

Posebno poročilo

## Doseganje uspešnejše navzkrižne skladnosti in poenostavitve ostaja izziv



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)

Spletišče: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.  
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5986-8	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/61167	QJ-AB-16-026-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6004-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/761188	QJ-AB-16-026-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6010-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/837520	QJ-AB-16-026-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

**Posebno poročilo**

## **Doseganje uspešnejše navzkrižne skladnosti in poenostavitve ostaja izziv**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljavske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat I, ki ga vodi Phil Wynn Owen, član Evropskega računskega sodišča, in ki je specializiran za trajnostno rabo naravnih virov. Revizijo je vodil član poročevalec Nikolaos Milionis, pomagali pa so mu Ioulia Papatheodorou, vodja njegovega kabineta, Kristian Sniter, ataše v njegovem kabinetu, Robert Markus, vodilni upravni uslužbenec, Daniela Jinaru, vodja naloge, ter Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez in Michael Spang, revizorji.



*Od leve proti desni: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.*

## Odstavek

### Glosar

I-IX **Povzetek**

1-10 **Uvod**

11-17 **Obseg revizije in revizijski pristop**

18-71 **Opažanja**

18-36 **Komisija na podlagi razpoložljivih informacij ni mogla ustrezno oceniti uspešnosti navzkrižne skladnosti**

22-27 **Kazalniki smotrnosti, ki jih je uporabljala Komisija, so omogočili le delen uvid v uspešnost navzkrižne skladnosti**

28-33 **Komisija pri oceni učinkovitosti navzkrižne skladnosti ni upoštevala ravni neizpolnjevanja obveznosti s strani kmetov**

34-36 **Komisija ni analizirala vzrokov za kršitve navzkrižne skladnosti in načinov za njihovo obravnavanje**

37-71 **Sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti bi bilo mogoče dodatno poenostaviti**

41-47 **Kontrolni postopki so ostali zapleteni**

48-52 **S shemo za male kmete se je sicer zmanjšalo upravno breme, vendar bi to lahko vplivalo na doseganje ciljev navzkrižne skladnosti v nekaterih državah članicah**

53-58 **Z zeleno komponento je bila uvedena dodatna raven pregledov za obvezne okolju prijazne prakse**

59-64 **Specifični stroški, povezani z izvajanjem navzkrižne skladnosti, niso dovolj kvantificirani**

65-71 **Osnova za izračun kazni v zvezi z navzkrižno skladnostjo za kmete po EU ni dovolj usklajena**

**72-79 Zaključki in priporočila**

- Priloga I — Področje uporabe pravil o navzkrižni skladnosti v skladu s Prilogo II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta**
- Priloga II — Glavne spremembe področja uporabe pravil o navzkrižni skladnosti za SKP za obdobje 2014–2020**
- Priloga III — Deležniki so izrazili potrebo po dodatni poenostavitvi**
- Priloga IV — Študiji primera, vključeni v anketo, ki je bila poslana plačilnim agencijam**

**Odgovori Komisije**

**Dobri kmetijski in okoljski pogoji:** standardi za ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na zemljiščih, katerih cilj je preprečevati erozijo tal, ohranjanje organske snovi v tleh in strukturo tal, zagotavljanje minimalno raven ohranjanja tal, preprečevati slabšanje stanja habitatov ter zaščititi in upravljati vode. Ti standardi so bili uvedeni z zakonodajo SKP in se uporabljajo samo za upravičence SKP. Določiti jih morajo države članice ob upoštevanju lokalnih razmer.

**EKJS:** Evropski kmetijski jamstveni sklad.

**EKSRP:** Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

**GD AGRI:** Generalni direktorat Evropske komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki je odgovoren za izvajanje politike na področju kmetijstva in razvoja podeželja.

**GD ENV:** Generalni direktorat Evropske komisije za okolje, ki je odgovoren za sektorsko zakonodajo na področju okolja.

**GD SANTE:** Generalni direktorat Evropske komisije za zdravje in varnost hrane, ki je odgovoren za sektorsko zakonodajo na področju javnega zdravja, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali.

**Kmetijska svetovalna služba:** javni ali zasebni subjekt, ki ga je država članica pooblastila za vodenje sistema za svetovanje kmetom glede upravljanja zemljišč in kmetij.

**Kontrolne točke:** podrobnosti, ki izhajajo iz izvajanja pravil o navzkrižni skladnosti ter so vključene v kontrolne sezname za kontrole na kraju samem in administrativne kontrole, ki jih izvaja ali od drugih kontrolnih organov zahteva odgovorni organ upravljanja, zadolžen za navzkrižno skladnost v posamezni državi članici (tj. plačilne agencije).

**Plačilna agencija:** organ, ki je v državi članici odgovoren za ustrezne ocene, izračune, inšpekcijske preglede in izplačila subvencij SKP.

**Pravila o navzkrižni skladnosti:** pravila o navzkrižni skladnosti so sestavljena iz predpisanih zahtev ravnanja (PZR) v skladu s pravom Unije in standardov za ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na zemljiščih, določenih na nacionalni ravni in navedenih v Prilogi II k Uredbi (EU) št. 1306/2013, ki se nanašajo na okolje, podnebne spremembe, dobre kmetijske pogoje na zemljiščih, javno zdravje, zdravje živali in rastlin ter dobrobit živali. V tem poročilu se pojma „pravila o navzkrižni skladnosti“ in „obveznosti navzkrižne skladnosti“ uporabljata kot sopomenki.

**Predpisane zahteve ravnanja (PZR):** Predpisane zahteve ravnanja so izbrano število obveznosti iz veljavnih direktiv in uredb EU s področja okolja, javnega zdravja, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali (sektorska zakonodaja), ki so vključene v pravila o navzkrižni skladnosti. Te zahteve se že uporabljajo izven okvira SKP.

**Proračunsko leto:** kmetijsko proračunsko leto zajema izplačane odhodke in prejete prihodke plačilnih agencij, ki jih te knjižijo na konte proračuna Skladov za proračunsko leto „N“, ki se začne 16. oktobra leta „N – 1“ in konča 15. oktobra leta „N“ (člen 39 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta).

**Revizija skladnosti:** inšpekcijski pregledi na kraju samem, ki jih izvajajo revizorji GD AGRI in s katerimi lahko Komisija preverja, ali so države članice pravilno uporabljale sredstva, ki so jih prejele iz skladov EKJS in EKSRP, in zlasti, ali imajo dobro delujoče sisteme upravljanja in kontrole, ki zagotavljajo, da upravičenci redno prejemajo izplačila.

**SKP:** skupna kmetijska politika.



## I

Pri navzkrižni skladnosti je večina plačil SKP povezanih z zahtevo, da morajo kmetje upoštevati osnovna pravila v zvezi z okoljem, varnostjo hrane, zdravjem in dobrobitjo živali ter dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Trenutno se uporablja za 7,5 milijona kmetov, ki so leta 2015 prejeli približno 47 milijard EUR pomoči<sup>1</sup>. Družba od kmetov, ki prejemajo subvencije EU, pričakuje, da bodo upoštevali navzkrižno skladnost.

## II

Zakonodajalec je vzpostavil okvir EU za navzkrižno skladnost. Komisija je odgovorna za spremljanje njegovega izvajanja. Države članice so na podlagi pravil EU določile obveznosti na ravni kmetov in preverjale, ali kmetje te obveznosti izpolnjujejo. Sodišče je preučilo, ali je bil sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti uspešen ter ali bi ga bilo mogoče dodatno poenostaviti.

## III

Zaključili smo, da Komisija na podlagi razpoložljivih informacij ni mogla ustrezno oceniti uspešnosti navzkrižne skladnosti. Kljub spremembam, uvedenim na področju SKP za obdobje 2014–2020, bi bilo mogoče sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti dodatno poenostaviti.

## IV

Kazalniki smotrnosti, ki jih je uporabljala Komisija, so omogočili le delen uvid v uspešnost navzkrižne skladnosti. Kazalniki niso upoštevali ravni neupoštevanja pravil s strani kmetov. Poleg tega Komisija ni analizirala vzrokov za kršitve in načinov za njihovo obravnavanje.

## V

S spremembami v SKP za obdobje 2014–2020 se je nekoliko zmanjšalo število pravil o navzkrižni skladnosti, saj so bile odpravljene zahteve, ki niso bile dovolj relevantne za kmetijsko dejavnost. Vendar so kontrolni postopki še vedno zapleteni. Ukrepi za poenostavitev, kot je shema za male kmete, pomagajo odpravljati dodatno breme za upravne organe in kmete, vendar jih je treba uskladiti s potrebo po doseganju ciljev navzkrižne skladnosti.

## VI

Načini kmetovanja, ki se uporabljajo v okviru novega plačila za zeleno komponento, so podobni prejšnjim standardom za ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev. Zato zdaj obstajata dva sklopa medsebojno dopolnjujočih se kmetijskih praks z istim ciljem: ohranjanjem zemljišč in varstvom biotske raznovrstnosti. Čeprav so si obvezni standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev ter pravila za zeleno komponento podobni, se preverjajo z dvema sistemoma kontrole. To lahko povzroči neučinkovitosti v sistemih kontrole in dodatno upravno breme.

<sup>1</sup> Teh 7,5 milijona kmetov pomeni 68 % vseh kmetov, ki jih podpira SKP. Prejemajo 83 % vseh plačil. Pri teh podatkih niso upoštevani mali kmetje, ker zanje ne veljajo upravne kazni, če ne izpolnjujejo obveznosti navzkrižne skladnosti (glej odstavek 48).

## VII

Stroški izvajanja navzkrižne skladnosti niso dovolj kvantificirani. Dokler Komisija nima zanesljive ocene skupnih stroškov na ravni navzkrižne skladnosti, ki bo združevala zneske za vključene deležnike (institucije EU, organe upravljanja in kontrolo iz držav članic ter kmete), ne more zagotavljati, da je sistem navzkrižne skladnosti stroškovno učinkovit.

## VIII

Sistem sankcij ni zagotovil dovolj usklajene osnove za izračun upravnih kazni za kmete, ki niso izpolnjevali pravil, po vsej EU. Uporaba dejavnikov resnosti, obsega, trajnosti in namernosti pri izračunu kazni za podobne primere se je med državami članicami bistveno razlikovala.

## IX

Sodišče priporoča:

- Komisija naj v okviru ocene učinka za SKP po letu 2020 preuči, kako bi lahko dodatno razvila svoj sklop kazalnikov za oceno smotrnosti navzkrižne skladnosti in kako bi z njimi zajela podatke o tem, koliko kmetje upoštevajo pravila o navzkrižni skladnosti.
- Komisija naj odslej izboljša izmenjavo informacij o kršitvah v zvezi z navzkrižno skladnostjo med ustreznimi službami ter jim tako pomaga pri ugotavljanju razlogov za kršitve in sprejemanju ustreznih ukrepov za njihovo obravnavanje.
- Komisija naj za SKP po letu 2020 predlaga prilagoditev pravil v zvezi s pregledi navzkrižne skladnosti na kraju samem, kar bi omogočilo uspešnejše usmerjanje ključnih kontrolnih točk.
- Komisija naj v okviru ocene učinka za SKP po letu 2020 analizira izkušnje z uporabo dveh sistemov s podobnimi okoljskimi cilji (dobri kmetijski in okoljski pogoji in zelena komponenta), da bi izboljšala sinergije med njima. Pri tej analizi naj upošteva merila, kot so vpliv standardov na okolje in to, koliko so kmetje izpolnjevali obveznosti navzkrižne skladnosti v preteklosti.
- Po poročilu o smotrnosti SKP, ki ga je treba predložiti do konca leta 2018, naj Komisija razvije metodologijo za merjenje stroškov navzkrižne skladnosti.
- Za SKP po letu 2020 naj Komisija spodbuja bolj usklajeno uporabo kazni na ravni EU, tako da dodatno pojasni pojme resnosti, obsega, trajnosti, ponovitve in namernosti kršitev.

## 01

Pri navzkrižni skladnosti je večina plačil skupne kmetijske politike (SKP) povezanih z zahtevo, da morajo kmetje upoštevati pravila za varstvo okolja, varnost hrane, zdravje in dobrobit živali ter za ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na zemljiščih. Trenutno se uporablja za 7,5 milijona kmetov v EU, ki so v proračunskem letu 2015 prejeli približno 47 milijard EUR pomoči, za katero se uporabljajo pravila o navzkrižni skladnosti (glej **glosar**)<sup>2</sup>. Če kmet ne izpolnjuje teh pravil, se mu lahko naloži upravna kazen.

## 02

Navzkrižna skladnost temelji na dveh glavnih sklopih pravil (glej **Prilogo I** za veljavni seznam teh pravil). Predpisane zahteve ravnanja (PZR) so zahteve, izbrane iz veljavnih direktiv in uredb s področja okolja, varnosti hrane, zdravja rastlin ter zdravja in dobrobiti živali. Standardi za ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev so dodatna pravila, ki se uporabljajo le za upravičence do plačil SKP. Ti standardi določajo trajnostne prakse, povezane s kmetijskimi zemljišči, in obravnavajo varstvo voda, tal in zalog ogljika ter ohranjanje lastnosti zemljišč in krajine.

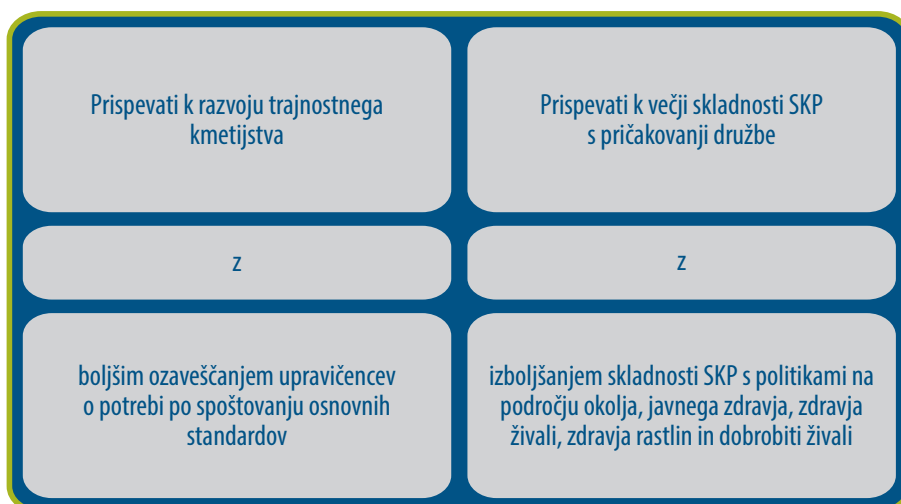
## 03

Cilj navzkrižne skladnosti je prispevati k doseganju naslednjih dveh ciljev:

- 2 Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI za leto 2015.
- 3 Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. Decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).

Slika 1

### Cilja navzkrižne skladnosti



Vir: Uvodna izjava 54 Uredbe (EU) št. 1306/2013<sup>3</sup>.

## 04

Družba od kmetov, ki prejemajo subvencije EU, pričakuje, da bodo izpolnjevali obveznosti navzkrižne skladnosti. Glede na zadnjo javnomnenjsko raziskavo Eurobarometer<sup>4</sup>, objavljeno januarja 2016, več kot 80 % anketirancev v EU meni, da je „upravičeno“ znižati izplačila subvencij kmetom, kadar ti ne upoštevajo pravil.

## 05

Navzkrižna skladnost se kot eden od instrumentov SKP izvaja z uporabo deljenega upravljanja, pri katerem si Komisija in države članice delijo naloge. V tem okviru so naloge Komisije:

- upoštevati splošni okvir EU, ki je bil vzpostavljen v uredbah Evropskega parlamenta in Sveta, ter priporočila glede izvrševanja proračuna EU, ki jih je prejela od Evropskega parlamenta v okviru razrešnice za zaključni račun,
- vzpostaviti podroben okvir EU z izvedbenimi in delegiranimi uredbami ter izvedbenimi smernicami za države članice,
- preverjati, ali države članice izvajajo svoje odgovornosti v skladu s pravnimi določbami, in uporabiti finančne popravke, če se ugotovi, da so njihovi sistemi pomanjkljivi,
- preverjati, ali so cilji navzkrižne skladnosti doseženi, in poročati o rezultatih<sup>5</sup>.

## 06

GD ENV in GD SANTE sta odgovorna za spremljanje izvajanja sektorske zakonodaje, iz katere izhajajo predpisane zahteve ravnanja, in doseganja njenih ciljev, GD AGRI pa za dobre kmetijske in okoljske pogoje. Zadnji opravlja revizije, s katerimi preverja, ali imajo države članice ustrezne sisteme za upravljanje in kontrolo navzkrižne skladnosti.

## 07

Države članice so odgovorne za sprejetje vseh zakonodajnih, regulativnih in upravnih določb za vzpostavitev nacionalnega okvira, ki je skladen s splošnim in podrobnim okvirom EU za navzkrižno skladnost, zlasti za:

- vzpostavljanje sistemov za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje primerov neupoštevanja pravil,
- izvajanje pregledov na kraju samem za vzorec vsaj 1 % kmetov<sup>6</sup>,

- 4 Posebno poročilo Eurobarometer št. 440 z naslovom *Europeans, Agriculture and the CAP* (Evropejci, kmetijstvo in SKP), objavljeno 21. januarja 2016, odraža mnenja, ki jih je podjetje TNS Opinion & Social na zahtevo Evropske komisije zbralo med 17. in 26. oktobrom 2015. Anketiranje je bilo v celoti izvedeno osebno, na domovih naključno izbranih državljanov EU.
- 5 Glej na primer del 6 Priloge 10 k letnemu poročilu o dejavnostih GD AGRI za leto 2014: Navzkrižna skladnost.
- 6 Na splošno velja, da morajo biti pregledi na kraju samem izvedeni za vzorec vsaj 1 % upravičencev SKP. Pri nekaterih zahtevah, kot sta identifikacija in registracija živali, pa je najmanjša stopnja kontrole 3 % kmetov, kot je predvideno v sektorski zakonodaji. Zato skupno število kmetov, pri katerih se izvede pregled navzkrižne skladnosti, v praksi presega 1-odstotni vzorec. V proračunskem letu 2015 je bil na primer odstotek kmetov, pri katerih se je izvedel pregled, 2,31 %. V primeru predpisanih zahtev ravnanja se lahko države članice, da bi dosegle 1-odstotno stopnjo kontrole, ki velja za navzkrižno skladnost, odločijo te preglede povezati s tistimi, ki se opravijo v okviru sektorske zakonodaje.

- nalaganje kazni in izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov od kmetov, ki so kršili pravila,
- poročanje Komisiji (revidirani zaključni računi, finančna poročila in kontrolni statistični podatki).

## 08

Upravičenci SKP morajo upoštevati vsa pravila o navzkrižni skladnosti, kot so določena z nacionalno zakonodajo. Če se ugotovi, da kmetje zaradi dejanja ali opustitve, za katero so neposredno odgovorni, kršijo katero koli od teh pravil, se lahko njihovo letno plačilo EU zniža.

## 09

Leta 2008 je Sodišče objavilo posebno poročilo o uspešnosti navzkrižne skladnosti<sup>7</sup>. V poročilu je prišlo do zaključka, da navzkrižna skladnost ni bila uspešna politika, in poudarilo, da je okvir navzkrižne skladnosti povzročil precejšnje težave predvsem zato, ker je bil preveč zapleten.

## 10

Komisija, Svet in države članice pogosto razpravljajo o poenostavitvi področja uporabe in pravil za sistem navzkrižne skladnosti zaradi zapletenosti okvira in potrebe po zagotavljanju, da je pravila mogoče preveriti in da so dovolj relevantna za kmetijsko dejavnost. Sistem navzkrižne skladnosti je bil po pregledu SKP v obdobju 2008–2013 spremenjen<sup>8</sup>. Cilji dodatnih sprememb, ki so bile uvedene za sedanje obdobje 2014–2020, so bili<sup>9</sup>:

- racionalizirati področje uporabe standardov tako, da se pripravi enoten seznam standardov po področjih in problematičnih vprašanjih, da bi sistem navzkrižne skladnosti tako postal doslednejši in preglednejši, ter
- iz njihovega področja uporabe odstraniti več zahtev, ki niso bile dovolj relevantne za kmetijsko dejavnost ali območje kmetijskega gospodarstva ali so bolj zadevale nacionalne organe kot upravičence.

- 7 Posebno poročilo št. 8/2008 – Ali je navzkrižna skladnost uspešna politika? (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Z Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, 31.1.2009, str. 16) sta bila nanovo uvedeno področje zaščite vodnih virov in upravljanja z njimi dodana dva obvezna standarda dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, trije novi izbirni standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev pa na področje minimalne ravni ohranjanja zemljišč, hkrati so štirje od obstoječih standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev iz Uredbe (ES) št. 1782/2003 postali izbirni. Do majhnih sprememb je prišlo tudi pri PZR, pri katerih je bila odpravljen zahteva iz Uredbe (ES) št. 2629/97 glede ušesnih znamk, registrov živali na gospodarstvih in potnih listov.
- 9 V Prilogi II so podrobno predstavljene spremembe, uvedene za obdobje 2014–2020.

## 11

Poenostavitev je postopek, ki je namenjen racionalizaciji pravil in pregledov ter omejitvi stroškov izpolnjevanja obveznosti. Ukrepi za poenostavitev sicer pomagajo odpravljati dodatno breme za upravne organe in kmete, vendar jih je treba uskladiti s potrebo po doseganju ciljev navzkrižne skladnosti.

## 12

Sodišče je preučilo sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti, ki so ga vzpostavile Komisija in države članice, da bi ocenilo, ali je navzkrižna skladnost uspešna in kolikšna poenostavitev je bila dosežena v novem pravnem okviru.

## 13

Splošno revizijsko vprašanje je bilo:

**Je sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti uspešen ter ali ga je mogoče dodatno poenostaviti?**

To poročilo temelji na dveh glavnih vidikih, tj. uspešnosti in poenostavitvi.

## 14

Sodišče je analiziralo naslednje dokaze glede dosedanjega izvajanja navzkrižne skladnosti:

- kontrolne statistične podatke, ki so jih države članice posredovale Komisiji za proračunska leta 2011–2014. Ta poročila so vsebovala podatke o številu kmetov, pri katerih je bilo preverjeno izpolnjevanje posameznega standarda, številu odkritih primerov neupoštevanja pravil ter ravni in kategorijah uporabljenih kazni,
- revizije zakonitosti in pravilnosti (revizije za pripravo izjav o zanesljivosti), ki jih je Sodišče izvedlo v proračunskih letih 2011–2014,
- revizije skladnosti, ki jih je izvedel Generalni direktorat Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI) v proračunskih letih 2011–2014.

### 15

Sodišče je analiziralo informacije, ki so se nanašale na sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti, uveden na ravni Komisije, in so bile pridobljene z razgovori s predstavniki GD AGRI ter s pregledi različnih analiz, študij in poročil, ki jih je pripravil ali naročil GD AGRI. Ocenilo je tudi morebitne učinke sprememb, uvedenih za SKP za obdobje 2014–2020, in sicer na podlagi naslednjih dokumentov: pripravljanih ocen učinka, odobrenih uredb in izjav Komisije.

### 16

Izvedlo je dve anketi o temah, kot so: ozaveščenost, upoštevanje pravil in poenostavitve. Anketi smo posredovali plačilnim agencijam in kmetijskim svetovalnim službam. Odgovore je Sodišču poslalo vseh 64<sup>10</sup> anketiranih plačilnih agencij iz 27 držav članic<sup>11</sup>, na drugo anketo pa je odgovorilo 72 od 186 kmetijskih svetovalnih služb, ki jim je bila poslana anketa.

### 17

Sodišče je obiskalo tri regije v državah članicah (Schleswig-Holstein v Nemčiji, Katalonijo v Španiji in Severno Irsko v Združenem kraljestvu), v katerih smo opravili razgovore s predstavniki plačilnih agencij in združenj kmetov, da bi se seznanili z njihovimi pogledi na učinka navzkrižne skladnosti na ravni kmetij.

10 Anketa je bila poslana 64 od skupaj 82 plačilnih agencij, saj v nekaterih državah članicah nimajo vse plačilne agencije pristojnosti za navzkrižno skladnost.

11 Hrvaška ni bila vključena v obseg te revizije, ker zanjo ne obstajajo pretekli podatki, saj je k EU pristopila šele 1. julija 2013.

## Komisija na podlagi razpoložljivih informacij ni mogla ustrezno oceniti uspešnosti navzkrižne skladnosti

### 18

V prvem delu poročila je Sodišče preučilo, ali kazalniki smotrnosti, ki jih je uporabljala Komisija, dajejo celovit uvid v uspešnost navzkrižne skladnosti, ali je Komisija upoštevala raven izpolnjevanja obveznosti s strani kmetov in ali je analizirala razloge za kršitve in načine za njihovo obravnavanje. Standardi našega preučevanja so opisani v odstavkih 19 do 21.

### 19

Da bi lahko izmerila doseganje ciljev navzkrižne skladnosti (glej odstavek 2), bi morala Komisija opredeliti ustrezne kazalnike smotrnosti<sup>12</sup>. Ti kazalniki bi morali biti v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja (tj. gospodarnost, učinkovitost in uspešnost)<sup>13</sup>. Komisija bi morala analizirati in obravnavati vprašanja smotrnosti.

### 20

Poleg tega bi morale države članice preprečiti, odkriti in uspešno obravnavati vsako nepravilnost ali neizpolnjevanje obveznosti navzkrižne skladnosti s strani kmetov<sup>14</sup> ter Komisiji vsako leto poročati o rezultatih svojih pregledov.

### 21

Uspešnost navzkrižne skladnosti bi bilo treba oceniti ob upoštevanju ravni izpolnjevanja obveznosti navzkrižne skladnosti s strani kmetov kot ključnega kazalnika prispevka politike k varstvu okolja, javnem zdravju, zdravju živali, zdravju rastlin in dobrobiti živali. Za izboljšanje uspešnosti politike bi morala zasnova okvira navzkrižne skladnosti vključevati ukrepe za opredelitev in obravnavanje razlogov, zakaj kmetje ne upoštevajo pravil.

- 12 V skladu z uvodno izjavo 2 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 834/2014 z dne 22. julija 2014 o določitvi predpisov za uporabo skupnega okvira spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike (UL L 230, 1.8.2014, str. 1).
- 13 V členu 30 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1) (finančna uredba), so navedene naslednje opredelitve: Načelo gospodarnosti zahteva, da se sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, dajo na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najugodnejšo ceno. Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati. Načelo uspešnosti se nanaša na doseganje zadanih specifičnih ciljev in zelenih rezultatov.
- 14 V skladu z uvodno izjavo 39 Uredbe (EU) št. 1306/2013.



## Kazalniki smotrnosti, ki jih je uporabljala Komisija, so omogočili le delen uvid v uspešnost navzkrižne skladnosti

### Stanje za obdobje 2007–2013

#### 22

Komisija je za prvi cilj (tj. prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva z boljšo ozaveščenostjo deležnikov o potrebi po upoštevanju osnovnih standardov) uporabila kazalnik „odstotek plačil SKP, za katera se uporablja navzkrižna skladnost“, ki prikazuje delež plačil SKP, za katera morajo kmetje upoštevati pravila o navzkrižni skladnosti. Vendar ta kazalnik ne meri ozaveščenosti kmetov o teh pravilih ali ravni njihovega izpolnjevanja obveznosti.

#### 23

Pri merjenju drugega cilja (tj. prispevati k večji skladnosti SKP s pričakovani družbe z izboljšanjem skladnosti SKP s politikami s področja okolja, javnega zdravja, zdravja živali, zdravja rastlin in dobrobiti živali) je bil uporabljen kazalnik „mnenje javnosti o navzkrižni skladnosti“, ki ga je Komisija izmerila v javnomnenjski raziskavi Eurobarometer. Vprašanje in predlagani odgovori v anketi so prikazani v **okviru 1**.

#### Okvir 1

### Izvleček iz raziskave Eurobarometer

Vprašanje: V skladu s pravili skupne kmetijske politike (SKP) so plačila kmetom povezana z zahtevami za skladnost s pravili za okolje, varnost hrane in dobrobit živali (t. i. navzkrižna skladnost). Kako upravičeno ali neupravičeno je znižati izplačilo subvencij kmetom, ki ne upoštevajo standardov o varnosti hrane, okoljskih standardov, standardov dobrobiti živali?

Predlagani odgovori: popolnoma upravičeno, nekoliko upravičeno, nekoliko neupravičeno, popolnoma neupravičeno, ne vem.

Rezultat raziskave: Več kot 80 % anketirancev v EU meni, da je upravičeno znižati izplačilo subvencij kmetom, kadar ti ne upoštevajo pravil (odgovorili so, da je to popolnoma ali nekoliko upravičeno). Javno mnenje se od prejšnje raziskave, ki je bila izvedena novembra 2007, ni spremenilo.

Vir: Javnomenjska raziskava Eurobarometer, Evropska komisija.

## 24

Ta kazalnik ne zagotavlja informacij o tem, ali se je usklajenost SKP s pravili o navzkrižni skladnosti izboljšala ali ne. Odraža samo izbiro politike anketirancev brez ocene dejanskih rezultatov izvajanja navzkrižne skladnosti.

## 25

GD AGRI poroča tudi o dveh drugih kazalnikih rezultatov, tj. stopnji kontrole za dobre kmetijske in okoljske pogoje<sup>15</sup> in deležu trajnih pašnikov. Prvi kazalnik meri, ali so države članice upoštevale najmanjšo stopnjo kontrole. To je le kazalnik skladnosti z uredbo, ki sam po sebi ne meri uspešnosti navzkrižne skladnosti. Drugi kazalnik, ki meri odstotek zemljišč v državi članici, na katerem so trajni pašniki, v primerjavi z njenim celotnim kmetijskim območjem, je imel dve slabosti: nanašal se je na en sam vidik navzkrižne skladnosti in ni posebej poudarjal prispevka navzkrižne skladnosti, tj. ohranjanje trajnih pašnikov je lahko posledica vrste dejavnikov, pri čemer je le eden od njih navzkrižna skladnost.

## Stanje za obdobje 2014–2020

## 26

Za obdobje 2014–2020 sta bila uporabljena dva kazalnika<sup>16</sup>, neposredno povezana z navzkrižno skladnostjo: število hektarov, za katere se uporablja navzkrižna skladnost, in delež plačil SKP, za katera se uporablja navzkrižna skladnost. Gre za kvantitativna kazalnika, ki merita le velikost množic, na katere se nanašata (tj. kmetijsko zemljišče in plačila SKP), ne pa učinkov navzkrižne skladnosti.

## 27

Drugi kazalniki, ki zajemajo področja, na katera vplivajo pravila o navzkrižni skladnosti, so bili določeni na splošni ravni SKP, in sicer indeks ptic kmetijske krajine, kakovost vode, organska snov v tleh na ornem zemljišču, erozija tal zaradi vode. Vendar je bil specifičen učinek same navzkrižne skladnosti na te splošne kazalnike neznan. Poleg tega drugih vidikov, v katere je usmerjena navzkrižna skladnost, kot so varnost hrane, identifikacija ter registracija živali ali dobrobit živali, ne obravnava noben kazalnik učinka.

15 V okviru SKP je bila tako pred letom 2014 kot po njem najmanjša stopnja kontrole za standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev 1 % kmetov.

16 Priloga k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 834/2014.

## Komisija pri oceni uspešnosti navzkrižne skladnosti ni upoštevala ravni neizpolnjevanja obveznosti s strani kmetov

### 28

Komisija zbira tudi podatke o tem, koliko kmetje izpolnjujejo svoje obveznosti navzkrižne skladnosti, in sicer s kontrolnimi statističnimi podatki, ki jih posredujejo države članice. Vendar se te informacije ne uporabljajo kot kazalnik smotrnosti in ne spremljajo v primerjavi z vnaprej določenimi cilji.

### 29

Rezultati revizij<sup>17</sup> zakonitosti in pravilnosti, ki jih je Sodišče izvedlo v zadnjih štirih letih (glej **preglednico 1**), ter statistični podatki, ki so jih kontrolni organi držav članic sporočili za kmete, preverjene na kraju samem (glej **preglednico 2**), so pokazali visoke ravni kršitev standardov navzkrižne skladnosti:

17 Pri preizkušanju navzkrižne skladnosti se je Sodišče osredotočilo na izbrane obveznosti standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (preprečevanje širitve nezaželene vegetacije, ohranjanje teras, vzdrževanje oljčnih nasadov in upoštevanje minimalnih stopenj gostote živine ali obveznosti glede košnje) in izbrane PZR (zahteve za PZR iz direktive o nitratih ter PZR za identifikacijo in registracijo živali), za katere je bilo mogoče pridobiti dokaze ter priti do zaključka v času revizijskih obiskov. V letih 2011 in 2012 je bil obseg preizkušanja za EKSRP večji kot za EKJS, ker je zajemal vse standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev in PZR, povezane z dobrobitjo živali. Poleg tega za EKJS v letih 2011 in 2012 PZR, povezani z identifikacijo in registracijo živali, niso bili preizkušeni.

## Preglednica 1

### Rezultati preizkušanja navzkrižne skladnosti, ki ga je Sodišče izvedlo za naključne vzorce kmetov

Sklad	Podatki	Proračunsko leto			
		2011	2012	2013	2014
EKJS	Število plačil, za katera se uporablja navzkrižna skladnost	155	146	164	170
	Število primerov, v katerih so bile ugotovljene kršitve	22	24	44	46
	Kršitve (v %)	14 %	16 %	25 %	27 %
EKSRP	Število plačil, za katera se uporablja navzkrižna skladnost	73	75	61	64
	Število primerov, v katerih so bile ugotovljene kršitve	26	25	24	17
	Kršitve (v %)	36 %	33 %	39 %	27 %

Vir: Evropsko računsko sodišče.

## Preglednica 2

### Kršitve navzkrižne skladnosti, ki so jih sporočile države članice na podlagi pregledov, izvedenih za kombinacijo naključnih in na tveganju temelječih vzorcev kmetov

	Proračunsko leto				
	2011	2012	2013	2014	2015
Pogostost kršitev (v %)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Vir: Statistični podatki držav članic o navzkrižni skladnosti.

### 30

Kmetje so se začeli v zadnjih petih letih bolj zavedati svojih obveznosti glede upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, kot je navedlo približno 90 % plačilnih agencij in kmetijskih svetovalnih služb, ki jih je Sodišče anketiralo. Vendar so stopnje neizpolnjevanja obveznosti še vedno visoke, iz pregledov držav članic in revizij Sodišča pa je razvidno, da rastejo.

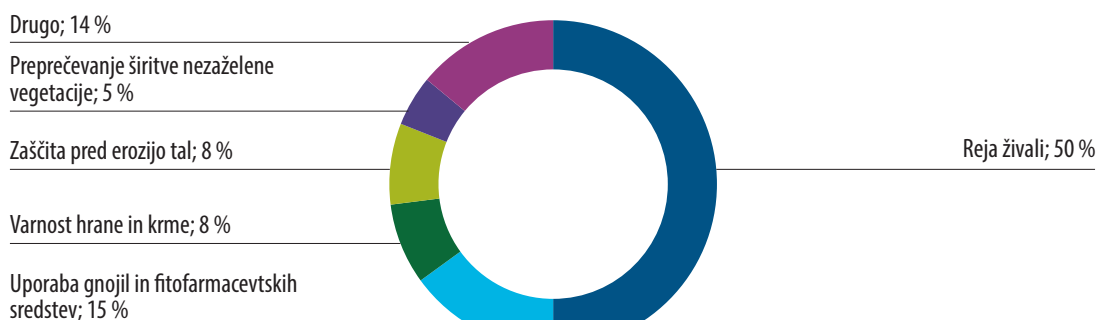
### 31

Med letoma 2011 in 2013 je skupno število kršitev, ki so jih odkrili kontrolni organi držav članic, ostalo razmeroma stalno, tj. skoraj 60 000 primerov/leto na ravni EU, medtem ko se je leta 2014 to število zvišalo za skoraj 20 %, in sicer na približno 70 000 primerov neizpolnjevanja obveznosti (predvsem zaradi povečanja števila kršitev PZR v zvezi z direktivo o nitratih ter identifikacijo in registracijo prašičev in goveda). Kot je prikazano na **sliki 2**, je bilo skoraj 90 % skupnega števila kršitev ugotovljenih na petih glavnih področjih, na katerih je prihajalo tudi do največ primerov neizpolnjevanja obveznosti<sup>18</sup>. Teh pet področij skupaj zajema 10 PZR in štiri standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

18 Izraženo kot delež kmetov, pri katerih so bile odkrite kršitve, v primerjavi s skupnim številom preverjenih kmetov.

Slika 2

### Področja, na katerih najpogosteje prihaja do kršitev pravil o navzkrižni skladnosti



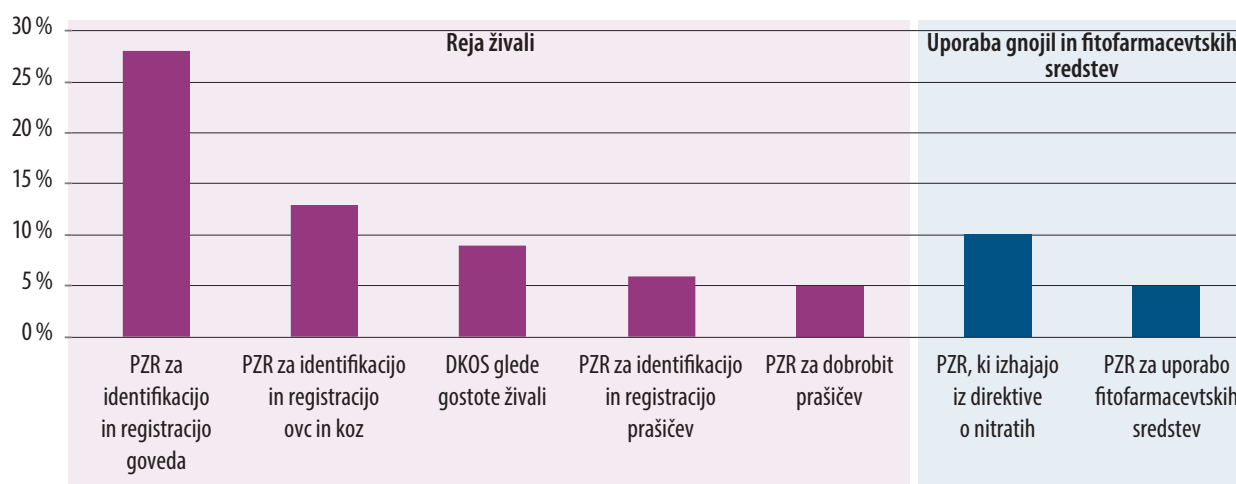
Vir: Evropsko računsko sodišče.

### 32

Na **sliki 3** je za največji področji neskladnosti prikazano, v katerih primerih je pogostost kršitev na ravni posameznih standardov/zahtev v proračunskem letu 2014 presegala 5 %.

Slika 3

**Pogostost kršitev za največji področji neskladnosti**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

**33**

Analiza, ki jo je izvedlo Sodišče, kaže tudi, da so bile stopnje kršitev manjše od 1 % v primeru več standardov, kot so na primer: predpisane zahteve ravnanja za ohranjanje prosto živečih ptic in naravnih habitatov ter standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev za organske snovi v tleh, ohranjanje strukture tal in ohranjanje krajinskih značilnosti.

**Komisija ni analizirala vzrokov za kršitve navzkrižne skladnosti in načinov za njihovo obravnavanje**

**34**

GD AGRI analizira podatke kontrolne statistike za vsak poročevalski subjekt posebej (pokrajino/regijo/centralno državo), da bi zagotovil, da ti subjekti izpolnjujejo zahteve EU, na primer najmanj 1-odstotno predpisano stopnjo kontrole. Izvaja tudi revizije skladnosti, s katerimi zagotavlja, da so sistemi upravljanja in kontrol, ki so jih vzpostavile države članice, v skladu z veljavnimi pravili EU. Namen takih revizij je zaščititi sklade, iz katerih so bila izvedena plačila SKP, s preverjanjem, ali so države članice pravilno znižale plačila kmetom. Komisija uporablja neto finančne popravke pri državah članicah s pomanjkljivimi sistemi.

### 35

GD AGRI ne analizira podatkov o kršitvah navzkrižne skladnosti na ravni EU in ne izvaja revizij, da bi opredelil standarde, ki se najpogosteje kršijo, morebitne vzroke za kršitve in mogoče rešitve za izboljšanje stanja. Tudi drugi generalni direktorati Komisije, pristojni za politike, na katerih temeljijo PZR, ne izvajajo takih analiz. Generalni direktorat za okolje (GD ENV), ki je pristojen za politike, kot je tista iz direktive o nitratih, je na primer navedel, da njegovi oddelki ne prejemajo statističnih podatkov o pregledih, ki jih izvajajo države članice, zato ni mogel sprejeti in tudi ni sprejel nobenih nadaljnjih ukrepov v zvezi s tem. Komisija tako preverja le finančne vidike, ne analizira pa učinka navzkrižne skladnosti na temeljne cilje politike za okolje, varnost hrane ter zdravje in dobrobit živali.

### 36

Komisija do julija 2016 ni ocenjevala razlogov za morebitno kršenje pravil ali načinov za preprečevanje takih situacij v prihodnosti<sup>19</sup>. V okviru takih ocen bi se morda lahko razkrile tudi koristne informacije o potrebi po dodatni poenostavitvi sistema navzkrižne skladnosti. Morebitni razlogi za neizpolnjevanje zahtev navzkrižne skladnosti so lahko povezani s slabim razumevanjem včasih zapletenih pravil (glej **Prilogo III**) ali s pomanjkanjem spodbude, saj so stroški izpolnjevanja pravil lahko nesorazmerni v primerjavi z nizko minimalno 1-odstotno stopnjo kontrole in raven uporabljenih kazni<sup>20</sup>.

## Sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti bi bilo mogoče dodatno poenostaviti

### 37

V drugem delu poročila Sodišče preučuje vprašanje, ali so bili pravila in kontrolni postopki za navzkrižno skladnost poenostavljeni, ali je bilo pri shemi za male kmete doseženo uravnoteženo zmanjšanje upravnega bremena, ali je obstajalo tveganje, da zelena komponenta in navzkrižna skladnost morda ne bosta dobro usklajeni, ali so bili stroški izvajanja izmerjeni in ali so se kazni dosledno izvajale v celotni EU. Standardi našega preučevanja so opisani v odstavkih 38 do 40.

### 38

Sodišče je v posebnem poročilu št. 8/2008 prišlo do zaključka, da okvir navzkrižne skladnosti povzroča precejšnje težave zlasti zaradi svoje zapletenosti. Priporočilo je, naj ga Komisija poenostavi, in sicer tako, da prednostno razvrsti zahteve in standarde ter jih organizira okoli glavnih sestavnih delov kmetijske dejavnosti.

19 Z vrednotenji na ravni kmetov so bile do zdaj zagotovljene le informacije o elementih stroškov navzkrižne skladnosti, kot je opisano v odstavku 61.

20 Kot je navedeno v letnem poročilu o dejavnostih GD AGRI, so kazni v letu oddaje zahtevkov 2014 skupaj znašale 67,5 milijona EUR.

## Opažanja

### 39

Stroški izvajanja navzkrižne skladnosti bi morali biti sorazmerni s koristmi, ki naj bi jih prineslo to, da kmetje upoštevajo veljavna pravila<sup>21</sup>. Komisija bi morala pri predložitvi spremenjenih ali novih predlogov za porabo oceniti stroške in koristi sistemov kontrol<sup>22</sup> glede na zastavljene cilje.

### 40

Prispevati bi morala tudi k spodbujanju enostavnega in usklajenega sistema kazni v celotni EU, da bi zagotovila enako in sorazmerno obravnavanje kmetov. Komisija je pooblaščenca<sup>23</sup> za sprejemanje delegiranih aktov, s katerimi se lahko določi usklajena osnova za izračun upravnih kazni za kršitve navzkrižne skladnosti. Objavi lahko tudi razlagalne smernice za države članice.

## Kontrolni postopki so še vedno zapleteni

### 41

Seznam standardov je bil za obdobje 2014–2020 zmanjšan s 15 na sedem standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (umaknjenih je bilo vseh sedem predhodnih prostovoljnih standardov in en obvezen standard) ter z 18 na 13 predpisanih zahtev ravnanja (glej **Prilogo II**). Štirje od odpravljenih PZR so bili tisti, za katere je Komisija menila, da niso dovolj relevantni za kmetijsko dejavnost. To je dober primer poenostavitve okvira za navzkrižno skladnost. Toda področje uporabe navzkrižne skladnosti se bo zdaj verjetno povečalo. V Skupni izjavi Evropskega parlamenta in Sveta o navzkrižni skladnosti<sup>24</sup> se zahteva, da se okvirna direktiva o vodah in direktiva o trajnostni rabi pesticidov, potem ko ju bodo začele izvajati vse države članice, vključita v sistem navzkrižne skladnosti.

### 42

Sodišče je v svojem mnenju o predlogu Komisije v zvezi s spremembami SKP za obdobje 2014–2020<sup>25</sup> izrazilo stališče, da „je seznam zahtev še vedno preveč razpršen po več predpisih, da se ne osredotoča dovolj na ključne zahteve in da manjše število standardov v resnici ne ustreza zmanjšanju zapletenosti te politike“.

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

22 Člen 33 finančne uredbe.

23 Člen 101 Uredbe št. 1306/2013 določa:

24 Skupna izjava, priložena Uredbi (EU) št. 1306/2013.

25 Mnenje št. 1/2012 o nekaterih predlogih uredb o skupni kmetijski politiki za obdobje 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

### 43

53 % kmetijskih svetovalnih služb, ki so odgovorile na našo anketo, je menilo, da s SKP za obdobje 2014–2020 sistem navzkrižne skladnosti ni bil bistveno spremenjen, medtem ko jih je 28 % menilo, da je novi sistem celo še bolj zapleten. Poleg tega je manj kot 10 % plačilnih agencij menilo, da so imele spremembe pri navzkrižni skladnosti zmeren ali zelo pozitiven učinek na vire, porabljene na področjih, kot so: pregledi na kraju samem in upravni pregledi, sistem sankcij in zagotavljanje informacij kmetom.

### 44

Plačilne agencije in kmetijske svetovalne službe so v odgovoru na našo anketo navedle, da je glavni razlog, zakaj kmetje ne izpolnjujejo obveznosti navzkrižne skladnosti, to, da so zahteve preveč zapletene. Združenja kmetov, obiskana med revizijo, so to analizo še dodatno potrdila. Poenostavitev bi bila lahko rešitev, s katero bi zagotovili, da kmetje bolj upoštevajo najrelevantnejša pravila, kar bi prispevalo k večji uspešnosti sistema. Tako so med revizijo, ki jo je izvedlo Sodišče, potrebo po dodatni poenostavitvi sistema navzkrižne skladnosti izrazili plačilne agencije, kmetijske svetovalne službe in združenja kmetov, ki so podali tudi podobne predloge (za dodatne podrobnosti glej *Prilogo III*).

### 45

Eden od razlogov za zapletenost je bila tudi podrobnost veljavnih pravil. V *okviru 2* je naveden primer podrobno opredeljenih zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo v državah članicah. Medtem ko se podrobna pravila lahko upravičijo s tem, da se tako upoštevajo različne okoljske razmere, hkrati pomenijo tveganje, da jih bodo kmetje morda težko pravilno uporabljali, plačilne agencije pa težko preverjale.

### 46

Sodišče je na Severnem Irskem v Združenem kraljestvu primerjalo več kontrolnih točk, zajetih v kontrolne sezname za preglede na kraju samem, ki so jih uporabljali kontrolni organi za SKP do leta 2013 in po njem, ter ugotovilo, da so imele spremembe v SKP za obdobje 2014–2020 le malo vpliva na število kontrolnih točk (glej *okvir 3*). Organi v drugih dveh obiskanih državah članicah so med razgovori potrdili, da se zaradi sprememb v zvezi z navzkrižno skladnostjo za obdobje 2014–2010 število kontrolnih točk ni znatno zmanjšalo.



## Okvir 2

**Primeri zahtev, zajetih v priročnik za kontrolo navzkrižne skladnosti na Severnem Irskem v Združenem kraljestvu**

Tri od 40 kontrolnih točk navzkrižne skladnosti, ki izhajajo iz predpisanih zahtev ravnanja v zvezi z direktivo o nitratih, so na inšpektorjevem kontrolnem seznamu zajeta v vprašanju 3.1.12, razdeljenem na tri podvprašanja, ki se glasijo:

3.1.12. Ali se je organski gnoj (vključno z umazano vodo) uporabil na območju: 10 m od katere koli vodne poti, razen jezer\*; 20 m od jezer; 50 m od vrtin, izvirov ali vodnjakov; 250 m od vrtin, ki se uporabljajo za javno oskrbo z vodo; 15 m od izpostavljenih poroznih ali zakraselih apnenčastih struktur? (\* Glej smernice za inšpektorje.)

3.1.12a. Ali se je na travinju s povprečnim naklonom, večjim od 15 %, in na katerem koli drugem zemljišču s povprečnim naklonom, večjim od 12 %, organski gnoj (vključno z umazano vodo) uporabil na območju 30 m od jezera ali 15 m od katere koli vodne poti, razen jezer? (\* Glej smernice za inšpektorje.)

3.1.12b. Ali se je na travinju s povprečnim naklonom, večjim od 15 %, in na katerem koli drugem zemljišču s povprečnim naklonom, večjim od 12 %, umetno gnojilo uporabilo na območju 10 m od jezera ali 5 m od katere koli vodne poti? (\* Glej smernice za inšpektorje.)

Vir: Plačilna agencija Severne Irske.

## Okvir 3

**Omejen učinek sprememb SKP za obdobje 2014–2020 na kontrolne sezname, ki jih uporabljajo kontrolni organi na Severnem Irskem v Združenem kraljestvu**

Celovit inšpekcijski pregled navzkrižne skladnosti je za SKP do leta 2013 obsegal 257 kontrolnih točk, za SKP po letu 2014 pa 249 kontrolnih točk.

Pri standardih dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev se je število kontrolnih točk v primerjanih obdobjih povečalo z 19 na 27.

Vir: Plačilna agencija Severne Irske.

## 47

Med pregledi na kraju samem je treba preveriti vse obveznosti v zvezi s standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev in PZR, za katere so bili kmetje izbrani. Kot je že bilo navedeno, ti pregledi pogosto vključujejo več sto kontrolnih točk na različnih kontrolnih seznamih. Tudi če bi bili kontrolni sistemi uspešni, zakonodajni okvir<sup>26</sup> ne bi omogočal bolj ciljno usmerjenega pristopa na podlagi tveganja, s katerim bi se lahko nekatera pravila ali kontrolne točke preverjali bolj ali manj pogosto, ker bi se na primer upoštevali majhno število kršitev, majhna verjetnost kršitev ali razsežnost učinkov morebitne kršitve.

26 Glej člen 71 Uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo.

## S shemo za male kmete se je zmanjšalo upravno breme, vendar bi to lahko vplivalo na doseganje ciljev navzkrižne skladnosti v nekaterih državah članicah

### 48

SKP za obdobje 2014–2020 je uvedla shemo za male kmete kot poenostavljeno shemo neposrednih plačil, na podlagi katere se kmetom, ki se odločijo za sodelovanje v njej, odobri plačilo v višini do 1 250 EUR. Za izvajanje te izbirne sheme se je odločilo 15 držav članic. V teh državah se delež kmetov, ki sodelujejo v tej shemi, giblje med 3 % (Slovenija) in 77 % (Malta). Po izračunih Komisije shema za male kmete na ravni EU pomeni 4 % vseh kmetijskih površin.

### 49

Za upravičence sheme za male kmete se upravne kazni za neizpolnjevanje obveznosti navzkrižne skladnosti ne uporabljajo<sup>27</sup>. Zato pri njih ni tveganja, da bi se jim plačila SKP zmanjšala zaradi kršitev pravil o navzkrižni skladnosti. To izvzetje iz navzkrižne skladnosti upravičuje to, da za „kmete, ki sodelujejo v shemi za male kmete [...], lahko dejavnosti, ki so potrebne v okviru sistema navzkrižne skladnosti, presegajo ugodnosti, ki jih prinaša vključenost teh kmetov v sistem“<sup>28</sup>.

### 50

S tem ukrepom bi se lahko tudi zmanjšali stroški izvajanja, upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti: shema za male kmete je kot glavni vir prihrankov navedlo 10 od 12 plačilnih agencij, ki so ocenile, da bo SKP za obdobje 2014–2020 privedla do zmanjšanja stroškov. Enakega mnenja so plačilne agencije v treh obiskanih državah članicah.

### 51

Shema za male kmete je korak proti poenostavitvi, ki odpravlja dodatno breme za upravne organe in kmete, kar hkrati omogoča zmanjšanje stroškov. Toda njeno izvajanje na ravni posameznih držav članic bi moralo temeljiti na potrebi po zagotavljanju ustreznega ravnotežja med upravno poenostavitvijo ter doseganjem ciljev navzkrižne skladnosti in sektorske zakonodaje. Opazne so razlike med posameznimi državami članicami ali regijami. V Romuniji na primer mali kmetje pomenijo približno 71 % kmetov in 16 % vseh površin, za katere se zahteva podpora. Nasprotno je v Sloveniji skupen delež malih kmetov približno 3 %, površina, ki jo zajema ta shema, pa obsega le 1 % vseh površin.

27 V skladu s členom 92 Uredbe (EU) št. 1306/2013.

28 V skladu z uvodno izjavo 57 Uredbe (EU) št. 1306/2013.

## 52

Litva sicer ne izvaja sheme za male kmete, vendar je sledila podobnim načelom in je kmete pod določenim pragom izvzela iz uporabe posebnih pravil o navzkrižni skladnosti. V **okviru 4** so prikazana morebitna tveganja, povezana z uporabo takšnih ukrepov za poenostavitev:

## Okvir 4

### Izvzetje kmetov iz obveznosti navzkrižne skladnosti v zvezi z direktivo o nitratih v Litvi

Kmetom, ki imajo v uporabi 10 hektarov ali manj kmetijskih površin, ravni uporabe gnojila ni treba prijavljati. Ti kmetje pomenijo več kot 70 % vseh kmetov in uporabljajo 14 % kmetijskih površin.

Hkrati živinorejcem, ki imajo manj kot 10 glav velike živine na enem mestu, ni treba imeti skladišča za gnojne zmožljivosti. Ti kmetje pomenijo 87 % vseh živinorejcev in imajo 28 % vseh glav velike živine.

Cilj direktive o nitratih je varstvo okolja in zdravja državljanov. Čeprav se z uporabo pragov lahko zmanjša upravno breme za male kmete, lahko izključitev obsežnih delov površin in/ali živali kmetov iz pregledov navzkrižne skladnosti tudi negativno vpliva na doseganje ciljev direktive o nitratih.

Vir: Evropsko računsko sodišče – letno poročilo za leto 2015 – slika 7.10.

## Z zeleno komponento je bila uvedena dodatna raven pregledov za obvezne okolju prijazne prakse

## 53

Eden od ciljev nove SKP je izboljšanje okoljske učinkovitosti z obvezno „zeleno komponento“ neposrednih plačil, ki podpira uporabo kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, v celotni Uniji<sup>29</sup>. Te prakse vključujejo diverzifikacijo kmetijskih rastlin, ohranjanje trajnega travinja in vzpostavitev površin z ekološkimi pomenom. V obliki takšnih plačil za zeleno komponento se za vsak upravičen hektar plača 30 % nacionalne letne zgornje meje<sup>30</sup>.

## 54

Novo plačilo za zeleno komponento je bilo uvedeno v SKP za obdobje 2014–2020. Načini kmetovanja v okviru zelene komponente so podobni prejšnjim standardom dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki so veljali za kmetijske prakse, kot so kolobarjenje, zaščita trajnih pašnikov ali ohranjanje krajinskih značilnosti. Zato sta za obdobje 2014–2020 predvidena dva sklopa medsebojno dopolnjujočih se kmetijskih praks, namenjenih istemu cilju: ohranjanju zemljišč in varstvu biotske raznovrstnosti.

29 Uvodna izjava 37 Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).

30 Člen 47 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

### 55

V letnem poročilu o dejavnostih GD AGRI za leto 2014 je pojasnjeno, da oba ta obvezna instrumenta, tj. zelena komponenta in standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, prispevata k istemu cilju. Zato bo SKP lahko izboljšala svojo okoljsko učinkovitost z zagotovitvijo, da bodo za velik del kmetijskih površin v Evropi veljale zahteve navzkrižne skladnosti, obveznosti „zelene komponente“ in kmetijsko-okoljske zaveze.

### 56

Preverjanja na kraju samem se za zeleno komponento izvajajo na vzorcu 5 % kmetov kot del preverjanj v zvezi z merili upravičenosti za sheme neposrednih plačil<sup>31</sup>, in sicer v sistemu zunaj okvira kontrol za standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, v katerem se preverja vzorec 1 % kmetov, pri katerih se izvajajo pregledi navzkrižne skladnosti<sup>32</sup>. Torej se skladnost z dopolnilnimi obveznimi praksami, ki ugodno vplivajo na okolje, preverja z dvema različnima okviroma.

### 57

V okviru zelene komponente morajo kmetje izpolnjevati obveznost, da je vsaj 5 % ornega zemljišča njihovega kmetijskega gospodarstva v obliki površin z ekološkim pomenom. Predpisi določajo tudi, da lahko elementi, zaščiteni z navzkrižno skladnostjo (kot so krajinske značilnosti ali varovalni pasovi), prav tako štejejo za izpolnjevanje te obveznosti. Ti se zato upravljajo v skladu z dvema različnima sklopoma pravil in pregledov.

### 58

Tako sta z uvedbo zelene komponente zdaj na voljo dva sistema kontrol za obvezne okolju prijazne prakse, ki se medsebojno dopolnjujeta in prispevata k istemu cilju izboljšanja okoljske učinkovitosti SKP. Države članice v skladu z uredbo o navzkrižni skladnosti za preverjanje izpolnjevanja obveznosti navzkrižne skladnosti sicer lahko uporabijo svoje obstoječe kontrolne sisteme<sup>33</sup>, vendar obstaja tveganje, da ti ne bodo učinkoviti in da bodo kmetje dodatno obremenjeni.

31 Naslov III Uredbe Komisije (EU) št. 809/2014.

32 Naslov V Uredbe Komisije (EU) št. 809/2014.

33 Člen 96 Uredbe (EU) št. 1306/2013.

## Specifični stroški, povezani z izvajanjem navzkrižne skladnosti, niso dovolj kvantificirani

### 59

Komisija potrebuje zanesljivo oceno skupnih stroškov navzkrižne skladnosti, ki bo združevala glavne vključene deležnike (institucije EU, organe držav članic za upravljanje in kontrolo ter kmete), da bi lahko zagotovila, da je sistem stroškovno učinkovit.

### 60

Po ocenah GD AGRI skupni stroški upravljanja in kontrole kmetijskih odhodkov znašajo skoraj 4 milijarde EUR ali približno 7 % celotnega financiranja EU<sup>34</sup>. Vendar stroški za navzkrižno skladnost niso kvantificirani in zanje niso na voljo zanesljive ocene.

### 61

Na ravni držav članic je bistven del stroškov povezan z zahtevami sistema kontrole za navzkrižno skladnost. Zahtevajo se pregledi za standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki so dodaten sklop pravil, ki se uporabljajo le za kmete, ki prejemajo plačila SKP. Poleg tega morajo v zvezi s predpisanimi zahtevami ravnanja, ki temeljijo na veljavnih direktivah in uredbah (t. i. sektorska zakonodaja)<sup>35</sup>, specializirani kontrolni organi izvajati preglede z najmanj 1-odstotno stopnjo kontrole, kot zahtevajo pravila o navzkrižni skladnosti, poleg tega pa imajo dodatne obveznosti poročanja o teh pregledih.

### 62

Na ravni kmetij je uvedba predpisanih zahtev ravnanja kmetom prinesla več upravnih obveznosti, kot sta vodenje evidenc in sodelovanje pri inšpekcijskih pregledih navzkrižne skladnosti<sup>36</sup>. Poleg tega izpolnjevanje standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev prinaša stroške v zvezi z zahtevanimi kmetijskimi praksami (stroške dela, stroške strojev, goriva in drugih potrošnih dobrin), izpad prihodkov, ker standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev prepovedujejo ali zahtevajo določene prakse (npr. zmanjšanje donosa), pa tudi druge stroške, kot so plačila ponudnikom storitev (npr. svetovalcem za nekatera področja navzkrižne skladnosti).

### 63

V poročilu, ki ga je naročil GD AGRI<sup>37</sup> in je bilo objavljeno leta 2014, so bili ocenjeni dejanski stroški, ki so jih imeli kmetje v EU zaradi izpolnjevanja pravil izbrane zakonodaje na področju okolja, dobrobiti živali in varnosti hrane. Raziskava je temeljila na študijah primerov iz osmih najbolj reprezentativnih kmetijskih sektorjev v EU. Opisuje finančni učinek, ki ga imajo takšne obveznosti na kmete (za povzetek rezultatov za sektor pšenice glej **okvir 5**).

- 34 Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI za leto 2014.
- 35 Na primer: Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31.12.1991, str. 1), Uredba (ES) št. 1760/2000 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97 (UL L 204, 11.8.2000, str. 1).
- 36 Uvodna izjava 57 Uredbe (EU) št. 1306/2013: Sistem navzkrižne skladnosti prinaša določeno upravno breme za upravičence, pa tudi za nacionalne upravne organe, saj je treba zagotoviti vodenje evidenc, izvajati preglede in po potrebi predpisati kazni.
- 37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (Ocena stroškov izpolnjevanja pravil zakonodaje EU na področju okolja, dobrobiti živali in varnosti hrane za kmete) (AGRI-2011-EVAL-08). Študijo je izvedel CRPA – Centro Ricerche Produzioni Animali (Italija) v sodelovanju s: TI – inštitut za agrarno ekonomiko v Thünenu (Nemčija), IFCN – mednarodna mreža za primerjavo mlečnih kmetij (Nemčija) in UGHENT – univerza v Gentu (Belgija).

Okvir 5

**Učinek izpolnjevanja izbranih obveznosti na stroške proizvodnje v sektorju pšenice**

Od celotnega področja uporabe navzkrižne skladnosti, ki je veljala do leta 2013, so bili v raziskavi za sektor pšenice obravnavani kumulativni učinki petih obveznih standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (minimalna talna odeja, upravljanje zemljišč, vzpostavitev varovalnih pasov, preprečevanje širitve nezažele- ne vegetacije in ohranjanje krajinskih značilnosti), enega izbirnega standarda dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (kolobarjenje) ter zakonodaje, iz katere izhajata dve PZR (direktiva o nitratih in uredba o fitofarma- cevtskih sredstvih). Upoštevana je bila tudi zahteva, ki ne spada na področje uporabe navzkrižne skladnosti: direktiva o trajnostni rabi pesticidov.

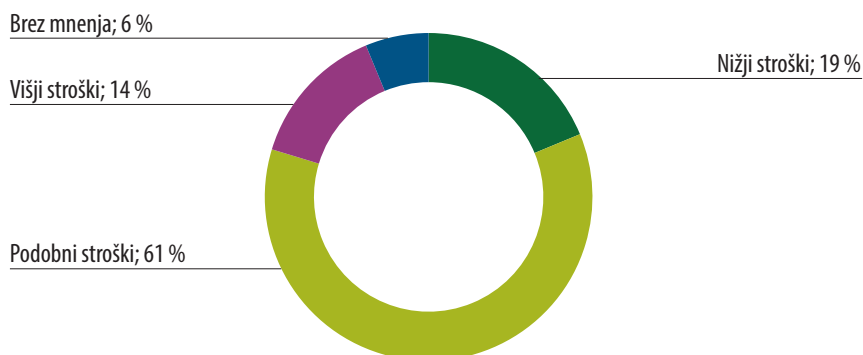
Avtorji raziskave so prišli do zaključka, da bi se zaradi ukrepov, ki bi jih kmetje sprejeli za zagotovitev izpolnje- vanja zgornjih pravil, stroški proizvodnje povečali za od 1,97 % na Madžarskem do 3,42 % na Danskem.

64

Poleg tega po mnenju večine plačilnih agencij spremembe SKP za obdobje 2014–2020 verjetno ne bodo privedle do znižanja stroškov. Odgovori plačilnih agencij na vprašanje v okviru raziskave, ali bodo te spremembe povzročile nižje, podobno visoke ali višje stroške za izvajanje, upravljanje in kontrolo obveznosti navzkrižne skladnosti, so na sliki 4.

Slika 4

**Kako so plačilne agencije ocenile učinek sprememb SKP za obdobje 2014–2020 na svoje sisteme upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## Osnova za izračun kazni v zvezi z navzkrižno skladnostjo za kmete po EU ni dovolj usklajena

### 65

Zakonodaja EU določa, da je treba kmetu v primeru, če ne upošteva pravil o navzkrižni skladnosti, naložiti upravno kazen, če je neizpolnjevanje pravil posledica dejanja ali opustitve, za katero je neposredno odgovoren ta upravičenec. Takšne kazni bi bilo treba določiti ob upoštevanju načela sorazmernosti (razvrstiti bi jih bilo treba v skladu z resnostjo neizpolnjevanja pogojev<sup>38</sup> in izračunati kot odstotek plačila SKP) in jih uporabiti le, ko je mogoče neizpolnjevanje pravil pripisati dejanjem kmeta, storjenim iz malomarnosti ali namerno.

### 66

Pri izračunu teh kazni bi bilo treba upoštevati resnost, obseg, stalnost in ponovitve ugotovljenega neupoštevanja pravil. V primeru neupoštevanja pravil zaradi malomarnosti se lahko uporabi največje znižanje v višini 5 %, v primeru ponovitve pa v višini 15 %. V primeru namernega neupoštevanja pravil je predvideno minimalno znižanje v višini 20 %, najvišja kazen pa je popolna izključitev iz ene ali več shem pomoči za eno ali več koledarskih let.

### 67

Sodišče je ugotovilo, da praktična uporaba koncepta namernega neupoštevanja pravil povzroča veliko negotovost na ravni držav članic. Predstavniki plačilnih agencij in združenj kmetov v treh obiskanih državah članicah so povedali, da je namernost težko dokazati, razen če je kmet zasačen pri samem dejanju.

### 68

Pregled kontrolnih statističnih podatkov za navzkrižno skladnost je pokazal, da so nekatere države članice koncept namernega neupoštevanja pravil uveljavljale strožje kot druge: v obdobju 2011–2014 v nekaterih državah članicah zaradi namerne kršitve ni bil kaznovan noben kmet (na Češkem in v Bolgariji) ali pa jih je bilo kaznovanih le nekaj (v Romuniji, na Portugalskem in Madžarskem), medtem ko so druge države članice ta koncept uporabile veliko pogosteje (Litva, Grčija, Poljska, Francija in Irska).

38 Uvodna izjava 35 Deleagirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL L 181, 20.6.2014, str. 48).

69

Da bi preučilo, kako države članice ocenjujejo enake vrste neupoštevanja pravil, je Sodišče v anketo, ki jo je poslalo plačilnim agencijam, vključilo dve študiji primera za kršitve PZR v zvezi z identifikacijo in registracijo goveda ter direktivo o nitratih (celotno besedilo študij primera je v **Prilogi IV**). Plačilne agencije so morale opredeliti odstotek kazni, ki bi ju uporabile v teh študijah primera. V **okviru 6** je prikazan povzetek uporabljenih študij primerov in prejetih odgovorov.

Okvir 6

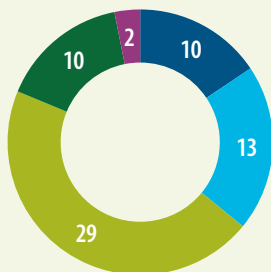
**Študiji primera v zvezi s kaznimi, uporabljenimi v državah članicah**

**Povzetek študij primera, predloženih državam članicam**

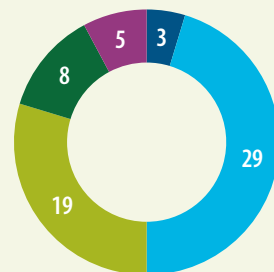
V koledarskem letu je kmet za 20 glav goveda prepozno poslal obvestilo o registraciji živali. Kmet je imel med letom v povprečju 75 glav goveda.

Med pregledi na kraju samem so inšpektorji izračunali, da ima kmet za 10 % manjšo zmogljivost skladišča za gnoj od najmanjše zahtevane.

**Število plačilnih agencij, ki so uporabile vsakega od mogočih odstotkov znižanj**



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NO



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NO

Oznaka NO za „ni odgovora“ – pomeni, da več plačilnih agencij ni količinsko opredelilo kršitve.

Vir: Evropsko računsko sodišče.



### 70

Za isto kršitev prepozne registracije 20 glav goveda bi torej skoraj polovica držav članic uporabila 3-odstotno kazen, medtem ko bi petina držav članic uporabila 1-odstotno kazen, preostale pa bi uporabile znižanje za 0 % ali 5 %. Premajhno zmogljivost skladišča za gnoj bi skoraj polovica držav članic kaznovala z 1-odstotnim znižanjem, medtem ko bi tretjina držav članic uporabila 3-odstotno kazen, šestina pa 0- ali 5-odstotno kazen.

### 71

Poleg tega so bile med državami članicami velike razlike pri razumevanju resnosti kršitve, kar pomeni tveganje, da podobni primeri niso bili obravnavani enako. To potrjujejo različna pravila o sankcijah, ki se uporabljajo v obiskanih državah članicah, kot je prikazano v **okviru 7**.

#### Okvir 7

#### Primer kazni za prepozno registracijo živali

V nemški zvezni deželi Schleswig-Holstein je plačilna agencija določila, da se kazen za zamudo pri registraciji ne uporabi, če število glav goveda, ki jih zadeva kršitev, predstavlja manj kot 30 % celotnega števila goveda na kmetijskem gospodarstvu.

Za razliko od tega v Kataloniji (Španija) takega praga ni.

## 72

Navzkrižna skladnost se uporablja od leta 2005 kot mehanizem, ki večino plačil SKP povezuje z zahtevo, da morajo kmetje upoštevati pravila, ki izhajajo iz politik na področju okolja, javnega zdravja, zdravja živali, zdravja rastlin in dobrobiti živali. Cilji navzkrižne skladnosti so bili izboljšati skladnost SKP z navedenimi politikami (in se tako odzvati na pričakovanja družbe) ter ozavestiti kmete, da morajo ta pravila spoštovati (in tako prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva). Namen poročila je bil oceniti, kako uspešen je bil sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti in koliko bi ga bilo mogoče dodatno poenostaviti, ter na podlagi tega dati priporočila za srednje- in dolgoročno izboljšanje izvajanja navzkrižne skladnosti.

## 73

Zaključili smo, da Komisija na podlagi razpoložljivih informacij ni mogla ustrezno oceniti uspešnosti navzkrižne skladnosti. Kljub spremembam SKP za obdobje 2014–2020 bi bilo sistem upravljanja in kontrole navzkrižne skladnosti mogoče dodatno poenostaviti.

## 74

Kazalniki smotrnosti, ki jih je uporabljala Komisija, so omogočili le delen uvid v uspešnost navzkrižne skladnosti. Kazalniki niso upoštevali ravni neupoštevanja pravil s strani kmetov (odstavki 18 do 27).

### Priporočilo 1

---

Komisija naj v okviru ocene učinka za SKP po letu 2020 preuči, kako bi lahko dodatno razvila svoj sklop kazalnikov za oceno smotrnosti navzkrižne skladnosti in kako bi z njimi lahko zajela podatke o tem, koliko kmetje upoštevajo pravila o navzkrižni skladnosti.

## Zaključki in priporočila

### 75

Zakonodajalec je vzpostavil okvir EU za navzkrižno skladnost. Komisija je odgovorna za spremljanje njegovega izvajanja. Države članice so na podlagi pravil EU določile obveznosti na ravni kmetov in preverjale, ali kmetje te obveznosti izpolnjujejo. Toda četrtnina kmetov, preverjenih na kraju samem v proračunskih letih 2011–2014, je kršila vsaj eno od pravil kljub temu, da je bil osnovni namen navzkrižne skladnosti zagotoviti skladnost SKP s takimi pravili. Komisija ni analizirala razlogov za kršitve in načinov za njihovo obravnavanje (odstavki 28 do 36).

### Priporočilo 2

---

Komisija naj odslej izboljša izmenjavo informacij o kršitvah v zvezi z navzkrižno skladnostjo med ustreznimi službami ter jim tako pomaga pri ugotavljanju razlogov za kršitve in sprejemanju ustreznih ukrepov za njihovo obravnavanje.

### 76

S spremembami SKP za obdobje 2014–2020 se je nekoliko zmanjšalo število pravil o navzkrižni skladnosti, saj so bile odpravljene zahteve, ki niso bile dovolj relevantne za kmetijsko dejavnost. Vendar so kontrolni postopki še vedno zapleteni. Tudi če bi bili kontrolni sistemi uspešni, zakonodajni okvir ne bi omogočal bolj ciljno usmerjenega pristopa na podlagi tveganja, s katerim bi se lahko nekatera pravila ali kontrolne točke preverjali bolj ali manj pogosto, ker bi se na primer upoštevali majhno število kršitev, majhna verjetnost kršitev ali razsežnost učinkov morebitne kršitve. Ukrepe za poenostavitev, kot je shema za male kmete, ki prispevajo k zmanjšanju dodatne obremenitve za upravne organe in kmete, je treba uskladiti s potrebo po doseganju ciljev navzkrižne skladnosti (odstavki 41 do 52).

### Priporočilo 3

---

Komisija naj za SKP po letu 2020 predlaga prilagoditev pravil v zvezi s pregledi navzkrižne skladnosti na kraju samem, kar bi omogočilo uspešnejše usmerjanje ključnih kontrolnih točk.

### 77

Novo plačilo za zeleno komponento je bilo uvedeno v SKP za obdobje 2014–2020. Načini kmetovanja v okviru zelene komponente so podobni prejšnjim standardom dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki so veljali za kmetijske prakse, kot so kolobarjenje, zaščita trajnih pašnikov ali ohranjanje krajinskih značilnosti. Zato zdaj obstajata dva sklopa medsebojno dopolnjujočih se kmetijskih praks z istim ciljem: ohranjanjem zemljišč in varstvom biotske raznovrstnosti. Čeprav so podobni, se obvezni standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev in pravila za zeleno komponento preverjajo z dvema sistemoma kontrole. To lahko povzroči neučinkovitost sistemov kontrole in dodatno upravno breme (odstavki 53 do 58).

### Priporočilo 4

---

Komisija naj v okviru ocene učinka za SKP po letu 2020 analizira izkušnje z uporabo dveh sistemov s podobnimi okoljskimi cilji (dobri kmetijski in okoljski pogoji in zelena komponenta), da bi izboljšala sinergije med njima. Pri tej analizi naj upošteva merila, kot so vpliv standardov na okolje in to, v kolikšni meri so kmetje izpolnjevali obveznosti navzkrižne skladnosti v preteklosti.

### 78

Stroški izvajanja navzkrižne skladnosti niso dovolj kvantificirani. Toda oceniti bi bilo treba skupne stroške navzkrižne skladnosti na ravni EU, držav članic in kmetov, da bi se oblikovala in izvajala stroškovno učinkovita politika. Ta izračun bi se moral kot pomemben podatek upoštevati pri vsaki spremembi politike za zagotovitev, da pri prizadevanjih za doseganje predvidenih rezultatov ne bi nastajali nesorazmerni stroški in da bi se proučila možnost uporabe alternativnih instrumentov, ki bi zagotovili boljše razmerje med stroški in koristmi (odstavki 59 do 64).

### Priporočilo 5

---

Po poročilu o smotrnosti SKP, ki ga je treba predložiti do konca leta 2018, naj Komisija razvije metodologijo za merjenje stroškov navzkrižne skladnosti.

## Zaključki in priporočila

### 79

Kazni za neupoštevanje pravil se izračunajo na podlagi resnosti, obsega, stalnosti in ponovitve ugotovljenega neupoštevanja pravil ter glede na to, ali kmet pravil ni upošteval iz malomarnosti ali namerno. Sodišče je ugotovilo, da so v praksi države članice kazni uporabljale zelo različno (odstavki 65 do 70).

### Priporočilo 6

---

Za SKP po letu 2020 naj Komisija spodbuja bolj usklajeno uporabo kazni na ravni EU, tako da dodatno pojasni pojme resnosti, obsega, trajnosti, ponovitve in namernosti kršitev.

Poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Phil WYNN OWEN, v Luxembourgju na zasedanju 7. septembra 2016.

*Za Evropsko računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*

## Področje uporabe pravil o navzkrižni skladnosti v skladu s Prilogo II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta

L 347/602

SL

Uradni list Evropske unije

20.12.2013

## PRILOGA II

## PRAVILA O NAVZKRIŽNI SKLADNOSTI V SKLADU S ČLENOM 93

PZR: predpisana zahteva ravnanja

DKOS: standardi za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč

Področje	Glavna zadeva	Zahteve in standardi		
Okolje, podnebne spremembe, dobro kmetijsko stanje zemljišč	Voda	PZR 1	Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaženjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31.12.1991, str. 1)	Člena 4 in 5
		DKOS 1	Vzpostavitev varovalnih pasov vzdolž vodnih tokov <sup>(1)</sup>	
		DKOS 2	Kadar je za uporabo vode za namakanje potrebno dovoljenje, ravnanje v skladu s postopki za dodelitev dovoljenja	
		DKOS 3	Zaščita podtalnice pred onesnaževanjem: prepoved neposrednega izpusta v podtalnico in ukrepi za preprečevanje posrednega onesnaževanja podtalnice z izpustom v tla in pronicanjem skozi tla nevarnih snovi, navedenih v Prilogi k Direktivi 80/68/EGS v različici, ki je veljala na zadnji dan njene veljavnosti, kar zadeva kmetijsko dejavnost.	
	Prst in zaloga ogljika	DKOS 4	Minimalna talna odeja	
		DKOS 5	Minimalno upravljanje zemljišč, ki odraža specifične pogoje, za omejitev erozije na zemljiščih	
		DKOS 6	Vzdrževanje ravni vsebnosti organskih snovi v prsti z ustreznimi praksami, vključno s prepovedjo sežiganja ornih strnišč, razen zaradi zdravstvenega varstva rastlin <sup>(2)</sup> .	
	Biotska raznovrstnost	PZR 2	Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 20, 26.1.2010, str. 7).	Člen 3(1), člen 3(2)(b), člen 4(1), (2) in (4)
		PZR 3	Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22.7.1992, str. 7)	Člen 6(1) in (2)
	Krajina, minimalna raven vzdrževanja	DKOS 7	Ohranjanje krajinskih značilnosti, vključno, kadar je to ustrezno, z živimi mejami, ribniki, jarki, drevesi v vrsti, skupini ali posamično, omejkami, ozarami in terasami, vključno s prepovedjo rezanja žive meje in sekanja dreves v času razmnoževanja in vzreje mladičev pri pticah in morda ukrepi za odvratanje invazivnih rastlinskih vrst	
Javno zdravje, zdravje živali in rastlin	Varnost hrane	PZR 4	Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L 31, 1.2.2002, str. 1)	Člena 14 in 15, člen 17(1) <sup>(3)</sup> ter člena 18, 19 in 20

20.12.2013

SL

Uradni list Evropske unije

L 347/603

Področje	Glavna zadeva	Zahteve in standardi		
		PZR 5	Direktiva Sveta 96/22/ES z dne 29. aprila 1996 o prepovedi uporabe v živinoreji določenih snovi, ki imajo hormonalno ali tirostatično delovanje, in beta-agonistov ter o razveljavitvi direktiv 81/602/EGS, 88/146/EGS in 88/299/EGS (UL L 125, 23.5.1996, str. 3)	Člen 3(a), (b), (d) in (e) ter členi 4, 5 in 7
	Identifikacija in registracija živali	PZR 6	Direktiva Sveta 2008/71/ES z dne 15. julija 2008 o identifikaciji in registraciji prašičev (UL L 213, 8.8.2005, str. 31)	Členi 3, 4 in 5
		PZR 7	Uredba (ES) št. 1760/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97 (UL L 204, 11.8.2000, str. 1)	Člena 4 in 7
		PZR 8	Uredba Sveta (ES) št. 21/2004 z dne 17. decembra 2003 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo ovc in koz ter o spremembi Uredbe (ES) št. 1782/2003 in direktiv 92/102/EGS in 64/432/EGS (UL L 5, 9.1.2004, str. 8)	Členi 3, 4 in 5
	Bolezni živali	PZR 9	Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 999/2001 z dne 22. maja 2001 o določitvi predpisov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje nekaterih transmisivnih spongiformnih encefalopatij (UL L 147, 31.5.2001, str. 1)	Členi 7, 11, 12, 13 in 15
Fitofarmaceutska sredstva	PZR 10	Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, 24.11.2009, str. 1)	Člen 55, prvi in drugi stavek	
Dobrobit živali	Dobrobit živali	PZR 11	Direktiva Sveta 2008/119/ES z dne 18. decembra 2008 o določitvi minimalnih pogojev za zaščito telet (UL L 10, 15.1.2009, str. 7)	Člena 3 in 4
		PZR 12	Direktiva Sveta 2008/120/ES z dne 18. decembra 2008 o določitvi minimalnih pogojev za zaščito prašičev (UL L 47, 18.02.2009, str. 5)	Člena 3 in 4
		PZR 13	Direktiva Sveta 98/58/ES z dne 20. julija 1998 o zaščiti rejnih živali (UL L 221, 8.8.1998, str. 23)	Člen 4

(<sup>1</sup>) Varovalni pasovi v okviru dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč morajo na ranljivih območjih, določenih v skladu s členom 3(2) Direktive 91/676/EGS, in zunaj njih izpolnjevati vsaj zahteve v zvezi s pogoji za vnos gnojil v tla blizu vodotokov, navedene v točki A.4 Priloge II k Direktivi 91/676/EGS, ki jih je treba uporabljati v skladu z delovnimi programi, ki jih države članice določijo v skladu s členom 5(4) Direktive 91/676/EGS.

(<sup>2</sup>) Zahteva se lahko omeji na splošno prepoved sežiganja ornih strnišč, vendar se lahko država članica odloči za določitev dodatnih zahtev.

(<sup>3</sup>) Kot se izvaja zlasti z:

- členom 14 Uredbe (ES) št. 470/2009 in Prilogo k Uredbi (ES) št. 37/2010,
- Uredbo (ES) št. 852/2004: člen 4(1) in del A Priloge I (II 4(g, h, j), 5(f, h), 6; III 8(a, b, d, e), 9(a, c)),
- Uredbo (ES) št. 853/2004: člen 3(1) in poglavje 1 oddelka IX Priloge III (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)), poglavje 1(1) oddelka X Priloge III,
- Uredbo (ES) št. 183/2005: člen 5(1) in del A Priloge I (I-4 e, g; II-2 a, b, e), člen 5(5) in Priloga III (1, 2), člen 5(6) ter
- Uredbo (ES) št. 396/2005: člen 18.

## Priloga II **Glavne spremembe področja uporabe pravil o navzkrižni skladnosti za SKP za obdobje 2014–2020**

V skladu s členom 93 in Prilogo II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 so bila pravila združena v enoten seznam 13 PZR in 7 standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev. Spodaj so navedene glavne spremembe v primerjavi s predhodno zakonodajo in utemeljitve Komisije:

- odprava sedmih izbirnih standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (da bi države članice spodbudili k njihovem enakomernejšem izvajanju),
- odprava PZR za uporabo blata iz čistilnih naprav (zahteve so na splošno veljale bolj za čistilne naprave kot za kmete),
- odprava treh PZR za prijavljanje živalskih bolezni (sistematične kontrole navzkrižne skladnosti niso bile primerne za izredne pojave bolezni),
- zmanjšanje področja uporabe PZR za ohranjanje prosto živečih ptic in naravnih habitatov (kršitve bi se lahko ugotovile le, če bi bili kmetje zasačeni pri samem dejanju; kontrole navzkrižne skladnosti, ki so že po naravi sistematične, niso bile primerne za tako vrsto kršitev),
- preoblikovanje PZR za zaščito podtalnice pred onesnaževanjem v nov standard dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev,
- preoblikovanje standarda dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev za zaščito trajnih pašnikov v eno od treh praks v okviru plačila za zeleno komponento,
- standard dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev za preprečevanje širitve nezaželene vegetacije je postal merilo za upravičenost v okviru osnovne sheme neposrednih plačil.



### Deležniki so izrazili potrebo po dodatni poenostavitvi

Na 38. konferenci direktorjev plačilnih agencij, ki je potekala novembra 2015 v Luxembourg, je začasna delovna skupina za področje Poenostavitev – navzkrižna skladnost prišla do zaključka, da je treba sistem navzkrižne skladnosti za SKP po letu 2020 dolgoročno reformirati in poenostaviti. Opredeljena so bila tri prednostna področja:

- omejiti preglede, ki se izvajajo na kraju samem, na relevantno navzkrižno skladnost, za katero je mogoče izvajati objektivno kontrolo in ki jo je mogoče uporabljati na način, ki zagotavlja polno pravno varnost,
- zagotoviti, da so pravila, ki so del navzkrižne skladnosti, relevantna, pri čemer je treba upoštevati njihovo pomembnost za kmetijski sektor, število kmetov, ki jih pravila zadevajo, pogostost zadevne dejavnosti in težave v zvezi s pravno varnostjo pri preverjanju posameznih pravil,
- odpraviti splošno pravilo o znižanjih za namerno neupoštevanje pravil ter dodati bolj sorazmerna pravila o znižanjih in kaznih.

Anketa Sodišča je vključevala vprašanje, v katerem so bile plačilne agencije pozvane, naj v opisnem odgovoru predlagajo tri glavne ukrepe, ki bi prispevali k poenostavitvi sistema navzkrižne skladnosti in/ali povečali njegovo uspešnost. Trije predlogi, ki so jih plačilne agencije najpogosteje navedle, so bili (glede na pogostnost):

- zmanjšanje števila zahtev navzkrižne skladnosti z osredotočanjem na tiste zahteve, ki štejejo za najpomembnejše in so izključno relevantne za kmetijsko dejavnost,
- sprememba sistema sankcij, na primer z: odpravo koncepta namernega neizpolnjevanja pravil; uvedbo elementa tolerance preden se sklene, da gre za neizpolnjevanje pravil (na primer pri registraciji in identifikaciji živali); poenostavitvijo metode izračuna znižanj in kazni (ki zdaj temelji na konceptih obsega, resnosti in trajnosti);
- zmanjšanjem obsega pregledov na kraju samem s: preizkušanjem na podlagi vzorcev, na primer v primeru kmetij z velikimi čredami; preizkušanjem, osredotočenim na najbolj tvegana področja, z zmanjšanimi ravni pregledov za standarde, pri katerih so bile ugotovljene nepomembne ravni neupoštevanja pravil; odpravo kontrolnih točk, ki jih na kraju samem ni mogoče vedno zanesljivo preveriti.

Poleg tega so kmetijske svetovalne službe, vključene v anketo, predlagale tudi, da bi se kmetom zagotovila večja pomoč, na primer z: zagotavljanjem usposabljanja o vodenju evidenc; praktičnimi smernicami in priložniki; informacijami, ki so bralcu prijaznejše; kampanjami o pozitivnih učinkih navzkrižne skladnosti na okolje, varnost hrane in dobrobit živali.

Tudi združenja kmetov, ki jih je Sodišče obiskalo v treh državah članicah, so podobno opredelila prioritete za poenostavitev, in sicer: zmanjšanje števila pravil o navzkrižni skladnosti, sprememba sistema sankcij (odprava koncepta namernosti, večja toleranca in poenostavitev metodologije za izračun sankcij) ter boljše ciljno usmerjanje kontrol v kmete, pri katerih obstaja največje tveganje.

## Študiji primera, vključeni v anketo, ki je bila poslana plačilnim agencijam

<p>Kmet XY je bil naključno izbran za pregled na kraju samem v zvezi s predpisano zahtevo ravnanja 7 za leto vložitve zahtevkov 2014. V preteklih treh letih kmet ni bil izbran za preglede na kraju samem. Predložil je zahtevek za leto 2014, v katerem je prijavil 70 ha in 80 glav goveda. Skupni znesek neposrednih plačil, do katerih je kmet upravičen, je 25 000 EUR.</p> <p>Med pregledom na kraju samem so inšpektorji pregledali register kmetije v zvezi z živalmi in dokazila o prijavi in registraciji živali (rojstva in pogini). Inšpektorji so ugotovili, da je bilo 20 živali registriranih po preteku 7-dnevnega roka (zabeležena so bila obdobja od 8 do 20 dni). Povprečno število živali v koledarskem letu 2014 je bilo 75.</p> <p>Inšpektorji so ugotovili tudi, da je kmet v koledarskem letu 2013 deset živali prijavil po preteku 7-dnevnega roka. Povprečno število živali v letu 2013 je bilo 70. Prosimo, navedite, ali bi za leto vložitve zahtevkov 2014 izrekli kazen. V primeru pritrdilnega odgovora navedite odstotek kazni, ki bi jo naložili v skladu z nacionalno in/ali regionalno zakonodajo in predpisi. V primeru nikalnega odgovora navedite „Brez kazni“.</p>	<p>Kmet WZ je bil naključno izbran za pregled na kraju samem v zvezi s predpisano zahtevo ravnanja 4 za leto vložitve zahtevkov 2014. V preteklih treh letih kmet ni bil izbran za preglede na kraju samem.</p> <p>Kmet, pri katerem je bil izveden pregled, ima v lasti 964,35 ha in 145 glav goveda, za katerega potrebuje skladišče za gnoj z zmogljivostjo 4 400 m<sup>3</sup> (6-mesečno skladiščenje). Zmogljivost, ki so jo inšpektorji ugotovili in izračunali pri pregledu na kraju samem, je bila 10 % manjša od zahtevane.</p> <p>Prosimo, navedite, ali bi za leto vložitve zahtevkov 2014 izrekli kazen. V primeru pritrdilnega odgovora navedite odstotek kazni, ki bi jo naložili v skladu z nacionalno in/ali regionalno zakonodajo in predpisi. V primeru nikalnega odgovora, navedite „Brez kazni“.</p>
--	---

## Povzetek

### II

Pri opisovanju sistema navzkrižne skladnosti je treba pojasniti, da se za predpisane zahteve ravnanja ta osnovna pravila, ki so vključena v navzkrižno skladnost, v državah članicah že uporabljajo zaradi prekrivajoče se sektorske zakonodaje.

### III

Od leta 2005 so bili s stalnim postopkom pregledovanja in poenostavljanja področja uporabe navzkrižne skladnosti doseženi naslednji rezultati:

Kontrolni postopki so bili poenostavljeni v obdobju 2005–2013 z uvedbo določb o uskladitvi stopenj kontrole, predhodnem obvestilu, časovni razporeditvi, elementih pregledov na kraju samem in izbiri vzorca za kontrolo.

Poleg tega se je z zadnjo reformo skupne kmetijske politike število predpisanih zahtev ravnanja z 18 zmanjšalo na 13, število standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje pa s 15 na sedem. Obveznosti, vključene v področje uporabe navzkrižne skladnosti, so bile pregledane ob upoštevanju dejstva, ali jih je bilo mogoče kontrolirati, neposredno pripisati kmetom (in ne državam članicam) in ali so bile povezane s kmetijsko dejavnostjo.

Komisija meni, da zaradi obsega prizadevanj, ki so bila že vložena v poenostavitev, nadaljnja poenostavitev zelo verjetno ne bo mogoča, ne da bi ogrozila npr. okoljske cilje navzkrižne skladnosti.

### IV

Po mnenju Komisije so na podlagi razpoložljivih informacij kazalniki uspešnosti, uporabljeni za merjenje učinkovitosti navzkrižne skladnosti pri doseganju njenih ciljev, najprimernejši. Cilja navzkrižne skladnosti sta prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva z ozaveščanjem kmetov in povečati združljivost skupne kmetijske politike s pričakovani družbe. Cilji standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje so prispevanje k preprečevanju erozije tal, ohranjanju organskih snovi v tleh in strukture tal, zagotavljanju minimalne ravni ohranjanja habitatov, preprečevanju slabšanja njihovega stanja ter zaščiti in upravljanju vode. S tega vidika navzkrižna skladnost ni orodje za izvajanje drugih politik, ki imajo svoje cilje.

Analiza razlogov za kršitve se opravi v okviru izvajanja sektorske zakonodaje. Vendar imata navzkrižna skladnost in sistem kmetijskega svetovanja pomembno vlogo pri odpravi razlogov za kršitve.

### VI

Okoljski cilji (npr. ohranjanje zemljišč in biotske raznovrstnosti) se ne poskušajo doseči le s plačili za zeleno komponento in standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, temveč tudi z okoljskimi in podnebnimi ukrepi v okviru drugega stebra in okoljske zakonodaje. Vendar se narava, namen in delovanje teh različnih instrumentov razlikujejo in dopolnjujejo. Njihovo dopolnjevanje je prikazano na sliki 1 dokumenta SWD(2016) 218 final.

Pravila za zeleno komponento ter dobri kmetijski in okoljski pogoji se upravljajo z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, kar zagotavlja najboljšo uporabo virov. Obstajajo pa razlogi za to, da se dobri kmetijski in okoljski pogoji ter zelena komponenta ne preverjajo nujno skupaj. Zelena komponenta je merilo za upravičenost, zato se preverja predhodno z upravnimi pregledi in pregledi na kraju samem pri 5 % upravičencev. Dobri kmetijski in okoljski pogoji se preverjajo v okviru navzkrižne skladnosti, ki se upravlja drugače kot zahteve za upravičenost.

### VII

Predpisane zahteve ravnanja izhajajo iz sektorskih zakonodaj in države članice lahko uporabijo svoje obstoječe upravne in kontrolne sisteme (člen 96 Uredbe (EU) št. 1306/2013). Obstoječi kontrolni sistemi se torej lahko sinergijsko uporabijo za sistem kontrol za navzkrižno skladnost. Dobri kmetijski in okoljski pogoji ne bi smeli pomeniti precejšnjih stroškov za kmete, saj naj bi bili osnovni standardi. Stroške njihovih kontrol nosi integrirani administrativni in kontrolni sistem, ki se uporablja tudi za druge instrumente skupne kmetijske politike.

Komisija je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 skupne stroške, povezane s kontrolami v državah članicah, količinsko opredelila s pridržkom, da „odvračilni učinki naknadnih kontrol“ (kot je navzkrižna skladnost) „prinašajo tudi koristi, ki jih ni mogoče oceniti“.

### VIII

Okvir je določen na ravni EU, obveznosti na ravni kmetij na podlagi predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev pa večinoma opredelijo države članice, da se upoštevajo izzivi in kmetijske strukture v nacionalnih ali regionalnih razmerah. S tega vidika je pomembno, da se državam članicam zagotovi manevrski prostor za izračun kazni za vsako od teh obveznosti na ravni kmetij. V uredbi EU je določeno načelo, da se sankcije izračunajo za vsak primer posebej ob upoštevanju resnosti, obsega, trajnosti, ponavljanja ali namernosti ugotovljene neskladnosti. Usklajeno izvajanje teh načel v vseh državah članicah se zagotovi zlasti z revizijami, ki jih izvaja Komisija. Če se v zvezi s tem v določeni državi članici ugotovijo pomanjkljivosti, se v okviru potrditve obračunov sprejmejo ustrezni ukrepi.

### IX Prva alineja

Komisija sprejema to priporočilo.

### IX Druga alineja

Komisija sprejema to priporočilo.

### IX Tretja alineja

Komisija ne sprejema tega priporočila. Priporočilo Sodišča ne bi poenostavilo navzkrižne skladnosti, temveč bi dejansko zmanjšalo njeno področje uporabe. Področje uporabe navzkrižne skladnosti je bilo v preteklosti že večkrat poenostavljeno. Poleg tega imajo zdaj države članice velik manevrski prostor za upoštevanje tveganj pri vzorčenju kontrol in optimizaciji svojih kontrolnih sistemov. Komisija meni, da bi to priporočilo lahko povzročilo ohlapnejša pravila o pregledih na kraju samem, kar bi na koncu ogrozilo učinkovitost navzkrižne skladnosti.

### IX Četrta alineja

Komisija sprejema to priporočilo.

## IX Peta alineja

Komisija delno sprejema to priporočilo. Izvajanje tega priporočila bo odvisno od rezultata načrtovane študije o upravnem bremenu. Na upravne stroške navzkrižne skladnosti bi bilo treba gledati v okviru stroškov neupoštevanja pravil za družbo, javne finance in okolje ter potencialnih prednosti navzkrižne skladnosti.

## IX Šesta alineja

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava organizirati izmenjave dobre prakse o teh vprašanjih.

## Uvod

### 06

Sektorska zakonodaja se je v državah članicah uporabljala že pred uvedbo navzkrižne skladnosti.

### 09

Komisija je izvedla vsa sprejeta priporočila Sodišča iz posebnega poročila št. 8/2008.

### 10

Spremembe za obdobje 2014–2020 so bile izvedene, sistem navzkrižne skladnosti pa se je z zadnjo reformo skupne kmetijske politike temeljito spremenil.

## 10 Druga alineja

Obveznosti, vključene v področje uporabe navzkrižne skladnosti, so bile pregledane ob upoštevanju dejstva, ali jih je bilo mogoče kontrolirati, neposredno pripisati kmetom (in ne državam članicam) in ali so bile povezane s kmetijsko dejavnostjo.

## Opažanja

### Skupni odgovor Komisije na odstavke od 18 do 21

Cilji navzkrižne skladnosti so prispevanje k razvoju trajnostnega kmetijstva, večja združljivost skupne kmetijske politike s pričakovanji družbe in preprečevanje erozije tal, ohranjanje organskih snovi v tleh in strukture tal, zagotavljanje minimalne ravni ohranjanja habitatov, preprečevanje slabšanja njihovega stanja ter zaščita in upravljanje vode. Navzkrižna skladnost ni orodje za izvajanje drugih politik. To je bilo pojasnjeno že ob njeni uvedbi, saj ni pravilo o upravičenosti (glej kompromis predsedstva z dne 26. junija 2003). Deluje posredno z ozaveščanjem upravičenca. Razlogi, zaradi katerih kmetje ne izpolnjujejo pravil sektorske zakonodaje, iz katere izhajajo predpisane zahteve ravnanja, se morajo opredeliti in obravnavati s temeljnimi sektorskimi politikami, ne pa z navzkrižno skladnostjo.

Poleg tega bi bili za tako analizo, pri kateri bi bilo treba upoštevati širše področje uporabe politik, v skladu s Prilogo II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 pomembni le nekateri členi ali odstavki, ki izhajajo iz sektorske zakonodaje.

Kar zadeva okoljsko zakonodajo, so bili za vsako sektorsko direktivo, ki jo zajemajo predpisane zahteve ravnanja, pripravljene posebni kazalniki uspešnosti, kazalniki pa se pripravljajo tudi v okviru strategije EU za tla. Trendi na področju stanja okolja v skladu z informacijami, ki jih je treba sporočiti v skladu z direktivami, ki jih zajema področje uporabe navzkrižne skladnosti, so povezani z učinkovitostjo izvedbenih določb navedenih direktiv.

Zunaj področja navzkrižne skladnosti se na ravni EU v ciklu politike redno ocenjuje vsak ukrep skupne kmetijske politike s proračunskimi posledicami ali brez njih. Posebni kazalniki uspešnosti so vključeni v vsako sektorsko direktivo, zajeto v predpisanih zahtevah ravnanja, in kazalniki se na primer pripravljajo v okviru politike za tla.

### 22

Komisija meni, da kazalnik rezultatov „odstotek plačil SKP, za katera se uporablja navzkrižna skladnost“ izraža učinek navzkrižne skladnosti na kmetijsko prebivalstvo. Več plačil zajame navzkrižna skladnost, večji je finančni učinek morebitnih kršitev na posameznega kmeta, kar poveča ozaveščenost kmetov glede spoštovanja pravil. Navzkrižna skladnost je povečala ozaveščenost kmetov in spremenila nekatere kmetijske prakse.

### 24

Po mnenju Komisije kazalnik „mnenje javnosti o navzkrižni skladnosti“ izraža učinkovitost navzkrižne skladnosti pri izpolnjevanju pričakovanj družbe z izboljšanjem skladnosti skupne kmetijske politike z drugimi zadevnimi politikami. Vprašanja iz raziskave Eurobarometer natančno obravnavajo sprejetje povezave med plačili SKP in spoštovanjem pravil. Rezultati v zvezi s tem so večinoma pozitivni.

### 25

Komisija meni, da je kazalnik rezultatov „stopnja kontrole za dobre kmetijske in okoljske pogoje“ dober približek pričakovanega učinka na okolje. Če države članice ustrezno opredelijo nacionalne standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje, bi moralo imeti spoštovanje teh standardov s strani kmetov pozitiven učinek na okolje. Spoštovanje stopnje kontrole omogoča zagotavljanje, kolikor je to mogoče, da kmetje spoštujejo pravila. To je najboljši približek, ki je mogoč na podlagi razpoložljivih informacij.

Po mnenju Komisije je tudi kazalnik rezultatov „delež trajnih pašnikov“ dober približek učinkovitosti tega instrumenta. Ta kazalnik se spremlja, da se preveri, ali države članice ob zmanjšanju razmerja pod dovoljeni prag sprejmejo potrebne popravne ukrepe. Jasno je, da na razvoj razmerja vplivajo različni dejavniki, vendar tega tukaj zadevni kazalnik ne meri.

### 26

Komisija meni, da so njeni kazalniki ustrezni za cilje navzkrižne skladnosti. Kazalnik rezultata „število hektarov, za katere se uporablja navzkrižna skladnost“ ustrezno izraža učinkovitost navzkrižne skladnosti in učinkovito dopolnjuje obstoječe kazalnike rezultatov. Pravila, ki jih zajema navzkrižna skladnost, so večinoma prakse, ki so potrebne na kmetijskem področju (standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, prakse na podlagi okoljske zakonodaje, uporaba pesticidov itd.). Sistem navzkrižne skladnosti je tem učinkovitejši, čim več hektarov zajema.

### 27

Kazalniki, ki jih je navedlo Sodišče, kot so indeks ptic kmetijske krajine, kakovost vode itd., so kazalniki učinka, ki izražajo splošni cilj skupne kmetijske politike in drugih politik EU. K izpolnjevanju teh splošnih ciljev prispeva več instrumentov, med katerimi je navzkrižna skladnost le en element. Posebne cilje navzkrižne skladnosti, ki izražajo posebni prispevek tega instrumenta k splošnim ciljem skupne kmetijske politike, izražajo kazalniki rezultatov iz odstavkov od 22 do 26.

### 28

Po mnenju Komisije število kršitev ni ustrezen kazalnik uspešnosti navzkrižne skladnosti. Kontrolni statistični podatki o navzkrižni skladnosti se uporabljajo v okviru revizij GD AGRI kot kazalnik uspešnosti kontrolnih sistemov držav članic. Visoka stopnja neizpolnjevanja pravil v določenem sektorju je lahko tudi kazalnik učinkovitosti kontrol navzkrižne skladnosti.

### 29

Kršitve so večinoma povezane z dvema sklopoma zahtev (glej odstavke 31 ter sliki 2 in 3).

### 30

Višje stopnje neizpolnjevanja pravil so lahko posledica izboljšanja kontrolnega sistema in ne pogostejšega ravnanja v smislu neizpolnjevanja pravil.

### 33

Izjava glede na primer prosto živečih ptic ne velja za vse države članice. Komisija želi opozoriti, da je treba na primer v zvezi s prosto živečimi pticami upoštevati, da je splošna stopnja kršitev takšna, kot jo je opisalo Sodišče, vendar je Komisija v okviru revizij v nekaterih državah članicah ugotovila resne težave s kontrolami. Stopnje kršitev so lahko nizke tudi zaradi blažjega kontrolnega sistema v državah članicah.

### 34

Analiza razlogov za kršitve in načinov za njihovo odpravo ni naloga navzkrižne skladnosti, temveč sektorskih politik. Vendar, kar zadeva navzkrižno skladnost, GD AGRI analizira kontrolne statistične podatke, da lahko svoje analize tveganja uporabi pri oblikovanju svojega revizijskega programa.

### 35

Komisija meni, da navzkrižna skladnost ni orodje za izvrševanje sektorskih politik.

V letu zahtevkov 2014 je Komisija v zvezi z navzkrižno skladnostjo izvedla posebne revizije v nekaterih državah članicah in se pri tem osredotočila na vprašanja v zvezi z živalmi. Vendar je treba upoštevati, da je izhodišče revizij navzkrižne skladnosti, ki jih izvaja Komisija, zaščita finančnih interesov EU na področju kmetijstva.

GD ENV prejema revizijska poročila in bo prejel statistične podatke od GD AGRI. Analiziral bo razloge za kršitve in po potrebi spremljal stanje v državah članicah.

### 36

Navzkrižna skladnost ni orodje za izvajanje drugih politik. To je bilo pojasnjeno že ob njeni uvedbi, saj ni pravilo o upravičenosti (glej kompromis predsedstva z dne 26. junija 2003). Poleg tega je treba najmanjšo stopnjo kontrole povečati v primeru večje stopnje neizpolnjevanja pravil<sup>1</sup>.

Kar zadeva zakonodajo o zdravju živali, javnem zdravju, zdravju rastlin in dobrobiti živali, Komisija izvaja revizije za zagotavljanje, da nacionalni organi izpolnjujejo svoje pravne obveznosti. Kar zadeva okoljsko zakonodajo, Komisija pripravlja pobudo politike, ki bo državam članicam pomagala izboljšati zagotavljanje skladnosti (tj. spremljanje, spodbujanje in izvrševanje skladnosti na podlagi tveganja) ob spoštovanju načel sorazmernosti in subsidiarnosti.

### 39

Komisija upošteva, da pri predložitvi popravljenih ali novih predlogov za porabo ne bi smela oceniti stroškov in koristi kontrolnih sistemov, saj navzkrižna skladnost vključuje na primer tudi zdravje živali in javno zdravje, pri izračunih stroškov in koristi pa se na primer javno zdravje ne more ustrezno upoštevati.

### 40

Sorazmernost je že vključena, saj se sankcije izračunajo kot odstotek plačila SKP, ki ga je prejel upravičenec, na voljo pa je tudi možnost, da se ne uporabijo sankcije ali namernost in ponovljivost.

Zakonodaja EU<sup>2</sup> zagotavlja usklajeno osnovo za ocenjevanje in sankcioniranje neizpolnjevanja pravil v okviru navzkrižne skladnosti na ravni EU. Vendar je treba oblikovanje nacionalnih tabel sankcij prepustiti državam članicam, da se lahko upoštevajo različna pravila v zvezi z navzkrižno skladnostjo. Komisija namerava organizirati izmenjave dobre prakse o teh vprašanjih z državami članicami.

Okvir je določen na ravni EU, obveznosti na ravni kmetij na podlagi predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev pa večinoma opredelijo države članice, da se upoštevajo izzivi in kmetijske strukture v nacionalnih ali regionalnih razmerah. S tega vidika je pomembno, da se državam članicam zagotovi manevrski prostor za izračun kazni za vsako od teh obveznosti na ravni kmetij. V uredbi EU je določeno načelo, da se sankcije izračunajo za vsak primer posebej ob upoštevanju resnosti, obsega, trajnosti, ponavljanja ali namernosti ugotovljene neskladnosti. Usklajeno izvajanje teh načel v vseh državah članicah se zagotovi zlasti z revizijami, ki jih izvaja Komisija. Če se v zvezi s tem v določeni državi članici ugotovijo pomanjkljivosti, se v okviru potrditve obračunov sprejmejo ustrezni ukrepi.

### 41

Število standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje se je zmanjšalo za več kot polovico (s 15 na sedem), zato je GD AGRI pričakoval, da so države članice zmanjšale upravno breme za kmete.

<sup>1</sup> V zvezi z „najmanjšo stopnjo kontrole v višini 1 %“, kakor je navedeno pod točko IX (druga alineja): v skladu s členom 68(4) Uredbe (EU) št. 809/2014 je treba povečati število pregledov na kraju samem, če se pri pregledih na kraju samem odkrije večja stopnja neskladnosti z zadevnim aktom ali standardom. Komisija je leta 2009 objavila delovni dokument o tem vprašanju (DS/2009/28/rev3), ki še vedno velja. Zato se lahko najmanjša stopnja kontrole po potrebi prilagodi.

<sup>2</sup> Zlasti v poglavju II Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 in poglavju III Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014.



### 42

Seznam predpisanih zahtev ravnanja in standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje se je precej skrajšal. Ti zahteve in standardi so bili navedeni na istem seznamu v Prilogi 2 k Uredbi (EU) št. 1306/2013. Poleg tega so bile predpisane zahteve ravnanja pregledane, ohranile pa so se le določbe, ki se neposredno nanašajo na kmete in so povezane s kmetijsko dejavnostjo. Po mnenju Komisije je malo verjetno, da morebitno nadaljnje zmanjšanje števila ne bi vplivalo na pomembna vprašanja, ki povezujejo npr. kmetijstvo in okolje, to pa bi ogrozilo npr. okoljske cilje EU.

### 44

Na podlagi izkušenj Komisije se stališča plačilnih agencij, združenj kmetov in kmetijskih svetovalnih služb glede zapletenosti bolj nanašajo na sektorsko zakonodajo kot na navzkrižno skladnost. Poleg tega lahko države članice opredelijo zahteve, ki so potrebne za doseganje ciljev direktive EU, zato spada zapletenost tudi v njihovo pristojnost. V okviru poenostavitve so bile obveznosti, vključene v področje uporabe navzkrižne skladnosti, večkrat pregledane, da se je izboljšala usmerjenost v zvezi z izvajanjem nadzora nad navzkrižno skladnostjo, njenim pripisom neposredno kmetom (in ne državam članicam) ter njeno povezavo s kmetijsko dejavnostjo. Povezava med kmetijstvom in okoljem je po svoji naravi zapletena, zato to stopnjo zapletenosti upošteva vsaka izvedbena določba. Izvajanje okoljske zakonodaje je bolj zapleteno, kadar države članice poskušajo zagotoviti, da bi se kmetijske prakse čim manj spremenile in obenem varovale okolje. V takem primeru bi lahko poenostavitev povzročila strožja pravila, kot trenutno veljajo za nekatere kmete. Okvir 2 to dobro ponazarja, saj bi bili pravila in kontrole enostavnejši, če bi se vse razdalje povečale na najdaljšo razdaljo, vendar bi se s tem številnim kmetom naložila bremena, ki se jim je mogoče izogniti.

### 45

Iz primera Sodišča je razvidna stopnja zapletenosti povezave med kmetijstvom in okolja. Primerno bi bilo uvesti večjo razdaljo za uporabo gnoja okrog vodnjaka, ki se uporablja za pitno vodo, kot okrog drugih vodnih poti. Standardizacija teh zahtev ne bi ustrezno upoštevala lokalnih okoljskih razmer.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 44.

### **Okvir 2 – Primeri podrobnih zahtev v zvezi z uporabo gnojil na Severnem Irskem (Združeno kraljestvo)**

Vsebina okvira 2 opisuje, kako država članica izvaja sektorsko zakonodajo.

### 46

Po mnenju Komisije število kontrolnih točk, ki jih uporablja obiskana država članica, ne more ustrezno ponazoriti različnosti sektorske zakonodaje, ki jo zajema področje uporabe navzkrižne skladnosti. Poleg tega lahko v skladu s členom 96 Uredbe (EU) št. 1306/2013 „[d]ržave članice [...] za zagotavljanje upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti uporabljajo svoje obstoječe upravne in kontrolne sisteme“.

### **Okvir 3 – Omejen učinek sprememb SKP za obdobje 2014–2020 v zvezi s kontrolnimi seznamami, ki jih uporabljajo kontrolni organi na Severnem Irskem (Združeno kraljestvo) - Druga alineja**

Seznam standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje je bil z zadnjo reformo skupne kmetijske politike skrajšan za več kot polovico, zato odločitev o povečanju števila kontrolnih točk sprejmejo države članice.

Direktiva o podzemni vodi ni več predpisana zahteva ravnanja (2), temveč je bila vključena v dobre kmetijske in okoljske pogoje.

**47**

V skladu s členom 96 Uredbe (EU) št. 1306/2013 lahko „[d]ržave članice [...] za zagotavljanje upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti uporabljajo svoje obstoječe upravne in kontrolne sisteme“.

Nizka raven kršitev lahko prikrije neustrezen kontrolni sistem, kar lahko povzroči tveganje za finančne interese EU na področju kmetijstva. Poleg tega na podlagi nizke ravni kršitev ni mogoče sklepati, da se ob dodatnem zmanjšanju števila kontrol to ne bo spremenilo; lahko se pričakuje, da kontrole navzkrižne skladnosti odvrčajo subjekte od kršitve pravil.

**48**

Delež kmetov, ki so udeleženi v shemi za male kmete in so upravičeni do neposrednih plačil (2014), je različen in znaša od 3 % (Slovenija) do 77 % (Malta). Shema za male kmete zajema 4 % vseh kmetijskih površin v EU<sup>3</sup>.

**50**

Logično je, da bi se morali zaradi izvetja iz obveznosti navzkrižne skladnosti (in zelene komponente) zmanjšati stroški upravljanja in kontrol. Za enak delež se namreč zmanjša tudi populacija, pri kateri se izvajajo pregledi na kraju samem za navzkrižno skladnost (in zeleno komponento), uporablja pa se tudi poenostavljen postopek oddaje vlog (manj podatkov za obdelavo). Poleg tega so pregledi na kraju samem v okviru sheme za male kmete bolj omejeni na pogoje za upravičenost.

**51**

Razlike se lahko pojasnijo z različnimi nacionalnimi kmetijskimi strukturami in morda tudi z različnimi metodami izračuna, ki se uporabljajo v okviru sheme za male kmete. Države, kot sta Romunija in Italija, imajo v primerjavi z drugimi državami potencialno velik delež kmetov, ki so upravičeni do zadevne sheme.

V skladu s podatki držav članic mali kmetje v Romuniji obsegajo približno 71 % upravičencev do neposrednih plačil (2014) in 16,4 % vseh kmetijskih zemljišč.

**52**

Komisija upošteva pripombo Sodišča in želi poudariti, da opisano izvetje ne izhaja iz zakonodaje o navzkrižni skladnosti.

**Okvir 4 – Izvetje malih kmetov iz obveznosti navzkrižne skladnosti v zvezi z direktivo o nitratih v Litvi**

Sistem navzkrižne skladnosti je v osnovi sistem nadzora in kazni, ki se uporablja za plačila, prejeta v okviru skupne kmetijske politike. Zato kmetije z izvetjem iz pravil o navzkrižni skladnosti ne bodo izvzete iz obveznosti izpolnjevanja pravil okoljske zakonodaje, vključno z direktivo o nitratih. Različni pragovi za izvetje iz okvira 4 so povezani z izvajanjem direktive o nitratih v zadevni državi, ne pa s sistemom navzkrižne skladnosti. Poleg tega kmetje z izvetjem iz kazni v okviru navzkrižne skladnosti ne bodo izvzeti iz kontrol in preverjanj, ki izhajajo iz okoljske zakonodaje.

3 Delovni dokument služb Komisije o pregledu zelene komponente po enem letu, SWD(2016) 218 final, str. 19.

### 54

Zelena komponenta in dobri kmetijski in okoljski pogoji sta mehanizma, ki se dopolnjujeta pri doseganju cilja izboljšanja okoljske učinkovitosti kmetijstva EU: plačilo za zeleno komponento je plačilo, izplačano kmetom, ki uporabljajo prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje (diverzifikacija kmetijskih rastlin, ohranjanje trajnega travinja in vzpostavitev 5 % površin z ekološkim pomenom).

Diverzifikacija kmetijskih rastlin, ohranjanje trajnega travinja in vzpostavitev 5 % površin z ekološkim pomenom so povezani z zeleno komponento. Te prakse se razlikujejo od standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje: kolobarjenje ni diverzifikacija kmetijskih rastlin, zaščita trajnih pašnikov se razlikuje od ohranjanja trajnega travinja v skladu z zakonodajo o zeleni komponenti, ohranjanje krajinskih značilnosti na vseh kmetijskih zemljiščih pa se razlikuje od vzpostavitve 5 % površin z ekološkim pomenom na ornem zemljišču. Z zadnjo reformo skupne kmetijske politike se je okvir za dobre kmetijske in okoljske pogoje racionaliziral in poenostavil, saj so bili izločeni nekateri standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, na primer standardi, povezani s kolobarjenjem in zaščito trajnih pašnikov.

### 56

Države članice imajo možnost, da iz vzorca 5 % za preverjanje upravičenosti izberejo vzorec najmanjše stopnje kontrole navzkrižne skladnosti v višini 1 %. Torej obstaja sinergija med obema elementoma. Poleg tega se lahko krajinski elementi, zaščiteni na podlagi standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje, upoštevajo pri površinah z ekološkim pomenom, vključenih v zeleno komponento.

### 57

Zaščita krajinskih značilnosti na vseh kmetijskih zemljiščih in vzpostavitev 5 % površin z ekološkim pomenom na ornem zemljišču sta različni merili, povezani z biotsko raznovrstnostjo. Prva zahteva zagotavlja, da se ohranijo obstoječe krajinske značilnosti, ki koristijo biotski raznovrstnosti, druga pa zagotavlja, da vsak kmet, ki prejme plačilo za zeleno komponento, nameni vsaj 5 % svojega ornega zemljišča za površino z ekološkim pomenom. To sta različna cilja, ki sta povezana z biotsko raznovrstnostjo in utemeljujeta različna sklopa pravil in preverjanj.

### Skupni odgovor Komisije na odstavka 59 in 60

Čiste stroške navzkrižne skladnosti je treba razlikovati od stroškov, ki jih imajo kmetje in države članice pri uporabi sektorske zakonodaje. Kar zadeva sektorsko zakonodajo, bi bilo treba stroške skladnosti primerjati s stroški, ki jih ima družba v primeru neizpolnjevanja pravil na primer zaradi onesnaženja naravnih virov, izkoreninjenja boleznih itd.

Navzkrižna skladnost se bo upoštevala pri načrtovani študiji o upravnem bremenu.

### 61

Tudi, če so v sektorski zakonodaji že določene najmanjše stopnje kontrole, to niso dodatne kontrole, saj se lahko uporabijo za navzkrižno skladnost in obenem ustvarijo stroškovno učinkovite učinke sinergije.

### 62

V praksi ni dodatnih obveznosti vodenja evidenc, ki bi jih uvedla Komisija, saj so obveznosti v okviru predpisanih zahtev ravnanja obstajale pred uvedbo navzkrižne skladnosti na podlagi sektorske zakonodaje EU. Poleg tega se za kmete dodatne zahteve glede evidentiranja niso uvedle niti z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 640/2014 niti z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 809/2014, ki določata podrobnosti sistema navzkrižne skladnosti.

### 63

Navedena študija, ki jo je začel izvajati Evropski parlament in naročil GD AGRI, ni bila osredotočena na navzkrižno skladnost, ampak je obravnavala zakonodajo zunaj področja uporabe navzkrižne skladnosti (direktiva o trajnostni rabi pesticidov). Poleg tega je zastarela, saj nekatere zahteve ne spadajo več na področje uporabe navzkrižne skladnosti (npr. preprečevanje širitve nezaželene vegetacije in kolobarjenje).

### 64

Ta izjava temelji na predpostavkah plačilnih agencij, kar je v nasprotju z dejstvom, da je bil seznam predpisanih zahtev ravnanja in standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje precej skrajšan v okviru zadnje reforme skupne kmetijske politike. Komisija ima pomisleke glede dejanske vsebine takih izjav, saj jih plačilne agencije niso podprle s podatki.

### 65

Zakonodaja že določa okvir za izračun kazni z opredelitvijo resnosti, obsega in trajnosti ter za odstotek, ki se uporabi v primeru prve kršitve, ponovne kršitve in namerne kršitve. Usklajena osnova torej že obstaja.

### 66

Okvir je določen na ravni EU, obveznosti na ravni kmetij na podlagi predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev pa večinoma opredelijo države članice, da se upoštevajo izzivi in kmetijske strukture v nacionalnih ali regionalnih razmerah. S tega vidika je pomembno, da se državam članicam zagotovi manevrski prostor za izračun kazni za vsako od teh obveznosti na ravni kmetij. V uredbi EU je določeno načelo, da se sankcije izračunajo za vsak primer posebej ob upoštevanju resnosti, obsega, trajnosti, ponavljanja ali namernosti ugotovljene neskladnosti. Usklajeno izvajanje teh načel v vseh državah članicah se zagotovi zlasti z revizijami, ki jih izvaja Komisija. Če se v zvezi s tem v določeni državi članici ugotovijo pomanjkljivosti, se v okviru potrditve obračunov sprejmejo ustrezni ukrepi. Poleg tega namerava GD AGRI ob upoštevanju pomislekov Sodišča o zadevnih vprašanjih z državami članicami organizirati seminarje o dobri praksi.

### 67

Koncept namernosti je element za ohranjanje sorazmernosti znižanj v zvezi z navzkrižno skladnostjo, saj je uravnotežil prejšnje manjše neizpolnjevanje pravil brez sankcij in zdaj mehanizem zgodnjega opozarjanja. O vprašanju se je obsežno razpravljalo v okviru zadnje reforme skupne kmetijske politike in na koncu so se države članice odločile, da ga ohranijo. Sodba Sodišča z dne 27. februarja 2014 (C-396/12) zagotavlja smernice o konceptu namernosti.

### 68

Države članice imajo določeno svobodo pri oblikovanju tabel za ocenjevanje (glej pripombe Komisije iz odstavka 40 na odstavek VIII in šesto alineo odstavka IX).

### 70

Po mnenju Komisije se lahko različni odgovori držav članic pojasnijo z več dejavniki, vključno s številom premikov živali na kmetiji, ukrepi za blažitev, ki jih je sprejel kmet, prepozno poslanim obvestilom in lokacijo kmetije na območju, občutljivem za nitrates.

### Skupni odgovor Komisije na odstavek 71 in okvir 7

V skladu s tabelo za ocenjevanje, ki se uporablja v nemški zvezni deželi Schleswig-Holstein in ki temelji na enaki tabeli, ki se uporablja v vsej Nemčiji, je navedeni prag le priporočilo inšpektorju, ki se uporablja le pri prepozno poslanem obvestilu, kar pa je kmet že popravil, še preden je bil seznanjen s pregledom na kraju samem. Če kmet tega ne bi popravil pred napovedjo kontrole, bi se mu naložila sankcija. GD AGRI je podobne pristope opazil tudi v drugih državah članicah.

### Zaključki in priporočila

#### 73

Od leta 2005 so bili s stalnim postopkom pregledovanja in poenostavljanja področja uporabe navzkrižne skladnosti doseženi naslednji rezultati:

Kontrolni postopki so bili poenostavljeni v obdobju 2005–2013 z uvedbo določb o uskladitvi stopenj kontrole, predhodnem obvestilu, časovni razporeditvi, elementih pregledov na kraju samem in izbiri vzorca za kontrolo.

Poleg tega se je v okviru zadnje reforme skupne kmetijske politike področje uporabe navzkrižne skladnosti pregledalo ob upoštevanju izvajanja nadzora in povezave obveznosti kmetov s kmetijsko dejavnostjo. Zato se je število predpisanih zahtev ravnanja z 18 zmanjšalo na 13, število standardov za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja pa s 15 na sedem.

Komisija meni, da zaradi obsega prizadevanj, ki so bila že vložena v poenostavitev, nadaljnja poenostavitev zelo verjetno ne bo mogoča, ne da bi ogrozila npr. okoljske cilje navzkrižne skladnosti.

#### 74

Cilja navzkrižne skladnosti sta prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva z ozaveščanjem kmetov in povečati združljivost skupne kmetijske politike s pričakovanji družbe. Cilji standardov za dobre kmetijske in okoljske pogoje so prispevanje k preprečevanju erozije tal, ohranjanju organskih snovi v tleh in strukture tal, zagotavljanju minimalne ravni ohranjanja habitatov, preprečevanju slabšanja njihovega stanja ter zaščiti in upravljanju vode. S tega vidika navzkrižna skladnost ni orodje za izvajanje drugih politik, ki imajo svoje cilje. Po mnenju Komisije so na podlagi razpoložljivih informacij kazalniki uspešnosti, uporabljeni za merjenje učinkovitosti navzkrižne skladnosti pri doseganju njenih ciljev, najprimernejši.

### Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo.

#### 75

Polovica kršitev se nanaša na predpisane zahteve ravnanja, povezane z živalmi. Komisija je to upoštevala, ko je leta 2014 opravila posebne revizije, ki so se osredotočale na predpisane zahteve ravnanja, povezane z živalmi.

Analiza razlogov za kršitve se opravi v okviru izvajanja sektorske zakonodaje. Vendar imata navzkrižna skladnost in sistem kmetijskega svetovanja pomembno vlogo pri odpravi razlogov za kršitve.

### Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo.

#### 76

V zakonodaji o navzkrižni skladnosti je predvideno, da so pregledi na kraju samem usmerjeni na najbolj tvegane kmetije, in sicer se izberejo na podlagi vzorca, ki temelji na analizi tveganja. V zvezi s tem lahko države članice optimizirajo svoje kontrole navzkrižne skladnosti.

### Priporočilo 3

Komisija ne sprejema tega priporočila. Priporočilo Sodišča ne bi poenostavilo navzkrižne skladnosti, temveč bi dejansko zmanjšalo njeno področje uporabe. Področje uporabe navzkrižne skladnosti je bilo v preteklosti že večkrat poenostavljeno. Poleg tega imajo zdaj države članice velik manevrski prostor za upoštevanje tveganj pri vzorčenju kontrol in optimizacijo svojih kontrolnih sistemov. Komisija meni, da bi to priporočilo lahko povzročilo ohlapnejša pravila o pregledih na kraju samem, kar bi na koncu ogrozilo učinkovitost navzkrižne skladnosti.

#### 77

Okoljski cilji (npr. ohranjanje zemljišč in biotske raznovrstnosti) se ne poskušajo doseči le s plačili za zeleno komponento in standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, temveč tudi z okoljskimi in podnebnimi ukrepi v okviru drugega stebra in okoljske zakonodaje. Vendar se narava, namen in delovanje teh različnih instrumentov razlikujejo in dopolnjujejo. Njihovo dopolnjevanje je prikazano na sliki 1 dokumenta SWD(2016) 218 final.

Pravila za zeleno komponento ter dobri kmetijski in okoljski pogoji se upravljajo z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, kar zagotavlja najboljšo uporabo virov. Obstajajo pa razlogi za to, da se dobri kmetijski in okoljski pogoji ter zelena komponenta ne preverjajo nujno skupaj. Zelena komponenta je merilo za upravičenost, zato se preverja predhodno z upravnimi pregledi in pregledi na kraju samem pri 5 % upravičencev. Dobri kmetijski in okoljski pogoji se preverjajo v okviru navzkrižne skladnosti, ki se upravlja drugače kot zahteve za upravičenost.

### Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo.

#### 78

Predpisane zahteve ravnanja izhajajo iz sektorskih zakonodaj in države članice lahko uporabijo svoje obstoječe upravne in kontrolne sisteme (člen 96 Uredbe (EU) št. 1306/2013). Obstoječi kontrolni sistemi se torej lahko sinergijsko uporabijo za sistem kontrol za navzkrižno skladnost. Dobri kmetijski in okoljski pogoji ne bi smeli pomeniti precejšnjih stroškov za kmete, saj naj bi bili osnovni standardi. Stroške njihovih kontrol nosi integrirani administrativni in kontrolni sistem, ki se uporablja tudi za druge instrumente skupne kmetijske politike.

Komisija je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 skupne stroške, povezane s kontrolami v državah članicah, količinsko opredelila s pridržkom, da „odvračilni učinki naknadnih kontrol“ (kot je navzkrižna skladnost) „prinašajo tudi koristi, ki jih ni mogoče oceniti“.

### Priporočilo 5

Komisija delno sprejema to priporočilo. Izvajanje tega priporočila bo odvisno od rezultata načrtovane študije o upravnem bremenu. Na upravne stroške navzkrižne skladnosti bi bilo treba gledati v okviru stroškov neupoštevanja pravil za družbo, javne finance in okolje ter potencialnih prednosti navzkrižne skladnosti.

### 79

Okvir je določen na ravni EU, obveznosti na ravni kmetij na podlagi predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev pa večinoma opredelijo države članice, da se upoštevajo izzivi in kmetijske strukture v nacionalnih ali regionalnih razmerah. S tega vidika je pomembno, da se državam članicam zagotovi manevrski prostor za izračun kazni za vsako od teh obveznosti na ravni kmetij. V uredbi EU je določeno načelo, da se sankcije izračunajo za vsak primer posebej ob upoštevanju resnosti, obsega, trajnosti, ponavljanja ali namernosti ugotovljene neskladnosti. Usklajeno izvajanje teh načel v vseh državah članicah se zagotovi zlasti z revizijami, ki jih izvaja Komisija. Če se v zvezi s tem v določeni državi članici ugotovijo pomanjkljivosti, se v okviru potrditve obračunov sprejmejo ustrezni ukrepi.

### Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava organizirati izmenjave dobre prakse o teh vprašanjih.





## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### Brezplačne publikacije:

- en izvod:  
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:  
pri predstavništvih Evropske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/represent_sl.htm)),  
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm)),  
pri službi Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm)) ali  
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (\*).

(\*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

### Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	15.7.2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	16.6.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	7.9.2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	31.8.2016

Navzkrižna skladnost se uporablja za 7,5 milijona kmetov in večino plačil SKP (v letu 2015 okoli 47 milijard EUR) pogojuje s tem, da morajo kmetje izpolnjevati osnovna pravila v zvezi z okoljem, varnostjo hrane, zdravjem in dobrobitjo živali ter dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Sodišče je prišlo do zaključka, da Komisija z razpoložljivimi informacijami ni mogla ustrezno oceniti uspešnosti navzkrižne skladnosti. Kazalniki uspešnosti niso upoštevali, v kolikšni meri kmetje ne izpolnjujejo pravil, Komisija pa ni analizirala razlogov, zakaj pravila kršijo. Čeprav se je s spremembami SKP za obdobje 2014–2020 število pravil v zvezi z navzkrižno skladnostjo nekoliko zmanjšalo, kontrolni postopki ostajajo zapleteni. Poleg tega stroški izvajanja navzkrižne skladnosti niso dovolj količinsko opredeljeni.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije