

Επίσημη Εφημερίδα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 41

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

48ο έτος
17 Φεβρουαρίου 2005

Ανακοίνωση αριθ.	Περιεχόμενα	Σελίδα
	I Ανακοινώσεις	
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
2005/C 41/01	Ειδική έκθεση αριθ. 7/2004 για την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής	1
2005/C 41/02	Έκθεση για τους ετήσιους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης για το οικονομικό έτος 2003, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Υπηρεσίας	35

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 7/2004

για την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού,
συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της
συνθήκης ΕΚ)

(2005/C 41/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΝΟΨΗ	I-X	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-19	3
Καλλιέργεια του καπνού και αγορά της ΕΕ	1-4	3
Στόχοι της ΚΟΑ	5-6	4
Μέτρα που εγκρίθηκαν βάσει του καθεστώτος του 1998	7-15	5
Στόχοι του ελέγχου	16-19	5
ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 1998	20-37	6
Πληροφοριακά στοιχεία και ανάλυση στα οποία βασίστηκε η πρόταση μεταρρύθμισης του 1998	21-33	6
Ελλιπής συντονισμός μεταξύ της γεωργικής πολιτικής και άλλων πολιτικών	34-37	8
Η ΚΟΑ ΔΕΝ ΠΕΤΥΧΕ ΤΟ ΕΠΙΘΥΜΗΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	38-74	8
Τα διάφορα μέτρα δεν επέτυχαν τους στόχους τους	38-65	8
Δεν επιτεύχθηκε η απλούστευση της διαχείρισης	66	11
Μη ενδεδειγμένες συμφωνίες τιμών	67-71	12
Οι διαδικασίες για τη βελτίωση του ελέγχου δεν ήταν αποτελεσματικές	72	12
Μη τήρηση των κανονισμών	73-74	12
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΗΣ ΚΟΑ	75-87	13
Παρακολούθηση	75-84	13
Η εξωτερική αξιολόγηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ΚΟΑ δεν επιτύχανε την επιδιωκόμενη επίδραση	85-87	14
ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΑ	88-95	15
Εκτίμηση των προαίρεσεων για τη μεταρρύθμιση της ΚΟΑ	88-91	15
Πώς η μεταρρύθμιση θα αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν με τον έλεγχο	92-95	15
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΤΑΣΕΙΣ	96-107	15
Συμπεράσματα	96-102	15
Συστάσεις	103-107	16
Απαντήσεις της Επιτροπής		25

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η ΕΕ παράγει το 5 % περίπου του ακατέργαστου καπνού σε παγκόσμιο επίπεδο, πράγμα που την καθιστά τον πέμπτο μεγαλύτερο παραγωγό. Εξάγει όμως περισσότερο από το ήμισυ της παραγωγής της, διότι το άρωμα και η γεύση του μεγαλύτερου μέρους του καλλιεργούμενου καπνού δεν έχει ζήτηση εντός της ΕΕ. Η παραγωγή αυτή αποτελείται κυρίως από ποικιλίες Virginia και Burley, με ουδέτερο άρωμα και γεύση, που χρησιμοποιούνται ως κύρια γέμιση στα τσιγάρα. Καλλιεργούνται επίσης μικρότερες ποσότητες ποικιλιών ανατολικού τύπου, οι οποίες έχουν το άρωμα και τη γεύση για τα οποία εκδηλώνεται ζήτηση. Επομένως, εισάγει από το εξωτερικό της ΕΕ τον καπνό που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αρώματος/γεύσης και λαμβάνει το 9 % της παγκόσμιας παραγωγής, πράγμα που την καθιστά τον μεγαλύτερο εισαγωγέα. Τα σημαντικότερα παραγωγικά κράτη της ΕΕ είναι η Ιταλία, η Ελλάδα και η Ισπανία, που καλύπτουν μαζί το 87 % της συνολικής παραγωγής. Η παραγωγή χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό καλλιεργητών που αφιερώνουν στην καλλιέργεια καπνού μικρά ατομικά αγροτεμάχια. Η εκμηχάνιση είναι περιορισμένη και το κόστος παραγωγής υψηλό. Οι καλλιεργητές της ΕΕ δεν μπορούν να επιτύχουν λογικό επίπεδο διαβίωσης χωρίς την ενίσχυση της ΕΕ, καθώς η πριμοδότηση αντιπροσωπεύει περίπου το 75 % του εισοδήματός τους από την παραγωγή καπνού. Εάν έπαυε η παραγωγή καπνού στην ΕΕ, δεν θα επηρεάζονταν οι καπνοβιομηχανίες, οι οποίες θα εφοδιάζονταν με αύξηση των εισαγωγών.

II. Η ΕΕ στηρίζει την καπνοκαλλιέργεια μέσω κοινής οργάνωσης αγοράς (ΚΟΑ) από το 1970, της οποίας ο ετήσιος προϋπολογισμός είναι περίπου 1 000 εκατομμύρια ευρώ. Η αγορά αναθεωρήθηκε σημαντικά, αρχικά το 1992 και κατόπιν το 2004, στην προσπάθεια να δοθεί η ενδεδειγμένη εισοδηματική στήριξη μέσα στα πλαίσια του προϋπολογισμού, να βελτιωθεί η ανταπόκριση στις ανάγκες της αγοράς και κατ' αυτό τον τρόπο η αξία της παραγωγής. Είχε εκφραστεί η ελπίδα ότι θα μειωνόταν η εξάρτηση των καλλιεργητών από την ενίσχυση. Υπάρχουν άλλα μέτρα τα οποία στοχεύουν στη διευκόλυνση της εθελούσιας εξόδου από τον κλάδο και στην εναλλακτική καλλιέργεια.

III. Το Συνέδριο είχε υποβάλει έκθεση για τη λειτουργία της ΚΟΑ τρεις φορές στο παρελθόν. Στην τελευταία έκθεσή του, το 1997, κατέληγε στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα που είχαν υιοθετηθεί το 1992 δεν είχαν επιτύχει μετρήσιμο αποτέλεσμα στο υψηλό επίπεδο της επιδότησης σε σχέση με την αξία της παραγωγής, τις καλλιεργούμενες εκτάσεις, το επίπεδο απασχόλησης ή την κατάσταση της κοινοτικής αγοράς.

IV. Στόχος του παρόντος ελέγχου ήταν να εκτιμηθεί κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις του 1998 είχαν ορθή βάση και σωστή διαχείριση από τα κράτη μέλη. Εξετάσε επίσης τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή παρακολουθούσε και αξιολογούσε την εφαρμογή τους και κατά πόσο είχαν επιτευχθεί οι στόχοι της αναθεωρημένης ΚΟΑ.

V. Μετά την εξέταση που πραγματοποίησε, το Συνέδριο συμπέρανε ότι η διαδικασία με την οποία η Επιτροπή είχε επεξεργαστεί τις προτάσεις της για τη μεταρρύθμιση του 1998 βασίστηκε σε αναξιόπιστα δεδομένα και η ανάλυση της αγοράς που είχε πραγματοποιήσει ήταν ανεπαρκής. Λόγω αυτών των αδυναμιών, τα μέτρα που υιοθετήθηκαν ήταν σε μεγάλο βαθμό απρόσφορα εξαρχής και αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά σε πολλούς τομείς. Δεν υπάρχουν αποδείξεις ότι η ΚΟΑ επηρέασε την κοινοτική παραγωγή ώστε να μειωθεί η αναντιστοιχία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Το Συνέδριο διαπίστωσε επίσης ότι τα μέτρα που θεσπίστηκαν δεν επέτυχαν σημαντικές βελτιώσεις στο εισόδημα από την καπνοκαλλιέργεια ή στην προσδοκώμενη ισορροπία της αγοράς. Η αξία της παραγωγής διακυβεύθηκε επίσης από πρακτικές που βρίσκονταν έξω από τα πλαίσια του ανταγωνισμού, υπό μορφή συμφωνιών τιμών, στα τρία μεγαλύτερα παραγωγικά κράτη.

VI. Υπήρχαν πολυάριθμες περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζαν τους ελέγχους που απαιτούσαν οι κανονισμοί, ενώ η επαλήθευση των βασικών ελέγχων και η διενέργεια των διορθώσεων μέσω της διαδικασίας εκκαθάρισης λογαριασμών θα έπρεπε να είχαν επεκταθεί. Μέχρι τον Ιούνιο του 2004 δεν είχε ληφθεί απόφαση στα πλαίσια της εκκαθάρισης λογαριασμών.

VII. Η παρακολούθηση εκ μέρους της Επιτροπής δεν ήταν ικανοποιητική και η αξιολόγηση της ΚΟΑ καθυστέρησε. Οι διαπιστώσεις από την αξιολόγηση που πραγματοποίησαν εξωτερικοί σύμβουλοι δημοσιοποιήθηκαν με έκθεση τον Οκτώβριο του 2003 και, για κοινά ζητήματα, είναι όμοιες με τις διαπιστώσεις του Συνεδρίου.

VIII. Τον Ιούλιο του 2002 η Επιτροπή δημοσίευσε την ενδιάμεση ανασκόπηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής και πρότεινε νέα στρατηγική για αειφόρο ανάπτυξη σε ολόκληρο το γεωργικό τομέα, η οποία θα βασιζόταν στην αποσύνδεση της ενίσχυσης από την παραγωγή και στην παροχή στήριξης στους γεωργούς μέσω ενός καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης ανά γεωργική εκμετάλλευση. Κατά τον έλεγχο εξετάστηκε ο βαθμός στον οποίο θα επηρεαζόταν η ΚΟΑ του καπνού.

IX. Η μεταρρύθμιση που ενέκρινε το Συμβούλιο τον Απρίλιο του 2004 ⁽¹⁾ προβλέπει τη βαθμιαία αποσύνδεση της ενίσχυσης από την παραγωγή. Η μελλοντική στήριξη για τους καπνοπαραγωγούς θα περιλαμβάνεται στο καθεστώς της ενιαίας ενίσχυσης ανά γεωργική εκμετάλλευση. Θα υπάρξει επίσης ειδική χρηματοδότηση για την αναδιάρθρωση των καπνοπαραγωγικών περιοχών.

X. Το Συνέδριο χαιρετίζει την παρούσα μεταρρύθμιση, η οποία σε κάποιο βαθμό θα αντιμετωπίσει πολλές από τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν με τον έλεγχο, αν και θα χρειαστεί κάποιος χρόνος. Το Συνέδριο συνιστά στην Επιτροπή να συνεχίσει τις έρευνές της για πρακτικές στα κράτη μέλη που παραβιάζουν τον ανταγωνισμό και, εφόσον επιβεβαιωθούν, να λάβει τα απαραίτητα μέτρα. Θα πρέπει επίσης να ληφθούν μέτρα για τις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν τους ελέγχους που απαιτούνται από τους κανονισμούς και, όπου είναι δυνατόν, να επιβληθούν διορθώσεις.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

αλυσίδα καλλιέργειας, μεταποίησης, βιομηχανοποίησης και διανομής του καπνού.

Καλλιέργεια του καπνού και αγορά της ΕΕ

1. Ο ακατέργαστος καπνός είναι ο καπνός σε φύλλα που καλλιεργήθηκε και υποβλήθηκε σε μια πρώτη αποξήρανση από τους καλλιεργητές (τους παραγωγούς) αλλά που δεν μεταπονήθηκε ακόμη. Το επόμενο στάδιο συνίσταται σε μια ειδικότερη προετοιμασία του ακατέργαστου καπνού από εταιρείες ονομαζόμενες πρώτης μεταποίησης (εμπορικής επεξεργασίας) οι οποίες κατόπιν εφοδιάζουν με επεξεργασμένο καπνό τις βιομηχανίες προϊόντων καπνού, όπως τσιγάρα, πούρα και καπνό πίπας. Στο παράρτημα 1 παρουσιάζεται η

2. Η ΕΕ παράγει το 5 % περίπου της παγκόσμιας παραγωγής ακατέργαστου καπνού και αποτελεί τον πέμπτο μεγαλύτερο παραγωγό λιγότερο όμως από το ήμισυ της παραγωγής της χρησιμοποιείται εντός της ΕΕ, διότι δεν έχει το άρωμα και τη γεύση που ζητούν οι καπνοβιομηχανίες. Η ΕΕ εισάγει το 9 % περίπου της παγκόσμιας παραγωγής για να έχει καπνά με τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά, πράγμα που την καθιστά τον μεγαλύτερο εισαγωγέα.

3. Στην ΕΕ, η Ιταλία, η Ελλάδα και η Ισπανία είναι οι σημαντικότεροι παραγωγοί και αντιπροσωπεύουν το 38 %, το 36 % και το 13 % της συνολικής παραγωγής αντίστοιχα. Ο πίνακας Ιεμφανίζει την κατάσταση εφοδιασμού ακατέργαστου καπνού για την περίοδο 1996-2000.

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 864/2004 του Συμβουλίου (ΕΕ L 161 της 30.4.2004, σ. 48).

Πίνακας
Ισοζύγιο εφοδιασμού κοινοτικού ακατέργαστου καπνού

	1996 01/1996	1997 01/1997	1998 01/1998	1999 01/1999	2000 01/2000
Αποθέματα κατά το άνοιγμα του οικονομικού έτους	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Παραγωγή σε βάρος αποξηραμένου προϊόντος	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Συνολικές εισαγωγές	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Διαθέσιμα	1 225 559	1 122 964	1 085 147	1 059 495	1 042 608
Εξαγωγές	- 219 268	- 168 022	- 178 582	- 172 176	- 170 000
Κατανάλωση κοινοτικής παραγωγής	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Κατανάλωση εισαγομένων προϊόντων	- 585 000	- 585 000	- 560 000	- 560 000	- 560 000
Συνολική κατανάλωση	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Αποθέματα κατά το κλείσιμο του οικονομικού έτους	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
Κοινοτική παραγωγή ως ποσοστό της παγκόσμιας παραγωγής	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
Κοινοτικές εισαγωγές ως ποσοστό των παγκοσμίων εισαγωγών	28	27	28	26	26
Κοινοτικές εξαγωγές ως ποσοστό των παγκοσμίων εξαγωγών	11	8	9	9	9
Κοινοτικές εξαγωγές ως ποσοστό της κοινοτικής παραγωγής	73	56	58	57	56
Εγχώρια κατανάλωση ως ποσοστό της κοινοτικής παραγωγής	45	42	39	38	40

Πηγή : Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Υπουργείο Γεωργίας των ΗΠΑ.

Ο πίνακας αυτός εμφανίζει ότι η εγχώρια κατανάλωση της κοινοτικής παραγωγής δεν τροποποιήθηκε σημαντικά από το 1996-2000 και ότι οι εισαγωγές παρέμειναν σταθερές καθόλη τη διάρκεια της ίδιας περιόδου.

4. Η καλλιέργεια καπνού στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από 80 000 περίπου παραγωγούς, οι περισσότεροι από τους οποίους αφιερώνουν μικρές μεμονωμένες επιφάνειες για την παραγωγή. Η εκμίσθιση της παραγωγής είναι περιορισμένη και τα έξοδα παραγωγής υψηλά. Η ΕΕ στηρίζει την καλλιέργεια ακατέργαστου καπνού εδώ και περισσότερο από 30 χρόνια με έναν προϋπολογισμό τα τελευταία έτη που ανέρχεται περίπου σε 1 000 εκατομμύρια ευρώ.

Στόχοι της ΚΟΑ

5. Πριν από τη θέσπιση της ενιαίας αγοράς στην ΕΕ, οι καπνο-παραγωγοί ευεργετούνταν με εθνικές ρυθμίσεις της αγοράς. Οι εν λόγω ρυθμίσεις παρείχαν στους παραγωγούς μια εγγυημένη τιμή για να τους εξασφαλίζουν ένα «δίκαιο εισόδημα» (2). Η ενίσχυση αυτή θεωρήθηκε αναγκαία, διότι τα έσοδα δεν κάλυπταν πάντοτε τα έξοδα παραγωγής. Στις περιοχές όπου παράγεται ο καπνός, η εν λόγω ενίσχυση αντιπροσώπευε ένα σημαντικό μέρος του εισοδήματος των γεωργών. Η ΚΟΑ στον τομέα του καπνού που θεσπίστηκε το 1970 αντικατέστησε τα εθνικά καθεστώτα, ενώ εξακολούθησε να παρέχει ανάλογο επίπεδο ενίσχυσης.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 727/70 του Συμβουλίου (ΕΕ L 94 της 28.4.1970, σ. 1).

6. Έκτοτε η ΚΟΑ μεταρρυθμίστηκε το 1992 (3), το 1998 (4) και εκ νέου το 2004 (5). Εκτός από την επίτευξη των γενικών στόχων σταθεροποίησης των αγορών ακατέργαστου καπνού και εξασφάλισης ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στους παραγωγούς, όπως ορίζεται στο άρθρο 33 της συνθήκης, η ΚΟΑ αποσκοπεί ειδικότερα:

- να περιορίσει την παραγωγή και να αποθαρρύνει την καλλιέργεια ποικιλιών καπνού οι οποίες δεν μπορούν να πωληθούν εύκολα στην κοινοτική αγορά·
- να ενθαρρύνει τη βελτίωση της ποιότητας και της αξίας της κοινοτικής παραγωγής·
- να προστατεύσει τη δημόσια υγεία και να τηρήσει τις απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος·
- να διευκολύνει την εθελουσία έξοδο από τον τομέα·
- να ενισχύσει τις διαδικασίες ελέγχου και να απλοποιήσει το έργο διαχείρισης των κρατών μελών.

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92 του Συμβουλίου (ΕΕ L 215 της 30.7.1992, σ. 70).

(4) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1636/98 του Συμβουλίου (ΕΕ L 210 της 28.7.1998, σ. 23).

(5) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 864/2004 του Συμβουλίου.

Μέτρα που εγκρίθηκαν βάσει του καθεστώτος του 1998

7. Τα μέτρα που εγκρίθηκαν για την επίτευξη των εν λόγω στόχων εκτίθενται παρακάτω.

Πληρωμές πριμοδοτήσεων

8. Οι παραγωγοί υποχρεούνται να συνάπτουν καλλιεργητικές συμβάσεις με επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης. Η κοινοτική επιχορήγηση καταβάλλεται ως πριμοδότηση ανά χιλιόγραμμο καπνού που παραδίδεται και γίνεται αποδεκτός στο πλαίσιο των ρυθμίσεων αυτών. Η πριμοδότηση προστίθεται στην τιμή που λαμβάνουν οι παραγωγοί για τον καπνό τους στην αγορά και θα πρέπει να τους παρέχει ένα «δίκαιο εισόδημα», καθώς και να τους ενθαρρύνει να παράγουν καπνό καλής ποιότητας. Ένα ποσοστό πριμοδότησης καθορίστηκε από το Συμβούλιο το 1992 για την κάθε μία από τις οκτώ ομάδες ποικιλιών που είχαν αναγνωριστεί από την ΚΟΑ. Έκτοτε, τα ποσοστά παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητα ⁽⁶⁾.

9. Η πριμοδότηση περιλαμβάνει ένα σταθερό μέρος και ένα μεταβλητό μέρος το τελευταίο αντιπροσωπεύει επί του παρόντος ποσοστό μεταξύ 30 % και 45 % ανάλογα με την ποικιλία ⁽⁷⁾. Το σταθερό μέρος της πριμοδότησης καταβάλλεται στο ακέραιο σε όλους τους παραγωγούς. Το μεταβλητό μέρος της πριμοδότησης κατανέμεται από τις ομάδες παραγωγών στα μέλη τους ανάλογα με την τιμή που πληρώθηκε το κάθε μέλος από την επιχείρηση πρώτης μεταποίησης για τις παραδόσεις της παραγωγής του.

Σύστημα δημοπρασίας στις καλλιεργητικές συμβάσεις

10. Για να είναι η παραγωγή καπνού επιλέξιμη για ενίσχυση, οι κανονισμοί απαιτούν τη σύναψη καλλιεργητικών συμβάσεων, για κάθε ομάδα ποικιλιών καπνού, μεταξύ επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης και ομάδων παραγωγών ή μεμονωμένων παραγωγών οι οποίοι δεν είναι μέλη μιας ομάδας. Προκειμένου οι τιμές των συμβάσεων να απεικονίζουν καλύτερα τους όρους της αγοράς, δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη μέλη, για κάθε περίοδο συγκομιδής, να εφαρμόσουν ένα σύστημα δημοπρασίας στις καλλιεργητικές συμβάσεις. Το σύστημα επιτρέπει στους μεμονωμένους παραγωγούς, οι οποίοι δεν είναι μέλη ομάδας παραγωγών, ή στις ομάδες παραγωγών να προτείνουν τις υπάρχουσες καλλιεργητικές συμβάσεις τους στην ευρύτερη αγορά της πρώτης μεταποίησης. Οι προσφορές πρέπει να είναι τουλάχιστον 10 % υψηλότερες από την τιμή της αρχικής σύμβασης και η αρχική επιχείρηση πρώτης μεταποίησης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζει την προσφορά της στη νέα τιμή.

Κατώτατα όρια, ποσοστά και εθνικά αποθέματα

11. Το Συμβούλιο, για να προσανατολίσει και να περιορίσει την παραγωγή διατηρώντας συγχρόνως τον έλεγχο του προϋπολογισμού, καθορίζει μια συνολική εγγυημένη ποσότητα για την οποία θα καταβληθεί η βοήθεια. Η ποσότητα αυτή καθορίζεται για κάθε συγκομιδή, κατά ομάδα ποικιλιών καπνού και κατά κράτος μέλος και κατανέμεται στους παραγωγούς μέσω ποσοστώσεων που υπολογίζονται με βάση την παραγωγή τους σε μια περίοδο αναφοράς. Το καθεστώς αυτό επιτρέπει στα κράτη μέλη να μεταφέρουν εγγυημένες ποσότητες μεταξύ των ομάδων ποικιλιών, με την έγκριση της Επιτροπής, με την προϋπόθεση ότι το αποτέλεσμα είναι τουλάχιστον ουδέτερο για τον προϋπολογισμό.

⁽⁶⁾ Εκτός από την ομάδα V, για την οποία η πριμοδότηση μειώθηκε κατά 10 % από το έτος εμπορίας 2002 και εξής.

⁽⁷⁾ Το μεταβλητό μέρος έχει αυξηθεί σταδιακά από το 1999 και εξής.

12. Επίσης, υπάρχει ένα σύστημα εξαγοράς ποσοστώσεων με το οποίο μεμονωμένοι παραγωγοί, οι οποίοι επιθυμούν να εγκαταλείψουν οριστικά την καλλιέργεια του καπνού, μπορούν να μεταπωλήσουν τις ποσοστώσεις τους στην ΕΕ αν δεν μπορούν να τις πωλήσουν σε άλλους παραγωγούς. Η εξαγορά ποσοστώσεων από την ΕΕ οδηγεί σε σταθερή μείωση του κατώτατου ορίου της εθνικής και κοινοτικής παραγωγής.

13. Τέλος, υπάρχει ένα σύστημα εθνικών αποθεμάτων ποσοστώσεων που δημιουργούνται από τα κράτη μέλη με αφαίρεση από τις ποσοστώσεις που κατανέμονται στους παραγωγούς. Τα αποθέματα αυτά αποσκοπούν στην ενθάρρυνση υφισταμένων παραγωγών να στραφούν σε άλλες καλλιέργειες ή/και να αναδιαρθρώσουν τις εκμεταλλεύσεις τους, καθώς και να δώσουν τη δυνατότητα σε παραγωγούς που επιθυμούν να γίνουν καπνοπαραγωγοί να εισέλθουν στην αγορά.

Ειδική βοήθεια για ομάδες παραγωγών

14. Οι ομάδες παραγωγών καλούνται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων της αγοράς. Εφόσον ικανοποιούν κανονιστικές απαιτήσεις και είναι επίσημα αναγνωρισμένες από τα κράτη μέλη, λαμβάνουν πριμοδότηση που αντιστοιχεί στο 2 % της συνολικής πριμοδότησης που καταβάλλεται στους παραγωγούς. Το ήμισυ τουλάχιστον των κεφαλαίων που διατίθενται προορίζεται να τις αποζημιώσει για τα έξοδα που αφορούν την απασχόληση τεχνικού προσωπικού και την αγορά πιστοποιημένων σπόρων ή δενδρυλλίων με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και την προστασία του περιβάλλοντος. Τα ενδεχόμενα υπόλοιπα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για μέτρα υποδομής που αποβλέπουν στην αύξηση της αξίας του καπνού, όπως είναι οι εγκαταστάσεις ποιοτικής διαλογής, αποθήκευσης και συσκευασίας, καθώς και για την απασχόληση διοικητικού προσωπικού.

Ταμείο Καπνού

15. Το Ταμείο χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση έρευνας σχετικά με τις ποικιλίες καπνών, τις μεθόδους παραγωγής και την καταπολέμηση του καπνίσματος με ενημερωτικές εκστρατείες, ώστε να ενημερωθεί περισσότερο το κοινό για τις βλαβερές συνέπειες του καπνού. Από το 2003 και μετά, το ερευνητικό σκέλος μεταφέρθηκε στο κοινοτικό ερευνητικό πρόγραμμα. Από την περίοδο εμπορίας 2002 και μετά, το Ταμείο χρηματοδοτεί δράσεις κυρίως για την αύξηση της ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τις βλαβερές συνέπειες όλων των μορφών κατανάλωσης καπνού και άλλες δράσεις για να βοηθήσει τους παραγωγούς να μεταστραφούν από την καλλιέργεια του καπνού σε άλλες καλλιέργειες ή δραστηριότητες. Το Ταμείο χρηματοδοτείται επί του παρόντος με παρακράτηση 3 % από την πριμοδότηση.

Στόχοι του ελέγχου

16. Το Συνέδριο διατύπωσε παρατηρήσεις για την ΚΟΑ σε τρεις ευκαιρίες ⁽⁸⁾ στο παρελθόν, η τελευταία στην ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1996. Στόχος του παρόντος ελέγχου ήταν να εξεταστεί το αναμορφωμένο καθεστώς αγοράς που θεσπίστηκε το 1998.

⁽⁸⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 3/87 για την κοινή οργάνωση αγοράς του ακατέργαστου καπνού (ΕΕ C 297 της 6.11.1987, σ. 1). Ειδική έκθεση αριθ. 8/93 για την κοινή οργάνωση αγοράς του ακατέργαστου καπνού (ΕΕ C 65 της 2.3.1994, σ. 1). Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1996 (ΕΕ C 348 της 18.11.1997, σ. 83).

17. Οι κυριότεροι στόχοι ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσο:

- α) ήταν βάσιμες οι προτάσεις της Επιτροπής για την τροποποίηση της ΚΟΑ, όπως εγκρίθηκαν μεταγενέστερα στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 1998·
- β) η Επιτροπή και τα κράτη μέλη εφάρμοσαν και διαχειρίστηκαν σωστά τα μέτρα που καθιερώθηκαν·
- γ) οι διαδικασίες διαχείρισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της Επιτροπής της έδωσαν τη δυνατότητα να διαπιστώσει σε ποιον βαθμό επιτεύχθηκαν οι στόχοι της αναμορφωμένης ΚΟΑ όπως είχε προβλεφθεί.

18. Τα κριτήρια με τα οποία εξέτασε το Συνέδριο τη διαχείριση της Επιτροπής απορρέουν από τον δημοσιονομικό κανονισμό και επικεντρώνονται στο κατά πόσο:

- α) η αξιολόγηση των εξόδων και των κερδών που πιθανόν θα συνεπάγονταν προηγήθηκε της συγκέντρωσης των πόρων·
- β) προσδιορίστηκαν ποσοτικά οι στόχοι της ΚΟΑ και ελέγχθηκε η πρόοδος·
- γ) ο προϋπολογισμός χρησιμοποιήθηκε κατά τρόπο που να εξασφαλίζει χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ιδιαίτερα όσον αφορά την οικονομία και το κόστος-αποδοτικότητα·
- δ) οι πράξεις υπόκεινταν σε τακτική εξέταση κατά την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού έτσι ώστε να μπορεί να ελεγχθεί η συνεχής αιτιολόγησή τους.

19. Οι κυριότερες πηγές των ελεγκτικών τεκμηρίων ήταν οι ακόλουθες:

- α) συναντήσεις με το προσωπικό των υπηρεσιών του τομέα του καπνού της Επιτροπής, με τις αρμόδιες εθνικές αρχές, τους παραγωγούς και τους μεταποιητές και με άλλους φορείς της αγοράς του καπνού·
- β) έγγραφα που ελήφθησαν από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη και άλλες ενημερωμένες πηγές·
- γ) επιτόπιοι έλεγχοι στη Γερμανία, στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στη Γαλλία και στην Ιταλία, που λαμβάνουν το 97,7 % των πριμοδοτήσεων οι πράξεις που εξετάστηκαν κάλυψαν 20 ομάδες παραγωγών που αντιπροσωπεύουν το 40 % περίπου των καπνοπαραγωγών της ΕΕ.

ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 1998

20. Το Συνέδριο εξέτασε τη διαδικασία με την οποία η Επιτροπή κατάρτισε τη μεταρρυθμιστική της πρόταση και παρατήρησε ότι η εν λόγω πρόταση είχε διαμορφωθεί σε ορισμένες βασικές υποθέσεις. Οι υποθέσεις αυτές ήταν ότι ο καπνός ήταν ουσιώδους σημασίας για την απασχόληση και τον βιοπορισμό του πληθυσμού ορισμένων περιοχών στο σύνολό του η εναλλακτική καλλιέργεια δεν ήταν βιώσιμη η υπάρχουσα ανισότητα της αγοράς και η ανάγκη για σημαντική βοήθεια οφείλονταν στην κακή ποιότητα του παραγόμενου καπνού, πράγμα το οποίο οδήγησε στις χαμηλές τιμές που επιτυγχάνονταν. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διατήρηση της ενίσχυσης της Κοινότητας στην παραγωγή του καπνού δικαιολογείται μόνο εφόσον οι παραγωγοί μπορούσαν να βελτιώσουν την ποιότητα

του καπνού, να επιτύχουν υψηλότερες τιμές και να μειώσουν την εξάρτησή τους από την ενίσχυση. Τα μέτρα που θεσπίστηκαν απεικόνιζαν τα παραπάνω. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ανέμενε ότι ο συνδυασμός των αποτελεσμάτων όλων των στοιχείων της μεταρρύθμισης θα βελτίωνε την ποιότητα του παραγόμενου καπνού στην Κοινότητα και θα μείωνε τις εξαγωγές του επιδοτούμενου καπνού κακής ποιότητας.

Πληροφοριακά στοιχεία και ανάλυση στα οποία βασίστηκε η πρόταση μεταρρύθμισης του 1998

Η σημασία της παραγωγής καπνού για την απασχόληση βασίστηκε σε ελλιπή πληροφοριακά στοιχεία

21. Μία από τις βασικές παραμέτρους που είναι αναγκαίες για την εκτίμηση της επίπτωσης των μέτρων της ΚΟΑ είναι τα αξιόπιστα στοιχεία για την απασχόληση. Η εκτίμηση της σημασίας της παραγωγής καπνού από την Επιτροπή σε σχέση με την απασχόληση στις περιοχές παραγωγής και η πρόταση να διατηρηθεί το καθεστώς ενίσχυσης της παραγωγής θα έπρεπε να είχαν βασιστεί σε ενημερωμένα στοιχεία προερχόμενα από τα κράτη μέλη.

22. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η εκτίμηση της Επιτροπής για το 1996 (που χρησιμοποιήθηκε στο πλαίσιο των προτάσεων μεταρρύθμισης της) σύμφωνα με την οποία 170 000 εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης εξαρτώνταν από την παραγωγή καπνού, βασίστηκε σε στοιχεία που αφορούσαν το 1986 (όσον αφορά την απόδοση σε ανθρωπόωρες ανά εκτάριο) και το 1993 (όσον αφορά καλλιεργούμενες εκτάσεις). Τα κράτη μέλη δεν κλήθηκαν να υποβάλουν πιο πρόσφατα στοιχεία.

23. Επειδή η εκτίμηση αυτή δεν ήταν αξιόπιστη, το Συνέδριο τη συνέκρινε με τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία για το έτος 1999 που εμφανίζονταν στην έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής για το 2003. Στην έκθεση αυτή δηλωνόταν ότι 64 000 περίπου εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης συμμετείχαν στην παραγωγή του 90 % της κοινοτικής παραγωγής. Κατά το Συνέδριο, αυτό σήμαινε ότι συμμετείχαν συνολικά 72 000 περίπου εργαζόμενοι. Τούτο αντιπροσωπεύει λιγότερο από το ήμισυ της εκτίμησης της Επιτροπής στην οποία προέβη τρία χρόνια πριν. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, το αριθμητικό αυτό στοιχείο απεικονίζει πιθανόν περισσότερο την κατάσταση που επικρατούσε πράγματι το 1996, όταν η Επιτροπή διατύπωσε τις προτάσεις της.

24. Αν κατανεμηθεί ο συνολικός προϋπολογισμός των 1 000 εκατομμυρίων ευρώ περίπου ανά έτος μεταξύ των 72 000 εργαζομένων με πλήρη απασχόληση, η ενίσχυση αντιπροσωπεύει 13 653 ευρώ κατ' άτομο. Η διαφορά με το ποσό των 7 600 ευρώ που αναφέρει η Επιτροπή οφείλεται στο γεγονός ότι χρησιμοποιεί αριθμό μονάδων εργασίας από διαφορετική πηγή, ενώ το Συνέδριο χρησιμοποιεί αριθμό βασισμένο σε στοιχεία που έχει επαληθεύσει ο εξωτερικός ελεγκτής που έχει προσλάβει η Επιτροπή.

25. Τέλος, η Επιτροπή θεώρησε ότι η παραγωγή καπνού ήταν σημαντική για τον βιοπορισμό ολόκληρου του πληθυσμού ορισμένων περιοχών παραγωγής. Το συμπέρασμα αυτό βασίστηκε σε δηλώσεις των κρατών μελών. Όταν τα κράτη μέλη ερωτήθηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου δεν ήταν σε θέση να προσκομίσουν κάποιο αποδεικτικό στοιχείο για τη στήριξη των δηλώσεών τους.

Η αιτιολόγηση για τη διατήρηση της ενίσχυσης στην παραγωγή καπνού δεν είχε ορθή βάση

26. Η Επιτροπή, κατά τη διαμόρφωση της νέας πολιτικής της, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αν η ποιότητα δεν βελτιωθεί, η κοινοτική παραγωγή θα είναι καταδικασμένη μεσοπρόθεσμα. Θεώρησε ότι η ΕΕ εξακολουθούσε να έχει το δυναμικό να παράγει καπνό καλύτερης ποιότητας και γι' αυτό αποφάσισε να παράσχει κίνητρα συνδέοντας την πριμοδότηση με την παραγόμενη ποιότητα. Η Επιτροπή υπέθεσε ότι η τιμή της αγοράς θα αντικατόπτριζε την ποιότητα του καπνού. Εντούτοις, η κατάσταση αυτή δεν απεικόνιζε την πραγματικότητα της αγοράς και διαπράχθηκαν κι άλλα σφάλματα κατά την ερμηνεία των στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν.

27. Πρώτον, η Επιτροπή στήριξε την πολιτική της στην προϋπόθεση ότι η κοινοτική παραγωγή ορισμένων ομάδων ποικιλιών θα μπορούσε να ικανοποιήσει την κοινοτική ζήτηση αν μπορούσε να παραχθεί μεγαλύτερη ποσότητα καπνού καλύτερης ποιότητας, μειώνοντας έτσι την αναντιστοιχία μεταξύ παραγωγής και ζήτησης. Η Επιτροπή δεν έλαβε ωστόσο επαρκώς υπόψη ότι η ζήτηση του ευρωπαϊού καταναλωτή είχε στραφεί από τα τσιγάρα μαύρου καπνού, που παράγονται από μαύρα αποξηραμένα καπνά, σε αμερικανικά και αγγλικά μείγματα που απαιτούν καπνό ο οποίος δεν μπορεί να παραχθεί στην ΕΕ. Μόνο οι εισαγόμενες ποικιλίες καπνού προσφέρουν την απαιτούμενη ποιότητα από πλευράς αρώματος και γεύσης. Οι ποιότητες αυτές προκύπτουν από αγρονομικές και κλιματικές συνθήκες που επικρατούν στις χώρες προέλευσης. Επειδή η ΕΕ δεν μπορεί να παράγει ορισμένες από τις απαιτούμενες ποικιλίες καπνού, ήταν περιορισμένη η αντιστοιχία μεταξύ της παραγωγής και της κοινοτικής ζήτησης.

28. Δεύτερον, το συμπέρασμα της Επιτροπής, σύμφωνα με το οποίο η διαφοροποίηση της πριμοδότησης σε σχέση με την τιμή θα βελτίωνε την ποιότητα, βασίστηκε στην εκτίμησή της ότι οι υψηλότερες τιμές που καταβάλλονταν για τον καπνό προέλευσης εκτός ΕΕ ήταν απόρροια μόνο της καλύτερης ποιότητάς του. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεώρησε ότι, εάν ο παραγόμενος στην ΕΕ καπνός ήταν καλύτερης ποιότητας, οι παραγωγοί θα πετύχαιναν καλύτερες τιμές. Εντούτοις, η σύγκριση των τιμών στην οποία προέβη μεταξύ των υψηλών τιμών εκτός Κοινότητας και των χαμηλότερων τιμών εντός Κοινότητας δεν ήταν αξιόπιστη για τους ακόλουθους λόγους:

α) κατά τη σύγκριση των τιμών της κοινοτικής αγοράς και της εξωκοινοτικής αγοράς στις χώρες παραγωγής καπνού που είχαν επιλεγεί για συγκριτικούς σκοπούς — Μαλάουι, Ζιμπάμπουε και ΗΠΑ — δεν λήφθηκε υπόψη το γεγονός ότι οι κοινοτικές τιμές επιδοτούνταν μέσω ενίσχυσης και ότι οι μη κοινοτικές τιμές διατηρούνταν σε σχετικά υψηλότερα επίπεδα λόγω της στήριξης των τιμών μέσω περιορισμών της παραγωγής·

β) η Επιτροπή δεν είχε καμία βεβαιότητα ότι οι τιμές εξαγωγής που χρησιμοποιούσε για να εκτιμήσει την αξία του πωλούμενου ακατέργαστου καπνού αντιστοιχούσαν στην αξία των πωλήσεων. Συνήθως, ο καπνός κατ' αρχήν πωλείται σε πολυεθνικές εταιρείες και διακινείται μεταξύ των εταιρειών αυτών (π.χ. για φορολογικούς λόγους), προτού πωληθεί σε καπνοβιομηχανίες σε υψηλότερη τιμή. Η χαμηλότερη τιμή είναι που καταβάλλεται κατά την αρχική πώληση και εξαγωγή και που κοινοποιείται από τα κράτη μέλη και χρησιμοποιείται από την Επιτροπή. Αυτή η χαμηλότερη τιμή δεν απεικονίζει την εμπορική αξία του ακατέργαστου καπνού και συνεπώς δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο της ποιότητας του καπνού·

γ) οι τιμές που εφαρμόζε η Επιτροπή κατά τη σύγκριση δεν αντικατόπτριζαν πάντοτε τις συνολικές πληρωμές που πραγματοποιούνταν από τις επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης στους παραγωγούς για τον καπνό τους. Παραδείγματος χάρι, στις τιμές αυτές δεν συμπεριλαμβάνονταν τα πρόσθετα ποσά που κατέβαλλαν μερικές φορές οι επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης στους καλλιεργητές ή παροχές σε είδος (τα οποία μπορούν να αντιπροσωπεύουν μέχρι το 28 % της τιμής)·

δ) η Επιτροπή διέπραξε σφάλματα κατά τη σύγκριση τιμών εισαγωγής και εξαγωγής, διότι οι τιμές που εφαρμόζονται για τις εισαγωγές είναι τιμές CIF, ενώ οι τιμές για τις εξαγωγές του κοινοτικού καπνού είναι τιμές FOB.

29. Η συμβουλευτική επιτροπή της Επιτροπής⁽⁹⁾ ανέφερε ότι η τιμή επηρεαζόταν από άλλους παράγοντες εκτός από την ποιότητα, όπως διακυμάνσεις σε συναλλαγματικές ισοτιμίες, επίπεδα αποθεμάτων και σημαντικές παραδόσεις αποθεμάτων στην παγκόσμια αγορά από παραγωγούς εκτός Κοινότητας. Επιπλέον, ενημέρωσε την Επιτροπή ότι η έλλειψη ενός αντικειμενικού συστήματος κατάταξης ανάλογα με την ποιότητα αποτελούσε εμπόδιο στην εφαρμογή πολιτικής η οποία βασιζόταν στην αξιολόγηση της ποιότητας.

30. Λόγω αυτών των ελλείψεων, η ανάλυση αγοράς της Επιτροπής δεν παρέσχε στους αρμόδιους διαμόρφωσης πολιτικής μια αρκετά πλήρη και ισορροπημένη αντίληψη της αγοράς η οποία θα μπορούσε να κατευθύνει την επιλογή τους ως προς τα μέτρα για την αγορά.

Δυνατότητα εναλλακτικής καλλιέργειας

31. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η εναλλακτική καλλιέργεια δεν ήταν δυνατή. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα οι ποικιλίες που υφίστανται αποξήρανση στον ήλιο καλλιεργούνταν σε συνθήκες που καθιστούσαν αδύνατη την ανάπτυξη εναλλακτικών καλλιεργειών. Εντούτοις, ένα πρότυπο σχέδιο⁽¹⁰⁾ για την Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα το 1995 ότι διάφορες εναλλακτικές καλλιέργειες θα μπορούσαν να αναπτυχθούν με καλά αποτελέσματα⁽¹¹⁾.

Η Επιτροπή στην ανάλυσή της δεν έλαβε υπόψη τις εξελίξεις των χαρακτηριστικών της αγοράς

32. Η ΚΟΑ μετά το 1998 εξακολούθησε να βασιζέται στην παραδοχή ότι οι επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης ήταν ελεύθερες να καθορίζουν τους όρους των καλλιεργητικών συμβάσεων που διαπραγματεύονταν με τους παραγωγούς ως προς τις τιμές. Η παραδοχή αυτή δεν ήταν ρεαλιστική εφόσον η κατάσταση είχε αλλάξει. Οι αγορές συγκεντρώθηκαν στα χέρια ενός μικρού αριθμού πολυεθνικών επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης, εμπόρων και καπνοβιομηχανιών με την ολοένα και μεγαλύτερη υπεροχή των τελευταίων στον καθορισμό των τιμών.

⁽⁹⁾ Η μόνιμη ομάδα καπνού συστάθηκε από τη συμβουλευτική επιτροπή για ειδικές παραγωγές σύμφωνα με την απόφαση 98/235/ΕΚ της Επιτροπής. Η εν λόγω ομάδα περιλαμβάνει εμπειρογνώμονες οι οποίοι εκπροσωπούν παραγωγούς, εμπόρους, επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης, καπνοβιομηχανίες και καταναλωτές.

⁽¹⁰⁾ Απόφαση της Επιτροπής C(92) 3126/3-12-1992 για πρότυπο σχέδιο επίδειξης βάσει του άρθρου 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4256/88 του Συμβουλίου (ΕΕ L 374 της 31.12.1988, σ. 25) (σχέδιο αριθ. 92 ΕΛ.06002).

⁽¹¹⁾ Helmico S.A. (1995) Τελική έκθεση σχετικά με το σχέδιο αριθ. 92 ΕΛ.06002.

33. Ο ανεπαρκής ανταγωνισμός στην αγορά συγκαλύπτει τις τιμές και θέτει σε κίνδυνο τη στρατηγική πρωμοδότησης της ΚΟΑ. Οι Γενικές Διευθύνσεις Γεωργίας και Αλιείας έλαβαν τον Φεβρουάριο του 1997 κοινή επιστολή οργανώσεων παραγωγών και συνεταιριστικών οργανώσεων που ανέφερε ότι το πρόβλημα των χαμηλών τιμών οφειλόταν στην ολιγοπωλιακή δομή της μεταποιητικής αγοράς, αλλά το θέμα αυτό δεν ερευνήθηκε τότε. Στη συνέχεια με τον έλεγχο του Συνεδρίου διαπιστώθηκε ότι υπήρχαν πρακτικές μη ανταγωνισμού (βλέπε σημεία 61-71). Στην ειδική έκθεσή του αριθ. 8/1993 το Συνέδριο είχε ήδη παρατηρήσει ότι η ολοένα και μεγαλύτερη συμμετοχή των ομάδων παραγωγών στην πρώτη μεταποίηση τους είχε δώσει τη δυνατότητα να περιορίσουν την επίδραση των καπνοβιομηχανιών στις τιμές. Η ανάλυση που πραγματοποίησε η Επιτροπή το 1996 δεν αναγνώρισε τις αρνητικές επιπτώσεις για τον ανταγωνισμό που προέκυψαν από την απαγόρευση, το 1993, σε τέτοιες ομάδες να εκτελούν την πρώτη μεταποίηση (12).

Ελλιπής συντονισμός μεταξύ της γεωργικής πολιτικής και άλλων πολιτικών

34. Η ΚΟΑ καπνού περιλαμβάνει στόχους και μέτρα πολιτικής που έχουν επιπτώσεις σε άλλους τομείς πολιτικής. Είναι σημαντικό να υπάρχει συνοχή μεταξύ τους και τούτο επιτυγχάνεται συνήθως μέσω διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων. Εντούτοις, δεν υπήρχαν διαβουλεύσεις μεταξύ των ενδιαφερομένων υπηρεσιών κατά την εκπόνηση των προτάσεων της Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης, Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού).

35. Η εξαγωγή ενός σημαντικού τμήματος κοινοτικού επιδοτούμενου καπνού σε πολύ χαμηλές τιμές δεν αποτέλεσε θέμα συζήτησης με τη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Ανθρωπιστικής Βοήθειας ως προς την πιθανή δυσμενή επίπτωσή της στις εξαγωγές των αναπτυσσομένων χωρών. Τέτοιες εξαγωγές είναι ζωτικές για τις προσαρμογές της ΕΕ να βελτιώσει την οικονομική κατάσταση των χωρών αυτών. Παραδείγματος χάρι, η Επιτροπή χορηγεί αναπτυξιακή βοήθεια σε μικροκαπνοπαραγωγούς στο Μαλάουι, όπου ο ακατέργαστος καπνός αντιπροσωπεύει το 70 % του εισοδήματος από όλες τις εξαγωγές. Από την άλλη πλευρά, η ΚΟΑ στηρίζει την κοινοτική παραγωγή, το μεγαλύτερο μέρος της οποίας δεν αντιστοιχεί στη ζήτηση εντός της ΕΕ και για το λόγο αυτό εξάγεται. Τούτο μειώνει τις δυνατότητες εξαγωγής των αναπτυσσομένων χωρών.

36. Σε έκθεση που καταρτίστηκε το 1994 για τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος σχετικά με την «Οικολογική υπευθυνότητα και την κοινή γεωργική πολιτική» υπογραμμίστηκε ότι οι τύποι καπνού είχαν διαφορετικές ανάγκες άρδευσης και χρήσης αζωτούχων ουσιών και κατά συνέπεια είχαν διαφορετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Το σύστημα πρωμοδότησης της ΚΟΑ ενθαρρύνει μεταστροφές της παραγωγής από αποξηραμένα στον ήλιο καπνά και μαύρα καπνά αποξηραμένα στον αέρα προς αποξηραμένα καπνά με θερμό αέρα και ξανθά καπνά αποξηραμένα στον αέρα. Αυτό οδηγεί σε ανεπιθύμητες περιβαλλοντικές επιπτώσεις, καθώς οι ποικιλίες αυτές απαιτούν μεγαλύτερη άρδευση ή/και λιπάσματα. Η αποξήρανση με θερμό αέρα συνεπαγόταν επίσης μεγαλύτερη κατανάλωση ενέργειας. Τέτοιες αλλαγές δεν είναι συμβατές τόσο με τους γενικούς περιβαλλοντικούς στόχους της Επιτροπής όσο και με εκείνους που αφορούν ειδικά την

ΚΟΑ καπνού. Το Συνέδριο παρατήρησε ότι για τη μεταρρύθμιση του 1998 η Επιτροπή δεν έλαβε πλήρως υπόψη τις επιφυλάξεις της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος. Εντούτοις, οι επιφυλάξεις αυτές ήταν το κύριο επιχείρημα για την πρότασή της σχετικά με τη σταδιακή μείωση των επιχορηγήσεων στην παραγωγή ακατέργαστου καπνού που υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ το 2001.

37. Η Επιτροπή απέτυχε να επιστήσει την προσοχή του Συμβουλίου στη συμβουλή που έδωσε η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης) ότι οι επιχορηγήσεις έχουν αντίκτυπο στις λιανικές τιμές (συμβάλλουν στη μείωσή τους). Η επίπτωση στις λιανικές τιμές ενισχύεται από την πολιτική των έμμεσων φόρων που υιοθετούν τα περισσότερα κράτη μέλη καπνοπαραγωγής και τα οποία επιβάλλουν χαμηλότερο ποσοστό φόρου στο δικό τους καπνό. Για παράδειγμα, η Γαλλία επιβάλλει το ελάχιστο ποσοστό έμμεσου φόρου στα τσιγάρα μαύρου καπνού εγχώριας παραγωγής. Το ποσοστό αυτό είναι κατά 20 % μικρότερο από εκείνο που επιβάλλεται στα εισαγόμενα τσιγάρα ποικιλίας ξανθού καπνού. Έτσι, τα κράτη μέλη ευνοούν τα εθνικά τους μίγματα τσιγάρων που περιέχουν μεγάλη αναλογία επιδοτούμενου καπνού (13). Κατά συνέπεια, οι λιανικές τιμές μειώθηκαν. Έγκυρες πηγές, όπως η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας και η Διεθνής Τράπεζα (14) θεωρούν ότι οι χαμηλότερες τιμές αυξάνουν τα επίπεδα κατανάλωσης και κατά συνέπεια το επίπεδο ασθένειών που έχουν σχέση με τον καπνό.

Η ΚΟΑ ΔΕΝ ΠΕΤΥΧΕ ΤΟ ΕΠΙΘΥΜΗΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ

Τα διάφορα μέτρα δεν επέτυχαν τους στόχους τους

38. Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσο, στο σύνολο, τα μέτρα που καθιερώθηκαν από τη μεταρρύθμιση του 1998 είχαν επιτύχει τους στόχους που είχαν καθοριστεί και διαπίστωσε ότι είτε δεν ήταν τόσο επιτυχή όσο επιδιωκόταν, από πολλές πλευρές, είτε η επίπτωση δεν μπορούσε να εκτιμηθεί ώστε να καθοριστεί κατά πόσο ήταν αποτελεσματικά ή όχι.

Η επίπτωση της ενίσχυσης στο εισόδημα των παραγωγών δεν μπορεί να αξιολογηθεί

39. Το σύστημα πρωμοδότησης, αντισταθμίζοντας το μεγαλύτερο κόστος που είχε προκύψει, απέβλεπε στη διευκόλυνση της εμπορίας του κοινοτικού καπνού και με τον τρόπο αυτό στην επίτευξη ενός δικαίου εισοδήματος. Η Επιτροπή δεν προσδιόρισε τι συνιστά «δίκαιο εισόδημα» από την καλλιέργεια του καπνού, δεν καθόρισε αριθμητικά προσδιορισμένους στόχους με σκοπό τη βελτίωση ή δεν φρόντισε να λάβει από αξιόπιστες πηγές συναφή πληροφοριακά στοιχεία για τα έξοδα παραγωγής, τις τιμές και τα εισοδήματα ώστε να αξιολογηθεί η επίπτωση. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αξιολογήσει την επίπτωση της πρωμοδότησης στο εισόδημα των παραγωγών στο σύνολο και στο βιοτικό τους επίπεδο (15).

(13) Η κατάσταση αυτή επιβεβαιώνεται από την απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Φεβρουαρίου 2002, υπόθεση C-302/00 Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη διαφορική φορολογία του μαύρου καπνού και του καπνού τύπου Virginia.

(14) Σύνοψη πλαίσιο της ΠΟΥ για την εκστρατεία κατά του καπνού, Economics of tobacco toolkit: «Economic Analysis of Tobacco Demand», Διεθνής Τράπεζα.

(15) Η έκθεση αξιολόγησης που μνημονεύει η Επιτροπή δεν λαμβάνει υπόψη το εισόδημα από δευτερεύουσες δραστηριότητες, το οποίο είναι αναγκαίο για την αξιολόγηση του εισοδήματος των παραγωγών συνολικά και του βιοτικού επιπέδου τους.

(12) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 84/93 (ΕΕ L 12 της 20.1.1993, σ. 5).

Η εξάρτηση των παραγωγών από την ενίσχυση δεν έχει αλλάξει

40. Η πρωμοδότηση αντιπροσωπεύει περίπου το 75 % των εισοδημάτων των παραγωγών από την καπνοπαραγωγή, έχει φθάσει όμως σχεδόν στο 95 % για την παραγωγή μιας ποικιλίας στην Ιταλία. Το μεταβλητό στοιχείο της πρωμοδότησης απέβλεπε στην παροχή κινήτρου στους παραγωγούς να βελτιώσουν την ποιότητα ώστε να αυξηθεί η αξία της παραγωγής τους μειώνοντας έτσι την εξάρτησή τους από την ενίσχυση. Η Επιτροπή υπέθεσε ότι τα έξοδα για τον παραγωγό σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας θα καλύπτονταν από τη μεταβλητή πρωμοδότηση και από τις υψηλότερες τιμές πωλήσεων και έτσι θα μειωνόταν η εξάρτηση από τις επιδοτήσεις. Εντούτοις, τα αποδεικτικά στοιχεία που διέθετε η Επιτροπή έδειξαν το αντίθετο.

41. Στα πληροφοριακά στοιχεία που διέθετε η Επιτροπή το 1998 δηλωνόταν ότι, ακόμη και για τον καπνό καλύτερης ποιότητας, οι τιμές πωλήσεων που κοινοποίησαν τα κράτη μέλη μαζί με την κοινωνική πρωμοδότηση δεν κάλυπταν τα έξοδα παραγωγής (βλέπε επίσης σημείο 48). Επιπλέον, δεν υπάρχει καμία διαθέσιμη πληροφορία που να δείχνει σε ποιο βαθμό τα διάφορα μέτρα της ΚΟΑ θα είχαν μειώσει την εξάρτηση από τις επιδοτήσεις. Τα πλέον πρόσφατα πληροφοριακά στοιχεία της αγοράς δείχνουν ότι οι μέσες τιμές πώλησης το 2003 στην ΕΕ ήταν χαμηλότερες από εκείνες του 2002, καθιστώντας τους παραγωγούς περισσότερο εξαρτημένους από τις επιδοτήσεις το 2003 από ό,τι το 2002.

Επίπτωση της ενίσχυσης στη βελτίωση της ποιότητας του καπνού

42. Η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας θεώρησε ότι οι βελτιώσεις της ποιότητας στο εσωτερικό κάθε ομάδας ποικιλιών θα μπορούσαν να μετρηθούν με τις αυξήσεις της ποσότητας του καπνού που παράγεται από ποιοτικές κατηγορίες. Ωστόσο, αυτό προϋπέθετε σαφή ορισμό των προτύπων ποιότητας και την απόδοση να μπορεί να μετράται σε σταθερή βάση.

43. Πολλοί παράγοντες αντιμάχονταν την ερμηνεία αυτή. Πρώτον, δεν υπάρχει κανένα τυποποιημένο σύστημα κατάταξης και ο τρόπος με τον οποίο καθορίζεται η κατάταξη ποικίλλει από το ένα κράτος στο άλλο για τις ίδιες ποικιλίες καπνού. Δεύτερον, για να μετρηθεί η βελτίωση της ποιότητας με την πάροδο του χρόνου, είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη η σύνθεση των ομάδων παραγωγών και τα χαρακτηριστικά της παραγωγής τους. Το αποτέλεσμα της αποχώρησης ενός καπνοπαραγωγού χαμηλής ποιότητας από μία ομάδα θα ήταν η αύξηση της ποιότητας του παραγόμενου καπνού από την εν λόγω ομάδα, ακόμη κι αν δεν θα υπήρχε καμία βελτίωση της παραγωγής από τους παραγωγούς στο σύνολο. Δεν ήταν δυνατό όμως να μετρηθούν οι βελτιώσεις της ποιότητας λόγω των τροποποιήσεων που επήλθαν στις ομάδες παραγωγών. Για παράδειγμα, η μεταρρύθμιση του 1998 εισήγαγε απαιτήσεις ελάχιστου μεγέθους για τις ομάδες παραγωγών, πράγμα το οποίο κατέληξε σε σημαντική αναδιοργάνωση. Επίσης, τα μέλη των περισσότερων ομάδων παραγωγών δεν είναι τα ίδια από το ένα έτος στο άλλο.

44. Ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένες οι ομάδες παραγωγών μπορεί να επιδράσει αρνητικά στη διαμόρφωση της μεταβλητής πρωμοδότησης. Ενώ ο στόχος της μεταβλητής πρωμοδότησης είναι η παροχή κινήτρου για παραγωγή καπνού καλύτερης ποιότητας, η πραγματικότητα μπορεί να είναι διαφορετική: αν όλοι οι παραγωγοί σε μια ομάδα παράγουν καπνό της ίδιας ποιότητας (της ίδιας κατάταξης) μιας ιδιαίτερης ποικιλίας, η χορηγούμενη συνολική

μεταβλητή πρωμοδότηση στην ομάδα για την ποικιλία αυτή θα διανεμηθεί εξίσου μεταξύ τους (βλέπε επίσης σημείο 9). Το ίδιο ισχύει αν συγκεντρωθούν μαζί σε μια ομάδα παραγωγοί χαμηλότερης ποιότητας της ίδιας ποικιλίας. Τα μέλη και των δύο ομάδων θα λάβουν το ίδιο ποσό της μεταβλητής πρωμοδότησης ακόμη κι αν η ποιότητα που παράγουν είναι διαφορετική. Οι παρατηρήσεις αυτές δείχνουν ότι, αντίθετα προς το στόχο του, το σύστημα πρωμοδότησης δεν αποτελεί κατ' ανάγκη κίνητρο για τη βελτίωση της ποιότητας: δίνει τη δυνατότητα στους παραγωγούς να λαμβάνουν μεγαλύτερη ενίσχυση χωρίς να βελτιώνουν την ποιότητα και, όπως φαίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις που επισημάνθηκαν από το Συνέδριο και από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, δεν υπάρχει καμία διαφορά στις πληρωμές πρωμοδότησης μεταξύ καλών και κακών παραγωγών.

Τα ποσοστά πρωμοδότησης δεν αντιστοιχούν στην ποιότητα του καπνού

45. Η διαφοροποίηση της πρωμοδότησης μεταξύ των ομάδων ποικιλιών απέβλεπε στην ενθάρρυνση της καλλιέργειας ποικιλιών ανώτερης ποιότητας: οι υψηλότερες πρωμοδοτήσεις θα καταβάλλονταν για καπνό καλύτερης ποιότητας εφόσον συνεπαγόταν υψηλότερα έξοδα παραγωγής: τούτο θα απαιτούσε ετήσιες τροποποιήσεις των επιπέδων πρωμοδότησης στις περιπτώσεις που θα αιτιολογούνταν από μεταβολές του κόστους και του εισοδήματος. Ωστόσο από το 1993 τα επίπεδα πρωμοδότησης που καθόρισε το Συμβούλιο παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητα.

46. Ελλείπει επαρκούς ανάλυσης του κόστους και πληροφοριών για το εισόδημα από την Επιτροπή, το Συνέδριο πραγματοποίησε τη δική του ανάλυση για να επαληθεύσει το συσχετισμό μεταξύ του επιπέδου της καταβαλλόμενης πρωμοδότησης, της ποιότητας της παραγωγής καπνού και των εξόδων παραγωγής. Για το έτος 1998 χρησιμοποίησε στοιχεία που έλαβε ειδικά από την Ελλάδα σε σχέση με τα έξοδα παραγωγής και, στο βαθμό που ήταν διαθέσιμα, στοιχεία κοινοποιούμενα από την Επιτροπή σχετικά με τις τιμές πώλησης. Η ανάλυση αυτή βασίστηκε μόνο στην Ελλάδα, καθώς παρέσχε τα πληρέστερα στοιχεία που είχαν οριστεί για τις ποικιλίες καπνού στην ΕΕ.

47. Έχοντας υπόψη την πρόθεση να ανταμειφθεί η ποιότητα και τα υψηλότερα έξοδα που συνεπάγονται για την επίτευξη της μέσω του συστήματος πρωμοδότησης, το Συνέδριο επιδίωξε να συγκρίνει την ποιότητα του καπνού (την οποία η Επιτροπή θεώρησε ότι πρέπει να αντικατοπτρίζεται στις τιμές πώλησης) με τα έξοδα παραγωγής και το επίπεδο της καταβαλλόμενης πρωμοδότησης. Η σύγκριση στο παράρτημα 2 δείχνει ότι η πρωμοδότηση που εφαρμόζονταν σε καπνά υψηλής ποιότητας, όπως είναι η ποικιλία Μπασμάς, αντιπροσώπευε το 47 % των εξόδων παραγωγής, ενώ η πρωμοδότηση που εφαρμόζονταν σε καπνά χαμηλότερης ποιότητας, όπως της Κατερίνης, ήταν 87 %. Τούτο ήταν αντίθετο προς το στόχο της επιδίωξης να καταβάλλεται το μεγαλύτερο τμήμα των σημαντικότερων εξόδων που αφορούν την παραγωγή ποικιλιών ανώτερης ποιότητας ή να παρέχεται ένα περιθώριο το οποίο οι παραγωγοί θα το θεωρούσαν κίνητρο.

48. Η επιστροφή του σημαντικότερου τμήματος των εξόδων παραγωγής προοριζόταν να έχει θετικό αποτέλεσμα στο εισόδημα. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι για τις περισσότερες ποικιλίες στην Ελλάδα το εισόδημα ήταν αρνητικό. Το Συνέδριο εξέτασε επίσης την αξιοπιστία των τιμών πώλησης που κοινοποίησαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή. Ως αποτέλεσμα του ελέγχου του σε αρκετά κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι μέσες τιμές πώλησης που κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή όντως δεν περιλάμβαναν πάντοτε τα πρόσθετα ποσά που καταβάλλονταν από τις επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης στους παραγωγούς ή τις παροχές σε είδος στους εν λόγω παραγωγούς (βλέπε επίσης σημείο 28). Τα εν λόγω ποσά και οι παροχές μπορεί να αντιπροσωπεύουν σημαντική

πηγή πρόσθετου «εισοδήματος» για τους παραγωγούς, και σε ένα κράτος μέλος τέτοιες πρόσθετες πληρωμές ανέρχονταν μέχρι στο 28 % του εισοδήματος. Αυτό σήμαινε ότι οι τιμές πώλησης που έδιναν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή μπορεί να μην παρείχαν πλήρη στοιχεία σχετικά με τις αποδόσεις για τους παραγωγούς. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να λάβει ικανοποιητικά πληροφοριακά στοιχεία στα οποία θα μπορούσε να βασιστεί στη διαχείρισή της για το καθεστώς του καπνού.

49. Το Συνέδριο ανέλυσε εκ νέου το συσχετισμό μεταξύ του επιπέδου της πρωτοδότησης και της ποιότητας του καπνού για το έτος 2000. Επειδή παρόμοια στοιχεία με εκείνα του 1998 δεν ήταν διαθέσιμα, το Συνέδριο συνέκρινε τη μέση πρωτοδότηση ανά εκτάριο, κατά ποικιλία και κράτος μέλος με την κατάταξη των ποικιλιών κατά ποιότητα που καθόρισε η Επιτροπή. Η σύγκριση αυτή έδειξε ότι, στα τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη, η πρωτοδότηση δεν αντιστοιχούσε στην κατάταξη ποικιλίας και ότι η υψηλότερη πρωτοδότηση καταβαλλόταν σε ποικιλίες χαμηλότερης ποιότητας. Στο παράρτημα 3 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα με περισσότερες λεπτομέρειες.

Οι προσπάθειες για ευθυγράμμιση της παραγωγής με τη ζήτηση δεν καρποφόρησαν

50. Προκειμένου να σταθεροποιηθούν οι αγορές και να εξασφαλιστεί ο εφοδιασμός, η ΚΟΑ αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην ευθυγράμμιση της παραγωγής με τις απαιτήσεις της κοινοτικής αγοράς.

51. Η ανάλυση του ισοζυγίου εφοδιασμού της ΕΕ στον πίνακα 1 δείχνει ότι η συνολική εγχώρια κατανάλωση της κοινοτικής παραγωγής δεν μεταβλήθηκε σημαντικά μεταξύ 1996 και 2000, οπότε βρισκόταν στο 40 %. Δεν υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία κατά ομάδα ποικιλιών. Οι εισαγωγές κατά την ίδια περίοδο παρέμειναν σταθερές στο 65 %. Δεν υπάρχει απόδειξη ότι η ΚΟΑ επηρέασε την κοινοτική παραγωγή προκειμένου να μειωθεί η αναντιστοιχία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Ενώ ορισμένοι τύποι καπνού πρέπει να εισάγονται, μια επιτυχής πολιτική θα είχε οδηγήσει σε κάποια υποκατάσταση των εισαγωγών από εγχώρια προϊόντα, αλλά αυτό δεν συνέβη. Το Συνέδριο παρατηρεί ότι η Επιτροπή θεωρεί πως η πολιτική της ΚΟΑ ήταν επιτυχής, μολονότι αναγνωρίζει ότι δεν υπήρχαν επαρκή δεδομένα και ότι το καθεστώς πριν από τη μεταρρύθμιση του 1998 δεν ήταν προσαρμοσμένο για την επίλυση των προφανέστερων προβλημάτων του τομέα — δηλαδή της καλλιέργειας του καπνού που είχε ζήτηση (βλέπε σημείο 96 των απαντήσεων της).

Οι δαπάνες από το Ταμείο Καπνού υπήρξαν περιορισμένες και υπήρχαν αδυναμίες στη διαχείριση σχεδίων

52. Το Ταμείο συστάθηκε το 1993. Αρχικά χρηματοδοτούνταν από το 0,5 % που παρακρατούνταν από την πρωτοδότηση, το οποίο αυξήθηκε σταδιακά στο 3 %, και αποσκοπούσε στη χρηματοδότηση προγραμμάτων έρευνας και ενημέρωσης για τις βλαβερές συνέπειες της κατανάλωσης καπνού καθώς και για προληπτικά και θεραπευτικά μέτρα. Αποσκοπούσε επίσης στη διευκόλυνση του προσανατολισμού της παραγωγής προς λιγότερο βλαβερές ποικιλίες και ποιότητες. Ανάλογα με το χρηματοδοτούμενο τύπο δραστηριότητας, τέτοιου είδους σχέδια κατέληγαν να τελούν υπό τη διαχείριση είτε της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας, είτε της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών. Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων του 1998, διπλασιάστηκε η χρηματοδότηση του Ταμείου, μολονότι δεν είχε σημειωθεί μεγάλη δραστηριότητα.

53. Το Συνέδριο ανέλυσε τη χρησιμοποίηση του Ταμείου. Το παράρτημα 4 δείχνει ότι οι πληρωμές κατά την πρώτη πενταετία

(1996-2000) ανήλθαν, κατά μέσον όρο, στο 18 % της διαθέσιμης χρηματοδότησης και ότι το ποσοστό χρησιμοποίησης αυξανόταν συνεχώς τα τελευταία τρία χρόνια, μέχρι που έφθασε στο 65 % το 2003. Το αχρησιμοποίητο υπόλοιπο του Ταμείου έφθασε στα 68 εκατομμύρια ευρώ περίπου.

54. Μολονότι οι δαπάνες ήταν μέτριες σε έκταση, το Συνέδριο εντόπισε αδυναμίες στη διαχείριση σχεδίου, όπως μη επιλέξιμες δαπάνες, δαπάνες πριν από την ημερομηνία της σύμβασης ή σε περιόδους διαφορετικές από εκείνες που ορίζονταν στις συμβάσεις, χορηγήθεισες προκαταβολές που δεν καλύπτονταν από εγγυήσεις, ύπαρξη χορήγησης πιστώσεων εκ των υστέρων, καθώς και συμβάσεις που δεν είχαν υπογραφεί από κάποιον από τους δύο συμβαλλόμενους.

55. Το Συνέδριο παρατήρησε ότι ο Γενικός Διευθυντής της ΓΔ Γεωργίας, στην ετήσια έκθεση δραστηριότητάς του για το 2002, διατύπωσε επιφύλαξη στη δήλωσή του ως προς το ότι δεν είχε επαρκή διαβεβαίωση ότι οι πόροι που μεταβιβάστηκαν στο Ταμείο από το 1993 είχαν χρησιμοποιηθεί σύμφωνα με τις αρχές της κανονικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

56. Αντίθετα, ο Γενικός Διευθυντής της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών συμπέρανε στην έκθεση δραστηριότητάς του για το 2001 ότι, μετά την εκτίμηση των αδυναμιών σχετικά με τη διαχείριση των σχεδίων που εκτελούνταν υπό τον έλεγχό του, τα προβλήματα δεν ήταν αρκετά σημαντικά για να επισύρουν επίσημη επιφύλαξη. Το Συνέδριο παρατήρησε όμως ότι οι εντοπισθείσες αδυναμίες (σημείο 55) κυρίως αφορούσαν τη Γενική Διεύθυνση Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών.

Οι δαπάνες για περιβαλλοντικά μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν από την ειδική ενίσχυση σε ομάδες παραγωγών ήταν πολύ περιορισμένες

57. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 14 παραπάνω, η ειδική ενίσχυση για ομάδες παραγωγών καθιερώθηκε εν μέρει για τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων. Όμως η αναλογία που αναμενόταν να δαπανήσουν για τις δραστηριότητες αυτές δεν καθοριζόταν και η ενίσχυση δεν τελούσε υπό την προϋπόθεση της ανάλωσης της για τέτοιες δραστηριότητες. Οι πραγματικές δαπάνες για δραστηριότητες προστασίας του περιβάλλοντος υπήρξαν πολύ περιορισμένες. Για την περίοδο εμπορίας για την οποία υπήρχαν πλήρη στοιχεία κατά την εποχή του ελέγχου (1999), μόνο μία από τις 20 ομάδες παραγωγών που εξετάστηκαν είχε χρησιμοποιήσει την ενίσχυση για μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος που αφορούσαν μόνο το 1 % (2 648 ευρώ) του συνολικού ποσού της ειδικής ενίσχυσης που είχε εισπράξει.

Το καθεστώς εξαγοράς ποσοτώσεων είχε περιορισμένη μόνο επιτυχία

58. Προκειμένου να διευκολυνθεί η εκούσια έξοδος από τον καπνοπαραγωγικό τομέα, θεσπίστηκε ένα καθεστώς εξαγοράς ποσοτώσεων με το οποίο οι μεμονωμένοι παραγωγοί που επιθυμούσαν να παύσουν την καλλιέργεια μπορούσαν να πουλήσουν την ποσόστωσή τους. Ο μηχανισμός αυτός αποσκοπούσε στο να δώσει τη δυνατότητα ανακατανομής των πόρων εντός του τομέα και στο να αυξήσει το ποσοστό που αφιερωνόταν σε μέτρα τα οποία απέβλεπαν στην επίτευξη διαρθρωτικής προσαρμογής. Η δυνητική επιτυχία ενός τέτοιου καθεστώτος εξαρτάται από το δέλεαρ της οικονομικής αντιστάθμισης για τους συμμετέχοντες. Η Επιτροπή έκρινε ότι θα ήταν φρόνιμο να οριστεί η τιμή σε ένα ποσοστό της πρωτοδότησης για μια καθορισμένη περίοδο. Τελικά αυτό καθορίστηκε σε περίπου 23 % της πρωτοδότησης ανά τόνο κατά τη διάρκεια τριετούς περιόδου.

59. Η Επιτροπή επέλεξε ως δείκτη απόδοσης την προσφερόμενη ποσότητα, αλλά δεν καθόρισε τα συνολικά επίπεδα που ήταν επιθυμητό να επιτευχθούν. Το 2001 όμως συμπέρανε ότι το επίπεδο των ποσοστώσεων που είχαν εξαγοραστεί για τις περιόδους εμπορίας 1999 και 2000, ανερχόμενο σε μόλις 729 τόνους ή 0,20 % της εγγυημένης ποσότητας, ήταν πολύ μικρό. Κατά συνέπεια, αύξησε την προσφερόμενη αντιστάθμιση σε περίπου 25 %. Για τα αποξηραμένα στον ήλιο καπνά (ομάδας V), που αντιμετώπιζαν προβλήματα εμπορίας, η τιμή εξαγοράς αυξήθηκε σε 75 % τα πρώτα δύο χρόνια και σε 50 % της πριμοδότησης τον τρίτο χρόνο. Το 2002 η Επιτροπή συμπέρανε ότι, μολονότι η χρησιμοποίηση ήταν πολύ μεγαλύτερη από ό,τι τα προηγούμενα χρόνια, και πάλι το καθεστώς δεν είχε επιφέρει την προβλεπόμενη επίδραση, καθώς βρισκόταν πάλι μόλις γύρω στο 1 % (3 626 τόνους από σύνολο 348 844) της εγγυημένης ποσότητας. Τώρα έχει αυξήσει περαιτέρω την αντιστάθμιση, η οποία μπορεί να φθάσει το 100 % σε μερικές περιπτώσεις, επέκτεινε την περίοδο αντιστάθμισης από τρία σε πέντε χρόνια και καθιέρωσε τη δυνατότητα περαιτέρω χρηματοδότησης μέσω του Ταμείου Καπνού. Το 2003, η ποσότητα που εξαγοράστηκε ήταν 7 288 τόνοι, ήτοι 2 % της εγγυημένης ποσότητας. Με το να μην καθορίσει από την αρχή το ενδεδειγμένο επίπεδο αντιστάθμισης, η Επιτροπή καθυστέρησε την επίτευξη ενός από τους στόχους του καθεστώτος.

Η πρωτοβουλία για ενθάρρυνση εναλλακτικών δραστηριοτήτων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων έλαβε λάθος προσανατολισμό

60. Για να ενθαρρυνθούν οι καπνοπαραγωγοί να εξετάσουν εναλλακτικές δραστηριότητες, η μεταρρύθμιση του 1998 στην ΚΟΑ καπνού καθόριζε για πρώτη φορά τη δυνατότητα να περιλαμβάνουν τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης μέτρα για τη μεταστροφή των καπνοπαραγωγικών περιοχών σε άλλες δραστηριότητες⁽¹⁶⁾. Ο έλεγχος έδειξε ότι τα μέτρα για τον καπνό που υιοθετήθηκαν στην Extremadura της Ισπανίας και στην Umbria της Ιταλίας, προέβλεπαν τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της εμπορίας αντί της μεταστροφής των δραστηριοτήτων. Στις περιοχές της Ελλάδας (Αιτωλοακαρνανία, Θράκη και Ανατολική Μακεδονία) και της Ιταλίας (Campania) που είχαν τη μεγαλύτερη ανάγκη βοήθειας για τη μεταστροφή σε άλλες δραστηριότητες δεν είχε προσανατολιστεί απολύτως κανένα μέτρο προς τον τομέα του καπνού. Αυτό έδειξε ότι η πρωτοβουλία δεν ανταποκρινόταν στο στόχο της.

Το μέτρο του αποθέματος εθνικής ποσόστωσης δεν ήταν επιτυχές

61. Η μεταρρύθμιση του 1998 επιδίωκε την καθιέρωση μεγαλύτερης ευελιξίας στο σύστημα ποσοστώσεων. Οι μεταβιβάσεις εγγυημένων ποσοτήτων μεταξύ ομάδων ποικιλιών σε εθνικό επίπεδο και η μεταβίβαση ποσοστώσεων παραγωγής μεταξύ μεμονωμένων παραγωγών έγιναν ευκολότερες. Ως άλλη πρωτοβουλία, καθιέρωσε και ένα σύστημα αποθεμάτων εθνικής ποσόστωσης που θα δημιουργούνταν με ετήσιες υποχρεωτικές παρακρατήσεις, μέχρι και 2 %, από τις ποσοστώσεις που χορηγούνταν στους παραγωγούς. Αποσκοπούσε στην ενθάρρυνση των παραγωγών να στραφούν σε άλλες καλλιέργειες ή/και άλλες ομάδες ποικιλιών και να αναδιάρθρωσουν τις εκμεταλλεύσεις τους. Τα αποθέματα έπρεπε να καταναλώνονται σε υφιστάμενους ή νέους παραγωγούς βάσει αντικειμενικών εθνικών κριτηρίων.

62. Πριν από την καθιέρωση του νέου μέτρου, οι παραγωγοί αύξησαν την αποδοτικότητά τους με την αναδιάρθρωση, μέσω της απευθείας αγοράς ποσοστώσεων από άλλους παραγωγούς. Επειδή τα

αποθέματα εθνικής ποσόστωσης δημιουργήθηκαν υποχρεωτικά χωρίς καμία οικονομική αντιστάθμιση, ήταν απρόθυμοι να συνεχίσουν την αναδιάρθρωση των εκμεταλλεύσεών τους με την αγορά περαιτέρω ποσοστώσεων και τούτο διότι θα άρχιζαν να τη χάνουν μέσω των ετήσιων παρακρατήσεων χωρίς αντιστάθμιση.

63. Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι, παρά τα διάφορα μέτρα, η πλειονότητα των παραγωγών εξακολουθούσε να έχει ανεπαρκείς ποσοστώσεις για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεών τους. Οι επιβληθείσες μειώσεις αυτών των ποσοστώσεων για τη δημιουργία των εθνικών αποθεμάτων επιδεινώσαν την κατάσταση. Ομοίως, το επίπεδο των χορηγήσεων από το εθνικό απόθεμα ήταν επίσης ανεπαρκές για να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα των νέων παραγωγών. Το 2001 η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο αποδείχθηκε απόρροια για την επίτευξη των στόχων της και πρότεινε την κατάργηση του μέτρου. Ωστόσο, παρά την αποδεδειγμένη αποτυχία του μέτρου, το Συμβούλιο απέρριψε την ιδέα της κατάργησης και αποφάσισε να την καταστήσει προαιρετική για τα κράτη μέλη. Μόνο η Αυστρία, το Βέλγιο και η Πορτογαλία χρησιμοποιούν επί του παρόντος το σύστημα.

Το καθεστώς δημοπράτησης των συμβάσεων καλλιέργειας δεν χρησιμοποιήθηκε από τα κράτη μέλη

64. Για τη βελτίωση του ανταγωνισμού, που θεωρήθηκε ανεπαρκής, και για να εξασφαλιστεί η αντιστοιχία των τιμών των συμβάσεων με τις συνθήκες της αγοράς, η Επιτροπή καθιέρωσε ένα προαιρετικό καθεστώς δημοπράτησης συμβάσεων καλλιέργειας για τα κράτη μέλη. Αυτό έδινε στους παραγωγούς τη δυνατότητα να προσφέρουν τις συμβάσεις καλλιέργειας που διέθεταν στην αγορά της εμπορικής επεξεργασίας, προκειμένου να επιτύχουν την καλύτερη δυνατή τιμή, που πρέπει να είναι τουλάχιστον 10 % υψηλότερη για να πληροί τους όρους. Στα πλαίσια του μέτρου, οι συμβάσεις καλλιέργειας πρέπει να περιλαμβάνουν τις τιμές που θα καταβληθούν στους παραγωγούς και να συνάπτονται πριν από την παραγωγή του καπνού. Αυτό μπορεί να συμβαίνει σχεδόν ένα χρόνο πριν από την παράδοση. Οι επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας συνήθως υιοθετούν επιφυλακτική προσέγγιση στον καθορισμό των τιμών και οι συμβάσεις συχνά περιέχουν όρους για πρόσθετες, μερικές φορές μη προσδιοριζόμενες ποσοτικά, πληρωμές μετά την παράδοση. Ωστόσο, ένα καθεστώς δημοπράτησης με όρους πλήρους και τελικής πληρωμής που πρέπει να καθορίζονται πολύ καιρό πριν ακυρώνει αυτή την επιφυλακτική προσέγγιση.

65. Το μέτρο αποδείχθηκε ελάχιστα ευπρόσδεκτο από τον τομέα και κανένα κράτος μέλος δεν το χρησιμοποίησε. Επομένως ο στόχος του μέτρου δεν έχει επιτευχθεί.

Δεν επιτεύχθηκε η απλούστευση της διαχείρισης

66. Για να βοηθήσει στην απλούστευση της διαχείρισης, η μεταρρύθμιση του 1998 αντικατέστησε την ετήσια κατανομή ποσοστώσεων παραγωγής στους μεμονωμένους παραγωγούς από την κατανομή ποσοστώσεων παραγωγής κάθε τρία χρόνια στις ομάδες παραγωγών και στους μεμονωμένους παραγωγούς. Ωστόσο, η καθιέρωση αποθέματος εθνικής ποσόστωσης μέσω ετήσιων παρακρατήσεων από τις ποσοστώσεις των παραγωγών απαιτούσε ετήσιες τροποποιήσεις των ποσοστώσεων και την έκδοση ενημερωμένων καταστάσεων ποσοστώσεων. Έπειτα από τις έρευνές του στα κράτη μέλη το Συνέδριο διαπίστωσε ότι στην πράξη οι εθνικές αρχές αντιμετώπισαν αύξηση του φόρτου εργασίας τους σε σύγκριση με την κατάσταση πριν από τη μεταρρύθμιση.

⁽¹⁶⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1257/1999 του Συμβουλίου (ΕΕ L 160 της 26.6.1999, σ. 80).

Μη ενδεδειγμένες συμφωνίες τιμών

67. Το άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ παραθέτει τις αρχές για τη διατήρηση του ανταγωνισμού. Γενικά, απαγορεύει κάθε συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων καθώς και συνεννοημένες πρακτικές που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού στα πλαίσια της κοινής αγοράς. Τον Σεπτέμβριο του 2003 το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι «η διατήρηση πραγματικού ανταγωνισμού στην αγορά για τα γεωργικά προϊόντα είναι ένας από τους στόχους της ΚΠΠ»⁽¹⁷⁾. Συνεπώς, η αγορά θα έπρεπε να μεριμνά ώστε οι τιμές που επιτυγχάνουν οι παραγωγοί να αντανακλούν το φυσιολογικό ανταγωνισμό.

68. Στα κυριότερα παραγωγά κράτη μέλη το Συνέδριο βρήκε έγγραφα τα οποία θεώρησε μη ενδεδειγμένες συμφωνίες τιμών μεταξύ επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας ή/και οργανώσεων παραγωγών. Οι συμφωνίες που εξετάστηκαν περιλάμβαναν ανώτατο όριο τιμής, πράγμα που είναι ασυμβίβαστο με τη συνθήκη, διότι περιορίζει τον ανταγωνισμό.

69. Για παράδειγμα στην Ισπανία, εκτός από τις συμφωνίες τιμών, οι εθνικές αρχές επιβεβαίωσαν στο Συνέδριο ότι, μετά την κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου, οι επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας συνάπτουν πλέον συμβάσεις με τους παραγωγούς οι οποίες αντιστοιχούν στο παραγωγικό δυναμικό τους. Το Συνέδριο συμπεραίνει ότι οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ ομάδων παραγωγών και επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας καθορίζονται σύμφωνα με το παραγωγικό δυναμικό των επιχειρήσεων παρά βάσει του ανταγωνισμού των τιμών.

70. Στην Ιταλία, οι καλλιεργητές και οι επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας έχουν παραδοσιακά στενούς δεσμούς. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι υπήρχε συνολική τριετής συμφωνία τιμών μεταξύ οργανώσεων παραγωγών και συνδέσμων επιχειρήσεων που αντιπροσωπεύουν περίπου το 85 % της παραγωγής ακατέργαστου καπνού. Με τις συμφωνίες αυτές καθορίζονται οι τιμές χωρίς ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερομένων. Στην Ελλάδα, οι εθνικές αρχές, οι οργανώσεις παραγωγών και οι σύνδεσμοι επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας ενημέρωσαν, τόσο το Συνέδριο όσο και την Επιτροπή, για την ύπαρξη συλλογικών συμφωνιών για τους όρους τιμών των συμβάσεων καλλιέργειας που καλύπτουν ολόκληρο τον κλάδο.

71. Οι προαναφερόμενες πρακτικές περιορίζουν ή, στη χειρότερη περίπτωση, εκμηδενίζουν τον ανταγωνισμό τιμών. Το Συνέδριο γνωστοποίησε τις διαπιστώσεις του για τις συμφωνίες αυτές στην Επιτροπή. Η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού ερευνά όλες τις σχετικές περιπτώσεις.

Οι διαδικασίες για τη βελτίωση του ελέγχου δεν ήταν αποτελεσματικές

72. Οι έλεγχοι που απαιτείται να διενεργούν τα κράτη μέλη αποβλέπουν στην εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ και της πραγματοποίησης των δαπανών σύμφωνα με τους κανονισμούς. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν παρατυπίες που είχε διαπιστώσει προηγουμένως η Επιτροπή μέσω των διαδικασιών εκκαθάρισης λογαριασμών, ιδίως στην Ελλάδα και την Ιταλία, η μεταρρύθμιση

εισήγαγε νέες διαδικασίες για την αύξηση της αυστηρότητας των ελέγχων. Καθιερώθηκε η εκ των προτέρων έγκριση των επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας με στόχο την εξασφάλιση ότι ήταν οικονομικά εύρωστες και ασχολούνταν πραγματικά με την εμπορική επεξεργασία, αποκλείοντας έτσι κερδοσκοπικές συναλλαγές μεσαζόντων σε βάρος του εισοδήματος των παραγωγών. Επίσης καθιερώθηκε η συγκεκριμένη επαλήθευση των εκτάσεων τις οποίες δήλωναν οι παραγωγοί ότι καλλιεργούν με καπνό, κατά ποικιλία και εσοδεία, ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι ίδιοι οι αιτούντες είχαν καλλιεργήσει τον καπνό για τον οποίο ζητούσαν ενίσχυση. Η εξέταση της εφαρμογής αυτών των διαδικασιών και των άλλων ελέγχων που απαιτούνται από την ΚΟΑ αποκάλυψε τις αδυναμίες που εκτίθενται παρακάτω.

Μη τήρηση των κανονισμών

73. Το παράρτημα 5 παρέχει συνοπτική παρουσίαση των περιπτώσεων μη τήρησης των επαληθεύσεων και ελέγχων που απαιτούνται από τους κανονισμούς, όπως διαπιστώθηκε από το Συνέδριο κατά τους ελέγχους που διενεργήθηκαν στα πέντε κράτη μέλη. Παρακάτω παρατίθενται οι κυριότερες διαπιστώσεις, με παραπομπή στις αντίστοιχες στήλες του παραρτήματος:

- α) Οι αρμόδιοι για τον έλεγχο φορείς δεν ήταν πάντοτε επαρκώς ανεξάρτητοι ώστε να εξασφαλίζουν αξιόπιστα αποτελέσματα. Στην Ελλάδα, μέχρι το 2001, ο εθνικός φορέας που ήταν υπεύθυνος για την καθοδήγηση των καπνοπαραγωγών ήταν και υπεύθυνος για τα ελεγκτικά καθήκοντα σχετικά με τους παραγωγούς και τις επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας τα οποία απαιτεί η ΚΟΑ. Αυτό οδήγησε σε σύγκρουση συμφερόντων και ανεπαρκή ανεξαρτησία για τον ελεγκτικό του ρόλο. Μολονότι το πρόβλημα είχε εντοπιστεί από την Επιτροπή το 1994, μόνο το 2002 ελήφθησαν μέτρα για τον εν λόγω κίνδυνο και μεταβιβάστηκε η ελεγκτική αρμοδιότητα σε άλλο φορέα. Στην Ιταλία, οι φορείς που είναι αρμόδιοι για τη διενέργεια ελέγχων και επαληθεύσεων εξακολουθούν να εναλλάσσουν αυτά τα καθήκοντα με την παροχή συμβουλών στους παραγωγούς (στήλη 1).
- β) Οι διοικητικές διασταυρώσεις των αγροτεμαχίων για την πρόληψη της διπλής καταβολής ενίσχυσης για την ίδια συγκομιδή είτε δεν διενεργούνταν είτε δεν παρήγαν αξιόπιστο αποτέλεσμα (στήλη 2). Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι στην Ελλάδα δεν είχαν διενεργηθεί οι υποχρεωτικοί έλεγχοι των εκτάσεων που καλλιεργούνταν από τους μεμονωμένους παραγωγούς (στήλη 3.2), εκθέτοντας την Κοινότητα στον κίνδυνο να ζητηθεί ενίσχυση παραγωγής για τον καπνό και συγχρόνως στρεμματική ενίσχυση για άλλες καλλιέργειες (ψευδείς αιτήσεις). Διαπιστώθηκαν και άλλες περιπτώσεις στην Ελλάδα και την Ιταλία (στήλη 4) στις οποίες, σε αντίθεση με απόφαση του Δικαστηρίου από το 1997, οι επιτόπιοι έλεγχοι των καπνοτεμαχίων διενεργούνταν μετά τη συγκομιδή του καπνού⁽¹⁸⁾, πράγμα που τους καθιστούσε αναποτελεσματικούς.

⁽¹⁸⁾ Το Δικαστήριο, στην απόφασή του για την υπόθεση αριθ. C-46/97, Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, για να θεωρούνται οι επιτόπιοι έλεγχοι στα καπνοτεμάχια αποτελεσματικοί θα πρέπει, να διενεργούνται ενόσω ο καπνός είναι ακόμη στο χωράφι. Εφόσον οι ελληνικές αρχές είχαν διενεργήσει τους ελέγχους μετά τη συγκομιδή, η Ελλάδα έπρεπε να δεχθεί κατ' αποκοπή μείωση 2 % της ετήσιας πριμοδότησης που χορηγήθηκε.

⁽¹⁷⁾ Υπόθεση αριθ. C-137/00.

γ) Οι έλεγχοι στις επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας, προς εξακρίβωση ότι ο καπνός δεν έχει εξέλθει από τον έλεγχο χωρίς επεξεργασία, είτε δεν διενεργούνταν καθόλου, ή δεν διενεργούνταν σύμφωνα με τους κανονισμούς είτε δεν τεκμηριώνονταν επαρκώς (στήλες 7 και 8). Επομένως, υπήρχε ανεπαρκής εξασφάλιση ότι η ενίσχυση δεν καταβαλλόταν για ακατέργαστο καπνό που παρουσιάζονταν περισσότερο από μία φορά ή για καπνό εισαγόμενο από τρίτες χώρες, ο οποίος δεν πληροί τους όρους για ενίσχυση.

δ) Ορισμένες οργανώσεις παραγωγών δεν είχαν εκπληρώσει τους όρους αναγνώρισης που πρέπει να προηγηθεί της έγκρισής τους για ειδική ενίσχυση, είχαν χρησιμοποιήσει την ενίσχυση για μη επιλέξιμους σκοπούς ή δεν είχαν επιτύχει προσθετικό χαρακτήρα των μέτρων, διότι η ειδική ενίσχυση χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση υφιστάμενων διοικητικών μέτρων αντί νέων δραστηριοτήτων (στήλες 9, 10, 12, 13).

ε) Υπήρξαν περιπτώσεις μη τήρησης της απαγόρευσης για τις ομάδες παραγωγών να διενεργούν εμπορική επεξεργασία. Αυτό είναι ειδική απαίτηση των κανονισμών που θεσπίστηκαν το 1993 για την αποτροπή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού και των δυσχερειών παρακολούθησης (στήλη 11).

στ) Χορηγήθηκαν προμηθευτές και ειδική ενίσχυση για συμβάσεις καλλιέργειας που είχαν συναφθεί μετά την οριζόμενη από τον κανονισμό προθεσμία, ή που δεν περιλάμβαναν τα απαραίτητα στοιχεία ώστε να είναι ο καπνός επιλέξιμος για ενίσχυση (στήλες 14 και 15).

74. Το Συνέδριο παρατηρεί ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2004 η Επιτροπή δεν είχε οριστικοποιήσει την εργασία της και επέβαλε οικονομικές διορθώσεις εκεί που έκρινε αναγκαίο (Ισπανία, Ελλάδα, Ιταλία).

ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΗΣ ΚΟΑ

Παρακολούθηση

Επαλήθευση των ελέγχων από την Επιτροπή

75. Το Συνέδριο εξέτασε την εργασία που πραγματοποιήθηκε σχετικά με την ενίσχυση για τον καπνό στα πλαίσια της διαδικασίας εκκαθάρισης λογαριασμών, βάσει της οποίας η Επιτροπή πρέπει να διενεργεί ελέγχους για να επαληθεύει κατά πόσο τα κράτη μέλη έχουν ερμηνεύσει και εφαρμόσει σωστά τους κανονισμούς που αφορούν τα καθεστώτα ενίσχυσης⁽¹⁹⁾. Η Διεύθυνση Ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας πραγματοποίησε επισκέψεις ελέγχου για τον καπνό σε τέσσερα κράτη μέλη μετά τη μεταρρύθμιση του 1998, οι οποίες κάλυψαν τους βασικούς ελέγχους που αναφέρονται στο παράρτημα 6.

⁽¹⁹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1258/1999 του Συμβουλίου (ΕΕ L 160 της 26.6.1999, σ. 103).

76. Το Συνέδριο κρίνει ωστόσο ότι, βάσει των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής για τον υπολογισμό των οικονομικών συνεπειών, κατά την κατάρτιση των αποφάσεων για την εκκαθάριση λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ— Εγγυήσεις θα έπρεπε να είχαν εξεταστεί και χαρακτηριστεί ως «βασικοί έλεγχοι» κάποιοι άλλοι έλεγχοι (βλέπε παράρτημα 7). Αυτοί οι βασικοί έλεγχοι θα έπρεπε να εξετάζονται κατά τον έλεγχο στα πλαίσια της διαδικασίας εκκαθάρισης λογαριασμών, ώστε να λαμβάνεται εύλογη βεβαιότητα ως προς την ορθότητα των λογαριασμών.

77. Οι λεπτομερείς κανόνες που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη απαιτούν από τα τελευταία να επαληθεύουν το ποσοστό υγρασίας του καπνού για τον οποίο ζητείται προμηθευτική. Αυτό είναι αναγκαίο για την επαλήθευση των επιτρεπόμενων επιπέδων για τις διάφορες ποικιλίες καπνού και για τον υπολογισμό του βάρους του καπνού για τον οποίο μπορεί να ζητηθεί ενίσχυση. Στην Ελλάδα, ο έλεγχος των βιβλίων από το Συνέδριο έδειξε ότι οι έλεγχοι υγρασίας που διενεργήθηκαν για τις συγκομιδές της περιόδου 1999-2001 δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας και δεν έγιναν προσαρμογές στο βάρος. Από περαιτέρω έρευνες του Συνεδρίου διαπιστώθηκε ότι από το 1993 και μετά δεν είχαν διενεργηθεί σωστοί έλεγχοι. Αυτό εξηγεί ενδεχομένως γιατί δεν εντοπίστηκε το πρόβλημα κατά τους ελέγχους της Επιτροπής. Η Διεύθυνση Ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας ενημερώθηκε από διάφορες πηγές για αυτή την αδυναμία, αλλά είχε αποφασίσει να μην εφαρμόσει δημοσιονομικές διορθώσεις παρόλο που υπήρχε συστηματική έλλειψη συμμόρφωσης. Το επίπεδο της διορθωσης θα ήταν μεταξύ 2 και 10 %⁽²⁰⁾, και θα είχε εφαρμογή σε όλες τις αιτήσεις ενίσχυσης αυτής της περιόδου, εάν είχε επιβληθεί.

78. Στα πλαίσια των προτάσεων για τη μεταρρύθμιση του 1998, η Επιτροπή πρότεινε την κατάργηση της απαίτησης για τον έλεγχο, με την αιτιολογία ότι ήταν ανακριβής και δυσχερής. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις που εγκρίθηκαν τελικά από το Συμβούλιο διατηρούσαν και ενίσχυαν την απαίτηση για τον έλεγχο αυτό. Το 2000, η Επιτροπή εκδήλωσε την πρόθεσή της να συνεχίσει τις διορθώσεις λόγω μη συμμόρφωσης, αλλά μόνο για μελλοντικές περιπτώσεις. Το Συνέδριο παρατηρεί ότι τα έτη ΕΓΤΠΕ από το 1997 και εξής παραμένουν ανοικτά, εξακολουθεί δε να υπάρχει γι' αυτά δυνατότητα διορθωτικών ενεργειών.

Ανεπαρκής επανεξέταση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προϋπολογισμού

79. Ο δημοσιονομικός κανονισμός ορίζει ότι, στα πλαίσια της ετήσιας διαδικασίας προϋπολογισμού, πρέπει να εξασφαλίζεται ότι «πριν από την κινητοποίηση των κοινοτικών πόρων, πραγματοποιείται αξιολόγηση ώστε να εξασφαλίζεται ότι τα αποκομιζόμενα οφέλη είναι αντίστοιχα με τα διατιθέμενα μέσα». Επίσης ορίζει ότι όλες οι δράσεις «επανεξετάζονται τακτικά» προκειμένου να ελέγχεται η αιτιολόγησή τους.

80. Η εξέταση των προϋπολογισμών που υπέβαλε η Επιτροπή για τον καπνό από το 1999 έως το 2002⁽²¹⁾ έδειξε ότι επαναλάμβαναν τα ίδια στοιχεία και δεν περιείχαν αξιολογήσεις σε σχέση με τα παραπάνω κριτήρια.

⁽²⁰⁾ Έγγραφο της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές για τις κατ' αποκοπή διορθώσεις, έγγρ. VI/5330/97, της 23ης Δεκεμβρίου 1997, και έρευνα της υπηρεσίας εκκαθάρισης λογαριασμών αριθ. 99/902-ES.

⁽²¹⁾ Προσχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή παρέιχαν ανεπαρκή στοιχεία

81. Για να εξασφαλίσει την αποδοτική και αποτελεσματική παρακολούθηση της αγοράς, η Επιτροπή χρειάζεται συναφή, ακριβή, πλήρη, επίκαιρα και αμερόληπτα στοιχεία. Αυτό είναι σημαντικό, όχι μόνο από τη δική της σκοπιά ως υπεύθυνης για τη διαχείριση, προκειμένου να εξακριβώσει κατά πόσο απαιτείται τροποποίηση των μέτρων, αλλά επίσης και στις περιπτώσεις όπου θα πρέπει να δημοσιεύσει στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν από τους ενδιαφερόμενους. Όπως εξηγείται παρακάτω, αυτό δεν επιτεύχθηκε.

82. Οι κανονισμοί για την ΚΟΑ ⁽²²⁾ απαιτούν από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν δεδομένα για τις καλλιεργούμενες εκτάσεις, τον αριθμό των συμβάσεων, τις ποσότητες, τους καλλιεργητές και τις επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας, καθώς και την εκτιμώμενη και πραγματική παραγωγή, ώστε να μπορεί η Επιτροπή να παρακολουθεί την αγορά του καπνού. Η συμμόρφωση ήταν γενικά ικανοποιητική. Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να υποβάλλουν στοιχεία για τις συμβάσεις καλλιέργειας όσον αφορά τις τιμές, τις επιχειρήσεις εμπορικής επεξεργασίας, τους παραγωγούς, τις ποσοστώσεις και τις εκτάσεις που αφορούν. Μετά τη συγκομιδή, πρέπει επίσης να παρέχονται πρόσθετα στοιχεία για τις παραδόσεις, τις πωλήσεις και τα αποθέματα καπνού. Για τη συγκομιδή του 1999, μόνο η Γερμανία —που είναι παραγωγός μικρού μεγέθους— υπέβαλε τα στοιχεία, και έγκαιρα. Για τη συγκομιδή του 2000 τα στοιχεία παρασχέθηκαν από όλα τα κράτη μέλη, εκτός από την Ιταλία. Για τις περιόδους εμπορίας 2001 και 2002 η κατάσταση επιδεινώθηκε, και μόνο τρία και αντίστοιχα τέσσερα κράτη μέλη υπέβαλαν τα στοιχεία εγκαίρως.

83. Η Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει επίκαιρους και ενημερωμένους καταλόγους επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας που έχουν λάβει έγκριση για τη σύνταξη συμβάσεων καλλιέργειας ⁽²³⁾. Η εξέταση έδειξε ότι η Επιτροπή δημοσίευσε τέτοιους καταλόγους μόνο μετά την προθεσμία υπογραφής των συμβάσεων. Αυτό εξέθεσε τους καλλιεργητές και τις οργανώσεις παραγωγών στον κίνδυνο σύνταξης συμβάσεων με μη εγκεκριμένες επιχειρήσεις και απώλειες του δικαιώματος ενίσχυσης.

84. Η μεταρρύθμιση του 1998 απαιτούσε από την Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, πριν από την 1η Απριλίου 2002, έκθεση για τη λειτουργία της ΚΟΑ του ακατέργαστου καπνού. Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι οι πληροφορίες που είχε ζητήσει δεν θα επαρκούσαν για την κατάρτιση της απαιτούμενης έκθεσης, ζήτησε πρόσθετα στοιχεία από τα κράτη μέλη. Πραγματοποίησε πρόσθετες εργασίες για να παράσχει τα αναγκαία πραγματικά στοιχεία, τα οποία επεξεργάστηκε και παρουσίασε στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με έκθεση τον Νοέμβριο του 2002 ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2848/98 της Επιτροπής (ΕΕ L 358 της 27.12.1988, σ. 17) και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2636/1999 της Επιτροπής (ΕΕ L 323 της 15.12.1999, σ. 4).

⁽²³⁾ Άρθρο 54 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98.

⁽²⁴⁾ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής: Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού [SEC(2002) 183 της 6ης Νοεμβρίου 2002].

Η εξωτερική αξιολόγηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ΚΟΑ δεν επιτύχανε την επιδιωκόμενη επίδραση

85. Η Επιτροπή ανέθεσε σε εξωτερικούς συμβούλους να της παράσχουν ανάλυση/αξιολόγηση της αγοράς για την περίοδο 1993-2001. Η έκθεσή τους δημοσιοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 2003 ⁽²⁵⁾ και οι διαπιστώσεις τους είναι όμοιες με αυτές του Συνεδρίου. Η έκθεση αξιολόγησης συνίστατο σε αξιολόγηση σε βάθος, με λεπτομερή εκτίμηση της επίδρασης της ΚΟΑ.

86. Η έκθεση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι:

- α) η έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων δεν είχε επιτρέψει ποσοτική αξιολόγηση της επίδρασης της ΚΟΑ στο ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης·
- β) το σύστημα της εγγυημένης ποσότητας είχε θέσει την παραγωγή υπό έλεγχο και είχε επιτύχει βελτιωμένη ευελιξία·
- γ) η προσέγγιση που είχε επιλέξει η Επιτροπή για να μετρήσει τη βελτίωση της ποιότητας του καπνού ήταν αμφισβητήσιμη: η Επιτροπή είχε επιλέξει την τιμή ως αποκλειστικό δείκτη ποιότητας κατά την άποψη του αξιολογητή, και άλλοι παράγοντες διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο, ενώ τα στοιχεία για την ποιότητα/τιμή δεν ήταν ομοιογενή και ήταν πολύ υποκειμενικά υπήρχαν σημαντικές διαφορές στον τρόπο εφαρμογής των μεταβλητών πρωτοδοτήσεων στα κράτη μέλη και η επίδρασή τους είχε μεγάλη διακύμανση· ως υποκατάστατο της απευθείας μέτρησης, οι σύμβουλοι είχαν διεξαγάγει συζητήσεις με επαγγελματίες του κλάδου και τους είχαν ρωτήσει εάν έκριναν ότι η ποιότητα είχε βελτιωθεί οι απαντήσεις τους έδειχναν ότι είχαν σημειωθεί κάποιες βελτιώσεις στις ποιοτικές κατηγορίες του παραγόμενου καπνού·
- δ) ο στόχος της εξασφάλισης δικαίου εισοδήματος στους παραγωγούς δεν μπόρεσε να αξιολογηθεί με ακρίβεια, καθώς ο αξιολογητής είχε χρησιμοποιήσει δεδομένα τα οποία έπασχαν από περιορισμούς· αναφερόταν ότι, με εξαίρεση μία περιοχή, οι εκμεταλλεύσεις με διαφοροποιημένες δραστηριότητες επιτυγχάνουν καλύτερο εισόδημα από εκείνες που ειδικεύονται μόνο στην παραγωγή καπνού·
- ε) όσον αφορά την επίδραση της στήριξης του καπνού στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση στις αγροτικές περιοχές, τα αποτελέσματα ποίκιλλαν ανάλογα με την κατάσταση των μεμονωμένων περιοχών· δεν μπορούσε να δηλωθεί κατά πόσο η ΚΟΑ είχε βελτιώσει αισθητά την ποιότητα ζωής, μολονότι ήταν προφανές πως χωρίς την υποστήριξη η κατάσταση θα ήταν χειρότερη·
- στ) η ΚΟΑ δεν είχε σημαντική επίδραση στη δημόσια υγεία και η κατανάλωση τσιγάρων δεν είχε επηρεαστεί·

⁽²⁵⁾ Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut, Consulenti per la Gestione Aziendale srl (COGEA), 2003.

ζ) μολονότι η διαχείριση ήταν γενικά πιο αποτελεσματική, ιδίως με τη μείωση του κόστους και του χρόνου και με την αύξηση της διαφάνειας στη διαχείριση της πρωμοδότησης, εξακολουθούσαν να υπάρχουν αδυναμίες συστημάτων για παράδειγμα, υπερβολικά γραφειοκρατική αντιμετώπιση των δραστηριοτήτων και οικονομική πίεση για τις ομάδες παραγωγών, λόγω της καθυστέρησης μεταξύ υπολογισμού και πληρωμής της μεταβλητής πρωμοδότησης.

87. Το Συνέδριο θεωρεί ότι το γενικό μήνυμα που προκύπτει είναι πως η ΚΟΑ δεν έχει επιτύχει σημαντική επωφελή αλλαγή στους περισσότερους τομείς (ή δεν μπορεί να καταλήξει σε συμπέρασμα ελλείψει σχετικών στοιχείων), μολονότι η συνέχιση της στήριξης μέσω της ενίσχυσης έδωσε τη δυνατότητα στους καλλιεργητές να επιβιώσουν. Ακόμη και σήμερα ⁽²⁶⁾, η παραγωγή καπνού χωρίς ενίσχυση δεν θα ήταν βιώσιμη για την καπνοπαραγωγική κοινότητα.

ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΑ

Εκτίμηση των προαιρέσεων για τη μεταρρύθμιση της ΚΟΑ

88. Τον Ιούλιο του 2002, η Επιτροπή δημοσίευσε την ενδιάμεση ανασκόπηση της ΚΟΑ στο σύνολό της. Πρότεινε νέα στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη, η οποία θα μπορούσε να αποσυνδέσει τη στήριξη από την παραγωγή και να παρέχει στήριξη στους παραγωγούς μέσω ενός συστήματος πληρωμών βασιζόμενου στις πληρωμές στήριξης που έχει εισπράξει ο παραγωγός σε μια δεδομένη περίοδο αναφοράς. Το Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή ειδική πρόταση για τον καπνό μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2003 που να ανταποκρίνεται στη νέα στρατηγική. Για να στηρίξει την πρότασή της, η Επιτροπή διενέργησε διευρυμένη αξιολόγηση του αντίκτυπου των προαιρέσεων για τη μεταρρύθμιση της αγοράς. Η Επιτροπή εξέτασε τις ακόλουθες τρεις προαιρέσεις:

- α) παράταση της ισχύουσας ΚΟΑ·
- β) αποσύνδεση σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ·
- γ) βαθμιαία μείωση της στήριξης σε μία δεκαετία.

89. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ούτε το α) ούτε το γ) θα επέτρεπαν την επίτευξη των νέων στόχων της ΚΓΠ ή την επίλυση των εγγενών προβλημάτων της ισχύουσας ΚΟΑ. Έκρινε όμως ότι η προαίρεση β) θα παρείχε ένα απλούστερο και αποτελεσματικότερο μέσο στήριξης για τα εισοδήματα των γεωργών, αποφεύγοντας συγχρόνως τις ανεπιθύμητες επιδράσεις του ισχύοντος καθεστώτος συνδεδεμένης στήριξης, όπως η διατήρηση της παραγωγής που δεν έχει διέοδο στην ΕΕ και οι δυνητικές επιπλοκές στις διαπραγματεύσεις με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ).

⁽²⁶⁾ Οκτώβριος 2003, ημερομηνία δημοσίευσης της έκθεσης.

90. Προέβλεψε σταδιακή αποσύνδεση της ισχύουσας ενίσχυσης από την παραγωγή σε μία τριετία, συνοδευόμενη από σταδιακή εξάλειψη του Ταμείου Καπνού (το οποίο, στο μεταξύ, θα συνέχιζε τη χρηματοδότηση αντικαπνιστικών ενημερωτικών εκστρατειών). Θα καθοριζόταν επίσης ειδικό χρηματοδοτικό σύνολο για την αναδιάρθρωση των καπνοπαραγωγικών περιοχών.

91. Η εγκριθείσα μεταρρύθμιση θα αρχίσει από το 2006, με τη μεταβίβαση όλης ή μέρους της ισχύουσας πρωμοδότησης του καπνού σε δικαιώματα για ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση. Με πλήρη εφαρμογή η μεταρρύθμιση θα αναδιανείμει το 50 % της ισχύουσας πρωμοδότησης καπνοπαραγωγής προς την ενιαία ενίσχυση ανά γεωργική εκμετάλλευση και το 50 % στο χρηματοδοτικό σύνολο της αναδιάρθρωσης. Αναμένεται ότι, βραχυπρόθεσμα, η καλλιέργεια λιγότερο προσοδοφόρων ποικιλιών καπνού θα σταματήσει και οι γεωργοί θα ενθαρρυνθούν να στραφούν σε άλλες μορφές χρήσης της γης.

Πώς η μεταρρύθμιση θα αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν με τον έλεγχο

92. Η μεταρρύθμιση έχει τη δυναμική για τη μείωση της αναντιστοιχίας μεταξύ εσωτερικής προσφοράς και ζήτησης. Δεν θα υπάρχει πλέον κίνητρο για τον παραγωγό να καλλιεργεί καπνό με κύριο στόχο την εισπραξη της πρωμοδότησης. Οι παραγωγοί θα ενθαρρύνονται να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αγοράς. Δεν θα υπάρχει πλέον ανάγκη για σύστημα ορίου παραγωγής με στόχο τον προσανατολισμό της παραγωγής. Η μεταρρύθμιση θα καταργήσει επίσης το σύστημα ποσοστώσεων παραγωγής και άρα την ανάγκη για μεταβιβάσεις ποσοστώσεων, εξαγορές ποσοστώσεων και αποθέματα.

93. Η ενίσχυση των διαρθρωτικών μέτρων έχει επίσης τη δυναμική για βελτίωση της βιωσιμότητας των καπνοπαραγωγικών εκμεταλλεύσεων· αυτά όμως μέχρι τώρα έχουν εμποδιστεί από το άκαμπτο σύστημα ποσοστώσεων παραγωγής. Θα βελτιώνε επίσης την επαγγελματική κατάρτιση των παραγωγών, που θα τους έδινε τη δυνατότητα να βελτιώσουν τις τεχνικές παραγωγής και την ποιότητα.

94. Η μετάβαση στο καθεστώς της ενιαίας γεωργικής πληρωμής και στο σύστημα πολλαπλής συμμόρφωσης θα καταστήσει τις πληρωμές συνάρτηση της τήρησης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων, αντικαθιστώντας έτσι το αναποτελεσματικό ισχύον σύστημα που συνδέεται με την ειδική ενίσχυση στις ομάδες παραγωγών.

95. Τέλος, θα καταργήσει ένα από τα πολυπλοκότερα και δαπανηρότερα ελεγκτικά συστήματα του καθεστώτος στήριξης της γεωργίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

96. Το Συνέδριο εκφράζει τη λύπη του για τις αντιφάσεις που περιέχουν οι απαντήσεις της Επιτροπής, πράγμα που δυσχεραίνει την ανάγνωση της έκθεσης.

Ανεπαρκής προπαρασκευή των προτάσεων μεταρρύθμισης του 1998

97. Οι προτάσεις της Επιτροπής για τις μεταρρυθμίσεις του 1998 βασιζόνταν σε αναξιόπιστα στοιχεία και η ανάλυση της αγοράς που πραγματοποιήθηκε ήταν ανεπαρκής. Η σημασία της καπνοπαραγωγής για την απασχόληση βασιζόταν σε ξεπερασμένα και μη συμβατά στοιχεία, ενώ δεν αποδεικνυόταν η επίδραση του συστήματος πριμοδότησης στην παραγωγή καλύτερης ποιότητας και στη μείωση της αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης, έστω και περιορισμένη από άποψη δυνατοτήτων. Η Επιτροπή δεν μπορούσε να προσκομίσει στοιχεία για να υποστηρίξει τη δήλωσή της ότι η καλύτερη «ποιότητα» θα αύξανε τις τιμές της αγοράς και θα μείωνε την εξάρτηση των παραγωγών από την επιδότηση. Η κρίση ότι η καλλιέργεια εναλλακτικών συγκομιδών δεν ήταν δυνατή αναιρούνταν από μία μελέτη που έγινε σε ένα σημαντικό παραγωγό κράτος. Τέλος, υπήρξε ανεπαρκής διυπηρεσιακή συνεργασία εντός της Επιτροπής, στο βαθμό που η ΚΟΑ καπνού δεν είναι επαρκώς ευθυγραμμισμένη με την αναπτυξιακή, περιβαλλοντική και φορολογική πολιτική της ΕΕ. Λόγω αυτών των αδυναμιών, ελήφθησαν μέτρα πολιτικής για την αγορά του καπνού που ήταν πολύ απρόσφορα και δεν δικαιολογούσαν τη συνέχιση του ισχύοντος συστήματος ενίσχυσης (βλέπε σημεία 20-37).

Η ΚΟΑ δεν έχει επιτύχει την επιθυμητή επίδραση

98. Τα μέτρα της ΚΟΑ ήταν πολύ απρόσφορα από την αρχή, λόγω των αδυναμιών που προαναφέρθηκαν, και τα μέτρα αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά στους περισσότερους τομείς. Μολονότι οι κλιματικές συνθήκες δεν επιτρέπουν παραγωγή για όλες τις ανάγκες της ΕΕ, το σύστημα πριμοδότησης δεν κατόρθωσε να αυξήσει την παραγωγή ποιοτικού κοινοτικού καπνού για τον οποίο υπάρχει ζήτηση. Επομένως, δεν μετέβαλε την εξάρτηση των παραγωγών από την ενίσχυση (η ενίσχυση αντιπροσωπεύει περίπου το 75 % του εισοδήματός τους). Επιπλέον, και σε αντίθεση με τους στόχους του, το καθεστώς υπήρξε κίνητρο για την παραγωγή καπνού χαμηλής ποιότητας, η οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, επιδοτείται υπερβολικά μολονότι δεν έχει διέξοδο στην ΕΕ.

99. Η εκούσια έξοδος από τον καπνοπαραγωγικό τομέα, μέσω του καθεστώτος εξαγοράς ποσοτώσεων, ήταν ανεπιτυχής (περίπου 1 % της εγγυημένης ποσότητας το 2002 και 2 % το 2003), λόγω απουσίας κινήτρου. Ο ανταγωνισμός στην αγορά δεν αυξήθηκε μέσω του καθεστώτος δημοπράτησης συμβάσεων καλλιέργειας, διότι δεν χρησιμοποιήθηκε. Επιπλέον, ο ελεύθερος ανταγωνισμός διακυβεύθηκε από μη ενδεδειγμένες συμφωνίες τιμών στα τρία μεγαλύτερα παραγωγικά κράτη μέλη. Ελάχιστη πρόοδος σημειώθηκε στην επίτευξη των στόχων του προσανατολισμού της παραγωγής προς λιγότερο βλαβερές ποικιλίες καπνού, της ενθάρρυνσης εναλλακτικών οικονομικών δραστηριοτήτων και της προστασίας του περιβάλλοντος. Το Ταμείο Καπνού υποχρησιμοποιούνταν κατά τα πρώτα χρόνια. Επιπλέον, οι περιορισμένες δαπάνες του χαρακτηρίζονταν από αδυναμίες στη διαχείριση σχεδίου (βλέπε σημεία 38-73).

100. Η Επιτροπή διενέργησε ελέγχους για να εξακριβώσει την ορθή εφαρμογή και ερμηνεία του καθεστώτος ενίσχυσης από τα κράτη μέλη. Το Συνέδριο θεωρεί ότι η εργασία αυτή θα έπρεπε να είχε επεκταθεί για να καλύψει τους βασικούς ελέγχους που αναφέρονται στο παράρτημα 7. Πριν από τον Ιούνιο του 2004 δεν ελήφθη καμία απόφαση εκκαθάρισης και επομένως η Επιτροπή δεν έλαβε διορθωτικά μέτρα όταν χρειαζόταν.

Παρακολούθηση και αξιολόγηση

101. Η παρακολούθηση της προόδου που σημειώθηκε στην εφαρμογή της ΚΟΑ ήταν ελλιπής, λόγω ανεπαρκών πληροφοριακών στοιχείων, και οι επισκοπήσεις που γίνονταν κατά τη διάρκεια της ετήσιας διαδικασίας προϋπολογισμού και απαιτούνταν για να αιτιολογηθεί η συνέχιση του μέτρου της αγοράς ήταν ανεπαρκείς (βλέπε σημεία 74-83).

102. Οι εκθέσεις που ζήτησαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο από την Επιτροπή για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμίσεων του 1998 καθυστέρησαν. Τα αποτελέσματα κοινοποιήθηκαν τον Νοέμβριο του 2002 και τον Σεπτέμβριο του 2003. Τώρα έχει αποφασιστεί και άλλη μεταρρύθμιση. Στις 22 Απριλίου 2004 το Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας αποφάσισε την εκ θεμελίων μεταρρύθμιση της στήριξης του τομέα του καπνού, η οποία προβλέπει, από το 2013 και μετά, την πλήρη αποσύνδεση της ενίσχυσης του καπνού από την παραγωγή (βλέπε σημεία 84-99).

Συστάσεις

103. Καθώς η κατάσταση της παραγωγής καπνού δεν έχει αλλάξει σημαντικά με την πάροδο των χρόνων (έλλειψη ισορροπίας της αγοράς, μη βιώσιμες εκμεταλλεύσεις,...), η Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει τη στρατηγική της που δίνει στη δημόσια υγεία και στη αειφόρο ανάπτυξη προτεραιότητα έναντι (στη συγκεκριμένη περίπτωση) παραγωγής καπνού αμφίβολης βιωσιμότητας. Το Συνέδριο θεωρεί ότι οι παρατηρήσεις του δείχνουν πως η Επιτροπή έχασε την ευκαιρία το 1998 να προτείνει μεταρρύθμιση της αγοράς με τον τρόπο που εξετάζεται τώρα.

104. Η Επιτροπή θα πρέπει να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν σε σχέση με την προετοιμασία της μεταρρύθμισης του 1998 και να επιδιώξει να εξασφαλίσει ότι οι ενδεχόμενες προτάσεις μεταρρύθμισης θα υποστηρίζονται από επαρκή, συναφή και αξιόπιστα δεδομένα και ότι θα αναλυθεί η επίδραση των προτάσεων στον τομέα.

105. Όμως με τη μεταρρύθμιση που ενέκρινε το 2004, το Συμβούλιο επέλεξε να συνεχίσει τη μερική στήριξη του καπνοπαραγωγικού τομέα μεταξύ 2006 και 2009, μολονότι το συνολικό ποσό της ενίσχυσης θα διανεμηθεί διαφορετικά. Παρά τις βελτιώσεις που θα φέρει ενδεχομένως η μεταρρύθμιση, η Επιτροπή θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι θα παρακολουθήσει και θα αντιμετωπίσει το γεγονός

ότι ο καπνός που παράγεται στην ΕΕ δεν μπορεί να ανταποκριθεί σε όλες τις απαιτήσεις· ότι η παραγωγή της ΕΕ δεν είναι βιώσιμη χωρίς ενίσχυση· ότι πρόκειται για ένα από τα δαπανηρότερα καθεστώτα αγοράς· ότι δεν συμβαδίζει με τους στόχους της ΕΕ για τη δημόσια υγεία και την αειφόρο ανάπτυξη και, τέλος, ότι οι τιμές της αγοράς συγκαλύπτονται μέσω πρακτικών υπό συνθήκες απουσίας ανταγωνισμού.

106. Με αυτά τα δεδομένα, το Συνέδριο χαιρετίζει τις προτάσεις μεταρρύθμισης της Επιτροπής που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο. Τονίζει ωστόσο ότι, επειδή η ενίσχυση βάσει της παραγωγής θα εξελιφθεί σταδιακά, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες που εντοπίστηκαν στην παρούσα έκθεση. Επίσης, η συνύπαρξη παραγωγών

που εισπράττουν ενίσχυση συνδεδεμένη με την παραγωγή και άλλων που εισπράττουν αποσυνδεδεμένο κατ' αποκοπή ποσό μπορεί να προκαλέσει τον κίνδυνο συνεργασίας των παραγωγών για τη μεγιστοποίηση και κατανομή της διαθέσιμης ενίσχυσης βάσει των δύο καθεστώτων.

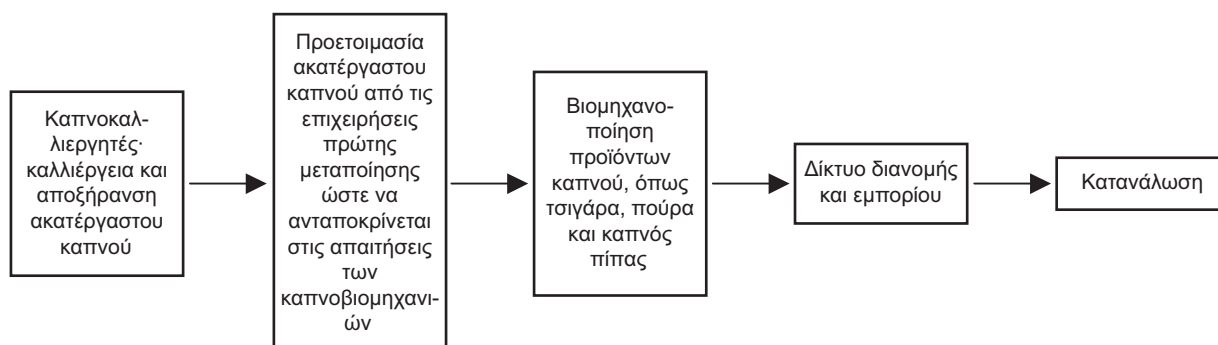
107. Το Συνέδριο συνιστά να προχωρήσει η Επιτροπή με το αποτέλεσμα των ερευνών για συμπεριφορά που παραβαίνει τον ανταγωνισμό και, εάν επιβεβαιωθεί, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Θα πρέπει επίσης να δοθεί συνέχεια στη μη διενέργεια των απαιτούμενων ελέγχων από τα κράτη μέλη και να ληφθούν διορθωτικά μέτρα στις περιπτώσεις που δικαιολογείται.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο στις 21 Ιουλίου 2004.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Αλυσίδα εφοδιασμού του καπνού



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Έξοδα παραγωγής, εισόδημα και κέρδος/ζημία ανά χιλιόγραμμο ανά 0,1 εκτάρια (στρέμμα) στην Ελλάδα σχετικά με τη συγκομιδή 1998

(1 Ecu = 327,086 δραχμές)

		Ομάδα ποικιλιών					
		I Virginia	II Burley	V Ποικιλίες που υφίστανται αποξήρανση στον ήλιο	VI Μπασμάς	VII Κατερίνη	VIII Καμπά Κουλάκ κλασικά
A	Έξοδα (δραχμές/kg)	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Μέση τιμή πώλησης/kg	195	141	158	939	541	357
Γ	Καθαρή ενίσχυση δραχμές/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
Δ	Συνολικό εισόδημα δραχμές/kg (B + Γ)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Καθαρό εισόδημα/ζημία (Δ - A)	-48	-22	-241	-595	345	-96
ΣΤ	Καθαρή ενίσχυση ως ποσοστό των εξόδων	80	83	66	47	85	64

Πηγές: Έξοδα παραγωγής: Εθνικός Οργανισμός Καπνού (ΕΟΚ), Ελλάδα.

Τιμές πώλησεων: Δηλώσεις των κρατών μελών στην Επιτροπή όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1771/93. Οι τιμές αυτές δεν περιλαμβάνουν πάντοτε όλες τις πληρωμές και τις υπηρεσίες που λαμβάνουν οι παραγωγοί για τον καπνό τους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

Μέση πρωμοδότηση κατά ομάδα ποικιλίας ανά εκτάριο το 2000

Κράτημέλη	Ομάδα ποικιλίας	Πρωμοδότηση (ευρώ ανά εκτάριο)	Κατάταξη (Σύνολο)
Γερμανία	Ομάδα I	7 282,65	11
	Ομάδα II	9 113,34	6
	Ομάδα III	8 012,90	10
Ελλάδα	Ομάδα I	9 806,24	3
	Ομάδα II	9 203,13	5
	Ομάδα V	5 643,48	18
	Ομάδα VI	5 285,85	20
	Ομάδα VII	7 218,14	12
Ισπανία	Ομάδα VIII	5 533,33	19
	Ομάδα I	9 836,05	2
	Ομάδα II	6 747,37	16
	Ομάδα III	7 033,48	14
Γαλλία	Ομάδα IV	7 185,33	13
	Ομάδα I	9 338,51	4
	Ομάδα II	8 917,35	7
Ιταλία	Ομάδα III	8 570,58	9
	Ομάδα I	8 792,83	8
	Ομάδα II	11 015,14	1
	Ομάδα III	6 723,53	17
	Ομάδα IV	6 869,49	15
	Ομάδα V	5 171,40	21
	Ομάδα VII	3 258,67	22

Πηγή : Δήλωση κρατών μελών στην Επιτροπή.

Στόχος της Επιτροπής είναι η στήριξη της ακόλουθης ποιοτικής κατάταξης κατά φθίνουσα σειρά:

Ποιότητα 1 Ομάδα VI	Μπασμάς
Ποιότητα 2 Ομάδα VII	Κατερίνη και παρόμοιες ποικιλίες
Ποιότητα 3 Ομάδα I	Virginia, Virginia D και υβρίδιά της, Bright
Ποιότητα 4 Ομάδα IV	Kentucky, Moro di Cori, Salento
Ποιότητα 5 Ομάδα VIII	Καμπά κουλάκ (κλασικά) Ελασσώνα, Μυρωδάτα Αγρινίου, Ζιγνομυρωδάτα
Ποιότητα 6 Ομάδα II	Burley, Badischer Burle, Maryland
Ποιότητα 7 Ομάδα III	Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon Verts, Philippin, Semois, Appelterre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna lic, Resistente 142, Goyano, Υβρίδια της Geudertheimer, Beneventano, Fermented Burley, Havanna, Brasile Selvaggio και παρόμοιες ποικιλίες Petit Grammont, Nostrano del Brenta
Ποιότητα 8 Ομάδα V	Ξάνθη-Γιακά, Pergustitza, Samsun, Ερζεγοβίνη και παρόμοιες ποικιλίες, Μυρωδάτα Σμύρνης, Τραπεζούντος και Phi 1, Καμπά κουλάκ (μη κλασικά), Τσεμπέλια, Μαύρα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

Ποσά που παρακρατήθηκαν από την ενίσχυση παραγωγής καπνού για τη χρηματοδότηση του κοινοτικού Ταμείου
Καπνού και πληρωμές κατά τύπο δράσης

Έτος	Παρακρατηθέντα (παρακράτηση στο έτος t - 1)	Χρησιμοποιηθείσες πιστώσεις για το ενημερωτικό σκέλος	Χρησιμοποιηθείσες πιστώσεις για το ερευνητικό σκέλος	Μετατροπή	«Μη χρησιμοποιηθέντα ποσά»	ΣΥΝΟΛΟ
	A	B	Γ	Δ	E (A-B-Γ)	E ως % του A
1994	289 744,00				289 744,00	100,0
1995	4 839 200,00				4 839 200,00	100,0
1996	8 390 773,00		1 017 647,00		7 373 126,00	87,9
1997	9 454 679,00		1 570 658,00		7 884 021,00	83,4
1998	9 371 382,00	1 393 467,15	915 468,00		7 062 446,85	75,4
1999	7 951 889,00	128 308,78	143 857,00		7 679 723,22	96,6
2000	8 498 972,00	1 108 067,10	1 301 843,00		6 089 061,90	71,6
2001	19 167 708,00	6 321 097,00	544 461,00		12 302 150,00	64,2
2002	18 867 346,00	6 933 341,00	3 759 836,00		8 174 169,00	43,3
2003	18 744 984,00	2 519 660,00 ⁽¹⁾	225 108,00	9 500 000,00 ⁽²⁾	6 500 216,00	34,7
Σύνολο	105 576 677,00	18 403 941,03	9 478 878,00	9 500 000,00	68 193 857,97	64,6

⁽¹⁾ Κατάσταση: 23 Μαΐου 2004

⁽²⁾ ΕΕ L 164 της 2.7.2003

Σημείωση: Τα παρακρατούμενα ποσά δεν χορηγούνται σε «Ταμείο». Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, το παρακρατούμενο ποσό για τη χρηματοδότηση του «Ταμείου» εκπίπτει από τις εκτιμώμενες πιστώσεις για την πρωτοδότηση, οπότε η τελική πίστωση στον προϋπολογισμό είναι μόνο το καθαρό ποσό. Κατά συνέπεια, οι μελλοντικές δαπάνες από τα μη «χρησιμοποιηθέντα ποσά» θα πρέπει να καλύπτονται από μελλοντικά έσοδα ήτοι αντιπροσωπεύουν «ένα βάρος του παρελθόντος».

Πηγές: Επιτροπή, ΓΔ AGRI και ΓΔ SANCO.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5

Περιπτώσεις μη τήρησης των νομοθετικών απαιτήσεων σε μία ή σε όλες τις περιόδους εμπορίας 1999-2001

	Τύπος αδυναμίας ⁽¹⁾																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Γερμανία (κεντρικό επίπεδο)		X							X								X		
Σε επίπεδο δικαιούχου												X		X	X				
Ελλάδα (κεντρικό επίπεδο)	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
Σε επίπεδο επιχείρησης πρώτης μεταποίησης							X												
Σε επίπεδο δικαιούχου											X		X	X ⁽²⁾	X				
Ισπανία																			
Σε περιφερειακό επίπεδο			X		X				X	X									
Σε επίπεδο δικαιούχου														X	X				
Γαλλία (κεντρικό επίπεδο)		X			X														
Σε επίπεδο επιχείρησης πρώτης μεταποίησης													X ⁽²⁾						
Ιταλία (κεντρικό επίπεδο)	X		X			X			X	X			X			X		X	X
Σε επίπεδο δικαιούχου											X		X		X				

⁽¹⁾ Οι αριθμοί αναφέρονται στον τύπο της αδυναμίας που έχει καταγραφεί στις συνημμένες σημειώσεις.

⁽²⁾ Οι αδυναμίες αυτές σημειώθηκαν επίσης για τις περιόδους εμπορίας πριν από το 1999.

Σημειώσεις για το παράρτημα 5 ⁽¹⁾

Νομικές διατάξεις

1.	Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98, τα κράτη μέλη θεσπίζουν σύστημα ελέγχου κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική επαλήθευση της τήρησης των διατάξεων που καθορίζονται με τον παρόντα κανονισμό και με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92 και λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή των κανονισμών αυτών.
2.	Σύμφωνα με το άρθρο 45 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 οι διοικητικοί έλεγχοι των κρατών μελών περιλαμβάνουν τους διασταυρωμένους ελέγχους: — Σχετικά με τα αγροτεμάχια καπνού που είναι δηλωμένα και επίσης με τη βάση δεδομένων που προβλέπεται στο άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3508/92, για να αποφευχθεί οποιαδήποτε διπλή αδικαιολόγητη χορήγηση ενίσχυσης για την ίδια συγκομιδή. Οι εν λόγω έλεγχοι για τη συγκομιδή 1999 μπορούν να πραγματοποιηθούν με βάση ένα δείγμα.
3.	Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 46 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2848/98 σχετικά με τους επιτόπιους ελέγχους αγροτεμαχίων: 3.1. οι έλεγχοι πρέπει να πραγματοποιούνται αιφνίδια· 3.2. θα αφορούν τουλάχιστον το 5 % των μεμονωμένων παραγωγών για κάθε επιχείρηση μεταποίησης· 3.3. πρέπει να διενεργούνται σε δείγμα που θα έχει επιλεγεί βάσει ανάλυσης κινδύνου λαμβανομένων υπόψη τουλάχιστον των ποσοτήτων που καλύπτονται με συμβάσεις σε σχέση με τις δηλωμένες εκτάσεις καπνού (συγκομιδή παραγωγής) και των αποτελεσμάτων των ελέγχων κατά τα προηγούμενα έτη.
4.	Σε απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000 στην υπόθεση αριθ. C-46/97, το Δικαστήριο αναφέρει ότι για να θεωρούνται αποτελεσματικοί οι επιτόπιοι έλεγχοι των εκτάσεων καπνού πρέπει να διενεργούνται όταν ο καπνός βρίσκεται ακόμη στο χωράφι.
5.	Σύμφωνα με το άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98, όταν η παράδοση πραγματοποιείται σε συγκεκριμένα κέντρα αγοράς, η μεταφορά του ακατέργαστου καπνού από τα κέντρα αυτά στο εργοστάσιο επεξεργασίας πρέπει να εγκρίνεται εκ των προτέρων. Αυτή η εκ των προτέρων γνωστοποίηση δίνει τη δυνατότητα στον αρμόδιο οργανισμό ελέγχου να εξακριβώνει ακριβώς το χρησιμοποιούμενο μεταφορικό μέσο, τη διαδρομή του, την ώρα αναχώρησης και άφιξης καθώς και τις χωριστές μεταφερόμενες ποσότητες καπνού σε κάθε αρμόδια αρχή χωριστά.
6.	Κατά τον καθορισμό της επιλέξιμης ποσότητας για τις πληρωμές πριμοδότησης, πρέπει να τηρούνται οι προκαθορισμένες ενδεικτικές τιμές υγρασίας. Τόσο στα κέντρα αγοράς όσο και στο εργοστάσιο επεξεργασίας, το ποσοστό υγρασίας του καπνού πρέπει να καθορίζεται και πρέπει να εφαρμόζονται τυχόν προσαρμογές του βάρους. Στο παράρτημα VI του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 περιγράφονται οι μέθοδοι που πρέπει να χρησιμοποιούνται, το επίπεδο της συχνότητας δειγματοληψίας και οι μέθοδοι υπολογισμού που πρέπει να εφαρμόζονται.

⁽¹⁾ Όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι δαπάνες δεν έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, υπολογίζει τα ποσά που πρέπει να αποκλειστούν από την κοινοτική χρηματοδότηση. Λαμβάνει ιδίως υπόψη τον διαπιστωθέντα βαθμό μη συμμόρφωσης, τη φύση και τη σοβαρότητα της παράβασης, καθώς και την οικονομική ζημία για την Κοινότητα. Τέτοιες διορθώσεις κυμαίνονται γενικά μεταξύ 2 % και 10 % της δαπάνης. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να αποφασιστούν υψηλότερα ποσοστά διόρθωσης, μέχρι και 100 %.

Νομικές διατάξεις

7.	<p>Σύμφωνα με τις διατάξεις του αριθ. 48 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98, οι έλεγχοι στο στάδιο της πρώτης επεξεργασίας και της συσκευασίας του καπνού πραγματοποιούνται μετά από ανάλυση του κινδύνου.</p> <p>Οι έλεγχοι περιλαμβάνουν τουλάχιστον:</p> <p>i) αιφνίδιο έλεγχο των αποθεμάτων της επιχείρησης επεξεργασίας·</p> <p>ii) έναν έλεγχο κατά την έξοδο από τον τόπο ελέγχου του καπνού που έχει υποστεί τις εργασίες της πρώτης επεξεργασίας και συσκευασίας 1).</p>
8.	<p>Στο άρθρο 1 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1636/98 ορίζεται ως «πρώτη μεταποίηση» «η μεταποίηση ακατέργαστου καπνού ο οποίος παραδίδεται από έναν παραγωγό, σε ένα σταθερό προϊόν, αποθεματοποιημένο και συσκευασμένο σε δεμάτια ή ομοιογενή δέματα ποιότητας η οποία αντιστοιχεί στις απαιτήσεις των τελικών χρηστών (βιοτεχνίες).»</p>
9.	<p>Από τη συγκομιδή του 1993 και μετά, οι ομάδες παραγωγών μπορούν να έχουν καταστατικό «αναγνωρισμένων ομάδων παραγωγών» αν πληρούν ορισμένους όρους που καθορίζονται στις διατάξεις του αριθ. 2 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 84/93. Από τη συγκομιδή του 1999 και μετά οι απαιτήσεις ορίζονται στο άρθρο 3 παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98.</p>
10.	<p>Σύμφωνα με το άρθρο 3 στοιχείο στ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 τα μέλη της ομάδας παραγωγών που επιθυμούν να παραιτηθούν από την ιδιότητά τους ως μέλους, μπορούν να το πράξουν αφού έχουν συμμετάσχει στην ομάδα, μετά την αναγνώρισή της, κατά τη διάρκεια τουλάχιστον ενός έτους.</p>
11.	<p>Οι διατάξεις του αριθ. 2 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 απαγορεύουν στις ομάδες παραγωγών να ασκούν τη δραστηριότητα της πρώτης επεξεργασίας του καπνού.</p>
12.	<p>Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92, άρθρο 4 στοιχείο α) προβλέπει τη χορήγηση ειδικής ενίσχυσης σε αναγνωρισμένες ομάδες παραγωγών, το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 84/93 και το άρθρο 40 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 προβλέπουν τους σκοπούς για τους οποίους η ειδική ενίσχυση μπορεί να χρησιμοποιηθεί. Το 1995 η Επιτροπή (ΓΔ VI/E3) εξέδωσε ένα ερμηνευτικό σημείωμα αριθ. VI/5711/95) στα κράτη μέλη για τη χρησιμοποίηση της ειδικής ενίσχυσης ιδιαίτερα για να εξασφαλιστεί το αποτέλεσμα της επικουρικότητας της επιδότησης αυτής.</p>
13.	<p>Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 στοιχείο α) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98, η αναγνώριση της ένωσης παραγωγών ανακαλείται από το οικείο κράτος μέλος αν η ειδική ενίσχυση χρησιμοποιείται για σκοπούς άλλους από εκείνους που προβλέπονται στο άρθρο 40 παράγραφος 2. Μόνο στις αναγνωρισμένες ενώσεις παραγωγών μπορεί να καταβάλλεται η ειδική ενίσχυση και το μεταβλητό τμήμα της πριμοδότησης.</p>
14.	<p>Σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92, για να χορηγηθεί η πριμοδότηση στους παραγωγούς πρέπει ο καπνός που παραδίδεται σε φύλλα να καλύπτεται με σύμβαση καλλιέργειας με εγκεκριμένη επιχείρηση πρώτης μεταποίησης. Η σύμβαση πρέπει να συνάπτεται το αργότερο μέχρι τις 30 Μαΐου του έτους της συγκομιδής.</p>
15.	<p>Σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98, όταν η σύμβαση καλλιέργειας συνάπτεται μεταξύ επιχείρησης επεξεργασίας και ένωσης παραγωγών, η σύμβαση συνοδεύεται από ονομαστικό κατάλογο των ενδιαφερομένων παραγωγών.</p>
16.	<p>Σύμφωνα με τις διατάξεις του αριθ. 18 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 ο αρμόδιος οργανισμός πρέπει να καταβάλλει στις ενώσεις παραγωγών τις πριμοδοτήσεις εντός προθεσμίας 30 ημερών που έπεται της ημερομηνίας υποβολής των εγγράφων που απαιτούνται</p>
17.	<p>Στο άρθρο 6, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92 προβλέπεται εκ των προτέρων συμφωνία για την εξουσιοδότηση των επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης να υπογράφουν καλλιεργητικές συμβάσεις αν πληρούν ορισμένους ειδικούς όρους. Οι καλλιεργητικές συμβάσεις πρέπει να υπογράφονται το αργότερο μέχρι τις 30 Μαΐου.</p> <p>Σύμφωνα με το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 τα κράτη μέλη αποφασίζουν για την έγκριση των επιχειρήσεων εμπορικής επεξεργασίας λαμβάνοντας επίσης υπόψη και άλλους όρους που καθορίζουν τα ίδια.</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6

Καταχώριση της κάλυψης από τη μονάδα εκκαθάρισης λογαριασμών των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών (περιοριζόμενη στα συστήματα που χαρακτηρίζεται η Επιτροπή ως «βασικούς ελέγχους»)

	Κράτη μέλη							
	Ιταλία		Ισπανία		Γαλλία		Ελλάδα	
Ημερομηνίες ελέγχου	22-26.1.2001 8.2.2001	8-12.9.2003	20-24.9.1999	2-6.7.2001	14-18.5.2001	10-14.11.2003		
Φύση του ελέγχου	Προληπτικός έλεγχος (1) Επιτόπιος έλεγχος – έλεγχος συμμόρφωσης	Έλεγχος συμμόρφωσης (2)	Προληπτικός έλεγχος (Επιτόπιος έλεγχος – έλεγχος συμμόρφωσης)	Έλεγχος συμμόρφωσης	Έλεγχος συμμόρφωσης	Έλεγχος συμμόρφωσης	Έλεγχος συμμόρφωσης	
Έτη ΕΓΓΠΕ που έχουν καλυφθεί	1998, 1999	2002	1998, 1999	1999, 2000	1999, 2000	1999, 2000	2002 συμβάσεις 2003	
Διενεργηθέντες έλεγχοι: (Ναι/Όχι)								
Φυσικός επιτόπιος έλεγχος	Όχι	Ναι (3)	Ναι (4)	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	
Επιτόπιος έλεγχος παράδοσης	Όχι	Ναι (5)	Ναι	Όχι (6)	Όχι	Όχι	Όχι	
Επιτόπιος έλεγχος της μεταποίησης	Όχι	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	

(1) Στόχος των προληπτικών ελέγχων είναι η εξέταση ερωτημάτων των κρατών μελών σχετικά με την ερμηνεία της κοινοτικής νομοθεσίας.

(2) Στόχος των ελέγχων συμμόρφωσης είναι η επαλήθευση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς την κοινοτική νομοθεσία, όπως απαιτεί ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1287/95.

(3) Ο έλεγχος κάλυψε την εκτίμηση παρατυπιών που είχαν ήδη διαπιστωθεί από τον έλεγχο του CSIA για την περίοδο εμπορίας 2000.

(4) Μόνο εν μέρει, τα καπνοτεμάχια Burley είχαν ήδη συγκομιστεί καθιστώντας «αδύνατο» το φυσικό έλεγχο.

(5) Ο έλεγχος περιορίστηκε στην κατάταξη του παραδοθέντος καπνού και στη μέτρηση της υγρασίας.

(6) Δεδομένου ότι η έκθεση ελέγχου περιέχει την περιγραφή «via tes tests de corroboration, au travers de l'existence de bons d'apport pour le contrôle des livraisons», ο έλεγχος φαίνεται να είναι έλεγχος εκ των υστέρων με περιορισμένη εμβέλεια.

Πηγές: Εκθέσεις αποστολής που διαβιβάστηκαν στο Συνέδριο και υποβληθέντα πρόδετα στοιχεία

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7

Βασικοί έλεγχοι επιπλέον εκείνων που αναγνώρισε η Επιτροπή

Αριθ.	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2848/98	Ελεγκτικό μέτρο
1	Άρθρο 46	Επιτόπιοι έλεγχοι των αγροτεμαχίων προς εκτίμηση της ευλογοφάνειας της ποσότητας καπνού (απόδοση παραγωγής) που παραδόθηκε πραγματικά.
2	Άρθρο 47 παράγραφος 2	Επιτόπιος έλεγχος της μεταφοράς μεταξύ απομακρυσμένων κέντρων αγοράς και του τόπου της επιχείρησης πρώτης επεξεργασίας.
3	Άρθρο 48 παράγραφος 2 στοιχείο α)	Αιφνιδιαστικός επιτόπιος έλεγχος των αποθεμάτων των επιχειρήσεων κατά τη διάρκεια της πρώτης επεξεργασίας και της συσκευασίας.
4	Άρθρο 40 παράγραφοι 2, 2α και 3 Άρθρο 51 παράγραφος 2	Επιτόπιος έλεγχος της ειδικής ενίσχυσης σε ομάδες παραγωγών.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η Επιτροπή υποδέχεται ευνοϊκά την έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά δυσκολεύεται να συνταχθεί με ορισμένα από τα συμπεράσματα του Συνεδρίου.

V. Η πρόταση της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του 1998 βασίστηκε σε έκθεση που είχε υποβληθεί το 1996. Η έκθεση αυτή βασίζονταν στα πλέον αξιόπιστα στοιχεία που ήταν διαθέσιμα τη στιγμή εκείνη, τα οποία όμως έπασχαν από ορισμένους περιορισμούς. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η ανάλυσή της για την αγορά επηρεάστηκε από αυτή την έλλειψη στοιχείων. Η μεταρρύθμιση όντως μείωσε σημαντικά την παραγωγή των δύο χαμηλότερης ποιότητας ομάδων ποικιλιών καπνού, αντιμετωπίζοντας με τον τρόπο αυτό το πρόβλημα της ακαταλληλότητας των καλλιεργούμενων ποιοτήτων σε σχέση με τη ζήτηση της αγοράς. Η υποτιθέμενη βλαπτική για τον ανταγωνισμό συμπεριφορά στον τομέα του καπνού παρακολουθείται από την Επιτροπή (βλέπε επίσης σημείο X).

VI. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής για την εκκαθάριση των λογαριασμών δεν παρέμειναν καθόλου αδρανείς όσον αφορά τον καπνό και προχώρησαν, κατόπιν της δικής τους ανάλυσης κινδύνου και λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε έρευνα για τον καπνό το 2001 (έλεγχοι στην Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία και Γερμανία) και σε τρεις ακόμη ελέγχους το 2003 (Ελλάδα, Ιταλία και Ισπανία). Οι διαδικασίες μετά τους ελέγχους του 2001 για τη Γερμανία και τη Γαλλία έχουν ολοκληρωθεί. Για ορισμένα από τα άλλα κράτη μέλη, η Επιτροπή αναγνωρίζει κάποια καθυστέρηση και θα προσπαθήσει να περαιώσει τις έρευνες το συντομότερο δυνατό.

Η Επιτροπή σημειώνει τον εκτεταμένο κατάλογο βασικών ελέγχων που προτείνει τώρα το Συνέδριο. Ωστόσο, η Επιτροπή καθόρισε το 2001 τους βασικούς ελέγχους που πρέπει να διενεργούνται στον τομέα του καπνού και είναι της γνώμης ότι καλύπτουν τους ουσιαστικούς ελέγχους που προβλέπονται από τον κανονισμό.

VII. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η παρακολούθηση που άσκησε αποδείχθηκε ικανοποιητική.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92, η Επιτροπή έπρεπε να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της ΚΟΑ στον τομέα του ακατέργαστου καπνού πριν από την 1η Απριλίου 2002. Η Επιτροπή υπέβαλε την απαιτούμενη έκθεση⁽¹⁾, με καθυστέρηση επτά μηνών, τον Νοέμβριο 2002.

(1) Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού. Έγγραφο SEC(2002) 1183 της 6.11.2002.

Στο μεταξύ, η Επιτροπή είχε παραγγείλει μια μελέτη αξιολόγησης της ΚΟΑ από εξωτερικό αξιολογητή. Η μελέτη αυτή⁽²⁾ ήταν διαθέσιμη τον Οκτώβριο 2003. Επιπλέον, προετοιμαζόμενη για τη μεταρρύθμιση στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, η Επιτροπή εκτόνησε εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων⁽³⁾, η οποία ολοκληρώθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 2003.

IX. Στις 22 Απριλίου 2004, το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας έλαβε την απόφαση να μεταρρυθμίσει ριζικά τη στήριξη για τον τομέα του καπνού. Η μεταρρύθμιση του 2004 προβλέπει ότι, από το 2010 και μετέπειτα, η ενίσχυση για τον καπνό θα αποσυνδεθεί πλήρως από την παραγωγή. Το ήμισυ της ενίσχυσης θα μεταφερθεί στην ενιαία ενίσχυση ανά εκμετάλλευση και το υπόλοιπο ήμισυ θα χρησιμοποιηθεί για την αναδιάρθρωση των καπνοπαραγωγικών περιφερειών στο πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Στη διάρκεια τετραετούς μεταβατικής περιόδου, μεταξύ 2006 και 2009, τουλάχιστον το 40 % της ενίσχυσης θα αποσυνδεθεί και θα ενσωματωθεί στην ενιαία ενίσχυση ανά εκμετάλλευση. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να διατηρήσουν ποσοστό μέχρι 60 % ως ενίσχυση συνδεδεμένη με την παραγωγή. Η συνδεδεμένη ενίσχυση θα πρέπει να χορηγείται με τρόπο που να εξασφαλίζει ίση μεταχείριση μεταξύ των γεωργών ή/και με βάση αντικειμενικά κριτήρια, όπως για καπνοπαραγωγούς που βρίσκονται στις περιφέρειες του στόχου I ή για καπνοκαλλιεργητές που παράγουν ποικιλίες ορισμένης ποιότητας. Στο μέλλον μπορεί να εξεταστεί η εισαγωγή και άλλων κριτηρίων. Η μεταρρύθμιση του 2004 αναμένεται καταρχήν να επιλύσει όλες τις παρούσες δυσχέρειες.

X. Η Επιτροπή έχει εκδώσει κοινοποιήσεις αιτιάσεων που αφορούν κατηγορίες για συμπράξεις στις αγορές ακατέργαστου καπνού της Ισπανίας και της Ιταλίας (τον Δεκέμβριο 2003 και τον Φεβρουάριο 2004 αντιστοίχως). Οι εν λόγω κοινοποιήσεις αιτιάσεων περιέχουν το προκαταρκτικό συμπέρασμα των ερευνών της Επιτροπής σχετικά με κατηγορίες για αντίθετη προς τους κανόνες ανταγωνισμού συμπεριφορά ομάδων παραγωγών και επιχειρήσεων μεταποίησης στα δύο κράτη μέλη, ερευνών οι οποίες άρχισαν τον Οκτώβριο 2001 και τον Ιανουάριο 2002 αντιστοίχως. Η έκδοση κοινοποίησης αιτιάσεων αποτελεί προκαταρκτικό βήμα στη διαδικασία που μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση απαγορευτικής απόφασης, με την οποία επιβάλλονται πρόστιμα στις ενδιαφερόμενες εταιρείες.

Όσον αφορά πιθανές δημοσιονομικές διορθώσεις, η Επιτροπή παραπέμπει στη συνεχιζόμενη διαδικασία εκκαθάρισης των λογαριασμών μετά τους ελέγχους του 2001 και του 2003.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

13. Το μέσο του εθνικού αποθέματος έχει διευκολύνει τη στροφή προς άλλες ομάδες ποικιλιών σε συνδυασμό με άλλα μέσα όπως η μεταφορά κατωφλιών εγγύησης.

Το εθνικό απόθεμα έχει καταστεί προαιρετικό για το κράτος μέλος από τη συγκομιδή του 2002 και μετά.

(2) Αξιολόγηση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού. COGEA, 2003, Ρώμη.

(3) Τομέας του καπνού, εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων [COM(2003) 554 τελικό, SEC(2003) 1023, της 23ης Σεπτεμβρίου 2003].

ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 1998

21-23. Ο κύριος στόχος της ΚΟΑ είναι να στηρίζει την παραγωγή καπνού σε φύλλα. Η κοινωνικοοικονομική επίπτωση της απασχόλησης υπήρξε επίσης σημαντικό στοιχείο για το Συμβούλιο καθ' όλη την ιστορία του καθεστώτος για τον καπνό.

Στην έκθεσή της του 1996, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τα καλύτερα δεδομένα που ήταν διαθέσιμα τη στιγμή εκείνη.

Σε ένα έγγραφο εργασίας ⁽¹⁾ η Επιτροπή αναφέρει ότι σύμφωνα με τη Eurostat ο τομέας του καπνού απασχολούσε το 2000 μεγαλύτερο αριθμό εργατικού δυναμικού από τους 72 000 εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης, στους οποίους κατέληξε κατ' εκτίμηση το Συνέδριο χρησιμοποιώντας ένα θεωρητικό υπολογισμό. Ο αριθμός της Eurostat είναι 126 070 μονάδες ετήσιας εργασίας, οι οποίες αντιστοιχούν σε 212 960 άτομα, δεδομένου ότι το μερίδιο της εποχικής και της μερικής απασχόλησης είναι αξιοσημείωτα υψηλό.

24. Όσον αφορά τη μέση ενίσχυση κατ' άτομο, η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει τα συμπεράσματα της πρόσφατης μελέτης της ⁽¹⁾, η οποία αναφέρει μέση στήριξη ύψους 7 600 ευρώ κατ' άτομο που εργαζόταν στον τομέα του καπνού το 2002 ⁽²⁾.

25. Σε ορισμένες καπνοπαραγωγικές περιφέρειες ο καπνός είναι το βασικό καλλιεργούμενο προϊόν. Η πλειονότητα του γεωργικού πληθυσμού σε αυτές τις εξειδικευμένες περιφέρειες απασχολείται στην παραγωγή, την πρώτη μεταποίηση, τη μεταφορά ή την προμήθεια υλικών που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή του προϊόντος αυτού. Ως εκ τούτου, μεγάλο μέρος του γεωργικού πληθυσμού εξαρτάται από την παραγωγή καπνού.

Η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, η Δυτική και Στερεά Ελλάδα, η Κεντρική Μακεδονία, η Δυτική Μακεδονία (Ελλάδα) και η Καμπανία (Ιταλία) μπορούν να θεωρηθούν ως οι περισσότερο εξειδικευμένες περιφέρειες. Στις περιφέρειες αυτές, κατά συνέπεια, η καλλιέργεια του καπνού διαδραματίζει σημαντικό ρόλο τόσο από την άποψη της διαρθρωτικής όσο και της παραγωγικής εξειδίκευσης και επομένως έχει σημαντικό ρόλο σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Η μελέτη αξιολόγησης χρησιμοποίησε ποσοτικές παραμέτρους (% καπνοπαραγωγικών εκμεταλλεύσεων στο σύνολο των εκμεταλλεύσεων έναντι % έκτασης καπνοπαραγωγής στο σύνολο της γεωργικής έκτασης), για να περιγράψει τον βαθμό εξειδίκευσης των καπνοπαραγωγικών περιφερειών ⁽³⁾, έτσι παρέχοντας αποδείξεις για τη σημασία της καπνοπαραγωγής σε σχέση με άλλες καλλιέργειες.

26. Η προσέγγιση της Επιτροπής ήταν δικαιολογημένη και αντανακλούσε την πραγματικότητα της αγοράς. Η κοινοτική παραγωγή καπνού των ομάδων ποικιλιών που έχουν ζήτηση, η ποιότητα και οι αγοραίες τιμές αυξήθηκαν (επηρεαζόμενες επίσης και από την κυκλική εξέλιξη των τιμών της διεθνούς αγοράς).

27. Τη στιγμή της προετοιμασίας της μεταρρύθμισης του 1998, απαιτείτο καλύτερος προσανατολισμός της παραγωγής προς την αγορά. Η Επιτροπή πρότεινε να μεταφέρονται δικαιώματα παραγωγής μεταξύ των ομάδων ποικιλιών ανάλογα με τη ζήτηση της αγοράς. Παραγόταν μεγαλύτερη ποσότητα καπνών flue cured και light air cured, καλύτερης ποιότητας, για να αντιμετωπιστεί η αυξημένη ζήτηση γι' αυτές τις ομάδες ποικιλιών. Υπάρχουν στοιχεία ότι τόσο οι εξαγωγές όσο και ορισμένες εισαγωγές μειώθηκαν. Οι εξαγωγές της ΕΕ εμφανίζουν αισθητή μείωση κατ' όγκο, ιδίως για τον καπνό χαμηλής ποιότητας (ποικιλίες ημιανατολικού τύπου, ποικιλίες dark air cured), ενώ η αξία έχει αυξηθεί.

28. Ο κυριότερος στόχος της μεταρρύθμισης, η οποία βασίστηκε στη διαφοροποίηση ενός μέρους της πρωτοδότησης, ήταν να επιτευχθεί καλύτερη ποιότητα και βελτιωμένο επίπεδο τιμών στο εσωτερικό της ΕΕ, επιτεύχθηκαν δε σε μεγάλο βαθμό και οι δύο αυτοί στόχοι. Τα πλέον πρόσφατα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή αποδεικνύουν ότι για ορισμένες ομάδες ποικιλιών οι τιμές (επηρεαζόμενες επίσης και από την κυκλική εξέλιξη των τιμών της διεθνούς αγοράς) έχουν βελτιωθεί.

29. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η τιμή επηρεάζεται από την προσφορά (παραγωγή, εισαγωγές, αποθέματα) και τη ζήτηση (κατανάλωση, εξαγωγές), καθώς και από τις συναλλαγματικές ισοτιμίες. Ωστόσο, σε μια δεδομένη κατάσταση της αγοράς σε δεδομένο έτος συγκομιδής, είναι προφανές ότι οι διαφορές στην ποιότητα οδηγούν σε διαφορές στην τιμή. Υποστηρίζεται συχνά ότι για την ίδια ποιότητα ο παραγωγός δεν θα λάβει πάντοτε την ίδια τιμή. Αυτό όμως είναι η συνέπεια του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ πρώτων μεταποιητών, όταν γίνεται η διαπραγμάτευση για τις συμβάσεις.

Η απουσία ενιαίου αντικειμενικού συστήματος κατάταξης βάσει της ποιότητας δεν αποτέλεσε εμπόδιο στην εφαρμογή μιας πολιτικής ποιότητας. Τα διάφορα εθνικά και τοπικά συστήματα κατάταξης βάσει ποιότητας μπορούν και διαφοροποιούν ανάλογα με τις ομάδες ποικιλιών και τις ειδικές ανάγκες της πρώτης μεταποίησης.

30. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανάλυση αγοράς που διενήργησε βασιζόταν στα καλύτερα διαθέσιμα στοιχεία τη στιγμή εκείνη και παρέσχε στους διαμορφωτές πολιτικής επαρκή κατανόηση της αγοράς, για να κατευθύνει την επιλογή τους ως προς τα μέτρα που αφορούν την αγορά.

31. Το ζήτημα της απουσίας εναλλακτικών καλλιεργειών πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με την όλη αλυσίδα παραγωγής και όχι μόνο ως προς την πρωτογενή καλλιέργεια καπνού στην εκμετάλλευση. Σε ορισμένες περιφέρειες, οι τοπικές κοινωνίες εξαρτώνται από τον καπνό σε τέτοια έκταση, ώστε η στρόφη σε άλλες καλλιέργειες θα είναι δυνατή μόνο με την πάροδο σημαντικού χρονικού διαστήματος.

32. Η μετά το 1998 ΚΟΑ έλαβε υπόψη τη συγκέντρωση των αγορών σε περιορισμένο αριθμό πολυεθνικών επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης, εμπόρων και καπνοβιομηχανιών και τον σημαντικότερο ρόλο τους στον καθορισμό των τιμών. Για να αντισταθμίσει την αυξημένη ενοποίηση και συγκέντρωση σε επίπεδο μεταποίησης, η Επιτροπή παρέσχε ισχυρά κίνητρα (πρόσβαση στη μεταβλητή πρωτοδότηση) για την ένταξη των παραγωγών σε ομάδες παραγωγών και ενίσχυσε το ρόλο των ομάδων παραγωγών.

⁽¹⁾ Τομέας του καπνού, εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων [COM(2003) 554 τελικό, SEC(2003) 1023, της 23ης Σεπτεμβρίου 2003].

⁽²⁾ 7 600 ευρώ που ισοδυναμούν με 963 εκατ. ευρώ διαιρούμενα με τα 126 000 άτομα που εργάζονται στον τομέα του καπνού.

⁽³⁾ Αξιολόγηση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού. COGEA, 2003. Ρώμη.

33. Η ΓΔ Γεωργίας ενημέρωσε τη ΓΔ Ανταγωνισμού για τις ενδείξεις που είχε σχετικά με πρακτικές αντίθετες προς τον ανταγωνισμό τον Ιούνιο 2001. Οι πληροφορίες αυτές, μεταξύ άλλων, οδήγησαν στη διενέργεια έρευνας από τη ΓΔ Ανταγωνισμού τον Οκτώβριο 2001. Η έρευνα που διεξήχθη από τη ΓΔ Ανταγωνισμού στη συνέχεια επιβεβαίωσε ότι τέτοιες πρακτικές όντως εφαρμόζονταν στην Ιταλία και την Ισπανία (βλέπε σημεία 67-71).

Η εκ μέρους της Επιτροπής απαγόρευση κατά το 1993 να πραγματοποιούν οι ομάδες παραγωγών την πρώτη μεταποίηση είχε ως κύριο στόχο να διαχωριστούν οι λειτουργίες του παραγωγού (οργάνωση) και του πρώτου μεταποιητή, ώστε να αποφευχθεί η σύγχυση συμφερόντων μεταξύ των μερών. Η ενσωμάτωση των ομάδων παραγωγών στη μεταποίηση δεν προτιμήθηκε, λόγω του απαιτούμενου υψηλού βαθμού εξειδίκευσης και εισφοράς κεφαλαίου. Ο διαχωρισμός των λειτουργιών παραγωγών και μεταποιητών διατηρήθηκε, για να διασφαλιστεί η δίκαιη διαμόρφωση της τιμής του ακατέργαστου καπνού.

34. Η διυπηρεσιακή διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε το 1998 για τη μεταρρύθμιση της ΚΟΑ ακολούθησε τη συνήθη πρακτική της εποχής στην Επιτροπή. Η ΓΔ Γεωργίας συμβουλευθήκε τον Ιανουάριο 1998 πέντε άλλες υπηρεσίες σχετικά με την πρόταση: ΓΔ XIX (Προϋπολογισμός), ΓΔ V (Απασχόληση), DG XI (Περιβάλλον), DG XX (Δημοσιονομικός έλεγχος) και Νομική Υπηρεσία.

Ζητήθηκε η γνώμη όλων των Επιτρόπων και των Γραφείων τους, στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας για την έγκριση των προτάσεων της Επιτροπής.

Πριν από την πρόταση του 1998, η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση προς το Συμβούλιο για την κοινή οργάνωση της αγοράς ακατέργαστου καπνού το 1996⁽¹⁾, η οποία συζητήθηκε ευρέως με τα κράτη μέλη και περιλάμβανε όλες τις δυνατές επιλογές, ορισμένες από τις οποίες περιελήφθησαν στην πρόταση του 1998.

Το 2001 η Επιτροπή καθιέρωσε ευρύτερη και συστηματικότερη διαβούλευση μεταξύ υπηρεσιών. Επιπλέον, από το 2003, για όλες τις σημαντικές προτάσεις εκπονείται εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων, η οποία υποβάλλεται στα άλλα θεσμικά όργανα μαζί με τη νομοθετική πρόταση. Η μεταρρύθμιση στον τομέα του καπνού που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο τον Απρίλιο 2004 ακολούθησε αυτή τη νέα διαδικασία και 16 υπηρεσίες συμμετείχαν στην σύνταξη της εκτίμησης επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των ΓΔ Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Ανταγωνισμού και Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης.

35. Η πολιτική της Κοινότητας για την ανάπτυξη αναγνωρίζει τον κεντρικό ρόλο της γεωργικής και αγροτικής ανάπτυξης στην οικονομική μεγέθυνση και τη μείωση της φτώχειας σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, όπου μπορεί να συμπεριληφθεί και η παραγωγή καπνού σε ορισμένες περιφέρειες. Ο καπνός από τις αναπτυσσόμενες χώρες ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να ανταγωνίζεται τον καπνό της ΕΕ σε διάφορες αγορές. Αν και δεν χορηγούνται επιστροφές κατά την εξαγωγή, οι επιδοτήσεις από τις οποίες επωφελείται ο καπνός της ΕΕ μπορούν να επηρεάσουν τις ανταγωνιστικές θέσεις και τις τιμές της διεθνούς αγοράς. Ωστόσο, επειδή η κοινοτική παραγωγή καπνού αντιπροσωπεύει μόλις το 5 % της παγκόσμιας παραγωγής και το 11 % των παγκόσμιων εξαγωγών, οποιαδήποτε επίπτωση θα ήταν περιορισμένη. Η προσφάτως εγκριθείσα μεταρρύθμιση

της ΚΟΑ του καπνού θα αμβλύνει τα δυνητικά στρεβλωτικά αποτελέσματα του παρόντος καθεστώτος, καθόσον, όταν εφαρμοστεί πλήρως, δεν θα υπάρχει σύνδεση μεταξύ της ενίσχυσης και της παραγωγής.

36. Ο προσανατολισμός της παραγωγής προς τον καπνό flue cured και light air cured διέπεται από τη ζήτηση στην αγορά και όχι από το σύστημα πριμοδότησης της ΚΟΑ. Η αναδιάρθρωση της παραγωγής ευνόησε τη συγκέντρωση και την εντατικοποίηση της παραγωγής σε μεγαλύτερες εκμεταλλεύσεις. Επειδή η συνολική παραγωγή της ΕΕ περιορίζεται από ποσοτικά κατώφλια, η συνολική παραγωγική έκταση μειώθηκε σημαντικά συνεπεία των υψηλότερων αποδόσεων.

Από καθαρά περιβαλλοντική άποψη θα ήταν επιθυμητό να υπάρχει ένα σύστημα με αναφορές (περιορισμούς) σε έκταση παρά τα ποσοτικά κατώφλια. Η δυνατότητα αυτή αγνοήθηκε, δεδομένου ότι έτσι θα είχε απολεσθεί σε μεγάλο βαθμό το κίνητρο για την παραγωγή καπνού υψηλότερης ποιότητας.

Για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ το 2001, η Επιτροπή πρότεινε να αναπροσανατολιστεί η ΚΓΠ, ώστε να ανταμείβονται «τα υγιεινά, υψηλής ποιότητας προϊόντα και πρακτικές και όχι η ποσότητα» [βλέπε COM(2001) 264 τελικό]. Η τελευταία μεταρρύθμιση στον τομέα του καπνού ανταποκρίνεται στη δήλωση του Γκέτεμποργκ.

37. Το μερίδιο της πρωτογενούς ύλης (ακατέργαστος καπνός) στην τιμή των σιγαρέτων εκτιμάται ότι είναι πολύ χαμηλό. Επομένως, η επίπτωση των επιδοτήσεων στη μείωση των λιανικών τιμών είναι αμελητέα.

Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι το άρθρο 8 παράγραφος 2 της οδηγίας 95/59/ΕΚ προβλέπει ότι ο συντελεστής του αναλογικού φόρου κατανάλωσης και το ποσό του ειδικού φόρου κατανάλωσης πρέπει να είναι ίδια για όλα τα σιγαρέτα. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλουν χαμηλότερο ύψος φόρου στον δικό τους καπνό. Η απόφαση του Δικαστηρίου που αναφέρεται από το Συνέδριο (υπόθεση C-302/00) επιβεβαίωσε ότι η Γαλλία, η οποία διατηρούσε σε ισχύ ένα σύστημα που επέβαλε διαφορετικό φόρο για τα σιγαρέτα μαύρου καπνού, δεν εκπλήρωνε τις υποχρεώσεις της βάσει της οδηγίας 95/59/ΕΚ και του άρθρου 90 της συνθήκης. Μετά την απόφαση αυτή, η Γαλλία ευθυγράμμισε τους συντελεστές του ειδικού φόρου κατανάλωσης με την κοινοτική νομοθεσία (νόμος αριθ. 2002-1487 της 20.12.2002).

Η ΚΟΑ ΔΕΝ ΕΠΕΤΥΧΕ ΤΟ ΕΠΙΘΥΜΗΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ

38. Όπως αναφέρεται στα σημεία 28, 31 και 59, η μεταρρύθμιση μείωσε σημαντικά την παραγωγή των δύο χαμηλότερης ποιότητας ομάδων καπνού, επιλύοντας εν μέρει με τον τρόπο αυτό το πρόβλημα, ότι δηλαδή ότι οι καλλιεργούμενες ποιότητες δεν ήταν κατάλληλες για τη ζήτηση της αγοράς.

(1) Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την κοινή οργάνωση αγοράς του ακατέργαστου καπνού [COM(96) 554 τελικό της 18ης Δεκεμβρίου 1996].

39. Για να μετρήσει την επίπτωση, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τον όρο «δίκαιο εισόδημα», όπως χρησιμοποιείται και στη συνθήκη, καθόρισε ως ποσοτικά προσδιορισμένο στόχο: μια συνολική βελτίωση τιμής (και ποιότητας), χρησιμοποίησε τις πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες για το κόστος παραγωγής και το εισόδημα (!) μέσω του ΔΙΓΕΛΠ (δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης). Πληροφορίες για τις τιμές, τη μεταποίηση, τα αποθέματα, ελήφθησαν μέσω του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2636/1999 (ο οποίος τώρα έχει αντικατασταθεί από την κωδικοποιημένη έκδοση: κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 604/2004). Η επίπτωση της πριμοδότησης στο εισόδημα των καλλιεργητών αξιολογήθηκε στην Εκτεταμένη Εκτίμηση Επιπτώσεων που εκπονήθηκε το 2003.

40. Τα στοιχεία που διαθέτει η Επιτροπή αποδεικνύουν ότι για ορισμένες ποικιλίες η ποιότητα και οι τιμές (επηρεαζόμενες επίσης από την κυκλική εξέλιξη των τιμών της διεθνούς αγοράς) έχουν βελτιωθεί.

41. Οι μέσες τιμές πώλησεων σε δύο διαδοχικά έτη δεν είναι αντιπροσωπευτικές για την έκφραση μακροπρόθεσμων τάσεων. Οι παρατηρήσεις για περισσότερα έτη (1993-2002) αποδεικνύουν μια καθαρή τάση για μακροπρόθεσμη αύξηση των τιμών. Ελαφρές μεταβολές από έτος σε έτος γύρω από την τάση αυτή οφείλονται στον κυκλικό χαρακτήρα της εξέλιξης των τιμών του καπνού.

42. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι βελτιώσεις στην ποιότητα μπορούν να μετρηθούν με δύο τρόπους: πρώτον, με τις αυξήσεις των ποιοτικών ομάδων ποικιλιών που έχουν ζήτηση. Η καθαρή αύξηση της παραγωγής των ομάδων ποικιλιών I (Flue cured) και II (Light air cured) συνεπεία της ζήτησης στην αγορά και η μείωση της παραγωγής των ομάδων ποικιλιών V (Sun cured) και III (dark air cured), οι οποίες αντιμετώπιζαν δυσχέρειες στην εμπορία τους, υποδεικνύει τη συνολική βελτίωση της ποιότητας και τον προσανατολισμό προς την αγορά. Δεύτερον, η βελτίωση της ποιότητας μπορεί να μετρηθεί με τις αυξήσεις τιμών, λαμβανομένης υπόψη της συνολικής εξέλιξης των τιμών στην αγορά.

44. Οι περισσότεροι καπνοκαλλιεργητές παράγουν ποικίλες ποσότητες καπνού διαφορετικών ποιοτήτων, οι οποίες οδηγούν σε αναλογική κατανομή της πριμοδότησης. Ωστόσο, οι πληροφορίες που διαθέτει η Επιτροπή αποδεικνύουν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχει ίση κατανομή της μεταβλητής πριμοδότησης. Παρόμοιες περιπτώσεις ήταν σχετικά σπάνιες, αλλά παρατηρήθηκε αύξηση το 2000 σε σύγκριση με το 1999, το πρώτο έτος εφαρμογής της μεταβλητής πριμοδότησης.

Επιπλέον, εκτός από τις ομάδες V και III, η μεταβλητή πριμοδότηση ανέβασε το επίπεδο των τιμών, πράγμα που αποτελούσε τον κύριο στόχο της μεταρρύθμισης.

(1) Σύμφωνα με το ΔΙΓΕΛΠ οι πιο κοινοί δείκτες για το γεωργικό εισόδημα είναι η καθαρή προστιθέμενη αξία ανά μονάδα ετήσιας εργασίας ή οικογενειακό εισόδημα ανά εκμετάλλευση. Η διαδικασία υπολογισμού περιγράφεται στην διεύθυνση http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/annex002_en.cfm

45. Από το 1993, τα επίπεδα της πριμοδότησης έχουν παραμείνει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητα, με εξαίρεση την ομάδα V. Η πολιτική που υιοθέτησε το Συμβούλιο βασιζόταν στην παροχή σταθερής εισοδηματικής στήριξης, επιτρέποντας όμως στα κατώφλια εγγύησης να μεταβάλλονται ανάλογα με τη ζήτηση. Το 2002, το Συμβούλιο επέλεξε να μειώσει τα εγγυημένα κατώφλια με στόχο να μειωθεί η προσφορά σε σχέση με τη ζήτηση, δημιουργώντας έτσι σχετική έλλειψη, ενθαρρύνοντας τον ανταγωνισμό και τη βελτίωση των τιμών.

Η Επιτροπή πρότεινε να υπάρξει διαφοροποίηση μεταξύ ενός σταθερού μέρους της πριμοδότησης (το οποίο παρέχει ένα ελάχιστο εισόδημα) και ενός μεταβλητού μέρους (το οποίο παρέχει την οικονομική λειτουργία) που καταβάλλεται ανάλογα με τις τιμές πώλησης.

46-48. Στην έκθεσή της για την Εκτεταμένη Εκτίμηση Επιπτώσεων, η Επιτροπή προσδιόρισε το μέσο κόστος παραγωγής και τα μέσα περιθώρια κέρδους ανά εκτάριο καπνού στις εξειδικευμένες εκμεταλλεύσεις (μέσος όρος 1999-2000), βασιζόμενη στο ΔΙΓΕΛΠ (δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης).

Το βασικό πρόβλημα έγκειται στη δυσκολία να αποτιμηθεί με ακρίβεια η οικογενειακή εργασία στην εκμετάλλευση. Εάν η εργασία αυτή των μελών της οικογένειας θεωρηθεί ότι κοστίζει το ίδιο με του αμειβόμενου εργατικού δυναμικού, τότε το εισόδημα είναι αρνητικό. Αν αποτιμηθεί η οικογενειακή εργασία σε χαμηλότερο επίπεδο, εμφανίζεται μια κατάσταση ισοσκελισής εσόδων - εξόδων ή κερδοφορίας. Τα συνολικά περιθώρια (παραγωγή καπνού + πριμοδότηση) επί των συνολικών εισορών (μεταβλητό + πάγιο κόστος) είναι σε μεγάλο βαθμό θετικά σε όλες τις περιφέρειες. Προέκυψε το συμπέρασμα ότι το εισόδημα (σύνολο εσόδων μείον σύνολο δαπανών) από τον καπνό ήταν αρνητικό μόνο στη Θεσσαλία και τη Στερεά Ελλάδα, που αντιπροσωπεύουν το 34 % του συνόλου των ελλήνων παραγωγών. Το εισόδημα στην Ιταλία, την Ισπανία και στις υπόλοιπες ελληνικές περιφέρειες ήταν θετικό.

47. Η Επιτροπή συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92 του Συμβουλίου.

Η μεταρρύθμιση του 1998 είχε ως ειδικό στόχο τη διαφοροποίηση του μεταβλητού μέρους της πριμοδότησης, ώστε να ανταμείβεται η καλύτερη ποιότητα. Επειδή τα προβλήματα στη διάθεση του καπνού της ομάδας V συνεχίζονταν, η Επιτροπή πρότεινε μείωση της πριμοδότησης κατά 10 %. Πρότεινε επίσης μείωση του κατωφλίου εγγύησης.

48. Η τιμή είναι συνάρτηση της προσφοράς και της ζήτησης, καθώς και της ποιότητας ενός προϊόντος. Στο πλαίσιο της αγοράς ακατέργαστου καπνού, η τιμή αναφέρεται στη σύμβαση.

49. Στόχος του κανονισμού εν πάση περιπτώσει είναι να παρέχει ένα δίκαιο εισόδημα. Το επίπεδο της πριμοδότησης καθορίζεται από το Συμβούλιο. Τη στιγμή της μεταρρύθμισης του 1992, η αξία της πριμοδότησης υπολογίστηκε, για κάθε ομάδα ποικιλιών, ως ο μέσος όρος των πριμοδοτήσεων των ποικιλιών που περιελάμβανε η ομάδα. Δεν προβλεπόταν πλέον μηχανισμός για την αναπροσαρμογή της πριμοδότησης ανάλογα με τη μεταβολή της τιμής ή/και του κόστους.

51-52. Όπως τονίζεται στην σημείο 28, για αγρονομικούς και κλιματικούς λόγους, η ΕΕ δεν μπορεί να παραγάγει όλον τον καπνό που απαιτείται για την παρασκευή προϊόντων καπνού. Μεταξύ του 1990 και του 2000 οι εισαγωγές ακατέργαστου καπνού παρέμειναν σταθερές. Ωστόσο, επειδή ο απομिशωμένος καπνός αποτελεί την πλειονότητα των εισαγωγών, δεν υπάρχουν στοιχεία για την ομάδα ποικιλιών και η υποκατάσταση του εισαγόμενου καπνού από εγχώρια προϊόντα δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί ούτε να αποκλεισθεί. Η πολιτική της ΚΟΑ ήταν επιτυχής, καθόσον κατά την περίοδο 1990-2000 οι εξαγωγές της ΕΕ μειώθηκαν σε όγκο αλλά αυξήθηκαν σε αξία, γεγονός που υποδηλώνει ότι η παραγωγή χαμηλής ποιότητας καπνού μειώθηκε σημαντικά. Επιπλέον, η σύνθεση της παραγωγής της ΕΕ μεταβλήθηκε ανάλογα με τη ζήτηση ως αποτέλεσμα της μεταφοράς των κατωφλίων.

54. Η Επιτροπή συμφωνεί με το Συνέδριο ότι οι δαπάνες του σκέλους επικοινωνίας του Ταμείου Καπνού για τα έτη προ του 2001 ήταν περιορισμένες.

Με την έκδοση του εκτελεστικού κανονισμού της Επιτροπής για το Ταμείο Καπνού (ΕΚ) αριθ. 1648/2000 της 25ης Ιουλίου 2000, την έναρξη ελέγχων για προηγούμενες αναλήψεις υποχρεώσεων και την τροποποίηση των συμβάσεων, η Επιτροπή άρχισε να αντιμετωπίζει σοβαρά το πρόβλημα. Μέχρι σήμερα, ο αριθμός των εκκρεμών συμβάσεων έχει μειωθεί σημαντικά (7). Οι υπηρεσίες της Επιτροπής ασχολούνται ακόμη με την εξεύρεση λύσης στο θέμα αυτό.

55. Μετά τη δήλωση του Γενικού Διευθυντή Γεωργίας για το έτος 2001 καταβλήθηκε εντατική προσπάθεια για την επίλυση των προβλημάτων που οφείλονται σε αναντιστοιχίες στο δημοσιονομικό τομέα μεταξύ πολυετών ερευνητικών συμβάσεων και ετήσιων χορηγήσεων του προϋπολογισμού αφενός και σε ορισμένες εσωτερικές οργανωτικές αδυναμίες αφετέρου. Το 2002 συνεστήθη μια εσωτερική ειδική ομάδα για να καλύψει τις καθυστερήσεις σε εννέα εκκρεμή έργα.

Το 2002 εκτελέστηκε με επιτυχία ένα σχέδιο δράσης και η διαχείριση των έργων μπορούσε πλέον να θεωρηθεί ομαλή, οπότε η επιφύλαξη στην ετήσια δήλωση του Γενικού Διευθυντή για το 2002 δεν επαναλήφθηκε.

56. Αν και η ΓΔ Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών δεν διέτυψε επίσημες επιφυλάξεις στην ετήσια έκθεση δραστηριότητας για το 2001, εξέφρασε πάντως ανησυχίες σχετικά με αδυναμίες συναφείς με τη διαχείριση έργων κατά το παρελθόν.

Πράγματι, από το 1999 είχε αρχίσει να λαμβάνει διορθωτικά μέτρα για την καλύτερη διαχείριση του Ταμείου. Το αποτέλεσμα των μέτρων αυτών άρχισε να γίνεται ορατό μετά το 2001. Από την άποψη του προϋπολογισμού, το επίπεδο απορρόφησης του προϋπολογισμού έφθασε μέσο ποσοστό άνω του 80 % κατά την τελευταία τριετία και τούτο παρά την τεράστια αύξηση του προϋπολογισμού (από 3 εκατ. σε 14,4 εκατ. ευρώ το 2004).

Με τη νέα επικοινωνιακή στρατηγική της, η Επιτροπή είναι ικανή σήμερα να διαχειρίζεται επαρκώς το Ταμείο Καπνού και μάλιστα μπορεί να αντιμετωπίσει και νέα αύξηση του προϋπολογισμού.

57. Η αναλογία της ειδικής ενίσχυσης που αναμενόταν να δαπανήσουν οι ομάδες παραγωγών καθορίστηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 40 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98.

Από τη μελέτη αξιολόγησης του τομέα προέκυψε ότι η πλειονότητα των ομάδων παραγωγών ανέπτυξαν ενέργειες προσανατολισμού, παροχής βοήθειας και κατάρτισης με στόχο τη μείωση των υπολειμμάτων φυτοπροστατευτικών προϊόντων και άλλων επιβλαβών στοιχείων (βαρέων μετάλλων, νιτροζαμινών, πλαστικών συρμάτων κ.λ.π.), μέσω της βελτίωσης των τεχνικών καλλιέργειας και συγκομιδής (μείωση της χρήσης χημικών, εκλογίκευση της διανομής νερού, συλλογή αποβλήτων κ.λπ.) Ωστόσο, ο αξιολογητής δεν κατόρθωσε να βρει αντικειμενικές αποδείξεις για τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων αυτών.

Με βάση τα στοιχεία του ΔΠΕΛΠ, η επαλήθευση ως προς τη χρήση φυτοπροστατευτικών προϊόντων και λιπασμάτων κατέδειξε εντατικοποίηση των καλλιεργητικών πρακτικών και επομένως κάποια επιδείνωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της καλλιέργειας, αλλά όμως για μια έντονα μειωμένη συνολική έκταση (- 43 % σε δέκα έτη). Η εντατικοποίηση αυτή ευνόησε τη βελτίωση της ποιότητας της παραγωγής από την άποψη του χρώματος και της ακεραιότητας των φύλλων καθώς και την αύξηση των αποδόσεων.

58-59. Στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η Επιτροπή επέλεξε να καθορίσει την τιμή εξαγοράς αρχικά σε χαμηλό επίπεδο και βαθμιαία αύξηση σε αυτό το επίπεδο για να βελτιώσει την επίδοση του μέσου της εξαγοράς.

Αν και η αθροιστική ποσότητα που εξαγοράστηκε είναι ενδεχομένως χαμηλή ως ποσοστό του συνόλου, από κοινού η εξαγορά και η μεταφορά κατωφλίων οδήγησαν σε μείωση της ομάδας ποικιλιών III με 10 569 τόνους (- 33 %) και της ομάδας V με 12 365 τόνους (- 78 %). Το επίτευγμα αυτό μπορεί να αποκληθεί επιτυχία.

Τέλος, μεταξύ 1999 και 2002, έστω και αν θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη και άλλοι παράγοντες, το καθεστώς εξαγοράς ευνόησε την αναδιάρθρωση της παραγωγής: 10 671 παραγωγοί εγκατέλειψαν τον τομέα και 12 549 τόνοι παραγωγικής ποσότητας πωλήθηκαν σε άλλους παραγωγούς, οι οποίοι στη συνέχεια μπορούσαν να αναπτύξουν τη δική τους παραγωγική διάρθρωση.

59. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι από το 2003 τα κράτη μέλη έχουν καταρτίσει προγράμματα μετατροπής στο πλαίσιο του Κοινοτικού Ταμείου Καπνού. Οι ενέργειες για τη στροφή των παραγωγών σε άλλες καλλιέργειες ή οικονομικές δραστηριότητες, όπως και μελέτες σχετικά με τις δυνατότητες της στροφής αυτής ή ενέργειες γενικότερου ενδιαφέροντος χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Ταμείο Καπνού. Το 2003, άρχισαν 192 ατομικά έργα μετατροπής και 17 μελέτες ή ενέργειες κοινού ενδιαφέροντος. Το 2004, χρηματοδοτούνται 498 ατομικές ενέργειες μετατροπής και δέκα μελέτες ή ενέργειες κοινού ενδιαφέροντος.

60. Αν και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1257/1999 του Συμβουλίου προβλέπει τη δυνατότητα να συμπεριληφθούν στα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ) μέτρα για τη στροφή των καπνοπαραγωγικών περιφερειών προς άλλες δραστηριότητες, ο προγραμματισμός είναι αποκεντρωμένος και επομένως καταρτίζεται από τα ΚΜ ανάλογα με τις ανάγκες και τις προτεραιότητές τους. Επιπλέον, ο κανονισμός δεν περιορίζει τη στροφή μόνο προς άλλες συναφείς με τον καπνό δραστηριότητες. Το ΠΑΑ για την Umbria προβλέπει δύο μέτρα, στα οποία χορηγείται ενίσχυση σε εταιρείες που εκτελούν την ξήρανση του καπνού, εάν επενδύσουν στην ανακαίνιση των ξηραντηρίων, υπό τον όρο ότι οι νέες μηχανές θα έχουν χαμηλότερη παραγωγική ικανότητα κατά τουλάχιστον 10 %.

Ως προς το μέτρο των επενδύσεων σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, επιτρέπονται συγκεκριμένες επενδύσεις, εφόσον συμβιβάζονται με την ποσόστωση παραγωγής. Τα μέτρα μετατροπής μπορούν να συμπεριληφθούν στο μέτρο διαφοροποίησης. Για τις περιφέρειες όπου υπάρχει η μεγαλύτερη ανάγκη να στραφούν σε άλλες δραστηριότητες, όπως στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, οι εν λόγω καπνοπαραγωγικές περιοχές διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες για μετατροπή και για άλλες μη γεωργικές δραστηριότητες.

62. Η εξέταση που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της εξωτερικής αξιολόγησης (βλέπε υποσημείωση 25 του ΕΕΣ) αποδεικνύει ότι το εθνικό απόθεμα δεν παρακώλυσε με κανένα τρόπο τη συνεχιζόμενη αναδιάρθρωση των καπνοπαραγωγικών εκμεταλλεύσεων. Η έκταση και ο αριθμός των εκμεταλλεύσεων μειωνόταν συνεχώς.

63. Οι αναγκαστικές μειώσεις του συνόλου των ποσοτώσεων για τη δημιουργία του εθνικού αποθέματος δεν επιδείνωσαν την κατάσταση, δεδομένου ότι η μείωση των ποσοτώσεων περιορίστηκε μόνον σε 0,5-2 % και ήταν ανάλογη προς τον όγκο της ποσόστωσης. Ωστόσο, το επίπεδο των χορηγήσεων από το εθνικό απόθεμα ήταν ενίοτε ανεπαρκές για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των νέων παραγωγών. Επιπλέον, ο διοικητικός φόρτος αυξήθηκε. Το μέτρο κατέστη προαιρετικό για τα κράτη μέλη από το έτος συγκομιδής 2002 και μετέπειτα.

64-65. Το σύστημα δημοπράτησης θα μπορούσε πιθανώς να διαδραματίσει ένα ρόλο στα κράτη μέλη παραγωγής, στα οποία ο αριθμός των επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης ήταν αρκετός για να υπάρχει θεμιτός ανταγωνισμός (π.χ. στην Ιταλία, την Ελλάδα ή την Ισπανία). Στην Ελλάδα και την Ιταλία, ωστόσο, οι μικρές επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης, οι οποίες φοβούνταν τον υπέρμετρο ανταγωνισμό από τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις, θεώρησαν ότι δεν τις συνέφερε το σύστημα δημοπράτησης. Στα κράτη μέλη με υψηλή συγκέντρωση στη βιομηχανία πρώτης μεταποίησης, το σύστημα δημοπράτησης είναι δυσκολότερο να καθιερωθεί.

66. Ο υπολογισμός και η κατανομή του εθνικού αποθέματος πράγματι αύξησαν το φόρτο εργασίας των εθνικών διοικήσεων. Ως εκ τούτου, το 2001, η Επιτροπή πρότεινε την κατάργηση του εθνικού αποθέματος. Το Συμβούλιο αποφάσισε ότι το απόθεμα μπορούσε να παραμείνει ως προαιρετική δυνατότητα για τα κράτη μέλη. Από το 2002, το απόθεμα έχει εγκαταλειφθεί από τα περισσότερα κράτη μέλη.

Σε σύγκριση με το φόρτο εργασίας πριν από τη μεταρρύθμιση, οι εθνικές αρχές είχαν λιγότερο φόρτο εργασίας διότι έπρεπε να καταβάλλουν τα ποσά της πριμοδότησης μόνο στις ομάδες παραγωγών. Οι ομάδες παραγωγών είχαν το καθήκον να καταλείψουν τις πληρωμές στους μεμονωμένους παραγωγούς. Επιπλέον, τα μηχανογραφημένα πληροφορικά συστήματα διευκόλυναν σημαντικά τη διαχείριση των δεδομένων. Ωστόσο, στην πράξη ορισμένα κράτη μέλη προτίμησαν να χειρίζονται τα ίδια την καταβολή της πριμοδότησης. Είναι αληθές ότι τα μέτρα ελέγχου αυξήθηκαν με τη μεταρρύθμιση του 1998.

68. Τα ζητήματα που αναφέρει το Συνέδριο ερευνώνται επί του παρόντος από τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

69. Δεδομένης της ύπαρξης πλεονάζουσας ικανότητας στον μεταποιητικό τομέα στην Ισπανία και της συγκέντρωσης του μεγαλύτερου μέρους του σε μία επιχείρηση πρώτης μεταποίησης, η Επιτροπή θεωρεί ότι η παραγωγική ικανότητα δεν αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα στη συμβατική σχέση μεταξύ των μερών.

70. Η ιταλική συνολική τριετής συμφωνία τιμών είναι ένα από τα στοιχεία, στα οποία η Επιτροπή έχει βασίσει την κοινοποίηση αιτιάσεων (βλέπε σημείο X). Όσον αφορά την κατάσταση στην Ελλάδα, η Επιτροπή τη στιγμή αυτή εκτιμά κατά πόσον τα θέματα που αναφέρει το Συνέδριο και τα στοιχεία που η Επιτροπή συγκέντρωσε στη διάρκεια της επακόλουθης έρευνάς της είναι ικανά να θεμελιώσουν παράβαση του άρθρου 81 της συνθήκης.

72. Η έγκριση (και ενδεχομένως η ανάκληση της έγκρισης) των επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Κατά τους ελέγχους που διεξήγαγαν οι ελεγκτικές υπηρεσίες, τα σημεία αυτά αποτέλεσαν αντικείμενο επαληθεύσεων, ιδίως ως προς την ύπαρξη της προσηκούσας έγκρισης για τις επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης που επιτρέπεται να υπογράφουν καλλιεργητικές συμβάσεις με τις ομάδες παραγωγών.

Όσον αφορά τον έλεγχο των εκτάσεων που προορίζονται για τη φύτευση καπνού, ο οποίος ορίζεται ως βασικός έλεγχος εκ μέρους των ελεγκτικών υπηρεσιών, έτυχε ιδιαίτερης προσοχής, όπως αποδεικνύουν οι εκθέσεις ελέγχου.

73. Η Επιτροπή διενήργησε μια ολόκληρη σειρά ελέγχων το 2001 και το 2003, από τους οποίους προέκυψαν ορισμένες διαπιστώσεις παρόμοιες με εκείνες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι οποίες ελήφθησαν υπόψη κατά τις τρέχουσες διαδικασίες εκκαθάρισης λογαριασμών.

74. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1258/1999 του Συμβουλίου προβλέπει ότι, πριν ληφθεί απόφαση για την απόρριψη χρηματοδότησης, κοινοποιούνται εγγράφως τα πορίσματα των ελέγχων της Επιτροπής και οι απαντήσεις του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, στη συνέχεια δε τα δύο μέρη προσπαθούν να επιτύχουν συμφωνία για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Για όλους τους ελέγχους που διενεργήθηκαν το 2001, πραγματοποιήθηκαν οι διμερείς διαδικασίες. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι διαδικασίες για τη Γαλλία και τη Γερμανία έχουν ολοκληρωθεί, αλλά αναγνωρίζει πάντως ότι υπάρχει κάποια καθυστέρηση για ορισμένους φακέλους των άλλων κρατών μελών και θα προσπαθήσει να τους περαιώσει το συντομότερο δυνατό.

ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΗΣ ΚΟΑ

76. Η Επιτροπή σημειώνει την πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με το ζήτημα των «βασικών ελέγχων». Ωστόσο, η Επιτροπή καθόρισε το 2001 τους βασικούς ελέγχους που πρέπει να διενεργούνται στον τομέα του καπνού και είναι της γνώμης ότι καλύπτουν τους ουσιαστικούς ελέγχους που προβλέπει ο κανονισμός.

77. Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά τους ελέγχους που διεξήχθησαν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και κατά τις επακόλουθες διαδικασίες εκκαθάρισης, δεν επέτρεψαν στην Επιτροπή να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η διαπιστωθείσα ομοιογένεια των ποσοστών υγρασίας είναι αποτέλεσμα μη σύννομων διαδικασιών ελέγχου στην Ελλάδα.

78. Οι υπηρεσίες ελέγχου κατάρτισαν ένα πρόγραμμα για τον έλεγχο των δαπανών του τομέα σε όλα τα κράτη μέλη που έχουν σημαντική παραγωγή (IT, GR, ES, FR) το οποίο κλιμακώθηκε στη διάρκεια των ετών 2001 και 2003· ορισμένα σημεία που επισημαίνει το Συνέδριο αποτέλεσαν αντικείμενο επαληθεύσεων, στο μέτρο που ήταν γνωστά.

79. Ο δημοσιονομικός κανονισμός και οι κανόνες εφαρμογής του προβλέπουν τακτική αξιολόγηση, αλλά όχι σε ετήσια βάση, ώστε δεν μπορεί a priori να αναμένεται να υπάρχει αξιολόγηση ή σχετική πληροφόρηση για κάθε γραμμή του προϋπολογισμού ή πρόγραμμα δαπανών στο υλικό που παρέχεται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή εφαρμόζει την ισχύουσα νομοθεσία, για να προσδιορίσει ποσοτικά τις ετήσιες δημοσιονομικές απαιτήσεις. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση των διαδικασιών του προϋπολογισμού, αλλά μόνο μετά από τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

80. Ωστόσο, η Επιτροπή ενημερώνει συστηματικά κάθε έτος την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή για όλες τις δραστηριότητες αξιολόγησης που πραγματοποιήθηκαν μέσω ειδικού εγγράφου που φέρει τον τίτλο «ετήσια επισκόπηση αξιολόγησης». Στην περίπτωση του καπνού, διενεργήθηκε αξιολόγηση της ΚΟΑ από τις υπηρεσίες της Επιτροπής το 2002, η οποία στη συνέχεια αναφέρθηκε στην ετήσια επισκόπηση αξιολόγησης του 2002. Επιπλέον, το πλήρες κείμενο της έκθεσης δημοσιεύθηκε στον δικτυακό κόμβο της Επιτροπής, τον EUROPA.

83. Το άρθρο 54 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2848/98 δεν καθορίζει προθεσμία για τη δημοσίευση των εγκεκριμένων επιχειρήσεων πρώτης μεταποίησης.

84-85. Σύμφωνα με το άρθρο 26 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92, η Επιτροπή έπρεπε να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της ΚΟΑ στον τομέα του ακατέργαστου καπνού πριν από την 1η Απριλίου 2002. Η Επιτροπή υπέβαλε την απαιτούμενη έκθεση⁽¹⁾, με καθυστέρηση επτά μηνών, τον Νοέμβριο 2002.

(1) Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού [έγγραφο SEC(2002) 1183 της 6ης Νοεμβρίου 2002].

Στο μεταξύ, η Επιτροπή είχε παραγγείλει μια μελέτη αξιολόγησης της ΚΟΑ από εξωτερικό αξιολογητή. Η μελέτη αυτή⁽²⁾ ήταν διαθέσιμη τον Οκτώβριο 2003. Επιπλέον, προετοιμαζόμενη για τη μεταρρύθμιση του τομέα του ακατέργαστου καπνού, η Επιτροπή διενήργησε μια Εκτεταμένη Εκτίμηση Επιπτώσεων⁽³⁾, η οποία ολοκληρώθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 2003.

86. Η Επιτροπή θεωρεί ότι και άλλα στοιχεία των συμπερασμάτων της έκθεσης αξιολόγησης πρέπει να ληφθούν επίσης υπόψη (βλέπε κεφάλαιο 9, σ. 212-220):

α) Όσον αφορά την «έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων», ο αξιολογητής αναφερόταν μόνο σε ανεπαρκή στοιχεία σχετικά με τη μεταποιημένη παραγωγή, τα αποθέματα και τις ποσότητες που διέθεσαν στο εμπόριο οι επιχειρήσεις πρώτης μεταποίησης (βλέπε σημείο 4.1.5 στην έκθεση αξιολόγησης, σ. 46).

Τα μέσα της ΚΟΑ συνέβαλαν στη βελτίωση της ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης· ωστόσο, τα διαθέσιμα στοιχεία δεν είχαν επιτρέψει να προσδιοριστεί με ακρίβεια σε ποια έκταση η ΚΟΑ είχε επηρεάσει το ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 212, εδάφια τρίτο από το τέλος έως τελευταίο).

γ) Μόνο οι κλίμακες κατάταξης σχετικά με την ποιότητα/τιμή δεν ήταν ομοιογενείς και ήταν πολύ υποκειμενικές (η δήλωση δεν αφορούσε όλα τα δεδομένα) (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 213, τρίτο εδάφιο). Οι επαγγελματίες στον τομέα του καπνού ωστόσο ανέφεραν ότι είχαν επέλθει βελτιώσεις στις ποιοτικές κατηγορίες του παραγόμενου καπνού (ο βαθμός ικανοποίησής τους είχε βελτιωθεί κατά 30 %) (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 213, έβδομο εδάφιο).

δ) Ο στόχος της εξασφάλισης δικαίου εισοδήματος αξιολογήθηκε, αλλά το αποτέλεσμα πρέπει να εξεταστεί με προσοχή, λόγω των περιορισμών στα δεδομένα· δηλώθηκε ότι το σύστημα στήριξης επέτρεψε στους καπνοπαραγωγούς να αποκτήσουν καλύτερο εισόδημα σε σύγκριση με το εισόδημα άλλων τύπων καλλιέργειας που αναλύθηκαν. Εφόσον το εισόδημα προσδιοριζόταν σε μεγάλο βαθμό από το μέγεθος της εκμετάλλευσης, η αναδιάρθρωση συνέβαλε στη βελτίωση του εισοδήματος (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 15, πέμπτο και προτελευταίο εδάφιο· σ. 216, τέταρτο εδάφιο).

ε) Στις περιοχές όπου η παραγωγή καπνού ήταν κρίσιμης σημασίας για την αγροτική δραστηριότητα, οι συναφείς με τον καπνό δραστηριότητες που κατέστησαν δυνατές από την κοινοτική στήριξη είχαν μεγάλη επίπτωση στην απασχόληση (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 217, όγδοο εδάφιο).

στ) Τα ερευνητικά έργα που χρηματοδοτήθηκαν από το Ταμείο παρήγαγαν έγκυρα αποτελέσματα, αλλά ελάχιστα από τα συμπεράσματα έχουν γνωστοποιηθεί στους παραγωγούς (βλέπε έκθεση αξιολόγησης, σ. 219, έκτο εδάφιο).

(2) Αξιολόγηση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού. COGEA, 2003. Ρώμη.

(3) Τομέας του καπνού, εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων [COM(2003) 554 τελικό, SEC(2003) 1023, της 23ης Σεπτεμβρίου 2003].

Επιπλέον, η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι, όσον αφορά την επίπτωση της ΚΟΑ, έχει αποδειχθεί ότι οι ενέργειες που άρχισαν το 2002, χρηματοδοτούμενες από το Κοινοτικό Ταμείο Καπνού, είχαν επίπτωση στη δημόσια συνειδητοποίηση των αρνητικών συνεπειών της κατανάλωσης καπνού.

87. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η έκθεση αξιολόγησης πρόβαλε ορισμένες αδυναμίες, είναι όμως της γνώμης ότι η έκθεση αξιολόγησης αποδεικνύει πως τα όργανα της ΚΟΑ βελτίωσαν τη σχέση προσφοράς με ζήτηση, βελτίωσαν την ποιότητα και διέφυγαν τη συνεχιζόμενη αναδιάρθρωση των εκμεταλλεύσεων. Η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης του τομέα βελτιώθηκε, αν και παραμένουν ορισμένες αδυναμίες. Η συνέχιση της στήριξης μέσω της ενίσχυσης έδωσε τη δυνατότητα στους καλλιεργητές να επιβιώσουν. Οι τιμές αυξήθηκαν, αλλά όχι σε επίπεδο που να επιτρέπει την κάλυψη του κόστους παραγωγής.

ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΑ

88-90. Η Επιτροπή πρότεινε μια νέα μεταρρύθμιση της ΚΟΑ με μια πλήρη και εμπειριστωμένη διαδικασία, η οποία χαρακτηριζόταν από τη σύνταξη πολυάριθμων εγγράφων ανάλυσης που είναι όλα διαθέσιμα στον ιστότοπο της Επιτροπής:

- εκπόνηση οικονομικής έκθεσης για τον τομέα και την ΚΟΑ,
- εκπόνηση εκτεταμένης εκτίμησης επιπτώσεων τριών διαφορετικών επιλογών μεταρρύθμισης, με την οποία αξιοποιήθηκε επί εξαμήνο η συνεργασία των εμπειρογνομώνων που προέρχονται από 16 Γενικές Διευθύνσεις,
- στο πλαίσιο αυτό, διοργάνωση ενός φόρουμ για τον καπνό τον Ιούνιο 2003, για να καταστεί δυνατή η έκφραση των απόψεων του συνόλου των ενδιαφερομένων για το φάκελο του καπνού,
- διοργάνωση επίσης σεμιναρίου τον Νοέμβριο 2003 επί της ίδιας αρχής, για το σύνολο των προϊόντων που αποτελούν αντικείμενο της πρότασης για μεταρρύθμιση (ελαιόλαδο, βαμβάκι και καπνός).

Με βάση όλες αυτές τις εργασίες ανάλυσης και τις συζητήσεις που διοργανώθηκαν, η Επιτροπή κατάρτισε τη νομοθετική της πρόταση, η οποία υποβλήθηκε στο Συμβούλιο για να επιτευχθεί συμφωνία στις 22 Απριλίου 2004.

Στη διάρκεια τετραετούς μεταβατικής περιόδου με αφετηρία το 2006, τουλάχιστον το 40 % των πριμοδοτήσεων καπνού πρέπει να συμπεριληφθούν στην αποσυνδεδεμένη ενιαία ενίσχυση για τους γεωργούς. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να διατηρήσουν ποσοστό μέχρι 60 % ως συνδεδεμένη ενίσχυση. Η συνδεδεμένη ενίσχυση πρέπει να χορηγείται με τρόπο που να εξασφαλίζει ίση μεταχείριση μεταξύ των γεωργών ή/και σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια, όπως για τους καπνοπαραγωγούς που βρίσκονται στις περιφέρειες του στόχου 1 ή για τους καπνοκαλλιεργητές που παράγουν ποικιλίες ορισμένης ποιότητας. Στο μέλλον μπορεί να εξεταστεί η εισαγωγή και άλλων κριτηρίων. Μετά την τετραετή μεταβατική περίοδο, από το 2010, η ενίσχυση για τον καπνό θα αποσυνδεθεί πλήρως από την παραγωγή. Το 50 % θα μεταφερθεί στην ενιαία ενίσχυση ανά εκμετάλλευση και

το υπόλοιπο 50 % θα χρησιμοποιείται για προγράμματα αναδιάρθρωσης στις καπνοπαραγωγικές περιφέρειες στο πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης.

Το 2006, θα αρχίσει η μεταρρύθμιση με τη μεταφορά του συνόλου ή μέρους της τρέχουσας πριμοδότησης καπνού σε δικαιώματα για την ενιαία ενίσχυση.

Το 2006 και το 2007, οι ενημερωτικές ενέργειες του Κοινοτικού Ταμείου Καπνού θα χρηματοδοτούνται με κράτηση αντιστοίχως 4 % και 5 % επί των συνδεδεμένων ενισχύσεων.

92. Η εφαρμογή της αποσύνδεσης από την παραγωγή θα επιτρέψει να εξασφαλιστεί ο καλύτερος προσανατολισμός των παραγωγών προς την αγορά και η σημαντική απλούστευση του καθεστώτος.

94. Η εγκριθείσα μεταρρύθμιση θα επιτρέψει την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης και άρα βελτίωση της τήρησης των περιβαλλοντικών κριτηρίων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

96-97. Η Επιτροπή δεν μπορεί να συνταχθεί με ορισμένα συμπεράσματα του Συνεδρίου.

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του 1998 βασίστηκαν στα πλέον αξιόπιστα στοιχεία τα οποία μπορούσαν να ευρεθούν τη στιγμή εκείνη και η ανάλυση που πραγματοποίησε για την αγορά ήταν επαρκής.

Τα μέσα της ΚΟΑ συνέβαλαν στη βελτίωση της ποσοτικής ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Η μεταρρύθμιση του 1998 οδήγησε σε απότομη μείωση της παραγωγής των δύο ομάδων ποικιλιών καπνού με τη χαμηλότερη ποιότητα και με περιορισμένες δυνατότητες διάθεσης, ευνόησε δε την παραγωγή ομάδων ποικιλιών που είχαν ζήτηση στην αγορά. Η μεταβλητή πριμοδότηση ενθάρρυνε τους γεωργούς να παράγουν καπνό καλύτερης ποιότητας και οι επαγγελματίες ανέφεραν ότι η ποιότητα έχει βελτιωθεί. Οι τιμές, αν και επίσης επηρεάζονται από την προσφορά και τη ζήτηση, εμφανίζουν τάση για αύξηση.

Το ζήτημα της απουσίας εναλλακτικών καλλιεργειών πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με την όλη παραγωγική αλυσίδα και όχι μόνο ως προς την πρωτογενή καλλιέργεια καπνού στην εκμετάλλευση. Σε ορισμένες περιφέρειες, οι τοπικές κοινωνίες εξαρτώνται από τον καπνό σε τέτοια έκταση που η στροφή σε άλλες καλλιέργειες θα είναι δυνατή μόνο μετά την πάροδο σημαντικού χρονικού διαστήματος.

Η διυπηρεσιακή συνεργασία που πραγματοποιήθηκε για τη σύνταξη της μεταρρύθμισης του 1998 ακολούθησε τη συνήθη πρακτική της εποχής εκείνης στην Επιτροπή. Ωστόσο, έκτοτε η Επιτροπή έχει εισαγάγει ένα πολύ περισσότερο βελτιωμένο σύστημα για τη διυπηρεσιακή συνεργασία.

Είναι ορθό ότι το καθεστώς στήριξης του καπνού δεν ήταν πριν από τη μεταρρύθμιση του 1998 προσαρμοσμένο στην επίλυση του πιο έκδηλου προβλήματος του τομέα: την καλλιέργεια ποιότητας που δεν ήταν κατάλληλη για την αγορά. Η μεταρρύθμιση του 1998 συνέβαλε σημαντικά στη μείωση της παραγωγής των δύο ομάδων ποικιλιών καπνού που αντιμετώπιζαν τα μεγαλύτερα προβλήματα εμπορίας. Το πρόβλημα αναμένεται να αντιμετωπιστεί πλήρως με τη μεταρρύθμιση του 2004. Η αποσυνδεδεμένη πριμοδότηση αφήνει στη διάκριση το παραγωγού να αποφασίσει να παράγει αυτό που ζητά η αγορά.

Η Επιτροπή δεν συμφωνεί με το συμπέρασμα του Συνεδρίου ότι η συνέχιση του υφιστάμενου καθεστώτος ενίσχυσης δεν ήταν δικαιολογημένη, με δεδομένες τις διαπιστώσεις που παρουσιάστηκαν στην παρούσα έκθεση.

98. Η πρόληψη του καπνίσματος κατέστη μία από τις βασικές πολιτικές προτεραιότητες μετά την 1η Οκτωβρίου 1999 και άρχισε να επηρεάζει την κατεύθυνση της διαχείρισης του Ταμείου. Το αποτέλεσμα άρχισε να γίνεται ορατό μόνο μετά το 2001. Για παράδειγμα, η σημαντική αντικαπνιστική εκστρατεία «είστε ελεύθεροι να πείτε όχι – feel free to say no» είναι ισχυρή απόδειξη των φιλοδοξιών της Επιτροπής στον τομέα αυτό.

Η Επιτροπή επέλεξε να καθορίσει την τιμή εξαγοράς αρχικά σε χαμηλό επίπεδο και βαθμιαία αύξησε το επίπεδο αυτό, ώστε να αυξηθεί η απόδοση του μέσου της εξαγοράς και να ασκηθεί χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Η αθροιστική ποσότητα που εξαγοράστηκε ενδεχομένως είναι χαμηλή ως ποσοστό του συνόλου, αλλά από κοινού η εξαγορά και η μεταφορά κατωφλιών οδήγησαν σε μείωση των ομάδων ποικιλιών χαμηλής ποιότητας. Επιπλέον, μεταξύ 1999 και 2002, η διαδικασία της εξαγοράς ευνόησε την αναδιάρθρωση της παραγωγής.

Όσον αφορά τον κίνδυνο περιορισμού του ελεύθερου ανταγωνισμού από αθέμιτες συμφωνίες τιμών μεταξύ πρώτων μεταποιητών και οργανώσεων παραγωγών, η Επιτροπή προχώρησε σε έρευνες. Όσον αφορά την Ισπανία και την Ιταλία, οι πρακτικές αυτές, όπως και άλλες που αποκαλύφθηκαν στη διάρκεια της έρευνας, οδήγησαν την Επιτροπή να απευθύνει κοινοποίηση αιτιάσεων στους αντιπροσώπους τόσο των παραγωγών όσο και των μεταποιητών. Για την Ελλάδα η έρευνα εκκρεμεί ακόμη.

Από το 2003, τα κράτη μέλη έχουν καταρτίσει προγράμματα μετατροπής στο πλαίσιο του Κοινοτικού Ταμείου Καπνού. Ενέργειες για τη στροφή των παραγωγών προς άλλες καλλιέργειες ή οικονομικές δραστηριότητες, καθώς και μελέτες σχετικά με τις δυνατότητες της μετατροπής αυτής ή ενέργειες γενικότερου ενδιαφέροντος χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Ταμείο Καπνού. Το 2003, άρχισαν 192 ατομικά έργα μετατροπής και 17 μελέτες ή ενέργειες κοινού ενδιαφέροντος. Το 2004 χρηματοδοτούνται 498 ατομικές ενέργειες μετατροπής και 10 μελέτες ή ενέργειες κοινού ενδιαφέροντος.

Όσον αφορά την υποαπορρόφηση των πιστώσεων του Ταμείου Καπνού, οι πληρωμές κατά την πρώτη πενταετία 1996-2000 ανήλθαν κατά μέσο όρο σε 17 % των διαθέσιμων κονδυλίων. Κατά την τελευταία τριετία, ο ρυθμός απορρόφησης αυξανόταν σταθερά για να φθάσει το 65 % το 2003. Οι διαχειριστικές αδυναμίες του Ταμείου, οι οποίες εντοπίστηκαν στο παρελθόν, έχουν διορθωθεί.

99. Η Επιτροπή σημειώνει τον εκτεταμένο κατάλογο βασικών ελέγχων που προτείνει τώρα το Συνέδριο. Ωστόσο, η Επιτροπή καθόρισε το 2001 τους βασικούς ελέγχους που πρέπει να διενεργούνται στον τομέα του καπνού και είναι της γνώμης ότι καλύπτουν τους ουσιαστικούς ελέγχους που προβλέπει ο κανονισμός.

Όσον αφορά τις επικρίσεις σχετικά με την απουσία ενεργειών της Επιτροπής, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1258/1999 του Συμβουλίου ορίζει ότι, πριν ληφθεί απόφαση για την απόρριψη χρηματοδότησης, κοινοποιούνται εγγράφως τα πορίσματα των ελέγχων της Επιτροπής και οι απαντήσεις του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, στη συνέχεια δε τα δύο μέρη προσπαθούν να επιτύχουν συμφωνία για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Για όλους τους ελέγχους που διενεργήθηκαν το 2001 διεξήχθησαν οι διμερείς διαδικασίες. Η Επιτροπή, ενώ υπογραμμίζει ότι οι διαδικασίες για τη Γαλλία και τη Γερμανία έχουν ολοκληρωθεί, αναγνωρίζει πάντως κάποια καθυστέρηση για ορισμένους φακέλους των άλλων κρατών μελών και θα προσπαθήσει να τους περαιώσει το συντομότερο δυνατό.

Όθεν, η Επιτροπή έχει λάβει τα κατάλληλα μέτρα, όπως προβλέπεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο, και η δήλωση του Συνεδρίου ότι η Επιτροπή δεν έλαβε διορθωτικά μέτρα όταν χρειαζόταν δεν είναι ακριβής.

100. Η παρακολούθηση εκ μέρους της Επιτροπής αποδείχθηκε ικανοποιητική. Το 2002, η Επιτροπή πρότεινε την προσαρμογή των μέσων της ΚΟΑ (πριμοδότηση, κατώφλια εγγύησης και ενέργειες του Ταμείου Καπνού), με στόχο να βελτιωθεί ο προσανατολισμός προς την αγορά.

Το 2002 πραγματοποιήθηκε αξιολόγηση του καθεστώτος. Η αξιολόγηση αυτή πληροί τους όρους του δημοσιονομικού κανονισμού και των κανόνων εφαρμογής του, οι οποίοι προβλέπουν τακτική αξιολόγηση, αν και όχι σε ετήσια βάση.

101. Σύμφωνα με το άρθρο 26 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2075/92, η Επιτροπή έπρεπε να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση για τη λειτουργία της ΚΟΑ στον τομέα του ακατέργαστου καπνού πριν από την 1η Απριλίου 2002. Η Επιτροπή υπέβαλε την απαιτούμενη έκθεση⁽¹⁾, με καθυστέρηση επτά μηνών, τον Νοέμβριο 2002.

Στο μεταξύ, η Επιτροπή είχε παραγγείλει μελέτη αξιολόγησης της ΚΟΑ από εξωτερικό αξιολογητή. Η μελέτη αυτή⁽²⁾ ήταν διαθέσιμη τον Οκτώβριο 2003. Περαιτέρω, προετοιμαζόμενη για μεταρρύθμιση στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, η Επιτροπή πραγματοποίησε εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων⁽³⁾, η οποία ολοκληρώθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 2003.

(1) Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού [έγγραφο SEC(2002) 1183 της 6ης Νοεμβρίου 2002].

(2) Αξιολόγηση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού. COGEA, 2003, Ρώμη.

(3) Τομέας του καπνού, εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων [COM(2003) 554 τελικό, SEC(2003) 1023, της 23ης Σεπτεμβρίου 2003].

102. Το μέλημα αφενός να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ της κοινοτικής πολιτικής που ασκείται στον τομέα του καπνού και της κοινοτικής πολιτικής για τη δημόσια υγεία και αφετέρου το μέλημα να εξασφαλιστεί στις καπνοπαραγωγικές περιφέρειες μια προοπτική αιφόρου ανάπτυξης, υπήρξε κεντρικό στοιχείο της μεταρρύθμισης του τομέα που προτάθηκε από την Επιτροπή το 2003. Η συμφωνία του Συμβουλίου στις 22 Απριλίου 2004 σχετικά με τη μεταρρύθμιση αυτή, και ειδικότερα σχετικά με τους νέους μηχανισμούς αποσύνδεσης των άμεσων ενισχύσεων και συνολικού κονδυλίου αναδιάρθρωσης, οι οποίοι προτάθηκαν από την Επιτροπή, συνιστά θεμελιώδη αλλαγή του καθεστώτος, η οποία είναι ικανή να διασφαλίσει πλήρως την επίτευξη των στόχων αυτών.

Ειδικότερα, η Επιτροπή, επιθυμώντας ιδίως να καταργήσει ορισμένους υφισταμένους μηχανισμούς συνδεδεμένων ενισχύσεων, οι οποίοι δεν είχαν αποδειχθεί επαρκείς, όπως επισημάνθηκε από το Συνέδριο, πρότεινε ένα νέο καθεστώς που αποσκοπεί, όπως επιθυμεί το Συνέδριο:

- στον καλύτερο προσανατολισμό προς την αγορά και στη βελτίωση της ποιότητας, καθώς και στην αύξηση των τιμών που καταβάλλονται στους παραγωγούς,
- στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της στήριξης που παρέχεται στο εισόδημα των γεωργών, χωρίς πάντως αύξηση της συνολικής στήριξης,
- στη βελτίωση της στήριξης των προσπαθειών έρευνας και ανάπτυξης εναλλακτικών και διαφοροποιημένων τύπων παραγωγής,
- στη μεγαλύτερη συνοχή με την κοινοτική πολιτική για τη δημόσια υγεία και την πολιτική για τις αναπτυσσόμενες χώρες,
- στην απλούστευση του καθεστώτος καθώς και της διαχείρισής του.

103. Η μεταρρύθμιση του 1998 βασίστηκε σε προκαταρκτική έκθεση του 1996. Η μεταρρύθμιση του τομέα που προτάθηκε από την Επιτροπή το 2003 βασίστηκε σε δεδομένα που επωφελήθηκαν από τη βελτίωση των στατιστικών πηγών. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση αυτή αποτέλεσε αντικείμενο προηγούμενης εμπειριστατωμένης

μελέτης επιπτώσεων, κατά τρόπο ώστε να αναλυθεί το σύνολο των επιπτώσεων τριών διαφορετικών επιλογών για μεταρρύθμιση.

104. Η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι για να έχει μια μεταρρύθμιση αίσιο τέλος και να είναι αποτελεσματική, πρέπει να είναι αποδεκτή από κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική άποψη. Αυτό προϋποθέτει να δοθεί η δυνατότητα στις διαρθρώσεις παραγωγής και μεταποίησης να προσαρμοστούν στο νέο οικονομικό και κανονιστικό περιβάλλον.

Έχοντας υπόψη τους περιορισμούς αυτούς, η Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο αποφάσισε τον Απρίλιο 2004, τη μεταρρύθμιση εις βάθος της κοινής οργάνωσης αγοράς του καπνού. Η ταχεία εφαρμογή της μεταρρύθμισης αυτής θα επιτρέψει, όπως αναφέρει το Συνέδριο (και όπως εξηγείται από την Επιτροπή στην απάντησή της στο ερώτημα 102), να απαλειφθούν οι αδυναμίες που εντόπισε το Συνέδριο, αποφεύγοντας παράλληλα αναστατώσεις στις καπνοπαραγωγικές περιφέρειες.

105. Όπως αναφέρει το Συνέδριο, η Επιτροπή πρότεινε το 2003 μια μεταρρύθμιση που αποσκοπεί στην εξάλειψη, μόλις εφαρμοστεί, του συνόλου των αδυναμιών του υφισταμένου καθεστώτος, πρόταση επί της οποίας το Συμβούλιο κατόρθωσε να επιτύχει συμφωνία στις 22 Απριλίου 2004. Το Συμβούλιο αποφάσισε η περίοδος από το 2006 έως το 2009 να είναι μεταβατική, με καταβολή των αποσυνδεδεμένων άμεσων ενισχύσεων σε ποσοστό 40 % τουλάχιστον. Η Επιτροπή θα μεριμνήσει, ώστε η βαθμιαία εφαρμογή της αποσύνδεσης, η οποία θα συνεπάγεται τη συνύπαρξη συνδεδεμένων και αποσυνδεδεμένων ενισχύσεων επί τέσσερα έτη, να πραγματοποιηθεί χωρίς παραβίαση των κανονιστικών διατάξεων που εγκρίθηκαν.

106. Η Επιτροπή έχει εκδώσει κοινοποιήσεις αιτιάσεων που αφορούν κατηγορίες για συμπράξεις στις αγορές ακατέργαστου καπνού της Ισπανίας και της Ιταλίας (τον Δεκέμβριο 2003 και τον Φεβρουάριο 2004 αντιστοίχως). Οι εν λόγω κοινοποιήσεις αιτιάσεων περιέχουν το προκαταρκτικό συμπέρασμα των ερευνών της Επιτροπής σχετικά με κατηγορίες για αντίθετη προς τους κανόνες ανταγωνισμού συμπεριφορά ομάδων παραγωγών και επιχειρήσεων μεταποίησης στα δύο κράτη μέλη, ερευνών οι οποίες άρχισαν τον Οκτώβριο 2001 και τον Ιανουάριο 2002 αντιστοίχως. Η έκδοση κοινοποίησης αιτιάσεων αποτελεί προκαταρκτικό βήμα στη διαδικασία που μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση απαγορευτικής απόφασης, με την οποία επιβάλλονται πρόστιμα στις ενδιαφερόμενες εταιρείες.

ΕΚΘΕΣΗ

για τους ετήσιους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης για το οικονομικό έτος 2003, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Υπηρεσίας

(2005/C 41/02)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1	36
ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	2-6	36
Αξιοπιστία των λογαριασμών	3	36
Νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων	4-6	36
ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	7-16	36
Πίνακες 1 έως 4		38
Απαντήσεις της Υπηρεσίας		42

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (εφεξής η Υπηρεσία) δημιουργήθηκε δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1628/96 του Συμβουλίου (1), που αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2667/2000 του Συμβουλίου (2). Αρχική αποστολή της Υπηρεσίας, που συστήθηκε το Φεβρουάριο του 2000, αποτελούσε η διαχείριση των προγραμμάτων παροχής βοήθειας εκ μέρους της Ένωσης στο Κόσοβο. Ύστερα από δύο παρατάσεις της εντολής της, το έτος 2001 και μετά το 2002, οι πράξεις της καλύπτουν επίσης τη Σερβία και το Μαυροβούνιο, καθώς και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Η Υπηρεσία, ως έδρα της οποίας ορίστηκε η Θεσσαλονίκη, διαθέτει επιχειρησιακά κέντρα στο Βελιγράδι, την Ποντγκόριτσα, την Πρίστινα και τα Σκόπια. Θέτει σε εφαρμογή προγράμματα για την προώθηση των θεσμών και την ορθή τους διαχείριση, για την υποστήριξη της ανάπτυξης της οικονομίας αγοράς και των υποδομών ζωτικής σημασίας, καθώς και για την ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών. Στον πίνακα 1 παρουσιάζονται συνοπτικά οι αρμοδιότητες και οι δραστηριότητες της Υπηρεσίας, βάσει πληροφοριών που διαβίβασε η ίδια.

ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

2. Το Συνέδριο εξέτασε τους ετήσιους λογαριασμούς της Υπηρεσίας για το οικονομικό έτος που έκλεισε στις 31 Δεκεμβρίου 2003 καθώς και τις υποκείμενες πράξεις. Διενήργησε την εξέτασή του σύμφωνα με τις μεθόδους και τα πρότυπα ελέγχου που εφαρμόζει. Αυτά βασίζονται στα διεθνή πρότυπα, προσαρμοσμένα στο κοινοτικό πλαίσιο. Κατ' αυτό τον τρόπο, το Συνέδριο αποκόμισε εύλογη βεβαιότητα προκειμένου να βασίσει τη γνώμη που διατυπώνεται κατωτέρω.

Αξιοπιστία των λογαριασμών

3. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, οι λογαριασμοί της Υπηρεσίας δεν παρέχουν πιστή εικόνα της οικονομικής και περιουσιακής κατάστασης της Υπηρεσίας (βλέπε σημεία 8 και 10).

Νομιμότητα και κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων

4. Το Συνέδριο, ελλείπει των αναγκαίων πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με την τελική χρήση των κεφαλαίων που ανέθεσε η Υπηρεσία σε τρίτους εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, δεν είναι σε θέση να αποφανθεί σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων σε πληρωμές ύψους 21,4 εκατομμυρίων ευρώ που εκτελέστηκαν το 2003 (βλέπε σημείο 15). Ως προς τα λοιπά και υπό την επιφύλαξη όσων διατυπώνονται στα κατωτέρω σημεία 5 και 6, το Συνέδριο θεωρεί ότι οι υποκείμενες στους ετήσιους λογαριασμούς της Υπηρεσίας πράξεις είναι νόμιμες και κανονικές.

5. Όσον αφορά τις πληρωμές, το Συνέδριο διαπιστώνει σφάλματα σχετικά με την εγκυρότητα των δικαιολογητικών, την τήρηση των συμβατικών διατάξεων και τις μεταβιβάσεις δημόσιας εξουσίας (βλέπε σημείο 13).

6. Όσον αφορά τη σύναψη των συμβάσεων, το Συνέδριο διαπίστωσε, για μία στις πέντε από τις πράξεις που εξέτασε, διαδικαστικές ανωμαλίες ικανές να θέσουν υπό αμφισβήτηση την τήρηση της αρχής της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ των υποβαλλόντων προφορά (βλέπε σημείο 14).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

7. Η εκτέλεση των πιστώσεων του οικονομικού έτους 2003 καθώς και των πιστώσεων που μεταφέρθηκαν από το προηγούμενο οικονομικό έτος παρουσιάζεται στον πίνακα 2. Στους πίνακες 3 και 4 παρουσιάζονται συνοπτικά ο λογαριασμός διαχείρισης και ο ισολογισμός της Υπηρεσίας για το οικονομικό έτος 2003 (3).

8. Το άρθρο 1 του δημοσιονομικού κανονισμού της Υπηρεσίας ορίζει ότι ο προϋπολογισμός της πρέπει να εγκρίνεται σύμφωνα με την αρχή των διαχωριζόμενων πιστώσεων όπου πραγματοποιείται διαχωρισμός μεταξύ των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών. Το άρθρο 3 του ίδιου αυτού κανονισμού ορίζει ότι το σύνολο των εσόδων πρέπει να καλύπτει το σύνολο των πληρωμών, γεγονός που συνεπάγεται ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να παρουσιάζεται ισοσκελισμένος, προκειμένου η εκτέλεση να προσεγγίζει όσο το δυνατό περισσότερο την εξισορρόπηση. Ωστόσο, στην πράξη, ο προϋπολογισμός της Υπηρεσίας που εγκρίθηκε από το διοικητικό συμβούλιο δεν τηρεί την αρχή των διαχωριζόμενων πιστώσεων, γεγονός που οδηγεί την Υπηρεσία να εμφανίζει ως δαπάνες, όχι μόνο τις πληρωμές της περιόδου που καταλογίστηκαν στις πιστώσεις του οικονομικού έτους, αλλά και όλα τα προς εκκαθάριση υπόλοιπα από αναλήψεις υποχρεώσεων του οικονομικού έτους (4), ανεξάρτητα από το βαθμό εκτέλεσης των εν λόγω αναλήψεων υποχρεώσεων. Κατά συνέπεια, το λογιστικό αποτέλεσμα του οικονομικού έτους δεν έχει σχέση με την οικονομική πραγματικότητα των πράξεων της Υπηρεσίας. Κατ' αυτό τον τρόπο, το σωρευθέν έλλειμμα στις 31 Δεκεμβρίου 2003, δηλαδή 140,95 εκατομμύρια ευρώ, είναι ως επί το πλείστον πεποιημένο, εφόσον οφείλεται σε αναλήψεις υποχρεώσεων που απομένουν να καταβληθούν και αφορούν οικονομικές πράξεις που δεν έχουν εκτελεστεί ακόμη.

9. Το 2003, το λογιστικό σύστημα της Υπηρεσίας εξακολουθούσε να εμφανίζει σοβαρές αδυναμίες. Έτσι, η γενική λογιστική τηρούνταν απλώς σύμφωνα με την απλογραφική μέθοδο, παρά τους κινδύνους που αυτό συνεπάγεται για το σύνολο των δεδομένων και ενώ το άρθρο 55 του δημοσιονομικού κανονισμού της Υπηρεσίας προβλέπει ότι πρέπει να τηρείται σύμφωνα με τη διπλογραφική μέθοδο.

(3) Όλοι οι πίνακες της παρούσας έκθεσης καταρτίστηκαν βάσει των ακριβέστερων δυνατών αξιών των δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν. Τα αριθμητικά στοιχεία στρογγυλοποιήθηκαν για την παρουσίαση, γεγονός που μπορεί να προκαλέσει ελάχιστες διαφορές σε επίπεδο συνόλων. Η παύλα σημαίνει ανυπόστατη ή μηδενική αξία και το 0,0 σημαίνει αξία χαμηλότερη από το κατώτατο όριο της στρογγυλοποίησης.

(4) Οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους από τα προς εκκαθάριση υπόλοιπα των προηγούμενων οικονομικών ετών δεν θεωρούνται ως δαπάνες στο λογαριασμό διαχείρισης της Υπηρεσίας (revenue and expenditure account).

(1) ΕΕ L 204 της 14.8.1996, σ. 1.

(2) ΕΕ L 306 της 7.12.2000, σ. 7.

10. Παρά την παρατήρηση που διατύπωσε το Συνέδριο στην έκθεσή του για το οικονομικό έτος 2002 ⁽¹⁾, κεφάλαια που καταβλήθηκαν σε ενδιάμεσους χρηματοδοτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο δανειακών προγραμμάτων δεν καταχωρίστηκαν λογιστικά στο ενεργητικό του ισολογισμού της. Για τη χρησιμοποίηση των εν λόγω κεφαλαίων δεν παρατέθηκε παρά μόνον μια πληροφορία στην έκθεση που είναι προσαρτημένη στους λογαριασμούς ⁽²⁾. Η Υπηρεσία κατέβαλε, αφότου δημιουργήθηκε, 52,4 εκατομμύρια ευρώ ⁽³⁾ για τα προγράμματα αυτά. Εξάλλου, διάφορα προγράμματα που ήταν ακόμη υπό εκτέλεση το 2003 προβλέπουν τη διαχείριση κεφαλαίων από αντισυμβαλλομένους της Υπηρεσίας. Τα κεφάλαια που καταβλήθηκαν κατ' αυτό τον τρόπο και επισημάνθηκαν από το Συνέδριο ανήλθαν σε 43,38 εκατομμύρια ευρώ. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, τα υπόλοιπα που ήταν ακόμη διαθέσιμα κατά το τέλος του οικονομικού έτους 2003 έπρεπε να εμφανίζονται στο ενεργητικό του ισολογισμού της Υπηρεσίας.

11. Οι προσπάθειες τις οποίες αποδύθηκε η Υπηρεσία για την ενίσχυση της προϋπολογιστικής, δημοσιονομικής και λογιστικής διαχείρισης θα πρέπει να ενταθούν με την προοπτική της ενοποίησης των λογαριασμών της Υπηρεσίας με εκείνους των κοινοτικών οργάνων, από το οικονομικό έτος 2005 και εξής ⁽⁴⁾. Πράγματι, είναι αναγκαίο ο προϋπολογισμός της Υπηρεσίας να εγκριθεί με τη μορφή που προβλέπει ο δημοσιονομικός κανονισμός (βλέπε σημείο 8) και οι λογιστικοί κανόνες που διέπουν τόσο τα έσοδα όσο και τις δαπάνες να καταστούν σύμφωνοι με τις αρχές που διέπουν τη λογιστική βάσει στοιχείων ενεργητικού.

12. Η διαχείριση ενός χρηματοδοτικού οργανισμού που δημιουργήθηκε από την Υπηρεσία στο Κόσοβο, του οποίου η διαχείριση είχε ανατεθεί σε εξωτερικό σύμβουλο, εμφάνιζε σημαντικές ανεπάρκειες (κενά στο λογιστικό τομέα, ανεπαρκής ανάλυση των πιστωτικών κινδύνων των δανειοληπτών, ανεπάρκεια της παρεχόμενης τεκμηρίωσης κατά την υποβολή αιτήσεων για δάνεια). Η Υπηρεσία δεν άσκησε εποπτεία που να καθιστά δυνατό τον εντοπισμό των ανεπαρειών και τη λήψη των αναγκαίων διορθωτικών μέτρων το συντομότερο δυνατό.

13. Διαπιστώθηκαν ανωμαλίες σχετικά με τις πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν το 2003. Αφορούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη μη τήρηση είτε των συμβατικών διατάξεων είτε των όρων της πληρωμής (δικαιολογητικά μη σύμφωνα και μάλιστα ανεπαρκή). Στις

λοιπές περιπτώσεις, το μεγαλύτερο μέρος των ανωμαλιών οφείλεται στο γεγονός ότι οι πράξεις δυνάμει των οποίων πραγματοποιήθηκαν οι πληρωμές δεν είναι σύμφωνες με τους κανόνες που διέπουν τις μεταβιβάσεις δημόσιας εξουσίας ή/και με εκείνες που διέπουν τις τροποποιήσεις συμβάσεων που έχουν ήδη συναφθεί. Οι ανωμαλίες αυτές καταδεικνύουν ότι η Υπηρεσία οφείλει να ενισχύσει την εποπτεία των διαδικασιών ανάληψης υποχρέωσης και εκκαθάρισης των δαπανών.

14. Επίσης, διαπιστώθηκαν ανωμαλίες που ενδέχεται να επηρεάσουν τις αποφάσεις ανάθεσης σύμβασης. Κατ' αυτό τον τρόπο, αποκλείστηκαν υποβάλλοντες προσφορά για αμφισβητήσιμους ή ανεπαρκώς αιτιολογημένους διοικητικούς ή τεχνικούς λόγους. Σε άλλες περιπτώσεις, διευθυντές έργου αντικαταστάθηκαν ελάχιστο χρόνο μετά την έναρξη της εκτέλεσης σύμβασης από άτομα που δεν διέθεταν ίδια προσόντα με εκείνα που έδωσαν τη δυνατότητα στον υποψήφιο εργολήπτη να κατακρωθεί η σύμβαση υπέρ αυτού. Η Υπηρεσία, προκειμένου να μειώσει τους κινδύνους σφαλμάτων, πρέπει να ενισχύσει το σύστημα εσωτερικού ελέγχου που διαθέτει, επιλέγοντας αυστηρά τα άτομα που συμμετέχουν στην αξιολόγηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και εξασφαλίζοντας ότι οι επιτροπές αξιολόγησης αιτιολογούν τις αποφάσεις τους κατά τρόπο σαφή.

15. Σε πολλές περιπτώσεις, η Υπηρεσία συνήψε συμβάσεις με τρίτους οργανισμούς, δημόσιους ή ημιδημόσιους, εθνικούς ή διεθνείς. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, οφείλει να μεριμνά περισσότερο για αυστηρή εφαρμογή των προβλεπόμενων μηχανισμών προκειμένου οι εν λόγω οργανισμοί να της παρέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την εκτίμηση της νομιμότητας και κανονικότητας των υποκειμένων πράξεων.

16. Το Συνέδριο, στην έκθεσή του για το οικονομικό έτος 2002 ⁽⁵⁾, τόνισε ότι ο αριθμός των εντεταλμένων διατακτών και των δευτερευόντων διατακτών είναι υπερβολικός. Στο τέλος του 2003, ο αριθμός τους ανερχόταν σε 45 άτομα για τον τίτλο III και σε 11 για τους τίτλους I και II, δηλαδή σε 56 άτομα, σε σύγκριση με τα 67 τον Ιούνιο του 2003. Οι μεταβιβάσεις εξουσιών είναι απεριόριστες τόσο ως προς το ποσό όσο και ως προς τη διάρκεια τους. Η Υπηρεσία οφείλει να εξακολουθήσει την προσπάθειά της για μείωση του αριθμού της μεταβίβασης εξουσιών.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης και 9ης Δεκεμβρίου 2004.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Πρόεδρος

⁽¹⁾ Βλέπε σημείο 14 της έκθεσης για το οικονομικό έτος 2002 (EE C 319 της 30.12.2003, σ. 1).

⁽²⁾ Πρόκειται για την κατάσταση των ανταλλαγματικών κεφαλαίων και των κεφαλαίων που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο μηχανισμών δανειοδότησης ή πιστωτικών κονδυλίων.

⁽³⁾ Κατ' εκτίμηση υπολογισμός πριν από πιθανές διορθώσεις της αξίας.

⁽⁴⁾ Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 32, 35, 48 και 49 του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, ΕΕ L 248 της 16.9.2002, σ. 1.

⁽⁵⁾ Βλέπε σημείο 15 της έκθεσης για το οικονομικό έτος 2002.

Πίνακας 1

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (Θεσσαλονίκη)

Τομείς κοινοτικών αρμοδιοτήτων βάσει της συνθήκης	Αρμόδιότητες της Υπηρεσίας όπως καθορίστηκαν στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2667/2000 του Συμβουλίου	Διακυβέρνηση	Μέσα που τέθηκαν στη διάθεση της Υπηρεσίας (δεδωμένα για το 2002)	Προϊόντα και υπηρεσίες που παραστέθηκαν κατά το 2003
<p>Στόχοι</p> <p>Παροχή κοινοτικής βοήθειας i) για την ανασυγκρότηση, την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων· ii) για την προώθηση της χρηστής διοίκησης, την ενίσχυση των οργάνων και του κράτους δικαίου· iii) για τη στήριξη της ανάπτυξης οικονομίας αγοράς και την εξακλούδιση των επενδύσεων στις ζωπικές σημασίας φυσικές υποδομές καθώς και στις δράσεις για το περιβάλλον· iv) για τη στήριξη της κοινωνικής ανάπτυξης και την ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών.</p>	<p>Πεδίο εφαρμογής</p> <p>Η Υπηρεσία διαχειρίζεται τα κύρια προγράμματα ενίσχυσης στη Σερβία και το Μαυροβούνιο (Σερβική Δημοκρατία, Κοσσυφοπέδιο και Δημοκρατία του Μαυροβουνίου) και στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (FYROM). Μπορούν να επωφεληθούν απευθείας τα κράτη, οι υπό τη διοίκηση των Ηνωμένων Εθνών πολιτικές οντότητες, οι ομοσπονδιακές, περιφερειακές και τοπικές πολιτικές οντότητες, οι δημόσιοι οργανισμοί και οι οργανισμοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι κοινωνικοί εταίροι, οι οργανώσεις στήριξης των επιχειρήσεων οι συνεταιρισμοί, οι εταιρείες αμοιβαίας ασφάλισης, οι ενώσεις, τα ιδρύματα και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις.</p>	<p>Καθήκοντα</p> <p>— Ενημέρωση της Επιτροπής σχετικά με τις ανάγκες που έχουν προτεραιότητα.</p> <p>— Κατάρτιση προγραμμάτων για την ανασυγκρότηση και την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων.</p> <p>— Πραγματοποίηση όλων των αναγκαίων ενεργειών για τη θέση σε εφαρμογή της κοινοτικής βοήθειας.</p>	<p>Μέσα που τέθηκαν στη διάθεση της Υπηρεσίας (δεδωμένα για το 2002)</p> <p>Οριστικός προϋπολογισμός</p> <p>358,6 εκατομμύρια ευρώ (495,9 εκατομμύρια ευρώ) εκ των οποίων κοινοτική επιχορήγηση: 97,4 % (92,5 %)</p> <p>Προσωπικό στις 31 Δεκεμβρίου 2003:</p> <p>120 (122) θέσεις προβλέπονται στον πίνακα προσωπικού,</p> <p>εκ των οποίων είναι κατεληγμένες: 94 (101)</p> <p>άλλες θέσεις — τοπικοί υπάλληλοι: 201 (195) προβλεπόμενες θέσεις εκ των οποίων 173 (176) θέσεις είναι κατεληγμένες</p> <p>Σύνολο προσωπικοί: 267 (277)</p> <p>εκ των οποίων ασκούν καθήκοντα</p> <p>Λειτουργικά: 140 (136) διοικητικά: 97 (107) μεικτά: 30 (34)</p>	<p>Γεωγραφική κατανομή των επιχειρησιακών δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά το 2003</p> <p>— Κοσσυφοπέδιο: 139 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Σερβία: 109 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Μαυροβούνιο: 19 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— FYROM: 36 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Σύνολο: 302 εκατομμύρια ευρώ.</p>
<p>(Άρθρο 181 Α)</p>	<p>Καθήκοντα</p> <p>— Ενημέρωση της Επιτροπής σχετικά με τις ανάγκες που έχουν προτεραιότητα.</p> <p>— Κατάρτιση προγραμμάτων για την ανασυγκρότηση και την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων.</p> <p>— Πραγματοποίηση όλων των αναγκαίων ενεργειών για τη θέση σε εφαρμογή της κοινοτικής βοήθειας.</p>	<p>Διοικητικό συμβούλιο</p> <p>Απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος· δύο εκπροσώπους της Επιτροπής· έναν παρατηρητή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.</p> <p>Διευθυντής</p> <p>Ορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής.</p>	<p>Επιχειρησιακά κέντρα</p> <p>έχουν συσταθεί στο Βελιγράδι, την Πρίστινα την Πονγκόρτσα και τη Σόφια, τα οποία μπορούν να ασκούν αυτόνομη διαχείριση σε μεγάλο βαθμό.</p> <p>Εξωτερικός έλεγχος</p> <p>Ελεγκτικό Συνέδριο</p> <p>Αρμόδια για τη χορήγηση απαλλαγής αρχή</p> <p>Κοινοβούλιο κατόπιν σύστασης του Συμβουλίου.</p>	<p>Επιχειρησιακή κατανομή των επιχειρησιακών δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά το 2003</p> <p>— Κοσσυφοπέδιο: 139 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Σερβία: 109 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Μαυροβούνιο: 19 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— FYROM: 36 εκατομμύρια ευρώ.</p> <p>— Σύνολο: 302 εκατομμύρια ευρώ.</p>

Πηγή: Πληροφοριακά στοιχεία που διαβίβασε η Υπηρεσία.

Πίνακας 2
Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης — Εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2003

(εκατ. ευρώ)

Έσοδα		Δαπάνες							Πιστώσεις που μεταφέρθηκαν από τα προηγούμενα οικονομικά έτη			
Ακαθάριστες ακινητοποιήσεις	Έσοδα εγγεγραμμένα στον οριστικό προϋπολογισμό του οικονομικού έτους	Εισπραχθέντα έσοδα	Κατανομή των δαπανών	Διαθέσιμες πιστώσεις				υπόλοιπο προς ανάληψη	μεταφερθείσες αναλήψεις υποχρεώσεων	καταβληθείσες	ακυρωθείσες (1)	αναλήψεις υποχρεώσεων που απομένουν προς εκκαθάριση
				εγγεγραμμένες	αναληφθείσες	καταβληθείσες	μεταφερθείσες					
Κοινοτικές επιχορηγήσεις	3 49,3	270,0	Τίτλος I	17,3	17,0	0,3	1,9	—	0,2	0,1	0,1	—
Λοιπές επιχορηγήσεις	4,0	28,4	Προσωπικό	6,5	5,3	1,2	1,1	—	2,0	2,0	0,1	—
Λοιπά έσοδα	5,3	5,5	Λειτουργία	182,0	29,8	152,2	—	149,7	338,2	227,6	30,6	79,9
			Επιχειρησιακές δραστηριότητες									
Σύνολο	3 58,6	303,9	Σύνολο	205,8	52,1	153,7	3,0	149,7	340,4	229,7	30,8	79,9
			Πιστώσεις που απομένουν προς ανάληψη (1)	233,5	39,8	113,2	2,5	78,0				
Σύνολο			Σύνολο	358,7	91,9	266,9	5,5	227,8	340,4	229,7	30,8	79,9

(1) Το ποσό των πιστώσεων που είχαν μεταφερθεί από το προηγούμενο οικονομικό έτος και ακυρώθηκαν το 2003 (30,6 εκατ. ευρώ) αντιστοιχεί σε αποδεδειγμένες. Έγινε ανασύσταση των αντίστοιχων πιστώσεων, οι οποίες προστέθηκαν στις πιστώσεις που απομένουν προς ανάληψη στην αρχή του οικονομικού έτους.

Σημείωση: Τα σύνολα ενδέχεται να εμφανίζουν αποκλίσεις οφειλόμενες στις στρογγυλοποιήσεις.

Πηγή: Στον παρόντα πίνακα συγκεφαλαιώνονται τα στοιχεία που παρέχει η Υπηρεσία στους λογαριασμούς της.

Πίνακας 3

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης — Λογαριασμός διαχείρισης των οικονομικών ετών 2003 και 2002

(1 000 ευρώ)

	2003	2002
Ακαθάριστες ακινητοποιήσεις		
Επιχορηγήσεις από την Επιτροπή	275 280	462 804
Χρηματοπιστωτικά έσοδα	3 955	5 978
Διάφορα έσοδα	1 517	495
Ανταλλαγματικά κεφάλαια	379	497
Συνεισφορές τρίτων	28 034	500
Σύνολο των εσόδων (α)	309 164	470 274
Δαπάνες		
<i>Προσωπικό — Τίτλος I του προϋπολογισμού</i>		
Πληρωμές	17 027	17 771
Μεταφερθείσες πιστώσεις	306	206
<i>Λειτουργία — Τίτλος II του προϋπολογισμού</i>		
Πληρωμές	5 261	6 211
Μεταφερθείσες πιστώσεις	1 215	2 037
<i>Επιχειρησιακές δραστηριότητες — Τίτλος III του προϋπολογισμού</i>		
Πληρωμές	69 565	138 512
Μεταφερθείσες πιστώσεις	265 352	293 106
Σύνολο των δαπανών (β)	358 725	457 844
Αποτέλεσμα του οικονομικού έτους (α-β) ⁽¹⁾	- 49 560	12 430
Υπόλοιπο που μεταφέρθηκε από το προηγούμενο οικονομικό έτος	- 112 908	- 73 127
Πληρωμές για λογαριασμό της Επιτροπής	- 5 231	- 25 407
Πληρωμές προς εκτέλεση για λογαριασμό της Επιτροπής	- 515	0
Αποδεσμεύσεις πιστώσεων που μεταφέρθηκαν από τα προηγούμενα οικονομικά έτη	30 649	5 463
Μεταφερθείσες πιστώσεις που ακυρώθηκαν N-1 (Τίτλοι I και II)	146	135
Μεταφορές συμπληρωματικών πιστώσεων του 2001	0	- 32 423
Χρηματοπιστωτικά έσοδα προς επανακαταβολή	- 3 955	0
Προσαρμογές των ανταλλαγματικών κεφαλαίων	400	0
Συναλλαγματικές διαφορές	23	22
Υπόλοιπο του οικονομικού έτους	- 140 951	- 112 908

⁽¹⁾ Υπολογισμός βάσει των αρχών του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ.1150/2000 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2000 (ΕΕ L 130 της 31.5.2000, σ. 8).

Σημείωση: Τα σύνολα ενδέχεται να εμφανίζουν αποκλίσεις οφειλόμενες στις στρογγυλοποιήσεις.

Πηγή: Στον παρόντα πίνακα συγκεφαλαιώνονται τα στοιχεία που παρέχει η Υπηρεσία στους λογαριασμούς της.

Πίνακας 4

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης — Ισολογισμός της 31ης Δεκεμβρίου 2003 και της 31ης Δεκεμβρίου 2002

(1 000 ευρώ)

Εργητικό	2003	2002	Παθητικό	2003	2002
Ακίνητοποιήσεις			Πάγια κεφάλαια		
Ακαθάριστες ακίνητοποιήσεις ⁽¹⁾	3 877	3 400	Ίδια κεφάλαια ⁽¹⁾	1 771	1 960
Αποσβέσεις ⁽¹⁾	- 2 106	- 1 440	Υπόλοιπο του οικονομικού έτους	- 140 951	- 112 908
Υποσύνολο	1 771	1 960	Υποσύνολο	- 139 180	- 110 948
Βραχυπρόθεσμες απαιτήσεις			Βραχυπρόθεσμες οφειλές		
Διάφοροι οφειλέτες	56	58	Πιστώσεις μεταφερθείσες αυτοδικαίως (Τίτλος III)	345 271	338 112
Προπληρωμές	57	53	Πιστώσεις μεταφερθείσες αυτοδικαίως (Τίτλοι I και II)	1 521	2 244
Ανακτητέος ΦΠΑ	23	26	Διάφοροι πιστωτές	5 002	49
Υποσύνολο	135	137	Υποσύνολο	351 794	340 405
Ρευστά διαθέσιμα					
Τράπεζες	210 664	227 307			
Ταμείο	44	53			
Υποσύνολο	210 708	227 360			
Σύνολο	212 614	229 457	Σύνολο	212 614	229 457

⁽¹⁾ Οι ακαθάριστες ακίνητοποιήσεις και οι αποσβέσεις για το οικονομικό έτος 2002 αποτιμήθηκαν εκ νέου σύμφωνα με τις μεθόδους που εφαρμόστηκαν για το οικονομικό έτος 2003. Σημείωση: Τα σύνολα ενδέχεται να εμφανίζουν αποκλίσεις οφειλόμενες στις στρογγυλοποιήσεις.

Πηγή: Στον παρόντα πίνακα συγκεφαλαιώνονται τα στοιχεία που παρέχει η Υπηρεσία στους λογαριασμούς της.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

8. Δεδομένου ότι η Υπηρεσία δεν διαθέτει δικό της κονδύλιο στον προϋπολογισμό της ΕΚ, η ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού πραγματοποιείται στους κόλπους του διοικητικού της συμβουλίου και μόνον, υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, η Υπηρεσία παρουσιάζει το σχέδιο προϋπολογισμού ως διαχωριζόμενες πιστώσεις, συνοδευόμενο από «προβλεπόμενα χρονοδιαγράμματα πληρωμών έναντι αναληφθεισών υποχρεώσεων», ακολουθώντας πιστά την πρακτική της Επιτροπής. Ο διαχωρισμός αυτός όμως δεν είναι ευκρινής στον ετήσιο προϋπολογισμό της που δημοσιεύεται στο ειδικό τεύχος της ΕΕ για τους οργανισμούς, καθώς η συνήθης μορφή που χρησιμοποιείται για την παρουσίαση είναι οι μη διαχωριζόμενες πιστώσεις που εφαρμόζουν οι περισσότεροι οργανισμοί. Η Υπηρεσία έχει προβεί στη λήψη μέτρων για την αποσαφήνιση της δημοσιονομικής παρουσίασης των ενεργειών της. Ο νέος ενοποιημένος λογαριασμός εσόδων και δαπανών για όλο το χρονικό διάστημα θα ολοκληρωθεί για το 2004 και θα χρησιμοποιηθεί για το υπόλοιπο εκκίνησης του 2005, ώστε να συμμορφώνεται με το σχέδιο ABAC.

9. Η Υπηρεσία ξεπέρασε εντελώς τις αδυναμίες που επισημαίνει το Συνέδριο και σήμερα χρησιμοποιεί ηλεκτρονικό διπλογραφικό σύστημα γενικής λογιστικής παράλληλα με τη δημοσιονομική εφαρμογή SI2. Το πρώτο εξάμηνο του 2004, τα λογιστικά στοιχεία του 2003 εγγράφηκαν σε αυτή την εφαρμογή και οι οριστικοί λογαριασμοί του 2003 καταρτίστηκαν σε αυτή τη βάση. Στο πλαίσιο αυτό επιβεβαιώθηκε η ακεραιότητα των στοιχείων που παρουσιάστηκαν (πληρότητα και αξιοπιστία) με τη χρήση του προηγούμενου συστήματος.

10. Το ποσό των 52,4 εκατ. ευρώ αντιστοιχεί στο σωρευτικό σύνολο των πληρωμών που καταβλήθηκαν από το 2000 σε όλους τους εν λόγω ενδιάμεσους φορείς. Από το ποσό αυτό μόνο 15 εκατ. ευρώ καταβλήθηκαν σε φορείς που ίδρυσε η Υπηρεσία (3,71 εκατ. ευρώ το 2003). Η ρήτρα μεταβατικής κυριότητας των κεφαλαίων που χρησιμοποίησε η Υπηρεσία διαφύλαξε με ουσιαστικό τρόπο τα συμφέροντα της Κοινότητας μέχρις ότου κατέστη δυνατή η μεταφορά των κεφαλαίων αυτών στις διαχειριστικές αρχές. Η Υπηρεσία θα ενσωματώσει την αξία των κεφαλαίων αυτών και θα καταγράψει τη χρήση τους στις οικονομικές της καταστάσεις από το 2004 και εξής. Από τα δώδεκα «ειδικά κεφάλαια», τρία έκλεισαν πριν από το τέλος του 2003. Το εκκρεμές υπόλοιπο των λοιπών κεφαλαίων ανερχόταν σε 5,87 εκατ. ευρώ στις 31.12.2003 και ρευστοποιήθηκε σχεδόν εξ ολοκλήρου στα τέλη του 2004.

11. Το 2003, αναβαθμίστηκε σημαντικά η θέση του υπολόγου της Υπηρεσίας, προσελήφθη εσωτερικός ελεγκτής, αγοράστηκαν νέα λογιστικά εργαλεία, αναδιοργανώθηκαν οι υπηρεσίες οικονομικών και καθολικών και αναθεωρήθηκε το σύστημα μεταβίβασης εξουσιών. Το 2004, η Υπηρεσία συνέχισε τις προσπάθειες περαιτέρω βελτίωσης του συστήματος οικονομικής διαχείρισης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της λογιστικής υπηρεσίας.

12. Ο εν λόγω φορέας ιδρύθηκε το 2000, αμέσως μετά τον πόλεμο, όταν ακόμη δεν υπήρχε τραπεζικό σύστημα. Καθώς οι επιτόπιες συνθήκες βελτιώνονταν σταδιακά, παράλληλα επήλθαν βελτιώσεις και στη διαχείριση του γραφείου. Πράγματι, η EAR, στο πλαίσιο της ουσιαστικής εποπτείας που ασκεί στο πρόγραμμα, ανέθεσε σε εξωτερικό σύμβουλο τη διενέργεια ελέγχου το 2002 (στην έκθεση του οποίου βασίζονται οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου), ο οποίος περιλάμβανε και εξέταση της διαχείρισης του κεφαλαίου. Είναι γεγονός ότι η EAR αντέδρασε με κάποια καθυστέρηση, η οποία όμως οφειλόταν στην καθυστερημένη διαβίβαση της έκθεσης ελέγχου. Βάσει των διαπιστώσεων, η EAR έδωσε οδηγίες στους συμβούλους να προβούν σε διορθωτικές ενέργειες.

13. Σχετικά με την πρώτη κατηγορία των διαπιστώσεων του Συνεδρίου, η Υπηρεσία διενήργησε πληρωμές σε δημόσιους οργανισμούς με όρους διαφορετικούς από αυτούς που προβλέπονταν στη σύμβαση. Σκοπός ήταν να εναρμονιστεί καλύτερα ο χρόνος των πληρωμών με τις ανάγκες ταμειακής ροής και με τους εσωτερικούς κανονισμούς των ενδιαφερόμενων οργανισμών και, συνεπώς, να αποφευχθούν καθυστερήσεις στην πραγματοποίηση του έργου. Σε άλλες περιπτώσεις η Υπηρεσία έκρινε ότι οι τεχνικές και οικονομικές πληροφορίες που παρείχε ο ανάδοχος ήταν κατ' ουσίαν ισοδύναμες με αυτές που όριζε επισήμως η σύμβαση. Επιπλέον, σε λίγες περιπτώσεις, λόγω της εθνικής νομοθεσίας και των τοπικών συνθηκών, δεν στάθηκε δυνατόν για την Υπηρεσία να λάβει δικαιολογητικά που να συνάδουν με τα πρότυπα της ΕΕ. Η δεύτερη κατηγορία που συνιστά την πλειονότητα των διαπιστώσεων του Συνεδρίου, αφορά τις συμβάσεις των οργανισμών εφοδιασμού. Αυτός ο τύπος συμβάσεων δεν χρησιμοποιείται πλέον από τότε που άρχισε να ισχύει ο νέος δημοσιονομικός κανονισμός την 1η Ιανουαρίου 2003. Ορισμένες από αυτές τις συμβάσεις έχουν ήδη λήξει και τα εκκρεμή υπόλοιπα για όσες απομένουν είναι σήμερα υπό ρευστοποίηση. Η προσέγγιση της EAR είναι πάντοτε να εξασφαλίζει αποτελεσματική διαχείριση των έργων (συχνά σε δύσκολες και κρίσιμες συνθήκες), τηρώντας τους εφαρμοστέους κανόνες. Ωστόσο, οι συστάσεις που διατύπωσε το Συνέδριο λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Θα καταβληθούν ιδιαίτερες προσπάθειες για να διασφαλιστεί η τήρηση των συμβατικών διατάξεων των πληρωμών.

14. Οι περισσότερες διαπιστώσεις του Συνεδρίου αφορούν διαγωνισμούς και αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν πριν από το 2003. Σε ορισμένες περιπτώσεις η Υπηρεσία δέχτηκε διαφορετική ερμηνεία των κανόνων της ΕΚ από εκείνη που αντιλαμβάνεται το Συνέδριο. Αυτό το γεγονός οδήγησε ουσιαστικά στον αποκλεισμό ορισμένων εταιρειών. Όσον αφορά την αντικατάσταση των επικεφαλής ομάδων που αποχωρούν από ένα έργο –μία κατάσταση που συμβαίνει περιστασιακά παρά τη θέληση της Υπηρεσίας– η EAR θεωρεί ότι ο πρωταθής νέος εμπειρογνώμονας ήταν στην πράξη εξίσου ικανός να φέρει επιτυχώς εις πέρας την εκτέλεση της σύμβασης. Η Υπηρεσία διορίζει ως μέλη των επιτροπών αξιολόγησης όχι μόνο το έμπειρο προσωπικό της στο συγκεκριμένο τομέα, αλλά και ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες ή αρμόδια πρόσωπα που υποδεικνύουν οι ενδιαφερόμενες εθνικές αρχές. Η κεντρική παρακολούθηση και καθοδήγηση πραγματοποιείται σήμερα από τον ανώτερο σύμβουλο συμβάσεων που προσελήφθη το 2004 με σκοπό την περαιτέρω βελτίωση του αντίστοιχου συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

15. Η εν λόγω παρατήρηση αφορά συμφωνίες επιχορηγήσεων με την αποστολή των Ηνωμένων Εθνών στο Κοσσυφοπέδιο (UNMIK) και με άλλους διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες υπεγράφησαν πριν από το 2003 και ήταν σύμφωνες με την πρακτική της Επιτροπής (κανόνες ΕΚ). Όταν η Υπηρεσία αντιλήφθηκε ότι υπήρχαν προβλήματα στην εκτέλεση μιας επιχορήγησης, ελήφθησαν διορθωτικά μέτρα σε συμφωνία με τον δικαιούχο και ύστερα από διευκρίνιση των επίμαχων ζητημάτων. Υπό το φως της παρατήρησης που διατύπωσε το Συνέδριο, η Υπηρεσία θα παρακολουθεί στο μέλλον στενότερα την εκτέλεση αυτών των επιχορηγήσεων.

16. Η διαδικασία μείωσης του αριθμού των μεταβιβάσεων εξουσιών ξεκίνησε το 2003, όπως είναι προφανές στην παρατήρηση του Συνεδρίου. Ολοκληρώθηκε το Φεβρουάριο του 2004 και έκτοτε υπάρχουν συνολικά μόνον είκοσι εντεταλμένοι διατάκτες και δευτερεύοντες διατάκτες, οι οποίοι εξασφαλίζουν την ορθή εκτέλεση της προσαρμοσμένης ροής εργασίας (δημοσιονομικό κύκλωμα).