

Ειδική έκθεση

**Πρόκληση για την
πολλαπλή συμμόρφωση
εξακολουθούν να
αποτελούν η ενίσχυση της
αποτελεσματικότητάς της
αλλά και η απλούστευσή
της**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

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: @EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6037-6	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/433892	QJ-AB-16-026-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5975-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/642233	QJ-AB-16-026-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5989-9	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/57465	QJ-AB-16-026-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Ειδική έκθεση

**Πρόκληση για την
πολλαπλή συμμόρφωση
εξακολουθούν να
αποτελούν η ενίσχυση της
αποτελεσματικότητάς της
αλλά και η απλούστευσή
της**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών θεμάτων. 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, του οποίου προεδρεύει ο Phil Wynn Owen, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν το αρμόδιο για την έκθεση Μέλος, ο Νικόλαος Μηλιώνης, συνεπικουρούμενος από τους Ιουλία Παπαθεοδώρου, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, Kristian Sniter, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Robert Markus, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Daniela Jinaru, υπεύθυνη έργου, Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez και Michael Spang, ελεγκτές.



Από τα αριστερά: K. Sniter, Ι. Παπαθεοδώρου, Ν. Μηλιώνης, R. Markus, D. Jinaru.

Σημεία

Γλωσσάριο

I-IX **Σύνοψη**

1-10 **Εισαγωγή**

11-17 **Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου**

18-71 **Παρατηρήσεις**

18-36 **Τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να αξιολογήσει επαρκώς την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης**

22-27 Οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή έδιδαν μερική εικόνα της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης

28-33 Το επίπεδο μη συμμόρφωσης των γεωργών δεν ελήφθη υπόψη στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης που διενήργησε η Επιτροπή

34-36 Η Επιτροπή δεν ανέλυσε τα αίτια των παραβιάσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης ούτε τα μέσα για την αντιμετώπισή τους

37-71 **Το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω**

41-47 Οι διαδικασίες ελέγχου παρέμεναν πολύπλοκες

48-52 Το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές μείωσε τον διοικητικό φόρτο, ωστόσο αυτό θα μπορούσε να επηρεάσει την επίτευξη των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης σε ορισμένα κράτη μέλη

53-58 Ο οικολογικός προσανατολισμός πρόσθεσε ένα ακόμη επίπεδο ελέγχων σχετικά με τις υποχρεωτικές πρακτικές για την προστασία του περιβάλλοντος

59-64 Το συγκεκριμένο κόστος εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν έχει προσδιοριστεί ποσοτικώς σε ικανοποιητικό βαθμό

65-71 Η βάση για τον υπολογισμό των κυρώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης που επιβάλλονται στους γεωργούς σε όλη την ΕΕ δεν είναι αρκούντως εναρμονισμένη

72-79 Συμπεράσματα και συστάσεις

- Παράρτημα I — Πεδίο εφαρμογής των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, σύμφωνα με το παράρτημα II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
- Παράρτημα II — Κύριες αλλαγές στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης στο πλαίσιο της ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020
- Παράρτημα III — Τα ενδιαφερόμενα μέρη εξέφρασαν την ανάγκη για περαιτέρω απλούστευση
- Παράρτημα IV — Μελέτες περιπτώσεων που συμπεριελήφθησαν στην έρευνα που απεστάλη στους οργανισμούς πληρωμών

Απαντήσεις της Επιτροπής

ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης: Η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την εφαρμογή της πολιτικής στους τομείς της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης.

ΓΔ Περιβάλλοντος: Η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την πολιτική της ΕΕ που αφορά το περιβάλλον.

ΓΔ Υγείας και Ασφάλειας των τροφίμων: Η Γενική Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι αρμόδια για την τομεακή νομοθεσία που αφορά τη δημόσια υγεία, την υγεία των φυτών και των ζώων, καθώς και την καλή μεταχείριση των ζώων.

ΕΓΤΑΑ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

ΕΓΤΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων

Έλεγχος συμμόρφωσης: Επιτόπιες επιθεωρήσεις που διενεργούν οι ελεγκτές της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, μέσω των οποίων η Επιτροπή επαληθεύει αν τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν ορθά τα κονδύλια που τους είχαν διατεθεί από το ΕΓΤΕ και το ΕΓΤΑΑ, και ιδίως αν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών λειτουργούν σωστά, διασφαλίζοντας την κανονικότητα των πληρωμών προς τους δικαιούχους.

ΚΑΔ: Οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης συνιστούν επιλεγμένο αριθμό υποχρεώσεων, οι οποίες ενσωματώθηκαν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης από ήδη υπάρχουσες οδηγίες και υπάρχοντες κανονισμούς της ΕΕ σχετικά με το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, την υγεία των φυτών, την υγεία των ζώων, καθώς και την καλή μεταχείριση των ζώων (τομεακή νομοθεσία). Οι εν λόγω απαιτήσεις εφαρμόζονται ήδη εκτός του πλαισίου της ΚΓΠ.

Κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης: Οι κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης συνίστανται στις κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης (ΚΑΔ) που απορρέουν από τη νομοθεσία της Ένωσης και στα πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης (ΚΓΠΚ) που θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο, όπως απαριθμούνται στο παράρτημα II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, και αφορούν το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων και των φυτών και την καλή μεταχείριση των ζώων. Στην παρούσα έκθεση, οι όροι «κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης» και «υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης» είναι συνώνυμοι.

ΚΓΠ: Κοινή Γεωργική Πολιτική

ΚΓΠΚ: Πρότυπα καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης της γης, στόχος των οποίων είναι να συμβάλλουν στην αποτροπή της διάβρωσης του εδάφους και τη διατήρηση της οργανικής ύλης του εδάφους και της δομής του εδάφους, να εξασφαλίζουν ελάχιστο επίπεδο συντήρησης, να αποτρέπουν την υποβάθμιση των ενδιαιτημάτων, καθώς και να προστατεύουν και να διαχειρίζονται τα ύδατα. Τα πρότυπα αυτά καθιερώθηκαν στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την ΚΓΠ και ισχύουν μόνο για τους δικαιούχους της. Τα εν λόγω πρότυπα πρέπει να καθορίζονται από τα κράτη μέλη λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές συνθήκες.

Οικονομικό έτος: Το γεωργικό οικονομικό έτος καλύπτει τις δαπάνες που καταβλήθηκαν και τα έσοδα που εισπράχθηκαν και καταχωρίστηκαν στον προϋπολογισμό των ταμείων από τους οργανισμούς πληρωμών όσον αφορά το οικονομικό έτος «N» το οποίο αρχίζει στις 16 Οκτωβρίου του έτους «N-1» και λήγει στις 15 Οκτωβρίου του έτους «N» (άρθρο 39 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου).

Οργανισμός πληρωμών: Ο φορέας του κράτους μέλους που είναι αρμόδιος για την ορθή αξιολόγηση, υπολογισμό, έλεγχο και καταβολή των επιδοτήσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

Σημεία ελέγχου: Συγκεκριμένες πτυχές που απορρέουν από την εφαρμογή των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, οι οποίες περιλαμβάνονται στα φύλλα ελέγχου που χρησιμοποιούνται για τους επιτόπιους και τους διοικητικούς ελέγχους που διενεργεί ή αναθέτει σε άλλους φορείς ελέγχου η αρμόδια για την πολλαπλή συμμόρφωση διαχειριστική αρχή σε κάθε κράτος μέλος (ήτοι οι οργανισμοί πληρωμών).

Φορέας γεωργικών συμβούλων: Δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας στον οποίο το κράτος μέλος έχει αναθέσει τη λειτουργία του συστήματος παροχής συμβουλών στους γεωργούς σχετικά με τη διαχείριση της γης και των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

I

Η πολλαπλή συμμόρφωση συνδέει τις περισσότερες ενισχύσεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ με τη συμμόρφωση των γεωργών με βασικούς κανόνες που αφορούν το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, καθώς και με την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ). Το καθεστώς εφαρμόζεται επί του παρόντος σε 7,5 εκατομμύρια γεωργούς, οι οποίοι έλαβαν το 2015 σχεδόν 47 δισεκατομμύρια ευρώ υπό τη μορφή ενισχύσεων¹. Η κοινωνία αναμένει εντόνως από τους γεωργούς που λαμβάνουν επιδοτήσεις από την ΕΕ να συμμορφώνονται με την πολλαπλή συμμόρφωση.

II

Ο νομοθέτης θέσπισε ένα πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής της. Τα κράτη μέλη μετέτρεψαν τους κανόνες της ΕΕ σε υποχρεώσεις στο επίπεδο του γεωργού και επαλήθευαν την εκπλήρωσή τους. Εξετάσαμε αν το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης ήταν αποτελεσματικό και αν μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω.

III

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να αξιολογήσει επαρκώς την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης. Παρά τις αλλαγές που επήλθαν στην ΚΓΠ την περίοδο 2014-2020, το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζεται στην πολλαπλή συμμόρφωση μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω.

IV

Οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή έδιδαν μερική εικόνα της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης, καθώς δεν λαμβανόταν υπόψη το επίπεδο μη συμμόρφωσης των γεωργών. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν ανέλυσε τα αίτια των παραβιάσεων ούτε τα μέσα για την αντιμετώπισή τους.

V

Οι αλλαγές που επήλθαν στην ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020 μείωσαν κατά τι τον αριθμό των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, καταργώντας απαιτήσεις που δεν ήταν απολύτως σχετικές με τη γεωργική δραστηριότητα. Παρόλα αυτά, οι διαδικασίες ελέγχου εξακολουθούν να είναι πολύπλοκες. Τα μέτρα απλούστευσης, όπως το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές, τα οποία αποσκοπούν στην ελάφρυνση των αρχών και των γεωργών από πρόσθετα βάρη, πρέπει να εξισορροπηθούν με την αναγκαιότητα επίτευξης των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης.

VI

Οι γεωργικές πρακτικές στο πλαίσιο της νέας «πράσινης ενίσχυσης» έχουν ομοιότητες με προηγούμενα πρότυπα ΚΓΠΚ. Κατά συνέπεια, υπάρχουν επί του παρόντος δύο σύνολα συμπληρωματικών γεωργικών πρακτικών που αποβλέπουν στους ίδιους στόχους: τη διατήρηση της γης και την προστασία της βιοποικιλότητας. Παρά τις ομοιοτητές τους, τα υποχρεωτικά πρότυπα ΚΓΠΚ και οι κανόνες περί οικολογικού προσανατολισμού ελέγχονται στο πλαίσιο δύο συστημάτων ελέγχου. Αυτό ενδεχομένως να συμβάλει στην ανεπάρκεια των συστημάτων ελέγχου και να επιφέρει πρόσθετο διοικητικό φόρτο.

¹ Αυτός ο πληθυσμός των 7,5 εκατομμυρίων γεωργών αντιστοιχεί στο 68 % του συνόλου των γεωργών που λαμβάνουν στήριξη από την ΚΓΠ και εισπράττει το 83 % του συνόλου των ενισχύσεων. Οι μικροκαλλιεργητές δεν περιλαμβάνονται στα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία, δεδομένου ότι δεν υπόκεινται σε διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους με τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης (βλέπε σημείο 48).

VII

Το κόστος εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν έχει προσδιοριστεί ποσοτικώς σε ικανοποιητικό βαθμό. Για όσο διάστημα η Επιτροπή δεν θα διαθέτει αξιόπιστη εκτίμηση του συνολικού κόστους σε επίπεδο πολλαπλής συμμόρφωσης, με συνολικά αριθμητικά στοιχεία για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (θεσμικά όργανα της ΕΕ, αρχές διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών και γεωργούς), δεν θα μπορεί να διασφαλίζει ότι το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι οικονομικώς αποδοτικό.

VIII

Το σύστημα κυρώσεων δεν εγγυάται την εφαρμογή αρκούντως εναρμονισμένης βάσης για τον υπολογισμό των διοικητικών κυρώσεων για τους γεωργούς της ΕΕ που δεν συμμορφώνονται με τους κανόνες. Η συνεκτίμηση των παραγόντων της σοβαρότητας, της έκτασης, του διαρκούς χαρακτήρα και της πρόθεσης κατά τον υπολογισμό των κυρώσεων για παρόμοιες περιπτώσεις παρουσίαζε σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών μελών.

IX

Διατυπώνουμε τις εξής συστάσεις:

- Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει, στο πλαίσιο της εκτίμησης αντικτύπου όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, με ποιον τρόπο μπορεί να αναπτύξει περαιτέρω το σύνολο των δεικτών που εφαρμόζει για την αξιολόγηση των επιδόσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης, καθώς και με ποιον τρόπο θα λαμβάνει υπόψη στους δείκτες της τα επίπεδα συμμόρφωσης των γεωργών με τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης.
- Η Επιτροπή πρέπει εφεξής να βελτιώσει την ανταλλαγή πληροφοριακών στοιχείων μεταξύ των ενδιαφερόμενων υπηρεσιών σχετικά με τις παραβιάσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης, με σκοπό να συνδράμει τις υπηρεσίες αυτές στον εντοπισμό των αιτιών των παραβιάσεων αυτών και τη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή τους.
- Όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει την προσαρμογή των κανόνων που αφορούν τους επιτόπιους ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης. Με τον τρόπο αυτό η στόχευση των βασικών σημείων ελέγχου θα ήταν αποτελεσματικότερη.
- Η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει, στο πλαίσιο της εκτίμησης αντικτύπου όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, την εμπειρία από την ύπαρξη δύο συστημάτων με παρόμοιους περιβαλλοντικούς στόχους (πρότυπα ΚΓΠΚ και οικολογικός προσανατολισμός), με σκοπό να προωθήσει την περαιτέρω συνέργεια μεταξύ τους. Στην ανάλυση αυτή πρέπει να ληφθούν υπόψη κριτήρια όπως ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος των προτύπων και το ιστορικό επίπεδο συμμόρφωσης των γεωργών.
- Μετά την έκθεση για τις επιδόσεις της ΚΓΠ, η οποία πρέπει να ολοκληρωθεί έως το τέλος του 2018, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μεθοδολογία για την αποτίμηση του κόστους της πολλαπλής συμμόρφωσης.
- Όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να ενθαρρύνει την περισσότερο εναρμονισμένη εφαρμογή των κυρώσεων σε επίπεδο ΕΕ, διευκρινίζοντας περαιτέρω τις έννοιες της σοβαρότητας, της έκτασης, του διαρκούς χαρακτήρα, της επανάληψης και της πρόθεσης.

01

Το καθεστώς της πολλαπλής συμμόρφωσης συνδέει τις περισσότερες ενισχύσεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) με τη συμμόρφωση των γεωργών με κανόνες που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, καθώς και με τη διατήρηση της γης σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Το καθεστώς εφαρμόζεται επί του παρόντος σε 7,5 εκατομμύρια γεωργούς σε όλη την ΕΕ, οι οποίοι κατά το οικονομικό έτος 2015 έλαβαν σχεδόν 47 δισεκατομμύρια ευρώ υπό τη μορφή ενισχύσεων, με την προϋπόθεση ότι τηρούσαν τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης (βλέπε **γλωσσάριο**)². Εάν ο γεωργός δεν συμμορφώνεται με αυτούς τους κανόνες, μπορεί να του επιβληθεί διοικητική κύρωση.

02

Η πολλαπλή συμμόρφωση βασίζεται σε δύο κύρια σύνολα κανόνων (βλέπε **παράρτημα Ι** όπου παρατίθενται οι ισχύοντες κανόνες). Οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης (ΚΑΔ) είναι απαιτήσεις που επιλέγονται από υφιστάμενες οδηγίες και κανονισμούς για το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, καθώς και την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων. Τα πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ) είναι πρόσθετοι κανόνες που ισχύουν μόνο για τους δικαιούχους ενισχύσεων της ΚΓΠ. Επιβάλλουν βιώσιμες πρακτικές σχετικά με τη γεωργική γη, οι οποίες αφορούν την προστασία των υδάτων, του εδάφους και των αποθεμάτων άνθρακα, καθώς και τη διατήρηση της γης και των χαρακτηριστικών του τοπίου.

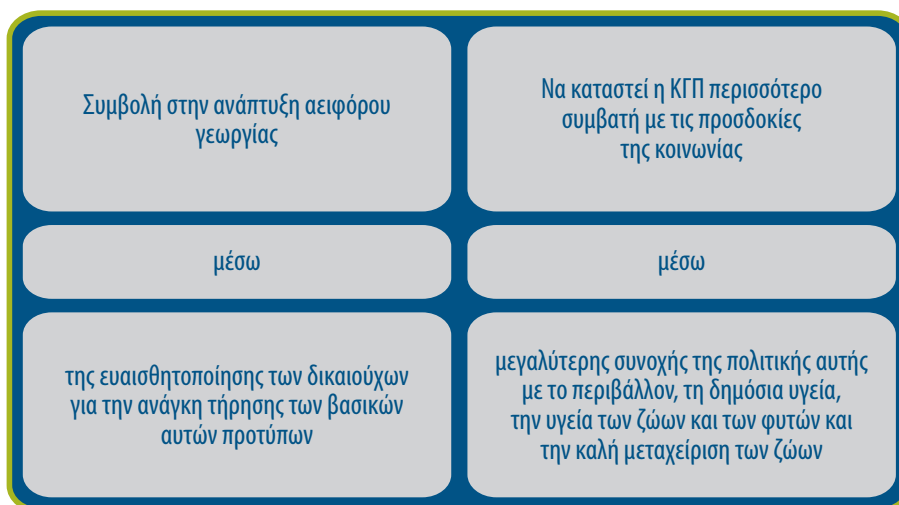
03

Σκοπός της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι να συμβάλει στους ακόλουθους δύο στόχους:

- 2 Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2015 της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης.
- 3 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 352/78, (ΕΚ) αριθ. 165/94, (ΕΚ) αριθ. 2799/98, (ΕΚ) αριθ. 814/2000, (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 και (ΕΚ) αριθ. 485/2008 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 549).

Γράφημα 1

Οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης



Πηγή: Αιτιολογική σκέψη 54 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013³.

04

Η κοινωνία αναμένει εντόνως από τους γεωργούς που λαμβάνουν επιδοτήσεις από την ΕΕ να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης. Σύμφωνα με την πλέον πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρομέτρου⁴, η οποία δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2016, πλέον των τεσσάρων από τους πέντε ερωτηθέντες στην ΕΕ θεώρησαν «δικαιολογημένη» τη μείωση των επιδοτήσεων των γεωργών σε περίπτωση μη τήρησης των κανόνων.

05

Ως ένα από τα μέσα της ΚΓΠ, η πολλαπλή συμμόρφωση εφαρμόζεται μέσω της επιμερισμένης διαχείρισης, στο πλαίσιο της οποίας τα καθήκοντα επιμερίζονται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Υπό αυτό το καθεστώς, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι οι εξής:

- να εφαρμόζει το γενικό πλαίσιο της ΕΕ, το οποίο θεσπίζεται στους κανονισμούς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και τις συστάσεις που διατυπώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη χορήγηση απαλλαγής για τους ετήσιους λογαριασμούς που σχετίζονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ,
- να θεσπίζει το λεπτομερές πλαίσιο της ΕΕ, μέσω των εκτελεστικών και των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών, καθώς και μέσω των κατευθυντήριων οδηγιών εφαρμογής που απευθύνονται στα κράτη μέλη,
- να επαληθεύει ότι τα κράτη μέλη εκτελούν τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις και να επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις όταν διαπιστώνεται ότι τα συστήματά τους είναι ελλιπή,
- να ελέγχει ότι επιτυγχάνονται οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης και να υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα⁵.

06

Η ΓΔ Περιβάλλοντος και η ΓΔ Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση της υλοποίησης και της επίτευξης των στόχων της τομεακής νομοθεσίας από την οποία προέρχονται οι ΚΑΔ, ενώ η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης είναι υπεύθυνη για τα πρότυπα ΚΓΠΚ. Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης διενεργεί ελέγχους με σκοπό να επαληθεύει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν επαρκή συστήματα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης.

07

Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για να εγκρίνουν όλες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη θέσπιση εθνικού πλαισίου συμμορφούμενου με το γενικό και το λεπτομερές πλαίσιο της ΕΕ για την πολλαπλή συμμόρφωση και συγκεκριμένα για τα εξής:

- να θέσουν σε εφαρμογή συστήματα τα οποία προλαμβάνουν, εντοπίζουν και διορθώνουν περιπτώσεις μη συμμόρφωσης,
- να διενεργούν επιτόπιους ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον 1 % των γεωργών⁶,

- 4 «Special Eurobarometer 440: Europeans, Agriculture and the CAP» που δημοσιεύθηκε στις 21 Ιανουαρίου 2016 και απηχεί τις απόψεις των πολιτών, κατόπιν έρευνας μεταξύ της 17ης και 26ης Οκτωβρίου 2015 από την TNS opinion & social, κατά παραγγελία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όλες οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν διά ζώσης, στην κατοικία τυχαίως επιλεγέντων πολιτών της ΕΕ.
- 5 Βλέπε, παραδείγματα χάριν, την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2014 της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, παράρτημα 10, μέρος 6, «Πολλαπλή συμμόρφωση».
- 6 Κατά γενικό κανόνα, οι επιτόπιοι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται σε δείγμα τουλάχιστον 1 % των δικαιούχων της ΚΓΠ. Εντούτοις, για ορισμένες απαιτήσεις, όπως η αναγνώριση και καταγραφή των ζώων, το ελάχιστο ποσοστό ελέγχου είναι το 3 % των γεωργών, όπως προβλέπεται στην τομεακή νομοθεσία. Κατά συνέπεια, ο συνολικός αριθμός των γεωργών που ελέγχονται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης υπερβαίνει, στην πράξη, το δείγμα του 1 %. Παραδείγματος χάριν, κατά το οικονομικό έτος 2015 το ποσοστό των γεωργών που ελέγχθηκαν ανήλθε στο 2,31 %. Όσον αφορά τις ΚΑΔ, τα κράτη μέλη μπορεί να αποφασίσουν να συνδυάσουν τους ελέγχους αυτούς με εκείνους που διενεργούνται στο πλαίσιο της τομεακής νομοθεσίας, με σκοπό να φθάσουν το ποσοστό ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης, ήτοι το 1 %.

