

Tematsko izvješće

**Povećanje djelotvornosti
sustava višestruke
sukladnosti i njegovo
pojednostavnjenje i dalje
su izazov**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-5997-4	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/151364	QJ-AB-16-026-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6014-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/201080	QJ-AB-16-026-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6000-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/41039	QJ-AB-16-026-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Tematsko izvješće

Povećanje djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti i njegovo pojednostavnjenje i dalje su izazov

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Phil Wynn Owen i koje je specijalizirano za održivu uporabu prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Nikolaos Milionis, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Ioulia Papatheodorou, ataše u uredu Kristian Sniter, glavni rukovoditelj Robert Markus, voditeljica radnog zadatka Daniela Jinaru te revizori Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez i Michael Spang.



Slijeva nadesno: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Odlomak

Pojmovnik

I. – IX. Sažetak

1. – 10. Uvod

11. – 17. Opseg revizije i revizijski pristup

18. – 71. Opažanja

18. – 36. **Raspoložive informacije nisu omogućile Komisiji da na prikladan način procijeni djelotvornost sustava višestruke sukladnosti**

22. – 27. **Pokazatelji uspješnosti koje je primijenila Komisija pružili su djelomičan prikaz djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti**

28. – 33. **Procjenom djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti koju je provela Komisija nije uzeta u obzir razina neusklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici**

34. – 36. **Komisija nije analizirala razloge kršenja obveza u pogledu višestruke sukladnosti i načine rješavanja takvih slučajeva**

37. – 71. **Sustav za upravljanje višestrukou sukladnošću i njezinu kontrolu može se dodatno pojednostavniti**

41. – 47. **Kontrolni postupci i dalje su složeni**

48. – 52. **Programom za male poljoprivrednike smanjilo se administrativno opterećenje, no to bi moglo utjecati na postizanje ciljeva višestruke sukladnosti u nekim državama članicama**

53. – 58. **Ekologizacijom je uveden dodatni sloj provjera za obvezne prakse pogodne za okoliš**

59. – 64. **Posebni troškovi u vezi s primjenom sustava višestruke sukladnosti nisu dovoljno kvantificirani**

65. – 71. **Osnova za izračun kazni u vezi s višestrukou sukladnošću za poljoprivrednike na razini cijelog EU-a nije dovoljno usklađena**

72. – 79. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — **Opseg pravila o višestrukoj sukladnosti prema Prilogu II. Uredbi (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća**

Prilog II. — **Glavne izmjene opsega pravila o višestrukoj sukladnosti za ZPP u razdoblju 2014. – 2020.**

Prilog III. — **Dionici su istaknuli potrebu za dodatnim pojednostavnjenjem**

Prilog IV. — **Studije slučaja uvrštene u anketu poslanu agencijama za plaćanja**

Odgovori Komisije

Agencija za plaćanja: tijelo u državi članici odgovorno za pravilnu procjenu, izračun, inspekciju i isplatu subvencija u okviru ZPP-a.

DPEU: standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta kojima se nastoji doprinijeti prevenciji erozije tla, održavanju organske tvari u tlu i strukture tla, osiguranju najniže razine održavanja, izbjegavanju uništenje staništa te zaštiti voda i upravljanju vodama. Ti su standardi uvedeni zakonodavstvom za ZPP i primjenjuju se samo na korisnike sredstava ZPP-a. Moraju ih utvrditi države članice uzimajući u obzir lokalne uvjete.

EFJP: Europski fond za jamstva u poljoprivredi

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

Financijska godina: poljoprivredna financijska godina obuhvaća plaćene rashode i primljene prihode koje agencije za plaćanja knjiže u proračune fondova u odnosu na financijsku godinu „N” koja počinje 16. listopada godine „N-1”, a završava 15. listopada godine „N” (članak 39. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća).

GU AGRI: Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj, odgovorna za provedbu politike poljoprivrede i ruralnog razvoja.

GU ENV: Glavna uprava Europske komisije za okoliš, odgovorna za sektorsko zakonodavstvo u vezi s okolišem.

GU SANTE: Glavna uprava Europske komisije za zdravlje i sigurnost hrane, odgovorna za sektorsko zakonodavstvo o javnom zdravlju, zdravlju bilja, zdravlju životinja te dobrobiti životinja.

Kontrolne točke: detaljni aspekti koji proizlaze iz primjene pravila o višestrukoj sukladnosti, uvršteni u kontrolne popise za terenske i administrativne kontrole koje provode upravljačka tijela odgovorna za sustav višestruke sukladnosti u svakoj državi članici (tj. agencije za plaćanja) ili koje ta tijela zahtijevaju od drugih kontrolnih tijela.

Poljoprivredna savjetodavna služba: javno ili privatno tijelo kojemu je država članica povjerila upravljanje sustavom za savjetovanje poljoprivrednika o upravljanju zemljištem i upravljanju poljoprivrednim gospodarstvom.

Pravila o višestrukoj sukladnosti: pravila o višestrukoj sukladnosti sastoje se od propisanih zahtjeva upravljanja u okviru prava Unije i standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta (DPEU) koji su ustanovljeni na nacionalnoj razini, kako je navedeno u Prilogu II. Uredbe (EU) br. 1306/2013 u vezi s okolišem, klimatskim promjenama i dobrim poljoprivrednim stanjem zemljišta, javnim zdravljem i zdravljem životinja i bilja te dobrobiti životinja. Pojmovi „pravila o višestrukoj sukladnosti” i „obveze u pogledu višestruke sukladnosti” u ovom su izvješću međusobno zamjenjivi.

Revizija sukladnosti: terenske inspekcije koje provode revizori GU-a AGRI kojima se Komisiji omogućuje da provjeri jesu li države članice pravilno upotrijebile sredstva koja su im stavljena na raspolaganje u okviru EFJP-a i EPFRR-a te, posebice, imaju li države članice djelotvorne sustave upravljanja i kontrole kojima se jamči da su plaćanja korisnicima pravilna.

SMR: propisani zahtjevi upravljanja (engl. *statutory management requirements*) čine odabrani niz obveza uvrštenih u opseg pravila o višestrukoj sukladnosti iz postojećih direktiva i uredbi EU-a u vezi s okolišem, javnim zdravljem, zdravljem bilja, zdravljem životinja te dobrobiti životinja (sektorsko zakonodavstvo). Ti su zahtjevi već primjenjivi izvan okvira ZPP-a.

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

I

Sustavom višestruke sukladnosti većina plaćanja u okviru ZPP-a povezuje se s osnovnim pravilima kojih se moraju pridržavati poljoprivrednici u pogledu okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta. Ovaj se sustav trenutno odnosi na 7,5 milijuna poljoprivrednika koji su 2015. godine primili potporu u visini od približno 47 milijardi eura¹. Društvo ima visoka očekivanja kad je riječ o poljoprivrednicima koji primaju subvencije EU-a i njihovom ispunjavanju uvjeta višestruke sukladnosti.

II

Zakonodavac je uspostavio okvir EU-a u pogledu višestruke sukladnosti. Komisija je odgovorna za praćenje provedbe tog okvira. Države članice prenijele su pravila EU-a u obveze na razini poljoprivrednika i provjerile jesu li se te obveze poštovale. Ispitali smo je li sustav za upravljanje višestrukom sukladnošću i njezinu kontrolu bio djelotvoran te može li se dodatno pojednostavniti.

III

Zaključili smo da raspoložive informacije nisu omogućile Komisiji da na prikladan način procijeni djelotvornost sustava višestruke sukladnosti. Unatoč izmjenama ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020., sustav za upravljanje višestrukom sukladnošću i njezinu kontrolu još se može pojednostavniti.

IV

Pokazatelji uspješnosti koje je primijenila Komisija pružili su djelomičan prikaz djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti. Tim pokazateljima nije uzeta u obzir razina neusklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici. Nadalje, Komisija nije analizirala razloge kršenja obveza i načine rješavanja takvih slučajeva.

V

Izmjenama ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. donekle je smanjen broj pravila o višestrukoj sukladnosti, i to uklanjanjem zahtjeva koji nisu bili dovoljno važni za poljoprivrednu djelatnost. Međutim, kontrolni postupci i dalje su složeni. Mjere pojednostavnjenja, kao što je program za male poljoprivrednike, kojima se smanjuje dodatno opterećenje tijelima uprave i poljoprivrednicima nužno je uravnotežiti s potrebom postizanja ciljeva višestruke sukladnosti.

VI

Poljoprivredne prakse u okviru novog plaćanja povezanog s ekologizacijom slične su prethodnim standardima DPEU-a. Slijedom toga, trenutno postoje dva niza poljoprivrednih praksi koje se nadopunjuju i koje su usmjerene na iste ciljeve: održavanje zemljišta i zaštitu biološke raznolikosti. Iako su međusobno slična, obvezna pravila u pogledu DPEU-a i pravila u pogledu ekologizacije provjeravaju se u okviru dvaju kontrolnih sustava. To može dovesti do neučinkovitosti kontrolnih sustava i dodatnog administrativnog opterećenja.

¹ Tih 7,5 milijuna poljoprivrednika čini 68 % svih poljoprivrednika kojima se pruža potpora u okviru ZPP-a i oni primaju 83 % svih plaćanja. U te brojke ne ubrajaju se mali poljoprivrednici jer oni ne podliježu administrativnim kaznama ako ne ispune obveze u pogledu višestruke sukladnosti (vidi odlomak 48.).

VII

Troškovi u vezi s primjenom sustava višestruke sukladnosti nisu dovoljno kvantificirani. Ako Komisija nema pouzdanu procjenu ukupnih troškova na razini sustava višestruke sukladnosti, objedinjavanjem podataka za uključene dionike (institucije EU-a, tijela država članica za upravljanje i kontrolu te poljoprivrednike), ona ne može zajamčiti da je sustav višestruke sukladnosti isplativ.

VIII

Sustavom sankcija nije se zajamčila dovoljno usklađena osnova na razini cijelog EU-a za izračun administrativnih kazni za poljoprivrednike koji se nisu pridržavali pravila. Primjena čimbenika u pogledu ozbiljnosti, opsega, trajanja i namjere pri izračunavanju kazni za slične slučajeve znatno se razlikovala među državama članicama.

IX

Iznosimo sljedeće preporuke:

- Komisija bi u sklopu procjene učinka za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala ispitati na koji bi način mogla dodatno razviti svoj skup pokazatelja za procjenu uspješnosti sustava višestruke sukladnosti te na koji bi način pri određivanju tih pokazatelja mogla uzeti u obzir razinu usklađenosti s pravilima o višestrukoj sukladnosti za koju su odgovorni poljoprivrednici.
- Komisija bi trebala poboljšati dijeljenje informacija o kršenju obveza u pogledu višestruke sukladnosti među nadležnim službama kako bi im pomogla u utvrđivanju razloga za ta kršenja i poduzimanju odgovarajućih mjera za njihovo rješavanje.
- Za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine Komisija bi trebala predložiti prilagođavanje pravila o terenskim provjerama u okviru sustava višestruke sukladnosti. Time bi se omogućilo djelotvornije usmjeravanje ključnih kontrolnih točki.
- Komisija bi u sklopu procjene učinka za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala analizirati iskustva u vezi s djelovanjem dvaju sustava (standardi DPEU-a i ekologizacija) koji imaju slične ciljeve u pogledu okoliša kako bi promicala daljnju sinergiju između tih dvaju sustava. Tom bi analizom trebalo uzeti u obzir kriterije poput ekološkog učinka tih standarda i prethodne razine usklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici.
- Nakon izvješća o uspješnosti ZPP-a, koje je predviđeno za kraj 2018. godine, Komisija bi trebala razviti metodologiju za mjerenje troškova sustava višestruke sukladnosti.
- Komisija bi za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala poticati usklađeniju primjenu kazni na razini EU-a dodatnim pojašnjenjem koncepata ozbiljnosti, opsega, trajanja, ponavljanja i namjere.

01

Sustavom višestruke sukladnosti većina plaćanja u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) povezuje se s pravilima kojih se moraju pridržavati poljoprivrednici u pogledu zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te održavanja zemljišta u dobrim poljoprivrednim i ekološkim uvjetima. Taj se sustav trenutno odnosi na 7,5 milijuna poljoprivrednika diljem EU-a, koji su tijekom financijske godine 2015. primili potporu u visini od približno 47 milijardi eura uz uvjet da se pridržavaju pravila o višestrukoj sukladnosti². Ako se poljoprivrednik ne pridržava tih pravila, može mu se izreći administrativna kazna.

02

Sustav višestruke sukladnosti temelji se na dva glavna niza pravila (trenutačan popis tih pravila vidi u **prilogu I.**). Propisani zahtjevi upravljanja (SMR) odabrani su zahtjevi iz postojećih direktiva i uredbi u vezi s okolišem, sigurnošću hrane, zdravljem bilja te zdravljem i dobrobiti životinja. Standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) dodatna su pravila koja se primjenjuju samo na korisnike plaćanja u okviru ZPP-a. Njima se određuju održive prakse u vezi s poljoprivrednim zemljištem i uvjeti u pogledu zaštite vode, tla i zaliha ugljika te održavanja zemljišta i obilježja krajolika.

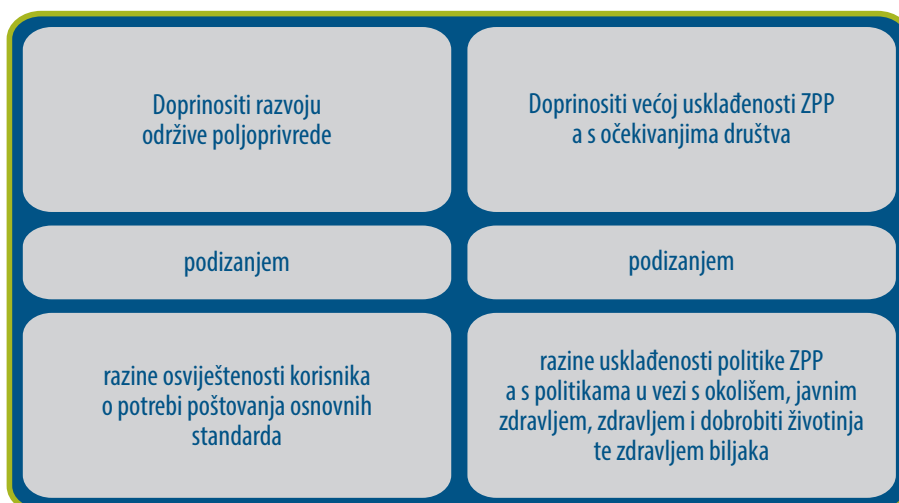
03

Sustavom višestruke sukladnosti nastoji se doprinijeti sljedećim dvama ciljevima:

- 2 Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2015.
- 3 Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

Slika 1.

Ciljevi višestruke sukladnosti



Izvor: uvodna izjava 54. Uredbe (EU) br. 1306/2013³.

04

Društvo ima visoka očekivanja kad je riječ o poljoprivrednicima koji primaju subvencije EU-a i njihovom ispunjavanju obveza u pogledu višestruke sukladnosti. Prema najnovijoj anketi Eurobarometra⁴, objavljenoj u siječnju 2016., od pet ispitanika u EU-u njih više od četiri smatra da je „opravdano” smanjiti isplate subvencija poljoprivrednicima ako se ne pridržavaju pravila.

05

Kao jedan od instrumenata ZPP-a, sustav višestruke sukladnosti provodi se u okviru podijeljenog upravljanja, pri čemu te zadaće dijele Komisija i države članice. U tom je kontekstu Komisija odgovorna za:

- praćenje općeg okvira EU-a utvrđenog u uredbama koje su donijeli Europski parlament i Vijeće, kao i preporuka dobivenih od Europskog parlamenta tijekom godišnjeg postupka davanja razrješenice u vezi s provedbom proračuna EU-a
- uspostavu detaljnog okvira EU-a s pomoću provedbenih i delegiranih uredbi, kao i provedbenih smjernica za države članice
- provjeru da države članice obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonskim odredbama te primjenu financijskih ispravaka kad se utvrdi da su njihovi sustavi manjkavi
- provjeru da su ispunjeni ciljevi višestruke sukladnosti te izvješćivanje o rezultatima⁵.

06

GU ENV i GU SANTE odgovorni su za praćenje provedbe i ostvarenje ciljeva sektorskog zakonodavstva na kojem se temelje propisani zahtjevi upravljanja, a GU AGRI odgovoran je za DPEU. GU AGRI obavlja revizije kako bi provjerio imaju li države članice prikladne sustave upravljanja i kontrole za sustav višestruke sukladnosti.

07

Države članice odgovorne su za donošenje svih zakonodavnih, regulatornih i administrativnih odredbi za uspostavu nacionalnog okvira u skladu s općim i detaljnim okvirom EU-a za višestruku sukladnost, a posebice za:

- uspostavu sustava kojima se sprječavaju, otkrivaju i ispravljaju slučajevi neusklađenosti
- provedbu terenskih provjera na uzorku od najmanje 1 % poljoprivrednika⁶

4 Posebno izvješće Eurobarometra 440 „Europeans, Agriculture and the CAP” (Građani EU-a, poljoprivreda i ZPP), objavljeno 21. siječnja 2016., u kojem se održavaju stajališta iznesena od 17. do 26. listopada 2015. u anketi koju je na zahtjev Europske komisije provela tvrtka TNS opinion & social. Svi razgovori obavljani su izravno s nasumično odabranim građanima EU-a u njihovom domu.

5 Vidi, primjerice, godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2014., prilog 10., dio 6., Višestruka sukladnost.

6 Opće je pravilo da se terenske provjere moraju provoditi na uzorku od najmanje 1 % korisnika sredstava ZPP-a. Međutim, za određene zahtjeve poput identifikacije i evidentiranja životinja sektorskim je zakonodavstvom predviđeno da najmanja stopa kontrole iznosi 3 % poljoprivrednika. Zbog toga ukupan broj poljoprivrednika koji se provjeravaju u okviru sustava višestruke sukladnosti u praksi prelazi uzorak od 1 %. Primjerice, tijekom financijske godine 2015. postotak poljoprivrednika podvrgnutih provjeri iznosio je 2,31 %. Kad je riječ o propisanim zahtjevima upravljanja, države članice mogu se odlučiti da te provjere kombiniraju s provjerama koje se provode u skladu sa sektorskim zakonodavstvom kako bi se postigla kontrolna stopa za višestruku sukladnost od 1 %.

- primjenu kazni i povrat pogrešno isplaćenih iznosa od poljoprivrednika koji su prekršili pravila
- izvješćivanje Komisije (revidirana godišnja računovodstvena dokumentacija, financijski izvještaji i statistički podatci o kontrolama).

08

Korisnici sredstava ZPP-a moraju poštovati sva pravila o višestrukoj sukladnosti kako su utvrđena nacionalnim zakonodavstvom. Ako se utvrdi da su prekršili bilo koje od tih pravila i ako je to kršenje posljedica postupanja ili propusta koji se mogu izravno pripisati njima, izlažu se riziku da im se smanje godišnja plaćanja iz sredstava EU-a.

09

Tijekom 2008. godine objavili smo tematsko izvješće o djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti⁷. U izvješću smo zaključili da politika višestruke sukladnosti nije bila djelotvorna te smo naglasili da okvir višestruke sukladnosti izaziva znatne poteškoće, posebno zbog svoje složenosti.

10

Pojednostavnjenje opsega i pravila u vezi sa sustavom višestruke sukladnosti stalna je tema rasprave između Komisije, Vijeća i država članica zbog složenosti okvira i potrebe da se zajamči mogućnost provjere pravila te da su pravila dovoljno važna za poljoprivrednu djelatnost. U razdoblju 2008. – 2013., nakon „sistematskog pregleda“ ZPP-a, uvedene su izmjene sustava višestruke sukladnosti⁸. Dodatnim izmjenama uvedenima za tekuće razdoblje 2014. – 2020. namjerava se⁹:

- pojednostavniti primjenu standarda svrstavanjem svih standarda u jedan popis, razvrstanih po područjima i pitanjima, radi bolje usklađenosti i preglednosti sustava višestruke sukladnosti
- ukloniti iz standarda niz zahtjeva koji nisu dovoljno važni za poljoprivrednu djelatnost ili područje gospodarstva, ili se više tiču nacionalnih tijela nego korisnika.

- 7 Tematsko izvješće br. 8/2008 „Je li višestruka sukladnost djelotvorna politika?“ (<http://eca.europa.eu>)
- 8 Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.) zapravo su dodana dva obvezna standarda DPEU-a u novo područje zaštite i upravljanje vodama i tri nova neobvezna standarda DPEU-a u područje najmanje razine održavanja zemljišta, a istodobno su četiri od postojećih standarda DPEU-a prema Uredbi (EZ) br. 1782/2003 postala neobvezna. Manje izmjene uvedene su i u pogledu propisanih zahtjeva upravljanja, pri čemu je zahtjev iz Uredbe (EZ) br. 2629/97 u pogledu ušnih markica, registara gospodarstava i putnih listova uklonjen.
- 9 Vidi Prilog II. u kojem su detaljno izložene promjene uvedene za razdoblje 2014. – 2020.

11

Procesom pojednostavnjenja nastoji se pojednostavniti pravila i provjere te smanjiti troškove usklađivanja. Mjere pojednostavnjenja, kojima se smanjuje dodatno opterećenje tijelima uprave i poljoprivrednicima, nužno je uravnotežiti s potrebom postizanja ciljeva višestruke sukladnosti.

12

Kako bismo procijenili je li sustav višestruke sukladnosti djelotvoran i u kojoj je mjeri novim pravnim okvirom ostvareno pojednostavnjenje, ispitali smo sustav za upravljanje višestrukum sukladnošću i njezinu kontrolu koji su uspostavile Komisija i države članice.

13

Postavili smo sljedeće opće revizijsko pitanje:

„Je li sustav za upravljanje višestrukum sukladnošću i njezinu kontrolu djelotvoran i može li se dodatno pojednostavniti?“

Djelotvornost i pojednostavnjenje dva su glavna aspekta prema kojima je sastavljeno ovo izvješće.

14

Analizirali smo sljedeće dokaze u vezi s dosadašnjom provedbom sustava višestruke sukladnosti:

- statističke podatke o kontrolama koje su države članice dostavile Komisiji za financijske godine 2011. – 2014. Ta su izvješća sadržavala podatke o broju poljoprivrednika podvrgnutih provjeri za svaki standard, broju utvrđenih slučajeva neusklađenosti te razini i kategorijama primijenjenih kazni
- revizije zakonitosti i pravilnosti (revizije u vezi s izjavom o jamstvu) koje je proveo Sud tijekom financijskih godina 2011. – 2014.
- revizije sukladnosti koje je provela Glavna uprava Komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) tijekom financijskih godina 2011. – 2014.

15

Analizirali smo informacije u vezi s upravljačkim i kontrolnim sustavom koji je uspostavljen na razini Komisije, dobivene u razgovorima s predstavnicima GU-a AGRI i pregledom raznih analiza, studija i izvješća koje je pripremio ili naručio GU AGRI. Također smo procijenili moguće učinke izmjena uvedenih za razdoblje ZPP-a 2014. – 2020. na temelju sljedećih dokumenata: pripreme procjene učinaka, odobrenih uredbi i izjava Komisije.

16

Proveli smo dvije ankete u kojima smo obuhvatili teme poput osviještenosti, usklađenosti i pojednostavnjenja. Ankete su poslale agencijama za plaćanja i poljoprivrednim savjetodavnim službama. Dobili smo odgovor od svih 64¹⁰ agencija za plaćanja anketiranih u 27 država članica¹¹, a od 186 poljoprivrednih savjetodavnih službi kojima smo se obratili, njih su 72 odgovorile na drugu anketu.

17

Posjetili smo tri regije u državama članicama (Schleswig-Holstein u Njemačkoj, Kataloniju u Španjolskoj i Sjevernu Irsku u Ujedinjenoj Kraljevini) i razgovarali s predstavnicima agencija za plaćanja i udrugama poljoprivrednika kako bismo se upoznali s njihovim stajalištima o učinku sustava višestruke sukladnosti na razini poljoprivrednih gospodarstava.

10 Od postojeće 82 agencije za plaćanja, anketirali smo njih 64 jer u nekim državama članicama pojedine agencije za plaćanja nisu odgovorne za višestruku sukladnost.

11 Hrvatska nije obuhvaćena ovom revizijom zbog nedostatka podataka iz prethodnog razdoblja jer je pristupila EU-u 1. srpnja 2013.

Raspoložive informacije nisu omogućile Komisiji da na prikladan način procijeni djelotvornost sustava višestruke sukladnosti

18

U prvom dijelu izvješća ispitujemo jesu li pokazatelji uspješnosti koje je primijenila Komisija pružili potpun prikaz djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti, je li s pomoću tih pokazatelja uzeta u obzir razina usklađenosti s pravilima za koju su odgovorni poljoprivrednici i je li Komisija analizirala razloge kršenja obveza i načine njihova rješavanja. Standardi za naša ispitivanja navedeni su u odlomcima 19. – 21.

19

Kako bi mjerila postizanje ciljeva višestruke sukladnosti (vidi odlomak 2.), Komisija bi trebala odrediti odgovarajuće pokazatelje uspješnosti¹². Oni bi trebali biti usklađeni s načelima dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost)¹³. Komisija bi trebala analizirati pitanja uspješnosti i postupati po njima.

20

Države članice također bi trebale spriječiti, otkriti i djelotvorno razriješiti svaku nepravilnost ili nepridržavanje obveza višestruke sukladnosti za koje su odgovorni poljoprivrednici¹⁴ te izvijestiti Komisiju o rezultatima svojih provjera na godišnjoj razini.

21

Djelotvornost sustava višestruke sukladnosti treba procjenjivati uzimajući u obzir razinu na kojoj se poljoprivrednici pridržavaju pravila o višestrukoj sukladnosti, kao ključnog pokazatelja doprinosa te politike o zaštiti okoliša, javnom zdravlju, zdravlju i dobrobiti životinja te zdravlju bilja. Kako bi se povećala djelotvornost politike, okvir višestruke sukladnosti trebao bi sadržavati mjere za utvrđivanje i rješavanje razloga zbog kojih se poljoprivrednici ne pridržavaju pravila.

12 Prema uvodnoj izjavi 2. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 834/2014 od 22. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu zajedničkog okvira za nadzor i evaluaciju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 230, 1.8.2014., str. 1.).

13 Člankom 30. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) (Financijska uredba) utvrđuju se sljedeće definicije: Načelo ekonomičnosti zahtijeva da su sredstva kojima se institucija koristi u obavljanju svojih djelatnosti pravodobno dostupna, u primjerenoj količini i primjerene kvalitete te po najboljoj cijeni. Načelo učinkovitosti odnosi se na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava i postignutih rezultata. Načelo djelotvornosti odnosi se na postizanje određenih postavljenih ciljeva i željenih rezultata.

14 Prema uvodnoj izjavi 39. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

Pokazatelji uspješnosti koje je primijenila Komisija pružili su djelomičan prikaz djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti

Stanje u razdoblju 2007. – 2013.

22

Komisija je za prvi cilj (doprinositi razvoju održive poljoprivrede podizanjem razine osviještenosti korisnika o potrebi poštovanja osnovnih standarda) primijenila pokazatelj „postotak plaćanja ZPP-a obuhvaćenih sustavom višestruke sukladnosti”, kojim se pokazuje udio plaćanja ZPP-a za koje se poljoprivrednici moraju pridržavati pravila o višestrukoj sukladnosti. Međutim, tim se pokazateljem ne mjeri osviještenost poljoprivrednika o pravilima ili razini na kojoj se oni pridržavaju pravila.

23

Za mjerenje drugog cilja (doprinositi većoj usklađenosti ZPP-a s očekivanjima društva podizanjem razine usklađenosti politike ZPP-a s politikama u vezi s okolišem, javnim zdravljem, zdravljem i dobrobiti životinja te zdravljem biljaka) primijenjen je pokazatelj „mišljenje javnosti o višestrukoj sukladnosti”, koji je Komisija mjerila u anketi Eurobarometra. U **okviru 1.** prikazano je anketno pitanje s mogućim odgovorima.

Okvir 1.

Izvadak iz ankete Eurobarometra

Pitanje: „U okviru pravila zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) plaćanja poljoprivrednicima povezana su za zahtjevima usklađenosti s pravilima o okolišu, sigurnosti hrane i dobrobiti životinja (tzv. „višestruka sukladnost”). U kojoj mjeri smatrate da je opravdano ili neopravdano smanjiti plaćanja subvencija poljoprivrednicima koji ne poštuju standarde sigurnosti hrane, ekološke standarde, standarde dobrobiti životinja?”

Predloženi odgovori: „Potpuno opravdano; Donekle opravdano; Donekle neopravdano; Potpuno neopravdano; Ne znam”.

Ishod ankete: od pet ispitanika u EU-u njih više od četiri smatra da je „opravdano” (odabirom odgovora „Potpuno opravdano” ili „Donekle opravdano”) smanjiti plaćanja subvencija poljoprivrednicima ako ne poštuju pravila. Javno mišljenje ostalo je nepromijenjeno od prethodne ankete u studenome 2007.

Izvor: anketa Eurobarometra koju je naručila Komisija.

24

Tim se pokazateljem ne pružaju informacije o tome je li se usklađenost ZPP-a s pravilima o višestrukoj sukladnosti poboljšala ili ne. Njime se samo odražava stav anketiranih u vezi s tom politikom, a ne procjenjuju se stvarni rezultati primjene sustava višestruke sukladnosti.

25

O preostala dva pokazatelja rezultata (stopi kontrole za DPEU¹⁵ i omjeru trajnih pašnjaka) također izvješćuje GU AGRI. Prvim se pokazateljem mjeri jesu li se države članice pridržavale utvrđene najmanje stope kontrole. To je samo pokazatelj usklađenosti s uredbom, no njime se ne mjeri djelotvornost sustava višestruke sukladnosti. Drugi pokazatelj, kojim se mjeri postotak zemljišta pokrivenog trajnim pašnjacima u pojedinoj državi članici u odnosu na njezinu ukupnu poljoprivrednu površinu, imao je dva nedostatka: odnosio se samo na jedan aspekt višestruke sukladnosti i nije pokazivao poseban doprinos višestruke sukladnosti, tj. trajni pašnjaci mogu se održavati zbog niza čimbenika i višestruka sukladnost samo je jedan od njih.

Stanje u razdoblju 2014. – 2020.

26

Za razdoblje 2014. – 2020. primjenjuju se dva pokazatelja¹⁶ izravno povezana s višekratnom sukladnošću: broj hektara na koje se primjenjuje višestruka sukladnost i udio plaćanja u okviru ZPP-a na koje se primjenjuje višestruka sukladnost. Riječ je o kvantitativnim pokazateljima kojima se samo mjeri veličina skupine podataka na koje se odnose (tj. poljoprivredno zemljište i plaćanja u okviru ZPP-a), a ne učinci višestruke sukladnosti.

27

Ostali pokazatelji koji se odnose na područja na koja utječu pravila o višestrukoj sukladnosti bili su određeni na općoj razini ZPP-a, primjerice popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama, kvaliteta vode, organske tvari u obradivoj zemlji, erozija tla izazvana vodom. Međutim, nije bio poznat poseban učinak same višestruke sukladnosti na te opće pokazatelje. Osim toga, drugi aspekti na koje se usmjerava višestruka sukladnost, primjerice sigurnost hrane, identifikacija i evidentiranje životinja ili dobrobit životinja, nisu bili obuhvaćeni nijednim pokazateljem učinka.

15 Okvirom ZPP-a i prije i poslije 2014. godine najmanja stopa kontrole za DPEU utvrđena je na 1 % poljoprivrednika.

16 Prilog Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 834/2014.

Procjenom djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti koju je provela Komisija nije uzeta u obzir razina neusklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici

28

Komisija prikuplja podatke, s pomoću statističkih podataka o kontrolama koje dobiva od država članica, i o mjeri u kojoj poljoprivrednici ispunjavaju svoje obveze u pogledu višestruke sukladnosti. Te se informacije, međutim, ne upotrebljavaju kao pokazatelj uspješnosti i ne prate se u odnosu na unaprijed određene ciljne vrijednosti.

29

Rezultati revizija¹⁷ zakonitosti i pravilnosti koje je Sud proveo tijekom posljednje četiri godine (vidi **tablicu 1.**) i statistički podatci koje su dostavila kontrolna tijela država članica o poljoprivrednicima podvrgnutima terenskim provjerama (vidi **tablicu 2.**) pokazali su visoke razine kršenja standarda višestruke sukladnosti.

17 Kad je riječ o višestrukoj sukladnosti, ispitivanje smo usmjerili na odabrane obveze u pogledu DPEU-a (sprječavanje nekontroliranog širenja vegetacije, očuvanje terasa, održavanje maslinika te pridržavanje stopa najmanjeg broja grla stoke i obveza košenja trave) te odabrane zahtjeve u pogledu SMR-a (zahtjeve za SMR u vezi s Direktivom o nitratima i SMR u vezi s identifikacijom i evidentiranjem životinja), za koje je u vrijeme revizijskih posjeta bilo moguće pribaviti dokaze i donijeti zaključak. Tijekom 2011. i 2012. godine opseg ispitivanja za EPFRR bio je veći nego za EFJP jer su njime obuhvaćene sve obveze u pogledu DPEU-a i SMR u vezi s dobrobiti životinja. Osim toga, ispitivanjem za EFJP 2011. i 2012. godine nije obuhvaćen SMR u vezi s identifikacijom i evidentiranjem životinja.

Tablica 1.

Rezultati ispitivanja višestruke sukladnosti koje smo proveli na nasumičnim uzorcima poljoprivrednika

Fond	Podatci	Financijska godina			
		2011.	2012.	2013.	2014.
EFJP	Broj plaćanja na koja se primjenjuje višestruka sukladnost	155	146	164	170
	Broj slučajeva u kojima su utvrđena kršenja obveza	22	24	44	46
	Kršenja obveza (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
EPFRR	Broj plaćanja na koja se primjenjuje višestruka sukladnost	73	75	61	64
	Broj slučajeva u kojima su utvrđena kršenja obveza	26	25	24	17
	Kršenja obveza (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Izvor: Europski revizorski sud.

Tablica 2.

Kršenja obveza u pogledu višestruke sukladnosti koje su prijavile države članice na temelju provjera provedenih kombiniranjem nasumično odabranih uzoraka poljoprivrednika i uzoraka poljoprivrednika odabranih na temelju rizika

	Financijska godina				
	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Učestalost kršenja obveza (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Izvor: statistički podatci država članica o sustavu višestruke sukladnosti.

30

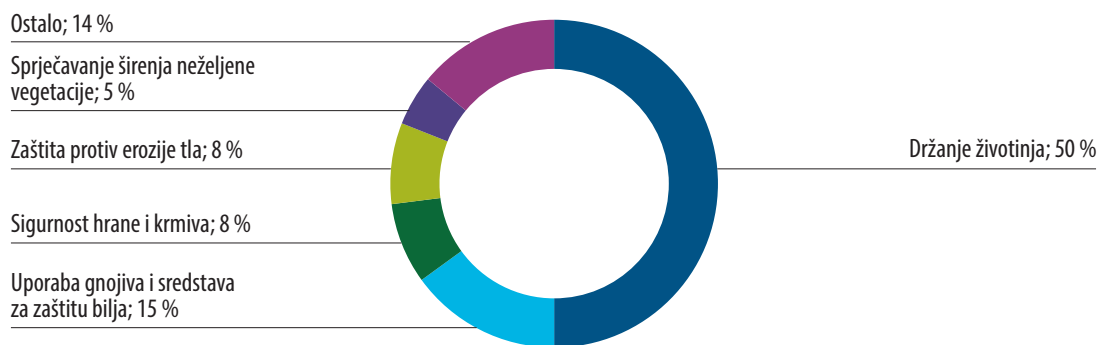
Poljoprivrednici su tijekom posljednjih pet godina postali svjesniji svojih obveza u pogledu poštovanja pravila o višestrukoj sukladnosti, kako pokazuju odgovori gotovo 90 % agencija za plaćanja i poljoprivrednih savjetodavnih službi obuhvaćenih našom anketom. Međutim, stope kršenja obveza i dalje su visoke. Pritom, kako pokazuju i provjere država članica i naše revizije, riječ je o rastućem trendu.

18 Izraženo kao udio poljoprivrednika kod kojih je utvrđeno kršenje obveza u ukupnom broju poljoprivrednika podvrgnutih kontroli.

31

U razdoblju 2011. – 2013. ukupan broj kršenja obveza koji su utvrdila kontrolna tijela država članica bio je relativno konstantan i iznosio je 60 000 slučajeva godišnje na razini EU-a, dok se ta brojka 2014. godine povećala za gotovo 20 % na približno 70 000 slučajeva kršenja obveza (većinom zbog povećanja broja kršenja u pogledu SMR-a u vezi s Direktivom o nitratima te identifikacijom i evidentiranjem svinja i goveda). Kako pokazuje **slika 2.**, gotovo 90 % ukupnog broja kršenja obveza odnosi se na pet glavnih područja, a u njima se pokazuje i najveća učestalost slučajeva neusklađenosti¹⁸. Tih pet područja obuhvaća ukupno deset propisanih zahtjeva upravljanja (SMR) i četiri obveze održavanja dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta (DPEU).

Slika 2: Područja u kojima se najčešće krše pravila višestruke sukladnosti

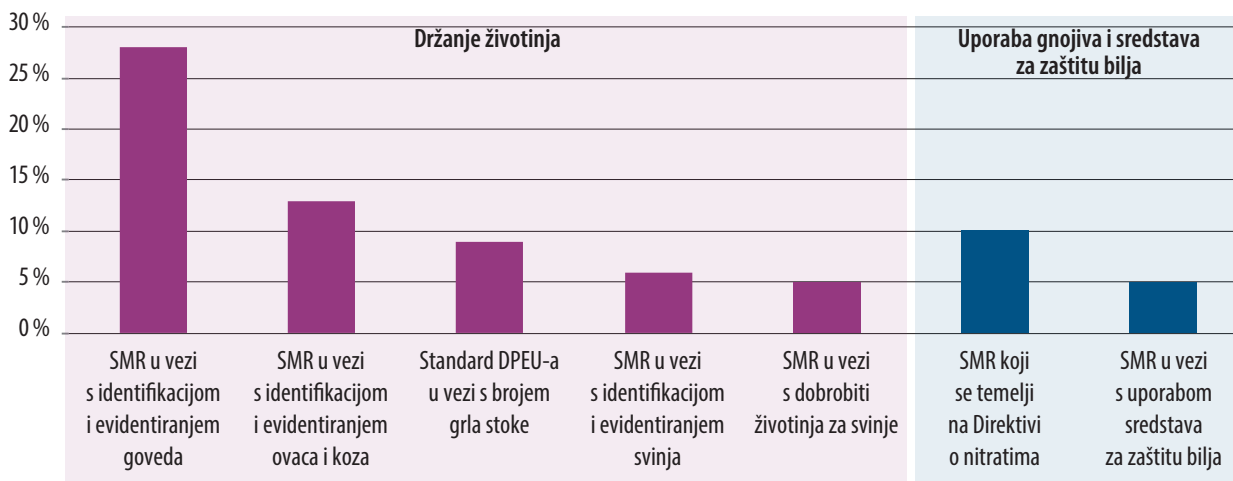


Izvor: Europski revizorski sud.

32

Na **slici 3.** za dva su najveća područja prikazani slučajevi u kojima je financijske godine 2014. učestalost kršenja obveza na razini pojedinačnih standarda/zahtjeva prelazila 5 %.

Slika 3. Učestalost kršenja obveza za dva najveća područja u kojima su utvrđeni slučajevi neusklađenosti



Izvor: Europski revizorski sud.

33

Naša analiza također pokazuje da je za nekoliko standarda stopa kršenja obveza iznosila manje od 1 %, npr. za SMR u vezi s očuvanjem divljih ptica i prirodnih staništa te za standarde DPEU-a o organskim tvarima u tlu, održavanju strukture tla i očuvanju obilježja krajolika.

Komisija nije analizirala razloge kršenja obveza u pogledu višestruke sukladnosti i načine rješavanja takvih slučajeva

34

GU AGRI analizira informacije sadržane u statističkim podacima o kontrolama na razini svakog pojedinačnog subjekta koji podnosi izvješća (pokrajina / regija / središnja vlada) kako bi se zajamčila usklađenost sa zahtjevima EU-a, primjerice da je ispunjen uvjet o najmanjoj stopi kontrole u visini od 1 % utvrđen uredbom. Također provodi revizije sukladnosti kako bi se zajamčilo da su upravljački i kontrolni sustavi koje su uspostavile države članice usklađeni s primjenjivim pravilima EU-a. Svrha je tih revizija zaštititi fondove iz kojih se provode plaćanja u okviru ZPP-a, pri čemu se provjerava primjenjuju li države članice pravilno smanjenje plaćanja poljoprivrednicima. Komisija primjenjuje neto financijske ispravke na države članice koje imaju manjkave sustave.

35

GU AGRI ne analizira podatke o kršenju obveza u pogledu višestruke sukladnosti na razini EU-a, a ne provodi ni revizije kako bi se utvrdilo koji se standardi najčešće krše, potencijalne uzroke kršenja i moguća rješenja za popravak stanja. Takve analize ne provode ni ostale glavne uprave Komisije odgovorne za politike u vezi s propisanim zahtjevima upravljanja. Na primjer, Glavna uprava za okoliš (GU ENV), koja je, među ostalim, odgovorna za politiku u vezi s Direktivom o nitratima, navela je da njezini odjeli nisu dobili statističke podatke o provjerama koje su provele države članice te GU ENV stoga nije mogao poduzeti mjere praćenja stanja u tom pogledu. Komisija provjerava samo financijske aspekte i ne analizira učinak sustava višestruke sukladnosti na ciljeve povezanih politika u području okoliša, sigurnosti hrane te zdravlja i dobrobiti životinja.

36

Do srpnja 2016. Komisija nije provodila evaluacije u pogledu mogućih razloga kršenja pravila ili načina sprječavanja takvih slučajeva u budućnosti¹⁹. Takvim bi se evaluacijama mogle utvrditi i informacije o potrebi dodatnog pojednostavnjenja sustava višestruke sukladnosti. Mogući razlozi za neusklađenost s uvjetima višestruke sukladnosti mogu obuhvatiti nedostatan razumijevanje pravila koja su ponekad složena (vidi *prilog III.*) ili izostanak poticaja, imajući u vidu da troškovi usklađivanja mogu biti nerazmjerni u odnosu na nisku najmanju stopu kontrole u visini od 1 % i primijenjenu razinu kazni²⁰.

Sustav za upravljanje višestrukoum sukladnošću i njezinu kontrolu može se dodatno pojednostavniti

37

U drugom dijelu izvješća ispitujemo jesu li pravila i kontrolni postupci u vezi sa sustavom višestruke sukladnosti pojednostavnjeni, je li postignuto uravnoteženo smanjenje administrativnog opterećenja u okviru programa za male poljoprivrednike, postoje li rizici da ekologizacija i višestruka sukladnost nisu dobro usklađene, mjere li se troškovi primjene sustava i primjenjuju li se kazne na dosljedan način na razini cijelog EU-a. Standardi za naša ispitivanja navedeni su u odlomcima 38. – 40.

38

U tematskom izvješću br. 8/2008 zaključili smo da okvir višestruke sukladnosti izaziva znatne poteškoće, posebno zbog svoje složenosti. Preporučili smo da Komisija pojednostavni taj okvir, ponajprije određivanjem prioriteta u pogledu zahtjeva i standarda te njihovim razvrstavanjem u skladu s glavnim sastavnicama poljoprivredne djelatnosti.

19 Evaluacijama na razini poljoprivrednika dosad su se samo pribavile informacije o sastavnicama troškova višestruke sukladnosti, kako je prikazano u odlomku 61.

20 Kazne su tijekom godine podnošenja zahtjeva 2014. dosegnule iznos od ukupno 67,5 milijuna eura, kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Opažanja

39

Troškovi primjene sustava višestruke sukladnosti trebali bi biti razmjerni očekivanim koristima od usklađenosti djelatnosti poljoprivrednika s primjenjivim pravilima²¹. Pri iznošenju revidiranih ili novih prijedloga rashoda Komisija bi trebala procijeniti troškove i koristi u vezi s kontrolnim sustavima²² u odnosu na ciljeve koje treba postići.

40

Komisija bi također trebala doprinijeti promicanju jednostavnog i usklađenog sustava kazni na razini EU-a kako bi se zajamčilo ravnopravno i razmjerno postupanje prema poljoprivrednicima. Komisija ima ovlast²³ za donošenje delegiranih akata kako bi se uspostavila usklađena osnova za izračun administrativnih kazni za kršenje obveza u pogledu višestruke sukladnosti. Također može izdavati interpretativne smjernice državama članicama.

Kontrolni postupci i dalje su složeni

41

Popis standarda smanjen je za razdoblje 2014. – 2020. s 15 na 7 standarda DPEU-a (uklanjanjem svih sedam prethodnih dobrovoljnih standarda i jednog obveznog standarda) te s 18 na 13 standarda u pogledu SMR-a (vidi **prilog II.**). Od uklonjenih standarda u pogledu SMR-a, njih četiri Komisija nije smatrala dovoljno važnima za poljoprivrednu djelatnost. To je dobar primjer pojednostavnjenja okvira višestruke sukladnosti. Međutim, opseg višestruke sukladnosti vjerojatno će se povećati. „Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta i Vijeća o višestrukoj sukladnosti”²⁴ traži se da Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o održivoj uporabi pesticida postanu dio višestruke sukladnosti nakon što ih provedu sve države članice.

42

U mišljenju o prijedlogu Komisije u vezi s izmjenama ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020.²⁵ iznijeli smo stav da se „popis zahtjeva još uvijek nalazi u brojnim različitim pravnim tekstovima, nije usmjeren u dovoljnoj mjeri na ključne zahtjeve, a smanjeni broj standarda ne znači da je došlo i do smanjenja razine složenosti te politike”.

21 Uvodna izjava 57. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

22 Članak 33. Financijske uredbe.

23 Prema članku 101. Uredbe br. 1306/2013.

24 Zajednička izjava priložena Uredbi (EU) br. 1306/2013.

25 Mišljenje br. 1/2012 o određenim prijedlozima uredbi koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje 2014. – 2020. (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % poljoprivrednih savjetodavnih službi koje su odgovorile na našu anketu smatra da se ZPP-om za razdoblje 2014. – 2020. nisu uvele nikakve bitne izmjene sustava višestruke sukladnosti, dok njih 28 % smatra da je novi sustav čak složeniji. Osim toga, manje od 10 % agencija za plaćanja smatra da su izmjene sustava višestruke sukladnosti imale umjeren ili vrlo povoljan učinak na sredstva utrošena u područja poput terenskih i administrativnih provjera, sustava sankcija i pružanja informacija poljoprivrednicima.

44

U odgovoru na našu anketu agencije za plaćanja i poljoprivredne savjetodavne službe navele su da je prevelika složenost zahtjeva glavni razlog za slučajeve u kojima poljoprivrednici ne ispunjavaju obveze u pogledu višestruke sukladnosti. Tu su analizu dodatno potvrdile i udruge poljoprivrednika koje smo posjetili tijekom revizije. Pojednostavnjenje bi moglo biti rješenje kojim bi se zajamčila veća usklađenost djelatnosti poljoprivrednika s najvažnijim pravilima, a time bi se doprinijelo djelotvornosti sustava. Agencije za plaćanja, poljoprivredne savjetodavne službe i udruge poljoprivrednika u tom su kontekstu, tijekom naše revizije, naglasile potrebu za dodatnim pojednostavnjenjem sustava višestruke sukladnosti i iznijele usklađene prijedloge u tom pogledu (vidi dodatne detalje u *prilogu III.*).

45

Složenost je uzrokovana i razinom detaljnosti primjenjivih pravila. U *okviru 2.* navodi se primjer detaljnih uvjeta višestruke sukladnosti u državama članicama. Iako detaljna pravila mogu biti opravdana kako bi se u obzir uzele različite okolnosti u vezi s okolišem, postoji rizik da će poljoprivrednici imati poteškoća u njihovoj pravilnoj primjeni, a agencije za plaćanja u njihovoj provjeri.

46

Usporedili smo broj kontrolnih točaka uvrštenih u kontrolne popise za terenske provjere u vezi sa sustavom višestruke sukladnosti u Ujedinjenoj Kraljevini – Sjevernoj Irskoj za ZPP u razdoblju do i nakon 2013. godine i utvrdili smo da su izmjene ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. imale ograničen učinak na broj kontrolnih točaka (vidi *okvir 3.*). Tijela drugih dviju država članica koje smo posjetili potvrdile su tijekom naših razgovora da izmjene sustava višestruke sukladnosti za razdoblje 2014. – 2020. nisu izazvale znatno smanjenje broja kontrolnih točaka.

Okvir 2.

Primjeri uvjeta uvrštenih u priručnik o kontrolama u okviru višestruke sukladnosti Ujedinjenom Kraljevstvu – Sjevernoj Irskoj

Od 40 kontrolnih točaka u vezi s višestrukom sukladnošću koje proizlaze iz SMR-a u vezi s Direktivom o nitratima, njih tri sadržane su u kontrolnom popisu za inspektore u sklopu pitanja 3.1.12., koje je podijeljeno na tri sljedeća potpitanja:

3.1.12. Je li organsko gnojivo (uključujući prljavu vodu) bilo primijenjeno unutar: 10 m od bilo kojeg plovnog puta osim jezera*; 20 m od jezera; 50 m od bušotine, izvora ili bunara; 250 m od bušotine koja se upotrebljava za javnu opskrbu vodom; 15 m od izloženih poroznih ili karstificiranih vapnenačkih struktura? (*vidi Smjernice za inspektore)

3.1.12a. Na travnjaku s prosječnim nagibom većim od 15 % i na bilo kojem drugom zemljištu s prosječnim nagibom većim od 12 %, je li organsko gnojivo (uključujući prljavu vodu) bilo primijenjeno unutar 30 m od jezera ili 15 m od bilo kojeg plovnog puta osim jezera*? (*vidi Smjernice za inspektore)

3.1.12b. Na travnjaku s prosječnim nagibom većim od 15 % i na bilo kojem drugom zemljištu s prosječnim nagibom većim od 12 %, je li umjetno gnojivo bilo primijenjeno unutar 10 m od jezera ili 5 m od bilo kojeg plovnog puta*? (*vidi Smjernice za inspektore)

Izvor: agencija za plaćanja Sjeverne Irske.

Okvir 3.

Ograničeni učinak izmjena ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. na kontrolne popise kojima se koriste kontrolna tijela u Ujedinjenom Kraljevstvu – Sjevernoj Irskoj

Broj kontrolnih točaka za cjelovite inspekcije u vezi sa sustavom višestruke sukladnosti iznosio je 257 za ZPP do 2013. godine, odnosno 249 za ZPP nakon 2014. godine.

Kad je riječ o DPEU-u, usporedbom dvaju navedenih razdoblja ZPP-a pokazuje se da se broj kontrolnih točaka povećao se s 19 na 27.

Izvor: agencija za plaćanja Sjeverne Irske.

47

Tijekom terenskih provjera moraju se provjeriti sve obveze u vezi sa standardima DPEU-a i zahtjevima SMR-a za koje su poljoprivrednici odabrani. Kao što je već navedeno, te provjere često obuhvaćaju stotine kontrolnih točaka u različitim kontrolnim popisima. Čak i kad bi kontrolni sustavi bili djelotvorni, zakonodavnim okvirom²⁶ ne bi se omogućio usmjereniji pristup na temelju rizika kojim bi se određena pravila ili kontrolne točke provjeravali s većom ili manjom učestalošću uzimajući u obzir, primjerice, razinu kršenja obveza, vjerojatnost da će doći do kršenja ili učinak potencijalnog kršenja.

26 Vidi članak 71. Uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti.

Programom za male poljoprivrednike smanjilo se administrativno opterećenje, no to bi moglo utjecati na postizanje ciljeva višestruke sukladnosti u nekim državama članicama

48

ZPP-om za razdoblje 2014. – 2020. uveden je Program za male poljoprivrednike kao program pojednostavnjenog izravnog plaćanja kojim se odobrava isplata iznosa od 1250 eura kao izravna potpora poljoprivrednicima koji se odluče sudjelovati u programu. Za provedbu ovog neobveznog programa odlučilo se 15 država članica. Postotak poljoprivrednika koji sudjeluju u tom programu u tim zemljama kreće se od 3 % (Slovenija) do 77 % (Malta). Komisija je izračunala da je Programom za male poljoprivrednike na razini cijelog EU-a obuhvaćeno 4 % ukupne poljoprivredne površine.

49

Korisnici programa za male poljoprivrednike ne podliježu administrativnim kaznama ako ne ispune obveze u pogledu višestruke sukladnosti²⁷. Stoga nisu izloženi riziku da će im plaćanja u okviru ZPP-a biti smanjena zbog kršenja pravila o višestrukoj sukladnosti. Navedeno izuzimanje iz obveza višestruke sukladnosti opravdava se činjenicom da „za poljoprivrednike koji sudjeluju u programu za male poljoprivrednike (...) napor koji je potrebno uložiti u okviru sustava višestruke sukladnosti može se smatrati da premašuje korist od zadržavanja tih poljoprivrednika unutar tog sustava”²⁸.

50

Tom se mjerom može smanjiti i troškove u vezi s primjenom, upravljanjem i kontrolom sustava višestruke sukladnosti: program za male poljoprivrednike kao glavni izvor ušteda navelo je 10 od 12 agencija za plaćanja koje su procijenile da će ZPP za razdoblje 2014. – 2020. dovesti do smanjenja troškova. Takvo su mišljenje iznijele i agencije za plaćanja u tri posječene države članice.

51

Program za male poljoprivrednike korak je u smjeru pojednostavnjenja kojim se smanjuje dodatno administrativno opterećenje tijelima uprave i poljoprivrednicima, što istodobno vodi smanjenju troškova. Međutim, provedba tog programa na razini svake države članice trebala bi se uskladiti s potrebom da se zajamči odgovarajuća ravnoteža između administrativnog pojednostavnjenja i postizanja ciljeva višestruke sukladnosti i sektorskog zakonodavstva. Postoje razlike među državama članicama i regijama. U Rumunjskoj, na primjer, mali poljoprivrednici čine 71 % poljoprivrednika i 16 % ukupne prijavljene površine. U Sloveniji, pak, ukupni broj malih poljoprivrednika iznosi oko 3 %, a površina obuhvaćena tim programom čini tek 1 %.

27 Prema članku 92. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

28 Prema uvodnoj izjavi 57. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

52

Iako ne provodi Program za male poljoprivrednike, Litva je primijenila slična načela pri izuzimanju poljoprivrednika koji se nalaze ispod određenog praga iz obveze primjene posebnih pravila o višestrukoj sukladnosti. U **okviru 4.** prikazani su mogući rizici u vezi s primjenom takvih mjera pojednostavnjenja.

Okvir 4.

Izuzimanje malih poljoprivrednika iz obveza u pogledu višestruke sukladnosti u Litvi u vezi s Direktivom o nitratima

Poljoprivrednici koji obrađuju poljoprivrednu površinu od 10 hektara ili manje ne moraju prijaviti svoju razinu uporabe gnojiva. Takvi poljoprivrednici čine više od 70 % svih poljoprivrednika i obrađuju 14 % poljoprivredne površine.

Istodobno, uzgajivači stoke koji drže manje od 10 grla stoke na jednom mjestu ne moraju imati prostorije odgovarajućeg kapaciteta za skladištenje stajskog gnojiva. Takvi poljoprivrednici čine 87 % svih uzgajivača stoke i drže 28 % svih grla stoke.

Cilj je Direktive o nitratima zaštititi okoliš i zdravlje građana. Iako se uporabom pragova može smanjiti birokratsko opterećenje malim poljoprivrednicima, izuzimanjem znatnih dijelova njihova zemljišta i/ili životinja iz provjera u okviru višestruke sukladnosti može se nepovoljno utjecati na postizanje ciljeva Direktive o nitratima.

Izvor: Godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2015. – slika 7.10.

Ekologizacijom je uveden dodatni sloj provjera za obvezne prakse pogodne za okoliš

53

Jedan je od ciljeva novog ZPP-a poboljšanje uspješnosti u vezi s okolišem s pomoću „ekologizacije” – obvezne sastavnice izravnih plaćanja kojom se podupiru poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš primjenjive diljem Unije²⁹. Te prakse obuhvaćaju raznolikost usjeva, održavanje trajnih travnjaka i uspostavu ekološki značajnih površina. 30 % godišnje nacionalne gornje granice potrebno je platiti u obliku plaćanja povezanih s ekologizacijom za svaki prihvatljivi hektar³⁰.

54

ZPP-om za razdoblje 2014. – 2020. uvedeno je novo plaćanje povezano s ekologizacijom. Poljoprivredne prakse u okviru ekologizacije imaju sličnosti s prethodnim standardima DPEU-a kojima su bile obuhvaćene poljoprivredne prakse poput plodoreda, zaštite trajnih pašnjaka ili očuvanja obilježja krajolika. Slijedom toga, za razdoblje 2014. – 2020. postoje dva niza poljoprivrednih praksi koje se nadopunjuju i koje su usmjerene na iste ciljeve: održavanje zemljišta i zaštitu biološke raznolikosti.

29 Uvodna izjava 37. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 347, 20.12.2013., str. 608.).

30 Članak 47. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

55

GU AGRI pojasnio je u svojem godišnjem izvješću za 2014. da oba navedena obvezna instrumenta – ekologizacija i DPEU – doprinose istom cilju: „Stoga će ZPP moći povećati svoju uspješnost u vezi sa zaštitom okoliša tako što će zajamčiti da se znatan dio poljoprivredne površine u Europi obuhvati zahtjevima višestruke sukladnosti, obvezama u pogledu „ekologizacije“ i agroekološkim obvezama“.

56

Terenske provjere u okviru ekologizacije provode se na uzorku od 5 % poljoprivrednika kao dio provjera u pogledu kriterija prihvatljivosti za programe izravnih plaćanja³¹, u sustavu izvan kontrolnog okvira za DPEU, kojim se provjerava uzroka od 1 % poljoprivrednika koji podliježu provjerama u pogledu višestruke sukladnosti³². Slijedom toga, usklađenost s dopunskim obveznim praksama pogodnim za okoliš provjerava se unutar dva različita okvira.

57

U okviru ekologizacije poljoprivrednici moraju ispuniti obvezu da najmanje 5 % obradivog zemljišta na njihovu gospodarstvu zauzimaju ekološki značajne površine. Uredbom se također predviđa da se zaštićene sastavnice u okviru višestruke sukladnosti (poput obilježja krajolika ili graničnih pojaseva) mogu uzeti u obzir pri ispunjavanju te obveze. Stoga se njima upravlja u okviru dva različita niza pravila i provjera.

58

Slijedom toga, uvođenjem ekologizacije nastala su dva kontrolna sustava za obvezne prakse pogodne za okoliš koje se međusobno nadopunjuju i doprinose istom cilju povećanja uspješnosti ZPP-a u vezi sa zaštitom okoliša. Iako se u skladu s uredbom o višestrukoj sukladnosti države članice mogu koristiti svojim postojećim kontrolnim sustavima kako bi provjerile obveze u pogledu višestruke sukladnosti³³, postoji rizik da kontrolni sustavi država članica nisu učinkoviti i da dodatno opterećuju poljoprivrednike.

31 Glava III. Uredbe Komisije (EU) br. 809/2014.

32 Glava V. Uredbe Komisije (EU) br. 809/2014.

33 Članak 96. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

Posebni troškovi u vezi s primjenom sustava višestruke sukladnosti nisu dovoljno kvantificirani

59

Kako bi se zajamčilo da je sustav višestruke sukladnosti isplativ, Komisiji je potrebna pouzdana procjena ukupnih troškova tog sustava, objedinjavanjem podataka za glavne uključene dionike (institucije EU-a, tijela država članica za upravljanje i kontrolu te poljoprivrednike).

60

GU AGRI procijenio je da ukupni troškovi upravljanja poljoprivrednim rashodima i njihove kontrole iznose približno 4 milijarde eura ili oko 7 % ukupnih financijskih sredstava EU-a³⁴. Međutim, kad je riječ o višestrukoj sukladnosti, troškovi nisu kvantificirani i ne postoji pouzdana procjena tih troškova.

61

Na razini država članica nastaju znatni troškovi kao posljedica zahtjeva u vezi sa sustavom za kontrolu višestruke sukladnosti. Prvo, potrebne su provjere za DPEU – dodatni niz pravila koja se primjenjuju samo na poljoprivrednike koji su korisnici plaćanja u okviru ZPP-a. Drugo, u vezi sa SMR-om, koji se temelji na postojećim direktivama i uredbama („sektorsko zakonodavstvo”)³⁵, specijalizirana kontrolna tijela moraju provjeriti najmanju stopu kontrole u visini od 1 % koja se zahtijeva pravilima o višestrukoj sukladnosti te imaju dodatne obveze u pogledu izvješćivanja u vezi s tim provjerama.

62

Na razini poljoprivrednih gospodarstava uvođenjem SMR-a nastale su dodatne administrativne obveze za poljoprivrednike, primjerice vođenje evidencija i sudjelovanje u inspekcijama u vezi s višestrukoum sukladnošću³⁶. Osim toga, usklađenost s DPEU-om podrazumijeva troškove u vezi s potrebnim poljoprivrednim praksama (troškovi rada, troškovi strojeva, goriva i drugih potrošnih materijala), izgubljene prihode zbog zabrana u vezi s DPEU-om ili nametanja određenih praksi (npr. smanjenje prinosa), no i druge troškove poput angažiranja vanjskih pružatelja usluga (npr. savjetnika za određene teme u vezi sa višestrukoum sukladnošću).

63

U izvješću koje je naručio GU AGRI³⁷, objavljenom 2014. godine, procijenjeni su stvarni troškovi koje su imali poljoprivrednici u EU-u kako bi ispunili obveze u skladu s odabranim zakonskim aktima u području okoliša, dobrobiti životinja i sigurnosti hrane. Istraživanje se temeljilo na studijama slučaja iz osam najreprezentativnijih poljoprivrednih sektora u EU-u. Njime je pružena naznaka o financijskom učinku koji takve obveze imaju na poljoprivrednike (vidi sažetak rezultata za sektor pšenice u **okviru 5**).

34 Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2014.

35 Primjerice: Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.); Uredba (EZ) br. 1760/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. srpnja 2000. o uvođenju sustava označavanja i registracije goveda, označavanju goveđeg mesa i proizvoda od goveđeg mesa i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 820/97 (SL L 204, 11.8.2000., str. 1.).

36 Uvodna izjava 57. Uredbe (EU) br. 1306/2013: Sustav višestruke sukladnosti podrazumijeva određena administrativna ograničenja i za korisnike i za nacionalne uprave budući da je potrebno osigurati čuvanje podataka, da se moraju provoditi provjere te, kad je nužno, primijeniti kazne.

37 „Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety” (Procjena troškova poljoprivrednika u pogledu usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a u području okoliša, dobrobiti životinja i sigurnosti hrane) (AGRI-2011-EVAL-08). Istraživanje je proveo: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), u suradnji s: TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT – University of Ghent (BE).

Okvir 5. Učinak usklađivanja s odabranim obvezama na troškove proizvodnje u sektoru pšenice

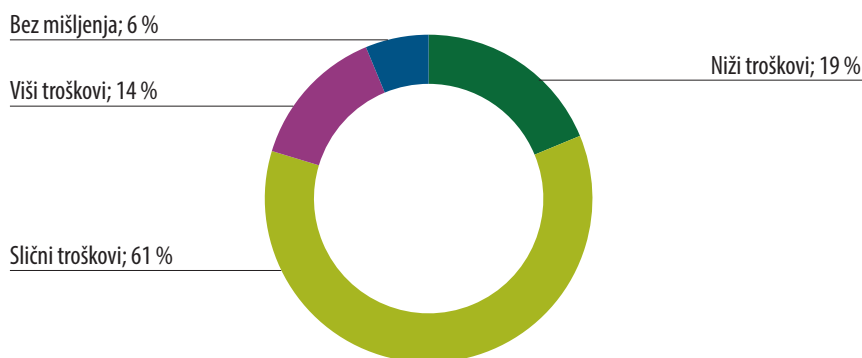
U odnosu na cjeloviti opseg višestruke sukladnosti koji se primjenjivao do 2013. godine, istraživanjem u sektoru pšenice uzeti su u obzir kumulativni učinci pet obveznih standarda DPEU-a (najmanji pokrov tla, upravljanje zemljištem, uspostava graničnih pojaseva, sprječavanje nekontroliranog širenja vegetacije i očuvanje obilježja krajolika), jedan neobvezni standard DPEU-a (plodored) i zakonski akti koji čine osnovu za dva zahtjeva SDMR-a (Direktiva o nitratima i Uredba o sredstvima za zaštitu bilja). Uzet je u obzir još jedan zahtjev izvan opsega višestruke sukladnosti: Direktiva o održivoj uporabi pesticida.

Autori istraživanja zaključili su da bi se mjerama poljoprivrednika poduzetima radi usklađivanja s navedenim pravilima troškovi proizvodnje povećali u rasponu od 1,97 % u Mađarskoj do 3,42 % u Danskoj.

64

Osim toga, po mišljenju većine agencija za plaćanja, nije vjerojatno da će izmjene ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. dovesti do smanjenja troškova. Na anketno pitanje o tome hoće li te izmjene dovesti do nižih, sličnih ili viših troškova u vezi s primjenom, upravljanjem i kontrolom obveza višestruke sukladnosti, agencije za plaćanja pružile su sljedeće odgovore:

Slika 4. Procjena koju su agencije za plaćanja obavile u pogledu učinka izmjena ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. na sustav za upravljanje višestrukom sukladnošću i njezinu kontrolu



Izvor: Europski revizorski sud.

Osnova za izračun kazni u vezi s višestrukom sukladnošću za poljoprivrednike na razini cijelog EU-a nije dovoljno usklađena.

65

Zakonodavstvom EU-a propisuje se da bi se u slučajevima u kojima se poljoprivrednik ne pridržava pravila o višestrukoj sukladnosti trebala izreći administrativna kazna ako je ta neusklađenost rezultat postupanja ili propusta koji se mogu izravno pripisati korisniku. Pri određivanju takvih kazni trebalo bi uzeti u obzir načelo razmjernosti (stupnjevanjem na temelju ozbiljnosti utvrđene neusklađenosti³⁸ i izračunom u obliku postotka plaćanja o okviru ZPP-a) te ih primijeniti samo kad se neusklađenost može pripisati postupanju poljoprivrednika, počinjenom ili zbog nepažnje ili namjerno.

66

Pri izračunu takvih kazni u obzir bi trebalo uzeti ozbiljnost, opseg, trajanje i ponavljanje utvrđene neusklađenosti. U slučaju neusklađenosti zbog nepažnje gornja granica smanjenja iznosi 5 %, a u slučaju ponovljene neusklađenosti 15 %. U slučaju namjerne neusklađenosti postoji donja granica smanjenja u visini od 20 %, a može doći do cjelokupnog isključenja iz jednog ili više programa potpore u jednoj kalendarskoj godini ili u više njih.

67

Utvdili smo da primjena koncepta namjerne neusklađenosti u praksi uzrokuje znatnu nesigurnost na razini država članica. Predstavnici agencija za plaćanja i udruga poljoprivrednika u tri posjećene države članice naveli su da je namjeru teško dokazati osim kad je poljoprivrednik „uhvaćen na djelu“.

68

Pregled statističkih podataka o kontrolama u vezi sa sustavom višestruke sukladnosti pokazuje da su neke države članice bile strože od drugih u primjeni koncepta namjerne neusklađenosti: tijekom razdoblja 2011. – 2014. nijedan poljoprivrednik nije bio kažnjen za namjerno kršenje obveza u određenim državama članicama (Češka Republika, Bugarska), ili je vrlo malo njih bilo kažnjeno (Rumunjska, Portugal, Mađarska), dok su neke države članice primjenjivale taj koncept mnogo češće (Litva, Grčka, Poljska, Francuska, Irska).

38 Uvodna izjava 35. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL L 181, 20.6.2014., str. 48.).

69

Kako bismo ispitali način na koji su iste vrste neusklađenosti bile procijenjene u različitim državama članicama, u anketu koju smo poslali agencijama za plaćanja uvrstili smo dvije studije slučaja o kršenju obveza SMR-a u pogledu identifikacije i evidentiranja goveda i Direktive o nitratima (cjeloviti tekst tih studija slučaja naveden je u **prilogu IV.**). Od agencija za plaćanja zatražili smo da kvantificiraju postotke kazni koje bi primijenile u te dvije studije slučaja. U **okviru 6.** prikazan je sažetak tih studija slučaja i dobivenih odgovora.

Okvir 6.

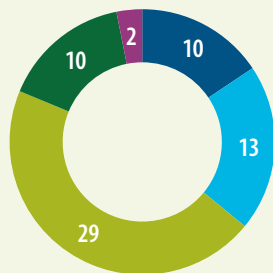
Studije slučaja u pogledu kazni primijenjenih u državama članicama

Sažetak studija slučaja poslanih državama članicama

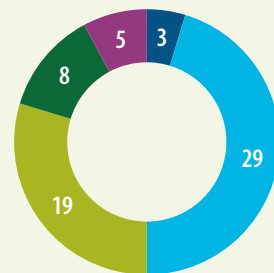
Tijekom kalendarske godine poljoprivrednik je poslao zakašniju obavijest o evidentiranju životinja za 20 goveda. Tijekom godine poljoprivrednik je imao prosječno 75 goveda.

Tijekom terenskih provjera inspektori su izračunali da je kapacitet poljoprivrednikove prostorije za skladištenje stajskog gnojiva bio 10 % manji od obvezne donje granice.

Broj agencija za plaćanja koje su primijenile neki od mogućih postotaka smanjenja



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NP



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NP

NP za „Nema podatka” označava da nekoliko agencija za plaćanja nije kvantificiralo kršenje obveze.

Izvor: Europski revizorski sud.

70

Slijedom toga, za isto kršenje obveze (nepravodobno evidentiranje 20 goveda) gotovo polovica država članica primijenila bi kaznu od 3 %, dok bi petina država članica primijenila kaznu od 1 %, a preostale države članice primijenile bi smanjenje od ili 0 % ili 5 %. Nedovoljan kapacitet prostorije za skladištenje stajskog gnojiva bio bi kažnjen s 1 % u gotovo polovici država članica, dok bi trećina država članica primijenila kaznu od 3 %, a šestina država članica primijenila bi kaznu od ili 0 % ili 5 %.

71

Osim toga, poimanje ozbiljnosti kršenja znatno se razlikovalo među državama članicama te postoji rizik da se u sličnim slučajevima postupalo na različit način. Takvo se stanje potvrđuje različitim pravilima o sankcijama uspostavljenima u posjećenim državama članicama, kako je prikazano u **okviru 7**.

Okvir 7.

Primjer kazne za nepravodobno evidentiranje životinja

U Njemačkoj (Schleswig-Holstein) agencija za plaćanja odredila je da se kazna za nepravodobno evidentiranje ne primjenjuje ako je broj goveda obuhvaćenih kršenjem obveze manji od 30 % ukupnog broja goveda koja se nalaze na gospodarstvu.

Za razliku od toga, u Španjolskoj (Katalonija) ne postoji takav prag.

72

Sustav višestruke sukladnosti primjenjuje se od 2005. godine kao mehanizam kojim se većina plaćanja u okviru ZPP-a povezuje s pravilima kojih se moraju pridržavati poljoprivrednici, a koja se temelje na politikama u području zaštite okoliša, javnog zdravlja, zdravlja i dobrobiti životinja te zdravlja bilja. Ciljevi su višestruke sukladnosti poboljšati usklađenost ZPP-a s tim politikama (te time odgovoriti na očekivanja društva) i potaknuti osviještenost poljoprivrednika o potrebi poštovanja tih pravila (te time doprinijeti razvoju održive poljoprivrede). Cilj je ovog izvješća procijeniti u kojoj je mjeri sustav za upravljanje višestrukoum sukladnošću i njezinu kontrolu djelotvoran i u kojoj se mjeri može dodatno pojednostavniti te, na toj osnovi, iznijeti preporuke za srednjoročno i dugoročno poboljšanje primjene sustava višestruke sukladnosti.

73

Zaključili smo da raspoložive informacije nisu omogućile Komisiji da na prikladan način procijeni djelotvornost sustava višestruke sukladnosti. Unatoč izmjenama ZPP-a uvedenima za razdoblje 2014. – 2020., sustav za upravljanje višestrukoum sukladnošću i njezinu kontrolu još se može pojednostavniti.

74

Utvrdili smo da su pokazatelji uspješnosti koje je primijenila Komisija pružili djelomičan prikaz djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti. Tim pokazateljima nije uzeta u obzir razina neusklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici (odlomci 18. – 27.).

1. preporuka

Komisija bi u sklopu procjene učinka za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala ispitati na koji bi način mogla dodatno razviti svoj skup pokazatelja za procjenu uspješnosti sustava višestruke sukladnosti te na koji bi način pri određivanju tih pokazatelja mogla uzeti u obzir razinu usklađenosti s pravilima o višestrukoum sukladnosti za koju su odgovorni poljoprivrednici.

Zaključci i preporuke

75

Zakonodavac je uspostavio okvir EU-a u pogledu višestruke sukladnosti. Komisija je odgovorna za praćenje provedbe tog okvira. Države članice prenijele su pravila EU-a u obveze na razini poljoprivrednika i provjerile jesu li se te obveze pošto-vale. Međutim, četvrtina poljoprivrednika podvrgnutih terenskim provjerama tijekom financijskih godina 2011. – 2014. prekršila je najmanje jedno od tih pravila unatoč činjenici da je svrha višestruke sukladnosti bila zajamčiti usklađenost ZPP-a s tim pravilima. Komisija nije analizirala razloge kršenja obveza i načine rješavanja takvih slučajeva (odlomci 28. – 36.).

2. preporuka

Komisija bi trebala poboljšati dijeljenje informacija o kršenju obveza u pogledu višestruke sukladnosti među nadležnim službama kako bi im pomogla u utvrđivanju razloga za ta kršenja i poduzimanju odgovarajućih mjera za njihovo rješavanje.

76

Izmjenama ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. donekle je smanjen broj pravila o višestrukoj sukladnosti, i to uklanjanjem zahtjeva koji nisu bili dovoljno važni za poljoprivrednu djelatnost. Međutim, kontrolni postupci i dalje su složeni. Čak i kad bi kontrolni sustavi bili djelotvorni, zakonodavnim okvirom ne bi se omogućio usmjereniji pristup na temelju rizika kojim bi se određena pravila ili kontrolne točke provjeravali s većom ili manjom učestalošću uzimajući u obzir, primjerice, razinu kršenja obveza, vjerojatnost da će doći do kršenja ili učinak potencijalnog kršenja. Mjere pojednostavnjenja, kao što je program za male poljoprivrednike, kojima se smanjuje dodatno opterećenje tijelima uprave i poljoprivrednicima nužno je uravnotežiti s potrebom postizanja ciljeva višestruke sukladnosti (odlomci 41. – 52.).

3. preporuka

Za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine Komisija bi trebala predložiti prilagođavanje pravila o terenskim provjerama u okviru sustava višestruke sukladnosti. Time bi se omogućilo djelotvornije usmjerenje ključnih kontrolnih točki.

Zaključci i preporuke

77

ZPP-om za razdoblje 2014. – 2020. uvedeno je novo plaćanje povezano s ekologizacijom. Poljoprivredne prakse u okviru ekologizacije imaju sličnosti s prethodnim standardima DPEU-a kojima su bile obuhvaćene poljoprivredne prakse poput plodoreda, zaštite trajnih pašnjaka ili očuvanja obilježja krajolika. Slijedom toga, trenutno postoje dva niza poljoprivrednih praksi koje se nadopunjuju i koje su usmjerene na iste ciljeve: održavanje zemljišta i zaštitu biološke raznolikosti. Iako su međusobno slična, obvezna pravila u pogledu DPEU-a i pravila u pogledu ekologizacije provjeravaju se u okviru dvaju kontrolnih sustava. To može dovesti do neučinkovitosti kontrolnih sustava i dodatnog administrativnog opterećenja (odlomci 53. – 58.).

4. preporuka

Komisija bi u sklopu procjene učinka za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala analizirati iskustva u vezi s djelovanjem dvaju sustava (standardi DPEU-a i ekologizacija) koji imaju slične ciljeve u pogledu okoliša kako bi promicala daljnju sinergiju između tih dvaju sustava. Tom bi analizom trebalo uzeti u obzir kriterije poput ekološkog učinka tih standarda i prethodne razine usklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici.

78

Troškovi u vezi s primjenom sustava višestruke sukladnosti nisu dovoljno kvantificirani. Međutim, bilo bi neophodno procijeniti objedinjene troškove sustava višestruke sukladnosti na razini EU-a, država članica i poljoprivrednika kako bi se osmislila i provela isplativa politika. Taj bi izračun trebao biti važan ulazni podatak za sve izmjene politike kako bi se spriječilo nastajanje nerazmjernih troškova pri pokušaju postizanja željenih rezultata, odnosno kako bi se u obzir uzeli alternativni instrumenti kojima bi se ostvario bolji omjer troškova i koristi (odlomci 59. – 64.).

5. preporuka

Nakon izvješća o uspješnosti ZPP-a, koje je predviđeno za kraj 2018. godine, Komisija bi trebala razviti metodologiju za mjerenje troškova sustava višestruke sukladnosti.

Zaključci i preporuke

79

Kazne za neusklađenost izračunavaju se na temelju ozbiljnosti, opsega, trajanja i ponavljanja utvrđene neusklađenosti, te ovisno o tome je li poljoprivrednik prekršio pravila zbog nemara ili namjerno. Uočili smo da se primjena kazni u praksi znatno razlikovala među državama članicama (odlomci 65. – 71.).

6. preporuka

Komisija bi za ZPP u razdoblju nakon 2020. godine trebala poticati usklađeniju primjenu kazni na razini EU-a dodatnim pojašnjenjem koncepata ozbiljnosti, opsega, trajanja, ponavljanja i namjere.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Phil WYNN OWEN, na sastanku održanom u Luxembourggu 7. rujna 2016.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Opseg pravila o višestrukoj sukladnosti prema Prilogu II. Uredbi (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća

L 347/602

HR

Službeni list Europske unije

20.12.2013.

PRILOG II.

PRAVILA O VIŠESTRUKOJ SUKLADNOSTI U SKLADU S ČLANKOM 93.

SMR: Zakonom propisani zahtjevi o upravljanju

GAEC: Standardi za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta

Područje	Glavno pitanje	Zahtjevi i standardi		
Okoliš, klimatske promjene, dobro poljoprivredno stanje zemljišta	Voda	SMR 1	o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovano nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.)	Članci 4. i 5.
		GAEC 1	Uspostavljanje graničnih pojaseva uzduž vodenih tokova ⁽¹⁾	
		GAEC 2	Ako korištenje vode za navodnjavanje podliježe odobrenju, usklađenje s postupcima odobrenja	
		GAEC 3	Zaštita podzemnih voda od onečišćenja: zabrana izravnog ispuštanja u podzemne vode i mjere za sprečavanje neizravnog onečišćenja podzemnih voda ispuštanjem opasnih tvari na zemlju i njihovim procjeđivanjem kroz tlo, prema popisu u Prilogu Direktivi 80/68/EEZ u njezinoj verziji na snazi posljednjeg dana njezinog važenja, u mjeri u kojoj se odnosi na poljoprivrednu aktivnost.	
	Tlo i zalihe ugljika	GAEC 4	Minimalni zemljišni pokrov	
		GAEC 5	Minimalno upravljanje zemljištem koje odražava uvjete specifične za lokaciju u svrhu ograničavanja erozije	
		GAEC 6	Održavanje razine organske tvari tla prikladnim praksama uključujući zabranu paljenja obradivog strništa, osim iz razloga vezanih uz zdravlje biljaka ⁽²⁾	
Bioraznolikost	SMR 2	Direktiva 2009/147/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. studenog 2009. o očuvanju divljih ptica (SL L 20, 26.1.2010., str. 7.)	Članak 3. stavak 1., članak 3. stavak 2. točka (b), članak 4. stavci 1., 2. i 4.	
	SMR 3	Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22.7.1992., str. 7.)	Članak 6. stavci 1. i 2.	
Krajobraz, najniža razina održavanja	GAEC 7	Zadržavanje obilježja krajobraza uključujući, prema potrebi, živice, ribnjake, jarke, drvorede, drveće u skupini ili izolirano, granična područja polja i terase, te uključujući zabranu rezanja živica i stabala za vrijeme sezone uzgoja ptica i, kao mogućnost, mjere za izbjegavanje invazivnih biljnih vrsta		
Javno zdravlje, zdravlje životinja i biljaka	Sigurnost hrane	SMR 4	Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.)	Članci 14. i 15., članak 17. stavak 1. ⁽³⁾ i članci 18., 19. i 20.

20.12.2013.

HR

Službeni list Europske unije

L 347/603

Područje	Glavno pitanje	Zahtjevi i standardi		
	Identifikacija i registriranje životinja	SMR 5	Direktiva Vijeća 96/22/EZ od 29.4.1996. o zabrani primjene određenih tvari hormonskog ili tireostatskog učinka i beta-agonista na farmakim životinjama i stavljanju izvan snage direktiva 81/602/EEZ, 88/146/EEZ i 88/299/EEZ (SL L 125, 23.5.1996., str. 3.)	Članak 3. točka (a), (b), (d) i (e) i članci 4., 5. i 7.
		SMR 6	Direktiva Vijeća 2008/71/EZ od 15. srpnja 2008. o identifikaciji i registraciji svinja (SL L 213, 8.8.2005. str. 31.)	Članci 3., 4. i 5.
		SMR 7	Uredba (EZ) br. 1760/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. srpnja 2000. o uvođenju sustava označavanja i registracije životinja vrste goveda, označavanju govedeg mesa i proizvoda od govedeg mesa i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 820/97 (SL L 204, 11.8.2000. str. 1.)	Članci 4. i 7.
		SMR 8	Uredba Vijeća (EZ) br. 21/2004 od 17. prosinca 2003. o uspostavi sustava za označavanje i registraciju ovaca i koza i izmjeni Uredbe (EZ) br. 1782/2003 i direktiva 92/102/EEZ te 64/432/EEZ (SL L 5, 9.1.2004. str. 8.)	Članci 3., 4. i 5.
	Bolesti životinja	SMR 9	Uredba (EZ) br. 999/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o utvrđivanju pravila za sprečavanje, nadzor i iskorjenjivanje određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija (SL L 147, 31.5.2001., str. 1.)	Članci 7., 11., 12., 13. i 15.
	Sredstva za zaštitu bilja	SMR 10	Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL L 309, 24.11.2009. str. 1.)	Članak 55. prva i druga rečenica
Dobrobit životinja	Dobrobit životinja	SMR 11	Direktiva Vijeća 2008/119/EZ od 18. prosinca 2008. o utvrđivanju minimalnih uvjeta zaštite teladi (SL L 10, 15.1.2009. str. 7.)	Articles 3 and 4
		SMR 12	Direktiva Vijeća 2008/120/EEZ od 18. prosinca 2008. o utvrđivanju minimalnih uvjeta za zaštitu svinja (SL L 47, 18.2.2009. str. 5.)	Članci 3. i 4.
		SMR 13	Direktiva Vijeća 98/58/EZ od 20. srpnja 1998. o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje (SL L 221, 8.8.1998., str. 23.)	Članak 4.

(¹) Granični pojasevi u okviru dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta unutar i izvan osjetljivih zona utvrđenih u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 91/676/EEZ moraju biti sukladni zahtjevima koji su povezani s uvjetima za uporabu gnojiva na površinama u blizini vodenih tokova iz točke A.4. Priloga II. Direktivi 91/676/EEZ, koji se primjenjuju u skladu s programima djelovanja država članica donesenima na temelju članka 5. stavka 4. Direktive 91/676/EEZ.

(²) Zahtjev se može ograničiti na opću zabranu paljenja obradivog strništa, no država članica može odlučiti propisati dodatne zahtjeve.

(³) Kako se provodi posebice:

- člankom 14. Uredbe (EZ) br. 470/2009 i Prilogom Uredbi (EZ) br. 37/2010,
- Uredbom (EZ) br. 852/2004: članak 4. stavak 1. i Prilog I. dio A (poglavlje II. stavak 4. točke (g) (h) (i), stavak 5. točke (f) (h); stavak 6.; poglavlje III. stavak 8. točke (a), (b), (d), (e), stavak 9. točke (a) (c)),
- Uredbom (EZ) br. 853/2004: članak 3. stavak 1. i Prilog III. odjeljak IX. poglavlje 1. (točka I-1 podtočke b, c, d, e; točka I-2 podtočka a (i., ii., iii.), podtočka b (i., ii.), podtočka c; točka I-3; točka I-4; točka I-5; točka II-A podtočke 1., 2., 3., 4.; točka II-B podtočka 1. (a, d) podtočke 2., 4. (a, b); Prilog III. odjeljak X. poglavlje 1. stavak 1.,
- Uredbom (EZ) br. 183/2005: članak 5. stavak 1. i Prilog I. dio A (točka I-4 podtočke e, g; točka II-2 podtočke a, b, e, članak 5. stavak 5. i Prilog III. (stavci 1., 2.), članak 5. stavak 6.
- Uredbom (EZ) br. 396/2005: članak 18.

Glavne izmjene opsega pravila o višestrukoj sukladnosti za ZPP u razdoblju 2014. – 2020.

U skladu s člankom 93. i prilogom II. Uredbi (EU) br. 1306/2013 pravila su uvrštena u jedan popis s 13 zahtjeva SMR-a i 7 standarda DPEU-a. Glavne izmjene u odnosu na prethodne zakonske akte i opravdanje koje je navela Komisija prikazani su u nastavku:

- uklonjeno je sedam neobveznih standarda DPEU-a (kako bi se promicala ravnomjernija primjena standarda DPEU-a u državama članicama)
- uklonjen je zahtjev SMR-a u vezi s uporabom kanalizacijskog mulja (zahtjev koji se općenito odnosi na komunalna poduzeća, a ne na poljoprivrednike)
- uklonjena su tri zahtjeva SMR-a u vezi s načinom prijave bolesti životinja (sustavne kontrole u okviru višestruke sukladnosti nisu bile pogodne za iznimne slučajeve bolesti)
- smanjen je opseg dvaju zahtjeva SMR-a u vezi s očuvanjem divljih ptica i prirodnih staništa (kršenja je bilo moguće utvrditi samo ako su poljoprivrednici bili „uhvaćeni na djelu“. Sustavne kontrole u okviru višestruke sukladnosti nisu bile pogodne za tu vrstu kršenja)
- zahtjev SMR-a u vezi sa zaštitom podzemnih voda od onečišćenja pretvoren je u novi standard DPEU-a
- standard DPEU-a o zaštiti trajnih pašnjaka pretvoren je u jednu od triju novih praksi plaćanja povezanih s ekologizacijom
- standard DPEU-a o sprječavanju nekontroliranog širenja vegetacije postao je kriterij prihvatljivosti u okviru osnovnog programa izravnih plaćanja.

Dionici su istaknuli potrebu za dodatnim pojednostavnjenjem

Tijekom 38. konferencije ravnatelja agencija za plaćanja održane u Luxembourggu u studenome 2015., *ad hoc* radna skupina koja se bavila temom „Pojednostavnjenje – višestruka sukladnost“ zaključila je da dugoročno, za razdoblje ZPP-a nakon 2020., sustav višestruke sukladnosti „treba reformirati i pojednostavniti“. Utvrđena su tri prioriteta područja:

- ograničiti terenske provjere na relevantnu višestruku sukladnost koju je moguće kontrolirati i primijeniti na način da se njome postiže potpuna pravna sigurnost
- zajamčiti da su pravila koja čine dio sustava višestruke sukladnosti relevantna, uzimajući u obzir njihovu važnost za poljoprivredni sektor, broj obuhvaćenih poljoprivrednika, učestalost povezanih djelatnosti i poteškoće u pogledu pravne sigurnosti pri provjeri određenih pravila
- ukloniti opće pravilo o smanjenjima za namjernu neusklađenost i dodati pravila o smanjenjima i kaznama s većim naglaskom na razmjernost.

Jedno od pitanja bez ponuđenih odgovora u našoj anketi odnosilo se na prijedlog triju glavnih mjera kojima bi se sustav višestruke sukladnosti mogao pojednostavniti i/ili učiniti djelotvornijim. Agencije za plaćanja najčešće su navela sljedeća tri odgovora (poredana po redoslijedu učestalosti):

- smanjenje broja uvjeta višestruke sukladnosti usmjeravanjem na one uvjete koji se smatraju najvažnijima i strogo relevantnima za poljoprivrednu djelatnost
- izmjena sustava sankcija, primjerice: uklanjanjem koncepta namjerne neusklađenosti; uvođenjem elementa tolerancije prije nego što se utvrdi neusklađenost (npr. u slučajevima evidentiranja i identifikacije životinja); pojednostavnjenjem načina izračuna smanjenja i kazni (koji se trenutačno temelje na konceptima opsega, ozbiljnosti i trajanja)
- smanjenje opsega terenskih provjera: ispitivanjem na temelju uzorka, npr. u slučaju poljoprivrednih gospodarstava s velikim stadima; usmjerenim ispitivanjem najrizičnijih područja, uz smanjenu razinu provjera za standarde u kojima su utvrđene neznatne razine neusklađenosti; uklanjanje kontrolnih točaka koje nije uvijek moguće pouzdano provjeriti na terenu.

Osim toga, anketirane poljoprivredne savjetodavne službe predložile su da se poljoprivrednicima pruži veća pomoć: pružanjem osposobljavanja u vođenju evidencije; praktičnim smjernicama i priručnicima; informacijama koje su lakše za razumijevanje; kampanjama o povoljnim učincima višestruke sukladnosti na okoliš, sigurnost hrane i dobrobit životinja.

Udruge poljoprivrednika s kojima smo se susreli u državama članicama također su na sličan način utvrdile prioritete za pojednostavnjenje: smanjenjem broja pravila o višestrukoj sukladnosti, izmjenom sustava sankcija (uklanjanjem koncepta namjere, većom tolerancijom i pojednostavnjenjem metodologije za izračun kazni) i boljim usmjeravanjem kontrola na poljoprivrednike koji se smatraju najrizičnijima.

Studije slučaja uvrštene u anketu poslanu agencijama za plaćanja

Poljoprivrednik XY nasumično je odabran za terensku provjeru u okviru sustava višestruke sukladnosti u vezi sa SMR-om 7 za godinu podnošenja zahtjeva 2014. Taj poljoprivrednik nije bio odabran za terenske provjere u prethodne tri godine. Poljoprivrednik je podnio zahtjev za 2014. godinu u kojem je prijavio 70 ha i 80 goveda. Ukupna vrijednost izravnih plaćanja na koja poljoprivrednik ima pravo iznosi 25 000 eura.

Tijekom terenske provjere inspektori su provjerili evidenciju o životinjama i prateće dokumente poljoprivrednog gospodarstva kojima se potvrđuju prijava i evidentiranje životinja (evidencija o rođenju i uginuću životinja). Inspektori su utvrdili da je 20 životinja evidentirano nakon roka od 7 dana (utvrđena su razdoblja u trajanju od 8 do 20 dana). Prosječan broj životinja tijekom kalendarske godine 2014. iznosio je 75.

Inspektori su također utvrdili da je poljoprivrednik tijekom 2013. godine prijavio 10 životinja nakon roka od 7 dana. Prosječan broj životinja tijekom 2013. godine iznosio je 70. Molimo da navedete biste li primijenili kaznu za godinu podnošenja zahtjeva 2014. Ako je odgovor potvrđan, molimo da navedete postotak kazne koji biste primijenili u skladu s nacionalnim i/ili regionalnim zakonodavstvom i normama. Ako je odgovor niječan, molimo da navedete „bez kazne“.

Poljoprivrednik WZ nasumično je odabran za terensku provjeru u okviru sustava višestruke sukladnosti u vezi sa SMR-om 4 za godinu podnošenja zahtjeva 2014. Taj poljoprivrednik nije bio odabran za terenske provjere u prethodne tri godine.

Poljoprivrednik nad kojim je provedena inspekcija posjeduje 964,35 ha i 145 goveda, za koje mu je potreban kapacitet prostorije za skladištenje stajskog gnojiva u visini od 4400 kubičnih metara (6-mjesečno skladištenje). Tijekom terenske inspekcije inspektori su utvrdili i izračunali da je kapacitet bio 10 % manji od potrebnog.

Molimo da navedete biste li primijenili kaznu za godinu podnošenja zahtjeva 2014. Ako je odgovor potvrđan, molimo da navedete postotak kazne koji biste primijenili u skladu s nacionalnim i/ili regionalnim zakonodavstvom i normama. Ako je odgovor niječan, molimo da navedete „bez kazne“.

Sažetak

II

Kada se opisuje sustav višestruke sukladnosti treba jasno navesti da se u državama članicama, zbog nadređenog sektorskog zakonodavstva, za propisane zahtjeve upravljanja ionako već primjenjuju ta osnovna pravila uključena u višestruku sukladnost.

III

Od 2005. trajnim postupkom preispitivanja i pojednostavnjivanja područja primjene višestruke sukladnosti ostvareni su sljedeći rezultati:

kontrolni postupci pojednostavnjeni su u razdoblju 2005. – 2013. uvođenjem odredaba o usklađivanju stopa kontrole, prethodnoj obavijesti, rokovima i obilježjima terenskih provjera te o odabiru kontrolnog uzorka.

Nadalje, posljednjom reformom ZPP-a broj propisanih zahtjeva upravljanja (SMR) smanjen je sa 18 na 13, a broj standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) smanjen je sa 15 na 7. Obveze uključene u područje primjene višestruke sukladnosti preispitivale u se u pogledu toga mogu li se kontrolirati, mogu li se izravno pripisati poljoprivrednicima (a ne državama članicama) i jesu li povezane s poljoprivrednom djelatnošću.

Komisija smatra da zbog količine napora koji su već uloženi u pojednostavnjenje ne postoji velika vjerojatnost da se dodatno pojednostavnjenje može postići bez ugrožavanja, primjerice, okolišnih ciljeva višestruke sukladnosti.

IV

Komisija smatra, na temelju dostupnih informacija, da su pokazatelji uspješnosti koji se upotrebljavaju za mjerenje djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti u pogledu ostvarivanja ciljeva najprimjereniji. Ciljevi su višestruke sukladnosti pridonijeti razvoju održive poljoprivrede podizanjem razine svijesti poljoprivrednika i usklađivanjem ZPP-a s očekivanjima društva. Ciljevi su DPEU-a pridonijeti sprječavanju erozije tla, održavanju razine organskih tvari u tlu i strukture tla, osiguravanju barem najmanje razine održavanja zemljišta i sprječavanju njihova propadanja te zaštiti voda i gospodarenju njima. U tom pogledu višestruka sukladnost nije provedbeni alat za druge politike, koje imaju vlastite ciljeve.

Analiza razloga kršenja izvršava se u kontekstu provedbe sektorskog zakonodavstva. Međutim, višestruka sukladnost i sustav poljoprivrednih savjetodavnih službi važni su za uklanjanje razloga za kršenje.

VI

Okolišni ciljevi (npr. održavanje zemljišta i biološke raznolikosti) ostvaruju se ne samo plaćanjima povezanima s ekologizacijom i standardima za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete, već i okolišnim i klimatskim mjerama iz stupa II. te zakonodavstvom o okolišu. Međutim, priroda, osnova i funkcioniranje tih različitih instrumenata različiti su i uzajamno se nadopunjuju. Njihovo uzajamno nadopunjivanje prikazano je na slici 1. Radnog dokumenta službi (2016) 218 final.

Pravilima ekologizacije i dobrim poljoprivrednim i ekološkim uvjetima upravlja se u okviru integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IACS) i time se osigurava iskorištavanje resursa na najbolji mogući način. Međutim, postoje razlozi zašto se dobre poljoprivredne i ekološke uvjete i ekologizacija nužno ne provjeravaju zajedno. Budući da je ekologizacija kriterij prihvatljivosti, ona se provjerava *ex-ante* administrativnim provjerama i terenskim provjerama za 5 % korisnika. Dobri poljoprivredni i ekološki uvjeti provjeravaju se u okviru višestruke sukladnosti kojom se upravlja na drugačiji način nego zahtjevima prihvatljivosti.

VII

Propisani zahtjevi upravljanja proizlaze iz sektorskog zakonodavstva i države članice mogu upotrijebiti svoje postojeće sustave upravljanja i kontrole (članak 96. Uredbe (EU) br. 1306/2013). Postojeći sustavi kontrole stoga se mogu sinergijski upotrijebiti za sustav za kontrolu višestruke sukladnosti. Standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete ne bi trebali donositi znatne troškove poljoprivrednicima jer su zamišljeni da budu osnovni standardi. Troškove njihovih kontrola snosi IACS koji se upotrebljava i za druge instrumente ZPP-a.

Komisija je u svojem Godišnjem izvješću o radu za 2014. izračunala ukupne troškove povezane s kontrolom u državama članicama uz zadržku da „odvraćajući učinak *ex-post* kontrola” (poput višestruke sukladnosti) „donosi i nemjerljive koristi”.

VIII

Iako se okvir utvrđuje na razini EU-a, obveze poljoprivrednih gospodarstava u okviru propisanih zahtjeva upravljanja i dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta većinom definiraju države članice kako bi se uzeli u obzir izazovi i poljoprivredne strukture u nacionalnim ili regionalnim uvjetima. U tom pogledu važno je državama članicama ostaviti prostor za provedbu kako bi mogle izračunati kazne za svaku od tih obveza na poljoprivrednim gospodarstvima. Uredbom EU-a utvrđuje se načelo da se sankcije izračunavaju za svaki pojedini slučaj zasebno uzimajući u obzir ozbiljnost, opseg, trajnost, učestalost ili namjeru utvrđene nesukladnosti. Usklađena provedba tih načela u svim državama članicama osigurava se posebno revizijama koje provodi Komisija. Ako se u određenoj državi članici u tom pogledu utvrde nedostaci, osigurava se odgovarajuće praćenje u okviru poravnanja računa.

IX Prva alineja

Komisija prihvaća ovu preporuku.

IX Druga alineja

Komisija prihvaća ovu preporuku.

IX Treća alineja

Komisija ne prihvaća ovu preporuku. Preporukom Suda ne bi se pojednostavnila višestruka sukladnost, već bi se zapravo smanjilo njegovo područje primjene. Pojednostavnjenje područja primjene višestruke sukladnosti provedeno je već nekoliko puta. Nadalje, države članice sada imaju dosta manevarskog prostora da mogu uzeti u obzir rizike u uzorkovanju za potrebe kontrole i u cilju optimizacije svojih sustava kontrole. Komisija smatra da bi se ovom preporukom mogla ublažiti pravila o terenskim provjerama čime bi se u konačnici ugrozila djelotvornost višestruke sukladnosti.

IX Četvrta alineja

Komisija prihvaća ovu preporuku.

IX Peta alineja

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku. Provedba preporuke ovisit će o utjecaju planirane studije na administrativno opterećenje. Administrativni troškovi višestruke sukladnosti trebali bi se promatrati u kontekstu troškova nesukladnosti koje snose društvo, javne financije i okoliš te moguće koristi višestruke sukladnosti.

IX Šesta alineja

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija predviđa organiziranje razmjene najbolje prakse o tim pitanjima.

Uvod

06

Sektorsko zakonodavstvo bilo je primjenjivo u državama članicama već i prije uvođenja višestruke sukladnosti.

09

Komisija je provela sve prihvaćene preporuke koje je Sud dao u svom posebnom izvješću 8/2008.

10

Provedene su promjene za razdoblje 2014. – 2020. i sustav višestruke sukladnosti podvrgnut je znatnim promjenama tijekom posljednje reforme ZPP-a.

10 Druga alineja

Obveze uključene u područje primjene višestruke sukladnosti preispitivale u se u pogledu toga mogu li se kontrolirati, mogu li se izravno pripisati poljoprivrednicima (a ne državama članicama) i jesu li povezane s poljoprivrednom djelatnošću.

Napomene

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 18. do 21

Ciljevi višestruke sukladnosti jesu pridonijeti razvoju održive poljoprivrede, usklađivanju ZPP-a s očekivanjima društva i sprječavanju erozije tla, održavanju razine organskih tvari u tlu i strukture tla, osiguravanju barem najmanje razine održavanja zemljišta i sprječavanju njihova propadanja te zaštiti voda i njihovu gospodarenju. Višestruka sukladnost nije alat za provedbu drugih politika. To je pojašnjeno već u trenutku uvođenja višestruke sukladnosti jer višestruka sukladnost nije pravilo prihvatljivosti (vidi Politički dogovor od 26. lipnja 2003.). Ona djeluje izravno podizanjem razine svijesti korisnika. Razlozi zašto poljoprivrednici ne poštuju sektorsko zakonodavstvo na kojem se temelje propisani zahtjevi upravljanja trebaju se utvrditi i ukloniti s pomoću temeljnih sektorskih politika, a ne s pomoću višestruke sukladnosti.

Nadalje, u skladu s Prilogom II. Uredbi (EU) br. 1306/2013, za takvu analizu, kojom bi se trebalo uzeti u obzir šire područje primjene politika, bili bi relevantni samo odabrani članci ili stavci koji proizlaze iz sektorskog zakonodavstva.

Kada je riječ o zakonodavstvu o zaštiti okoliša, razvijeni su posebni pokazatelji uspješnosti za svaku sektorsku direktivu obuhvaćenu propisanim zahtjevima upravljanja te se razvijaju pokazatelji u okviru strategije EU-a za tla. Trendovi u stanju okoliša u okviru obveze dostavljanja podataka u skladu s direktivama uključenima u područje primjene višestruke sukladnosti povezani su s učinkovitošću provedbenih odredaba tih direktiva.

Izvan višestruke sukladnosti, svaka mjera ZPP-a u ciklusu politika podliježe stalnoj evaluaciji neovisno o tome utječe li na proračun. Posebni pokazatelji uspješnosti uključeni su u svaku sektorsku direktivu obuhvaćenu propisanim zahtjevima upravljanja i, na primjer, razvijaju se pokazatelji u okviru politike za tla.

22

Komisija smatra da se pokazatelj rezultata „postotak plaćanja u okviru ZPP-a obuhvaćenih višestrukoum sukladnošću” temelji na učinku višestruke sukladnosti među poljoprivrednim stanovništvom. Što je veći broj plaćanja obuhvaćen višestrukoum sukladnošću, to je veći financijski učinak mogućih kršenja na svakog pojedinog poljoprivrednika, čime se povećava svijest poljoprivrednika da moraju poštovati pravila. Višestrukoum sukladnošću podignuta je razina svijesti među poljoprivrednicima i pokrenute su neke promjene u poljoprivrednoj praksi.

24

Komisija smatra da pokazatelj rezultata „mišljenje javnosti o višestrukoj sukladnosti” pokazuje djelotvornost višestruke sukladnosti u zadovoljavanju očekivanja društva poboljšanjem usklađenosti politike ZPP-a s drugim povezanim politikama. Pitanja iz ankete Eurobarometra točno se odnose na prihvaćanje veze između plaćanja u okviru ZPP-a i poštovanja pravila. Rezultati su u tom pogledu većinom pozitivni.

25

Komisija smatra da je pokazatelj rezultata „stopa kontrole za DPEU” dobra zamjenska vrijednost za očekivani rezultat za okoliš. Ako države članice ispravno definiraju standarde za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete i ako ih poljoprivrednici budu poštovali, trebali bi se ostvariti pozitivni rezultati za okoliš. Poštovanjem stope kontrole omogućuje se da se u što većoj mjeri osigura da poljoprivrednici poštuju pravila. To je najbolja zamjenska vrijednost s dostupnim informacijama.

Komisija smatra i da je pokazatelj rezultata „postotak zemljišta pokriven trajnim pašnjacima” dobra zamjenska vrijednost za djelotvornost ovog instrumenta. Ovaj pokazatelj prati se radi provjere jesu li države članice poduzele nužne korektivne mjere kada se omjer smanji ispod dopuštenog praga. Jasno je da na promjenu omjera utječu različiti čimbenici, ali to nije ono što se ovdje pokazateljem mjeri.

26

Komisija smatra da su njezini pokazatelji prikladni za ciljeve višestruke sukladnosti. Pokazatelj rezultata „broj hektara na koje se primjenjuje višestruka sukladnost” ispravno pokazuje djelotvornost višestruke sukladnosti i koristan je za nadopunjivanje postojećih pokazatelja rezultata. Pravila obuhvaćena višestrukoum sukladnošću u velikoj su mjeri prakse koje treba poduzeti na poljoprivrednoj površini (standardi DPEU-a, prakse u okviru zakonodavstva o zaštiti okoliša, uporaba pesticida i slično). Što je više hektara obuhvaćeno sustavom višestruke sukladnosti, to je veća djelotvornost sustava.

27

Pokazatelji koje je citirao Sud, poput popisa indeksa ptica povezanih s poljoprivrednim površinama, kvalitete vode i slično pokazatelji su učinka koji se temelje na općem cilju ZPP-a i ostalih politika EU-a. Ostvarivanju tih općih ciljeva pridonosi nekoliko instrumenata, u kojima je višestruka sukladnost samo jedan element. Posebni ciljevi višestruke sukladnosti, koji se temelje na posebnom doprinosu ovog instrumenta općim ciljevima ZPP-a, odražavaju se u pokazateljima rezultata koji su predstavljeni u odjeljcima 22. do 26.

28

Komisija smatra da broj kršenja nije primjereni pokazatelj uspješnosti višestruke sukladnosti. Statistički podaci o kontroli višestruke sukladnosti upotrebljavaju se u kontekstu revizija GU AGRI kao pokazatelj uspješnosti sustava kontrole države članice. Visoka stopa nesukladnosti u određenom sektoru može biti i pokazatelj djelotvornosti kontrole višestruke sukladnosti.

29

Kršenja su većinom povezana s dvama skupovima zahtjeva (vidi odjeljak 31. i slike 2. i 3.).

30

Rast stopa nesukladnosti može biti posljedica poboljšanja u sustavu kontrole, a ne povećanja nesukladnog postupanja.

33

Izjava u pogledu divljih ptica, na primjer, ne primjenjuje se na sve države članice. Komisija bi željela komentirati da se, primjerice, u pogledu divljih ptica mora uzeti u obzir činjenica da su u nekoliko država članica revizijama Komisije utvrđeni ozbiljni problemi s kontrolama iako je opća stopa kršenja onakva kakvu je opisao Sud. Stoga niske stope kršenja mogu biti i posljedica blažih sustava kontrole u državama članicama.

34

Analiza razloga kršenja i sredstava za njihovo uklanjanje nisu zadaća višestruke sukladnosti, već sektorskih politika. Međutim, u pogledu višestruke sukladnosti, GU AGRI analizira statističke podatke o kontroli kao temelj za svoje analize rizika u okviru uspostave svog programa revizije.

35

Komisija smatra da višestruka sukladnost nije alat za provedbu sektorskih politika.

U godini podnošenja zahtjeva 2014. Komisija je u određenim državama članicama obavila posebne revizije usmjerene na pitanja povezana s životinjama. Međutim, treba voditi računa o tome da je polazište revizija višestruke sukladnosti koje provodi Komisija zaštita financijskih interesa EU-a u području poljoprivrede.

GU ENV zaprima izvješća o reviziji i zaprimat će statističke podatke od GU AGRI. GU ENV analizirat će razloge kršenja i prema potrebi će o tome razgovarati s državama članicama.

36

Višestruka sukladnost nije alat za provedbu drugih politika. To je pojašnjeno već u trenutku uvođenja višestruke sukladnosti jer višestruka sukladnost nije pravilo prihvatljivosti (vidi Politički dogovor od 26. lipnja 2003.). Nadalje, najmanja stopa kontrole mora se povećati u slučaju znatne razine nesukladnosti¹.

Kada je riječ o zakonodavstvu o zdravlju životinja i javnom zdravlju, zdravlju bilja i dobrobiti životinja, Komisija provodi revizije kako bi osigurala da nacionalna nadležna tijela ispunjuju svoje zakonske obveze. U pogledu zakonodavstva o zaštiti okoliša, Komisija radi na inicijativi politike kojom će se državama članicama pomoći da poboljšaju osiguravanje sukladnosti (tj. praćenje, promicanje i izvršavanje sukladnosti na temelju rizika) uz poštovanje načela proporcionalnosti i supsidijarnosti.

39

Komisija smatra da pri predstavljanju revidiranih ili novih prijedloga o potrošnji ne bi trebala procjenjivati troškove i koristi sustava kontrola jer višestruka sukladnost uključuje i, primjerice, zdravlje životinja i javno zdravlje pri čemu se, na primjer, izračunom troškova i koristi ne može dovoljno uzeti u obzir javno zdravlje.

40

Proporcionalnost je već svojstvena jer se sankcije izračunavaju kao postotak plaćanja korisniku iz ZPP-a popraćen mogućnošću neprimjenjivanja sankcija ili namjerom i učestalošću.

Zakonodavstvom EU-a² osigurava se usklađena osnova za ocjenjivanje i sankcioniranje nesukladnosti za potrebe višestruke sukladnosti na razini EU-a. Međutim, o strukturi nacionalnih mreža sankcija odlučuju države članice kako bi se mogla uzeti u obzir različitost pravila u okviru višestruke sukladnosti. Komisija planira organizirati razmjenu najbolje prakse s državama članicama o tim pitanjima.

Iako se okvir utvrđuje na razini EU-a, obveze poljoprivrednih gospodarstava u okviru propisanih zahtjeva upravljanja i dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta većinom definiraju države članice kako bi se uzeli u obzir izazovi i poljoprivredne strukture u nacionalnim ili regionalnim uvjetima. U tom pogledu važno je državama članicama ostaviti prostor za provedbu kako bi mogle izračunati kazne za svaku od tih obveza na poljoprivrednim gospodarstvima. Uredbom EU-a utvrđuje se načelo da se sankcije izračunavaju za svaki pojedini slučaj zasebno uzimajući u obzir ozbiljnost, opseg, trajnost, učestalost ili namjeru utvrđenog neispunjivanja obveze. Usklađena provedba tih načela u svim državama članicama osigurava se posebno revizijama koje provodi Komisija. Ako se u određenoj državi članici u tom pogledu utvrde nedostaci, osigurava se odgovarajuće praćenje u okviru poravnanja računa.

41

Budući da su standardi dobre poljoprivredne i ekološke uvjete smanjeni za više od 50 % (sa 15 na 7), GU AGRI očekivao je da su države članice smanjile administrativno opterećenje poljoprivrednika.

1 U pogledu „najmanje stope kontrole od 1 %“ kako je navedeno pod IX. (druga alineja): U skladu s člankom 68. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 809/2014, ako se provjerama na licu mjesta otkrije znatan stupanj neispunjivanja obveze u pogledu određenog akta ili standarda, povećava se broj provjera na licu mjesta. Komisija je 2009. objavila radni dokument o tome pitanju (DS/2009/28/rev3) koji je još uvijek na snazi. Stoga se najmanja stopa kontrole može, prema potrebi, prilagoditi.

2 Posebno u Poglavlju II. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 i u Poglavlju III. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014.

42

Popis propisanih zahtjeva upravljanja i standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta znatno je skraćen. Propisani zahtjevi upravljanja i standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta objedinjeni su na jednom popisu, Prilogu 2. Uredbi (EU) br. 1306/2013. Nadalje, preispitali su se propisani zahtjevi upravljanja i zadržale su se samo one odredbe koje su izravno upućene poljoprivrednicima i povezane s poljoprivrednom djelatnošću. Komisija smatra da je teško predvidjeti kako bi se daljnjim smanjivanjem mogao izbjeći utjecaj na važna pitanja kojima se povezuju, na primjer, poljoprivreda i okoliš, što će, primjerice, uzrokovati ugrožavanje ciljeva EU-a u pogledu zaštite okoliša.

44

Komisija iz svojeg iskustva zaključuje da se percepcije agencija za plaćanja, udruženja poljoprivrednika i poljoprivrednih savjetodavnih službi u pogledu složenosti više odnose na sektorsko zakonodavstvo nego na višestruku sukladnost. Nadalje, države članice dovoljno su fleksibilne da mogu utvrditi koji su zahtjevi potrebni za postizanje ciljeva Direktive EU-a, pa su stoga nadležne i za složenost. U kontekstu pojednostavnjenja u nekoliko su se navrata preispitivale obveze obuhvaćene područjem primjene višestruke sukladnosti kako bi postale usmjerene u pogledu mogućnosti kontrole, izravnog pripisivanja poljoprivrednicima (a ne državama članicama) i povezanosti s poljoprivrednom djelatnošću. Veza između poljoprivrede i okoliša po svojoj je prirodi složena pa se ta razina složenosti uzima u obzir u svakoj odredbi o provedbi. Provedba zakonodavstva o zaštiti okoliša složenija je kada države članice nastoje osigurati što manju promjenu poljoprivredne prakse uz istovremenu zaštitu okoliša. Ako je tako, uvođenjem pojednostavnjenja mogla bi se ostvariti stroža pravila od onih koja se trenutačno primjenjuju na neke poljoprivrednike. Okvir 2. dobar je primjer toga: pravila i kontrole bili bi jednostavniji kada bi se sve udaljenosti povećale na najdulju udaljenost, ali time bi se znatno opteretili mnogi poljoprivrednici.

45

Primjerom Suda prikazuje se razina složenosti odnosa između poljoprivrede i okoliša. Trebalo bi odrediti veću udaljenost za primjenu gnojiva oko bunara koji se upotrebljava za vodu za piće nego oko drugih plovinih putova. Standardizacijom tih zahtjeva ne bi se dovoljno uzelo u obzir lokalno stanje okoliša.

Vidi isto odgovor Komisije na odjeljak 44.

Okvir 2. – Primjeri zahtjeva uključenih u priručnik za kontrolu višestruke sukladnosti u Ujedinjenoj Kraljevini – Sjevernoj Irskoj

Sadržaj okvira 2. opis je načina na koji je država članica provela sektorsko zakonodavstvo.

46

Komisija smatra da se brojem kontrolnih točaka koje su uvele posjećene države članice ne može prikazati raznolikost sektorskog zakonodavstva uključenog u područje primjene višestruke sukladnosti. U skladu s člankom 96. Uredbe (EU) br. 1306/2013 „Države članice mogu koristiti svoje postojeće sustave upravljanja i kontrole u svrhu osiguravanja usklađenosti s pravilima o višestrukoj sukladnosti”.

Okvir 3. – Ograničeni učinak izmjena ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. na kontrolne popise kojima se koriste kontrolna tijela u Ujedinjenoj Kraljevini – Sjevernoj Irskoj – Druga alineja

Popis DPEU-ova skraćen je posljednjom reformom ZPP-a za više od 50 % pa se stoga broj kontrolnih točaka mora povećati odlukom država članica.

„Direktiva o podzemnim vodama” pretvorena je iz propisanog zahtjeva upravljanja (2) u standard za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta.

47

U skladu s člankom 96. Uredbe (EU) br. 1306/2013 „Države članice mogu koristiti svoje postojeće sustave upravljanja i kontrole u svrhu osiguravanja usklađenosti s pravilima o višestrukoj sukladnosti“.

Niska razina kršenja može prikrivati nedovoljan sustav kontrole i može dovesti do rizika za financijske interese EU-a u području poljoprivrede. Nadalje, samo zato što postoji niska razina kršenja, ne može se smatrati da će tako i ostati u slučaju daljnjeg smanjenja kontrola: može se očekivati da će postojanje kontrola višestruke sukladnosti imati odvraćajući učinak na kršenje pravila.

48

Udio poljoprivrednika koji sudjeluju u programu za male poljoprivrednike u odnosu na korisnike izravnih plaćanja (2014.) kreće se od 3 % (Slovenija) do 77 % (Malta). Programom za male poljoprivrednike obuhvaćeno je 4 % ukupnih poljoprivrednih površina EU-a³.

50

Zbog izuzeća od zahtjeva višestruke sukladnosti (i od ekologizacije), troškovi upravljanja i kontrole trebali bi se logično smanjiti. Ne samo zato što se u istom omjeru smanjuje broj stanovnika koji podliježe terenskim provjerama radi višestruke sukladnosti (i ekologizacije), već i zato što se primjenjuje pojednostavnjeni postupak (manje podataka). Nadalje, sadržaj terenskih provjera za program za male poljoprivrednike sam je po sebi više ograničen na uvjete prihvatljivosti.

51

Te razlike mogu se objasniti različitim nacionalnim poljoprivrednim strukturama i mogle bi se objasniti i različitim metodama izračuna koje se primjenjuju u okviru programa za male poljoprivrednike. U državama poput Rumunjske i Italije velik udio poljoprivrednika mogao bi zadovoljavati uvjete za sudjelovanje u programu, u usporedbi drugim državama.

Prema podacima koje su dostavile države članice, u Rumunjskoj mali poljoprivrednici čine otprilike 71 % korisnika izravnih plaćanja (2014.) i 16,4 % ukupnog poljoprivrednog zemljišta.

52

Komisija je primila na znanje opažanje Suda i željela bi istaknuti da opisano izuzeće ne proizlazi iz zakonodavstva o višestrukoj sukladnosti.

Okvir 4. – Izuzeće malih poljoprivrednika od obveza u pogledu višestruke sukladnosti u Litvi u vezi s Direktivom o nitratima

Sustav višestruke sukladnosti u osnovi je sustav kontrole i kažnjavanja koji se primjenjuje na plaćanja zaprimljena u okviru ZPP-a. Prema tome, izuzećem od pravila o višestrukoj sukladnosti poljoprivredna gospodarstva neće se osloboditi obveze poštovanja zakonodavstva o zaštiti okoliša, među ostalim i Direktive o nitratima. Različiti pragovi izuzeća navedeni u okviru 4. odnose se na provedbu Direktive o nitratima u predmetnoj državi, a ne na sustav višestruke sukladnosti. Nadalje, oslobođenje od kazni povezanih s višestrukou sukladnosti poljoprivrednici ne znači da su poljoprivrednici izuzeti od kontrola i provjera na temelju zakonodavstva o zaštiti okoliša.

3 Radni dokument službi Komisije o „preispitivanju ekologizacije nakon godine dana“ SWD(2016)218 final, str. 19.

54

Ekologizacija i standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete dva su mehanizma koja se uzajamno nadopunjuju u cilju ostvarivanja cilja poboljšanja okolišne učinkovitosti poljoprivrede EU-a. Izravno plaćanje za ekologizaciju plaćanje je koje se isplaćuje poljoprivrednicima koji primjenjuju prakse koje su povoljne za klimu i okoliš (diversifikacija usjeva, održavanje trajnih pašnjaka i posjedovanje 5 % ekološki značajnih površina).

Diversifikacija usjeva, održavanje trajnih pašnjaka i posjedovanje 5 % ekološki značajnih površina svojstveni su ekologizaciji. Te se prakse razlikuju od standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete: plodored nije diversifikacija usjeva, zaštita trajnih pašnjaka nije isto što i održavanje trajnih pašnjaka kako je navedeno u zakonodavstvu o ekologizaciji i očuvanje značajki krajobraza na poljoprivrednom zemljištu razlikuje se od posjedovanja 5 % ekološki značajnih površina. Posljednjom reformom ZPP-a okvir za standarde za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete usklađen je i pojednostavnjen uklanjanjem nekih standarda DPEU-a, poput onih koji se odnose na plodored i zaštitu trajnih pašnjaka.

56

Države članice mogu odabrati uzorak najmanje stope kontrole višestruke sukladnosti od 1 % iz uzorka prihvatljivosti od 5 %. Stoga postoji sinergija među dvama elementima. Nadalje, krajobrazna obilježja zaštićena u okviru standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete mogu se uzeti u obzir za ekološki značajnu površinu uključenu u ekologizaciju.

57

Zaštita krajobraznih obilježja na svim poljoprivrednim zemljištima i posjedovanje 5 % obradivog zemljišta obuhvaćenog ekološki značajnom površinom različite su mjere koje se odnose na bioraznolikost. Prvim zahtjevom osigurava se zadržavanje postojećih krajobraznih obilježja korisnih za bioraznolikost dok se drugim jamči da je svaki poljoprivrednik koji prima izravna plaćanja za ekologizaciju posvetio najmanje 5 % svog obradivog zemljišta ekološki značajnoj površini. To su dva različita cilja povezana s bioraznolikošću kojima se opravdavaju dva različita skupa pravila i provjera.

Zajednički odgovor Komisije na odjeljke 59. i 60.

Čisti troškovi višestruke sukladnosti moraju se razlikovati od troškova koji nastaju poljoprivrednicima i državama članicama koje primjenjuju sektorsko zakonodavstvo. Kada je riječ o sektorskom zakonodavstvu, troškovi sukladnosti trebali bi se usporediti s troškovima koji nastaju društvu u slučaju nesukladnosti zbog, primjerice, onečišćenja prirodnih resursa, iskorjenjivanja bolesti itd.

Višestruka sukladnost uzet će se u obzir u planiranoj studiji o administrativnom opterećenju.

61

Čak i ako su u sektorskom zakonodavstvu već propisane najmanje stope kontrola, to nisu dodatne kontrole jer se mogu upotrijebiti za višestruku sukladnost istovremeno stvarajući troškovno učinkovite sinergijske učinke.

62

U praksi ne postoje dodatne obveze vođenja evidencije koje je odredila Komisija jer su obveze u okviru propisanih zahtjeva upravljanja postojale prije uvođenja višestruke sukladnosti u skladu sa sektorskim zakonodavstvom EU-a. Nadalje, Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 640/2013 i Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 809/2014, u kojima su propisane pojedinosti o sustavu višestruke sukladnosti, uvedeni su dodatni zahtjevi vođenja evidencije za poljoprivrednike.

63

Navedena studija koju je pokrenuo Europski parlament i naručio GU AGRI nije bila usmjerena na višestruku sukladnost, već se njome razmatralo zakonodavstvo koje nije obuhvaćeno područjem primjene višestruke sukladnosti (Direktiva o održivoj uporabi pesticida). Nadalje, ona je zastarjela jer u su određeni zahtjevi u međuvremenu isključeni iz područja primjene višestruke sukladnosti (npr. izbjegavanje širenja neželjene vegetacije i plodored).

64

Ova se izjava temelji na pretpostavkama agencija za plaćanja koje su protivne činjenici da je popis propisanih zahtjeva upravljanja i standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete zemljišta znatno skraćen posljednjom reformom ZPP-a. Komisija sumnja u činjenični sadržaj takvih izjava jer ih agencije za plaćanja nisu potkrijepile činjenicama.

65

Zakonodavstvom je već utvrđen okvir za izračun kazni definiranjem težine, opsega i trajnosti te postotka koji će se primjenjivati na kršenja koja se javljaju prvi put, kršenja koja se ponavljaju i kršenja počinjena s namjerom. Stoga već postoji usklađena osnova.

66

Iako se okvir utvrđuje na razini EU-a, obveze poljoprivrednih gospodarstava u okviru propisanih zahtjeva upravljanja i dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta većinom definiraju države članice kako bi se uzeli u obzir izazovi i poljoprivredne strukture u nacionalnim ili regionalnim uvjetima. U tom pogledu važno je državama članicama ostaviti prostor za provedbu kako bi mogle izračunati kazne za svaku od tih obveza na poljoprivrednim gospodarstvima. Uredbom EU-a utvrđuje se načelo da se sankcije izračunavaju za svaki pojedini slučaj zasebno uzimajući u obzir ozbiljnost, opseg, trajnost, učestalost ili namjeru utvrđenog neispunjivanja obveze. Usklađena provedba tih načela u svim državama članicama osigurava se posebno revizijama koje provodi Komisija. Ako se u određenoj državi članici u tom pogledu utvrde nedostaci, osigurava se odgovarajuće praćenje u okviru poravnjanja računa. Nadalje, uzimajući u obzir zabrinutost Suda, GU AGRI predviđa organiziranje seminara najbolje prakse s državama članicama o tim pitanjima.

67

Pojam namjernog neispunjivanja obveza element je kojim će se osigurati razmjerno smanjivanje višestruke sukladnosti jer je njime uspostavljena ravnoteža između bivših manjih neispunjivanja obveza bez sankcija i sustava ranog upozoravanja. To se pitanje opsežno razmatralo u okviru posljednje reforme ZPP-a i države članice na kraju su ga odlučile zadržati. U presudi Suda EU-a od 27. veljače 2014. (C-396/12) navedene su smjernice o pojmu namjernog neispunjivanja obveza.

68

Države članice imaju određenu slobodu oblikovati svoje evaluacijske okvire (vidi primjedbe Komisije u odjeljku 40. na odjeljak VIII. i 6. alineju odjeljka IX.).

70

Komisija smatra da se različiti odgovori država članica mogu objasniti s obzirom na nekoliko čimbenika, uključujući broj premještanja životinja na poljoprivrednom gospodarstvu, migracijske mjere koje je poduzeo poljoprivrednik, kašnjenja u obavješćivanju i smještaj poljoprivrednog gospodarstva u području ranjivom na nitrate.

Zajednički odgovor Komisije na odjeljak 71. i okvir 7.

Prema evaluacijskom okviru koji se upotrijebio u pokrajini Schleswig Holstein, a koji je utemeljen na istom okviru koji se primjenjivao u cijeloj Njemačkoj, navedeni prag samo je preporuka inspektoru koja se primjenjuje na kasne obavijesti koje su već ispravljene prije nego što su poljoprivrednici znali da će biti podvrgnuti terenskoj provjeri. Ako poljoprivrednik nije ispravio stanje prije nego što je najavljena kontrola, primijenila bi se sankcija. GU AGRI uočio je slične pristupe i u drugim državama članicama.

Zaključci i preporuke

73

Od 2005. trajnim postupkom preispitivanja i pojednostavnjivanja područja primjene višestruke sukladnosti ostvareni su sljedeći rezultati:

kontrolni postupci pojednostavnjeni su u razdoblju 2005. – 2013. uvođenjem odredaba o usklađivanju stopa kontrole, prethodnoj obavijesti, rokovima i obilježjima terenskih provjera te o odabiru kontrolnog uzorka.

Nadalje, u okviru posljednje reforme ZPP-a preispitano je područje primjene višestruke sukladnosti uzimajući u obzir mogućnost kontrole i vezu s poljoprivrednom djelatnošću obveza poljoprivrednika. Stoga je broj propisanih zahtjeva upravljanja smanjen sa 18 na 13, a broj standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) smanjen sa 15 na 7.

Komisija smatra da zbog količine napora koji su već uloženi u pojednostavnjenje ne postoji velika vjerojatnost da se može postići dodatno pojednostavnjenje bez ugrožavanja, primjerice, okolišnih ciljeva višestruke sukladnosti.

74

Ciljevi su višestruke sukladnosti pridonijeti razvoju održive poljoprivrede podizanjem razine svijesti poljoprivrednika i usklađivanjem ZPP-a s očekivanjima društva. Ciljevi su DPEU-a pridonijeti sprječavanju erozije tla, održavanju razine organskih tvari u tlu i strukture tla, osiguravanju barem najmanje razine održavanja zemljišta i sprječavanju njihova propadanja te zaštiti voda i gospodarenju njima. U tom pogledu višestruka sukladnost nije provedbeni alat za druge politike koje imaju vlastite ciljeve. Na temelju dostupnih informacija Komisija smatra da su pokazatelji uspješnosti koji se upotrebljavaju za mjerenje djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti u pogledu ostvarivanja ciljeva najprimjereniji.

Preporuka br. 1

Komisija prihvaća ovu preporuku.

75

Polovina kršenja povezana je s propisanim zahtjevima upravljanja koji se odnose na životinje. Komisija je to uzela u obzir pri izvršavanju misija posebnog opsega 2014. koje su bile usmjerene na propisane zahtjeve upravljanja povezane sa životinjama.

Analiza razloga kršenja izvršava se u kontekstu provedbe sektorskog zakonodavstva. Međutim, višestruka sukladnost i sustav poljoprivrednih savjetodavnih službi važni su za uklanjanje razloga za kršenje.

Preporuka br. 2

Komisija prihvaća ovu preporuku.

76

U zakonodavstvu o višestrukoj sukladnosti predviđeno je da terenske provjere budu usmjerene na najrizičnija poljoprivredna gospodarstva odabirom uzorka utemeljenog na analizi rizika. U tom pogledu države članice već su dovoljno fleksibilne da mogu optimizirati svoje kontrole višestruke sukladnosti.

Preporuka br. 3

Komisija ne prihvaća ovu preporuku. Preporukom Suda ne bi se pojednostavnila višestruka sukladnost, već bi se zapravo smanjilo njegovo područje primjene. Pojednostavnjenje područja primjene višestruke sukladnosti provedeno je već nekoliko puta. Nadalje, države članice sada imaju dosta manevarskog prostora da mogu uzeti u obzir rizike u uzorkovanju za potrebe kontrole i u cilju optimizacije svojih sustava kontrole. Komisija smatra da bi se ovom preporukom mogla ublažiti pravila o terenskim provjerama, čime bi se u konačnici ugrozila djelotvornost višestruke sukladnosti.

77

Okolišni ciljevi (npr. održavanje zemljišta i biološke raznolikosti) ostvaruju se ne samo plaćanjima povezanim s ekologizacijom i standardima za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete, već i okolišnim i klimatskim mjerama iz stupa II. te zakonodavstvom o okolišu. Međutim, priroda, osnova i funkcioniranje tih različitih instrumenata različiti su i uzajamno se nadopunjuju. Njihovo uzajamno nadopunjivanje prikazano je na slici 1. Radnog dokumenta službi (2016) 218 final.

Pravilima ekologizacije i dobrim poljoprivrednim i ekološkim uvjetima upravlja se u okviru IACS-a i time se osigurava iskorištavanje resursa na najbolji mogući način. Međutim, postoje razlozi zašto se dobri poljoprivredni i ekološki uvjeti i ekologizacija nužno ne provjeravaju zajedno. Budući da je ekologizacija kriterij prihvatljivosti, ona se provjerava *ex-ante* administrativnim provjerama i terenskim provjerama za 5 % korisnika. Dobri poljoprivredni i ekološki uvjeti provjeravaju se u okviru višestruke sukladnosti kojom se upravlja na drugačiji način nego zahtjevima prihvatljivosti.

Preporuka br. 4

Komisija prihvaća ovu preporuku.

78

Propisani zahtjevi upravljanja proizlaze iz sektorskog zakonodavstva i države članice mogu upotrijebiti svoje postojeće sustave upravljanja i kontrole (članak 96. Uredbe (EU) br. 1306/2013). Postojeći sustavi kontrole stoga se mogu sinergijski upotrijebiti za sustav za kontrolu višestruke sukladnosti. Standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete ne bi trebali donositi znatne troškove poljoprivrednicima jer su zamišljeni da budu osnovni standardi. Troškove njihovih kontrola snosi IACS koji se upotrebljava i za druge instrumente ZPP-a.

Komisija je u svojem Godišnjem izvješću o radu za 2014. izračunala ukupne troškove povezane s kontrolom u državama članicama uz zadržku da „odvraćajući učinak *ex-post* kontrola“ (poput višestruke sukladnosti) „donosi i nemjerljive koristi“.

Preporuka br. 5

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku. Provedba preporuke ovisit će o utjecaju planirane studije na administrativno opterećenje. Administrativni troškovi višestruke sukladnosti trebali bi se promatrati u kontekstu troškova nesukladnosti koje snose društvo, javne financije i okoliš te moguće koristi višestruke sukladnosti.

79

Iako se okvir utvrđuje na razini EU-a, obveze poljoprivrednih gospodarstava u okviru propisanih zahtjeva upravljanja i dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta većinom definiraju države članice kako bi se uzeli u obzir izazovi i poljoprivredne strukture u nacionalnim ili regionalnim uvjetima. U tom pogledu važno je državama članicama ostaviti prostor za provedbu kako bi mogle izračunati kazne za svaku od tih obveza na poljoprivrednim gospodarstvima. Uredbom EU-a utvrđuje se načelo da se sankcije izračunavaju za svaki pojedini slučaj zasebno uzimajući u obzir ozbiljnost, opseg, trajnost, učestalost ili namjeru utvrđene nesukladnosti. Usklađena provedba tih načela u svim državama članicama osigurava se posebno revizijama koje provodi Komisija. Ako se u određenoj državi članici u tom pogledu utvrde nedostaci, osigurava se odgovarajuće praćenje u okviru poravnanja računa.

Preporuka br. 6

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija predviđa organiziranje razmjene najbolje prakse o tim pitanjima.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	15.7.2015
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	16.6.2016
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	7.9.2016
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	31.8.2016

Sustav višestruke sukladnosti primjenjuje se na 7,5 milijuna poljoprivrednika i njime se većina plaćanja u okviru ZPP a (približno 47 milijardi eura 2015. godine) povezuje s osnovnim pravilima kojih se moraju pridržavati poljoprivrednici u pogledu okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta. Zaključili smo da raspoložive informacije nisu omogućile Komisiji da na prikladan način procijeni djelotvornost sustava višestruke sukladnosti. Pokazateljima uspješnosti nije u obzir uzeta razina neusklađenosti za koju su odgovorni poljoprivrednici, a Komisija nije analizirala razloge kršenja obveza. Iako je izmjenama ZPP a za razdoblje 2014. – 2020. broj pravila o višestrukoj sukladnosti smanjen, kontrolni postupci i dalje su složeni. Osim toga, troškovi u vezi s primjenom sustava višestruke sukladnosti nisu dovoljno kvantificirani.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije