της συλλογής γάλακτος συνεχίζεται με τέτοιο ρυθμό ώστε η διάθεση των συμπληρωματικών ποσοτήτων συνεπάγεται χρηματοδοτικές επιβαρύνσεις και δυσχέρειες στην αγορά, που θέτουν σε κίνδυνο το ίδιο το μέλλον της κοινής γεωργικής πολιτικής (1). Κατά το χρόνο της εισαγωγής του συστήματος των ποσοτώσεων το Συμβούλιο εκτιμά ότι, μετά από λεπτομερή εξέταση των διαφόρων δυνατών λύσεων για την αποκατάσταση της ισορροπίας στο γαλακτοκομικό τομέα, φαίνεται ότι, παρά τις δυσκολίες που είναι δυνατόν να συνεπάγεται η εφαρμογή της, η πιο αποτελεσματική μέθοδος, και συγχρόνως αυτή που έχει λιγότερο βίαιες συνέπειες όσον αφορά το εισόδημα των παραγωγών, συνίσταται στην καθιέρωση, ..., μιας συμπληρωματικής εισφοράς επί των ποσοτήτων γάλακτος που συλλέγονται πέραν ενός ορίου εγγύησης (2).

2.35. Δύο χρόνια αργότερα, το 1986, το Συμβούλιο διαπιστώνει (3) ότι η εξέλιξη της αγοράς δείχνει πως το επίπεδο των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων είναι μεγαλύτερο από το επίπεδο που είναι επιθυμητό προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης: ότι πρέπει, κατά συνέπεια, να μειωθούν οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες κατά 3 %.

2.36. Μετά από δύο ακόμη χρόνια, το 1988, το Συμβούλιο διαπιστώνει εκ νέου (4) ότι τα αποτελέσματα που έχουν ληφθεί από την εφαρμογή του εν λόγω καθεστώτος φαίνεται ότι θα είναι στο εξής ανεπαρκή για την επίτευξη, στο τέλος της περιόδου των πέντε ετών, του στόχου προσαρμογής της προσφοράς στη ζήτηση: ότι, επομένως, κρίνεται απαραίτητο να παραταθεί η διάρκεια του εν λόγω καθεστώτος σε οκτώ δωδεκάμηνες περιόδους.

2.37. Τον Ιούνιο του 1991, το Συμβούλιο θεωρεί ακόμη ότι η αγορά του γάλακτος και των γαλακτοκομικών

προϊόντων χαρακτηρίζεται από ένα μόνιμο πλεόνασμα και ότι, επειδή υπάρχει επιτακτική ανάγκη να επιτευχθεί κάποια ισορροπία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης, πρέπει να μειωθούν οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες (5).

2.38. Έτσι, καθ' όλη τη διάρκεια της εφαρμογής των μέτρων με σκοπό τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής, και ιδίως του συστήματος των ποσοτώσεων, επιβεβαιώνεται ο ίδιος στόχος, δηλαδή η επίτευξη ορισμένης ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης στο γαλακτοκομικό τομέα.

2.39. Οι διαπιστώσεις του Συμβουλίου που απαριθμούνται πιο πάνω δείχνουν ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, αντιμέτωπος με την ανάγκη περιορισμού των δαπανών που απορρέουν από την αύξηση των πλεονασμάτων στην αγορά του γάλακτος, επέλεξε την εισαγωγή του συστήματος των ποσοτώσεων από τη μείωση των τιμών στήριξης σε αυτή την αγορά, οι οποίες θα τόνωναν τις παραγωγές που συχνά είναι δύσκολο να διατεθούν. Στηρίζοντας τις τιμές σε επίπεδα που λαμβάνουν υπόψη περισσότερο κοινωνικές απαιτήσεις που συνδέονται με τη διατήρηση των εισοδημάτων παρά με την πραγματικότητα της αγοράς, η Κοινότητα απομακρύνθηκε εντούτοις από τη λογική της κατανομής των πόρων σε συνάρτηση με την οικονομική απόδοση, εφόσον οι παραγωγοί αποκτούν τη δυνατότητα να παράγουν ορισμένη ποσότητα γάλακτος που απαλλάσσεται από την καταβολή εισφοράς, πράγμα που δημιουργεί μια πρόσοδο, ανεξάρτητα από τις αντίστοιχες ικανότητές τους.

3. ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ

3.1. Η κοινή οργάνωση των αγορών (ΚΟΑ) στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων θεσπίστηκε, ταυτόχρονα με τις περισσότερες άλλες κοινές οργανώσεις των αγορών, το 1968 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968. Σήμερα, η κοινή οργάνωση των αγορών καλύπτει το νοπό γάλα, το συμπυκνωμένο και το γάλα σε σκόνη, καθώς και την κρέμα γάλακτος, το βούτυρο και ορισμένα είδη τυριών. Έμμεσα, όλα τα γαλακτοκομικά προϊόντα επωφελούνται από το σύστημα παρέμβασης που τέθηκε σε εφαρμογή για το βούτυρο και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη.

Οι στόχοι

3.2. Η κοινή οργάνωση των αγορών αποσκοπεί στην επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στο άρθρο 39

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — τρίτη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 10).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — τέταρτη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 10).

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1335/86 του Συμβουλίου της 6ης Μαΐου 1986 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — δεύτερη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 119 της 8.5.1986, σ. 19).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1109/88 του Συμβουλίου της 25ης Απριλίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — πρώτη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 110 της 29.4.1988, σ. 27).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1630/91 του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1991 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — δεύτερη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 150 της 15.6.1991, σ. 19).

της Συνθήκης. Για την υλοποίηση αυτών των στόχων, η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ένα μοναδικό σύστημα συναλλαγών στα εξωτερικά σύνορα και μέτρα παρέμβασης στην αγορά που λαμβάνονται στα κράτη μέλη από οργανισμούς παρέμβασης. Αυτά τα μέτρα πρέπει να καταστούν ομοιόμορφα, ώστε να μην παρακαλύεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εν λόγω προϊόντων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

3.3. Η Επιτροπή πρέπει συνεπώς, μέσω της διαχείρισης της κοινής οργάνωσης των αγορών, να σταθεροποιεί τις αγορές και να διασφαλίζει δίκαιο εισόδημα στους γαλακτοπαραγωγούς χάρη στη διατήρηση της τιμής στην αγορά του γάλακτος σε ενδεικτικό επίπεδο κατάλληλο για κάθε γαλακτοκομική περίοδο, αλλά ομοιόμορφο για όλη την Κοινότητα. Πρέπει επίσης να μεριμνά για την εξασφάλιση λογικών τιμών στους καταναλωτές.

Τα μέσα και οι μηχανισμοί

3.4. Με τη σταθεροποίηση των τιμών, ιδίως του βουτύρου και του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, η Επιτροπή κατορθώνει να διατηρεί την τιμή του ολόπαχου γάλακτος στο επιθυμητό επίπεδο. Η επιλογή να εστιασθεί η παρέμβαση στα δύο αυτά προϊόντα οφείλεται στο γεγονός ότι τα τυχόν πλεονάσματα γάλακτος μετατρέπονται κυρίως σε βούτυρο και σε αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη λόγω της εύκολης αποθεματοποίησής τους.

Οι τιμές παρέμβασης

3.5. Τα μέσα που τίθενται σε εφαρμογή για τη διαχείριση της κοινής οργάνωσης των αγορών περιλαμβάνουν «κυρίως τον ετήσιο καθορισμό μιας ενδεικτικής τιμής (1) για το γάλα, τιμών κατωφλίου (2) για τα προϊόντα οδηγούς των καταναμημένων σε ομάδες

(1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968, άρθρο 3 (ΕΕ L 148 της 28.6.1968, σ. 13) ορίζει ότι πριν από την 1η Αυγούστου κάθε έτους και για τη γαλακτοκομική περίοδο που αρχίζει το επόμενο έτος, καθορίζεται ενδεικτική τιμή για το γάλα που περιέχει 3,7 % λιπαρές ουσίες, παραδοτέο στο γαλακτοκομείο. Αυτή η ενδεικτική τιμή είναι «η τιμή που επιδιώκεται να εξασφαλιστεί για το σύνολο του γάλακτος που πωλείται από τους παραγωγούς κατά τη διάρκεια της γαλακτοκομικής περιόδου, κατά τη δυνατότητα καταναλώσεως που προσφέρεται στην αγορά της Κοινότητας και στις εξωτερικές αγορές».

(2) Το Συμβούλιο, αποφαινόμενο μετά από πρόταση της Επιτροπής, καθορίζει κάθε χρόνο, για την επόμενη γαλακτοκομική περίοδο, τις τιμές κατωφλίου για ορισμένα προϊόντα. Οι τιμές αυτές καθορίζονται έτσι ώστε, λαμβανομένης υπόψη της αναγκαίας προστασίας της μεταποιητικής βιομηχανίας της Κοινότητας, οι τιμές των εισαγόμενων γαλακτοκομικών προϊόντων να βρίσκονται σε επίπεδο που να αντιστοιχεί με την ενδεικτική τιμή του γάλακτος.

γαλακτοκομικών προϊόντων... και μιας τιμής παρεμβάσεως (3) για το βούτυρο» (4), το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και ορισμένα τυριά.

Τα μέτρα παρέμβασης

3.6. Τα μέτρα παρέμβασης έχουν σκοπό να εξασφαλιστεί η κοινή ενδεικτική τιμή για το γάλα το παραδοτέο στο γαλακτοκομείο. Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαίο, εκτός από τις παρεμβάσεις για το βούτυρο και τη νοπή κρέμα γάλακτος, να προβλεφθούν άλλα κοινοτικά μέτρα παρεμβάσεως που να αποσκοπούν στην υποστήριξη της αξιοποιήσεως των πρωτεϊνών του γάλακτος και των τιμών εκείνων των προϊόντων που έχουν ιδιαίτερη σημασία στη διαμόρφωση των τιμών παραγωγής γάλακτος (4). Τα μέτρα παρέμβασης συγκεκριμενοποιούνται ιδίως με την αγορά σε προκαθορισμένη τιμή από τους οργανισμούς παρέμβασης των πλεονασμάτων βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, καθώς και τυριού, ιδίως του Grana Padano και του Parmigiano Reggiano, που τους προσφέρονται, όταν τα πλεονάσματα αυτά προκαλούν σημαντική πτώση των τιμών στην αγορά. Τα αγοραζόμενα πλεονάσματα αποθεματοποιούνται σε κρατικές αποθήκες. Καταβάλλονται επίσης ενισχύσεις για την ιδιωτική αποθεματοποίηση αυτών των προϊόντων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται εποχιακά πλεονάσματα.

Τα μέτρα διάθεσης

3.7. Από το 1974, η Κοινότητα έλαβε μέτρα για την εξυγίανση της ανισορροπίας της αγοράς. Για την απορρόφηση των πλεονασμάτων της παραγωγής χορηγεί, με σκοπό την τόνωση της εσωτερικής ζήτησης, ενισχύσεις για τη χρησιμοποίηση του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, ενισχύσεις για τη χρησιμοποίηση λιπαρών ουσιών από βούτυρο (π.χ. ενισχύσεις για την αγορά βουτύρου από ιδρύματα και οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, βουτύρου ζαχαροπλαστικής,...) και επιδοτήσεις για το γάλα στους μαθητές.

3.8. Εξάλλου, οι εξαγωγείς δικαιούνται επιστροφές για τις πωλήσεις τους στη διεθνή αγορά. Τα πλεονάσματα της παραγωγής, που τείνουν να διαιωνιστούν, έχουν την τάση να συμπιέζουν τις τιμές στη διεθνή αγορά και, μέσω των επιστροφών που ενισχύονται κατ' αυτό τον τρόπο, αυξάνουν τις δαπάνες του προϋπολογισμού της Κοινότητας.

(3) Οι τιμές παρέμβασης καθορίζονται για το βούτυρο, το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και ορισμένα τυριά. Ο οργανισμός παρέμβασης υποχρεούται να αγοράζει τις ποσότητες που ανταποκρίνονται σε ορισμένα κριτήρια ποιότητας οι οποίες προσφέρονται στην τιμή αυτή, εφόσον οι αγορές δεν έχουν ανασταλεί. Στην περίπτωση αυτή, για το βούτυρο, μπορεί να εφαρμοστεί σύστημα αγοράς με διαγωνισμό. Οι αγορές του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη περιορίζονται στην περίοδο από την 1η Μαρτίου μέχρι την 31η Αυγούστου και σε ποσότητα 106 000 τόνων. Πέραν αυτών, οι αγορές μπορούν να ανασταλούν και η στήριξη της αγοράς πραγματοποιείται με άλλα μέτρα.

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 — δεύτερη αιτιολογική σκέψη — (ΕΕ L 148 της 28.6.1968, σ. 13).

3.9. Η επισιτιστική βοήθεια, υπό μορφή βουτυρελαίου (1) (ελαίου από βούτυρο με τουλάχιστον 99,8 % λιπαρές ουσίες γάλακτος) και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, θεωρήθηκε, τουλάχιστον στην αρχή, μέτρο διάθεσης των πλεονασμάτων της παραγωγής, διότι οι καταναλωτικές συνήθειες μπορεί να αλλάξουν και οι δικαιούχοι αναπτυσσόμενες χώρες θα μπορούσαν να μετατραπούν σε φερέγγυες αγορές.

3.10. Παρά τα μέτρα αυτά, χρειάστηκε στο παρελθόν να πραγματοποιηθούν κατά περιοδικά διαστήματα πωλήσεις εκκαθάρισης των αποθεμάτων σε τιμές χαμηλότερες από τις τιμές παρέμβασης (π.χ.: πώληση 307 000 τόνων βουτύρου στην πρώην ΕΣΣΔ το 1988).

Το καθεστώς των συναλλαγών

3.11. Η δημιουργία ενιαίας αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων για την Κοινότητα συνεπάγεται, εκτός από ενιαίο καθεστώς τιμών, τη σύσταση ενιαίου καθεστώτος συναλλαγών στα εξωτερικά σύνορά της. Αυτό το καθεστώς συναλλαγών παράλληλα προς το σύστημα παρεμβάσεων, που περιλαμβάνει σύστημα εισφορών κατά την εισαγωγή και επιστροφών κατά την εξαγωγή, έχει επίσης σκοπό να σταθεροποιεί την κοινοτική αγορά, εμποδίζοντας ιδίως την επίδραση των διακυμάνσεων των τιμών της διεθνούς αγοράς στις τιμές που εφαρμόζονται στο εσωτερικό της Κοινότητας (2).

3.12. Επειδή οι κοινοτικές τιμές είναι πολύ υψηλότερες από τις διεθνείς τιμές, οι εξαγωγές καθίστανται δυνατές μόνο χάρη στις επιστροφές που καταβάλλονται στους εξαγωγείς. Το κόστος των εξαγωγών για τις δαπάνες επιστροφών αυξήθηκε από 1 943,4 εκατ. ECU το 1984 σε 1 945,8 εκατ. ECU το 1990, αφού πέρασε από το υψηλότερο στοιχείο των 3 082,4 εκατ. ECU το 1988.

Τα μέτρα με στόχο τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής

3.13. Βοηθούσης της εμπειρίας, οι λαμβάνοντες αποφάσεις σε κοινοτικό επίπεδο πείσθηκαν ότι δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί ισορροπία στην αγορά του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων λαμβάνοντας μέτρα μόνο για τη ζήτηση και αδιαφορώντας για την προσφορά. Εντούτοις, θεώρησαν ότι μια άμεση μείωση των τιμών που θα αρκούσε για την αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς απότομη μείωση των εισοδημάτων των γεωργών. Έτσι, σε μια πρώτη φάση, εισήγαγαν τη γραμμική εισφορά, που αποκαλείται

ακόμη εισφορά συνυπευθυνότητας, για να φθάσουν τελικά στο σύστημα των ποσοτώσεων.

Η γραμμική εισφορά ή εισφορά συνυπευθυνότητας

3.14. Γνωρίζοντας ότι η καθαρή τιμή που εισπράττειται από τον παραγωγό είναι ο πρωταρχικός παράγων που επηρεάζει την προσφορά σε μεγάλο βαθμό, θεσπίστηκε το 1977 η εισφορά συνυπευθυνότητας (3). Εκείνη την εποχή το Συμβούλιο, το οποίο, στην αρχή κάθε περιόδου, καθορίζει την ενδεικτική τιμή του γάλακτος για την ερχόμενη περίοδο, εκτιμούσε ότι έπρεπε να συσταθεί αμεσότερη σχέση ανάμεσα στην παραγωγή και στις δυνατότητες διάθεσης των γαλακτοκομικών προϊόντων καθιερώνοντας για μια πολυετή περίοδο (που δεν καθορίστηκε ποτέ) εισφορά συνυπευθυνότητας η οποία εφαρμόζεται κατά τρόπο ενιαίο στο σύνολο των ποσοτήτων γάλακτος που παραδίδονται στα γαλακτοκομεία καθώς και σε ορισμένες πωλήσεις γαλακτοκομικών προϊόντων στο αγρόκτημα. Οι παραγωγοί υποχρεώνονταν έτσι να αναλάβουν εν μέρει την ευθύνη χρηματοδότησης των πλεονασμάτων τους.

3.15. Η εισφορά συνυπευθυνότητας, η οποία καθορίστηκε το Σεπτέμβριο του 1977 σε ποσοστό 1,5 % της ενδεικτικής τιμής, υπέστη διαδοχικές αυξήσεις για να φθάσει στο 3 % για την περίοδο 1984/85. Από την 1η Απριλίου 1989, επειδή συνεπεία των πωλήσεων βουτύρου στην πρώην ΕΣΣΔ, της εισαγωγής του συστήματος των ποσοτώσεων και της ευνοϊκής συγκυρίας των τιμών που ίσχυαν στις εξαγωγικές αγορές τα κοινά αποθέματα ήταν σχεδόν ανύπαρκτα, το Συμβούλιο επανέφερε το βασικό ποσοστό στο 1,5 %. Η εισφορά αυτή δεν εφαρμόζεται στους Πορτογάλους παραγωγούς ούτε στους παραγωγούς των ορεινών ή μειονεκτικών περιοχών (4).

3.16. Το 1984, το Συμβούλιο διαπίστωσε (5) ότι η εισφορά συνυπευθυνότητας είχε χάσει, με την πάροδο των ετών, την αποτελεσματικότητά της και δεν μπόρεσε να εμποδίσει τη μεγέθυνση της έλλειψης ισορροπίας από την οποία πάσχει η αγορά του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων στις αρχές της δεκαετίας του '80. Η αποτελεσματικότητα της εισφοράς συνυπευθυνότητας αμφισβητήθηκε οριστικά, εφόσον καταργήθηκε στα πλαίσια της αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής.

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1079/77 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 περί εισφοράς συνυπευθυνότητας και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (EE L 131 της 26.5.1977, σ. 6).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1079/77 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 περί εισφοράς συνυπευθυνότητας και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — άρθρο πρώτο παράγραφοι 2 και 3 (EE L 131 της 26.5.1977, σ. 6).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — τέταρτη αιτιολογική σκέψη — (EE L 90 της 1.4.1984, σ. 10).

(1) Οι απαιτήσεις σχετικά με τη σύνθεση και την ποιότητα του βουτυρελαίου περιγράφονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων που πρέπει να παρέχονται στο πλαίσιο της κοινοτικής επισιτιστικής βοήθειας (EE C 114 της 29.4.1991, στοιχείο I.E.1., σ. 6).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 — έκτη αιτιολογική σκέψη — (EE L 148 της 28.6.1968, σ. 13).

Άλλα μέτρα με στόχο την αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων

3.17. Η εισαγωγή της εισφοράς συνυπευθυνότητας συνοδεύθηκε από «ειδικά μέτρα τα οποία ευνοούν τη διεύρυνση των αγορών και τη διάθεση των πλεονασμάτων στην αγορά της Κοινότητας και στη διεθνή αγορά» (1). Το προϊόν της γραμμικής εισφοράς ενσωματώνεται στο σύστημα των παρεμβάσεων και χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση των ενεργειών στην αγορά, για τη βελτίωση της ποιότητας του γάλακτος και για την επιδότηση της πώλησης γάλακτος στους μαθητές. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων εξετάστηκε στην ειδική έκθεση αριθ. 1/86 του Συνεδρίου (2).

3.18. Στα μέτρα αυτά το Συμβούλιο πρόσθεσε και άλλα με στόχο επίσης τη μείωση της προσφοράς, όπως οι ενισχύσεις για τη μείωση του αριθμού των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής, οι πριμοδοτήσεις για τη μη εμπορία του γάλακτος ή η πριμοδότηση για τη μετατροπή της αγέλης (3).

3.19. Εξάλλου, η πολιτική των αγορών στην παρέμβαση υπό μορφή «ανοικτού ταμείου» τροποποιήθηκε επίσης, περιορίζοντας αφενός τις αγορές στην παρέμβαση σε μια περίοδο τους έτους (4) και, αφετέρου, επιτρέποντας την αναστολή των αγορών στην παρέμβαση, εφόσον η κατάσταση της αγοράς δικαιολογεί τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου αναστολής των αγορών στην παρέμβαση, η σταθερότητα της αγοράς μπορεί να διαφυλάσσεται με την προσφυγή στην τεχνική των μόνιμων δημοπρασιών (5) ή με την επανάληψη των αγορών όταν η τιμή της αγοράς πέφτει, κατά τη διάρκεια μιας αντιπροσωπευτικής περιόδου, κάτω από ένα κατώτερο όριο (π.χ. το 92 % της τιμής παρέμβασης).

Το σύστημα των ποσοτώσεων

3.20. Τέλος, ένα άλλο σύστημα με στόχο τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής, κοινώς αποκαλούμενο «σύ-

στημα των ποσοτώσεων στον τομέα του γάλακτος», θεσπίστηκε από το Συμβούλιο κατά τον καθορισμό των τιμών για την περίοδο 1984/85 και αποτελεί στο εξής το κεντρικό μέτρο για τον περιορισμό της προσφοράς. Το εν λόγω σύστημα προβλέπει τον καθορισμό ετήσιας ατομικής ποσότητας αναφοράς, η υπέρβαση της οποίας συνδυάζεται de jure με χρηματική «κύρωση», τη συμπληρωματική εισφορά. Μολονότι αρχικά θεσπίστηκε για περίοδο 5 ετών, το σύστημα αυτό παρατάθηκε, το 1988 (6), μέχρι τις 31 Μαρτίου 1992. Το 1992, το Συμβούλιο διατήρησε, στα πλαίσια της αναθεώρησης της ΚΓΠ, το σύστημα των ποσοτώσεων στον τομέα του γάλακτος για περίοδο οκτώ ετών.

3.21. Το σύστημα των ποσοτώσεων διακρίνει τις «παραδόσεις» στα γαλακτοκομεία και στα άλλα είδη βιομηχανικών ή εμπορικών επιχειρήσεων, που αποτελούν τον κυριότερο τρόπο διάθεσης του γάλακτος, από τις «απευθείας πωλήσεις» στους καταναλωτές γάλακτος ή άλλων παράγωγων προϊόντων από αγροκτήματα. Όσον αφορά τις πωλήσεις, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα επιλογής (βλέπε παράρτημα XXVI) ανάμεσα σε δύο εναλλακτικές λύσεις για την εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς: την εναλλακτική λύση Α, στην οποία η εισφορά οφείλεται απευθείας από κάθε παραγωγό που υπερέβη την ποσόστωσή του, και την εναλλακτική λύση Β, στην οποία η εισφορά οφείλεται από τον αγοραστή (γαλακτοκομική ή άλλη επιχείρηση) ο οποίος μετακυλίζει στη συνέχεια την εισφορά στους παραγωγούς που προκάλεσαν την υπέρβαση. Οι παραγωγοί που έχουν υπερβεί την ειδική ποσόστωσή τους «απευθείας πωλήσεις» υποχρεούνται να καταβάλουν την εισφορά στον αρμόδιο οργανισμό. Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι η Επιτροπή πρέπει, λαμβάνοντας υπόψη την κτηθείσα εμπειρία εδώ και 8 έτη στα διάφορα κράτη μέλη, να εξετάσει ποια από τις δύο εναλλακτικές λύσεις Α ή Β ενδείκνυται, ιδίως από άποψη χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει το σύστημα των ποσοτώσεων, δηλαδή τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής. Το Δεκέμβριο του 1992, το Συμβούλιο ενέκρινε, στα πλαίσια του νέου συστήματος, τη σύσταση της Επιτροπής του 1991 σχετικά με την ενιαία λύση.

3.22. Για τις περιόδους 1984/85 έως 1988/89, η συνολική εγγυημένη ποσότητα για τις παραδόσεις στα γαλακτοκομεία καθορίστηκε, κατ' αρχήν, στο επίπεδο των παραδόσεων του 1981, αυξημένων κατά 1 %. Η συνολική εγγυημένη ποσότητα για τις παραδόσεις στην Κοινότητα των 10 καθοριζόταν έτσι σε 99,5 εκατομμύρια τόνους, εκτός από την περίοδο 1984/85 για την οποία είχε προβλεφθεί μεταβατική περίοδος με ποσόστωση 99,9 εκατομμυρίων τόνων προκειμένου να διευκολυνθεί η προσαρμογή του τομέα.

3.23. Η υπέρβαση της ατομικής ποσότητας αναφοράς έχει ως «κύρωση» την επιβάρυνση των παραγωγών με την καταβολή κοινοτικής προσφοράς, η οποία ονομάζεται «συμπληρωματική εισφορά». Η εισφορά αυτή,

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1079/77 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 περί εισφοράς συνυπευθυνότητας και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 131 της 26.5.1977, σ. 6).

(2) Ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετική με τις ενέργειες στα πλαίσια συμβάσεων για τη διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, χρηματοδοτούμενες από το προϊόν της εισφοράς συνυπευθυνότητας (ΕΕ C 127 της 26.5.1986).

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1078/77 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 (ΕΕ L 131 της 26.5.1977, σ. 1).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 773/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 1).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 777/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 που τροποποιεί το καθεστώς των αγορών στην παρέμβαση για το βούτυρο και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 10).

(6) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 777/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 που τροποποιεί το καθεστώς των αγορών στην παρέμβαση για το βούτυρο και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 10).

(6) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1109/88 του Συμβουλίου της 25ης Απριλίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 110 της 29.4.1988, σ. 27).

που θεσπίστηκε με ισχύ από την 1η Απριλίου 1984 (1), πλήττει σοβαρά τις ποσότητες που διατίθενται στο εμπόριο καθ' υπέρβαση της ποσόστωσης. Πράγματι, το ποσό της εισφοράς πρέπει, κατ' αρχήν, να ακυρώνει το έσοδο που αντιστοιχεί σε κάθε ποσότητα γάλακτος που παραδίδεται στα γαλακτοκομεία ή πωλείται απευθείας από τον παραγωγό πέρα από την προηγουμένως κατανομηθείσα ατομική ποσότητα αναφοράς.

3.24. Η χρηματική ποινή που εισπράττεται επί των ποσοτήτων γάλακτος που παραδίδονται από τους παραγωγούς καθ' υπέρβαση της ποσόστωσής τους είχε αρχικά καθοριστεί, ανά χιλιόγραμμο υπέρβασης, σε 75 % της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος (2) για τις παραδόσεις της εναλλακτικής λύσης Α και τις απευθείας πωλήσεις και σε 100 % για τις παραδόσεις της εναλλακτικής λύσης Β (βλέπε στοιχείο 3.21). Από το 1987 είναι ίδια και για τους δύο τύπους παράδοσης (100 % και στη συνέχεια 115 % το 1990). Η χρηματική ποινή (75 % της ενδεικτικής τιμής) δεν έχει αλλάξει για τις απευθείας πωλήσεις (βλέπε παράρτημα VIII). Έτσι, για παράδειγμα, για την περίοδο 1990/91 η ενδεικτική τιμή του γάλακτος καθορίστηκε σε 268,1 ECU ανά τόνο. Για τις υπερβάσεις της ειδικής ποσόστωσης σχετικά με τις απευθείας πωλήσεις η συμπληρωματική εισφορά είναι $268,1 \times 75 \% = 201,1$ ECU ανά τόνο, ενώ για τους δύο τύπους παραδόσεων η πληρωτέα χρηματική ποινή σε περίπτωση υπέρβασης είναι $268,1 \times 115 \% = 308,3$ ECU ανά τόνο. Στην ανακοίνωσή της τον Ιούλιο του 1991 στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εξέλιξη και το μέλλον της κοινής γεωργικής πολιτικής, η Επιτροπή συνιστά, σε περίπτωση υπέρβασης της ατομικής ποσότητας αναφοράς, να είναι η επιβλητέα ποινή στους παραγωγούς που έχουν μια ποσόστωση «απευθείας πωλήσεις» η ίδια με εκείνη που καταβάλλεται από τους άλλους παραγωγούς.

Δημοσιονομικές δαπάνες και έσοδα του γαλακτοκομικού τομέα

3.25. Ο τομέας του γάλακτος είναι μέχρι το 1989 ο δαπανηρότερος (περίπου 20 % των δαπανών του ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις) από όλους τους τομείς της κοινής γεωργικής πολιτικής. Μόνο μετά το 1990 οι πληρωμές υπέρ της ΚΟΑ των λιπαρών ουσιών και των πρωτεϊνών των υπερβαίνουν τις σχετικές με την αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων (βλέπε παράρτημα XXI).

(1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 856/84, της 31ης Μαρτίου 1984, θεσπίζει επομένως, με ισχύ από την 1η Απριλίου 1984, «συμπληρωματική εισφορά» σε βάρος των παραγωγών γάλακτος που υπερβαίνουν την ετήσια ποσότητα αναφοράς που τους χορηγήθηκε προηγουμένως»

(2) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 ορίζει, στο άρθρο 3 (EE L 148 της 28.6.1968, σ. 13) ότι, πριν από την 1η Αυγούστου κάθε έτους και για τη γαλακτοκομική περίοδο που αρχίζει το επόμενο έτος, καθορίζεται ενδεικτική τιμή για το γάλα. Αυτή η ενδεικτική τιμή είναι «η τιμή που επιδιώκεται να εξασφαλιστεί για το σύνολο του γάλακτος που πωλείται από τους παραγωγούς κατά τη διάρκεια της γαλακτοκομικής περιόδου, κατά τη δυνατότητα καταναλώσεως που προσφέρεται στην αγορά της Κοινότητας και στις εξωτερικές αγορές».

Η εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού

3.26. Μολονότι οι συνολικές δαπάνες του ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις έχουν, μεταξύ 1983 και 1991, διπλασιασθεί για να ανέλθουν το 1991 σε 31 527,8 εκατ. ECU, οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια της ΚΟΑ στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων έχουν παραμείνει, από την εισαγωγή του συστήματος των ποσοτώσεων, στο ίδιο επίπεδο. Εντούτοις, από το 1983 έως το 1984 οι δαπάνες έχουν αυξηθεί κατά 1 371,9 εκατ. ECU (+ 27,8 %). Αυτό το πλεόνασμα δαπανών εξηγείται από την αύξηση κατά 611,4 εκατ. ECU για τα έξοδα αποθεματοποίησης και κατά 616,6 εκατ. ECU για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή (βλέπε παράρτημα I), πράγμα που αντικατοπτρίζει τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν τότε στην εν λόγω αγορά.

3.27. Οι συνολικές δαπάνες στο γαλακτοκομικό τομέα το 1991 ανήλθαν, πριν από το συμψηφισμό με τη γραμμική εισφορά και τη συμπληρωματική εισφορά, σε 6 786,3 εκατ. ECU, σημειώνοντας αύξηση περίπου 700 εκατ. ECU σε σχέση με το προηγούμενο οικονομικό έτος, αλλά στο ίδιο επίπεδο με εκείνες των οικονομικών ετών 1988 και 1989 που είχαν χαρακτηριστεί από επιστροφές κατά την εξαγωγή ιδιαίτερα υψηλές (βλέπε παράρτημα I). Οι σημερινές δαπάνες είναι εντούτοις κοντά στο ονομαστικό επίπεδο που καταγράφηκε το 1984, δηλαδή κατά το χρόνο της εισαγωγής του συστήματος των ποσοτώσεων. Πρέπει εντούτοις να υπογραμμισθεί ότι, από το οικονομικό έτος 1989, μια δαπάνη ορισμένης σημασίας, οι επιστροφές στα κράτη μέλη για τα μέτρα διάθεσης του βουτύρου των δημόσιων αποθεμάτων (3 200 εκατ. ECU αποδοτέα σε 4 έτη), καταχωρείται λογιστικά εκτός του κεφαλαίου 20 — γάλα και γαλακτοκομικά προϊόντα — το 1991, αυτή η δαπάνη ανήλθε σε 797,4 εκατ. ECU.

3.28. Εξετάζοντας τα διάφορα είδη δαπανών για την ΚΟΑ αυτή, διαπιστώνεται ότι οι δαπάνες στην παρέμβαση μειώθηκαν σταδιακά από 2 729,7 εκατ. ECU το 1983 σε 2 133,9 εκατ. ECU το 1991. Οι δαπάνες διάθεσης κυμαίνονται μεταξύ 400 και 900 εκατ. ECU ετησίως, στις οποίες πρέπει επίσης να προστεθούν οι 4 ετήσιες δόσεις περίπου 800 εκατ. ECU προκειμένου να αποδοθεί, από το 1989, στα κράτη μέλη η προχρηματοδότηση των εξόδων διάθεσης των δημόσιων αποθεμάτων βουτύρου στα οποία υποβλήθηκαν το 1987 και το 1988. Το κόστος των μέτρων με στόχο τον έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής, ιδίως υπό μορφή αποζημιώσεων για την οριστική εγκατάλειψη ή την προσωρινή αναστολή της γαλακτοπαραγωγής, ανέρχεται το 1991 σε 688,3 εκατ. ECU.

Η εξέλιξη των εσόδων του προϋπολογισμού

3.29. Από πλευράς εσόδων, η γραμμική εισφορά, η οποία αποτελεί την κύρια θέση, μειώθηκε από 527,4 εκατ. ECU το 1983 σε 292,0 εκατ. ECU το 1991. Η

συμπληρωματική εισφορά υφίσταται διακυμάνσεις αρκετά σημαντικές που προέρχονται αφενός από τη διακύμανση των υπερβάσεων των ποσοστώσεων και αφετέρου από τους ποικίλους συμψηφισμούς στο ίδιο κονδύλιο του προϋπολογισμού, που εξετάζονται στο στοιχείο 3.30 της παρούσας έκθεσης, με τις δαπάνες που επέτρεψε ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 για τη χρηματοδότηση της εξαγοράς ποσοστώσεων εν όψει της αναδιάρθρωσης της γαλακτοπαραγωγής: το 1985 ιδίως, η εισφορά μεταφράστηκε σε δαπάνη που οφειλόταν στην επιστροφή στη Γερμανία της εισφοράς που καταβλήθηκε αχρεωστήτως στο ΕΓΤΠΕ το 1984. Το σύνολο της εισφοράς συνυπευθυνότητας και της συμπληρωματικής εισφοράς δεν αποτελεί παρά μόνο 5,9 % του συνόλου των δαπανών του γαλακτοκομικού τομέα, εξαιρουμένων των ειδικών μέτρων ενίσχυσης για τη μείωση της παραγωγής.

Καταλογισμός στον προϋπολογισμό ορισμένων εσόδων στο γαλακτοκομικό τομέα

3.30. Η συμπληρωματική εισφορά, όπως η εισφορά συνυπευθυνότητας, δεν αποτελεί κοινοτικό ίδιο πόρο κατά την έννοια του άρθρου 201 της συνθήκης. Θεωρείται αρνητική δαπάνη υπέρ του κεφαλαίου 20 «γάλα και γαλακτοκομικά προϊόντα» του τίτλου 2 του μέρους Β του προϋπολογισμού. Το Συνέδριο υπενθυμίζει την ήδη διατυπωθείσα κριτική του για τη χρησιμοποίηση της μεθόδου των αρνητικών δαπανών με την εγγραφή στον προϋπολογισμό ορισμένων εσόδων που αφαιρούνται από τις δαπάνες (βλέπε ακόμη την τελευταία ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1990, σημεία 3.21 — 3.22) (1). Η πρακτική που συνίσταται στο να περιλαμβάνονται αρνητικές θέσεις στον προϋπολογισμό των δαπανών είναι αντίθετη με τη δημοσιονομική αρχή της καθολικότητας που καθιερώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1 του δημοσιονομικού κανονισμού με τους εξής όρους: τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται για το ολικό ποσό τους στον προϋπολογισμό και στους λογαριασμούς χωρίς προσαρμογή (συμψηφισμό) μεταξύ τους (2).

4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΜΕΤΡΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ

4.1. Τα μέτρα αυτά, έχοντας καθοριστεί αρχικά σε ένα πολύ υψηλό επίπεδο σε σχέση με τη ζήτηση των εγγυημένων ποσοτήτων αναφοράς, από την έναρξη εφαρμογής του καθεστώτος των ποσοστώσεων και μετά μειώθηκαν επανειλημμένα από το Συμβούλιο (βλέπε παράρτημα IV).

Εξέλιξη της παραγωγής και των ποσοστώσεων

4.2. Ως προσωρινός απολογισμός, πρέπει να εξεταστεί αν το καθεστώς των ποσοστώσεων, ιδίως από την

πλευρά των παραδόσεων στα γαλακτοκομεία, που είναι το σημαντικότερο συστατικό στοιχείο του, επέτυχε να ελέγχει την παραγωγή κατά τη διάρκεια διαδοχικών γαλακτοκομικών περιόδων.

4.3. Μετά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του καθεστώτος (1984-1985) οι παραδόσεις διατηρήθηκαν σταθερά πάνω από τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες για το σύνολο της Κοινότητας, μολονότι μειώθηκαν από 99,2 εκατ. τόνους την πρώτη περίοδο εμπορίας σε 93,3 εκατ. τόνους (εξαιρουμένης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας) για την έβδομη περίοδο εμπορίας (1990/91). Η μείωση της παραγωγής συγκεντρώθηκε στην τέταρτη (1987/88) και στην πέμπτη περίοδο εμπορίας (1988/89), για τις οποίες οι ποσοστώσεις μειώθηκαν επειδή συνέπιπταν με την εφαρμογή των μέτρων που αφορούσαν την οριστική εγκατάλειψη και την προσωρινή αναστολή της γαλακτοκομικής παραγωγής. Έκτοτε, παρατηρούμε μια σταθεροποίηση σχεδόν της κοινοτικής παραγωγής μέχρι το 1991.

4.4. Όσον αφορά τις υπερβάσεις των ποσοστώσεων, διαπιστώνεται ότι, για την πέμπτη περίοδο εμπορίας (1988/89), οι υπερβάσεις αυτές των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων είναι πολύ πιο σημαντικές απ' ό,τι είναι στις προηγούμενες ή επόμενες περιόδους (βλέπε γραφική παράσταση του παραρτήματος V).

4.5. Για την έκτη περίοδο εμπορίας, δηλαδή 1989/90, οι παραδόσεις έφθασαν σε 98,7 εκατ. τόνους (περιλαμβανομένης της Ισπανίας), ως προς ένα επίπεδο συνολικών διαθέσιμων ποσοτήτων 97,7 εκατ. τόνων. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι η υπέρβαση του ανωτάτου ορίου θα ήταν δύο φορές υψηλότερη αν τα μέτρα του «πακέτου Nallet (3)» δεν είχαν προκαλέσει συνολική αύξηση 1 % των διαθέσιμων ποσοτήτων στα κράτη μέλη την εποχή που τελείωνε η περίοδος εμπορίας 1989/90.

Μη εφαρμογή του καθεστώτος από ορισμένα κράτη μέλη

4.6. Το Συνέδριο διαπιστώνει ότι στα κράτη μέλη όπου υπάρχουν μεγάλες γαλακτοπαραγωγικές περιοχές, ιδίως στα βόρεια της Κοινότητας, τα μέτρα που αποβλέπουν στον έλεγχο της γαλακτοκομικής παραγωγής εφαρμόζονται σχετικά αusterά. Αντίθετα, το καθεστώς των ποσοστώσεων εφαρμόζεται αποσπασματικά μόνο στην Ισπανία, στην Ελλάδα και στην Ιταλία (βλέπε στοιχείο 4.55).

Επιδράσεις στις τιμές

4.7. Τα μέτρα που αποβλέπουν στον έλεγχο της γαλακτοκομικής παραγωγής των οποίων το καθεστώς ποσοστώσεων αποτελεί το σημαντικότερο στοιχείο, απεικονίζουν τη θέληση του νομοθέτη να καταλήξει

(1) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1990 συνοδευόμενη με τις απαντήσεις των οργάνων (ΕΕ C 324 της 13ης Δεκεμβρίου 1991, σ. 59).

(2) Δημοσίευση του ενημερωμένου κειμένου του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 80 της 25ης Μαρτίου 1991, σ. 4).

(3) Βλέπε υποσημείωση 1, σ. 15.

στον καθορισμό ενός ανωτάτου ορίου και μάλιστα σε μια ποσοτική μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής χωρίς ωστόσο να χρειάζεται να προβεί κατ' ανάγκη σε μείωση των κοινοτικών τιμών. Οι ενδεικτικές τιμές, από την καθιέρωση του καθεστώτος των ποσοστώσεων το 1984 και μετά, εξακολούθησαν να καθορίζονται για κάθε περίοδο εμπορίας σε ένα επίπεδο το οποίο παρέμεινε αισθητά το ίδιο, δηλαδή 278,4 ECU ανά τόνο για τις περιόδους εμπορίας 1985/86 μέχρι 1989/90 και 268,1 ECU ανά τόνο από την περίοδο εμπορίας 1991/92 και μετά. Έτσι, από το 1984 μέχρι το 1987, οι τιμές του γάλακτος που έχουν πληρωθεί στους παραγωγούς παρέμειναν σταθερές στα περισσότερα κράτη μέλη. Αντίθετα, κατά την περίοδο 1988/1989 αυξήθηκαν αισθητά στο Βελγίον, στη Γερμανία, στη Δανία και στην Ιρλανδία. Κατά την ίδια αυτή περίοδο, οι τιμές του γάλακτος που πληρώθηκαν στους γερμανούς, δανούς και λουξεμβούργιους παραγωγούς ξεπέρασαν μάλιστα την ενδεικτική τιμή του γάλακτος. Το 1990 και το 1991 οι τιμές που πληρώθηκαν στους παραγωγούς μειώθηκαν κάτω από την ενδεικτική τιμή, σε όλα τα κράτη μέλη εκτός από την Ιταλία (βλέπε παράρτημα VIII). Οι τιμές που πληρώνονται στους παραγωγούς ποικίλλουν από τη μία χώρα στην άλλη και οι διαφορές τιμών μπορεί να είναι αρκετά σημαντικές: το 1990 σημειώθηκε στην Ιταλία η υψηλότερη τιμή που πληρώθηκε στους παραγωγούς με 34,48 ECU/100 χιλιόγραμμα, ενώ η χαμηλότερη τιμή διαπιστώθηκε στην Ιρλανδία με 22,14 ECU/100 χιλιόγραμμα. Αυτές οι διαφορές τιμών επηρεάζονται ιδίως από το επίπεδο αυτόρκειας των κρατών μελών σε γαλακτοκομικά προϊόντα. Γενικά, οι τιμές που πληρώνονται στους παραγωγούς είναι οι πιο χαμηλές στην Ιρλανδία, χώρα με πλεονασματική παραγωγή που πραγματοποιεί εξαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων, ενώ οι τιμές που πληρώνονται στους παραγωγούς είναι οι υψηλότερες στην Ιταλία, χώρα με έλλειμμα που πραγματοποιεί εισαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων. Όσον αφορά τις διακυμάνσεις των τιμών με την πάροδο των ετών οι οποίες πληρώνονται στους παραγωγούς, μπορεί να διαπιστωθεί ότι οι τιμές μειώνονται όταν αυξάνονται τα κοινοτικά αποθέματα βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και αντίστροφα.

Χαλάρωση του καθεστώτος των ποσοστώσεων

4.8. Το καθεστώς ποσοστώσεων έχει υποστεί διαδοχικές τροποποιήσεις για να μειωθούν οι δυσχέρειες, πράγμα που μπορεί να διαπιστωθεί ιδίως από τη χαλάρωση του κοινοτικού καθεστώτος υπέρ των συστημάτων που είναι προσαρμοσμένα στις εθνικές ανάγκες και από τη μετρίαση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της συμπληρωματικής εισφοράς.

Χαλάρωση του κοινοτικού καθεστώτος υπέρ των συστημάτων που είναι προσαρμοσμένα στις εθνικές ανάγκες

4.9. Αυτή η χαλάρωση του καθεστώτος των ποσοστώσεων έχει δύο απόψεις, ήτοι την πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και τις ανόμοιες ερμηνείες της, καθώς και τις προσαρμογές του καθεστώτος των ποσοστώσεων στις εθνικές ανάγκες.

Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και ανόμοιες ερμηνείες της

4.10. Στην κοινοτική νομοθεσία, η οποία ήταν ήδη πολύ πολύπλοκη κατά τη δημοσίευση της ειδικής

έκθεσης αριθ. 2/87 του Συνεδρίου, έγιναν συμπληρώσεις και προσαρμογές⁽¹⁾ που καθιστούν ακόμη δυσκο-

(1) Από το έτος 1986 και μετά επήλθαν πολλές σημαντικές τροποποιήσεις στο καθεστώς των ποσοστώσεων. Ο συνολικός όγκος των εγγυημένων ποσοτήτων, ο οποίος καθορίστηκε αρχικά το 1984, μειώθηκε το 1986, στη συνέχεια το 1987 και εκ νέου το 1991. Το 1986 και το 1991 το Συμβούλιο καθόρισε, σε σχέση με τις μειώσεις ποσοστώσεων, πρόγραμμα ενισχύσεων για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής και, το 1987, πρόγραμμα αποζημιώσεων για την προσωρινή αναστολή ενός μέρους των ποσοστώσεων.

Αντιθέτως, το 1989 χορηγήθηκαν συμπληρωματικές ποσοστώσεις σε δύο περιπτώσεις:

α) αφενός, 600 000 τόνοι, μετά από απόφαση του Δικαστηρίου των Ε.Κ., σε ορισμένη κατηγορία παραγών που είναι γνωστοί με τον όρο «SLOM» (προερχόμενο από τα ολλανδικά «slachtoffers omschakeling» = θύματα μεταστροφής), οι οποίοι στο παρελθόν είχαν αναλάβει υποχρέωση να μη διαθέτουν στο εμπόριο το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα ή να μεταστρέφουν τις αγέλες βοοειδών γαλακτοκομικής κατεύθυνσης (βλέπε στοιχείο 4.11) και οι οποίοι, κατά το χρόνο εισαγωγής του καθεστώτος των ποσοστώσεων, είχαν αποκλειστεί από τη χορήγηση επιμέρους ποσοστώσεων·

β) αφετέρου, τέσσερις κανονισμοί της 11ης Δεκεμβρίου 1990, γνωστοί με την ονομασία «πακέτο Nallet», οι οποίοι κατέληξαν σε αύξηση κατά 1 %, ή κατά 1 039 886 τόνους, των συνολικών διαθέσιμων ποσοτήτων των κρατών μελών. Αυτό απορρέει από τη χορήγηση συμπληρωματικών ποσοστώσεων σε ορισμένους παραγωγούς «με προτεραιότητα» το ύψος των οποίων ισούται με το 1 % των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων της Κοινότητας· πρέπει να τονιστεί ότι, συγχρόνως, οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες, αφενός, μειώθηκαν κατά 1 % και, αφετέρου, αυξήθηκαν εκ νέου κατά 1 %· πράγματι, η μείωση του ποσοστού προσωρινής αναστολής των ποσοστώσεων από 5,5 % σε 4,5 %, η οποία συνόδευσε την οριστική μείωση των ποσοστώσεων κατά 1 %, κατέληξε στο να αφηθούν άθικτες οι επιμέρους ποσοστώσεις που μπορούσαν πράγματι να χρησιμοποιηθούν.

Το Δεκέμβριο του 1990 η συνολική εγγυημένη ποσότητα, για την περίοδο από την 1η Απριλίου 1991 μέχρι τις 31 Μαρτίου 1992, αυξήθηκε κατά 6 599 880 τόνους προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ενοποίηση της Γερμανίας. Τον Ιούνιο του 1991 σημειώθηκε στις συνολικές εγγυημένες ποσότητες αναφοράς όλων των κρατών μελών γραμμική μείωση κατά 2 %, ώστε να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη της αγοράς στον τομέα του γάλακτος· για τη γραμμική αυτή μείωση χορηγήθηκαν αποζημιώσεις επί μία πενταετή περίοδο ανερχόμενες σε 10 ECU ανά 100 kg και κατ' έτος, δηλαδή συνολικά 0,5 ECU ανά kg. Με άλλη απόφαση που ελήφθη συγχρόνως, στους παραγωγούς SLOM παρέχεται, μετά από διάφορες αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο των Ε.Κ., συγκεκριμένα το Δεκέμβριο του 1990, είτε το δικαίωμα επιμέρους ποσότητας αναφοράς, είτε αύξηση της εν λόγω ποσότητας. Συγχρόνως, θεσπίστηκε δεύτερο κοινοτικό πρόγραμμα οριστικής εγκατάλειψης της γαλακτοπαραγωγής, στόχος του οποίου είναι η συμμόρφωση με τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου χωρίς να αυξηθεί η συνολική εγγυημένη ποσότητα. Επομένως, το πρόγραμμα αυτό έχει ως στόχο την εξαγορά από τους γαλακτοπαραγωγούς επιμέρους ποσοτήτων αναφοράς μέχρι ποσοστού 1 % της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, δηλαδή 1 εκατομμύριο τόνους περίπου για την Κοινότητα. Αυτή η ποσότητα ποσοστώσεων θεωρείται ότι είναι αναγκαία για να καταστεί δυνατό να χορηγηθούν στους παραγωγούς SLOM που προαναφέρθηκαν οι συμπληρωματικές επιμέρους ποσότητες αναφοράς τις οποίες αυτοί δικαιούνται μετά τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ε.Κ.

Οι μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων για την υπέρβαση μιας περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες του παραδιδόμενου γάλακτος τροποποιήθηκαν επίσης επανειλημμένως από το 1986 και μετά.

λότερη την εφαρμογή του ελέγχου της γαλακτοκομικής παραγωγής. Πράγματι, το καθεστώς των ποσοστώσεων περιπλέκεται τακτικά με συμπληρωματικά μέτρα, όπως τα προγράμματα οριστικής εγκατάλειψης της γαλακτοκομικής παραγωγής, τα οποία συχνά είναι προσαρμοσμένα για κάθε και από κάθε κράτος μέλος (βλέπε παράρτημα XXIV, στοιχείο 5), ή η κινητικότητα των ποσοστώσεων με όλες τις μορφές μεταβιβάσεων. Έτσι, το πλήθος των κοινοτικών μέτρων που εφαρμόζονται κατ' επιλογή με όλες τις παραλλαγές τους από τα κράτη μέλη δεν είναι παρά το ορατό μέρος της πολυπλοκότητας των μέτρων αυτών τα οποία στρέφονταν τότε σε ελαφρύνσεις και τότε σε περιορισμούς (βλέπε στοιχείο 4.12 — 4.15).

4.11. Ο υψηλός αριθμός των προσφυγών στο δικαστήριο αποδεικνύει ότι αφενός τα διακυβευόμενα συμφέροντα είναι σημαντικά για τους γαλακτοπαραγωγούς και ότι αφετέρου η εφαρμογή της νομοθεσίας επέτρεπε επαρκή περιθώρια ερμηνείας για να δικαιολογείται προδικαστική παραπομπή. Χωρίς να ληφθούν υπόψη οι αποφάσεις που έχουν εκδώσει τα εθνικά δικαστήρια, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποφάνθηκε για 30 περίπου επίδικες υποθέσεις που αφορούσαν κατά το μεγαλύτερο μέρος τη χορήγηση ατομικών ποσοτήτων αναφοράς. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που αφορούσαν τις υποθέσεις SLOM⁽¹⁾ (βλέπε στοιχείο 4.65) είχαν σημαντικές συνέπειες για το εν λόγω καθεστώς εφόσον χρειάστηκε να κρατηθούν αποκλειστικά εκ των υστέρων 1 εκατ. τόνοι περίπου για τους παραγωγούς SLOM. Στις 29 Ιανουαρίου 1992, 102 προσφυγές που άσκησαν φυσικά ή νομικά πρόσωπα εκκρεμούσαν ακόμη ενώπιον του Δικαστηρίου. Εξάλλου, το Δικαστήριο παρέσχε στους παραγωγούς SLOM το δικαίωμα λήψης αποζημίωσης. Πράγματι, το Δικαστήριο με απόφαση της 19ης Μαΐου 1992 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-104/89 και C-37/90, καταδίκασε την Κοινότητα να επανορθώσει τη ζημία που υπέστησαν οι παραγωγοί SLOM επειδή δεν έλαβαν μια ποσότητα αναφοράς ήδη από την καθιέρωση του καθεστώτος ποσοστώσεων το 1984. Περίπου 800 αίτησεις για αποζημίωση έχουν αποσταλεί στην Επιτροπή⁽²⁾.

Προσαρμογές του καθεστώτος στις εθνικές ανάγκες των κρατών μελών

4.12. Μολονότι οι αρχές είναι σχετικά απλές, η ακριβής απόδοσή τους έγινε σταδιακά πολυπλοκότερη. Για την αρχική χορήγηση των ατομικών ποσοστώσεων η κοινοτική νομοθεσία⁽³⁾ αφενός καθόρισε περιόδους αναφοράς και αφετέρου καθόρισε ανώτατα όρια για

ατομικές ποσοστώσεις κατά κράτος μέλος υπό μορφή μιας συνολικής εγγυημένης ποσότητας (μιας για τις παραδόσεις, που προκύπτει άμεσα από το βασικό κανονισμό, και μιας άλλης για τις απευθείας πωλήσεις⁽⁴⁾).

4.13. Οι διατάξεις έχουν τροποποιηθεί επανειλημμένως: οι πρώτες μεταξύ του 1984 και του 1986 για να διευρυνθεί η αρμοδιότητα προσαρμογής και διαφοροποίησης των ποσοστώσεων από τα κράτη μέλη υπέρ ορισμένων κατηγοριών των παραγωγών, οι δεύτερες επανειλημμένως από το 1984 για να μειωθούν ή να αυξηθούν οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες των κρατών μελών στις οποίες πρέπει να προστεθεί μια εφεδρική ποσότητα που διαχειρίζεται η Κοινότητα (βλέπε παράρτημα VII).

4.14. Ήδη από την αρχή, και στη συνέχεια με πολύ διάφορες μορφές, εντάχθηκαν στον ήδη αναφερθέντα κανονισμό (ΕΟΚ αριθ. 857/84, μέτρα που επέτρεπαν στα κράτη μέλη να εκτελούν εθνικά προγράμματα προτροπής για εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής και ανακατανομής των ποσοστώσεων σε γεωργούς που είχαν προτεραιότητα. Τα κράτη μέλη έχουν κάνει πολύ διαφορετική χρήση αυτών των δυνατοτήτων εξαγοράς και ανακατανομής των ποσοστώσεων (βλέπε παράρτημα XXV). Μπορούν να εξαγοράζουν ποσοστώσεις χορηγώντας στους παραγωγούς, οι οποίοι αναλαμβάνουν να εγκαταλείψουν ένα τμήμα ή το σύνολο της γαλακτοκομικής παραγωγής τους, μια αποζημίωση που καταβάλλεται άπαξ ή πολλές φορές. Οι αποδεσμευθείσες έτσι ποσότητες αναφοράς προστίθενται, ενδεχομένως, στην εθνική εφεδρική ποσότητα με σκοπό την ανακατανομή σύμφωνα με κριτήρια που έχουν καθοριστεί για το σκοπό αυτό.

4.15. Η έννοια του υπόχρεου κράτους μέλους έχει γίνει πραγματικότητα από τη στιγμή κατά την οποία καθιερώθηκαν διατάξεις οι οποίες δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να συμφωνήσουν με διάφορες μορφές τις υπερβάσεις και την υποχρησιμοποίηση των ποσοστώσεων των μεμονωμένων παραγωγών σε σχέση με τις ποσοστώσεις τους για «παραδόσεις» και να καταβάλλουν μόνο, για τις δύο πρώτες περιόδους εφαρμογής του καθεστώτος των ποσοστώσεων, στον κοινοτικό προϋπολογισμό την εισφορά που αντιστοιχεί στη μόνη υπέρβαση της εθνικής εγγυημένης ποσότητας αναφοράς. Εξάλλου, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να διαθέτουν τη συμπληρωματική εισφορά που είχε εισπραχθεί για τη χρηματοδότηση εθνικών προγραμμάτων εγκατάλειψης της γαλακτοκομικής παραγωγής ή με σκοπό την αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής όταν δεν έχουν ξεπεραστεί συνολικά οι ανώτατες ποσότητες του εν λόγω κράτους μέλους⁽⁵⁾. Οι διατάξεις αυτές ενισχύουν την προτεραιότητα που δίνεται στην εθνική ευθύνη. Έτσι η συνέπεια από τις διατάξεις αυτές

(1) SLOM = Schlachtoffers omschakeling (θύματα μεταστροφής)

(2) Αμέσως μετά την απόφαση του Δικαστηρίου των Ε.Κ., το Συμβούλιο υπολόγισε κατ' εκτίμηση μεταξύ 200 και 500 εκατ. ECU τις αποζημιώσεις που πρέπει να καταβληθούν στους παραγωγούς SLOM. Τον Αύγουστο του 1992, οι υπηρεσίες της Επιτροπής υπολόγισαν κατ' εκτίμηση ότι το ποσό των αποζημιώσεων αυτών ανερχόταν σε 100 εκατ. ECU

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 (ΕΕ L 148 της 28.6.1968, σ. 13). Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 13).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 περί των γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — παράρτημα (ΕΕ L 90 της 1ης Απριλίου 1984, σ. 13).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — άρθρο 9, παράγραφος 4 (ΕΕ L 90 της 1ης Απριλίου 1984, σ. 13).

είναι ότι η γεωγραφική κατανομή της γαλακτοκομικής παραγωγής τείνει να σταθεροποιείται αντί να αναπτύσσεται στις περιοχές όπου οικονομικά αποδεικνύεται ότι είναι η πιο δικαιολογημένη. Έτσι, η περιφερειακή ειδίκευση θα μπορεί να εκτελείται καλύτερα μόνο μέσα στα κράτη μέλη.

Μετρίαση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της συμπληρωματικής εισφοράς

4.16. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η μετρίαση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της συμπληρωματικής εισφοράς βρίσκεται στη συνέχιση του γενικού μηχανισμού συμψηφισμού και στην επίπτωση της συμπληρωματικής εισφοράς στους μεμονωμένους παραγωγούς, στον τρόπο με τον οποίο γίνονται οι μεταβιβάσεις ποσοτήτων αναφοράς μεταξύ απευθείας πωλήσεων και παραδόσεων, στις καθυστερήσεις είσπραξης της εισφοράς, στην ανεπαρκή διόρθωση σε περίπτωση υπέρβασης της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες και στην κινητικότητα των ποσοστώσεων.

Συνέχιση του γενικού μηχανισμού συμψηφισμού και επίπτωση της συμπληρωματικής εισφοράς στους μεμονωμένους παραγωγούς

4.17. Η διάταξη σχετικά με το μηχανισμό συμψηφισμού (1), που καθιερώθηκε προσωρινά το 1985 και που επέτρεπε τα κράτη μέλη να παραχωρούν τις ποσότητες αναφοράς που δεν χρησιμοποιήσαν οι παραγωγοί ή οι αγοραστές στους παραγωγούς ή αγοραστές της ίδιας περιοχής και, ενδεχομένως, άλλων περιοχών, έχει παραταθεί επανειλημμένως. Ο μηχανισμός, ο ονομαζόμενος του «άρθρου 4α», ο οποίος αρχικά είχε περιοριστεί στην πρώτη περίοδο εμπορίας (1984/85) λόγω των δυσκολιών προσαρμογής των παραγωγών στη νέα νομοθεσία των ποσοστώσεων, παρατάθηκε για τη δεύτερη περίοδο εμπορίας, ήδη από το 1985, για τις τρεις επόμενες, το 1987 (2), και το 1988 (3) μέχρι τη λήξη του καθεστώτος (1992). Έτσι, η διάταξη αυτή έλαβε μόνιμο και διαρθρωτικό χαρακτήρα «λόγω της ευελιξίας που επιτρέπει, λαμβανομένων υπόψη ορισμένων

καταστάσεων» (4). Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται τόσο στις παραδόσεις όσο και στις απευθείας πωλήσεις και μπορεί να ρυθμιστεί σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια (ιδιαίτερη κατάσταση των διαφόρων κατηγοριών οφειλετών, ή ορισμένων περιοχών). Ο μηχανισμός του άρθρου 4α που εξακολουθεί να συνεχίζεται έτσι από το Συμβούλιο, έχει ως αποτέλεσμα πολλές συνέπειες σε σχέση με τον αρχικό στόχο ελέγχου της γαλακτοκομικής παραγωγής. Γενικά, η σύνταξη του κειμένου όπως τροποποιήθηκε το 1987 (2), μετά το 1989 (3) έδωσε και δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να περιορίσουν τη συμπληρωματική εισφορά που οφείλουν οι παραγωγοί ή οι αγοραστές με την υπέρβαση και μόνο της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, δηλαδή της εθνικής ποσόστωσης. Έτσι, απομακρυνόμαστε πλήρως από την έννοια της ατομικής ποσόστωσης, δηλαδή από την ιδέα που είχε επικρατήσει αρχικά κατά την καθιέρωση των ποσοστώσεων, και που απέβλεπε στο να καταστήσει υπεύθυνους τους γαλακτοπαραγωγούς, υποβάλλοντάς τους, σε περίπτωση υπέρβασης, στην κύρωση της συμπληρωματικής εισφοράς. Επιτρέποντας όμως τον συμψηφισμό των υπερβάσεων με την υποχρησιμοποίηση των ποσοστώσεων, αποδυναμώθηκε ο αντίκτυπος της συμπληρωματικής εισφοράς.

4.18. Το Συνέδριο, στην ειδική έκθεσή του αριθ. 2/87 για το καθεστώς των ποσοστώσεων και της συμπληρωματικής εισφοράς, είχε τονίσει ότι η συνδυασμένη εφαρμογή της αρχής του εθνικού συμψηφισμού των ποσοστώσεων (βλέπε στοιχείο 4.17) και της εναλλακτικής λύσης Β (ποσόστωσης αγοραστή) είχε ως αποτέλεσμα να μετριαστεί σημαντικά ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της συμπληρωματικής εισφοράς σε περίπτωση υπέρβασης. Πράγματι, από τους μηχανισμούς αυτούς προέκυπτε μια «μετρίαση» της εισφοράς (βλέπε παράρτημα XXII) που οδήγούσε σε μείωση του πραγματικού ποσοστού της φορολογίας που όφειλαν τελικά οι παραγωγοί οι οποίοι είχαν υπερβεί την ποσόστωσή τους.

4.19. Συγκεκριμένα η εφαρμογή του άρθρου 4α που έγινε, ποικίλλει σημαντικά από το ένα κράτος στο άλλο (βλέπε παράρτημα XXVI). Στα περισσότερα κράτη μέλη ο παραγωγός δεν γνωρίζει την οριστική ποσόστωσή του παρά στο τέλος της γαλακτοκομικής περιόδου. Ορισμένα κράτη μέλη καθιέρωσαν συστήματα πρόβλεψης πιθανών συμψηφισμών προς διανομή κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας. Αυτό συμβαίνει ιδίως στη Δανία, η οποία καθιέρωσε ένα τέτοιο σύστημα πρόβλεψης για να μειώσει στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπέρβασης της ατομικής ποσότητας αναφοράς που έχει αυξηθεί με τον συμψηφισμό. Στα κράτη μέλη όπου ο συμψηφισμός γίνεται σύμφωνα με ένα σύστημα το οποίο ευνοεί ορισμένους παραγωγούς που έχουν προτεραιότητα, οι παραγωγοί αυτοί αισθάνονται ότι τους ενθαρρύνει το σύστημα να υπερβούν την ατομική τους ποσότητα αναφοράς που είχε οριστεί στην αρχή της περιόδου εμπορίας με την αναμενόμενη αναλογία του συμψηφισμού που θα λάβουν κατά το τέλος της γαλακτοκομικής περιόδου.

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 590/85 του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 1985 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 68 της 8.3.1985, σ. 1).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 774/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 3).

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1110/88 του Συμβουλίου της 25ης Απριλίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 (ΕΕ L 110 της 29.4.1988, σ. 28).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1110/88 του Συμβουλίου της 25ης Απριλίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 — δεύτερη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 110 της 29.4.1988, σ. 28).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 764/89 του Συμβουλίου της 20ης Μαρτίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 (ΕΕ L 84 της 29.3.1989, σ. 2).

4.20. Η επίδραση της μετρίασης αναιρέθηκε κατά ένα μέρος από την τροποποίηση του τρόπου υπολογισμού της εισφοράς που καθιερώθηκε το 1987⁽¹⁾ και εφαρμόζεται από την περίοδο εμπορίας 1986/87 και μετά. Πρόκειται, στην περίπτωση της εναλλακτικής λύσης Β, για εφαρμογή του λεγόμενου «δανικού» συστήματος, δηλαδή να κατανεμηθούν ποσότητες αναφοράς που δεν έχουν χρησιμοποιήσει οι παραγωγοί στα γαλακτοκομεία (αγοραστές) ανάλογα με τις ποσοστώσεις των παραγωγών που έχουν προβεί σε υπέρβαση. Έτσι, μόνο οι παραγωγοί που έχουν σημειώσει τις σημαντικότερες υπερβάσεις σε σχέση με την ποσόστωσή τους πληρώνουν την εισφορά. Επιπλέον, έχουν προβλεφθεί ορισμένα διορθωτικά από τον ίδιο κανονισμό τροποποίησης, στη συνέχεια το 1988⁽²⁾ με σκοπό να «υπερφορολογηθούν» οι μεγαλύτερες υπερβάσεις.

4.21. Στην Ιταλία και στο Βέλγιο η συμπληρωματική εισφορά, για τη μία από τις πρώτες περιόδους εμπορίας, δεν είχε αποτρεπτικό χαρακτήρα ως προς τους γαλακτοπαραγωγούς, εφόσον είναι το κράτος μέλος, το οποίο ύστερα από πολλούς δισταγμούς, που κατέβαλε την εισφορά αυτή από τον εθνικό προϋπολογισμό του. Επιπλέον, οι διορθώσεις που έγιναν στα πλαίσια της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών σχετικά με τη συμπληρωματική εισφορά δεν είχαν γενικά μετακυλιστεί από τα κράτη μέλη στους παραγωγούς.

Μεταβιβάσεις ποσοτήτων αναφοράς από απευθείας πωλήσεις σε παραδόσεις

4.22. Τα κράτη μέλη, εκτός από τις ποσοστώσεις τους για «παραδόσεις», έχουν καταναείμει μεταξύ των παραγωγών τις ποσοστώσεις για «απευθείας πωλήσεις» που έχουν χορηγηθεί σ' αυτούς από την κοινοτική νομοθεσία. Όπως αναφέρεται παραπάνω, το ύψος τους είναι περιορισμένο όσον αφορά τις παραδόσεις (περίπου 3 % της γαλακτοκομικής παραγωγής): επιπλέον τα πραγματικά ποσά των απευθείας πωλήσεων δεν είναι πολύ γνωστά και έχουν κακώς ελεγχθεί. Η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ότι μπορούν να διενεργηθούν μεταβιβάσεις μεταξύ των δύο κατηγοριών ποσοστώσεων με δύο μορφές:

α) σύμφωνα με μια διάταξη που καθιερώθηκε ήδη από το 1985⁽³⁾ (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68, άρθρο 5 γ) η Επιτροπή μπορεί, ύστερα από αίτηση των κρατών μελών, «να προσαρμόσει» τις εθνικές ποσοστώσεις των παραδόσεων αφενός, και των απευθείας πωλήσεων αφετέρου, με βάση αντικειμενικά στοιχεία και για να ληφθούν υπόψη διαρθρωτικές τροποποιήσεις που αφορούν αυτές τις δύο κατηγορίες διάθεσης γάλακτος από τους παραγωγούς. Από το 1985 και μετά έχουν θεσπιστεί πολλοί κανονισμοί προσαρμογής που οδήγησαν σε καθα-

ρές μεταβιβάσεις διαθέσιμων ποσοτήτων από απευθείας πωλήσεις υπέρ των παραδόσεων. Οι διαδοχικές αυτές μεταβιβάσεις προφανώς δείχνουν, τουλάχιστον εν μέρει, το υψηλό επίπεδο στο οποίο είχαν αρχικά οριστεί οι ποσοστώσεις των απευθείας πωλήσεων και την τάση τους για μείωση.

β) σύμφωνα με μια διάταξη (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 άρθρο 6α) που καθιερώθηκε επίσης το 1985⁽⁴⁾, οι μεμονωμένοι παραγωγοί που διαθέτουν δύο ποσότητες αναφοράς (παραδόσεις και απευθείας πωλήσεις) λαμβάνουν, με απόφαση των αρμοδίων εθνικών αρχών, και για να αντιμετωπιστεί η μεταβολή των αναγκών εμπορίας τους, αύξηση της μιας από τις δύο ποσότητες αναφοράς εντός δωδεκάμηνης περιόδου και σε συσχέτιση αυτής τη μείωση της άλλης. Το κείμενο προβλέπει καταλογισμό των αντίστοιχων κινήσεων στην εθνική εφεδρική ποσότητα που πρέπει να συστήσουν τα κράτη μέσα σε κάθε μεγάλη κατηγορία. Η ερμηνεία της διαδικασίας αυτής ποικίλλει πολύ ανάλογα με τα κράτη μέλη, αυτά όμως τη χρησιμοποιούν γενικά ως μέσο για να ελαχιστοποιηθεί η υπέρβαση της συνολικής εγγυημένης ποσότητας των παραδόσεών τους. Και στην περίπτωση αυτή πάλι, το αποτέλεσμα είναι η μείωση του αντίκτυπου των ατομικών ποσοστώσεων.

4.23. Η περίπτωση της Ελλάδος αποδεικνύει τέλεια την αβεβαιότητα που χαρακτηρίζει τον όγκο των απευθείας πωλήσεων που χορηγήθηκε στην αρχή ως ειδική ποσόστωση. Για την περίοδο εμπορίας 1984/85, η συνολική εγγυημένη ποσότητα για παραδόσεις καθορίστηκε σε 472 000 τόνους και εκείνη που ήταν ειδικά για τις απευθείας πωλήσεις σε 116 000 τόνους. Η Επιτροπή, σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις⁽⁵⁾, σε πολλά στάδια μεταβίβασε 110 000 τόνους από την συνολική εγγυημένη ποσότητα που ήταν ειδική για τις απευθείας πωλήσεις στην συνολική εγγυημένη ποσότητα για παραδόσεις. Έτσι, για την περίοδο εμπορίας 1991/92 οι δύο συνολικές εγγυημένες ποσότητες είναι, λαμβανομένων υπόψη των μειώσεων που αποφασίστηκαν στο μεταξύ, 525 985 τόνους και 4 528 τόνους αντίστοιχα. Οι μεταβιβάσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν από την Επιτροπή με πολύ δισταγμό, ιδίως η τελευταία μεταβίβαση που ενέκρινε η ίδια⁽⁶⁾.

4.24. Μια περίπτωση ανάλογη με εκείνη της Ελλάδος παρουσιάζεται στην Ισπανία. Πράγματι, η συνολική

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 773/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 1).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 744/88 του Συμβουλίου της 21ης Μαρτίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 78 της 23.3.1988, σ. 1).

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1298/85 του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 1985 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 137 της 27.5.1985, σ. 137).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 — άρθρο 5γ, παράγραφος 7, εδάφιο 2. — (ΕΕ L 148 της 28.6.1968, σ. 13).

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 590/85 του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 1985 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 (ΕΕ L 68 της 8.3.1985, σ. 68). Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — άρθρο 6α (ΕΕ L 90 της 1ης Απριλίου 1984, σ. 13).

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 — άρθρο 5γ, παράγραφος 7 — (ΕΕ L 148 της 28.6.1968, σ. 13).

(6) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3296/89 της Επιτροπής της 31ης Οκτωβρίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2033/85 περί προσαρμογής των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 του Συμβουλίου και στο άρθρο 6α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου (ΕΕ L 320 της 1.11.1989, σ. 45).

εγγυημένη ποσότητα για τις απευθείας πωλήσεις μειώθηκε από 750 000 τόνους το 1986 σε 527 500 τόνους το 1989. Με τις μεταβιβάσεις αυτές μπόρεσαν να συμψηφιστούν κατά το μεγαλύτερο μέρος οι μειώσεις που επέβαλαν οι κοινοτικοί κανονισμοί στις συνολικές εγγυημένες ποσότητες για τις παραδόσεις. Οι αποφάσεις των μεταβιβάσεων ελήφθησαν μέσα σε ένα πλαίσιο αβεβαιότητας, δεδομένου ότι οι ισπανικές αρχές δεν χορήγησαν στους γαλακτοπαραγωγούς ατομικές ποσότητες αναφοράς για απευθείας πωλήσεις. Από τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία εξάγεται ότι για την περίοδο εμπορίας 1989/90 οι απευθείας πωλήσεις ξεπέρασαν τη συνολική εγγυημένη ποσότητα κατά 27 000 τόνους για τις πωλήσεις αυτές ⁽¹⁾. Εντούτοις, καμία συμπληρωματική εισφορά δεν είχε ακόμη εισπραχθεί από την Ισπανία κατά τον έλεγχο του 1992. Οι γαλακτοπαραγωγοί οι οποίοι εκτελούν τις απευθείας πωλήσεις δεν μπορούν κατά τα άλλα να καταστούν υπεύθυνοι για οποιαδήποτε υπέρβαση σε εθνικό επίπεδο, εφόσον δεν τους έχουν χορηγηθεί ατομικές ποσότητες αναφοράς για απευθείας πωλήσεις, πράγμα που ακόμη δεν έχουν πράξει οι ισπανικές αρχές.

4.25. Ο απολογισμός των μεταβιβάσεων που έχει εγκρίνει η Επιτροπή (βλέπε παράρτημα III) αποδεικνύει, ότι τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν χρησιμοποιήσει τη διαδικασία που περιγράφεται στο στοιχείο 4.22 α).

4.26. Το άρθρο 6α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 είναι ένα μέσο που χρησιμοποιείται ολοένα και περισσότερο για να περιοριστεί ο αντίκτυπος της συμπληρωματικής εισφοράς στο γάλα. Τα κράτη μέλη επιθυμούν να προσφεύγουν στο άρθρο αυτό και κατά προτίμηση στη διαδικασία, που είναι αναπόφευκτα επαχθής και δεσμευτική, των οριστικών μεταβιβάσεων που αναφέρονται παραπάνω στο στοιχείο 4.22 α). Επιπλέον οι παραγωγοί και οι αγοραστές έχουν κάθε συμφέρον να χρησιμοποιούν κατά προτίμηση το σύστημα των προσωρινών μεταβιβάσεων από τις οριστικές μεταβιβάσεις, οι οποίες συνεπάγονται γι' αυτούς τον κίνδυνο να στερηθούν ενός τμήματος των συνολικών ποσοστώς των υπέρ της εθνικής εφεδρικής ποσότητας η οποία ανακατανέμεται στη συνέχεια στους έχοντες προτεραιότητα. Έτσι το πεδίο εφαρμογής του «6α» ξεπερνά σε μεγάλο βαθμό εκείνο για το οποίο είχε προβλεφθεί. Η εφαρμογή του άρθρου 6α στα κράτη μέλη εμφανίζεται στο παράρτημα XXIII.

Καθυστερήσεις στην εισπραξη εσόδων που απορρέουν από τη συμπληρωματική εισφορά

4.27. Σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις της Κοινότητας ⁽²⁾, οι αγοραστές και οι απευθείας πωλητές

(1) Από τις πλέον πρόσφατες δηλώσεις των ισπανικών αρχών διαφαίνεται ότι η υπέρβαση μπορεί να είναι μεγαλύτερη.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 — άρθρο 15, παράγραφος 4 και άρθρο 16, παράγραφος 2 (ΕΕ L 139 της 4.6.1988, σ. 12).

πρέπει, μέσα σε τρεις μήνες από το τέλος της κάθε δωδεκάμηνης περιόδου, να καταβάλλουν στον αρμόδιο οργανισμό του κράτους μέλους το οφειλόμενο ενδεχομένως ποσό της συμπληρωματικής εισφοράς.

4.28. Εκτός από σπάνιες περιπτώσεις, δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία καταβολή από τους αγοραστές μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι αγοραστές έχουν καθυστέρηση πληρωμής πολλών ετών για ένα τμήμα της συμπληρωματικής εισφοράς. Μολονότι οι αγοραστές είναι οφειλέτες ως προς τους αρμόδιους οργανισμούς των κρατών μελών, οι οργανισμοί αυτοί δεν προβαίνουν στην εισπραξη, μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες, προσφεύγοντας σε μέσα που διαθέτουν. Γενικά, οι αγοραστές αρνούνται να πληρώσουν, εφόσον δεν έχουν εισπράξει τα οφειλόμενα ποσά από τους ενδιαφερόμενους παραγωγούς. Κανένα κράτος μέλος δεν έχει επιβάλει ειδικές ποινικές ή διοικητικές κυρώσεις, όταν ούτε ο αγοραστής ούτε ο παραγωγός δεν καταβάλει τις οφειλές του μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες. Η καθιέρωση, όπως με όσα προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1432/88 της Επιτροπής για λεπτομέρειες εφαρμογής της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών (άρθρο 4, παράγραφος 4) ⁽³⁾, κυρώσεων λόγω καθυστέρησης εις βάρος του παραγωγού και, ενδεχομένως του αγοραστή, θα έδινε σίγουρα τη δυνατότητα να καταβληθεί η συμπληρωματική εισφορά μέσα στις προθεσμίες που έχουν καθοριστεί και θα ενίσχυε τον αποτρεπτικό χαρακτήρα της εισφοράς.

4.29. Η Επιτροπή άσκησε πιέσεις στους αρμόδιους εθνικούς οργανισμούς αφαιρώντας από τις προκαταβολές στα κράτη μέλη το μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων που θα έπρεπε να είχαν εισπράξει τα κράτη αυτά για συμπληρωματική εισφορά. Η Ιταλία και η Γερμανία αμφισβήτησαν αυτό το δικαίωμα της Επιτροπής και άσκησαν προσφυγή εναντίον της στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η απόφαση του Δικαστηρίου που εκδόθηκε στις 17 Οκτωβρίου 1991 (υποθέσεις C-342/89 και C-346/89) επιβεβαιώνει ότι η Επιτροπή μπορεί, στις περιστάσεις που επικαλείται, να μειώνει τις προκαταβολές στα κράτη μέλη. Στον πίνακα του παραρτήματος XX συνοψίζεται η κατάσταση σχετικά με τις καθυστερήσεις πληρωμών στις 15 Οκτωβρίου 1991.

Ανεπαρκής διόρθωση της υπέρβασης της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες

4.30. Η Επιτροπή καθορίζει «τα χαρακτηριστικά του γάλακτος και ιδίως την περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες, τα οποία θεωρούνται αντιπροσωπευτικά για τον

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1432/88 της Επιτροπής για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ L 131 της 27.5.1988, σ. 37).

υπολογισμό των ποσοτήτων γάλακτος που παραδόθηκαν ή αγοράστηκαν (1)». Στην περίπτωση κατά την οποία γίνεται υπέρβαση της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες (2) για μία δεδομένη περίοδο εμπορίας, η ποσότητα γάλακτος που παραδίδεται αυξάνεται σύμφωνα με ένα προκαθορισμένο τύπο. Μια τέτοια αύξηση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μια υπέρβαση των ποσοστώσεων ή να αυξήσει την υπάρχουσα υπέρβαση. Κατά συνέπεια, αυτό μπορεί να οδηγήσει στο να επιβαρυνθεί ο ενδιαφερόμενος με την πληρωμή ενός ποσού συμπληρωματικής εισφοράς ή να αυξηθεί το ποσό το οποίο ήδη οφείλει. Έτσι, η συμπληρωματική εισφορά έχει όχι μόνο ποσοτικό χαρακτήρα αλλά και ποιοτικό με τη μορφή μιας φορολόγησης των υπερβάσεων της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες.

4.31. Η διάταξη αυτή, παρά τις πολυάριθμες τροποποιήσεις για την οποία έγιναν, αποδείχθηκε ότι είναι δύσκολο να εφαρμοστεί (3). Αν απλοποιηθεί η διάταξη αυτή, μπορούμε να επιβεβαιώσουμε ότι το εν λόγω άρθρο έγινε σταδιακά ασητότερο στη διατύπωσή του, ακριβέστερο στις λεπτομέρειες υπολογισμού, αλλά συγχρόνως λιγότερο αυστηρό στις συνέπειές του. Σημειώνεται κυρίως ότι:

- α) έχει εξαλειφθεί η ρήτρα, η οποία αρχικά έδινε τη δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο παραγωγό να διαφύγει την προσαύξηση εάν ήταν σε θέση να αποδείξει ότι η διαπιστωθείσα διαφορά ήταν η κανονική συνέπεια των συνθηκών παραγωγής·
- β) σε περίπτωση υπέρβασης της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες, τίθεται στο εξής σε εφαρμογή η διόρθωση αν αυτή διαφέρει κατά ένα δέκατο του γραμμαρίου αντί κατά ένα γραμμάριο ανά λίτρο που ίσχυε στο παρελθόν· αντίθετα, για τις κυρώσεις οι παραδόσεις αυξάνονται με αναλογία 1,8 % ανά επιπλέον γραμμάριο λιπαράς ουσίας αντί 2,6 % που ίσχυε στο παρελθόν, πράγμα που έχει σαν αποτέλεσμα να μειωθεί η κύρωση μάλιστα κατά 30 % περίπου·
- γ) ο υπολογισμός, από το 1989 και μετά, μιας αρνητικής απόκλισης ως προς τη μέση περιεκτικότητα αναφοράς δίνει τη δυνατότητα να συμψηφιστούν μεταξύ των παραγωγών που παραδίδουν στον ίδιο αγοραστή, οι αποκλίσεις σε σχέση με την περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες του θεωρούμενου ως αντιπροσωπευτικού έτους.

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 — άρθρο 11, στοιχείο γ) (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 13).

(2) Το άρθρο 9 του κανονισμού εφαρμογής αριθ. 1371/84, της 16ης Μαΐου 1984, το οποίο αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 του κανονισμού εφαρμογής αριθ. 1546/88, της 3ης Ιουνίου 1988, (το οποίο καταργεί το προηγούμενο) προσδιορίζει, αφενός, τις λεπτομέρειες καθορισμού περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες για το παραδιδόμενο γάλα, με περίοδο αναφοράς κατ' αρχήν την περίοδο 1985/86 και, αφετέρου, τις επιπτώσεις αύξησης της περιεκτικότητας κατά τη διάρκεια μεταγενέστερης περιόδου εμπορίας.

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1033/89 της Επιτροπής, της 20ής Απριλίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 — πέμπτη αιτιολογική σκέψη — (ΕΕ L 110 της 21.4.1989, σ. 27).

4.32. Με την εξέλιξη αυτή δημιουργείται η έννοια της μέσης εθνικής περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες, και κατά συνέπεια μειώνεται, με την επενέργεια του συμψηφισμού για τους μεμονωμένους παραγωγούς, η επίπτωση μιας ενδεχόμενης υπέρβασης της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες. Η τροποποίηση αυτή καταλήγει στη μείωση της ευθύνης των γαλακτοπαραγωγών συμβάλλοντας στην υπερβολική παραγωγή.

4.33. Με την εξέταση της εφαρμογής του μηχανισμού «λιπαρές ουσίες» από την πρώτη περίοδο εμπορίας η οποία μπορεί να θεωρηθεί «κανονική» ύστερα από τις κρίσιμες εμπειρίες των πρώτων ετών, δηλαδή 1987/88, αποκαλύφθηκε το μέγεθος των δυσκολιών που διαπιστώθηκαν κατά την εφαρμογή του:

- α) στη Γαλλία, οι αρχές απέφευγαν να εφαρμόσουν το μηχανισμό μέχρι την περίοδο εμπορίας 1989/90 προβάλλοντας ως επιχειρήματα τις συζητήσεις που είχαν με την Επιτροπή για να επιτύχουν τροποποιήσεις στον κανονισμό, καθώς και τις δυσκολίες καθορισμού της αναφοράς των αγοραστών. Ο μηχανισμός βέβαια είναι ιδιαίτερα πολύπλοκος να εφαρμοστεί, αυτό όμως δεν θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη μη δήλωση των πραγματικών υπερβάσεων της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες για την εξεταζόμενη περίοδο, τις οποίες γνώριζε τουλάχιστον ο οργανισμός παρέμβασης για την περίοδο εμπορίας 1988/89· ο μηχανισμός δε αυτός καταλήγει στο να περιοριστεί περισσότερο η αποτελεσματικότητα της συμπληρωματικής εισφοράς·
- β) στην Ιταλία, ο μηχανισμός σχετικά με τις λιπαρές ουσίες δεν υπάρχει ακόμη προς το παρόν. Κατά τα άλλα, στην πράξη, η εφαρμογή του θα έθετε προβλήματα λόγω του μη υπολογισμού των κριτηρίων ποιότητας του γάλακτος από ορισμένους αγοραστές·
- γ) στα υπόλοιπα κράτη μέλη, εκτός από την Ισπανία και την Ελλάδα, η περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες του γάλακτος υπολογιζόταν κατά τις παραδόσεις στα γαλακτοκομεία. Έτσι, τα συστήματα που ίσχυαν ήδη ήταν περισσότερο κατάλληλα για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, πράγμα το οποίο δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχαν δυσκολίες εφαρμογής.

4.34. Η τάση για αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες που διαπιστώθηκε από τα αποτελέσματα από την καθιέρωση του καθεστώτος των ποσοστώσεων οδηγεί επίσης στην αμφισβήτηση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της αύξησης των παραδιδόμενων ποσοτήτων γάλακτος ύστερα από την υπέρβαση της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες. Στην πραγματικότητα, σε πολλά κράτη μέλη, η κύρωση που επιβάλλεται υπό μορφή συμπληρωματικής εισφοράς εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες πάνω από το ποσοστό αναφοράς. Για το σύνολο της Κοινότητας, η ολική υπέρβαση των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων προκαλείται κατά το ήμισυ από την αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες. Πράγματι, παράλληλα με τη μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής σε όγκο, διαπιστώνεται αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες η

οποία, κατά την περίοδο 1983 έως 1990, αυξήθηκε από 3,86 % σε 4,01 % του βάρους του γάλακτος (βλέπε παράρτημα XIX). Αυτή η βελτίωση της ποιότητας του γάλακτος, επιδιωκόμενη εξάλλου, αντιστοιχεί εντούτοις σε επιπλέον παραγωγή 178 000 τόνων βουτύρου περίπου, δηλαδή αντιπροσωπεύει το 10 % της συνολικής παραγωγής βουτύρου ή ακόμη τα δύο τρίτα των πλεονασμάτων βουτύρου που είχε παραχθεί το 1990 και είχε τεθεί στην παρέμβαση. Η αύξηση αυτή της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες ισοδυναμεί, χωρίς να ληφθεί υπόψη η αντίστοιχη παραγωγή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, με 4 εκατομμύρια τόνους επιπρόσθετου γάλακτος περίπου (1), σε συνολική παραγωγή 109 εκατομμυρίων τόνων το 1990.

Κινητικότητα των ποσοστώσεων

4.35. Το σύνολο των διατάξεων σχετικά με τις μεταβιβάσεις των ποσοστώσεων με διάφορες μορφές μεταξύ μεμονωμένων παραγωγών έτεινε στην αποδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος των ποσοστώσεων.

4.36. Η κινητικότητα των ποσοστώσεων ρυθμίζεται από την πλευρά των οριστικών μεταβιβάσεων τους ή της εκμίσθωσης και της προσωρινής εκχώρησης, λιγότερο όμως από την πλευρά ανακατανομής, η οποία ρυθμίζεται ιδίως μέσω των εθνικών προγραμμάτων αναδιάρθρωσης. Σύμφωνα με την αρχή κατά την οποία μια μεταβίβαση ποσοτήτων αναφοράς δεν μπορεί να γίνει ανεξάρτητα από μια μεταβίβαση γαιών (2), απαγορεύεται η αγορά και η πώληση ατομικών ποσοστώσεων άνευ γης χωρίς να καθορίζονται από την κοινοτική νομοθεσία κυρώσεις που να επιβάλλονται στους παραβάτες.

4.37. Ήδη με την καθιέρωση του καθεστώτος των ποσοστώσεων (3), εγκρίθηκαν οι διατάξεις που διέπουν τις μεταβιβάσεις ποσοστώσεων σε περίπτωση πώλησης, εκμίσθωσης ή κληρονομικής μεταβίβασης του συνόλου ή ενός μέρους μιας εκμετάλλευσης.

4.38. Σύμφωνα με τους όρους του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής «οι προσωρινές χορηγήσεις... καταχωρούνται... το αργότερο στις 31 Ιουλίου κάθε περιόδου 12 μηνών του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς». Για την τέταρτη περίοδο (1987/88) η προθεσμία αυτή μετατίθεται στις 31 Δεκεμβρίου 1987 και για την εβδόμη περίοδο (1990/91) ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2333/90 της Επιτροπής μεταθέτει την τελευταία ημερομηνία στις 30 Σεπτεμβρίου 1990.

(1) Σύμφωνα με την ισοδυναμία που πρέπει να χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της εισφοράς που εφαρμόζεται στην παράδοση βουτύρου 1 kg βουτύρου = 22,5 kg γάλακτος (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 — άρθρο 11 (ΕΕ L 139 της 4.6.1988, σ. 12).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 — ένατη αιτιολογική σκέψη (ΕΕ L 139 της 4.6.1988, σ. 12).

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό αριθ. 1371/84 της Επιτροπής της 16ης Μαΐου 1984 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 132 της 18.5.1984, σ. 11).

4.39. Στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις Κάτω Χώρες το καθεστώς των προσωρινών εκχωρήσεων, ονομαζόμενο επίσης leasing, δεν χρησιμοποιείται σωστά. Ορισμένοι παραγωγοί, οι οποίοι έπαυσαν την γαλακτοκομική παραγωγή τους, μισθώνουν κάθε χρόνο την ποσόστωσή τους σε έναν άλλο παραγωγό. Αυτή η πρακτική των προσωρινών εκχωρήσεων, εναντίον της οποίας η Επιτροπή άσκησε δίωξη για παράβαση τον Απρίλιο του 1992, καταλήγει στο να συνεχίζουν τη δραστηριότητα οι παραγωγοί, οι οποίοι στην πραγματικότητα δεν παράγουν πλέον οι ίδιοι το γάλα, αλλά εκμεταλλεύονται μόνο την πρόσοδο που δημιουργείται από το καθεστώς ποσοστώσεων.

4.40. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 763/89 του Συμβουλίου μπορούν να περιορίζονται, σε περίπτωση ανάγκης, οι προσωρινές εκχωρήσεις σύμφωνα με τη διαδικασία ψηφοφορίας που προβλέπεται στο άρθρο 43 παράγραφος 2 της συνθήκης (4). Κατ' εφαρμογή της διαδικασίας αυτής (5) έχουν απαγορευτεί οι προσωρινές εκχωρήσεις στους παραγωγούς SLOM (6). Πράγματι, το Συμβούλιο θεώρησε ότι οι ποσοστώσεις SLOM πρέπει να υπόκεινται σε ορισμένους περιορισμούς, διότι οι ποσοστώσεις αυτές δεν προορίζονται να αποτελέσουν παροχή αχρεωστήτου κέρδους για τους αναδόχους τους, αλλά να καλύψουν την πραγματική παραγωγή των παραγωγών SLOM.

4.41. Όσον αφορά την ανακατανομή των ποσοστώσεων που έχουν αποδεσμευθεί ύστερα από το κοινοτικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της γαλακτοκομικής παραγωγής, το οποίο περιορίζεται σε 500 000 τόνους και σε τέσσερα κράτη μέλη (Ισπανία, Γαλλία, Ιρλανδία και Ιταλία), ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1183/90 καθορίζει κριτήρια, διαφοροποιούμενα από τα κράτη μέλη, για τη χορήγηση συμπληρωματικών ατομικών ποσοτήτων αναφοράς.

4.42. Σύμφωνα με την υποχρέωση να συνδέονται οι μεταβιβάσεις ποσοστώσεων με τις μεταβιβάσεις γαιών, όλες οι μεταβιβάσεις ποσοστώσεων πρέπει να παρακολουθούνται σε επίπεδο αρμοδίων εθνικών διοικήσεων για τη διαχείριση του καθεστώτος των ποσοστώσεων.

4.43. Εντούτοις, σε ορισμένα κράτη μέλη οι μεταβιβάσεις ποσοστώσεων πραγματοποιούνται με παρέκκλιση:

α) στις Κάτω Χώρες, οι εκτάσεις γης με τις οποίες η μεταβίβαση ποσοστώσεων συνδεόταν κατά τη

(4) «Προτάζει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο πέραν των συστάσεων που δύναται να διατυπώσει, εκδίδει κανονισμούς ή οδηγίες ή λαμβάνει αποφάσεις, ομοφώνως μεν κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων σταδίων, με ειδική δε πλειοψηφία ακολούθως.»

(5) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 764/89 του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 857/84 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 84 της 29.3.1989, σ. 2).

(6) Βλέπε υποσημείωση 1, σ. 16.

συναλλαγή, μπορούν να αντεπιστραφούν ή να μεταπωληθούν χωρίς ποσόστωση ένα χρόνο μόνο μετά την απόκτησή τους. Η διαφορά τιμής μεταξύ των εκτάσεων γης με ποσοστάσεις και των εκτάσεων χωρίς ποσοστάσεις αποτελεί μια καλή εκτίμηση της εσωτερικής αξίας της ποσόστωσης. Έτσι, οι γαλακτοπαραγωγοί πλήρωσαν στο παρελθόν για το λίτρο ποσόστωσης και ανάλογα με τις περιοχές εξαπλάσια τιμή από εκείνη που είχαν εισπράξει για το λίτρο για τις παραδόσεις γάλακτος που είχαν εκτελέσει στα γαλακτοκομεία. Αν στη σύμβαση της συναλλαγής αναφέρεται χωριστά η αξία της ποσόστωσης, η τιμή απόκτησης των ποσοστάσεων μπορεί να αποσβεσθεί μάλιστα σε φορολογικό επίπεδο από τον γαλακτοπαραγωγό σε πενταετή περίοδο.

- β) στο Ηνωμένο Βασίλειο, είναι παρόμοια η διαδικασία για τη μεταβίβαση των ποσοστάσεων άνευ γης. Σε μια πρώτη φάση αρκεί να μισθωθεί ή να πωληθεί ένα μέρος μιας εκμετάλλευσης με μια συνδεδεμένη μ' αυτή ατομική ποσότητα αναφοράς. Το νωρίτερο δέκα μήνες μετά, οι εκτάσεις γης που θα έχουν πωληθεί με τον τρόπο αυτό μπορούν, αν δεν έχουν χρησιμοποιηθεί για τη γαλακτοκομική παραγωγή κατά την περίοδο αυτή, να αντεπιστραφούν χωρίς ποσόστωση στον πωλητή ή στον εκμισθωτή.

4.44. Οι μεταβιβάσεις ποσοστάσεων μεταξύ παραγωγών για να μη γίνονται χωρίς μεταβίβαση γαιών, ορισμένα κράτη μέλη (Γερμανία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο,... όχι όμως οι Κάτω Χώρες) καθιέρωσαν, σε περίπτωση εκμίσθωσης ή πώλησης γαιών, δωρεάν εκχωρήσεις ποσοστάσεων στην εθνική εφεδρική ποσότητα. Κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής του καθεστώτος των ποσοστάσεων, ορισμένα κράτη μέλη κράτησαν υπέρ της εθνικής εφεδρικής ποσότητας σημαντικό μέρος της ποσόστωσης για την οποία έγινε η συναλλαγή (στη Γερμανία και στο Λουξεμβούργο μέχρι 80 %, στο Βέλγιο μέχρι 90 %). Στην Ιρλανδία μέχρι 25 % της μεταβιβασθείσας ποσόστωσης έχει εκχωρηθεί δωρεάν στην εθνική εφεδρική ποσότητα σε περίπτωση εκμίσθωσης και μέχρι την περίοδο εμπορίας 1989/90 σε περίπτωση πώλησης.

4.45. Για να μην συγκεντρώνεται η γαλακτοκομική παραγωγή σε πολύ περιορισμένες γεωργικές εκτάσεις, δηλαδή για να μη γίνονται οι μεταβιβάσεις ποσοστάσεων χωρίς γη, πολλά κράτη μέλη καθόρισαν ένα ανώτατο όριο για τη μεταβιβάσιμη ατομική ποσότητα αναφοράς ανά εκτάριο (5 000 χιλιόγραμμα/εκτάριο στη Γερμανία και στο Λουξεμβούργο, 20 000 λίτρα/εκτάριο στο Βέλγιο). Άλλα κράτη μέλη για να μειώσουν τον αριθμό των μεταβιβάσεων των ποσοστάσεων, αποφάσισαν να μη μεταβιβάζουν ποσοστάσεις για μεταβιβάσεις γαιών που δεν υπερβαίνουν μια καθορισμένη ελάχιστη έκταση, π.χ. 5 εκταρίων στο Λουξεμβούργο. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι μεταβιβάσεις ποσοστάσεων, σε περίπτωση εκμίσθωσης, δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν παρά μία φορά το χρόνο, σε άλλα κράτη (π.χ. στην Ιρλανδία) μπορούν να πραγματοποιούνται πολλές φορές το χρόνο, αλλά σε καθορισμένες ημερομηνίες.

4.46. Η ποικιλία των διοικητικών μέτρων που έλαβαν τα διάφορα κράτη μέλη, τα οποία εφαρμόζουν πραγμα-

τικά το καθεστώς των ποσοστάσεων, αποδεικνύει ότι οι εθνικές διοικήσεις αφενός προσπάθησαν να προστατευθούν από μια πληθώρα διοικητικών πράξεων και αφετέρου προσπάθησαν να βοηθήσουν τους γαλακτοπαραγωγούς να μειώσουν το δυνατόν περισσότερο την επίπτωση τόσο των ίδιων των ποσοστάσεων όσο και της συμπληρωματικής εισφοράς η οποία καθίσταται απαιτητή σε περίπτωση υπέρβασης.

4.47. Η ανακατανομή από μια εθνική εφεδρική ποσότητα οδηγεί στο να ευνοούνται στις περισσότερες περιπτώσεις οι μικρότεροι παραγωγοί σε κάθε κράτος μέλος μέσω της χορήγησης συμπληρωματικών ατομικών ποσοτήτων αναφοράς. Η επιβολή κατωτάτων ορίων για τις μεταβιβάσεις οδηγεί στο να μην ευνοούνται οι μικροπαραγωγοί, ενώ η επιβολή ανωτάτων ορίων οδηγεί στην ανακοπή της αναδιάρθρωσης υπέρ των ικανότερων παραγωγών.

4.48. Όσον αφορά τις προσωρινές εκχωρήσεις τα μέτρα εφαρμογής διαφέρουν επίσης από το ένα κράτος μέλος στο άλλο:

- α) στο Ηνωμένο Βασίλειο, κάθε παραγωγός μπορεί, εκτός από τα 5 000 λίτρα που πρέπει να κρατήσει, να εκμισθώνει σε ένα άλλο παραγωγό την ατομική ποσότητα αναφοράς του για διάρκεια που δεν υπερβαίνει το τέλος της γαλακτοκομικής περιόδου.
- β) στις Κάτω Χώρες, οι ατομικές ποσότητες αναφοράς, οι οποίες μπορούν να χορηγούνται ως προσωρινή εκχώρηση από τον παραγωγό στον αγοραστή του μόνο για δωδεκάμηνη περίοδο, περιορίζονται με ένα απόλυτο κατώτατο όριο (10 000 χιλιόγραμμα) και με ένα απόλυτο ανώτατο όριο (75 000 χιλιόγραμμα).
- γ) στο Βέλγιο, οι προσωρινές εκχωρήσεις επιτρέπονται στο μέτρο που οι ατομικές ποσότητες αναφοράς που χορηγούνται για παραδόσεις ανταλλάσσονται μεταξύ των παραγωγών που παραδίδουν σε έναν ίδιο αγοραστή, εφόσον οι ποσότητες που εκχωρούνται δεν υπερβαίνουν τα 35 000 λίτρα για τους παραγωγούς που έχουν ατομική ποσότητα αναφοράς μικρότερη των 300 000 λίτρων.
- δ) στην Ιρλανδία, οι προσωρινές εκχωρήσεις περιορίζονται σε ποσοστό της ατομικής ποσότητας αναφοράς του παραγωγού, ο οποίος μπορεί να εκτελεί την προσωρινή εκχώρηση στον αγοραστή του μόνο.
- ε) στη Γερμανία, οι προσωρινές εκχωρήσεις επιτρέπονται μόνο από τη γαλακτοκομική περίοδο 1990/91 και μετά.
- στ) στη Δανία και στο Λουξεμβούργο, δεν εφαρμόζεται η δυνατότητα που προσφέρει η προσωρινή εκχώρηση.

ζ) στα υπόλοιπα κράτη μέλη, η προσωρινή εκχώρηση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί λόγω έλλειψης εθνικών διατάξεων προσαρμογής.

4.49. Οι προσωρινές εκχωρήσεις πρέπει, για κάθε περίοδο εμπορίας που αρχίζει την 1η Απριλίου, να καταχωρούνται το αργότερο στις 31 Ιουλίου⁽¹⁾. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προσωρινές εκχωρήσεις, κατά παρέκκλιση, έχουν καταχωρηθεί οριστικά μέχρι το Δεκέμβριο, ήτοι τρεις μήνες πριν από τη λήξη της γαλακτοκομικής περιόδου.

4.50. Οι προσωρινές εκχωρήσεις βοηθούν τους παραγωγούς να προγραμματίζουν σωστά την ετήσια γαλακτοκομική παραγωγή τους. Αυτό είναι αλήθεια τόσο για εκείνον που εκχωρεί την ατομική του ποσότητα αναφοράς όσο και για εκείνον που την αποκτά προσωρινά. Αντιστρόφως, αν δεν επιτρέπονται οι προσωρινές εκχωρήσεις, οι ποσότητες αναφοράς που δεν χρησιμοποιούνται ανακατανέμονται σύμφωνα με τη διαδικασία του εκ των υστέρων συμψηφισμού (βλέπε στοιχείο 4.17 και επόμενα). Στην περίπτωση αυτή, οι παραγωγοί γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι θα λάβουν δωρεάν κατά το τέλος της περιόδου συμπληρωματική ποσότητα η οποία τους διανέμεται στα πλαίσια του εκ των υστέρων συμψηφισμού. Έτσι, το πλεονέκτημα είναι διπλό: αφενός ένα μέρος της κερδοσκοπικής υπέρβασης της αρχικής ατομικής ποσόστωσης δεν τιμωρείται με τη συμπληρωματική εισφορά που προβλέπει το καθεστώς, και αφετέρου, η υπέρβαση αυτή, εφόσον καλύπτεται από δωρεάν ποσότητα χορηγούμενη στα πλαίσια του εκ των υστέρων συμψηφισμού, είναι πολύ αποδοτική. Αντίθετα, η εκ των προτέρων και εξ επαχθούς αιτίας προσωρινή εκχώρηση απαιτεί καλύτερο προγραμματισμό της παραγωγής. Στην πραγματικότητα, λόγω έλλειψης του εκ των υστέρων συμψηφισμού κάθε υπέρβαση επισύρει οικονομικές κυρώσεις. Επιπλέον, η αποδοτικότητα της συμπληρωματικής παραγωγής μειώνεται με το κόστος εκμίσθωσης (το κόστος της οικονομικής προσόδου της ποσόστωσης) που καταβάλλεται για την ποσόστωση η οποία αποκτάται προσωρινά. Έτσι, η εκ των προτέρων προσωρινή εκχώρηση καθιστά περισσότερο υπεύθυνους τους παραγωγούς οι οποίοι συμφωνούν με τους κανόνες του συστήματος και καταστέλλει τους κερδοσκόπους του εκ των υστέρων συμψηφισμού.

Μέτρα ελέγχου

Κριτήρια διαχείρισης και παρακολούθηση των διαφόρων μέτρων σε επίπεδο Επιτροπής

4.51. Οι κοινοτικοί κανονισμοί υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή κάθε σειρά πληροφοριακών στοιχείων που έχουν σχέση με τα εθνικά μέτρα τα οποία έχουν εγκριθεί για την εφαρμογή του καθεστώτος στα κράτη μέλη, καθώς και τα

αριθμητικά στοιχεία που προκύπτουν από την εφαρμογή των ποσοστώσεων και ειδικότερα ορισμένων νομοθετικών διατάξεων.

4.52. Με την εξέταση των φακέλων στην Επιτροπή μπόρεσε να διαπιστωθεί ότι τα κράτη μέλη δεν κοινοποιούν συστηματικά ούτε μέσα στις προθεσμίες που προβλέπουν οι εθνικοί κανονισμοί εφαρμογής ούτε τις τροποποιήσεις των κανονισμών αυτών στις οποίες προβαίνουν. Έτσι, πολύ συχνά η Επιτροπή δεν λαμβάνει γνώση των τροποποιήσεων αυτών παρά μόνο κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών, δηλαδή δύο χρόνια μετά την έναρξη της εφαρμογής τους. Με την κατάσταση αυτή, η Επιτροπή δεν μπορεί να ασκήσει πλήρη και αποτελεσματική επίβλεψη της διαχείρισης του καθεστώτος σε επίπεδο των κρατών μελών.

4.53. Η Επιτροπή έχει καταρτίσει ένα έντυπο το οποίο προορίζεται για τα κράτη μέλη για τη λήψη πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τις παραδόσεις και τις απευθείας πωλήσεις που αφορούν κάθε περίοδο εμπορίας που έληξε, όπως προβλέπεται κυρίως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88, άρθρο 19, παράγραφος 3. Οι ανακοινώσεις αυτές φθάνουν στην Επιτροπή σε πολλές περιπτώσεις πολύ μετά την προθεσμία των τριών μηνών μετά το τέλος της περιόδου εμπορίας: για την περίοδο 1990/91, μόνο εννέα κράτη μέλη είχαν διαβιβάσει το έντυπο πριν από το τέλος του 1991. Εξάλλου, ορισμένα από τα ερωτηματολόγια αυτά ήταν ελλιπή. Γενικά, οι περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 6α του προαναφερθέντος κανονισμού και η κατάσταση των ομάδων αγοραστών και/ή παραγωγών δεν ανακοινώνονται στην Επιτροπή, καθώς και τα εξαμηνιαία στοιχεία των παραδόσεων και των απευθείας πωλήσεων (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88, άρθρο 19, παράγραφος 3, πρώτη και τρίτη παύλα). Τέλος, απομένει το πρόβλημα των απευθείας πωλήσεων των οποίων οι ποσότητες κοινοποιήθηκαν μόνο από 5 κράτη μέλη. Η κατάσταση αυτή επιβεβαιώνει τις δυσκολίες που συναντούν τα κράτη για να ελέγξουν αυτό το σκέλος του καθεστώτος το οποίο προσφέρεται για εύκολη καταστρατήγηση από τους παραγωγούς.

Μέτρα ελέγχου στα κράτη μέλη

4.54. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1371/84 της Επιτροπής που αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα:

α) για να εξασφαλίσουν την είσπραξη της εισφοράς ιδίως τα μέτρα ελέγχου και εκείνα που εξασφαλίζουν την ενημέρωση των ενδιαφερομένων όσον αφορά τις ποινικές ή διοικητικές κυρώσεις στις οποίες υπόκεινται, σε περίπτωση μη τήρησης των διατάξεων του παρόντος κανονισμού:

β) για να ρυθμιστεί και ελεγχθεί η περίπτωση ολικής ή μερικής εγκατάλειψης της γαλακτοπαραγωγής, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο α) του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84, σε περίπτωση ενεργοποίησης της διάταξης αυτής.»

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 (ΕΕ L 139 της 4.6.1988, σ. 12).

4.55. Σε ορισμένα κράτη μέλη (Ισπανία, Ελλάδα, Ιταλία), δεν έχουν ακόμη χορηγηθεί σε όλους τους παραγωγούς ατομικές ποσότητες αναφοράς (βλέπε στοιχείο 4.24) και η έλλειψη ελέγχου ή αυστηρότητας στην επίβλεψη και στον έλεγχο που ασκούν οι αρμόδιοι οργανισμοί αυτών των κρατών μελών στερεί από το καθεστώς ποσοτώσεων όλη την αποτελεσματικότητά του. Τα συστήματα που έχουν πραγματικά καθιερωθεί από τα κράτη μέλη για να ελεγχθεί η τήρηση της νομοθεσίας σχετικά με την κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων διαφέρουν τόσο όσον αφορά το σχεδιασμό τους όσο και την αποτελεσματικότητά τους:

α) στη Γερμανία, η διασκόρπιση των αρμοδιοτήτων καθιστά αρκετά δύσκολο τον έλεγχο. Πράγματι, οι οργανισμοί ελέγχων δεν προβαίνουν στη συστηματική διασταύρωση στοιχείων από τις διάφορες πηγές πληροφοριών κατά τους επιτόπιους ελέγχους. Το Συνέδριο δεν μπόρεσε με τη βοήθεια πληροφοριακών στοιχείων που είχε στη διάθεσή του από τους διάφορους οργανισμούς, να διασταυρώσει τα ακριβή ποσά των παραδόσεων γάλακτος στους αγοραστές στη Γερμανία. Οι λόγοι της δυσκολίας αυτής είναι ο διαφορετικός χαρακτήρας των πληροφοριακών στοιχείων που έχουν συγκεντρωθεί σε διαφορετικές στιγμές.

Ούτε και οι εθνικοί ελεγκτές δεν προβαίνουν στον έλεγχο της ουσίας, δηλαδή δεν συγκρίνουν τις εισροές με τα τελικά προϊόντα, λαμβανομένων υπόψη των συντελεστών μεταποίησης για να ελεγχθεί αν, σε κανονικές συνθήκες παραγωγής, τα τελικά προϊόντα αντιστοιχούν πράγματι με το συλλεγόμενο γάλα. Οι έλεγχοι στους άμεσους πωλητές συχνά είναι δύσκολο να διενεργηθούν λόγω ελλιπών λογιστικών καταχωρήσεων. Οι εθνικοί ελεγκτές ελέγχουν στους δικαιούχους αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής αν εκπληρώνονται οι προβλεπόμενες νομοθετικές υποχρεώσεις.

β) στη Γαλλία, δεν γίνεται αρκετά διεξοδική εξέταση στις παραδόσεις στα γαλακτοκομεία όσον αφορά την πλευρά της λογιστικής υλικών ή των πραγματικών συγκρίσεων, που είναι βέβαια βασικές για να ελεγχθεί η πραγματική ποσότητα του συλλεγόμενου γάλακτος, ιδίως όταν τα γαλακτοκομεία εντάσσονται σε μια σύνθετη οικονομική διάρθρωση (π.χ. εταιρεία με θυγατρικές επιχειρήσεις σε ένα ή πολλά κράτη μέλη). Το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των απευθείας πωλήσεων δεν εξασφαλίζει λογικά μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση σε σχέση με τους κοινοτικούς κανόνες. Οι έλεγχοι της αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής εμφανίζουν έναν ελλιπή εθνικό ισολογισμό. Ορισμένα διαμερίσματα είτε δεν διενεργούν ελέγχους είτε δεν έχουν απαντήσει στην έρευνα του γαλλικού υπουργείου γεωργίας σχετικά με τους ελέγχους. Σε τοπικό επίπεδο, από τα τρία διαμερίσματα που επισκέφθηκε το Συνέδριο, το ένα παρουσιάζει εμφανώς ανεπαρκή κατάσταση:

γ) στη Δανία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι έλεγχοι γενικά εφαρμόζονται σωστά και τυποποιούνται, προγραμματίζονται και τεκμηριώνονται απ' όλες τις πλευρές του καθεστώτος. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει αυστηρό έλεγχο των ποσοτήτων γάλακτος που έχουν πωληθεί και πλήρη και ταχεία είσπραξη της συμπληρωματικής εισφοράς:

δ) στην Ισπανία, δεν είναι αρκετά αποτελεσματικοί οι έλεγχοι που έχουν διενεργηθεί από τις υπηρεσίες της SENPA ⁽¹⁾ σχετικά με τους δικαιούχους της αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής ή με τους δικαιούχους της αποζημίωσης για την προσωρινή αναστολή ενός τμήματος των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς: από τους 110 επιτόπιους ελέγχους που διενεργήσαν οι υπηρεσίες της SENPA, ανακαλύφθηκαν μόνο δύο περιπτώσεις παρατυπιών. Εξάλλου, από τις πέντε περιπτώσεις που έχει ελέγξει το Συνέδριο μία μόνο πληρούσε, κατά τη διενέργεια του ελέγχου, τους όρους χορήγησης της αποζημίωσης:

ε) στην Ιρλανδία, καθιερώθηκε ένα δίκτυο περιφερειακών και τοπικών επιθεωρητών που είναι αρμόδιοι για τον έλεγχο όλων των πλευρών της γαλακτοκομικής παραγωγής. Οι επιθεωρητές αυτοί ελέγχουν την ποιότητα του γάλακτος, τις ποσότητες γάλακτος που παραδίδονται στους αγοραστές, τις μεταβιβάσεις κάθε μορφής, τις ατομικές ποσότητες αναφοράς, τους δικαιούχους αποζημίωσης για την εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής και τις δραστηριότητες των άμεσων πωλητών. Η εξέταση του συστήματος ελέγχου αποκάλυψε ότι οι ελάχιστοι άμεσοι πωλητές ελέγχονται ελάχιστα μόνο και ιδίως με σημαντικές καθυστερήσεις:

στ) στο Βέλγιο, θα έπρεπε να τονιστεί, στη μεθοδολογία του ελέγχου, η εκτίμηση της συνολικής διαφάνειας της διαχείρισης των ποσοτώσεων και των παραδόσεων, δηλαδή οι ελεγκτές θα έπρεπε να διατυπώνουν μια γνώμη περισσότερο για την αξιοπιστία των αριθμητικών στοιχείων που συγκεντρώνουν. Αφενός οι ελεγκτές που εξετάζουν τους λογαριασμούς ενός μεγάλου γαλακτοκομείου, ιδίως όταν αυτό αποτελεί τμήμα μιας σύνθετης οικονομικής διάρθρωσης, θα έπρεπε όλοι να είναι ειδικά εκπαιδευμένοι και αφετέρου η συχνότητα των ελέγχων δεν μπορεί να τηρείται λόγω έλλειψης προσωπικού:

ζ) στις Κάτω Χώρες, ο έλεγχος του καθεστώτος των ποσοτώσεων είναι στο σύνολο ικανοποιητικός. Από τον κανόνα αυτό εξαιρούνται οι άμεσοι πωλητές στους οποίους χορηγήθηκε ειδική ποσότητα αναφοράς κατώτερη των 25 000 χιλιογράμμων: οι πωλητές αυτοί δεν ελέγχονται ποτέ:

η) στο Λουξεμβούργο, οι διαχειριστές προβαίνουν οι ίδιοι, στους αγοραστές και στους άμεσους πωλητές,

(1) SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios (Εθνική Υπηρεσία Γεωργικών Προϊόντων)

στους ελέγχους οι οποίοι εντούτοις δεν καλύπτουν την ουσία, δηλαδή δεν συγκρίνουν τις εισροές με τα τελικά προϊόντα για να ελεγχθεί αν, σε κανονικές συνθήκες παραγωγής, τα τελικά προϊόντα αντιστοιχούν πράγματι με τις εισροές, λαμβανομένων υπόψη των συντελεστών μεταποίησης·

- θ) στην Ιταλία και στην Ελλάδα, ο έλεγχος των υπερβάσεων των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς δεν υπάρχει, δεδομένου ότι κατά τη διενέργεια των επιτοπίων ελέγχων το 1991 οι παραγωγοί δεν είχαν λάβει ακόμη τις ποσοτώσεις.

Ειδικές ενισχύσεις και καθεστώς ποσοτώσεων

4.56. Για να διευκολυνθεί η μείωση της παραγωγής γάλακτος, η καθιέρωση του καθεστώτος των ποσοτώσεων συμπληρώθηκε από το 1986 και μετά από δύο ειδικά μέτρα, δηλαδή την αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη και την αποζημίωση για την προσωρινή αναστολή της γαλακτοκομικής παραγωγής της οποίας η περιγραφή παρουσιάζεται στο παράρτημα XXIV.

4.57. Όσον αφορά το πρόγραμμα ενισχύσεων για την προσωρινή αναστολή, ο μηχανισμός, όπως επινοήθηκε, μπορεί να οδηγήσει έναν παραγωγό που έχει υπερβεί την ποσόστωση να πληρώσει την οφειλόμενη συμπληρωματική εισφορά, αν το κράτος μέλος στο οποίο ανήκει βρίσκεται σε υπέρβαση και συγχρόνως να εισπράξει την αποζημίωση για προσωρινή αναστολή παράδοσης. Μολονότι η νομική δομή της κοινοτικής νομοθεσίας το επιτρέπει, δεν είναι λογικό ο ίδιος μεμονωμένος παραγωγός να μπορεί σφαιρικά να υπόκειται σε μια χρηματική ποινή και να είναι επιλέξιμος για την εισπράξη μιας αποζημίωσης. Το Συνέδριο όμως διαπίστωσε αυτό το γεγονός στα κράτη μέλη που επισκέφθηκε κατά την εξέταση μεμονωμένων λογαριασμών στα γαλακτοκομεία. Διαπίστωσε επίσης ότι με τα ταμιακά διαθέσιμα που απέφερε η αποζημίωση μπόρεσαν να ενισχυθούν ορισμένοι παραγωγοί που βρίσκονταν σε υπέρβαση για να τακτοποιήσουν το φόρο στον οποίο είχαν υποβληθεί. Κατά συνέπεια, φαίνεται σαφώς ότι το σύστημα των ποσοτώσεων χάνει και πάλι στην περίπτωση αυτή την αποτελεσματικότητά του, εφόσον η πραγματική οικονομική κύρωση είναι από την άποψη αυτή σημαντικά περιορισμένη σε πολλές περιπτώσεις.

Αποτέλεσμα του συστήματος των ποσοτώσεων στη διάρθρωση των εκμεταλλεύσεων

4.58. Αντίθετα από τους φόβους που έχει εκφράσει το Συμβούλιο ότι ο έλεγχος της αύξησης της συλλογής της

γαλακτοκομικής παραγωγής θα μπορούσε να εμποδίσει τις αναγκαίες διαρθρωτικές προσαρμογές⁽¹⁾, το καθεστώς των ποσοτώσεων γάλακτος, το οποίο έχει συμπληρωθεί στα περισσότερα κράτη μέλη με εθνικά προγράμματα εγκατάλειψης και αναδιάρθρωσης της γαλακτοκομικής παραγωγής, δεν έκαμψε, σε επίπεδο μεμονωμένων επιχειρήσεων, την πρόοδο στον τομέα της γαλακτοκομικής παραγωγής.

4.59. Πράγματι, η απόδοση των γαλακτοφόρων αγελάδων αυξήθηκε κατά 10 % περίπου, δηλαδή από 4 285 χιλιόγραμμα γάλακτος ανά αγελάδα και κατά έτος το 1984 σε 4 719 χιλιόγραμμα το 1990 (βλέπε παράρτημα XVII). Πρέπει να σημειωθεί ότι η αύξηση της απόδοσης ήταν η μεγαλύτερη στα κράτη μέλη τα οποία είχαν ήδη σημειώσει στο παρελθόν καλές επιδόσεις, όπως η Δανία (6 162 χιλιόγραμμα ανά αγελάδα), οι Κάτω Χώρες (5 998 χιλιόγραμμα ανά αγελάδα) και η Γαλλία (4 885 χιλιόγραμμα ανά αγελάδα). Εξάλλου, τα ίδια αυτά κράτη μέλη είναι από ανέκαθεν οι κυριότερες χώρες εξαγωγής γαλακτοκομικών προϊόντων της Κοινότητας.

4.60. Εξάλλου, το Συνέδριο διαπιστώνει ότι η ποιότητα του γάλακτος βελτιώθηκε δεδομένου ότι από την καθιέρωση του καθεστώτος και μετά αυξήθηκε η περιεκτικότητα του γάλακτος σε λιπαρές ουσίες (βλέπε στοιχείο 4.34).

4.61. Επιπλέον, από την καθιέρωση του καθεστώτος των ποσοτώσεων και μετά έχουν επισπευθεί οι διαρθρωτικές τροποποιήσεις στον τομέα της γαλακτοκομικής παραγωγής: ο αριθμός των γαλακτοκομικών εκμεταλλεύσεων μειώθηκε από 1 621 261 το 1983 σε 1 241 627 το 1987 (EUR-10), δηλαδή μια πτώση 23,4 % σε τέσσερα χρόνια, ενώ, μεταξύ του 1979 και του 1983, η μείωση ήταν μόνο 14,7 %. Η μείωση αυτή του αριθμού των εκμεταλλεύσεων ευνοήθηκε κυρίως από την καθιέρωση του κοινοτικού προγράμματος ενίσχυσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής, καθώς και από τα πολυάριθμα εθνικά προγράμματα αναδιάρθρωσης τα οποία συνόδευσαν την εφαρμογή του κοινοτικού καθεστώτος που απέβλεπε στον έλεγχο της γαλακτοκομικής παραγωγής.

4.62. Πρέπει να σημειωθεί ότι η διαδικασία αυτή, η οποία μέχρι το 1985 χαρακτηριζόταν από μια μείωση του αριθμού των γαλακτοκομικών εκμεταλλεύσεων που είχαν λιγότερες από 30 αγελάδες και από μια αύξηση των εκμεταλλεύσεων με περισσότερες από 30 αγελάδες, μεταξύ του 1985 και του 1987 είχε ως αποτέλεσμα μια μείωση όλων των κατηγοριών των εκμεταλλεύσεων συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που είχαν περισσότερες από 100 αγελάδες (λιγότερο από 10 %). Τα περισσότερα κράτη μέλη, στα οποία η γαλακτοκομική παραγωγή είναι σημαντική, ενέκριναν μια νομοθεσία

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 856/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — ενδέκατη αιτιολογική σκέψη — (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 10).

εγκώρησης ποσοστώσεων στην εθνική εφεδρική ποσότητα που είναι δυσμενής για τις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, πράγμα το οποίο συνετέλεσε στη μείωση του αριθμού των μεγάλων εκμεταλλεύσεων. Πράγματι, κατά τις μεταβιβάσεις ατομικών ποσοτήτων αναφοράς (πώληση ή εκμίσθωση γαιών), οι μεγάλες εκμεταλλεύσεις πρέπει να εκχωρούν σε μια εθνική εφεδρική ποσότητα ένα μεγαλύτερο μέρος των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς που έχουν αποκτηθεί ή μισθωθεί από ό,τι οι μικροπαραγωγοί (βλέπε στοιχείο 4.44). Εξάλλου, οι μεγάλες εκμεταλλεύσεις δεν μπορούν να δικαιούνται συμπληρωματικές ποσοστώσεις λαμβανόμενες από την εθνική εφεδρική ποσότητα.

4.63. Η ενίσχυση για την εγκατάλειψη που καθιερώθηκε το 1986 αποτελούσε στην πραγματικότητα, κατά την εφαρμογή της στα περισσότερα κράτη μέλη, ένα πρόγραμμα κοινωνικού χαρακτήρα με το οποίο μπόρεσαν πολυάριθμοι ηλικιωμένοι μικροπαραγωγοί, κατά ένα μέρος ήδη συνταξιούχοι, να λάβουν μια συμπληρωματική σύνταξη. Στην Ιρλανδία, πολλοί μικροπαραγωγοί, μάλιστα ηλικιωμένοι, δικαιούχοι της αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής έχουν στραφεί, με κάποιες γαλακτοφόρες αγελάδες, στην εκτροφή βοοειδών και αθροίζουν την αποζημίωσή τους με την πριμοδότηση για τη θηλάζουσα αγελάδα και, ενδεχομένως, την πριμοδότηση για τα άρρενα βοοειδή.

Απολογισμός του προϋπολογισμού

4.64. Συνολικά, το καθεστώς των ποσοστώσεων συνοδευόμενο από προγράμματα ενισχύσεων για την οριστική εγκατάλειψη και για την προσωρινή αναστολή της γαλακτοκομικής παραγωγής είχε από το 1984 και μετά ως αποτέλεσμα επιπλέον δαπάνη ύψους 2 784,5 εκατ. ECU για τον κοινοτικό προϋπολογισμό και απέφερε, υπό μορφή συμπληρωματικής εισφοράς, 920,3 εκατ. ECU επιπλέον. Χωρίς να υπολογιστούν οι δαπάνες που είχαν αναληφθεί από τα κράτη μέλη καθώς και τα έξοδα που δεν είχαν εξακριβωθεί στον κοινοτικό προϋπολογισμό, η μείωση της ετήσιας γαλακτοκομικής παραγωγής κατά 8 εκατομμύρια τόνους περίπου κόστισε μέχρι το 1991 το ποσό των 1 803,8 εκατ. ECU, ήτοι 225 ECU περίπου ανά τόνο, σε σύγκριση με την ενδεικτική τιμή των 268,1 ECU ανά τόνο για την περίοδο εμπορίας 1991/92. Εντούτοις, πρέπει να αυξηθεί το τελικό κόστος της μείωσης με το κόστος των ενισχύσεων που πρέπει να πληρωθούν μέχρι το 1993. Επιπλέον, αν ληφθεί υπόψη η διόρθωση για την αύξηση της μέσης περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες, η μείωση της παραγωγής ήταν μόνο 4,2 εκατομμύρια τόνους (χωρίς να ληφθεί υπόψη η αντίστοιχη παραγωγή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη) και το κόστος των ενισχύσεων ανά τόνο γάλακτος που δεν είχε παραχθεί είναι διπλάσιο. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής, ιδίως μέσω της μείωσης του αριθμού των γαλακτοφόρων αγελάδων, συντέιει στα πλεονάσματα της παραγωγής που διαπιστώθηκαν στην αγορά του βοοειδούς κρέατος όπου οι δαπάνες παρέμβασης αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία αυτά χρόνια.

4.65. Τα έσοδα που προέκυψαν από τη συμπληρωματική εισφορά έφθασαν, με 466,5 εκατ. ECU, το υψηλότερο επίπεδό τους το 1989 ύστερα από σημαντική υπέρβαση των διαθέσιμων συνολικών ποσοτήτων για

την πέμπτη περίοδο εμπορίας (1988/89). Το 1991, τα έσοδα μειώθηκαν σε 60,4 εκατ. ECU. Η πρωτική αυτή εξέλιξη της συμπληρωματικής εισφοράς, η οποία συνδυάζεται με μια αύξηση των παραδόσεων κατά 500 000 τόνους περίπου σχετικά με την περίοδο εμπορίας 1988/89, οφείλεται κυρίως στους εξής παράγοντες:

α) στην αύξηση της κοινοτικής συνολικής ποσότητας κατά 502 200 τόνους υπέρ των παραγωγών που είχαν δεσμευθεί στα πλαίσια του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1078/77 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977, περί θεσπίσεως ενός καθεστώτος πριμοδοτήσεως μη εμπορίας του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και μετατροπής της αγέλης βοοειδών γαλακτοπαραγωγής, και οι οποίοι, είχαν αρχικά αποκλεισθεί από τη χορήγηση ατομικών ποσοστώσεων, απόκτησαν αναγνώριση ενός τέτοιου δικαιώματος από το Δικαστήριο το 1988. Κατά συνέπεια, οι τροποποιήσεις που επήλθαν από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 764/89 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1989⁽¹⁾ και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1639/91 του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1991⁽²⁾ υπέρ των παραγωγών που είναι γνωστότεροι με τον όρο «SLOM» καταλήγουν έτσι στην αύξηση των χρησιμοποιήσιμων ποσοστώσεων στην Κοινότητα. Η ακύρωση από το Δικαστήριο (αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990), ορισμένων περιοριστικών διατάξεων του κανονισμού αυτού κατέληξε στη μεγαλύτερη αύξηση των ατομικών ποσοστώσεων των ενδιαφερομένων:

β) στα αποτελέσματα των κανονισμών του «πακέτου Nallet», τα οποία οδηγούν σε αύξηση της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, πραγματικά συνολικής διαθέσιμης⁽³⁾, κατά 1,0 εκατ. τόνους περίπου:

γ) στη χορήγηση στη Γερμανία το 1990 μιας «επιστροφής» ύψους 113,7 εκατ. ECU για δαπάνες που έγιναν στα πλαίσια ενός προγράμματος εξαγοράς ποσοτήτων αναφοράς, ύστερα από την εκκαθάριση λογαριασμών του οικονομικού έτους 1987 (βλέπε ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1990, σημεία 3.23 — 3.24)⁽⁴⁾.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Μείωση της γαλακτοπαραγωγής και ανεπάρκειά της

5.1. Η κατανάλωση γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα εμφανίζει, από το έτος 1987,

(1) ΕΕ L 84 της 29.3.1989, σ. 2.

(2) ΕΕ L 150 της 15.6.1991, σ. 35.

(3) Ονομάζεται εδώ διαθέσιμη ποσότητα η συνολική κοινοτική ποσότητα μετά την αφαίρεση των ποσοτήτων που ανεστάλησαν προσωρινώς.

(4) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1990 συνοδευόμενη με τις απαντήσεις των οργάνων (ΕΕ C 324 της 13.12.1991, σ. 59).

κάμψη. Το 1990, ανερχόταν σε 91 εκατομμύρια τόνους περίπου, ενώ η διατιθέμενη στο εμπόριο παραγωγή εξακολουθούσε να ανέρχεται σε 102 εκατομμύρια τόνους περίπου. Αυτή η έλλειψη ισορροπίας μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης είναι ακόμη περισσότερο ανησυχητική, εφόσον στην κατανάλωση περιλαμβάνονται σημαντικές επιδοτούμενες πωλήσεις βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη. Πράγματι, πάνω από το 20 % της παραγωγής διατίθεται στο εσωτερικό της Κοινότητας μέσω πανοπλίας μέτρων στήριξης για το βούτυρο και κυρίως για τη σκόνη γάλακτος, το 10 % δε περίπου εξάγεται με τη χορήγηση επιστροφών. Οι κοινοτικές εξαγωγές, οι οποίες αντιστοιχούν στο 50 % περίπου της παγκόσμιας αγοράς, δεν είναι εύκολο να διατηρηθούν, υποχρεώνοντας την Κοινότητα να εξακολουθεί να καθορίζει υψηλές τιμές επιστροφών. Οι εισαγωγές είναι οριακές, εφόσον δε οι εξαγωγές δεν προσφέρουν σχεδόν καμία προοπτική αύξησης, στο εγγύς μέλλον, των δυνατοτήτων συμπληρωματικής διάθεσης, πρέπει να γίνει τελικώς δεκτό, γεγονός που είναι αναμφισβήτητο, ότι η πλεονασματική παραγωγή γάλακτος της Κοινότητας αντιμετωπίζει δυσχέρειες για την εξεύρεση νέων φερέγγυων αγορών έξω από την Κοινότητα.

5.2. Εντούτοις, μπορεί να επιβεβαιωθεί το γεγονός ότι, από το 1984 και μετά, η παραγωγή γάλακτος εξελίχθηκε προς την κατεύθυνση της επιθυμητής εξισορρόπησης μεταξύ της παραγωγής και της κατανάλωσης των γαλακτοκομικών προϊόντων. Πράγματι, το καθεστώς των ποσοτώσεων, το οποίο συμπληρώθηκε με αυστηρή επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση υπέρβασης, με τη μορφή συμπληρωματικής εισφοράς και με μέτρα ενθάρρυνσης για την εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής, κατέληξε σε μείωση της γαλακτοπαραγωγής μεταξύ του 1983 και του 1990 κατά 8,2 % (βλέπε στοιχείο 2.12). Εντούτοις, αυτή η μείωση είναι στην πραγματικότητα λιγότερο αποτελεσματική από ό,τι φαίνεται, όσον αφορά τα έξοδα του προϋπολογισμού, εφόσον η περιεκτικότητα του γάλακτος σε λιπαρές ουσίες αυξήθηκε στην Κοινότητα κατά 4 % περίπου (βλέπε στοιχείο 4.34).

5.3. Οι ποσοτώσεις, οι οποίες στην αρχή καθορίστηκαν σε πολύ υψηλό επίπεδο, μειώθηκαν στη συνέχεια επανειλημμένως. Αυτές οι διαδοχικές μειώσεις συνοδεύθηκαν με μέτρα τα οποία συνεπήχθησαν συμπληρωματικές δαπάνες του προϋπολογισμού: τα κοινοτικά προγράμματα ενισχύσεων για την οριστική εγκατάλειψη, μέτρο που εφαρμόστηκε με πολύ διαφορετικούς τρόπους ανάλογα με τα κράτη μέλη ή, για την προσωρινή διακοπή της γαλακτοπαραγωγής, χωρίς να υπολογιστεί ένα μέρος της συμπληρωματικής εισφοράς που επανεπενδύεται από ορισμένα κράτη μέλη σε εθνικά προγράμματα εξαγοράς επιμέρους ποσοτήτων αναφοράς (βλέπε παράρτημα XXV). Οι μειώσεις που εφαρμόστηκαν κατ' αυτό τον τρόπο εξουδετερώθηκαν, εν μέρει, από αυξήσεις ποσοτώσεων που αποφασίστηκαν από το Συμβούλιο, μετά τις αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπέρ των παραγωγών SLOM και στο πλαίσιο των μέτρων που ονομάζονται «πακέτο Nallet» (1).

5.4. Η κοινοτική ενίσχυση για την εγκατάλειψη, η οποία θεσπίστηκε το 1986, αποτελούσε πράγματι, κατά

την εφαρμογή της στα περισσότερα από τα κράτη μέλη, ένα πρόγραμμα κοινωνικού χαρακτήρα, το οποίο επέτρεψε σε πολλούς ηλικιωμένους μικροπαραγωγούς, οι οποίοι ήδη είχαν συνταξιοδοτηθεί εν μέρει, να εισπράττουν ένα συμπλήρωμα σύνταξης.

5.5. Οι ενισχύσεις αυτές, οι οποίες καταλογίστηκαν στον κοινοτικό προϋπολογισμό από το 1987 και μετά, ανέρχονται σε 2 096,2 εκατ. ECU. Εφόσον το πρόγραμμα των εν λόγω ενισχύσεων καλύπτει περίοδο επτά ετών, πρέπει να προστεθούν σ' αυτές οι καταβλητέες δαπάνες μέχρι το 1993. Το ποσό των πριμοδοτήσεων που καταβλήθηκαν για τη μείωση της γαλακτοπαραγωγής κυμάνθηκε, ανάλογα με τα προγράμματα, από 45 μέχρι 100 ECU κατά τόνο γαλακτοπαραγωγής που καταργήθηκε (2). Η συμπληρωματική εισφορά απέφερε στον κοινοτικό προϋπολογισμό, από το 1984 και μετά, 920,3 εκατ. ECU.

5.6. Παρά το γεγονός ότι μετριάστηκε η έλλειψη ισορροπίας της αγοράς, η μείωση της γαλακτοπαραγωγής είναι ανεπαρκής. Για τους λόγους αυτούς το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι η μείωση των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων θα πρέπει να εξακολουθήσει, ακόμη και αν οι ποσότητες γάλακτος και σκόνης γάλακτος που βρίσκονται στα δημόσια αποθέματα είναι περιορισμένες (βλέπε στοιχείο 2.31 και επόμενα), παρέχοντας την εικόνα μιας κατά προσέγγιση ισορροπίας αγοράς. Τέτοια μείωση θα μπορούσε να ήταν μικρότερης σημασίας εάν τόσο η ύφεση του καθεστώτος των ποσοτώσεων όσο και η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του καθεστώτος των ποσοτώσεων σε ορισμένα κράτη μέλη επανορθώνονταν.

Αποδυνάμωση της ευθύνης του παραγωγού

5.7. Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση που αποσκοπεί στην τήρηση υπό έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής, εξελίχθηκε ώστε να αποδυναμώσει, σε περίπτωση υπέρβασης της επιμέρους ποσότητας αναφοράς, την άμεση ευθύνη των επιμέρους παραγωγών και, αντί τούτου, να αυξήσει την εθνική ευθύνη των κρατών μελών τα οποία, έχοντας το δικαίωμα να επιβάλλουν, σε περίπτωση παράβασης, την καταβολή της συμπληρωματικής εισφοράς στους περισσότερους παραγωγούς που υπερέβησαν την ποσόστωσή τους, είναι υποχρεωμένα να επαγρυπνούν για την τήρηση της συνολικής εγγυημένης ποσότητάς τους. Ο μηχανισμός αντιστάθμισης, οι μεταβιβάσεις συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων σχετικά με τις άμεσες πωλήσεις προς εκείνες που είναι εγγυημένες στο πλαίσιο των παραδόσεων καθώς και η μέση περιεκτικότητα αναφοράς σε λιπαρές ουσίες αποτελούν τα πιο αξιοσημείωτα παραδείγματα.

Η εθνική αντιστάθμιση

5.8. Ο μηχανισμός αντιστάθμισης, ο οποίος εισήχθη αρχικώς μόνο για την περίοδο εμπορίας 1984/85,

(2) Πριμοδοτήσεις για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής:

- εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 (άρθρο 4, παράγραφος 1η α: 45 ECU/τόνο
- εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86: 60 ECU/τόνο
- εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1637/91 προσωρινή αναστολή: 75 ECU/τόνο μείωση των ποσοτήτων αναφοράς: 100 ECU/τόνο

(1) Βλέπε υποσημείωση 1, σ. 15.

παρέχει το δικαίωμα σε ένα κράτος μέλος να εξαντλεί, ανάλογα με τις προτεραιότητές του, τη συνολική εγγυημένη ποσότητά του. Ο μηχανισμός αυτός, ο οποίος διατηρήθηκε καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου του καθεστώτος των ποσοστώσεων καθιστά δυνατό να απαλλάσσονται από την κύρωση, τουλάχιστον εν μέρει, οι παραγωγοί που υπερέβησαν την επιμέρους ποσότητα αναφοράς τους και να μετριάζεται η κύρωση που θα πρέπει να τους επιβληθεί με τη μορφή της συμπληρωματικής εισφοράς (βλέπε στοιχείο 4.17). Τέτοια μετρίαση της ποινής καθίσταται έντονη όταν για την ίδια παραγωγή εισπράττεται αποζημίωση για την προσωρινή αναστολή ενός μέρους της επιμέρους ποσότητας αναφοράς (βλέπε στοιχείο 4.57). Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι σε περίπτωση υπέρβασης της επιμέρους ποσόστωσης, θα πρέπει να μην καταβάλλονται στον γαλακτοπαραγωγό, μέχρι του ύψους της υπέρβασης, οι πριμοδοτήσεις ή οι αποζημιώσεις που καταβάλλονται σε αντιστάθμιση της μείωσης της παραγωγής τους.

5.9. Το Συνέδριο είναι της γνώμης, ότι αν ο μηχανισμός αντιστάθμισης δεν καταργηθεί, θα μπορούσε να αντικατασταθεί με την εφαρμογή, σε όλα τα κράτη μέλη, ενός πιο φιλελεύθερου συστήματος προσωρινών εκχωρήσεων των ποσοστώσεων εκ των προτέρων, διότι η αντιστάθμιση κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας προτρέπει πολλούς παραγωγούς να υπερβαίνουν την επιμέρους ποσόστωση που τους χορηγήθηκε στην αρχή της περιόδου εμπορίας (βλέπε στοιχείο 4.50).

Εθνικές μεταβιβάσεις μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων

5.10. Οι άμεσες πωλήσεις αποτελούν, σε όλα τα κράτη μέλη, ένα πολύ αδύνατο στοιχείο του καθεστώτος των ποσοστώσεων. Οι άμεσες πωλήσεις, οι οποίες ήταν από την αρχή πλημμελώς γνωστές, χρησίμευσαν, κάθε φορά που αυτό ήταν δυνατό, ως απαμβλυντικός μηχανισμός κατά του πλήγματος της συμπληρωματικής εισφοράς (βλέπε στοιχείο 4.22), αυτό δε τόσο στο ατομικό όσο και στο εθνικό επίπεδο. Πράγματι, εάν δεν έχει εξαντληθεί η συνολική εγγυημένη ποσότητα σχετικά με τις άμεσες πωλήσεις, το υπόλοιπο μεταφέρεται από ορισμένα κράτη μέλη, συχνότατα χωρίς να βασίζεται σε επίσημες αιτήσεις των ενδιαφερόμενων παραγωγών, προς τη συνολική εγγυημένη ποσότητα σχετικά με τις παραδόσεις, προκειμένου να ελαχιστοποιείται η συμπληρωματική εισφορά (βλέπε παράρτημα XXIII). Λόγω της σχετικά μικρής σπουδαιότητας των άμεσων πωλήσεων στο πλαίσιο της γαλακτοκομικής παραγωγής (βλέπε στοιχείο 2.13), τα κράτη μέλη, κατά γενικό κανόνα, αμέλησαν την παρακολούθησή τους, αυτό δε έγινε κατά μείζονα λόγο, εφόσον είναι συχνά δυσχερής η εκτέλεση των ελέγχων που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή. Ακόμη και μετά από μία οκταετία εφαρμογής του καθεστώτος των ποσοστώσεων, οι άμεσες πωλήσεις εξακολουθούν να μη γίνονται γνωστές, μέσω δηλώσεων, σε όλα τα κράτη μέλη. Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να επαγρυπνά για την ορθή εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, των ελέγχων που πρέπει να διενεργούνται όσον αφορά την τήρηση των επιμέρους ποσοστώσεων που χορηγούνται σχετικά με τις άμεσες πωλήσεις και ότι οφείλει, το αργότερο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών, να αρνείται τις εν λόγω μεταβιβάσεις, όταν αυτές δεν έχουν πραγματοποιηθεί κατά το δέοντα τρόπο.

Η ανεπάρκεια του αποτρεπτικού χαρακτήρα της προσαρμογής των παραδόσεων ή άμεσων πωλήσεων σε συνάρτηση με την περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες

5.11. Η κύρωση που επιβάλλεται σε περίπτωση υπέρβασης της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες στερείται αποτρεπτικής ισχύος. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, σε μεγάλο αριθμό κρατών μελών, η υπέρβαση των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων απορρέει από τις ποσοτικές προσαρμογές που υπολογίστηκαν σε συνάρτηση με την υπέρβαση της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες. Ως ισοδύναμο γάλακτος, η αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες αντιστοιχεί, σύμφωνα με τις μεθόδους που θεσπίστηκαν από την Επιτροπή, σε παραγωγή 178 000 τόνων βουτύρου, δηλαδή στα 2/3 των πλεονασμάτων του βουτύρου που παρήχθη το 1990. Έτσι, η ποσοτική μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής, όσον αφορά ορισμένα γαλακτοκομικά προϊόντα που πωλούνται στην τελική κατανάλωση όπως το βούτυρο, από το έτος 1984 και μετά εξουδετερώθηκε κατά μεγάλο ποσοστό με την αύξηση της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες, διότι η λιπαρή ουσία μετουσιώνεται συγκεκριμένα σε βούτυρο το οποίο, σε τελική ανάλυση, έρχεται να διογκώσει τα κοινοτικά αποθέματα.

5.12. Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι θα πρέπει να καταστούν αυστηρότερες οι κυρώσεις που θα επιβάλλονται στους γαλακτοπαραγωγούς σε περίπτωση υπέρβασης της περιεκτικότητας αναφοράς σε λιπαρές ουσίες, προκειμένου να περιοριστεί, συγκεκριμένα, η απορρέουσα από την εν λόγω υπέρβαση πλεονασματική παραγωγή βουτύρου.

Οικονομικό πλεονέκτημα που συνεπάγεται για τους οικονομικούς παράγοντες η καθυστέρηση της καταβολής της συμπληρωματικής εισφοράς

5.13. Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, οι καθυστερήσεις κατά την είσπραξη της συμπληρωματικής εισφοράς έχουν επιμηκυνθεί. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη παρέλειψαν να θέσουν σε εφαρμογή τις κατάλληλες διαδικασίες είσπραξης που χρησιμεύουν για την είσπραξη φόρων εθνικού χαρακτήρα (βλέπε στοιχείο 4.27). Εφόσον οι καθυστερήσεις καταβολής δεν συνοδεύονται με καταβλητέους φόρους υπερημερίας, οι υποκείμενοι σε συμπληρωματική εισφορά παραγωγοί έχουν κάθε συμφέρον να αναστέλλουν τη σχετική πληρωμή για όσο το δυνατό μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Είναι απαραίτητο, όπως υφίσταται για την εισφορά συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών, να επιβάλλει η Κοινότητα τόκους υπερημερίας, υπολογιζόμενους για όλη την περίοδο καθυστέρησης.

Ανόμοιες αιτήσεις

5.14. Τα κράτη μέλη επωφελούνται από την ευελιξία της κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης για να εφαρμόζουν, σύμφωνα με διαφορετικές λεπτομέρειες, τα μέτρα

που αποσκοπούν στην τήρηση υπό έλεγχο της γαλακτοπαραγωγής. Οι διαφορές που εμφανίζουν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των μέτρων έχουν ως συνέπεια, αφενός, οι παραγωγοί γαλακτοκομικών προϊόντων να τυγχάνουν, από ένα και το αυτό κοινοτικό πρόγραμμα ή ένα και το αυτό κοινοτικό μέτρο, διαφορετικής μεταχείρισης ανάλογα με το κράτος μέλος και, αφετέρου, το πλήθος των παραλλαγών θέσης σε εφαρμογή να περιπλέκει ιδιαίτερα τη διαχείριση, την αξιολόγηση, την εποπτεία και τον έλεγχο των κοινοτικών προγραμμάτων και μέτρων, χωρίς να εγγυάται καλύτερο αποτέλεσμα. Αντιθέτως, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εθνικές παραλλαγές χρησιμεύουν μάλλον για υπεκφυγή από τους κοινοτικούς στόχους παρά για την επίτευξή τους. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η καθυστέρηση κατά τη θέση σε εφαρμογή του καθεστώτος, η έλλειψη ελέγχου ή η έλλειψη αυστηρότητας κατά την εποπτεία και κατά τον έλεγχο που ασκούν οι αρμόδιοι οργανισμοί των εν λόγω κρατών μελών, αφαιρούν από το καθεστώς των ποσοστώσεων όλη την αποτελεσματικότητά του. Κατ' αυτό τον τρόπο, τα εν λόγω κράτη μέλη, επιτρέπουν, στην πράξη, την αύξηση της εθνικής παραγωγής και, επικαλούμενα την ανεπάρκεια της εθνικής παραγωγής για την κάλυψη των αναγκών της εσωτερικής κατανάλωσης, υποβάλλουν μάλιστα στην Κοινότητα αιτήσεις αύξησης της συνολικής εγγυημένης ποσότητάς τους (1). Στην Επιτροπή εναπόκειται να ενισχύσει την παρακολούθηση που ασκεί σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής και να προτείνει, κατά περίπτωση, κανονιστικές προσαρμογές ώστε να αποφεύγεται η έμμεση θέση υπό αμφισβήτηση των κοινοτικών στόχων.

5.15. Μολονότι τα κράτη μέλη, στα οποία η γαλακτοκομική παραγωγή είναι σημαντική, εφαρμόζουν το καθεστώς των ποσοστώσεων, αν και μερικές φορές με ευκαμψία, αντιθέτως, το καθεστώς των ποσοστώσεων δεν εφαρμόζεται παρά μόνον αποσπασματικά σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη (Ισπανία, Ελλάδα, Ιταλία). Εκτός από την περίπτωση της Ιταλίας, η οποία καταδικάστηκε το 1987 από το Δικαστήριο των Ε.Κ. (υπόθεση C.394/85) η Επιτροπή, πριν από το 1992, δεν είχε αναλάβει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες που να έχουν ως απόληξη την ορθή εφαρμογή του καθεστώτος των ποσοστώσεων στην Ισπανία, την Ελλάδα και την Ιταλία. Οκτώ χρόνια μετά τη θέση σε εφαρμογή του καθεστώτος των ποσοστώσεων, είναι απαραίτητο να λάβει επιτέλους η Επιτροπή όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε το κοινοτικό καθεστώς των ποσοστώσεων να εφαρμόζεται πλήρως σε όλα τα κράτη μέλη.

Περιπλοκότητα των μέτρων

5.16. Το πλήθος των κοινοτικών μέτρων που εφαρμόζονται «κατ' επιλογή», με όλες τις παραλλαγές του, από τα κράτη μέλη, δεν αποτελεί παρά μόνο το ορατό άκρο της πολυπλοκότητας των μέτρων που αποσκοπούν στην τήρηση υπό έλεγχο της γαλακτοκομικής παραγωγής. Οι πολυάριθμες προσφυγές στη δικαιοσύνη, τόσο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων όσο και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, επιβεβαιώνουν τις δυσχέρειες εφαρμογής στα κράτη μέλη (βλέπε στοιχείο 4.11). Η Επιτροπή θα έπρεπε να ενοποιήσει τα

κανονιστικά κεκτημένα, απλουστεύοντας συγχρόνως τους κανόνες διαχείρισης, ιδίως στον τομέα των μεταβιβάσεων ποσοστώσεων.

Οι κίνδυνοι και τα απρόβλεπτα της επιβολής ποσοστώσεων στην παραγωγή

5.17. Εξάλλου, όπως το Συνέδριο έχει ήδη διαπιστώσει, ορισμένοι στόχοι που έχουν τεθεί για την κοινή γεωργική πολιτική (ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής, λογικές τιμές για τον καταναλωτή) δεν έχουν επίσης επιτευχθεί στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Αφότου εισήχθη το καθεστώς των ποσοστώσεων, η κοινή οργάνωση των αγορών προσανατολίστηκε προς μια συντονισμένη, κατά το μάλλον ή ήττον, οργάνωση των εθνικών αγορών στα κράτη μέλη. Πράγματι, η περιφερειακή ειδικευση στο πλαίσιο της Κοινότητας, κύριος στόχος της οποίας είναι η εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της παραγωγής και ο προσανατολισμός της προς τις πλέον πρόσφορες περιοχές, παρεμποδίστηκε από τη χορήγηση συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων σε κάθε κράτος μέλος. Η μη βελτιστοποίηση της χρησιμοποίησης των πόρων στο κοινοτικό επίπεδο την οποία αυτό είχε ως αποτέλεσμα, διατηρήθηκε, αφενός, με τους κανόνες που εφαρμόζονται στις μεταβιβάσεις ποσοστώσεων, οι οποίοι συγκεκριμένα αποκλείουν τις μεταβιβάσεις μεταξύ κατόχων γεωργικών εκμεταλλεύσεων διαφορετικών κρατών μελών και, εξάλλου, ενισχύθηκε με τη χορήγηση γενναιόδωρων ποσοστώσεων, συγκεκριμένα στην Πορτογαλία, όπου οι φυσικές συνθήκες είναι λιγότερο ευνοϊκές για τη γαλακτοκομική παραγωγή απ' ό,τι σε ορισμένες βορειότερες περιοχές της Κοινότητας, αλλά και με την πλημμελή ακόμη δε και αναποτελεσματική εφαρμογή του καθεστώτος των ποσοστώσεων στην Ισπανία, την Ιταλία και την Ελλάδα (βλέπε στοιχείο 4.6). Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι θα πρέπει να μελετηθεί η δημιουργία επίσημης αγοράς των μεταβιβάσεων ποσοστώσεων καθώς και η δυνατότητα να επιτρέπονται μεταβιβάσεις ποσοστώσεων μεταξύ κατόχων γεωργικών εκμεταλλεύσεων διαφορετικών κρατών μελών.

5.18. Το καθεστώς των ποσοστώσεων, το οποίο αποτελεί οικονομικό σύστημα περιοριστικότερο από την εισφορά συνυπευθυνότητας (βλέπε στοιχείο 3.14), το ποσοστό της οποίας δεν έφθασε ποτέ το αναγκαίο επίπεδο ώστε να επηρεάσει σημαντικά τη συμπεριφορά των γαλακτοπαραγωγών, εμφανίζει και άλλες δυσχέρειες που ενυπάρχουν σε κάθε σύστημα καθορισμού ποσοστώσεων. Πράγματι, κάθε καθεστώς καθορισμού ποσοστώσεων εμφανίζει την τάση να διαιωνίζεται λόγω της κατάστασης οικονομικής προσόδου που παρέχει στους δικαιούχους παραγωγούς, η οποία τους προστατεύει από τις πιέσεις της αγοράς ώστε να βελτιώνουν την αποδοτικότητά τους. Κατά συνέπεια, οι παραγωγικές δομές εμφανίζουν τάση παγιότητας. Προκειμένου να προλαμβάνονται οι δυσχέρειες αυτές, τέθηκαν σε εφαρμογή προγράμματα αναδιάρθρωσης της γαλακτοπαραγωγής σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Μια άλλη δυσχέρεια των καθεστώτων καθορισμού ποσοστώσεων συνίσταται στο εξής φαινόμενο: όταν το πρόβλημα των πλεονασμάτων επιλύεται για ένα προϊόν, έχει την τάση να μεταβιβάζεται σε άλλο προϊόν. Η διαθέσιμη ικανότητα παραγωγής λόγω της μείωσης της γαλακτοκομικής

(1) Βλέπε υποσημείωση 1, σ. 6.

κής παραγωγής μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλο γεωργικό προϊόν. Παράδειγμα της δυνατότητας αυτής αποτελούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται επί του παρόντος στον τομέα του βοδινού κρέατος, όπως παρατήρησε το Συνέδριο στην ετήσια έκθεσή του για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 1991 (1).

Το καθεστώς των ποσοστώσεων και οι διαρθρώσεις εκμετάλλευσης

5.19. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής επηρεάστηκε κατά πολύ προς όφελος των μικρομεσαίων παραγωγών, χάρις σε ένα σύνολο εθνικών προγραμμάτων εξαγοράς ποσοστώσεων και αναδιάρθρωσης των γαλακτοκομικών εκμεταλλεύσεων. Σε άλλα κράτη, η αναδιάρθρωση πραγματοποιήθηκε μέσω μιας αγοράς ποσοστώσεων που δεν απαγορεύεται ρητά από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, η οποία όμως ευνοεί τους αποδοτικότερους παραγωγούς (βλέπε στοιχείο 4.14).

5.20. Οι κυρώσεις που επιβάλλονται στους παραγωγούς γαλακτοκομικών προϊόντων κατά το χρόνο της μεταβίβασης ποσοστώσεων, αποτελούν βασικό χαρακτηριστικό των πολιτικών αναδιάρθρωσης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη. Πράγματι, οι παραγωγοί οφείλουν, στην περίπτωση αγοράς ποσοστώσεων που συνδέεται με την αγορά αγροτεμαχίου, να εκχωρούν δωρεάν στην εθνική εφεδρική ποσότητα ένα μέρος της επιμέρους ποσότητας αναφοράς που συνδέεται με το αγροτεμάχιο το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της πράξης επί πληρωμή. Σε ορισμένα κράτη μέλη αυτές οι κυρώσεις εκχώρησης είναι απαγορευτικές για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων των μεγαλοπαραγωγών (βλέπε στοιχείο 4.44).

5.21. Προκειμένου να αποφευχθούν διαρθρωτικές εξελίξεις τέτοιας φύσης που να έχουν μελλοντικά δυσμενείς επιπτώσεις στην ΚΟΑ, η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει τη δυνατότητα καθιέρωσης ενιαίου καθεστώτος για όλα τα κράτη μέλη.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Μαΐου 1993.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

André MIDDELHOEK

Πρόεδρος

(1) ΕΕ C 330 της 15.12.1992.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Πίνακας αριθ. 1 — Δαπάνες και έσοδα του προϋπολογισμού της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων

(εκατ. ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Επιστροφές κατά την εξαγωγή ⁽¹⁾	1 326,8	1 943,4	2 028,2	2 154,9	2 427,2	3 082,4	2 922,3	1 945,8	2 249,0
Έξοδα αποθεματοποίησης	1 099,0	1 710,4	1 972,8	1 497,6	1 027,1	1 095,9	1 445,4	1 878,0	1 081,2
Ενισχύσεις για αντιστάθμιση των τιμών	2 281,4	2 475,1	2 440,1	2 356,7	2 235,4	2 052,4	1 661,3	1 637,3	1 970,5
Συνολικά έξοδα διάθεσης	4 707,2	6 128,9	6 441,1	6 009,2	5 689,7	6 230,7	6 029,0	5 461,1	6 168,2
Αποζημίωση για την εγκατάλειψη					71,0	200,0	212,2	173,5	255,4
Αποζημίωση αναστολής						394,8	563,6	481,1	432,9
Λοιπές δαπάνες	216,3	166,5	129,5	113,7	23,0				
Συνολικές δαπάνες	4 923,5	6 295,4	6 570,6	6 122,9	5 783,7	6 825,5	6 804,8	6 115,7	6 786,3

(εκατ. ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Γραμμική εισφορά	527,4	699,7	639,4	551,6	447,6	487,3	423,7	313,7	292,0
Συμπληρωμ. εισφορά		49,5	2,1	165,5	153,7	48,3	466,5	34,7	60,4
Σύνολο εισφοράς	527,4	749,2	637,3	717,1	601,3	535,6	890,2	348,4	352,4

(ποσοστό)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Εισφ./εξόδων διάθεσης	11,2	12,2	9,9	11,9	10,6	8,6	14,8	6,4	6,6
Εισφ./συνολικών δαπανών	10,7	11,9	9,7	11,7	10,4	7,8	13,1	5,7	5,2

Πηγή: Λογαριασμοί διαχείρισης.

⁽¹⁾ συμπεριλαμβανομένης της επισιτιστικής βοήθειας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Πίνακας αριθ. 2 — Αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής [κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86 — άρθρο 2, παράγραφος 1, 2ο εδάφιο]

Κράτος μέλος	1987		1988		1989		1990		1991	
	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)
	Μέγιστο καταβλητέο ποσό	Δαπάνη	Μέγιστο καταβλητέο ποσό	Δαπάνη	Μέγιστο καταβλητέο ποσό	Δαπάνη	Μέγιστο καταβλητέο ποσό	Δαπάνη	Μέγιστο καταβλητέο ποσό	Δαπάνη
Βέλγιο	2,889	2,906	7,944	7,423	6,498	6,088	6,498	6,163	6,498	6,136
Δανία	3,906	4,287	10,743	10,621	8,789	10,285	8,789	9,674	8,789	9,514
Γερμανία	18,842	21,871	51,817	60,469	42,395	49,042	42,395	50,058	(³) 42,395	134,161
Ισπανία	0,466		1,283	12,701	1,049	14,076	1,049	11,207	1,049	10,808
Ελλάδα	4,320		11,880		9,720		9,720	—	9,720	0,591
Γαλλία	21,206	22,427	58,318	60,559	47,714	49,092	47,714	50,352	47,714	50,016
Ιρλανδία	4,237	4,116	11,651	9,966	9,533	10,085	9,533	12,588	9,533	10,121
Ιταλία	7,931		21,811		17,845		17,845	—	17,845	—
Λουξεμβούργο	0,213	0,234	0,285	0,639	0,179	0,520	0,179	0,536	0,179	0,534
Κάτω-Χώρες	9,659	3,757	26,563	4,668	21,733	45,277	21,733	8,670	21,733	7,910
Ηνωμένο Βασίλειο	12,580	11,360	34,595	32,959	28,305	27,727	28,305	24,237	28,305	25,630
Σύνολο	86,250	70,958	236,889	200,005	193,762	212,192	193,762	173,485	193,762	255,421

(¹) Η στήλη αυτή δείχνει το μέγιστο ποσό που μπορεί να καταβληθεί στους δικαιούχους κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Ο συντελεστής μετατροπής μεταξύ του ECU και του εθνικού νομίσματος είναι ο πράσινος συντελεστής.

(²) Η στήλη αυτή δείχνει το ποσό της δαπάνης που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Η τιμή μετατροπής μεταξύ του ECU και του εθνικού νομίσματος είναι η τιμή του προϋπολογισμού.

(³) Σύμφωνα με το παράρτημα VI του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3577/90, η Γερμανία επιτρέπεται να καταβάλει στους παραγωγούς του εδάφους της πρώην Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας αποζημίωση μέγιστου ποσού 42 ECU ανά 100 kg, καταβλητέα μία φορά.

Πηγή: Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 776/87, κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86, κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3577/90 — Δημοσιονομικές εκθέσεις ΕΓΤΠΕ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Πίνακας αριθ. 3 — Απολογισμός των οριστικών μεταφορών συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων σχετικά με τις άμεσες πωλήσεις προς εκείνες που είναι εγγυημένες σχετικά με τις παραδόσεις

(σε χιλιάδες τόνους)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	ΣΥΝΟΛΟ
Βέλγιο	25	30	50	4,34	2,851			112,191
Δανία								
Γερμανία		175		33				208,000
Ελλάδα			70			40		110,000
Ισπανία			50			150		200,000
Γαλλία		169	140	100				409,000
Ιρλανδία								
Ιταλία	475						350	825,000
Λουξεμβούργο								
Κάτω Χώρες		50						50,000
Ηνωμένο Βασίλειο		2,574						2,574
Σύνολο	500	426,574	310	137,34	2,851	190	350	1 916,765
Παραδόσεις	99 917	99 471,6	104 431,6	98 731,6	96 105,7	97 676,6	97 514,7	

* Για λόγους σύγκρισης, στην τελευταία γραμμή αναφέρονται οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες για τις παραδόσεις σε χιλιάδες τόνους.
 Πηγή: Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Πίνακας αριθ. 4 — Απολογισμός κατά κράτος μέλος — Παραδόσεις γάλακτος και συνολικές εγγυημένες ποσότητες

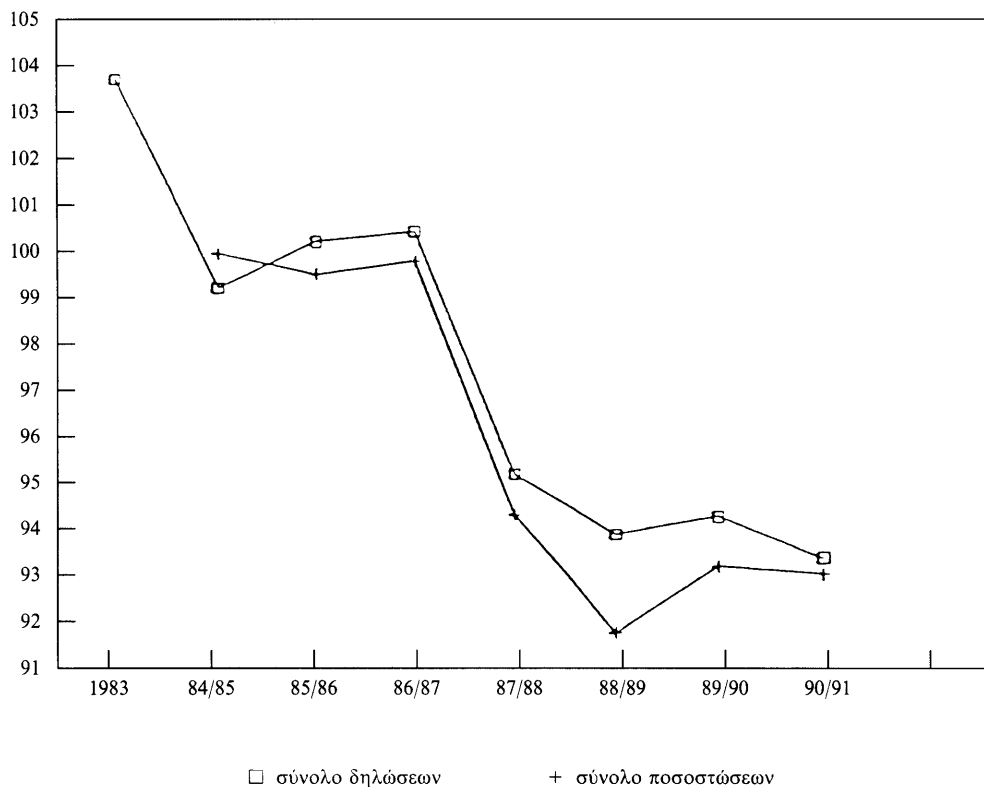
(*1000 τόνοι)

		1983	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
B	Δηλ.	3 263	3 071,3	3 223	3 256	3 153,3	3 141,4	3 155,4	3 167,4
	Ποσ.	—	3 163	3 161	3 211	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9
DK	Δηλ.	5 226,8	4 912,3	4 884	4 881,8	4 603,1	4 514,2	4 551	4 546,5
	Ποσ.	—	4 932	4 882	4 882	4 589,1	4 467	4 523,9	4 523,9
D	Δηλ.	25 175,8	23 466	23 719	23 981	21 807,4	21 950,7	22 073,8	21 871,3
	Ποσ.	—	23 487	23 423	23 423	22 050,6	21 465	21 834,3	21 834,3
EL	Δηλ.	433,8	440	450	460	490	496	545,9	562
	Ποσ.	—	472	467	537	504,8	491,4	536,7	536,7
ES	Δηλ.	—	—	—	4 639	4 467,9	4 353,9	4 504	4 503,5
	Ποσ.	—	—	—	4 650	4 522	4 354,8	4 551,3	4 551,3
FR	Δηλ.	26 050	25 541,9	25 699,5	25 612	24 632,7	24 042,6	24 123,3	24 011
	Ποσ.	—	25 585	25 494	25 634	24 196	23 555,1	23 865,1	23 865,1
IRL	Δηλ.	5 341,1	5 584,5	5 586,5	5 533	5 280,4	5 173,7	5 286,8	5 288,7
	Ποσ.	—	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9
I	Δηλ.	8 223,4	8 485,6	8 652	8 759,6	8 868,1	8 617,7	8 543,3	8 233,8
	Ποσ.	—	8 798	8 798	8 798	8 600,6	8 373,1	8 300	8 488,2
L	Δηλ.	281,1	291,1	294,2	290,8	279,7	273,5	275,9	280,6
	Ποσ.	—	293	290	290	274,1	267,5	270,8	270,8
NL	Δηλ.	12 881,1	12 195	12 259	12 274	11 398	11 211	11 203	11 209
	Ποσ.	—	12 052	11 979	11 979	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7
UK	Δηλ.	16 800,5	15 305,0	15 405,6	15 505	14 629	14 254	14 461	14 481
	Ποσ.	—	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1
EUR 10 Σύνολο δηλώσεων		103 676,6	99 293,4	100 172,9	100 553,2	95 141,7	93 674,8	94 219,4	93 651,3
EUR 11 Σύνολο δηλώσεων			99 293,4	100 172,9	105 192	99 609,6	98 028,3	98 723,4	98 154,8
EUR 10 Σύνολο ποσοτώσεων			99 917	98 471,6	99 731,6	94 239	91 751	93 125,4	93 313,6
EUR 11 Σύνολο ποσοτώσεων			99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,0	96 105,7	97 676,7	97 864,9

Σημείωση: Τόσο οι αγοραστές, όσο και οι παραγωγοί που πραγματοποιούν άμεσες πωλήσεις υποχρεούνται (βλέπε κανονισμό ΕΟΚ αριθ. 1546/88 — άρθρο 15 και 16) να αποστέλλουν, μετά από κάθε γαλακτοκομική περίοδο, στους αρμόδιους οργανισμούς των κρατών μελών, δηλώσεις όπου αναφέρονται οι ποσότητες γάλακτος ή ισοδύναμου γάλακτος που παραδόθηκαν ή πωλήθηκαν. Δηλ.: δηλώσεις προσαρμοσμένες για την περιεκτικότητα σε λιπαρή ουσία. Ποσ.: ποσοστώς ή συνολική εγγυημένη ποσότητα που κατέστη τελικώς διαθέσιμη για κάθε κράτος μέλος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

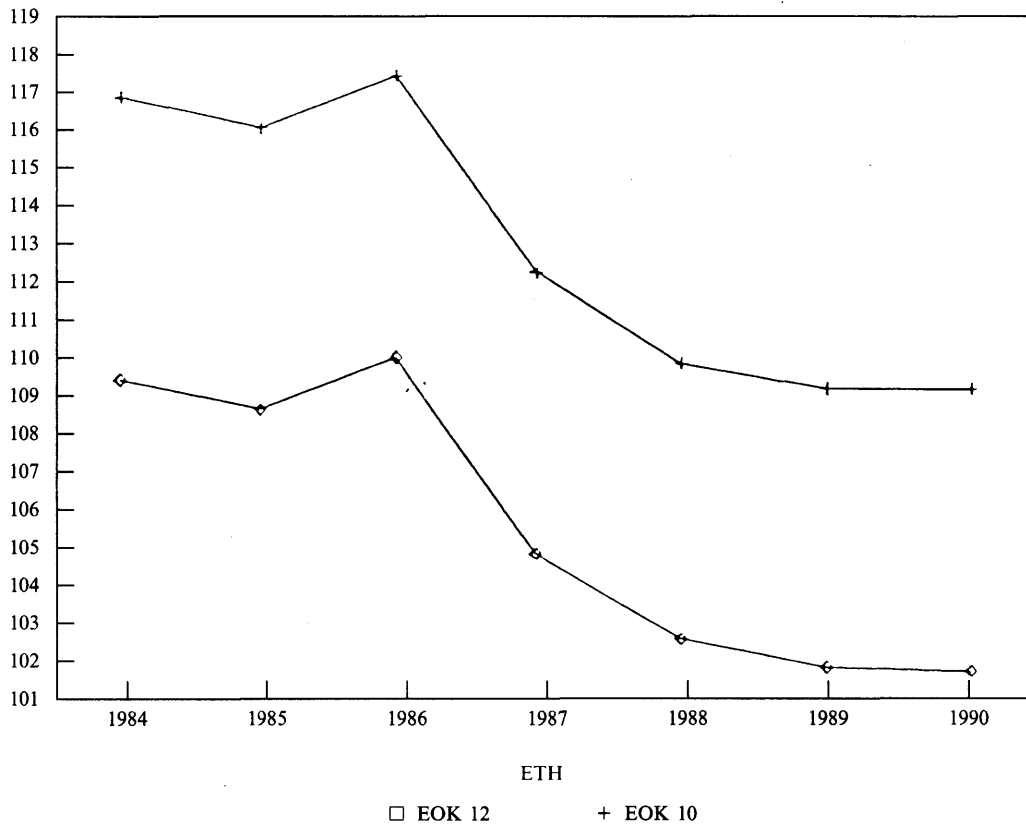
Γραφική παράσταση αριθ. 1 — Παραδόσεις γάλακτος και συνολικές εγγυημένες ποσότητες (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Eurostat-Cronos.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI

Γραφική παράσταση αριθ. 2 — Γαλακτοκομική παραγωγή της Κοινότητας (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Eurostat-Cronos.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

Πίνακας αριθ. 5 — Κατανομή της κοινοτικής εφεδρικής ποσότητας μεταξύ των κρατών μελών

(άρθρο 5γ, παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 856/84)

(σε τόνους)

ΠΟΣΟΣΤΩΣΗ	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Βέλγιο								
Δανία								
Γερμανία								
Ελλάδα								
Ισπανία					50 000	50 000	50 000	50 000
Γαλλία								
Ιρλανδία	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000
Ιταλία								
Λουξεμβούργο	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Κάτω Χώρες								
Πορτογαλία								
Ηνωμένο Βασίλειο	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Σύνολο	393 000	393 000	393 000	393 000	443 000	443 000	443 000	443 000

Κατανομή:

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1371/84 της Επιτροπής της 16ης Μαΐου 1984 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68.

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68.

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1033/89 της Επιτροπής της 20ής Απριλίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68.

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2061/91 της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1546/88 της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII

Πίνακας αριθ. 6 — Εξέλιξη των τιμών

ECU/100 kg (πράσινη ισοτιμία)

Περίοδος εμπορίας	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Ενδεικτική τιμή του γάλακτος (Λιπαρές ουσίες 3,7 %)	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	26,81	26,81

Τιμή παρέμβασης

Βούτυρο	319,70	313,2	313,2	313,2	313,2	300,80	292,78	292,78
Αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη	165,88	174,04	174,04	174,04	174,04	174,04	172,43	172,43
Τυρί Grana Padano 30-60 ημερών	381,75	388,93	388,93	388,93	388,93	388,93	379,67	379,67
Τυρί Grana Padano 6 μηνών	472,75	480,33	480,33	480,33	480,33	480,33	470,43	470,43
Τυρί Parmigiano Reggiano 6 μηνών	521,61	529,19	529,19	529,19	529,19	529,19	519,21	519,21

Τιμή κατωφλίου

Βούτυρο (Λιπαρές ουσίες = 82 %)	358,09	351,0	351,0	351,0	351,0	343,5	328,43	328,43
Αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη (Λιπαρές ουσίες < 1,5 %)	186,42	195,57	195,57	195,57	195,57	198,93	193,76	193,76

Εισφορά

Εναλλακτική λύση Α	20,57	20,88	20,88	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Εναλλακτική λύση Β	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Άμεσες πωλήσεις	20,57	20,88	20,88	20,88	20,88	20,88	20,11	20,11

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΧ

Πίνακας αριθ. 7 — Αυτοκατανάλωση στο αγρόκτημα

(εκατ. τ.)

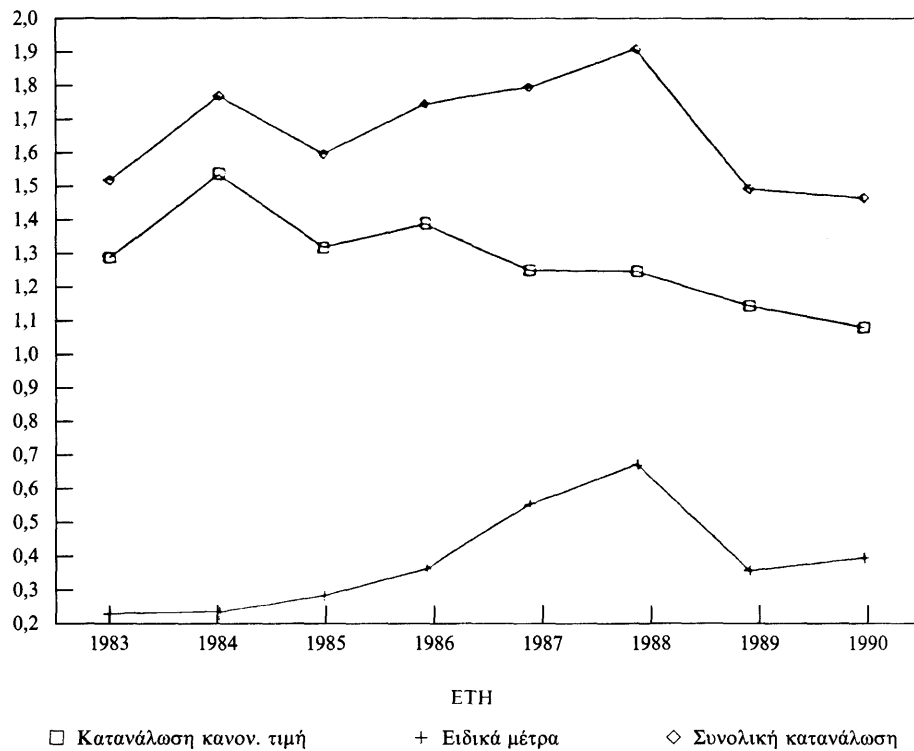
EUR 11	1985	1990
Συνολική παραγωγή	114,810	107,410
Παραδόσεις	104,794	97,211
Αναλογ. παραδ./συν. παραγ.	91,3 %	90,6 %
Άμεσες πωλήσεις*	3,962	3,000
Αναλογίες άμεσων πωλήσεων/συνολικής παραγωγής	3,5 %	2,8 %
Αυτοκατανάλωση/συνολική παραγωγή	5,2 %	6,6 %
Αυτοκατανάλωση από την οποία ζωοτροφές	5,970 5,425	7,089 6,430

* Ελλείπει δήλωσης, ως βάση για τους υπολογισμούς χρησίμευσε η ποσόστωση, η οποία ονομάζεται ακόμη επιμέρους ποσότητα αναφοράς.

Σημείωση: Οι αγοραστές και οι παραγωγοί που πραγματοποιούν άμεσες πωλήσεις υποχρεούνται (βλέπε κανονισμό ΕΟΚ αριθ. 1546/88 — άρθρα 15 και 16) να αποστέλλουν, μετά από κάθε γαλακτοκομική περίοδο, στους αρμόδιους οργανισμούς των κρατών μελών, δηλώσεις που να αναφέρουν τις ποσότητες γάλακτος ή ισοδύναμου γάλακτος που παραδόθηκαν ή πωλήθηκαν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Χ

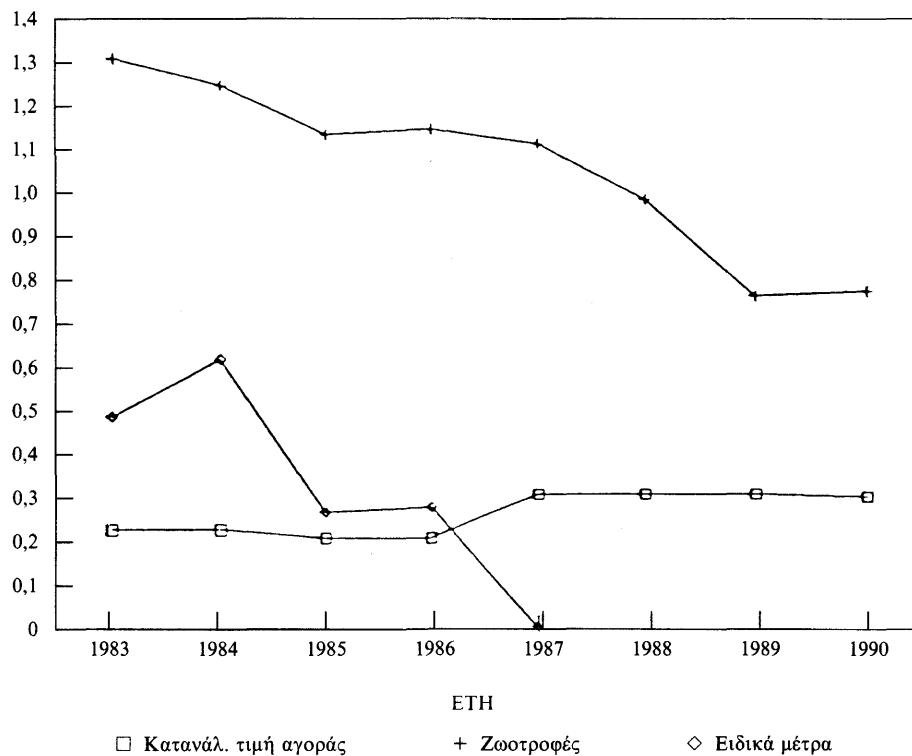
Γραφική παράσταση αριθ. 3 — Κατανάλωση βουτύρου στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XI

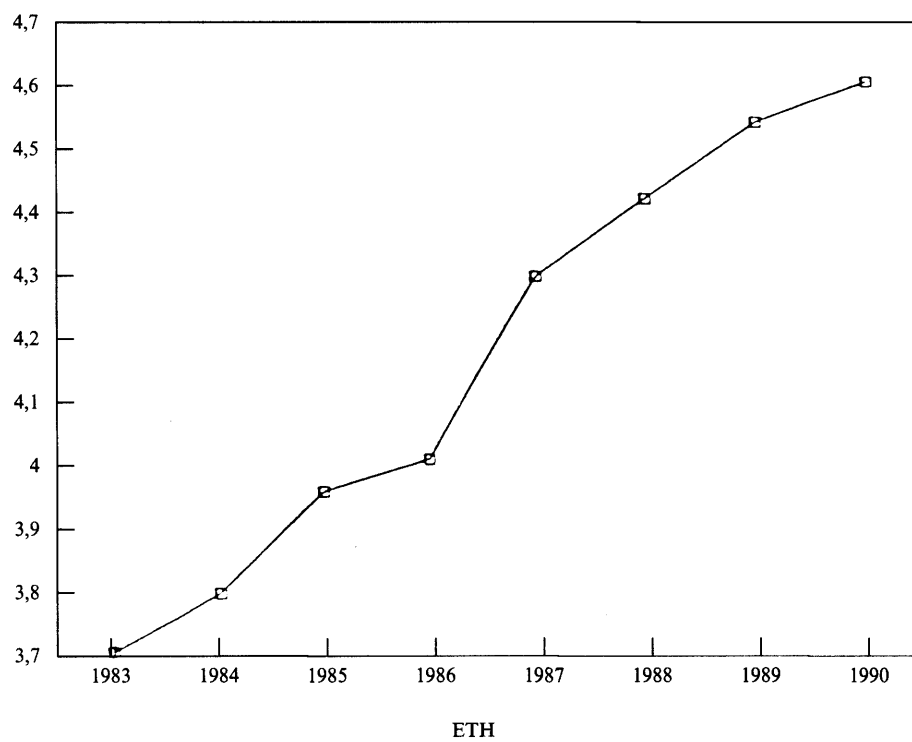
Γραφική παράσταση αριθ. 4 — Κατανάλωση αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΙΙ

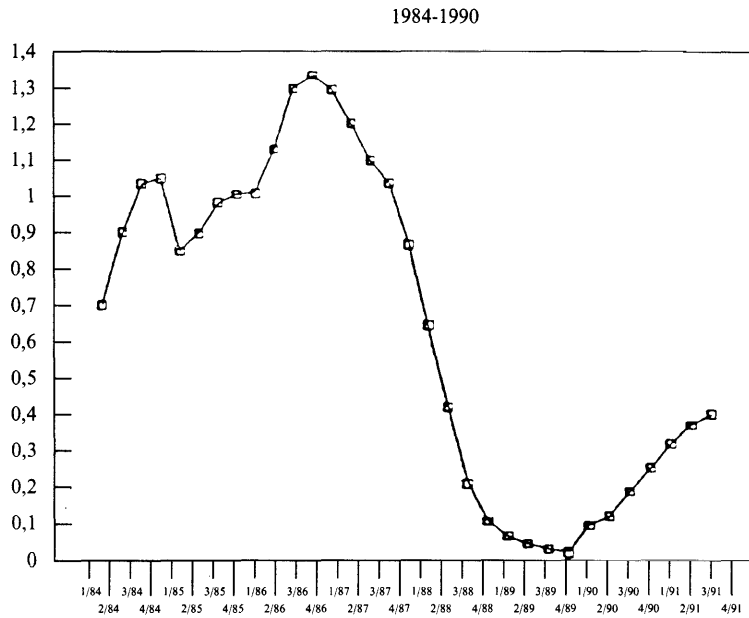
Γραφική παράσταση αριθ. 5 — Κατανάλωση τυριού στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Eurostat.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΙΙΙ

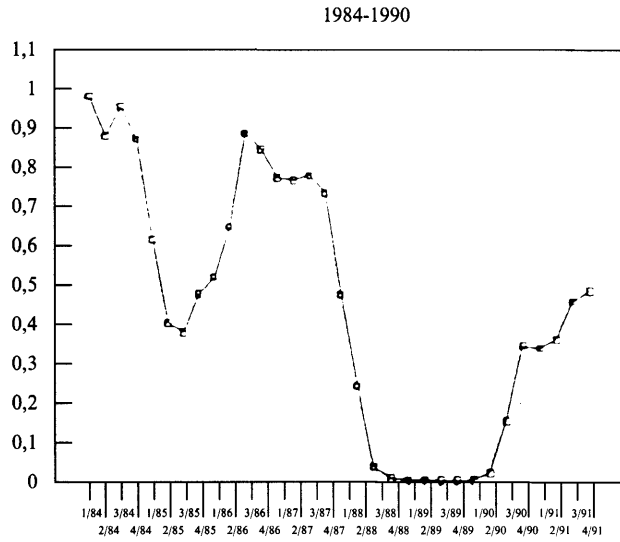
Γραφική παράσταση αριθ. 6 — Δημόσια αποθέματα βουτύρου στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XIV

Γραφική παράσταση αριθ. 7 — Αποθέματα αποκορυφωμένου γάλακτος στην Κοινότητα (σε εκατομμύρια τόνους)



Πηγή: Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XV

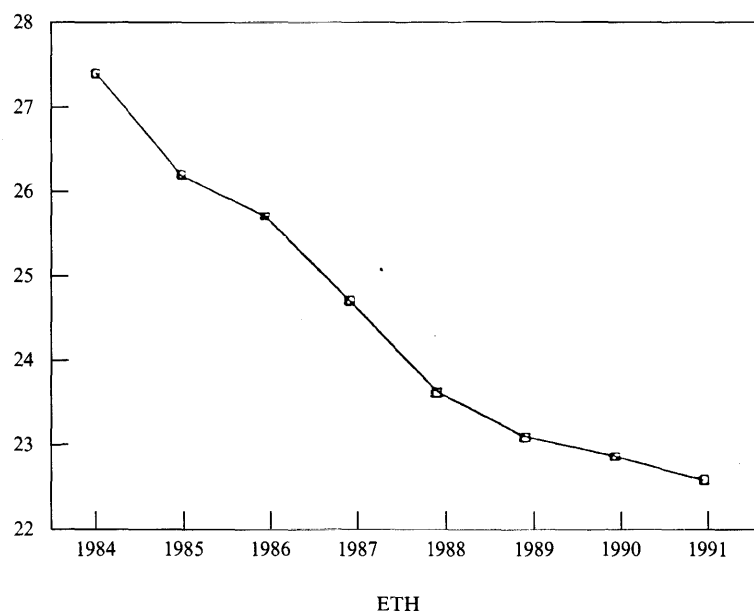
Γραφική παράσταση αριθ. 8 — Επισιτιστική βοήθεια (σε εκατομμύρια ECU)



Πηγή: Λογαριασμοί διαχείρισης 1984-90.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XVI

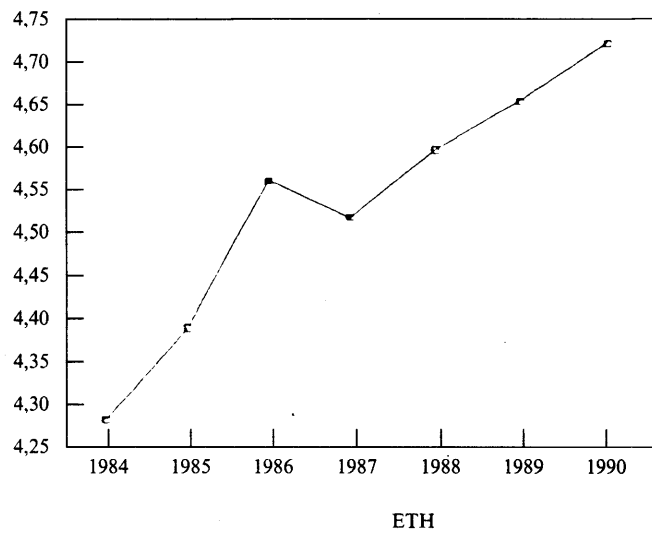
Γραφική παράσταση αριθ. 9 — Εξέλιξη του ζωικού κεφαλαίου αγελάδων γαλακτοπαραγωγής (σε εκατομμύρια)



Πηγή: Eurostat-Cronos.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XVII

Γραφική παράσταση αριθ. 10 — Εξέλιξη της απόδοσης των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής (σε τόνους κατά αγελάδα)



Πηγή: Eurostat-Cronos.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧVΙΙΙ

Πίνακας 8 — Μέρος της γαλακτοπαραγωγής στο πλαίσιο της γεωργικής παραγωγής σε %

Χώρες	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Βέλγιο	16,00	16,60	17,20	17,20	17,00	16,70	15,10	13,90
Δανία	22,30	22,80	24,10	23,60	24,50	23,80	24,40	23,30
Γερμανία	25,40	25,70	27,10	26,00	26,60	26,70	25,30	24,30
Ελλάδα	8,50	9,20	9,30	9,30	9,40	9,40	9,70	8,50
Ισπανία	0,00	9,50	9,50	7,70	7,90	7,90	9,10	7,20
Γαλλία	17,20	17,20	17,60	17,20	16,70	15,50	15,70	15,30
Ιρλανδία	32,40	35,40	35,40	34,60	33,50	35,40	32,40	31,70
Ιταλία	11,80	11,90	11,60	11,60	11,80	11,50	11,80	10,90
Λουξεμβούργο	45,20	46,30	46,50	48,80	48,10	46,70	48,70	47,30
Κάτω Χώρες	26,50	26,40	26,70	26,10	26,20	24,10	21,70	21,10
Πορτογαλία					12,80	12,10	12,00	11,80
Ηνωμένο Βασίλειο	19,80	21,50	22,00	21,00	21,20	21,80	21,30	21,20
ΕΟΚ	18,80	19,20	19,50	17,80	17,60	18,50	18,10	15,80

Πηγή: Η κατάσταση της γεωργίας στην Κοινότητα, Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΙΧ

Πίνακας αριθ. 9 — Περικτικότητα σε λιπαρές ουσίες του γάλακτος αγελάδος

Περικτικότητα σε λιπαρές ουσίες εκφραζόμενη σε % του βάρους

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Βέλγιο	3.570	3.580	3.630	3.700	3.730	3.740	3.820	3.880
Δανία	4.280	4.240	4.320	4.350	4.390	4.310	4.340	4.430
Γερμανία	3.870	3.890	3.910	3.980	4.010	3.970	4.040	4.100
Ελλάδα	3.550	3.557	3.613	3.577	3.562	3.507	3.500	3.540
Γαλλία	3.840	3.840	3.860	3.890	3.890	3.870	3.900	3.950
Ιρλανδία	3.520	3.500	3.550	3.540	3.510	3.530	3.540	3.530
Ιταλία	3.550	3.550	3.560	3.560	3.550	3.550	3.570	3.590
Λουξεμβούργο	3.840	3.830	3.860	3.890	3.970	3.980	4.040	4.090
Κάτω Χώρες	4.120	4.130	4.170	4.270	4.310	4.290	4.320	4.380
Ηνωμένο Βασίλειο	3.890	3.890	3.940	3.930	3.940	3.920	3.940	4.000
ΕΟΚ 10	3.86	3.87	3.89	3.93	3.94	3.92	3.96	4.01

Πηγή: CRONOS — Μηνιαία στατιστική της συλλογής γάλακτος αγελάδος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΧ

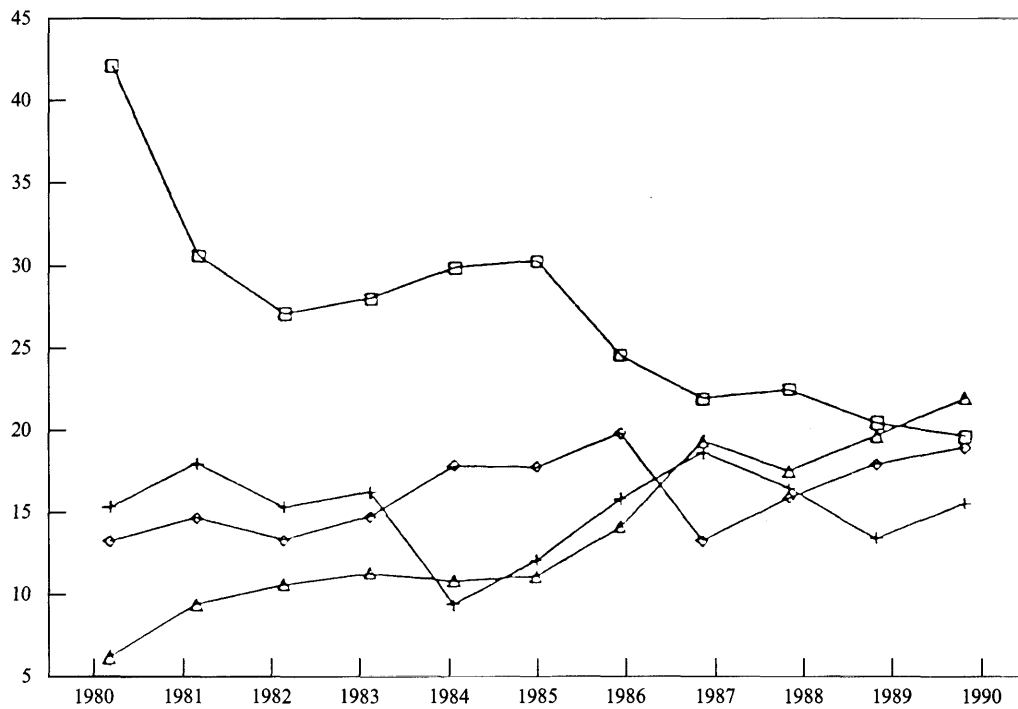
Πίνακας αριθ. 10 — Κατάσταση των καθυστερήσεων πληρωμών στις 15 Οκτωβρίου 1991

	1989/90			1990/91		
	Οφειλόμενο ποσό	Οφειλόμενο υπόλοιπο στις 15 Οκτωβρίου 1990		Οφειλόμενο ποσό	Οφειλόμενο υπόλοιπο στις 15 Οκτωβρίου 1991	
	εκατ. ECU	εκατ. ECU	%	εκατ. ECU	εκατ. ECU	%
Βέλγιο	12,00	7,86	65,51	12,68	12,44	98,11
Δανία	11,44	-0,02	-0,21	11,90	0,14	1,13
Γερμανία	109,59	29,46	26,88	30,48	16,23	53,24
Ελλάδα	2,56	2,56	100,00	7,06	7,06	100,00
Ισπανία						
Γαλλία	39,86	8,49	21,30	5,83	5,83	100,00
Ιρλανδία				1,85	1,85	100,00
Ιταλία	77,96	74,62	95,72			
Λουξεμβούργο	1,59	0,23	14,47	3,46	3,27	94,51
Κάτω Χώρες	28,88	-2,15	-7,44	35,44	4,89	13,80
Ηνωμένο Βασίλειο				13,42	0,31	2,29
ΕΟΚ	283,88	121,05	42,64	122,10	52,00	42,59

Πηγή: Επιτροπή — Δηλώσεις των κρατών μελών της 10ης Νοεμβρίου 1991.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXI

Γραφική παράσταση αριθ. 11 — ΚΟΑ — Πληρωμές (σε % των πληρωμών του ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις)



□ Γαλακτοκομικά προϊόντα + Σιτηρά και ρύζι ◇ Κρέας, αυτά και πουλερικά △ Λιπαρές ουσίες και πρωτεΐνες

Πηγή: Λογαριασμοί διαχείρισης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXII

Μετρίαση της εισφοράς

Περίοδος εμπορίας 1991/92

Ενδεικτική τιμή του γάλακτος: 0,2681 ECU/kg

Εισφορά (εναλλακτική λύση Α ή Β): $115 \% \times 0,2681 = 0,308315$ ECU/kg

Στην περίπτωση εφαρμογής της εναλλακτικής λύσης Β, το γαλακτοκομείο καταβάλλει στον αρμόδιο οργανισμό του κράτους μέλους του τη συμπληρωματική εισφορά που οφείλεται για την υπέρβαση της ποσόστωσης που είχε χορηγηθεί στο γαλακτοκομείο. Στη συνέχεια, ανακτά το καταβληθέν ποσό από τους παραγωγούς που υπερέβησαν την επιμέρους ποσόστωσή τους.

Ας υποθεθεί ότι το γαλακτοκομείο αγοράζει γάλα από 20 γαλακτοπαραγωγούς, οι 10 από τους οποίους υπερέβησαν την επιμέρους ποσόστωσή τους κατά συνολική ποσότητα 200 000 kg. Οι δέκα άλλοι παραγωγοί δεν εξήντησαν τις επιμέρους ποσοστώσεις τους. Οι δέκα αυτοί άλλοι παραγωγοί θα μπορούσαν να παραδώσουν, όλοι μαζί, ακόμη 100 000 kg. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το γαλακτοκομείο υπερβαίνει την ποσόστωσή του κατά 100 000 kg, εφόσον μπορεί να αντισταθμίσει τις υπερβάσεις επιμέρους ποσοστώσεων με τις υποχρησιμοποιήσιμες επιμέρους ποσοστώσεων. Κατά συνέπεια, οφείλει την παρακάτω εισφορά: $100\ 000 \times 0,308315 = 30\ 831,5$ ECU. Ανακτά από τους δέκα παραγωγούς που υπερέβησαν την ποσόστωσή τους:

$30\ 831,5 : 200\ 000 = 0,1541575$ ECU/kg.

Μετρίαση του συντελεστή εισφοράς: $0,1541575 : 0,308315 = 50 \%$

Στην περίπτωση αυτή, ο παραγωγός καταβάλλει μόνον το 50 % του ποσού που καταβλήθηκε από το γαλακτοκομείο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXIII

Μεταβιβάσεις ποσοστώσεων μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων — Εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 6α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 ⁽¹⁾

Η χρήση που γίνεται της διαδικασίας του άρθρου 6α, η οποία περιγράφεται στο στοιχείο 4.22, οδήγησε στη διατύπωση επικρίσεων για δύο κράτη μέλη:

- α) στη Γαλλία, στις αρμόδιες αρχές χορηγήθηκε, από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας που αναφέρεται στο στοιχείο α) του στοιχείου 4.22, συνολικός όγκος οριστικών μεταβιβάσεων των ποσοστώσεων άμεσων πωλήσεων προς τις παραδόσεις ανερχόμενος σε 409 000 τόνους. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν βασίστηκε στους φακέλους των επιμέρους αιτήσεων που παρέλαβε ο ONILAIT ⁽²⁾, αλλά στην απόκλιση μεταξύ του αριθμητικού στοιχείου των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς και του αριθμητικού στοιχείου των άμεσων πωλήσεων που υλοποιήθηκαν. Πράγματι, τα κριτήρια διάκρισης μεταξύ των οριστικών μεταβιβάσεων και των προσωρινών μεταβιβάσεων (δηλαδή εκείνων που συνδέονται με συγκυριακές ανάγκες στις οποίες αναφέρεται η διαδικασία του άρθρου 6α), στερούνται τουλάχιστον σαφήνειας. Πράγματι, όπως παρατήρησε ήδη η υπηρεσία εκκαθάρισης της Επιτροπής από το 1987, ένα μη ευκαταφρόνητο μέρος των μεταβιβάσεων που θεωρούνται ως προσωρινές συνίστανται πράγματι σε οριστικές μεταβιβάσεις που δεν γίνονται δεκτές με την ιδιότητα αυτή. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να καταστούν εμφανέστερες δύο πλευρές:
- i) πρώτον, το φαινόμενο των καθαρών μεταβιβάσεων, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 6α, προς τις παραδόσεις είναι σημαντικό για την περίοδο εμπορίας 1988/1989. Οι καθαρές μεταβιβάσεις ανέρχονταν στο ισοδύναμο που υπολειπόταν κατά ελάχιστο του 30 % της υπέρβασης, που είχε μειωθεί κατ' αυτό τον τρόπο στο δέον ύψος, της συνολικής εγγυημένης ποσότητας σχετικά με τις παραδόσεις τέτοια μεταβίβαση δεν είναι δυνατή, στο επίπεδο αυτό, παρά μόνο λόγω των περιθωρίων χειρισμών που αφήνει μια ποσόστωση «άμεσες πωλήσεις», ο πραγματικός βαθμός χρησιμοποίησης της οποίας δεν είναι γνωστός παρά μόνον εν μέρει και, σε τελική ανάλυση, δεν ελέγχεται από τις εθνικές αρχές·
- ii) Η εξέταση των ατομικών φακέλων επιβεβαιώνει την εκτίμηση αυτή. Αυτό που προέχει για τον οργανισμό παρέμβασης (ONILAIT) είναι η ύπαρξη, αφενός, διπλής ποσόστωσης και, αφετέρου, ανάγκης μέσα στο γαλακτοκομείο όπου ο οικείος παραγωγός που διαθέτει δύο ποσοστώσεις παραδίδει το γάλα του. Εκείνο το οποίο καθορίζει το ποσό της μεταβίβασης που χορηγείται τελικώς, μετά το κλείσιμο της περιόδου εμπορίας, είναι το ποσό της υπέρβασης της ποσόστωσης παράδοσης του εν λόγω παραγωγού. Το μόνο ανώτατο όριο που επιβάλλεται στην αρχική ποσόστωση είναι ένα θεωρητικό ανώτατο όριο (97 %), δεν αποτελεί δε μέλημα του ONILAIT ο πραγματικός βαθμός χρησιμοποίησης της ποσόστωσης «άμεσες πωλήσεις». Επομένως, κάθε άλλο παρά εφαρμόζονται τα κριτήρια που απορρέουν από τους όρους του άρθρου 6α·
- β) στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπάρχει διαρθρωτική έλλειψη ισορροπίας στην κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων. Κανένα αίτημα οριστικής μεταβίβασης των ποσοστώσεων των δευτέρων προς τις πρώτες δεν υποβλήθηκε από το κράτος μέλος, ενώ θα αιτιολογούνταν ο μηχανισμός προσαρμογής από την Επιτροπή των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρεται στο στοιχείο 4.22 (τουλάχιστον αφότου οι πωλήσεις τυριού αγροκτήματος στη χώρα αυτή εξομοιούνται με παραδόσεις). Το κράτος μέλος χρησιμοποιεί τον πόρο του άρθρου 6α ώστε να προβαίνει, μετά το κλείσιμο κάθε περιόδου εμπορίας, σε μεταβίβαση ποσοστώσεων μεταξύ των παραδόσεων και των άμεσων πωλήσεων που ονομάζεται στα αγγλικά «interchange». Ο μηχανισμός απομακρύνεται από το πνεύμα, αν όχι από το γράμμα, της κοινοτικής διάταξης ως προς το ότι, όπως στη Γαλλία, καταλήγει στη δημιουργία εφεδρικών ποσοτήτων σε παραδόσεις και, εξάλλου, ως προς το ότι βασίζεται σε επιμέρους αιτήσεις όπου δεν αναφέρονται οι ποσότητες που πρόκειται να μεταβιβαστούν.

⁽¹⁾ ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 13.

⁽²⁾ Εθνικός διεπαγγελματικός οργανισμός γάλακτος, κρατικός οργανισμός παρέμβασης του τομέα αυτού.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXIV

Ειδικές ενισχύσεις: αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη και την προσωρινή διακοπή της γαλακτοπαραγωγής

1. Από το έτος 1987, και κυρίως από το 1988, οι δαπάνες που αφορούν την οργάνωση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων αυξήθηκαν με το κόστος δύο ειδικών μέτρων, δηλαδή μια αποζημίωση οριστικής εγκατάλειψης και μια αποζημίωση προσωρινής διακοπής της γαλακτοπαραγωγής. Η μέση επιβάρυνση των εν λόγω μέτρων σε σχέση με το ακαθάριστο σύνολο των δαπανών (που υπερβαίνει ελαφρώς το 10 % κατά τα τρία τελευταία οικονομικά έτη) πρέπει να συσχετιστεί με το στόχο μείωσης της γαλακτοπαραγωγής στον οποίο αποσκοπούν.

A. Κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης για την εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής που θεσπίστηκε το 1986

2. Η αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής που συστήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, χορηγείται στους εθελοντές παραγωγούς — που προβαίνουν σε παραδόσεις ή άμεσες πωλήσεις — προκειμένου να ανταποκρίνονται στο στόχο μείωσης κατά 3 % των εθνικών ποσοτώσεων. Η μείωση αυτή έπρεπε να πραγματοποιηθεί συνολικά σε δύο φάσεις: 2 % την 1η Απριλίου 1987 και 1 % την 1η Απριλίου 1988. Για κάθε κράτος μέλος ανοίχθηκε, με τον κανονισμό, ένα σύνολο πιστώσεων από τις πιστώσεις του ΕΓΤΠΕ, προκειμένου να καλυφθούν οι δαπάνες που υπολογίστηκαν με βάση μέγιστη αποζημίωση 4 ECU, η οποία το 1987 αυξήθηκε σε 6 ECU (1), ανά 100 kg και κατ' έτος επί επτά έτη. Η αποζημίωση αυτή, μπορεί να συμπληρώνεται από τα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να τη ρυθμίζουν σύμφωνα με ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια. Στον *πίνακα* που εμφανίζεται ως παράρτημα II, παρουσιάζεται το θεωρητικό χρηματοδοτικό σύνολο και το πραγματικό ποσό των δαπανών από το 1987 μέχρι το 1991.

3. Η ιδιαιτερότητα του συστήματος που καθορίστηκε τότε συνίσταται στο ότι αποτελεί σύστημα τριπλής ύφεσης:

- α) καλύπτει γραμμική μείωση σε δύο φάσεις των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων σε κάθε κράτος μέλος, οι οποίες ορίζονται στο βασικό κανονισμό·
- β) λαμβάνει, εκ των προτέρων, τη μορφή ενίσχυσης χορηγούμενης στους διάφορους παραγωγούς οι οποίοι, στο εσωτερικό ενός ξεταζόμενου κράτους μέλους, δέχονται να εγκαταλείψουν πλήρως τη γαλακτοπαραγωγή· σχετικά, προβλέφθηκε η χορήγηση στα κράτη μέλη χρηματοδοτικού συνόλου, υπολογιζόμενου βάσει του όγκου που πρόκειται να μειωθεί και του μέγιστου ποσοστού που καθορίζεται από την κανονιστική ρύθμιση·
- γ) εντούτοις, εάν το ποσό που καθορίστηκε κατ' αυτό τον τρόπο δεν χρησιμοποιείται εξ ολοκλήρου για την καταβολή της κοινοτικής αποζημίωσης για διάφορους λόγους, το διαθέσιμο ποσό μπορεί να χρησιμοποιηθεί με άλλες μορφές από το κράτος μέλος, για την υλοποίηση εθνικών προγραμμάτων εγκατάλειψης και/ή ενεργειών αναδιάρθρωσης.

4. Ο βασικός κανονισμός σχετικά με την αποζημίωση και ο κανονισμός εφαρμογής του (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2321/86 της Επιτροπής, της 24ης Ιουλίου 1986) τροποποιήθηκαν με τους κανονισμούς της 16ης Μαρτίου 1987 (1) και της 30ής Νοεμβρίου 1987 (2) αντίστοιχα. Πράγματι, ο μηχανισμός ενίσχυσης για την εγκατάλειψη του 1986, όπως είχε επινοηθεί στην αρχή, αποδείχθηκε μη εφαρμόσιμος. Πολλές σημαντικές κανονιστικές τροποποιήσεις παραμόρφωσαν το αρχικό κείμενο, καθιστώντας εν μέρει μάταιο τον καθορισμό, στο κοινοτικό επίπεδο, ενίσχυσης στους παραγωγούς που εγκαταλείπουν την παραγωγή. Οι τροποποιήσεις αυτές, οι οποίες συνόδευσαν την αύξηση του μέγιστου ποσοστού της αποζημίωσης, κατέστησαν αισθητά χαλαρότερους τους όρους χρησιμοποίησης του χρηματοδοτικού συνόλου από τα κράτη μέλη:

- α) τα εν λόγω κράτη μέλη επιτρέπεται να χρησιμοποιούν, με διάφορες μορφές, το σύνολο των πιστώσεων προκειμένου να επιτυγχάνεται ο στόχος συνολικής μείωσης, όταν η καταβολή της αποζημίωσης, όπως ορίζεται στο βασικό κανονισμό, δεν το επιτρέπει·
- β) εξάλλου, ο τροποποιημένος κανονισμός εφαρμογής επιτρέπει την καταβολή της αποζημίωσης, σε μία ή σε δύο φορές σε όλους ή σε ορισμένους από τους παραγωγούς τους οποίους αφορά· η τελευταία αυτή τροποποίηση, η οποία εισήχθη με κανόνα κατώτερης τάξης, τροποποιεί ευρύτατα τον κοινοτικό μηχανισμό όπως επινοήθηκε αρχικά στον κανόνα ανώτερης τάξης. Έτσι, τα κράτη μέλη, τα οποία αρχικά δεν μπορούσαν να επιλέγουν τα μέσα για την επίτευξη του στόχου μείωσης κατά 2 % + 1 % των ποσοτώσεών τους, το 1987 τους επιτράπηκε να ενεργούν σχεδόν κατά βούληση, είτε με την εφαρμογή αρκετά διαφορετικών προγραμμάτων εγκατάλειψης, κατά το πνεύμα τους, από τον κοινοτικό μηχανισμό, είτε με τη θέση σε εφαρμογή μεθόδου γραμμικής μείωσης των ποσοτώσεων όλων των επιμέρους παραγωγών.

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 776/87 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 (ΕΕ L 78 της 20.3.1987, σ. 8) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86 (ΕΕ L 119 της 8.5.1986, σ. 21).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3602/87 της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 1987 (ΕΕ L 339 της 1.12.1987, σ. 59) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2321/86 (ΕΕ L 202 της 25.7.1986, σ. 13).

5. Κατά συνέπεια, οι εθνικές διαμορφώσεις είναι πολύ διαφορετικές οι μιν από τις δε, ακόμη και αν, σε κάθε κράτος μέλος, οι εθνικές ποσοστώσεις μειώθηκαν ορθά. Το μόνο που απέμεινε από το πρόγραμμα της αποζημίωσης για την εγκατάλειψη είναι η χορήγηση ενός χρηματοδοτικού συνόλου στα κράτη μέλη για να μπορούν να υλοποιούν οριστική μείωση κατά 3 % των ποσοστώσεών τους με τους πλέον διαφορετικούς τρόπους. Επομένως, είναι δυσχερής η εκτίμηση της αποδοτικότητας ενός τέτοιου συστήματος στο κοινοτικό επίπεδο.

B. Εφαρμογή στα κράτη μέλη του προγράμματος ενίσχυσης για την εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής που θεσπίστηκε το 1986

6. Στο Βέλγιο και στη Δανία το κοινοτικό πρόγραμμα οριστικής εγκατάλειψης της γαλακτοπαραγωγής επέτυχε το στόχο του, μολονότι η πλειοψηφία των δικαιούχων της αποζημίωσης αποτελούνταν από ηλικιωμένους παραγωγούς οι οποίοι, εν μέρει, επωφελήθηκαν από αυτό για να επισπεύσουν τη συνταξιοδότησή τους.

7. Στη Γαλλία, το πρόγραμμα με κοινοτική χρηματοδότηση που τέθηκε σε εφαρμογή το 1986 προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του 3 %, συνίστατο σε βαθμιαίως μειούμενη αποζημίωση, προοριζόμενη να ευνοεί την αποχώρηση των μικροπαραγωγών, με μέγιστο ποσοστό, ισότιμο με 3 ECU, το οποίο είναι πολύ χαμηλότερο από το κανονιστικό όριο, το οποίο αυξήθηκε το 1987· παράλληλα με αυτό, τέθηκε σε εφαρμογή εθνικό πρόγραμμα εγκατάλειψης, το οποίο αφορούσε την ίδια κατηγορία πληθυσμού, συνίστατο όμως σε καταβολή μιας και μοναδικής αποζημίωσης, με πολύ υψηλότερο βεβαίως ποσοστό από την ετήσια κοινοτική αποζημίωση (οι δύο δε αποζημιώσεις δεν μπορούσαν να σωρευθούν). Τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν για την περίοδο εμπορίας 1986/87, δεν κατέστησαν δυνατό να επιτευχθεί το αριθμητικό στοιχείο 512 680 τόνων ποσοστώσεων παραδόσεων που έπρεπε να εγκαταλειφθούν, για ένα διπλό λόγο: τον ανταγωνισμό της ενιαίας εθνικής αποζημίωσης και την ελπίδα την οποία απέθεταν οι κάτοχοι γεωργικών εκμεταλλεύσεων στην αύξηση από 4 σε 6 ECU του μέγιστου ποσοστού της κοινοτικής αποζημίωσης το 1987, τη στιγμή κατά την οποία ο μηχανισμός χορήγησης αποζημιώσεων ετίθετο πράγματι σε ισχύ για την πρώτη δόση. Οι γαλλικές αρχές το έλαβαν σχετικά υπόψη για το δεύτερο πρόγραμμα, αυτό που αποσκοπούσε στο στόχο μείωσης κατά 1 % από την 1η Απριλίου του 1988, δεν μετέβαλαν όμως τη γενική οικονομία του προγράμματος του 1986/87. Πράγματι, οι γαλλικές αρχές, προβάλλοντας το επιχείρημα των τροποποιήσεων που εισήχθησαν στην κοινοτική κανονιστική ρύθμιση που προαναφέρθηκε, μερίμνησαν να γίνει δεκτό από την Επιτροπή ότι οι ποσότητες εγκατάλειψης που έλειπαν για να φθάσουν τους 512 000 τόνους του πρώτου προγράμματος εγκατάλειψης, δηλαδή 72 000 τόνοι, θα αφαιρούνταν εκ των υστέρων από το «εφάμιλλο» εθνικό πρόγραμμα. Αυτό το σχέδιο επέτρεψε τελικώς στο κράτος μέλος να χρησιμοποιήσει εξ ολοκλήρου το χρηματοδοτικό σύνολο που διέθετε, με πολύ διαφορετικές όμως λεπτομέρειες από εκείνες που είχαν προβλεφθεί αρχικά, αυτό δε πραγματοποιήθηκε, με τίμημα μια διοικητική οργάνωση σπάνιας πολυπλοκότητας. Ο έλεγχος εκ των υστέρων, τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Συνέδριο, των δαπανών που δηλώθηκαν (οι οποίες καλύπτουν συνολικά μία οκταετία) αποδεικνύεται ότι κατέστη ακόμη πιο δυσχερής, εφόσον οι τυποποιημένοι πίνακες τους οποίους εκπόνησε η Επιτροπή για να λογοδοτεί σχετικά είναι αυτοί καθεαυτοί ασαφείς και δεν είναι κατάλληλα προσαρμοσμένοι.

8. Στη Γερμανία εκδηλώθηκε ένα όμοιο φαινόμενο συνύπαρξης μεταξύ του κοινοτικού προγράμματος εγκατάλειψης που άρχισε το 1986 και των εθνικών προγραμμάτων ενίσχυσης για την παύση της δραστηριότητας και την αναδιάρθρωση της παραγωγής. Πράγματι, από το έτος 1989 και μετά οργανώθηκαν πέντε προγράμματα εξαγοράς. Όλα αυτά, εκτός από το τρίτο, αντιστοιχούν σε εθνικά μέτρα. Το πέμπτο μέτρο συγχρηματοδοτείται από την Κοινότητα στο πλαίσιο ιδιαίτερου μηχανισμού, ο οποίος συνεπήχθη τη διατύπωση επικρίσεων από το Συνέδριο. Το πρώτο μέτρο οργανώθηκε ήδη από το 1984, αμέσως μόλις κατέστη σαφές ότι οι χορηγήσεις επιμέρους ποσοστώσεων είχαν υπερβεί κατά πολύ την εθνική εγγυημένη ποσότητα. Έτσι, εξαγοράστηκε ποσότητα 1 001 835 τόνων. Το δεύτερο μέτρο οργανώθηκε το 1985 και επέτρεψε την εξαγορά 129 110 τόνων. Το τρίτο κατά χρονολογική σειρά μέτρο, το οποίο αντιστοιχούσε στο κοινοτικό πρόγραμμα, κάθε άλλο παρά έφθασε το στόχο των 471 000 τόνων που είχε τεθεί για τη Γερμανία. Πράγματι, εξαγοράστηκαν μόνον 88 904 τόνοι. Το τέταρτο μέτρο κατέστησε δυνατό την απορρόφηση 222 358 τόνων. Το πέμπτο μέτρο, το οποίο συγχρηματοδοτήθηκε με κεφάλαια που ανήκουν στο ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις, έφθασε σχεδόν τους 400 000 τόνους. Έτσι, η κοινοτική αποζημίωση υπέστη συνέπειες από τη συνύπαρξη με εθνικές ενισχύσεις, οι οποίες αποδείχθηκαν περισσότερο πλεονεκτικές. Το χρηματοδοτικό σύνολο που χορηγήθηκε στη Γερμανία για την επίτευξη του στόχου μείωσης κατά 3 % χρησιμοποιήθηκε τελικώς πράγματι, αλλά με διαφορετικές μορφές από εκείνη της κοινοτικής αποζημίωσης, όπως στη Γαλλία. Τέλος, το τελευταίο πρόγραμμα δημιουργήσε ανισότητα μεταξύ των παραγωγών που εγκατέλειψαν την παραγωγή τους, ως προς το ότι το ποσό της αποζημίωσης είχε καθοριστεί σε 1,6 DM/kg έναντι 0,7 DM για τα προηγούμενα προγράμματα.

9. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο συνολικός στόχος μείωσης δεν κατέστη δυνατό να επιτευχθεί παρά μόνο χάρις στις δυνατότητες που παρασχέθηκαν το 1987 από την τροποποιηθείσα κανονιστική ρύθμιση, δηλαδή με τη μορφή υποχρεωτικής γραμμικής μείωσης της επιμέρους ποσοστώσεως κάθε παραγωγού (σε δύο φάσεις). Πράγματι, στην αρχή είχε συσταθεί ένα καθεστώς με κοινοτική χρηματοδότηση και ένα καθεστώς με εθνική χρηματοδότηση της αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής, τα οποία κατέληξαν σε αποτυχία. Μόνο μικρός αριθμός παραγωγών — 269 — ζήτησε και έλαβε την κοινοτική αποζημίωση. Ο λόγος της αποτυχίας αυτής πρέπει εν μέρει να αναζητηθεί στη διάρθρωση των εκμεταλλεύσεων, αλλά προφανώς περισσότερο στην κινητικότητα των ποσοστώσεων που υλοποιήθηκε χάρις στην αγορά των ποσοστώσεων που υφίσταται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

10. Στις Κάτω Χώρες, κατέστη δυνατό να εξαγοραστεί μόνον ένα ποσοστό ελαφρώς υψηλότερο από το ένα πέμπτο των ποσοτήτων που προβλέφθηκαν στο πρόγραμμα, δεδομένου ότι η αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής ήταν πολύ χαμηλότερη σε σχέση με την τιμή που μπορούσε να επιτύχει ο παραγωγός πωλώντας την επιμέρους ποσότητα αναφοράς του σε άλλον παραγωγό.

11. Στην Ιρλανδία και στο Λουξεμβούργο, το πρόγραμμα της ενίσχυσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής δεν μπόρεσε να υλοποιηθεί πλήρως παρά μόνον προσφεύγοντας επίσης στη γραμμική μείωση των επιμέρους ποσοτήτων αναφοράς. Στα δύο κράτη μέλη οι δικαιούχοι ήταν κυρίως ηλικιωμένοι παραγωγοί, οι οποίοι ήταν ήδη συνταξιούχοι ή είχαν συνταξιοδοτηθεί προώρως. Η αποζημίωση αποτελεί συμπλήρωμα της σύνταξής τους. Στην Ιρλανδία, συγκεκριμένα, σημαντικός αριθμός μικροπαραγωγών μεταστράφηκε προς την εκτροφή μόσχων διατηρώντας ορισμένες αγελάδες γαλακτοπαραγωγής, σωρεύοντας συγχρόνως την αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής και την πριμοδότηση για τη θηλάζουσα αγελάδα.

12. Στην Ισπανία, το πρόγραμμα της ενίσχυσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής, το οποίο στόχευε τους 162 000 τόνους, επέτυχε να φθάσει τους 155 921 τόνους. Το πρόγραμμα αυτό, μέχρι το τέλος του οικονομικού έτους 1990 συνεπήχθη δαπάνες ύψους 38 εκατ. ECU, οι οποίες βάρυναν τον κοινοτικό προϋπολογισμό, και θα προκαλέσει ακόμη, κατά τα επόμενα έτη, σχεδόν ισόποσες δαπάνες. Παρά τη φαινομενική αυτή επιτυχία που πληρώθηκε πολύ ακριβά, το πρόγραμμα κινδυνεύει να είναι ελάχιστα αποτελεσματικό σε σύγκριση με το στόχο μείωσης της γαλακτοπαραγωγής, διότι ελλείπει της εφαρμογής του καθεστώτος των ποσοστώσεων, είναι σχεδόν αδύνατο να ελέγχεται η τήρηση των όρων της σύμβασης εγκατάλειψης της γαλακτοπαραγωγής και να επιβάλλονται κυρώσεις για τις απάτες. Πράγματι, με τις εκθέσεις ελέγχου που εξετάστηκαν καθώς και με τους ελέγχους που πραγματοποιήθηκαν επιτόπου, αποδείχθηκε η ευκολία με την οποία μπορεί να παρακαμφθεί η υποχρέωση παύσης της γαλακτοπαραγωγής, δεδομένου ότι η μη τήρηση των επιμέρους ποσοτήτων αναφοράς δεν τιμωρείται: αρκεί να δηλωθεί ότι το γάλα χρησιμοποιείται για ζωοτροφές ή να μεταβιβαστεί το ποίμνιο στο όνομα ενός άλλου μέλους της οικογένειας το οποίο, ακόμη και χωρίς ποσόστωση, μπορεί να εξακολουθεί να παραδίδει το γάλα σε αγοραστή.

13. Στην Ιταλία, το χρηματοδοτικό σύνολο που προβλέφθηκε για το κράτος μέλος αυτό δεν συνεπήχθη χρησιμοποίηση. Πράγματι, μολονότι η εθνική εγγυημένη ποσότητα μειώθηκε πράγματι σε δύο φάσεις με άμεση εφαρμογή των νέων αριθμητικών ανωτάτων ορίων που περιλαμβάνονται στο βασικό κανονισμό, δεν μπόρεσε να τεθεί σε εφαρμογή κανένα κοινοτικό πρόγραμμα εγκατάλειψης. Ο λόγος συνίσταται στο ότι το καθεστώς των επιμέρους ποσοστώσεων απλώς δεν υφίστατο την εποχή εκείνη σ' αυτό το κράτος μέλος και ότι, επομένως, δεν μπορούσε να γίνεται λόγος για χορήγηση αποζημίωσης η οποία προορίζεται για τους κατόχους τέτοιας ποσόστωσης που θα εγκατέλειπαν την παραγωγή τους.

14. Στην Ελλάδα, το πρόγραμμα δεν εφαρμόστηκε. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1931/88 του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1988 παρεκκλίνει από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1336/86 προκειμένου να καταστεί δυνατό «η Ελληνική Δημοκρατία να χρησιμοποιεί τα διαθέσιμα ποσά για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων ποιοτικής βελτίωσης του γάλακτος υπέρ των ενδιαφερόμενων παραγωγών» (1).

Γ. Πρόγραμμα ενισχύσεων για την προσωρινή αναστολή των ποσοστώσεων

15. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 775/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987 ρυθμίζεται η προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς «παραδόσεων», έτσι ώστε το πραγματικά διαθέσιμο ποσό των ποσοστώσεων, υπολογιζόμενο με βάση την περίοδο εμπορίας 1986/87, να μειωθεί κατά 4 % κατά την περίοδο 1987/88, μετά κατά 5,5 % κατά την περίοδο 1988/89 και κατά 4,5 % για τις επόμενες περιόδους εμπορίας (μετά τις τροποποιήσεις που εισήχθησαν στο «πακέτο Nallet» του Δεκεμβρίου 1989). Η εφαρμογή του μέτρου αυτού μεταφράζεται στην πράξη, κατ' αρχήν, με την καταβολή, μέχρι το 1992, ετήσιας αποζημίωσης που μειώνεται προοδευτικά, η οποία χρηματοδοτείται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και μπορεί να συμπληρώνεται από τα κράτη μέλη. Η εν λόγω αποζημίωση καταβάλλεται στους παραγωγούς που είναι κάτοχοι ποσόστωσης αμέσως (εναλλακτική λύση Α) ή εμμέσως (εναλλακτική λύση Β). Προβλέπονται παρεκκλίσεις για την Ιταλία, την Ισπανία και την Ελλάδα όσον αφορά τις λεπτομέρειες θέσης σε εφαρμογή. Στην Ελλάδα επιτράπηκε, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1931/88 του Συμβουλίου να διαθέσει το χρηματοδοτικό σύνολο, το οποίο αρχικά προοριζόταν για τις αποζημιώσεις αναστολής, για τη «χρηματοδότηση προγραμμάτων ποιοτικής βελτίωσης του γάλακτος υπέρ των ενδιαφερόμενων παραγωγών».

16. Η Επιτροπή, στην πρότασή της για αναμόρφωση της κοινής γεωργικής πολιτικής σχετικά με το γαλακτοκομικό τομέα, συνέστησε να μετατραπεί η προσωρινή αναστολή κατά 4,5 % της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, σε οριστική μείωση των ποσοστώσεων, χωρίς καταβολή συμπληρωματικής αποζημίωσης. Πράγματι, η Επιτροπή θεωρεί, στις προτάσεις της σχετικά με την αναμόρφωση, ότι η αποζημίωση που χορηγείται στους γαλακτοπαραγωγούς επί πέντε έτη για τις επιμέρους ποσότητες αναφοράς που αναστέλλονται (45,5 ECU/100 kg συνολικά) αντιπροσωπεύει δίκαιη αποζημίωση (2). Η απόφαση που έλαβε το Συμβούλιο θα αρχίσει να ισχύει από την περίοδο εμπορίας 1993/94.

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1931/88 του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1988 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 775/87 για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 170 της 2.7.1988, σ. 4).

(2) Αναμόρφωση της κοινής γεωργικής πολιτικής
— Νομικά κείμενα
— Τομέας του γάλακτος
— COM(91)409 τελικό της 31ης Οκτωβρίου 1991 (βλέπε παράγραφο Α.1.β), σελίδα 1).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXV

Εθνικά προγράμματα εξαγοράς ποσοτώσεων και αναδιάρθρωσης της γαλακτοπαραγωγής

Στη Γαλλία, το κοινοτικό πρόγραμμα που θεσπίστηκε το 1986 το ανταγωνίζεται ένα εθνικό πρόγραμμα εξαγοράς, οι όροι του οποίου είναι ευνοϊκότεροι για τους παραγωγούς από ό,τι οι όροι του κοινοτικού προγράμματος. Για κάθε μία από τις περιόδους εμπορίας 1987/88 και 1988/89, γίνονται δεκτοί σε ένα εθνικό πρόγραμμα εξαγοράς, χρηματοδοτούμενο εν μέρει από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, μόνον οι παραγωγοί που πραγματοποιούν παραδόσεις σε γαλακτοκομεία.

Στη Γερμανία, ελήφθησαν αποφάσεις για πέντε εθνικά προγράμματα εξαγοράς για τις περιόδους εμπορίας 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1989/90 και 1990/91. Ο στόχος όλων των προγραμμάτων ήταν η μείωση της υπέρβασης της εθνικής εγγυημένης ποσότητας που σημειώθηκε κατά το χρόνο της εισαγωγής του καθεστώτος, μετά τις πολυάριθμες διαμαρτυρίες των παραγωγών.

Στο Βέλγιο, οργανώθηκε, το 1985, μόνον ένα εθνικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης.

Η Ιρλανδία, κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ) του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 έθεσε σε εφαρμογή, από την περίοδο εμπορίας 1987/1988, εθνικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης. Το πρόγραμμα αυτό προβλέπει ότι ένας αγοραστής εξαγοράζει επιμέρους ποσότητα αναφοράς από έναν παραγωγό ο οποίος, έναντι αμοιβής με μία και μοναδική αποζημίωση, αναλαμβάνει την υποχρέωση να εγκαταλείψει την γαλακτοπαραγωγή. Οι επιμέρους ποσότητες αναφοράς που εξαγοράζονται κατ' αυτό τον τρόπο, μπορούν να ξαναπωληθούν στην ίδια τιμή από τον αγοραστή σε έναν ή περισσότερους μεταξύ των παραγωγών του με προτεραιότητα.

Η Δανία, επίσης κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ) του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84, θέσπισε από την περίοδο εμπορίας 1990/91, εθνικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης. Το Maelkeudvalg, μοναδικός αγοραστής στη Δανία, εξαγοράζει τις επιμέρους ποσότητες αναφοράς που παρέχονται και τις ξαναπωλεί στην ίδια τιμή σε παραγωγούς με προτεραιότητα.

Στις Κάτω Χώρες, υφίστατο εθνικό πρόγραμμα εξαγοράς για όλες τις περιόδους εμπορίας, εκτός από τα έτη που καλύπτονταν από το κοινοτικό πρόγραμμα 1986. Γενικά, τα αποτελέσματα δεν είναι καθόλου ενθαρρυντικά. Οι τιμές που προσφέρονται στον παραγωγό που επιθυμεί να πωλήσει την ποσότητά του στην αγορά είναι πολύ υψηλότερες από την αποζημίωση για την εγκατάλειψη που προτείνουν τα προγράμματα εξαγοράς (βλέπε στοιχείο 4.34). Λαμβανομένων υπόψη των μέτρων αποτελεσμάτων του παρελθόντος, προβλέπεται μελλοντικά να εγκαταλειφθούν τα προγράμματα.

Στο Λουξεμβούργο, οι αρχές έθεσαν επίσης σε εφαρμογή, για όλες τις γαλακτοκομικές περιόδους, ακόμη και παράλληλα με το κοινοτικό πρόγραμμα του 1986, ένα εθνικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της γαλακτοπαραγωγής.

Στην Ιταλία, υλοποιήθηκαν, το 1986 και το 1987, δύο εθνικά προγράμματα σφαγής αγελάδων γαλακτοπαραγωγής, χρηματοδοτούμενα εξ ολοκλήρου με εθνικά κεφάλαια, προκειμένου να συμπληρωθεί η θέση σε εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος εγκατάλειψης (βλέπε παράρτημα XXIV, στοιχείο 2), που ήταν αδύνατο να εφαρμοστεί στην πράξη δεδομένου ότι στους ιταλούς γαλακτοπαραγωγούς δεν είχαν χορηγηθεί ακόμη επιμέρους ποσότητες αναφοράς. Το δεύτερο από τα προγράμματα αυτά εκτελέστηκε κατά παρέκκλιση από τα άρθρα 1ο και 2ο του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 775/87 που προέβλεπαν την αναστολή κατά 4 % των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων για την περίοδο εμπορίας 1987/88 και κατά 5,5 % για τις τέσσερις επόμενες περιόδους εμπορίας. Τα δύο εθνικά προγράμματα σφαγής αγελάδων γαλακτοπαραγωγής κατέστησαν δυνατή την εξάλειψη γαλακτοπαραγωγής που υπολογίστηκε κατ' εκτίμηση από τις ιταλικές αρχές ότι υπερέβαινε το 6 % της συνολικής εγγυημένης ποσότητάς τους.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το μοναδικό εθνικό πρόγραμμα εξαγοράς απέτυχε παταγωδώς, διότι οι προσφερόμενες τιμές στην αγορά υπερέβαιναν αισθητά την τιμή εξαγοράς του κοινοτικού προγράμματος.

Στην Ισπανία και την Ελλάδα δεν τέθηκαν σε εφαρμογή ούτε εθνικά προγράμματα εξαγοράς ούτε αναδιάρθρωσης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XXVI

Εφαρμογή στα κράτη μέλη του άρθρου 4α του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου

Στο Ηνωμένο Βασίλειο (χώρα εναλλακτικής λύσης Β) η λειτουργία του συστήματος καταλήγει, μέσω των περιφερειακών Milk Marketing Boards, σε ελαχιστοποίηση της εισφοράς που μετακυλιέται από τους αγοραστές στους παραγωγούς· αυτό λαμβάνει τη μορφή αναδιανομής των διαθέσιμων ποσοστώσεων, η οποία πραγματοποιείται κατά τρόπο γενικώς ομοιόμορφο, με την επιφύλαξη του να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση ορισμένης κατηγορίας παραγωγών με προτεραιότητα.

Στη Γαλλία, (χώρα εναλλακτικής λύσης Β), ο ONILAIT ⁽¹⁾ οργανώνει, κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας και όσον αφορά τις παραδόσεις, ευρεία ανταλλαγή ποσοστώσεων μεταξύ γαλακτοκομείων μετά την πραγματοποίηση μιας πρώτης αντιστάθμισης μέσα σε καθένα από τα εν λόγω γαλακτοκομεία· η αναδιανομή που πραγματοποιείται κατ' αυτό τον τρόπο αποσκοπεί, στα δύο επίπεδα, στη χορήγηση των διαθέσιμων ποσοστώσεων σε παραγωγούς σύμφωνα με κριτήρια προτεραιότητας καθοριζόμενα κάθε χρόνο με υπουργική απόφαση.

Στην Ιρλανδία (χώρα εναλλακτικής λύσης Β), το DOA ⁽²⁾ έθεσε σε εφαρμογή σύστημα αντιστάθμισης με πολλές φάσεις, το οποίο ονομάζεται «fleximilk» και ευνοεί ιδίως τους μικροπαραγωγούς. Σε πρώτη φάση κάθε αγοραστής αντισταθμίζει μεταξύ των παραγωγών του το διαθέσιμο υπόλοιπο της δικής του ποσόστωσης. Στη συνέχεια το DOA προβαίνει σε αντιστάθμιση μεταξύ αγοραστών. Τέλος, ο αγοραστής που διαθέτει πλεόνασμα μπορεί να αναδιανείμει στους παραγωγούς του την αντιστάθμιση που του χορήγησε το DOA.

Το Βέλγιο, (χώρα εναλλακτικής λύσης Α) εφάρμοσε, από την πρώτη περίοδο εμπορίας, την αντιστάθμιση του άρθρου 4α, ονομαζόμενη εξίσωση, χωρίς να καθορίσει κριτήρια χορήγησης των διαθέσιμων ποσοτήτων.

Στο Λουξεμβούργο (χώρα εναλλακτικής λύσης Β), η υπηρεσία SER ⁽³⁾ διαχειρίζεται την αντιστάθμιση του άρθρου 4α μεταξύ των 4 αγοραστών, χωρίς να καθορίζει προτεραιότητες χορήγησης των διαθέσιμων ποσοστώσεων.

Στη Γερμανία (χώρα εναλλακτικής λύσης Α), οι εθνικές αρχές δεν εφαρμόζουν το μηχανισμό του άρθρου 4α: μόλις οι παραγωγοί υπερβούν την επιμέρους ποσόστωσή τους, οφείλουν να καταβάλλουν τη συμπληρωματική εισφορά, ενώ το κράτος μέλος δεν επιστρέφει στην Επιτροπή παρά μόνο το ποσό που αντιστοιχεί στην υπέρβαση της εθνικής εγγυημένης ποσότητας. Πρέπει, παρόλα αυτά, να σκιαγραφηθεί αυτό το οποίο φαίνεται ότι αποτελεί αρκετά αυστηρή εφαρμογή και, κατά συνέπεια, πιστή στο αρχικό πνεύμα του κοινοτικού κανονισμού. Αρχικώς, η Γερμανία είχε χορηγήσει επιμέρους ποσοστώσεις που υπερέβαιναν κατά πολύ την εθνική εγγυημένη ποσότητα. Αυτό το κράτος μέλος χρησιμοποίησε μεταγενέστερα τα ποσά που εισπράχθηκαν χάρις στη μη εφαρμογή του άρθρου 4α, για τη χρηματοδότηση εθνικών προγραμμάτων εξαγοράς ποσοστώσεων.

Στην Ιταλία (χώρα εναλλακτικής λύσης Α), στην UNALAT, την Ένωση των Συνεταιρισμών των Γαλακτοπαραγωγών, η οποία αντιπροσωπεύει το 98 % της εθνικής παραγωγής, χορηγήθηκε ποσότητα αναφοράς για πρώτη φορά το 1988. Όσον αφορά τους ίδιους τους παραγωγούς που ήταν μέλη της UNALAT, δεν έλαβαν επιμέρους ποσόστωση παρά μόνο κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1990/91. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, μέχρι την περίοδο εμπορίας 1989/90, ελλείψει δήλωσης από την πλευρά των παραγωγών και των αγοραστών, η μόνη πηγή που υπάρχει προκειμένου να γίνεται γνωστή η παραγωγή να βασίζεται στις στατιστικές έρευνες. Λόγω του γεγονότος αυτού, το θέμα της εφαρμογής του άρθρου 4α δεν μπορούσε να τεθεί, παρά μόνο υπό τελείως ιδιαίτερους όρους στην περίπτωση της εκκαθάρισης των λογαριασμών από την Επιτροπή. Εντούτοις, η κατάσταση συνεπήχθη, εκ των πραγμάτων, στην πράξη μια σχεδόν «αυτόματη εθνική αντιστάθμιση», μη προβλεπόμενη από την κανονιστική ρύθμιση, της οποίας έτυχαν οι επιμέρους παραγωγοί.

Στην Ισπανία (χώρα εναλλακτικής λύσης Β), οι μηχανισμοί του άρθρου 4α δεν τέθηκαν ποτέ επίσημα σε εφαρμογή. Πράγματι, εφόσον οι παραδόσεις γάλακτος στους αγοραστές υπολογίζονται κατ' εκτίμηση με στατιστικές δειγματοληψίες, η αντιστάθμιση του άρθρου 4α είναι υπονοούμενη.

Στις Κάτω Χώρες (χώρα εναλλακτικής λύσης Α μέχρι την περίοδο εμπορίας 1987/88, έκτοτε χώρα εναλλακτικής λύσης Β), η αντιστάθμιση του άρθρου 4α δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή.

Στην Ελλάδα (χώρα εναλλακτικής λύσης Β), το άρθρο 4α δεν μπορεί να εφαρμοστεί, διότι σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 857/84 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 «το σύνολο των αγοραστών θεωρείται ως ένας και μόνο αγοραστής». Υπό τις περιστάσεις αυτές η αντιστάθμιση είναι δυνατή χωρίς προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 4α.

Στη Δανία (χώρα εναλλακτικής λύσης Β) το Maelkeudvalg είναι, από του άρχισε να ισχύει το καθεστώς των ποσοστώσεων, ο μόνος αγοραστής. Επομένως, η περίπτωση της Δανίας είναι συγκρίσιμη με την περίπτωση της Ελλάδας, όπου η αντιστάθμιση μεταξύ παραγωγών είναι δυνατή χωρίς προσφυγή στο άρθρο 4α.

(1) Εθνικός διεπαγγελματικός οργανισμός γάλακτος, δημόσιος οργανισμός παρέμβασης του τομέα αυτού.

(2) DOA: Department of Agriculture στο Δουβλίνο.

(3) SER: Service d'Economie Rurale (Υπηρεσία Αγροτικής Οικονομίας), διοίκηση του Υπουργείου Γεωργίας).

ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

2. ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΚΑΙ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ

Η εξέλιξη της παραγωγής γάλακτος στην Κοινότητα

2.12. Τα στατιστικά που παρείχε η Ισπανία υποτιμούν τη γαλακτοκομική παραγωγή η οποία υπερβαίνει, από το έτος εμπορίας 1988/1989, τη συνολική εγγυημένη ποσότητα. Παρομοίως, οι στατιστικές που παρείχε η Ιταλία προέκυψε ότι υποτιμούν επίσης τη γαλακτοκομική παραγωγή. Δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί οι έρευνες αξιολόγησης της παραγωγής μεταξύ του 1988/1989 και των σχετικών περιόδων εμπορίας. Έχει αποσταλεί στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με το θέμα αυτό [COM(93) 109 της 9ης Μαρτίου 1993].

2.16. Η Επιτροπή θα καλέσει τα κράτη μέλη να μελετήσουν τα συμπεράσματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Θα πρέπει εντούτοις να έχουμε κατά νου ότι οι σχετικές ποσότητες είναι σχετικά ασήμαντες, επειδή οι άμεσες πωλήσεις αφορούν μόνο το 3 % του γάλακτος που τίθεται σε κυκλοφορία.

Η εξέλιξη των αποθεμάτων βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη

2.31. Η Επιτροπή επιστά την προσοχή στο γεγονός ότι στο τέλος του 1992, τα αποθέματα στην παρέμβαση είχαν μειωθεί σε 47 299 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και 172 455 τόνους βουτύρου, κυρίως λόγω των διαχειριστικών της μέτρων.

Η συνεχιζόμενη ανισοροπία

2.39. Η απόφαση σχετικά με το πως θα επιτευχθεί η ισοροπία μεταξύ των διαφόρων στόχων που αναφέρονται στη συνθήκη, ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου, το οποίο πρέπει προηγουμένως ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο σχετικό θέμα. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής, το Συμβούλιο αποφάσισε να αναπροσανατολίσει τη γεωργική πολιτική εν γένει, προς ένα σύστημα που δεν ενθαρρύνει την παραγωγή πλεονασματικών προϊόντων. Η γενική ρύθμιση στο γαλακτοκομικό τομέα ευθυγραμμίζεται με την εν λόγω πολιτική.

3. ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ

Οι στόχοι

3.3. Οι στόχοι αυτοί, όπως προκύπτουν από το άρθρο 39 της συνθήκης και αναφέρονται στο τέταρτο σημείο του σκεπτικού του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68, περιλαμβάνονται μεταξύ των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής και συνεπώς, πρέπει να τηρούνται από όλα τα όργανα τα υπεύθυνα για τον προσανατολισμό της ΚΑΚ.

Το σύστημα των ποσοτώσεων

3.24. Η σύσταση της Επιτροπής του 1991, που θεωρήθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο, περιλαμβάνεται στο νέο καθεστώς που ενέκρινε το Συμβούλιο τον Δεκέμβριο 1992.

Η εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού

3.27. Η περίληψη των δαπανών, βάσει του άρθρου 101, στις τρέχουσες ετήσιες δαπάνες του γαλακτοκομικού τομέα, αποτελεί λάθος, επειδή ενδέχεται να δημιουργήσει λανθασμένη εντύπωση σχετικά με την τάση εξέλιξης των δαπανών, μετά την εισαγωγή του συστήματος «ποσοτώσεων» το 1984. Όπως αναγνωρίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 3.28, η απόδοση 797,4 εκατ. ECU το 1991 αποτελεί τμήμα των δαπανών που προέκυψαν το 1987 και 1988, ύψους 3 300 εκατ. ECU όταν πραγματοποιήθηκε η διάθεση βουτύρου.

Εξάλλου, το 1992, οι δαπάνες στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων ανήλθαν μόνο σε 4 008 εκατ. ECU και σε 4 375 εκατ. ECU, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εισφορά συνυπευθυνότητας.

Τέλος, κατά τη σύγκριση των ετησίων δαπανών του προϋπολογισμού στις αρχές της δεκαετίας του 1980 και των αντιστοίχων για το 1991, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι εν τω μεταξύ, η Κοινότητα διευρύνθηκε και περιλαμβάνει όχι μόνο την Ισπανία και την Πορτογαλία αλλά και τα εδάφη της πρώην Γερμανικής Λαϊκής Δημοκρατίας (αύξηση της αγοράς γάλακτος κατά 64 εκατ. άτομα και 10 εκατ. γάλακτος).

Καταλογισμός στον προϋπολογισμό ορισμένων εσόδων στο γαλακτοκομικό τομέα

3.30. Η Επιτροπή αναφέρεται στις απαντήσεις που έδωσε στο θέμα αυτό κατά το παρελθόν, στις οποίες επισημαίνεται ότι η εισφορά αυτή αποτελεί μηχανισμό παρέμβασης και όχι ίδιο πόρο του κοινοτικού προϋπολογισμού. Πρόκειται για αρνητική δαπάνη, προβλεπόμενη για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων ενεργειών στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, που επιβαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Οι λεπτομέρειες είσπραξης της εισφοράς αυτής ακολουθούν το καθεστώς διαχείρισης των μέτρων παρέμβασης της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (βλ. την απάντηση στο σημείο 3.28 της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1985).

4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΜΕΤΡΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΓΑΛΑΚΤΟΚΟΜΙΚΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ

Μη εφαρμογή του καθεστώτος από ορισμένα κράτη μέλη

4.6. Βλέπε απάντηση στο σημείο 4.55.

Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και ανόμοιες ερμηνείες της

4.10. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής, η Επιτροπή πρότεινε κωδικοποίηση και απλοποίηση της ρύθμισης σχετικά με το συμπληρωματικό εισαγωγικό δασμό στο γαλακτοκομικό τομέα [COM(91) 409]. Ο σχετικός κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3950/92 του Συμβουλίου που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο 1992, περιλαμβάνει ορισμένα σημεία που το Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά την Επιτροπή, συνέστησε να βελτιωθούν και τα οποία αφορούν κυρίως την εφαρμογή του καθεστώτος σύμφωνα με ενιαίο τρόπο (σημείο 3.21), το καθεστώς ορισμένων παραγωγών που έχουν προτεραιότητα και που ενθαρρύνονται από το κράτος μέλος στο οποίο διαμένουν να υπερβούν την ειδική ατομική τους ποσόστωση (σημείο 4.19), τις καθυστερήσεις στην ανάκτηση της εισφοράς (σημείο 4.27 έως 4.29), η εξάλειψη της οποίας αποτελεί τον κύριο στόχο της πρότασης της Επιτροπής, και τις προσωρινές εκχωρήσεις (σημείο 4.50) που θεωρούνται επίσης από το Συμβούλιο βασική βελτίωση του συστήματος, τόσο σε προσωπικό όσο και σε γενικό επίπεδο, ή τη ρύθμιση της μεταβίβασης ποσοστώσεων (σημείο 5.17) χωρίς εντούτοις να καλύπτεται η μεταβίβαση μεταξύ κρατών μελών που είναι ανεφάρμοστη στην κατάσταση όπως έχει σήμερα.

4.11. Προετοιμάζεται [COM(93) 161 τελικό της 21ης Απριλίου 1993] ο κανονισμός που προβλέπει την προσφορά αποζημίωσης στους παραγωγούς «SLOM».

Συνέχιση του γενικού μηχανισμού συμψηφισμού και επίπτωση της συμπληρωματικής εισφοράς στους μεμονωμένου παραγωγούς

4.17 – 4.20. Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, στα πλαίσια αυτού που το Ελεγκτικό Συνέδριο καλεί μετρίαση του αποτρεπτικού χαρακτήρα της εισφοράς, αποτέλεσμα των διορθωτικών συντελεστών που εισήχθησαν μετά το 1986/1987 (βλέπε σημείο 4.20) ήταν η επιβολή, πέρα από ένα ορισμένο όριο, στους παραγωγούς σε υπέρβαση, της πλήρους συμπληρωματικής εισφοράς στα κράτη μέλη που εφαρμόζεται το σχετικό καθεστώς. Εξάλλου, είναι αναμφισβήτητο ότι οι παραγωγοί επεδίωκαν να εκμεταλλεύονται στο μέγιστο τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες, όπως και ότι προέκυψαν παράλληλα ορισμένες συνέπειες από τη σταδιακή μετρίαση αυτών των ποσοτήτων έναντι πληρωμών.

Μεταβιβάσεις ποσοτήτων αναφοράς από απευθείας πωλήσεις σε παραδόσεις

4.23 – 4.24. Κατά τη διαδικασία εκκαθάρισης των λογαριασμών θα πραγματοποιηθεί διόρθωση, εφόσον η Ελλάδα και η Ισπανία δεν έχουν εισπράξει συμπληρωματικές εισφορές για όλες τις απευθείας πωλήσεις που υπερβαίνουν τη συνολική εγγυημένη ποσότητα.

Καθυστερήσεις στην είσπραξη εσόδων που απορρέουν από τη συμπληρωματική εισφορά

4.28 – 4.29. Προκειμένου να αποφευχθούν οι μεγάλες καθυστερήσεις μεταξύ συλλογής και της πληρωμής του συμπληρωματικού δασμού, που είναι ασυμβίβαστες με τους στόχους του καθεστώτος, το Συμβούλιο προέβλεψε τον Δεκέμβριο 1992 ορισμένα μέτρα που καθιστούν τους αγοραστές υπεύθυνους για την εισφορά και τους παρέχουν τη δυνατότητα είσπραξης της από τους παραγωγούς. Αν οι διατάξεις αυτές δεν επιλύσουν το πρόβλημα της καθυστέρησης των πληρωμών από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή, σε περίπτωση που προκύψουν ουσιαστικά προβλήματα, θα κάνει χρήση των εξουσιών της για μείωση των μηνιαίων προκαταβολών προς τα κράτη μέλη. Η απόφαση αυτή συμφωνεί με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 17ης Οκτωβρίου 1991 στις υποθέσεις C-342/89 και C-346/89.

Ανεπαρκής διόρθωση της υπέρβασης της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες

4.30 – 4.32. Όσον αφορά τη διόρθωση της υπέρβασης της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες, είναι αναμφισβήτητο ότι περιλαμβάνει δύσκολες ως προς την εφαρμογή διατάξεις. Για το λόγο αυτό τροποποιήθηκε η ρύθμιση ώστε να καθιερωθεί ένα όριο ενεργοποίησης, η εθνική αναφορά, πέρα από το οποίο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις. Εξάλλου, η τροποποίηση αυτή έχει το

πλεονέκτημα να αντιμετωπίζει με παρόμοιο τρόπο όλους τους παραγωγούς που ευρίσκονται στην ίδια κατάσταση, αντίθετα με το παρελθόν, όταν ενδέχεται να προκύψουν διαφορές καταρχήν μεταξύ των παραγωγών για τους οποίους εφαρμόζεται ο τύπος Α ή ο τύπος Β και τη συνέχει αστον τύπο Β μεταξύ των αγοραστών.

4.33. Κάθε χρόνο η Επιτροπή εξετάζει, κατά τη διαδικασία εκκαθάρισης των λογαριασμών, την εφαρμογή από τα κράτη μέλη των διατάξεων σχετικά με την περιεκτικότητα σε λιπαρά· προχωρεί σε διόρθωση όταν δεν έχει επιβληθεί το πλήρες ποσό των συμπληρωματικών εισφορών, στο μέτρο που είναι διαθέσιμα αξιόπιστα στοιχεία.

4.34. Στόχος του καθεστώτος για την εισαγωγή των ποσοτήτων αναφοράς ως προς την παραγωγή γάλακτος δεν είναι να αποτραπεί η αύξηση της περιεκτικότητας του γάλακτος σε λιπαρά, εφόσον η παραγωγή γάλακτος προσαρμόζεται ανάλογα. Εφόσον η περιεκτικότητα γάλακτος σε πρωτεΐνη παραμένει σταθερή, η μείωση της παραγωγής γάλακτος λόγω μεγαλύτερης περιεκτικότητας σε λιπαρά, θα οδηγούσε σε αύξηση της παραγωγής αποκορυφωμένου γάλακτος.

Όσον αφορά τον αποτρεπτικό χαρακτήρα της διόρθωσης που αμφισβητεί το Συνέδριο, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι οι σημερινές διατάξεις καθορίζουν κύρωση ύψους 454,89 ECU ανά 100 κιλά, συγκριτικά με την τιμή παρέμβασης για το βούτυρο, ύψους 292,78 ECU ανά 100 κιλά, δηλαδή επιβάλλουν επιπλέον κύρωση, κατά 162 ECU ανά κιλό ή σε ποσοστό 55%. Στο επίπεδο αυτό, μπορεί νόμιμα να θεωρηθεί ότι οποιαδήποτε αύξηση αντίκειται στον επιδιωκόμενο στόχο.

Είναι ορθό ότι για να παραχθούν 178 000 τόνοι βουτύρου απαιτούνται περίπου 4 εκατ. τόνοι γάλακτος. Εντούτοις, αυτή η αύξηση της παραγωγής γάλακτος σημαίνει ότι παράγονται 132 000 τόνων περίπου αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη.

Κινητικότητα των ποσοστώσεων

4.50. Για τους λόγους που αναφέρει το Συνέδριο, η Επιτροπή υπέβαλε τον Οκτώβριο 1991 πρόταση στο Συμβούλιο [COM(91) 409] που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εισάγουν τη δυνατότητα προσωρινών εκχωρήσεων. Το Συμβούλιο την ενέκρινε τον Δεκέμβριο 1992, μετά από ορισμένες τροποποιήσεις που εξασφαλίζουν ότι δεν θα παρεμποδιστεί η εξέλιξη των διαρθρώσεων.

Μέτρα ελέγχου

Κριτήρια διαχείρισης και παρακολούθηση των διαφόρων μέτρων σε επίπεδο Επιτροπής

4.52 – 4.53. Η Επιτροπή συμερίζεται τις ανησυχίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις ελλείψεις και μη πλήρεις πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια για τη βελτίωση της κατάστασης αυτής και εξετάζει σήμερα τη δυνατότητα περαιτέρω βελτιώσεων.

Μέτρα ελέγχου στα κράτη μέλη

4.55. Η εφαρμογή του καθεστώτος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων παρακολουθείται κάθε χρόνο σε όλα τα κράτη μέλη και πολλές ελλείψεις στην εφαρμογή ή μη επαρκείς έλεγχοι που ενδέχεται να έχουν επίπτωση στον κοινοτικό προϋπολογισμό, οδήγησαν σε σημαντικές διορθώσεις των λογαριασμών. Βάσει συμφωνιών στο Συμβούλιο που αφορούν τα αιτήματα της Ελλάδας, της Ισπανίας και την Ιταλίας για συμπληρωματικές ποσοστώσεις, τα κράτη αυτά ανέλαβαν την υποχρέωση για πλήρη εφαρμογή του καθεστώτος από την περίοδο εμπορίας 1993/1994. Η Επιτροπή παρακολουθεί στενά την εφαρμογή αυτών των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί, ως προς τις νομικές και τις διοικητικές τους ρυθμίσεις, και θα υποβάλει πριν την 31η Μαρτίου 1993 έκθεση στο Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί. Η αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών θα εξακριβωθεί στη συνέχεια.

Εξάλλου, κατά τη λήψη των αποφάσεων που αφορούν την εκκαθάριση λογαριασμών, η Επιτροπή προχώρησε στις ακόλουθες δημοσιονομικές προσαρμογές.

Διορθώσεις στην εκκαθάριση λογαριασμών που αφορούν τη συμπληρωματική εισφορά γάλακτος

(σε εκατ. ECU (1))

	1987	1988	1989
B	3,9	3,0	1,6
D	148,7	43,3	86,2
EL	—	—	1,3
ES	—	—	150,3 (2)
F	—	22,2	19,7 (2)
I	47,8	52,1	540,0
L	—	—	0,1
NL	2,7	11,8	0,8
	203,1	132,4	800,0

(1) έχουν μετατραπεί με τις συναλλαγματικές τιμές κατά το τέλος του σχετικού οικονομικού έτους.

(2) δαπάνες για τις οποίες έχει απορριφθεί προσωρινά η κοινοτική χρηματοδότηση.

Ειδικές ενισχύσεις και καθεστώς ποσοτώσεων

4.57. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι από νομική άποψη, η αποζημίωση προορίζεται για αντιστάθμιση της μείωσης της ποσότητας που μπορεί να παραχθεί χωρίς την εισφορά. Η εξαίρεση, των παραγωγών που πρέπει να καταβάλουν την εισφορά από την καταβολή της αποζημίωσης, ισοδυναμεί με διπλή κύρωση: πρώτον επειδή επιβάλλεται η εισφορά για τις ποσότητες που έχουν ανασταλεί και δεύτερον επειδή δεν καταβάλλεται η αποζημίωση. Δύο φορές, με βάση την ανάλυση αυτή, το Συμβούλιο απέρριψε τις προτάσεις της Επιτροπής που αποσκοπούσαν στο συσχετισμό της πληρωμής της αποζημίωσης με τις μη ανασταλείσες ποσότητες αναφοράς.

Απολογισμός του προϋπολογισμού

4.64. Η σύγκριση των επιπλέον δαπανών για τα προγράμματα οριστικής εγκατάλειψης και προσωρινής αναστολής της γαλακτοκομικής παραγωγής, για τα έτη 1984-91 συνολικά, με τη μείωση της παραγωγής κατά 8 εκατ. τόνους, που επετεύχθη για ένα μόνο έτος, σχετικά με το έτος βάσης (δηλαδή το 1991 συγκριτικά με το 1984) δεν παρέχει πλήρη εικόνα.

Αντίθετα, το σύνολο των δαπανών θα πρέπει να συγκριθεί με το σύνολο της μείωσης στην παραγωγή:

	Γαλακτοκομική παραγωγή ⁽¹⁾	Συγκριτική μείωση	
		1983	1984
1983	118,8	—	—
1984	116,8	- 2,0	—
1985	115,9	- 2,9	- 0,9
1986	117,3	- 1,5	+ 0,5
1987	112,1	- 6,7	- 4,7
1988	109,7	- 9,1	- 7,1
1989	109,1	- 9,7	- 7,7
1990	109,0	- 9,8	- 7,8
Συνολική μείωση	—	- 41,7	- 27,7

(¹) EOK 12 (δεν περιλαμβάνεται η πρώην ΛΔΓ).

Ανάλογα με το αν η σύγκριση γίνεται με το 1983 (το τελευταίο πλήρες έτος με την εφαρμογή του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς) ή το 1984, η συνολική μείωση της παραγωγής μέχρι και το 1990 υπερβαίνει

τους 40 εκατ. τόνους ή τους 28 εκατ. τόνους περίπου αντίστοιχα. Εντούτοις δεν πρέπει να λησμονείται ότι κατά την περίοδο πριν από την εισαγωγή του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς, η παραγωγή γάλακτος στην Κοινότητα αυξάνετο κατά μέσο ετήσιο όρο μεγαλύτερο από 2 % (μέσος όρος για περίοδο 1974-1983: + 2,2 %). Αν δεν υπήρχε το σύστημα ποσοτώσεων, και εφόσον η τρέχουσα τιμή και οι όροι για την παρέμβαση παρέμεναν αμετάβλητοι, η παραγωγή θα συνέχιζε να αυξάνετο κατά 2 % κατ' έτος, και θα είχε υπερβεί τα 136 εκατ. τόνους το 1990, δηλαδή θα ήταν κατά 27 εκατ. τόνους μεγαλύτερη από την πραγματική παραγωγή του έτους αυτού.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής και ανεπάρκειά της

5.6. Στα πλαίσια της αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής τον Ιούνιο του 1992, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι κατ' αρχήν, οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες πρέπει να μειωθούν κατά 1 % το 1993/1994 και κατά 1 % επιπλέον το 1994/95. Πριν ληφθεί τελική απόφαση, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την κατάσταση της αγοράς στον γαλακτοκομικό τομέα.

Εξάλλου, είναι αναμφισβήτητο ότι οι παραγωγοί επεδίωξαν να εκμεταλλευθούν στο μέγιστο τις δυνατότητες χρησιμοποίησης των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων, όπως και ότι προέκυψαν συνέπειες από τη σταδιακή μείωση αυτών των ποσοτήτων έναντι πληρωμής.

Αποδυνάμωση της ευθύνης του παραγωγού

5.7. Η αντίληψη για τη γαλακτοκομική παραγωγή της Κοινότητας μεταβλήθηκε σταδιακά με το χρόνο: δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στις συνολικές εγγυημένες ποσότητες και μικρότερη στις επί μέρους ποσότητες αναφοράς. Εντούτοις, δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι συνολικές ποσότητες μειώθηκαν επανειλημμένα (βλέπε επίσης τις απαντήσεις στα σημεία 4.17 - 4.20 και 4.64).

Η εθνική αντιστάθμιση

5.8. Το Συμβούλιο απέρριψε τις προτάσεις της Επιτροπής που συνδέουν την πληρωμή της αποζημίωσης με την τήρηση των ποσοτήτων αναφοράς που δεν έχουν ανασταλεί (βλέπε επίσης την απάντηση στο σημείο 4.57).

5.9. Όπως αναφέρεται στην απάντηση στο σημείο 4.50 τον Δεκέμβριο του 1992 αποφασίστηκε να εναρμονισθούν οι διατάξεις για τις προσωρινές εκχωρήσεις.

Εθνικές μεταβιβάσεις μεταξύ παραδόσεων και άμεσων πωλήσεων

5.10. Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τα προβλήματα που συνδέονται με τις άμεσες πωλήσεις γάλακτος, το οποίο όμως αναγνωρίζει ότι το πρόβλημα αυτό περιορίζεται από το μικρό του μέγεθος.

Οι διαδικασίες που εφαρμόζουν ή μη τα κράτη μέλη εξετάζονται κατά τις αποστολές εκκαθάρισης των υπηρεσιών της Επιτροπής και οι σχετικές παρατηρήσεις αναφέρονται στις αντίστοιχες εκθέσεις.

Η ανεπάρκεια του αποτρεπτικού χαρακτήρα της προσαρμογής των παραδόσεων ή άμεσων πωλήσεων σε συνάρτηση με την περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες

5.11 – 5.12 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η επιβολή κυρώσεων έχει επαρκή αποτρεπτικό χαρακτήρα επειδή, όπως αναφέρεται στο σημείο 4.34, η κύρωση αντιστοιχεί στο 155 % της τιμής παρέμβασης.

Στόχος των κανονισμών σχετικά με την περιεκτικότητα σε λιπαρά δεν ήταν ποτέ η πρόληψη της αύξησης της περιεκτικότητας του γάλακτος σε λιπαρά, αλλά η εξουδετέρωση της επίπτωσης της αύξησης αυτής μέσω αντίστοιχης προσαρμογής των εγγυημένων ποσοτήτων.

Οικονομικό πλεονέκτημα που συνεπάγεται για τους οικονομικούς παράγοντες η καθυστέρηση της καταβολής της συμπληρωματικής εισφοράς

5.13. Η Επιτροπή αναφέρεται στην απάντησή της στα σημεία 4.28 – 4.29 στις βελτιώσεις της πληρωμής της συμπληρωματικής εισφοράς. Για τη βελτίωση της κατάστασης, η Επιτροπή καθιέρωσε τους τόκους υπερημερίας [κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 536/93 της 5ης Μαρτίου 1993].

Ανόμοιες αιτήσεις

Περιπλοκότητα των μέτρων

5.14 – 5.16. Η Επιτροπή υπογραμμίζει τη σύγκλιση απόψεων μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αυτής σχετικά με την πολυπλοκότητα του συστήματος. Μετά από πρόταση της Επιτροπής το 1991, το Συμβούλιο αποφάσισε τον Δεκέμβριο του 1992 απλούστερη και πιο εναρμοσμένη εφαρμογή του συστήματος αυτού (βλέπε επίσης τις λεπτομέρειες που παρέχονται στην απάντηση στο σημείο 5.21).

Τέλος, η Επιτροπή λυπάται, όπως και το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κάποια κράτη μέλη επωφελούνται από την ευελιξία ορισμένων διατάξεων της κανονιστικής ρύθμισης του Συμβουλίου προκειμένου να αποφύγουν άλλες διατάξεις (σημείο 5.14). Για το λόγο αυτό, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις της, η Επιτροπή ανέλαβε τις κατάλληλες διαδικασίες και πρότεινε τις απαιτούμενες κανονιστικές ρυθμίσεις κατά το παρελθόν [απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου κατά της Ιταλίας στην υπόθεση 394/85 και κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1116/89 περί τροποποίησης του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 775/87] για παράδειγμα] μεριμνώντας παράλληλα για το μέλλον στο πλαίσιο των προτάσεων της COM(91) 409 προς το Συμβούλιο (όσον αφορά κυρίως τις μεταβιβάσεις άμεσων πωλήσεων/ παραδόσεων και τον περιορισμό των ομάδων παραγωγών και των ενώσεων τους).

5.15. Βλέπε σημείο 4.55.

Οι κίνδυνοι και τα απρόβλεπτα της επιβολής ποσοστώσεων στην παραγωγή

5.17. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρεται σε δύο από τους στόχους του άρθρου 39 της συνθήκης. Το άρθρο 39 έχει όμως και άλλους στόχους: την εξασφάλιση δικαίου επιπέδου διαβίωσης για τον αγροτικό πληθυσμό, τη σταθεροποίηση των αγορών και την εξασφάλιση του εφοδιασμού. Η συνθήκη επίσης ορίζει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη διάφορα θέματα που αφορούν το περιβάλλον.

Η σχετική σημασία των στόχων αυτών αλλάζει σύμφωνα με τη γενική οικονομική κατάσταση, το ποσοστό απασχόλησης και τις δυσχέρειες που προκύπτουν από την παγκόσμια κατάσταση. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής, η Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο αποφάσισε τη λήψη μέτρων για μείωση της πλεονασματικής παραγωγής τα οποία ταυτόχρονα εξασφαλίζουν τα αγροτικά εισοδήματα και την ανάπτυξη της υπαίθρου. Η έμφαση στην ορθολογική ανάπτυξη που είχε αρχικά εισαχθεί για την εξασφάλιση του εφοδιασμού, περιορίστηκε κατ' αυτόν τον τρόπο γιατί η αυστηρά ορθολογική παραγωγή θα απέβαινε εις βάρος του περιβάλλοντος.

*Το καθεστώς των ποσοτώσεων και οι
διαρθρώσεις εκμετάλλευσης*

5.21. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3950/92, το Συμβούλιο αναδιάρθρωσε και απλοποίησε το καθεστώς ελέγχου της γαλακτοκομικής παραγωγής. Ιδιαίτερα, οι τύποι Α και Β αντικαταστάθηκαν από ενιαίο τύπο που συγκεντρώνει τα πλεονεκτήματα και των δύο. Διευκρινίστηκαν οι υποχρεώσεις του υπόχρεου εισφοράς

(αγοραστή-γαλακτοκομείου) και του οφειλέτη της εισφοράς (παραγωγού) και ενισχύθηκαν τα μέσα είσπραξης της εισφοράς. Διευρύνθηκαν τα προσωπικά δικαιώματα των παραγωγών, που προστατεύονται πλέον καλύτερα. Η μεταβίβαση των ποσοτήτων αναφοράς μεταξύ παραγωγών διευκρινίστηκε και επεκτάθηκε σε νέες καταστάσεις. Εξάλλου η Επιτροπή θα διευκρινίσει στις λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος αυτού ότι αφορά κυρίως τις υποχρεώσεις ελέγχου.