

Ειδική έκθεση

Οικολογικός προσανατολισμός: ένα πολυπλοκότερο καθεστώς εισοδηματικής στήριξης, χωρίς αποτελέσματα για το περιβάλλον μέχρι τώρα

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



4
1977 - 2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Κλιμάκιο ελέγχου

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

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil Wynn Owen, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Samo Jereb, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Jerneja Vrabic, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Robert Markus, ανώτερο διοικητικό στέλεχος και Michal Machowski, υπεύθυνο έργου. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Άρη Κωνσταντινίδη, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene και Krzysztof Zalega.



Από αριστερά: Άρης Κωνσταντινίδης, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene, Jerneja Vrabic.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία
Γλωσσάριο και συντομογραφίες	
Σύνοψη	I-VIII
Εισαγωγή	1-9
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	10-12
Παρατηρήσεις	13-71
<p>Ο οικολογικός προσανατολισμός δεν συνοδεύεται από μια πλήρως ανεπτυγμένη λογική παρέμβασης με σαφώς καθορισμένους και φιλόδοξους στόχους, και ο προϋπολογισμός του δεν συνδέεται άμεσα με την επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων της πολιτικής αυτής</p>	13-25
<p>Η πράσινη ενίσχυση εξυπηρετεί δύο διακριτούς στόχους: την ενίσχυση των περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων της ΚΓΠ και τη στήριξη του εισοδήματος των γεωργών</p>	13-14
<p>Η ειδική συμβολή του οικολογικού προσανατολισμού στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για το έδαφος, το κλίμα και τη βιοποικιλότητα δεν προσδιορίζεται σαφώς</p>	15-16
<p>Η αρχική πρόταση της Επιτροπής ήταν περισσότερο φιλόδοξη ως προς την περιβαλλοντική πτυχή της ...</p>	17-18
<p>... ωστόσο δεν εξέθετε με σαφήνεια τα όσα θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τις προτεινόμενες πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού</p>	19-21
<p>Εντούτοις, ο προϋπολογισμός που διατέθηκε για τον οικολογικό προσανατολισμό δεν μεταβλήθηκε, επειδή βασίστηκε σε πολιτική απόφαση και όχι στην επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων της συγκεκριμένης πολιτικής</p>	22-25
<p>Ο οικολογικός προσανατολισμός, όπως εφαρμόζεται επί του παρόντος, είναι απίθανο να αποφέρει σημαντικά οφέλη για το περιβάλλον και το κλίμα</p>	26-57
<p>Ο οικολογικός προσανατολισμός κινητοποίησε ελάχιστες μόνο μεταβολές γεωργικών πρακτικών...</p>	26-33
<p>... στοιχείο που καταδεικνύει τον σημαντικό βαθμό εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης στον σχεδιασμό της πολιτικής</p>	34-39

Η διαφοροποίηση των καλλιεργειών είναι λιγότερο ωφέλιμη για το έδαφος από την αμειψισπορά	40-42
Η επίδραση της προστασίας των χορτολιβαδικών εκτάσεων στις καθαρές εκπομπές της γεωργικής γης θα μπορούσε να ενισχυθεί με καλύτερη στόχευση	43-46
Η κυριαρχία των παραγωγικών περιοχών οικολογικής εστίασης και οι ανεπαρκείς απαιτήσεις διαχείρισης μειώνουν τα ενδεχόμενα οφέλη του οικολογικού προσανατολισμού για τη βιοποικιλότητα	47-50
Τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν την ευελιξία των κανόνων του οικολογικού προσανατολισμού για να ελαφρύνουν τον φόρτο των γεωργών και των ίδιων των κρατών, και όχι για να μεγιστοποιήσουν τα προσδοκώμενα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη	51-54
Ο οικολογικός προσανατολισμός έχει περιορισμένο αντίκτυπο στα περιβαλλοντικά μέτρα του δεύτερου πυλώνα	55-57
Ο οικολογικός προσανατολισμός περιπλέκει την ΚΓΠ	58-71
Παρατηρείται αλληλοεπικάλυψη του οικολογικού προσανατολισμού με άλλα περιβαλλοντικά μέσα της ΚΓΠ, αλλά παρ' όλα αυτά η Επιτροπή και τα κράτη μέλη περιορίζουν τον κίνδυνο του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης και της διπλής χρηματοδότησης που μπορεί να ανακύψει συναφώς	58-64
Η πολυπλοκότητα των κανόνων του οικολογικού προσανατολισμού αυξάνει τον βαθμό δυσκολίας κατά την εφαρμογή, κάτι για το οποίο η Επιτροπή έχει λάβει εν μέρει μέτρα	65-69
Οι πρακτικές του οικολογικού προσανατολισμού μοιάζουν με τα πρότυπα ΚΓΠΚ, ωστόσο οι κυρώσεις που μπορεί να επιβληθούν λόγω μη συμμόρφωσης είναι αυστηρότερες στην πρώτη περίπτωση	70-71
Συμπεράσματα και συστάσεις	72-83
Παράρτημα Ι - Εξέλιξη της αναλογίας των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων	
Παράρτημα ΙΙ - Βασικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των ΠΕΜΧΕ το 2016	
Παράρτημα ΙΙ - Βασικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των ΠΟΕ το 2016	

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αγροτική ανάπτυξη: Πολιτική της ΕΕ, αναφερόμενη κοινώς ως δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ, η οποία ασχολείται με τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές ανάγκες των αγροτικών περιοχών της ΕΕ. Οι ενισχύσεις που αφορούν την αγροτική ανάπτυξη καταβάλλονται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης με τη συγχρηματοδότηση των κρατών μελών.

Άμεσες ενισχύσεις: Ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας στους γεωργούς ώστε να τους παρέχουν ένα δίκτυ ασφαλείας. Λαμβάνουν, ως επί το πλείστον, τη μορφή στήριξης του βασικού εισοδήματος, χωρίς να συνδέονται με την παραγωγή. Συμβάλλουν στη σταθεροποίηση του εισοδήματος των γεωργών από τις πωλήσεις στις αγορές, το οποίο είναι ευμετάβλητο. Οι άμεσες ενισχύσεις παρέχονται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων, το οποίο αναφέρεται κοινώς ως ο «πρώτος πυλώνας» της ΚΓΠ.

ΓΔ: Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ: Το τμήμα της κοινής γεωργικής πολιτικής που περιλαμβάνει τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη.

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εκμετάλλευση: Το σύνολο της γης και των ζώων που διαχειρίζεται ένας γεωργός (ο οποίος μπορεί να είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ή ομάδα τέτοιων προσώπων), βρίσκεται στο έδαφος του ίδιου κράτους μέλους και χρησιμοποιείται για γεωργικές δραστηριότητες.

ΚΑΔ: Κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης. Συλλογικός όρος για σύνολο υποχρεώσεων που ορίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ που διέπει το περιβάλλον, την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων και των φυτών, καθώς και την καλή μεταχείριση των ζώων, οι οποίες εφαρμόζονται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης.

ΚΓΠ: Κοινή Γεωργική Πολιτική. Το σύνολο της νομοθεσίας και των πρακτικών που έχει εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εφαρμογή κοινής και ενοποιημένης πολιτικής στον

τομέα της γεωργίας. Τα πρώτα μέτρα θεσπίστηκαν το 1962. Έκτοτε η πολιτική έχει αποτελέσει αντικείμενο προσαρμογών και εξελίξεων, καθώς και αρκετών μεταρρυθμίσεων.

ΚΓΠΚ: Καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Συλλογικός όρος για σύνολο βασικών προτύπων που ισχύουν στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης και τα οποία καθορίζουν την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης.

ΠΕΜΧΕ: Περιβαλλοντικά ευαίσθητες μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις. Αγροτεμάχια μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων, κυρίως εκείνων που βρίσκονται σε περιοχές Natura 2000, τα οποία χαρακτηρίζονται έτσι από τα κράτη μέλη λόγω της σημασίας τους για τη βιοποικιλότητα, ιδίως για τα προστατευόμενα είδη και τους οικοτόπους των χορτολιβαδικών εκτάσεων. Στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, τα αγροτεμάχια αυτά προστατεύονται από τη μετατροπή της χρήσης της γης ή από την άροση.

ΠΟΕ: Περιοχή οικολογικής εστίασης. Τμήμα γης στις εκμεταλλεύσεις το οποίο προορίζεται για συγκεκριμένες πρακτικές ή χαρακτηριστικά επωφελή για το περιβάλλον. Στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, οι εκμεταλλεύσεις πρέπει να αφιερώνουν τουλάχιστον το 5 % της αρόσιμης γης τους σε ΠΟΕ.

Πολλαπλή συμμόρφωση: Σύστημα που συνδέει την πλειονότητα των ενισχύσεων της ΚΓΠ με σύνολο βασικών προτύπων για τη διασφάλιση της καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης (ΚΓΠΚ) της γης, καθώς και με ορισμένες υποχρεώσεις, γνωστές ως κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης (ΚΑΔ). Οι ΚΑΔ ορίζονται στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ που διέπει τους τομείς του περιβάλλοντος, της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, της δημόσιας υγείας, της υγείας των ζώων και των φυτών, καθώς και της καλής μεταχείρισης των ζώων.

Πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: Το τμήμα της κοινής γεωργικής πολιτικής που περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις προς τους γεωργούς και τα μέτρα για την αγορά.

Φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης: Κατάσταση κατά την οποία μια επιδοτούμενη δραστηριότητα ή ένα επιδοτούμενο έργο θα είχε υλοποιηθεί, συνολικά ή εν μέρει, ακόμη και ελλείψει δημόσιας ενίσχυσης.

DG CLIMA: the European Commission's Directorate-General for Climate Action.

JRC: Κοινό Κέντρο Ερευνών. Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Natura 2000: Το μεγαλύτερο συνεκτικό οικολογικό δίκτυο περιοχών διατήρησης παγκοσμίως, το οποίο καλύπτει το 18 % της χερσαίας επιφάνειας της ΕΕ και σημαντικές θαλάσσιες περιοχές.

ΣΥΝΟΨΗ

- I. Ο οικολογικός προσανατολισμός (ή η πράσινη ενίσχυση) αποτελεί νέο είδος άμεσης ενίσχυσης των γεωργών που θεσπίστηκε με τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) του 2013. Σχεδιάστηκε με σκοπό να εφαρμόσει την αρχή της επιβράβευσης των γεωργών για τα δημόσια αγαθά που παρέχουν. Μέσω του μηχανισμού αυτού, η πράσινη ενίσχυση προμηνυόταν να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές επιδόσεις της ΚΓΠ.
- II. Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζονται οι διαπιστώσεις του ελέγχου μας σχετικά με τον οικολογικό προσανατολισμό. Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν αν ο οικολογικός προσανατολισμός κατάφερε να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ, σε συμφωνία με τον στόχο που τέθηκε στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ.
- III. Προκειμένου να απαντηθεί το εν λόγω κύριο ερώτημα ελέγχου, εξετάσαμε τα εξής:
- τη λογική της παρέμβασης, την ύπαρξη σαφών και αρκούντως φιλόδοξων στόχων για τον οικολογικό προσανατολισμό, καθώς και την αιτιολόγηση για τον προϋπολογισμό που διατέθηκε στην εν λόγω πολιτική,
 - τα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη που αναμένεται να αποφέρει ο οικολογικός προσανατολισμός,
 - την πολυπλοκότητα με την οποία επιβαρύνει ο οικολογικός προσανατολισμός την ΚΓΠ.
- IV. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, όπως εφαρμόζεται επί του παρόντος, ο οικολογικός προσανατολισμός δεν είναι πιθανό να βελτιώσει σημαντικά τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ.
- V. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν ανέπτυξε ολοκληρωμένη λογική παρέμβασης για την πράσινη ενίσχυση. Ούτε έθεσε σαφείς, αρκούντως φιλόδοξους στόχους για το περιβάλλον, τους οποίους να αναμένεται να επιτύχει ο οικολογικός προσανατολισμός. Επιπλέον, ο προϋπολογισμός που διατέθηκε για την πράσινη ενίσχυση δεν δικαιολογείται από την άποψη του περιβαλλοντικού περιεχομένου της πολιτικής, εφόσον η εν λόγω ενίσχυση παραμένει κατ' ουσίαν ένα καθεστώς εισοδηματικής στήριξης.

VI. Διαπιστώσαμε επίσης ότι ο οικολογικός προσανατολισμός είναι απίθανο να αποφέρει σημαντικά περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη, κυρίως εξαιτίας του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης που εμφανίζει σε μεγάλο βαθμό η συγκεκριμένη πολιτική. Ειδικότερα, εκτιμούμε ότι ο οικολογικός προσανατολισμός οδήγησε σε μεταβολές της γεωργικής πρακτικής σε ποσοστό μόλις 5 % επί του συνόλου της γεωργικής γης της ΕΕ.

VII. Τέλος, θεωρούμε ότι τα δυνητικά αποτελέσματα της πολιτικής δεν δικαιολογούν τη μεγάλη πολυπλοκότητα με την οποία επιβαρύνει η πράσινη ενίσχυση την ΚΓΠ. Η πολυπλοκότητα αυτή οφείλεται εν μέρει σε αλληλοεπικαλύψεις του οικολογικού προσανατολισμού με άλλα περιβαλλοντικά μέσα της ΚΓΠ, συμπεριλαμβανομένων των προτύπων για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης (ΚΓΠΚ). Ο οικολογικός προσανατολισμός παρουσιάζει ομοιότητα με τα πρότυπα ΚΓΠΚ στο μέτρο που αποτελεί και αυτός ουσιαστικά ένα σύνολο βασικών περιβαλλοντικών προϋποθέσεων για τη στήριξη του εισοδήματος.

VIII. Βάσει των ανωτέρω διαπιστώσεων, διατυπώνουμε τις ακόλουθες συστάσεις:

- Ενόψει της επόμενης μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη λογική παρέμβασης για τη συμβολή της ΚΓΠ στους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους της ΕΕ, η οποία θα περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους και θα βασίζεται σε επικαιροποιημένες επιστημονικές γνώσεις σχετικά με τα οικεία φαινόμενα.
- Στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση της πρότασης που θα υποβληθεί κατά την επόμενη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, η Επιτροπή πρέπει να προβεί σε επισκόπηση και απολογισμό της υλοποίησης της τρέχουσας ΚΓΠ. Κατά την κατάρτιση της πρότασης, η Επιτροπή πρέπει να καθοδηγείται από τις ακόλουθες αρχές:
 - ο Οι γεωργοί πρέπει να έχουν πρόσβαση στις ενισχύσεις της ΚΓΠ μόνον εφόσον τηρούν ένα σύνολο βασικών περιβαλλοντικών κανόνων οι οποίοι θα καλύπτουν συνδυαστικά πτυχές που ρυθμίζονται από τα ισχύοντα πρότυπα ΚΓΠΚ και τις γενικότερες απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού (δύο σύνολα κανόνων που προορίζονται να βαίνουν πέραν των απαιτούμενων δυνάμει της περιβαλλοντικής νομοθεσίας). Οι κυρώσεις για μη συμμόρφωση με αυτούς τους

συνδυασμένους κανόνες πρέπει να είναι τέτοιας κλίμακας ώστε να επιφέρουν το αναμενόμενο αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Επιπλέον, όλοι αυτοί οι βασικοί κανόνες θα πρέπει να ενσωματώνονται πλήρως στις βασικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις που διέπουν κάθε προγραμματισμένη δράση στον τομέα της γεωργίας.

- Οι συγκεκριμένες, τοπικές, περιβαλλοντικές και κλιματικές ανάγκες μπορούν να αντιμετωπιστούν καταλλήλως μέσω εντατικότερης προγραμματισμένης δράσης όσον αφορά τη γεωργία, η οποία θα βασίζεται στην επίτευξη στόχων επιδόσεων και σε χρηματοδότηση η οποία θα είναι ανάλογη προς τις εκτιμώμενες μέσες δαπάνες που πραγματοποιούνται και το διαφυγόν εισόδημα στο πλαίσιο δράσεων και πρακτικών που υπερβαίνουν τις βασικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις.
- Όταν παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα διάφορων επιλογών στο πλαίσιο της υλοποίησης της ΚΓΠ, πρέπει να υποχρεούνται να αποδείξουν, προτού αρχίσουν να τις υλοποιούν, ότι οι επιλογές που προέκριναν είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές ως προς την επίτευξη των στόχων πολιτικής.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) καταβάλλει άμεσες επιδοτήσεις σε γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα¹ της κοινής γεωργικής πολιτικής της (ΚΓΠ). Βασικός σκοπός των εν λόγω άμεσων ενισχύσεων είναι η στήριξη του εισοδήματος των γεωργών. Εντούτοις, η ΚΓΠ δέχεται όλο και περισσότερη κριτική για το γεγονός ότι δεν περιλαμβάνει αρκετές προσπάθειες για τον περιορισμό των επιπτώσεων ορισμένων γεωργικών πρακτικών στο περιβάλλον και το κλίμα².
2. Η «πράσινη ενίσχυση» ή ο «οικολογικός προσανατολισμός»³, ένα νέο είδος άμεσης ενίσχυσης που θεσπίστηκε με τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ του 2013, αποτελεί την πλέον πρόσφατη προσπάθεια για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού. Πρόκειται για τη μοναδική άμεση ενίσχυση της οποίας ο κύριος δεδηλωμένος στόχος είναι οικολογικός, ήτοι η ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ⁴.
3. Στην αιτιολογική έκθεση που συνόδευε τη νομοθετική πρότασή της⁵, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις «θα πρέπει να στηριχθούν στην υιοθέτηση και διατήρηση γεωργικών συστημάτων και πρακτικών τα οποία ευνοούν κυρίως τους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους, επειδή οι τιμές της αγοράς δεν αντανακλούν την παροχή τέτοιων δημοσίων αγαθών». Η έμφαση αυτή στην ανάλωση δημόσιων πόρων

¹ Η ΚΓΠ διαιρείται σε δύο πυλώνες: Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις σε γεωργούς και τα μέτρα παρέμβασης στην αγορά. Χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ο δεύτερος πυλώνας καλύπτει τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης, τα οποία συγχρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη.

² Στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της γεωργίας περιλαμβάνονται η υποβάθμιση και η διάβρωση του εδάφους, η ρύπανση των υδάτων, οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και η απώλεια της βιοποικιλότητας.

³ Το πλήρες επίσημο όνομα αυτού του νέου καθεστώτος στήριξης είναι «ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον».

⁴ 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).

⁵ COM(2011) 625 τελικό της 12.10.2011.

για δημόσια αγαθά και στην επιβράβευση των γεωργών για την παραγωγή θετικών εξωτερικών επιδράσεων (ήτοι για τον θετικό αντίκτυπο ο οποίος, υπό διαφορετικές συνθήκες, δεν θα επιβραβευόταν από την αγορά) ενισχύει ακόμη περισσότερο τη νομιμότητα των δαπανών της ΚΓΠ στο σύνολό τους.

4. Ο οικολογικός προσανατολισμός δεν είναι προαιρετικό καθεστώς. Κάθε γεωργός που συμμετέχει σε καθεστώς άμεσης ενίσχυσης της ΚΓΠ (όπως το καθεστώς βασικής ενίσχυσης ή το καθεστώς ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης) πρέπει να υποβάλει επίσης αίτηση για την πράσινη ενίσχυση. Εντούτοις, οι μικρότερες εκμεταλλεύσεις μπορούν να επωφεληθούν από τη στήριξη στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού χωρίς να πρέπει να τηρήσουν όλες τις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού, ή ακόμη και καμία από αυτές. Οι απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού δεν ισχύουν για εκμεταλλεύσεις που θεωρούνται «εξ ορισμού πράσινες»: παραδείγματος χάριν, οι βιοκαλλιεργητές επωφελούνται από την πράσινη ενίσχυση χωρίς να πρέπει να αποδείξουν τη συμμόρφωσή τους με τις τρεις πρακτικές του οικολογικού προσανατολισμού.

5. Οι απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού περιλαμβάνουν τρεις γεωργικές πρακτικές, οι οποίες στο σύνολό τους θα πρέπει να είναι απλές, γενικευμένες, ετήσιες, εξωσυμβατικές, και να ωφελούν το περιβάλλον και το κλίμα:

α) Στο πλαίσιο της **διαφοροποίησης των καλλιεργειών**, οι γεωργοί που διαθέτουν περισσότερα από 10 εκτάρια αρόσιμης γης υποχρεούνται να καλλιεργήσουν τουλάχιστον δύο διαφορετικά φυτικά είδη. Τουλάχιστον ένα ακόμη, τρίτο είδος πρέπει να καλλιεργηθεί σε εκμεταλλεύσεις που υπερβαίνουν τα 30 εκτάρια αρόσιμης γης. Το τμήμα της αρόσιμης γης που οι γεωργοί μπορούν να αφιερώσουν στην κύρια καλλιέργεια περιορίζεται στο 75 %. Στις εκμεταλλεύσεις στις οποίες απαιτείται η καλλιέργεια τριών ειδών, τα δύο κύρια είδη δεν πρέπει να καλύπτουν μαζί περισσότερο από το 95 % της αρόσιμης γης. Ο κύριος δεδηλωμένος στόχος της διαφοροποίησης των καλλιεργειών είναι η βελτίωση της ποιότητας του εδάφους⁶.

⁶ Αιτιολογική σκέψη 41 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013.

β) Στο πλαίσιο της **διατήρησης των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων**

χρησιμοποιούνται συνδυαστικά δύο διαφορετικοί μηχανισμοί. Τα κράτη μέλη πρέπει:

- Να παρακολουθούν (σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο) το ποσοστό των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων στο σύνολο της γεωργικής γης όπου εφαρμόζονται οι άμεσες ενισχύσεις της ΚΓΠ. Σε περίπτωση που η αναλογία μειωθεί κατά περισσότερο από 5 % σε σύγκριση με το επίπεδο αναφοράς, τότε τα κράτη μέλη πρέπει να απαιτήσουν από τους γεωργούς να αποκαταστήσουν τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις που μετατράπηκαν σε γη για άλλες χρήσεις.
- Να ορίσουν τις εκτάσεις των χορτολιβαδικών εκτάσεων που είναι οι πλέον ευαίσθητες από περιβαλλοντική άποψη. Η μετατροπή και η άρση τέτοιων περιβαλλοντικά ευαίσθητων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων (ΠΕΜΧΕ) απαγορεύεται.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, οι μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις εντάσσονται στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, κυρίως για τον σκοπό της παγίδευσης του διοξειδίου του άνθρακα⁷. Η προστασία των περιβαλλοντικά ευαίσθητων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων έχει ως πρωταρχικό σκοπό την προστασία περιοχών πολύτιμης βιοποικιλότητας (πέραν του γενικού σκοπού της παγίδευσης του διοξειδίου του άνθρακα).

- γ) Οι γεωργοί με περισσότερα από 15 εκτάρια αρόσιμης γης πρέπει να αφιερώσουν τμήμα ίσο με το 5 % αυτής της γης σε **περιοχές οικολογικής εστίασης (ΠΟΕ)**. Η νομοθεσία της ΕΕ προβλέπει 19 διαφορετικά είδη ΠΟΕ με τα οποία οι γεωργοί μπορούν να εκπληρώσουν την υποχρέωση αυτή, συμπεριλαμβανομένων της γης υπό αγρανάπαυση, ενδιάμεσων καλλιεργειών, καλλιεργειών που δεσμεύουν το άζωτο και διαφόρων ειδών χαρακτηριστικών τοπίου. Εντούτοις, τα επιμέρους κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να προσφέρουν στους γεωργούς της επικράτειάς τους

⁷ Αιτιολογική σκέψη 42 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013.

λιγότερες επιλογές ΠΟΕ. Κύριος στόχος των ΠΟΕ είναι η προστασία και η βελτίωση της βιοποικιλότητας⁸.

6. Εκτός από τον οικολογικό προσανατολισμό, η ΚΓΠ διαθέτει άλλα δύο σημαντικά μέσα για την επίτευξη περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων:
- α) Η πολλαπλή συμμόρφωση αποτελεί μηχανισμό που συνδέει την πλειονότητα των ενισχύσεων της ΚΓΠ με σύνολο βασικών προτύπων για τη διασφάλιση της καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης (ΚΓΠΚ) της γης, καθώς και με ορισμένες υποχρεώσεις γνωστές ως κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης (ΚΑΔ). Οι ΚΑΔ ορίζονται στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ που διέπει τους τομείς του περιβάλλοντος, της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, της δημόσιας υγείας, της υγείας των ζώων και των φυτών, καθώς και της καλής μεταχείρισης των ζώων. Οι γεωργοί που δεν πληρούν τα συγκεκριμένα κριτήρια και τις συγκεκριμένες απαιτήσεις κινδυνεύουν να τους επιβληθεί κύρωση συνιστάμενη σε μείωση όλων των άμεσων ενισχύσεών τους, συνήθως κατά 1 % έως 5 %.
- β) Τα περιβαλλοντικά μέτρα στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης (δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ) –όπως το γεωργο-περιβαλλοντικο-κλιματικό μέτρο– παρουσιάζουν ομοιότητες με την πράσινη ενίσχυση ως προς το ότι επιβραβεύουν τους γεωργούς για ορισμένες πρακτικές που ωφελούν το περιβάλλον και το κλίμα. Ωστόσο, αντίθετα με την πράσινη ενίσχυση, τα μέτρα αυτά ρυθμίζονται συμβατικά και βασίζονται στη βούληση δέσμευσης των γεωργών. Η πριμοδότηση που καταβάλλεται στους γεωργούς καταδεικνύει τις πρόσθετες δαπάνες και την απώλεια εισοδήματος που επιφέρουν τέτοιου είδους δεσμεύσεις⁹.

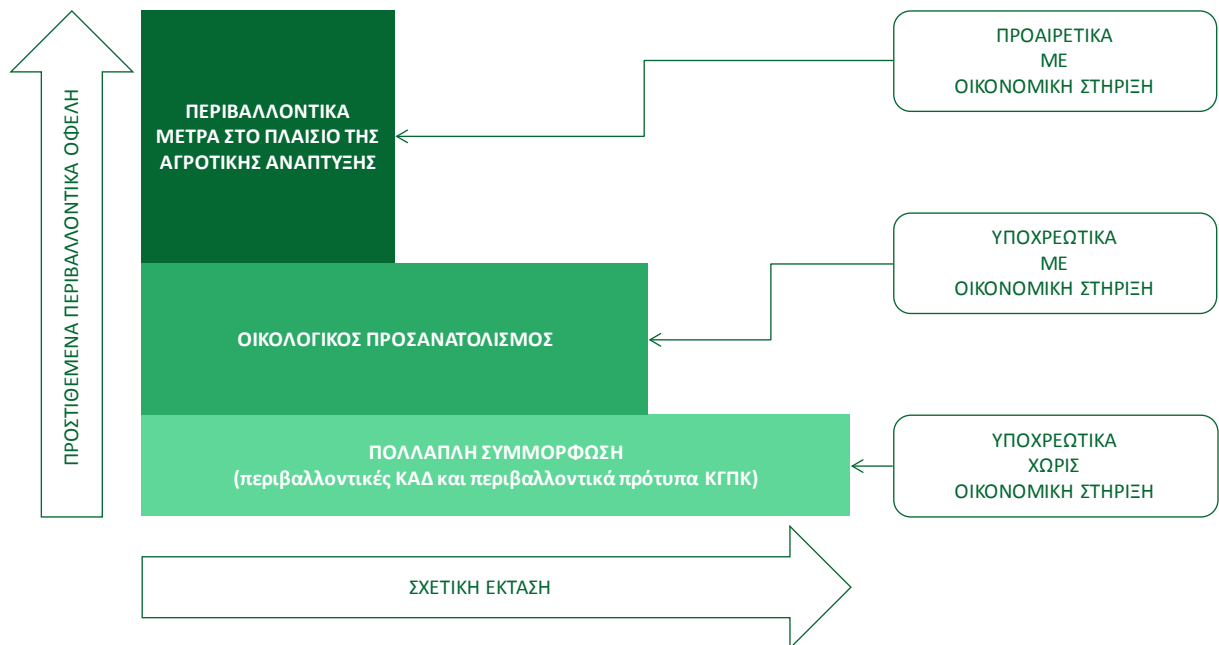
7. Η Επιτροπή θεωρεί τον οικολογικό προσανατολισμό ως το μεσαίο επίπεδο μιας πυραμίδας τριών επιπέδων που αντιπροσωπεύουν τα «πράσινα» μέσα της ΚΓΠ

⁸ Αιτιολογική σκέψη 44 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013.

⁹ Αιτιολογική σκέψη 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 487).

(βλέπε **γράφημα 1**). Τα βασικά πρότυπα και οι απαιτήσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης, που αφορούν τους περισσότερους γεωργούς και τις μεγαλύτερες εκτάσεις, αποτελούν το κατώτερο επίπεδο της πυραμίδας, και οι πλέον φιλόδοξες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης –οι οποίες ισχύουν για μικρότερο αριθμό εθελοντών γεωργών και μικρότερες εκτάσεις– αποτελούν το υψηλότερο επίπεδο της πυραμίδας. Από κοινού, τα εν λόγω μέσα αποσκοπούν στην επίτευξη συνδυαστικών και συμπληρωματικών αποτελεσμάτων.

Γράφημα 1 - Πυραμίδα των περιβαλλοντικών μέσων της ΚΓΠ

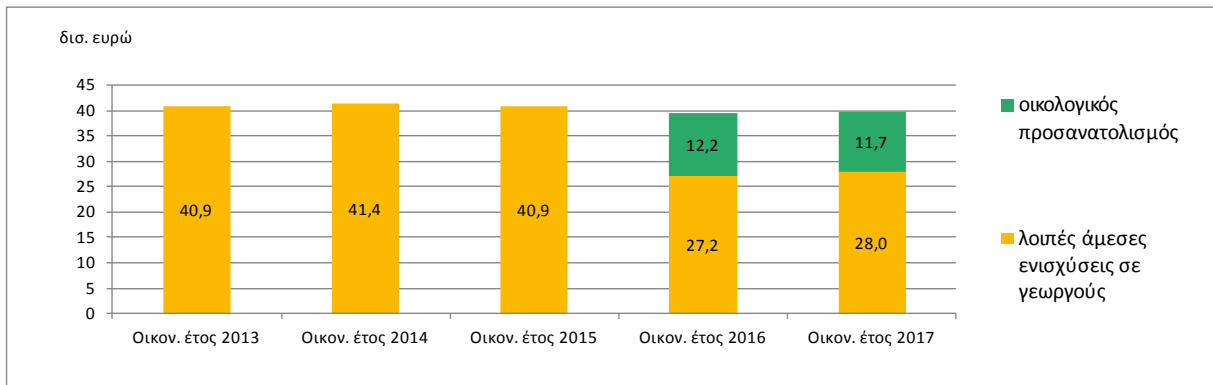


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου εργασίας SWD(2016) 218 final της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

8. Η ΕΕ δαπανά σημαντικά ποσά στη νέα πράσινη ενίσχυση: 12 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, τα οποία αντιστοιχούν στο 30 % του συνόλου των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ και σχεδόν στο 8 % του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ. Για τους γεωργούς που έλαβαν την πρώτη πράσινη ενίσχυσή τους το οικονομικό έτος 2016 (για αιτήσεις που υποβλήθηκαν το 2015) αυτό μεταφράζεται σε μέσο ποσό 80 ευρώ περίπου ανά εκτάριο ετησίως, το οποίο διαφοροποιείται ως έναν βαθμό μεταξύ των κρατών μελών αλλά και εντός του ίδιου κράτους μέλους σε ορισμένες περιπτώσεις. Όταν θεσπίστηκε ο οικολογικός προσανατολισμός, οι αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετέφεραν τους σχετικούς πόρους από τις άλλες άμεσες

ενισχύσεις. Επομένως, όπως φαίνεται στο **γράφημα 2**, ο συνολικός προϋπολογισμός για τις άμεσες ενισχύσεις της ΚΓΠ παρέμεινε σχετικά σταθερός μεταξύ 2013 και 2017.

Γράφημα 2 - Η θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού δεν μετέβαλε τον συνολικό προϋπολογισμό των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ



Πηγή: Στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-el.htm).

9. Ο οικολογικός προσανατολισμός υλοποιείται υπό επιμερισμένη διαχείριση, με την Επιτροπή να διατηρεί τη συνολική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, αναθέτοντας, ωστόσο, εκτελεστικές αρμοδιότητες στα κράτη μέλη. Στις εν λόγω εκτελεστικές αρμοδιότητες περιλαμβάνονται η ανάπτυξη και λειτουργία συστημάτων για τη συγκέντρωση των αιτήσεων των γεωργών, η διενέργεια διοικητικών και επιτόπιων ελέγχων, καθώς και ο υπολογισμός και η καταβολή των ορθών ποσών ενίσχυσης. Όσον αφορά τον οικολογικό προσανατολισμό, τα κράτη μέλη πρέπει επιπροσθέτως να καθορίζουν ορισμένες βασικές παραμέτρους, παραδείγματος χάριν να ορίζουν τις ΠΕΜΧΕ και να επιλέγουν τα είδη ΠΟΕ.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

10. Ο έλεγχός μας κάλυψε τον σχεδιασμό του οικολογικού προσανατολισμού, καθώς και τα δύο πρώτα έτη υλοποίησής του (έτη υποβολής αιτήσεων 2015 και 2016), όπως επίσης τη συνοχή του συγκεκριμένου καθεστώτος με τα άλλα περιβαλλοντικά μέσα της ΚΓΠ, ήτοι την πολλαπλή συμμόρφωση και τα περιβαλλοντικά μέτρα στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης.

11. Κύριος στόχος μας ήταν να αξιολογηθεί αν ο οικολογικός προσανατολισμός κατάφερε να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ, σε συμφωνία με τον στόχο που τέθηκε στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ. Προκειμένου να απαντηθεί αυτό το κύριο ερώτημα ελέγχου, εξετάσαμε τα εξής:

- α) τη λογική της παρέμβασης, την ύπαρξη σαφών και αρκούντως φιλόδοξων στόχων για τον οικολογικό προσανατολισμό, καθώς και την αιτιολόγηση για τον προϋπολογισμό που διατέθηκε στην εν λόγω πολιτική,
- β) τα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη που αναμένεται να αποφέρει ο οικολογικός προσανατολισμός,
- γ) την πολυπλοκότητα με την οποία επιβαρύνει ο οικολογικός προσανατολισμός την ΚΓΠ.

12. Οι εργασίες μας περιλάμβαναν:

- α) ανάλυση πληροφοριών από πλήθος πηγών, συμπεριλαμβανομένων της νομοθεσίας, κατευθυντήριων οδηγιών και εγγράφων εργασίας της Επιτροπής, αλληλογραφίας και ανταλλαγών πληροφοριών μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, στοιχείων για την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού, καθώς και κριτική ανασκόπηση της βιβλιογραφίας,
- β) επισκέψεις στις σχετικές γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής (ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, ΓΔ Δράσης για το Κλίμα, ΓΔ Περιβάλλοντος και JRC) και στα ενδιαφερόμενα μέρη σε επίπεδο ΕΕ (COPA-COGECA και BirdLife),

- γ) συνεντεύξεις (μέσω ερωτηματολογίων και επισκέψεων ή τηλεοπτικών συνεδριάσεων) με τις αρχές πέντε κρατών μελών, ήτοι της Ελλάδας, της Ισπανίας (Καστίλη και Λεόν), της Γαλλίας (Ακουιτανία και Νορ Πα Ντε Καλέ), των Κάτω Χωρών και της Πολωνίας,
- δ) εξέταση εγγράφων με εστίαση στον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, η οποία κάλυψε δέκα επιπλέον κράτη μέλη: Βέλγιο (Βαλονία), Τσεχική Δημοκρατία, Γερμανία (Βραδεμβούργο), Ιρλανδία, Ιταλία (Καμπάνια), Λιθουανία, Αυστρία, Σλοβενία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο (Ουαλία),
- ε) ανάλυση των αποτελεσμάτων ελέγχου του Συνεδρίου που αφορούν τη δήλωση αξιοπιστίας του 2016, συγκεκριμένα όσον αφορά μεταβολές στις γεωργικές πρακτικές οι οποίες αποδίδονται στον οικολογικό προσανατολισμό.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ο οικολογικός προσανατολισμός δεν συνοδεύεται από μια πλήρως ανεπτυγμένη λογική παρέμβασης με σαφώς καθορισμένους και φιλόδοξους στόχους, και ο προϋπολογισμός του δεν συνδέεται άμεσα με την επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων της πολιτικής αυτής

Η πράσινη ενίσχυση εξυπηρετεί δύο διακριτούς στόχους: την ενίσχυση των περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων της ΚΓΠ και τη στήριξη του εισοδήματος των γεωργών

13. Η θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού αποσκοπούσε στην εφαρμογή της αρχής της επιβράβευσης των γεωργών για τα δημόσια αγαθά που παρέχουν σε σχέση με το περιβάλλον. Η εν λόγω νέα προσέγγιση αντικατοπτρίζεται στον στόχο της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ για τον οικολογικό προσανατολισμό, ο οποίος αναφέρεται στο **σημείο 2** και αφορά την ενίσχυση των περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων της ΚΓΠ.

14. Η πράσινη ενίσχυση εξυπηρετεί επίσης έναν ακόμη σκοπό, τη στήριξη του εισοδήματος των γεωργών. Μολονότι αυτή η λειτουργία της πράσινης ενίσχυσης δεν αναφέρεται ρητώς στη νομοθεσία, τεκμαίρεται εμμέσως από την ταξινόμησή της ως άμεσης ενίσχυσης.

Η ειδική συμβολή του οικολογικού προσανατολισμού στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για το έδαφος, το κλίμα και τη βιοποικιλότητα δεν προσδιορίζεται σαφώς

15. Τα κύρια ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον και το κλίμα, τα οποία επιδιώκει να αντιμετωπίσει ο οικολογικός προσανατολισμός, ήτοι η ποιότητα του εδάφους, η παγίδευση του διοξειδίου του άνθρακα και η βιοποικιλότητα, καλύπτονται από ευρύτερες στρατηγικές της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 1**).

Πλαίσιο 1 - Στρατηγικά έγγραφα της ΕΕ που αφορούν το έδαφος, το κλίμα και τη βιοποικιλότητα

Η θεματική στρατηγική της ΕΕ για την προστασία του εδάφους εγκρίθηκε το 2006¹⁰. Η στρατηγική αυτή αναγνωρίζει την υποβάθμιση του εδάφους ως σοβαρό πρόβλημα στην Ευρώπη και παραθέτει

¹⁰ COM(2006) 231 τελικό της 22.9 2006.

παραδείγματα με τις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει, όπως η έκθεση του εδάφους στη διάβρωση λόγω του νερού και του ανέμου και η χαμηλή περιεκτικότητα του εδάφους σε οργανική ύλη. Στόχος της στρατηγικής ήταν η πρόληψη της περαιτέρω υποβάθμισης του εδάφους και της διατήρησης των λειτουργιών του, καθώς και της αποκατάστασης των υποβαθμισμένων εδαφών.

Ένας από τους στόχους της **δέσμης μέτρων της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια με ορίζοντα το 2020**¹¹ είναι η μείωση κατά 20 % των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990. Στον ίδιο στόχο περιλαμβάνεται επίσης η δέσμευση για τη μείωση των εκπομπών σε τομείς που δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας εκπομπών, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας, κατά 10 % σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2005. Το **πλαίσιο της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια με ορίζοντα το 2030**¹² έθεσε τον στόχο της μείωσης κατά 40 % των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990. Έως το 2050¹³, η ΕΕ προτίθεται να μειώσει τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου της ΕΕ κατά 80 % έως 95 % σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990.

Η τρέχουσα **στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα**¹⁴, η οποία εγκρίθηκε το 2011, θα βρίσκεται σε εφαρμογή έως το 2020. Πρωταρχικός στόχος της είναι η «ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας και της υποβάθμισης των οικοσυστημικών υπηρεσιών στην ΕΕ μέχρι το 2020 και αποκατάστασή τους στο βαθμό του εφικτού, με παράλληλη ενίσχυση της συμβολής της ΕΕ στην αποτροπή της απώλειας βιοποικιλότητας παγκοσμίως». Σύμφωνα με την ενδιάμεση επανεξέταση του 2015¹⁵, δεν έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος προς την επίτευξη αυτού του στόχου. Και αυτό έπειτα από την

¹¹ COM(2008) 30 τελικό της 23.1.2008, «Δύο φορές το 20 έως το 2020, Η κλιματική αλλαγή και η ευκαιρία της Ευρώπης».

¹² COM(2014) 15 τελικό της 22.1.2014, «Πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια κατά την περίοδο από το 2020 έως το 2030» (πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια με ορίζοντα το 2030).

¹³ COM(2011) 112 τελικό της 8.3.2011, «Χάρτης πορείας για τη μετάβαση σε μια ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών το 2050». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν την προσέγγιση αυτή, την οποία είχε προτείνει η Επιτροπή, τον Φεβρουάριο του 2013 και τον Μάρτιο του 2013 αντίστοιχα.

¹⁴ COM(2011) 244 τελικό της 3.5.2011.

¹⁵ COM (2015) 478 final και έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2015) 187 final, της 2.10.2015.

αποτυχημένη προσπάθεια ανάσχεσης της απώλειας της βιοποικιλότητας έως το 2010, στο πλαίσιο του προηγούμενου σχεδίου δράσης για τη βιοποικιλότητα στην ΕΕ¹⁶.

16. Δεν καθίσταται σαφές με ποιον τρόπο ο οικολογικός προσανατολισμός αναμένεται να συμβάλει στους ευρύτερους στόχους της ΕΕ που ορίζονται σε αυτά τα στρατηγικά έγγραφα:

- α) Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε ολοκληρωμένη λογική παρέμβασης για τον οικολογικό προσανατολισμό. Ούτε όρισε συγκεκριμένους, μετρήσιμους στόχους για την εν λόγω πολιτική¹⁷. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχουν σχέδια στα οποία να προσδιορίζονται οι βελτιώσεις που η ΕΕ επιδιώκει να επιτύχει με τον οικολογικό προσανατολισμό όσον αφορά τη βιοποικιλότητα, την ποιότητα του εδάφους και τις καθαρές εκπομπές άνθρακα από τα γεωργικά εδάφη. Ο καθορισμός τέτοιου είδους συγκεκριμένων στόχων είναι εκ της φύσεώς του δυσχερής, εξαιτίας πολλών και διάφορων παραγόντων, ορισμένοι από τους οποίους είναι εξωγενείς (πέραν δηλαδή του ελέγχου των υπευθύνων χάραξης πολιτικής) και ορισμένοι δεν γίνονται εύκολα αντιληπτοί.
- β) Προϋπόθεση για τον καθορισμό τέτοιου είδους στόχων είναι η ύπαρξη μεθόδου μέτρησης των σχετικών φαινομένων και η γνώση της τρέχουσας κατάστασης εκπλήρωσής τους. Εντούτοις, υπάρχει μόνο αποσπασματική γνώση της αρχικής κατάστασης αναφοράς –ήτοι της ποιότητας του γεωργικού εδάφους, των αποθεμάτων άνθρακα στις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις και της κατάστασης όσον αφορά τη βιοποικιλότητα σε εκμεταλλεύσεις κατά τον χρόνο θέσπισης του οικολογικού προσανατολισμού. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζεται παράδειγμα των προβλημάτων αυτών.

¹⁶ COM(2006) 216 τελικό της 22.5 2006.

¹⁷ Αντίθετα με τις δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη, για την οποία υπάρχουν τέτοιου είδους στόχοι.

Πλαίσιο 2 - Βιοποικιλότητα και έδαφος: ασαφής η τρέχουσα κατάσταση, όπως και η επιδιωκόμενη

Βιοποικιλότητα

Καθίσταται όλο και πιο εμφανές ότι η βιοποικιλότητα στις γεωργικές εκτάσεις απειλείται, ωστόσο λίγα στοιχεία είναι διαθέσιμα για την παρακολούθηση της κατάστασης. Οι περισσότερες πληροφορίες που είναι διαθέσιμες για την πανίδα των γεωργικών εκτάσεων αφορούν τα πτηνά, τα οποία, λόγω της θέσης τους πλησίον της κορυφής της διατροφικής αλυσίδας, επηρεάζονται ταχέως από μεταβολές στα οικοσυστήματα, και, ως εκ τούτου, λειτουργούν ως βαρόμετρο της υγείας του περιβάλλοντος¹⁸. Ο δείκτης πτηνών που ζουν σε γεωργικές εκτάσεις, ο οποίος τροφοδοτείται από στοιχεία που παρέχει το ευρύ κοινό, καταγράφει τις πληθυσμιακές τάσεις ενός αριθμού ειδών πτηνών, τα οποία χρησιμοποιούν τις γεωργικές εκτάσεις για αναπαραγωγή ή φωλεοποίηση. Από το 1990 έως το 2014, ο ανωτέρω δείκτης σημείωσε πτώση κατά 31,5 % (από 100 σε 68,5)¹⁹. Ο δείκτης πτηνών που ζουν σε γεωργικές εκτάσεις υιοθετήθηκε ως ένας από τους δείκτες αντικτύπου στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν έχει ορίσει κάποια τιμή-στόχο που θα πρέπει να επιτύχει ο δείκτης πτηνών που ζουν σε γεωργικές εκτάσεις (ή οποιονδήποτε άλλο στόχο για την κατάσταση της βιοποικιλότητας όσον αφορά την πανίδα των γεωργικών εκτάσεων), στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πολιτικής.

Το 2014 τέθηκε σε εφαρμογή ένα πιλοτικό έργο (LISA²⁰), με σκοπό να προσδιοριστεί η γραμμή βάσης για τη βιοποικιλότητα της χλωρίδας των γεωργικών εκτάσεων, βάσει επιτόπιων στοιχείων που συγκεντρώθηκαν από 39 περιφέρειες σε όλη την ΕΕ, έκαστη συμμετέχοντας στο δείγμα με 25 αγροτεμάχια. Τα αποτελέσματα της μελέτης καταδεικνύουν ότι τα περισσότερα αρόσιμα τοπία έχουν χαμηλή φυσική αξία. Η μελέτη θα επαναλαμβανόταν το 2016, στο πλαίσιο της οποίας θα καταγράφονταν οι πρώτες ενδείξεις για τον αντίκτυπο του οικολογικού προσανατολισμού, η εκπόνησή της καθυστέρησε. Η Επιτροπή δεν όρισε στόχους για τον οικολογικό προσανατολισμό,

¹⁸ OECD Compendium of Agri-environmental Indicators, OECD Publishing, 2013.

¹⁹ Στοιχεία της Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

²⁰ «Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture - LISA», Έκθεση σχετικά με την έρευνα το 2014, Ιούλιος 2015. Η διαχείριση του έργου πραγματοποιήθηκε από τους δρ. Rainer Orpermann, Richard Bleil, Anja Eirich και Julian Lüdemann του Ινστιτούτου Αγροοικολογίας και Βιοποικιλότητας του Mannheim.

ούτε άλλωστε για την ΚΓΠ συνολικά, ως προς τη βιοποικιλότητα της χλωρίδας των γεωργικών εκτάσεων.

Έδαφος

Οι γνώσεις για την περιεκτικότητα του εδάφους σε οργανικό άνθρακα, καθώς και για άλλες πτυχές της ποιότητας του εδάφους είναι αποσπασματικές και βασίζονται εν μέρει σε στοιχεία του δείγματος (π.χ. LUCAS²¹) και εν μέρει σε μοντελοποίηση (π.χ. CAPRESE²²). Στην έκθεσή του τού 2012 για την κατάσταση του εδάφους στην Ευρώπη²³, το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (JRC) διαπίστωσε ότι η εδαφολογική χαρτογράφηση στα κράτη μέλη είναι ανεπαρκής σε σχέση με τις τρέχουσες ανάγκες, καθώς και ότι οι διαφορές μεταξύ των διαφόρων εθνικών συνόλων δεδομένων δυσχεραίνουν τις αναλύσεις σε διασυνοριακό επίπεδο. Η Επιτροπή δεν όρισε ποσοτικούς προσδιορισμούς στόχους του οικολογικού προσανατολισμού, ούτε άλλωστε της ΚΓΠ συνολικά, που να αφορούν την ποιότητα του εδάφους.

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής ήταν περισσότερο φιλόδοξη ως προς την περιβαλλοντική πτυχή της ...

17. Ο οικολογικός προσανατολισμός, υπό τη μορφή που προτάθηκε αρχικά από την Επιτροπή, ήταν ένα περισσότερο φιλόδοξο, περιβαλλοντικά εστιασμένο μέτρο, με αυστηρότερες απαιτήσεις και λιγότερες εξαιρέσεις από τις τρέχουσες πρακτικές που ακολουθεί. Στο **γράφημα 3** παρέχεται επισκόπηση των σημαντικών μεταβολών που μεσολάβησαν από τότε που συζητήθηκε αρχικά η έννοια στην εκτίμηση αντικτύπου του 2011²⁴ (εκτεταμένη μελέτη που αναλύει τις εναλλακτικές επιλογές πολιτικής για τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ της περιόδου 2014-2020), μέχρι τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής και τη νομοθεσία που τελικώς εγκρίθηκε.

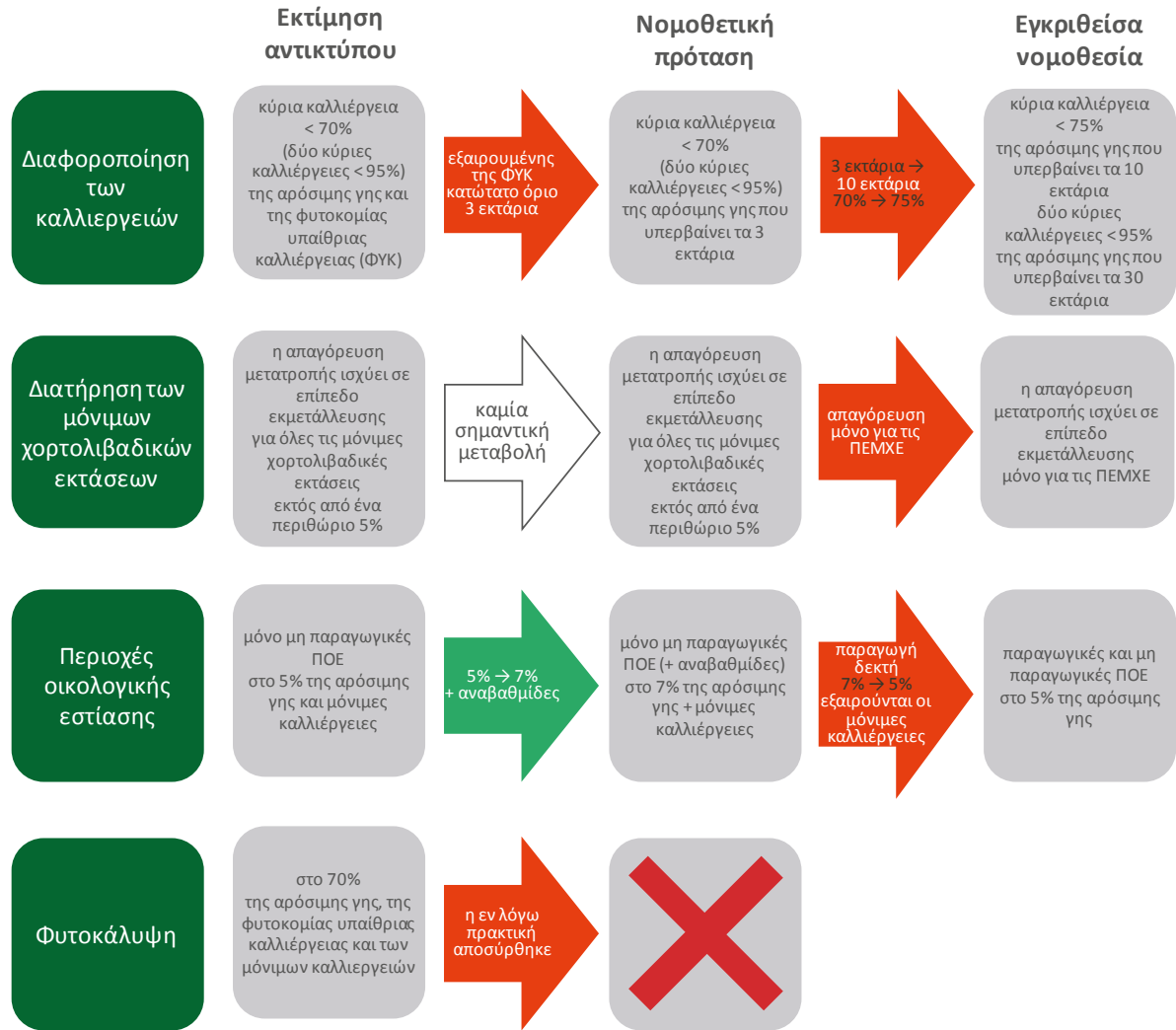
²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones et al (JRC), CAPRESE-SOIL: «Carbon PReservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report», 2013.

²³ «The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010», 2012.

²⁴ SEC(2011) 1153 τελικό της 20.10 2011.

Γράφημα 3 - Μείωση της έντασης των περιβαλλοντικών φιλοδοξιών του οικολογικού προσανατολισμού κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της νομοθεσίας, της εκτίμησης αντικτύπου του 2011 και της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής.

18. Το τελικό αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας έρχεται σε αντίθεση με την αρχική προσέγγιση της Επιτροπής, όπως αυτή εκφράζεται στην ακόλουθη δήλωση από την

εκτίμηση αντικτύπου του 2011: προκειμένου να είναι αποτελεσματικός ο οικολογικός προσανατολισμός, είναι βασικό να μην ακολουθηθεί η προσέγγιση ενός καταλόγου όπου απαριθμούνται μέτρα από τα οποία θα μπορούν να επιλέξουν τα κράτη μέλη ή/και οι γεωργοί. Μια τέτοια προσέγγιση θα αποδυνάμωνε σε μεγάλο βαθμό το αποτέλεσμα του οικολογικού προσανατολισμού, ιδίως αν η ενίσχυση δεν είναι ανάλογη των προσπαθειών που απαιτήθηκαν από τους γεωργούς, με τους τελευταίους να καταλήγουν στην επιλογή μέτρων με τα οποία συμμορφώνονται ήδη ή μέτρα που περιλαμβάνουν ελάχιστο κόστος, μειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τα περιβαλλοντικά οφέλη. Επιπροσθέτως, όσο περισσότερες επιλογές προσφέρονται στον οικολογικό προσανατολισμό του πρώτου πυλώνα, τόσο πολυπλοκότερη καθίσταται η διασφάλιση συνοχής με την πολλαπλή συμμόρφωση, ιδίως με τα πρότυπα ΚΓΠΚ (με υπαρκτό τον κίνδυνο ύπαρξης υπερβολικά διαφοροποιούμενων γραμμών βάσης μεταξύ των κρατών μελών) και, κατά συνέπεια, με τον δεύτερο πυλώνα, όπου ελλοχεύει ο κίνδυνος ύπαρξης διπλών ενισχύσεων. Επομένως, είναι προτιμότερο η προσέγγιση που θα ακολουθηθεί ως προς τον οικολογικό προσανατολισμό να βασίζεται σε λίγα μόνο μέτρα που θα αποφέρουν σημαντικά περιβαλλοντικά οφέλη. Στην πραγματικότητα, οι κίνδυνοι για τους οποίους είχε προειδοποιήσει το 2011 η Επιτροπή έγιναν σε μεγάλο βαθμό πραγματικότητα (βλέπε **σημεία 24, 36 έως 37, 47 έως 49 και 59 έως 68**).

... ωστόσο δεν εξέθετε με σαφήνεια τα όσα θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τις προτεινόμενες πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού

19. Όπως αναφέρθηκε στο **σημείο 16**, η Επιτροπή δεν όρισε συγκεκριμένους, ποσοτικούς προσδιορίσιμους στόχους για τις προτεινόμενες πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού. Επιπλέον, η εκτίμηση αντικτύπου του 2011 αποδείκνυε μόνο εν μέρει την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων πρακτικών οικολογικού προσανατολισμού, καθώς επικεντρωνόταν κυρίως σε πτυχές σχετικές με τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής:

- α) Όσον αφορά τη διατήρηση των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων, η Επιτροπή τόνισε ότι η παγίδευση του διοξειδίου του άνθρακα στο έδαφος που αρχίζει να λαμβάνει χώρα μετά τη μετατροπή της αρόσιμης γης σε χορτολιβαδική έκταση πραγματοποιείται με σημαντικά βραδύτερους ρυθμούς από την απώλεια του διοξειδίου του άνθρακα που προκύπτει από τη μετατροπή της μόνιμης χορτολιβαδικής έκτασης σε αρόσιμη γη.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή υποστήριξε την προστασία των αποθεμάτων άνθρακα μέσω της υποχρεωτικής διατήρησης των υφιστάμενων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων σε επίπεδο εκμετάλλευσης, και όχι μέσω ενός συστήματος βασισμένου στην παρακολούθηση της αναλογίας σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο.

- β) Όσον αφορά το προτεινόμενο οικολογικό μέτρο αγρανάπαυσης / ΠΟΕ, στην εκτίμηση αντικτύπου, πέραν από την ανάλυση του εν μέρει θετικού και εν μέρει αρνητικού αναμενόμενου αντικτύπου ως προς τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, δεν αποδεικνύεται η περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου μέτρου, ιδίως για τη βιοποικιλότητα.
- γ) Τέλος, στην εκτίμηση αντικτύπου παρουσιάστηκαν επιστημονικά στοιχεία που αποδείκνυαν τα θετικά αποτελέσματα της αμειψισποράς, ιδίως όσον αφορά την αύξηση της οργανικής ύλης του εδάφους, συμπεριλαμβανομένου του άνθρακα. Εντούτοις, λόγω πρακτικών λεπτομερειών, η Επιτροπή πρότεινε την αντικατάσταση της αμειψισποράς με τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών (βλέπε σημείο 41).

20. Εν ολίγοις, οι δύο συννομοθέτες της ΕΕ, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, έλαβαν πρόταση για σημαντική μεταρρύθμιση των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ, με περιορισμένες, ωστόσο, πληροφορίες, για τα όσα αναμένονται να επιτευχθούν με τα νέα μέτρα. Συμμεριζόμαστε την άποψη που εκφράστηκε σε έγγραφο το οποίο αναλύει τη νομοθετική διαδικασία του οικολογικού προσανατολισμού²⁵, σύμφωνα με την οποία το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν προέβη, κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, σε σαφή περιγραφή των περιβαλλοντικών οφελών που θα επιτυγχάνονταν με τον οικολογικό προσανατολισμό, είχε σαν αποτέλεσμα να δυσκολευτεί τόσο η ίδια όσο και λοιποί ενδιαφερόμενοι όταν κλήθηκαν να παράσχουν εξηγήσεις για τον βαθμό στον οποίο οι περικοπές του κειμένου που έγιναν στη συνέχεια θα επηρέαζαν την επίτευξη των αποτελεσμάτων.

²⁵ Kaley Hart, «The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations», στο «The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm».

21. Οι επόμενες αλλαγές, τις οποίες δρομολόγησαν κυρίως οι δύο συννομοθέτες, δεν συνοδεύονταν από επιστημονική αιτιολόγηση που να αποδεικνύει την περιβαλλοντική αποτελεσματικότητά τους, αλλά επικεντρώνονταν κυρίως στον περιορισμό του βαθμού της προσπάθειας που απαιτούνταν από τους γεωργούς.

Εντούτοις, ο προϋπολογισμός που διατέθηκε για τον οικολογικό προσανατολισμό δεν μεταβλήθηκε, επειδή βασίστηκε σε πολιτική απόφαση και όχι στην επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων της συγκεκριμένης πολιτικής

22. Η διάθεση του 30 % του συνολικού προϋπολογισμού όλων των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ για τον οικολογικό προσανατολισμό αποτέλεσε βασικό στοιχείο όχι μόνο της πλέον πρόσφατης μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, αλλά και του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της περιόδου 2014-2020. Σε αυτό το τελευταίο ευρύτερο πλαίσιο η συγκεκριμένη κατανομή των πόρων προτάθηκε για πρώτη φορά από την Επιτροπή το 2011²⁶ και στη συνέχεια εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2013²⁷.

23. Το ποσό που θα διειπίθετο από τον προϋπολογισμό παρέμεινε αμετάλλακτο, περίπου στα 12 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, καθ' όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, παρά τις σημαντικές αλλαγές που υπέστη το περιβαλλοντικό και κλιματικό περιεχόμενο της πολιτικής, όσον αφορά τις απαιτήσεις, οι οποίες συν τω χρόνω μειώθηκαν, και τον αριθμό των διαφόρων εξαιρέσεων, οι οποίες πλήθυναν. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται εμφανές ότι η απόφαση να κατανεμηθεί το 30 % των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ στον οικολογικό προσανατολισμό δεν αντικατοπτρίζει τον βαθμό φιλοδοξίας με τον οποίο προσεγγίζει το νέο αυτό μέσο το περιβάλλον και το κλίμα. Ο οικολογικός προσανατολισμός παραμένει κατ' ουσίαν ένα μέτρο στήριξης του εισοδήματος.

²⁶ COM(2011) 500 τελικό της 29.6.2011 'Προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020»'.

²⁷ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 7ης και 8ης Φεβρουαρίου 2013 σχετικά με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (EUCO 37/13).

24. Συγκεκριμένα, διαπιστώσαμε ότι το ποσοστό της πράσινης ενίσχυσης (κατά μέσο όρο περίπου 80 ευρώ ανά εκτάριο), δεν βασίστηκε στις δαπάνες που πραγματοποιούν οι γεωργοί για την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού²⁸.

- α) Το κόστος αυτό εκτιμήθηκε κατά μέσο όρο σε περίπου 30 ευρώ ανά εκτάριο στην εκτίμηση αντικτύπου του 2011, βάσει των αυστηρότερων απαιτήσεων που είχαν αρχικώς προταθεί για τον οικολογικό προσανατολισμό (βλέπε σημείο 17).
- β) Στο πλαίσιο μελέτης²⁹ του JRC, από τη μοντελοποίηση του οικονομικού αντικτύπου των ισχυουσών απαιτήσεων για τον οικολογικό προσανατολισμό προκύπτει ότι το 71 % του συνόλου του γεωργών δεν επηρεάζεται καθόλου από τον οικολογικό προσανατολισμό και δεν επιβαρύνεται με οποιοδήποτε κόστος συμμόρφωσης για την εφαρμογή του. Από το 29 % των γεωργών που αφορά ο οικολογικός προσανατολισμός, περισσότερο από τα δύο τρίτα αυτών πραγματοποιούν δαπάνες συμμόρφωσης μικρότερες των 25 ευρώ ανά εκτάριο. Για περισσότερο από το 40 %, οι δαπάνες αυτές είναι λιγότερες από 10 ευρώ το εκτάριο. Εντούτοις, περίπου το 2 % των γεωργών έχουν δαπάνες που υπερβαίνουν τα 100 ευρώ ανά εκτάριο (οι περιπτώσεις αυτές αφορούν συχνά εκμεταλλεύσεις με μικρές εκτάσεις, οι οποίες ειδικεύονται σε δραστηριότητες υψηλής έντασης κεφαλαίου και εργασίας, όπως η παραγωγή λαχανικών).
- γ) Ο εκτιμώμενος αντίκτυπος του οικολογικού προσανατολισμού στο εισόδημα των γεωργών, υπολογιζόμενος ως η διαφορά μεταξύ εισοδημάτων (στα οποία περιλαμβάνονται οι πωλήσεις προϊόντων και οι επιδοτήσεις) και μεταβλητών δαπανών παραγωγής, συμπεριλαμβανομένου του κόστους των λιπασμάτων, των φυτοφαρμάκων, των σπόρων και των ζωοτροφών, είναι πολύ περιορισμένος. Σε

²⁸ Γενικώς, στο πλαίσιο των άμεσων ενισχύσεων για τους γεωργούς, συμπεριλαμβανομένου του οικολογικού προσανατολισμού, δεν εφαρμόζεται η λογική της αποζημίωσης των πραγματοποιηθεισών δαπανών και του απολεσθέντος εισοδήματος, όπως εφαρμόζεται στις ενισχύσεις για την αγροτική ανάπτυξη.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», European Review of Agricultural Economics, 2017 (θα δημοσιευθεί προσεχώς).

πρόσφατη έρευνα³⁰, υπολογίστηκε από το JRC ότι, στην πραγματικότητα, η θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού αύξησε το εισόδημα των γεωργών κατά 1 % περίπου (κυρίως λόγω της μικρής αύξησης των τιμών εξαιτίας της περιορισμένης μείωσης στην παραγωγή). Σύμφωνα με τα προκαταρκτικά αποτελέσματα του σχεδίου έκθεσης που αναφέρεται στο **σημείο 24 β)**, ο αντίκτυπος του οικολογικού προσανατολισμού στο εισόδημα των γεωργών υπολογίζεται σε ποσοστό -1 %³¹.

25. Ο προϋπολογισμός για τον οικολογικό προσανατολισμό δεν υπολογίζεται βάσει της οικονομικής αξίας των αναμενόμενων οφελών για το περιβάλλον και το κλίμα. Χάριν σαφήνειας παρατίθενται τα εξής στοιχεία:

- α) Το να βασίζεται ο σχεδιασμός της πολιτικής σε αποτίμηση των αναμενόμενων δημόσιων αγαθών αποτελεί ορθή πρακτική. Η σημαντικότερη προσπάθεια ανάπτυξης μεθοδολογιών για την αποτίμηση των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας πραγματοποιήθηκε με το έργο TEEB³².
- β) Η ΕΕ έχει αποτιμήσει στο παρελθόν διάφορα περιβαλλοντικά ζητήματα: παραδείγματος χάριν, στην εκτίμηση αντικτύπου³³ που αφορούσε τη θεματική στρατηγική της ΕΕ για την προστασία του εδάφους του 2006, το κόστος της υποβάθμισης των οργανικών υλών του εδάφους υπολογίστηκε ότι κυμαίνεται μεταξύ

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., «Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results», EUR 28037 EN, Κοινό Κέντρο Ερευνών, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Η διαφορά των δύο μελετών όσον αφορά την επίδραση του οικολογικού προσανατολισμού της ΚΓΠ στο εισόδημα προκύπτει από διαφορές στα εφαρμοζόμενα μοντέλα. Η πρώτη μελέτη χρησιμοποιεί ένα μοντέλο αγοράς (CAPRI) το οποίο λαμβάνει υπόψη την επίδραση του οικολογικού προσανατολισμού στις τιμές, ενώ η δεύτερη μελέτη χρησιμοποιεί ένα μοντέλο εκμετάλλευσης (IFM-CAP), το οποίο δεν λαμβάνει υπόψη την επίδραση της εν λόγω πολιτικής στις τιμές.

³² Το έργο TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Οικονομία των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας για τους φορείς άσκησης εθνικής και διεθνούς πολιτικής) διεξάγεται υπό την αιγίδα του προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον και υποστηρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και από αρκετές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις.

³³ SEC(2006) 620.

3,4 και 5,6 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως (συμπεριλαμβανομένων των δαπανών που επιβαρύνουν τον κάτοχο της γης και των δαπανών που επιβαρύνουν τρίτους).

- γ) Βάσει της μετα-ανάλυσης στην οποία υπέβαλε την επιστημονική βιβλιογραφία το JRC, υπολόγισε την αξία του γεωργικού τοπίου της ΕΕ μεταξύ 134-201 ευρώ ανά εκτάριο, και τη συνολική αξία του γεωργικού τοπίου της ΕΕ μεταξύ 24,5 – 36,6 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως³⁴.
- δ) Η μετάφραση των περιβαλλοντικών οφελών σε χρηματικούς όρους θέτει σημαντικές δυσκολίες. Πρόκειται για μια σχετικά εύκολη διαδικασία στην περίπτωση που τα περιβαλλοντικά οφέλη μπορούν να συνδυαστούν άμεσα με πραγματικές δαπάνες ή πραγματικά έσοδα (π.χ. η αξία της μειωμένης νιτρορύπανσης των υδάτων μπορεί να υπολογιστεί βάσει του κόστους για την επεξεργασία των ρυπασμένων υδάτων). Καθίσταται, ωστόσο, δυσχερέστερη όταν δεν είναι δυνατός ο απευθείας αυτός συνδυασμός, όπως στην περίπτωση αύξησης ή διατήρησης της βιοποικιλότητας.
- ε) Στην περίπτωση του οικολογικού προσανατολισμού, δεν ήταν δυνατή οποιαδήποτε οικονομική αποτίμηση των περιβαλλοντικών οφελών, επειδή, όπως αναφέρθηκε στο **σημείο 16**, τα αναμενόμενα περιβαλλοντικά οφέλη δεν είχαν εκφραστεί ως ποσοτικώς προσδιορισμοί στόχοι.

Ο οικολογικός προσανατολισμός, όπως εφαρμόζεται επί του παρόντος, είναι απίθανο να αποφέρει σημαντικά οφέλη για το περιβάλλον και το κλίμα

Ο οικολογικός προσανατολισμός κινητοποίησε ελάχιστες μόνο μεταβολές γεωργικών πρακτικών...

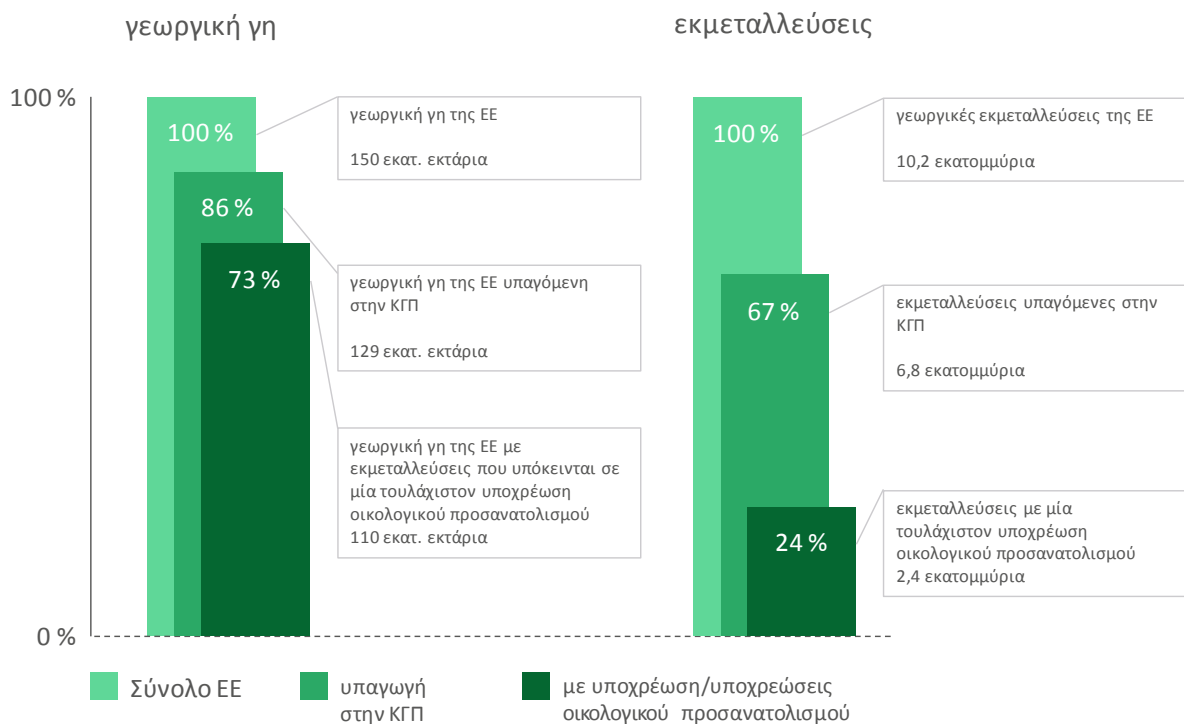
26. Έπειτα από τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού, η Επιτροπή προέβη σε αναφορά στοιχείων³⁵ για τις αρχικές εκροές της πολιτικής, όσον αφορά τη γεωργική έκταση και τις εκμεταλλεύσεις που κάλυψε η συγκεκριμένη πολιτική.

³⁴ Ciaian, P. and S. Gomez y Paloma, «The Value of EU Agricultural Landscape», JRC Working Papers EUR 24868 EN, Κοινό Κέντρο Ερευνών, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011, doi:10.2791/60382.

³⁵ SWD(2016) 218 final, όπως επικαιροποιήθηκε με το SWD(2017) 121 final.

Όπως φαίνεται στο **γράφημα 4**, το 2015, το 24 % των γεωργικών εκμεταλλεύσεων της ΕΕ είχε αναλάβει τουλάχιστον μία υποχρέωση στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού. Βέβαια, οι εκμεταλλεύσεις αυτές καλύπτουν έως και το 73 % της γεωργικής έκτασης της ΕΕ³⁶. Το 2016 το ποσοστό της γεωργικής γης που ανήκε σε εκμεταλλεύσεις με μία τουλάχιστον υποχρέωση οικολογικού προσανατολισμού αυξήθηκε σε 77 %. Η Επιτροπή θεωρεί το συγκεκριμένο αριθμητικό στοιχείο ως βασικό δείκτη αποτελέσματος για τον οικολογικό προσανατολισμό.

Γράφημα 4 - Οι απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού ισχύουν για μικρή μερίδα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων της ΕΕ, ωστόσο οι εν λόγω γεωργικές εκμεταλλεύσεις καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος της γεωργικής έκτασης της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (η Γαλλία δεν περιλαμβάνεται, επειδή δεν υπέβαλε στοιχεία).

³⁶ Η εν λόγω διαφορά μεταξύ του ποσοστού των εκμεταλλεύσεων και του ποσοστού της γεωργικής γης προκύπτει από το γεγονός ότι οι περισσότερες εξαιρέσεις αφορούν μικρότερες εκμεταλλεύσεις οι οποίες, μολονότι πολλές στον αριθμό, αντιστοιχούν συνολικά σε μικρότερη έκταση. Επιπροσθέτως, πολλές από τις μικρότερες εκμεταλλεύσεις δεν συμμετέχουν υπό οποιαδήποτε μορφή στο σύστημα της ΚΓΠ, ήτοι δεν διεκδικούν καμία μορφή άμεσης ενίσχυσης.

27. Στο κεφάλαιο 7 της ετήσιας έκθεσής μας για το οικονομικό έτος 2016³⁷ παρουσιάσαμε τα αποτελέσματα της ανάλυσής μας σχετικά με τις επιδράσεις του οικολογικού προσανατολισμού στη χρήση της γης (όσον αφορά τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών και τις ΠΟΕ), έπειτα από τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του. Η ανάλυση αυτή βασίστηκε στη σύγκριση των πρακτικών γεωργίας τα έτη 2014 και 2015 (ήτοι τον τελευταίο χρόνο πριν από την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού και τον πρώτο μετά την έναρξη εφαρμογής του)³⁸.

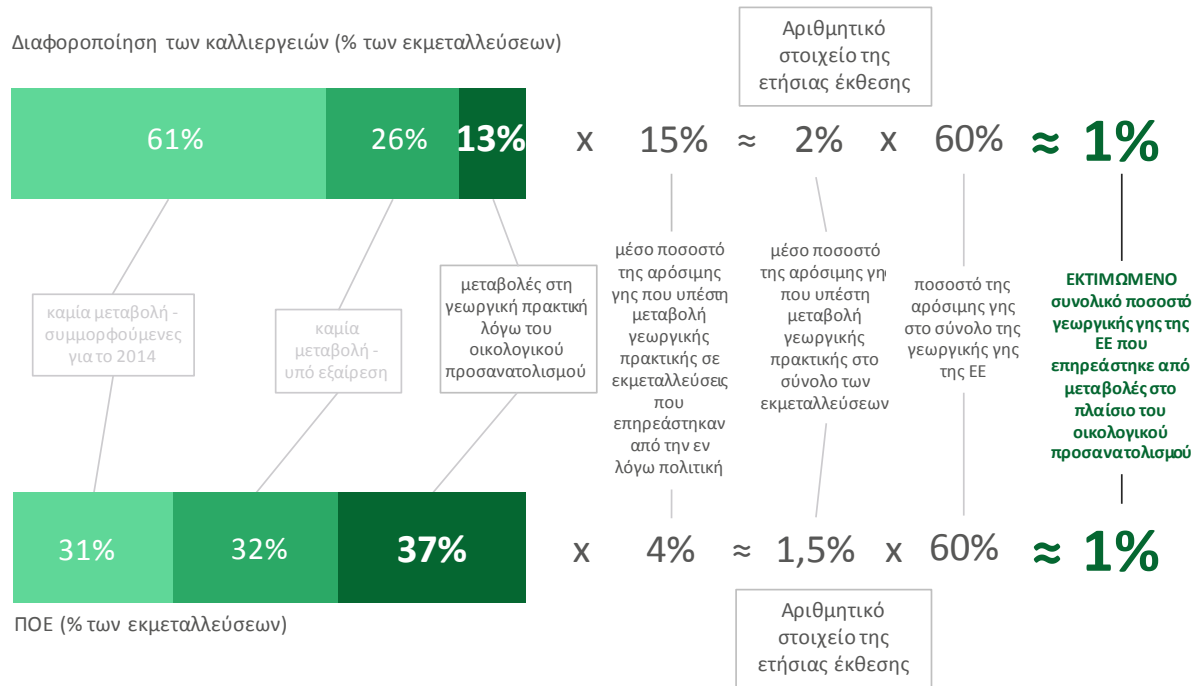
28. Στο γράφημα 5 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης ανάλυσης. Τόσο στην περίπτωση της διαφοροποίησης των καλλιεργειών όσο και στην περίπτωση των ΠΟΕ, διαπιστώσαμε ότι, στην πλειονότητά τους, οι εκμεταλλεύσεις του δείγματός μας (και το μεγαλύτερο μέρος της γεωργικής έκτασης³⁹) δεν υποχρεώθηκαν σε οποιαδήποτε μεταβολή των γεωργικών πρακτικών τους κατόπιν της έναρξης εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού. Και αυτό είτε επειδή οι σχετικές εκμεταλλεύσεις πληρούσαν ήδη από το 2014 τις απαιτήσεις περί οικολογικού προσανατολισμού είτε επειδή εξαιρούνταν από την εφαρμογή του.

³⁷ Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2016 (ΕΕ C 322 της 28.9.2017).

³⁸ Τα αποτελέσματα αυτά βασίζονται σε δείγμα 145 εκμεταλλεύσεων, στις οποίες πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στο πλαίσιο της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας. Η αξιολόγηση βασίστηκε σε πληροφορίες από τις αιτήσεις ενίσχυσης, τα μητρώα γεωργικής εκμετάλλευσης και συνεντεύξεις με τους γεωργούς.

³⁹ Τα αποτελέσματά μας, τα οποία εκφράζονται ως ποσοστά των εκμεταλλεύσεων επί του συνόλου του δείγματος, δεν αποτελούν δείκτη των ποσοστών των εκμεταλλεύσεων στον συνολικό πληθυσμό των δικαιούχων του οικολογικού προσανατολισμού. Και αυτό επειδή το δείγμα μας αντλείται μέσω της δειγματοληψίας νομισματικής μονάδας, μια μεθοδολογία που έχει σχεδιαστεί για την παραγωγή στατιστικά αντιπροσωπευτικών αποτελεσμάτων όσον αφορά τα ποσοστά των δαπανών, και όχι τα ποσοστά των δικαιούχων. Εντούτοις, τα αποτελέσματά μας μπορούν να χρησιμεύσουν ως εύλογη προσέγγιση της κατάστασης όσον αφορά τα ποσοστά της γης, επειδή οι άμεσες ενισχύσεις είναι κατά γενικό κανόνα ανάλογες με την έκταση της εκμετάλλευσης. Στους παράγοντες που στρεβλώνουν την ακρίβεια της εν λόγω προσέγγισης περιλαμβάνονται οι μεταβολές στο ποσοστό ενίσχυσης ανά εκτάριο και το κυμαινόμενο ποσοστό της αρόσιμης γης στις εκμεταλλεύσεις.

Γράφημα 5 - Οι απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού για τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών και τις ΠΟΕ οδήγησαν σε μεταβολές της γεωργικής πρακτικής στο 2 % περίπου της γεωργικής έκτασης της ΕΕ (εκτίμηση βάσει δείγματος του ΕΕΣ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει αποτελεσμάτων ελέγχου.

29. Όπως επισημάναμε στην ετήσια έκθεσή μας⁴⁰, εντοπίσαμε «ορισμένες θετικές αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές μετά την έναρξη εφαρμογής του καθεστώτος, ιδίως όσον αφορά τις ΠΟΕ». Για τις εκμεταλλεύσεις εκείνες στις οποίες η εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού επέφερε θετικές μεταβολές στις γεωργικές πρακτικές, υπολογίσαμε κατ' εκτίμηση το ποσοστό της αρόσιμης γης στην οποία επήλθαν οι μεταβολές αυτές. Διαπιστώσαμε ότι το ποσοστό αυτό ανερχόταν στο 15 %⁴¹ περίπου όσον αφορά τη

⁴⁰ Σημείο 7.56 της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2016 (ΕΕ C 322 της 28.9.2017).

⁴¹ Όσον αφορά τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών, το μέγιστο ποσοστό αρόσιμης γης στην οποία ενδεχομένως να έπρεπε να μεταβληθεί η γεωργική πρακτική περιοριζόταν στο 25 % (όπου ο γεωργός που καλλιεργούσε ένα μοναδικό φυτικό είδος είχε προβεί σε διαφοροποίηση καλλιέργειας το 2015 για να συμμορφωθεί με το ανώτατο όριο του 75 % στην κύρια καλλιέργεια). Το αποτέλεσμα που εξαγάγαμε είναι χαμηλότερο του 25 %, επειδή πολλές εκμεταλλεύσεις που έπρεπε να εφαρμόσουν μεγαλύτερη διαφοροποίηση καλλιεργειών μετά

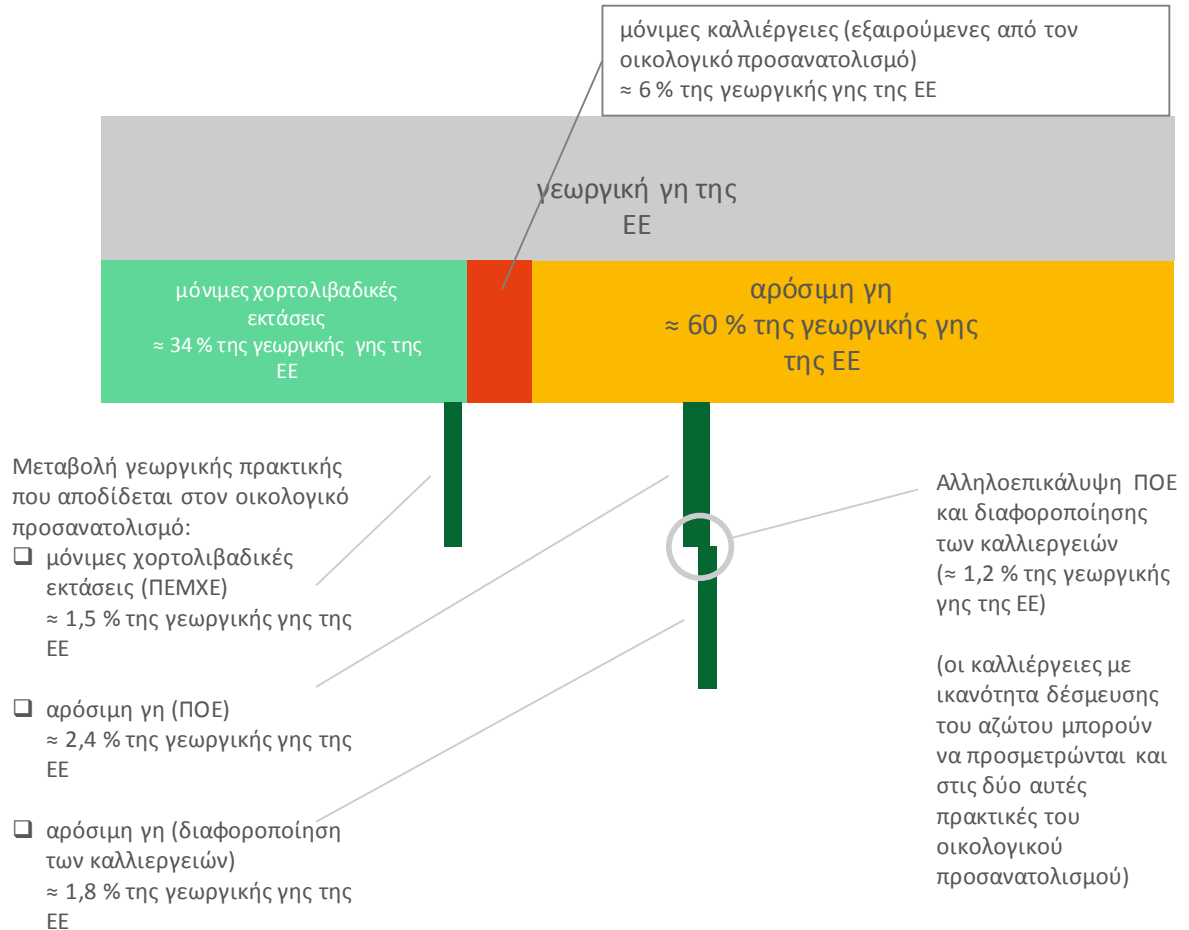
διαφοροποίηση των καλλιεργειών και στο 4 % περίπου⁴² για τις ΠΟΕ. Λαμβάνοντας υπόψη τις εκμεταλλεύσεις στις οποίες δεν χρειάστηκε να γίνει καμία μεταβολή στις γεωργικές πρακτικές, καθώς και το γεγονός ότι η αρόσιμη γη αντιπροσωπεύει περίπου το 60 %⁴³ του συνόλου της γεωργικής έκτασης στην ΕΕ, το συμπέρασμα είναι ότι, έπειτα από την έναρξη εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού, απαιτήθηκε μεγαλύτερη διαφοροποίηση των καλλιεργειών για το 1 % περίπου της γεωργικής έκτασης της ΕΕ και νέες ΠΟΕ για περίπου το 1 %.

30. Οι εκτιμήσεις μας προσεγγίζουν πολύ εκείνες του JRC. Βάσει προηγμένης γεωργοοικονομικής μοντελοποίησης, οι ερευνητές της Επιτροπής εκτιμούν⁴⁴ ότι, συνολικά, μεταβολή των γεωργικών πρακτικών (ανακατανομή), λόγω των νέων απαιτήσεων στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, απαιτήθηκε στο 4,5 % της γεωργικής έκτασης της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου 1,8 % λόγω της διαφοροποίησης των καλλιεργειών, 2,4 % λόγω των ΠΟΕ και 1,5 % λόγω των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων⁴⁵ (βλέπε γράφημα 6).

την έναρξη εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού καλλιεργούσαν ήδη από το 2014 περισσότερα από ένα φυτικά είδη.

- ⁴² Όσον αφορά τις ΠΟΕ, το μέγιστο ποσοστό αρόσιμης γης στην οποία έπρεπε να μεταβληθεί η γεωργική πρακτική περιοριζόταν στο 5 % (όπου ο γεωργός χωρίς ΠΟΕ το 2014 εισήγαγε νέες ΠΟΕ στην εκμετάλλευση προκειμένου να εκπληρώσει την απαίτηση του 5 % το 2015 στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού). Το αποτέλεσμα μας είναι χαμηλότερο του 5 %, επειδή πολλές από τις εκμεταλλεύσεις που έπρεπε να εισαγάγουν περισσότερες ΠΟΕ μετά την έναρξη εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού είχαν ήδη από το 2014 ορισμένες εκτάσεις που πληρούσαν τις προϋποθέσεις των ΠΟΕ.
- ⁴³ Στην ανάλυσή μας που παρουσιάσαμε στην ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, παραλείψαμε αυτό το τελευταίο βήμα (ήτοι τη μετατροπή των ποσοστών της αρόσιμης γης σε ποσοστά του συνόλου της γεωργικής έκτασης). Στο σημείο 7.56, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι «θετικές μεταβολές αντιστοιχούσαν περίπου στο 3,5 % των συνολικών αρόσιμων γαιών». Αυτό συμφωνεί με τα ενδιάμεσα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στο γράφημα 5 (2 % της αρόσιμης γης για διαφοροποίηση των καλλιεργειών + 1,5 % της αρόσιμης γης για ΠΟΕ = 3,5 %).
- ⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», *European Review of Agricultural Economics*, 2017 (θα δημοσιευθεί προσεχώς).
- ⁴⁵ Οι εκτιμήσεις για τις επιμέρους πρακτικές δεν δίδουν αθροιζόμενες το σύνολο της γης στην οποία μεταβλήθηκε η γεωργική πρακτική λόγω του οικολογικού προσανατολισμού. Και αυτό επειδή ορισμένες γεωργικές πρακτικές συνυπολογίζονται για περισσότερες από μία απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού. Π.χ. οι εκτάσεις με καλλιέργειες που έχουν ικανότητες

Γράφημα 6 - Ο οικολογικός προσανατολισμός οδήγησε σε μεταβολές της γεωργικής πρακτικής στο 5 % περίπου της γεωργικής έκτασης της ΕΕ (εκτίμηση βάσει μοντέλου του JRC)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των αποτελεσμάτων μελέτης του JRC και στοιχείων της Eurostat (Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων του 2013).

31. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τόσο οι δικές μας εκτιμήσεις όσο και εκείνες του JRC αφορούν την έκταση στην οποία επήλθε μεταβολή της γεωργικής πρακτικής, έπειτα από την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού. Δεν αντιπροσωπεύουν την έκταση που δέχθηκε τον θετικό αντίκτυπο των μεταβολών αυτών. Συγκεκριμένα οι ΠΟΕ μπορούν να παράγουν οφέλη που εκτείνονται πολύ πέραν των ορίων τους (π.χ. μια ζώνη ανάσχεσης με

δέσμευσης του αζώτου υπολογίζονται τόσο για την υποχρέωση περί ΠΟΕ όσο και για την υποχρέωση περί διαφοροποίησης των καλλιεργειών.

αγριολούλουδα μπορεί να αποτελέσει οικότοπο επικονιαστών, οι οποίοι μπορεί στη συνέχεια να επισκεφθούν και τα γειτονικά αγροτεμάχια).

32. Η εκτίμηση ότι ο οικολογικός προσανατολισμός είχε ως αποτέλεσμα τη μεταβολή των γεωργικών πρακτικών μόνο στο 5 % περίπου της γεωργικής γης της ΕΕ έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τον βασικό δείκτη αποτελέσματος της Επιτροπής που αναφέρεται στο **σημείο 26** (βλέπε επίσης το **γράφημα 4**), ήτοι ότι το 2015 το 73 % της γεωργικής έκτασης της ΕΕ υπόκειτο στις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού (77 % το 2016).

33. Η εν λόγω διαφορά μπορεί να εξηγηθεί αν ληφθεί υπόψη τι μετρά ο δείκτης αποτελέσματος της Επιτροπής, που είναι το ποσοστό της γεωργικής γης της ΕΕ που ανήκει σε εκμεταλλεύσεις οι οποίες υπόκεινται σε μία τουλάχιστον υποχρέωση στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού. Επομένως, ακόμη και αν η υποχρέωση του οικολογικού προσανατολισμού εφαρμοζόταν σε ένα μόνο αγροτεμάχιο, ανεξαρτήτως του μεγέθους του, ο δείκτης της Επιτροπής θα περιλάμβανε τη συνολική έκταση της εκμετάλλευσης. Με άλλα λόγια, ο δείκτης αυτός μετρά τη συνολική γη που ανήκει σε εκμετάλλευση που δεν έχει εξαιρεθεί εντελώς από τον οικολογικό προσανατολισμό (ή δεν βρίσκεται τελείως εκτός του συστήματος των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ). Δεδομένων των διαθέσιμων στοιχείων για τη διάρθρωση των εκμεταλλεύσεων της ΕΕ και τα διάφορα κατώτατα όρια εξαιρέσεων που ισχύουν στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε υπολογίσει την τιμή του συγκεκριμένου δείκτη πριν από την εφαρμογή της πολιτικής. Η χρησιμότητα του συγκεκριμένου αριθμητικού στοιχείου, ως έχει, για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν με τον οικολογικό προσανατολισμό είναι περιορισμένη. Δεν αντανάκλα, παραδείγματος χάριν, το εύρος εφαρμογής των πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού στην πράξη, εφόσον δεν θα μεταβαλλόταν αν π.χ. η απαίτηση για τις ΠΟΕ αυξανόταν από το 5 % στο 7 %.

... στοιχείο που καταδεικνύει τον σημαντικό βαθμό εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης στον σχεδιασμό της πολιτικής

34. Η περιορισμένη κλίμακα των μεταβολών που επέφερε στις γεωργικές πρακτικές ο οικολογικός προσανατολισμός συνδέεται με τον σημαντικό βαθμό εμφάνισης του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης⁴⁶ στην πράσινη ενίσχυση.

35. Στο φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης, το οποίο προκύπτει από αλληλοεπικαλύψεις του οικολογικού προσανατολισμού με την πολλαπλή συμμόρφωση, αναφέρονται τα **σημεία 59 έως 61**. Λαμβάνοντας υπόψη την περιορισμένη έκταση του φαινομένου (αφορά δυνητικά μόνο ορισμένα είδη ΠΟΕ) και παράγοντες που ενδέχεται να τις περιορίζουν (οι απαιτήσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης συνήθως δεν είναι ταυτόσημες με τις απαιτήσεις στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού), οι αλληλοεπικαλύψεις αυτές μπορούν να εξηγήσουν μικρό μόνο μέρος του παρατηρηθέντος φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης.

36. Το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης στον οικολογικό προσανατολισμό οφείλεται στο μεγαλύτερο μέρος του στις ηπίου χαρακτήρα απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού, οι οποίες κατά κανόνα αντανakλούν τη συνήθη γεωργική πρακτική. Αυτό ισχύει ιδίως για τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 30, το JRC υπολόγισε ότι, πριν από την εισαγωγή του οικολογικού προσανατολισμού, το ποσοστό επί του συνόλου της γεωργικής γης της ΕΕ που δεν συμμορφωνόταν με τις απαιτήσεις περί διαφοροποίησης των καλλιεργειών άγγιζε μετά βίας το 1,8 % περίπου.

37. Όσον αφορά τις ΠΟΕ, διαπιστώσαμε ότι στην Πολωνία βρίσκονταν σε ισχύ ήδη από το 2014 διάφορες γεωργικές πρακτικές και διάφορα χαρακτηριστικά που θα είχαν υπερκαλύψει κατά 30 % τις απαιτήσεις περί οικολογικού προσανατολισμού. Στο σύνολο της

⁴⁶ Ο όρος «φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης» περιγράφει καταστάσεις στις οποίες δημόσιοι πόροι (εν προκειμένω: η πράσινη ενίσχυση) καταβάλλονται σε δικαιούχο (εν προκειμένω: τον γεωργό) για δημόσια αγαθά (εν προκειμένω: γεωργικές πρακτικές επωφελείς για το περιβάλλον) τα οποία θα παρέχονταν ούτως ή άλλως, ακόμη και χωρίς τη δημόσια στήριξη, είτε επειδή αποτελούν τμήμα της συνήθους δραστηριότητας του δικαιούχου είτε επειδή απαιτούνται βάσει της νομοθεσίας (εν προκειμένω: πολλαπλή συμμόρφωση).

ΕΕ, οι γεωργοί που υπόκεινται στην υποχρέωση του 5 % των ΠΟΕ δήλωσαν διπλάσιες ΠΟΕ από τις απαιτούμενες⁴⁷.

38. Επιπροσθέτως, όπως αναφέρθηκε στα **σημεία 4 και 26**, αν και πολλές εκμεταλλεύσεις εξαιρούνται από τις απαιτήσεις περί οικολογικού προσανατολισμού, λαμβάνουν ωστόσο την πράσινη ενίσχυση. Σύμφωνα με τα στοιχεία που ανέφεραν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, το 2015, το 76 % των εκμεταλλεύσεων της ΕΕ, το οποίο καλύπτει το 27 % της συνολικής γεωργικής γης της ΕΕ δεν υπόκειται σε καμία απολύτως υποχρέωση περί οικολογικού προσανατολισμού (βλέπε **γράφημα 4**). Στα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία περιλαμβάνονται οι γεωργοί που δεν δηλώνουν τη γη τους στο πλαίσιο των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ⁴⁸. Μεταξύ των αποδεκτών της πράσινης ενίσχυσης, το 65 %, που καλλιεργεί το 16 % περίπου της συνολικής γεωργικής γης της ΕΕ που δηλώνεται για άμεσες ενισχύσεις, εξαιρείται πλήρως από κάθε υποχρέωση στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού.

39. Ορισμένες από τις εξαιρέσεις αφορούν το σύνολο των υποχρεώσεων περί οικολογικού προσανατολισμού, ενώ άλλες εφαρμόζονται σε επιμέρους πρακτικές του. Το σημαντικότερο, όπως καταδεικνύεται στον **πίνακα 1**, είναι ότι ορισμένες εξαιρέσεις αφορούν εκμεταλλεύσεις που είναι «εξ ορισμού πράσινες», ήτοι θεωρείται ότι παρέχουν περιβαλλοντικά δημόσια αγαθά ισοδύναμα με τον οικολογικό προσανατολισμό. Η Επιτροπή προβάλλει ως αιτιολόγηση για τις υπόλοιπες εξαιρέσεις την ανάγκη απλούστευσης, καθώς και τις εκτιμήσεις της σχέσης κόστους-οφέλους. Οι σχετικοί γεωργοί λαμβάνουν δημόσιους πόρους στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού χωρίς να χρειάζεται να παρέχουν σε αντάλλαγμα αντίστοιχα δημόσια αγαθά.

⁴⁷ Άνω του 9 % για αμφότερα τα έτη 2015 και 2016, βλέπε επίσης παράρτημα ΙΙΙ.

⁴⁸ Από τις 10,6 εκατομμύρια εκμεταλλεύσεις της ΕΕ που καταγράφηκαν στο πλαίσιο της έρευνας της Eurostat για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων του 2013, περίπου 3,4 εκατομμύρια (ήτοι το 32 %) δεν λαμβάνουν άμεσες ενισχύσεις στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Οι συγκεκριμένες εκμεταλλεύσεις καλύπτουν περίπου 19,3 εκατομμύρια εκτάρια, ήτοι το 11 % της συνολικής γεωργικής έκτασης της ΕΕ.

Πίνακας 1 - Διάφορες αιτιολογήσεις των εξαιρέσεων από τον οικολογικό προσανατολισμό

Σχετική πρακτική του οικολογικού προσανατολισμού	ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ	
	«πράσινη εξ ορισμού»	απλούστευση / σχέση κόστους-οφέλους / άλλο
όλες	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις βιολογικής παραγωγής	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις που εμπίπτουν στο καθεστώς των μικροκαλλιεργητών <input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις αποκλειστικά με μόνιμες καλλιέργειες
διαφοροποίηση καλλιεργειών	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις με υψηλό ποσοστό χορτολιβαδικών εκτάσεων	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις με λιγότερα από 10 εκτάρια αρόσιμης γης
ΠΟΕ	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις με υψηλό ποσοστό χορτολιβαδικών εκτάσεων <input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις με φυσικούς περιορισμούς σε χώρες με υψηλό ποσοστό δασών	<input type="checkbox"/> εκμεταλλεύσεις με λιγότερα από 15 εκτάρια αρόσιμης γης

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η διαφοροποίηση των καλλιεργειών είναι λιγότερο ωφέλιμη για το έδαφος από την αμειψισπορά

40. Η πρακτική της διαφοροποίησης των καλλιεργειών στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού αντικατέστησε το προαιρετικό πρότυπο ΚΓΠΚ για την αμειψισπορά, το οποίο ίσχυε έως το 2014. Μεταξύ των δύο αυτών πρακτικών υπάρχουν σημαντικές

διαφορές. Με την αμειψισπορά, οι γεωργοί αλλάζουν τις καλλιέργειες κάθε αγροτεμαχίου από το ένα έτος στο άλλο. Με τον τρόπο αυτό περιορίζονται η εξάντληση των θρεπτικών στοιχείων του εδάφους και η εξάπλωση των παθογόνων παραγόντων. Και παρότι στην περίπτωση της διαφοροποίησης των καλλιεργειών, υπάρχει η απαίτηση για καλλιέργεια δύο τουλάχιστον φυτικών ειδών σε μια εκμετάλλευση για ένα δεδομένο έτος, η πρακτική αυτή δεν εγγυάται αντίστοιχη αλλαγή των καλλιεργειών στο μέλλον.

41. Στην εκτίμηση αντικτύπου του 2011, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η διαφοροποίηση των καλλιεργειών ενδεχομένως να μην αποφέρει τα πλήρη περιβαλλοντικά οφέλη της αμειψισποράς, ωστόσο διαπίστωσε ότι ταιριάζει καλύτερα στην ετήσια φύση των άμεσων ενισχύσεων. Εκφράστηκαν επίσης ανησυχίες σχετικά με την αυξημένη δυσκολία ελέγχου της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις περί αμειψισποράς, ιδίως στις περιπτώσεις αγροτεμαχίων που αλλάζουν μορφή ή/και ιδιοκτήτη.

42. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης ότι ο καθορισμός απαίτησης για καλλιέργεια ψυχανθών στο πλαίσιο της διαφοροποίησης των καλλιεργειών θα ενίσχυε τα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη του μέτρου. Εντούτοις, η ιδέα αυτή δεν ενσωματώθηκε στην πρόταση της Επιτροπής λόγω του ότι δεν ήταν δυνατό να διασφαλιστεί η συμβατότητα μιας τέτοιας απαίτησης με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου⁴⁹. Τελικά, η καλλιέργεια ψυχανθών ενσωματώθηκε στον οικολογικό προσανατολισμό ως ένα από τα είδη των ΠΟΕ (καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο).

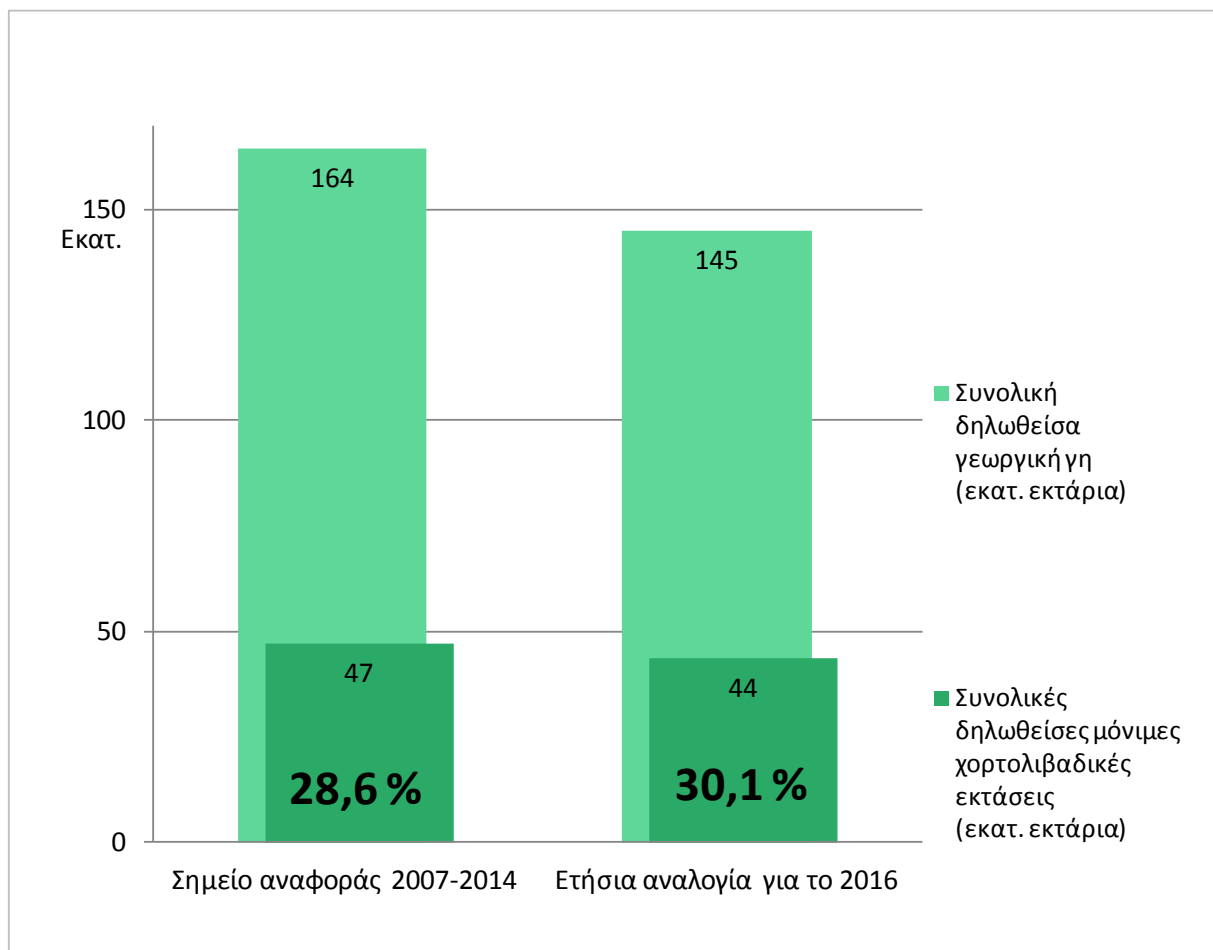
Η επίδραση της προστασίας των χορτολιβαδικών εκτάσεων στις καθαρές εκπομπές της γεωργικής γης θα μπορούσε να ενισχυθεί με καλύτερη στόχευση

43. Στο γράφημα 7 φαίνεται ότι η αναλογία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων στην ΕΕ, η οποία ανέρχεται επί του παρόντος στο 30 % περίπου, δεν μεταβλήθηκε σε μεγάλο βαθμό την τελευταία δεκαετία. Εντούτοις, η αύξηση, κατά 1,5 εκατοστιαίες μονάδες, μεταξύ της αναλογίας αναφοράς που ίσχυε την περίοδο 2007-2014 (βασιζόμενος ως επί το

⁴⁹ Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, του οποίου μέλος είναι και η ΕΕ, ασχολείται με τους κανόνες εμπορίου μεταξύ των εθνών. Οι εν λόγω κανόνες απαγορεύουν ή περιορίζουν τις δημόσιες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν το εμπόριο. Στη γεωργία, οι επιδοτήσεις που θεωρείται ότι δεν στρεβλώνουν το εμπόριο τείνουν να είναι «αποσυνδεδεμένες» από την παραγωγή, ήτοι να μην αφορούν συγκεκριμένη καλλιέργεια.

πλείστον σε στοιχεία του 2005) και της ετήσιας αναλογίας για το 2016, αποκρύπτει την απώλεια περισσότερων από 3 εκατομμυρίων εκταρίων δηλωθεισών μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων, απώλεια που αντιστοιχεί σε μείωση κατά 7,2 %.

Γράφημα 7 - Παρά την αύξηση της αναλογίας των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων την τελευταία δεκαετία, η πραγματική έκταση των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων είναι μικρότερη



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

44. Η αναλογία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων αυξήθηκε, κυρίως, επειδή η μείωση στην έκταση των δηλωθεισών μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων, ήτοι ο αριθμητής του λόγου, υπήρξε βραδύτερη από τη μείωση του παρονομαστή, ήτοι της συνολικής δηλωθείσας γεωργικής γης. Η τελευταία μειώθηκε κατά 11,7 % (μείωση μεγαλύτερη των 19 εκατομμυρίων εκταρίων). Πέραν αυτού, ο ισχύων ορισμός της μόνιμης χορτολιβαδικής έκτασης είναι ευρύτερος από ό,τι στο παρελθόν, συμπεριλαμβάνοντας βοσκότοπους, στους

οποίους δεν επικρατούν τα αγρωστώδη ή λοιπά ποώδη κτηνοτροφικά φυτά. Τα αριθμητικά στοιχεία για την ΕΕ ως σύνολο αντισταθμίζουν τις σημαντικές αποκλίσεις που εμφανίζονται σε επίπεδο κράτους μέλους (βλέπε παράρτημα I).

45. Ο χαρακτηρισμός μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων ως ΠΕΜΧΕ προσφέρει νέα –σε επίπεδο αγροτεμαχίου– προστασία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων από τη μετατροπή της χρήσης τους. Εντούτοις, αυτή η νέα μορφή προστασίας είναι περιορισμένης εμβέλειας, καθώς οι ΠΕΜΧΕ καλύπτουν περίπου το 16 % του συνόλου των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων στην ΕΕ (με σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών).

46. Επιπροσθέτως, όπως φαίνεται στο παράρτημα II, το 96 % περίπου των ΠΕΜΧΕ βρίσκεται σε περιοχές Natura 2000, οι οποίες καλύπτουν μόνο το 18 % του συνόλου των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων της ΕΕ. Δεδομένου ότι οι περιοχές Natura 2000 οριοθετούνται βάσει σχετικών με τη βιοποικιλότητα κριτηρίων, η συγκέντρωση αυτή των ΠΕΜΧΕ στις εν λόγω περιοχές είναι θετική για τη βιοποικιλότητα. Εντούτοις, από την άποψη της διατήρησης των αποθεμάτων άνθρακα, που αποτελεί τον κύριο δεδηλωμένο στόχο της πρακτικής του οικολογικού προσανατολισμού για τη διατήρηση των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων, η προστασία των εν λόγω εκτάσεων από τη μετατροπή ή την άρση πρέπει να επικεντρώνεται σε αγροτεμάχια με ήδη υψηλό περιεχόμενο άνθρακα συσσωρευμένο στο έδαφος, πολλά εκ των οποίων είναι πιθανό να μην βρίσκονται σε περιοχές Natura 2000. Μέχρι τώρα, μόνον έξι κράτη μέλη έχουν αποφασίσει να ορίσουν ΠΕΜΧΕ σε περιοχές εκτός του δικτύου Natura 2000⁵⁰.

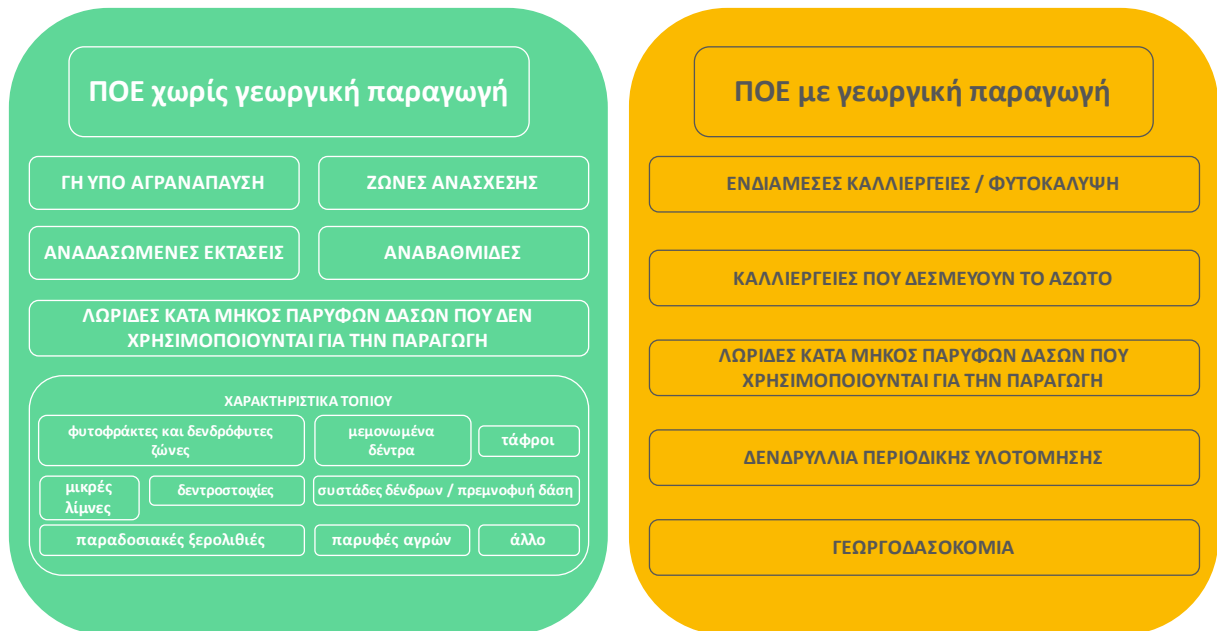
Η κυριαρχία των παραγωγικών περιοχών οικολογικής εστίασης και οι ανεπαρκείς απαιτήσεις διαχείρισης μειώνουν τα ενδεχόμενα οφέλη του οικολογικού προσανατολισμού για τη βιοποικιλότητα

47. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 9, μία από τις αποφάσεις που εναπόκειται στα κράτη μέλη να λαμβάνουν σχετικά με την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού είναι η επιλογή των ειδών ΠΟΕ. Μπορούν να επιλέξουν από κατάλογο 19 διαφορετικών ειδών,

⁵⁰ Βέλγιο (Φλάνδρα), Τσεχική Δημοκρατία, Ιταλία, Λετονία, Λουξεμβούργο και Ηνωμένο Βασίλειο (Ουαλία).

συμπεριλαμβανομένων πέντε συμβατών με τη γεωργική παραγωγή (βλέπε [γράφημα 8](#)). Και τα 28 κράτη μέλη έχουν επιλέξει παραγωγικές ΠΟΕ.

Γράφημα 8 - Μη παραγωγικές και παραγωγικές ΠΟΕ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της νομοθεσίας και του εγγράφου εργασίας SWD(2017) 121 final της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

48. Από τα στοιχεία σχετικά με τους δείκτες εκροής για τον οικολογικό προσανατολισμό που υπέβαλαν τα κράτη μέλη (οι οποίοι συνοψίζονται στο [παράρτημα III](#)), καταδεικνύεται η κυριαρχία των «παραγωγικών» ΠΟΕ (κυρίως των καλλιεργειών που δεσμεύουν το άζωτο και των ενδιάμεσων καλλιεργειών) στις εκμεταλλεύσεις. Το 2015 το ποσοστό τους σε όλες τις ΠΟΕ που δήλωσαν οι γεωργοί ανήλθε στο 54 % και τον επόμενο χρόνο αυξήθηκε στο 58 %. Οι καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο είναι το πλέον κοινό είδος παραγωγικών ΠΟΕ, ακολουθούμενες από τις ενδιάμεσες καλλιέργειες.

49. Δύο μελέτες του 2016⁵¹ αναφέρουν ότι οι δύο κύριες παραγωγικές ΠΟΕ, ήτοι οι ενδιάμεσες καλλιέργειες και οι καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο, δεν αποφέρουν

⁵¹ «Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity» Evelyn Underwood και Graham Tucker, Ίδρυμα Ευρωπαϊκής Περιβαλλοντικής Πολιτικής, Νοέμβριος 2016. και «Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity

σημαντικά οφέλη για τη βιοποικιλότητα, ωστόσο μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση των υδάτων και του εδάφους, αυξάνοντας, μεταξύ άλλων, τα επίπεδα του οργανικού άνθρακα στο έδαφος της αρόσιμης γης⁵².

50. Οι πρόσθετες απαιτήσεις για συγκεκριμένες πρακτικές διαχείρισης, όπως οι περιορισμοί στη χρήση λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων ή οι ελάχιστες περίοδοι φυτικής κάλυψης ενός τμήματος γης, συμβάλλουν σημαντικά στον προσδιορισμό του αντικτύπου των διαφόρων ΠΟΕ στη βιοποικιλότητα. Από τα πέντε κράτη μέλη που εξετάσαμε, μόνο οι Κάτω Χώρες είχαν θεσπίσει απαιτήσεις για πρακτικές διαχείρισης (περιορισμός της χρήσης φυτοπροστατευτικών προϊόντων σε ενδιάμεσες καλλιέργειες) οι οποίες υπερέβαιναν τις ελάχιστες απαιτούμενες βάσει των κανόνων της ΕΕ. Επίσης, η πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής για τις ΠΟΕ⁵³ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ελάχιστα κράτη μέλη έχουν προκρίνει επιλογές που θα ενέτειναν περισσότερο την αποτελεσματικότητα της υποχρέωσης περί ΠΟΕ από περιβαλλοντικής άποψης. Η Επιτροπή διευθέτησε το πρόβλημα αυτό με την πρόσφατη τροποποίηση⁵⁴ των διατάξεων του παράγωγου δικαίου, με την απαγόρευση χρήσης φυτοφαρμάκων στις παραγωγικές ΠΟΕ. Με την ίδια πράξη θεσπίστηκαν επίσης ορισμένα μέτρα απλούστευσης (βλέπε **σημείο 66**).

Τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν την ευελιξία των κανόνων του οικολογικού προσανατολισμού για να ελαφρύνουν τον φόρτο των γεωργών και των ίδιων των

and Farmers», Guy Pe'er κ. ά., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, Δεκέμβριος 2016.

⁵² Arwyn Jones et al (JRC), CAPRESE-SOIL: «Carbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report», 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final της 29.3 2017.

⁵⁴ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2017/1155 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2017, για την τροποποίηση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 639/2014 όσον αφορά τα μέτρα ελέγχου σχετικά με την καλλιέργεια κάνναβης, ορισμένες διατάξεις για την ενίσχυση οικολογικοποίησης, την ενίσχυση για γεωργούς νεαρής ηλικίας που ασκούν έλεγχο σε νομικό πρόσωπο, τον υπολογισμό του ανά μονάδα ποσού στο πλαίσιο της προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης, τις υποδιαιρέσεις των δικαιωμάτων ενίσχυσης και ορισμένες απαιτήσεις κοινοποίησης για το καθεστώς ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης και την προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη, καθώς και για την τροποποίηση του παραρτήματος Χ του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 167 της 30.6.2017, σ. 1).

κρατών, και όχι για να μεγιστοποιήσουν τα προσδοκώμενα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη

51. Τα κράτη μέλη διαθέτουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια στην εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού, ιδίως όσον αφορά τα είδη των ΠΟΕ και τον καθορισμό των ΠΕΜΧΕ⁵⁵.

52. Όσον αφορά τα πέντε κράτη μέλη που εξετάσαμε, το κύριο σκεπτικό των αποφάσεων που ελήφθησαν ήταν η ελάφρυνση του φόρτου των γεωργών και των αρμόδιων αρχών. Κατά κανόνα, τα κράτη μέλη έδωσαν προτεραιότητα σε είδη ΠΟΕ που αποτελούσαν ήδη κοινό χαρακτηριστικό της συνήθους γεωργικής πρακτικής τους. Οι επιλογές των κρατών διαμορφώθηκαν έχοντας μεταξύ άλλων υπόψη και τις τεχνικές δυσκολίες που συνεπαγόταν ο έλεγχος ορισμένων ΠΟΕ, καθώς και την ανάπτυξη συστημάτων ΤΠ για ορισμένες ΠΟΕ (βλέπε **σημείο 67** και **πλαίσιο 5**). Η μεγιστοποίηση των περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών του οικολογικού προσανατολισμού ήταν δευτερεύουσας σημασίας.

53. Από τα πέντε κράτη μέλη, μόνο δύο (οι Κάτω Χώρες και η Πολωνία) παράγγειλαν την εκπόνηση μελετών ή γνωμών εμπειρογνομώνων για την ανάλυση του περιβαλλοντικού και κλιματικού αντικτύπου των διαφόρων επιλογών εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού. Και στα δύο αυτά κράτη μέλη, οι αρχές αποφάσισαν να μην ακολουθήσουν ορισμένες βασικές συστάσεις, προτιμώντας επιλογές που επιβάρυναν λιγότερο τους γεωργούς (βλέπε **πίνακα 2**).

⁵⁵ Κατά τη λήψη της απόφασης για τον προσδιορισμό των ΠΕΜΧΕ, τα κράτη μέλη έχουν πλήρη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις που δεν βρίσκονται σε περιοχές Natura 2000. Όσον αφορά τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις που βρίσκονται σε περιοχές του Natura 2000, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους στόχους της ΕΕ για την προστασία των ειδών και οικοτόπων.

Πίνακας 2 - Επιλεκτική χρήση από τα κράτη μέλη των επιστημονικών συστάσεων για την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού

Είδος ΠΟΕ	Συστήθηκε από εμπειρογνώμονες λόγω των οφελών για τη βιοποικιλότητα;	Επιλέχθηκε από τις αρχές των κρατών μελών	Ακολούθησαν οι αρχές των κρατών μελών τις συμβουλές των εμπειρογνομώνων;
Κάτω Χώρες			
Παρυφές αγρών	✓	✓	✓
Εκτάσεις υπό αγρανάπαυση	✗	✗	✓
Δενδρύλλια περιοδικής υλοτόμησης	✗	✓	✗
Καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο	✗	✓	✗
Ενδιάμεσες καλλιέργειες	✗	✓	✗
Πολωνία			
Ζώνες ανάσχεσης	✓	✓	✓
Τάφροι	✗	✓	✗
Δενδρύλλια περιοδικής υλοτόμησης	✗	✓	✗

Πηγή: Διαπιστώσεις ελέγχου του ΕΕΣ.

54. Η Επιτροπή επιβλέπει τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζουν τα κράτη μέλη τον οικολογικό προσανατολισμό. Η επίβλεψη της Επιτροπής περιγράφεται στο **σημείο 69**. Ωστόσο, όπως φαίνεται στο **πλαίσιο 3**, οι εξουσίες της Επιτροπής είναι πολύ περιορισμένες για να μπορέσει να ασκήσει πίεση στα κράτη μέλη προκειμένου αυτά να λάβουν περισσότερο υπόψη το περιβάλλον κατά την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού.

Πλαίσιο 3 - Τα οφέλη για τη βιοποικιλότητα από τις καλλιέργειες με ικανότητες δέσμευσης του αζώτου δεν τεκμηριώνονται με βάσιμα στοιχεία

Οι επιλογές των ειδών ΠΟΕ από τα κράτη μέλη δεν εξαρτώνται από προηγούμενη έγκριση της Επιτροπής. Εντούτοις, τα κράτη μέλη που επιλέγουν καλλιέργειες με ικανότητες δέσμευσης του αζώτου υποχρεούνται να απαριθμήσουν όλα τα είδη που σκοπεύουν να επιτρέψουν και να διευκρινίσουν τον τρόπο με τον οποίο οι καλλιέργειες αυτές θα ωφελήσουν τη βιοποικιλότητα. Η απαίτηση αυτή απαντά, σε κάποιον βαθμό, στις ανησυχίες ότι η συμβολή των εν λόγω καλλιεργειών στη βιοποικιλότητα ενδέχεται να είναι αμελητέα (βλέπε **σημείο 49**).

Και τα πέντε κράτη μέλη που εξετάσαμε επιτρέπουν στους γεωργούς να εκπληρώνουν την υποχρέωση περί ΠΟΕ με καλλιέργειες που έχουν ικανότητες δέσμευσης του αζώτου. Εξ αυτών, μόνο η Γαλλία υπέβαλε στην Επιτροπή συγκεκριμένη αιτιολόγηση για κάθε ένα από τα είδη που επέλεξε. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη περιόρισαν την ανάλυσή τους σε γενικόλογα επιχειρήματα υπέρ των καλλιεργειών με ικανότητες δέσμευσης του αζώτου.

Διαπιστώσαμε ότι σε τέτοιες καταστάσεις η Επιτροπή δύναται να ζητεί, και συχνά το πράττει, πρόσθετες, περισσότερο συγκεκριμένες αιτιολογήσεις, ιδίως για φυτικά είδη των οποίων η συμβολή στη βιοποικιλότητα είναι ιδιαίτερα αμφίβολη (όπως η σόγια). Εντούτοις, η Επιτροπή δεν μπορεί να απαγορεύσει στα κράτη μέλη την επιλογή ειδών, των οποίων η αξία για τη βιοποικιλότητα δεν έχει αποδειχθεί.

Ο οικολογικός προσανατολισμός έχει περιορισμένο αντίκτυπο στα περιβαλλοντικά μέτρα του δεύτερου πυλώνα

55. Ένα από τα θετικά αποτελέσματα που θα μπορούσε θεωρητικά να επιτύχει η θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού θα ήταν η στροφή των δαπανών στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης προς περισσότερο φιλόδοξες δράσεις για το περιβάλλον και το κλίμα. Δεν εντοπίσαμε ενδείξεις που να φανερώνουν την πραγματοποίηση μιας τέτοιας θετικής στροφής.

56. Στα πέντε κράτη μέλη που καλύψαμε, συγκρίναμε τα διάφορα είδη πράξεων που υλοποιούνται (ήτοι τα διαφορετικά σύνολα δεσμεύσεων που μπορούν να αναλάβουν οι γεωργοί) στο πλαίσιο του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου με τα αντίστοιχα είδη πράξεων της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού (2007-2013). Βάσει αυτών, αξιολογήσαμε αν τα κράτη μέλη ανέβασαν τη γραμμή βάσης για το γεωργοπεριβαλλοντικό-

κλιματικό μέτρο και αν μια τέτοια μεταβολή θα μπορούσε να αποδοθεί στη θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού.

57. Συνολικά, από την ανάλυσή μας προκύπτει μια σταθερότητα όσον αφορά τη συνέχιση των δράσεων στο πλαίσιο του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου. Οι δεσμεύσεις που προτείνονται επί του παρόντος στους γεωργούς είναι συχνά πανομοιότυπες με εκείνες που ίσχυαν την περίοδο 2007-2013. Διαπιστώσαμε ότι σε όλα σχεδόν τα είδη πράξεων που αναλύσαμε η γραμμή βάσης δεν αυξήθηκε κατά την περίοδο 2014-2020 (τουλάχιστον όχι όσον αφορά τις πτυχές του οικολογικού προσανατολισμού). Ούτε υπήρχε βέβαια στις περισσότερες περιπτώσεις ανάγκη να συμβεί κάτι τέτοιο, καθώς η γραμμή βάσης της προηγούμενης περιόδου υπερέβαινε ήδη τις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού. Σε άλλες περιπτώσεις, οι σχετικές δεσμεύσεις δεν είχαν τίποτε κοινό με τις πρακτικές του οικολογικού προσανατολισμού.

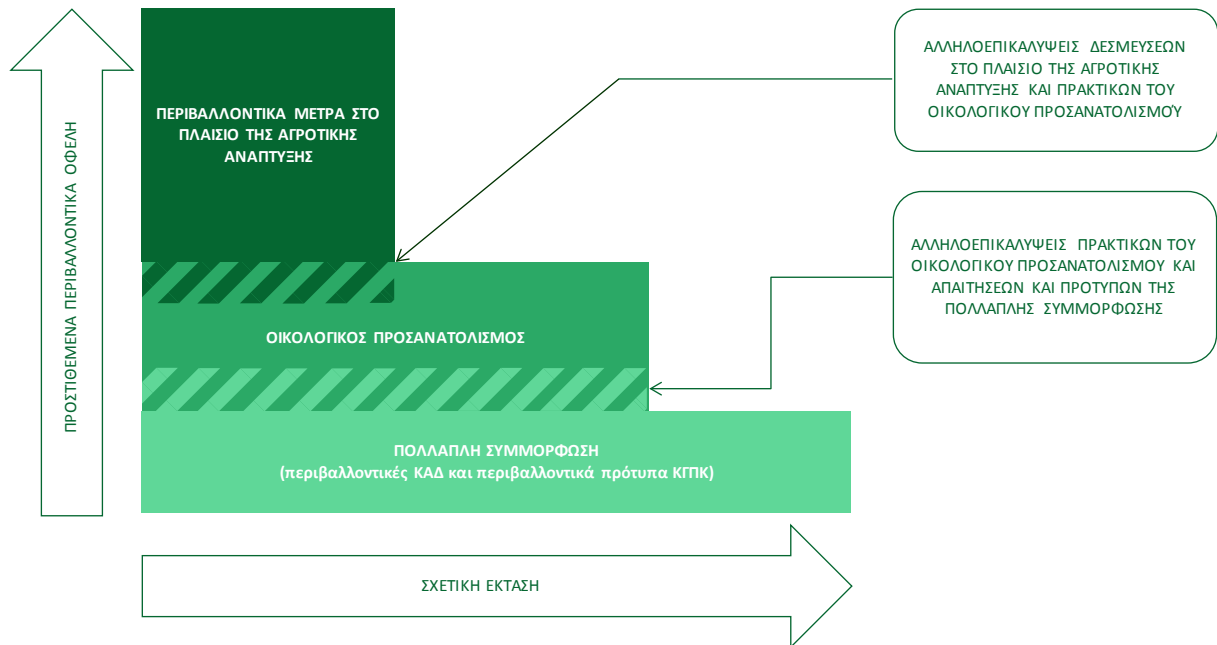
Ο οικολογικός προσανατολισμός περιπλέκει την ΚΓΠ

Παρατηρείται αλληλοεπικάλυψη του οικολογικού προσανατολισμού με άλλα περιβαλλοντικά μέσα της ΚΓΠ, αλλά παρ' όλα αυτά η Επιτροπή και τα κράτη μέλη περιορίζουν τον κίνδυνο του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης και της διπλής χρηματοδότησης που μπορεί να ανακύψει συναφώς

58. Το πυραμιδικό μοντέλο των τριών οικολογικών μέσων της ΚΓΠ, για το οποίο έγινε λόγος στο [σημείο 7](#) και το οποίο παρουσιάστηκε στο [γράφημα 1](#), αποτελεί εξιδανικευμένη παρουσίαση της αρχής σύμφωνα με την οποία ο οικολογικός προσανατολισμός πρέπει να υπερβαίνει την πολλαπλή συμμόρφωση και να αποτελεί τη γραμμή βάσης⁵⁶ των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης. Στην πραγματικότητα, αυτό δεν συμβαίνει σε όλες τις περιπτώσεις και υπάρχουν σημαντικές αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και των άλλων δύο επιπέδων της πυραμίδας, όπως καταδείχθηκε στο [γράφημα 9](#).

⁵⁶ Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, ο όρος «γραμμή βάσης» υποδηλώνει το επίπεδο της δημόσιας υπηρεσίας (εν προκειμένω: γεωργική πρακτική επωφελής για το περιβάλλον) που απαιτείται από τον δικαιούχο (εν προκειμένω: γεωργός που συμμετέχει σε περιβαλλοντικό μέτρο στο πλαίσιο της γεωργικής ανάπτυξης) χωρίς ανταμοιβή. Αποζημίωση μπορεί να καταβληθεί μόνο για υπηρεσίες (δεσμεύσεις) που υπερβαίνουν τη γραμμή βάσης.

Γράφημα 9 - Αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και άλλων περιβαλλοντικών μέσων της ΚΓΠ

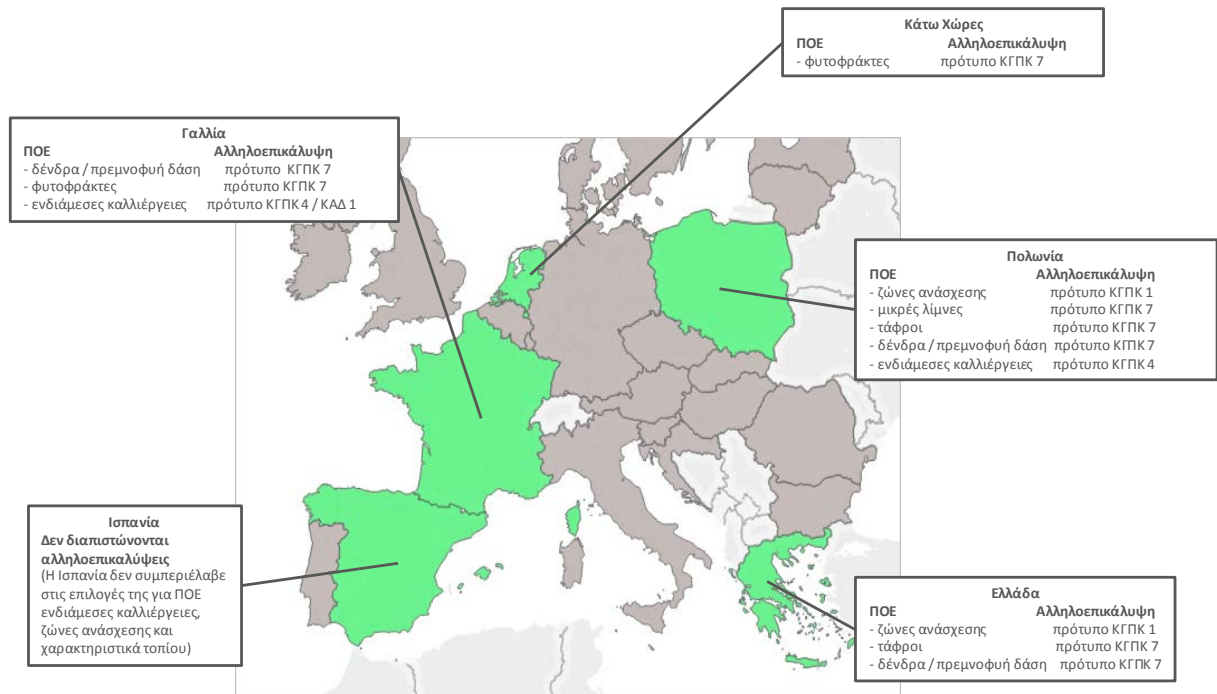


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου εργασίας SWD(2016) 218 final της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οι αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και της πολλαπλής συμμόρφωσης είναι συχνές, ωστόσο ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης περιορίζεται λόγω των διαφορών που εντοπίζονται στις λεπτομερείς απαιτήσεις

59. Οι αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και της πολλαπλής συμμόρφωσης αφορούν ορισμένα χαρακτηριστικά που προστατεύονται ή πρακτικές που απαιτούνται βάσει των προτύπων ΚΓΠΚ ή ΚΑΔ και τα οποία μπορούν να δηλωθούν, συγχρόνως, στο πλαίσιο της συμμόρφωσης με την απαίτηση περί ΠΟΕ. Τα κύρια σχετικά είδη ΠΟΕ αφορούν τις ενδιάμεσες καλλιέργειες, τις ζώνες ανάσχεσης και διάφορα είδη χαρακτηριστικών τοπίου. Όπως καταδεικνύεται στο **γράφημα 10**, διαπιστώσαμε τέτοιου είδους αλληλοεπικαλύψεις σε τέσσερα από τα πέντε επιλεγέντα κράτη μέλη.

Γράφημα 10 - Αλληλοεπικαλύψεις του οικολογικού προσανατολισμού με την πολλαπλή συμμόρφωση που παρατηρήθηκαν σε τέσσερα από τα πέντε εξετασθέντα κράτη μέλη



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει διαπιστώσεων ελέγχου από την Ελλάδα, την Ισπανία, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και την Πολωνία.

60. Τέτοιου είδους αλληλοεπικαλύψεις προκαλούν την εμφάνιση του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης, το οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις μετριάζεται λόγω των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των απαιτήσεων του οικολογικού προσανατολισμού και εκείνων της πολλαπλής συμμόρφωσης (π.χ. για τις ενδιάμεσες καλλιέργειες, ο οικολογικός προσανατολισμός απαιτεί μείγμα δύο τουλάχιστον φυτικών ειδών, ενώ στο πλαίσιο του προτύπου ΚΓΠΚ 4 ή της ΚΑΔ 1, ένα φυτικό είδος είναι κατά κανόνα αρκετό).

61. Γενικώς, τα κράτη μέλη στα οποία διενεργήθηκε έλεγχος δεν εφάρμοσαν πρόσθετους περιορισμούς, διαδικασίες ή ελέγχους για την αποφυγή ή τον περιορισμό του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης που προκαλούσαν στο πλαίσιο της πράσινης ενίσχυσης οι αλληλοεπικαλύψεις της με τις απαιτήσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης. Εντοπίσαμε μία εξαίρεση: στις Κάτω Χώρες, οι ενδιάμεσες καλλιέργειες που απαιτούνται βάσει της ΚΑΔ 1 δεν μπορούν να δηλωθούν ως ΠΟΕ.

Οι αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ οικολογικού προσανατολισμού και αγροτικής ανάπτυξης (δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ) τυγχάνουν κατά κανόνα ορθής διαχείρισης από τα κράτη μέλη

62. Αλληλοεπικαλύψεις μέτρων οικολογικού προσανατολισμού και μέτρων για το περιβάλλον στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης, όπως το γεωργοπεριβαλλοντικό-κλιματικό μέτρο⁵⁷, μπορούν να προκύψουν όταν οι γεωργοί αναλαμβάνουν δεσμεύσεις στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, οι οποίες είναι εκ φύσεως παρόμοιες με τις συνήθεις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού. Τέτοιου είδους αλληλοεπικαλύψεις είναι πιθανές, καθώς, βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ, δεν απαιτείται η συμπερίληψη των υποχρεώσεων του οικολογικού προσανατολισμού στη σχετική γραμμή βάσης για την αγροτική ανάπτυξη⁵⁸. Εντούτοις, οι κανόνες της ΕΕ⁵⁹ υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να προλαμβάνουν τυχόν διπλή χρηματοδότηση πρακτικών οικολογικού προσανατολισμού, μειώνοντας κατά περίπτωση τα ποσά που καταβάλλονται στους γεωργούς στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης. Η Επιτροπή εξέδωσε λεπτομερή καθοδήγηση για τα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο πρόληψης τέτοιου είδους διπλής χρηματοδότησης (βλέπε επίσης **σημείο 68**).

63. Στα 15 κράτη μέλη που κάλυψε ο έλεγχός μας (πέντε μέσω επισκέψεων ελέγχου ή τηλεοπτικών συνεδριάσεων και δέκα μέσω εστιασμένης εξέτασης εγγράφων – βλέπε **σημείο 12**), εξετάσαμε διάφορα είδη πράξεων (π.χ. διάφορα σύνολα δεσμεύσεων) στο πλαίσιο του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου. Διαπιστώσαμε ότι το ένα τρίτο περίπου των διαφόρων ειδών πράξεων του δείγματός μας, συμπεριλαμβανομένων των δεσμεύσεων, αλληλοεπικαλυπτόταν με τις απαιτήσεις του οικολογικού

⁵⁷ Το γεωργοπεριβαλλοντικό-κλιματικό μέτρο δεν είναι το μόνο μέτρο της αγροτικής ανάπτυξης που μπορεί να αλληλοεπικαλύπτεται με τις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού. Ο κίνδυνος αυτός αφορά επίσης άλλα τρία μέτρα, λιγότερο σημαντικά από οικονομική άποψη: τη βιολογική γεωργία, τη δάσωση και το πρόγραμμα Natura 2000, καθώς και την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα.

⁵⁸ Το άρθρο 28, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 ορίζει ότι η γραμμή βάσης για το γεωργοπεριβαλλοντικό-κλιματικό μέτρο πρέπει να καλύπτει τις απαιτήσεις σχετικά με την πολλαπλή συμμόρφωση, τη γεωργική δραστηριότητα και τη χρήση λιπασμάτων και φυτοπροστατευτικών προϊόντων.

⁵⁹ Άρθρο 28, παράγραφος 6, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013.

προσανατολισμού. Επίσης διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη γνώριζαν συνήθως αυτές τις αλληλοεπικαλύψεις και είχαν σχεδιάσει ειδικές διαδικασίες, αρκετά πολύπλοκες σε ορισμένες περιπτώσεις, προκειμένου να αποκλείσουν την πιθανότητα της διπλής χρηματοδότησης.

64. Στο **πλαίσιο 4** αναφέρονται παραδείγματα τυπικών αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των δεσμεύσεων του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου και των πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού, καθώς και των διαφόρων μεθόδων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης.

Πλαίσιο 4 - Διάφορες αλληλοεπικαλύψεις των δεσμεύσεων του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου και των πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού, και διάφοροι τρόποι αντιμετώπισης του κινδύνου της διπλής χρηματοδότησης

Στην Ισπανία (Καστίλη και Λεόν), οι γεωργοί που εντάσσονται σε κάποιο είδος πράξης στο πλαίσιο του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου αναλαμβάνουν τη δέσμευση να καλλιεργήσουν το 15 % της σχετικής με τη δέσμευση έκτασης με μηδική. Οι εκτάσεις με μηδική, η οποία είναι καλλιέργεια με ικανότητα δέσμευσης του αζώτου, στην Ισπανία μπορούν επίσης να δηλωθούν ως ΠΟΕ. Η διπλή χρηματοδότηση αποτρέπεται με τη μέθοδο του αποκλεισμού, ο οποίος εφαρμόζεται ως αυτόματος διασταυρωτικός έλεγχος στο σύστημα ΤΠ και με τον οποίο απαγορεύεται ο υπολογισμός της ίδιας έκτασης για τη δέσμευση του δεύτερου πυλώνα και για την υποχρέωση ΠΟΕ.

Στη Γαλλία (Ακουιτανία), ορισμένα είδη πράξεων στο πλαίσιο του γεωργοπεριβαλλοντικού-κλιματικού μέτρου περιλαμβάνουν δέσμευση για διαφοροποίηση των καλλιεργειών. Η διπλή χρηματοδότηση, εφόσον ληφθεί υπόψη και η αντίστοιχη υποχρέωση στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού αποτρέπεται από το γεγονός ότι η ενίσχυση αγροτικής ανάπτυξης καλύπτει μόνο τις επιπλέον δαπάνες από την εισαγωγή τέταρτης καλλιέργειας στο μείγμα των καλλιεργειών. Αυτό σημαίνει ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απαίτηση του οικολογικού προσανατολισμού για την ύπαρξη τριών καλλιεργειών περιλαμβάνεται στην πραγματικότητα στη γραμμή βάσης του δεύτερου πυλώνα.

Η πολυπλοκότητα των κανόνων του οικολογικού προσανατολισμού αυξάνει τον βαθμό δυσκολίας κατά την εφαρμογή, κάτι για το οποίο η Επιτροπή έχει λάβει εν μέρει μέτρα

65. Οι γεωργοί επικρίνουν τον οικολογικό προσανατολισμό για την πολυπλοκότητα των κανόνων του. Ο COPA-COGECA, ο οργανισμός που εκπροσωπεί τους γεωργούς σε επίπεδο

ΕΕ, στις απαντήσεις του στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης για την εμπειρία του πρώτου χρόνου εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού, χαρακτήρισε τους κανόνες εφαρμογής όλων των πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού δύσκολους, όχι μόνο ως προς τη συμμόρφωση αλλά και ως προς την κατανόηση.

66. Στο έγγραφό της «Review of Greening after one year»⁶⁰, η Επιτροπή πρότεινε την απλούστευση και την εναρμόνιση ορισμένων απαιτήσεων του οικολογικού προσανατολισμού, στις περιπτώσεις που κάτι τέτοιο θα ήταν εφικτό χωρίς να μειωθούν τα περιβαλλοντικά οφέλη. Στο εν λόγω έγγραφο απαριθμούνται δυνητικές βελτιώσεις, όπως η συγχώνευση ορισμένων παρόμοιων ειδών ΠΟΕ (π.χ. οι ζώνες ανάσχεσης και οι παρυφές αγρών), η χαλάρωση ορισμένων περιορισμών σχετικά με πρακτικές διαχείρισης και προθεσμίες και η αύξηση των ορίων ανοχής όσον αφορά τα μεγέθη και την τοποθεσία των χαρακτηριστικών τοπίου. Η Επιτροπή συμπεριέλαβε αυτά τα μέτρα απλούστευσης στην πρόσφατη τροποποίηση⁶¹ των διατάξεων του παράγωγου δικαίου. Με την ίδια τροποποίηση θεσπίστηκε η απαγόρευση χρήσης φυτοφαρμάκων στις παραγωγικές ΠΟΕ (βλέπε **σημείο 50**).

67. Η εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού δεν ήταν εύκολη υπόθεση για τα κράτη μέλη. Πρώτον, αποτέλεσε σημαντικό εγχείρημα τόσο από οικονομική όσο και από οργανωτική άποψη. Τα υφιστάμενα συστήματα ΤΠ έπρεπε να προσαρμοστούν, ιδίως το σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (Land Parcel Identification System, LPIS)⁶² στα κράτη μέλη που επέλεξαν είδη ΠΟΕ μόνιμου χαρακτήρα (π.χ. όλα τα χαρακτηριστικά τοπίου, πλην των παρυφών αγρών, αλλά και αναβαθμίδες, γεωργοδασοκομικά εκτάρια, εκτάσεις με δενδρύλλια περιοδικής υλοτόμησης και αναδασωμένες εκτάσεις). Στο **πλαίσιο 5** σκιαγραφείται το πώς ο φόρτος που συνεπάγεται η εισαγωγή του επιπέδου για τις ΠΟΕ μπορεί να επηρεάσει τις σχετικές με τις ΠΟΕ επιλογές των κρατών μελών.

⁶⁰ SWD(2016) 218 final της 22.2.2016.

⁶¹ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2017/1155 της Επιτροπής.

⁶² Βλέπε επίσης την ειδική έκθεσή μας αριθ. 25/2016, με τίτλο «Σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων: χρήσιμο εργαλείο για τη διαπίστωση της επιλεξιμότητας γεωργικών εκτάσεων, με περιθώρια για περαιτέρω βελτίωση της διαχείρισής του» (<http://eca.europa.eu>).

Πλαίσιο 5 - Ο μεγάλος φόρτος που συνεπάγεται η εισαγωγή του επιπέδου για τις ΠΟΕ

Οι ισπανικές αρχές σκόπευαν αρχικά να συμπεριλάβουν τα χαρακτηριστικά τοπίου μεταξύ των επιλεγμένων ειδών ΠΟΕ, δεδομένων των σημαντικών περιβαλλοντικών οφελών τους. Ωστόσο αποφάσισαν τελικά να μην χρησιμοποιήσουν την επιλογή αυτή, λόγω των αναμενόμενων δυσκολιών και καθυστερήσεων της καταχώρισης όλων των χαρακτηριστικών τοπίου στο LPIS.

68. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θεώρησαν ότι ορισμένοι από τους κανόνες του οικολογικού προσανατολισμού δημιουργούν σύγχυση. Απήυθυναν ερωτήματα στην Επιτροπή σχετικά με διάφορες πτυχές της εφαρμογής της πράσινης ενίσχυσης. Η Επιτροπή ανάρτησε τις ερωτήσεις αυτές, μαζί με τις απαντήσεις της, σε ειδική διαδικτυακή πλατφόρμα, στην οποία έχουν πρόσβαση όλα τα κράτη μέλη. Στο **πλαίσιο 6** παρουσιάζονται ενδεικτικά ζητήματα που τέθηκαν. Η ίδια πλατφόρμα χρησιμοποιήθηκε για τη διάδοση άλλων μορφών καθοδήγησης σχετικά με τον οικολογικό προσανατολισμό: συμπεράσματα από συνεδριάσεις ομάδων εμπειρογνομόνων και έγγραφα κατευθυντήριων οδηγιών που συνοψίζουν τις σημαντικότερες πτυχές για την εφαρμογή. Τα πέντε κράτη μέλη που καλύψαμε ήταν, γενικώς, ικανοποιημένα τόσο με την ποιότητα της καθοδήγησης όσο και με τον χρόνο ανταπόκρισης της Επιτροπής.

Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα της πολυπλοκότητας των κανόνων του οικολογικού προσανατολισμού

Ορισμένα κράτη μέλη έθεσαν το ερώτημα με ποιον τρόπο θα πρέπει να αξιολογούν τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις περί διαφοροποίησης των καλλιεργειών στις περιπτώσεις που η βιολογική γεωργία εφαρμόζεται σε τμήμα μόνο της εκμετάλλευσης. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, γενικώς, ο οικολογικός προσανατολισμός αφορά μόνο το τμήμα εκείνο της εκμετάλλευσης στο οποίο δεν ασκείται η βιολογική γεωργία. Αυτό σημαίνει ότι η αρόσιμη γη με βιολογική καλλιέργεια δεν προσμετράται στα κατώτατα όρια της έκτασης που προορίζεται για διαφοροποίηση των καλλιεργειών. Εντούτοις, αν η αρόσιμη γη που δεν περιλαμβάνει βιολογική καλλιέργεια υπερβαίνει τα 10 εκτάρια, τότε τα απαιτούμενα φυτικά είδη πρέπει να καλλιεργηθούν σε αυτή την αρόσιμη γη, και οι τυχόν βιολογικές καλλιέργειες δεν υπολογίζονται για τους σκοπούς της διαφοροποίησης των καλλιεργειών. Οι γεωργοί των οποίων οι εκμεταλλεύσεις είναι εν μέρει μόνο βιολογικές μπορούν επίσης να επιλέξουν την εφαρμογή των τριών πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού στο σύνολο της εκμετάλλευσης.

69. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την επίβλεψη της εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού από τα κράτη μέλη. Σημαντικό σκέλος της αρμοδιότητας αυτής αποτελεί ο τακτικός έλεγχος των διαφόρων γνωστοποιήσεων που οφείλουν να υποβάλλουν τα κράτη μέλη σχετικά με τις επιλογές τους όσον αφορά την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού και τις εκροές του οικολογικού προσανατολισμού σε επίπεδο εκμετάλλευσης. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή εκτέλεσε ορθά τα καθήκοντα αυτά. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή εντοπίζει συστηματικά και παρακολουθεί σε συνεννόηση με τα σχετικά κράτη μέλη τα διάφορα προβλήματα που αφορούν την καθυστερημένη υποβολή πληροφοριών⁶³ ή την εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ. Εντούτοις, όπως παρουσιάστηκε στο **σημείο 54** και το **πλαίσιο 3**, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να υποχρεώσει τα κράτη μέλη να προκρίνουν, στο πλαίσιο της εφαρμογής του οικολογικού προσανατολισμού, τις επιλογές εκείνες που είναι περισσότερο επωφελείς για το περιβάλλον και το κλίμα.

Οι πρακτικές του οικολογικού προσανατολισμού μοιάζουν με τα πρότυπα ΚΓΠΚ, ωστόσο οι κυρώσεις που μπορεί να επιβληθούν λόγω μη συμμόρφωσης είναι αυστηρότερες στην πρώτη περίπτωση

70. Πριν από τη θέσπιση του οικολογικού προσανατολισμού, η μόνη σύνδεση μεταξύ των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ και των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων της ΕΕ ήταν η πολλαπλή συμμόρφωση. Όπως και με τον οικολογικό προσανατολισμό, η πολλαπλή συμμόρφωση είναι υποχρεωτική για τους γεωργούς που επωφελούνται από τις άμεσες ενισχύσεις της ΚΓΠ. Η διαφορά είναι ότι δεν υπάρχει επιβράβευση για την τήρηση των υποχρεώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Η παραβίαση υποχρεώσεων πολλαπλής συμμόρφωσης μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων με τις οποίες μειώνονται όλες οι άμεσες ενισχύσεις του δικαιούχου (συνήθως μεταξύ 1 % και 5 %). Στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, ο γεωργός λαμβάνει ειδική ενίσχυση προκειμένου να εφαρμόσει υποχρεωτικές πρακτικές. Οι μειώσεις που επιβάλλονται εξαιτίας της μη συμμόρφωσης είναι σε γενικές γραμμές ανάλογες με την έκταση την οποία αφορά η μη

⁶³ Το 25 % περίπου των γνωστοποιήσεων που αφορούν τον οικολογικό προσανατολισμό υποβάλλονται με καθυστέρηση.

συμμόρφωση (εκφρασμένη ως ποσοστό της συνολικής έκτασης της εκμετάλλευσης που υπόκειται σε υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού), ενώ μπορεί να ανέλθουν έως και στο 100 % της ενίσχυσης⁶⁴. Με αφετηρία το έτος υποβολής δηλώσεων 2017, εκτός από τις εν λόγω μειώσεις, θα επιβάλλονται και διοικητικές κυρώσεις στις περιπτώσεις που η αρχική μείωση υπερβαίνει το 3 %. Οι κυρώσεις αυτές θα περιοριστούν στο 20 % της πράσινης ενίσχυσης για το έτος υποβολής δηλώσεων 2017 και στο 25 % από το έτος υποβολής δηλώσεων 2018 και μετά.

71. Στην πράξη, ο οικολογικός προσανατολισμός λειτουργεί αρκετά παρόμοια με την πολλαπλή συμμόρφωση⁶⁵. Η πράσινη ενίσχυση παρουσιάζεται ως μια μορφή αμοιβής για τα δημόσια αγαθά που παρέχουν οι γεωργοί σε σχέση με το περιβάλλον και το κλίμα. Εντούτοις, το καθεστώς μπορεί επίσης να εκληφθεί και ως ένας μηχανισμός ποινικοποίησης της μη συμμόρφωσης με σύνολο βασικών περιβαλλοντικών και κλιματικών όρων (παρόμοιων με τα πρότυπα ΚΓΠΚ) που συνδέονται με καθεστώς εισοδηματικής στήριξης. Η μόνη σημαντική διαφορά με την πολλαπλή συμμόρφωση είναι ότι, στο πλαίσιο του οικολογικού προσανατολισμού, οι κυρώσεις για σημαντικές παραβιάσεις είναι, κατά κανόνα, υψηλότερες.

⁶⁴ Λεπτομερείς κανόνες περιέχονται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (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).

⁶⁵ Βλέπε επίσης την ειδική έκθεσή μας αριθ. 26/2016 με τίτλο «Πρόκληση για την πολλαπλή συμμόρφωση εξακολουθούν να αποτελούν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς της αλλά και η απλούστευσή της» (<http://eca.europa.eu>).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

72. Στη συγκεκριμένη έκθεση, το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν αν ο οικολογικός προσανατολισμός κατάφερε να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ, σε συμφωνία με τον στόχο που τέθηκε στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ.

73. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, όπως εφαρμόζεται επί του παρόντος, ο οικολογικός προσανατολισμός δεν είναι πιθανό να βελτιώσει σημαντικά τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ.

74. Προκειμένου να απαντηθεί το εν λόγω κύριο ερώτημα ελέγχου, εξετάσαμε τα εξής:

- α) τη λογική της παρέμβασης, την ύπαρξη σαφών και αρκούντως φιλόδοξων στόχων για τον οικολογικό προσανατολισμό, καθώς και την αιτιολόγηση για τον προϋπολογισμό που διατέθηκε στην εν λόγω πολιτική (βλέπε **σημεία 13 έως 25**),
- β) τα περιβαλλοντικά και κλιματικά οφέλη που αναμένεται να αποφέρει ο οικολογικός προσανατολισμός (βλέπε **σημεία 26 έως 57**),
- γ) την πολυπλοκότητα με την οποία ο οικολογικός προσανατολισμός επιβαρύνει την ΚΓΠ (βλέπε **σημεία 58 έως 71**).

75. Ο οικολογικός προσανατολισμός εξυπηρετεί δύο διακριτούς στόχους. Αφενός, αποσκοπεί στην ενίσχυση των περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων της ΚΓΠ και, αφετέρου, ως άμεση ενίσχυση της ΚΓΠ, παραμένει ένα μέσο στήριξης του εισοδήματος των γεωργών. Από αυτούς τους στόχους μόνον ο πρώτος αναφέρεται ρητώς στη νομοθεσία (βλέπε **σημεία 13 και 14**).

76. Η πράσινη ενίσχυση δεν διαθέτει πλήρως ανεπτυγμένη λογική παρέμβασης. Η Επιτροπή δεν έχει θέσει συγκεκριμένους στόχους ούτε έχει προσδιορίσει με διαφορετικό τρόπο αυτά που αναμένεται να επιτύχει ο οικολογικός προσανατολισμός για το περιβάλλον και το κλίμα. Κάθε αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής βρίσκει επίσης πιθανό πρόσκομμα στην αποσπασματική γνώση που υπάρχει σχετικά με την κατάσταση της γραμμής βάσης, ιδίως όσον αφορά τη βιοποικιλότητα και την ποιότητα του εδάφους,

συμπεριλαμβανομένου του περιεχομένου του εδάφους σε οργανικό άνθρακα (βλέπε **σημεία 15 και 16**).

77. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής όσον αφορά τον οικολογικό προσανατολισμό ήταν περισσότερο φιλόδοξη ως προς την περιβαλλοντική πτυχή του. Η μεταγενέστερη αποδυνάμωση του περιβαλλοντικού περιεχομένου της πολιτικής δεν συνεπέφερε μεταβολή του ύψους της προτεινόμενης χρηματοδότησης. Το επίπεδο χρηματοδότησης είχε τεθεί, εξ αρχής, στο 30 % των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ. Κατά μέσο όρο, οι επιδοτήσεις για τον οικολογικό προσανατολισμό υπερβαίνουν σημαντικά τις δαπάνες που πραγματοποιούν οι γεωργοί (συμπεριλαμβανομένης της απώλειας του εισοδήματος) για την εκπλήρωση των απαιτήσεων του οικολογικού προσανατολισμού. Και αυτό επειδή ο προϋπολογισμός για τον οικολογικό προσανατολισμό καθορίστηκε χωρίς να γίνει οποιαδήποτε σύνδεση με το επίπεδο της περιβαλλοντικής φιλοδοξίας που ήθελε να επιτύχει η πολιτική αυτή. Επί της ουσίας, ο οικολογικός προσανατολισμός παραμένει ένα καθεστώς εισοδηματικής στήριξης (βλέπε **σημεία 17 έως 25**).

78. Ο οικολογικός προσανατολισμός είναι απίθανο να αποφέρει σημαντικά οφέλη για το περιβάλλον και το κλίμα, κυρίως λόγω της συχνής εμφάνισης του φαινομένου μη αποδοτικής δαπάνης στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πολιτικής. Ο κύριος λόγος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης είναι το γεγονός ότι οι απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού είναι κατά κανόνα ήπιου χαρακτήρα και αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό τη συνήθη γεωργική πρακτική. Επιπροσθέτως, λόγω εκτεταμένων εξαιρέσεων, οι περισσότεροι γεωργοί (65 %) μπορούν να επωφελοούνται από την πράσινη ενίσχυση χωρίς στην πραγματικότητα να υπόκεινται στις υποχρεώσεις του οικολογικού προσανατολισμού. Ως αποτέλεσμα αυτού, ο οικολογικός προσανατολισμός επιφέρει θετικές αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές σε πολύ μικρό μόνο ποσοστό της γεωργικής γης της ΕΕ. Εκτιμούμε ότι οι γεωργοί δημιούργησαν νέες ΠΟΕ και αύξησαν τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών μόνο σε ποσοστό 3,5 % της αρόσιμης γης, ήτοι στο 2 % περίπου του συνόλου της γεωργικής γης της ΕΕ. Επίσης, σύμφωνα με μελέτη του JRC, οι νέες απαιτήσεις για τον γεωργικό προσανατολισμό σχετικά με τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις επέφεραν αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές μόνο στο 1,5 % της γεωργικής γης της ΕΕ.

Συνολικά, η γεωργική πρακτική που μεταβλήθηκε λόγω του οικολογικού προσανατολισμού αντιστοιχούσε στο 5 % περίπου της καλλιεργούμενης γης στην ΕΕ (βλέπε **σημεία 26 έως 39**).

79. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η αποτελεσματικότητα των τριών πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού μειώθηκε λόγω ορισμένων περιορισμών στον σχεδιασμό τους. Η διαφοροποίηση των καλλιεργειών δεν κατέστη δυνατό να παρέχει τα πλήρη περιβαλλοντικά οφέλη της αμειψισποράς. Ο σχεδιασμός των ΠΕΜΧΕ βασίστηκε κυρίως σε σχετικά με τη βιοποικιλότητα κριτήρια, ενώ η στόχευση των πλούσιων σε άνθρακα μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων εκτός περιοχών του δικτύου Natura 2000 δεν ήταν ικανοποιητική. Τέλος, η κυριαρχία των παραγωγικών ειδών ΠΟΕ, σε συνδυασμό με την έλλειψη ουσιαστικών απαιτήσεων σχετικά με τη διαχείριση μείωσε τον θετικό αντίκτυπο των ΠΟΕ στη βιοποικιλότητα (βλέπε **σημεία 40 έως 50**).

80. Τα κράτη μέλη διαθέτουν σημαντική διακριτική ευχέρεια στην εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού, ιδίως όσον αφορά την επιλογή των ειδών των ΠΟΕ και τον καθορισμό των ΠΕΜΧΕ. Διαπιστώσαμε ότι, γενικώς, δεν χρησιμοποιούν την εν λόγω ευελιξία για τη μεγιστοποίηση των περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών της συγκεκριμένης πολιτικής. Δεν επιδιώκουν να προσδιορίσουν και να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένες περιβαλλοντικές και κλιματικές ανάγκες με τις πρακτικές του οικολογικού προσανατολισμού. Επιδιώκουν μάλλον την εφαρμογή του οικολογικού προσανατολισμού κατά τρόπο που να ελαχιστοποιεί τον φόρτο για τα ίδια και τους γεωργούς. Η Επιτροπή δεν διαθέτει την εξουσία που χρειάζεται ώστε να ασκεί στα κράτη μέλη πίεση προκειμένου αυτά να εφαρμόσουν τις επιλογές του οικολογικού προσανατολισμού που αποφέρουν τα μεγαλύτερα περιβαλλοντικά οφέλη (βλέπε **σημεία 51 έως 54**).

81. Ο οικολογικός προσανατολισμός έχει περιορισμένο αντίκτυπο στη γραμμή βάσης των περιβαλλοντικών μέτρων του δεύτερου πυλώνα, κυρίως επειδή οι δεσμεύσεις που προτάθηκαν στους γεωργούς στο πλαίσιο αυτών των μέτρων υπερπληρούσαν τις απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού πριν ακόμη θεσπιστεί η πράσινη ενίσχυση (βλέπε **σημεία 55 έως 57**).

82. Ο οικολογικός προσανατολισμός επιβαρύνει την ΚΓΠ με μεγάλη πολυπλοκότητα, η οποία δεν δικαιολογείται από τα αποτελέσματα που αναμένεται να επιτευχθούν

(βλέπε **σημεία 78 έως 81**). Η πολυπλοκότητα αυτή προκύπτει ειδικότερα από τον τρόπο με τον οποίο ο οικολογικός προσανατολισμός αλληλοεπικαλύπτεται με τα άλλα περιβαλλοντικά μέσα της ΚΓΠ (πολλαπλή συμμόρφωση και περιβαλλοντικά μέσα του δεύτερου πυλώνα), δημιουργώντας τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης και της διπλής χρηματοδότησης. Ορισμένες αποφάσεις και δράσεις της Επιτροπής και των κρατών μελών μετριάζουν τους κινδύνους αυτούς. Με την πρόσφατη τροποποίηση των διατάξεων του παράγωγου δικαίου αντιμετωπίστηκαν ορισμένες ανησυχίες των γεωργών και των κρατών μελών σχετικά με την πολυπλοκότητα της πολιτικής. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η εκ μέρους της Επιτροπής επίβλεψη του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζουν τα κράτη μέλη τον οικολογικό προσανατολισμό ήταν ικανοποιητική (βλέπε **σημεία 58 έως 69**).

83. Ο οικολογικός προσανατολισμός παρουσιάζει ομοιότητες με τα πρότυπα ΚΓΠΚ ως προς το ότι αποτελεί ουσιαστικά ένα σύνολο βασικών περιβαλλοντικών προϋποθέσεων για τη στήριξη του εισοδήματος. Το σημείο στο οποίο διαφέρει από τα πρότυπα ΚΓΠΚ είναι οι αυστηρότερες κυρώσεις που μπορεί να επιβάλλονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (βλέπε **σημεία 70 έως 71**).

Σύσταση 1

Ενόψει της επόμενης μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη λογική παρέμβασης για την περιβαλλοντική και κλιματική δράση της ΕΕ σχετικά με τη γεωργία, στην οποία θα περιλαμβάνονται συγκεκριμένοι στόχοι και η οποία θα βασίζεται σε επικαιροποιημένες επιστημονικές γνώσεις σχετικά με τα οικεία φαινόμενα.

α) Ως τμήμα της λογικής παρέμβασης, η Επιτροπή πρέπει να προσδιορίσει τις ανάγκες, τις εισροές, τις διαδικασίες, τα επακόλουθα, τα αποτελέσματα, τον αντίκτυπο και τους σχετικούς εξωτερικούς παράγοντες.

β) Η Επιτροπή πρέπει να θέσει συγκεκριμένες τιμές-στόχο για τη συμβολή της ΚΓΠ στους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους της ΕΕ.

γ) Προκειμένου να καταστεί εφικτός ο σχεδιασμός μιας αποτελεσματικής πολιτικής και να καταστεί, συνακολούθως, δυνατή η παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μοντέλα και να συγκεντρώσει σύνολα στοιχείων σχετικά με τη βιοποικιλότητα, την κατάσταση του εδάφους (συμπεριλαμβανομένης της περιεκτικότητας του εδάφους σε άνθρακα) και άλλα ζητήματα σχετικά με το περιβάλλον και το κλίμα.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2019.

Σύσταση 2

Στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση της πρότασης που θα παρουσιαστεί κατά την επόμενη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, η Επιτροπή πρέπει να προβεί σε επισκόπηση και απολογισμό της υλοποίησης της τρέχουσας ΚΓΠ. Κατά την κατάρτιση της πρότασης αυτής, η Επιτροπή πρέπει να καθοδηγείται από τις ακόλουθες αρχές:

α) Οι γεωργοί πρέπει να έχουν πρόσβαση στις ενισχύσεις της ΚΓΠ μόνον εφόσον τηρούν ένα σύνολο βασικών περιβαλλοντικών κανόνων:

- Οι κανόνες αυτοί πρέπει να καλύπτουν συνδυαστικά πτυχές που ρυθμίζονται από τα ισχύοντα πρότυπα ΚΓΠΚ και τις γενικότερες απαιτήσεις του οικολογικού προσανατολισμού (δύο σύνολα κανόνων που προορίζονται να βαίνουν πέραν των απαιτούμενων δυνάμει της περιβαλλοντικής νομοθεσίας). Με τον τρόπο αυτό θα απλουστευόταν το σύστημα των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ και θα αποφεύγονταν τεχνητές διακρίσεις που προκαλούν σύγχυση μεταξύ κατ' ουσίαν παρεμφερών μέσων.
- Οι κυρώσεις για μη συμμόρφωση με αυτούς τους συνδυασμένους κανόνες πρέπει να είναι τέτοιας κλίμακας ώστε να αποφέρουν το αναμενόμενο αποτρεπτικό αποτέλεσμα.
- Προκειμένου να αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση, πρέπει όλοι αυτοί οι βασικοί κανόνες να ενσωματωθούν πλήρως στη γραμμή βάσης που ισχύει για τα περιβαλλοντικά μέτρα κάθε προγραμματισμένης δράσης στον τομέα της γεωργίας.

β) Οι συγκεκριμένες, τοπικές ανάγκες που αφορούν το περιβάλλον και το κλίμα μπορούν να αντιμετωπιστούν καταλλήλως μέσω εντατικότερων προγραμματισμένων δράσεων στον τομέα της γεωργίας, οι οποίες θα βασίζονται στα εξής:

- στην επίτευξη των στόχων επιδόσεων και

- σε χρηματοδότηση ανάλογη προς τις εκτιμώμενες μέσες δαπάνες που πραγματοποιούνται και το διαφυγόν εισόδημα στο πλαίσιο δράσεων και πρακτικών που υπερβαίνουν τη γραμμική βάση που ισχύει για τα περιβαλλοντικά μέτρα.

γ) Όταν παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα διάφορων επιλογών στο πλαίσιο της υλοποίησης της ΚΓΠ, πρέπει να υποχρεούνται να αποδείξουν, προτού αρχίσουν να την υλοποιούν, ότι οι επιλογές που προέκριναν είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές ως προς την επίτευξη των στόχων πολιτικής.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2019.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil WYNN OWEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 15ης Νοεμβρίου 2017.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

Εξέλιξη της αναλογίας των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων

Κράτος μέλος	ετήσια αναλογία για το 2016			αναλογία αναφοράς για τα έτη 2015-2020			αναλογία αναφοράς για τα έτη 2007-2014		
	Συνολική δηλωθείσα γεωργική γη εκτάρια	συνολικές δηλωθείσες μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάρια	ετήσια αναλογία %	συνολική δηλωθείσα γεωργική γη εκτάρια	συνολικές δηλωθείσες μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάρια	αναλογία αναφοράς %	συνολική δηλωθείσα γεωργική γη εκτάρια	συνολικές δηλωθείσες μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάρια	αναλογία αναφοράς %
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
Σύνολο ΕΕ	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

¹ Τελευταία στοιχεία του 2015.

² Τα τελευταία στοιχεία για την Αγγλία είναι από το 2015.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ**Βασικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των ΠΕΜΧΕ το 2016**

Κράτος μέλος	Σύνολο ΠΕΜΧΕ		ΠΕΜΧΕ που έχουν οριστεί σε περιοχές Natura 2000			ΠΕΜΧΕ που έχουν οριστεί εκτός των περιοχών Natura 2000			Σύνολο μόνιμων χορτολιβαδικών	Μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις σε περιοχές Natura 2000		Μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις εκτός περιοχών Natura 2000	
	(ως ποσοστό του συνόλου των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων)		(ως ποσοστό του συνόλου των ΠΕΜΧΕ)		(ως ποσοστό των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων σε περιοχές Natura 2000)	(ως ποσοστό του συνόλου των ΠΕΜΧΕ)		(ως ποσοστό των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων εκτός των περιοχών Natura 2000)	(ως ποσοστό του συνόλου των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων)		(ως ποσοστό του συνόλου των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων)		
	εκτάρια		εκτάρια		εκτάρια	εκτάρια		εκτάρια	εκτάρια	εκτάρια	εκτάρια	εκτάρια	εκτάρια
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
Σύνολο ΕΕ*	8 085 285	16%	7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* Στον πίνακα δεν περιλαμβάνονται η Γαλλία και η Πορτογαλία, λόγω έλλειψης συγκεντρωτικών στοιχείων για τις δύο αυτές χώρες, ούτε η Μάλτα, καθώς δεν διαθέτει μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ**Βασικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των ΠΟΕ το 2016**

Κράτος μέλος	Αρόσημη γη με υποχρέωση ΠΟΕ	Απαιτούμενη ΠΟΕ: 5% της αρόσημης γης με υποχρέωση ΠΟΕ	Σύνολο των δηλωθεισών ΠΟΕ	δηλωθείσες ΠΟΕ που υπερβαίνουν το ελάχιστο απαιτούμενο	Παραγωγικές ΠΟΕ							Μη παραγωγικές ΠΟΕ								
					Σύνολο των παραγωγικών ΠΟΕ				εκ των οποίων			Σύνολο των μη παραγωγικών ΠΟΕ				εκ των οποίων				
					(ως ποσοστό του συνόλου των δηλωθεισών ΠΟΕ)				Καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο		Ενδιάμεσες καλλιέργειες		(ως ποσοστό του συνόλου των δηλωθεισών ΠΟΕ)				Γη υπό αγρανάπαιση		Χαρακτηριστικά τοπίου	
					εκτάρια	εκτάρια	εκτάρια	(%)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)	εκτάρια	(ως ποσοστό του συνόλου των)
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%				
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%				
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%				
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	δεν επελέγησαν		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%				
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%				
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	δεν επελέγησαν		9 954	25%	8 987	23%	968	2%				
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%				
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	δεν επελέγησαν		58 305	52%	58 152	52%	55	0%				
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	δεν επελέγησαν		1 009 038	67%	969 662	65%	δεν επελέγησαν					
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%				
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	δεν επελέγησαν		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%				
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	δεν επελέγησαν		6 140	67%	5 806	64%	224	2%				
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%				
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%				
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%				
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%				
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	δεν επελέγησαν		3	16%	3	16%	0	0%				
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	δεν επελέγησαν		875	1%				
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%				
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%				
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	δεν επελέγησαν		31 361	81%	29 578	76%	233	1%				
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	δεν επελέγησαν		2 524	1%				
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	δεν επελέγησαν					
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%				
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	δεν επελέγησαν		20 012	73%	20 011	73%	0	0%				
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%				
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%				
Σύνολο ΕΕ*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%				

* Στον εν λόγω πίνακα δεν περιλαμβάνεται η Γαλλία, λόγω έλλειψης συγκεντρωτικών στοιχείων.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΟΙΚΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ: ΕΝΑ ΠΟΛΥΠΛΟΚΟΤΕΡΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΧΩΡΙΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΜΕΧΡΙ ΤΩΡΑ»

ΣΥΝΟΨΗ

IV. Κατά την άποψη της Επιτροπής, ο οικολογικός προσανατολισμός έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ σε σχέση με την περίοδο πριν από την εισαγωγή του. Για παράδειγμα, η υποχρέωση καθορισμού μιας περιοχής οικολογικής εστίασης (ΠΟΕ) σε ένα ποσοστό της αρόσιμης γης είναι νέα. Η προστασία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ενισχύθηκε περιορίζοντας το περιθώριο μετατροπής αυτών των βοσκοτόπων.

Συνολικά, ο οικολογικός προσανατολισμός ισχύει για τις εκμεταλλεύσεις που αντιπροσωπεύουν μεγάλο μερίδιο της γεωργικής έκτασης (77 % το 2016). Επιπλέον, η Επιτροπή αναγνώρισε στις εκθέσεις της για τον οικολογικό προσανατολισμό ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της υλοποίησης και έχουν υιοθετηθεί ορισμένες ρυθμιστικές αλλαγές τόσο για την απλοποίηση της λειτουργίας του καθεστώτος όσο και για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών του επιδόσεων. Παραδείγματος χάρι, η απαγόρευση της χρήσης φυτοφαρμάκων στις ΠΟΕ θα εφαρμοστεί από το 2018, γεγονός που συνιστά σημαντική βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων του οικολογικού προσανατολισμού.

V. Ο οικολογικός προσανατολισμός αποτελεί ένα αποσυνδεδεμένο καθεστώς εισοδηματικής στήριξης το οποίο επιβραβεύει τους γεωργούς για την παροχή βασικών δημοσίων αγαθών. Από αυτή την άποψη, ο οικολογικός προσανατολισμός, που αποτελεί μια τυποποιημένη ενίσχυση, διαφέρει από τα πιο στοχευμένα και φιλόδοξα γεωργοπεριβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα που αντισταθμίζουν τις δαπάνες που πραγματοποιούνται και τα διαφυγόντα εισοδήματα σε σύγκριση με τις βασικές απαιτήσεις. Οι ενισχύσεις του οικολογικού προσανατολισμού, οι οποίες τυποποιούνται για λόγους απλούστερης διαχείρισης, δεν προορίζονται να αντικατοπτρίζουν ούτε τις δαπάνες που πραγματοποιούν οι γεωργοί ούτε την αξία των αναμενόμενων βασικών περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών. Το μερίδιο των σχετικών άμεσων ενισχύσεων (30 % συν τυχόν κυρώσεις έως το 7,5 % των άμεσων ενισχύσεων) δρα ως αποτελεσματικός αποτρεπτικός παράγοντας. Χάρη στο σημαντικό μερίδιο των άμεσων ενισχύσεων και στον υποχρεωτικό χαρακτήρα αυτής της ενίσχυσης, οι πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού εφαρμόζονται από το σύνολο σχεδόν των γεωργών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού, διασφαλίζοντας την ευρεία υιοθέτηση των πρακτικών.

VI. Η άποψη της Επιτροπής σχετικά με το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές που επιβάλλονται από τον οικολογικό προσανατολισμό στις πρακτικές των γεωργών, καθώς και τη διατήρηση των υφιστάμενων πρακτικών και περιοχών (π.χ. γαίες υπό αγρανάπαυση, προστασία των φυτοφρακτών, ζώνες ανάσχεσης κ.λπ.) που είναι επωφελείς για το περιβάλλον και το κλίμα. Είναι γεγονός ότι οι εξωτερικοί παράγοντες ενισχύουν ολοένα και περισσότερο την τρέχουσα τάση προς την εντατικοποίηση και την εξειδίκευση της παραγωγής. Η Επιτροπή κρίνει ότι εάν ληφθεί επίσης υπόψη η συγκεκριμένη επίδραση του οικολογικού προσανατολισμού, το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης που αναφέρεται από το ΕΕΣ θα περιοριστεί. Οι δυνατότητες του οικολογικού προσανατολισμού για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ έγκεινται επίσης στις εκτάσεις γης που καλύπτονται από υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού, όπου οι εν λόγω αλλαγές ή η διατήρηση των υφιστάμενων ωφέλιμων πρακτικών πρέπει να τηρούνται από τους γεωργούς.

VIII.

Πρώτο σημείο: Αν και η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1 επί της ουσίας, δεν είναι σε θέση σε αυτό το στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις σχετικά με νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020 και την ημερομηνία-στόχο για την υλοποίηση της σύστασης. Ωστόσο, έχουν ξεκινήσει ήδη οι εργασίες για την περαιτέρω ανάπτυξη της λογικής παρέμβασης των περιβαλλοντικών και κλιματικών μέσων της ΚΓΠ, συμπεριλαμβανομένου του οικολογικού προσανατολισμού.

Δεύτερο σημείο: Η Επιτροπή αποδέχεται την πρώτη πρόταση της σύστασης 2, ενώ εξετάζει ήδη και αξιολογεί την υλοποίηση της τρέχουσας ΚΓΠ ενόψει των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής για την ΚΓΠ μετά το 2020. Από αυτήν την άποψη, η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει δύο εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση του οικολογικού προσανατολισμού το 2016 και το 2017.

Αν και η Επιτροπή αποδέχεται το υπόλοιπο μέρος της σύστασης 2 επί της ουσίας, δεν είναι σε θέση σε αυτό το στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις σχετικά με νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020 και την ημερομηνία-στόχο για την υλοποίηση της σύστασης.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 16 στοιχεία α) και β) και στο πλαίσιο 2:

Ο στόχος του οικολογικού προσανατολισμού είναι η ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ. Τούτο αναμένεται να επιτευχθεί με τρεις απαιτήσεις που καλύπτουν τους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους της βιοποικιλότητας (κυρίως με ΠΟΕ), της παγίδευσης του διοξειδίου του άνθρακα (κυρίως με την προστασία μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων) και του εδάφους (κυρίως με την πρακτική της διαφοροποίησης των καλλιεργειών). Προφανώς, ο οικολογικός προσανατολισμός έχει ως στόχο αποκλειστικά να συνεισφέρει στη βελτίωση της κατάστασης όσον αφορά τις εν λόγω περιβαλλοντικές και κλιματικές προκλήσεις. Όσον αφορά την εκτίμηση του αποτελέσματος του οικολογικού προσανατολισμού σε σχέση με τον στόχο του, ένας σχετικός δείκτης είναι οι εκτάσεις γης που καλύπτονται από τουλάχιστον μία υποχρέωση οικολογικού προσανατολισμού, ενώ στόχος είναι η μεγιστοποίηση των εν λόγω εκτάσεων. Όπως υπογραμμίζει το ΕΕΣ, ο καθορισμός στόχων και η εκτίμηση της συγκεκριμένης συμβολής του οικολογικού προσανατολισμού είναι εκ της φύσεώς τους δυσχερείς για κάθε περιβαλλοντική και κλιματική πρόκληση, εξαιτίας πολλών και διάφορων εξωγενών και ενδογενών παραγόντων.

Πλαίσιο 2 – Βιοποικιλότητα και έδαφος: ασαφής η τρέχουσα κατάσταση, όπως και η επιδιωκόμενη κατάσταση

Έδαφος

Η ανακοίνωση της Επιτροπής για τη «Θεματική στρατηγική για την προστασία του εδάφους» παραμένει το πλέον διεξοδικό πλαίσιο της ΕΕ για τις διάφορες μορφές υποβάθμισης του εδάφους. Από το 2006 έχουν σημειωθεί πρόοδος μέσω των μη νομοθετικών πυλώνων, συμπεριλαμβανομένης της ενσωμάτωσης της αρχής για την προστασία του εδάφους στις πολιτικές της ΕΕ, ειδικότερα στην ΚΓΠ. Ελλείπει νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με το έδαφος (η πρόταση για οδηγία-πλαίσιο για το έδαφος (COM (2006)231) αποσύρθηκε μετά την πάροδο 8 ετών, εξαιτίας μιας μειοψηφίας αρνησικυρίας στο Συμβούλιο), εξακολουθούν να μην υφίστανται συγκεκριμένοι στόχοι για το έδαφος σε επίπεδο ΕΕ. Έχουν αναληφθεί αρκετές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ, όπως η σύσταση μιας ομάδας εμπειρογνομώνων της ΕΕ για την προστασία του εδάφους, προκειμένου να τηρηθούν οι δεσμεύσεις του 7ου Προγράμματος Δράσης της ΕΕ για το Περιβάλλον και να εξεταστεί το ενδεχόμενο μιας νέας πρωτοβουλίας για το έδαφος σε επίπεδο ΕΕ. Σύμφωνα με πρόσφατα

δημοσιευμένο κατάλογο των πολιτικών για το έδαφος σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών¹, τα μέτρα για την προστασία του εδάφους εξακολουθούν να είναι διασκορπισμένα σε πολλά μέσα πολιτικής.

19. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 16 στοιχεία α) και β) και στο πλαίσιο 2, καθώς και στην απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 20.

β) Οι επιπτώσεις αναμένεται να παρατηρηθούν επί σειρά ετών και προκύπτουν από τη συνδυαστική επίδραση πολλών παραγόντων, μεταξύ άλλων από τον αναμενόμενο αντίκτυπο των ΠΟΕ.

20. Ενώ ο ακριβής ποσοτικός προσδιορισμός των αναμενόμενων περιβαλλοντικών οφελών δεν συμπεριλήφθηκε στην εκτίμηση των επιπτώσεων, οι στόχοι της κάθε απαίτησης του οικολογικού προσανατολισμού καθορίστηκαν κατά την έγκριση από την Επιτροπή. Η περιοχή οικολογικής εστίασης προοριζόταν κυρίως για την ενίσχυση της βιοποικιλότητας, η προστασία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων αποσκοπούσε κυρίως στη διασφάλιση της παγίδευσης του διοξειδίου του άνθρακα και η διαφοροποίηση των καλλιεργειών (όπως και η αρχικά προβλεπόμενη πρακτική της αμειψισποράς) είχε ως στόχο τη διατήρηση της ποιότητας του εδάφους. Για ορισμένες πρακτικές, οι στόχοι υποστηρίχθηκαν από την υφιστάμενη επιστημονική βιβλιογραφία, ιδίως για τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών και τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις. Οι συζητήσεις που ακολούθησαν κινήθηκαν γύρω από το τι προοριζόταν να επιτύχει ο οικολογικός προσανατολισμός, ωστόσο όχι σε ποσοτικούς όρους.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 23 και 24:

Ο οικολογικός προσανατολισμός αποτελεί ένα αποσυνδεδεμένο καθεστώς εισοδηματικής στήριξης το οποίο επιβραβεύει τους γεωργούς για την παροχή δημοσίων αγαθών σε σχέση με το περιβάλλον και το κλίμα. Από αυτή την άποψη, ο οικολογικός προσανατολισμός, που αποτελεί μια τυποποιημένη ενίσχυση, διαφέρει από τα πιο στοχευμένα και φιλόδοξα γεωργοπεριβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα που αντισταθμίζουν τις δαπάνες που πραγματοποιούνται και τα διαφυγόντα εισοδήματα σε σύγκριση με τις βασικές απαιτήσεις. Οι ενισχύσεις του οικολογικού προσανατολισμού, οι οποίες τυποποιούνται για λόγους απλούστερης διαχείρισης, δεν προορίζονται να αντικατοπτρίζουν ούτε τις δαπάνες που πραγματοποιούν οι γεωργοί ούτε την αξία των αναμενόμενων βασικών περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών. Το μερίδιο των σχετικών άμεσων ενισχύσεων (30 % συν τυχόν κυρώσεις έως το 7,5 % των άμεσων ενισχύσεων) δρα ως αποτελεσματικός αποτρεπτικός παράγοντας. Χάρη στο σημαντικό μερίδιο των άμεσων ενισχύσεων και στον υποχρεωτικό χαρακτήρα των εν λόγω ενισχύσεων, οι πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού εφαρμόζονται από το σύνολο σχεδόν των γεωργών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού, διασφαλίζοντας την ευρεία υιοθέτηση των πρακτικών.

25. Δεδομένου ότι ο οικολογικός προσανατολισμός συνεισφέρει, μαζί με άλλα μέσα πολιτικής, στην επίτευξη ορισμένων γενικών περιβαλλοντικών στόχων, όπως η βελτίωση της οργανικής ύλης του εδάφους, η προστασία των τοπίων ή η ποιότητα των υδάτων, θα ήταν πολύ δύσκολο να απομονωθεί η συγκεκριμένη οικονομική αξία των αναμενόμενων περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών που αποφέρει ο οικολογικός προσανατολισμός για τους συγκεκριμένους γενικούς στόχους.

ε) Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 16.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 29 έως 31:

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

Όσον αφορά τις αλλαγές των πρακτικών, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο αριθμός των επηρεαζόμενων γεωργικών εκμεταλλεύσεων αποτελεί τον καλύτερο δείκτη των επιπτώσεων της εισαγωγής του οικολογικού προσανατολισμού. Από αυτήν την άποψη, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο οικολογικός προσανατολισμός συνεπαγόταν αλλαγές για το 13 % των εκμεταλλεύσεων όσον αφορά τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών και για το 37 % των εκμεταλλεύσεων όσον αφορά τις ΠΟΕ². Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των συγκεκριμένων αλλαγών από άποψη περιοχών είναι δύσκολο να εκτιμηθούν, δεδομένου ότι αναμένονται ευεργετικά αποτελέσματα όχι μόνο για το συγκεκριμένο τμήμα γης όπου εφαρμόστηκαν οι αλλαγές, αλλά για μια ευρύτερη περιοχή. Οι εν λόγω επιπτώσεις εξαρτώνται από τις ωφέλιμες πρακτικές που έχουν αναληφθεί.

Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 34.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 32 και 33:

Η Επιτροπή κρίνει ότι το ποσοστό των περιοχών που υπόκεινται τουλάχιστον σε μία υποχρέωση περιβαλλοντικού προσανατολισμού αποτελεί μια σχετική ένδειξη των δυνατοτήτων του οικολογικού προσανατολισμού για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ. Αντικατοπτρίζει στην πραγματικότητα τις περιοχές για τις οποίες ισχύουν όλες οι απαιτήσεις οικολογικού προσανατολισμού, συμπληρωματικά και συνδυαστικά με άλλα μέτρα, όπως ΚΓΠΚ και AECM. Ο τελικός περιβαλλοντικός και κλιματικός αντίκτυπος του οικολογικού προσανατολισμού εξαρτάται επίσης από τις φιλοδοξίες των απαιτήσεων που ισχύουν για τις συγκεκριμένες περιοχές (όπως η αύξηση των περιοχών οικολογικής εστίασης από 5 % σε 7 %), αλλά η ποσοτική πτυχή, δηλαδή η σχετική περιοχή, είναι καίριας σημασίας για το τελικό αποτέλεσμα. Το 2016, οι εκμεταλλεύσεις που υπόκειντο σε μία ή περισσότερες υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού κάλυπταν το 77 % της συνολικής γεωργικής έκτασης. Άλλοι δείκτες για πιο συγκεκριμένες υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού χρησιμοποιούνται επίσης για την παρακολούθηση του οικολογικού προσανατολισμού, παραδείγματος χάρι το ποσοστό των εκτάσεων ΠΟΕ σε αρόσιμη γη (βάσει των εκτάσεων ΠΟΕ που δηλώνουν οι γεωργοί). Οι συγκεκριμένοι δείκτες αναλύονται λεπτομερώς σε όλες τις διαθέσιμες εκθέσεις για τον οικολογικό προσανατολισμό, δηλαδή στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής του 2016 και στην έκθεση του 2017 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τις περιοχές οικολογικής εστίασης.

Επιπλέον, οι υποχρεώσεις του οικολογικού προσανατολισμού δεν έχουν υποχρεωτικά ως στόχο την αλλαγή των γεωργικών πρακτικών (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 34).

34. Η άποψη της Επιτροπής σχετικά με το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές που επιβάλλονται από τον οικολογικό προσανατολισμό στις πρακτικές των γεωργών, καθώς και τη διατήρηση των υφιστάμενων πρακτικών και περιοχών ιδίως στις περιπτώσεις όπου οι εξωτερικοί παράγοντες ολοένα και περισσότερο ενισχύουν την τρέχουσα τάση προς την εντατικοποίηση της παραγωγής (π.χ. μείωση μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων και των γαιών υπό αγρανάπαυση). Για παράδειγμα, για λόγους απλοποίησης, η απαίτηση για τις ΠΟΕ δεν συνεπάγεται απαραίτητα τη δημιουργία νέων χαρακτηριστικών ή οικολογικών περιοχών σε κάθε εκμετάλλευση όπου υφίστανται ήδη στο απαιτούμενο επίπεδο. Ωστόσο, ο οικολογικός προσανατολισμός προστατεύει και προωθεί αυτά τα χαρακτηριστικά και τις περιοχές, αποφεύγοντας συνεπώς την καταστροφή τους λόγω της εντατικοποίησης. Εάν συνυπολογιζόταν αυτός ο παράγοντας, το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης που αναφέρεται από το ΕΕΣ θα ήταν πιο περιορισμένο.

39. Οι βιοκαλλιεργητές που θεωρούνται ως «εξ ορισμού πράσινοι» προσφέρουν δημόσια αγαθά, πέραν των δημόσιων αγαθών που παρέχονται από τον οικολογικό προσανατολισμό. Οι

² Βλέπε διάγραμμα 5.

μικροκαλλιεργητές απαλλάσσονται από τις υποχρεώσεις του οικολογικού προσανατολισμού λόγω της ανάγκης απλοποίησης και της σχέσης κόστους-οφέλους. Ωστόσο, η περιοχή την οποία αφορά το καθεστώς των κατόχων μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων είναι περιορισμένη (7 % της περιοχής όπου εφαρμόζονται άμεσες ενισχύσεις).

45. Η προστασία των περιβαλλοντικά ευαίσθητων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων (ΠΕΜΧΕ) αποτελεί κατά κύριο λόγο στόχο του Natura 2000, το οποίο περιλαμβάνει τις πλέον πολύτιμες περιοχές από άποψη βιοποικιλότητας.

46. Παρά το γεγονός ότι ο γενικός στόχος της προστασίας των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων είναι η διατήρηση των αποθεμάτων άνθρακα, ο στόχος της προστασίας της συγκεκριμένης κατηγορίας περιβαλλοντικά ευαίσθητων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων (ΠΕΜΧΕ) είναι η διατήρηση της βιοποικιλότητας και η συμβολή στην καλή κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων που αποτελούν λειμώνες του Παραρτήματος Ι της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, των ειδών του Παραρτήματος ΙΙ που εξαρτώνται από τη διαχείριση των χορτολιβαδικών εκτάσεων και των ειδών πτηνών που προστατεύονται από την οδηγία 2009/147/ΕΚ στις ειδικές ζώνες προστασίας που περιέχουν χορτολιβαδικές εκτάσεις. Υπάρχει πράγματι στενή σύνδεση με ορισμένους κανόνες βάσει των οδηγιών περί πτηνών και οικοτόπων. Συνεπώς, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, η καλύτερη στόχευση θα πρέπει να αφορά την βιοποικιλότητα σε πρώτη φάση.

48. Οι καλλιέργειες που δεσμεύουν το άζωτο και οι ενδιάμεσες καλλιέργειες αποτελούν πράγματι σημαντικές ΠΟΕ, αλλά η γη υπό αγρανάπαυση, η οποία είναι μη παραγωγική περιοχή, αποτελεί τον δεύτερο πιο σημαντικό τύπο ΠΟΕ, καθώς αποτελούσε το 38 % των ΠΟΕ το 2015. Δεδομένου ότι οι εκτάσεις υπό αγρανάπαυση είναι επωφελείς για το περιβάλλον και το κλίμα όταν καθορίζονται οι κατάλληλες απαιτήσεις διαχείρισης, η σημασία αυτού του τύπου ΠΟΕ ενδέχεται να αυξήσει την προστιθέμενη αξία των ΠΟΕ.

50. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η τελευταία τροποποίηση της κατ' εξουσιοδότηση πράξης³ που αποσαφηνίζει τις πρακτικές διαχείρισης όπως την απαγόρευση των φυτοφαρμάκων σε παραγωγικές ΠΟΕ ή τον καλύτερο καθορισμό της ελάχιστης περιόδου για τη φυτική κάλυψη αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη βελτίωση της κατάστασης της βιοποικιλότητας των συγκεκριμένων περιοχών. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω αλλαγές στις σχετικές περιοχές θα πρέπει να βελτιώσουν σημαντικά τις απαιτήσεις διαχείρισης για τις ΠΟΕ.

54. Η Επιτροπή εποπτεύει ενεργά την υλοποίηση του οικολογικού προσανατολισμού από τα κράτη μέλη και παρακολουθεί την εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ. Ωστόσο, υπάρχουν περιορισμοί στις ικανότητες αξιολόγησης της Επιτροπής, η οποία δεν είναι σε θέση να επαληθεύσει λεπτομερώς κατά πόσον οι συγκεκριμένες επιλογές αφορούν το περιβάλλον σε συγκεκριμένες εθνικές ή τοπικές καταστάσεις.

57. Η συνέχιση αποτελεί ένα από τα σημαντικά χαρακτηριστικά των γεωργοπεριβαλλοντικών-κλιματικών ενισχύσεων. Η εφαρμογή κατάλληλων και αποτελεσματικών καθεστώτων για περισσότερο από μία περίοδο προγραμματισμού ενισχύει την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Παρόλο που μπορεί να αναμένεται ότι η εισαγωγή του οικολογικού προσανατολισμού μπορεί να αυξήσει τις περιβαλλοντικές φιλοδοξίες των γεωργοπεριβαλλοντικών-κλιματικών μέτρων, αυτό δεν είναι απαραίτητο να συμβεί σε κάθε περίπτωση. Αρχικά, ο οικολογικός προσανατολισμός δεν αποτελεί μέρος των βασικών απαιτήσεων για τα γεωργοπεριβαλλοντικά-κλιματικά μέτρα. Τα εν

³ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2017/1155 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2017, για την τροποποίηση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 639/2014 (ΕΕ L 167 της 30.6.2017, σ. 1–15).

λόγω μέτρα θα πρέπει να αποφεύγουν την καταβολή ενισχύσεων για δράσεις που αλληλεπικαλύπτονται με τον οικολογικό προσανατολισμό (κάτι που απαιτεί εκ των πραγμάτων την αύξηση του βαθμού φιλοδοξίας, με σκοπό την πρόταση αυξημένης πρωμοδότησης), ωστόσο οι συγκεκριμένες μη αμειβόμενες ενέργειες μπορούν να εξακολουθήσουν να αποτελούν μέρος του μέτρου. Δεύτερον, ιδίως όσον αφορά τις δεσμεύσεις σε σχέση με τη διαφοροποίηση των καλλιεργειών, ο αντίκτυπος του οικολογικού προσανατολισμού μπορεί να εντοπιστεί πιο εύκολα, καθώς, προκειμένου να διατηρηθεί η στήριξη, η εν λόγω διαφοροποίηση θα πρέπει να είναι πιο φιλόδοξη σε σχέση με τις απαιτήσεις για τον οικολογικό προσανατολισμό.

58. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο κίνδυνος αλληλεπικάλυψης μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και της πολλαπλής συμμόρφωσης, καθώς και μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και των περιβαλλοντικών μέτρων στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης αντιμετωπίζεται κατάλληλα από ρυθμιστικούς κανόνες. Στην τελευταία περίπτωση, οι αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των δεσμεύσεων για τον οικολογικό προσανατολισμό και των γεωργοπεριβαλλοντικών-κλιματικών δεσμεύσεων δεν αποκλείονται από το νομικό πλαίσιο, εφόσον η στήριξη για την ίδια πρακτική παρέχεται μόνο μία φορά, επομένως αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 59 και 60:

Ο κίνδυνος αλληλεπικάλυψης μεταξύ του οικολογικού προσανατολισμού και της πολλαπλής συμμόρφωσης που αναφέρεται από το ΕΕΣ αντιμετωπίζεται από ρυθμιστικούς κανόνες. Τα χαρακτηριστικά ή οι πρακτικές που απαιτούνται στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης σε διαφορετικά κράτη μέλη συνιστούν εναλλακτικά τη γραμμή βάσης των πρακτικών του οικολογικού προσανατολισμού που καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ. Παραδείγματος χάρη, ενδέχεται να απαιτούνται ενδιάμεσες καλλιέργειες με ένα είδος, στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης, αλλά μπορούν να θεωρηθούν ΠΟΕ μόνο εάν προστεθεί ένα δεύτερο είδος σε μείγμα για τη συγκεκριμένη ενδιάμεση καλλιέργεια. Επομένως, αμφότερα τα μέσα συνεργάζονται, με την πολλαπλή συμμόρφωση να αποτελεί τον κανόνα, ενώ οι ΠΟΕ προωθούν τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

66. Η εξέταση του οικολογικού προσανατολισμού αποτέλεσε μέρος της απλοποίησης της ΚΓΠ στο πλαίσιο της άσκησης REFIT από την Επιτροπή για το 2016. Τούτο ανταποκρινόταν στη δέσμευση που ανέλαβε η Επιτροπή στη δήλωσή της 2ας Απριλίου 2014 να εξετάσει μετά την πάροδο ενός έτους εμπειρίας, τον διοικητικό φόρτο, τον αντίκτυπο στη διαμόρφωση ίσων όρων ανταγωνισμού και τον αντίκτυπο στο παραγωγικό δυναμικό σε επίπεδο ΕΕ. Ένα έγγραφο εργασίας της Επιτροπής δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2016⁴.

Με βάση την εξέταση, οι υπηρεσίες της ΓΔ AGRI ανέπτυξαν ένα σύνολο συγκεκριμένων προτάσεων απλοποίησης. Αποτελούν μια ισορροπημένη δέσμη που επιτρέπει την περαιτέρω βελτίωση των υφιστάμενων κανόνων, ιδίως για τις ΠΟΕ, για τη διευκόλυνση της κατανόησης και της εφαρμογής τους τόσο από τους γεωργούς όσο και από τις διοικήσεις.

Προς τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή κατέθεσε μια κατ' εξουσιοδότηση πράξη (για την τροποποίηση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 639/2014). Το εν λόγω κείμενο εγκρίθηκε και από τους δύο συννομοθέτες και δημοσιεύτηκε στις 30 Ιουνίου 2017⁵.

⁴ SWD(2016) 218 final της 22.6.2016.

⁵ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2017/1155 της Επιτροπής.

Δεκατρία μέτρα θα προσαρμόσουν τις συνθήκες διαχείρισης και θα δώσουν κίνητρα στους γεωργούς να δηλώσουν χαρακτηριστικά τοπίου και ζώνες ανάσχεσης. Παραδείγματος χάριν:

- Ορισμένες κατηγορίες έχουν συγχωνευθεί και οι συναφείς απαιτήσεις έχουν απλοποιηθεί στις περιπτώσεις όπου συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τοπίου και ζώνες των ΠΟΕ παρουσιάζουν ομοιότητες μεταξύ τους. Με αυτόν τον τρόπο θα αποφευχθούν η σύγχυση και οι πηγές σφάλματος.
- Προβλέπεται ορισμένος βαθμός ευελιξίας στις καθορισμένες μέγιστες διατάσεις και στη θέση των χαρακτηριστικών τοπίου, κάτι που θα επιτρέψει ειδικότερα τη μεγαλύτερη κάλυψη των τύπων ΠΟΕ, όπως φυτοφράκτες και παρυφές αγρών.
- Ορισμένες προϋποθέσεις καταργήθηκαν στις περιπτώσεις που είναι δύσκολο να δικαιολογηθούν από άποψη περιβαλλοντικών οφελών, όπως είναι οι υποχρεώσεις για χρήση καλλιεργειών που δεσμεύουν το άζωτο ως αμιγών καλλιεργειών.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι στόχος ορισμένων τροποποιήσεων είναι η βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της πολιτικής και η ενίσχυση της συνολικής αξιοπιστίας του οικολογικού προσανατολισμού των άμεσων ενισχύσεων του 2013.

Τούτο περιλαμβάνει μια ελάχιστη διάρκεια για ορισμένα στοιχεία όπως οι ενδιάμεσες καλλιέργειες και η αγρανάπαυση, καθώς και μια γενική απαγόρευση της χρήσης φυτοπροστατευτικών προϊόντων σε καλλιεργούμενες εκτάσεις που χαρακτηρίζονται ως ΠΟΕ. Η απαγόρευση αντικατοπτρίζει τον στόχο της ενίσχυσης: η χρήση φυτοφαρμάκων δεν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τη διατήρηση και την ενίσχυση της βιοποικιλότητας σε ποσοστό που αντιστοιχεί στο 5 % της αρόσιμης γης.

67. Για την υποστήριξη της υλοποίησης του οικολογικού προσανατολισμού από τα κράτη μέλη, από το 2015 θεσπίστηκαν διάφορα μέτρα απλοποίησης στο πλαίσιο των κανονισμών ή των κατευθυντήριων οδηγιών. Όσον αφορά τον τομέα των ΠΟΕ οι κύριες αλλαγές αφορούσαν:

- την απλοποίηση των κριτηρίων μεγέθους για ορισμένα στοιχεία και τη δυνατότητα χρήσης της περιοχής (π.χ. ζώνες ανάσχεσης, παρυφές αγρών)·
- το γεγονός ότι ο τύπος και η τοποθεσία μπορούν να τροποποιηθούν από τον γεωργό σε ορισμένο βαθμό μετά την αίτηση ενίσχυσης·
- το ενδεχόμενο να μην χρειαστεί να χαρτογραφηθούν όλες οι δυνητικές μόνιμες ΠΟΕ στο επίπεδο ΠΟΕ·
- την ευελιξία για τη διάκριση μεταξύ των φυτοφρακτών ή των δενδρόφυτων ζωνών και των δενδροστοιχιών, καθώς και τη συγχώνευση των τύπων ΠΟΕ·
- την αποσαφήνιση των ορισμών (κενά όσον αφορά τους φυτοφράκτες ή τις δενδρόφυτες ζώνες)·
- την αποδοχή παρακείμενων στοιχείων τοπίου που βρίσκονται γύρω από αγροτεμάχια.

Πλαίσιο 5 – Ο μεγάλος φόρτος που συνεπάγεται η εισαγωγή του επιπέδου ΠΟΕ

Το 2015, το πρώτο έτος υλοποίησης του οικολογικού προσανατολισμού, η Επιτροπή τροποποίησε τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το επίπεδο ΠΟΕ, προκειμένου να αποσαφηνίσει ότι όλες οι ΠΟΕ που έχουν δηλωθεί από τους γεωργούς και είναι σταθερές από απόψεως χρόνου θα πρέπει να χαρτογραφηθούν στο επίπεδο ΠΟΕ και όχι απαραίτητα σε όλες τις δυνητικές ΠΟΕ.

69. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 54.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

73. Κατά την άποψη της Επιτροπής, ο οικολογικός προσανατολισμός έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιδόσεις της ΚΓΠ σε σχέση με την περίοδο πριν από

την εισαγωγή του. Για παράδειγμα, η υποχρέωση καθορισμού μιας περιοχής οικολογικής εστίασης (ΠΟΕ) σε ένα ποσοστό της αρόσιμης γης είναι νέα. Η προστασία των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ενισχύθηκε περιορίζοντας το περιθώριο μετατροπής αυτών των βοσκοτόπων. Συνολικά, ο οικολογικός προσανατολισμός ισχύει για τις εκμεταλλεύσεις που αντιπροσωπεύουν μεγάλο μερίδιο της γεωργικής έκτασης (77 % το 2016). Επιπλέον, η Επιτροπή αναγνώρισε στις εκθέσεις της για τον οικολογικό προσανατολισμό ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της υλοποίησης και έχουν υιοθετηθεί ορισμένες ρυθμιστικές αλλαγές τόσο για την απλοποίηση της λειτουργίας του καθεστώτος όσο και για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών του επιδόσεων. Παραδείγματος χάρη, η απαγόρευση της χρήσης φυτοφαρμάκων στις ΠΟΕ θα εφαρμοστεί από το 2018, γεγονός που συνιστά σημαντική βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων του οικολογικού προσανατολισμού.

77. Ο οικολογικός προσανατολισμός αποτελεί ένα αποσυνδεδεμένο καθεστώς εισοδηματικής στήριξης το οποίο επιβραβεύει τους γεωργούς για την παροχή δημοσίων αγαθών σε σχέση με το περιβάλλον και το κλίμα. Από αυτή την άποψη, ο οικολογικός προσανατολισμός, που αποτελεί μια τυποποιημένη ενίσχυση, διαφέρει από τα πιο στοχευμένα και φιλόδοξα γεωργοπεριβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα που αντισταθμίζουν τις δαπάνες που πραγματοποιούνται και τα διαφυγόντα εισοδήματα σε σύγκριση με τις βασικές απαιτήσεις. Οι ενισχύσεις του οικολογικού προσανατολισμού, οι οποίες τυποποιούνται για λόγους απλούστερης διαχείρισης, δεν προορίζονται να αντικατοπτρίζουν ούτε τις δαπάνες που πραγματοποιούν οι γεωργοί ούτε την αξία των αναμενόμενων βασικών περιβαλλοντικών και κλιματικών οφελών. Το μερίδιο των σχετικών άμεσων ενισχύσεων (30 % συν τυχόν κυρώσεις έως το 7,5 % των άμεσων ενισχύσεων) δρα ως αποτελεσματικός αποτρεπτικός παράγοντας. Χάρη στο σημαντικό μερίδιο των άμεσων ενισχύσεων και στον υποχρεωτικό χαρακτήρα αυτής της ενίσχυσης, οι πρακτικές οικολογικού προσανατολισμού εφαρμόζονται από το σύνολο σχεδόν των γεωργών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού, διασφαλίζοντας την ευρεία υιοθέτηση των πρακτικών.

78. Η άποψη της Επιτροπής σχετικά με το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές που επιβάλλονται από τον οικολογικό προσανατολισμό στις πρακτικές των αγροτών, καθώς και τη διατήρηση των υφιστάμενων πρακτικών και περιοχών (π.χ. γαίες υπό αγρανάπαυση, προστασία των φυτοφρακτών, ζώνες ανάσχεσης κ.λπ.) που είναι επωφελείς για το περιβάλλον και το κλίμα. Είναι γεγονός ότι οι εξωτερικοί παράγοντες ενισχύουν ολοένα και περισσότερο την τρέχουσα τάση προς την εντατικοποίηση και την εξειδίκευση της παραγωγής. Η Επιτροπή κρίνει ότι εάν ληφθεί επίσης υπόψη η συγκεκριμένη επίδραση του οικολογικού προσανατολισμού, το φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης που αναφέρεται από το ΕΕΣ θα περιοριστεί. Οι δυνατότητες του οικολογικού προσανατολισμού για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ΚΓΠ έγκεινται επίσης στις εκτάσεις γης που καλύπτονται από υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού, όπου οι εν λόγω αλλαγές ή η διατήρηση των υφιστάμενων ωφέλιμων πρακτικών πρέπει να τηρούνται από τους γεωργούς.

79. Ο σχεδιασμός των μέτρων οικολογικού προσανατολισμού στη νομοθεσία της ΕΕ συνιστά συμβιβασμό μεταξύ των αναμενόμενων περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων και των περιορισμών που επιβάλλονται στους γεωργούς και στις εθνικές διοικήσεις. Από αυτήν την άποψη, προτιμήθηκε η πρακτική της διαφοροποίησης των καλλιεργειών έναντι της πρακτικής της αμειψισποράς, λόγω των περιορισμών διαχείρισης, ο σχεδιασμός των ΠΕΜΧΕ δημιουργεί σύνδεση με ορισμένες απαιτήσεις του Natura 2000 με στόχο για τη βιοποικιλότητα, και τα είδη ΠΟΕ περιλαμβάνουν παραγωγικά στοιχεία, προκειμένου να αποφευχθούν οι υπερβολικά αυστηρές συνέπειες στο δυναμικό παραγωγής. Μετά το πρώτο έτος υλοποίησης του οικολογικού προσανατολισμού, η Επιτροπή, βασιζόμενη στην αποκτηθείσα πείρα, έχει δρομολογήσει τις απαραίτητες αλλαγές για την απλοποίηση και τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων του οικολογικού

προσανατολισμού. Τούτο περιλαμβάνει κυρίως την απαγόρευση χρήσης φυτοφαρμάκων σε παραγωγικά είδη ΠΟΕ.

80. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 54.

Σύσταση 1

Αν και η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1 επί της ουσίας, δεν είναι σε θέση σε αυτό το στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις σχετικά με νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020 και την ημερομηνία-στόχο για την υλοποίηση της σύστασης. Ωστόσο, έχουν ξεκινήσει ήδη οι εργασίες για την περαιτέρω ανάπτυξη της λογικής παρέμβασης των περιβαλλοντικών και κλιματικών μέσων της ΚΓΠ, συμπεριλαμβανομένου του οικολογικού προσανατολισμού.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται την πρώτη πρόταση της σύστασης 2, ενώ εξετάζει ήδη και αξιολογεί την υλοποίηση της τρέχουσας ΚΓΠ ενόψει των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής για την ΚΓΠ μετά το 2020. Από αυτήν την άποψη, η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει δύο εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση του οικολογικού προσανατολισμού το 2016⁶ και το 2017⁷.

Αν και η Επιτροπή αποδέχεται το υπόλοιπο μέρος της σύστασης 2 επί της ουσίας, δεν είναι σε θέση σε αυτό το στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις σχετικά με νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020 και την ημερομηνία-στόχο για την υλοποίηση της σύστασης.

⁶ Commission Staff Working Document on the review of greening after one year (Εγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την επανεξέταση του οικολογικού προσανατολισμού έπειτα από ένα έτος εφαρμογής) (SWD 218 final της 22/6/2016).

⁷ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της περιοχής οικολογικής εστίασης στο πλαίσιο του καθεστώτος πράσινων αμέσων ενισχύσεων (SWD(2017) 121 final της 29/3/2017).

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	5.10.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	28.9.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	15.11.2017
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	29.11.2017

Η γεωργία, ιδίως μάλιστα η εντατική γεωργία, επιδρά αρνητικά στο περιβάλλον και το κλίμα. Ο οικολογικός προσανατολισμός, μια άμεση ενίσχυση προς τους γεωργούς εν είδει ανταμοιβής όταν αυτοί εφαρμόζουν γεωργικές πρακτικές επωφελείς για την ποιότητα του εδάφους, την παγίδευση του διοξειδίου του άνθρακα και τη βιοποικιλότητα, τέθηκε σε εφαρμογή το 2015. Αποτελεί μέσο για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων της κοινής γεωργικής πολιτικής της ΕΕ. Διαπιστώσαμε ότι, όπως εφαρμόζεται επί του παρόντος, ο οικολογικός προσανατολισμός δεν είναι πιθανό να επιτύχει τον στόχο του, ιδίως λόγω του χαμηλού επιπέδου των απαιτήσεων, οι οποίες αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό τη συνήθη γεωργική πρακτική. Εκτιμούμε ότι ο οικολογικός προσανατολισμός οδήγησε σε μεταβολές της γεωργικής πρακτικής σε ποσοστό μόλις 5 % επί του συνόλου της γεωργικής γης της ΕΕ. Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων για τον σχεδιασμό αποτελεσματικότερων περιβαλλοντικών μέσων για την κοινή γεωργική πολιτική μετά το 2020.

40
1977-2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

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

Τηλ. +352 4398-1

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

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2017

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.