Εισαγωγή

- να επιβάλλουν κυρώσεις και να ανακτούν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά από γεωργούς που παραβίασαν τους κανόνες,
- να υποβάλλουν αναφορές στην Επιτροπή (ελεγχθέντες ετήσιοι λογαριασμοί, οικονομικές εκθέσεις και στατιστικές ελέγχου).

08

Οι δικαιούχοι της ΚΓΠ πρέπει να τηρούν όλους τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης, όπως αυτοί καθορίζονται στην εθνική νομοθεσία. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί παραβίαση κάποιου από τους εν λόγω κανόνες, συνεπεία πράξης ή παράλειψης που μπορεί να καταλογισθεί ευθέως σε αυτούς, κινδυνεύουν να υποστούν μείωση της ετήσιας ενίσχυσης που λαμβάνουν από την ΕΕ.

09

Το 2008 δημοσιεύσαμε ειδική έκθεση σχετικά με την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης⁷. Το συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελούσε αποτελεσματική πολιτική, ενώ υπογραμμιζόταν ότι το πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης δημιουργούσε σημαντικές δυσκολίες, ιδίως λόγω της πολυπλοκότητάς του.

10

Η απλούστευση της πολλαπλής συμμόρφωσης, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και τους κανόνες της, αποτέλεσε επανειλημμένως θέμα συζήτησης μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και των κρατών μελών, λόγω της πολυπλοκότητας του πλαισίου και της ανάγκης να διασφαλίζεται ότι οι κανόνες μπορούν να ελεγχονται και ότι είναι αρκούντως συναφείς με τη γεωργική δραστηριότητα. Κατά την περίοδο 2008–2013, έπειτα από τον «διαγνωστικό έλεγχο» της ΚΓΠ, επήλθαν αλλαγές στο σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης⁸. Οι επιπρόσθετες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν για την τρέχουσα περίοδο 2014–2020 αποσκοπούσαν στα εξής⁹:

- να εξορθολογιστεί το πεδίο εφαρμογής των προτύπων με την ομαδοποίησή τους σε μια ενιαία κατάσταση, κατά τομείς και ζητήματα, ώστε το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης να αποκτήσει μεγαλύτερη συνοχή και προβολή, και
- να αφαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής τους ορισμένες απαιτήσεις, οι οποίες δεν ήταν αρκούντως συναφείς με τη γεωργική δραστηριότητα ή την έκταση της εκμετάλλευσης ή αφορούσαν περισσότερο τις εθνικές αρχές παρά τους δικαιούχους.

- 7 Ειδική έκθεση αριθ. 8/2008 «Είναι αποτελεσματική ως πολιτική η πολλαπλή συμμόρφωση;» (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1290/2005, (ΕΚ) αριθ. 247/2006, (ΕΚ) αριθ. 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 (ΕΕ L 30 της 31.1.2009, σ. 16), στην πραγματικότητα πρόσθεσε δύο υποχρεωτικά πρότυπα ΚΓΠΚ στον νεοσυσταθέντα τομέα της προστασίας και της διαχείρισης των υδάτων και τρία νέα προαιρετικά πρότυπα ΚΓΠΚ σχετικά με το ελάχιστο επίπεδο διατήρησης της γης ταυτόχρονα, τέσσερα από τα υφιστάμενα πρότυπα ΚΓΠΚ δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 κατέστησαν προαιρετικά. Μικρές αλλαγές επήλθαν επίσης για τις ΚΑΔ, συγκεκριμένα, δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2629/97, καταργήθηκε η απαίτηση όσον αφορά τα ενώτια, τα μητρώα των εκμεταλλεύσεων και τα διαβατήρια.
- 9 Βλέπε παράρτημα II με την αναλυτική παρουσίαση των αλλαγών που καθιερώθηκαν για την περίοδο 2014–2020.

Εμβελεια και τροπος προσεγγισης του ελεγχου

11

Η απλούστευση είναι διαδικασία με σκοπό τον εξορθολογισμό κανόνων και ελέγχων και τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης. Τα μέτρα απλούστευσης, μολονότι ελαφρύνουν τις αρχές και τους γεωργούς από πρόσθετα βάρη, πρέπει να εξισορροπηθούν με την αναγκαιότητα επίτευξης των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης.

12

Εξετάσαμε το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης το οποίο εφαρμόζουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, προκειμένου να αξιολογήσουμε αν η πολλαπλή συμμόρφωση είναι αποτελεσματική και σε ποιον βαθμό επιτεύχθηκε η απλούστευσή της με το νέο νομοθετικό πλαίσιο.

13

Το γενικό ερώτημα του ελέγχου ήταν το εξής:

«Είναι το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης αποτελεσματικό και μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω;»

Η παρούσα έκθεση διαρθρώνεται γύρω από τα δύο κύρια ζητήματα που είναι η αποτελεσματικότητα και η απλούστευση.

14

Αναλύσαμε τα ακόλουθα αποδεικτικά στοιχεία όσον αφορά την μέχρι σήμερα εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης:

- τις στατιστικές ελέγχου που διαβίβασαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή για τα οικονομικά έτη 2011-2014· οι εκθέσεις αυτές περιείχαν στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των γεωργών που ελέγχθηκαν για κάθε πρότυπο, τον αριθμό των περιπτώσεων μη συμμόρφωσης που εντοπίστηκαν, καθώς και το επίπεδο και τις κατηγορίες κυρώσεων που επιβλήθηκαν,
- τους ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας του Συνεδρίου (έλεγχοι στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας) που διενεργήθηκαν κατά τα οικονομικά έτη 2011-2014,
- τους ελέγχους συμμόρφωσης που διενήργησε η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της Επιτροπής κατά τα οικονομικά έτη 2011-2014.

15

Αναλύσαμε πληροφορίες σχετικά με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζεται σε επίπεδο Επιτροπής, τις οποίες συγκεντρώσαμε μέσω συνεντεύξεων με εκπροσώπους της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, καθώς και μέσω εξέτασης διάφορων αναλύσεων, μελετών και εκθέσεων που καταρτίστηκαν από την εν λόγω ΓΔ ή κατά παραγγελία της. Αξιολογήσαμε επίσης τα ενδεχόμενα αποτελέσματα των αλλαγών που επήλθαν στην ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020, βάσει της προπαρασκευαστικής εκτίμησης αντικτύπου, των εγκεκριμένων κανονισμών και των δηλώσεων της Επιτροπής.

16

Πραγματοποιήσαμε δύο έρευνες, οι οποίες καλύπτουν ζητήματα όπως η ευαισθητοποίηση, η συμμόρφωση και η απλούστευση. Τα ερωτηματολόγια απεστάλησαν στους οργανισμούς πληρωμών και στους φορείς γεωργικών συμβούλων. Λάβαμε απαντήσεις και από τους 64¹⁰ ερωτηθέντες οργανισμούς πληρωμών σε 27 κράτη μέλη¹¹, ενώ 72 από τους 186 φορείς γεωργικών συμβούλων με τους οποίους επικοινωνήσαμε απάντησαν στη δεύτερη έρευνα.

17

Επισκεφθήκαμε τρεις περιφέρειες κρατών μελών (Σλέσβιχ-Χόλσταϊν στη Γερμανία, Καταλονία στην Ισπανία και Βόρεια Ιρλανδία στο Ηνωμένο Βασίλειο), όπου πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με εκπροσώπους των οργανισμών πληρωμών και των γεωργικών συνεταιρισμών, με σκοπό να συγκεντρώσουμε τις απόψεις τους για τον αντίκτυπο της πολλαπλής συμμόρφωσης σε επίπεδο εκμετάλλευσης.

10 Η έρευνά μας διενεργήθηκε σε 64 από τους 82 υφιστάμενους οργανισμούς πληρωμών, δεδομένου ότι σε ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν όλοι οι οργανισμοί πληρωμών αρμοδιότητες για την πολλαπλή συμμόρφωση.

11 Η Κροατία δεν συμπεριλήφθηκε στο πεδίο του ελέγχου λόγω έλλειψης ιστορικών στοιχείων, δεδομένου ότι εντάχθηκε στην ΕΕ την 1η Ιουλίου 2013.

Τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να αξιολογήσει επαρκώς την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης

18

Στο πρώτο μέρος της έκθεσης, εξετάζουμε αν οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή παρείχαν ολοκληρωμένη εικόνα της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης, αν λάμβαναν υπόψη το επίπεδο συμμόρφωσης των γεωργών και αν η Επιτροπή ανέλυε τα αίτια των παραβιάσεων των κανόνων και τα μέσα για την αντιμετώπισή τους. Τα πρότυπα για την εξέτασή μας ορίζονται στα σημεία 19 έως 21.

19

Για τη μέτρηση της επίτευξης των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης (βλέπε σημείο 2), η Επιτροπή πρέπει να καθορίσει κατάλληλους δείκτες επιδόσεων¹². Οι εν λόγω δείκτες πρέπει να συνάδουν με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα)¹³. Η Επιτροπή πρέπει να αναλύει τα ζητήματα επιδόσεων και να λαμβάνει μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

20

Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να προλαμβάνουν, να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά κάθε παρατυπία ή μη συμμόρφωση των γεωργών με τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης¹⁴, καθώς και να αναφέρουν ετησίως στην Επιτροπή τα αποτελέσματα των ελέγχων τους.

21

Η αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης πρέπει να αξιολογείται λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο συμμόρφωσης των γεωργών με τους κανόνες της, ως βασικό δείκτη της συμβολής της πολιτικής στην προστασία του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της υγείας των ζώων και των φυτών και της καλής μεταχείρισης των ζώων. Προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη η πολιτική αυτή, ο σχεδιασμός του πλαισίου της πολλαπλής συμμόρφωσης πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των αιτίων μη συμμόρφωσης των γεωργών με τους κανόνες.

12 Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 2 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 834/2014 της Επιτροπής, της 22ας Ιουλίου 2014, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κοινού πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 230 της 1.8.2014, σ. 1).

13 Στο άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1) (δημοσιονομικός κανονισμός) περιέχονται οι ακόλουθοι ορισμοί:
Η αρχή της οικονομίας ορίζει ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται από το όργανο για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του καθίστανται εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή.
Η αρχή της αποδοτικότητας επιδιώκει την καλύτερη σχέση μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν και των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί.
Η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά την εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί και την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

14 Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 39 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

Οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή έδιδαν μερική εικόνα της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης

Η κατάσταση για την περίοδο 2007-2013

22

Όσον αφορά τον πρώτο στόχο (συμβολή στην ανάπτυξη αιεφόρου γεωργίας μέσω της ευαισθητοποίησης των δικαιούχων για την ανάγκη τήρησης των βασικών αυτών προτύπων), η Επιτροπή χρησιμοποίησε ως δείκτη το ποσοστό των πληρωμών στο πλαίσιο της ΚΓΠ που καλύπτονται από την πολλαπλή συμμόρφωση, ο οποίος καταδεικνύει το μερίδιο των πληρωμών στο πλαίσιο της ΚΓΠ, των οποίων προϋπόθεση είναι οι γεωργοί να συμμορφώνονται με τους κανόνες για την πολλαπλή συμμόρφωση. Εντούτοις, ο δείκτης αυτός δεν μετρά την ευαισθητοποίηση των γεωργών σε σχέση με τους εν λόγω κανόνες ή το επίπεδο συμμόρφωσής τους.

23

Για τη μέτρηση του δεύτερου στόχου (να καταστεί η ΚΓΠ περισσότερο συμβατή με τις προσδοκίες της κοινωνίας, μέσω μεγαλύτερης συνοχής της πολιτικής αυτής με το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων και των φυτών και την καλή μεταχείριση των ζώων), ο δείκτης που χρησιμοποιήθηκε ήταν η γνώμη του κοινού για την πολλαπλή συμμόρφωση, την οποία αξιολόγησε η Επιτροπή στο πλαίσιο της έρευνας του Ευρωβαρομέτρου. Το ερώτημα και οι δυνατές απαντήσεις που προτεινόταν στο ερωτηματολόγιο παρατίθενται στο **πλαίσιο 1**.

Πλαίσιο 1

Απόσπασμα από την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου

Ερώτημα: «Σύμφωνα με τους κανόνες της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ), οι πληρωμές προς γεωργούς συνδέονται με απαιτήσεις συμμόρφωσης που αφορούν κανόνες για το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων και την καλή μεταχείριση των ζώων (την επονομαζόμενη «πολλαπλή συμμόρφωση»). Σε ποιον βαθμό νομίζετε ότι είναι δικαιολογημένη ή αδικαιολόγητη η μείωση των καταβαλλόμενων επιδοτήσεων στους γεωργούς που δεν τηρούν τα πρότυπα ασφάλειας των τροφίμων, τα περιβαλλοντικά πρότυπα και τα πρότυπα για την καλή μεταχείριση των ζώων;»

Προτεινόμενες απαντήσεις: «Απολύτως δικαιολογημένη- Μάλλον δικαιολογημένη- Μάλλον αδικαιολόγητη- Απολύτως αδικαιολόγητη- Δεν γνωρίζω».

Αποτέλεσμα της έρευνας: Πλέον των τεσσάρων από τους πέντε ερωτηθέντες στην ΕΕ θεωρούσαν «δικαιολογημένη» τη μείωση των επιδοτήσεων των γεωργών σε περίπτωση μη τήρησης των κανόνων (απαντήσεις: «Απολύτως δικαιολογημένη» και «Μάλλον δικαιολογημένη»). Η κοινή γνώμη παρέμεινε σταθερή σε σύγκριση με την προηγούμενη έρευνα που διενεργήθηκε τον Νοέμβριο του 2007.

Πηγή: Έρευνα του Ευρωβαρομέτρου της Επιτροπής.

24

Ο δείκτης αυτός δεν παρέχει καμία πληροφορία σχετικά με τη βελτίωση ή μη της συνέπειας της ΚΓΠ με τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης. Αντικατοπτρίζει, απλώς, μια επιλογή πολιτικής των ερωτηθέντων, χωρίς να αξιολογούνται τα πραγματικά αποτελέσματα από την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης.

25

Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης ανέφερε επίσης δύο ακόμη δείκτες αποτελεσμάτων: το ποσοστό ελέγχου των προτύπων ΚΓΠΚ¹⁵ και το ποσοστό μόνιμων βοσκοτόπων. Ο πρώτος δείκτης μετρά τη συμμόρφωση των κρατών μελών με το ελάχιστο ποσοστό ελέγχων. Πρόκειται απλώς για δείκτη συμμόρφωσης με τον κανονισμό, ο οποίος, ως τέτοιος, δεν μετρά την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης. Ο δεύτερος, ο οποίος μετρά το ποσοστό των εκτάσεων που αποτελούν μόνιμους βοσκοτόπους σε ένα κράτος μέλος σε σχέση με τις συνολικές γεωργικές εκτάσεις του είχε δύο αδυναμίες: αναφερόταν σε μία μόνο πτυχή της πολλαπλής συμμόρφωσης και δεν ανεδείκνυε τη συγκεκριμένη συμβολή της πολλαπλής συμμόρφωσης, επειδή η διατήρηση των μόνιμων βοσκοτόπων μπορεί να είναι αποτέλεσμα συνόλου παραγόντων, ένας εκ των οποίων είναι η πολλαπλή συμμόρφωση.

Η κατάσταση για την περίοδο 2014-2020**26**

Όσον αφορά την περίοδο 2014–2020, χρησιμοποιήθηκαν δύο δείκτες¹⁶ που αφορούσαν άμεσα την πολλαπλή συμμόρφωση: ο αριθμός των εκταρίων που υπόκεινται στις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης και το μερίδιο των πληρωμών στο πλαίσιο της ΚΓΠ που υπόκειται σε πολλαπλή συμμόρφωση. Πρόκειται για ποσοτικούς δείκτες που μετρούν μόνο το μέγεθος των σχετικών πληθυσμών (ήτοι γεωργική γη και πληρωμές στο πλαίσιο της ΚΓΠ), και όχι τον αντίκτυπο της πολλαπλής συμμόρφωσης.

27

Άλλοι δείκτες, οι οποίοι καλύπτουν τομείς οι οποίοι επηρεάζονται από τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης, είχαν καθοριστεί σε επίπεδο συνολικής ΚΓΠ, όπως ο δείκτης πτηνών που ζουν σε γεωργικές εκτάσεις, η ποιότητα των υδάτων, οργανικές ύλες του εδάφους σε αρόσιμη γη, η διάβρωση του εδάφους από το νερό. Εντούτοις, ο συγκεκριμένος αντίκτυπος της πολλαπλής συμμόρφωσης και μόνον επί των ανωτέρω συνολικών δεικτών ήταν άγνωστος. Επιπλέον, άλλες πτυχές στις οποίες στοχεύει η πολλαπλή συμμόρφωση, όπως η ασφάλεια των τροφίμων, η αναγνώριση και καταγραφή των ζώων ή η καλή μεταχείριση των ζώων, δεν καλύπτονται από κανέναν δείκτη αντικτύπου.

15 Στο πλαίσιο της ΚΓΠ τόσο πριν όσο και μετά το 2014, το ελάχιστο ποσοστό ελέγχου για τα πρότυπα ΚΓΠΚ είχε οριστεί στο 1 % των γεωργών.

16 Παράρτημα του εκτελεστικού κανονισμού της Επιτροπής (ΕΕ) αριθ. 834/2014.

Παρατηρήσεις

Το επίπεδο μη συμμόρφωσης των γεωργών δεν ελήφθη υπόψη στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης που διενήργησε η Επιτροπή

28

Η Επιτροπή συγκεντρώνει επίσης στοιχεία σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι γεωργοί τηρούν τις υποχρεώσεις τους σχετικά με την πολλαπλή συμμόρφωση, μέσω των στατιστικών ελέγχου που υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Εντούτοις, οι πληροφορίες αυτές δεν χρησιμοποιούνται ως δείκτης επιδόσεων ούτε παρακολουθούνται έναντι προκαθορισμένων επιμέρους στόχων.

29

Από τα αποτελέσματα των ελέγχων¹⁷ νομιμότητας και κανονικότητας του Συνεδρίου κατά την τελευταία τετραετία (βλέπε **πίνακα 1**) και τις στατιστικές που υπέβαλαν οι αρχές ελέγχου των κρατών μελών σχετικά με τους γεωργούς που αποτέλεσαν αντικείμενο επιτόπιου ελέγχου (βλέπε **πίνακα 2**), προκύπτουν υψηλά επίπεδα παραβίασης των προτύπων της πολλαπλής συμμόρφωσης:

17 Όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, επικεντρώσαμε τις ελεγκτικές δοκιμασίες μας σε επιλεγμένες υποχρεώσεις ΚΓΠΚ (αποφυγή της επέκτασης ανεπιθύμητης βλάστησης, διατήρηση των αναβαθμίδων, διατήρηση των ελαιώνων και τήρηση των ελάχιστων ρυθμών ανανέωσης ζωικού πληθυσμού ή των υποχρεώσεων κοπής της βλάστησης) και επιλεγμένες ΚΑΔ (ΚΑΔ που απορρέει από την οδηγία για τη νιτρορύπανση και ΚΑΔ που αφορά την αναγνώριση και καταγραφή των ζώων) για τις οποίες μπόρεσαν να συγκεντρωθούν αποδεικτικά στοιχεία και να εξαχθεί συμπέρασμα κατά τον χρόνο των επισκέψεων ελέγχου. Κατά τα έτη 2011 και 2012, το πεδίο ελεγκτικών δοκιμασιών για το ΕΓΤΑΑ ήταν ευρύτερο από εκείνο του ΕΓΤΕ, επειδή συμπεριελάμβανε όλα τα πρότυπα ΚΓΠΚ και τις ΚΑΔ σχετικά με την καλή μεταχείριση των ζώων. Εξάλλου, οι ΚΑΔ που αφορούσαν την αναγνώριση και καταγραφή των ζώων στο πλαίσιο του ΕΓΤΕ δεν υποβλήθηκαν σε ελεγκτικές δοκιμασίες το 2011 και το 2012.

Πίνακας 1

Τα αποτελέσματα των ελεγκτικών δοκιμασιών μας όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση σε τυχαία δείγματα γεωργών

Ταμείο	Στοιχεία	Οικονομικό έτος			
		2011	2012	2013	2014
ΕΓΤΕ	Αριθμός πληρωμών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις πολλαπλής συμμόρφωσης	155	146	164	170
	Αριθμός περιπτώσεων στις οποίες διαπιστώθηκαν παραβιάσεις	22	24	44	46
	Παραβιάσεις (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
ΕΓΤΑΑ	Αριθμός πληρωμών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις πολλαπλής συμμόρφωσης	73	75	61	64
	Αριθμός περιπτώσεων στις οποίες διαπιστώθηκαν παραβιάσεις	26	25	24	17
	Παραβιάσεις (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Πίνακας 2

Παραβιάσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης που αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη, βάσει ελέγχων οι οποίοι διενεργήθηκαν σε δείγματα γεωργών που επιλέχθηκαν τυχαία βάσει κινδύνου

	Οικονομικό έτος				
	2011	2012	2013	2014	2015
Συχνότητα παραβιάσεων (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Πηγή: Στατιστικές των κρατών μελών για την πολλαπλή συμμόρφωση.

30

Την τελευταία πενταετία, οι γεωργοί έχουν ευαισθητοποιηθεί περισσότερο σχετικά με την υποχρέωση τήρησης των κανόνων περί πολλαπλής συμμόρφωσης, όπως ανέφερε το 90 % των οργανισμών πληρωμών και των φορέων γεωργικών συμβούλων που συμμετείχαν στην έρευνά μας. Εντούτοις, τα ποσοστά μη συμμόρφωσης παραμένουν υψηλά και παρουσιάζουν αυξητική τάση σύμφωνα με τους ελέγχους τόσο των κρατών μελών όσο και τους δικούς μας.

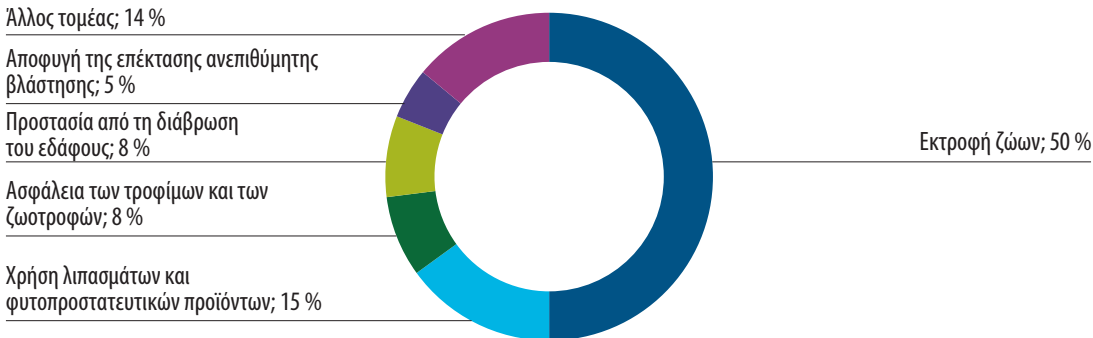
31

Από το 2011 έως το 2013, ο συνολικός αριθμός παραβιάσεων που εντόπισαν οι αρχές ελέγχου των κρατών μελών παρέμεινε σχετικά σταθερός, με σχεδόν 60 000 περιπτώσεις/έτος σε επίπεδο ΕΕ, ενώ το 2014 ο αριθμός τους αυξήθηκε κατά σχεδόν 20 %, ανερχόμενος σε περίπου 70 000 περιπτώσεις μη συμμόρφωσης (κυρίως λόγω αύξησης των παραβιάσεων που αφορούν την ΚΑΔ που απορρέει από την οδηγία για τη νιτρορύπανση, καθώς και εκείνη για την αναγνώριση και καταγραφή χοίρων και βοοειδών). Όπως καταδεικνύεται στο **γράφημα 2**, σχεδόν το 90 % του συνολικού αριθμού των παραβιάσεων προερχόταν από πέντε κύριους τομείς, οι οποίοι παρουσίαζαν επίσης τη μεγαλύτερη συχνότητα μη συμμόρφωσης¹⁸. Αυτοί οι πέντε τομείς καλύπτουν συνολικά 10 ΚΑΔ και τέσσερα πρότυπα ΚΓΠΚ.

18 Ποσοστό των γεωργών σχετικά με τους οποίους διαπιστώθηκαν παραβιάσεις σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των γεωργών που υποβλήθηκαν σε έλεγχο.

Γράφημα 2

Τομείς με τις συχνότερες παραβιάσεις των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης



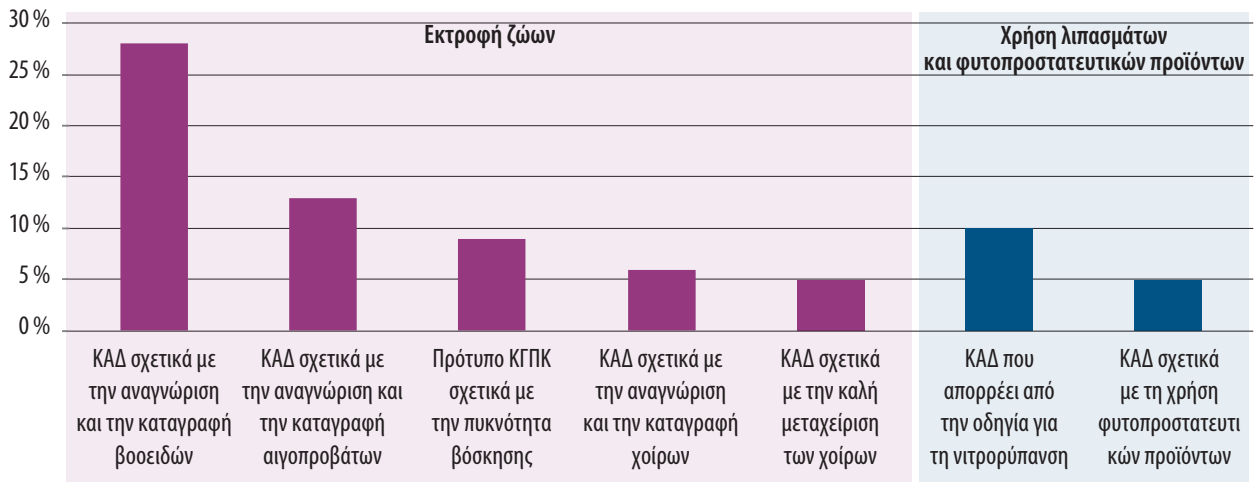
Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

32

Όσον αφορά τους δύο μεγαλύτερους τομείς, τα διάφορα πρότυπα/απαιτήσεις, των οποίων η συχνότητα των παραβιάσεων υπερέβη, κατά το οικονομικό έτος 2014, το 5 %, παρουσιάζονται στο **γράφημα 3**.

Γράφημα 3

Συχνότητα των παραβιάσεων για τους δύο τομείς με τις περισσότερες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

33

Από την ανάλυσή μας καταδεικνύεται επίσης ότι το ποσοστό παραβίασης αρκετών προτύπων ήταν χαμηλότερο του 1 %: η ΚΑΔ για τη διατήρηση των άγριων πτηνών και των φυσικών οικοτόπων, τα πρότυπα ΚΓΠΚ σχετικά με την οργανική ύλη του εδάφους, τη διατήρηση της δομής του ή την προστασία των χαρακτηριστικών του τοπίου.

Η Επιτροπή δεν ανέλυσε τα αίτια των παραβιάσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης ούτε τα μέσα για την αντιμετώπισή τους

34

Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης αναλύει τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στις στατιστικές ελέγχου στο επίπεδο της κάθε επιμέρους αναφέρουσας οντότητας (επαρχία / περιφέρεια / κεντρική κυβέρνηση), προκειμένου να διασφαλίζει τη συμμόρφωσή τους με τις απαιτήσεις της ΕΕ, όπως, παραδείγματος χάριν, την τήρηση του ελάχιστου ποσοστού ελέγχου του 1 % που ορίζεται στον κανονισμό. Διενεργεί επίσης ελέγχους συμμόρφωσης, ώστε να διασφαλίζει ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με τους ισχύοντες κανόνες της ΕΕ. Σκοπός των ελέγχων αυτών είναι η προστασία των ταμείων που χρηματοδοτούν τις ενισχύσεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ, ελέγχοντας αν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ορθά τις μειώσεις των ενισχύσεων προς τους γεωργούς. Η Επιτροπή επιβάλλει καθαρές δημοσιονομικές διορθώσεις στα κράτη μέλη με ανεπαρκή συστήματα.

35

Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης δεν αναλύει τα αριθμητικά στοιχεία που αφορούν τις παραβιάσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης σε επίπεδο ΕΕ, ούτε διενεργεί ελέγχους για τον εντοπισμό των προτύπων με τη μεγαλύτερη συχνότητα παραβίασης, των ενδεχόμενων αιτίων των παραβιάσεων και των πιθανών λύσεων για την αποκατάσταση του προβλήματος. Ούτε οι άλλες γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής, υπεύθυνες για πολιτικές που σχετίζονται με τις ΚΑΔ, πραγματοποιούν τέτοιου είδους αναλύσεις. Παραδείγματος χάριν, η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, υπεύθυνη για πολιτικές όπως η οδηγία για τη νιτρορύπανση, δήλωσε ότι οι υπηρεσίες της δεν λαμβάνουν τις στατιστικές από τους ελέγχους που διενεργούν τα κράτη μέλη και, επομένως, η εν λόγω ΓΔ δεν μπορούσε να λάβει, ούτε έλαβε, μέτρα παρακολούθησης του συγκεκριμένου ζητήματος. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ελέγχει μόνο τις δημοσιονομικές πτυχές, χωρίς να αναλύει τον αντίκτυπο της πολλαπλής συμμόρφωσης στους στόχους πολιτικής επί των οποίων αυτή στηρίζεται και οι οποίοι αφορούν το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων.

36

Έως τον Ιούλιο του 2016, η Επιτροπή δεν είχε διενεργήσει αξιολογήσεις με αντικείμενο τα ενδεχόμενα αίτια παραβίασης των κανόνων ή τα μέσα πρόληψης παρόμοιων καταστάσεων στο μέλλον¹⁹. Τέτοιου είδους αξιολογήσεις θα μπορούσαν να φέρουν στο φως χρήσιμες πληροφορίες για την ανάγκη περαιτέρω απλούστευσης του συστήματος της πολλαπλής συμμόρφωσης. Πιθανώς, η μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του συστήματος αυτού να οφείλεται είτε στη μη κατανόηση των ενίοτε πολύπλοκων κανόνων (βλέπε **παράρτημα III**) είτε σε έλλειψη κινήτρου, δεδομένου ότι το κόστος της συμμόρφωσης ενδεχομένως να είναι δυσανάλογο σε σχέση με το χαμηλό ελάχιστο ποσοστό ελέγχου του 1 % και το επίπεδο των επιβαλλόμενων κυρώσεων²⁰.

Το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω

37

Στο δεύτερο μέρος της έκθεσης εξετάζουμε αν οι κανόνες και οι διαδικασίες ελέγχου στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης απλουστεύθηκαν, αν το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές πέτυχε την ισόρροπη μείωση των διοικητικών βαρών, αν υπήρχε κίνδυνος ελλιπούς συντονισμού του οικολογικού προσανατολισμού και της πολλαπλής συμμόρφωσης, αν είχε υπολογιστεί το κόστος εφαρμογής, καθώς και αν οι κυρώσεις επιβάλλονταν με συνέπεια σε όλη την ΕΕ. Τα πρότυπα για την εξέτασή μας ορίζονται στα σημεία 38 έως 40.

38

Στην ειδική έκθεση αριθ. 8/2008 καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι το πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης προκαλούσε σημαντικές δυσκολίες, ιδίως λόγω της πολυπλοκότητάς του. Συνιστούσαμε στην Επιτροπή να απλουστεύσει το πλαίσιο, συγκεκριμένα ιεραρχώντας κατά προτεραιότητα τις απαιτήσεις και τα πρότυπα, καθώς και οργανώνοντάς τα γύρω από τα πρωταρχικά στοιχεία της γεωργικής δραστηριότητας.

19 Από τις αξιολογήσεις στο επίπεδο των γεωργών έχουν έως τώρα προκύψει πληροφορίες μόνον όσον αφορά στοιχεία του κόστους της πολλαπλής συμμόρφωσης, όπως φαίνεται στο σημείο 61.

20 Οι κυρώσεις ανήλθαν συνολικά σε 67,5 εκατομμύρια ευρώ για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης.

39

Το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης πρέπει να είναι ανάλογο με τα οφέλη που θα αποφέρει η συμμόρφωση των γεωργών με τους ισχύοντες κανόνες²¹. Κατά την υποβολή αναθεωρημένων ή νέων προτάσεων δαπανών, η Επιτροπή πρέπει να εκτιμά το κόστος και τα οφέλη των συστημάτων ελέγχου²² σε σχέση με τους προς επίτευξη στόχους.

40

Επιπλέον, η Επιτροπή πρέπει να συμβάλει στην προώθηση ενός απλού και εναρμονισμένου συστήματος κυρώσεων σε ολόκληρη την ΕΕ ώστε να διασφαλίσει την ίση και αναλογική μεταχείριση των γεωργών. Η Επιτροπή διαθέτει την αρμοδιότητα²³ έγκρισης εκτελεστικών πράξεων για την καθιέρωση εναρμονισμένης βάσης υπολογισμού των διοικητικών κυρώσεων που συνεπάγονται οι παραβιάσεις των υποχρεώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Μπορεί επίσης να εκδώσει ερμηνευτικές οδηγίες προς τα κράτη μέλη.

Οι διαδικασίες ελέγχου εξακολουθούν να είναι πολύπλοκες

41

Κατά την περίοδο 2014-2020, τα πρότυπα μειώθηκαν από 15 σε επτά όσον αφορά την ΚΓΠΚ (απαλείφοντας και τα επτά προηγούμενα εθελοντικά πρότυπα, καθώς και ένα υποχρεωτικό) και από 18 σε 13 όσον αφορά τις ΚΑΔ (βλέπε **παράρτημα II**). Μεταξύ των ΚΑΔ που καταργήθηκαν, τέσσερις, κατά την Επιτροπή, δεν σχετίζονταν αρκούντως με τη γεωργική δραστηριότητα. Πρόκειται για καλό παράδειγμα απλούστευσης του πλαισίου της πολλαπλής συμμόρφωσης. Εντούτοις, είναι πλέον πιθανή η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης. Στην «κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πολλαπλή συμμόρφωση»²⁴ ζητήθηκε η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα και η οδηγία για την ορθολογική χρήση των γεωργικών φαρμάκων να αποτελέσουν τμήμα της πολλαπλής συμμόρφωσης, μόλις οι οδηγίες αυτές εφαρμοστούν σε όλα τα κράτη μέλη.

42

Στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής όσον αφορά τις αλλαγές στην ΚΓΠ για την περίοδο 2014-2020²⁵, διατυπώσαμε την άποψη «ότι οι απαιτήσεις εξακολουθούν να είναι υπερβολικά διεσπαρμένες σε πάρα πολλά νομικά κείμενα, δεν υπάρχει ικανοποιητική επικέντρωση στις βασικές απαιτήσεις και ότι ο μικρότερος αριθμός προτύπων δεν αντιστοιχεί στην πραγματικότητα σε απλούστευση της εν λόγω πολιτικής».

- 21 Αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.
- 22 Άρθρο 33 του δημοσιονομικού κανονισμού.
- 23 Σύμφωνα με το άρθρο 101 του κανονισμού αριθ. 1306/2013.
- 24 Κοινή δήλωση που επισυνάπτεται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.
- 25 Γνώμη αριθ. 1/2012 σχετικά με ορισμένες προτάσεις κανονισμών που αφορούν την κοινή γεωργική πολιτική για την περίοδο 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

Το 53 % των φορέων γεωργικών συμβούλων που απάντησαν στην έρευνά μας θεωρούσαν ότι δεν επήλθαν σημαντικές αλλαγές στην ΚΓΠ της περιόδου 2014–2020 όσον αφορά το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης, ενώ το 28 % από αυτούς θεωρούσε μάλιστα ότι το νέο σύστημα είναι ακόμη πολυπλοκότερο. Επίσης, οι οργανισμοί πληρωμών θεωρούσαν, σε ποσοστό μικρότερο του 10 %, ότι οι αλλαγές στην πολλαπλή συμμόρφωση είχαν μέτριο ή πολύ θετικό αντίκτυπο στους πόρους που δαπανώνται σε τομείς όπως οι επιτόπιοι και διοικητικοί έλεγχοι, το σύστημα κυρώσεων και η ενημέρωση των γεωργών.

44

Οι οργανισμοί πληρωμών και οι φορείς γεωργικών συμβούλων απάντησαν στην έρευνά μας ότι ο κύριος λόγος μη συμμόρφωσης των γεωργών με τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι η υπερβολική πολυπλοκότητα των απαιτήσεων. Οι γεωργικοί συνεταιρισμοί στους οποίους πραγματοποιήθηκε επίσκεψη κατά τη διάρκεια του ελέγχου επιβεβαίωσαν αυτή την ανάλυση. Η απλούστευση θα μπορούσε να αποτελέσει λύση που θα εξασφάλιζε την αυξημένη συμμόρφωση των γεωργών με τους σημαντικότερους κανόνες, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην αποτελεσματικότητα του συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, οι οργανισμοί πληρωμών, οι φορείς γεωργικών συμβούλων και οι γεωργικοί συνεταιρισμοί επιβεβαίωσαν, κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας, την ανάγκη περαιτέρω απλούστευσης του συστήματος της πολλαπλής συμμόρφωσης και διατύπωσαν συγκλίνοσες προτάσεις (βλέπε **παράρτημα III** για περισσότερες λεπτομέρειες).

45

Η πολυπλοκότητα οφειλόταν επίσης στο επίπεδο λεπτομέρειας των ισχυόντων κανόνων. Στο **πλαίσιο 2** παρατίθεται παράδειγμα λεπτομερών απαιτήσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης στα κράτη μέλη. Μολονότι είναι δικαιολογημένη η ύπαρξη λεπτομερών κανόνων, ούτως ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διάφορες περιβαλλοντικές καταστάσεις, υπάρχει κίνδυνος να ανακύψουν δυσκολίες στην ορθή εφαρμογή τους από τους γεωργούς και στον έλεγχό τους από τους οργανισμούς πληρωμών.

46

Όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο - Βόρεια Ιρλανδία, πραγματοποιήσαμε σύγκριση των σημείων ελέγχου που περιλαμβάνονται στα ερωτηματολόγια επιτόπιου ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης, τα οποία χρησιμοποιούσαν οι ελεγκτικές αρχές για την ΚΓΠ έως το 2013 και εξακολουθούν να χρησιμοποιούν και για την τρέχουσα περίοδο, και διαπιστώσαμε ότι οι αλλαγές στην ΚΓΠ για την περίοδο 2014-2020 είχαν περιορισμένο αντίκτυπο στον αριθμό των σημείων ελέγχου (βλέπε **πλαίσιο 3**). Οι αρχές των άλλων δύο κρατών μελών στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη επιβεβαίωσαν κατά τις συνεντεύξεις ότι οι αλλαγές στην πολλαπλή συμμόρφωση για την περίοδο 2014-2020 δεν επέφεραν σημαντική μείωση του αριθμού των σημείων ελέγχου.

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα απαιτήσεων που περιλαμβάνονται στο εγχειρίδιο ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο – Βόρεια Ιρλανδία

Το ερώτημα 3.1.12 του ερωτηματολογίου ελέγχου των επιθεωρητών περιλαμβάνει τρία από τα 40 σημεία ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης που απορρέουν από τις ΚΑΔ της οδηγίας για τη νιτρορύπανση. Το εν λόγω ερώτημα αναλύεται στα εξής τρία υποερωτήματα:

«3.1.12. Χρησιμοποιήθηκε οργανικό λίπασμα (συμπεριλαμβανομένων των λυμάτων) σε απόσταση μικρότερη των: 10 μ. από οποιοδήποτε υδατόρευμα πλην λιμνών*, 20 μ. από λίμνες, 50 μ. από γεώτρηση, πηγή ή φρέαρ, 250 μ. από γεώτρηση που χρησιμοποιείται σε δημόσιο δίκτυο υδροδότησης, 15 μ. από εκτεθειμένο σηραγγώδη ή καρστικό ασβεστολιθικό σχηματισμό; (*Βλέπε οδηγίες για τους επιθεωρητές)

3.1.12α. Σε χορτολιβαδική έκταση με μέση κλίση μεγαλύτερη του 15 % και σε οποιαδήποτε άλλη έκταση με μέση κλίση μεγαλύτερη του 12 % χρησιμοποιήθηκε οργανικό λίπασμα (συμπεριλαμβανομένων των λυμάτων) σε απόσταση μικρότερη των 30 μ. από λίμνη ή των 15 μ. από οποιοδήποτε υδατόρευμα πλην λιμνών; (*Βλέπε οδηγίες για τους επιθεωρητές)

3.1.12β. Σε χορτολιβαδική έκταση με μέση κλίση μεγαλύτερη του 15 % και σε οποιαδήποτε άλλη έκταση με μέση κλίση μεγαλύτερη του 12 % χρησιμοποιήθηκε χημικό λίπασμα σε απόσταση μικρότερη των 10 μ. από λίμνη ή των 5 μ. από οποιοδήποτε υδατόρευμα; (*Βλέπε οδηγίες για τους επιθεωρητές)

Πηγή: Οργανισμός πληρωμών της Βόρειας Ιρλανδίας.

Πλαίσιο 3

Περιορισμένος αντίκτυπος των αλλαγών της ΚΓΠ της περιόδου 2014 – 2020 στα ερωτηματολόγια ελέγχου που χρησιμοποιούν οι ελεγκτικές αρχές στο Ηνωμένο Βασίλειο – Βόρεια Ιρλανδία

Ο αριθμός των σημείων ελέγχου για ολοκληρωμένη επιθεώρηση της πολλαπλής συμμόρφωσης ήταν 257 όσον αφορά την ΚΓΠ έως το 2013 και 249 όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2014.

Όσον αφορά τα πρότυπα ΚΓΠΚ, μεταξύ των δύο περιόδων ο αριθμός των σημείων ελέγχου αυξήθηκε από 19 σε 27.

Πηγή: Οργανισμός πληρωμών της Βόρειας Ιρλανδίας.

47

Κατά τους επιτόπιους ελέγχους πρέπει να ελέγχονται όλες οι υποχρεώσεις σχετικά με τα πρότυπα ΚΓΠΚ και τις ΚΑΔ για τις οποίες επιλέγονται οι συγκεκριμένοι γεωργοί. Όπως προαναφέρθηκε, οι έλεγχοι αυτοί συχνά περιλαμβάνουν εκατοντάδες σημεία ελέγχου από τα διάφορα φύλλα ελέγχου. Ακόμη και εάν τα συστήματα ελέγχου ήταν αποτελεσματικά, το νομοθετικό πλαίσιο²⁶ δεν θα επέτρεπε μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση βάσει κινδύνου, σύμφωνα με την οποία ορισμένοι κανόνες ή σημεία ελέγχου θα μπορούσαν να ελέγχονται περισσότερο ή λιγότερο συχνά, ανάλογα, παραδείγματος χάριν, με το επίπεδο των παραβιάσεων ή την πιθανότητα παραβίασης ή το μέγεθος των επιπτώσεων μιας ενδεχόμενης παραβίασης.

26 Βλέπε άρθρο 71 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 809/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 2014, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση.

Το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές μείωσε τον διοικητικό φόρτο, ωστόσο αυτό θα μπορούσε να επηρεάσει την επίτευξη των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης σε ορισμένα κράτη μέλη

48

Η ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020 εισήγαγε το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές, το οποίο αποτελεί απλουστευμένο καθεστώς άμεσων ενισχύσεων με το οποίο χορηγούνται έως και 1 250 ευρώ άμεση ενίσχυση στους γεωργούς που αποφασίζουν να συμμετέχουν σε αυτό. 15 κράτη μέλη αποφάσισαν να εφαρμόσουν αυτό το προαιρετικό καθεστώς. Στις εν λόγω χώρες, ο γεωργικός πληθυσμός που συμμετέχει σε αυτό το καθεστώς ποικίλλει από 3 % (Σλοβενία) έως και 77 % (Μάλτα). Η Επιτροπή υπολόγισε ότι, σε επίπεδο ΕΕ συνολικά, το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές θα μπορούσε να εφαρμοστεί στο 4 % της συνολικής γεωργικής έκτασης.

49

Οι δικαιούχοι του καθεστώτος αυτού δεν υπόκεινται σε διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση που δεν τηρούν τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης²⁷. Επομένως, δεν κινδυνεύουν με μείωση των ενισχύσεων που λαμβάνουν στο πλαίσιο της ΚΓΠ εξαιτίας παραβιάσεων των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Η εν λόγω απαλλαγή από τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης αιτιολογείται από το γεγονός ότι «Για τους γεωργούς που συμμετέχουν στο καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές (...) οι προσπάθειες που θα πρέπει να καταβληθούν στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνουν το όφελος της διατήρησης των γεωργών αυτών στο εν λόγω σύστημα»²⁸.

50

Το μέτρο αυτό ενδέχεται επίσης να μειώσει το κόστος εφαρμογής, διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης: 10 εκ των 12 οργανισμών πληρωμών, οι οποίοι εκτίμησαν ότι η ΚΓΠ της περιόδου 2014–2020 θα επιφέρει μείωση των δαπανών, θεώρησαν το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές ως την κύρια πηγή εξοικονόμησης πόρων. Την ίδια άποψη είχαν και οι οργανισμοί πληρωμών σε τρία κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη.

51

Το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές αποτελεί βήμα προόδου προς την απλούστευση και ελάφρυνε τις αρχές και τους γεωργούς από πρόσθετα βάρη, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην εξοικονόμηση πόρων. Εντούτοις, η εφαρμογή του στο επίπεδο κάθε κράτους μέλους πρέπει να καθοδηγείται διέπεται από την ανάγκη διασφάλισης της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ της διοικητικής απλούστευσης και της επίτευξης των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης και της τομεακής νομοθεσίας. Υπάρχουν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ή των περιφερειών. Παραδείγματος χάριν, στη Ρουμανία, οι μικροκαλλιεργητές αντιστοιχούν στο 71 % περίπου των γεωργών και στο 16 % των συνολικών δηλωθεισών εκτάσεων. Αντιθέτως, στη Σλοβενία, ο συνολικός αριθμός των μικροκαλλιεργητών ανέρχεται περίπου στο 3 % και οι εκτάσεις που καλύπτονται από το καθεστώς μόλις στο 1 %.

27 Σύμφωνα με το άρθρο 92 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

28 Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

52

Μολονότι δεν εφαρμόζει το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές, η Λιθουανία ακολούθησε παρόμοιες αρχές, απαλλάσσοντας γεωργούς που δεν πληρούν ορισμένα κατώτατα όρια από την εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Στο **πλαίσιο 4** καταδεικνύονται οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι που εγκυμονεί η εφαρμογή τέτοιων μέτρων απλούστευσης:

Πλαίσιο 4

Απαλλαγή γεωργών από τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης που απορρέουν από την οδηγία για τη νιτρορύπανση στη Λιθουανία

Οι γεωργοί με χρησιμοποιούμενη γεωργική έκταση έως και 10 εκτάρια δεν χρειάζεται να δηλώνουν την ποσότητα λιπάσματος που χρησιμοποιούν. Οι γεωργοί αυτοί αντιστοιχούν σε περισσότερο του 70 % του συνόλου των γεωργών και χρησιμοποιούν το 14 % της γεωργικής γης.

Ταυτόχρονα, οι κτηνοτρόφοι που εκτρέφουν λιγότερες από 10 μονάδες μεγάλου ζώου σε μία τοποθεσία δεν απαιτείται να διαθέτουν δεξαμενή αποθήκευσης κοπριάς ανάλογης χωρητικότητας. Οι κτηνοτρόφοι αυτοί αντιστοιχούν στο 87 % του συνόλου των κτηνοτρόφων και εκτρέφουν το 28 % του συνόλου των μονάδων μεγάλου ζώου.

Η οδηγία για τη νιτρορύπανση αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας των πολιτών. Μολονότι η χρήση κατώτατων ορίων μπορεί να μειώσει τη γραφειοκρατία για τους μικροκαλλιεργητές, απαλλάσσοντας σημαντικά τμήματα της γεωργικής γης ή/και των ζώων από τους ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης, μπορεί επίσης να επηρεάσει δυσμενώς την επίτευξη των στόχων της οδηγίας για τη νιτρορύπανση.

Πηγή: Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, γράφημα 7.10.

Ο οικολογικός προσανατολισμός πρόσθεσε ένα ακόμη επίπεδο ελέγχων σχετικά με τις υποχρεωτικές πρακτικές για την προστασία του περιβάλλοντος

53

Ένας από τους στόχους της νέας ΚΓΠ είναι η ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων μέσω μιας υποχρεωτικής συνιστώσας οικολογικού προσανατολισμού των άμεσων ενισχύσεων, η οποία θα στηρίζει τις γεωργικές πρακτικές που είναι επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον και εφαρμόζονται σε ολόκληρη την Ένωση²⁹. Στις εν λόγω πρακτικές περιλαμβάνεται η διαφοροποίηση των καλλιεργειών, η διατήρηση των μόνιμων βοσκοτόπων και η δημιουργία περιοχών οικολογικής εστίασης. Αυτές οι «πράσινες ενισχύσεις» πρέπει να αντιστοιχούν στο 30 % του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου για κάθε επιλέξιμο εκτάριο³⁰.

54

Μια νέα «πράσινη ενίσχυση» θεσπίστηκε για την ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020. Οι γεωργικές πρακτικές στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού έχουν ομοιότητες με προηγούμενα πρότυπα ΚΓΠΚ, τα οποία κάλυπταν γεωργικές πρακτικές, όπως η αμειψισπορά, η προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων ή η διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου. Κατά συνέπεια, για την περίοδο 2014-2020 υπάρχουν δύο σύνολα συμπληρωματικών γεωργικών πρακτικών που αποβλέπουν στους ίδιους στόχους: τη διατήρηση της γης και την προστασία της βιοποικιλότητας.

29 Αιτιολογική σκέψη 37 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 608).

30 Άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013.

55

Στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της για το 2014, η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης διευκρίνισε ότι αμφότερα τα εν λόγω υποχρεωτικά μέσα (ο οικολογικός προσανατολισμός και τα πρότυπα ΚΓΠΚ) συμβάλλουν στην επίτευξη του ίδιου στόχου: κατά συνέπεια, η ΚΓΠ θα μπορέσει να βελτιώσει τις περιβαλλοντικές επιδόσεις της, διασφαλίζοντας ότι ένα σημαντικό τμήμα των γεωργικών εκτάσεων στην Ευρώπη υπόκειται στις απαιτήσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης, στις υποχρεώσεις του οικολογικού προσανατολισμού, καθώς και στις γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις.

56

Επιτόπιοι έλεγχοι σχετικά με τις «πράσινες ενισχύσεις» διενεργούνται σε δείγμα 5 % των γεωργών, στο πλαίσιο των επαληθεύσεων σχετικά με τα κριτήρια επιλεξιμότητας των καθεστώτων άμεσων ενισχύσεων³¹. Το σύστημα αυτό δεν εμπίπτει στο πλαίσιο ελέγχου των προτύπων ΚΓΠΚ, σύμφωνα με το οποίο διενεργούνται επαληθεύσεις στο 1 % των γεωργών που υπόκεινται στους ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης³². Επομένως, η συμμόρφωση με συμπληρωματικές υποχρεωτικές πρακτικές για την προστασία του περιβάλλοντος ελέγχεται βάσει δύο διαφορετικών πλαισίων.

57

Στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, οι γεωργοί πρέπει να συμμορφώνονται με την υποχρέωση διατήρησης τουλάχιστον του 5 % της αρόσιμης γης ως περιοχών οικολογικής εστίασης. Ο κανονισμός προβλέπει επίσης ότι τα στοιχεία που προστατεύονται από την πολλαπλή συμμόρφωση (όπως τα χαρακτηριστικά του τοπίου ή οι ζώνες ανάσχεσης) μπορούν επίσης να υπολογίζονται για την εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης. Κατά συνέπεια, η διαχείρισή τους διέπεται από δύο διαφορετικά σύνολα κανόνων και ελέγχων.

58

Με την εισαγωγή του οικολογικού προσανατολισμού, υπάρχουν πλέον δύο συστήματα ελέγχου των υποχρεωτικών πρακτικών για την προστασία του περιβάλλοντος, τα οποία αλληλοσυμπληρώνονται και συμβάλλουν στον ίδιο στόχο της βελτίωσης των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ. Μολονότι ο κανονισμός για την πολλαπλή συμμόρφωση ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τα υπάρχοντα συστήματα ελέγχου για να ελέγχουν τις υποχρεώσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης³³, ελλοχεύει ο κίνδυνος ανεπαρκειών στα συστήματα ελέγχου των κρατών μελών και πρόσθετης επιβάρυνσης των γεωργών.

31 Τίτλος ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 809/2014 της Επιτροπής.

32 Τίτλος V του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 809/2014 της Επιτροπής.

33 Άρθρο 96 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

Παρατηρήσεις

Το συγκεκριμένο κόστος εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν έχει προσδιοριστεί ποσοτικώς σε ικανοποιητικό βαθμό

59

Η Επιτροπή χρειάζεται αξιόπιστη εκτίμηση του συνολικού κόστους του συστήματος αυτού, με συγκεντρωτικά στοιχεία για τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη (θεσμικά όργανα της ΕΕ, αρχές διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών και γεωργούς), προκειμένου να διασφαλιστεί η οικονομική αποδοτικότητά του.

60

Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης εκτίμησε ότι το συνολικό κόστος διαχείρισης και ελέγχου των γεωργικών δαπανών προσεγγίζει τα 4 δισεκατομμύρια ευρώ ή σχεδόν το 7 % της συνολικής χρηματοδότησης της ΕΕ³⁴. Εντούτοις, όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, το κόστος δεν είναι ποσοτικώς προσδιορισμένο ούτε υπάρχει αξιόπιστη εκτίμησή του.

61

Σε επίπεδο κρατών μελών, οι απαιτήσεις του συστήματος ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι αρκετά δαπανηρές. Πρώτον, υπάρχουν υποχρεωτικοί έλεγχοι για τα πρότυπα ΚΓΠΚ, τα οποία αποτελούν πρόσθετο σύνολο κανόνων που ισχύει μόνο για τους γεωργούς που λαμβάνουν πληρωμές στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Δεύτερον, όσον αφορά τις ΚΑΔ, οι οποίες βασίζονται σε υφιστάμενες οδηγίες και κανονισμούς («τομεακή νομοθεσία»)³⁵, οι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται από εξειδικευμένους φορείς ελέγχου και να καλύπτουν το ελάχιστο ποσοστό του 1 %, το οποίο απαιτείται από τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης. Επιπλέον, οι φορείς αυτοί έχουν πρόσθετες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων σχετικά με τους εν λόγω ελέγχους.

62

Σε επίπεδο εκμετάλλευσης, η καθιέρωση των ΚΑΔ δημιούργησε περισσότερες διοικητικές υποχρεώσεις για τους γεωργούς, όπως την τήρηση μητρώου και τη συμμετοχή στις επιθεωρήσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης³⁶. Επιπροσθέτως, η συμμόρφωση με τα πρότυπα ΚΓΠΚ συνεπάγεται δαπάνες για τις απαιτούμενες γεωργικές πρακτικές (κόστος εργασίας, κόστος μηχανημάτων, καύσιμα και λοιπά αναλώσιμα), διαφυγόν εισόδημα επειδή τα πρότυπα ΚΓΠΚ απαγορεύουν ή επιβάλλουν ορισμένες πρακτικές (π.χ. μείωση της παραγωγής), αλλά και άλλες δαπάνες, όπως η χρήση τρίτων για παροχή υπηρεσιών (π.χ. σύμβουλοι για ορισμένα θέματα της πολλαπλής συμμόρφωσης).

63

Σε έκθεση που εκπονήθηκε κατά παραγγελία της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης³⁷, η οποία δημοσιεύθηκε το 2014, αξιολογήθηκαν οι πραγματικές δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται οι γεωργοί της ΕΕ προκειμένου να συμμορφώνονται με επιλεγμένη νομοθεσία στους τομείς του περιβάλλοντος, της καλής μεταχείρισης των ζώων και της ασφάλειας των τροφίμων. Η μελέτη βασίστηκε σε μελέτες περιπτώσεων από τους οκτώ αντιπροσωπευτικότερους γεωργικούς τομείς στην ΕΕ και δίνει μια ιδέα του οικονομικού αντικτύπου που έχουν τέτοιου είδους υποχρεώσεις στους γεωργούς (βλέπε **πλαίσιο 5** για σύνοψη των αποτελεσμάτων σχετικά με τον τομέα του σίτου).

34 Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2014 της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης.

35 Παραδείγματος χάριν, οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ L 375 της 31.12.1991, σ. 1)· κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1760/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 820/97 του Συμβουλίου (ΕΕ L 204 της 11.8.2000, σ. 1).

36 Αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013: Από το σύστημα πολλαπλής συμμόρφωσης προκύπτουν ορισμένοι διοικητικοί περιορισμοί για τους δικαιούχους και τις εθνικές διοικήσεις, δεδομένου ότι πρέπει να εξασφαλίζονται η τήρηση βιβλίων, η διενέργεια ελέγχων και η επιβολή κυρώσεων, εφόσον είναι αναγκαία.

37 «Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety» (AGRI-2011-EVAL-08) (Εκτίμηση του κόστους της συμμόρφωσης των γεωργών με τη νομοθεσία της ΕΕ στους τομείς του περιβάλλοντος, της καλής μεταχείρισης των ζώων και της ασφάλειας των τροφίμων). Την μελέτη ανέλαβε η CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), σε συνεργασία με το TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), το IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE) και το UGHENT - University of Ghent (BE).

Πλαίσιο 5

Αντίκτυπος της συμμόρφωσης με επιλεγμένες υποχρεώσεις στο κόστος παραγωγής στον τομέα του σίτου

Από το σύνολο των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης που ίσχυαν έως το 2013, η μελέτη σχετικά με τον τομέα του σίτου έλαβε υπόψη τις σωρευτικές επιπτώσεις πέντε υποχρεωτικών προτύπων ΚΓΠΚ (ελάχιστη εδαφοκάλυψη, διαχείριση της γης, δημιουργία ζωνών ανάσχεσης, αποφυγή της επέκτασης ανεπιθύμητης βλάστησης και διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου), ενός προαιρετικού προτύπου ΚΓΠΚ (αμειψισπορά), καθώς και τη νομοθεσία που αποτέλεσε τη βάση για δύο ΚΑΔ (την οδηγία για τη νιτρορύπανση και τον κανονισμό για τα φυτοπροστατευτικά προϊόντα). Επίσης, ελήφθη υπόψη και μια απαίτηση που δεν εμπίπτει στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης, ήτοι η οδηγία για την ορθολογική χρήση των γεωργικών φαρμάκων.

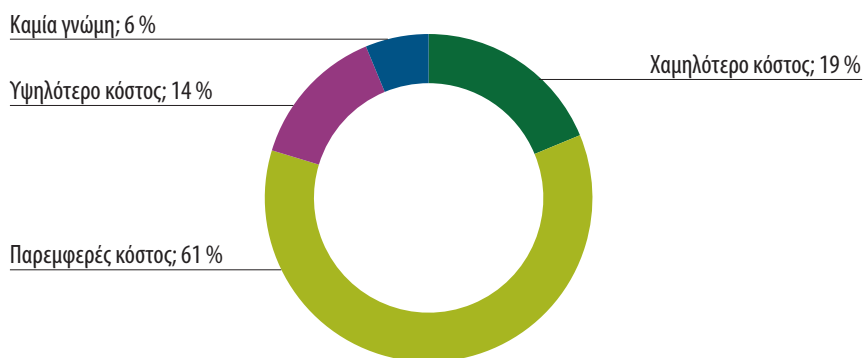
Οι συντάκτες της έρευνας κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα που λαμβάνουν οι γεωργοί προκειμένου να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τους ανωτέρω κανόνες αυξάνουν το κόστος παραγωγής, σε ποσοστά που κυμαίνονται από 1,97 % στην Ουγγαρία έως 3,42 % στη Δανία.

64

Επιπλέον, κατά την άποψη της πλειονότητας των οργανισμών πληρωμών, οι αλλαγές στην ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020 δεν αναμένεται να επιφέρουν μείωση του κόστους. Οι οργανισμοί πληρωμών, όταν ερωτήθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας αν οι αλλαγές αυτές θα επιφέρουν χαμηλότερο, παρόμοιο ή υψηλότερο κόστος εφαρμογής, διαχείρισης και ελέγχου των υποχρεώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης, απάντησαν ως εξής:

Γράφημα 4

Εκτίμηση από τους οργανισμούς πληρωμών του αντικτύπου των αλλαγών της ΚΓΠ της περιόδου 2014–2020 στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζουν για την πολλαπλή συμμόρφωση



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η βάση για τον υπολογισμό των κυρώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης που επιβάλλονται στους γεωργούς σε όλη την ΕΕ δεν είναι αρκούντως εναρμονισμένη

65

Η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει ότι όταν ένας γεωργός δεν συμμορφώνεται με τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης, μπορεί να του επιβληθεί διοικητική κύρωση, όταν η μη συμμόρφωση είναι το αποτέλεσμα πράξης ή παράλειψης αποδιδόμενης ευθέως στον δικαιούχο. Τέτοιου είδους κυρώσεις πρέπει να καθορίζονται λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αναλογικότητας (να κλιμακώνονται ανάλογα με τη σοβαρότητα της μη συμμόρφωσης³⁸ και να υπολογίζονται ως ποσοστό της ενίσχυσης της ΚΓΠ), καθώς και να επιβάλλονται μόνον όταν η μη συμμόρφωση μπορεί να αποδοθεί ευθέως στις πράξεις του γεωργού, είτε αυτός έχει ενεργήσει εξ αμελείας είτε εκ προθέσεως.

66

Κατά τον υπολογισμό των εν λόγω κυρώσεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η σοβαρότητα, η έκταση, ο διαρκής χαρακτήρας και η επανάληψη της διαπιστούμενης μη συμμόρφωσης. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης που οφείλεται σε απλή αμέλεια, η μέγιστη μείωση ανέρχεται στο 5 % και, σε περίπτωση επανάληψης της μη συμμόρφωσης, στο 15 %. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης εκ προθέσεως, η ελάχιστη μείωση ανέρχεται στο 20% και μπορεί να φθάσει έως τον πλήρη αποκλεισμό από ένα ή περισσότερα καθεστώτα ενίσχυσης για ένα ή περισσότερα ημερολογιακά έτη.

67

Διαπιστώσαμε ότι η πρακτική εφαρμογή της έννοιας της μη συμμόρφωσης εγείρει μεγάλες αβεβαιότητες σε επίπεδο κράτους μέλους. Οι εκπρόσωποι των οργανισμών πληρωμών και των γεωργικών συνεταιρισμών στα τρία κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη ανέφεραν ότι η πρόθεση είναι δύσκολο να αποδειχθεί, εκτός αν ο γεωργός συλληφθεί επ' αυτοφώρω.

68

Από την επισκόπηση των στατιστικών ελέγχου για την πολλαπλή συμμόρφωση καταδεικνύεται ότι ορισμένα κράτη μέλη επεδείκνυαν μεγαλύτερη αυστηρότητα από άλλα στην εφαρμογή της έννοιας της μη συμμόρφωσης εκ προθέσεως: σε ορισμένα κράτη μέλη δεν επιβλήθηκε καμία κύρωση σε γεωργό κατά την περίοδο 2011–2014 για παραβιάσεις εκ προθέσεως (Τσεχική Δημοκρατία, Βουλγαρία) ή επιβλήθηκαν ελάχιστες κυρώσεις (Ρουμανία, Πορτογαλία, Ουγγαρία), ενώ άλλα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν αυτή την έννοια πολύ συχνότερα (Λιθουανία, Ελλάδα, Πολωνία, Γαλλία, Ιρλανδία).

38 Αιτιολογική σκέψη 35 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 640/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τους όρους απόρριψης ή ανάκτησης πληρωμών καθώς και τις διοικητικές κυρώσεις που εφαρμόζονται στις άμεσες ενισχύσεις, τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση (ΕΕ L 181 της 20.6.2014, σ. 48).

69

Προκειμένου να εξετασθεί πώς αξιολογούν τα κράτη μέλη όμοιες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, το ερωτηματολόγιο που αποστείλαμε στους οργανισμούς πληρωμών περιελάμβανε δύο μελέτες περιπτώσεων σχετικά με παραβιάσεις των ΚΑΔ για την αναγνώριση και καταγραφή των ζώων, καθώς και της οδηγίας για τη νιτρορύπανση (το πλήρες κείμενο των μελετών περιπτώσεων περιλαμβάνεται στο **παράρτημα IV**). Από τους οργανισμούς πληρωμών ζητήθηκε να προσδιορίσουν ποσοτικώς το ποσοστό των κυρώσεων που θα εφαρμόζονταν σε αυτές τις δύο περιπτώσεις. Στο **πλαίσιο 6** παρουσιάζονται συνοπτικά οι μελέτες περιπτώσεων που υποβλήθηκαν και οι απαντήσεις που ελήφθησαν.

Πλαίσιο 6

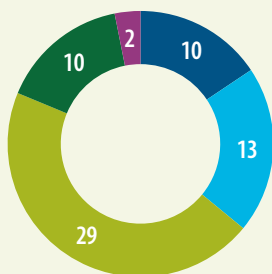
Μελέτες περιπτώσεων σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη

Σύνοψη των μελετών περιπτώσεων που προτάθηκαν στα κράτη μέλη

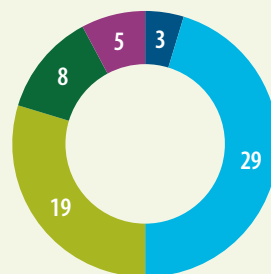
Κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους, ο κτηνοτρόφος έστειλε καθυστερημένη κοινοποίηση καταγραφής ζώων για την καταγραφή 20 βοοειδών. Ο κτηνοτρόφος είχε κατά μέσο όρο 75 βοοειδή κατά τη διάρκεια του έτους.

Κατά τους επιτόπιους ελέγχους, οι επιθεωρητές υπολόγισαν ότι η δεξαμενή αποθήκευσης κοπριάς είχε χωρητικότητα κατά 10 % μικρότερη από την ελάχιστη απαιτούμενη.

Αριθμός των οργανισμών πληρωμών που επιβάλλουν καθένα από τα πιθανά ποσοστά μείωσης



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ ΚΑ



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ ΚΑ

«ΚΑ» ήτοι «Καμία απάντηση», υποδηλώνει ότι αρκετοί οργανισμοί πληρωμών δεν προσδιόρισαν ποσοτικώς την παραβίαση.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

70

Επομένως, για την ίδια παραβίαση της μη έγκαιρης καταγραφής των 20 βοοειδών, το ήμισυ σχεδόν των κρατών μελών θα επέβαλε κύρωση 3 %, το ένα πέμπτο θα επέβαλε κύρωση 1 %, ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη θα επέβαλαν είτε μηδενική μείωση είτε μείωση κατά 5 %. Η ανεπαρκής χωρητικότητα της δεξαμενής αποθήκευσης κοπριάς θα επέσυρε κύρωση 1 % στο ήμισυ σχεδόν των κρατών μελών, το ένα τρίτο θα επέβαλε κύρωση 3 %, ενώ το ένα έκτο των κρατών μελών θα επέβαλε είτε μηδενική κύρωση είτε κύρωση 5 %.

71

Επιπλέον, η αντίληψη περί της σοβαρότητας μιας παραβίασης διέφερε σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, γεγονός το οποίο ενέχει τον κίνδυνο να μην έχουν αντιμετωπίσει με τον ίδιο τρόπο παρόμοιες περιπτώσεις. Η κατάσταση αυτή επιβεβαιώθηκε από τους διαφορετικούς κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, όπως καταδεικνύεται στο **πλαίσιο 7**.

Πλαίσιο 7

Παράδειγμα κύρωσης για την καθυστερημένη καταγραφή ζώων

Στην Γερμανία (Σλέσβιχ-Χόλσταϊν), ο οργανισμός πληρωμών καθόρισε ότι δεν θα εφαρμόζεται κύρωση για καθυστερημένη καταγραφή, στην περίπτωση που ο αριθμός των βοοειδών τα οποία αφορά η παραβίαση αντιστοιχεί σε ποσοστό μικρότερο του 30 % του συνολικού αριθμού των βοοειδών που είναι παρόντα στην εκμετάλλευση.

Αντιθέτως, στην Ισπανία (Καταλονία) δεν υπάρχει τέτοιου είδους κατώτατο όριο.

72

Η πολλαπλή συμμόρφωση εφαρμόζεται από το 2005 και αποτελεί μηχανισμό που συνδέει τις περισσότερες ενισχύσεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ με τη συμμόρφωση των γεωργών με κανόνες που απορρέουν από πολιτικές οι οποίες αφορούν το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων, την υγεία των φυτών, καθώς και την καλή μεταχείριση των ζώων. Οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης ήταν η βελτίωση της συνέπειας της ΚΓΠ με τις εν λόγω πολιτικές (ικανοποιώντας κατ' αυτό τον τρόπο τις προσδοκίες της κοινωνίας), καθώς και η ευαισθητοποίηση των γεωργών ως προς την ανάγκη τήρησης των κανόνων αυτών (συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην ανάπτυξη της αειφόρου γεωργίας). Σκοπός της έκθεσης ήταν να αξιολογηθεί σε ποιον βαθμό το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι αποτελεσματικό και μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω και, επί αυτής της βάσης, να διατυπωθούν συστάσεις για τη βελτίωση της εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.

73

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να αξιολογήσει επαρκώς την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης. Παρά τις αλλαγές που επήλθαν στην ΚΓΠ την περίοδο 2014-2020, το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζεται στην πολλαπλή συμμόρφωση μπορεί να απλουστευθεί περαιτέρω.

74

Διαπιστώσαμε ότι οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή έδιδαν μερική εικόνα της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης. Στο πλαίσιο των δεικτών δεν λαμβανόταν υπόψη το επίπεδο μη συμμόρφωσης των γεωργών (σημεία 18 έως 27).

Σύσταση 1

Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει, στο πλαίσιο της εκτίμησης αντικτύπου όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, με ποιον τρόπο μπορεί να αναπτύξει περαιτέρω το σύνολο των δεικτών που εφαρμόζει για την αξιολόγηση των επιδόσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης, καθώς και με ποιον τρόπο θα λαμβάνει υπόψη στους δείκτες της τα επίπεδα συμμόρφωσης των γεωργών με τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης.

Συμπεράσματα και συστάσεις

75

Ο νομοθέτης θέσπισε ένα πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής της. Τα κράτη μέλη μετέτρεψαν τους κανόνες της ΕΕ σε υποχρεώσεις στο επίπεδο του γεωργού και επαλήθευαν την εκπλήρωσή τους. Εντούτοις, το ένα τέταρτο των γεωργών που υποβλήθηκαν σε επιτόπιους ελέγχους κατά τα οικονομικά έτη 2011-2014 είχαν παραβιάσει έναν τουλάχιστον από τους κανόνες, παρά το γεγονός ότι ο βαθύτερος σκοπός της πολλαπλής συμμόρφωσης ήταν η διασφάλιση της συνέπειας της ΚΓΠ με τέτοιου είδους κανόνες. Η Επιτροπή δεν ανέλυσε τα αίτια των παραβιάσεων ούτε τα μέσα για την αντιμετώπισή τους (σημεία 28 έως 36).

Σύσταση 2

Η Επιτροπή πρέπει εφεξής να βελτιώσει την ανταλλαγή πληροφοριακών στοιχείων μεταξύ των ενδιαφερόμενων υπηρεσιών σχετικά με τις παραβιάσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης, με σκοπό να συνδράμει τις υπηρεσίες αυτές στον εντοπισμό των αιτιών των παραβιάσεων αυτών και τη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή τους.

76

Οι αλλαγές που επήλθαν στην ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020 μείωσαν κατά τι τον αριθμό των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, καταργώντας απαιτήσεις που δεν ήταν απολύτως σχετικές με τη γεωργική δραστηριότητα. Παρόλα αυτά, οι διαδικασίες ελέγχου εξακολουθούν να είναι πολύπλοκες. Ακόμη και εάν τα συστήματα ελέγχου ήταν αποτελεσματικά, το νομοθετικό πλαίσιο δεν θα επέτρεπε μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση βάσει κινδύνου, σύμφωνα με την οποία ορισμένοι κανόνες ή σημεία ελέγχου θα μπορούσαν να ελέγχονται περισσότερο ή λιγότερο συχνά, ανάλογα, παραδείγματος χάριν, με το επίπεδο των παραβιάσεων ή την πιθανότητα παραβίασης ή το μέγεθος των επιπτώσεων μιας ενδεχόμενης παραβίασης. Τα μέτρα απλούστευσης, όπως το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές, η ελάφρυνση των αρχών και των γεωργών από πρόσθετα βάρη, πρέπει να εξισορροπηθούν με την αναγκαιότητα επίτευξης των στόχων της πολλαπλής συμμόρφωσης (σημεία 41 έως 52).

Σύσταση 3

Όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει την προσαρμογή των κανόνων που αφορούν τους επιτόπιους ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης. Με τον τρόπο αυτό θα επιτυγχανόταν αποτελεσματικότερη στόχευση των βασικών σημείων ελέγχου.

77

Μια νέα «πράσινη ενίσχυση» θεσπίστηκε για την ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020. Οι γεωργικές πρακτικές στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού έχουν ομοιότητες με προηγούμενα πρότυπα ΚΓΠΚ, τα οποία κάλυπταν γεωργικές πρακτικές, όπως η αμειψισπορά, η προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων ή η διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου. Κατά συνέπεια, υπάρχουν επί του παρόντος δύο σύνολα συμπληρωματικών γεωργικών πρακτικών που αποβλέπουν στους ίδιους στόχους: τη διατήρηση της γης και την προστασία της βιοποικιλότητας. Παρά τις ομοιότητές τους, τα υποχρεωτικά πρότυπα ΚΓΠΚ και οι κανόνες περί οικολογικού προσανατολισμού ελέγχονται στο πλαίσιο δύο συστημάτων ελέγχου. Αυτό ενδεχομένως να συμβάλει στην ανεπάρκεια των συστημάτων ελέγχου και να επιφέρει πρόσθετο διοικητικό φόρτο (σημεία 53 έως 58).

Σύσταση 4

Η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει, στο πλαίσιο της εκτίμησης αντικτύπου όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, την εμπειρία από την ύπαρξη δύο συστημάτων με παρόμοιους περιβαλλοντικούς στόχους (πρότυπα ΚΓΠΚ και οικολογικός προσανατολισμός), με σκοπό να προωθήσει την περαιτέρω συνέργεια μεταξύ τους. Στην ανάλυση αυτή πρέπει να ληφθούν υπόψη κριτήρια όπως ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος των προτύπων και το ιστορικό επίπεδο συμμόρφωσης των γεωργών.

78

Το κόστος εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν έχει προσδιοριστεί ποσοτικώς σε ικανοποιητικό βαθμό. Εντούτοις, είναι αναγκαίο να αξιολογηθεί το συνολικό κόστος της πολλαπλής συμμόρφωσης σε επίπεδο ΕΕ, κράτους μέλους και γεωργού, προκειμένου να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί μια οικονομικά αποδοτική πολιτική. Ο υπολογισμός αυτός πρέπει να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα σε κάθε αλλαγή πολιτικής, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η προσπάθεια επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων δεν θα επιφέρει δυσανάλογο κόστος ή ότι θα εξεταστεί το ενδεχόμενο εφαρμογής εναλλακτικών μέσων, τα οποία θα μπορούσαν να είναι αποδοτικότερα από οικονομική άποψη (σημεία 59 έως 64).

Σύσταση 5

Μετά την έκθεση για τις επιδόσεις της ΚΓΠ, η οποία πρέπει να ολοκληρωθεί έως το τέλος του 2018, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μεθοδολογία για την αποτίμησή του κόστους της πολλαπλής συμμόρφωσης.

79

Οι κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση υπολογίζονται με βάση τη σοβαρότητα, την έκταση, τον διαρκή χαρακτήρα και την επανάληψη της διαπιστούμενης μη συμμόρφωσης, καθώς και αναλόγως του αν ο γεωργός παραβίασε τους κανόνες εξ αμελείας ή εκ προθέσεως. Στην πράξη, διαπιστώσαμε ότι η επιβολή των κυρώσεων διέφερε σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών (σημεία 65 έως 71).

Σύσταση 6

Όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να ενθαρρύνει την περισσότερο εναρμονισμένη εφαρμογή των κυρώσεων σε επίπεδο ΕΕ, διευκρινίζοντας περαιτέρω τις έννοιες της σοβαρότητας, της έκτασης, του διαρκούς χαρακτήρα, της επανάληψης και της πρόθεσης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο κύριος Phil WYNN OWEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 7ης Σεπτεμβρίου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Πεδίο των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, σύμφωνα με το παράρτημα II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

L 347/602

EL

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

20.12.2013

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

ΚΑΝΟΝΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΛΑΠΛΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 93

ΚΑΔ: Κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης

ΚΓΠΚ: Πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση

Τομέας	Κύριο θέμα	Απαιτήσεις και πρότυπα		
Περιβάλλον, κλιματική αλλαγή και καλή γεωργική κατάσταση των εκτάσεων	Υδάτα	ΚΑΔ 1	Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ L 375 της 31.12.1991, σ. 1)	Άρθρα 4 και 5
		ΚΓΠΚ 1	Δημιουργία ζωνών ανάσχεσης κατά μήκος υδατορρευμάτων (*)	
		ΚΓΠΚ 2	Τήρηση των διαδικασιών έγκρισης για τη χρήση υδάτων για άρδευση, εφόσον προβλέπεται	
		ΚΓΠΚ 3	Προστασία των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση: απαγόρευση της απευθείας απόρριψης στα υπόγεια ύδατα και μέτρα για την πρόληψη της έμμεσης ρύπανσης των υπογείων υδάτων μέσω της απόρριψης επικινδυνών ουσιών στο έδαφος και της διήθησής τους μέσω του εδάφους, όπως παρατίθενται στο παράρτημα της οδηγίας 80/68/ΕΟΚ στην έκδοσή της που βρίσκεται σε ισχύ κατά την τελευταία ημέρα ισχύος της, όσον αφορά τη γεωργική δραστηριότητα	
	Έδαφος και αποθήκευση άνθρακα	ΚΓΠΚ 4	Ελάχιστη εδαφοκάλυψη	
		ΚΓΠΚ 5	Ελάχιστη διαχείριση γαιών που λαμβάνει υπόψη τις ειδικές συνθήκες της τοποθεσίας με σκοπό τον περιορισμό της διάβρωσης	
ΚΓΠΚ 6		Διατήρηση των επιπέδων της οργανικής ύλης του εδάφους μέσω κατάλληλων πρακτικών, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης της καύσης υπολειμμάτων καλλιεργειών, εκτός αν γίνεται για λόγους φυτοπροστασίας (?)		
Βιοποικιλότητα	ΚΑΔ 2	Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ L 20 της 26.1.2010, σ. 7).	Άρθρο 3 παράγραφος 1 και παράγραφος 2 στοιχείο β), άρθρο 4 παράγραφοι 1, 2 και 4	
	ΚΑΔ 3	Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 7)	Άρθρο 6 παράγραφοι 1 και 2	
Τοπίο, στοιχειώδες επίπεδο συντήρησης	GAEC 7	Διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των φυτικών φρακτών, λιμνών, τάφρων, δενδροστοιχιών, ομαδικών ή μεμονωμένων, παρυφών αγρών και αναβαθμίδων, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης της κοπής φυτικών φρακτών και δένδρων κατά την περίοδο αναπαραγωγής και εξάρτησης των πτηνών, και, προαιρετικά, μέτρα για την αποφυγή χωροκατακτητικών φυτικών ειδών		
Δημόσια υγεία και υγεία των ζώων και των φυτών	Ασφάλεια τροφίμων	ΚΑΔ 4	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31 της 1.2.2002, σ. 1)	Άρθρα 14 και 15, άρθρο 17 παράγραφος 1 (?) και άρθρα 18, 19 και 20

20.12.2013

EL

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

L 347/603

Τομέας	Κύριο θέμα	Απαιτήσεις και πρότυπα		
		ΚΑΔ 5	Οδηγία 96/22/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 1996, για την απαγόρευση της χρησιμοποίησης ορισμένων ουσιών με ορμονική ή θυρεοστατική δράση και των β-ανταγωνιστικών ουσιών στη ζωική παραγωγή για κερδοσκοπικούς λόγους και για την κατάργηση των οδηγιών 81/602/ΕΟΚ, 88/146/ΕΟΚ και 88/299/ΕΟΚ (ΕΕ L 125 της 23.5.1996, σ. 3)	Άρθρο 3 στοιχεία α), β), δ) και ε), και άρθρα 4, 5 και 7
	Ταυτοποίηση και καταγραφή των ζώων	ΚΑΔ 6	Οδηγία 2008/71/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2008, για την αναγνώριση και την καταγραφή των χοίρων (ΕΕ L 213 της 8.8.2008, σ. 31)	Άρθρα 3, 4 και 5
		ΚΑΔ 7	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1760/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 820/97 (ΕΕ L 204 της 11.8.2000, σ. 1)	Άρθρα 4 και 7
		ΚΑΔ 8	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 21/2004 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2003, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των αγοπροβάτων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 και των οδηγιών 92/102/ΕΟΚ και 64/432/ΕΟΚ (ΕΕ L 5 της 9.1.2004, σ. 8).	Άρθρα 3, 4 και 5
	Λοθénéες των ζώων	ΚΑΔ 9	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 999/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2001, για τη θέσπιση κανόνων πρόληψης, καταπολέμησης και εξάλειψης ορισμένων μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών (ΕΕ L 147 της 31.5.2001, σ. 1)	Άρθρα 7, 11, 12, 13 και 15
	Φυτοπροστατευτικά προϊόντα	ΚΑΔ 10	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309 της 24.11.2009, σ. 1)	Άρθρο 55 πρώτη και δεύτερη περίοδος
Καλή μεταχείριση των ζώων	Καλή μεταχείριση των ζώων	ΚΑΔ 11	Οδηγία 2008/119/ΕΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2008, για τη θέσπιση στοιχειωδών κανόνων για την προστασία των μόσχων (ΕΕ L 10 της 15.1.2009, σ. 7)	Άρθρα 3 και 4
		ΚΑΔ 12	Οδηγία 2008/120/ΕΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2008, για τους στοιχειώδεις κανόνες για την προστασία των χοίρων (ΕΕ L 47 18.2.2009, σ. 5)	Άρθρα 3 και 4
		ΚΑΔ 13	Οδηγία 98/58/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998, σχετικά με την προστασία των ζώων στα εκτροφεία (ΕΕ L 221 της 8.8.1998, σ. 23)	Άρθρο 4

(¹) Τόσο εντός όσο και εκτός των ευάλωτων περιχών που καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ, οι ζώνες ανάλογες για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση πρέπει να τηρούν τουλάχιστον τις απαιτήσεις σχετικά με τους όρους για τη διασπορά λιπασμάτων στο έδαφος κοντά σε υδατορρέυματα που αναφέρονται στο παράρτημα II στοιχείο Α παράγραφος 4 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ και πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τα προγράμματα δράσης των κρατών μελών που καταρτίζονται σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 4 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ.

(²) Η απαίτηση αυτή μπορεί να περιοριστεί σε γενική απαγόρευση της καύσης υπολειμμάτων καλλιιεργειών, αλλά τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίσουν να θέσουν περαιτέρω απαιτήσεις.

(³) Όπως εφαρμόζεται ιδίως με:
 — το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 470/2009 και το παράρτημα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 37/2010,
 — τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 852/2004: άρθρο 4 παράγραφος 1 και παράρτημα I μέρος Α τίτλος II παράγραφος 4 στοιχεία ζ), η) και ι), παράγραφος 5 στοιχεία στ) και η) και παράγραφος 6· τίτλος III παράγραφος 8 στοιχεία α), β), δ) και ε) και παράγραφος 9 στοιχεία α) και γ),
 — τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 853/2004: το άρθρο 3 παράγραφος 1 και το παράρτημα III τμήμα ΙΧ κεφάλαιο 1 τίτλος I παράγραφος 1 στοιχεία β), γ), δ) και ε), τίτλος I παράγραφος στοιχείο α) σημεία i), ii), iii), στοιχείο β) σημεία i) και ii) και στοιχείο γ), τίτλος I παράγραφος 3, τίτλος I παράγραφος 4, τίτλος I παράγραφος 5, τίτλος II ενότητα Α παράγραφοι 1, 2, 3 και 4 και τίτλος II ενότητα Β παράγραφος 1 στοιχεία α) και δ), παράγραφος 2 και παράγραφος 4 στοιχεία α) και β)· και παράρτημα III τμήμα Χ κεφάλαιο 1 παράγραφος 1,
 — τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 183/2005: άρθρο 5 παράγραφος 1 και παράρτημα I μέρος Α τίτλος I παράγραφος 4 στοιχεία ε) και ζ) και τίτλος II παράγραφος 2 στοιχεία α), β) και ε)· άρθρο 5 παράγραφος 5· παράρτημα III παράγραφοι 1 και 2· και άρθρο 5 παράγραφος 6, και
 — τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 396/2005: άρθρο 18.

Κύριες αλλαγές στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης στο πλαίσιο της ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020

Σύμφωνα με το άρθρο 93 και το παράρτημα II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, οι κανόνες συγκεντρώθηκαν σε ενιαία κατάσταση που περιλαμβάνει 13 ΚΑΔ και επτά πρότυπα ΚΓΠΚ. Οι κύριες αλλαγές σε σύγκριση με την προϊσχύουσα νομοθεσία και την αιτιολόγηση που παρείχε η Επιτροπή ήταν οι εξής:

- κατάργηση των επτά προαιρετικών προτύπων ΚΓΠΚ (προκειμένου να προωθηθεί μια περισσότερο ισορροπημένη εφαρμογή των προτύπων ΚΓΠΚ από τα κράτη μέλη),
- κατάργηση της ΚΑΔ για τη χρήση της λυματολάσπης (απαιτήσεις που γενικώς στόχευαν περισσότερο στις εταιρείες καθαρισμού υδάτων παρά στους γεωργούς),
- κατάργηση τριών ΚΑΔ για τη γνωστοποίηση ασθενειών των ζώων (οι συστηματικοί έλεγχοι στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν ήταν κατάλληλοι για εμφανίσεις εξαιρετικών νόσων),
- μείωση του πεδίου εφαρμογής των δύο ΚΑΔ που αφορούν τη διατήρηση των άγριων πτηνών και των φυσικών οικοτόπων (οι παραβιάσεις μπορούσαν να διαπιστωθούν μόνο στην περίπτωση που οι γεωργοί συλλαμβάνονταν επ' αυτοφώρω· οι έλεγχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης, που είναι από τη φύση τους συστηματικοί, δεν ήταν κατάλληλοι για τέτοιου είδους παραβίαση),
- μετατροπή της ΚΑΔ για την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση σε νέο πρότυπο ΚΓΠΚ,
- μετατροπή του προτύπου ΚΓΠΚ για την προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων σε μία από τις τρεις πρακτικές της «πράσινης ενίσχυσης»,
- το πρότυπο ΚΓΠΚ για την αποφυγή της επέκτασης ανεπιθύμητης βλάστησης έχει καταστεί κριτήριο επιλεξιμότητας στο πλαίσιο του βασικού καθεστώτος άμεσων ενισχύσεων.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη εξέφρασαν την ανάγκη για περαιτέρω απλούστευση

Κατά την 38η διάσκεψη των διευθυντών των οργανισμών πληρωμών που έλαβε χώρα στο Λουξεμβούργο τον Νοέμβριο του 2015, η ad hoc ομάδα εργασίας με θέμα «Απλούστευση – πολλαπλή συμμόρφωση» κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, μακροπρόθεσμα, με ορίζοντα την ΚΓΠ μετά το 2020, το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης «πρέπει να αναθεωρηθεί και να απλουστευθεί». Εντοπίστηκαν τρεις τομείς προτεραιότητας:

- περιορισμός των ελέγχων που διενεργούνται επιτόπου στη διερεύνηση συναφών και αντικειμενικά ελέγξιμων κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, οι οποίοι μπορούν να εφαρμοστούν κατά τρόπο που παρέχει πλήρη ασφάλεια δικαίου,
- διασφάλιση της συνέπειας των κανόνων που αποτελούν μέρος της πολλαπλής συμμόρφωσης, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία τους για τον γεωργικό τομέα, τον αριθμό των εμπλεκόμενων γεωργών, τη συνέπεια της σχετικής δραστηριότητας και τις δυσκολίες ως προς την ασφάλεια δικαίου κατά τον έλεγχο ορισμένων κανόνων,
- κατάργηση του γενικού κανόνα των μειώσεων για μη συμμόρφωση εκ προθέσεως και προσθήκη περισσότερο αναλογικών κανόνων σχετικά με τις μειώσεις και τις κυρώσεις.

Μία από τις ανοικτές ερωτήσεις στην έρευνά μας αφορούσε τη διατύπωση προτάσεων για τα κύρια τρία μέτρα που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην απλούστευση του συστήματος της πολλαπλής συμμόρφωσης ή/και στην περαιτέρω αποτελεσματικότητά του. Οι τρεις προτάσεις, τις οποίες διατύπωσαν συχνότερα οι οργανισμοί πληρωμών ήταν, κατά σειρά συχνότητας, οι εξής:

- μείωση του αριθμού των απαιτήσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης, με έμφαση σε εκείνες που θεωρούνται σημαντικότερες και απολύτως συναφείς με τη γεωργική δραστηριότητα,
- πραγματοποίηση αλλαγών στο σύστημα κυρώσεων, παραδείγματος χάριν: κατάργηση της έννοιας της μη συμμόρφωσης εκ προθέσεως, εισαγωγή ενός στοιχείου ανοχής προτού μια περίπτωση χαρακτηριστεί ως μη συμμόρφωση (π.χ. όσον αφορά την αναγνώριση και την καταγραφή των ζώων), απλούστευση της μεθόδου υπολογισμού των μειώσεων και των κυρώσεων (ο οποίος επί του παρόντος βασίζεται στις έννοιες της έκτασης, της σοβαρότητας και του διαρκούς χαρακτήρα),
- μείωση της έκτασης των επιτόπιων ελέγχων μέσω ελεγκτικών δοκιμασιών βάσει δείγματος, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση εκμεταλλεύσεων με μεγάλα κοπάδια, της επικέντρωσης των ελεγκτικών δοκιμασιών στους τομείς που παρουσιάζουν μεγαλύτερη επικινδυνότητα, με μειωμένα επίπεδα ελέγχων για πρότυπα που παρουσιάζουν ασήμαντα επίπεδα μη συμμόρφωσης, αποκλεισμού εκείνων των σημείων ελέγχου που δεν μπορούν πάντοτε να ελεγχθούν αξιόπιστα επιτόπου.

Επιπλέον, οι φορείς γεωργικών συμβούλων που έλαβαν μέρος στην έρευνα πρότειναν επίσης την παροχή μεγαλύτερης βοήθειας στους γεωργούς, παραδείγματος χάριν με την παροχή κατάρτισης για την τήρηση μητρώου, την κατάρτιση πρακτικών οδηγών και εγχειριδίων και ενημερωτικών εγγράφων περισσότερο φιλικών προς τους αναγνώστες, την πραγματοποίηση εκστρατειών για τις θετικές επιδράσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης στο περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων και την καλή μεταχείριση των ζώων.

Οι γεωργικοί συνεταιρισμοί τους οποίους συναντήσαμε στα τρία κράτη μέλη προσδιόρισαν επίσης τις προτεραιότητες της απλούστευσης με παρόμοιο τρόπο, ως εξής: μείωση του αριθμού των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης, αλλαγή του συστήματος κυρώσεων (κατάργηση της έννοιας της πρόθεσης, μεγαλύτερη ανοχή και απλούστευση της μεθοδολογίας υπολογισμού των κυρώσεων), καθώς και καλύτερη στόχευση των ελέγχων προς τους γεωργούς με τη μεγαλύτερη επικινδυνότητα.

Μελέτες περιπτώσεων που συμπεριελήφθησαν στην έρευνα που απεστάλη στους οργανισμούς πληρωμών

<p>Ο γεωργός Χ επελέγη τυχαία για επιτόπιο έλεγχο πολλαπλής συμμόρφωσης και συγκεκριμένα της ΚΑΔ 7 για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014. Ο γεωργός δεν είχε επιλεγεί για επιτόπιο έλεγχο τα προηγούμενα τρία έτη. Υπέβαλε αίτηση για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014, στην οποία δήλωσε 70 εκτάρια και 80 βοοειδή. Το συνολικό ποσό άμεσων ενισχύσεων που δικαιούται ανέρχεται σε 25 000 ευρώ.</p> <p>Κατά τη διάρκεια του επιτόπιου ελέγχου, οι επιθεωρητές έλεγξαν το μητρώο της εκμετάλλευσης, καθώς και τα δικαιολογητικά έγγραφα που αφορούσαν τη δήλωση και καταγραφή των ζώων (γεννήσεις, θάνατοι). Οι επιθεωρητές διαπίστωσαν ότι 20 ζώα είχαν καταγραφεί μετά την προθεσμία των επτά ημερών (διαπιστώθηκαν περίοδοι 8-20 ημερών). Ο μέσος αριθμός των ζώων κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους 2014 ήταν 75.</p> <p>Οι επιθεωρητές διαπίστωσαν επίσης ότι κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους 2013, ο γεωργός είχε δηλώσει 10 ζώα μετά την προθεσμία των επτά ημερών. Ο μέσος αριθμός των ζώων το 2013 ήταν 70. Αναφέρετε αν θα αποφασίζατε να επιβάλετε κύρωση για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014. Αν ναι, παρακαλώ αναφέρετε το ποσοστό της επιβλητέας κύρωσης σύμφωνα με την εθνική ή/και περιφερειακή νομοθεσία και κανόνες. Αν η απάντησή σας είναι αρνητική, αναφέρετε «δεν επιβάλλεται κύρωση».</p>	<p>Ο γεωργός Ψ επιλέχθηκε τυχαία για επιτόπιο έλεγχο πολλαπλής συμμόρφωσης και συγκεκριμένα της ΚΑΔ 4 για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014. Ο γεωργός δεν είχε επιλεγεί για επιτόπιο έλεγχο τα προηγούμενα τρία έτη.</p> <p>Ο ελεγχθείς γεωργός έχει στην κατοχή του 964,35 εκτάρια και 145 βοοειδή, για τα οποία χρειάζεται κοπροσωρός χωρητικότητας 4 400 κυβικών μέτρων (αποθήκευση 6 μηνών). Κατά τη διάρκεια της επιτόπιας επιθεώρησης, οι επιθεωρητές διαπίστωσαν και υπολόγισαν ότι η χωρητικότητα ήταν κατά 10 % χαμηλότερη από την απαιτούμενη.</p> <p>Αναφέρετε αν θα αποφασίζατε να επιβάλετε κύρωση για το έτος υποβολής αιτήσεων 2014. Αν ναι, παρακαλώ αναφέρετε το ποσοστό της επιβλητέας κύρωσης σύμφωνα με την εθνική ή/και περιφερειακή νομοθεσία και κανόνες. Αν η απάντησή σας είναι αρνητική, αναφέρετε «δεν επιβάλλεται κύρωση».</p>
--	--

Απαντήσεις της Επιτροπής

Συνοπτική παρουσίαση

II

Κατή την περιγραφή του συστήματος της πολλαπλής συμμόρφωσης πρέπει να διευκρινίζεται σαφώς ότι, όσον αφορά τις κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης (ΚΑΔ), οι βασικοί αυτοί κανόνες που ενσωματώνονται στην πολλαπλή συμμόρφωση εφαρμόζονται ήδη ούτως ή άλλως στα κράτη μέλη λόγω της επικάλυψης με την τομεακή νομοθεσία.

III

Από το 2005 και μετά, η συνεχής διαδικασία επανεξέτασης και απλούστευσης του πεδίου εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης απέδωσε τα ακόλουθα αποτελέσματα:

οι διαδικασίες ελέγχου απλουστεύθηκαν κατά την περίοδο 2005-2013, με τη θέσπιση διατάξεων σχετικά με την εναρμόνιση των ποσοστών ελέγχου, την προειδοποίηση, τα χρονοδιαγράμματα και τα στοιχεία των επιτόπιων ελέγχων, καθώς και με την επιλογή του δείγματος ελέγχου.

Εξάλλου, κατά την τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, ο αριθμός των ΚΑΔ μειώθηκε από 18 σε 13 και ο αριθμός των προτύπων για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ) μειώθηκε από 15 σε 7. Οι υποχρεώσεις που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης επανεξετάστηκαν, σε συνάρτηση με το γεγονός ότι ελέγξιμες, ότι μπορούσαν να αποδοθούν ευθέως στους γεωργούς (και όχι στα κράτη μέλη) και ότι συνδέονταν με τη γεωργική δραστηριότητα.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέγεθος της προσπάθειας που έχει ήδη καταβληθεί με σκοπό την απλούστευση καθιστά στην πράξη απίθανη την επίτευξη περαιτέρω απλούστευσης χωρίς να υπονομευθούν, για παράδειγμα, οι περιβαλλοντικοί στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης.

IV

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης ως προς την επίτευξη των στόχων της είναι οι πλέον κατάλληλοι με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία. Οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι να συμβάλουν στην ανάπτυξη της βιώσιμης γεωργίας, με την ευαισθητοποίηση των γεωργών, και να καταστήσουν την ΚΓΠ περισσότερο συμβατή με τις προσδοκίες της κοινωνίας. Οι στόχοι των ΚΓΠΚ είναι να συμβάλουν στην αποτροπή διαβρώσεων του εδάφους, στη διατήρηση της οργανικής ύλης του εδάφους και της δομής του εδάφους, στην εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου συντήρησης και στην αποφυγή της υποβάθμισης των ενδιαιτημάτων, καθώς και στην προστασία και διαχείριση των υδάτων. Από την άποψη αυτή, η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί μέσο εφαρμογής για άλλες πολιτικές, οι οποίες έχουν τους δικούς τους στόχους.

Τα αίτια των παραβιάσεων αναλύονται στο πλαίσιο της εφαρμογής της τομεακής νομοθεσίας. Ωστόσο, η πολλαπλή συμμόρφωση και το σύστημα παροχής συμβουλών σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των αιτίων των παραβιάσεων.

VI

Οι περιβαλλοντικοί στόχοι (π.χ. η διατήρηση της γης και η προστασία της βιοποικιλότητας) μπορούν να επιτευχθούν όχι μόνο με τις ενισχύσεις οικολογικού προσανατολισμού (τις «πράσινες ενισχύσεις») και τα πρότυπα ΚΓΠΚ αλλά και με περιβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα στο πλαίσιο του πυλώνα II, καθώς και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ωστόσο, η φύση, το σκεπτικό και η λειτουργία των διαφόρων αυτών μέσων παρουσιάζουν διαφορές αλλά και αλληλοσυμπληρώνονται. Η συμπληρωματικότητά τους απεικονίζεται στο γράφημα 1 του εγγράφου SWD (2016) 218 final.

Το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου (ΟΣΔΕ) διαχειρίζεται τόσο τους κανόνες οικολογικού προσανατολισμού όσο και τα ΚΓΠΚ, γεγονός που διασφαλίζει τη βέλτιστη χρήση των πόρων. Υπάρχουν, ωστόσο, λόγοι που εξηγούν το γεγονός για το οποίο τα ΚΓΠΚ και ο οικολογικός προσανατολισμός μπορεί να μην ελέγχονται κατ' ανάγκη μαζί. Δεδομένου ότι αποτελεί κριτήριο επιλεξιμότητας, ο οικολογικός προσανατολισμός ελέγχεται εκ των προτέρων με διοικητικούς ελέγχους και με επιτόπιους ελέγχους για το 5% των δικαιούχων. Τα ΚΓΠΚ ελέγχονται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης, της οποίας η διαχείριση διαφέρει από εκείνη των απαιτήσεων επιλεξιμότητας.

VII

Οι ΚΑΔ απορρέουν από τις τομεακές νομοθεσίες και τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τα υπάρχοντα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου (άρθρο 96 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013). Με τον τρόπο αυτό, τα υφιστάμενα συστήματα ελέγχου μπορούν να αξιοποιούνται με συνεργιστικό τρόπο για το σύστημα ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης. Τα ΚΓΠΚ δεν θα πρέπει να επισύρουν ούτε σημαντικό κόστος για τους γεωργούς, επειδή θεωρούνται βασικά πρότυπα. Το κόστος των ελέγχων για τα ΚΓΠΚ αναλαμβάνεται στο πλαίσιο του ΟΣΔΕ, το οποίο χρησιμοποιείται και από άλλα μέσα της ΚΓΠ.

Η Επιτροπή ποσοτικοποίησε στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της για το 2014 το συνολικό κόστος που σχετίζεται με τη διενέργεια των ελέγχων στα κράτη μέλη, με την επιφύλαξη ότι «το αποτρεπτικό αποτέλεσμα των εκ των υστέρων ελέγχων» (όπως η πολλαπλή συμμόρφωση) «επιφέρει επίσης μη ποσοτικοποιήσιμα οφέλη».

VIII

Ενώ το πλαίσιο οριοθετείται σε επίπεδο ΕΕ, οι υποχρεώσεις σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης δυνάμει των ΚΑΔ και των ΚΓΠΚ καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι προκλήσεις και οι γεωργικές διαρθρώσεις υπό τις εθνικές ή περιφερειακές συνθήκες. Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να διαθέτουν τα κράτη μέλη περιθώριο εφαρμογής για τον υπολογισμό των κυρώσεων σε σχέση με καθεμία από τις εν λόγω υποχρεώσεις σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης. Ο κανονισμός της ΕΕ ορίζει την αρχή σύμφωνα με την οποία οι κυρώσεις υπολογίζονται, κατά περίπτωση, με βάση τη σοβαρότητα, την έκταση, τον διαρκή χαρακτήρα, την επανάληψη ή την εκ προθέσεως μη συμμόρφωση που ενδεχομένως διαπιστώνεται. Η εναρμονισμένη εφαρμογή αυτών των αρχών στα κράτη μέλη διασφαλίζεται ιδίως μέσω των ελέγχων που διενεργεί η Επιτροπή. Εν προκειμένω, αν διαπιστωθούν αδυναμίες σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, προβλέπεται κατάλληλη παρακολούθηση στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

IX Πρώτη περίπτωση

η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

IX Δεύτερη περίπτωση

η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

IX Τρίτη περίπτωση

η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση. Η σύσταση του Συνεδρίου δεν θα απλούστευε την πολλαπλή συμμόρφωση αλλά θα περιορίζε εκ των πραγμάτων το πεδίο εφαρμογής της. Το πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης έχει ήδη απλουστευθεί κατ' επανάληψη στο παρελθόν. Επιπλέον, τα κράτη μέλη διαθέτουν σήμερα μεγάλο περιθώριο χειρισμών, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους κινδύνους που ενέχονται στη δειγματοληψία ελέγχου και να βελτιστοποιούν τα συστήματα ελέγχου τους. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η συγκεκριμένη σύσταση θα μπορούσε να προκαλέσει χαλάρωση των κανόνων για τους επιτόπιους ελέγχους, γεγονός που θα υπονόμει σε τελική ανάλυση την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης.

IX Τέταρτη περίπτωση

η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Απαντήσεις της Επιτροπής

IX Πέμπτη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή. Η εφαρμογή της σύστασης αυτής θα εξαρτηθεί από τα αποτελέσματα της προβλεπόμενης μελέτης σχετικά με τον διοικητικό φόρτο. Το διοικητικό κόστος της πολλαπλής συμμόρφωσης θα πρέπει να εκτιμηθεί με βάση το κόστος μη συμμόρφωσης για την κοινωνία, τα δημόσια οικονομικά και το περιβάλλον, καθώς και σε συνάρτηση με τα δυνητικά οφέλη της πολλαπλής συμμόρφωσης.

Έκτη περίπτωση

η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Η Επιτροπή προτίθεται να διοργανώσει ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών για τα συγκεκριμένα ζητήματα.

Εισαγωγή

06

Η τομεακή νομοθεσία εφαρμοζόταν ήδη στα κράτη μέλη πριν από την καθιέρωση της πολλαπλής συμμόρφωσης.

09

Η Επιτροπή εφάρμοσε όλες τις αποδεκτές συστάσεις που διατύπωσε το Συνέδριο στην ειδική έκθεση αριθ. 8/2008.

10

Οι τροποποιήσεις για την περίοδο 2014-2020 τέθηκαν σε εφαρμογή και η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ επέφερε σημαντικές αλλαγές στο σύστημα πολλαπλής συμμόρφωσης.

10 Δεύτερη περίπτωση

οι υποχρεώσεις που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης επανεξετάστηκαν, σε συνάρτηση με το γεγονός ότι ήταν ελέγξιμες, ότι μπορούσαν να αποδοθούν ευθέως στους γεωργούς (και όχι στα κράτη μέλη) και ότι συνδέονταν με τη γεωργική δραστηριότητα.

Παρατηρήσεις

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 18 έως 21

Οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι να συμβάλουν στην ανάπτυξη της βιώσιμης γεωργίας, με τη μεγαλύτερη συμβατότητα της ΚΓΠ προς τις προσδοκίες της κοινωνίας και την αποτροπή διαβρώσεων του εδάφους, τη διατήρηση της οργανικής ύλης του εδάφους και της δομής του εδάφους, την εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου συντήρησης και την αποφυγή της υποβάθμισης των ενδιαιτημάτων, καθώς και την προστασία και διαχείριση των υδάτων. Η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί μέσο εφαρμογής για άλλες πολιτικές. Το θέμα αυτό είχε ήδη διευκρινιστεί κατά τη θέσπιση της πολλαπλής συμμόρφωσης, δεδομένου ότι η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί κανόνα επιλεξιμότητας (βλ. συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας της 26ης Ιουνίου 2003). Η πολλαπλή συμμόρφωση λειτουργεί έμμεσα, με την ευαισθητοποίηση του δικαιούχου. Εναπόκειται στις υποκείμενες τομεακές πολιτικές και όχι στην πολλαπλή συμμόρφωση να προσδιορίσουν και να αντιμετωπίσουν τα αίτια της μη συμμόρφωσης των γεωργών με την τομεακή νομοθεσία από την οποία απορρέουν οι ΚΑΔ.

Επιπλέον, σύμφωνα με το παράρτημα II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, μόνον επιλεγμένα άρθρα ή παράγραφοι που προέρχονται από την τομεακή νομοθεσία θα ήταν συναφή για μια τέτοια ανάλυση, η οποία πρέπει να λαμβάνει υπόψη το ευρύτερο πεδίο εφαρμογής των πολιτικών.

Όσον αφορά την περιβαλλοντική νομοθεσία, έχουν αναπτυχθεί ειδικοί δείκτες επιδόσεων για κάθε τομεακή οδηγία που καλύπτεται από τις ΚΑΔ, ενώ αναπτύσσονται επίσης δείκτες στο πλαίσιο της στρατηγικής της ΕΕ για την προστασία του εδάφους. Οι τάσεις, όσον αφορά την κατάσταση του περιβάλλοντος με βάση τις πληροφορίες οι οποίες διαβιβάζονται δυνάμει των οδηγιών που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης, συνδέονται με την αποτελεσματικότητα των διατάξεων εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών.

Εκτός του πεδίου της πολλαπλής συμμόρφωσης, σε επίπεδο ΕΕ και στο πλαίσιο του κύκλου πολιτικής, κάθε μέτρο ΚΓΠ, με ή χωρίς δημοσιονομικές επιπτώσεις, υπόκειται σε συνεχή αξιολόγηση. Ειδικοί δείκτες επιδόσεων περιλαμβάνονται σε κάθε τομεακή οδηγία που καλύπτεται από τις ΚΑΔ, ενώ αναπτύσσονται, συν τοις άλλοις, δείκτες στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία του εδάφους.

22

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης αποτελεσμάτων «Ποσοστό των πληρωμών στο πλαίσιο της ΚΓΠ που καλύπτονται από την πολλαπλή συμμόρφωση» αντικατοπτρίζει τον αντίκτυπο της πολλαπλής συμμόρφωσης στον γεωργικό πληθυσμό. Πράγματι, όσο περισσότερες πληρωμές καλύπτονται από την πολλαπλή συμμόρφωση, τόσο μεγαλύτερος είναι ο οικονομικός αντίκτυπος των πιθανών παραβιάσεων για κάθε μεμονωμένο γεωργό, γεγονός που βοηθά τους γεωργούς να συνειδητοποιήσουν ότι πρέπει να τηρούν τους κανόνες. Η πολλαπλή συμμόρφωση έχει συμβάλει στην ευαισθητοποίηση των γεωργών και υπήρξε το έναυσμα για αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές.

24

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης αποτελεσμάτων «Γνώμη του κοινού για την πολλαπλή συμμόρφωση» αντικατοπτρίζει την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης όσον αφορά την ικανοποίηση των προσδοκιών της κοινωνίας χάρη στη βελτίωση της συνοχής της ΚΓΠ με τις άλλες σχετικές πολιτικές. Τα ερωτήματα της έρευνας του Ευρωβαρόμετρου αφορούν ακριβώς την αποδοχή της σύνδεσης μεταξύ των ενισχύσεων της ΚΓΠ και της τήρησης των κανόνων. Τα αποτελέσματα είναι, ως προς αυτό, σε μεγάλο βαθμό θετικά.

25

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης αποτελεσμάτων «Ποσοστό ελέγχου των προτύπων ΚΓΠΚ» αποτελεί ικανοποιητική κατά προσέγγιση ένδειξη του προσδοκώμενου περιβαλλοντικού αποτελέσματος. Υπό την προϋπόθεση ότι τα εθνικά πρότυπα ΚΓΠΚ έχουν καθοριστεί σωστά από τα κράτη μέλη, η τήρηση των εν λόγω προτύπων από τους γεωργούς αναμένεται να έχει θετικό περιβαλλοντικό αποτέλεσμα. Η τήρηση του ποσοστού ελέγχου διασφαλίζει, στο μέτρο του δυνατού, τη συμμόρφωση των γεωργών προς τους κανόνες. Πρόκειται για την πιο αξιόπιστη κατά προσέγγιση ένδειξη με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία.

Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι ο δείκτης αποτελεσμάτων «Ποσοστό των εκτάσεων που αποτελούν μόνιμους βοσκοτόπους» αποτελεί ικανοποιητική κατά προσέγγιση ένδειξη για την αποτελεσματικότητα του εν λόγω μέσου. Ο συγκεκριμένος δείκτης παρακολουθείται προκειμένου να ελέγχεται ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία επανορθωτικά μέτρα όταν το ποσοστό μειώνεται κάτω από το επιτρεπόμενο όριο. Είναι σαφές ότι η εξέλιξη του ποσοστού καθορίζεται από διάφορους παράγοντες οι οποίοι όμως δεν αποτελούν αντικείμενο της μέτρησης στο πλαίσιο αυτό.

26

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες της είναι κατάλληλοι για τους στόχους της πολλαπλής συμμόρφωσης. Ο δείκτης αποτελεσμάτων «Αριθμός εκταρίων που υπόκεινται σε πολλαπλή συμμόρφωση» αντικατοπτρίζει ορθά την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης και είναι χρήσιμος για τη συμπλήρωση των υπαρχόντων δεικτών αποτελεσμάτων. Οι κανόνες που καλύπτονται από την πολλαπλή συμμόρφωση αποτελούν σε μεγάλο βαθμό πρακτικές που πρέπει να εφαρμόζονται στις γεωργικές εκτάσεις (πρότυπα ΚΓΠΚ, πρακτικές στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, χρήση γεωργικών φαρμάκων κλπ.). Όσο περισσότερα εκτάρια καλύπτονται από το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης, τόσο μεγαλύτερη είναι η αποτελεσματικότητα του συστήματος.

27

Οι δείκτες που παραθέτει το Συνέδριο, όπως ο δείκτης πτηνών που ζουν σε γεωργικές εκτάσεις, η ποιότητα των υδάτων κλπ., είναι δείκτες επιπτώσεων οι οποίοι αντικατοπτρίζουν τον γενικό στόχο της ΚΓΠ και άλλων πολιτικών της ΕΕ. Διάφορα μέσα, εκ των οποίων η πολλαπλή συμμόρφωση είναι μόνον ένα, συμβάλλουν στην επίτευξη των γενικών αυτών στόχων. Οι ειδικοί στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης, οι οποίοι εκφράζουν τη συγκεκριμένη συμβολή του εν λόγω μέσου στους γενικούς στόχους της ΚΓΠ, αντικατοπτρίζονται στους δείκτες αποτελεσμάτων που παρουσιάζονται στις παραγράφους 22 έως 26.

28

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο αριθμός των παραβιάσεων δεν συνιστά κατάλληλο δείκτη επιδόσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Τα στατιστικά στοιχεία ελέγχου για την πολλαπλή συμμόρφωση χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των ελέγχων της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης ως δείκτης για τις επιδόσεις των συστημάτων ελέγχου του κράτους μέλους. Ένα υψηλό ποσοστό μη συμμόρφωσης σε έναν συγκεκριμένο τομέα μπορεί επίσης να αποτελεί ένδειξη ότι οι έλεγχοι για την πολλαπλή συμμόρφωση είναι αποτελεσματικοί.

29

Οι παραβιάσεις σχετίζονται κατά κύριο λόγο με δύο δέσμες απαιτήσεων (βλ. σημείο 31 και γραφήματα 2 και 3).

30

Η αύξηση των ποσοστών μη συμμόρφωσης μπορεί να οφείλεται μάλλον σε βελτίωση του συστήματος ελέγχου παρά στην αύξηση ατασθαλιών.

33

Για παράδειγμα, η δήλωση σχετικά με τα άγρια πτηνά δεν ισχύει για όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή επιθυμεί να σχολιάσει ότι, όσον αφορά λόγου χάρη τα άγρια πτηνά, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, αν και το συνολικό ποσοστό των παραβιάσεων είναι εκείνο που περιγράφει το Συνέδριο, σε ορισμένα κράτη μέλη οι έλεγχοι της Επιτροπής εντόπισαν σοβαρά προβλήματα στην ελεγκτική διαδικασία. Συνεπώς, τα χαμηλά ποσοστά παραβιάσεων μπορεί να οφείλονται στο υπερβολικά επιεικές σύστημα ελέγχου στα κράτη μέλη.

34

Η ανάλυση των αιτιών στα οποία οφείλονται οι παραβιάσεις και των μέσων για την αντιμετώπισή τους δεν αποτελεί καθήκον συνδεδεμένο με την πολλαπλή συμμόρφωση αλλά με τις τομεακές πολιτικές. Ωστόσο, όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης αναλύει τα στατιστικά στοιχεία ελέγχου, ώστε να τροφοδοτήσει τις αναλύσεις κινδύνου που διενεργεί εν όψει της κατάρτισης του προγράμματος ελέγχων της.

35

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί εργαλείο επιβολής των τομεακών πολιτικών.

Όσον αφορά το έτος υποβολής αιτήσεων 2014, η Επιτροπή διενήργησε ειδικούς ελέγχους για την πολλαπλή συμμόρφωση σε ορισμένα κράτη μέλη, εστιάζοντας στα ζητήματα που σχετίζονται με τα ζώα. Ωστόσο, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι έλεγχοι της Επιτροπής σε σχέση με την πολλαπλή συμμόρφωση έχουν ως αφετηρία την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ στον τομέα της γεωργίας.

Η ΓΔ Περιβάλλοντος παραλαμβάνει τις εκθέσεις ελέγχου, και η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της διαβιβάζει τα στατιστικά στοιχεία. Η ΓΔ Περιβάλλοντος θα αναλύσει τα αίτια των παραβιάσεων και θα παρακολουθήσει, κατά περίπτωση, το ζήτημα αυτό μαζί με τα κράτη μέλη.

36

Η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί μέσο εφαρμογής για άλλες πολιτικές. Το θέμα αυτό είχε ήδη διευκρινιστεί κατά τη θέσπιση πολλαπλή συμμόρφωση, δεδομένου ότι η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί κανόνα επιλεξιμότητας (βλ. συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας της 26ης Ιουνίου 2003). Επίσης, το ελάχιστο ποσοστό ελέγχου πρέπει να αυξάνεται σε περίπτωση σημαντικού βαθμού μη συμμόρφωσης¹.

Όσον αφορά τη νομοθεσία για την υγεία των ζώων και τη δημόσια υγεία, την υγεία των φυτών και την καλή μεταχείριση των ζώων, η Επιτροπή διενεργεί ελέγχους προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι εθνικές αρχές εκπληρώνουν τις νομικές υποχρεώσεις τους. Όσον αφορά την περιβαλλοντική νομοθεσία, η Επιτροπή επεξεργάζεται πρωτοβουλία πολιτικής με σκοπό να βοηθήσει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τη διασφάλιση της συμμόρφωσης (δηλ. την παρακολούθηση, την προώθηση και την επιβολή της συμμόρφωσης με βάση τον κίνδυνο), τηρώντας παράλληλα τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

39

Η Επιτροπή θεωρεί πράγματι ότι όταν παρουσιάζει αναθεωρημένες ή νέες προτάσεις δαπανών δεν πρέπει να εκτιμά το κόστος και τα οφέλη των συστημάτων ελέγχου, επειδή η πολλαπλή συμμόρφωση εμπεριέχει επίσης την υγεία των ζώων και τη δημόσια υγεία, συν τοις άλλοις, τομείς στους οποίους οι υπολογισμοί για το κόστος και τα οφέλη δεν μπορούν να συνεκτιμήσουν επαρκώς, για παράδειγμα, τη δημόσια υγεία.

40

Η αναλογικότητα αποτελεί ήδη εγγενές στοιχείο, δεδομένου ότι οι κυρώσεις υπολογίζονται ως ποσοστό της ενίσχυσης που εισπράττει ο δικαιούχος στο πλαίσιο της ΚΓΠ σε συνδυασμό με τη δυνατότητα μη επιβολής κυρώσεων λόγω πρόθεσης ή επανάληψης.

Η νομοθεσία της ΕΕ² προβλέπει εναρμονισμένη βάση για την αξιολόγηση και την επιβολή κυρώσεων, σε επίπεδο ΕΕ, λόγω μη τήρησης της πολλαπλής συμμόρφωσης. Ωστόσο, η δομή των εθνικών συστημάτων κυρώσεων πρέπει να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ποικιλία των κανόνων στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης. Η Επιτροπή σκοπεύει να διοργανώσει ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών με τα κράτη μέλη σχετικά με τα ζητήματα αυτά.

Ενώ το πλαίσιο οριοθετείται σε επίπεδο ΕΕ, οι υποχρεώσεις σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης δυνάμει των ΚΑΔ και των προτύπων ΚΓΠΚ καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι προκλήσεις και οι γεωργικές διαρθρώσεις υπό τις εθνικές ή περιφερειακές συνθήκες. Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να παρασχεθεί στα κράτη μέλη περιθώριο εφαρμογής για τον υπολογισμό των κυρώσεων σε σχέση με καθεμία από τις εν λόγω υποχρεώσεις. Ο κανονισμός της ΕΕ καθορίζει την αρχή σύμφωνα με την οποία οι κυρώσεις υπολογίζονται κατά περίπτωση, σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα, την έκταση, τον διαρκή χαρακτήρα, την επανάληψη ή την εκ προθέσεως μη συμμόρφωση που ενδεχομένως διαπιστώνεται. Η εναρμονισμένη εφαρμογή αυτών των αρχών στα κράτη μέλη διασφαλίζεται ιδίως μέσω των ελέγχων που διενεργεί η Επιτροπή. Εν προκειμένω, αν διαπιστωθούν αδυναμίες σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, προβλέπεται κατάλληλη παρακολούθηση στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

41

Με βάση το γεγονός ότι τα πρότυπα ΚΓΠΚ μειώθηκαν κατά 50% και πλέον (από 15 σε 7), η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης προσδοκούσε ότι ο διοικητικός φόρτος για τους γεωργούς θα μειωνόταν επίσης από τα κράτη μέλη.

¹ Όσον αφορά το «ελάχιστο ποσοστό ελέγχων του 1%», όπως αναφέρεται στην παράγραφο ΙΧ (δεύτερη περίπτωση): σύμφωνα με το άρθρο 68 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 809/2014, ο αριθμός των επιτόπιων ελέγχων αυξάνεται εάν διαπιστωθεί σημαντικός βαθμός μη συμμόρφωσης προς δεδομένη πράξη ή πρότυπο. Το 2009 η Επιτροπή εξέδωσε σχετικό έγγραφο εργασίας (Έγγραφο εργασίας DS/2009/28/rev3), το οποίο ισχύει έως σήμερα. Συνεπώς, το ελάχιστο ποσοστό ελέγχων μπορεί, αν χρειαστεί, να αναπροσαρμοστεί.

² Συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο II του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 640/2014 της Επιτροπής και στο κεφάλαιο III του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 809/2014.

42

Ο κατάλογος των ΚΑΔ και των ΚΓΠΚ συμπύχθηκε σημαντικά. Οι ΚΑΔ και τα ΚΓΠΚ ενώθηκαν σε έναν κατάλογο, το παράρτημα 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013. Επιπλέον, οι ΚΑΔ επανεξετάστηκαν, και διατηρήθηκαν μόνον οι διατάξεις που αφορούν ευθέως τους γεωργούς και συνδέονται με τη γεωργική δραστηριότητα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι κάθε περαιτέρω μείωση θα ήταν δύσκολο να αποτρέψει συμβιβασμούς σε μείζονα ζητήματα που συνδέουν λόγω χάρη τη γεωργία και το περιβάλλον, με τελικό αποτέλεσμα να υπονομευθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι της ΕΕ.

44

Με βάση την πείρα της Επιτροπής, οι αντιλήψεις των οργανισμών πληρωμών, των γεωργικών συνεταιρισμών και των φορέων γεωργικών συμβούλων σχετικά με την πολυπλοκότητα φαίνεται να σχετίζονται περισσότερο με την τομεακή νομοθεσία παρά με την πολλαπλή συμμόρφωση. Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν την ευελιξία να ορίζουν τις απαιτήσεις που είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας της ΕΕ, οπότε η πολυπλοκότητα εμπίπτει επίσης στο πεδίο ευθύνης τους. Στο πλαίσιο της απλούστευσης, οι υποχρεώσεις που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης έχουν εξεταστεί κατ'επανάληψη, ώστε να στοχοθετηθούν καλύτερα σε συνάρτηση με την ελεγχιμότητά τους, με το γεγονός ότι αποδίδονται ευθέως στους γεωργούς (και όχι στα κράτη μέλη) και ότι συνδέονται με τη γεωργική δραστηριότητα. Η σχέση μεταξύ της γεωργίας και του περιβάλλοντος είναι εξ'ορισμού πολύπλοκη και, ως εκ τούτου, κάθε διάταξη εφαρμογής λαμβάνει υπόψη αυτό το επίπεδο πολυπλοκότητας. Η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας τείνει να είναι πιο περίπλοκη, όταν τα κράτη μέλη επιδιώκουν να διασφαλίσουν όσον το δυνατό λιγότερες αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές, ενώ συγχρόνως προστατεύουν το περιβάλλον. Στις περιπτώσεις αυτές, η εισαγωγή απλουστεύσεων θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα αυστηρότερους κανόνες σε σχέση με εκείνους που ισχύουν σήμερα για ορισμένους γεωργούς. Το πλαίσιο 2 αποτελεί ενδεικτικό παράδειγμα: οι κανόνες και οι έλεγχοι θα ήταν απλούστεροι αν όλες οι αποστάσεις αυξάνονταν κατά τρόπο ώστε να αντιστοιχούν στη μέγιστη απόσταση, αλλά αυτό θα συνεπαγόταν άνευ λόγου επιβαρύνσεις για πολλούς γεωργούς.

45

Το παράδειγμα του Συμβουλίου καταδεικνύει τον βαθμό πολυπλοκότητας της σχέσης μεταξύ της γεωργίας και του περιβάλλοντος. Είναι σκόπιμο να επιβάλλεται μεγαλύτερη απόσταση για τη χρήση κοπριάς γύρω από ένα πηγάδι πόσιμου νερού απ'ότι γύρω από άλλα υδατορεύματα. Η τυποποίηση αυτών των απαιτήσεων δεν θα αντανakλούσε επαρκώς τις τοπικές περιβαλλοντικές συνθήκες.

Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο 44.

Πλαίσιο 2 – Παραδείγματα απαιτήσεων που περιλαμβάνονται στο εγχειρίδιο ελέγχου πολλαπλής συμμόρφωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο – Βόρεια Ιρλανδία

Το περιεχόμενο του πλαισίου 2 περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ένα κράτος μέλος εφάρμοσε την τομεακή νομοθεσία.

46

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο αριθμός των σημείων ελέγχου που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις δεν μπορεί να είναι αντιπροσωπευτικός του εύρους της τομεακής νομοθεσίας που ενσωματώνεται στο πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 96 του κανονισμού αριθ. 1306/2013, «τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα συστήματά τους διαχείρισης και ελέγχου προκειμένου να εξασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης».

Πλαίσιο 3 – Περιορισμένος αντίκτυπος των αλλαγών της ΚΓΠ της περιόδου 2014 – 2020 στα ερωτηματολόγια ελέγχου που χρησιμοποιούν οι ελεγκτικές αρχές στο Ηνωμένο Βασίλειο – Βόρεια Ιρλανδία - Δεύτερο εδάφιο

Ο κατάλογος των ΚΓΠΚ συμπύχθηκε κατά 50% και πλέον με την τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, οπότε η απόφαση για την αύξηση των σημείων ελέγχου εναπόκειται στα κράτη μέλη.

Η «οδηγία για τα υπόγεια ύδατα» μετατράπηκε από ΚΑΔ (2) σε πρότυπο ΚΓΠΚ.

47

Σύμφωνα με το άρθρο 96 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, «τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα συστήματά τους διαχείρισης και ελέγχου προκειμένου να εξασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης».

Ένα χαμηλό επίπεδο παραβιάσεων μπορεί να υποκρύπτει ανεπαρκές σύστημα ελέγχου και να συνεπάγεται κίνδυνο για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ στον τομέα της γεωργίας. Επιπλέον, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η κατάσταση θα παραμείνει αμετάβλητη εάν μειωθούν περαιτέρω οι έλεγχοι, μόνο και μόνο επειδή παρατηρείται χαμηλό ποσοστό παραβιάσεων: η ύπαρξη των ελέγχων πολλαπλής συμμόρφωσης μπορεί να θεωρηθεί ότι λειτουργεί ως αντικίνητρο για την παραβίαση των κανόνων.

48

Το ποσοστό των γεωργών που συμμετέχουν στο καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές σε σχέση με τους δικαιούχους άμεσων ενισχύσεων (2014) κυμαίνεται μεταξύ 3% (Σλοβενία) και 77% (Μάλτα). Το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές καλύπτει 4 % της συνολικής γεωργικής γης της ΕΕ³.

50

Λόγω της απαλλαγής από τις απαιτήσεις πολλαπλής συμμόρφωσης (και από τον οικολογικό προσανατολισμό), το κόστος διαχείρισης και ελέγχου πρέπει λογικά να μειωθεί. Όχι μόνον επειδή ο πληθυσμός που υποβάλλεται σε επιτόπιους ελέγχους για πολλαπλή συμμόρφωση (και οικολογικό προσανατολισμό) μειώνεται κατά το ίδιο ποσοστό, αλλά και επειδή εφαρμόζεται απλουστευμένη διαδικασία αιτήσεων (λιγότερα δεδομένα προς διεκπεραίωση). Επιπλέον, το ίδιο το περιεχόμενο των επιτόπιων ελέγχων σε σχέση με το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές περιορίζεται περισσότερο στους όρους επιλεξιμότητας.

51

Οι διαφορές αυτές εξηγούνται από τις διαφορετικές εθνικές γεωργικές διαρθρώσεις και, πιθανώς, από τις διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του καθεστώτος για τους μικροκαλλιεργητές. Χώρες όπως η Ρουμανία και η Ιταλία διαθέτουν δυνητικά υψηλό ποσοστό γεωργών που είναι επιλέξιμοι για το καθεστώς, σε σύγκριση με άλλες χώρες.

Σύμφωνα με τα δεδομένα που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη, στη Ρουμανία οι μικροκαλλιεργητές αντιπροσωπεύουν γύρω στο 71% των δικαιούχων άμεσων ενισχύσεων (2014) και το 16,4% της συνολικής γεωργικής γης.

52

Η Επιτροπή σημείωσε την παρατήρηση του Συνεδρίου και θα ήθελε να επισημάνει ότι η περιγραφόμενη απαλλαγή δεν απορρέει από τη νομοθεσία στον τομέα της πολλαπλής συμμόρφωσης.

Πλαίσιο 4 – Απαλλαγή των καλλιεργητών από τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης που απορρέουν από την οδηγία για τη νιτρορύπανση στη Λιθουανία

Το σύστημα πολλαπλής συμμόρφωσης αποτελεί κατά βάση σύστημα ελέγχου και κυρώσεων το οποίο εφαρμόζεται για τις ενισχύσεις που εισπράττονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Συνεπώς, η απαλλαγή των γεωργικών εκμεταλλεύσεων από τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν σημαίνει και απαλλαγή αυτών από την υποχρέωση συμμόρφωσής τους προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας για τη νιτρορύπανση. Τα διαφορετικά κατώτατα όρια απαλλαγής που αναφέρονται στο πλαίσιο 4 σχετίζονται με την εφαρμογή της οδηγίας για τη νιτρορύπανση στη συγκεκριμένη χώρα και όχι με το σύστημα της πολλαπλής συμμόρφωσης. Επιπλέον, η απαλλαγή των γεωργών από τις κυρώσεις που επιβάλλονται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν σημαίνει και απαλλαγή αυτών από τον έλεγχο και τους επιμέρους ελέγχους που απορρέουν από την περιβαλλοντική νομοθεσία.

3 Commission staff working document on the 'review of greening after one year' (Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση του οικολογικού προσανατολισμού έπειτα από ένα έτος, SWD(2016)218 final, σ. 19).

54

Ο οικολογικός προσανατολισμός και τα πρότυπα ΚΓΠΚ αποτελούν δύο μηχανισμούς που αλληλοσυμπληρώνονται, ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της βελτίωσης των περιβαλλοντικών επιδόσεων του γεωργικού τομέα στην ΕΕ: Η άμεση ενίσχυση οικολογικού προσανατολισμού αποτελεί ενίσχυση η οποία προβλέπεται για τους γεωργούς που εφαρμόζουν ευεργετικές για το κλίμα και το περιβάλλον πρακτικές (διαφοροποίηση των καλλιεργειών, διατήρηση των μόνιμων βοσκοτόπων και κάλυψη του 5% από περιοχές οικολογικής εστίασης).

Η διαφοροποίηση των καλλιεργειών, η διατήρηση των μόνιμων βοσκοτόπων και η κάλυψη του 5% από περιοχές οικολογικής εστίασης αποτελούν εγγενή στοιχεία του οικολογικού προσανατολισμού. Οι εν λόγω πρακτικές διαφέρουν από τα πρότυπα ΚΓΠΚ: η αμειψισπορά δεν ισοδυναμεί με διαφοροποίηση των καλλιεργειών, η προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων διαφέρει από τη διατήρηση των μόνιμων λιμνώνων που αναφέρεται στη νομοθεσία για τον οικολογικό προσανατολισμό, και η διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου σε όλες τις γεωργικές γαίες διαφέρει από την κάλυψη του 5% από περιοχές οικολογικής εστίασης. Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ συνέβαλε στον εξορθολογισμό και στην απλούστευση του πλαισίου των ΚΓΠΚ, με την κατάργηση ορισμένων προτύπων ΚΓΠΚ, όπως εκείνα που σχετίζονταν με την αμειψισπορά και την προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων.

56

Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν το ελάχιστο δείγμα του 1% για τους ελέγχους πολλαπλής συμμόρφωσης από το δείγμα επιλεξιμότητας του 5%. Υπάρχει, συνεπώς, συνέργεια μεταξύ των δύο στοιχείων. Επιπλέον, τα στοιχεία του τοπίου που προστατεύονται βάσει των προτύπων ΚΓΠΚ μπορεί να λαμβάνονται υπόψη για τις περιοχές οικολογικής εστίασης που αποτελούν συνιστώσα του οικολογικού προσανατολισμού.

57

Η προστασία των χαρακτηριστικών του τοπίου σε όλες τις γεωργικές γαίες και η κάλυψη του 5% της αρόσιμης γης από περιοχές οικολογικής εστίασης αποτελούν διαφορετικά μέτρα που σχετίζονται με τη βιοποικιλότητα. Η πρώτη απαίτηση εξασφαλίζει τη διατήρηση των υφιστάμενων χαρακτηριστικών του τοπίου που είναι ευεργετικά για τη βιοποικιλότητα, ενώ η δεύτερη εγγυάται ότι κάθε γεωργός που λαμβάνει άμεση ενίσχυση οικολογικού προσανατολισμού έχει αφιερώσει τουλάχιστον το 5% της αρόσιμης γης του σε περιοχή οικολογικής εστίασης. Πρόκειται για δύο διαφορετικούς στόχους που σχετίζονται με τη βιοποικιλότητα, οι οποίοι δικαιολογούν δύο διαφορετικές δέσμες κανόνων και ελέγχων.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 59 και 60

Το καθαρό κόστος της πολλαπλής συμμόρφωσης πρέπει να διακρίνεται από το κόστος το οποίο επιβαρύνει τους γεωργούς και τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν την τομεακή νομοθεσία. Όσον αφορά την τομεακή νομοθεσία, το κόστος της συμμόρφωσης πρέπει να αντιδιαστέλλεται προς το κοινωνικό κόστος σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, για παράδειγμα λόγω της ρύπανσης των φυσικών πόρων, της ανάγκης εξάλειψης νόσων κ.λπ.

Η πολλαπλή συμμόρφωση θα ληφθεί υπόψη σε προσεχή μελέτη σχετικά με τον διοικητικό φόρτο.

61

Παρότι η τομεακή νομοθεσία ορίζει ήδη ελάχιστα ποσοστά ελέγχων, οι έλεγχοι αυτοί δεν συνιστούν πρόσθετους ελέγχους, δεδομένου ότι μπορούν να χρησιμοποιούνται για την πολλαπλή συμμόρφωση και, συγχρόνως, να δημιουργούν οικονομικά αποδοτικές συνέργειες.

62

Στην πράξη, η Επιτροπή δεν επιβάλλει πρόσθετες υποχρεώσεις τήρησης μητρώου, δεδομένου ότι οι υποχρεώσεις στο πλαίσιο των ΚΑΔ προϋπήρχαν της καθιέρωσης της πολλαπλής συμμόρφωσης δυνάμει της τομεακής νομοθεσίας της ΕΕ. Επιπροσθέτως, ούτε ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 640/2014 της Επιτροπής ούτε ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 809/2014 της Επιτροπής, οι οποίοι ορίζουν τις λεπτομέρειες του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης, προβλέπουν πρόσθετες απαιτήσεις τήρησης μητρώου από τους γεωργούς.

63

Η αναφερθείσα μελέτη που αποτελεί πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ανατέθηκε από τη ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης δεν εστίασε στην πολλαπλή συμμόρφωση αλλά εξέτασε τη νομοθεσία εκτός του πεδίου εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης (οδηγία για την ορθολογική χρήση των γεωργικών φαρμάκων). Επιπλέον, η μελέτη αυτή είναι παρωχημένη, δεδομένου ότι, εν τω μεταξύ, ορισμένες απαιτήσεις έχουν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης (π.χ. η αποφυγή της επέκτασης ανεπιθύμητης βλάστησης και η αμειψισπορά).

64

Πρόκειται για επισήμανση που βασίζεται σε παραδοχές των οργανισμών πληρωμών η οποία όμως έρχεται σε αντίφαση με το γεγονός ότι ο κατάλογος των ΚΑΔ και των ΚΓΠΚ συμπύχθηκε σημαντικά κατά την τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ. Η Επιτροπή αμφισβητεί το πραγματικό περιεχόμενο αυτών των επισημάνσεων, δεδομένου ότι οι οργανισμοί πληρωμών δεν τις τεκμηριώνουν με αριθμητικά στοιχεία.

65

Η νομοθεσία καθορίζει ήδη το πλαίσιο για τον υπολογισμό των κυρώσεων, ορίζοντας τις έννοιες της σοβαρότητας, της έκτασης και του μόνιμου χαρακτήρα, καθώς και το πλαίσιο για το ποσοστό που πρέπει να εφαρμόζεται στις παραβιάσεις που γίνονται για πρώτη φορά, στις κατ' επανάληψη παραβιάσεις και στις παραβιάσεις που διαπράττονται εκ προθέσεως. Υπάρχει, συνεπώς, ήδη μια εναρμονισμένη βάση.

66

Ενώ το πλαίσιο οριοθετείται σε επίπεδο ΕΕ, οι υποχρεώσεις σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης δυνάμει των ΚΑΔ και των προτύπων ΚΓΠΚ καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι προκλήσεις και οι γεωργικές διαρθρώσεις υπό τις εθνικές ή περιφερειακές συνθήκες. Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να παρασχεθεί στα κράτη μέλη περιθώριο εφαρμογής για τον υπολογισμό των κυρώσεων σε σχέση με καθεμία από τις εν λόγω υποχρεώσεις. Ο κανονισμός της ΕΕ καθορίζει την αρχή σύμφωνα με την οποία οι κυρώσεις υπολογίζονται κατά περίπτωση, σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα, την έκταση, τον διαρκή χαρακτήρα, την επανάληψη ή την εκ προθέσεως μη συμμόρφωση που ενδεχομένως διαπιστώνεται. Η εναρμονισμένη εφαρμογή των αρχών αυτών στα κράτη μέλη διασφαλίζεται ιδίως μέσω των ελέγχων που διενεργεί η Επιτροπή. Εν προκειμένω, αν διαπιστωθούν αδυναμίες σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, προβλέπεται η κατάλληλη παρακολούθηση στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών. Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τους προβληματισμούς του Συνεδρίου, η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης σκοπεύει να διοργανώσει σεμινάρια βέλτιστων πρακτικών με τα κράτη μέλη για τα συγκεκριμένα ζητήματα.

67

Η έννοια της εκ προθέσεως μη συμμόρφωσης είναι μια παράμετρος που εισήχθη για να διατηρήσει την αναλογικότητα των μειώσεων στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης, δεδομένου ότι επέτρεπε να εξισορροπηθούν οι προγενέστερες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ήσσονος σημασίας που δεν υπόκειντο σε κυρώσεις και το τρέχον σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης. Το ζήτημα συζητήθηκε εκτενώς κατά την τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ και τα κράτη μέλη αποφάσισαν τελικώς να διατηρήσουν την παράμετρο αυτή. Κατευθύνσεις σχετικά με την έννοια της εκ προθέσεως μη συμμόρφωσης παρέχονται σε απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 27ης Φεβρουαρίου 2014 (C-396/12).

68

Τα κράτη μέλη έχουν ως έναν βαθμό την ευχέρεια να καθορίζουν τους πίνακες αξιολόγησής τους (βλ. τις παρατηρήσεις της Επιτροπής στο σημείο 40, στην παράγραφο VIII και στην παράγραφο IX, 6^η περίπτωση).

70

Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι διαφορετικές απαντήσεις των κρατών μελών μπορούν να εξηγηθούν από διάφορους παράγοντες, όπως ο αριθμός των μετακινήσεων ζώων που καταγράφηκαν στη γεωργική εκμετάλλευση, τα μέτρα μετριάσμού που έλαβε ο γεωργός, οι καθυστερήσεις στην κοινοποίηση και η τοποθεσία της εκμετάλλευσης σε ευπρόσβλητη στη νιτρορύπανση ζώνη.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 71 και στο πλαίσιο 7

Σύμφωνα με τον πίνακα αξιολόγησης που χρησιμοποιείται στο ομόσπονδο κρατίδιο του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν, ο οποίος βασίζεται στον πίνακα που ισχύει σε ολόκληρη τη Γερμανία, το αναφερόμενο κατώτατο όριο δεν αποτελεί παρά μια σύσταση προς τον επιθεωρητή και εφαρμόζεται μόνο στις κοινοποιήσεις που διαβιβάζονται με καθυστέρηση και οι οποίες είχαν ήδη διορθωθεί προτού οι αγρότες πληροφορηθούν ότι επρόκειτο να υποβληθούν σε επιτόπιο έλεγχο. Στην περίπτωση που ο γεωργός δεν είχε προβεί σε επανόρθωση πριν από την κοινοποίηση του ελέγχου, θα επιβαλλόταν κύρωση. Ανάλογες προσεγγίσεις είχαν ήδη παρατηρηθεί από τη ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και σε άλλα κράτη μέλη.

Συμπεράσματα και συστάσεις

73

Από το 2005 και μετά, η διαρκής διαδικασία επανεξέτασης και απλούστευσης του πεδίου εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης απέδωσε τα ακόλουθα αποτελέσματα:

οι διαδικασίες ελέγχου απλουστεύθηκαν κατά την περίοδο 2005-2013 με τη θέσπιση διατάξεων σχετικά με την εναρμόνιση των ποσοστών ελέγχου, την προειδοποίηση, τα χρονοδιαγράμματα και τα στοιχεία των επιτόπιων ελέγχων, καθώς και με την επιλογή του δείγματος ελέγχου.

Επιπλέον, κατά την τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, το πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης όσον αφορά τις υποχρεώσεις των γεωργών επανεξετάστηκε, σε συνάρτηση με την ελεγχσιμότητα και τη σύνδεση των υποχρεώσεων των γεωργών με τη γεωργική δραστηριότητα. Έτσι, ο αριθμός των ΚΑΔ μειώθηκε από 18 σε 13 και ο αριθμός των προτύπων ΚΓΠΚ από 15 σε 7.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέγεθος της προσπάθειας που έχει ήδη καταβληθεί με σκοπό την απλούστευση καθιστά στην πράξη απίθανη την επίτευξη περαιτέρω απλούστευσης χωρίς να υπονομευθούν, για παράδειγμα, οι περιβαλλοντικοί στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης.

74

Οι στόχοι της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι να συμβάλουν στην ανάπτυξη της βιώσιμης γεωργίας, με την ευαισθητοποίηση των γεωργών, και να καταστήσουν την ΚΓΠ περισσότερο συμβατή με τις προσδοκίες της κοινωνίας. Οι στόχοι των ΚΓΠΚ είναι να συμβάλουν στην αποτροπή διαβρώσεων του εδάφους, στη διατήρηση της οργανικής ύλης του εδάφους και της δομής του εδάφους, στην εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου συντήρησης και στην αποφυγή της υποβάθμισης των ενδιαιτημάτων, καθώς και στην προστασία και διαχείριση των υδάτων. Από την άποψη αυτή, η πολλαπλή συμμόρφωση δεν αποτελεί μέσο εφαρμογής για άλλες πολιτικές, οι οποίες έχουν τους δικούς τους στόχους. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας της πολλαπλής συμμόρφωσης, ως προς την επίτευξη των στόχων της, είναι οι πλέον κατάλληλοι με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

75

Το 50% των παραβιάσεων σχετίζονται με τις ΚΑΔ που αφορούν τα ζώα. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη το γεγονός αυτό κατά τη διενέργεια ειδικών αποστολών, το 2014, οι οποίες είχαν ως επίκεντρο τις ΚΑΔ που αφορούν τα ζώα.

Τα αίτια των παραβιάσεων αναλύονται στο πλαίσιο της εφαρμογής της τομεακής νομοθεσίας. Ωστόσο, η πολλαπλή συμμόρφωση και το σύστημα παροχής συμβουλών σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των αιτίων αυτών.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

76

Η νομοθεσία για την πολλαπλή συμμόρφωση προβλέπει ότι οι επιτόπιοι έλεγχοι επικεντρώνονται στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που παρουσιάζουν την μεγαλύτερη επικινδυνότητα, με την επιλογή δείγματος που βασίζεται στην ανάλυση κινδύνου. Εν προκειμένω, τα κράτη μέλη διαθέτουν ήδη την αναγκαία ευελιξία για να βελτιστοποιήσουν τους ελέγχους τους στον τομέα της πολλαπλής συμμόρφωσης.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση αυτή. Η σύσταση του Συνεδρίου δεν θα απλούστευε την πολλαπλή συμμόρφωση αλλά θα περιορίζε εκ των πραγμάτων το πεδίο εφαρμογής της. Το πεδίο εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης έχει ήδη απλουστευθεί κατ' επανάληψη στο παρελθόν. Επιπλέον, τα κράτη μέλη διαθέτουν σήμερα μεγάλο περιθώριο χειρισμών, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους κινδύνους που ενέχονται στη δειγματοληψία ελέγχου, καθώς και να βελτιστοποιούν τα συστήματα ελέγχου τους. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η συγκεκριμένη σύσταση θα μπορούσε να προκαλέσει χαλάρωση των κανόνων για τους επιτόπιους ελέγχους, γεγονός που θα υπονόμει σε τελική ανάλυση την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης.

77

Οι περιβαλλοντικοί στόχοι (για παράδειγμα η διατήρηση της γης και η προστασία της βιοποικιλότητας) μπορούν να επιτευχθούν όχι μόνο με τις ενισχύσεις οικολογικού προσανατολισμού (τις «πράσινες ενισχύσεις») και τα πρότυπα ΚΓΠΚ αλλά και με περιβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα στο πλαίσιο του πυλώνα II καθώς και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ωστόσο, η φύση, το σκεπτικό και η λειτουργία των διαφόρων αυτών μέσων παρουσιάζουν διαφορές αλλά και αλληλοσυμπληρώνονται. Η συμπληρωματικότητά τους απεικονίζεται στο γράφημα 1 του εγγράφου SWD (2016) 218 final.

Το ΟΣΔΕ διαχειρίζεται τόσο τους κανόνες οικολογικού προσανατολισμού όσο και τα πρότυπα ΚΓΠΚ, γεγονός που διασφαλίζει τη βέλτιστη χρήση των πόρων. Υπάρχουν, ωστόσο, λόγοι που εξηγούν το γεγονός σύμφωνα με το οποίο τα πρότυπα ΚΓΠΚ και ο οικολογικός προσανατολισμός μπορεί να μην ελέγχονται κατ' ανάγκη από κοινού. Δεδομένου ότι αποτελεί κριτήριο επιλεξιμότητας, ο οικολογικός προσανατολισμός ελέγχεται εκ των προτέρων με διοικητικούς ελέγχους και με επιτόπιους ελέγχους για το 5 % των δικαιούχων. Τα ΚΓΠΚ ελέγχονται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης, της οποίας η διαχείριση διαφέρει από εκείνη των απαιτήσεων επιλεξιμότητας.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

78

Οι ΚΑΔ απορρέουν από τις τομεακές νομοθεσίες και τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τα υπάρχοντα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου (άρθρο 96 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013). Με τον τρόπο αυτό, τα υφιστάμενα συστήματα ελέγχου μπορούν να αξιοποιούνται με συνεργιστικό τρόπο για το σύστημα ελέγχου της πολλαπλής συμμόρφωσης. Τα ΚΓΠΚ δεν θα πρέπει ούτε να επισύρουν σημαντικό κόστος για τους γεωργούς, επειδή θεωρούνται βασικά πρότυπα. Το κόστος των ελέγχων για τα ΚΓΠΚ αναλαμβάνεται στο πλαίσιο του ΟΣΔΕ, το οποίο χρησιμοποιείται και από άλλα μέσα της ΚΓΠ.

Στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της για το 2014, η Επιτροπή ποσοτικοποίησε το συνολικό κόστος που σχετίζεται με τη διενέργεια των ελέγχων στα κράτη μέλη, διατυπώνοντας την επιφύλαξη ότι «το αποτρεπτικό αποτέλεσμα των εκ των υστέρων ελέγχων» (όπως η πολλαπλή συμμόρφωση) «επιφέρει επίσης μη ποσοτικοποιήσιμα οφέλη».

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή. Η εφαρμογή της σύστασης αυτής θα εξαρτηθεί από τα αποτελέσματα της προβλεπόμενης μελέτης σχετικά με τον διοικητικό φόρτο. Το διοικητικό κόστος της πολλαπλής συμμόρφωσης θα πρέπει να εκτιμηθεί με βάση το κόστος μη συμμόρφωσης για την κοινωνία, τα δημόσια οικονομικά και το περιβάλλον, καθώς και σε συνάρτηση με τα δυνητικά οφέλη της πολλαπλής συμμόρφωσης.

79

Ενώ το πλαίσιο οριοθετείται σε επίπεδο ΕΕ, οι υποχρεώσεις σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης δυνάμει των ΚΑΔ και των προτύπων ΚΓΠΚ καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι προκλήσεις και οι γεωργικές διαρθρώσεις υπό τις εθνικές ή περιφερειακές συνθήκες. Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να παρασχεθεί στα κράτη μέλη περιθώριο εφαρμογής για τον υπολογισμό των κυρώσεων σε σχέση με καθεμία από τις εν λόγω υποχρεώσεις. Ο κανονισμός της ΕΕ καθορίζει την αρχή σύμφωνα με την οποία οι κυρώσεις υπολογίζονται κατά περίπτωση, σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα, την έκταση, τον διαρκή χαρακτήρα, την επανάληψη ή την εκ προθέσεως μη συμμόρφωση που ενδεχομένως διαπιστώνεται. Η εναρμονισμένη εφαρμογή των αρχών αυτών στα κράτη μέλη διασφαλίζεται ιδίως μέσω των ελέγχων που διενεργεί η Επιτροπή. Εν προκειμένω, αν διαπιστωθούν αδυναμίες σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, προβλέπεται κατάλληλη παρακολούθηση στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

Σύσταση 6

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Η Επιτροπή σκοπεύει να διοργανώσει ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών για τα εν λόγω ζητήματα.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

- από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	15.7.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	16.6.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	7.9.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	31.8.2016

Η πολλαπλή συμμόρφωση εφαρμόζεται σε 7,5 εκατομμύρια γεωργούς και συνδέει τις περισσότερες ενισχύσεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ (περί τα 47 δισεκατομμύρια ευρώ το 2015) με τη συμμόρφωση των γεωργών με βασικούς κανόνες που αφορούν το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, καθώς και την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ). Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να αξιολογήσει επαρκώς την αποτελεσματικότητα της πολλαπλής συμμόρφωσης. Οι δείκτες επιδόσεων δεν λάμβαναν υπόψη τον βαθμό μη συμμόρφωσης των γεωργών και η Επιτροπή δεν ανέλυε τα αίτια των παραβιάσεων. Μολονότι οι αλλαγές που επήλθαν στην ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020 μείωσαν τον αριθμό των κανόνων που ισχύουν για την πολλαπλή συμμόρφωση, οι διαδικασίες ελέγχου εξακολουθούν να είναι πολύπλοκες. Επιπλέον, το κόστος εφαρμογής της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν έχει προσδιοριστεί ποσοτικώς με επάρκεια.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων