

Ειδική έκθεση

Έκτακτη στήριξη των παραγωγών γάλακτος της ΕΕ την περίοδο 2014–2016

Περιθώρια βελτίωσης της αποδοτικότητας



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-IX
Εισαγωγή	01-24
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	25-31
Παρατηρήσεις	32-79
Η Επιτροπή αντέδρασε με ταχύτητα στη ρωσική απαγόρευση, αλλά χρειάστηκε περισσότερο χρόνο για να αντιμετωπίσει τις υποκείμενες ανισορροπίες της αγοράς	32-43
Η Επιτροπή εκπόνησε συνολική εκτίμηση του αντικτύπου της διατάραξης της αγοράς, αφήνοντας τη στόχευση της στήριξης στις εθνικές αρχές	44-62
Τα κράτη μέλη έδειξαν προτίμηση για απλούστερους κανόνες και ευρεία κατανομή της στήριξης	63-71
Η Επιτροπή άντλησε ορισμένα διδάγματα από την εμπειρία αυτή, αλλά δεν ολοκλήρωσε την αξιολόγηση των μέτρων	72-79
Συμπεράσματα και συστάσεις	80-89
Παράρτημα – Κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμοί σχετικά με έκτακτα μέτρα στήριξης στον τομέα του γάλακτος	
Ακρωνύμια και συντομογραφίες	
Γλωσσάριο	
Απαντήσεις της Επιτροπής	
Κλιμάκιο ελέγχου	
Χρονογραμμή	

Σύνοψη

I Ο τομέας του γάλακτος είναι ένας από τους σημαντικότερους από άποψη αξίας γεωργικούς τομείς της ΕΕ. Οι μέσες τιμές παραγωγού γάλακτος, έχοντας κορυφωθεί στις αρχές του 2014, άρχισαν εν συνεχεία να μειώνονται, έως τα μέσα του 2016 οπότε ξεκίνησαν να ανακάμπτουν.

II Η κοινή γεωργική πολιτική περιλαμβάνει μια σειρά εργαλείων για την αντιμετώπιση διαταράξεων της αγοράς. Οι άμεσες ενισχύσεις διαδραματίζουν σταθεροποιητικό ρόλο, καθώς συνιστούν σταθερή πηγή εισοδήματος για τους γεωργούς. Το λεγόμενο «δίκτυ ασφαλείας» αποσκοπεί στη στήριξη των τιμών, με την προσωρινή απόσυρση από την αγορά των πλεονασμάτων γαλακτοκομικών προϊόντων. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να εγκρίνει έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση απειλών διατάραξης της αγοράς, κάτι που έπραξε μεταξύ 2014 και 2016.

III Εξετάσαμε πόσο σωστά διαχειρίστηκαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών την αντίδρασή τους στις διαταράξεις της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων της περιόδου 2014-2016. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είχαν λάβει γενικά μέτρα για να συνδράμουν τους γεωργούς κατά τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς, αλλά ότι η ανάλυση που πραγματοποίησαν ήταν ως επί το πλείστον ανεπαρκής ώστε να χρησιμεύσει ως βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το επίπεδο της απαιτούμενης στήριξης και τη στόχευσή της.

IV Το 2019, δημοσιεύσαμε έκθεση σχετικά με τη χρήση έκτακτων μέτρων για τη σταθεροποίηση του εισοδήματος των γεωργών στον τομέα των οπωροκηπευτικών. Η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται στους παραγωγούς γάλακτος της ΕΕ. Παρότι δεν καλύπτει τον αντίκτυπο της πανδημίας COVID-19, εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή διαχειρίστηκε μια προηγούμενη κρίση, καθώς και τα διδάγματα που άντλησε από αυτή.

V Η Επιτροπή αντέδρασε με ταχύτητα στη ρωσική απαγόρευση. Ήδη πριν από το τέλος του 2014, παρείχε χρηματοδοτική στήριξη για την ενεργοποίηση έκτακτων μέτρων στη Φινλανδία και στις χώρες της Βαλτικής, δηλαδή στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την απαγόρευση. Ωστόσο, για την αντιμετώπιση των υποκείμενων ανισορροπιών της αγοράς χρειάστηκε περισσότερος χρόνος, και τα μέτρα που ενέκρινε τον Σεπτέμβριο του 2016 για τη στήριξη της προαιρετικής

μείωσης της παραγωγής ενείχαν ως έναν βαθμό τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης.

VI Η Επιτροπή πρότεινε την ενεργοποίηση έκτακτων μέτρων για την ελάφρυνση των προβλημάτων ρευστότητας των γεωργών, χωρίς ωστόσο να διενεργήσει επαρκή αξιολόγηση των αναγκών ή να καθορίσει τιμές-στόχο. Δεδομένης της ευελιξίας που διαθέτουν στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα κράτη μέλη προτίμησαν τη λήψη απλών στην υλοποίηση έκτακτων μέτρων και την ευρεία κατανομή των διαθέσιμων κονδυλίων. Οι προσπάθειες για τη στόχευση της στήριξης ήταν περιορισμένες.

VII Μολονότι η ΕΕ έχει προβλέψει αποθεματικό για κρίσεις στον γεωργικό τομέα, η Επιτροπή δεν προσέφυγε σε αυτό κατά τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς. Έκτοτε, έχει προτείνει αλλαγές προκειμένου στο μέλλον να ενισχυθεί ο ρόλος του αποθεματικού κρίσεων. Από το 2018, τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης μπορούν να στηρίζουν ευρύτερο φάσμα εργαλείων διαχείρισης κινδύνων για τους γεωργούς που υφίστανται μείωση του εισοδήματός τους, συμπεριλαμβανομένων τομεακών εργαλείων σταθεροποίησης του εισοδήματος. Τον Δεκέμβριο του 2020, εντοπίσαμε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης που προέβλεπαν στήριξη για εργαλεία σταθεροποίησης του εισοδήματος. Ωστόσο, κανένα από τα δύο δεν εφαρμοζόταν στην πράξη.

VIII Στο πλαίσιο των αξιολογήσεων που διενεργήθηκαν μετά τη διατάραξη της αγοράς, εξήχθησαν ορισμένα γενικά συμπεράσματα σχετικά με τα έκτακτα μέτρα σε ενωσιακό επίπεδο, και έκτοτε η Επιτροπή έλαβε μέτρα για τη βελτίωση των διαδικασιών της για τη διαχείριση κρίσεων. Εντούτοις, δεν αξιολόγησε επαρκώς τις συνέπειες των ρυθμίσεων των κρατών μελών.

IX Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή οι οποίες αποσκοπούν:

- 1) στη βελτίωση του τρόπου αντιμετώπισης των ανισορροπιών της αγοράς,
- 2) στη βελτίωση της κατάρτισης του προϋπολογισμού και της στόχευσης των μέτρων,
- 3) στην προετοιμασία ενόψει μελλοντικών διαταράξεων της αγοράς.

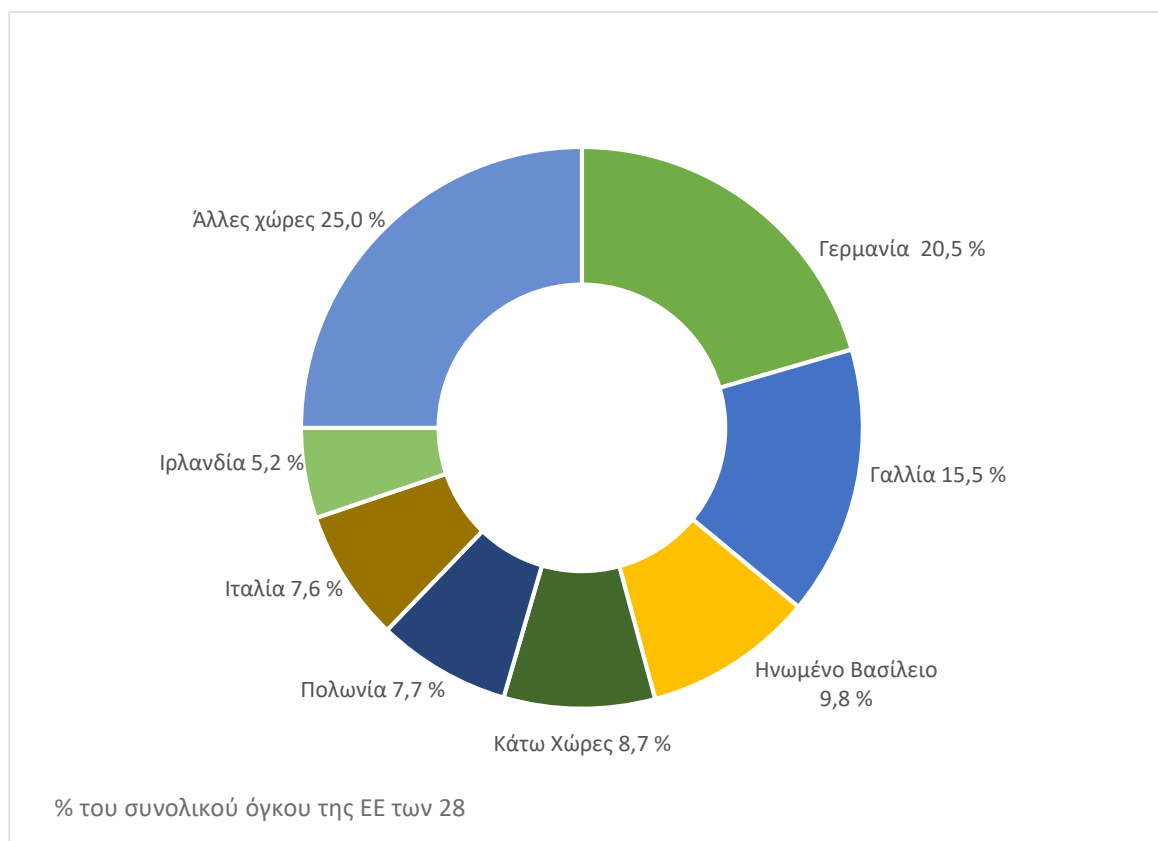
Εισαγωγή

Ο τομέας του γάλακτος της ΕΕ

01 Η παραγωγή αγελαδινού γάλακτος συγκαταλέγεται μεταξύ των δύο κορυφαίων κατ' αξία γεωργικών τομέων της ΕΕ (59,3 δισεκατομμύρια ευρώ το 2019) και αντιστοιχεί στο 14 % περίπου της γεωργικής παραγωγής¹. Το 2019, οι κύριες γαλακτοπαραγωγοί χώρες (Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ιταλία και Ιρλανδία) αντιπροσώπευαν κατ' όγκο περίπου τα τρία τέταρτα της παραγωγής γάλακτος της ΕΕ (βλέπε [γράφημα 1](#)). Μεταξύ των ετών 1984 και 2015, η ΕΕ εφάρμοζε ένα σύστημα ποσοστώσεων γάλακτος, με το οποίο επιδίωκε την επιβολή ανώτατων ορίων στη συνολική παραγωγή. Από το 2009, οι συνολικές ποσοστώσεις των κρατών μελών σταδιακά αυξάνονταν, μέχρι την κατάργηση του συστήματος την 1η Απριλίου 2015.

¹ Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture – αξίες σε βασικές τιμές — επικαιροποίηση της 9ης Μαρτίου 2020.

Γράφημα 1 – Συλλογή αγελαδινού γάλακτος σε γαλακτοκομικές μονάδες το 2019



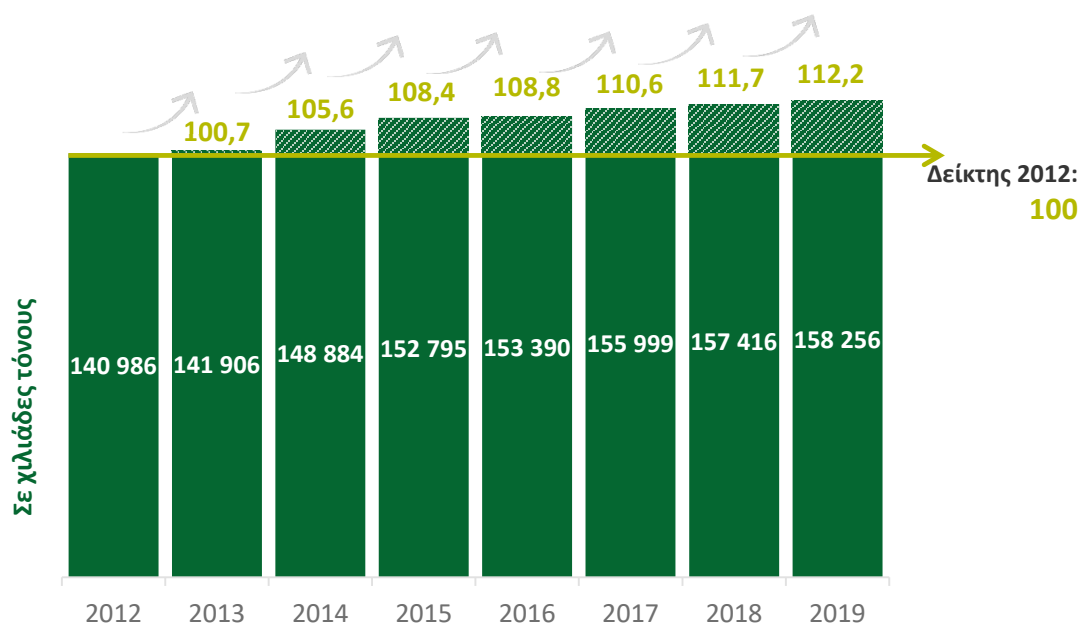
Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης – [Short-term outlook Autumn 2020](#), παραδόσεις αγελαδινού γάλακτος (σε χιλιάδες τόνους) – υπολογισμός του ΕΕΣ.

02 Το 2019, η συνολική παραγωγή γάλακτος στην ΕΕ ανήλθε σε περίπου 168 εκατομμύρια τόνους², το 95 % περίπου των οποίων παραδόθηκε³ σε γαλακτοκομικές μονάδες. Οι παραδόσεις γάλακτος στις μονάδες αυτές αυξήθηκαν με ταχύ ρυθμό το 2014 και το 2015 και στη συνέχεια ο ρυθμός αύξησης επιβραδύνθηκε (βλέπε [γράφημα 2](#)).

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030», Δεκέμβριος 2019, σ. 82, πίνακας 9.23 «EU milk market balance» του παραρτήματος.

³ Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data – τελευταία ενημέρωση στις 31 Μαρτίου 2020.

Γράφημα 2 – Παραδόσεις γάλακτος σε γαλακτοκομικές μονάδες



Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης – [Short-term outlook Autumn 2020](#) – Υπολογισμός του ΕΕΣ.

03 Μεταξύ 2013 και 2015, οι παραδόσεις σε γαλακτοκομικές μονάδες αυξήθηκαν σε όλα τα κράτη μέλη με την εξαίρεση δύο. Μεταξύ των χωρών με τη μεγαλύτερη παραγωγή, η αύξηση υπερέβαινε τον μέσο όρο της ΕΕ στην Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Πολωνία και τις Κάτω Χώρες. Οι παραδόσεις συνέχισαν να αυξάνονται το 2016 σε δεκαπέντε κράτη μέλη, με διαφορετικό βαθμό, ενώ μειώθηκαν στα υπόλοιπα δεκατρία, στα οποία περιλαμβάνονται το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία (βλέπε [πίνακα 1](#)).

Πίνακας 1 – Εξέλιξη των παραδόσεων γάλακτος από το 2013 έως το 2016

Κράτος μέλος	Ποσοστιαία μεταβολή 2015 έναντι 2013	Ποσοστιαία μεταβολή 2016 έναντι 2015
Τσεχία	25,6 %	-0,1 %
Ιρλανδία	18,0 %	4,1 %
Λουξεμβούργο	15,9 %	8,9 %
Βέλγιο	14,8 %	-2,7 %
Ουγγαρία	12,6 %	0,7 %
Ηνωμένο Βασίλειο	11,0 %	-4,3 %
Κύπρος	9,9 %	16,1 %
Λετονία	9,8 %	0,8 %
Πολωνία	9,6 %	2,4 %
Κάτω Χώρες	9,2 %	7,4 %
Πορτογαλία	8,9 %	-4,4 %
ΕΕ των 28	7,7 %	0,4 %
Ισπανία	7,6 %	1,1 %
Λιθουανία	7,4 %	-1,5 %
Σλοβενία	7,1 %	3,8 %
Γαλλία	5,9 %	-2,7 %
Αυστρία	5,8 %	-0,2 %
Γερμανία	5,2 %	0,3 %
Δανία	5,0 %	1,6 %
Φινλανδία	4,7 %	-0,2 %
Σλοβακία	4,6 %	-4,8 %
Ιταλία	4,3 %	3,2 %
Ρουμανία	4,2 %	3,6 %
Σουηδία	2,2 %	-2,4 %
Εσθονία	2,1 %	-0,8 %
Κροατία	1,9 %	-4,6 %
Μάλτα	1,6 %	3,8 %
Ελλάδα	-0,7 %	-0,2 %
Βουλγαρία	-4,4 %	7,3 %

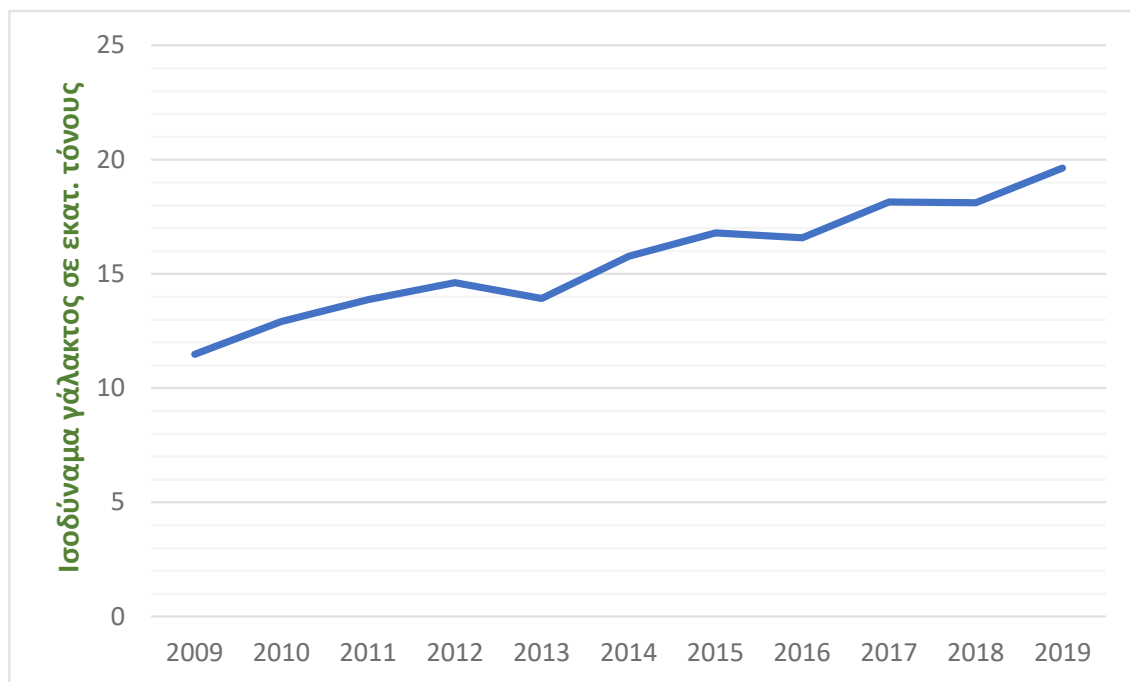
Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης – [Short-term outlook Autumn 2020](#) – Υπολογισμός του ΕΕΣ.

04 Κατά τη δεκαετία 2009-2019, η κατανάλωση γαλακτοκομικών προϊόντων (δηλαδή γάλακτος και προϊόντων που παράγονται από γάλα, όπως το βούτυρο, το τυρί και το γάλα σε σκόνη) στην ΕΕ αυξήθηκε με μέσο ρυθμό 0,8 % ετησίως, ενώ οι εξαγωγές της αυξήθηκαν με μέσο ρυθμό 5,5 % ετησίως (βλέπε [γράφημα 3](#)), ως αποτέλεσμα της ταχέως αυξανόμενης παγκόσμιας ζήτησης. Έπειτα από αυτή την περίοδο ανάπτυξης, το 2019 οι εξαγωγές της ΕΕ αντιστοιχούσαν στο 15 % περίπου της παραγωγής της⁴. Κατά την περίοδο 2016-2019, οι τρεις κορυφαίοι εξαγωγείς

⁴ Υπολογισμός της Επιτροπής βάσει των διαθέσιμων στοιχείων και εκτιμήσεων της Eurostat. Οι σχετικοί ισολογισμοί δημοσιεύονται στις [βραχυπρόθεσμες προοπτικές](#) της Επιτροπής.

παγκοσμίως ήταν η ΕΕ (27 %), η Νέα Ζηλανδία (25 %) και οι Ηνωμένες Πολιτείες (14 %), και το διεθνές εμπόριο γαλακτοκομικών προϊόντων αντιπροσώπευε περίπου το 9 % της παγκόσμιας παραγωγής⁵.

Γράφημα 3 – Εξαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων, 2009-2019



Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης – EU agricultural outlook 2019-2030 και [Βραχυπρόθεσμες προοπτικές, Φθινόπωρο 2020](#) – υπολογισμός του ΕΕΣ. Τα ισοδύναμα γάλακτος υπολογίστηκαν βάσει των εξής συντελεστών της Επιτροπής: 6,57 για το βούτυρο, 3,58 για το τυρί, 7,57 για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, 7,56 για το πλήρες γάλα σε σκόνη, 7,48 για τον ορό γάλακτος και 0,85 για τα νωπά γαλακτοκομικά προϊόντα.

Η διατάραξη της αγοράς γάλακτος την περίοδο 2014-2016

05 Οι καλές καιρικές συνθήκες που επικράτησαν το 2014, σε συνδυασμό με τις υψηλές τιμές του γάλακτος τα προηγούμενα έτη, συνετέλεσαν στη σημαντική αύξηση της ενωσιακής παραγωγής. Από το 2013 έως το 2015, οι παραδόσεις γάλακτος στις γαλακτοκομικές μονάδες αυξήθηκαν κατά περίπου 8 %, ή περίπου κατά 11 εκατομμύρια τόνους (βλέπε [γράφημα 2](#)), ποσότητα που συνιστά σημαντική αύξηση σε σύγκριση με την τάση της εγχώριας κατανάλωσης και τον όγκο των εξαγωγών (βλέπε σημείο [04](#) και [γράφημα 3](#)). Είχε ανακοινωθεί η κατάργηση των ποσοτώσεων γάλακτος της ΕΕ από το 2015 και, όπως και τα προηγούμενα έτη, ορισμένοι παραγωγοί κατέβαλαν πρόστιμο για την υπέρβασή τους.

⁵ Υπολογίστηκε βάσει των ποσοτήτων ισοδυνάμων γάλακτος που ανέφερε ο FAO στην έκθεσή του *Food Outlook*, του Νοεμβρίου του 2020 – πίνακας 19 του παραρτήματος.

06 Τον Μάιο του 2014, η ζήτηση για εξαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων από την ΕΕ παρέμεινε υψηλή⁶. Τον Αύγουστο του 2014, η Ρωσική Ομοσπονδία απαγόρευσε την εισαγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων από την ΕΕ ως απάντηση στις κυρώσεις που της επέβαλε η Ένωση λόγω της Ουκρανίας, ενώ ο ρυθμός αύξησης των κινεζικών εισαγωγών επιβραδύνθηκε. Η Ρωσία αποτελούσε τη μεγαλύτερη εξαγωγική αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων της ΕΕ, ιδίως τυριού, καθώς αντιπροσώπευε το 14 % περίπου των συνολικών εξαγωγών κατ' αξία το 2013⁷ και κατανάλωνε το 1,6 % της συνολικής παραγωγής γάλακτος της ΕΕ⁸. Το 2013, η Κίνα αντιπροσώπευε το 7 % των εξαγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων της ΕΕ κατ' αξία. Οι εξαγωγές προς την Κίνα αφορούσαν κυρίως αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και ορό γάλακτος σε σκόνη.

07 Σύμφωνα με έκθεση της Επιτροπής⁹, «[μ]ετά τα ιστορικά υψηλά επίπεδα στα οποία ανήλθαν οι τιμές του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων στα τέλη του 2013 και στις αρχές του 2014, ο τομέας του γάλακτος εισήλθε σε μια φάση παγκόσμιας διατάραξης του ισοζυγίου προσφοράς-ζήτησης, η οποία χαρακτήρισε την αγορά καθ' όλη τη διάρκεια του 2015 και κατά το πρώτο εξάμηνο του 2016».

08 Οι τιμές του γάλακτος εμφανίζουν συνήθως διακυμάνσεις τόσο στη διάρκεια ενός έτους όσο και από έτος σε έτος. Οι τιμές αυξάνονται τους χειμερινούς μήνες (όταν η παραγωγή γάλακτος είναι στα χαμηλότερα επίπεδά της) και μειώνονται όσο αυξάνεται η παραγωγή με την πρόοδο της άνοιξης. Ως εκ τούτου, ο δωδεκάμηνος κυλιόμενος μέσος όρος των τιμών του γάλακτος αποτελεί καλύτερο δείκτη διακύμανσης σε σχέση με τις μηνιαίες τιμές (βλέπε [γράφημα 4](#)). Από τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004, η ετήσια κυλιόμενη μέση τιμή του γάλακτος που παραδίδεται σε γαλακτοκομικές μονάδες στην ΕΕ κυμαινόταν ως επί το πλείστον σε ένα εύρος τιμών μεταξύ 28 και 35 λεπτών του ευρώ / kg. Από τα μέσα του 2013 έως το 2016, η μέση μηνιαία τιμή αρχικά αυξήθηκε πάνω από αυτό το εύρος και στη

⁶ Βλέπε την [έκθεση της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος](#), 27 Μαΐου 2014.

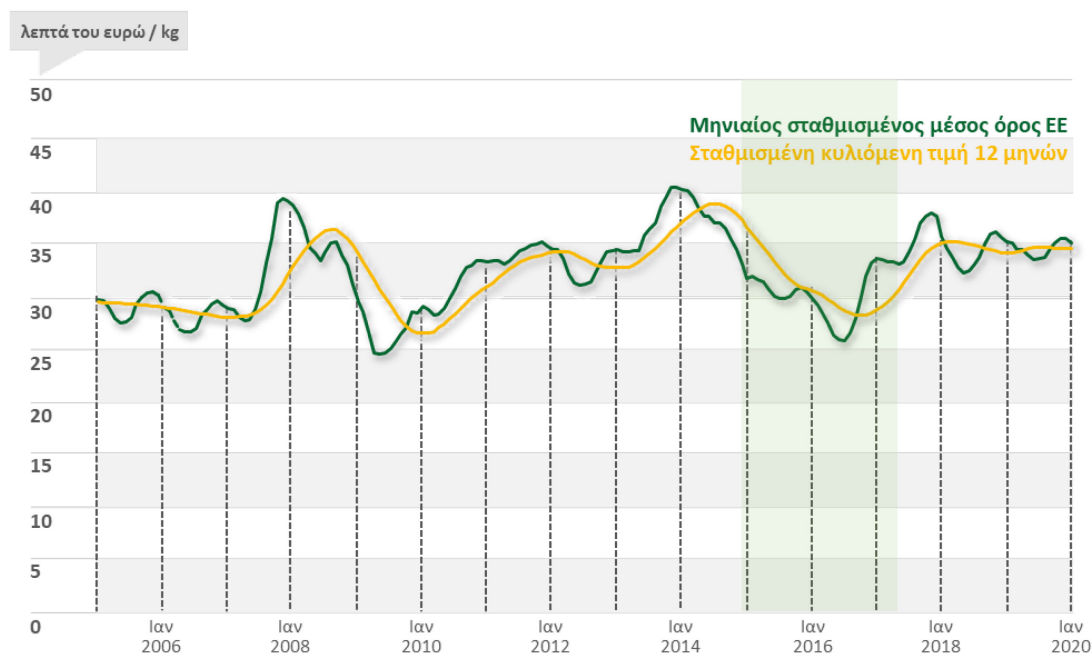
⁷ Υπολογίστηκε βάσει των εμπορικών δεδομένων της ΕΕ, τα οποία είναι διαθέσιμα στη βάση δεδομένων της Επιτροπής [Access2Markets](#) (κωδικοί 0401 έως 0406 του εναρμονισμένου συστήματος).

⁸ Σύμφωνα με μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής: Wageningen Economic Research και Ecorys – Αξιολόγηση για λογαριασμό της Επιτροπής, «[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)» (05.087713) Τελική έκθεση, Αύγουστος 2019, σ. 37.

⁹ Έκθεση της Επιτροπής [σχετικά με την εξέλιξη της κατάστασης της αγοράς στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων και την εφαρμογή των διατάξεων της «δέσμης μέτρων για τον τομέα του γάλακτος](#)», COM(2016) 0724 final.

συνέχεια έπεσε για ένα μικρό διάστημα στο χαμηλότερο επίπεδο των 26 λεπτών περίπου.

Γράφημα 4 – Τιμές νωπού γάλακτος στην ΕΕ, 2005-2020



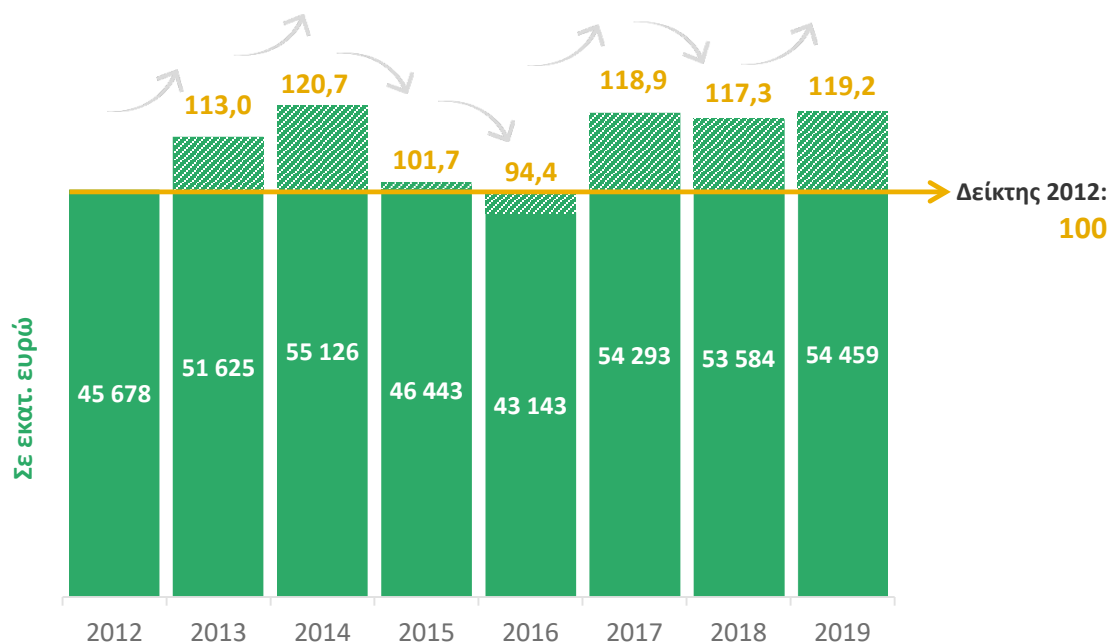
Πηγή: Κοινοποιήσεις των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου 12, στοιχείο α), του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1185 – Παράρτημα II.4 α) – Ποσά σταθμισμένα βάσει των ποσοτήτων που παραδόθηκαν σε γαλακτοκομικές μονάδες. Η έκτακτη στήριξη που κάλυψε ο εν προκειμένω έλεγχος ήταν διαθέσιμη κατά την περίοδο που επισημαίνεται με πράσινο (βλέπε παράρτημα).

09 Οι τιμές και το εύρος διακύμανσης διέφεραν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Τον Ιούνιο του 2016, η διαφορά των τιμών έφθασε τα 38,1 λεπτά του ευρώ / kg, με τις ακραίες τιμές να καταγράφονται στη Λιθουανία (16,9 λεπτά του ευρώ / kg) και την Κύπρο (55,0 λεπτά του ευρώ / kg). Σε επτά κράτη μέλη η τιμή ήταν χαμηλότερη από 22,5 λεπτά του ευρώ / kg, ενώ σε τέσσερα υπερέβαινε τα 36,5 λεπτά / kg¹⁰.

¹⁰ Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε την [δικτυακή πύλη δεδομένων του αγροδιατροφικού τομέα](#) της Επιτροπής.

10 Ο ετήσιος κύκλος εργασιών από την παραγωγή γάλακτος αυξήθηκε μεταξύ του 2012 και του 2014, και στη συνέχεια μειώθηκε μεταξύ του 2014 και του 2016 (βλέπε [γράφημα 5](#)). Ο μέσος κύκλος εργασιών για το 2013 και το 2014 ήταν 53,4 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ για το 2015 και το 2016 ήταν 44,8 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό ελαφρώς χαμηλότερο από τον κύκλο εργασιών του 2012.

Γράφημα 5 – Αξία των παραδόσεων γάλακτος



Πηγή: ΓΔ Eurostat για τις μηνιαίες παραδόσεις αγελαδινού γάλακτος (apro_mk_colm) – Παρατηρητήριο της αγοράς γάλακτος για τις ιστορικές τιμές νωπού γάλακτος της ΕΕ – υπολογισμός του ΕΕΣ.

11 Το δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης (ΔΓΛΠ) αποτελεί το κύριο στατιστικό εργαλείο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την παρακολούθηση των εισοδημάτων και των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των εμπορικών γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Περιλαμβάνει διάφορους δείκτες εισοδήματος¹¹, όπως την καθαρή προστιθέμενη αξία γεωργικής εκμετάλλευσης (ΚΠΑΓΕ) ανά ετήσια μονάδα εργασίας (ΕΜΕ) και το καθαρό εισόδημα εκμετάλλευσης. Και οι δύο δείκτες υποχώρησαν την περίοδο 2015-2016 σε σύγκριση με την περίοδο 2012-2013 για τους ειδικευμένους γαλακτοπαραγωγούς της ΕΕ, ο πρώτος κατά περίπου 7 % και ο δεύτερος κατά περίπου 16 %.

¹¹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την αποτίμηση του γεωργικού εισοδήματος από την Επιτροπή, βλέπε την ειδική έκθεση 01/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Έχει σχεδιαστεί σωστά και βασίζεται σε ορθά δεδομένα το σύστημα της Επιτροπής για τη μέτρηση των επιδόσεων σε σχέση με τα εισοδήματα των γεωργών;»

12 Η δυναμική διέφερε σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Παραδείγματος χάριν, συγκρίνοντας την περίοδο 2015-2016 με την περίοδο 2012-2013, διαπιστώνουμε ότι ο δείκτης ΚΠΑΓΕ/ΕΜΕ υποχώρησε σε 14 από τα 25 κράτη μέλη για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, αλλά αυξήθηκε στα υπόλοιπα 11. Το συνολικό εύρος κυμάνθηκε από μείωση κατά 35 % στις Κάτω Χώρες έως αύξηση κατά 110 % στη Σλοβακία.

Διαθέσιμοι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση των διακυμάνσεων των τιμών

13 Οι διακυμάνσεις των τιμών έχουν αντίκτυπο στο εισόδημα των παραγωγών. Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) προβλέπει τους εξής μηχανισμούς για τον μετριασμό του κινδύνου αυτού: τις άμεσες ενισχύσεις, το δίκτυ ασφαλείας και τα έκτακτα μέτρα.

Οι άμεσες ενισχύσεις έχουν σταθεροποιητική επίδραση στα γεωργικά εισοδήματα

14 Δύο είναι οι κύριες πηγές εισοδήματος των παραγωγών γάλακτος: τα έσοδα από την πώληση του γάλακτος και οι άμεσες ενισχύσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι περισσότερες άμεσες ενισχύσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ βασίζονται στον αριθμό των εκταρίων που εκμεταλλεύονται οι γεωργοί, ανεξάρτητα από την παραγωγή. Οι διακυμάνσεις της ποσότητας του παραγόμενου γάλακτος ή της τιμής που καταβάλλουν οι γαλακτοκομικές μονάδες δεν επηρεάζουν το ύψος των καταβαλλόμενων άμεσων ενισχύσεων.

15 Σε 19 κράτη μέλη, οι γαλακτοπαραγωγοί, επιπλέον των άμεσων ενισχύσεων ανά εκτάριο, μπορούν να λάβουν χωριστή άμεση ενίσχυση που συνδέεται με την παραγωγή, η οποία ονομάζεται προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη (ΠΣΣ, βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Επιπλέον, μπορούν να ενταχθούν σε μέτρα αγροτικής ανάπτυξης, όπως η στήριξη προς γεωργούς σε περιοχές με φυσικούς περιορισμούς στην παραγωγή, καθώς και να επιδοτηθούν για διάφορα είδη επενδύσεων.

Πλαίσιο 1

Προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη στον τομέα του γάλακτος

Τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ΠΣΣ σε διάφορους τομείς και κλάδους παραγωγής, που απαριθμούνται στο άρθρο 52, παράγραφος 2, του κανονισμού αριθ. 1307/2013, όπου συγκεκριμένα είδη γεωργικής δραστηριότητας ή συγκεκριμένοι γεωργικοί τομείς ιδιαίτερα σημαντικοί για οικονομικούς, κοινωνικούς ή περιβαλλοντικούς λόγους αντιμετωπίζουν δυσκολίες. Κατά την Επιτροπή, το 2015:

- σχεδόν το ήμισυ των γαλακτοπαραγωγικών κοπαδιών στην ΕΕ έλαβε ΠΣΣ·
- ο γαλακτοκομικός τομέας ήταν ο δεύτερος μεγαλύτερος αποδέκτης ΠΣΣ (19,5 % του συνόλου των κονδυλίων ΠΣΣ, ή 794 εκατομμύρια ευρώ σε 19 κράτη μέλη).

16 Όπως έχουμε επισημάνει σε παλαιότερη έκθεσή μας¹², οι άμεσες ενισχύσεις περιορίζουν τον αντίκτυπο των διακυμάνσεων των τιμών και της παραγωγής. Όταν χρησιμοποιούνται παράλληλα με άλλες επιδοτήσεις στο πλαίσιο της ΚΓΠ, ιδίως με ενισχύσεις αγροτικής ανάπτυξης για περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα, παρέχουν σημαντική προστασία έναντι των διακυμάνσεων των εισοδημάτων.

Το δίκτυ ασφαλείας στον γαλακτοκομικό τομέα

17 Ο κανονισμός αριθ. 1308/2013, ήτοι ο κανονισμός για την κοινή οργάνωση των αγορών (κανονισμός ΚΟΑ), παρέχει πρόσθετα εργαλεία για τη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών και την αντιμετώπιση των διαταράξεων της αγοράς.

18 Τα γαλακτοκομικά προϊόντα μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο μέτρων παρέμβασης στην αγορά, τα οποία είναι γνωστά ως «δίκτυ ασφαλείας». Αυτά αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των ανισορροπιών της αγοράς και στη στήριξη των τιμών, με την προσωρινή απόσυρση των πλεονασμάτων γαλακτοκομικών προϊόντων από την αγορά, ιδίως τους μήνες κατά τους οποίους η παραγωγή είναι υψηλότερη. Το γάλα περιέχει νερό, λακτόζη, λίπη και πρωτεΐνες. Το βούτυρο και το αποκορυφωμένο γάλα παράγονται με τον διαχωρισμό του λίπους από τις πρωτεΐνες. Το δίκτυ ασφαλείας λαμβάνει τη μορφή δημόσιας παρέμβασης με την αγορά βουτύρου και

¹² Ειδική έκθεση 23/2019 του ΕΕΣ, με τίτλο «Σταθεροποίηση του εισοδήματος των γεωργών: ολοκληρωμένη μεν η εργαλειοθήκη, πρέπει όμως να αντιμετωπιστούν η ανεπαρκής αξιοποίηση ορισμένων μέσων και η υπεραντιστάθμιση».

αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (ΑΓΣ), καθώς και δημόσιας ενίσχυσης για την ιδιωτική αποθεματοποίηση βουτύρου, ΑΓΣ και ορισμένων ειδών τυριού¹³.

19 Σύμφωνα με τον κανονισμό ΚΟΑ, το Συμβούλιο καθορίζει τις ποσότητες και τις τιμές της δημόσιας παρέμβασης¹⁴. Το 2013, το Συμβούλιο αποφάσισε¹⁵ ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να αγοράζουν έως 109 000 τόνους αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη στην καθορισμένη τιμή των 169,80 ευρώ / 100 kg, μεταξύ 1ης Μαρτίου και 30ής Σεπτεμβρίου κάθε έτους. Η τιμή αυτή ισχύει για ολόκληρη την ΕΕ, γεγονός που καθιστά ελκυστικότερη τη δημόσια παρέμβαση σε περιφέρειες όπου οι τιμές του γάλακτος είναι χαμηλότερες.

20 Την περίοδο 2014-2016, η Επιτροπή παρέτεινε την περίοδο δημόσιας παρέμβασης ώστε να καλύπτει ολόκληρο το έτος, βάσει του άρθρου 219 του κανονισμού ΚΟΑ. Το Συμβούλιο αύξησε επίσης σε 350 000 τόνους το ανώτατο όριο του 2016 για τις ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που μπορούσαν να αγοραστούν στην καθορισμένη τιμή. Οι ποσότητες αυτές αντιστοιχούσαν στην περιεκτικότητα σε πρωτεΐνη περίπου 3,8 εκατομμυρίων τόνων γάλακτος, ήτοι στο 2,5 % της παραγωγής γάλακτος της ΕΕ. Το 2015, η Επιτροπή θέσπισε πρόσθετα μέτρα για να ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να αποθεματοποιούν μεγαλύτερες ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, παρέχοντας υψηλότερη στήριξη για την ιδιωτική αποθεματοποίηση για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, ήτοι για ένα έτος.

21 Δεδομένου ότι η αγοραία τιμή για το βούτυρο ήταν υψηλότερη από την τιμή αγοράς που είχε καθοριστεί για την παρέμβαση στο πλαίσιο του δικτυού ασφαλείας από το 2009, κατά την περίοδο 2014-2016 δεν υπήρξε δημόσια παρέμβαση. Η αγοραία τιμή του ΑΓΣ υποχώρησε κάτω από την τιμή αγοράς κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2015 – για πρώτη φορά από το 2009 – και το 2016 αποσύρθηκαν από την αγορά 336 000 τόνοι ΑΓΣ σε 14 κράτη μέλη.

22 Κατά το διάστημα Μαΐου 2018-Φεβρουαρίου 2019, μετά την ανάκαμψη της τιμής του γάλακτος, η Επιτροπή πώλησε άνω του 90 % των δημόσιων αποθεμάτων ΑΓΣ. Μεταξύ του 2015 και του 2019, το συνολικό καθαρό κόστος της δημόσιας παρέμβασης για το ΑΓΣ για τον προϋπολογισμό της ΕΕ ανήλθε σε

¹³ Άρθρο 17 του κανονισμού ΚΟΑ.

¹⁴ Άρθρα 14 και 15 του κανονισμού ΚΟΑ.

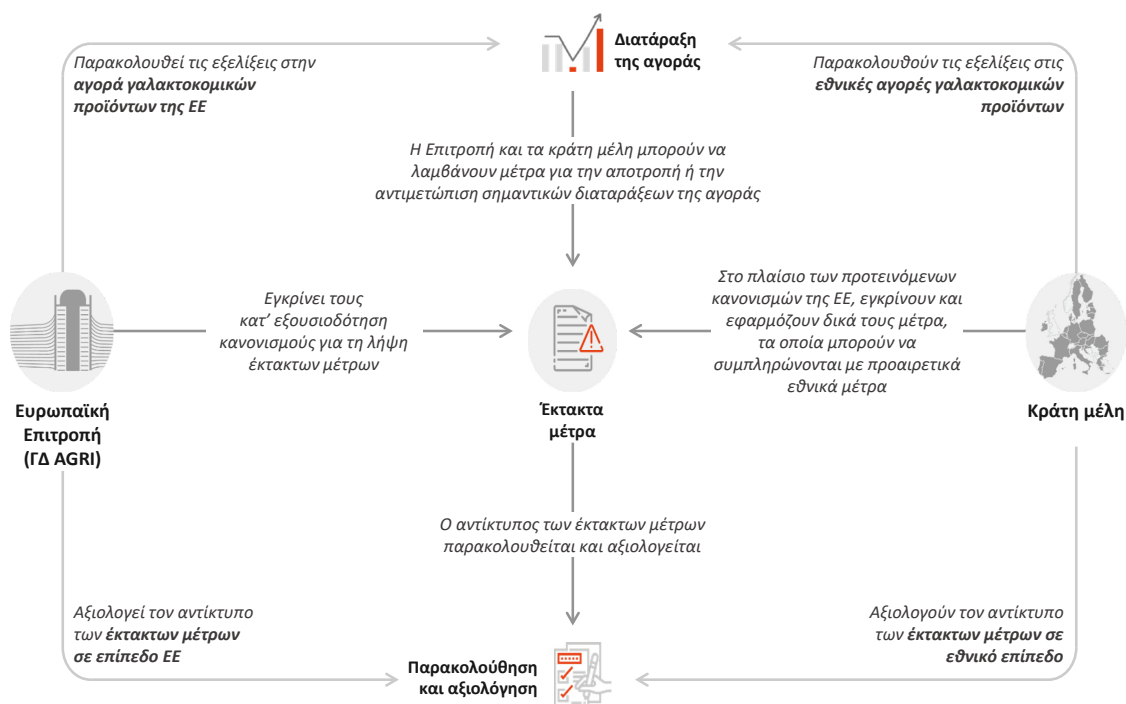
¹⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1370/2013 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση μέτρων σχετικά με τον καθορισμό ορισμένων ενισχύσεων και επιστροφών που συνδέονται με την κοινή οργάνωση των αγορών γεωργικών προϊόντων, άρθρα 2 και 3.

136,9 εκατομμύρια ευρώ. Την ίδια περίοδο, η ΕΕ διέθεσε επίσης 39,3 εκατομμύρια ευρώ για ενισχύσεις για ιδιωτική αποθεματοποίηση βουτύρου, ΑΓΣ και τυριού.

Έκτακτα μέτρα

23 Το άρθρο 219 του κανονισμού ΚΟΑ παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να θεσπίζει έκτακτα μέτρα σε περιπτώσεις απειλών διατάραξης της αγοράς. Αυτό γίνεται με την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, αφότου λάβει τη γνώμη ομάδων εμπειρογνομόνων που εκπροσωπούν τα κράτη μέλη. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζονται οι διάφοροι ρόλοι και αρμοδιότητες της Επιτροπής και των κρατών μελών στο πλαίσιο της διαδικασίας των έκτακτων μέτρων.

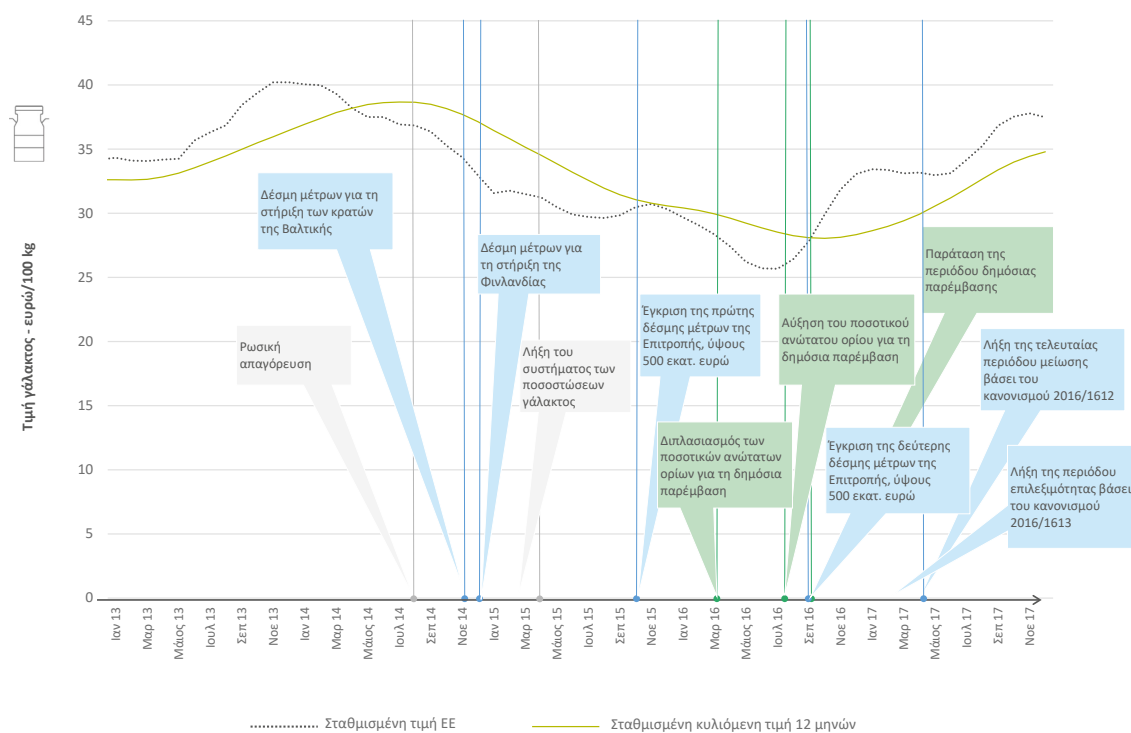
Γράφημα 6 – Έκτακτα μέτρα: ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εφαρμοστέων κανονισμών της ΕΕ.

24 Στο **γράφημα 7** παρουσιάζεται μια απλουστευμένη χρονογραμμή των έκτακτων μέτρων που έλαβε η Επιτροπή από το 2014 έως το 2016. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 228 του κανονισμού ΚΟΑ, η Επιτροπή εξέδωσε πέντε κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς (βλέπε **παράρτημα**) για την παροχή στήριξης στους παραγωγούς γάλακτος και σε άλλους τομείς της κτηνοτροφίας.

Γράφημα 7 – Έκτακτα μέτρα, 2014-2016



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

25 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να προσδιοριστεί πόσο σωστά διαχειρίστηκαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών την αντίδρασή τους στις διαταράξεις της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων της περιόδου 2014-2016. Ειδικότερα, εξετάσαμε πώς η Επιτροπή αντέδρασε στη διατάραξη της αγοράς, πώς αξιολόγησε την ανάγκη λήψης έκτακτων μέτρων και στόχευσε τα εν λόγω μέτρα, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο τα εφάρμοσαν τα κράτη μέλη. Διερευνήσαμε επίσης κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αξιολόγησαν τα αποτελέσματα της έκτακτης στήριξης και άντλησαν τα αναγκαία συμπεράσματα, προκειμένου να προετοιμαστούν για μελλοντικές διαταράξεις στην αγορά γάλακτος.

26 Το 2019, δημοσιεύσαμε έκθεση σχετικά με τη χρήση έκτακτων μέτρων για τη σταθεροποίηση του εισοδήματος των γεωργών στον τομέα των οπωροκηπευτικών¹⁶. Η παρούσα έκθεση εστιάζει στους παραγωγούς γάλακτος της ΕΕ. Ο έλεγχος κάλυψε τα έκτακτα μέτρα στήριξης που θεσπίστηκαν με τους κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς που απαριθμούνται στο [παράρτημα](#). Εξετάσαμε επίσης τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο δίκτυ ασφαλείας, στον βαθμό που αυτά λειτουργούν συμπληρωματικά προς τα έκτακτα μέτρα.

27 Στις 30 Απριλίου 2020, μετά την επιδημική έξαρση της COVID-19, η Επιτροπή ενέκρινε κανονισμούς σχετικά με τον προγραμματισμό της παραγωγής γάλακτος από οργανώσεις παραγωγών και την ενίσχυση για ιδιωτική αποθεματοποίηση ΑΓΣ, βουτύρου και ορισμένων ειδών τυριού. Οι ελεγκτικές εργασίες μας δεν κάλυψαν τη διαχείριση από την Επιτροπή του αντικτύπου της πανδημίας COVID-19 στις αγορές γαλακτοκομικών προϊόντων. Εντούτοις, στην παρούσα έκθεση εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή διαχειρίστηκε μια προηγούμενη κρίση, καθώς και τα διδάγματα που άντλησε από αυτή.

¹⁶ Ειδική έκθεση 23/2019 του ΕΕΣ, με τίτλο «Σταθεροποίηση του εισοδήματος των γεωργών: ολοκληρωμένη μεν η εργαλειοθήκη, πρέπει όμως να αντιμετωπιστούν η ανεπαρκής αξιοποίηση ορισμένων μέσων και η υπεραντιστάθμιση».

28 Ο έλεγχός μας διενεργήθηκε από τον Ιούλιο του 2019 έως τον Δεκέμβριο του 2020 και βασίστηκε σε κριτήρια ελέγχου που καθορίσαμε βάσει εγγράφων πολιτικής, νομοθεσίας, νομοθετικών συζητήσεων, μελετών και άλλων δημοσιεύσεων της ΕΕ.

29 Συνομιλήσαμε με υπαλλήλους της Επιτροπής και εξετάσαμε έγγραφά της, προκειμένου να αναλύσουμε με ποιον τρόπο διαπίστωσε την ανάγκη λήψης έκτακτων μέτρων, τα σχεδίασε, παρακολούθησε την εφαρμογή τους και αξιολόγησε τα αποτελέσματά τους. Λάβαμε υπόψη τις εργασίες της Υπηρεσίας Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής, η οποία είχε προηγουμένως εξετάσει τις διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης (ΓΔ AGRI).

30 Επίσης, πραγματοποιήσαμε επισκέψεις στις αρμόδιες αρχές της Ιρλανδίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Φινλανδίας, στο πλαίσιο των οποίων:

- συγκεντρώσαμε αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου μέσω ανάλυσης εγγράφων και δεδομένων·
- συνομιλήσαμε με εκπροσώπους των αρχών που είναι αρμόδιες για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των έκτακτων μέτρων·
- εξετάσαμε τα δικαιολογητικά σε σχέση με 120 πληρωμές που επιλέχθηκαν τυχαία και πραγματοποιήσαμε επισκέψεις σε 12 γεωργούς.

Επιπλέον των επισκέψεων αυτών, εξετάσαμε τη χρήση έκτακτων μέτρων στη Γερμανία, βασιζόμενοι και στις εργασίες που πραγματοποίησαν δύο γερμανικοί φορείς σχετικά με την υλοποίηση των έκτακτων μέτρων¹⁷. Τα πέντε αυτά κράτη μέλη επιλέχθηκαν με βάση τα ποσά της έκτακτης στήριξης που έλαβαν, τον χαρακτήρα των μέτρων που υλοποίησαν και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του γαλακτοκομικού τομέα τους, όπως η έκθεση στη ρωσική αγορά ή οι διακυμάνσεις στις συνολικές παραδόσεις γάλακτος.

¹⁷ Το *Bundesrechnungshof* και το Ινστιτούτο Thünen.

31 Τέλος, αποστείλαμε ερωτηματολόγιο:

- στις αρμόδιες εθνικές αρχές 16 κρατών μελών¹⁸, τα οποία εισέπραξαν από κοινού περισσότερο από το 80 % της ενωσιακής χρηματοδότησης για τα έκτακτα μέτρα υπέρ των παραγωγών γάλακτος. Το ποσοστό απόκρισης ήταν 100 %.
- σε 56 από τους σημαντικότερους επαγγελματικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στον γαλακτοκομικό τομέα. Το ποσοστό απόκρισης ήταν 44,6 %.

Για τη διατύπωση των διαπιστώσεών μας, αναλύσαμε και χρησιμοποιήσαμε τις απαντήσεις αυτές, σε συνδυασμό με άλλες πηγές αποδεικτικών στοιχείων.

¹⁸ Βέλγιο, Τσεχία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ρουμανία και Φινλανδία.

Παρατηρήσεις

Η Επιτροπή αντέδρασε με ταχύτητα στη ρωσική απαγόρευση, αλλά χρειάστηκε περισσότερο χρόνο για να αντιμετωπίσει τις υποκείμενες ανισορροπίες της αγοράς

32 Σε παλαιότερη έκθεσή μας αναφέραμε¹⁹ ότι «η έννοια της διαταραχής της αγοράς είναι αρκετά γενική και δεν αναπτύσσεται περαιτέρω στη νομοθεσία της ΕΕ», και ότι η κατάσταση «παρέχει μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς το πότε θα ενεργοποιηθούν έκτακτα μέτρα». Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή είχε εντοπίσει εγκαίρως τις ανισορροπίες στην αγορά και είχε προτείνει κατάλληλα έκτακτα μέτρα.

Η Επιτροπή αντέδρασε με ταχύτητα στη ρωσική απαγόρευση

33 Το παρατηρητήριο της αγοράς γάλακτος (Milk Market Observatory, MMO), φορέας που συγκροτήθηκε τον Απρίλιο του 2014 και απαρτίζεται από υπαλλήλους της Επιτροπής και εμπειρογνώμονες της αγοράς από τομεακές οργανώσεις, είναι επιφορτισμένο με την ανάλυση και τη διάδοση δεδομένων σχετικά με την αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων. Σε έκθεση της 24ης Σεπτεμβρίου 2014, το Οικονομικό Συμβούλιο του παρατηρητηρίου ανέφερε ότι οι τιμές, οι οποίες κυμαίνονταν σε υψηλά επίπεδα, υφίσταντο πιέσεις λόγω των δυσκολιών της αγοράς να απορροφήσει την αυξημένη παραγωγή στις κύριες γαλακτοπαραγωγούς περιοχές του κόσμου, κατάσταση που επιδεινώθηκε από τη ρωσική απαγόρευση εισαγωγών. Προσέθεσε δε ότι αυτή η πτωτική τάση θα μπορούσε να συνεχιστεί σε περίπτωση που η παραγωγή δεν μειωνόταν. Σε τέσσερις εκθέσεις που δημοσίευσε το πρώτο εξάμηνο του 2016, το Συμβούλιο προειδοποίησε επίσης για την ύπαρξη ανισορροπίας στην αγορά γάλακτος. Παραδείγματος χάριν, στις 23 Φεβρουαρίου 2016, σημείωσε ότι, ενώ οι εξελίξεις όσον αφορά το κόστος και τη ζήτηση σε παγκόσμιο επίπεδο ανακουφίζουν σε κάποιον βαθμό, οι τιμές παραγωγού του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων εξακολουθούν να υφίστανται πιέσεις λόγω της επιδείνωσης της ισορροπίας της αγοράς στην ΕΕ, καθώς και ότι εξακολουθεί να είναι αναγκαία η βελτίωση της εξίσωσης προσφοράς/ζήτησης.

¹⁹ Σημείο 63 της ειδικής έκθεσης 23/2019 του ΕΕΣ.

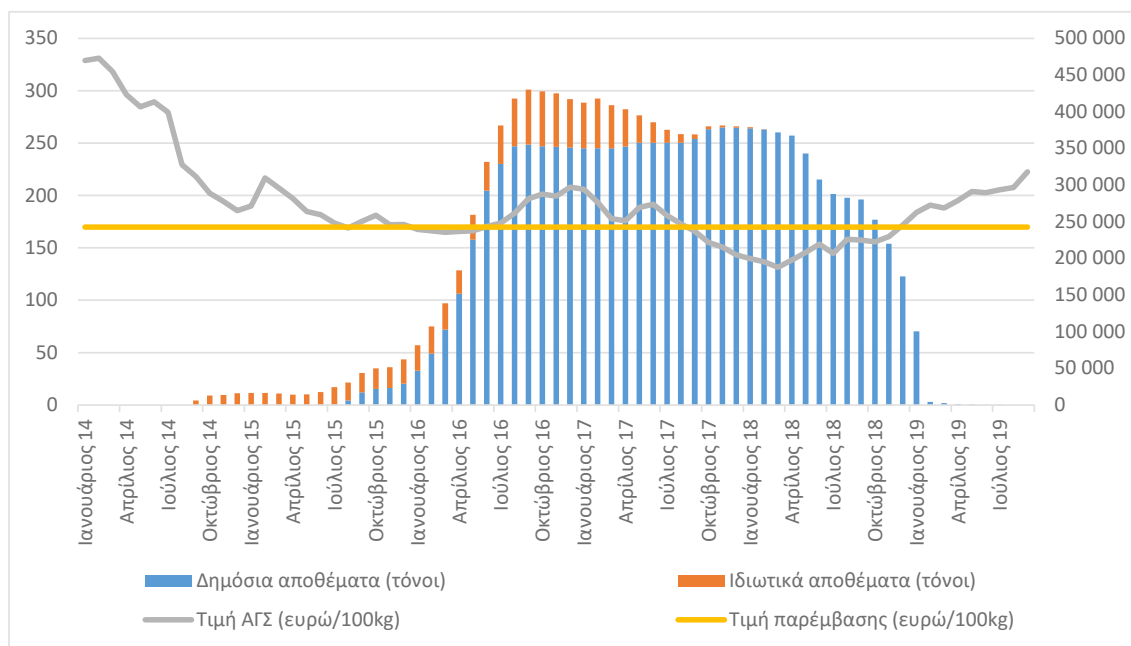
34 Βάσει στοιχείων του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος, η Επιτροπή εκτίμησε το 2014 το μέγεθος του αντικτύπου της ρωσικής απαγόρευσης²⁰ στην αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την απώλεια εξαγωγών βουτύρου, τυριού και ορού γάλακτος σε σκόνη. Πριν από την κρίση, περίπου το ένα τέταρτο της παραγωγής γαλακτοκομικών προϊόντων της Φινλανδίας, και περισσότερο από το 15 % της παραγωγής των τριών κρατών της Βαλτικής εξάγονταν στη Ρωσία. Το 2013, τα τέσσερα αυτά κράτη μέλη αντιπροσώπευαν το 3,6 % των παραδόσεων γάλακτος στην ΕΕ, αλλά περίπου το ένα τρίτο των εξαγωγών της προς τη Ρωσία. Το 2014, η Επιτροπή έλαβε μια πρώτη δέσμη μέτρων έκτακτης χρηματοδοτικής στήριξης για τους παραγωγούς γάλακτος στα κράτη της Βαλτικής και στη Φινλανδία, λαμβάνοντας υπόψη τους αντίστοιχους όγκους παραγωγής γάλακτος και τον βαθμό μείωσης των τιμών του προϊόντος.

Κατά την περίοδο ανάκαμψης των τιμών, η αγορά λειτουργούσε υπό την απειλή των δημόσιων αποθεμάτων αποκορυφωμένου γάλακτος

35 Από τον Σεπτέμβριο του 2014, λίγο μετά την επιβολή της ρωσικής απαγόρευσης εισαγωγών, η Επιτροπή παρείχε στήριξη σε ιδιωτικούς φορείς αποθεματοποίησης ΑΓΣ. Το μέτρο αυτό δεν είχε εμφανή αντίκτυπο στις τιμές του ΑΓΣ, η πτωτική πορεία των οποίων συνεχίστηκε έως τα μέσα του 2016. Η δημόσια παρέμβαση ενεργοποιήθηκε μεταξύ Ιουλίου 2015 και Σεπτεμβρίου 2016, όταν η αγοραία τιμή έφθασε την τιμή παρέμβασης. Οι τιμές του ΑΓΣ παρέμειναν σε χαμηλά επίπεδα έως την εξάντληση του συνόλου σχεδόν των αποθεμάτων παρέμβασης στις αρχές του 2019 (βλέπε [γράφημα 8](#)). Τον Απρίλιο του 2019, στο πλαίσιο αξιολόγησης του μέτρου, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αγορά μεγάλων ποσοτήτων στο πλαίσιο της δημόσιας παρέμβασης ανέκοψε τη μείωση των τιμών, αλλά είχε αρνητικό αντίκτυπο στην ισορροπία της αγοράς ΑΓΣ και συνέβαλε στην καθυστέρηση της ανάκαμψης των τιμών.

²⁰ Για πληροφορίες σχετικά με τη ρωσική απαγόρευση εισαγωγών, συμβουλευθείτε τον [ιστότοπο της Επιτροπής](#).

Γράφημα 8 – Εξέλιξη των δημόσιων και ιδιωτικών αποθεμάτων και των τιμών του ΑΓΣ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος.

Το μέτρο στήριξης της προαιρετικής μείωσης της παραγωγής τέθηκε σε ισχύ όταν η παραγωγή είχε αρχίσει να μειώνεται

36 Τον Σεπτέμβριο του 2015, η Επιτροπή ενέκρινε τον κανονισμό 2015/1853 για τη χορήγηση προσωρινής έκτακτης ενίσχυσης στους παραγωγούς στους τομείς της κτηνοτροφίας. Ο κανονισμός δεν εξαρτούσε την ενίσχυση από τη μείωση ή το πάγωμα της παραγωγής. Τον Απρίλιο του 2016, η Επιτροπή θέσπισε κανόνες²¹ που παρέχουν στις οργανώσεις και στους συνεταιρισμούς παραγωγών τη δυνατότητα να συνάπτουν εθελοντικές συλλογικές συμφωνίες και να λαμβάνουν κοινές αποφάσεις σχετικά με τον προγραμματισμό της παραγωγής γάλακτος σε προσωρινή βάση. Ωστόσο, δεν έγινε χρήση αυτής της δυνατότητας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό οφειλόταν πιθανώς, αφενός, στο γεγονός ότι η δυνατότητα αυτή δεν συνοδευόταν από χρηματοδότηση και, αφετέρου, στο ότι από την όποια μείωση της παραγωγής θα ωφελούνταν και οι γεωργοί που δεν δεσμεύθηκαν να μειώσουν την παραγωγή τους (φαινόμενο γνωστό ως «παρασιτισμός»).

37 Τον Ιούλιο του 2016, η Επιτροπή ανακοίνωσε τους μελλοντικούς κανονισμούς 2016/1612, που αφορούσε την παροχή ενίσχυσης για την προαιρετική μείωση της παραγωγής, και 2016/1613, που προέβλεπε επίσης τις προαιρετικές

²¹ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/558 της Επιτροπής και εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/559 της Επιτροπής.

μειώσεις ως δραστηριότητα επιλέξιμη για έκτακτη στήριξη. Την εποχή εκείνη, οι πλέον πρόσφατες πληροφορίες που είχε στη διάθεσή της η Επιτροπή έδειχναν σημαντική μείωση της μηνιαίας τιμής τον Μάιο του 2016 (κατά 4,0 %, σε 26,2 λεπτά του ευρώ / kg, ήτοι κατά 14 % χαμηλότερη από την αντίστοιχη του Μαΐου του 2015), και οι εκτιμήσεις των κρατών μελών έδειχναν ότι η μείωση των τιμών συνεχιζόταν τον Ιούνιο του 2016. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, του Απριλίου του 2016, έδειχναν επιβράδυνση της αύξησης των παραδόσεων και η Επιτροπή προέβλεπε μείωση των τιμών το δεύτερο εξάμηνο του 2016²². Η Επιτροπή ενέκρινε τους δύο κανονισμούς τον Σεπτέμβριο του 2016.

38 Με τον κανονισμό 2016/1612, τα επίπεδα της ενίσχυσης ορίστηκαν σε 14 ευρώ/100 kg γάλακτος και ο συνολικός προϋπολογισμός σε 150 εκατομμύρια ευρώ. Στόχος ήταν η μείωση της ποσότητας που παραδίδεται στις γαλακτοκομικές μονάδες κατά περίπου 1,1 εκατομμύρια τόνους κατά τη διάρκεια περιόδου μείωσης τριών μηνών. Η Επιτροπή δεν εκτίμησε σε ποιον βαθμό ή πόσο σύντομα η μείωση αυτή θα επηρέαζε τις τιμές.

39 Ο **πίνακας 2** δείχνει ότι η μείωση των παραδόσεων στο πλαίσιο της ενίσχυσης που προβλέπεται στον κανονισμό 2016/1612 αντιστοιχούσε στο 1,69 % της ποσότητας γάλακτος που παραδόθηκε σε γαλακτοκομικές μονάδες στην ΕΕ κατά την περίοδο αναφοράς Οκτωβρίου 2015-Ιανουαρίου 2016. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχούσε σε 833 551 τόνους, ήτοι στο 75 % της ποσότητας που είχε προβλέψει η Επιτροπή. Η Επιτροπή δεν συγκέντρωσε στοιχεία σχετικά με την ποσότητα γάλακτος που αποσύρθηκε από την αγορά μέσω των μέτρων που εφάρμοσαν τα κράτη μέλη βάσει του κανονισμού 2016/1613. Διαπιστώσαμε ότι το κόστος των μέτρων στήριξης αυτού του είδους κυμάνθηκε από 200 έως 250 εκατομμύρια ευρώ, επί συνόλου 390 εκατομμυρίων ευρώ ενωσιακής χρηματοδότησης που διατέθηκε στον τομέα του γάλακτος βάσει των δύο κανονισμών.

²² Πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος – 28 Ιουνίου 2016, ιδίως σ. 68.

Πίνακας 2 – Μείωση των παραδόσεων γάλακτος (κανονισμός 2016/1612)

Δείκτης	ΕΕ	Γερμανία	Ιρλανδία	Γαλλία	Ιταλία	Φινλανδία
Παραδόσεις γάλακτος 10/2015 – 1/2016 (σε τόνους)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Μείωση των παραδόσεων που στηρίχθηκε στο πλαίσιο του κανονισμού 2016/1612 (σε τόνους)	834	232	50	153	17	11
Ποσοστό (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

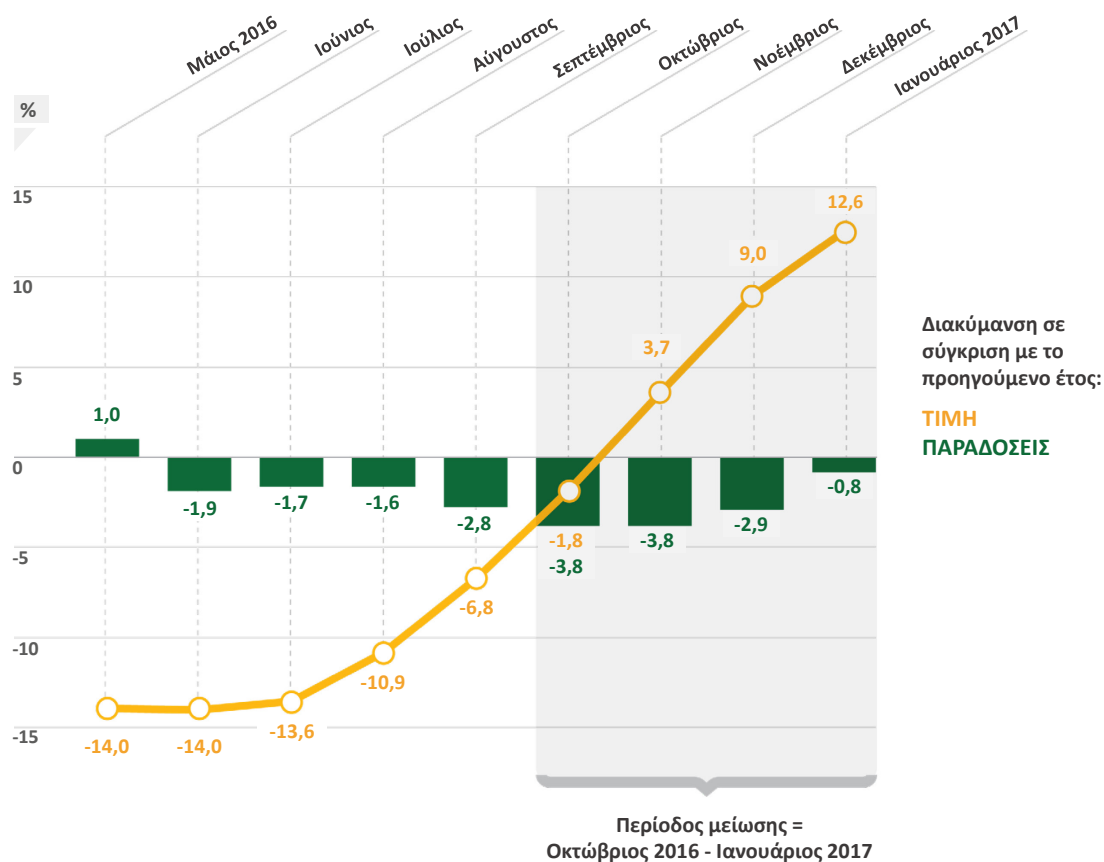
(*) Οι διαφορές οφείλονται στη στρογγυλοποίηση.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

40 Η περίοδος μείωσης στο πλαίσιο του προαιρετικού καθεστώτος μείωσης της παραγωγής (Οκτώβριος 2016-Ιανουάριος 2017) ακολούθησε την έναρξη της ανάκαμψης της τιμής του γάλακτος τον Αύγουστο του 2016. Πράγματι, η παραγωγή γάλακτος είχε ήδη αρχίσει να μειώνεται από τον Ιούνιο του 2016 συνεπεία των ιστορικά χαμηλών τιμών (βλέπε [γράφημα 9](#)). Μεταξύ Ιουνίου και Σεπτεμβρίου 2016, οι παραδόσεις γάλακτος μειώθηκαν κατά περίπου 1 εκατομμύριο τόνους σε σύγκριση με τους αντίστοιχους μήνες του προηγούμενου έτους, ποσότητα που υπερέβαινε τις μειώσεις που υποστηρίχθηκαν από το προαιρετικό μέτρο μείωσης. Επομένως, είναι πολύ πιθανό ορισμένοι από τους παραγωγούς που έλαβαν στήριξη να μείωναν ούτως ή άλλως την παραγωγή τους. Το Ινστιτούτο Thünen κατέληξε σε παρόμοια συμπεράσματα στο πλαίσιο της εξέτασης της εφαρμογής του κανονισμού 2016/1613 για την έκτακτη στήριξη των γερμανών γαλακτοπαραγωγών²³. Σημείωσε ότι είχαν ήδη μειώσει την παραγωγή τους πριν τεθούν σε ισχύ τα μέτρα ενίσχυσης.

²³ Andrea Rothe and Sascha A. Weber, «[Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe](#)» [Αξιολόγηση της εφαρμογής στη Γερμανία του μέτρου μείωσης της παραγωγής γάλακτος και του ειδικού καθεστώτος ενισχύσεων στον τομέα του γάλακτος], Thünen Working Paper 88.

Γράφημα 9 – Εξέλιξη των ποσοτήτων παραδόσεων και των τιμών κατά την περίοδο μείωσης



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat (APRO_MK_COLM).

41 Οι γαλλικές αρχές δήλωσαν ότι θα ήθελαν η στήριξη για την προαιρετική μείωση της παραγωγής να είχε τεθεί νωρίτερα σε ισχύ, ταυτόχρονα με τα πρώτα έκτακτα μέτρα²⁴. Στην απάντησή τους στην έρευνά μας, οι γερμανικές αρχές σημείωσαν ότι, παρά τη μείωση των τιμών, ορισμένοι παραγωγοί αύξησαν την παραγωγή τους προκειμένου να καλύψουν πάγια έξοδα, γεγονός που αύξησε περαιτέρω την πίεση της προσφοράς. Συνολικά, η παραγωγή γάλακτος στη Γερμανία συνέχισε να αυξάνεται μέχρι τον Ιούνιο του 2016. Με το σκεπτικό αυτό, οι Γερμανοί έκριναν ότι τα μέτρα προαιρετικής μείωσης θα ήταν ενδεχομένως περισσότερο αποτελεσματικά, εάν είχαν εφαρμοστεί νωρίτερα. Στη Γερμανία, το 20 % των γεωργών αποσύρθηκε από το καθεστώς πριν από την υποβολή των αιτήσεων πληρωμής.

²⁴ Βλέπε επίσης τη μελέτη προς υποστήριξη της αξιολόγησης που διενεργήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής από την ΕΟΟΣ Agrosynergie – «[Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective «viable food production»](#)», Αύγουστος 2018, ενότητα 8.5 «Timeliness of the Commission's reaction to market crises», σ. 147.

42 Στην εσωτερική αξιολόγηση που διενήργησε το 2019 σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης κρίσεων στη γεωργική αγορά, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, λαμβανομένου υπόψη του χρονισμού του μέτρου, δεν ήταν δυνατό να υποστηριχθεί ότι είχε αντίκτυπο στη μείωση της παραγωγής, δεδομένου ότι αυτή είχε ήδη αρχίσει κατά τον χρόνο θέσπισης του μέτρου. Ωστόσο, το καθεστώς παρείχε στήριξη μόνο στους γεωργούς που συνέβαλαν στη μείωση της παραγωγής που συνετέλεσε στην ανάκαμψη των τιμών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η μείωση της παραγωγής συγκαταλεγόταν μεταξύ των πολυάριθμων παραγόντων που συνετέλεσαν στην ανάκαμψη των τιμών κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2016 (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Η ανάκαμψη των τιμών ήταν συνιστώσα πολλών παραγόντων

Η ΓΔ AGRI, στο ετήσιο έγγραφο για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές του γεωργικού τομέα²⁵ που δημοσίευσε στο τέλος του 2016, προσδιόρισε διάφορους εξωτερικούς και εγχώριους παράγοντες που συνετέλεσαν στην ανάκαμψη των τιμών:

- τη σημαντική μείωση της παραγωγής γάλακτος στην Αργεντινή, την Ουρουγουάη και την Αυστραλία, λόγω των δυσμενών καιρικών συνθηκών·
- την αύξηση σε παγκόσμιο επίπεδο της ζήτησης για εισαγωγές τυριού και βουτύρου, που ευνόησε ιδιαιτέρως την ΕΕ (αύξηση των εισαγωγών στην Κίνα, τις ΗΠΑ, τις Φιλιππίνες, το Μεξικό)·
- τη δημόσια παρέμβαση, στο πλαίσιο του δικτύου ασφαλείας, για την απόσυρση από την αγορά περίπου του ενός τρίτου της ετήσιας παραγωγής ΑΓΣ της ΕΕ·
- την αύξηση της εγχώριας κατανάλωσης τυριού και βουτύρου στην ΕΕ, η οποία υπεραντιστάθμισε τη μείωση των πωλήσεων ρευστού γάλακτος·
- το γεγονός ότι, από τον Ιούνιο του 2016, η μηνιαία παραγωγή γάλακτος στην ΕΕ ήταν χαμηλότερη από τα επίπεδα του προηγούμενου έτους, και θα μπορούσε να αναμένεται πρόσθετη μείωση, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των καθεστώτων στήριξης που εγκρίθηκαν τον Σεπτέμβριο του 2016.

²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026», Δεκέμβριος 2016, σ. 32.

Η συνδεδεμένη στήριξη περιορίζει τα κίνητρα για προσαρμογή της παραγωγής σε περίπτωση διατάραξης της αγοράς

43 Η προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη στους γαλακτοπαραγωγούς (βλέπε σημείο 15) βασίζεται στο μέγεθος των κοπαδιών τους, καθώς πρόκειται για ενίσχυση κατά κεφαλή. Προκειμένου να μειώσουν την προσφορά γάλακτος προσαρμοζόμενοι στις νέες συνθήκες της αγοράς, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο μέτρων προαιρετικής μείωσης της παραγωγής, ορισμένοι γεωργοί χρειάστηκε να μειώσουν το μέγεθος των κοπαδιών τους. Τον Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή ενέκρινε παρέκκλιση²⁶ για το έτος υποβολής αιτήσεων 2017, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να καταβάλουν συνδεδεμένη στήριξη στους γαλακτοπαραγωγούς βάσει του μεγέθους του κοπαδιού τους το 2016, ακόμη και αν αυτό είχε εν τω μεταξύ μειωθεί. Οι κανονισμοί 2017/2393 και 2020/2220 εξουσιοδότησαν την Επιτροπή να θεσπίσει παρόμοιες διατάξεις για τα έτη υποβολής αιτήσεων 2018 έως 2022²⁷. Οι διατάξεις αυτές, που εφαρμόστηκαν από το 2017, αντιμετώπισαν τις πρακτικές συνέπειες των ασυνεπειών πολιτικής, αλλά κατά την περίοδο της διατάραξης στην αγορά γάλακτος, η συνδεδεμένη στήριξη περιορίσε τα κίνητρα των γεωργών να προσαρμόσουν την παραγωγή τους περιορίζοντας το μέγεθος των κοπαδιών τους.

Η Επιτροπή εκπόνησε συνολική εκτίμηση του αντικτύπου της διατάραξης της αγοράς, αφήνοντας τη στόχευση της στήριξης στις εθνικές αρχές

44 Την περίοδο 2014-2016, η Επιτροπή θέσπισε προσωρινά έκτακτα μέτρα για τη στήριξη των κτηνοτρόφων στον γαλακτοκομικό τομέα. Τα μέτρα αυτά δεν αποσκοπούσαν στην πλήρη αποζημίωσή τους για τη μείωση των τιμών, αλλά κυρίως στην άμβλυνση των δυσχερειών ρευστότητας που αντιμετώπιζαν. Ελέγξαμε κατά πόσον η Επιτροπή είχε αναλύσει τον αντίκτυπο της ανισορροπίας της αγοράς στον γαλακτοκομικό τομέα πριν από την έγκριση των έκτακτων μέτρων, καθώς και κατά πόσον αυτά λάμβαναν υπόψη την οικονομική κατάσταση και τις ταμειακές ροές των γαλακτοπαραγωγών.

45 Εξετάσαμε επίσης αν η Επιτροπή είχε λάβει μέτρα για να διασφαλίσει την κατάλληλη στόχευση των ενισχύσεων, λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο με τον οποίο η διατάραξη είχε επηρεάσει την οικονομική κατάσταση των γαλακτοπαραγωγών, καθώς

²⁶ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/1616 της Επιτροπής.

²⁷ Άρθρο 3, παράγραφος 11, στοιχείο γ), του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2393, και άρθρο 9, παράγραφος 14, του κανονισμού (ΕΕ) 2020/2220.

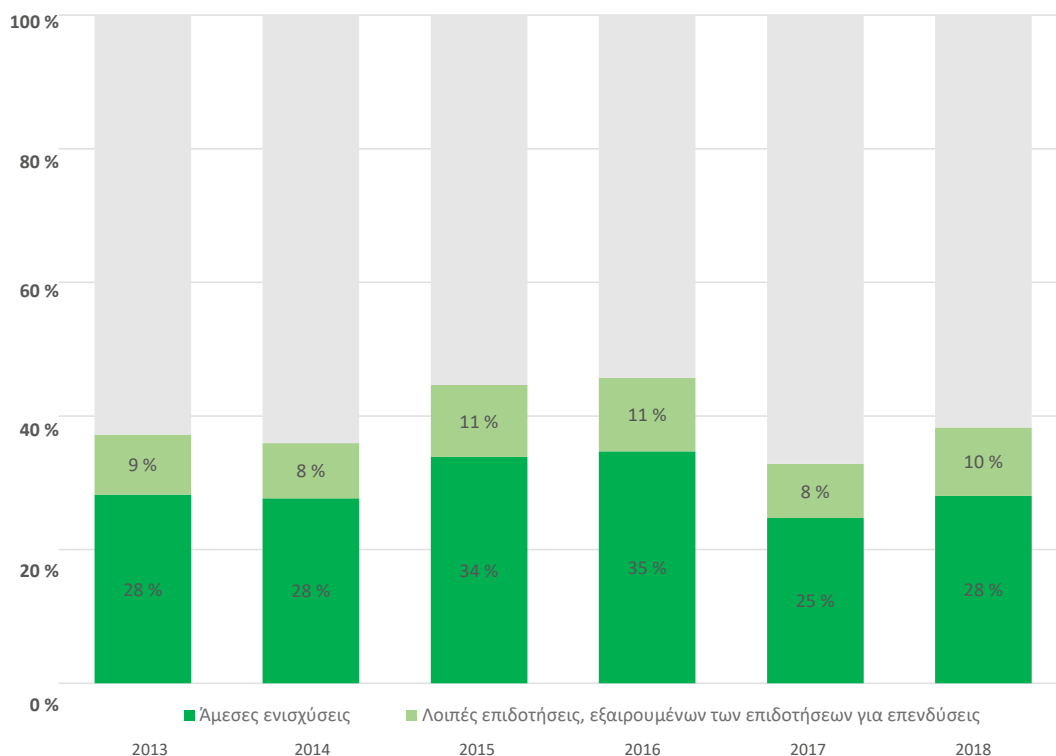
και τον στόχο της ΕΕ για προώθηση της ισορροπημένης και περιβαλλοντικά βιώσιμης ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών. Ελέγχσαμε κατά πόσον η Επιτροπή στόχευσε τη στήριξη κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τους ηθικούς κινδύνους και τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης, που είναι εγγενείς σε καθεστώς έκτακτων ενισχύσεων και μείωσης της παραγωγής.

Η Επιτροπή επικεντρώθηκε στην επίλυση των προβλημάτων ρευστότητας των γεωργών

46 Τα έκτακτα μέτρα αποτελούν ένα από τα διαθέσιμα στο πλαίσιο της ΚΓΠ εργαλεία. Άλλες επιδοτήσεις της ΚΓΠ, κυρίως οι άμεσες ενισχύσεις σε παραγωγούς (βλέπε σημεία [14](#) - [16](#)), διαδραμάτισαν σταθεροποιητικό ρόλο ως μέσα προστασίας του εισοδήματος. Το μερίδιο των άμεσων ενισχύσεων στο εισόδημα των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής²⁸ αυξήθηκε το 2015 και το 2016, όταν τα έσοδα από την πώληση γάλακτος μειώθηκαν (βλέπε [γράφημα 10](#)). Μεταξύ των πέντε κρατών μελών στα οποία επικεντρώθηκε ο έλεγχός μας, οι άμεσες ενισχύσεις διαδραμάτισαν σημαντικότερο σταθεροποιητικό ρόλο στη Φινλανδία, όπου το μερίδιό τους στο εισόδημα των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής την περίοδο 2013-2018 κυμαινόταν μεταξύ 76% και 96%.

²⁸ Ο ορισμός του εισοδήματος που χρησιμοποιούμε εδώ είναι η καθαρή προστιθέμενη αξία γεωργικής εκμετάλλευσης.

Γράφημα 10 – Ποσοστό των επιδοτήσεων της ΚΓΠ επί του εισοδήματος των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής της ΕΕ



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ΔΓΛΠ. Σύνολο άμεσων ενισχύσεων (SE606), και λοιπές επιδοτήσεις εξαιρουμένων εκείνων που αφορούν επενδύσεις ως ποσοστό της ΚΠΑΓΕ (SE415). Οι λοιπές επιδοτήσεις, εξαιρουμένων εκείνων που αφορούν επενδύσεις, υπολογίζονται ως εξής: σύνολο επιδοτήσεων, εξαιρουμένων εκείνων που αφορούν επενδύσεις (SE605), μείον το σύνολο των άμεσων ενισχύσεων (SE606).

47 Παρά τη σταθεροποιητική επίδραση των επιδοτήσεων της ΕΕ στο εισόδημα, μια αιφνίδια πτώση των τιμών μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα ρευστότητας. Τον Σεπτέμβριο του 2015, η Επιτροπή επέτρεψε στα κράτη μέλη να εκταμιεύσουν έως και το 70 % των άμεσων ενισχύσεων του 2016 και το 85 % των στρεμματικών ενισχύσεων αγροτικής ανάπτυξης από τις 16 Οκτωβρίου 2015 (έξι εβδομάδες νωρίτερα), υπό την προϋπόθεση ότι είχαν ολοκληρώσει τους διοικητικούς ελέγχους των αιτήσεων πληρωμών. Βάσει των συνήθων κανόνων, οι προπληρωμές μπορούν να φθάσουν έως το 50 % για τις άμεσες ενισχύσεις και έως το 75 % για τις στρεμματικές ενισχύσεις αγροτικής ανάπτυξης²⁹. Η Επιτροπή χορήγησε εκ νέου την παρέκκλιση αυτή το επόμενο έτος.

48 Τον Σεπτέμβριο του 2015, η Επιτροπή ενεργοποίησε επίσης έκτακτα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ για τη στήριξη των γεωργών. Στις απαντήσεις της στην ειδική έκθεσή

²⁹ Άρθρο 75, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

μας 23/2019³⁰ σχετικά με τη χρήση έκτακτων μέτρων στον τομέα των οπωροκηπευτικών, η Επιτροπή συμφώνησε ότι στην ανάλυση που πραγματοποιεί πριν προτείνει την ενεργοποίηση ή την κατάργηση τέτοιων μέτρων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα συνολικά έσοδα των παραγωγών, συμπεριλαμβανομένου του αντίκτυπου των άμεσων ενισχύσεων. Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού της για τη στήριξη ρευστότητας στο πλαίσιο της διατάραξης της αγοράς γάλακτος την περίοδο 2014-2016, η Επιτροπή δεν αξιολόγησε την κλίμακα των ταμειακών δυσχερειών των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής. Διαπιστώσαμε ότι, στην πράξη, το ύψος των διαθέσιμων πόρων διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην κατανομή του προϋπολογισμού.

Οι αρχικοί κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί της Επιτροπής έπασχαν από ανεπαρκή στόχευση

49 Η Επιτροπή διέθεσε περίπου το 80 % της χρηματοδότησης στα κράτη μέλη κατ' αναλογία προς την ποσόστωση παραγωγής γάλακτος κάθε χώρας για την περίοδο 2014-2015. Για το υπόλοιπο 20 % έλαβε υπόψη άλλους παράγοντες: τη μέση τιμή του γάλακτος, την εξάρτηση από τη ρωσική αγορά, τον αντίκτυπο της ξηρασίας στις κτηνοτροφικές καλλιέργειες και το μερίδιο των μικρών εκμεταλλεύσεων.

50 Σύμφωνα με τους δύο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς για τα κράτη της Βαλτικής και τη Φινλανδία (βλέπε σημείο **34**), η ενωσιακή βοήθεια προορίζεται «για την παροχή στοχευμένης στήριξης στους γαλακτοπαραγωγούς που πλήττονται από τη ρωσική απαγόρευση». Στις αιτιολογικές σκέψεις του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 2015/1853 αναφέρεται ότι «[π]ροκειμένου να εξασφαλιστεί η στόχευση της στήριξης στους γεωργούς που πλήττονται περισσότερο από τη διατάραξη της αγοράς, λαμβανομένων υπόψη των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν την ευελιξία να διανείμουν το εν λόγω εθνικό ποσό μέσω των πλέον αποτελεσματικών διαύλων». Σε κανέναν από τους τρεις αυτούς κανονισμούς δεν προσδιοριζόταν ο τρόπος με τον οποίο οι εθνικές αρχές έπρεπε να στοχεύσουν τη χρηματοδότηση. Στις αιτιολογικές σκέψεις αναφερόταν ότι η ενίσχυση χορηγείτο στα κράτη μέλη «για τη στήριξη των παραγωγών στους τομείς της κτηνοτροφίας που υφίστανται τη σοβαρότερη μείωση των τιμών, τις άμεσες επιπτώσεις από την παράταση της απαγόρευσης εισαγωγών εκ μέρους της Ρωσίας και τον αντίκτυπο της ξηρασίας στις καλλιέργειες κτηνοτροφικών φυτών».

51 Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 2016/1613 ανέφερε ότι «τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιλέξουν τα καταλληλότερα μέτρα, ιδίως όσον αφορά τη σταθεροποίηση της αγοράς και την οικονομική βιωσιμότητα» και απαριθμούσε επτά δραστηριότητες

³⁰ Σύσταση 3, στοιχείο α), της έκθεσης, σ. 46, και απαντήσεις της Επιτροπής, σ. 9.

που καθιστούν τους γαλακτοπαραγωγούς που τις ασκούν επιλέξιμους για έκτακτη ενίσχυση. Παράλληλα με τη μείωση ή το πάγωμα του όγκου της παραγωγής (βλέπε σημείο 36 και επόμενα), ο κατάλογος περιλάμβανε δραστηριότητες στους τομείς του περιβάλλοντος και του κλίματος, τη διαχείριση των κινδύνων και της ποιότητας, καθώς και την υλοποίηση έργων συνεργασίας. Αυτή η δέσμη προϋποθέσεων εισήγαγε σε μεγαλύτερο βαθμό τη συνιστώσα της στόχευσης σε σύγκριση με τους προηγούμενους κανονισμούς.

Οι προσπάθειες της Επιτροπής να θέσει τη βιωσιμότητα ως στόχο της κτηνοτροφίας για την παραγωγή γάλακτος έχουν ασαφή αποτελέσματα

52 Η παραγωγή γάλακτος έχει διάφορες επιπτώσεις στην περιβαλλοντική και κλιματική πολιτική. Η κτηνοτροφία για την παραγωγή γάλακτος, ιδίως η εντατική, έχει σύνθετες επιπτώσεις στο έδαφος, τον αέρα και το νερό, κυρίως λόγω της διασποράς και της διαχείρισης λιπασμάτων και κοπριάς, καθώς και της εντερικής ζύμωσης στις αγελάδες. Η μεγάλη αύξηση της παραγωγής έρχεται σε σύγκρουση με τη φιλοδοξία της ΕΕ να μειώσει τις εκπομπές της αερίων θερμοκηπίου. Στα τέλη του 2014, για τους κτηνοτρόφους σε έξι κράτη μέλη (Βέλγιο, Δανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες και Ηνωμένο Βασίλειο) ίσχυε παρέκκλιση από το ανώτατο όριο των 170 kg αζώτου ζωικής κοπριάς ανά εκτάριο ετησίως στις ευπρόσβλητες ζώνες που ορίζονται στην οδηγία για τη νιτρορύπανση³¹, η οποία αποσκοπεί στην προστασία των υδάτων από τη ρύπανση γεωργικής προέλευσης. Οι γεωργοί που επωφελούνται από την παρέκκλιση υπόκεινται σε ειδικές υποχρεώσεις όσον αφορά τη διαχείριση της κοπριάς και της γης.

53 Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 2016/1613 εισήγαγε ορισμένους στόχους σχετικούς με τη βιωσιμότητα. Τρεις από τις επτά δραστηριότητες τις οποίες έπρεπε να ασκούν οι γαλακτοπαραγωγοί, προκειμένου να είναι επιλέξιμοι για έκτακτη ενίσχυση, συνδέονταν ειδικά με περιβαλλοντικές ανησυχίες: γεωργία μικρής κλίμακας, εφαρμογή μεθόδων εκτατικής παραγωγής και μεθόδων παραγωγής φιλικών προς το περιβάλλον και το κλίμα. Τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της ενίσχυσης την άσκηση μίας τουλάχιστον από αυτές τις επτά δραστηριότητες.

54 Η Επιτροπή προέβη σε απολογισμό των δραστηριοτήτων που είχαν επιλέξει τα κράτη μέλη. Διαπίστωσε ότι 13 εξ αυτών συμπεριέλαβαν τη γεωργία μικρής κλίμακας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση ενίσχυσης, 12 την εφαρμογή μεθόδων παραγωγής φιλικών προς το περιβάλλον και το κλίμα και επτά την εφαρμογή μεθόδων εκτατικής

³¹ Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης.

παραγωγής (βλέπε [πλαίσιο 3](#)). Ωστόσο, οι εν λόγω ανεπεξέργαστες πληροφορίες δεν επαρκούν για την αξιολόγηση της υιοθέτησης ή του αντικτύπου των εν λόγω μέτρων.

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα δύο κρατών μελών, εκ των οποίων το ένα έθεσε ως κριτήριο της στόχευσης τη βιωσιμότητα και το άλλο όχι

Στην Ιρλανδία, ένα από τα κριτήρια επιλεξιμότητας που εφαρμόστηκαν στο δανειακό πρόγραμμα στήριξης της ρευστότητας (βλέπε [πλαίσιο 5](#)) ήταν η χρήση μεθόδων παραγωγής φιλικών προς το περιβάλλον και το κλίμα που υποστηρίζονταν από το εθνικό πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης. Σε αυτές τις μεθόδους περιλαμβάνονταν η βιολογική γεωργία, διάφορα γεωργοπεριβαλλοντικά καθεστώτα και ένα πρόγραμμα δεδομένων και γονιδιωματικής για το βόειο κρέας με στόχο τη βελτίωση της γενετικής των βοοειδών και, κατ' επέκταση, την επίτευξη κλιματικών οφελών. Οι τομείς του γάλακτος και της κτηνοτροφίας ήταν κυρίως υπεύθυνοι για την αύξηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην Ιρλανδία μεταξύ 2011 και 2017.

Η Γερμανία δεν έθεσε ως προϋπόθεση για τη χορήγηση έκτακτης ενίσχυσης την άσκηση οποιασδήποτε από τις τρεις δραστηριότητες που συνδέονται ειδικά με περιβαλλοντικές ανησυχίες. Κατά την αξιολόγηση των μέτρων, το ομοσπονδιακό ΑΟΕ της Γερμανίας επέκρινε το γεγονός ότι η χρηματοδότηση δεν είχε συνδεθεί με στόχους βιωσιμότητας και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στην περίπτωση αυτή η στήριξη της ρευστότητας συνιστά απλώς πράξη «διάσωσης», χωρίς βιώσιμα και διαρκή αποτελέσματα³².

Τα έκτακτα μέτρα στήριξης ενέχουν ηθικό κίνδυνο

55 Σε παλαιότερη έκθεσή μας³³ αναφέραμε ότι «[ό]σο συχνότερα χορηγείται δημόσια ενίσχυση κατά τη διάρκεια ή σε συνέχεια μιας 'κρίσης', τόσο μικρότερο είναι το κίνητρο για τους γεωργούς να μετριάσουν τον κίνδυνο μέσω της χρήσης εργαλείων διαχείρισης κινδύνων». Αυτό δημιουργεί ηθικό κίνδυνο, καθώς οι γεωργοί έχουν κίνητρο να αυξήσουν την έκθεσή τους σε κίνδυνο. Παραδείγματος χάριν, έχουν μεγαλύτερο κίνητρο να αυξήσουν την παραγωγή, διότι, εάν δεν αυξηθεί η ζήτηση, θεωρούν ότι, σε περίπτωση πτώσης των τιμών, θα λάβουν στήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

³² Bundesrechnungshof, «*Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*», 19 Σεπτεμβρίου 2019.

³³ Ειδική έκθεση 23/2019, σημείο 35.

56 Κατά την περίοδο 2014-2016, πολυάριθμοι παράγοντες συνετέλεσαν στη μείωση των τιμών, ιδίως όμως η πλεονάζουσα προσφορά (βλέπε σημεία **05** και **06**). Τα χρόνια που προηγήθηκαν της διατάραξης της αγοράς, οι κτηνοτρόφοι σε ορισμένα κράτη μέλη, εκμεταλλευόμενοι τις υψηλότερες τιμές, αύξησαν σημαντικά την παραγωγή γάλακτος, ενώ ορισμένοι συνέχισαν να την αυξάνουν ακόμη και όταν οι τιμές άρχισαν να μειώνονται (βλέπε σημείο **03** και **πίνακα 1**). Η υπερπαραγωγή που προέκυψε είχε αρνητικό αντίκτυπο στις τιμές της αγοράς. Διαπιστώσαμε ότι η ΓΔ AGRI συζήτησε τη σκοπιμότητα της χρήσης έκτακτων μέτρων για την αποζημίωση γεωργών που είχαν αποφασίσει να επενδύσουν, με δική τους ευθύνη, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην υπερπαραγωγή. Απέκλεισε το ενδεχόμενο της εξόφλησης του χρέους των γεωργών με αντάλλαγμα τη μείωση της παραγωγής τους, θεωρώντας ότι αυτό ενέχει σαφή ηθικό κίνδυνο. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν κάλυψε το ζήτημα αυτό στους κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς της για την παροχή στήριξης ρευστότητας στους γαλακτοπαραγωγούς.

57 Μελέτη που εκπονήθηκε το 2018 για λογαριασμό της Επιτροπής διαπίστωσε επίσης ότι η ύπαρξη του δικτύου ασφαλείας ενδεχομένως κατέστησε τους παραγωγούς ΑΓΣ λιγότερο δεκτικούς βραχυπρόθεσμα στα μηνύματα της αγοράς. Η μελέτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτό πιθανώς ίσχυε κατά τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς, ιδίως στις Κάτω Χώρες, αλλά και στην Πολωνία, την Ισπανία και την Τσεχία³⁴.

Τα μέτρα μείωσης της παραγωγής ενέχουν υψηλό κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης

58 Ένας άλλος κίνδυνος που συνδέεται με τα έκτακτα μέτρα, και ιδίως με τη στήριξη για την προαιρετική μείωση της παραγωγής, είναι ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης. Όταν οι τιμές του γάλακτος είναι χαμηλότερες, μειώνεται και το κίνητρο των γαλακτοπαραγωγών για παραγωγή και, ως εκ τούτου, αναμένεται να αντιδρούν στις χαμηλότερες τιμές μειώνοντας την παραγωγή τους. Η αντίδραση αυτή συχνά είναι μερική ή έρχεται με καθυστέρηση, άλλοτε λόγω ταμειακών αναγκών (π.χ. για την εξυπηρέτηση χρέους) ή της ανάγκης κάλυψης υψηλών πάγιων εξόδων και άλλοτε λόγω «παρασιτισμού». Κατά την περίοδο 2014-2016, καθώς οι τιμές εξακολουθούσαν να μειώνονται, ορισμένοι παραγωγοί θα είχαν μειώσει την παραγωγή τους ακόμη και αν δεν προβλεπόταν στήριξη.

³⁴ ΕΟΟΣ Agrosynergie, οπ.π., ενότητα 9.2 «Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus», σ. 152-154.

59 Η Επιτροπή εντόπισε γρήγορα τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης που ενυπάρχει στην έκτακτη στήριξή της για την προαιρετική μείωση της παραγωγής. Ωστόσο, στους κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς, δεν πρότεινε ασφαλιστικές δικλίδες για τον περιορισμό του κινδύνου αυτού.

60 Θεωρούμε ότι ο κανονισμός 2016/1612 δημιούργησε φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης με την παροχή στήριξης και σε γεωργούς που θα είχαν παύσει ούτως ή άλλως την παραγωγή τους. Διαπιστώσαμε ότι ο κίνδυνος ήταν ιδιαίτερα υψηλός στη Φινλανδία, όπου το ένα τέταρτο των αιτούντων μείωσε τις παραδόσεις κατά περισσότερο από 90 % (ποσοστό που αντιστοιχεί στο 60 % της συνολικής μείωσης). Η μελέτη που εκπονήθηκε το 2018 από το Ινστιτούτο Thünen³⁵ για την αξιολόγηση του προαιρετικού μέτρου για τη μείωση της παραγωγής γάλακτος στη Γερμανία κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι υπήρχε σημαντικός κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης, ο οποίος ωστόσο δεν ήταν δυνατό να ποσοτικοποιηθεί.

61 Ο κανονισμός 2016/1612 δεν απαγόρευε στους επιλέξιμους κτηνοτρόφους να μεταφέρουν τα κοπάδια τους σε άλλες εκμεταλλεύσεις, όπου θα μπορούσαν να συνεχίσουν να παράγουν γάλα. Επομένως, η ενίσχυση δεν είχε καμία επίπτωση στην αγορά, καθώς η συνολική παραγωγή παρέμεινε αμετάβλητη. Παραδείγματος χάριν, στην Ιρλανδία εξετάσαμε την περίπτωση ενός αιτούντος ο οποίος «μείωσε» τις παραδόσεις γάλακτος μεταβιβάζοντας περίπου 200 αγελάδες, και μισθώνοντας τις εγκαταστάσεις αρμέγματος και τη γη του σε άλλον κτηνοτρόφο, ο οποίος συνέχισε να παραδίδει γάλα από τις συγκεκριμένες αγελάδες κατά τη διάρκεια της περιόδου μείωσης.

62 Σε αντίθεση με τον κανονισμό 2016/1612, στο πλαίσιο του οποίου οι κανόνες του καθεστώτος θεσπίστηκαν κυρίως από την Επιτροπή, βάσει του κανονισμού 2016/1613 τα κράτη μέλη είχαν την ελευθερία να σχεδιάσουν τους δικούς τους κανόνες για τα προαιρετικά μέτρα μείωσης ή σταθεροποίησης της παραγωγής γάλακτος. Διαπιστώσαμε ότι οι εθνικές αρχές είχαν προβλέψει ορισμένες ασφαλιστικές δικλίδες για τον περιορισμό του κινδύνου εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης, αποκλείοντας αιτούντες που βρίσκονταν στη διαδικασία διακοπής ή είχαν ήδη διακόψει την παραγωγή (Γερμανία, Φινλανδία) ή οι οποίοι είχαν μεταβιβάσει αγελάδες σε άλλη εκμετάλλευση (Γερμανία).

³⁵ Όπ.π.

Τα κράτη μέλη έδειξαν προτίμηση για απλούστερους κανόνες και ευρεία κατανομή της στήριξης

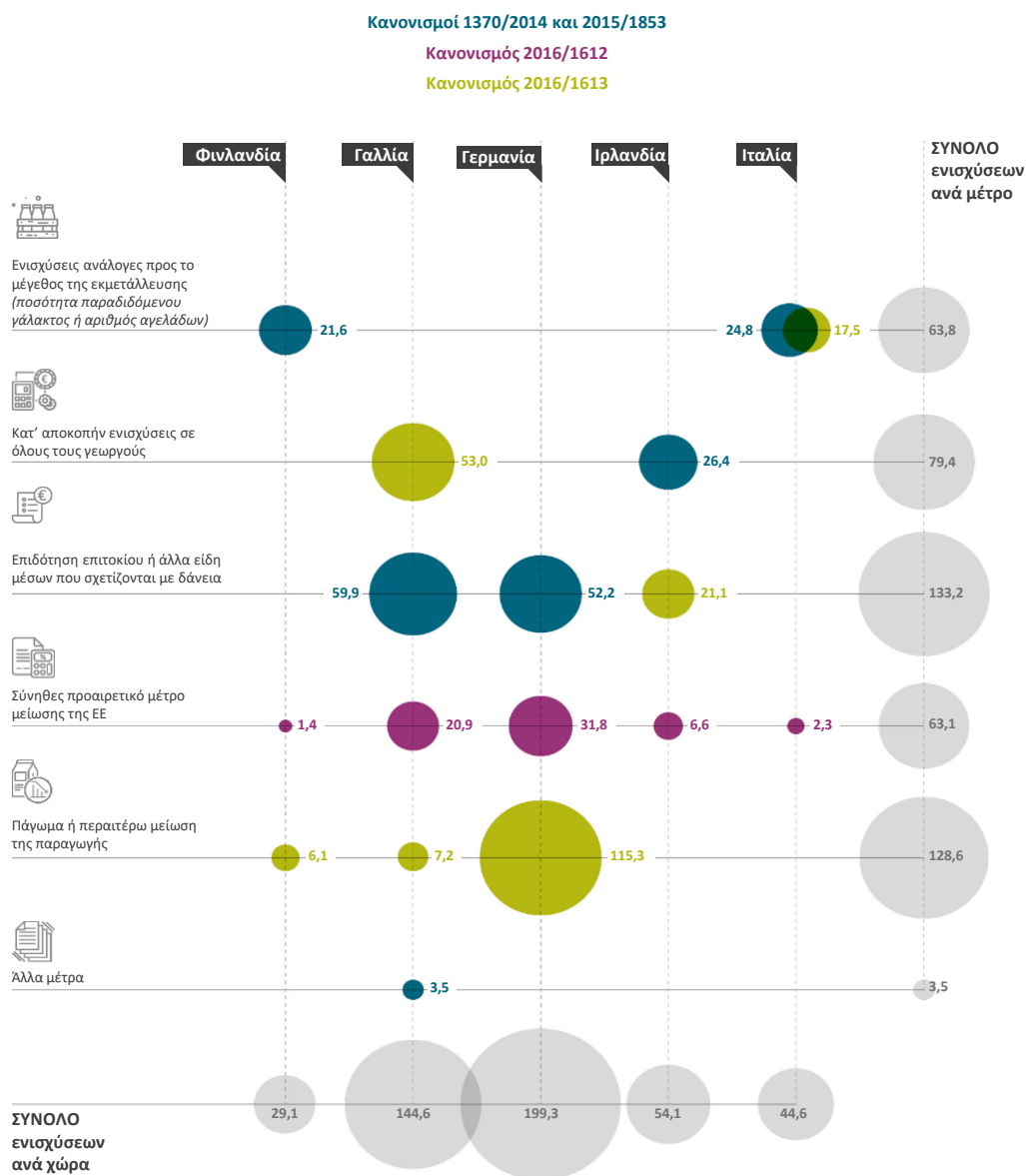
63 Τέσσερις από τους πέντε κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς της Επιτροπής σχετικά με έκτακτα μέτρα παραχωρούσαν στα κράτη μέλη σημαντική διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον σχεδιασμό και τη διαχείριση των καθεστώτων ενισχύσεων. Εξάιρεση αποτέλεσε ο κανονισμός 2016/1612 σχετικά με την παροχή ενίσχυσης για τη μείωση της παραγωγής γάλακτος.

64 Αξιολογήσαμε σε ποιο βαθμό τα κράτη μέλη εφάρμοσαν αποδοτικές μεθόδους για τη στόχευση των πλέον πληττόμενων γεωργών και την κατανομή των κονδυλίων.

65 Τα στοιχεία της Επιτροπής δείχνουν ότι, στο πλαίσιο των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών του 2014 και του 2015, 21 κράτη μέλη κατέβαλαν ενισχύσεις στους παραγωγούς γάλακτος, είτε ανά λίτρο παραδιδόμενου γάλακτος, είτε ανά αγελάδα γαλακτοπαραγωγής, είτε υπό μορφή κατ' αποκοπή ποσού. Το κόστος των ενισχύσεων αυτών ανήλθε σε περίπου 250 εκατομμύρια ευρώ, επί συνόλου περίπου 350 εκατομμυρίων ευρώ που δαπανήθηκαν από κονδύλια της ΕΕ στον τομέα του γάλακτος βάσει των εν λόγω κανονισμών. Περισσότερο από το ήμισυ της ενωσιακής χρηματοδότησης στο πλαίσιο των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών του 2016 διατέθηκε σε προαιρετικά καθεστώτα ενισχύσεων για τη μείωση της παραγωγής γάλακτος ή τη διατήρησή της στα τρέχοντα επίπεδα (βλέπε σημείο 39).

Στο [γράφημα 11](#) απεικονίζεται ο συνδυασμός των μέτρων που εφαρμόστηκαν στα πέντε κράτη μέλη στα οποία εστιάσαμε τον έλεγχό μας, για τα οποία διατέθηκε ποσοστό 64 % των 737 εκατομμυρίων ευρώ που δαπανήθηκαν βάσει των κανονισμών που απαριθμούνται στο [παράρτημα](#).

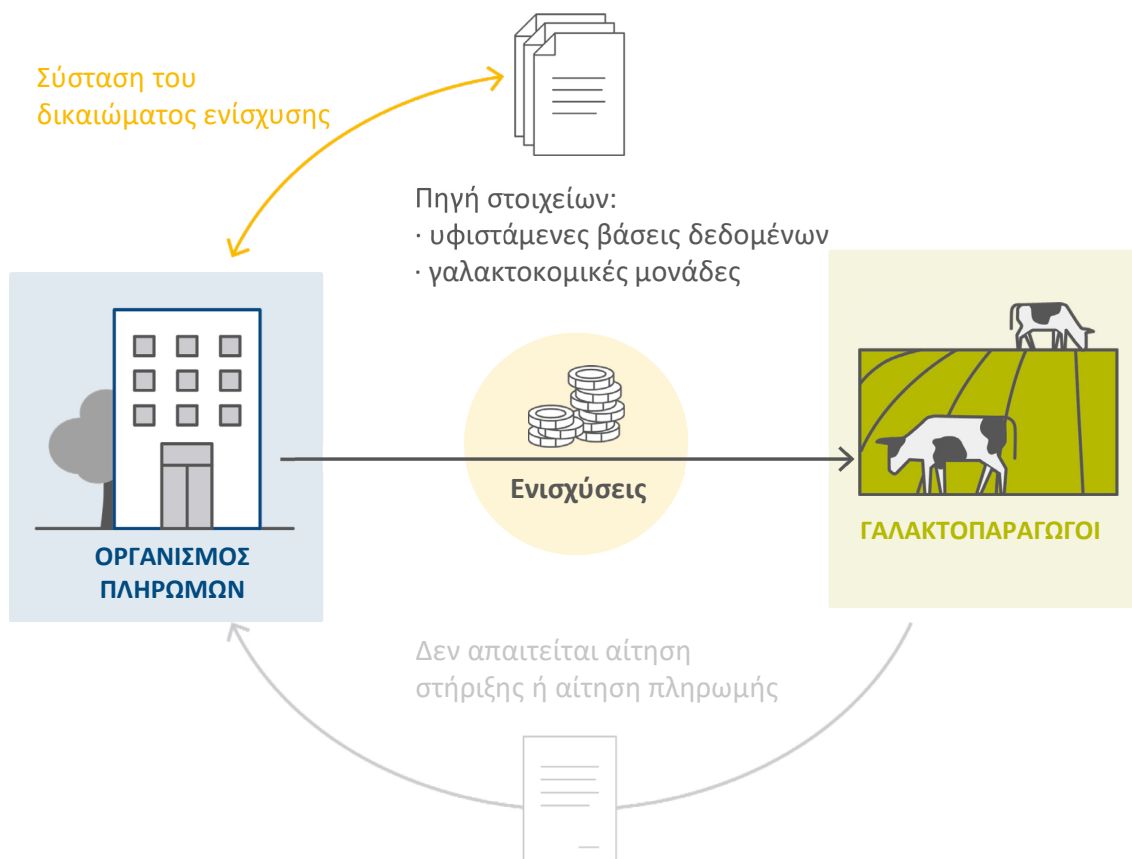
Γράφημα 11 – Τυπολογία των έκτακτων μέτρων σε πέντε κράτη μέλη: στήριξη (σε εκατ. ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που διαβίβασαν τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη.

66 Στην Ιρλανδία, τη Γαλλία και την Ιταλία διαπιστώσαμε ότι, στο πλαίσιο ορισμένων καθεστώτων, οι δικαιούχοι δεν ήταν υποχρεωμένοι να υποβάλουν ειδικές αιτήσεις στήριξης. Οι αρχές πραγματοποιούσαν τις πληρωμές κατόπιν αναζήτησης στις βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνταν για άλλες ενισχύσεις της ΚΓΠ ή στα δεδομένα που παρείχαν οι γαλακτοκομικές μονάδες (βλέπε [γράφημα 12](#)). Στην Ιρλανδία, οι αρχές εφάρμοσαν απευθείας τον κανονισμό 2015/1853, χωρίς να θεσπίσουν πρόσθετους εθνικούς εκτελεστικούς κανόνες. Αυτό έδωσε στις ιρλανδικές αρχές τη δυνατότητα να καταβάλουν στους περισσότερους δικαιούχους τις ενισχύσεις τρεις μήνες πριν από τη λήξη της προθεσμίας.

Γράφημα 12 – Διοικητική απλούστευση



Πηγή: ΕΕΣ.

67 Οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί παραχώρησαν στα κράτη μέλη σημαντική διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη στόχευση της στήριξης (βλέπε σημεία [49-51](#)). Εννέα από τις 17 εθνικές αρχές που απάντησαν στο ερωτηματολόγιό μας ανέφεραν ότι χρησιμοποιήθηκε τουλάχιστον ένα κριτήριο. Σε τέσσερις περιπτώσεις³⁶ τα κριτήρια αυτά συνδέονταν με την οικονομική ζημία των παραγωγών λόγω της πτώσης των τιμών. Οκτώ από τις αρχές δεν ανέφεραν κριτήρια στόχευσης.

68 Οι κατ' αποκοπήν ενισχύσεις (βλέπε [γράφημα 11](#)), αν και απλές στην εφαρμογή, δεν λάμβαναν υπόψη το επίπεδο των οικονομικών δυσχερειών που αντιμετώπιζε κάθε γεωργός. Στη Γαλλία, όλοι οι δικαιούχοι εισέπραξαν το ίδιο κατ' αποκοπήν ποσό, ύψους 1 000 ευρώ, και στην Ιρλανδία εισέπραξαν όλοι 1 395 ευρώ. Τα ποσά αυτά αντιστοιχούσαν, στη μεν Γαλλία, στο 37 % του συνόλου των έκτακτων ενισχύσεων που διανεμήθηκαν, στη δε Ιρλανδία, στο 49 %.

69 Δύο από τα πέντε κράτη μέλη στα οποία επικεντρώθηκε ο έλεγχός μας εφάρμοσαν αναλογική προσέγγιση. Στην Ιταλία και τη Φινλανδία, το σκεπτικό της

³⁶ Στην Τσεχία, τη Γερμανία, την Ισπανία και τη Γαλλία.

καταβολής ενίσχυσης σε όλους τους γαλακτοπαραγωγούς με βάση την ποσότητα γάλακτος που παραδόθηκε στους πρώτους αγοραστές ή τον αριθμό των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής ήταν η ταχεία αποζημίωση των κτηνοτρόφων αναλόγως της μείωσης του κύκλου εργασιών τους.

70 Στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν κριτήρια στόχευσης, από την αξιολόγησή τους προέκυψε ανάμικτη εικόνα (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Κριτήρια στόχευσης που χρησιμοποίησαν τα κράτη μέλη

Στη Γαλλία, οι αρμόδιες για την εφαρμογή των κανονισμών 2015/1853 και 2016/1613 αρχές χρησιμοποίησαν τρία κριτήρια για τη στόχευση των δικαιούχων: ειδίκευση στον γαλακτοκομικό τομέα, απώλεια εισοδήματος από πωλήσεις γάλακτος και βαρύτητα των τραπεζικών δανείων στον ισολογισμό ενός παραγωγού. Σε εκείνους που είχαν πραγματοποιήσει πρόσφατα επενδύσεις και στους κτηνοτρόφους με νεοσύστατες εκμεταλλεύσεις αναγνωρίστηκαν υψηλότερα ανώτατα όρια στήριξης.

Στη Γερμανία, σύμφωνα με τον κανονισμό 2015/1853, επιλέξιμοι για έκτακτη ενίσχυση ήταν οι κτηνοτρόφοι με μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα τραπεζικά δάνεια, οι οποίοι ήταν σε θέση να αποδείξουν μείωση της τιμής του γάλακτος στη θύρα της εκμετάλλευσης κατά τουλάχιστον 19 %. Στο τέλος του 2015, η μέση πτώση της τιμής παραγωγού στη Γερμανία ήταν περίπου 23 %.

Στην Ιταλία, οι αρχές στόχευαν τη στήριξη που προέβλεπε ο κανονισμός 2016/1613 σε κτηνοτρόφους σε περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα. Παρά το γεγονός ότι το κριτήριο αυτό λάμβανε υπόψη κοινωνικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, η εφαρμογή του είχε ως αποτέλεσμα μια ορεινή περιοχή με μόλις το 3 % της συνολικής εθνικής παραγωγής γάλακτος να λάβει το ένα τρίτο της συνολικής εθνικής στήριξης, μολονότι οι τιμές του γάλακτος στην περιφέρεια παρέμειναν σταθερές καθ' όλη τη διάρκεια της διατάραξης της περιόδου 2014-2016, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της τοπικής παραγωγής.

71 Η Γερμανία, η Ιρλανδία και η Γαλλία επιδότησαν τραπεζικά δάνεια προς γεωργούς. Τα μέτρα αυτά συνέβαλαν στην αναχρηματοδότηση γεωργικών εκμεταλλεύσεων μέσω της μείωσης του ύψους των ετήσιων δόσεων και των τόκων ή/και μέσω της αναδιάρθρωσης δανείων. Σε αντίθεση με τις παραδοσιακές επιχορηγήσεις της ΕΕ, διασφάλισαν την οικονομική συνεισφορά των γεωργών με τη μορφή αποπληρωμών κεφαλαίου και τόκων. Η προσέγγιση αυτή παρέχει τη δυνατότητα ευρείας στήριξης επιχειρήσεων με ανάγκες ρευστότητας (βλέπε [πλαίσιο 5](#)). Εντοπίσαμε επίσης δανειακά προγράμματα που δρομολογήθηκαν

από γαλακτοκομικές μονάδες με ιδιωτικά κεφάλαια με σκοπό την αύξηση της οικονομικής ανθεκτικότητας του κλάδου.

Πλαίσιο 5

Παράδειγμα προγράμματος επιδοτούμενων δανείων για τη στήριξη κτηνοτρόφων

Στην Ιρλανδία, δυνάμει του κανονισμού 2016/1613 δημιουργήθηκε το «Agricultural CashFlow Support Loan Scheme», μέσω του οποίου επιδοτήθηκαν τραπεζικά δάνεια ύψους 126 εκατομμυρίων ευρώ προς παραγωγούς γάλακτος για την ανασύσταση κεφαλαίου κίνησης. Η δημόσια στήριξη, συνολικού ύψους 21 εκατομμυρίων ευρώ, χρησιμοποιήθηκε για την παροχή εγγυήσεων πιστωτικού κινδύνου και χαμηλότερων επιτοκίων. Λίγες εβδομάδες μετά την έναρξη του προγράμματος, η ζήτηση υπερέβη τη διαθέσιμη χρηματοδότηση.

Η Επιτροπή άντλησε ορισμένα διδάγματα από την εμπειρία αυτή, αλλά δεν ολοκλήρωσε την αξιολόγηση των μέτρων

72 Εξετάσαμε κατά πόσον τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις πρόσφατες εμπειρίες, με βάση την αξιολόγηση των έκτακτων μέτρων, έδωσαν στις αρχές, τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο, τη δυνατότητα να προετοιμαστούν καλύτερα για δυνητικές μελλοντικές διαταράξεις της αγοράς.

73 Τον Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή πρότεινε τροποποιημένους κανόνες για τα εργαλεία διαχείρισης κινδύνου που στηρίζονται από την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ, με στόχο αυτά να καταστούν ελκυστικότερα για τους γεωργούς. Παραδείγματος χάριν, από το 2018, ο κανονισμός Omnibus³⁷ προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης ειδικών τομεακών εργαλείων σταθεροποίησης του εισοδήματος για τους γεωργούς που έχουν υποστεί μείωση του εισοδήματος κατά τουλάχιστον 20 %³⁸. Από τον Δεκέμβριο του 2020, το ίδιο ελάχιστο όριο ισχύει για τα μη τομεακά εργαλεία σταθεροποίησης του εισοδήματος³⁹. Την ίδια περίοδο, σε

³⁷ Άρθρο 1, παράγραφος 19, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2393, με το οποίο εισήχθη το άρθρο 39α στον κανονισμό (ΕΕ) 1305/2013.

³⁸ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη σταθεροποίηση του εισοδήματος και άλλα εργαλεία διαχείρισης κινδύνου που στηρίζονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ, βλέπε επίσης την [ειδική έκθεσή μας 23/2019](#).

³⁹ Άρθρο 39 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) 2020/2220.

ολόκληρη την ΕΕ εντοπίσαμε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης που παρείχαν στήριξη για εργαλεία σταθεροποίησης του εισοδήματος, ωστόσο κανένα από τα εργαλεία αυτά δεν εφαρμοζόταν στην πράξη.

74 Σε συνέχεια έκθεσης εσωτερικού ελέγχου του 2017 σχετικά με τη διαχείριση των κρίσεων στις γεωργικές αγορές από τη ΓΔ AGRI, η Επιτροπή τροποποίησε το 2018 τις εσωτερικές διαδικασίες της, με σκοπό τον καλύτερο προσδιορισμό των σεναρίων κινδύνου στον γεωργικό τομέα για τους επόμενους 24 μήνες. Βάσει της νέας διαδικασίας, σε περίπτωση εντοπισμού κάποιου νέου μείζονος κινδύνου, η Επιτροπή πρέπει να είναι έτοιμη να προτείνει, κατά περίπτωση και εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, μια δέσμη πιθανών μέτρων μετριασμού.

75 Για τη χρηματοδότηση των έκτακτων μέτρων που ελήφθησαν κατά την περίοδο 2014-2016, η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο να προσφύγει στο «αποθεματικό για κρίσεις στον γεωργικό τομέα». Πρόκειται για αποθεματικό έκτακτης ανάγκης το οποίο διατηρείται με την εφαρμογή ετήσιας μείωσης ύψους 400 εκατομμυρίων ευρώ (σε σταθερές τιμές 2011) στον προϋπολογισμό των άμεσων ενισχύσεων. Εάν δεν χρησιμοποιηθεί έως το τέλος του οικονομικού έτους, η μείωση αυτή επιστρέφεται στους γεωργούς το επόμενο έτος. Στην πράξη, η ΕΕ δεν έχει προσφύγει ποτέ στο αποθεματικό για κρίσεις. Μια διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής απαιτεί «πριν από οποιαδήποτε πρόταση της Επιτροπής για τη μεταφορά πιστώσεων από το αποθεματικό, [να] εξετάζονται οι δυνατότητες επαναδιάθεσης πιστώσεων». Ως εκ τούτου, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν μπορούσε να ενεργοποιήσει το αποθεματικό για κρίσεις για την αντιμετώπιση της διατάραξης της περιόδου 2014-2016, καθώς στον προϋπολογισμό της ΚΓΠ ήταν διαθέσιμα άλλοι πόροι.

76 Ενόψει του επόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της ΚΓΠ (2021-2027), η Επιτροπή πρότείνει να ενισχυθεί ο ρόλος και ο δυνητικός αντίκτυπος του αποθεματικού για κρίσεις, καθιστώντας τη χρήση του περισσότερο ευέλικτη και επιτρέποντας τη μεταφορά μη χρησιμοποιηθέντων ποσών από ένα οικονομικό έτος στο επόμενο. Πρότείνει επίσης η χρηματοδότηση του αποθεματικού να είναι ανεξάρτητη από τις άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς, αλλά βέβαια στο πλαίσιο του συνολικού προϋπολογισμού της ΚΓΠ.

77 Στο πλαίσιο μιας δέσμης μέτρων που έλαβε, ανταποκρινόμενη στην έξαρση της νόσου COVID-19, για τη στήριξη των κλάδων της γεωργίας και των τροφίμων⁴⁰, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αναφέρονται στο σημείο 27, η Επιτροπή

⁴⁰ Για περισσότερες πληροφορίες, συμβουλευθείτε τον [ιστότοπο της Επιτροπής](#).

εξέδωσε κανονισμό⁴¹ ο οποίος παρέχει, κατ' εξαίρεση, μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση της ενωσιακής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης. Παραδείγματος χάριν, το κεφάλαιο κίνησης, όχι μόνο όταν συνδέεται με επενδυτικές δαπάνες, είναι πλέον επιλέξιμο για χρηματοδοτικά μέσα που υποστηρίζονται από προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης.

78 Η Επιτροπή εκπόνησε και χρηματοδότησε⁴² μελέτες σχετικά με τη χρήση έκτακτων μέτρων σε ενωσιακό επίπεδο, οι οποίες παρείχαν διαφωτιστικά στοιχεία σχετικά με την πρόληψη και τη διαχείριση κρίσεων στον γεωργικό τομέα. Ωστόσο, καμία από αυτές δεν επικεντρώθηκε στις επιπτώσεις των καθεστώτων ενίσχυσης που θέσπισαν τα κράτη μέλη βάσει των κανονισμών 2015/1853 και 2016/1613. Η εσωτερική αξιολόγηση της Επιτροπής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο άμεσος αντίκτυπος των μέτρων ήταν δύσκολο να αξιολογηθεί λόγω της ετερογένειάς τους και της φύσης των πληροφοριών που της παρασχέθηκαν.

79 Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 2016/1613⁴³ απαιτούσε από τα κράτη μέλη να διαβιβάσουν στην Επιτροπή, έως τις 15 Οκτωβρίου 2017, δεδομένα για τις εκροές (ποσά που καταβλήθηκαν ανά μέτρο, αριθμό και κατηγορία δικαιούχων) και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων. Από τις εργασίες μας στα πέντε κράτη μέλη στα οποία επικεντρώθηκε ο έλεγχός μας προέκυψε ότι η Γαλλία, η Ιταλία και η Φινλανδία δεν είχαν προβεί σε αξιολόγηση των μέτρων, αν και είχαν διαβιβάσει τα απαιτούμενα δεδομένα.

⁴¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/558 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2020, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 όσον αφορά ειδικά μέτρα για την παροχή έκτακτης ευελιξίας στη χρήση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων για την αντιμετώπιση της επιδημικής έκρηξης της COVID-19.

⁴² ΕΟΟΣ Agrosynergie, οπ.π. και Wageningen Economic Research και Ecorys, οπ.π.

⁴³ Άρθρο 3, στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1613.

Συμπεράσματα και συστάσεις

80 Εξετάσαμε πόσο σωστά διαχειρίστηκαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών την αντίδρασή τους στη διατάραξη της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων της περιόδου 2014-2016, καθώς και κατά πόσον άντλησαν διδάγματα, τα οποία μπορούν να αξιοποιήσουν στο πλαίσιο μελλοντικών κρίσεων.

81 Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν γενικά μέτρα για να βοηθήσουν τους κτηνοτρόφους κατά τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς της περιόδου 2014–2016, αλλά ότι η ανάλυση στην οποία βασίστηκαν ήταν ως επί το πλείστον ανεπαρκής ώστε να χρησιμεύσει ως βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το επίπεδο της απαιτούμενης στήριξης και τη στόχευσή της. Παρά την ταχεία αντίδραση της Επιτροπής στη ρωσική απαγόρευση εισαγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων της ΕΕ, για την αντιμετώπιση των υποκείμενων ανισορροπιών της αγοράς χρειάστηκε περισσότερος χρόνος. Πρότεινε την ενεργοποίηση μέτρων μετριασμού για την ελάφρυνση των προβλημάτων ρευστότητας των γεωργών, χωρίς ωστόσο να διενεργήσει επαρκή αξιολόγηση των αναγκών ή να καθορίσει τιμές-στόχο. Δεδομένης της ευελιξίας που διαθέτουν στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα κράτη μέλη έδειξαν την προτίμησή τους σε απλά στην υλοποίηση έκτακτα μέτρα και στην ευρεία κατανομή των διαθέσιμων κονδυλίων. Οι προσπάθειες για τη στόχευση της ενίσχυσης ήταν περιορισμένες. Έκτοτε, η Επιτροπή έχει λάβει μέτρα για τη βελτίωση της διαχείρισης των ανισορροπιών της αγοράς, αλλά δεν έχει ολοκληρώσει την αξιολόγηση των μέτρων.

82 Σε συνέχεια της ρωσικής απαγόρευσης εισαγωγών, και πριν εκπνεύσει το 2014, η Επιτροπή παρέσχε έκτακτη χρηματοδοτική στήριξη στις χώρες της Βαλτικής και στη Φινλανδία, δηλαδή στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την απαγόρευση. Και άλλοι παράγοντες συνετέλεσαν στη μείωση των τιμών, ιδίως η πλεονάζουσα προσφορά. Η Επιτροπή έλαβε μέτρα για τη μείωσή της, θεσπίζοντας στήριξη για ιδιωτική αποθεματοποίηση, επεκτείνοντας τη δημόσια παρέμβαση και επιτρέποντας τον προγραμματισμό της παραγωγής από οργανώσεις παραγωγών και συνεταιρισμούς. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά συνεπάγονταν συμβιβασμούς. Παραδείγματος χάριν, ενώ η δημόσια αγορά αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη συνέβαλε αρχικά στην απορρόφηση μέρους της πλεονάζουσας προσφοράς, τα συσσωρευμένα δημόσια αποθέματα επηρέασαν αρνητικά την αγοραία τιμή ΑΓΣ (σημεία 33 -36).

83 Τον Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή ενέκρινε προαιρετικά μέτρα μείωσης της παραγωγής. Η παραγωγή μειωνόταν ούτως ή άλλως σταδιακά από τον Ιούνιο του 2016 και, όταν τα μέτρα τέθηκαν σε ισχύ, η τιμή του γάλακτος είχε ήδη αρχίσει να ανακάμπτει (σημεία 37 -42). Ως εκ τούτου, ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης ήταν σημαντικός. Ορισμένες εθνικές αρχές προέβλεψαν ασφαλιστικές δικλίδες για τον περιορισμό του κινδύνου αυτού αποκλείοντας αιτούντες που βρίσκονταν στη διαδικασία διακοπής ή είχαν ήδη διακόψει την παραγωγή τους ή οι οποίοι είχαν μεταβιβάσει αγελάδες σε άλλη εκμετάλλευση (σημεία 58 -62). Επιπλέον, καθ' όλη τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς, ορισμένοι κτηνοτρόφοι ενδέχεται να αποθαρρύνθηκαν να περιορίσουν το μέγεθος των κοπαδιών τους προκειμένου να μειώσουν την παραγωγή, διότι αυτό θα σήμαινε ίσως απώλεια της προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης (σημείο 43).

Σύσταση 1 – Να βελτιωθεί ο τρόπος αντιμετώπισης ανισορροπιών της αγοράς στο μέλλον

Προκειμένου να βελτιωθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζονται δυνητικά σημαντικές ανισορροπίες της αγοράς, η Επιτροπή πρέπει να επικαιροποιήσει τις διαδικασίες της ώστε, πριν από την έγκριση στήριξης οποιουδήποτε είδους για τη μείωση της παραγωγής στο μέλλον:

- α) να εξετάζει κατά πόσον οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η στήριξη στο πλαίσιο της ΚΓΠ, παραδείγματος χάριν η συνδεδεμένη στήριξη, συμβάλλουν στην υπερπροσφορά·
- β) να μειώνει τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης, εξετάζοντας το ενδεχόμενο πρόβλεψης κατάλληλων ασφαλιστικών δικλίδων στους κανονισμούς.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2022

84 Η Επιτροπή πρότεινε μέτρα για τη στήριξη των γεωργών, αλλά δεν ποσοτικοποίησε τις ανάγκες τους κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Άλλες ενισχύσεις της ΚΓΠ, ιδίως οι άμεσες, διαδραματίζουν σταθεροποιητικό ρόλο σε περιόδους διατάραξης της αγοράς, καθώς μετριάζουν τις διακυμάνσεις των τιμών. Η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τα συνολικά έσοδα των παραγωγών κατά την εκτίμηση των δημοσιονομικών αναγκών. Αντ' αυτού, σημαντικό ρόλο στην κατανομή του προϋπολογισμού διαδραμάτισε το ύψος των διαθέσιμων πόρων (σημεία 44 -48).

85 Στους διαδοχικούς κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς της, η Επιτροπή ανέφερε ότι σκοπός των ενισχύσεων έπρεπε να είναι η παροχή στοχευμένης στήριξης στους γεωργούς, αλλά δεν διευκρίνιζε με ποιον τρόπο οι εθνικές αρχές θα έπρεπε να επιτύχουν τον σκοπό αυτό (σημεία 49 -51). Σε πολλές περιπτώσεις, τα κράτη μέλη ακολούθησαν απλές προσεγγίσεις προκειμένου να απλουστεύσουν την παροχή της στήριξης. Ενδεικτικά αναφέρονται τα παραδείγματα της χρήσης κατ' αποκοπήν ενισχύσεων ή ενισχύσεων ανάλογων προς το μέγεθος των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Τα πέντε κράτη μέλη στα οποία επικεντρώθηκε ο έλεγχός μας προτίμησαν κατά κανόνα τη θέσπιση απλών ρυθμίσεων και την ευρεία κατανομή των κονδυλίων (σημεία 63 -71).

86 Η παραγωγή γάλακτος έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον και το κλίμα. Ο τελευταίος από τους πέντε κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς (που εγκρίθηκε από την Επιτροπή το 2016) έλαβε υπόψη ορισμένες παραμέτρους που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα, αλλά οι διαθέσιμες επί του παρόντος πληροφορίες δεν επαρκούν για την αξιολόγηση του αντικτύπου των σχετικών μέτρων. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η Επιτροπή, κατά την κατάρτιση οποιουδήποτε από τους άλλους τέσσερις κανονισμούς, είχε λάβει υπόψη ή αξιολογήσει τις δυνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και το κλίμα (σημεία 52 -54).

87 Τα χρόνια που προηγήθηκαν της διατάραξης της αγοράς της περιόδου 2014-2016, οι κτηνοτρόφοι σε ορισμένα κράτη μέλη αύξησαν σημαντικά την παραγωγή γάλακτος, εκμεταλλευόμενοι τις υψηλότερες τιμές, και συνέχισαν να την αυξάνουν ακόμη και όταν άρχισε η πτώση των τιμών. Στους κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς της για την παροχή στήριξης ρευστότητας στους γαλακτοπαραγωγούς, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τους εγγενείς σε αυτές τις καταστάσεις ηθικούς κινδύνους (σημεία 55 -57).

Σύσταση 2 – Να βελτιωθούν η κατάρτιση του προϋπολογισμού και η στόχευση των μέτρων

Προκειμένου να εξασφαλίσει αποδοτικότερη χρήση των δημόσιων πόρων, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να καθορίσει κατώτατα όρια για την ανάλυση δυνητικά σημαντικών διαταράξεων της αγοράς·
- β) να είναι έτοιμη να αναλύσει τον πιθανό αντίκτυπο μιας διατάραξης της αγοράς στον γαλακτοκομικό τομέα, λαμβάνοντας υπόψη τη σταθεροποιητική επίδραση

της υφιστάμενης στήριξης, και, εάν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι απαιτείται έκτακτη στήριξη, να συνδέσει τη στήριξη με σαφείς στόχους και τιμές-στόχο.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2022

88 Λόγω της πολυπλοκότητας των κανόνων και των διαθέσιμων πόρων στον προϋπολογισμό της ΚΓΠ, το αποθεματικό για κρίσεις στον γεωργικό τομέα δεν χρησιμοποιήθηκε κατά τη διατάραξη της αγοράς την περίοδο 2014-2016. Η Επιτροπή έχει προτείνει αλλαγές, προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος του αποθεματικού κρίσεων στο πλαίσιο μελλοντικών κρίσεων (σημεία **75** και **76**). Επιπλέον, από το 2018, ο κανονισμός Omnibus προβλέπει τη δυνατότητα χρήσης τομεακών εργαλείων σταθεροποίησης του εισοδήματος. Τον Δεκέμβριο του 2020, εντοπίσαμε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης που παρείχαν στήριξη για εργαλεία σταθεροποίησης του εισοδήματος. Ωστόσο, κανένα από τα εργαλεία αυτά δεν εφαρμοζόταν στην πράξη (σημείο **73**).

89 Στο πλαίσιο των αξιολογήσεων που διενεργήθηκαν μετά τη διατάραξη της αγοράς, εξήχθησαν ορισμένα γενικά συμπεράσματα σχετικά με τα έκτακτα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ, και έκτοτε η Επιτροπή έλαβε μέτρα για τη βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κρίσεων. Ωστόσο, δεν αποτίμησε επαρκώς τις συνέπειες των ρυθμίσεων των κρατών μελών. Θεωρούμε ότι μια τέτοια ανάλυση θα μπορούσε να οδηγήσει την εξαγωγή σημαντικών συμπερασμάτων και διδαγμάτων και, ως εκ τούτου, να βελτιώσει το επίπεδο ετοιμότητας σε τυχόν μελλοντικές διαταράξεις της αγοράς (σημεία **72** -**79**).

Σύσταση 3 – Να ενισχυθεί η ετοιμότητα για την αντιμετώπιση μελλοντικών διαταράξεων της αγοράς

Προκειμένου να αντλήσει διδάγματα από τη διατάραξη της αγοράς την περίοδο 2014-2016 και να τα αξιοποιήσει για να προετοιμαστεί καλύτερα για το μέλλον, η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει τις επιπτώσεις των διαφόρων μοντέλων χορήγησης έκτακτων ενισχύσεων στη συμπεριφορά και στη ρευστότητα των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής, καθώς και στη σταθεροποίηση της αγοράς και στο περιβάλλον, όπως επίσης και τον ρόλο της διαχείρισης κινδύνων από τους παραγωγούς και τις γαλακτοκομικές μονάδες, και στη συνέχεια να δημοσιεύσει τις διαπιστώσεις της.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2024

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 19 Μαΐου 2021.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne

Πρόεδρος

Παράρτημα – Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί σχετικά με έκτακτα μέτρα στήριξης στον τομέα του γάλακτος

Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός της Επιτροπής	Σκοπός	Δαπάνη της ΕΕ για τους παραγωγούς γάλακτος	Δαπάνη της ΕΕ ανά τόνο γάλακτος που παραδόθηκε σε γαλακτοκομικές μονάδες στο οικείο κράτος μέλος ⁽¹⁾	Πρόσθετη εθνική στήριξη (συμπληρωματική ενίσχυση)	Χρονοδιάγραμμα ⁽²⁾
1263/2014	Προσωρινή έκτακτη ενίσχυση στους παραγωγούς γάλακτος της Εσθονίας, της Λετονίας και της Λιθουανίας	28,6 εκατ. ευρώ	10,3 ευρώ/τόνο	Έως και 100 %	26.11.2014 – 30.4.2015
1370/2014	Προσωρινή έκτακτη ενίσχυση στους παραγωγούς γάλακτος της Φινλανδίας	10,7 εκατ. ευρώ	4,7 ευρώ/τόνο	Έως και 100 %	19.12.2014 – 31.5.2015
2015/1853	Προσωρινή έκτακτη ενίσχυση στους παραγωγούς στον τομέα της κτηνοτροφίας	308,3 εκατ. ευρώ (*)	2,2 ευρώ/τόνο	Έως και 100 %	15.10.2015 – 30.6.2016
2016/1612	Ενίσχυση για μείωση της παραγωγής γάλακτος	108,7 εκατ. ευρώ (**)	0,8 ευρώ/τόνο	Άνευ αντικείμενου	8.9.2016 – 30.9.2017

Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός της Επιτροπής	Σκοπός	Δαπάνη της ΕΕ για τους παραγωγούς γάλακτος	Δαπάνη της ΕΕ ανά τόνο γάλακτος που παραδόθηκε σε γαλακτοκομικές μονάδες στο οικείο κράτος μέλος ⁽¹⁾	Πρόσθετη εθνική στήριξη (συμπληρωματική ενίσχυση)	Χρονοδιάγραμμα ⁽²⁾
2016/1613	Έκτακτη ενίσχυση προσαρμογής σε παραγωγούς γάλακτος και σε κτηνοτρόφους σε άλλους τομείς της κτηνοτροφίας	281,1 εκατ. ευρώ (*)	2,0 ευρώ/τόνο	Έως και 100 %	8.9.2016 – 30.9.2017
Σύνολο		737,3 εκατ. ευρώ	5,2 ευρώ/τόνο	357,8 εκατ. ευρώ	

(*) Δαπάνες μόνο στον τομέα του γάλακτος. Το συνολικό διαθέσιμο ποσό για όλους τους κλάδους της κτηνοτροφίας ανήλθε σε 420 εκατομμύρια ευρώ βάσει του κανονισμού 2015/1853 και σε 350 εκατομμύρια ευρώ βάσει του κανονισμού 2016/1613.

(**) Δαπάνες επί του διαθέσιμου συνολικού ποσού των 150 εκατομμυρίων ευρώ.

⁽¹⁾ Περιλαμβάνει τη συνολική ποσότητα γάλακτος που παραδόθηκε σε γαλακτοκομικές μονάδες το 2013 στα οικεία κράτη μέλη, και από γεωργούς που δεν έλαβαν στήριξη από την ΕΕ.

⁽²⁾ Από την ημερομηνία δημοσίευσης του κανονισμού έως την προθεσμία καταβολής των ενισχύσεων στους δικαιούχους.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΑΓΣ: Αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη

ΓΔ AGRI: Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

ΔΓΛΠ: Δίκτυο Γεωργικής Λογιστικής Πληροφόρησης

ΚΓΠ: Κοινή γεωργική πολιτική

FAO (UN Food and Agriculture Organization): Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών

ΜΜΟ: Παρατηρητήριο της αγοράς γάλακτος

Γλωσσάριο

Άμεσες ενισχύσεις: Γεωργικές ενισχύσεις, συνήθως στρεμματικές, που καταβάλλονται απευθείας στους γεωργούς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων.

Γαλακτοκομικά προϊόντα: Το γάλα και τα προϊόντα που παράγονται από γάλα, όπως το βούτυρο, το τυρί και το γάλα σε σκόνη.

Δίκτυο Γεωργικής Λογιστικής Πληροφόρησης: Εργαλείο που βασίζεται στις έρευνες των κρατών μελών για τις εμπορικές εκμεταλλεύσεις, το οποίο χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση των επιπέδων εισοδήματος των γεωργών στην ΕΕ και τον προσδιορισμό του αντικτύπου της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία: Πρόκειται για τα πέντε βασικά ταμεία της ΕΕ που από κοινού στηρίζουν την οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη την ΕΕ και τα οποία είναι: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

Ινστιτούτο Thünen: Γερμανικό ερευνητικό ινστιτούτο που υπάγεται στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Τροφίμων και Γεωργίας.

Ισοδύναμο γάλακτος: Μονάδα μέτρησης της ισοδύναμης ποσότητας ρευστού πλήρους γάλακτος που χρησιμοποιείται σε γαλακτοκομικά προϊόντα, όπως το συμπυκνωμένο γάλα / γάλα θερμικής επεξεργασίας, το γάλα σε σκόνη, το γιαούρτι, η κρέμα γάλακτος, η καζεΐνη, το αποκορυφωμένο γάλα και ο ορός γάλακτος.

Καθαρή προστιθέμενη αξία γεωργικής εκμετάλλευσης: Δείκτης που χρησιμοποιείται στο ΔΓΛΠ για την περιγραφή της συνολικής αξίας παραγωγής μιας εκμετάλλευσης, συμπεριλαμβανομένων των επιδοτήσεων, μετά την αφαίρεση της απόσβεσης και της αξίας των αγαθών και υπηρεσιών που καταναλώνονται κατά τη διαδικασία παραγωγής. Πρόκειται για το ποσό που είναι διαθέσιμο για την πληρωμή όλων των πάγιων συντελεστών παραγωγής μιας γεωργικής εκμετάλλευσης (γη, εργασία και κεφάλαιο), ιδίων ή εξωτερικών.

Καθαρό εισόδημα γεωργικής εκμετάλλευσης: Δείκτης του ΔΓΛΠ, ο οποίος περιγράφει το διαθέσιμο ποσό για την καταβολή αμοιβής στους συντελεστές παραγωγής της εκμετάλλευσης. Υπολογίζεται αφαιρώντας τους μισθούς, τα μισθώματα και τους τόκους που καταβάλλει ο κάτοχος από την καθαρή προστιθέμενη αξία της γεωργικής εκμετάλλευσης και προσθέτοντας το υπόλοιπο επιδοτήσεων και φόρων επενδύσεων.

Κατ' εξουσιοδότηση πράξη (κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός): Νομικά δεσμευτική πράξη που εκδίδει η Επιτροπή, εάν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν προβάλουν αντιρρήσεις, για τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων μιας νομοθετικής πράξης της ΕΕ, παραδείγματος χάριν με την αποσαφήνιση εκτελεστικών μέτρων.

Φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης: Κατάσταση σύμφωνα με την οποία η δραστηριότητα θα είχε πραγματοποιηθεί και χωρίς δημόσια στήριξη.

Χρηματοδοτικό μέσο: Χρηματοδοτική στήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ υπό τη μορφή επενδύσεων μετοχικού ή οιονεί μετοχικού κεφαλαίου, δανείων ή εγγυήσεων ή άλλων μέσων επιμερισμού κινδύνου.

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ:
«ΕΚΤΑΚΤΗ ΣΤΗΡΙΞΗ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥΣ ΓΑΛΑΚΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΤΗΝ
ΠΕΡΙΟΔΟ 2014-2016 ΠΕΡΙΘΩΡΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ
ΜΕΛΛΟΝ»**

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η Επιτροπή έχει επίγνωση της οικονομικής και κοινωνικής σημασίας του ευρωπαϊκού γαλακτοκομικού τομέα και αποδίδει μεγάλη σημασία στην ανάγκη στήριξής του σε περιόδους δυσκολιών.

Ο γαλακτοκομικός τομέας αντιμετώπισε σοβαρή διατάραξη της αγοράς κατά τα έτη 2014-2016. Η παραγωγή γάλακτος αυξήθηκε στην ΕΕ, στις Ηνωμένες Πολιτείες και στη Νέα Ζηλανδία το 2014 και το 2015, λόγω των συμφερουσών τιμών και τις ευνοϊκών καιρικών συνθηκών, ενώ η αύξηση της εγχώριας κατανάλωσης και των εξαγωγών μόλις που απορρόφησε το ήμισυ του όγκου αυτού (κυρίως λόγω της επιβράδυνσης των εισαγωγών στην Κίνα και της θέσπισης της ρωσικής απαγόρευσης εισαγωγών).

Η Επιτροπή διενήργησε συνεχή και διεξοδική παρακολούθηση της κατάστασης της αγοράς, διοργανώνοντας εβδομαδιαίες συνεδριάσεις της επιτροπής για την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών (με εκπροσώπους των κρατών μελών) και μηνιαίες συνεδριάσεις του οικονομικού συμβουλίου του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος (με εμπειρογνώμονες της αγοράς). Σε εσωτερικό επίπεδο, η Επιτροπή συγκρότησε πολυτομεακές ειδικές ομάδες για την αξιολόγηση της επικρατούσας κατάστασης και τον σχεδιασμό των καταλληλότερων μέτρων.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κινητοποίησε όλα τα δυνατά μέσα που διέθεσε ο νομοθέτης, συμπεριλαμβανομένης της παρέμβασης στην αγορά (δημόσια παρέμβαση και ενίσχυση για ιδιωτική αποθεματοποίηση), των έκτακτων μέτρων, της ευελιξίας στις άμεσες ενισχύσεις και των ενισχύσεων αγροτικής ανάπτυξης, ή της προώθησης. Όλα αυτά τα μέτρα εφαρμόστηκαν με τη στήριξη και υπό τον έλεγχο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

III. Η Επιτροπή προσκόμισε πολλά αποδεικτικά στοιχεία της ενδελεχούς ανάλυσης αγοράς και πολιτικής που πραγματοποιήθηκε ώστε να προσδιοριστούν τα πλέον αποτελεσματικά και αποδοτικά μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν.

Η Επιτροπή πραγματοποίησε αναλύσεις σχετικά με τις κύριες αιτίες της κρίσης και τις επιπτώσεις στα περιθώρια των παραγωγών γάλακτος και πρότεινε κατάλληλα μέτρα για την αγορά, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών επιπτώσεων καθενός από αυτά. Υπό το πρίσμα της διαθεσιμότητας δημοσιονομικών πόρων, η επιλογή των μέτρων έγινε με βάση την καλύτερη σχέση κόστους/οφέλους. Κατά περίπτωση, η κατανομή των κονδυλίων στα κράτη μέλη πραγματοποιήθηκε με συνδυασμό αντικειμενικών κριτηρίων, όπως ο όγκος της παραγωγής, ο αντίκτυπος στις τιμές ή η εξάρτηση από τη ρωσική αγορά.

V. Η εφαρμογή έκτακτων μέτρων από την Επιτροπή βασίστηκε σε αποδεικτικά στοιχεία. Κανένα μέτρο δεν εγκρίθηκε εάν δεν μπορούσε να αποδειχθεί η διατάραξη της αγοράς με αξιόπιστα στοιχεία. Αυτό εξηγεί τη σταδιακή εφαρμογή των μέτρων κατά τη διάρκεια των ετών 2014 έως 2016.

VI. Η Επιτροπή εκτίμησε τις επιπτώσεις της κρίσης σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών. Οι κανόνες για τα έκτακτα μέτρα στήριξης στον τομέα του γάλακτος παρείχαν μεγάλο περιθώριο ελιγμών στα κράτη μέλη ώστε να κατευθύνουν καλύτερα τη στήριξη στους τομείς που πλήττονται περισσότερο στην επικράτειά τους.

VII. Από το 2018, ο κανονισμός Omnibus¹ θέσπισε σημαντικές βελτιώσεις για τους κανόνες εφαρμογής των εργαλείων διαχείρισης κινδύνων. Σε αυτά περιλαμβάνεται η δυνατότητα τομεακών εργαλείων σταθεροποίησης του εισοδήματος, καθώς και η ενίσχυση της δημόσιας χρηματοδοτικής στήριξης των εν λόγω εργαλείων. Τον Δεκέμβριο 2020, προγραμματίστηκαν εργαλεία σταθεροποίησης εισοδήματος σε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης. Αν και κανένα τέτοιο εργαλείο δεν εφαρμοζόταν στην πράξη, οι διαδικασίες τροποποίησης του προγράμματος ήταν σε εξέλιξη προκειμένου να αξιοποιηθούν οι νέες δυνατότητες προγραμματισμού.

VIII. Η Επιτροπή συγκέντρωσε και ενοποίησε τις κοινοποιήσεις που έλαβε από τα κράτη μέλη όσον αφορά τα μέτρα που εφαρμόζονται στην επικράτειά τους. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, κρίθηκε σκοπιμότερο τα κράτη μέλη να αξιολογήσουν την αποτελεσματικότητα των μέτρων τους.

IX.1) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1 και συμφωνεί ως προς τη δυνατότητα να εξεταστούν οι επιπτώσεις της στήριξης της ΕΕ όσον αφορά τις διαταράξεις της αγοράς με ολιστικό τρόπο, καθώς και να εξεταστούν διασφαλίσεις για την αποφυγή του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης.

IX.2) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση 2 και θα συνεκτιμήσει τη σταθεροποιητική επίδραση της άμεσης στήριξης κατά την αξιολόγηση των διαταράξεων της αγοράς και θα θέσει πιο περιοριστικούς όρους/στόχους όταν και αν εφαρμοστούν περαιτέρω έκτακτα μέτρα στήριξης.

Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να προκαθοριστούν κατώτατα όρια για τον χαρακτηρισμό των διαταράξεων της αγοράς.

XI.3) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 3 και θα αναλύσει τις επιπτώσεις των διαφόρων μοντέλων χορήγησης έκτακτων ενισχύσεων στη συμπεριφορά και τη ρευστότητα των εκμεταλλεύσεων γαλακτοπαραγωγής, καθώς και στη σταθεροποίηση της αγοράς και στο περιβάλλον, όπως επίσης και τον ρόλο της διαχείρισης κινδύνων από τους παραγωγούς και τις γαλακτοκομικές μονάδες.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

15. Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) προσφέρει διάφορα εργαλεία στήριξης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που έχουν χαρακτήρα σταθεροποίησης εισοδήματος και δεν υπόκεινται σε κινδύνους της αγοράς. Οι γαλακτοπαραγωγοί μπορούν να συμμετέχουν σε αυτά τα καθεστώτα στήριξης της ΚΓΠ.

Συγκεκριμένα, πρόκειται για άμεσες ενισχύσεις (συμπεριλαμβανομένης της προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης) και εργαλεία στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης που αποζημιώνουν τους γεωργούς για το διαφυγόν εισόδημα και το κόστος που προκύπτει (στήριξη προς γεωργούς σε περιοχές με φυσικούς περιορισμούς στην παραγωγή, εάν υπάρχει τέτοιος καθορισμός περιοχών, στήριξη γεωργών σε περιοχές Natura 2000, στήριξη γεωργο-

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/2393 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2017, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 (ΕΕ L 350 της 29.12.2017, σ. 15).

περιβαλλοντικο-κλιματικών δεσμεύσεων, πρακτικών βιολογικής γεωργίας και πρακτικών καλής μεταχείρισης των ζώων). Επίσης, οι περισσότεροι από αυτούς τους τύπους εισοδήματος δεν επηρεάζονται από κινδύνους παραγωγής.

Η στήριξη των επενδύσεων αγροτικής ανάπτυξης μπορεί επίσης να αυξήσει τις ταμειακές εισροές των γεωργικών επιχειρήσεων, αλλά κεφαλαιοποιείται σε υλικά στοιχεία ενεργητικού τα οποία πρέπει να εξακολουθήσουν να εκπληρώνουν τον αρχικό τους σκοπό για τουλάχιστον πέντε έτη.

22. Οι συνολικές δαπάνες για την παρέμβαση και την ιδιωτική αποθεματοποίηση κατά την περίοδο 2015-2019 ανήλθαν σε 176,2 εκατ. EUR, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 0,07 % του κύκλου εργασιών του γαλακτοκομικού τομέα για την εν λόγω περίοδο.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

33. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το αποτέλεσμα του οικονομικού συμβουλίου του παρατηρητηρίου της αγοράς γάλακτος απευθύνεται κυρίως σε επιχειρήσεις του γαλακτοκομικού τομέα, προκειμένου να προσαρμόσουν τις αποφάσεις τους όσον αφορά την παραγωγή/την επιχειρηματική δραστηριότητα στις επικρατούσες συνθήκες και προοπτικές της αγοράς. Ρόλος του είναι να ενημερώνει, όχι όμως να κατευθύνει τις αποφάσεις πολιτικής.

Η απόδειξη των διακυμάνσεων της προσφοράς, της ζήτησης και των τιμών δεν θα πρέπει κατ' ανάγκη να οδηγεί σε αυτόματη παρέμβαση, μέσω μέτρων που λειτουργούν ως δίκτυ ασφαλείας ή με άλλο τρόπο. Αντ' αυτού, η αντιμετώπιση των εν λόγω διακυμάνσεων θα πρέπει να επαφίεται στους φορείς της αγοράς μέσω κατάλληλων προσαρμογών της οικείας παραγωγής τους. Μόνο στην περίπτωση που οι διακυμάνσεις οξύνουν την ένταση και τον αντίκτυπο, δημιουργώντας τον κίνδυνο πρόκλησης σημαντικών διαταράξεων της αγοράς από τον ίδιο τον φορέα, προκύπτουν προς εξέταση τα εν λόγω επίσημα μέτρα για το δίκτυ ασφαλείας.

37. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι παραδόσεις γάλακτος στην ΕΕ αυξήθηκαν κατά 4,7 % κατά την περίοδο Ιανουαρίου-Απριλίου 2016, γεγονός που αποτελεί σημαντική αύξηση, με λίγες ενδείξεις επιβράδυνσης.

38. Αυτό το επίπεδο ενίσχυσης ισοδυναμεί με 0,3 % περίπου της παραγωγής του γαλακτοκομικού τομέα της ΕΕ. Αν και σε πολύ μικρή κλίμακα, έστειλε ένα ισχυρό μήνυμα για την ανάγκη μείωσης της παραγωγής, υποστηριζόμενο από ένα οικονομικό κίνητρο για την ενεργοποίηση αυτής της μείωσης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι μια ακριβής και αξιόπιστη εκτίμηση σχετικά με το πόσο μπορεί να αυξηθεί η τιμή του γάλακτος ανάλογα με τη μείωση της παραγωγής γάλακτος είναι εξαιρετικά δύσκολη και θα μπορούσε να στείλει εσφαλμένα μηνύματα, λόγω των πολλαπλών εξωγενών μεταβλητών που επηρεάζουν τις τιμές.

40. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατά τον σχεδιασμό και την ανακοίνωση του μέτρου (τον Ιούλιο του 2016), δεν υπήρχαν ενδείξεις βελτίωσης των τιμών. Οι τιμές του γάλακτος στην ΕΕ άρχισαν να βελτιώνονται τον Αύγουστο του 2016 (οι πληροφορίες ήταν διαθέσιμες μόνο στα τέλη Σεπτεμβρίου 2016).

42. Η Επιτροπή έκρινε ότι το καθεστώς μείωσης της παραγωγής γάλακτος ήταν λυσιτελές, καθώς: παρέσχε χρηματοδοτική στήριξη σε γεωργούς που αντιμετωπίζουν δυσκολίες ανταμείβοντας όσους προσαρμόσαν την προσφορά στη ζήτηση, συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στην αποτελεσματική επανεξισορρόπηση της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων της ΕΕ

και, ως έμμεση συνέπεια της τελευταίας, επηρέασε την ανάκαμψη της τιμής του γάλακτος κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2016.

Η περιορισμένη κλίμακα των μέτρων όσον αφορά τις δαπάνες ήταν σαφώς περιορισμός της ικανότητάς τους να οδηγήσουν σε ανάκαμψη των τιμών. Είναι σαφές ότι ένα πολύ υψηλότερο επίπεδο δαπανών θα είχε πιθανότατα μεγαλύτερο αντίκτυπο, αλλά με κόστος από πλευράς πόρων. Ωστόσο, έδωσαν σημαντικά μηνύματα στην αγορά σχετικά με την κατεύθυνση της πολιτικής και την ανάγκη περιορισμού της μείωσης της παραγωγής με αναλογικό, ευέλικτο και οικονομικό τρόπο.

43. Οι γεωργοί μπορούν, εκτός από τη μείωση του μεγέθους του κοπαδιού, να μειώσουν περαιτέρω την παραγωγή με άλλα μέσα, π.χ. λιγότερες ζωοτροφές, καθυστέρηση της σφαγής των λιγότερο παραγωγικών αγελάδων, λιγότερη χρήση λιπασμάτων σε συστήματα χορτονομής, χορήγηση γάλακτος σε μόσχους κ.λπ.

48. Η Επιτροπή πραγματοποίησε αναλύσεις σχετικά με τις κύριες αιτίες της κρίσης και τις επιπτώσεις στα περιθώρια των παραγωγών γάλακτος και πρότεινε κατάλληλα μέτρα για την αγορά, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών επιπτώσεων καθενός από αυτά. Υπό το πρίσμα της διαθεσιμότητας δημοσιονομικών πόρων, η Επιτροπή επέλεξε τα μέτρα με βάση την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

49. Η Επιτροπή έκρινε ότι η κατανομή του διαθέσιμου προϋπολογισμού στα διάφορα κράτη μέλη έπρεπε να είναι σε μεγάλο βαθμό ανάλογη προς το μέγεθος του γαλακτοκομικού τομέα τους. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η συνολική παραγωγή γάλακτος (εκτιμώμενη ως πραγματική παραγωγή γάλακτος στο πλαίσιο της ποσόστωσης) είχε ιδιαίτερη βαρύτητα.

50. Η Επιτροπή θεώρησε επαρκή καθοδήγηση την αναφορά στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1853² σε «στήριξη των παραγωγών στους τομείς της κτηνοτροφίας που υφίστανται τη σοβαρότερη μείωση των τιμών, τις άμεσες επιπτώσεις από την παράταση της απαγόρευσης εισαγωγών εκ μέρους της Ρωσίας και τον αντίκτυπο της ξηρασίας στις καλλιέργειες κτηνοτροφικών φυτών». Τελικά, εναπόκειται στα κράτη μέλη να ενισχύσουν τη στόχευση της ενίσχυσης στους πλέον πληγέντες γεωργούς.

Αυτό συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και τη διεύρυνση των γνώσεων των αρχών των κρατών μελών σχετικά με τους γεωργούς που πλήττονται περισσότερο και, ακολούθως, την ευελιξία τους όσον αφορά τη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων.

52. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εξωτερικοί παράγοντες της γαλακτοπαραγωγής είναι πολυδιάστατοι και τα περιβαλλοντικά οφέλη υπερτερούν σε μεγάλο βαθμό των αρνητικών επιπτώσεων. Επιπλέον, διάφορες μελέτες καταλήγουν σε συμπεράσματα σχετικά με τα οφέλη της εντατικής γαλακτοπαραγωγής όσον αφορά τις σχετικές εκπομπές. Πράγματι, μπορούν να επιτευχθούν περισσότερα (γάλα) με λιγότερα (εκπομπές). Σύμφωνα με το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SWD(2021)115) σχετικά με την κλιματική αλλαγή και τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου:

- Το 2018, το 44 % των γεωργικών εκπομπών εκτός CO₂ της ΕΕ των 28 σχετίζονταν με την εντερική ζύμωση των μηρυκαστικών (μεθάνιο—CH₄), αλλά η αναφορά της έντασης εκπομπών στη σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (UNFCCC) δείχνει ότι οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου ανά μονάδα

² Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2015/1853 της Επιτροπής, της 15ης Οκτωβρίου 2015, για τη χορήγηση προσωρινής έκτακτης ενίσχυσης στους παραγωγούς στους τομείς της κτηνοτροφίας (ΕΕ L 271 της 16.10.2015, σ. 25).

παραγωγής μειώθηκαν ελαφρώς για ορισμένα γεωργικά συστήματα, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων γαλακτοπαραγωγής.

- Όσον αφορά τις τεχνολογικές καινοτομίες, η χρήση γενετικά βελτιωμένων σπόρων ή ζώων είναι αρκετά συνήθης σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και η χρήση σπέρματος προσδιορισμένου φύλου και θερμοκηπίων και κτηνοτροφικών κτιρίων με ελεγχόμενες συνθήκες περιβάλλοντος. Για παράδειγμα, στον γαλακτοκομικό τομέα η μέση απόδοση γάλακτος στην ΕΕ αυξήθηκε κατά 67 % από το 1990, επιτρέποντας αύξηση της παραγωγής κατά 5 %, ενώ ο αριθμός των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής μειώθηκε κατά περίπου 40 %, συμβάλλοντας σημαντικά στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην Ευρώπη από το 1990.

54. Η ποικιλία των δραστηριοτήτων που επιλέγουν τα κράτη μέλη αντικατοπτρίζει τις ιδιαίτερες συνθήκες, προτιμήσεις και επιλογές πολιτικής τους, καθώς και τους αντίστοιχους περιορισμούς μιας προσέγγισης «ενιαίας αντιμετώπισης». Αντικατοπτρίζει επίσης τα πλεονεκτήματα της προσέγγισης της επικουρικότητας στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τα μέτρα στις δικές τους συνθήκες.

60. Τα επίπεδα παραγωγής των μεμονωμένων γαλακτοπαραγωγών παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις για διάφορους λόγους, τόσο σε καλές όσο και σε κακές συνθήκες της αγοράς. Αυτό που είναι σημαντικό στο πλαίσιο της απότομης επιδείνωσης των αγορών είναι να σταλεί μήνυμα στους παραγωγούς ότι η παραγωγή θα πρέπει να προσαρμοστεί και να παρασχεθεί κατάλληλη στήριξη όπου αυτό είναι εφικτό. Η Επιτροπή έκρινε ότι δεν ήταν πρακτικός ο εντοπισμός των γεωργών που θα είχαν παύσει ούτως ή άλλως την παραγωγή τους και ότι οποιαδήποτε πραγματική μείωση της παραγωγής θα συνέβαλε στη σταθεροποίηση της αγοράς. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να είναι επιλέξιμοι για ενωσιακή ενίσχυση (εντός των ορίων και των προϋποθέσεων που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 2016/1612)³.

61. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1612, τα κράτη μέλη έπρεπε να ελέγξουν αν «η μείωση των παραδόσεων αγελαδινού γάλακτος, για την οποία καταβάλλεται η ενίσχυση της Ένωσης, έχει πράγματι πραγματοποιηθεί». Ως εκ τούτου, οι μεταφορές κοπαδιών μεταξύ γεωργών χωρίς πραγματική μείωση της παραγωγής γάλακτος θα έπρεπε να έχουν εντοπιστεί από τα κράτη μέλη και αποκλειστεί από τη στήριξη· για τις μεταφορές αυτές θα ακολουθηθούν οι συνήθεις διαδικασίες εκκαθάρισης των λογαριασμών.

73. Οι κανόνες για τα εργαλεία διαχείρισης κινδύνων τροποποιήθηκαν σημαντικά κατά την περίοδο 2014-2020 προκειμένου να βελτιωθεί η λειτουργία και η ευκολία εφαρμογής των καθεστώτων και να καταστούν ελκυστικότερα για τους γεωργούς.

Ο κανονισμός Omnibus του 2018⁴ μετέβαλε ριζικά τη λειτουργία της στήριξης του εργαλείου σταθεροποίησης εισοδήματος διευκολύνοντας τη δημιουργία και τη διατήρηση του μετοχικού κεφαλαίου του ταμείου αλληλοβοήθειας (κεντρικό στοιχείο της δημιουργίας ενός εύρωστου ταμείου) με τη δυνατότητα χρήσης δημόσιας στήριξης για τη δημιουργία του αρχικού μετοχικού κεφαλαίου και τη συμπλήρωση των ετήσιων πληρωμών προς το ταμείο.

³ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2016/1612 της Επιτροπής, της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, σχετικά με την παροχή ενίσχυσης για τη μείωση της παραγωγής γάλακτος C/2016/5681 (ΕΕ L 242 της 9.9.2016, σ. 4).

⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/2393, άρθρο 1 παράγραφος 19, που προσθέτει το άρθρο 39α στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1305/2013.

Αυτό προστίθεται στη δυνατότητα επιδότησης των αντισταθμιστικών ενισχύσεων που καταβάλλουν τα ταμεία αλληλοβοήθειας στους συμμετέχοντες γεωργούς.

Το καθεστώς κατέστη επίσης οικονομικότερο για τους γεωργούς και προέβλεπε καλύτερο επίπεδο διασφάλισης του εισοδήματος: το ελάχιστο όριο απώλειας μειώθηκε από 30 % σε 20 %. Το ποσοστό στήριξης (μερίδιο των δημόσιων πόρων για την πληρωμή των εξόδων των ταμείων αλληλοβοήθειας) αυξήθηκε από 65 % σε 70 %. Από τον Δεκέμβριο του 2020, το ίδιο ελάχιστο όριο ισχύει για τα μη τομεακά εργαλεία σταθεροποίησης του εισοδήματος⁵.

Το 2020, σε ολόκληρη την ΕΕ, προγραμματίστηκαν εργαλεία σταθεροποίησης εισοδήματος σε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης, αλλά δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη. Ωστόσο, και στις δύο περιπτώσεις, οι διαδικασίες τροποποίησης του προγράμματος βρίσκονταν σε εξέλιξη το 2020, προκειμένου να αξιοποιηθούν οι νέες δυνατότητες προγραμματισμού.

77. Εκτός από τα μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο του ΕΕΣ, στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων για την αντιμετώπιση της έξαρσης της νόσου COVID-19, ο κανονισμός για το ΕΓΤΑΑ τροποποιήθηκε⁶ προκειμένου να καταστεί δυνατή η παροχή έκτακτης προσωρινής στήριξης (με τη μορφή κατ' αποκοπή ποσών) στους γεωργούς και τις ΜΜΕ που επλήγησαν ιδιαίτερα από την κρίση της νόσου COVID-19 και να διασφαλιστεί η συνέχεια της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας.

78. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η μελέτη των Wageningen Economic Research και Ecorys⁷ περιελάμβανε περιπτώσιολογική μελέτη ειδικά για την κρίση στον γαλακτοκομικό τομέα, η οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χειρίστηκε την κρίση στον γαλακτοκομικό τομέα της περιόδου 2014-2016 με ισορροπημένο τρόπο, αξιοποιώντας το ευρύ φάσμα μέσων και λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τα όρια αυτών των μέσων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

81. Η Επιτροπή θεωρεί ότι κατά τα έτη 2014-2016 πραγματοποιήθηκαν ενδεδειγμένες, συνεχείς και πολυτομεακές αναλύσεις και αξιολογήσεις και ότι αυτό συνέβαλε στην αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων, τα οποία παρείχαν σημαντική στήριξη στην ανάκαμψη του γαλακτοκομικού τομέα με ελάχιστο κόστος και με ευέλικτο και ρεαλιστικό τρόπο. Τα μέτρα συζητήθηκαν διεξοδικά με τα κράτη μέλη και έτυχαν της στήριξής τους.

82. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι τιμές του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (ΑΓΣ) παρουσίαζαν πτωτική τάση επί 18 μήνες προτού ξεκινήσει η δημόσια παρέμβαση. Με το μέσο αυτό αποφεύχθηκε η περαιτέρω επιδείνωση των τιμών του ΑΓΣ και, κατά συνέπεια, των τιμών του γάλακτος. Τα δημόσια αποθέματα ΑΓΣ διατηρήθηκαν έως ότου υπήρξε ανάκαμψη της αγοράς. Οι επικρατούσες χαμηλές τιμές ΑΓΣ είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην ικανότητα της Επιτροπής να πωλήσει τα αποθέματα παρέμβασης. Πρόκειται για μια κανονική εξέλιξη που συνδέεται με την αγορά και δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα του μέσου.

⁵ Βλ. άρθρο 39 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 παράγραφος 7 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/2220.

⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/872 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2020, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 (ΕΕ L 204 της 26.6.2020, σ. 1).

⁷ Έγγραφο Wageningen Economic Research και Ecorys – Αξιολόγηση για λογαριασμό της Επιτροπής, «Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector», 05.087713, Τελική έκθεση, Αύγουστος 2019.

Κατ' ουσίαν, η Επιτροπή κατόρθωσε να διαθέσει μεγάλο όγκο αποθεμάτων σ' ένα πλαίσιο ανόδου των τιμών της αγοράς.

83. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατά τον χρόνο σχεδιασμού του μέτρου, δεν υπήρχαν ενδείξεις μείωσης της παραγωγής. Εάν η παραγωγή άρχιζε να μειώνεται κατά τη διάρκεια του Ιουνίου 2016, τα αποδεικτικά στοιχεία για την εν λόγω μείωση θα μπορούσαν να καταστούν γνωστά μόνο στα μέσα Αυγούστου 2016.

Σύσταση 1 – Να βελτιωθεί ο τρόπος αντιμετώπισης ανισορροπιών της αγοράς στο μέλλον

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συνδεδεμένη στήριξη περιορίζεται σε τομείς που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες, προκειμένου να αποφευχθεί η κλιμάκωση αυτών των δυσκολιών που θα μπορούσαν να προκαλέσουν εγκατάλειψη της παραγωγής και να επηρεάσουν άλλα τμήματα της αλυσίδας εφοδιασμού ή τις συναφείς αγορές. Αυτό υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς και προϋποθέσεις για τον μετριασμό του κινδύνου στρέβλωσης της αγοράς. Ως εκ τούτου, η συνδεδεμένη στήριξη δεν αποτελεί μηχανισμό τόνωσης της παραγωγής.

Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του καθεστώτος, η Επιτροπή έχει πολύ περιορισμένο πεδίο δράσης μέσω της προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης όσον αφορά τον αριθμό των ζώων που κατέχουν οι γεωργοί σε περίπτωση κρίσης.

Η Επιτροπή έχει εξουσιοδοτηθεί να λαμβάνει μέτρα που αποσκοπούν στην αποτροπή του ενδεχομένου να θίγονται οι δικαιούχοι προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης από την ύπαρξη διαρθρωτικών ανισορροπιών της αγοράς σε έναν τομέα. Τα μέτρα αυτά μπορούν να παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα αποφασίζουν την καταβολή της εν λόγω στήριξης βάσει των παραγωγικών μονάδων για τις οποίες χορηγήθηκε στήριξη σε προηγούμενη περίοδο αναφοράς.

Σε ένα πιθανό σενάριο διατάραξης της αγοράς λόγω υπερπροσφοράς, η Επιτροπή θα εξετάσει τρόπους για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο η ύπαρξη συνδεδεμένων ενισχύσεων να επηρεάσει τις αναγκαίες προσαρμογές της παραγωγής. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα αξιολογήσει προσεκτικά τη δυνατότητα και τον χρονισμό για τη λήψη μέτρων, όπως αναφέρεται ανωτέρω.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

84. Η Επιτροπή πραγματοποίησε αναλύσεις σχετικά με τις κύριες αιτίες της κρίσης και τις επιπτώσεις στα περιθώρια των παραγωγών γάλακτος και πρότεινε κατάλληλα μέτρα για την αγορά, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών επιπτώσεων καθενός από αυτά. Υπό το πρίσμα της διαθεσιμότητας δημοσιονομικών πόρων, η Επιτροπή επέλεξε τα μέτρα με βάση την καλύτερη σχέση κόστους/οφέλους.

85. Η Επιτροπή διενήργησε συνεχή παρακολούθηση της αγοράς και διεξοδική και πολυτομεακή αξιολόγηση της κρίσης (συμπεριλαμβανομένης της συζήτησης των κατάλληλων μέτρων με τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο). Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, κρίθηκε σκοπιμότερο τα κράτη μέλη να εστιάσουν τη στήριξη στα διάφορα έκτακτα μέτρα. Η Επιτροπή θεώρησε επαρκή καθοδήγηση για τη στόχευση των μέτρων τις αναφορές που περιλαμβάνονται στις αιτιολογικές σκέψεις των διάφορων εκτελεστικών κανονισμών των έκτακτων μέτρων στήριξης στον τομέα του γάλακτος (π.χ. «παραγωγών

στους τομείς της κτηνοτροφίας που υφίστανται τη σοβαρότερη μείωση των τιμών, τις άμεσες επιπτώσεις από την παράταση της απαγόρευσης εισαγωγών εκ μέρους της Ρωσίας και τον αντίκτυπο της ξηρασίας στις καλλιέργειες κτηνοτροφικών φυτών» στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2015/1853 της Επιτροπής).

86. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η βιωσιμότητα (κατά την έννοια της στρατηγικής «Από το αγρόκτημα στο πιάτο»⁸, ιδίως οι περιβαλλοντικές και κλιματικές επιπτώσεις) δεν αποτελούσε στόχο των έκτακτων μέτρων που εγκρίθηκαν την περίοδο 2014-2016.

Σύσταση 2 – Να βελτιωθούν η κατάρτιση του προϋπολογισμού και η στόχευση των μέτρων

α) Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση.

Οι διαταράξεις της αγοράς είναι πολυδιάστατες και απρόβλεπτες, γεγονός που καθιστά αδύνατο και ανεπιθύμητο τον προκαθορισμό λειτουργικών κατώτατων ορίων που θα περιόριζαν κάθε ενδεχόμενο τρόπο ενέργειας εντός προκαθορισμένου πλαισίου. Οι διαταράξεις της αγοράς πρέπει να αντιμετωπίζονται σε ad hoc βάση και με ολιστική προσέγγιση.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Κατά την αξιολόγηση των διαταράξεων της αγοράς σε τομεακό επίπεδο μπορεί να ληφθεί υπόψη η σταθεροποιητική επίδραση της άμεσης στήριξης και μπορούν να καθοριστούν πιο περιοριστικοί όροι/στόχοι όταν και αν εφαρμοστούν περαιτέρω έκτακτα μέτρα στήριξης.

88. Το αποθεματικό για κρίσεις στον γεωργικό τομέα δεν χρησιμοποιήθηκε κατά τη διατάραξη της αγοράς την περίοδο 2014-2016 όχι μόνο λόγω της πολυπλοκότητας των κανόνων, αλλά και λόγω επαρκών διαθέσιμων πόρων στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Από το 2018, ο κανονισμός Omnibus βελτίωσε σημαντικά τους κανόνες εφαρμογής των εργαλείων διαχείρισης κινδύνων, μεταξύ άλλων με τη δυνατότητα χρήσης τομεακών εργαλείων σταθεροποίησης του εισοδήματος και την ενίσχυση της δημόσιας χρηματοδοτικής στήριξης των εργαλείων αυτών. Σύμφωνα με στοιχεία του Δεκεμβρίου 2020, τα εργαλεία σταθεροποίησης εισοδήματος προγραμματίστηκαν σε δύο προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης. Αν και κανένα τέτοιο εργαλείο δεν εφαρμοζόταν στην πράξη, τα προγράμματα τροποποιήθηκαν ώστε να αξιοποιηθούν οι νέες δυνατότητες.

89. Η Επιτροπή συγκέντρωσε και ενοποίησε τις κοινοποιήσεις που έλαβε από τα κράτη μέλη όσον αφορά τα μέτρα που εφαρμόζονται στην επικράτειά τους. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, κρίθηκε σκοπιμότερο τα κράτη μέλη να αξιολογήσουν την αποτελεσματικότητα των μέτρων τους. Ωστόσο, η Επιτροπή μπορεί να εξετάσει διεξοδικότερα τις ρυθμίσεις των κρατών μελών.

Σύσταση 3 – Να ενισχυθεί η ετοιμότητα για την αντιμετώπιση μελλοντικών διαταράξεων της αγοράς

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα εκπονήσει μελέτη για να συμβάλει στην άντληση διδαγμάτων από τη διατάραξη της αγοράς την περίοδο 2014-2016 όσον αφορά τις επιπτώσεις των διαφόρων έκτακτων μέτρων στη συμπεριφορά και τη ρευστότητα των εκμεταλλεύσεων

⁸ Από το αγρόκτημα στο πιάτο Μια στρατηγική για ένα δίκαιο, υγιές και φιλικό προς το περιβάλλον σύστημα τροφίμων, COM/2020/381 final, 20.5.2020.

γαλακτοπαραγωγής, καθώς και στη σταθεροποίηση της αγοράς και στο περιβάλλον, όπως επίσης και τον ρόλο της διαχείρισης κινδύνων από τους παραγωγούς και τις γαλακτοκομικές μονάδες σχετικά με τη διαχείριση κρίσεων.

Δεδομένου του χρόνου που απαιτείται για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και προς εξασφάλιση μιας μελέτης υψηλής ποιότητας, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι αναγκαίο να οριστεί ως ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης το 2024.

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι (Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων), του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Νικόλαος Μηλιώνης, Μέλος του ΕΕΣ.

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	15.5.2019
Επίσημη αποστολή του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλον ελεγχόμενο)	26.3.2021
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	19.5.2021
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής σε όλες τις γλώσσες	17.6.2021

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2021.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων. Γραφήματα 6 και 11: Τα εικονίδια δημιουργήθηκαν από την [Pixel perfect](#) μέσω του <https://flaticon.com>.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα [europa.eu](#), παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-6133-3	1977-5660	doi:10.2865/163090	QJ-AB-21-011-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5990-3	1977-5660	doi:10.2865/469760	QJ-AB-21-011-EL-Q

Έχοντας κορυφωθεί στις αρχές του 2014, οι μέσες τιμές παραγωγού γάλακτος άρχισαν εν συνεχεία να μειώνονται, έως τα μέσα του 2016 οπότε ξεκίνησαν να ανακάμπτουν.

Η ΚΓΠ περιλαμβάνει μια σειρά εργαλείων για την αντιμετώπιση διαφόρων διαταράξεων της αγοράς. Οι άμεσες ενισχύσεις διαδραματίζουν σταθεροποιητικό ρόλο, καθώς συνιστούν σταθερή πηγή εισοδήματος για τους γεωργούς. Το λεγόμενο «δίκτυ ασφαλείας» αποσκοπεί στη στήριξη των τιμών, με την προσωρινή απόσυρση από την αγορά των πλεονασμάτων γαλακτοκομικών προϊόντων. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να εγκρίνει έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση απειλών διατάραξης της αγοράς, κάτι που έπραξε μεταξύ 2014 και 2016.

Εξετάσαμε πόσο σωστά διαχειρίστηκαν η Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών την αντίδρασή τους στις διαταράξεις της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων την περίοδο 2014-2016. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είχαν λάβει γενικά μέτρα για να συνδράμουν τους γεωργούς κατά τη διάρκεια της διατάραξης της αγοράς, αλλά ότι η ανάλυση που πραγματοποίησαν ήταν ως επί το πλείστον ανεπαρκής ώστε να χρησιμεύσει ως βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το επίπεδο της απαιτούμενης στήριξης και τη στόχευσή της.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors