



Πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: I — Η κοινή οργάνωση των αγορών (ΚΟΑ) γεωργικών προϊόντων

Η ΚΟΑ περιλαμβάνει τα μέτρα της αγοράς που προβλέπονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις είχαν ως αποτέλεσμα, το 2007, να συγχωνευτούν 21 ΚΟΑ σε μία ενιαία ΚΟΑ για όλα τα γεωργικά προϊόντα. Παράλληλα, οι αναθεωρήσεις της ΚΓΠ σταδιακά έστρεψαν την ΚΓΠ περισσότερο προς τις αγορές και αποδυνάμωσαν τον ρόλο των μέσων παρέμβασης· αυτά τα τελευταία θεωρούνται πλέον «δίχτυα ασφαλείας» και δεν ενεργοποιούνται παρά μόνο σε περίπτωση κρίσης.

Νομική βάση

Άρθρα 38 έως 44 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), [κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 1308/2013](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, [κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 1370/2013](#) του Συμβουλίου και [οδηγία \(ΕΕ\) 2019/633](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Εισαγωγή: από 21 ΚΟΑ σε μία ενιαία ΚΟΑ

Οι ΚΟΑ συνιστούν θεμελιώδες στοιχείο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) από τη δημιουργία της· αυτές παρείχαν το πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκαν τα καθεστώτα στήριξης των αγορών στους διάφορους γεωργικούς τομείς.

Σύμφωνα με το άρθρο 40 ΣΛΕΕ, η δημιουργία μιας ΚΟΑ αποσκοπεί στην επίτευξη των στόχων της ΚΓΠ, και συγκεκριμένα στη σταθεροποίηση των αγορών, στην εξασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τον γεωργικό πληθυσμό και στην αύξηση της παραγωγικότητας του γεωργικού τομέα. Η ΚΟΑ καλύπτει τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα I της ΣΛΕΕ και περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα μηχανισμών για την εποπτεία της παραγωγής και του εμπορίου των προϊόντων αυτών εντός της Ένωσης. Οι μηχανισμοί αυτοί προσφέρουν διαφόρων βαθμών εγγυήσεις, αναλόγως των ιδιοτήτων των συγκεκριμένων προϊόντων. Τα μέτρα αγοράς της ΚΟΑ αποτελούν τμήμα του πρώτου πυλώνα της ΚΓΠ.

Μέχρι να τεθεί σε ισχύ η ενιαία ΚΟΑ το 2007 [[κανονισμός \(ΕΚ\) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου](#)], υπήρχαν 21 χωριστές ΚΟΑ που διέπονταν από δικούς τους βασικούς κανονισμούς, ενώ η κάθε μία κάλυπτε συγκεκριμένα προϊόντα. Αρχικά, οι ΚΟΑ στηρίζονταν κυρίως σε εγγυημένες τιμές που προοδευτικά μειώθηκαν μέσω μιας αντιστάθμισης, η οποία ήταν στην αρχή πλήρης και στη συνέχεια μερική και είχε τη μορφή άμεσων ενισχύσεων. Επιπλέον, μετά τη μεταρρύθμιση του 2003 (βλ. δελτίο



3.2.3), οι περισσότερες άμεσες ενισχύσεις, που αποτελούσαν τμήμα των διαφόρων ΚΟΑ, αποσυνδέθηκαν σταδιακά από την παραγωγή (με τη θέσπιση του καθεστώτος ενιαίας πληρωμής) και, από τους κανονισμούς των ΚΟΑ, μεταφέρθηκαν πρώτα στον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 1782/2003](#) και στη συνέχεια, μετά την καθιέρωση του «διαγνωστικού ελέγχου», στον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 73/2009](#).

Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν με αυτόν τον τρόπο τα μέσα παρέμβασης σε «δίκτυα ασφαλείας», τα οποία δεν ενεργοποιούνται παρά μόνο σε περιπτώσεις κρίσεων που συνδέονται με σημαντικές διαταράξεις των αγορών. Σε ό,τι αφορά τη στήριξη των τιμών, μόνον οι τιμές παρέμβασης έχουν διατηρηθεί (εγγυημένες τιμές, κάτω από τις οποίες παρεμβαίνει οργανισμός ορισθείς από τα κράτη μέλη και αγοράζει τις παραχθείσες ποσότητες για να τις αποθηκεύσει). Οι παρεμβάσεις έχουν μειωθεί σημαντικά (βλ. παρακάτω την παράγραφο σχετικά με τη χρηματοδότηση της ΚΟΑ).

Η νέα ΚΟΑ μετά το 2013

Οι κανόνες σχετικά με την ΚΟΑ είναι ιδιαίτερα περίπλοκοι: ο βασικός κανονισμός περιέχει 232 άρθρα, στα οποία πρέπει να προστεθούν οι πολυάριθμοι κανόνες που προκύπτουν από τις κατ' εξουσιοδότηση και τις εκτελεστικές πράξεις.

Περιλαμβάνει ένα εσωτερικό σκέλος, που αφορά τις παρεμβάσεις στην αγορά και τους κανόνες για την εμπορία και για τις οργανώσεις παραγωγών, και ένα εξωτερικό σκέλος που αφορά τις συναλλαγές με τις τρίτες χώρες (πιστοποιητικά εισαγωγής και εξαγωγής, εισαγωγικοί δασμοί, διαχείριση των δασμολογικών ποσοστώσεων, επιστροφές κατά την εξαγωγή, κ.λπ.). Η ΚΟΑ άπτεται επίσης των κανόνων ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις και τις κρατικές ενισχύσεις. Προβλέπει επίσης γενικές διατάξεις σχετικά με έκτακτα μέτρα (συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την πρόληψη των διαταράξεων της αγοράς που προκαλούνται από τις διακυμάνσεις των τιμών ή από άλλα γεγονότα, για τη στήριξη της αγοράς σε σχέση με επιζωοτίες και με φαινόμενα απώλειας της εμπιστοσύνης των καταναλωτών λόγω ύπαρξης κινδύνων για τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων ή των φυτών, καθώς και μέτρων για την εναρμόνιση των πρακτικών κατά τις περιόδους σοβαρών αναταράξεων στις αγορές) και σχετικά με το νέο αποθεματικό για κρίσεις στον γεωργικό τομέα.

Το εν λόγω αποθεματικό είναι ένα νέο μέσο που προορίζεται για τη στήριξη του γεωργικού τομέα σε περίπτωση κρίσεων που πλήττουν την παραγωγή και/ή τη διανομή. Το αποθεματικό δημιουργείται κάθε χρόνο από τις μειώσεις στις άμεσες πληρωμές στο πλαίσιο του μηχανισμού δημοσιονομικής πειθαρχίας [[κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 1306/2013](#)]. Η δημοσιονομική πειθαρχία εφαρμόζεται μόνο στις άμεσες πληρωμές που υπερβαίνουν τα 2 000 EUR. Οποιαδήποτε κονδύλια του αποθεματικού δεν χρησιμοποιηθούν σε ένα δεδομένο έτος καταβάλλονται στους γεωργούς. Για την περίοδο 2014-2020, το αποθεματικό κατανεμήθηκε σε επτά ίσες ετήσιες δόσεις 400 εκατ. EUR (δηλ. συνολικό ποσό 2,8 δισ. EUR). Το αποθεματικό κρίσης μπορεί να χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση έκτακτων μέτρων κατά της διατάραξης της αγοράς.

Τα συστήματα δημόσιας παρέμβασης και ενίσχυσης της ιδιωτικής αποθεματοποίησης αναθεωρήθηκαν, με στόχο τη βελτίωση της δυνατότητας αντίδρασης και της αποτελεσματικότητάς τους. Η περίοδος παρέμβασης για το βούτυρο και το



αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη παρατάθηκε κατά ένα μήνα· για το γάλα και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη πέραν ορισμένων ανώτατων ορίων προβλέπεται αυτόματος διαγωνισμός· για το βούτυρο, η ανώτατη ποσότητα για την αγορά σε καθορισμένη τιμή καθορίζεται στους 50 000 τόνους· και ορισμένα τυριά προστατευόμενης ονομασίας προέλευσης (ΠΟΠ) ή προστατευόμενης γεωγραφικής ένδειξης (ΠΓΕ) είναι επιλέξιμα για ενίσχυση ιδιωτικής αποθεματοποίησης.

Όσον αφορά τα μέτρα ελέγχου της προσφοράς, το καθεστώς των ποσοτώσεων ζάχαρης έληξε στις 30 Σεπτεμβρίου 2017. Για την περίοδο 2016-2030 τέθηκε σε εφαρμογή νέο καθεστώς αδειοδότησης νέων φυτεύσεων. Οι άδειες φύτευσης αμπέλων μπορούν να αυξάνονται το πολύ κατά 1% ετησίως.

Στον γαλακτοκομικό τομέα, επιβεβαιώθηκε η λήξη του συστήματος των ποσοτώσεων στις 31 Μαρτίου 2015. Οι διατάξεις της «μικρής δέσμης για το γάλα» που αφορούν τις συμβατικές σχέσεις στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [[κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 261/2012](#)] έχουν ενσωματωθεί στον νέο κανονισμό. Στόχος τους είναι η ενίσχυση της διαπραγματευτικής δύναμης των γαλακτοπαραγωγών στην αλυσίδα εφοδιασμού. Συγκεκριμένα, τα μέτρα αυτά προσφέρουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καταστήσουν υποχρεωτική τη σύναψη γραπτών συμβάσεων μεταξύ γεωργών και μεταποιητών γαλακτοκομικών προϊόντων. Επιτρέπουν επίσης στους γεωργούς να διαπραγματεύονται συλλογικά τις συμβάσεις, μέσω οργανώσεων παραγωγών. Η προσφορά τυριών ΠΟΠ/ΠΓΕ μπορεί επίσης να ρυθμίζεται από οργανώσεις παραγωγών.

Επιπλέον, έχουν παραταθεί τα προγράμματα για την κατανάλωση φρούτων και γάλακτος στα σχολεία και ο ετήσιος προϋπολογισμός που διατίθεται στο πρόγραμμα για την κατανάλωση φρούτων στα σχολεία αυξήθηκε από 90 σε 150 εκατ. EUR. Ο [κανονισμός \(ΕΕ\) 2016/791](#) έχει βελτιώσει τη λειτουργία των προγραμμάτων αυτών.

Οι διατάξεις σχετικά με τις οργανώσεις παραγωγών, τις ενώσεις οργανώσεων παραγωγών και τις διεπαγγελματικές οργανώσεις επεκτείνονται σε όλους τους τομείς, προκειμένου να ενισχυθεί η διαπραγματευτική ισχύς των γεωργών. Η αναγκαία χρηματοδότηση θα προέλθει από τον προϋπολογισμό για την αγροτική ανάπτυξη. Εξάλλου, οι οργανώσεις παραγωγών στους τομείς του ελαιολάδου, των αρόσιμων καλλιεργειών και του βοείου κρέατος μπορούν επίσης να λαμβάνουν μέρος σε συλλογικές διαπραγματεύσεις, εξ ονόματος των μελών τους και υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών, οι ενώσεις τους και οι αναγνωρισμένες διεπαγγελματικές οργανώσεις μπορούν να εξουσιοδοτούνται από την Επιτροπή να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα για τη σταθεροποίηση των αγορών (απόσυρση από την αγορά ή αποθεματοποίηση από ιδιωτικούς φορείς, για παράδειγμα).

Ο νέος κανονισμός διατηρεί τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες, αποκλειστικά και μόνο για ορισμένα προϊόντα και εφόσον οι όροι της εσωτερικής αγοράς αντιστοιχούν σε εκείνους που περιγράφονται για τα έκτακτα μέτρα.

Η ευθυγράμμιση της ΚΓΠ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (ιδίως σε σχέση με ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής του άρθρου 43 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου λαμβάνονται αποφάσεις μόνο από το Συμβούλιο) αποτέλεσε ακανθώδες ζήτημα κατά τις διαπραγματεύσεις για τη μεταρρύθμιση της ΚΟΑ. Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένα



μέτρα που αφορούσαν τη δημόσια παρέμβαση και την ιδιωτική αποθεματοποίηση, τα προγράμματα διανομής στα σχολεία, τις επιστροφές κατά την εξαγωγή και τον τομέα της ζάχαρης εμπíπτουν πλέον στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1370/2013 του Συμβουλίου] (βλ. δελτίο [3.2.1](#)).

Χρηματοδότηση της ΚΟΑ

Η ΚΟΑ χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ). Το 2018, το σύνολο των μέτρων που συνδέονται με τις παρεμβάσεις στις αγορές ανήλθε σε περίπου 2,7 δισ. EUR, ήτοι 6,1 % του συνόλου των δαπανών του ΕΓΤΕ. Από τον Πίνακα 1 γίνεται εμφανής η πολύ σημαντική μείωση στα ποσά που διατίθενται για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή.

Πίνακας 1: Ανάλυση των δαπανών του ΕΓΤΕ για παρεμβάσεις στις γεωργικές αγορές (σε εκατομμύρια EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Αποθήκευση	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Επιστροφές κατά την εξαγωγή	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1
Άλλα μέτρα αγοράς	3.454,8	3.428,3	3.344,5	3.217,2	2.579,6	2.698,0	3.185,2	3.061	2.527,1
Σύνολο	3.933,5	3.413,1	3.508,6	3.304,7	2.589,2	2.716,7	3.238,2	3.088,6	2.709,4

Πηγή: Δημοσιονομικές εκθέσεις της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Αντίθετα με τις άμεσες ενισχύσεις και τις ενισχύσεις για την ανάπτυξη της υπαίθρου, τα μέτρα αγοράς δεν αποτελούν αντικείμενο εθνικών δημοσιονομικών κονδυλίων κατανομηθέντων εκ των προτέρων. Κατά την περίοδο 2014-2020, τα κονδύλια που διατίθενται για την πολιτική των αγορών της ΕΕ πρέπει να αντιπροσωπεύουν, συμπεριλαμβανομένου του αποθεματικού για τις κρίσεις, περίπου το 4 % (17,5 δισ. EUR) του συνολικού προϋπολογισμού της ΚΓΠ.

Η ΚΟΑ χρησιμοποιήθηκε κατά τις κρίσεις στους τομείς του γάλακτος, του χοιρείου κρέατος και των οπωροκηπευτικών. Τον Μάρτιο του 2016, η Επιτροπή ενεργοποίησε για πρώτη φορά ένα από τα έκτακτα μέτρα (άρθρο 222 του κανονισμού για την ΚΟΑ), το οποίο επιτρέπει σε οργανώσεις παραγωγών, διεπαγγελματικές οργανώσεις και συνεταιρισμούς του τομέα του γάλακτος να συνάπτουν εθελοντικές συμφωνίες για τον περιορισμό της παραγωγής τους. Η απόφαση αυτή ήρθε συμπληρωματικά προς την προσωρινή αύξηση των κρατικών ενισχύσεων και τον διπλασιασμό των ανώτατων ορίων παρέμβασης για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και το βούτυρο. Τέλος, η δέσμη μέτρων του Σεπτεμβρίου 2016 προέβλεπε ένα σύστημα σε επίπεδο ΕΕ για την ενθάρρυνση της μείωσης της παραγωγής γάλακτος (150 εκατ. EUR), ενίσχυση προσαρμογής υπό όρους, την οποία τα κράτη μέλη θα πρέπει να καθορίσουν και να εφαρμόσουν από έναν κατάλογο που προτείνεται από την Επιτροπή (350 εκατ. EUR, τα οποία τα κράτη μέλη θα μπορούν να συμπληρώνουν με ισόποσα εθνικά κονδύλια), τεχνικά μέτρα για την παροχή ευελιξίας (π.χ. για τη συνδεδεμένη



στήριξη), καθώς και στήριξη της ρευστότητας και ενίσχυση των μηχανισμών για το δίκτυ ασφαλείας (παράταση των μέτρων παρέμβασης και της ενίσχυσης στην ιδιωτική αποθεματοποίηση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη). Το αποθεματικό κρίσης μέχρι στιγμής δεν έχει χρησιμοποιηθεί.

Η ομάδα εργασίας που συγκροτήθηκε τον Ιανουάριο του 2016 για να προβληματιστεί σχετικά με το μέλλον της πολιτικής των γεωργικών αγορών υπέβαλε την τελική της έκθεση τον Νοέμβριο του 2016. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε τις προτάσεις της ομάδας για να υποβάλει συμπληρωματικές τροπολογίες στην πρόταση κανονισμού «omnibus» [COM(2016)0605 του Νοεμβρίου του 2016], που συνόδευε την ενδιάμεση αξιολόγηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 (βλ. δελτίο 3.2.9). Τον Οκτώβριο επετεύχθη συμφωνία με το Συμβούλιο και το κείμενο δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2017 [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2393/2017].

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η «μικρή δέσμη για το γάλα» [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 261/2012] αποτέλεσε την πρώτη νομοθετική πράξη για τη γεωργία που ενέκριναν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Η ΚΟΑ υπήρξε ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα κατά τις διαπραγματεύσεις για τη νέα ΚΓΠ. Από τις τέσσερις ψηφοφορίες επί κανονισμών που αφορούσαν την ΚΓΠ, η πιο αμφίροπη στην ολομέλεια ήταν η ψηφοφορία επί του κανονισμού για την ΚΟΑ (Μάρτιος 2013 — 375 ψήφοι υπέρ, 277 ψήφοι κατά). Τούτο εξηγείται ιδίως από το γεγονός ότι επρόκειτο για κανονισμό που αφορούσε ζητήματα ιδιαίτερως ευαίσθητα, όπως η ρύθμιση των γεωργικών αγορών, η εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού στη γεωργία και ο αντίστοιχος ρόλος των θεσμικών οργάνων στην ΚΓΠ (βλ. συγκεκριμένα άρθρο 43 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ). Το Κοινοβούλιο, λειτουργώντας ως συννομοθέτης, έχει αφήσει τη σφραγίδα του στον νέο κανονισμό. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε, για παράδειγμα, την επανένταξη του σίτου στα επιλέξιμα για παρέμβαση προϊόντα, την αύξηση του ποσοτικού ορίου που ισχύει στη δημόσια παρέμβαση για το βούτυρο (50 000 τόνοι αντί των 20 000 στην πρόταση της Επιτροπής), την προσθήκη των τυριών ΠΟΠ/ΠΓΕ στον κατάλογο των επιλέξιμων για ενίσχυση ιδιωτικής αποθεματοποίησης προϊόντων, την αύξηση του ανώτατου ορίου οικονομικής ενίσχυσης που μπορούν να λάβουν από την ΕΕ οι οργανώσεις παραγωγών ή οι ενώσεις οργανώσεων παραγωγών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, την παράταση του καθεστώτος ποσοστώσεων στον τομέα της ζάχαρης μέχρι το 2017, τη διατήρηση ενός καθεστώτος αδειών φύτευσης αμπέλων και μετά την εκπνοή του συστήματος των δικαιωμάτων φύτευσης κλπ.

Ακόμη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εκπόνηση από την Επιτροπή των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που αφορούν την ΚΟΑ, προκειμένου να βεβαιώνεται ότι αυτές ανταποκρίνονται όντως στο πνεύμα του πολιτικού συμβιβασμού που επιτεύχθηκε κατά τη μεταρρύθμιση. Το Κοινοβούλιο μπορεί όντως να εκφράσει αντιρρήσεις σχετικά με τις πράξεις αυτές, αντιρρήσεις που μπορούν, εάν χρειαστεί, να αναγκάσουν την Επιτροπή να καταργήσει τη σχετική πράξη (βλ. δελτίο 3.2.1).



Το Κοινοβούλιο παρακολουθεί επίσης εκ του σύνεγγυς τα μέτρα που εγκρίνονται για την αντιμετώπιση της κρίσης στον γεωργικό τομέα.

Τέλος, για να συμπληρωθεί ο κανονισμός ΚΟΑ, δημοσιεύθηκε, τον Απρίλιο του 2019, οδηγία για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές στην αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων [[οδηγία \(ΕΕ\) 2019/633](#)], σε συνέχεια της έγκρισης, τον Μάρτιο, του σχετικού ψηφίσματος του Κοινοβουλίου [[P8_TA\(2019\)0152](#)]. Με στόχο την καταπολέμηση πρακτικών οι οποίες αντιβαίνουν στην καλή πίστη, είναι αθέμιτες και/ή επιβάλλονται μονομερώς από έναν εμπορικό εταίρο σε άλλον, η νέα οδηγία καθορίζει ελάχιστο κατάλογο απαγορευμένων αθέμιτων εμπορικών πρακτικών στις σχέσεις μεταξύ αγοραστών και προμηθευτών στην αλυσίδα γεωργικών προϊόντων διατροφής.

Albert Massot
02/2020

