



Δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ: η πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη

Ως δεύτερος πυλώνας της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ), η πολιτική της ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη έχει σχεδιαστεί με στόχο τη στήριξη των αγροτικών περιοχών της Ένωσης και την αντιμετώπιση των ποικίλων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προκλήσεων του 21ου αιώνα. Χάρη σε μεγαλύτερη ευελιξία (σε σύγκριση με τον πρώτο πυλώνα), οι περιφερειακές, εθνικές και τοπικές αρχές μπορούν να καταρτίζουν τα μεμονωμένα τους επταετή προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης με βάση έναν ευρωπαϊκό «κατάλογο επιλογής μέτρων». Σε αντίθεση με τον πρώτο πυλώνα, ο οποίος χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από την ΕΕ, τα προγράμματα του δεύτερου πυλώνα συγχρηματοδοτούνται από ταμεία της ΕΕ και από περιφερειακά ή εθνικά ταμεία.

Νομική βάση

- Άρθρα 38-44 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)
- κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013) (κοινές διατάξεις για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία)
- κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013) (στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης)
- κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013) (χρηματοδότηση, διαχείριση και παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής)
- κανονισμός «Οmnibus» (κανονισμός (ΕΕ) 2017/2393: ΕΕ L 350 της 29.12.2017, σ. 15) (εισαγωγή αλλαγών στον κανονισμό αριθ. 1305/2013 και 1306/2013).

Αποστολή και προτεραιότητες

Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της αγροτικής ανάπτυξης καθιερώθηκε ως ο δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ με τη μεταρρύθμιση που έγινε γνωστή ως εκείνη του «Θεματολογίου 2000». Συγχρηματοδοτείται δε από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και από περιφερειακά ή εθνικά ταμεία.

Αποστολή του ΕΓΤΑΑ είναι η συμβολή στις προσπάθειες υλοποίησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (στρατηγική της Ένωσης για τη στήριξη της ανάπτυξης και της απασχόλησης) μέσω της προαγωγής μιας βιώσιμης αγροτικής ανάπτυξης στην ύπαιθρο.



Η Επιτροπή έχει καθορίσει τρεις βασικές προτεραιότητες για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης:

1. ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας·
2. βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και δράση για το κλίμα·
3. επίτευξη ισόρροπης εδαφικής ανάπτυξης των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας και της διατήρησης θέσεων απασχόλησης.

Οι κύριοι αυτοί στόχοι μετουσιώνονται στις ακόλουθες έξι προτεραιότητες της ΕΕ για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης:

1. προώθηση της μεταφοράς γνώσεων στη γεωργία, τη δασοκομία και τις αγροτικές περιοχές·
2. ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας όλων των τύπων γεωργίας και της βιωσιμότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων·
3. προώθηση της οργάνωσης της αλυσίδας τροφίμων και της διαχείρισης κινδύνων στη γεωργία·
4. αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση των οικοσυστημάτων που εξαρτώνται από τη γεωργία και τη δασοκομία·
5. προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων και στήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και ανθεκτική στην κλιματική αλλαγή, στους τομείς της γεωργίας, των τροφίμων και της δασοκομίας·
6. προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της μείωσης της φτώχειας και της οικονομικής ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών.

Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης εφαρμόζεται μέσω προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης που σχεδιάζονται από τα κράτη μέλη (ή από τις περιφέρειές τους). Τα εν λόγω πολυετή προγράμματα εφαρμόζουν εξατομικευμένη στρατηγική που ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες των κρατών μελών (ή των περιφερειών) και σχετίζεται με τουλάχιστον τέσσερις από τις προαναφερθείσες έξι προτεραιότητες. Τα προγράμματα βασίζονται σε συνδυασμό μέτρων που επιλέγονται από «κατάλογο» ευρωπαϊκών μέτρων, τα οποία παρουσιάζονται αναλυτικά στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΑΑ (βλ. παρακάτω για περισσότερες λεπτομέρειες). Τα ποσοστά συγχρηματοδότησης ποικίλλουν αναλόγως των περιφερειών και των σχετικών μέτρων. Τα προγράμματα πρέπει να εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και περιέχουν επίσης σχέδιο χρηματοδότησης και δέσμη δεικτών αποτελεσμάτων. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δημιούργησαν κοινό σύστημα για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη. Κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (2014-2020), έχει δοθεί έμφαση στον συντονισμό μεταξύ του ΕΓΤΑΑ και των λοιπών ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων («Ταμείων ΕΔΕΤ»), και ειδικότερα: των ταμείων της πολιτικής συνοχής (Ταμείο Συνοχής, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).



Τα μέτρα του «ευρωπαϊκού καταλόγου επιλογής»

Τα μέτρα που τα κράτη μέλη πρέπει να περιλαμβάνουν στα προγράμματά τους καλύπτουν τους ακόλουθους τομείς:

- μεταφορά γνώσεων και δράσεις ενημέρωσης (επαγγελματική κατάρτιση, εκστρατείες πληροφόρησης κ.λπ.)·
- συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης και υπηρεσίες αντικατάστασης γεωργών στην εκμετάλλευση·
- συστήματα ποιότητας που εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα και στα τρόφιμα (νέοι τρόποι συμμετοχής των γεωργών σε συστήματα ποιότητας)·
- επενδύσεις σε υλικά στοιχεία ενεργητικού (μεταποίηση γεωργικών προϊόντων, υποδομές, βελτίωση της επίδοσης και της βιωσιμότητας της εκμετάλλευσης, κ.λπ.)·
- αποκατάσταση του γεωργικού παραγωγικού δυναμικού που έχει πληγεί από φυσικές καταστροφές και καταστροφικά συμβάντα και ανάληψη κατάλληλων προληπτικών δράσεων·
- ανάπτυξη γεωργικών εκμεταλλεύσεων και επιχειρήσεων (ενίσχυση νέων γεωργών στην αρχή της δραστηριότητάς τους, μη γεωργικές δραστηριότητες στην ύπαιθρο κ.λπ.)·
- βασικές υπηρεσίες και ανάπτυξη χωριών στην ύπαιθρο (ευρυζωνικότητα, πολιτιστικές δραστηριότητες, τουριστικές υποδομές κ.λπ.)·
- επενδύσεις στην ανάπτυξη δασών και τη βελτίωση της βιωσιμότητάς τους (δάσωση και δημιουργία δασικών εκτάσεων· εφαρμογή αγροδασοκομικών συστημάτων, πρόληψη και αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούν στα δάση οι δασικές πυρκαγιές, οι φυσικές καταστροφές και τα καταστροφικά συμβάντα, συμπεριλαμβανομένων των προσβολών από παρασιτικούς οργανισμούς και των νοσημάτων, καθώς και των απειλών που συνδέονται με το κλίμα· επενδύσεις που βελτιώνουν την ανθεκτικότητα και την περιβαλλοντική αξία των δασικών συστημάτων, καθώς και των δυνατοτήτων τους για μετριασμό της κλιματικής αλλαγής· επενδύσεις σε δασοκομικές τεχνολογίες και στη μεταποίηση, κινητοποίηση και εμπορία δασικών προϊόντων)·
- σύσταση ομάδων και οργανώσεων παραγωγών·
- διατήρηση των γεωργικών πρακτικών που συνεισφέρουν θετικά στο περιβάλλον και στο κλίμα και ενθαρρύνουν τις σχετικές αναγκαίες αλλαγές (μέτρα γεωργοπεριβαλλοντικής και κλιματικής ενίσχυσης). Τα μέτρα αυτά πρέπει να συμπεριληφθούν στα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης. Οι δεσμεύσεις δεν πρέπει να περιορίζονται από τα υποχρεωτικά πρότυπα·
- επιδοτήσεις για τη βιολογική γεωργία (πληρωμή για μετατροπή ή για διατήρηση των πρακτικών βιολογικής γεωργίας)·
- ενισχύσεις στο πλαίσιο του Natura 2000 και της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα·



- ενισχύσεις σε περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικούς ή άλλους ειδικούς περιορισμούς·
- ενισχύσεις για την καλή διαβίωση των ζώων·
- ενισχύσεις για δασικές, περιβαλλοντικές και κλιματικές υπηρεσίες και για τη διατήρηση των δασών·
- ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ παραγόντων του γεωργικού και του δασοκομικού τομέα και φορέων της επισιτιστικής αλυσίδας (δημιουργία πόλων και δικτύων, επιχειρησιακές ομάδες της Ευρωπαϊκής Σύμπραξης Καινοτομίας (ΕΣΚ) για την παραγωγικότητα και τη βιωσιμότητα της γεωργίας)·
- μια «εργαλειοθήκη διαχείρισης των κινδύνων»: καταβολή ασφαλίσεων για καλλιέργειες, ζώα και φυτά· ταμεία αλληλοβοήθειας που παρεμβαίνουν σε περιπτώσεις δυσμενών κλιματικών φαινομένων, ζωικών και φυτικών ασθενειών, προσβολής από παράσιτα και περιβαλλοντικών συμβάντων· ένα εργαλείο σταθεροποίησης εισοδήματος, με τη μορφή χρηματοδοτικών συνεισφορών σε ταμεία αλληλοβοήθειας, που παρέχει αποζημίωση στους γεωργούς για σοβαρή μείωση του εισοδήματός τους.

Πρέπει να επισημανθεί ότι ο κανονισμός «Omnibus», που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2018, έχει επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο υφιστάμενο σύστημα διαχείρισης κινδύνων. Ο νέος κανονισμός θέσπισε νέο εργαλείο σταθεροποίησης ανά τομέα, που παρέχει αποζημίωση στους γεωργούς για σοβαρή μείωση του εισοδήματός τους, όταν ενδέχεται να έχει σημαντικό οικονομικό αντίκτυπο σε αγροτικές περιοχές. Το ειδικό ανά τομέα εργαλείο σταθεροποίησης εφαρμόζεται όταν η μείωση του εισοδήματος υπερβαίνει το 20%. Παρόμοια υποστήριξη για τις ασφαλιστικές συμβάσεις είναι πλέον διαθέσιμη σε περιπτώσεις όπου άνω του 20% της μέσης ετήσιας παραγωγής του γεωργού έχει καταστραφεί.

Ο κανονισμός για την αγροτική ανάπτυξη περιλαμβάνει επίσης μια από τη βάση προς τα άνω προσέγγιση τοπικής ανάπτυξης από τοπικούς φορείς (προσέγγιση LEADER). Επιπλέον, το ΕΓΤΑΑ χρηματοδοτεί ένα ευρωπαϊκό δίκτυο αγροτικής ανάπτυξης που αποσκοπεί στην επικοινωνία μεταξύ εθνικών δικτύων και οργανισμών και διοικητικών οργάνων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της αγροτικής ανάπτυξης στην Ένωση, καθώς και το δίκτυο ΕΣΚ, το οποίο δίνει τη δυνατότητα επικοινωνίας και ανταλλαγής γνώσεων μεταξύ αγροτών και ερευνητών. Επιπλέον, ο κανονισμός προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα των κρατών μελών να υλοποιούν θεματικά υποπρογράμματα σχετικά με τους νέους αγρότες, τις μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις, τις ορεινές ζώνες, τις μικρές αλυσίδες εφοδιασμού, τη θέση των γυναικών στην ύπαιθρο, τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σε αυτήν, τη βιοποικιλότητα και την αναδιάρθρωση ορισμένων γεωργικών τομέων.

Δημοσιονομικές πτυχές

Στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, ένα ποσό ύψους περίπου 100 δισεκατομμυρίων ευρώ και ένα ποσό 61 δισεκατομμυρίων ευρώ δημόσιας χρηματοδότησης από τα κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί για την αγροτική ανάπτυξη. Η Γαλλία (11,4 δισεκατομμύρια ευρώ), η Ιταλία (10,4 δισεκατομμύρια ευρώ), η Γερμανία



(9,4 δισεκατομμύρια ευρώ) και η Πολωνία (8,7 δισεκατομμύρια ευρώ) είναι οι τέσσερις κύριοι δικαιούχοι του ΕΓΤΑΑ. Τουλάχιστον 30% των πόρων του ΕΓΤΑΑ πρέπει να διοχετεύεται σε επενδύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και του κλίματος, καθώς και σε έργα ανάπτυξης των δασικών ζωνών και βελτίωσης της βιωσιμότητας των δασών, σε μέτρα γεωργοπεριβαλλοντικής και κλιματικής ενίσχυσης, στη βιολογική γεωργία και σε ενισχύσεις στο πλαίσιο του Natura 2000. Επιπλέον, τουλάχιστον 5% της συμμετοχής του ΕΓΤΑΑ πρέπει να απορροφάται από την προσέγγιση Leader. Τα ποσά και τα ποσοστά στήριξης περιγράφονται αναλυτικά στο Παράρτημα II του κανονισμού (π.χ. οι ενισχύσεις για την έναρξη δραστηριότητας προς νέους γεωργούς μπορούν να ανέλθουν σε 70 000 ευρώ, οι ενισχύσεις προς συστήματα ποιότητας μπορούν να ανέλθουν κατ' ανώτατο όριο σε 3 000 ευρώ ετησίως και, όσον αφορά τις ενισχύσεις για τη βιολογική γεωργία, οι ενισχύσεις προς τις πολυετείς καλλιέργειες μπορούν να ανέλθουν μέχρι και σε 900 ευρώ ανά έτος.

Υλοποίηση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε, μεταξύ Δεκεμβρίου 2014 και Δεκεμβρίου 2015, το σύνολο των 118 προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης που ετοίμασαν τα 28 κράτη μέλη. Είκοσι κράτη μέλη επέλεξαν να υλοποιήσουν ένα μόνον εθνικό πρόγραμμα και 8 επέλεξαν να χρησιμοποιήσουν περισσότερα του ενός προγράμματα (προκειμένου να αποτυπωθεί η γεωγραφική ή διοικητική τους διάρθρωση). Οι ρυθμίσεις για την υλοποίηση του δεύτερου πυλώνα διαφοροποιούνται σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, και ακόμη και εντός του ίδιου κράτους μέλους. Τα πρώτα διαθέσιμα δεδομένα δείχνουν ότι πολλά κράτη μέλη επέλεξαν τη συνέχιση των επιλεγέντων μέτρων. Τα τρία μέτρα που επιλέγονται συχνότερα από το ευρωπαϊκό «μενού» είναι οι επενδύσεις σε υλικά στοιχεία ενεργητικού (23% των συνολικών δημοσίων δαπανών), τα μέτρα γεωργοπεριβαλλοντικής και κλιματικής ενίσχυσης (17%) και οι ενισχύσεις για περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικούς ή άλλους ειδικούς περιορισμούς (16%). Οι διοικητικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση του δεύτερου πυλώνα επικρίθηκαν συχνά ως υπερβολικά περίπλοκες. Ως εκ τούτου, ένας από τους στόχους του επικείμενου εκσυγχρονισμού της ΚΓΠ μετά το 2020 θα μπορούσε να είναι η επίτευξη συμφωνίας για απλούστερες προσεγγίσεις, που μπορούν να εξασφαλίσουν επαρκή λογοδοσία χωρίς να επιβαρύνονται υπερβολικά οι αρμόδιες για τη διαχείριση και τις πληρωμές αρχές και οι δικαιούχοι.

Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ μετά το 2020

Στις 29 Νοεμβρίου 2017, η Επιτροπή εξέδωσε νέα ανακοίνωση για το μέλλον των τροφίμων και της γεωργίας, η οποία στηρίζεται στις συστάσεις που διατυπώθηκαν στη Δήλωση του Κορκ 2.0 για την αγροτική ανάπτυξη (συζητήσεις σχετικά με το μέλλον του δεύτερου πυλώνα ξεκίνησαν σε ευρωπαϊκή διάσκεψη που διεξήχθη στο Κορκ, τον Σεπτέμβριο του 2016). Η ανακοίνωση δίνει έμφαση στη βιώσιμη ανάπτυξη, στη διατήρηση των φυσικών πόρων και στην ανάγκη να διασφαλιστεί η ανανέωση των γενεών. Σχετικά με αυτό, η ανακοίνωση καλεί τα κράτη μέλη να καταρτίσουν προγράμματα που θα αντικατοπτρίζουν τις ανάγκες των νέων γεωργών τους και προτείνει να απλουστευθεί η πρόσβαση των νέων γεωργών σε χρηματοδοτικά μέσα για την ενίσχυση των επενδύσεων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις και του κεφαλαίου



κίνησης. Τέλος, η ανακοίνωση καθορίζει νέα σειρά προτεραιοτήτων, με έμφαση στις αλυσίδες αγροτικής αξίας σε τομείς όπως η καθαρή ενέργεια, η αναδυόμενη βιοοικονομία, η κυκλική οικονομία και ο οικολογικός τουρισμός.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΓΠ εγκρίθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας («συναπόφαση») (βλέπε δελτίο [3.2.3](#)). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκτέλεσε στο έπακρο τα καθήκοντα του συννομοθέτη, ιδίως επιτυγχάνοντας τον καθορισμό ενός ελάχιστου ορίου 30% των πόρων του ΕΓΤΑΑ που πρέπει να διοχετεύεται σε επενδύσεις για δράσεις σχετικά με το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή, καθώς και σε έργα ανάπτυξης των δασικών ζωνών και βελτίωσης της βιωσιμότητας των δασών, σε μέτρα γεωργοπεριβαλλοντικής και κλιματικής ενίσχυσης, στη βιολογική γεωργία και σε ενισχύσεις στο πλαίσιο του Natura 2000, όπως αναφέρεται ανωτέρω. Το Κοινοβούλιο επέμεινε επίσης σε ποσοστό συγχρηματοδότησης του ΕΓΤΑΑ της τάξης του 85% στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, τις εξόχως απόκεντρες περιοχές και τα μικρότερα νησιά του Αιγαίου (το Συμβούλιο αρχικά πρότεινε ποσοστό συγχρηματοδότησης 75%). Τέλος, χάρη στην παρέμβαση του Κοινοβουλίου, το μέγιστο ποσό ανά εκτάριο των πληρωμών υπέρ περιοχών που αντιμετωπίζουν φυσικούς ή άλλους ειδικούς περιορισμούς έχει καθοριστεί σε 450 ευρώ ανά εκτάριο αντί των 300 ευρώ που είχε προτείνει αρχικά η Επιτροπή (ποσό που υποστήριζε και το Συμβούλιο).

François Nègre
11/2020

