

Különjelentés

A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6028-4	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/09690	QJ-AB-16-026-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-6039-0	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/174940	QJ-AB-16-026-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6019-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/735744	QJ-AB-16-026-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Különjelentés**A kölcsönös megfeleltetés
eredményesebbé tétele és
az egyszerűsítés elérése
továbbra is kihívást jelent**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközön-ség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Phil Wynn Owen számvevőszéki tag elnökölta I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Nikolaos Milionis, a jelentésért felelős számvevőszéki tag vezette, Ioulia Papatheodorou, kabinetfőnök; Kristian Sniter, a kabinet attaséja; Robert Markus, ügyvezető; Daniela Jinaru, feladatfelelős; Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez és Michael Spang számvevők támogatásával.



Balról jobbra: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Bevezetés

Glosszárrium

I-IX **Összefoglaló**

1–10 **Bevezetés**

11–17 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

18–71 **Észrevételek**

18–36 **A rendelkezésére álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését**

22–27 **A Bizottság által használt teljesítménymutatók részleges képet adtak a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről**

28–33 **A kölcsönös megfeleltetés eredményességének bizottsági értékelése nem vette figyelembe a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok mértékét**

34–36 **A Bizottság nem elemezte a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos szabálytalanságok okait és a kezelésükre szolgáló eszközöket**

37–71 **A kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszere tovább egyszerűsíthető**

41–47 **A kontrolleljáráások továbbra is összetettek**

48–52 **A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer csökkentette az adminisztratív terheket, de ez egyes tagállamokban hatással lehet a kölcsönös megfeleltetési célok elérésére**

53–58 **A zöldítés az ellenőrzések további rétegét vezette be a kötelező környezetbarát gyakorlatok tekintetében**

59–64 **A kifejezetten a kölcsönös megfeleltetés végrehajtásához kapcsolódó költségeket nem számszerűsítik megfelelően**

65–71 **Az uniós mezőgazdasági termelőkire kirótt szankciók kiszámításának alapja nincs megfelelően harmonizálva**

72–79

Következtetések és ajánlások

- I. melléklet** — **A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok köre az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet II. melléklete szerint**
- II. melléklet** — **A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok körének fő változásai a 2014–2020-as időszakra szóló KAP tekintetében**
- III. melléklet** — **Az érdekelt felek kinyilvánították, hogy további egyszerűsítésre van szükség**
- IV. melléklet** — **A kifizető ügynökségeknek küldött felmérésben szereplő esettanulmányok**

A Bizottság válaszai

DG AGRI: az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága, amely a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika végrehajtásáért felelős.

DG ENV: az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága, amely a környezetvédelmi ágazati jogszabályokért felelős.

DG SANTE: az Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatósága, amely a közegészség, az állatok és a növények egészségének, valamint az állatjólét védelméhez kapcsolódó ágazati jogszabályokért felelős.

EMGA: Európai Mezőgazdasági Garanciaalap.

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

Gazdálkodási tanácsadó szervezet: a területgazdálkodásban és a mezőgazdasági üzemben folytatott gazdálkodásban segíteni hivatott tanácsadó rendszer működtetésével valamely tagállam által megbízott állami vagy magánszervezet.

HMKÁ: a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások célja a talajerózió megelőzéséhez, a talaj szervesanyag-tartalmának és szerkezetének fenntartásához, a környezetmegőrzés minimális szintjének biztosításához, az élőhelyek károsodásának elkerüléséhez, valamint a vízvédelemhez és a vízgazdálkodáshoz való hozzájárulás. Ezeket az előírásokat a KAP-jogszabályok vezették be és kizárólag a KAP kedvezményezettjeire vonatkoznak. Az előírásokat a tagállamok a helyi körülmények figyelembevételével határozzák meg.

JFGK: a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények a környezetvédelemre, a közegészségügyre, az állat- és növényegészségügyre, valamint az állatjólétre vonatkozó uniós irányelvekből és rendeletekből (ágazati jogszabályok) eredő kölcsönös megfeleltetési szabályok hatókörébe tartozó kiválasztott kötelezettségek. Ezek az előírások a KAP keretein kívül is alkalmazandóak.

KAP: Közös agrárpolitika

Kifizető ügynökség: egy tagállamon belül a KAP-támogatások megfelelő értékeléséért, kiszámításáért, ellenőrzéséért és kifizetéséért felelős szerv.

Kontrolltételek: a kölcsönös megfeleltetési szabályok végrehajtásából következő részletes szempontok, amelyek szerepelnek az egyes tagállamokban a kölcsönös megfeleltetésért felelős irányító hatóság által elvégzett vagy annak a kérésére más ellenőrző szervek (pl. a kifizető ügynökségek) által elvégzett helyszíni és adminisztratív ellenőrzések ellenőrzőlistáján.

Kölcsönös megfeleltetési szabályok: a kölcsönös megfeleltetési szabályok az uniós jog szintjén a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményekből (JFGK), valamint nemzeti szinten a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra (HMKÁ) vonatkozó, az 1306/2013/EU rendelet II. mellékletében felsorolt előírásokból áll, a környezetvédelemhez és éghajlatváltozáshoz, a földterületek helyes mezőgazdasági állapotához, a közegészségügyhöz, állategészségügyhöz, növényegészségügyhöz, valamint az állatjóléthez kapcsolódóan. A jelentésben a „kölcsönös megfeleltetési szabályok” és „kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek” kifejezések egymás szinonimájaként szerepelnek.

Pénzügyi év: a mezőgazdasági pénzügyi év kifizető ügynökségeknél az n-1. év október 16-án kezdődő és az n. év október 15-én véget érő n. pénzügyi év tekintetében felmerülő és a hozzájuk befolyt és az alapok költségvetésébe beállított kiadásokat és bevételeket foglalja magában (az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 39. cikke).

Szabályszerúségi ellenőrzés: a DG AGRI ellenőrei által elvégzett helyszíni ellenőrzések, amelyek lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy meggyőződjön arról, hogy a tagállamok helyesen használják-e fel az EMGA és az EMVA által rendelkezésükre bocsátott forrásokat, és különösen azt, hogy jól működő irányítási és kontrollrendszerekkel rendelkeznek-e, amelyek biztosítják a kedvezményezetteknek teljesített kifizetések szabályosságát.

I

A kölcsönös megfeleltetés a KAP keretében teljesített kifizetések többségét a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatjólétre, valamint a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartására vonatkozó alapvető szabályok mezőgazdasági termelők általi betartásához köti. Jelenleg 7,5 millió mezőgazdasági termelőre vonatkozik, akik 2015-ben hozzávetőlegesen 47 milliárd euró támogatást kaptak¹. A társadalom határozottan elvárja, hogy azok a mezőgazdasági termelők, akik uniós támogatásban részesülnek, teljesítsék kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeiket.

II

A jogalkotó uniós keretet hozott létre a kölcsönös megfeleltetés tekintetében. A jogi keret végrehajtásának figyelemmel kíséréseért a Bizottság felelős. A tagállamok a gazdálkodók szintjére vonatkozó kötelezettségekké alakították át az uniós szabályokat, és ellenőrzik, hogy tiszteletben tartják-e e kötelezettségeket. Megvizsgáltuk, hogy eredményes-e a kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszere, és lehet-e azt tovább egyszerűsíteni.

III

Megállapítottuk, hogy a rendelkezésre álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését. A 2014–2020-as időszakra szóló KAP tekintetében bevezetett változtatások ellenére a kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszerét még mindig tovább lehetne egyszerűsíteni.

IV

A Bizottság által használt teljesítménymutatók részleges képet adtak a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről. A mutatók nem vették figyelembe a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok mértékét. Ezenkívül a Bizottság nem elemezte a szabálytalanságok okait és a kezelésükre szolgáló eszközöket.

V

A 2014–2020-as időszakra szóló KAP változtatásai valamelyest csökkentették a kölcsönös megfeleltetési szabályok számát olyan követelmények eltávolításával, amelyek nem voltak kellően relevánsak a gazdálkodási tevékenység szempontjából. A kontroll eljárások azonban továbbra is bonyolultak. Az egyszerűsítési intézkedéseknek – mint amilyen például a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer is –, amelyek további terhek alól szabadítják fel az igazgatási szerveket és a mezőgazdasági termelőket, egyensúlyban kell lenniük annak szükségességével, hogy elérjék a kölcsönös megfeleltetés céljait.

VI

Az új zöldítési kifizetések hatálya alá tartozó gazdálkodási gyakorlatok hasonlóságokat mutatnak a korábbi HMKÁ-előírásokkal. Következésképpen jelenleg a mezőgazdasági gyakorlatok két párhuzamos rendszere létezik, amelyeknek azonos a célja: a termőföld fenntartása és a biológiai sokféleség védelme. Hasonlóságai ellenére a kötelező HMKÁ-előírásokat és a zöldítési szabályokat két kontrollrendszer keretében ellenőrzik. Ez a kontrollrendszerekben hatékonyságokhoz, valamint további adminisztratív teherhez vezethet.

¹ Ez a 7,5 millió mezőgazdasági termelő a KAP által támogatott összes gazdálkodó 68%-át képviseli, és az összes kifizetés 83%-ának a kedvezményezettje. A kistermelők nem szerepelnek ezekben az adatokban, mert rájuk nem alkalmazandók adminisztratív szankciók, ha nem felelnek meg a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeknek (lásd: 48. bekezdés).

VII

A kölcsönös megfeleltetés alkalmazásának költségei nincsenek megfelelően számszerűsítve. Mindaddig, amíg a Bizottság nem rendelkezik a kölcsönös megfeleltetés szintjén olyan összesített összköltségre vonatkozó megbízható becsléssel, amely figyelembe veszi az összes szereplőt (uniós intézmények, tagállami irányító és ellenőrző szervek, és a mezőgazdasági termelők), nem tudja biztosítani, hogy a kölcsönös megfeleltetés költséghatékony legyen.

VIII

A szankciórendszer nem biztosított kellően egységes alapot az azokra az uniós mezőgazdasági termelőkre kirótt adminisztratív szankciók kiszámításához, akik nem feleltek meg a szabályoknak. A hasonló esetekben alkalmazott szankciók kiszámításakor figyelembe vett tényezők – a súlyosság, a mérték, a tartósság és a szándékosság – alkalmazása jelentősen eltér a tagállamok között.

IX

A következő ajánlásokat tesszük:

- A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó hatásvizsgálatának részeként a Bizottság vizsgálja meg, hogyan fejleszthetné tovább a kölcsönös megfeleltetés teljesítményének mérésére szolgáló mutatókat, valamint hogy e mutatókban miként vehetné figyelembe a kölcsönös megfeleltetési szabályoknak a mezőgazdasági termelők általi betartásának mértékét.
- A Bizottság mostantól ossza meg hatékonyabban a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megsértésével kapcsolatos információkat az érintett szolgáltatók között, ezzel segítve őket a kötelezettségszegések okainak és a megoldásuk érdekében meghozandó megfelelő intézkedéseknek azonosításában.
- A 2020 utáni KAP tekintetében a Bizottság tegyen javaslatot a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabályok kiigazítására. Ez lehetővé tenné a főbb kontrolltételekre történő hatékonyabb célirányosítást.
- A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó hatásvizsgálatának részeként a Bizottság elemezze a hasonló környezeti célkitűzésekkel működő két rendszerrel (HMKÁ-előírások és zöldítés) szerzett tapasztalatokat azzal a céllal, hogy további sinergiákat mozdítson elő közöttük. Ez az elemzés vegyen figyelembe olyan kritériumokat, mint az előírások környezeti hatása és a szabályok mezőgazdasági termelők általi betartásának történeti adatai.
- A KAP teljesítményéről szóló, 2018 végéig elkészítendő jelentés után a Bizottság dolgozzon ki módszertant a kölcsönös megfeleltetés költségeinek mérésére.
- A 2020 utáni KAP tekintetében a Bizottság ösztönözze a szankciók uniós szinten egységesebb alkalmazását a súlyosság, a mérték, a tartósság, a visszatérő jelleg és a szándékosság fogalmának további pontosításával.

01

A kölcsönös megfeleltetés a közös agrárpolitika (KAP) keretében teljesített kifizetések többségét a környezet védelmére, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatjólétre, valamint a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartására vonatkozó szabályok betartásához köti. Ez jelenleg az Unióban 7,5 millió mezőgazdasági termelőre vonatkozik, akik a 2015-ös pénzügyi évben hozzávetőleg 47 milliárd euró támogatásban részesültek, amelynek feltétele volt a kölcsönös megfeleltetési szabályok (lásd: **Glosszárium**) teljesítése². Ha a mezőgazdasági termelő nem tartja be e szabályokat, adminisztratív szankció szabható ki.

02

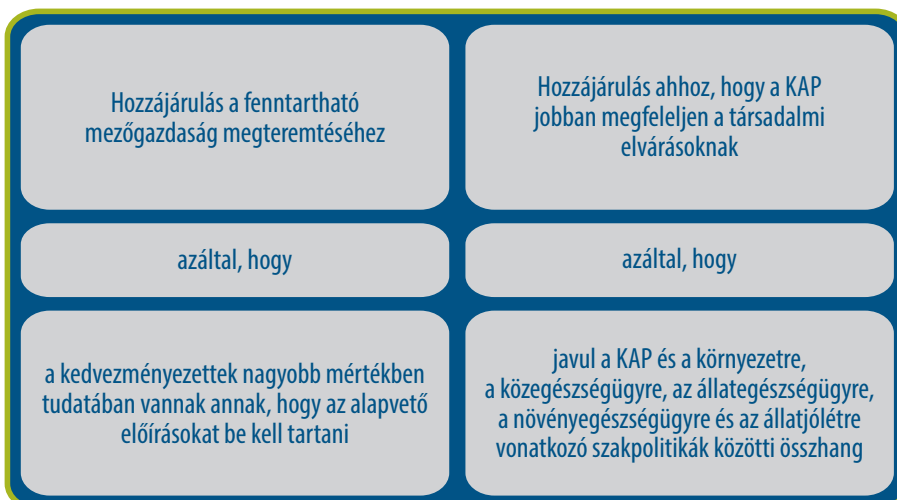
A kölcsönös megfeleltetés két fő szabályrendszeren alapul (a jelenlegi szabályok felsorolását lásd: **I. melléklet**). A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK-k) a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, a növényegészségügyre, az állategészségügyre és az állatjólétre vonatkozó hatályos irányelvekből és rendeletekből kiválasztott követelmények. A jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások (HMKÁ-előírások) további szabályok, amelyek csak a KAP-kifizetések kedvezményezettjeire alkalmazandók. A mezőgazdasági földterülettel kapcsolatban fenntartható gyakorlatokat szabnak meg, és a víz, a talaj és a karbonkészlet védelmével, valamint a termőföld és a tájképi jellegzetességek megőrzésével foglalkoznak.

03

A kölcsönös megfeleltetés célja, hogy hozzájáruljon a következő két célkitűzéshez:

- 2 A DG AGRI 2015-ös éves tevékenységi jelentése.
- 3 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 549. o.).

1. ábra A kölcsönös megfeleltetés céljai



Forrás: Az 1306/2013/EU rendelet³ (54) preambulumbekzdése.

04

A társadalom határozottan elvárja, hogy azok a mezőgazdasági termelők, akik uniós támogatásban részesülnek, teljesítsék kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeiket. A legújabb, 2016 januárjában közzétett Eurobarométer-felmérés⁴ szerint öt uniós válaszadóból több mint négy úgy vélte, hogy „indokolt” csökkenteni a mezőgazdasági termelőnek kifizetett támogatást, ha nem tartja tiszteletben a szabályokat.

05

A kölcsönös megfeleltetést a KAP egyik eszközeként megosztott irányítással alkalmazzák, amelynek keretében a feladatok megoszlanak a Bizottság és a tagállamok között. Ezzel összefüggésben a Bizottság feladatai a következők:

- az Európai Parlament és a Tanács által kiadott jogszabályokban megállapított általános uniós keret, valamint az éves beszámolókra vonatkozó zárszámadás során az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatban az Európai Parlamenttől kapott ajánlások követése;
- a részletes uniós keret létrehozása, végrehajtási jogi aktusok és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján, valamint a tagállamoknak szóló végrehajtási iránymutatások útján;
- annak ellenőrzése, hogy a tagállamok a jogi rendelkezésekkel összhangban végzik-e feladataikat, és pénzügyi korrekciók alkalmazása, ha megállapítást nyer, hogy rendszereik hiányosak;
- annak ellenőrzése, hogy teljesülnek-e a kölcsönös megfeleltetés célkitűzései, és beszámolás az eredményekről⁵.

06

A DG ENV és a DG SANTE felelős azon ágazati jogszabályok végrehajtásának és a bennük foglalt célkitűzések elérésének nyomon követéséért, amelyekből a JFGK-k erednek, míg a DG AGRI a HMKÁ-ra vonatkozóan felelős. A DG AGRI ellenőrzéseket végez annak megállapítására, hogy a tagállamok megfelelő irányítási és kontrollrendszerekkel rendelkeznek-e a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozóan.

07

A tagállamok felelősek minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezés elfogadásáért, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az Unió általános és részletes jogi keretének megfelelő nemzeti jogi keretet hozzanak létre, valamint különösen az alábbiakért:

- olyan rendszerek létrehozása, amelyek megelőzik, vagy feltárják és korrigálják a szabályszerűtlenségek eseteit;
- helyszíni ellenőrzések végrehajtása a mezőgazdasági termelők legalább 1%-át kitevő mintán⁶;

- 4 „Az európaiak, a mezőgazdaság és a KAP” című, 440. sz. Eurobarométer külföldfelmérés, amelyet 2016. január 21-én adtak ki, és amely az Európai Bizottság kérésére a TNS opinion & social által 2015. október 17. és 26. között felmért véleményeket tükrözi. Minden interjút személyesen folytattak le, véletlenszerűen kiválasztott uniós polgárok otthonaiban.
- 5 Lásd például: A DG AGRI 2014-es éves tevékenységi jelentése, 10. melléklet, 6. rész. Kölcsönös megfeleltetés.
- 6 A helyszíni ellenőrzéseket főszabályként a KAP-kezdvezményezettek legalább 1%-át magában foglaló mintán kell elvégezni. Bizonyos követelmények esetében azonban, mint például az állatok azonosítása és nyilvántartásba vétele, a minimális ellenőrzési arány a mezőgazdasági termelők 3%-a, az ágazati jogszabályokban meghatározottak szerint. Ennek eredményeképpen a kölcsönös megfeleltetés tekintetében ellenőrzött mezőgazdasági termelők teljes száma a gyakorlatban nagyobb az 1%-os mintánál. A 2015-ös pénzügyi évben például 2,31% volt az ellenőrzött mezőgazdasági termelők aránya. A JFGK-k esetében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy ezeket az ellenőrzéseket az ágazati jogszabályok hatálya alá tartozó ellenőrzésekkel kombinálva érik el a kölcsönös megfeleltetés 1%-os ellenőrzési arányát.

Bevezetés

- szankciók alkalmazása és a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetésével azokkal a mezőgazdasági termelőkkel, akik megsértették a szabályokat;
- beszámolás a Bizottságnak (könyvvizsgált éves beszámoló, pénzügyi jelentések és kontrollstatisztikák).

08

A KAP-kedvezményetteknek tiszteletben kell tartaniuk a nemzeti jogban meghatározott valamennyi kölcsönös megfeleltetési szabályt. Ha megállapítást nyer, hogy e szabályok bármelyikét közvetlenül nekik felróható cselekmény vagy mulasztás következtében megsértették, a kapott éves uniós kifizetés csökkentését kockáztatják.

09

2008-ban közzétettünk egy különjelentést a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről⁷. A jelentés megállapította, hogy a kölcsönös megfeleltetés nem volt eredményes szakpolitika, hangsúlyozva, hogy a kölcsönös megfeleltetés kerete – elsősorban túlzott összetettsége folytán – jelentős nehézségeket okozott.

10

A kölcsönös megfeleltetési rendszer hatályának és szabályainak egyszerűsítése a Bizottság, a Tanács és a tagállamok között folytatott viták állandó témája, a keretrendszer összetettsége és annak szükségessége miatt, hogy a szabályok ellenőrizhetők és a mezőgazdasági tevékenység szempontjából kellően relevánsak legyenek. A KAP-állapotfelmérést követően 2008 és 2013 között változtatásokat végeztek a kölcsönös megfeleltetési rendszerben⁸. A jelenlegi 2014–2020-as időszakra bevezetett további változtatások célja a következő volt⁹:

- az előírások tartalmának ésszerűsítése oly módon, hogy azokat egyetlen listába szervezték, területek és kérdéskörök szerint csoportosítva, hogy egységesebbé és láthatóbbá tegyék a kölcsönös megfeleltetési rendszert, és
- számos olyan követelmény kivétele a kölcsönös megfeleltetésből, amely nem volt kellően releváns a mezőgazdasági tevékenység vagy az üzem területe szempontjából, vagy a kedvezményezettek helyett inkább a tagállami hatóságokat érintette.

- 7 8/2008. sz. különjelentés: Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés? (<http://eca.europa.eu>).
- 8 A közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.) a vízvédelem és a vízgazdálkodás újonnan létrehozott területén két kötelező jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó rendelkezést, a termőföld megőrzésének minimális szintje területén pedig három új, opcionális jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó rendelkezést vezetett be; ezzel egyidejűleg az 1782/2003/EK rendelet szerinti hatályos jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó rendelkezések közül négy opcionálissá vált. A JFGK-k tekintetében is végrehajtottak kisebb változtatásokat: megszűntek a 2629/97/EK rendelet füljelzőkre, állomány-nyilvántartásokra és marhalevelekre vonatkozó követelményei.
- 9 A 2014–2020-as időszakra bevezetett változások részletesebb ismertetését lásd: II. melléklet.

11

Az egyszerűsítés olyan folyamat, amelynek célja a szabályok és ellenőrzések ésszerűsítése, és a szabálykövetési költségek csökkentése. Az egyszerűsítési intézkedéseknek, miközben többletterhek alól szabadítják fel az igazgatási szervezetet és a mezőgazdasági termelőket, egyensúlyban kell lenniük annak szükségességével, hogy teljesüljenek a kölcsönös megfeleltetés céljai.

12

Megvizsgáltuk a Bizottság és a tagállamok által a kölcsönös megfeleltetéshez létrehozott irányítási és kontrollrendszert, hogy értékeljük a kölcsönös megfeleltetés eredményességét, valamint azt, hogy az új jogi keretrendszer milyen mértékben ért el egyszerűsítést.

13

Az általános ellenőrzési kérdés a következő volt:

„Eredményes-e a kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszere, és lehet-e azt tovább egyszerűsíteni?”

E jelentés az eredményesség és az egyszerűsítés két fő szempontja mentén épül fel.

14

A kölcsönös megfeleltetés eddigi alkalmazása tekintetében a következő bizonyítékokat elemeztük:

- a tagállamok által a 2011–2014-es pénzügyi évek tekintetében a Bizottságnak küldött kontrollstatisztikák. E jelentések a bármely adott előírás tekintetében ellenőrzött mezőgazdasági termelők számával, a megállapított szabályszerűtlenségek számával, valamint az alkalmazott szankciók mértékével és kategóriáival kapcsolatos adatokat tartalmaztak;
- a Számvevőszék jogszerűsége és szabályszerűsége vonatkozó, a 2011–2014-es pénzügyi években elvégzett ellenőrzései (a megbízhatósági nyilatkozat kapcsán végzett ellenőrzések);
- a Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága (DG AGRI) által a 2011–2014-es pénzügyi években végzett szabályszerűségi vizsgálatok.

15

Elemeztük a bizottsági szinten létrehozott irányítási és kontrollrendszerrel kapcsolatos információkat, amelyeket a DG AGRI képviselőivel folytatott interjúk és a DG AGRI által vagy megbízásából készített különféle elemzések, tanulmányok és jelentések áttekintése során szereztünk meg. Értékeljük a 2014–2020-as KAP-időszakra bevezetett változások lehetséges hatásait is, a következő dokumentumok alapján: előkészítő hatásvizsgálat, jóváhagyott rendeletek és bizottsági nyilatkozatok.

16

Két felmérést végeztünk, amelyek a olyan témákat öleltek fel, mint a tudatosság, a szabálykövetés és az egyszerűsítés. A felméréseket kifizető ügynökségeknek és gazdálkodási tanácsadó szervezeteknek küldtük ki. A felmérésbe bevont 27 tagállam¹⁰ 64 kifizető ügynökségétől¹¹ érkezett válasz, a megkeresett 186 gazdálkodási tanácsadó szervezetből pedig 72 válaszolt a második felmérésre.

17

Három tagállami régiót kerestünk fel (Németország: Schleswig-Holstein, Spanyolország: Katalónia és Egyesült Királyság: Észak-Írország), ahol interjúkat folytatunk a kifizető ügynökségek képviselőivel és a mezőgazdasági termelők szövetségeivel, hogy összegyűjtsük a kölcsönös megfeleltetés mezőgazdasági üzemek szintjén jelentkező hatásával kapcsolatos véleményeket.

10 Horvátországot nem vontuk be ezen ellenőrzés hatókörébe a történelmi adatok hiánya miatt, ami abból adódik, hogy 2013. július 1-jén csatlakozott az EU-hoz.

11 A meglévő 82 kifizető ügynökség közül 64 körében végeztünk felmérést, mivel bizonyos tagállamokban nem minden kifizető ügynökség foglalkozik a kölcsönös megfeleltetéssel.

A rendelkezésére álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését

18

A jelentés első részében megvizsgáljuk, hogy a Bizottság által használt teljesítménymutatók teljes képet adtak-e a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről, figyelembe vették-e, hogy a mezőgazdasági termelők mennyire követik a szabályokat, és hogy a Bizottság elemezte-e a kötelezettségszegések okait és a kezelésükre szolgáló eszközöket. Vizsgálataink szempontjait a 19–21. bekezdés határozza meg.

19

A Bizottságnak a kölcsönös megfeleltetési célok elérésének méréséhez (lásd: 2. bekezdés) megfelelő teljesítménymutatókat kell meghatároznia¹². Ezeknek összhangban kell lenniük a gondos pénzgazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség)¹³. A Bizottságnak elemeznie kellene a teljesítménnyel kapcsolatos problémákat, és intézkednie kellene ezekkel kapcsolatban.

20

A tagállamoknak továbbá meg kell előzniük, illetve fel kell tárniuk, és hatékonyan kezelniük kell a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságokat és a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megszegését¹⁴, és évente jelentést kell tenniük ellenőrzéseik eredményeiről a Bizottságnak.

21

A kölcsönös megfeleltetés eredményességét annak figyelembevételével kell értékelni, hogy a mezőgazdasági termelők milyen mértékben tartják be a kölcsönös megfeleltetési szabályokat, ami kulcsfontosságú mutatója annak, hogy a szakpolitika mennyire járul hozzá a környezet, a közegészség, az állati egészség, a növényegészség és az állatjólét védelméhez. A szakpolitika eredményesebbé tétele érdekében a kölcsönös megfeleltetési keret kialakításának intézkedéseket kell magában foglalnia azon okok azonosítására és kezelésére, amelyek miatt a mezőgazdasági termelők nem tartják be e szabályokat.

12 A közös agrárpolitika közös monitoring- és értékelési keretének alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2014. július 22-i 834/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL L 230., 2014.8.1., 1. o.) (2) preambulumbekkezdése szerint.

13 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (költségvetési rendelet) (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 30. cikke a következő fogalom meghatározásokat adja meg: A gazdaságosság elve megköveteli, hogy az intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre. A hatékonyság elve az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik. Az eredményesség elve az egyes kitűzött célok megvalósítására és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik.

14 Az 1306/2013/EU rendelet (39) preambulumbekkezdésének megfelelően.

A Bizottság által használt teljesítménymutatók részleges képet adtak a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről

A 2007–2013-as időszakban fennálló helyzet

22

Ami az első célkitűzést illeti (a fenntartható mezőgazdaság megteremtéséhez való hozzájárulás annak elérése révén, hogy a kedvezményezettek nagyobb mértékben tudatában legyenek annak, hogy az alapvető előírásokat be kell tartani), a Bizottság a „kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó KAP-kifizetések százalékaránya” mutatót használta, ami a KAP-kifizetéseknek azt a részarányát mutatja, amelynek tekintetében a mezőgazdasági termelőknek meg kell felelniük a kölcsönös megfeleltetési szabályoknak. Ez a mutató azonban nem méri, hogy a mezőgazdasági termelők milyen mértékben vannak tudatában e szabályoknak, és milyen mértékben tartják be azokat.

23

A második cél (hozzájárulás ahhoz, hogy a környezetre, a közegészségügyre, az állategészségügyre, a növényegészségügyre és az állatjólétre vonatkozó szakpolitikákkal való nagyobb fokú összhang kialakítása révén a KAP jobban megfeleljen a társadalmi elvárásoknak) mérésére használt mutató a „nyilvánosság által a kölcsönös megfeleltetésről nyilvánított vélemény” volt, amelyet a Bizottság az Eurobarométer felmérésben mért. A felmérés kérdéseit és válaszlehetőségeit az **1. háttérmagyarázat** ismerteti.

1. háttérmagyarázat

Kivonat az Eurobarométer felmérésből

Kérdés: „A közös agrárpolitika (KAP) szabályai a mezőgazdasági termelők kifizetéseit a környezetre, az élelmiszer-biztonságra és az állatjólétre vonatkozó szabályok betartásának követelményéhez kötik (ez az úgynevezett „kölcsönös megfeleltetés”). Az Ön véleménye szerint, mennyire indokolt vagy indokolatlan, hogy csökkentsék az azon mezőgazdasági termelőknek kifizetett támogatásokat, akik nem tartják be az élelmiszer-biztonsági előírásokat, a környezetvédelmi előírásokat vagy az állatjóléti előírásokat?”

Javasolt válaszok: „Teljesen indokolt; Valamelyest indokolt; Valamelyest indokolatlan; Teljesen indokolatlan; Nem tudom”.

A felmérés eredménye: öt uniós válaszadóból több mint négy úgy vélte, hogy „indokolt” csökkenteni a mezőgazdasági termelőknek kifizetett támogatást, ha nem tartják be a szabályokat (vagy a „Teljesen indokolt” vagy a „Valamelyest indokolt” választ adták). A 2007 novemberében végzett legutóbbi felmérés óta a közvélemény megítélése nem változott.

Forrás: A Bizottság Eurobarométer felmérése.

24

Ez a mutató nem ad semmilyen információt arról, hogy javult-e a KAP és a kölcsönös megfeleltetési szabályok közötti konzisztencia. Pusztán a felmérésben résztvevők szakpolitikai választását tükrözi, anélkül, hogy értékelné a kölcsönös megfeleltetés alkalmazásának tényleges eredményeit.

25

A DG AGRI két másik eredménymutatóról is beszámol: a HMKÁ-előírások ellenőrzési aránya¹⁵ és az állandó legelők aránya. Az első mutató azt méri, hogy a tagállamok betartották-e a minimális ellenőrzési arányra vonatkozó előírást. Ez kizárólag a rendeletnek való megfelelés mutatója, ami ekként nem méri a kölcsönös megfeleltetés eredményességét. A második mutatónak, amely a tagállamokban az állandó legelők által elfoglalt területnek a teljes mezőgazdasági földterülethez viszonyított százalékos arányát méri, két hiányossága volt: a kölcsönös megfeleltetésnek csak egyetlen szempontjára utalt, továbbá nem világított rá, hogy ebből mekkora konkrétan a kölcsönös megfeleltetés részesedése, azaz állandó legelőket fenntarthatnak számos tényező miatt, amelyek közül a kölcsönös megfeleltetés csak az egyik.

A 2014–2020-as időszakban fennálló helyzet

26

A 2014–2020-as időszakra két, a kölcsönös megfeleltetéssel közvetlenül összefüggő mutatót¹⁶ használtak: a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó hektárok számát és a kölcsönös megfeleltetéstől függő KAP-kifizetések részarányát. Ezek számszerű mutatók, amelyek csak a megcélzott sokaságok (azaz a mezőgazdasági földterületek és a KAP-kifizetések) nagyságát mérik, nem pedig a kölcsönös megfeleltetés hatásait.

27

A kölcsönös megfeleltetés által befolyásolt területeket lefedő további mutatókat a KAP általános szintjén határoztak meg, ilyen például a mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató, a vízminőség, a szántóföld szervesanyag-tartalma és a víz okozta talajerózió. Az ezen általános mutatókra a csak a kölcsönös megfeleltetés által gyakorolt konkrét hatás azonban nem volt ismert. Ezenfelül semmilyen hatásmutató nem foglalkozik a kölcsönös megfeleltetés által megcélzott más szempontokkal, így például az élelmiszerbiztonsággal, az állatok azonosításával és nyilvántartásával, vagy az állatjóléttel.

15 A HMKÁ-előírások tekintetében a minimális ellenőrzési arányt mind a 2014 előtti, mind a 2014 utáni KAP keretében a mezőgazdasági termelők 1%-ában határozták meg.

16 A 834/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet melléklete.

A kölcsönös megfeleltetés eredményességének bizottsági értékelése nem vette figyelembe a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok mértékét

28

A Bizottság a tagállamok által küldött kontrollstatisztikák segítségével adatokat gyűjt arról is, hogy a mezőgazdasági termelők milyen mértékben teljesítik kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeiket. Ezeket az információkat azonban nem használják fel teljesítménymutatóként, és nem kísérik figyelemmel őket előre meghatározott célértékekhez viszonyítva.

29

A Számvevőszék elmúlt 4 év során végzett jogszerűségi és szabályszerűségi ellenőrzéseinek¹⁷ eredményeiből (lásd: **1. táblázat**) és a tagállami ellenőrző hatóságok által a helyszínen ellenőrzött mezőgazdasági termelők tekintetében jelentett statisztikákból (lásd: **2. táblázat**) az tűnik ki, hogy a kölcsönös megfeleltetési előírások megsértése nagy mértékű.

17 Ami a kölcsönös megfeleltetést illeti, tesztjeinket olyan kiválasztott HMKÁ-kötelezettségekre (a nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása, teraszok megőrzése, olajfajligetek gondozása és a minimális állománysűrűség vagy kaszálási kötelezettségek tiszteletben tartása) és JFGK-követelményekre összpontosítottuk (a nitrátrányelvvel kapcsolatos JFGK és az állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó JFGK), amelyek tekintetében bizonyítékokat lehetett szerezni és következtetést lehetett levonni az ellenőrzési látogatások időpontjáig. 2011-ben és 2012-ben az EMVA esetében nagyobb volt a tesztelés hatóköre, mint az EMGA esetében, mert az az összes HMKÁ-előírást és az állatjóléttel kapcsolatos JFGK-t is magában foglalta. Ezenfelül az EMGA esetében az állatok azonosításával és nyilvántartásával kapcsolatos JFGK-t 2011-ben és 2012-ben nem vizsgáltuk.

1. táblázat

Mezőgazdasági termelők véletlenszerű mintáján végzett kölcsönös megfeleltetési tesztjeink eredményei

Alap	Adatok	Pénzügyi év			
		2011	2012	2013	2014
EMGA	A kölcsönös megfeleltetéstől függő kifizetések száma	155	146	164	170
	Azoknak az eseteknek a száma, amelyekben szabálytalanságot állapítottak meg	22	24	44	46
	Szabálytalanságok (%)	14%	16%	25%	27%
EMVA	A kölcsönös megfeleltetéstől függő kifizetések száma	73	75	61	64
	Azoknak az eseteknek a száma, amelyekben szabálytalanságot állapítottak meg	26	25	24	17
	Szabálytalanságok (%)	36%	33%	39%	27%

Forrás: Európai Számvevőszék.

2. táblázat

A mezőgazdasági termelők vegyes – véletlenszerűen kiválasztott és kockázatalapú – mintáin végzett ellenőrzések alapján a tagállamok által jelentett kölcsönös megfeleltetési szabálytalanságok

	Pénzügyi év				
	2011	2012	2013	2014	2015
Szabálytalanságok gyakorisága (%)	21%	20%	20%	25%	29%

Forrás: A tagállamok kölcsönös megfeleltetési statisztikái.

30

A felmérésünkben részt vevő kifizető ügynökségek és a gazdálkodási tanácsadó szervezetek hozzávetőlegesen 90%-ának jelzése szerint a mezőgazdasági termelőkben az elmúlt öt évben jobban tudatosodtak a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartására vonatkozó kötelezettségeik. A szabálytalanságok aránya azonban továbbra is nagy, és a tagállami ellenőrzések és saját ellenőrzéseink egyaránt növekvő tendenciát jeleznek.

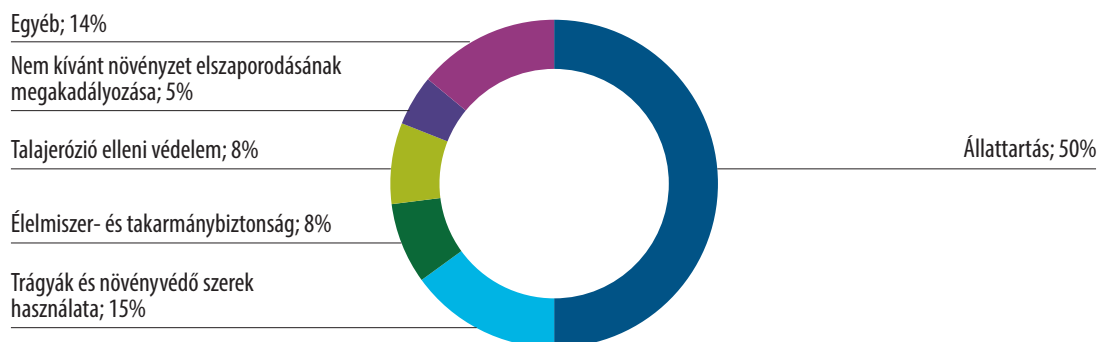
31

2011-től 2013-ig a tagállamok ellenőrző hatóságai által azonosított szabálytalanságok teljes száma viszonylag állandó volt, és uniós szinten közel évi 60 000 esetet tett ki, míg 2014-ben ez a szám csaknem 20%-kal, hozzávetőlegesen 70 000 szabálytalansági esetre nőtt (főként a nitrátirányelvhez, és a sertések és szarvasmarhák azonosításához és nyilvántartásához kapcsolódó JFGK-k megsértéseinek terjedése miatt). Mint a **2. ábra** mutatja, a szabálytalanságok teljes számának csaknem 90%-át öt fő terület adta, és e területeken volt a leggyakoribb is a szabályok megszegése¹⁸. Ez az öt terület összesen 10 JFGK-t és négy HM-KÁ-előírást takar.

18 Azon mezőgazdasági termelők aránya, amelyek esetében szabálytalanságot állapítottak meg, az összes ellenőrzött mezőgazdasági termelőhöz viszonyítva.

2. ábra

Azok a területek, amelyeken a leggyakoribb a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértése



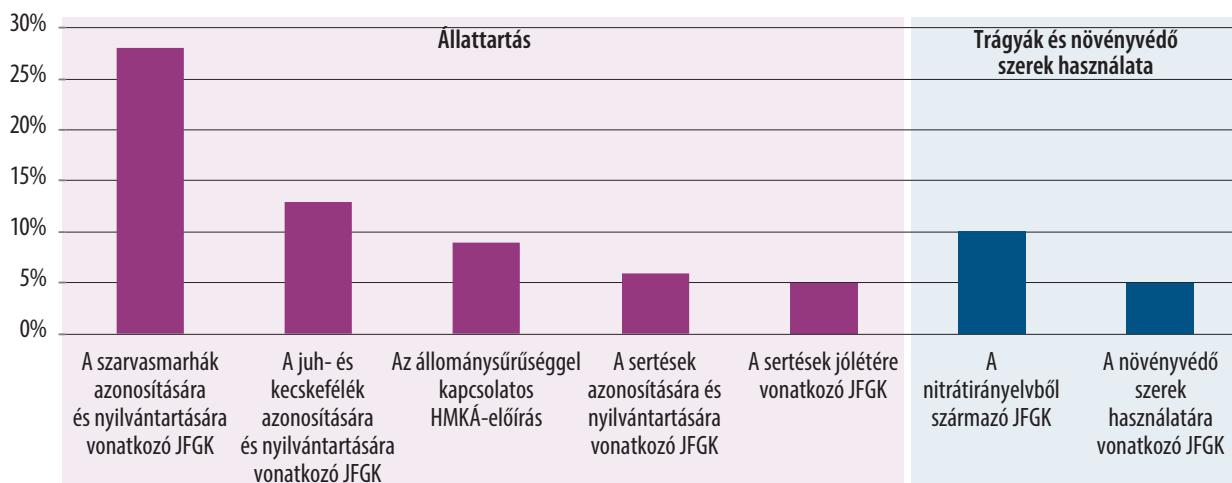
Forrás: Európai Számvevőszék.

32

A két legnagyobb területet illetően a **3. ábra** azt mutatja, hogy a szabálytalanságok gyakorisága az egyes előírások és követelmények szintjén hol haladta meg az 5%-ot a 2014-es pénzügyi évben:

3. ábra

A szabálytalanság gyakorisága a szabálysértések két legnagyobb területén



Forrás: Európai Számvevőszék.

33

Elemzésünkben az is kiderül, hogy több előírás esetében a szabálytalanságok aránya nem éri el az 1%-ot: ilyen a vadon élő madarak és a természetes élőhelyek védelmére vonatkozó JFGK, valamint a talaj szervesanyag-tartalmára, a talaj-szerkezet fenntartására és a tájképi jellegzetességek megőrzésére vonatkozó HMKÁ-előírás.

A Bizottság nem elemezte a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos szabálytalanságok okait és a kezelésükre szolgáló eszközöket

34

A DG AGRI a kontrollstatisztikákban szereplő információkat az egyes beszámoló jogalanyok (tartomány/régió/központi kormányzat) szintjén egyedileg elemzi annak ellenőrzése érdekében, hogy a jogalanyok megfelelnek-e az uniós követelményeknek, például teljesítik-e a rendeletben meghatározott minimum 1%-os ellenőrzési arányt. Szabályszerűségi ellenőrzéseket is végez, azt biztosítandó, hogy a tagállamok által létrehozott irányítási és kontrollrendszerek megfeleljenek az alkalmazandó uniós szabályoknak. Ezen ellenőrzések célja azoknak az alapoknak a védelme, amelyekből a KAP-kifizetéseket teljesítették, annak vizsgálata révén, hogy a gazdálkodóknak teljesített kifizetések tagállami csökkentését megfelelően alkalmazták-e. A Bizottság nettó pénzügyi korrekciót alkalmaz a hibás rendszerrel rendelkező tagállamokkal szemben.

35

A DG AGRI nem elemzi a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértésére vonatkozó uniós szintű adatokat, és nem végez ellenőrzéseket sem, hogy azonosítsa a leggyakrabban megsértett előírásokat, a szabálytalanságok lehetséges okait és a helyzet orvoslására szolgáló lehetséges megoldásokat. A JFGK-k alapjául szolgáló szakpolitikákért felelős többi bizottsági főigazgatóság sem végez ilyen elemzéseket. Például a Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV), amely olyan szakpolitikákért felelős, mint például a nitrátirányelv, kijelentette, hogy szervezeti egységei nem kapták meg a tagállamok által elvégzett ellenőrzésekre vonatkozó statisztikákat, és a DG ENV ezért nem tehetett és nem tett semmilyen intézkedést e tekintetben. A Bizottság tehát csak a pénzügyi szempontokat ellenőrzi, anélkül, hogy elemezné a kölcsönös megfeleltetés által a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, valamint az állategészségügyre és az állatjólétre vonatkozó, mögöttes szakpolitikai célokra gyakorolt hatást.

36

A Bizottság 2016 júliusáig nem végzett értékelést arról, hogy miért sérthették meg a szabályokat, és hogy milyen eszközökkel lehetne a jövőben megelőzni az ilyen helyzeteket¹⁹. Az ilyen értékelésekből hasznos információk adódhatnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer további egyszerűsítésének szükségességével kapcsolatban is. A kölcsönös megfeleltetési szabálysértések lehetséges okai közé tartozhat az olykor bonyolult szabályok megértésének a hiánya (lásd: **III. melléklet**) vagy az ösztönzés hiánya, mivel előfordulhat, hogy a szabálykövetés költsége nincs arányban az alacsony, 1%-os ellenőrzési aránnyal és az alkalmazott szankciók mértékével²⁰.

A kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszere tovább egyszerűsíthető

37

A jelentés második felében megvizsgáljuk, hogy egyszerűbbek lettek-e a kölcsönös megfeleltetés szabályai és kontrolleljárási, hogy a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer elérte-e az adminisztratív terhek kiegyensúlyozott csökkentését, hogy fennállt-e annak a kockázata, hogy a zöldítés (környezetbarátabbá tétel) és a kölcsönös megfeleltetés összehangolása nem megfelelő, hogy mérték-e az alkalmazási költségeket, és hogy a szankciókat EU-szerte egységesen hajtották-e végre. Vizsgálataink szempontjait a 38–40. bekezdés határozza meg.

38

A 8/2008. sz. különjelentésben megállapítottuk, hogy a kölcsönös megfeleltetés keretrendszere – elsősorban túlzott összetettsége folytán – jelentős nehézségeket okoz. Azt ajánlottuk, hogy a Bizottság egyszerűsítse a keretrendszert, elsősorban úgy, hogy fontossági sorrendbe rendezze az előírásokat és a követelményeket, valamint azokat a mezőgazdasági tevékenység fő elemei köré szervezi.

- 19 A mezőgazdasági termelők szintjén végzett értékelések egyelőre csak a kölcsönös megfeleltetés költségeinek az elemeire vonatkozó információkkal szolgáltak, amint azt a 61. bekezdés mutatja.
- 20 A szankciók a 2014-es igénylési évben összesen 67,5 millió eurót tettek ki a DG AGRI éves tevékenységi jelentése szerint.

39

A kölcsönös megfeleltetés alkalmazási költségének arányban kell állnia az abból várt haszonnal, hogy a mezőgazdasági termelők betartják a vonatkozó szabályokat²¹. Az átdolgozott vagy új kiadási javaslatok előterjesztésekor a Bizottságnak meg kell becsülnie a kontrollrendszerek költségeit és hasznait²² az elérendő célokhoz képest.

40

A Bizottságnak hozzá kell járulnia a szankciók egyszerű és EU-szerte harmonizált rendszerének az előmozdításához is, hogy biztosítsa a mezőgazdasági termelőkkel szembeni egyenlő és arányos bánásmódot. A Bizottság felhatalmazást kapott²³ arra, hogy a kölcsönös megfeleltetés előírásainak megsértése miatti adminisztratív szankciók kiszámításához szükséges egységes alap megállapításához felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el. Értelmező jellegű útmutatásokat is kiadhat a tagállamok számára.

A kontrolleljárások továbbra is összetettek

41

A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan az előírások számát 15 HMKÁ-előírásról hétre (a korábbi hét önkéntes előírás mindegyikének és egy kötelező előírásnak a megszüntetésével), valamint 18 JFGK-ról 13-ra csökkentették (lásd: **II. melléklet**). A törölt JFGK-k közül négyről a Bizottság úgy vélte, hogy nem kellően relevánsak a gazdálkodási tevékenység szempontjából. Ez jó példa a kölcsönös megfeleltetési keret egyszerűsítésére. A kölcsönös megfeleltetés hatóköre azonban most valószínűleg bővülni fog. A kölcsönös megfeleltetésről szóló közös európai parlamenti és tanácsi nyilatkozat²⁴ kérte, hogy a víz-keretirányelv és a peszticidek fenntartható használatáról szóló irányelv – miután azokat valamennyi tagállamban bevezették – épüljön be a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe.

42

A KAP 2014–2020-as időszakra történő átalakítására irányuló bizottsági javaslatról szóló véleményünkben²⁵ azt a nézetet fogalmazzuk meg, hogy „a követelmények még mindig túlságosan szétszórva találhatók meg számos jogi szövegben, ezenkívül nem összpontosítanak kellőképpen a legfontosabb követelményekre, és hogy az előírások számának korlátozása valójában nem csökkenti ennek a szakpolitikai intézkedésnek az összetettségét”.

21 Az 1306/2013/EU rendelet (57) preambulumbekzdése.

22 A költségvetési rendelet 33. cikke.

23 Az 1306/2013/EK rendelet 101. cikke szerint.

24 Az 1306/2013/EU rendelethez csatolt közös nyilatkozat.

25 1/2012. sz. vélemény egyes, a közös agrárpolitikára vonatkozó rendeletjavaslatokról a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan (<http://eca.europa.eu>).

43

A felmérésünkre választ adó gazdálkodási tanácsadó szervezetek 53%-a úgy vélte, hogy a 2014–2020-as KAP nem hozott jelentős változásokat a kölcsönös megfeleltetés rendszerében, 28% pedig egyenesen úgy vélekedett, hogy az új rendszer még bonyolultabb. Ezzel egybecsengően a kifizető ügynökségek kevesebb mint 10%-a vélte úgy, hogy a kölcsönös megfeleltetés változásai mérsékelt vagy nagyon kedvező hatással voltak az olyan területeken elköltött forrásokra, mint a helyszíni és adminisztratív ellenőrzések, a szankciórendszer és a mezőgazdasági termelőknek nyújtott tájékoztatás.

44

A kifizető ügynökségek és a gazdálkodási tanácsadó szervezetek azt válaszolták felmérésünkre, hogy a követelmények túlzott összetettsége a fő oka annak, hogy a mezőgazdasági termelők nem tartják be a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeket. Az ellenőrzés során felkeresett gazdálkodói szövetségek szintén megerősítették ezt az elemzést. Az egyszerűsítés olyan megoldásnak tekinthető, amely biztosíthatja a legfontosabb szabályok mezőgazdasági termelők általi jobb betartását, és így hozzájárulhat a rendszer eredményességéhez. Ezzel összefüggésben ellenőrzésünk során a kifizető ügynökségek, a gazdálkodási tanácsadó szervezetek és a gazdálkodói szövetségek jelezték a kölcsönös megfeleltetési rendszer további egyszerűsítésének szükségességét, egymáshoz hasonló javaslatokkal (a további részletekről lásd: **III. melléklet**).

45

Az összetettség az alkalmazandó szabályok részletességének is betudható. A **2. háttérmagyarázat** példával szolgál a tagállamok részletes kölcsönös megfeleltetési követelményeire. Jóllehet a részletes szabályok indokoltak lehetnek a különféle környezeti helyzetek figyelembevételéhez, de azzal a kockázattal járnak, hogy a mezőgazdasági termelők számára nehézséget okoz a helyes alkalmazásuk, a kifizető ügynökségek számára pedig az ellenőrzésük.

46

Az Egyesült Királyságban (Észak-Írország) összehasonlítottuk az ellenőrző hatóságok által a KAP keretében 2013-ig, majd az ezt követően a helyszíni ellenőrzésekhez használt kölcsönös megfeleltetési ellenőrzőlistákban szereplő kontrollpontok számát, és megállapítottuk, hogy a KAP 2014–2020-as időszakra vonatkozó változásai csak korlátozott hatást gyakoroltak a kontrollpontok számára (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A másik két felkeresett tagállam hatóságai az interjúk során erősítették meg, hogy a kölcsönös megfeleltetés 2014–2020-as időszakra vonatkozó változásai nem eredményezték a kontrollpontok számának jelentős csökkenését.

Példák a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzési kézikönyvben szereplő előírásokra az Egyesült Királyságban (Észak-Írország)

A nitrátirányelvre vonatkozó JFGK-ból eredő 40 kölcsönös megfeleltetési kontrollpont közül hárommal az ellenőrzőlista három alkérdésre bontott 3.1.12. kérdése foglalkozik, amely így szól:

„3.1.12. Felhasználtak-e szerves trágyát (ezen belül szennyvizet) tavon kívül más vízfolyástól 10 méteren belül*; tavaktól 20 méteren belül; fúrt kúttól, forrástól vagy kúttól 50 méteren belül; közüzemi vízellátásra használt fúrt kúttól 250 méteren belül; látható üreges vagy karsztos mészkőképződményektől 15 méteren belül? (*Lásd: Útmutató az ellenőrök számára)

3.1.12a. A 15%-osnál nagyobb átlagos lejtésű legelőn vagy 12%-osnál nagyobb átlagos lejtésű más földterületen használtak-e szerves trágyát (ezen belül szennyvizet) tótól 30 méteres vagy tavon kívül más vízfolyástól 15 méteres távolságon belül (*Lásd: Útmutató az ellenőrök számára)?

3.1.12b. A 15%-osnál nagyobb átlagos lejtésű legelőn vagy 12%-osnál nagyobb átlagos lejtésű más földterületen használtak-e műtrágyát tótól 10 méteres vagy tavakon kívül más vízfolyástól 5 méteres távolságon belül (*Lásd: Útmutató az ellenőrök számára)?”

Forrás: Az észak-írországi kifizető ügynökség.

A 2014–2020-as KAP változásainak korlátozott hatása az Egyesült Királyságban (Észak-Írország) az ellenőrző hatóságok által használt ellenőrzőlistákra

A teljes körű kölcsönös megfeleltetési ellenőrzés kontrolltétteleinek a száma a 2013-ig érvényes KAP esetében 257, a 2014 utáni KAP esetében 249 volt.

Ami a HMKÁ-előírásokat illeti, a kontrolltétel számok a két összehasonlított időszak között 19-ről 27-re nőtt.

Forrás: Az észak-írországi kifizető ügynökség.

47

A helyszíni ellenőrzések során a HMKÁ-előírásokkal és JFGK-követelményekkel kapcsolatos összes olyan kötelezettséget ellenőrizni kell, amelyek tekintetében a mezőgazdasági termelőket kiválasztották. Mint említettük, ezek az ellenőrzések a különféle ellenőrzőlistákban több száz kontrolltételt is magukban foglalhatnak. A jogszabályi keret²⁶ még eredményes kontrollrendszerek esetében sem tenné lehetővé az olyan célzottabb, kockázatalapú megközelítést, amely alapján bizonyos szabályokat vagy kontrolltétteleket kisebb vagy nagyobb gyakorisággal kellene ellenőrizni, figyelembe véve például a szabálytalanságok számát vagy valószínűségét, vagy a lehetséges szabálytalanság hatásainak mértékét.

26 Lásd: az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 71. cikke.

A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer csökkentette az adminisztratív terheket, de ez egyes tagállamokban hatással lehet a kölcsönös megfeleltetési célok elérésére

48

A 2014–2020-as időszakra szóló KAP bevezette a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszert mint egyszerűsített közvetlen kifizetési rendszert, amely legfeljebb 1250 eurót ad közvetlen kifizetésként azoknak a mezőgazdasági termelőknek, akik a rendszerben való részvétel mellett döntenek. 15 tagállam döntött úgy, hogy alkalmazza ezt a választható rendszert. Ezen országok esetében a rendszerben résztvevő mezőgazdasági termelők száma 3% (Szlovénia) és 77% (Málta) között változik. A Bizottság számítása szerint a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer uniós szinten összességében a teljes mezőgazdasági földterület 4%-át fedi le.

49

A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer kedvezményezettjeire nem alkalmazandók adminisztratív szankciók, ha nem felelnek meg a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeknek²⁷. Ezért a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértésével nem kockáztatják, hogy csökkenhetnek a nekik teljesített KAP-kifizetések. A kölcsönös megfeleltetés alóli mentességet azzal indokolják, hogy a „mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevő mezőgazdasági termelőkől a kölcsönös megfeleltetés rendszere által elvárt erőfeszítések túlzottnak tűnhetnek ahhoz a haszonhoz képest, amely ezeknek a mezőgazdasági termelőknek a rendszerben tartásával jár”²⁸.

50

Ez az intézkedés alkalmas lehet arra is, hogy csökkentse a kölcsönös megfeleltetés alkalmazásával, irányításával és kontrolljával járó költségeket: a 12 kifizető ügynökség közül, amelyek úgy ítélték meg, hogy a 2014–2020-as időszakra szóló KAP a költségek csökkentéséhez fog vezetni, 10 a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszert jelölte meg a megtakarítások fő forrásaként. Ezt az üzenetet a három felkeresett tagállam kifizető ügynökségei is megismételték.

51

A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer egy lépés az egyszerűsítés felé, amely további terheket vesz le az igazgatási szervek és a mezőgazdasági termelők válláról, és egyúttal költségmegtakarításokhoz vezet. Az egyes tagállamok szintjén történő végrehajtását azonban az adminisztratív egyszerűsítés, valamint a kölcsönös megfeleltetés és az ágazati jogszabályok céljainak elérése közötti helyes egyensúly biztosításának kell vezérelnie. A tagállamok és régiók között eltérések mutatkoznak. Romániában például a kistermelők teszik ki a mezőgazdasági termelők körülbelül 71%-át és a teljes olyan terület 16%-át, amely után támogatást igényelnek. Ezzel szemben Szlovéniában a kistermelők teljes száma körülbelül 3%, az e rendszer hatálya alá tartozó terület pedig mindössze 1%.

27 Az 1306/2013/EU rendelet 92. cikkének megfelelően.

28 Az 1306/2013/EU rendelet (57) preambulumbekzdésének megfelelően.

52

Litvánia, bár nem alkalmazza a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszert, hasonló elveket követ, és megadott határértékek alatti kistermelőket mentesíti bizonyos kölcsönös megfeleltetési szabályok alkalmazása alól. A **4. háttérmagyarázat** az ilyen egyszerűsítési intézkedések alkalmazásával járó lehetséges kockázatokat mutatja be:

4. háttérmagyarázat

A mezőgazdasági termelők mentesítése a nitrátirányelvvel kapcsolatos kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek alól Litvániában

A 10 hektárnál nem nagyobb mezőgazdasági hasznosítású területtel rendelkező termelőknek nem kell bejelenteniük a felhasznált műtrágya mennyiségét. Az ilyen mezőgazdasági termelők teszik ki az összes termelő több mint 70%-át és ők használják a mezőgazdasági terület 14%-át.

Ugyanakkor az egy helyen kevesebb mint 10 számosállat-egységet tartó állattenyésztők nem kötelesek releváns kapacitású trágyatárolóval rendelkezni. Az ilyen mezőgazdasági termelők adják az összes állattenyésztő 87%-át, az összes számosállat-egység 28%-ával.

A nitrátirányelv célja a környezet és az emberek egészségének védelme. Míg, a küszöbértékek alkalmazása csökkentheti a kisebb mezőgazdasági termelők bürokratikus terhelését, ám a mezőgazdasági termelők földterületei és/vagy állatai jelentős részének kizárása a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekből hátráltathatja a nitrátirányelv céljainak elérését.

Forrás: Európai Számvevőszék – 2015-ös éves jelentés – 7.10. ábra.

A zöldítés az ellenőrzések további rétegét vezette be a kötelező környezetbarát gyakorlatok tekintetében

53

Az új KAP célkitűzéseinek egyike az, hogy a közvetlen kifizetések kötelező, zöldítést ösztönző összetevője révén javuljon a környezetvédelmi teljesítmény, amely Unió-szerte elősegíti az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat²⁹. E gyakorlatok közé tartozik a növénytermesztés diverzifikálása, az állandó gyepterületek fenntartása és az ökológiai jelentőségű területek létrehozása. Az éves nemzeti felső összeghatár 30%-át ilyen zöldítést ösztönző támogatás formájában kell kifizetni minden támogatható hektár után³⁰.

54

A 2014–2020-as időszakra szóló KAP új, zöldítést előmozdító kifizetést vezetett be. A zöldítési kifizetés hatálya alá tartozó gazdálkodási gyakorlatok hasonlóak a korábbi HMKÁ-előírásokhoz, amelyek olyan mezőgazdasági gyakorlatokat fedtek le, mint például a vetésforgó, az állandó legelők védelme és a tájképi jellegzetességek megőrzése. A 2014–2020-as időszakra így a mezőgazdasági gyakorlatok két párhuzamos rendszere létezik, amelyeknek azonos a célja: a termőföld fenntartása és a biológiai sokféleség védelme.

29 A közös agrárpolitika keretében tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347, 2013.12.20., 608. o.) (37) preambulumbekzdése.

30 Az 1307/2013/EU^arendelet 47.^acikke.

55

A DG AGRI 2014. évi éves tevékenységi jelentésében kifejtette, hogy e két kötelező eszköz – a zöldítés és a HMKÁ – ugyanakkor a célnak az eléréséhez járul hozzá: „A KAP így javítani tudja majd környezeti teljesítményét, annak biztosítása révén, hogy Európa mezőgazdasági területének jelentős részét érintsék a kölcsönös megfeleltetési követelmények, a környezetbarátabbá tételi kötelezettségek és az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások”.

56

A zöldítéssel kapcsolatos helyszíni ellenőrzéseket a mezőgazdasági termelők 5%-os mintáján végzik el a közvetlen kifizetési rendszerek³¹ támogatásági kritériumaival kapcsolatos ellenőrzések részeként, a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések hatálya alá tartozó mezőgazdasági termelők 1%-os mintáját ellenőrző HMKÁ ellenőrzési rendszerén kívüli rendszerben³². Ebből adódóan a környezetvédelmi szempontból előnyös, egymást kiegészítő kötelező gyakorlatoknak való megfelelést két különböző rendszerben ellenőrzik.

57

A zöldítés keretében a mezőgazdasági termelőknek be kell tartaniuk azt az előírást, hogy a mezőgazdasági üzem szántóterületének legalább 5%-át ökológiai jelentőségű területként kell használni. A rendelet azt is meghatározza, hogy e kötelezettség teljesítésébe a kölcsönös megfeleltetés keretében védett elemek (például tájképi elemek vagy védősávok) is beszámíthatók. Ezeket ezért két különböző szabály- és ellenőrzési rendszer alapján kezelik.

58

A zöldítés bevezetésével tehát immár két kontrollrendszer szolgál a kötelező környezetbarát gyakorlatok ellenőrzésére, amelyek kiegészítik egymást, és ugyanahhoz a célhoz – a KAP környezeti teljesítményének javításához – járulnak hozzá. Jóllehet a kölcsönös megfeleltetésről szóló rendelet szerint tagállamok használhatják meglévő kontrollrendszereiket a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek ellenőrzésére³³, fennáll a tagállami kontrollrendszerek hatékonyságainak és a mezőgazdasági termelők további terheinek a kockázata.

31 A 809/2014/EK bizottsági rendelet III. címe.

32 A 809/2014/EK bizottsági rendelet V. címe.

33 Az 1306/2013/EU rendelet 96. cikke.

A kifejezetten a kölcsönös megfeleltetés végrehajtásához kapcsolódó költségeket nem számszerűsítik megfelelően

59

A Bizottságnak a kölcsönös megfeleltetés költséghatékonyságának megítéléséhez szüksége van a kölcsönös megfeleltetés szintjén olyan összesített összköltségre vonatkozó megbízható becslésre, amely figyelembe veszi az összes szereplőt (uniós intézmények, tagállami irányító és ellenőrző szervek, mezőgazdasági termelők).

60

A DG AGRI becslése szerint a mezőgazdasági kiadások irányításának és ellenőrzésének összköltsége közel 4 milliárd euró, avagy a teljes uniós finanszírozás hozzávetőlegesen 7%-a³⁴. Ami azonban a kölcsönös megfeleltetést illeti, a költségeket nem számszerűsítik, és nincsenek megbízható becslések.

61

Tagállami szinten jelentős költségek tudhatók be a kölcsönös megfeleltetés kontrollrendszerére vonatkozó követelményeknek. Először is, ellenőrzéseket kell végezni a HMKÁ-előírások tekintetében, amelyek a csak a KAP-kifizetésekben részesülő mezőgazdasági termelőkre alkalmazandó további szabályrendszert alkotnak. Másodsorban, a JFGK-kkal kapcsolatban, amelyek hatályos irányelveken és rendeleteken („ágazati jogszabályok”)³⁵ alapulnak, a szakosodott ellenőrző szervezeteknek úgy kell ellenőrzéseket végezniük, hogy elérjék a kölcsönös megfeleltetési szabályokban előírt 1%-os minimális ellenőrzési arányt, és ezekre az ellenőrzésekre vonatkozóan további jelentéstételi kötelezettségek terhelik őket.

62

A gazdaságok szintjén a JFGK-k bevezetése további adminisztratív kötelezettségekkel járt a mezőgazdasági termelők számára, úgymint nyilvántartás vezetése és a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekben való részvétel³⁶. Továbbá, a HMKÁ-előírásoknak való megfelelés költségekkel jár az előírt mezőgazdasági gyakorlatokkal (munkaerőköltségek, gépek költsége, üzemanyag és egyéb fogyóeszközök) kapcsolatban, az amiatt kieső jövedelemmel kapcsolatban, hogy a HMKÁ-előírások tiltanak vagy kötelezően előírják bizonyos gyakorlatokat (például a hozam csökkentése), de más költségekkel is jár, például harmadik fél (pl. bizonyos kölcsönös megfeleltetési témákkal foglalkozó tanácsadók) igénybevételével összefüggésben.

63

Egy a DG AGRI megbízásából készített és 2014-ben közzétett jelentés³⁷ értékelte az uniós mezőgazdasági termelőknél annak érdekében felmerülő tényleges költségeket, hogy megfeleljenek a környezet, az állatjólét és az élelmiszer-biztonság területén egyes kiválasztott jogszabályoknak. A tanulmány az EU nyolc legrepresentatívabb mezőgazdasági szektorából vett esettanulmányokra épült. Jelzést ad az ilyen kötelezettségek mezőgazdasági termelőkre gyakorolt pénzügyi hatásairól (a búzaágazatra vonatkozó eredmények összefoglalóját lásd: **5. háttérmagyarázat**).

34 A DG AGRI 2014-es éves tevékenységi jelentése.

35 Például: a Tanács 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (HL L 375., 1991.12.31., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2000. július 17-i 1760/2000/EK rendelete a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, továbbá a marhahús és marhahústermékek címkézéséről, valamint a 820/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 204., 2000.8.11., 1. o.).

36 A 1306/2013/EU rendelet 57. preambulumbekzdése: A kölcsönös megfeleltetés rendszere bizonyos adminisztratív kööttséget jelent a kedvezményezettek és a tagállami közigazgatási szervek számára, mivel nyilvántartásokat kell vezetni, ellenőrzéseket kell végezni és szükség esetén szankciókat kell kivetni.

37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* [A mezőgazdasági termelőknél a környezet, az állatjólét és az élelmiszer-biztonság területére tartozó uniós jogszabályoknak való megfeleléssel kapcsolatban felmerülő költségek értékelése] (AGRI-2011-EVAL-08). A tanulmányt a következők készítették: CRPA – Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), a következőkkel partnerségben: TI – Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN – International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT – University of Ghent (BE).

Egyes kiválasztott kötelezettségek teljesítésének a termelési költségekre gyakorolt hatása a búzaágazatban

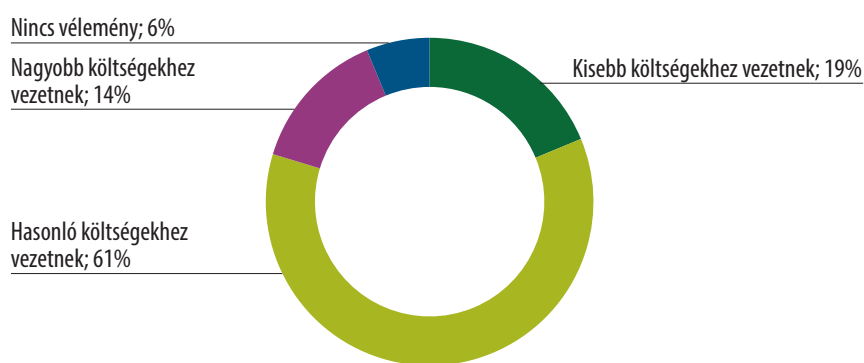
A kölcsönös megfeleltetés 2013-ig alkalmazandó teljes hatóköréből a búzaágazatra vonatkozó tanulmány öt kötelező HMKÁ-előírás (minimális talajborítás, földgazdálkodás, védősávok létrehozása és a nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása, valamint a tájképi elemek megőrzése), egy opcionális HMKÁ-előírás (vetésforgó) és két JFGK alapjául szolgáló jogszabály (a nitrátirányelv és a növényvédő szerekről szóló rendelet) halmozott hatásait vette figyelembe. Egy másik, a kölcsönös megfeleltetés hatókörén kívül eső követelményt is figyelembe vettek: a peszticidek fenntartható használatáról szóló irányelvet.

A felmérés szerzői megállapították, hogy a mezőgazdasági termelők által a fent felsorolt szabályok betartása érdekében tett intézkedések a termelési költségeket 1,97% (Magyarország) és 3,42% (Dánia) között szóródó összegekkel növelnék.

64

Továbbá, a kifizető ügynökségek többségének véleménye szerint nem várható, hogy a 2014–2020-as időszakra szóló KAP változásai költségcsökkenéshez vezetnek. Amikor a felmérésben arról kérdezték a kifizető ügynökségeket, hogy e változások a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek alkalmazása, irányítása és ellenőrzése tekintetében kisebb, hasonló vagy nagyobb költségekhez fognak-e vezetni, a válaszok a következők voltak:

A kifizető ügynökségek becslése a KAP 2014–2020-as változásainak a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos irányítási és kontrollrendszereikre gyakorolt hatására vonatkozóan



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az uniós mezőgazdasági termelőkre kirótt szankciók kiszámításának alapja nincs megfelelően harmonizálva

65

Az uniós jogszabályok kikötik, hogy amennyiben egy mezőgazdasági termelő nem felel meg a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak, adminisztratív szankciót kell kiszabni, ha a szabálytalanság az adott kedvezményezettnek közvetlenül felróható cselekményből vagy mulasztásból ered. Az ilyen szankciókat az arányosság elvének figyelembevételével kell megállapítani (fokozataikat az elkövetett szabálytalanság súlyosságához igazítva³⁸ és a KAP-kifizetés százalékában kiszámítva), és alkalmazásukra csak akkor kerülhet sor, ha a szabálytalanság a mezőgazdasági termelő gondatlanul vagy szándékosan elkövetett cselekményének tudható be.

66

A szankciók kiszámításakor figyelembe kell venni a megállapított szabálytalanság súlyosságát, mértékét, tartósságát és visszatérő jellegét. A gondatlanságból eredő szabálytalanság esetén a támogatáscsökkentés mértéke nem haladhatja meg az 5%-ot, ismételt szabálytalanság esetén pedig a 15%-ot. Szándékos szabálytalanság esetén a támogatáscsökkentés minimális mértéke 20%, valamint az érintett mezőgazdasági termelő egy vagy akár több naptári évre teljesen ki is zárható egy vagy több támogatási rendszerből.

67

Megállapítottuk, hogy a szándékos szabálytalanság fogalmának gyakorlati értelmezése tagállami szinten jelentős bizonytalanságokat kelt. A kifizető ügynökségek és a gazdálkodói szövetségek képviselői a felkeresett három tagállamban jelezték, hogy a szándékosság nehezen bizonyítható, hacsak nem „tetten érik” a mezőgazdasági termelőt.

68

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó kontrollstatisztikák áttekintése azt mutatja, hogy egyes tagállamok másoknál szigorúbban értelmezték a szándékos szabálytalanság fogalmát: bizonyos tagállamokban egyetlen mezőgazdasági termelőt sem (Cseh Köztársaság, Bulgária) vagy csak nagyon kevés mezőgazdasági termelőt (Románia, Portugália, Magyarország) büntettek meg a 2011–2014-es időszakban, míg más tagállamok sokkal gyakrabban alkalmazták ezt az értelmezést (Litvánia, Görögország, Lengyelország, Franciaország, Írország).

38 Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL L 181., 2014.6.20., 48. o.) (35) preambulumbekzdése.

69

Annak megvizsgálása érdekében, hogy a tagállamok hogyan értékelik a meg nem felelés azonos típusait, az általunk a kifizető ügynökségeknek kiküldött felmérés két esettanulmányt tartalmazott, amelyek a szarvasmarhák azonosítására és nyilvántartására, illetve a nitrátirányelvre vonatkozó JFGK-k megsértésével foglalkoztak (az esettanulmányok teljes szövege a **IV. melléklet**ben található). A kifizető ügynökségeket arra kértük, hogy számszerűsítsék, hogy a két esettanulmány esetében milyen százalékos szankciót alkalmaznának. A kiküldött esettanulmányokat és a kapott válaszokat a **6. háttérmagyarázat** foglalja össze.

6. háttérmagyarázat

A tagállamokban alkalmazott szankciókkal kapcsolatos esettanulmányok

A tagállamoknak elküldött esettanulmányok összefoglalása

A mezőgazdasági termelő a naptári év folyamán késve küldte el a 20 szarvasmarha nyilvántartásba vételére vonatkozó bejelentést. A mezőgazdasági termelő az év során átlagosan 75 szarvasmarhával rendelkezett.

A helyszíni ellenőrzések során az ellenőrök kiszámították, hogy a mezőgazdasági termelő szarvasmarha-tároló kapacitása 10%-kal elmaradt az előírt minimumtól.

Az egyes lehetséges csökkentési százalékarányokat alkalmazó kifizető ügynökségek száma



NV: nincs válasz; azt jelzi, hogy több kifizető ügynökség nem számszerűsítette a kötelezettségzegést.

Forrás: Európai Számvevőszék.

70

Tehát ugyanazért a kötelezettségszegésért, miszerint 20 szarvasmarhát nem vettek időben nyilvántartásba, a tagállamok csaknem fele 3%-os szankciót alkalmazna, míg a tagállamok ötöde 1%-os szankciót, a többi tagállam pedig vagy 0%-os, vagy 5%-os támogatáscsökkentést alkalmazna. A nem elégséges szerves-tároló kapacitást a tagállamok közel fele 1%-os támogatáscsökkentéssel szankcionálná, míg a tagállamok harmada 3%-os szankciót, hatoda pedig vagy 0%-os, vagy 5%-os szankciót alkalmazna.

71

Továbbá, a kötelezettségszegés súlyosságának értelmezése jelentősen eltért a tagállamok körében, ezért fennál annak kockázata, hogy hasonló eseteket nem azonos módon kezelnek. Ezt a helyzetértékelést megerősítették a felkeresett tagállamokban bevezetett különböző szankciós szabályok, mint azt a **7. háttér-magyarázat** mutatja.

Példa állatok késedelmes nyilvántartásba vétele miatt szankcióra

A németországi Schleswig-Holstein tartományban a kifizető ügynökség megállapította, hogy nem kell szankciót alkalmazni a késedelmes nyilvántartásba vétel miatt, ha a kötelezettségszegés által érintett szarvasmarhák száma nem éri el a mezőgazdasági üzemben tartott szarvasmarhák teljes számának 30%-át.

A spanyolországi Katalóniában ezzel szemben nem létezik hasonló küszöb.

72

A kölcsönös megfeleltetés 2005 óta alkalmazandó olyan mechanizmusként, amely a legtöbb KAP-kifizetést a környezetvédelmi, közegészségügyi, állat-egészségügyi, növény-egészségügyi és állatjóléti politikákból származó szabályok mezőgazdasági termelők általi betartásához köti. A kölcsönös megfeleltetés célja a KAP e szakpolitikákkal való összhangjának javítása (és ezáltal a társadalmi elvárásoknak való megfelelés), valamint a mezőgazdasági termelők kölcsönös megfeleltetési szabályok betartására vonatkozó kötelezettségeinek a tudatosítása (és ezáltal a fenntartható mezőgazdaság fejlesztéséhez való hozzájárulás) volt. A jelentés célja annak értékelése, hogy a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos irányítási és kontrollrendszerek milyen mértékben voltak eredményesek és azok milyen mértékben egyszerűsíthetők tovább, valamint ennek alapján a kölcsönös megfeleltetés közép- és hosszú távú alkalmazásának javítására irányuló ajánlások megfogalmazása.

73

Megállapítjuk, hogy a rendelkezésre álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését. A 2014–2020-as időszakra szóló KAP tekintetében elvégzett változtatások ellenére a kölcsönös megfeleltetés irányítási és kontrollrendszerét még mindig tovább lehetne egyszerűsíteni.

74

Megállapítottuk, hogy a Bizottság által használt teljesítménymutatók részleges képet adtak a kölcsönös megfeleltetés eredményességéről. A mutatók nem vették figyelembe a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok mértékét (18–27. bekezdés).

1. ajánlás

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó hatásvizsgálatának részeként a Bizottság vizsgálja meg, hogyan fejleszthetné tovább a kölcsönös megfeleltetés teljesítményének mérésére szolgáló mutatókat, valamint hogy e mutatókban miként vehetné figyelembe a kölcsönös megfeleltetési szabályoknak a mezőgazdasági termelők általi betartásának mértékét.

Következtetések és ajánlások

75

A jogalkotó uniós keretet hozott létre a kölcsönös megfeleltetés tekintetében. A jogi keret végrehajtásának figyelemmel kíséréséért a Bizottság felelős. A tagállamok a gazdálkodók szintjére vonatkozó kötelezettségekké alakították át az uniós szabályokat, és ellenőrzik, hogy tiszteletben tartják-e e kötelezettségeket. A 2011–2014-es pénzügyi években a helyszínen ellenőrzött mezőgazdasági termelők negyede azonban legalább egy szabályt megsértett, annak ellenére, hogy a kölcsönös megfeleltetés mögöttes célja a KAP e szabályokkal való összhangjának biztosítása volt. A Bizottság nem elemezte a szabálytalanságok okait és a kezelésükre szolgáló eszközöket (28–36. bekezdés).

2. ajánlás

A Bizottság mostantól ossza meg hatékonyabban a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megsértésével kapcsolatos információkat az érintett szolgáltatók között, ezzel segítve őket a kötelezettségszegések okainak és a megoldásuk érdekében meghozandó megfelelő intézkedéseknek azonosításában.

76

A 2014–2020-as időszakra szóló KAP változásai valamelyest csökkentették a kölcsönös megfeleltetési szabályok számát olyan követelmények eltávolításával, amelyek nem voltak kellően relevánsak a gazdálkodási tevékenység szempontjából. A kontroll eljárások azonban továbbra is összetettek. A jogszabályi keret még eredményes kontrollrendszerek esetében sem tenné lehetővé az olyan célzottabb, kockázatalapú megközelítést, amely alapján bizonyos szabályokat vagy kontrolltégeket kisebb vagy nagyobb gyakorisággal kellene ellenőrizni, figyelembe véve például a szabálytalanságok számát vagy valószínűségét, vagy a lehetséges szabálytalanság hatásainak mértékét. Az egyszerűsítési intézkedéseknek – mint amilyen például a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer is –, amelyek többletterhek alól szabadítják fel az igazgatási szerveket és a mezőgazdasági termelőket, egyensúlyban kell lenniük annak szükségességével, hogy teljesüljenek a kölcsönös megfeleltetés céljai (41–52. bekezdés).

3. ajánlás

A 2020 utáni KAP tekintetében a Bizottság tegyen javaslatot a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabályok kiigazítására. Ez lehetővé tenné a főbb kontrolltégekre történő célirányosítást.

Következtetések és ajánlások

77

A 2014–2020-as időszakra szóló KAP új, zöldítést előmozdító kifizetést vezetett be. A zöldítési kifizetés hatálya alá tartozó gazdálkodási gyakorlatok hasonlóak a korábbi HMKÁ-előírásokhoz, amelyek olyan mezőgazdasági gyakorlatokat fedtek le, mint például a vetésforgó, az állandó legelők védelme és a tájképi jellegzetességek megőrzése. Következésképpen jelenleg a mezőgazdasági gyakorlatok két párhuzamos rendszere létezik, amelyeknek azonos a célja: a termőföld fenntartása és a biológiai sokféleség védelme. Hasonlóságaik ellenére a kötelező HMKÁ-előírásokat és a zöldítési szabályokat két kontrollrendszer keretében ellenőrzik. Ez a kontrollrendszerekben hatékonytalanságokhoz, valamint további adminisztratív terhekhez vezethet (53–58. bekezdés).

4. ajánlás

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó hatásvizsgálatának részeként a Bizottság elemezze a hasonló környezeti célkitűzésekkel működő két rendszerrel (HMKÁ-előírások és zöldítés) szerzett tapasztalatokat azzal a céllal, hogy további szinergiákat mozdítson elő közöttük. Ez az elemzés vegyen figyelembe olyan kritériumokat, mint az előírások környezeti hatása és a szabályok mezőgazdasági termelők általi betartásának történeti adatai.

78

A kölcsönös megfeleltetés alkalmazásának költségei nincsenek megfelelően számszerűsítve. Egy költséghatékony politika kialakításához és végrehajtásához azonban szükség lenne a kölcsönös megfeleltetés összesített költségeinek értékelésére az Unió, a tagállamok és a mezőgazdasági termelők szintjén. Ez a számítás fontos bemeneti adat lenne a szakpolitikai változtatásokhoz annak biztosítása érdekében, hogy ne merüljenek fel aránytalan költségek a kívánt eredmények elérésére törekedve, valamint hogy mérlegeljenek olyan alternatív eszközöket, amelyek jobb költség-haszon arányt biztosítanak (59–64. bekezdés).

5. ajánlás

A KAP teljesítményéről szóló, 2018 végéig elkészítendő jelentés után a Bizottság dolgozzon ki módszertant a kölcsönös megfeleltetés költségeinek mérésére.

79

A szabálytalanság miatti szankciókat a megállapított szabálytalanság súlyossága, mértéke, tartóssága és visszatérő jellege alapján számítják ki, valamint attól függően, hogy a gazdálkodó gondatlanságból vagy szándékosan sértette-e meg a szabályokat. Megfigyeltük, hogy a gyakorlatban a szankciók alkalmazása tagállamonként jelentősen eltér (65–71. bekezdés).

6. ajánlás

A 2020 utáni KAP tekintetében a Bizottság ösztönözze a szankciók uniós szinten egységesebb alkalmazását a súlyosság, a mérték, a tartósság, a visszatérő jelleg és a szándékosság fogalmának további pontosításával.

A jelentést 2016. szeptember 7-i luxembourgi ülésén fogadta el a Phil WYNN OWEN számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok köre az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet II. melléklete szerint

L 347/602

HU

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

2013.12.20.

II. MELLÉKLET

A KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉSRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK A 93. CIKK ALAPJÁN

SMR: Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény (statutory management requirement)

GAEC: A földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások (Standards for good agricultural and environmental condition of land)

Terület	Fő téma	Követelmények és előírások		
Környezet, éghajlatváltozás és a földterület jó mezőgazdasági állapota	Víz	SMR 1	A Tanács 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (HL L 375., 1991.12.31., 1. o., magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.)	4. és 5. cikk
		GAEC 1	A vízfolyások mentén védelmi sávok kialakítása ⁽¹⁾	
		GAEC 2	Amennyiben a víz öntözési célú felhasználása engedélyköteles, a vonatkozó engedélyezési eljárások betartása	
		GAEC 3	A felszín alatti vizek szennyezés elleni védelme: a felszín alatti vizekbe való közvetlen kibocsátás tilalma és a felszín alatti vizeknek a 80/68/EGK irányelv mellékletének az érvényessége utolsó napján hatályos változatában felsorolt veszélyes anyagok talajra történő kibocsátása és a talajon keresztül való átszivárgása révén okozott közvetett szennyezésének megelőzésére vonatkozó intézkedések, amennyiben ezek mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódnak	
	Talaj és szénkészlet	GAEC 4	Minimális talajborítás	
		GAEC 5	Termőhely-specifikus minimális földgazdálkodás az erózió korlátozására	
		GAEC 6	A talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása megfelelő gyakorlatok révén, beleértve a tarlóégetés tilalmát, kivéve ha erre növény-egészségügyi okokból kerül sor ⁽²⁾	
Biológiai sokféleség	SMR 2	Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010.1.26., 7. o.)	3. cikk (1) bekezdés, 3. cikk (2) bekezdés b) pont, 4. cikk (1), (2) és (4) bekezdés	
	SMR 3	A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.7.22., 7. o., magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.)	6. cikk (1) és (2) bekezdés	
A táj jellegzetessége, a megőrzés minimális szintje	GAEC 7	A táj jellegzetességeinek megőrzése, beleértve adott esetben a sövényeket, a tavakat, az árkokat, a fasorokat, a facsoportokat, a szórványfákat, a táblaszegélyeket és a teraszokat, továbbá ideértve a sövényeknek és a fákknak a madarak költési és fiókanevelési időszakában történő kivágásának tilalmát, és alternatív lehetőségként az idegenhonos özönnövények megjelenésének megakadályozására irányuló lehetséges intézkedéseket		
Közegészségügy, állat- és növényegészségügy	Élelmiszerbiztonság	SMR 4	Az Európai Parlament és a Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 31., 2002.2.1., 1. o., magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.)	14. és 15. cikk, 17. cikk (1) bekezdés ⁽³⁾ , 18., 19. és 20. cikk

2013.12.20.

HU

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

L 347/603

Terület	Fő téma	Követelmények és előírások		
		SMR 5	A Tanács 1996. április 29-i 96/22/EK irányelve az egyes hormon- vagy tiroosztatikus hatású anyagoknak és a β-agonistáknak az állattenyésztésben történő felhasználására vonatkozó tilalomról, valamint a 81/602/EGK, 88/146/EGK és 88/299/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 125., 1996.5.23., 3. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 19. kötet, 64. o.)	3. cikk a), b), d) és e) pont, 4., 5. és 7. cikk
	Az állatok azonosítása és nyilvántartása	SMR 6	A Tanács 2008. július 15-i 2008/71/EK irányelve a sertések azonosításáról és nyilvántartásáról (HL L 213., 2005.8.8., 31. o.)	3., 4. és 5. cikk
SMR 7		Az Európai Parlament és a Tanács 2000. július 17-i 1760/2000/EK rendelete a szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, továbbá a marhahús és marhahústermékek címkézéséről, valamint a 820/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, valamint a 820/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 204., 2000.8.11., 1. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 30. kötet, 248. o.)	4. és 7. cikk	
SMR 8		A Tanács 2003. december 17-i 21/2004/EK rendelete a juh- és kecskefélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet, továbbá a 92/102/EGK és a 64/432/EGK irányelv módosításáról (HL L 5., 2004.1.9., 8. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 42. kötet, 56. o.)	3., 4. és 5. cikk	
	Állatbetegségek	SMR 9	Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 22-i 999/2001/EK rendelete egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 147., 2001.5.31., 1. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 32. kötet, 289. o.)	7., 11., 12., 13. és 15. cikk
	Növényvédő szerek	SMR 10	Az Európai Parlament és a Tanács 2009. október 21-i 1107/2009/EK rendelete a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről (HL L 309., 2009.11.24., 1. o.)	55. cikk első és második mondat
Állatjólét	Állatjólét	SMR 11	A Tanács 2008. december 18-i 2008/119/EK irányelve a borjak védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról (HL L 10., 2009.1.15., 7. o.)	3. és 4. cikk
		SMR 12	A Tanács 2008. december 18-i 2008/120/EK irányelve a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról (HL L 47., 2009.2.18., 5. o.)	3. és 4. cikk
		SMR 13	A Tanács 1998. július 20-i 98/58/EK irányelve a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről (HL L 221., 1998.8.8., 23. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 23. kötet, 316. o.)	4. cikk

(¹) A jó mezőgazdasági és környezeti állapot szerinti védelmi sávoknak mind a 91/676/EGK irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján kijelölt érzékeny területeken, mind azokon kívül tiszteletben kell tartaniuk legalább a 91/676/EGK irányelv II. melléklete A. 4. pontjában említett, a vízfolyások közelében lévő mezőgazdasági területekre történő trágyakijuttatás feltételeire vonatkozó követelményeket, amelyeket a 91/676/EGK irányelv 5. cikkének (4) bekezdése alapján meghatározott tagállami cselekvési programokkal összhangban kell alkalmazni.

(²) A követelményt a tarlóégetés általános tilalmára lehet korlátozni, de a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy további követelményeket írnak elő.

(³) Különösen az alábbiak által végrehajtva:

- a 470/2009/EK rendelet 14. cikke és a 37/2010/EU rendelet melléklete;
- 852/2004/EK rendelet: 4. cikk (1) bekezdés, valamint I. melléklet A. rész [II. 4. (g), h), j)], 5. (f), h)], 6.; III. 8. (a), b), d), e)], 9. (a), c)];
- 853/2004/EK rendelet: 3. cikk (1) bekezdés és III. melléklet IX. szakasz 1. fejezet [I. 1. b), c), d), e); I. 2. a) (i., ii., iii.), b) (i., ii.), c); I. 3.; I. 4.; I. 5.; II. A. 1., 2., 3., 4.; II. B. 1. (a), d)], 2., 4. (a), b)], III. melléklet X. szakasz 1. fejezet 1.;
- 183/2005/EK rendelet: 5. cikk (1) bekezdés és I. melléklet A. rész (I. 4. e), g); II. 2. a), b), e)], 5. cikk (5) bekezdés és III. melléklet (1., 2.), 5. cikk (6) bekezdés; és
- 396/2005/EK rendelet: 18. cikk.

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok körének fő változásai a 2014–2020-as időszakra szóló KAP tekintetében

A szabályokat az 1306/2013/EU rendelet 93. cikke és II. melléklete szerint egy 13 JFGK-t és hét HMKÁ-előírást tartalmazó közös jegyzékben gyűjtötték össze. A fő változások a korábbi jogszabályhoz képest, valamint a Bizottság által adott indokolás a következők voltak:

- hét opcionális HMKÁ-előírás eltávolítása (a HMKÁ-előírások tagállamok általi kiegyensúlyozottabb alkalmazásának előmozdítása érdekében);
- a szennyvíziszap felhasználására vonatkozó JFGK eltávolítása (a követelmények általában inkább a szennyvízkezelőkre, nem pedig a mezőgazdasági termelőkre vonatkoztak);
- három, állatbetegségek bejelentésére vonatkozó JFGK eltávolítása (a módszeres kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések nem illeszkedtek a betegségek kivételes előfordulásaihoz);
- a vadon élő madarak és a természetes élőhelyek védelmére vonatkozó két JFGK hatókörének csökkentése (a szabálytalanságokat csak akkor lehetett azonosítani, ha a mezőgazdasági termelőket tetten érték. A jellegükből fakadóan módszeres kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések nem megfelelőek ilyen fajta szabálytalanságok esetén);
- a talajvíz szennyezéssel szembeni védelmére vonatkozó JFGK új HMKÁ-előírássá való átalakítása;
- az állandó legelők védelmére vonatkozó HMKÁ-előírásnak a „zöld” kifizetések három gyakorlatának egyikévé való átalakítása;
- a nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozására vonatkozó HMKÁ-előírás a közvetlen kifizetés alaprendszerének egyik támogathatósági kritériumává vált.

Az érdekelt felek kinyilvánították, hogy további egyszerűsítésre van szükség

A kifizető ügynökségek igazgatóinak 38. konferenciáján, amelyet Luxemburgban, 2015 novemberében tartottak, az „Egyszerűsítés – kölcsönös megfeleltetés” témájával foglalkozó eseti munkacsoport megállapította, hogy hosszú távon, a 2020 utáni KAP tekintetében „meg kell reformálni és egyszerűsíteni kell” a kölcsönös megfeleltetési rendszert. Három kiemelt területet azonosítottak:

- a helyszínen végzett ellenőrzések releváns, objektíven ellenőrizhető kölcsönös megfeleltetési elemekre való korlátozása, amelyek teljes jogbiztonságot biztosító módon alkalmazhatók;
- annak biztosítása, hogy a kölcsönös megfeleltetés részét alkotó szabályok relevánsak legyenek, annak figyelembevételével, hogy azok mennyire fontosak a mezőgazdasági ágazat számára, hány mezőgazdasági termelőt érintenek, milyen gyakori a kapcsolódó tevékenység és mennyire problémás a jogbiztonság bizonyos szabályok ellenőrzésekor;
- a szándékos szabálytalanságok miatti támogatáscsökkentésre vonatkozó általános szabály megszüntetése és a csökkentésekre és szankciókra vonatkozó arányosabb szabályok beépítése.

Felmérésünk egyik kifejtendő kérdésében kértük, hogy a válaszadók tegyenek javaslatot arra a három fő intézkedésre, amelyek segíthetnének a kölcsönös megfeleltetési rendszer egyszerűsítésében és/vagy eredményesebbé tételében. A kifizető ügynökségek által leggyakrabban említett három javaslat a következő volt, a gyakoriság sorrendjében:

- a kölcsönös megfeleltetési követelmények számának csökkentése, azon követelményekre összpontosítva, amelyeket a legfontosabbnak tartanak, és amelyek szigorúan relevánsak a gazdálkodási tevékenység szempontjából;
- a szankciórendszer megváltoztatása, például a szándékos szabálytalanság fogalmának megszüntetésével; türelmi elem bevezetésével a szabálytalanság megállapítása előtt (például az állatok nyilvántartásba vétele és azonosítása kapcsán); a csökkentések és szankciók kiszámítási módszerének egyszerűsítésével (amely jelenleg a mérték, a súlyosság és a tartósság fogalmán alapul);
- a helyszíni ellenőrzések terjedelmének csökkentése a következők révén: mintavételen alapuló tesztelés, például a nagy állatállománnyal rendelkező mezőgazdasági üzemek esetén; a legkockázatosabb területekre összpontosított tesztelés, csökkentett szintű ellenőrzésekkel ott, ahol csak jelentéktelen mértékű szabálytalanságokat találtak; azoknak a kontrolltételeknek a megszüntetése, amelyek nem mindig ellenőrizhetők megbízhatóan a helyszínen.

A felmérésbe bevont gazdálkodási tanácsadó szervezetek emellett azt is javasolták, hogy a mezőgazdasági termelők kapjanak több segítséget, például a következők révén: képzés biztosítása a nyilvántartások vezetésének tárgyában; gyakorlati útmutatók és kézikönyvek; felhasználóbarátabb tájékoztatás; kampányok a kölcsönös megfeleltetés környezetre, élelmiszer-biztonságra és állatjólétre gyakorolt pozitív hatásairól.

A három tagállamban általunk felkeresett gazdálkodói szövetségek szintén hasonló irányvonalak mentén azonosították az egyszerűsítés prioritásait: a kölcsönös megfeleltetési szabályok számának csökkentése, a szankciórendszer átalakítása (a szándékos szabálytalanság fogalmának megszüntetése, nagyobb tolerancia és a szankciók kiszámítási módszertanának egyszerűsítése), valamint az ellenőrzések jobb célirányosítása a legnagyobb kockázatot hordozó mezőgazdasági termelők középpontba állításával.

A kifizető ügynökségeknek küldött felmérésben szereplő esettanulmányok

XY mezőgazdasági termelőt véletlenszerűen választották ki a 7. JFGK helyszíni kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésére a 2014-es igénylési évre nézve. A termelőt az előző három évben nem választották ki helyszíni ellenőrzésre. A termelő a 2014-es igénylési évben kérelmet nyújtott be, amelyben 70 hektárt és 80 szarvasmarhát jelentett be. A termelő összesen 25 000 euró összegű közvetlen kifizetésre jogosult.

A helyszíni vizsgálat során az ellenőrök ellenőrizték a gazdaság nyilvántartásában az állatokat, valamint az állatok bejelentését és nyilvántartását (születés, elhullás) tanúsító dokumentumokat. Az ellenőrök megállapították, hogy 20 állatot a hétnapos határidő lejárta után (8–20 napon belül) vettek nyilvántartásba. Az átlagos állatlétszám a 2014-es naptári év folyamán 75 volt.

Az ellenőrök megállapították azt is, hogy a 2013-as naptári évben a termelő 10 állatot a hétnapos határidő lejárta után jelentett be. Az átlagos állatlétszám 2013-ban 70 volt. Kérjük, jelölje meg, hogy Ön szabna-e ki szankciót a 2014-es igénylési évre. Ha igen, adja meg, hogy a tagállami, illetve regionális jogszabályokkal és normákkal összhangban %-ban milyen szankciót kellene kiszabni. Ha válasza nemleges, kérjük, ezt adja meg: „nincs szankció”.

WZ mezőgazdasági termelőt véletlenszerűen választották ki a 4. JFGK helyszíni kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésére a 2014-es igénylési évre nézve. A termelőt az előző három évben nem választották ki helyszíni ellenőrzésre.

Az ellenőrzött termelő tulajdonában 964,35 ha és 145 szarvasmarha van, amihez 4400 m³ trágyatárolási kapacitásra van szüksége (6 hónapi tárolás). Az ellenőrök által a helyszíni vizsgálat során megállapított és kiszámított kapacitás 10%-kal kisebb volt a szükségesnél.

Kérjük, jelölje meg, hogy Ön szabna-e ki szankciót a 2014-es igénylési évre. Ha igen, adja meg, hogy a tagállami, illetve regionális jogszabályokkal és normákkal összhangban %-ban milyen szankciót kellene kiszabni. Ha válasza nemleges, kérjük, ezt adja meg: „nincs szankció”.

Összefoglaló

II

A kölcsönös megfeleltetési rendszer bemutatásakor egyértelművé kell tenni, hogy a JFGK-k tekintetében a kölcsönös megfeleltetésbe beépített alapvető szabályok a tagállamokban már egyébként is alkalmazandók átfogó ágazati jogszabályok révén.

III

2005 óta a kölcsönös megfeleltetés hatókörének áttekintését és egyszerűsítését célzó folyamatos tevékenység az alábbi eredményekkel szolgált:

Az ellenőrzési eljárásokat a 2005–2013 közötti időszakban egyszerűsítették az ellenőrzési arányokra, az előzetes tájékoztatásra, a helyszíni ellenőrzések időzítésére és elemeire, valamint a kontrollminta kiválasztásának harmonizálására vonatkozó rendelkezések bevezetésével.

Emellett a legutolsó KAP-reformmal a JFGK-k számát 18-ról 13-ra, a HMKÁ-előírások számát pedig 15-ről 7-re csökkentették. A kölcsönös megfeleltetés hatókörébe bevont kötelezettségeket átvizsgálták annak fényében, hogy azok ellenőrizhetők-e, közvetlenül a mezőgazdasági termelőkhez rendelhetők-e hozzá (és nem a tagállamokhoz), és hogy mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódnak-e.

A Bizottság véleménye szerint az egyszerűsítésre irányuló eddigi erőfeszítések mértéke valószínűtlenül teszi, hogy bármilyen további egyszerűsítés elérhető lenne úgy, hogy ne veszélyeztesse például a kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi célkitűzéseit.

IV

A Bizottság úgy véli, hogy a kölcsönös megfeleltetési célok teljesítése terén elért hatékonyság mérésére alkalmazott teljesítménymutatók a legmegfelelőbbek a rendelkezésre álló információk alapján. A kölcsönös megfeleltetés célja a fenntartható mezőgazdaság fejlesztéséhez történő hozzájárulás a mezőgazdasági termelők tudatosságának növelésén keresztül és az, hogy a KAP jobban megfeleljen a társadalmi elvárásoknak. A HMKÁ célja a talajerózió megelőzéséhez történő hozzájárulás, a talaj szervesanyag-tartalmának és szerkezetének a fenntartása, a megőrzés minimális szintjének biztosítása, az élőhelyek károsításának elkerülése, valamint a vízvédelem és -gazdálkodás. E tekintetben a kölcsönös megfeleltetés nem a saját célokkal rendelkező egyéb politikák végrehajtási eszköze.

A kötelezettségszegések okainak elemzésére az ágazati jogszabályok végrehajtásának keretében került sor. A kölcsönös megfeleltetés és a mezőgazdasági tanácsadó rendszer azonban szerepet játszik a kötelezettségszegések okainak kezelésében.

VI

A környezeti célkitűzéseket (például a termőföld és a biológiai sokféleség megőrzése) nem csupán a kifizetések zöldítésével és a HMKÁ-előírások révén valósítják meg, de a II. pillér szerinti környezetvédelmi és éghajlati intézkedésekkel is. E különböző eszközök jellege, célja és működése azonban eltérő és egymást kiegészítő. Az egymást kiegészítő jellegüket jól illusztrálja a bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD (2016) 218 final) 1. ábrája.

A zöldítési szabályokat és a HMKÁ-t egyaránt az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) kezeli, és ez garantálja az erőforrások leghatékonyabb felhasználását. Vannak azonban amellet szóló indokok, hogy a HMKÁ-k és a zöldítés nem feltétlenül ellenőrizhetők együtt. Mivel a zöldítés a támogathatóság feltétele, ezért azt a kedvezményezettek 5%-a esetében adminisztratív ellenőrzésekkel és helyszíni ellenőrzésekkel előzetesen ellenőrzik. A HMKÁ-k ellenőrzése a kölcsönös megfeleltetés keretében történik, amelyet a támogathatósági követelményektől eltérően kezelnek.

A Bizottság válasza

VII

A JFGK-k az ágazati jogszabályokból fakadnak, és a tagállamok használhatják a saját meglévő igazgatási és kontrollrendszereiket (az 1306/2013/EU rendelet 96. cikke). A meglévő kontrollrendszerek így szoros együttműködésben felhasználhatók a kölcsönös megfeleltetési kontrollrendszerhez. A HMKÁ-előírások jelentős költségekkel sem járnak a mezőgazdasági termelők számára, mivel ezek eredetileg alapvető előírások. Ezek ellenőrzésének a költségeit a más KAP-eszközöket is kiszolgáló IIER viseli.

A Bizottság a 2014. évi éves tevékenységi jelentésében számszerűsítette az ellenőrzéshez kapcsolódó összes költséget, fenntartva azt, hogy „az utólagos ellenőrzések” (mint például a kölcsönös megfeleltetés) „visszatartó hatása nem számszerűsíthető előnyökkel is jár”.

VIII

Bár a keretrendszer európai uniós szinten van meghatározva, a JFGK-k és a HMKÁ szerinti, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségeket nagymértékben a tagállamok határozzák meg a nemzeti vagy regionális viszonyok szerinti kihívások és mezőgazdasági struktúrák figyelembevétele érdekében. E tekintetben fontos, hogy a tagállamok rendelkezzenek bizonyos végrehajtási mozgástérrel az egyes, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségek esetében a szankciók kiszámításához. Az EU-rendelet meghatározza azt az elvet, hogy a szankciókat eseti alapon kell kiszámítani, figyelembe véve a megállapított meg nem felelés súlyosságát, mértékét, tartósságát, visszatérő jellegét vagy szándékosságát. Ezeknek az elveknek a harmonizált végrehajtását – mindenekeelőtt a Bizottság által végzett vizsgálatokon keresztül – minden tagállamban biztosítják. Amennyiben egy adott tagállam esetében e tekintetben hiányosságokat találnak, megfelelő nyomon követésre kerül sor a számlaelszámolás keretrendszerében.

IX Első francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

IX Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

IX Harmadik francia bekezdés

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást. A Számvevőszék általi ajánlás nem egyszerűsítene le a kölcsönös megfeleltetést, de valójában annak hatályát csökkenti. A kölcsönös megfeleltetés hatályát a múltban már több alkalommal egyszerűsítették. A tagállamok továbbá most már széles körű mozgástérrel rendelkeznek a kontroll mintavételben rejlő kockázatok figyelembevételére és a kontrollrendszereik optimalizálására. A Bizottság úgy véli, hogy ez az ajánlás a helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabályok enyhüléséhez vezethet, ami végső soron aláaknázza a kölcsönös megfeleltetés hatékonyságát.

IX Negyedik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság válasza

IX Ötödik francia bekezdés

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. Ennek az ajánlásnak a végrehajtása az adminisztratív teherre vonatkozóan tervezett tanulmány eredményétől függ. A kölcsönös megfeleltetés adminisztratív költségeit a meg nem felelés által – a társadalom, az államháztartás és a környezet számára – okozott költségek és a kölcsönös megfeleltetés lehetséges előnyeinek összefüggésében kell figyelembe venni.

IX Hatodik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság az e kérdésekre vonatkozó bevált gyakorlatok cseréjére szolgáló programok szervezését tervezi.

Bevezetés

06

Az ágazati jogszabályok már a kölcsönös megfeleltetés bevezetése előtt alkalmazandók voltak a tagállamokban.

09

A Bizottság végrehajtott minden – a Számvevőszék 8/2008. különjelentésében foglalt – elfogadott ajánlást.

10

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó változásokat végrehajtották, és a kölcsönös megfeleltetési rendszer jelentős módosításokon esett át a legutóbbi KAP-reform során.

10 Második francia bekezdés

A kölcsönös megfeleltetés hatókörében szereplő kötelezettségeket átvizsgálták annak fényében, hogy azok ellenőrizhetők-e, közvetlenül a mezőgazdasági termelőkhez rendelhetők-e hozzá (és nem a tagállamokhoz), és hogy mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódnak-e.

Észrevételek

A Bizottság együttes válasza a 18–21. bekezdésre

A kölcsönös megfeleltetés célja a fenntartható mezőgazdaság fejlesztéséhez való hozzájárulás, az, hogy a KAP jobban megfeleljen a társadalmi elvárásoknak, továbbá a talajerózió megelőzése, a talaj szervesanyag-tartalmának és a szerkezetének a fenntartása, a megőrzés minimális szintjének biztosítása, az élőhelyek károsításának megelőzése, valamint a vízvédelem és -gazdálkodás. A kölcsönös megfeleltetés nem más politikák végrehajtási eszköze. Ez már egyértelművé vált a kölcsönös megfeleltetés bevezetésekor, mivel a kölcsönös megfeleltetés nem támogathatósági előírás (lásd a 2003. június 26-i elnökségi kompromisszumot). Közvetett úton hat, a kedvezményezett tudatosságának növelésével. A háttérben meghúzódó ágazati politikák, és nem a kölcsönös megfeleltetés feladata azon okok azonosítása és kezelése, amelyek miatt a mezőgazdasági termelők nem feleltek meg annak az ágazati jogszabálynak, amelyből a JFGK fakad.

Továbbá, az 1306/2013/EU rendelet II. mellékletével összhangban az ilyen elemzés szempontjából csak az ágazati jogszabályokból fakadó egyes cikkek vagy bekezdések fontosak, amelyek figyelembe veszik a politikák szélesebb hatókörét.

Ami a környezetvédelmi jogszabályokat illeti, külön teljesítménymutatók kerültek kialakításra a JFGK-k által lefedett egyes ágazati irányelvekre, és jelenleg alakítanak ki mutatókat az Európai Unió talajvédelmi stratégiája részeként. A környezeti állapot kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó irányelvek szerinti jelentéstételi információkból megállapítható alakulása összefügg az említett irányelvek rendelkezései végrehajtásának hatékonyságával.

A külső kölcsönös megfeleltetés európai uniós szinten, a politikai ciklusban minden KAP-intézkedés – akár van költségvetési hatása, akár nincs – állandó értékelés tárgya. A különleges teljesítménymutatók a JFGK-k által lefedett egyes ágazati irányelvekben találhatók, és például mutatókat alakítanak ki a talajpolitika terén is.

22

A Bizottság úgy véli, hogy a „kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó KAP-kifizetések százalékaránya” eredménymutató tükrözi a kölcsönös megfeleltetés hatásait a gazdálkodó népeesség körében. Valójában minél több kifizetés esik a kölcsönös megfeleltetés alá, annál nagyobb a lehetséges kötelezettségszegés pénzügyi hatása az egyes mezőgazdasági termelőkre, ami javítja a mezőgazdasági termelők előírások betartására vonatkozó tudatosságát. A kölcsönös megfeleltetés növelte a tudatosságot a mezőgazdasági termelők körében, és bizonyos változásokat váltott ki a gazdálkodási gyakorlatokban.

24

A Bizottság úgy véli, hogy a „nyilvánosság által a kölcsönös megfeleltetésről nyilvánított vélemény” eredménymutató tükrözi a kölcsönös megfeleltetés hatékonyságát a társadalmi elvárásoknak való megfelelés terén, a KAP-politika és más érintett politikák összhangjának javításával. Az Eurobarométer-felmérés kérdései pontosan körüljárják a KAP-kifizetések és az előírások betartása közötti kapcsolat elfogadásának kérdését. Az eredmények e tekintetben nagymértékben pozitívak.

25

A Bizottság úgy véli, hogy a „HMKÁ-előírások ellenőrzési aránya” eredménymutató jó közelítést ad a várható környezetvédelmi eredményről. Feltéve, hogy a nemzeti HMKÁ-előírásokat a tagállamok megfelelően meghatározzák, ezen előírásoknak a mezőgazdasági termelők általi betartása pozitív környezeti eredményhez kell, hogy vezessen. Az ellenőrzési arány betartása – a lehetőségek szerinti mértékben – lehetővé teszi annak biztosítását, hogy a mezőgazdasági termelők betartsák az előírásokat. A rendelkezésre álló információk összefüggésében ez a legjobb mutató.

A Bizottság továbbá „az állandó legelők által elfoglalt terület” eredménymutatót is jó viszonyítási alapnak tartja ezen eszköz hatékonyságának meghatározásához. Ezt a mutatót nyomon követik annak ellenőrzésére, hogy a tagállam megtett-e minden szükséges javító intézkedést, amikor az arány az engedélyezett küszöbérték alá csökkent. Egyértelmű, hogy az arány alakulására különböző tényezők hatnak, de a mutatóval itt nem ezt mérjük.

26

A Bizottság úgy véli, hogy a mutatói megfelelőek a kölcsönös megfeleltetés céljaira. A „kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó hektárok száma” eredménymutató megfelelően tükrözi a kölcsönös megfeleltetés hatékonyságát és hasznos a meglévő eredménymutatók kiegészítéséhez. A kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó előírások nagymértékben a mezőgazdasági területen követendő gyakorlatok (HMKÁ-előírások, a környezetvédelmi jogszabályok hatálya alá eső gyakorlatok, növényvédő szerek használata stb.). Minél több hektár tartozik a kölcsönös megfeleltetési rendszer hatálya alá, annál jobb a rendszer hatékonysága.

27

A Számvevőszék által idézett mutatók, mint például a mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató, a vízminőség stb. a KAP és egyéb európai uniós politikák általános célját tükröző hatásmutatók. Számos eszköz járul hozzá ezen általános célkitűzések eléréséhez – és a kölcsönös megfeleltetés ezek közül csak egy elem. A kölcsönös megfeleltetés egyedi céljai – amelyek ezen eszköznek a KAP általános célkitűzéseivel való konkrét hozzájárulását tükrözik – a 22–26. bekezdésben bemutatott eredménymutatókban jelennek meg.

28

A Bizottság úgy véli, hogy a kötelezettségszegések száma nem megfelelő mutató a kölcsönös megfeleltetés teljesítményére. A kölcsönös megfeleltetési kontrollstatisztikát a DG AGRI ellenőrzések tekintetében alkalmazzák a tagállam kontrollrendszerei hatékonyságának mutatójaként. Egyes ágazatokban a meg nem felelés magas aránya azt is mutathatja, hogy a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések hatékonyak.

29

A kötelezettségszegések elsősorban két követelménycsoporthoz (lásd a 31. bekezdést, valamint a 2. és 3. ábrát) kapcsolódnak.

30

A meg nem felelési arányok növekedése inkább a kontrollrendszer javulásának az eredménye lehet, és nem a meg nem felelés arányának növekedése.

33

A vadon élő madarakra vonatkozó kijelentés például nem minden tagállamra alkalmazandó. A Bizottság szeretné megjegyezni, hogy például a vadon élő madarak tekintetében figyelembe kell venni, hogy bár a kötelezettségszegések összesített aránya a Számvevőszék által bemutatott érték, van néhány olyan tagállam, ahol a Bizottság ellenőrzései súlyos problémákat azonosítottak az ellenőrzések terén. Azaz a kötelezettségszegések alacsony arányának oka az adott tagállam enyhébb kontrollrendszere is lehet.

34

A kötelezettségszegés okainak elemzése és ezen okok kezelése nem kölcsönös megfeleltetési, hanem ágazati politikai feladat. A kölcsönös megfeleltetés tekintetében azonban a DG AGRI azzal a céllal elemzi a kontrollstatisztikákat, hogy az adatokat felhasználja az ellenőrzési programja kialakítása során végzett kockázatelemzésekhez.

35

A Bizottság úgy véli, hogy a kölcsönös megfeleltetés nem az ágazati politikák végrehajtásának eszköze.

A 2014-es igénylési évben a kölcsönös megfeleltetés tekintetében a Bizottság egyedi ellenőrzéseket folytatott le egyes tagállamokban, az állatokkal kapcsolatos kérdésekre koncentrálna. Szem előtt kell tartani azonban, hogy a Bizottság kölcsönös megfeleltetési ellenőrzéseinek kiindulási pontja az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a mezőgazdasági területén.

A DG ENV kapja meg a vizsgálati jelentéseket, valamint a statisztikákat a DG AGRI-től. A DG ENV elemzi a kötelezettségszegések okait, és szükség esetén biztosítja a tagállammal együtt végzett utánkövetést.

A Bizottság válasza

36

A kölcsönös megfeleltetés nem más politikák végrehajtási eszköze. Ez már egyértelművé vált a kölcsönös megfeleltetés bevezetésekor, mivel a kölcsönös megfeleltetés nem támogathatósági előírás (lásd a 2003. június 26-i elnöki kompromisszumot). Továbbá, a meg nem felelés súlyos foka esetén növelni kell a minimális ellenőrzési arányt.¹

Az állategészségügyre és közegészségügyre, a növényegészségügyre és az állatjólétre vonatkozó jogszabályok esetében a Bizottság ellenőrzéseket végez annak biztosítására, hogy a nemzeti hatóságok teljesítik a jogi kötelezettségeiket. A környezetvédelmi jogszabályok esetében a Bizottság egy politikai kezdeményezéssel dolgozik, amely segíti a tagállamokat a megfelelés biztosításában (azaz a megfelelés kockázatalapú nyomon követésének, elősegítésének és végrehajtásának) javításában, az arányosság és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett.

39

A Bizottság úgy véli, hogy az átdolgozott vagy új kiadási javaslatok előterjesztésekor nem kell megbecsülnie a kontrollrendszerek költségeit és hasznait, mivel a kölcsönös megfeleltetés tartalmazza például az állategészségügyet és a közegészségügyet is, ahol a költség-haszon számítások aligha vehetik kellő mértékben figyelembe például a közegészségügyet.

40

Az arányosság mindig jelen van, mivel a szankciók kiszámítása a kedvezményezett KAP-kifizetésének százalékos arányában történik, a szankciók alkalmazása mellőzésének vagy a szándékos és ismételt alkalmazásának lehetőségével.

Az uniós jogszabály² harmonizált alapot kínál a meg nem felelések értékelésére és szankcionálására az európai uniós szintű kölcsönös megfeleltetéshez. A nemzeti szankcionálási rendszerek pontos kialakítását azonban a tagállamokra kell hagyni, hogy figyelembe vehessék a kölcsönös megfeleltetés keretében alkalmazandó szabályok széles körét. A Bizottság az e kérdésekre vonatkozó bevált gyakorlat tagállamokkal történő cseréjére szolgáló programok szervezését tervezi.

Bár a keretrendszer európai uniós szinten van meghatározva, a JFGK-k és a HMKÁ szerinti, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségeket nagymértékben a tagállamok határozzák meg a nemzeti vagy regionális viszonyok szerinti kihívások és mezőgazdasági struktúrák figyelembevétele érdekében. E tekintetben fontos, hogy a tagállamok rendelkeznek bizonyos végrehajtási mozgástérrel az egyes, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségek esetében a szankciók kiszámításához. Az EU-rendelet meghatározza azt az elvet, hogy a szankciókat eseti alapon kell kiszámítani, figyelembe véve a megállapított meg nem felelés súlyosságát, mértékét, tartósságát, visszatérő jellegét vagy szándékosságát. Ezeknek az elveknek a harmonizált végrehajtását – mindennekelőtt a Bizottság által végzett vizsgálatokon keresztül – minden tagállamban biztosítják. Amennyiben egy adott tagállam esetében e tekintetben hiányosságokat találnak, megfelelő nyomon követésre kerül sor a számlaelszámolás keretrendszerében.

41

Annak fényében, hogy a HMKÁ-előírások számát több mint 50%-kal csökkentették (15-ről 7-re) a DG AGRI várakozása szerint a tagállamok csökkentették a mezőgazdasági termelők adminisztratív terheit.

1 A IX. pont alatt (második francia bekezdés) említett „alacsony, 1%-os ellenőrzési arány” kapcsán: A 809/2014/EU rendelet 68. cikkének (4) bekezdése szerint a helyszíni ellenőrzések számát meg kell növelni, amennyiben egy adott jogi aktus vagy előírás esetében jelentős mértékű meg nem felelést tárnak fel. 2009-ben a Bizottság kiadott egy munkadokumentumot ebben a kérdésben (DS/2009/28/rev3), amely még mindig hatályban van. Ennélfogva a minimális ellenőrzési arány szükség esetén kiigazítható.

2 Különösen a 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet II. fejezetében és a 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet III. fejezetében.

42

A JFGK-k és a HMKÁ-k listája jelentősen lerövidült. A JFGK-kat és a HMKÁ-kat egyetlen listába egyesítették az 1306/2013/EU rendelet 2. mellékletében. Továbbá, a JFGK-kat áttekintették, és csak azok a rendelkezések maradtak meg, amelyek közvetlenül a mezőgazdasági termelőt célozzák meg és a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódnak. A Bizottság úgy véli, nehéz megítélni, hogy milyen módon lehetne elkerülni, hogy a további csökkentés megszorítást eredményezzen a mezőgazdasághoz és a környezetvédelemhez kapcsolódó fontos kérdésekben, és ezzel aláaknázza például az Európai Unió környezetvédelmi céljait.

44

A Bizottság tapasztalata alapján a kifizető ügynökségek, a gazdálkodói szövetségek és a mezőgazdasági tanácsadó szervezetek összetettségre vonatkozó véleménye inkább az ágazati jogszabályokhoz kapcsolódik, nem a kölcsönös megfeleltetéshez. A tagállamok rendelkeznek továbbá a szükséges rugalmassággal a követelmények meghatározása során, hogy megvalósítsák az európai uniós irányelv célkitűzéseit; így az összetettség itt is jelen van. Az egyszerűsítés során a kölcsönös megfeleltetés hatókörében szereplő kötelezettségeket több alkalommal áttekintették, hogy azokat célzottabbá tegyék az ellenőrizhetőség, a közvetlenül a mezőgazdasági termelőhöz (és nem tagállamokhoz) történő hozzárendelés, valamint a mezőgazdasági tevékenységhez való kapcsolódás tekintetében. A mezőgazdaság és a környezetvédelem közötti kapcsolat a természeténél fogva összetett, így minden végrehajtási rendelkezés figyelembe veszi ezt az összetettséget. A környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása általában összetettebb, ha a tagállamok szeretnék biztosítani, hogy a mezőgazdasági gyakorlatok a lehető legkisebb mértékben változzanak, miközben védik a környezetet. Ahol ez az eset áll fenn, az egyszerűsítés bevezetése a jelenleg egyes mezőgazdasági termelőkre alkalmazandónál szigorúbb szabályokhoz vezethet. A 2. háttérmagyarázat jó példa erre: az előírások és ellenőrzések egyszerűbbek lennének, ha minden távolságot a legnagyobb távolságra növelnék, de ez számos mezőgazdasági termelő részére elkerülhető terheket okozna.

45

A Számvevőszék példája bemutatja a mezőgazdaság és a környezet közötti kapcsolat összetettségét. Helyénvaló a többi vízfolyásnál meghatározottnál nagyobb távolságot előírni trágya ivóvízellátási célokra használt kút körüli alkalmazására. E követelmények szabványosítása nem tükrözné kellőképpen a helyi környezetvédelmi helyzetet.

Lásd a Bizottság 44. bekezdésre adott válaszát is.

2. háttérmagyarázat. Példák a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzési kézikönyvében az Egyesült Királyságban, Észak-Írországban előírt követelményekre

A 2. háttérmagyarázat tartalma bemutatja, hogy egy adott tagállam hogyan hajtotta végre az ágazati jogszabályokat.

46

A Bizottság úgy véli, hogy a meglátogatott tagállamok által létrehozott ellenőrzési pontok száma nem tudja illusztrálni a kölcsönös megfeleltetés hatókörében foglalt ágazati jogszabályok változatosságát. Továbbá, az 1306/2013/EU rendelet 96. cikke értelmében „a tagállamok igénybe vehetik meglévő igazgatási és kontrollrendszereiket a kölcsönös megfeleltetés szabályainak való megfelelés biztosítása céljából”.

3. háttérmagyarázat. A 2014–2020-as KAP változásainak korlátozott hatása az Egyesült Királyságban (Észak-Írország) az ellenőrző hatóságok által használt ellenőrzőlistákra. Második albekezdés

A legutóbbi KAP-reform során a HMKÁ-k listáját több mint 50%-kal lerövidítették, azaz a tagállam a saját döntése szerint növelheti az ellenőrzési pontok számát.

A felszín alatti vizekről szóló irányelv átkerült egy JFGK-ból (2) egy HMKÁ-ba.

47

Az 1306/2013/EU rendelet 96. cikke értelmében „a tagállamok igénybe vehetik meglévő igazgatási és kontrollrendszereiket a kölcsönös megfeleltetés szabályainak való megfelelés biztosítása céljából”.

A kötelezettségzegések alacsony szintje elfedheti a kontrollrendszer elégtelenségét, és ez a mezőgazdaság területén az Európai Unió pénzügyi érdekei szempontjából kockázathoz vezethet. Ezen kívül, a kötelezettségzegések alacsony szintje mellett nem feltételezhető, hogy továbbra is ez lesz a helyzet az ellenőrzések további csökkentése esetén: a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések megléte várhatóan visszatartó erővel hat a szabályok megszegése tekintetében.

48

A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevő mezőgazdasági termelők aránya a közvetlen kifizetések kedvezményezettjeihez képest 2014-ben 3% (Szlovénia) és 77% (Málta) között változik. A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer az Európai Unió teljes mezőgazdasági területének 4%-át fedi le.³

50

A kölcsönös megfeleltetési követelmények (és a zöldítés) alóli mentesség miatt az adminisztrációs és irányítási költségeknek logikusan csökkennie kell. Nem csak azért, mert a kölcsönös megfeleltetéshez (és zöldítéshez) kapcsolódó helyszíni ellenőrzés alá eső populáció ugyanolyan arányban csökken, hanem azért is, mert egyszerűsített kérelmezési folyamat van érvényben (kevesebb adatot kell kezelni). Továbbá, a helyszíni ellenőrzések tartalma a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben maga is jobban korlátozódik a támogathatósági feltételekre.

51

Ezekre az eltérésekre az eltérő nemzeti mezőgazdasági szerkezetek, és potenciálisan a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszeren belül alkalmazott eltérő számítási módszerek adnak magyarázatot. Az olyan országokban, mint például Románia vagy Olaszország, más országokkal összevetve, potenciálisan nagy számú mezőgazdasági termelő jogsult a rendszerben való részvétellel.

A tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok szerint 2014-ben Romániában a kistermelők a közvetlen kifizetések kedvezményezettjeinek körülbelül 71%-át és a teljes mezőgazdasági földterület 16,4%-át képviselik.

52

A Bizottság tudomásul vette a Számvevőszék észrevételét, és szeretne rámutatni, hogy a leírt kizárás nem kölcsönös megfeleltetési jogszabályból fakad.

4. háttérmagyarázat. A termelők mentesítése a nitrátirányelvvel kapcsolatos kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek alól Litvániában

A kölcsönös megfeleltetési rendszer alapvetően egy ellenőrző és szankcionáló rendszer, amelyet a KAP-keretében kapott kifizetésekre alkalmaznak. Ennélfogva, a gazdaságok mentesítése a kölcsönös megfeleltetési előírások alól nem mentesíti az ilyen gazdaságokat a környezetvédelmi jogszabályok, köztük a nitrátirányelv, betartása alól. A 4. háttérmagyarázatban említett különböző mentességi küszöbértékek a nitrátirányelv adott országban történő bevezetésével kapcsolatosak, nem a kölcsönös megfeleltetési rendszerrel. A mezőgazdasági termelők kölcsönös megfeleltetési szankciókból való kizárása ráadásul nem zárja ki őket a környezetvédelmi jogszabályokból fakadó ellenőrzések és vizsgálatok alól.

3 A Bizottság szolgálati munkadokumentuma „a zöldítés áttekintéséről egy év elteltével” SWD(2016)218 final, 19. o.

54

A zöldítés és a HMKÁ két egymást kiegészítő mechanizmus, amely az Európai Unió mezőgazdasága környezetvédelmi teljesítményének javítására szolgál: A zöld közvetlen kifizetés az éghajlat és a környezet szempontjából jótékony gyakorlatokat (a növénytermesztés diverzifikálása, az állandó gyepterületek fenntartása és legalább 5% ökológiai jelentőségű terület fenntartása) alkalmazó mezőgazdasági termelők számára biztosított kifizetés.

A növénytermesztés diverzifikálása, az állandó gyepterületek fenntartása és az 5% ökológiai jelentőségű terület fenntartása a zöldítés velejárója. Ezek a gyakorlatok eltérnek a HMKÁ-előírásoktól: a vetésforgó nem minősül a növénytermesztés diverzifikálásának, az állandó legelők védelme eltér az állandó gyepterületek fenntartásától a zöldítésről szóló jogszabályban foglaltak szerint, és a tájképi jellegzetességek megőrzése a mezőgazdasági földterület összességén nem ugyanaz, mint 5% ökológiai jelentőségű terület fenntartása a szántóföldön. A KAP legutóbbi reformja a HMKÁ-keretrendszer észszerűsítéséhez és egyszerűsítéséhez vezetett, eltávolítva egyes HMKÁ-előírásokat, mint például a vetésforgóra és az állandó legelők védelméről szóló előírásokat.

56

A tagállamoknak lehetőségük van az 1%-os minimális kölcsönös megfeleltetési ellenőrzési mintavételi arányt választani az 5%-os támogathatósági mintából. Ennélfogva a két elem között szinergia áll fenn. Továbbá, a HMKÁ-előírások szerint védett tájélem figyelembe vehető a zöldítésben szereplő ökológiai jelentőségű területnél.

57

A tájképi jellegzetességek megőrzése a mezőgazdasági földterület összességén és 5% ökológiai jelentőségű terület fenntartása a szántóföldön, a biológiai sokféleséggel kapcsolatos eltérő intézkedések. Az első követelmény biztosítja, hogy a biológiai sokféleség szempontjából kedvező tájképi elemeket megtartsák, míg a második azt garantálja, hogy a zöld közvetlen kifizetésből részesülő bármely mezőgazdasági termelő a szántóföldi területének legalább 5%-át ökológiai jelentőségű területnek szánja. Ez a biológiai sokféleséghez kapcsolódó két eltérő célkitűzés, amely két különböző szabályrendszert és különböző ellenőrzéseket indokol.

A Bizottság együttes válasza az 59–60. bekezdésre

A kölcsönös megfeleltetés tiszta költségeit meg kell különböztetni az ágazati jogszabályokat alkalmazó mezőgazdasági termelőknél és tagállamoknál felmerülő költségektől. Az ágazati jogszabályok tekintetében a megfeleltetés költségeit szembe kell állítani a társadalom számára a meg nem felelés esetén például a természeti erőforrások szennyeződése, betegségek megfékezése stb. miatt felmerülő költségekkel.

A kölcsönös megfeleltetést figyelembe fogják venni az adminisztratív terhekre vonatkozó tervezett tanulmányban.

61

Még ha az ágazati jogszabályok meg is határoznak minimális ellenőrzési arányokat, ezek nem kiegészítő ellenőrzések, mivel felhasználhatók a kölcsönös megfeleltetésre, ugyanakkor költséghatékony szinergikus hatást biztosítanak.

62

A gyakorlatban nincsenek további, a Bizottság által előírt kötelezettségekről vezetett nyilvántartások, mivel a JFGK-k értelmében fennálló kötelezettségek már az ágazati európai uniós jogszabályok szerinti kölcsönös megfeleltetés bevezetése előtt léteztek. Továbbá sem a 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet, sem a kölcsönös megfeleltetési rendszer részleteit megállapító 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet nem vezetett be a mezőgazdasági termelők számára további nyilvántartási követelményeket.

63

Az Európai Parlament által kezdeményezett és a DG AGRI által megrendelt említett tanulmány nem a kölcsönös megfeleltetésre összpontosított, hanem a kölcsönös megfeleltetés hatókörén kívüli jogszabályokat vizsgálta (a növényvédő szerek fenntartható használatáról szóló irányelv). Továbbá elavulttá vált, mivel időközben bizonyos követelmények kikerültek a kölcsönös megfeleltetés köréből (pl. a nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása és a vetésforgó).

64

Ez a kijelentés a kifizető ügynökségek feltételezésein alapul, és ellentétben van azzal a ténnyel, hogy a JFGK-k és a HMKÁ-k listája lényegesen lerövidült a legutolsó KAP-reform során. A Bizottság kétségbe vonja az ilyen kijelentések tényszerű tartalmát, mivel a kifizető ügynökségek azt számadatokkal nem támasztották alá.

65

A jogszabályok már meghatározzák a szankciók kiszámításának keretrendszerét, a súlyosság, a mérték és a tartósság, valamint az első alkalommal elkövetett kötelezettségsértések, az ismételten előforduló kötelezettségsértések és a szándékosan elkövetett kötelezettségsértések esetén alkalmazandó százalékos arány meghatározásával. Ennél-fova már létezik harmonizált alap.

66

Bár a keretrendszer európai uniós szinten van meghatározva, a JFGK-k és a HMKÁ szerinti, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségeket nagymértékben a tagállamok határozzák meg a nemzeti vagy regionális viszonyok szerinti kihívások és mezőgazdasági struktúrák figyelembevétele érdekében. E tekintetben fontos, hogy a tagállamok rendelkeznek bizonyos végrehajtási mozgástérrel az egyes, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségek mindegyike esetében a szankciók kiszámításához. Az EU-rendelet meghatározza azt az elvet, hogy a szankciókat eseti alapon kell kiszámítani, figyelembe véve a megállapított meg nem felelés súlyosságát, mértékét, tartósságát, visszatérő jellegét vagy szándékosságát. Ezeknek az elveknek a harmonizált végrehajtását – mindenekelőtt a Bizottság által végzett vizsgálatokon keresztül – minden tagállamban biztosítják. Amennyiben egy adott tagállam esetében e tekintetben hiányosságokat találnak, megfelelő nyomon követésre kerül sor a számlaelszámolás keretrendszerében. Továbbá, a Számvevőszék aggályait figyelembe véve a DG AGRI a kérdések kapcsán a bevált gyakorlattal foglalkozó szemináriumok megrendezését tervezi a tagállamok részvételével.

67

A szándékosság fogalma olyan elem, amelynek célja a kölcsönös megfeleltetési csökkentések arányosságának fenntartása, mivel ez kiegyensúlyozza a korábbi szankciók nélküli kisebb meg nem feleléseket és a jelenlegi korai előjelző rendszert. Ezt a kérdést széles körben tárgyalták a legutolsó KAP-reform során, és a tagállamok végül a fenntartása mellett döntöttek. A szándékosság fogalmával kapcsolatban az Európai Bíróság 2014. február 27-én hozott ítélete (C-396/12. sz. ügy) nyújt útmutatást.

68

A tagállamok rendelkeznek bizonyos szabadsággal a saját értékelő hálózatuk megtervezésében (lásd a Bizottság megjegyzéseit a 40. bekezdéshez, a VIII. bekezdéshez és a IX. bekezdés 6. francia bekezdéséhez).

70

A Bizottság véleménye szerint a tagállamok eltérő válaszai különböző tényezőkkel magyarázhatók, többek között a gazdaságban zajló állatmozgások számával, a mezőgazdasági termelő által tett kockázatcsökkentő lépésekkel, az értesítés terén tapasztalható késedelemmel és a gazdaság elhelyezkedésével a nitrátérékeny övezeten belül.

A Bizottság válaszai

A Bizottság együttes válasza a 71. bekezdésre és a 7. háttérmagyarázatra

A Schleswig Holstein tartomány által alkalmazott értékelési hálózat szerint – amely a Németország egészében alkalmazott azonos hálózatra épül – az említett küszöbérték csak ajánlás az ellenőr számára, amely csak azokra a kései bejelentésekre alkalmazandó, amelyeket már azt megelőzően kijavítottak, hogy a mezőgazdasági termelő megtudta volna, hogy helyszíni ellenőrzésre kerül sor a gazdaságában. Amennyiben a mezőgazdasági termelő nem orvosolta a mulasztást az ellenőrzés bejelentése előtt, szankciót alkalmaznak. Hasonló megközelítéseket tapasztalt a DG AGRI más tagállamokban is.

Következtetések és ajánlások

73

2005 óta a kölcsönös megfeleltetés hatókörének áttekintését és egyszerűsítését célzó folyamatos tevékenység az alábbi eredményekkel szolgált:

Az ellenőrzési eljárásokat a 2005–2013 közötti időszakban egyszerűsítették az ellenőrzési arányokra, az előzetes tájékoztatásra, a helyszíni ellenőrzések időzítésére és elemeire, valamint a kontrollminta kiválasztásának harmonizálására vonatkozó rendelkezések bevezetésével.

Emellett a legutóbbi KAP-reformmal a kölcsönös megfeleltetés hatókörét felülvizsgálták, figyelembe véve az ellenőrizhetőséget és a mezőgazdasági termelők kötelezettségeinek mezőgazdasági tevékenységhez való kapcsolódását. Ezért a JFGK-k számát 18-ról 13-ra, a HMKÁ-előírások számát pedig 15-ről 7-re csökkentették.

A Bizottság véleménye szerint az egyszerűsítésre irányuló eddigi erőfeszítések mértéke valószínűtlenné teszi, hogy bármilyen további egyszerűsítés elérhető lenne úgy, hogy ne veszélyeztesse például a kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi célkitűzéseit.

74

A kölcsönös megfeleltetés célja a fenntartható mezőgazdaság fejlesztéséhez történő hozzájárulás a mezőgazdasági termelők tudatosságának növelésén keresztül és az, hogy a KAP jobban megfeleljen a társadalmi elvárásoknak. A HMKÁ célja a talajerózió megelőzéséhez történő hozzájárulás, a talaj szervesanyag-tartalmának és a talajszerkezetnek a fenntartása, a megőrzés minimális szintjének biztosítása, az élőhelyek károsításának elkerülése, valamint a vízvédelem és -gazdálkodás. E tekintetben a kölcsönös megfeleltetés nem a saját célokkal rendelkező egyéb politikák végrehajtásának eszköze. A Bizottság úgy véli, hogy a kölcsönös megfeleltetési célok teljesítése terén elért hatékonyság mérésére alkalmazott teljesítménymutatók a legmegfelelőbbek a rendelkezésre álló információk alapján.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

75

A kötelezettségzegések fele állatokkal kapcsolatos JFGK-k kapcsán merül fel. Ezt a Bizottság figyelembe vette, amikor egyedi hatókörre vonatkozó megbízásokat hajtott végre 2014-ben az állatokkal kapcsolatos JFGK-ra összpontosítva.

A kötelezettségzegések okainak elemzésére az ágazati jogszabályok végrehajtásának keretében került sor. A kölcsönös megfeleltetés és a mezőgazdasági tanácsadó rendszer azonban szerepet játszik a kötelezettségzegések okainak kezelésében.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

76

A kölcsönös megfeleltetésről szóló jogszabály előírja, hogy a helyszíni ellenőrzések a legnagyobb kockázatot jelentő gazdaságokat célozzák meg, kockázatelemzés alapján kiválasztott mintán keresztül. E tekintetben a tagállamok már rendelkeznek kellő rugalmassággal a saját kölcsönös megfeleltetési ellenőrzéseik optimalizálására.

3. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást. A Számvevőszék általi ajánlás nem egyszerűsítene le a kölcsönös megfeleltetést, de valójában annak hatályát csökkenti. A kölcsönös megfeleltetés hatályát a múltban már több alkalommal egyszerűsítették. A tagállamok továbbá most már széles körű mozgástérrel rendelkeznek a kontroll mintavételben rejlő kockázatok figyelembevételére és a kontrollrendszereik optimalizálására. A Bizottság úgy véli, hogy ez az ajánlás a helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabályok enyhüléséhez vezethet, ami végső soron aláaknázza a kölcsönös megfeleltetés hatékonyságát.

77

A környezeti célkitűzéseket (például a termőföld és a biológiai sokféleség megőrzése) nem csupán a kifizetések zöldítésével és a HMKÁ-előírások révén valósítják meg, de a II. pillér szerinti környezetvédelmi és éghajlati intézkedésekkel is. E különböző eszközök jellege, célja és működése azonban eltérő és egymást kiegészítő. Az egymást kiegészítő jellegüket jól illusztrálja a bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2016) 218 final) 1. ábrája.

A zöldítési szabályokat és a HMKÁ-t egyaránt az IIER kezeli, és ez biztosítja az erőforrások leghatékonyabb felhasználását. Vannak azonban amellettt szóló indokok, hogy a HMKÁ-k és a zöldítés nem feltétlenül ellenőrizhetők együtt. Mivel a zöldítés támogathatósági feltétel, ezért azt a kedvezményezettek 5%-a esetében előzetesen ellenőrzik adminisztratív ellenőrzésekkel és helyszíni ellenőrzésekkel. A HMKÁ-k ellenőrzése a kölcsönös megfeleltetés keretében történik, amelyet a támogathatósági követelményektől eltérően kezelnek.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

78

A JFGK-k az ágazati jogszabályokból fakadnak, és a tagállamok használhatják a saját meglévő igazgatási és kontrollrendszereiket (az 1306/2013/EU rendelet 96. cikke). A meglévő kontrollrendszerek így szoros együttműködésben felhasználhatók a kölcsönös megfeleltetési kontrollrendszerhez. A HMKÁ jelentős költségekkel sem jár a mezőgazdasági termelők számára, mivel ezek eredetileg alapvető előírások. Ezek ellenőrzésének a költségeit a más KAP-eszközöket is kiszolgáló IIER viseli.

A Bizottság a 2014. évi éves tevékenységi jelentésében számszerűsítette az ellenőrzéshez kapcsolódó összes költséget, fenntartva azt, hogy „az utólagos ellenőrzések” (mint például a kölcsönös megfeleltetés) „visszatartó hatása nem számszerűsíthető előnyökkel is jár”.

5. ajánlás

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. Ennek az ajánlásnak a végrehajtása az adminisztratív teherre vonatkozóan tervezett tanulmány eredményétől függ. A kölcsönös megfeleltetés adminisztratív költségeit a meg nem felelés által – a társadalom, az államháztartás és a környezet számára – okozott költségek és a kölcsönös megfeleltetés lehetséges előnyeinek összefüggésében kell figyelembe venni.

79

Bár a keretrendszer európai uniós szinten van meghatározva, a JFGK-k és a HMKÁ szerinti, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségeket nagymértékben a tagállamok határozzák meg a nemzeti vagy regionális viszonyok szerinti kihívások és mezőgazdasági struktúrák figyelembevétele érdekében. E tekintetben fontos, hogy a tagállamok rendelkeznek bizonyos végrehajtási mozgástérrel az egyes, mezőgazdasági üzemek szintjén teljesítendő kötelezettségek mindegyike esetében a szankciók kiszámításához. Az EU-rendelet meghatározza azt az elvet, hogy a szankciókat eseti alapon kell kiszámítani, figyelembe véve a megállapított meg nem felelés súlyosságát, mértékét, tartósságát, visszatérő jellegét vagy szándékosságát. Ezeknek az elveknek a harmonizált végrehajtását – mindenekelőtt a Bizottság által végzett vizsgálatokon keresztül – minden tagállamban biztosítják. Amennyiben egy adott tagállam esetében e tekintetben hiányosságokat találnak, megfelelő nyomon követésre kerül sor a számlaelszámolás keretrendszerében.

6. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság az e kérdésekre vonatkozó bevált gyakorlatok cseréjére szolgáló programok szervezését tervezi.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	15.7.2015
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	16.6.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	7.9.2016
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	31.8.2016

A kölcsönös megfeleltetés 7,5 millió mezőgazdasági termelőt érint és a KAP keretében teljesített kifizetések többségét (2015-ben mintegy 47 milliárd eurót) ahhoz köti, hogy a mezőgazdasági termelők betartják-e a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatjólétre, valamint a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartására vonatkozó alapvető szabályokat. Megállapítottuk, hogy a rendelkezésre álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését. A teljesítménymutatók nem vették figyelembe a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok mértékét, és a Bizottság nem elemezte a szabálytalanságok okait. A 2014–2020-as időszakra szóló KAP változtatásai csökkentették ugyan a kölcsönös megfeleltetési szabályok számát, a kontrolleljárások azonban továbbra is bonyolultak maradtak. Emellett a kölcsönös megfeleltetés alkalmazásának költségei nincsenek megfelelően számszerűsítve.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal