

Posebno poročilo

Uporaba novih tehnologij zajemanja posnetkov za spremljanje skupne kmetijske politike: na splošno stalen napredek, vendar počasnejši pri spremljanju podnebja in okolja



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VIII
Uvod	01–19
Skupna kmetijska politika	01–03
Uporaba satelitskih posnetkov za preverjanje pomoči na površino	04–10
Uporaba podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus za spremljanje pomoči na površino	11–14
Pričakovane koristi novega pristopa k spremljanju	15–19
Obseg revizije in revizijski pristop	20–22
Opažanja	23–76
Komisija podpira uporabo novih tehnologij	23–44
Pravni okvir za preglede s spremljanjem je postal bolj jasen	24–30
Komisija spodbuja in podpira nov pristop	31
Komisija išče rešitve za zmanjšanje števila parcel, za katere je potrebno nadaljnje ukrepanje	32–37
Storitve v oblaku, ki jih financira EU, so se uporabljale za preskušanje in ne za operativno spremljanje	38–40
Rezultati raziskovalnih projektov se še ne uporabljajo	41–44
Nekatere države članice so sprejele ukrepe za uvedbo novih tehnologij za neposredna plačila	45–58
15 plačilnih agencij je v letu 2019 preglede s spremljanjem izvajalo selektivno	46–50
Plačilne agencije uporabljajo nove tehnologije zajemanja posnetkov tudi pri svojem delu zunaj pregledov s spremljanjem	51–54
Ovire pri uvedbi novih tehnologij	55–58
Počasnejši napredek pri spoprijemanju z izzivi pri uporabi novih tehnologij za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev	59–76
Komisija s podporo pristopu k spremljanju prednostno obravnava sheme neposrednih plačil	63–67

Plačilne agencije pristopa k spremljanju še ne uporabljajo za preglede navzkrižne skladnosti in kmetijsko-okoljsko-podnebne sheme za razvoj podeželja 68–72

Komisija od držav članic ne zahteva, da uporabljajo nove tehnologije za neposredno spremljanje vpliva kmetijstva na okolje in podnebje po letu 2020 73–76

Zaključki in priporočila 77–84

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Skupna kmetijska politika že dolgo uporablja satelitske ali letalske posnetke za preverjanje pomoči, vezane na površino, ki danes predstavlja skoraj 80 % sredstev EU za kmetijstvo in razvoj podeželja. Čeprav imajo ti posnetki običajno zelo visoko prostorsko ločljivost, pa pred letom 2017 niso bili na voljo dovolj pogosto, da bi omogočali preverjanje dejavnosti, ki se skozi celo leto izvajajo na kmetijskih zemljiščih (npr. spravilo pridelka).

II Sateliti Sentinel 1 in 2 programa Copernicus, ki so v lasti EU in od marca 2017 zagotavljajo pogoste in prosto dostopne posnetke visoke ločljivosti, bi lahko pomenili prelomnico v tehnologiji opazovanja Zemlje za spremljanje kmetijskih dejavnosti. Ker so posnetki narejeni pogosto, avtomatizirana obdelava podatkov s časovnimi vrstami skozi celotno rastno sezono omogoča identifikacijo pridelkov brez človekovega posredovanja in spremljanje določenih kmetijskih praks na posameznih parcelah (kot sta obdelava in košnja). Od leta 2018 lahko plačilne agencije uporabljajo podatke satelitov Sentinel programa Copernicus namesto klasičnih pregledov, ki temeljijo na inšpekcijskih pregledih na terenu.

III Po mnenju Komisije in deležnikov skupne kmetijske politike (SKP) imajo podatki satelitov Sentinel programa Copernicus in druge tehnologije za spremljanje pomoči na površino znatne potencialne koristi za kmete, uprave in okolje. Sodišče je pri reviziji preučilo, ali je Komisija uspešno spodbujala široko uporabo teh novih tehnologij in ali so države članice sprejele ustrezne ukrepe za njihovo uvedbo. Preučilo je podatke satelitov Sentinel programa Copernicus, posnetke, narejene z droni, in geografsko označene posnetke. Ocena napredka pri uporabi novih tehnologij zajemanja posnetkov je še posebej pomembna zdaj, ko se bodo rezultati revizije Sodišča lahko uporabili za SKP po letu 2020.

IV Sodišče je ugotovilo, da so Komisija in nekatere države članice sprejele ukrepe za izkoriščanje potencialnih koristi novih tehnologij. Komisija je spodbujala uporabo novih tehnologij v okviru več konferenc in delavnic ter zagotavljala dvostransko podporo več plačilnim agencijam. Leta 2019 je 15 od 66 plačilnih agencij uporabljalo podatke satelitov Sentinel programa Copernicus, da bi preverilo vloge za pomoč za nekatere sheme in skupine upravičencev („pregledi s spremljanjem”). Sodišče je pri reviziji ugotovilo, da po mnenju več plačilnih agencij obstajajo ovire za širšo uporabo novih tehnologij.

V Čeprav je Komisija nekatere od teh ovir poskusila odpraviti ali ublažiti, plačilne agencije od nje pričakujejo nadaljnje smernice, da bi lahko sprejele pravilne odločitve in zmanjšale tveganje prihodnjih finančnih popravkov.

VI Za prehod na preglede s spremljanjem so potrebni znatne spremembe sistemov informacijske tehnologije, specifični viri in strokovno znanje. Komisija je sprejela pobude za olajšanje dostopa do podatkov satelitov Sentinel in digitalnih storitev obdelave v oblaku, vendar jih plačilne agencije za operativne namene še vedno malo uporabljajo.

VII V zvezi s shemami za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo je Sodišče pri spremljanju skladnosti in smotrnosti podnebnih in okoljskih zahtev ugotovilo omejeno uporabo novih tehnologij. Prišlo je tudi do zaključka, da sklop trenutno predlaganih kazalnikov smotrnosti za SKP po letu 2020 večinoma ni zasnovan za neposredno spremljanje na podlagi podatkov satelitov Sentinel.

VIII Sodišče Komisiji priporoča, naj državam članicam zagotovi spodbude za to, da bodo v okviru SKP po letu 2020 preglede s spremljanjem uporabljale kot enega od ključnih kontrolnih sistemov. Priporoča ji tudi, naj nove tehnologije bolje izkoristi za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev.

Uvod

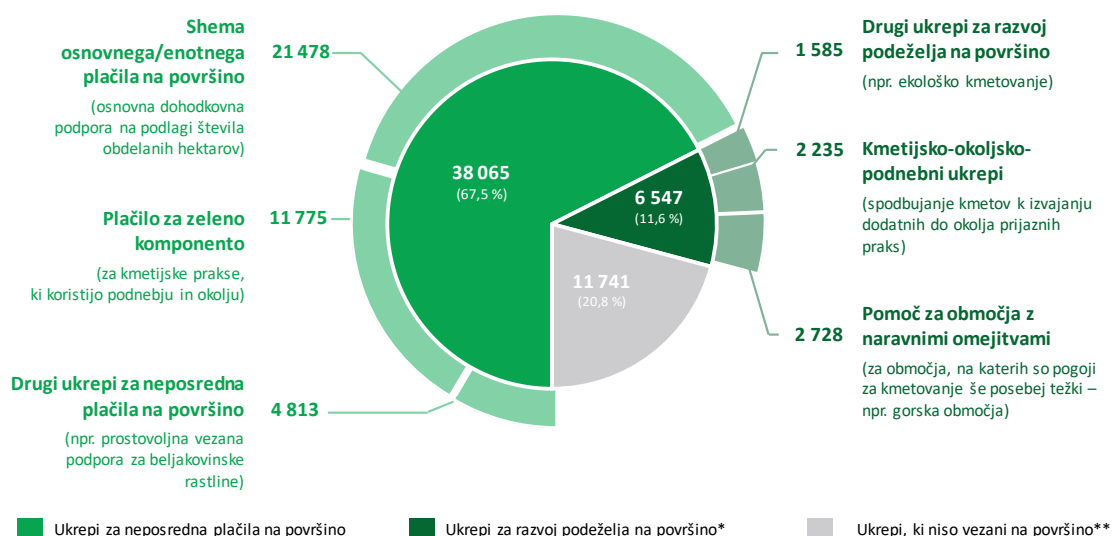
Skupna kmetijska politika

01 Skupno kmetijsko politiko (SKP) EU upravljajo Komisija in države članice. Plačilne agencije v državah članicah so odgovorne za upravljanje vlog za pomoč, preverjanje prosilcev, izvrševanje plačil in spremljanje porabe sredstev. Komisija določa velik del okvira za porabo, preverja in spremlja delo plačilnih agencij ter ostaja odgovorna za porabo sredstev EU. SKP ima tri sklope podpore:

- o **neposredna plačila** za zagotavljanje dohodkovne podpore kmetom,
- o **tržne ukrepe** za obravnavanje težkih razmer na trgu, kot je nenadno znižanje cen,
- o **ukrepe za razvoj podeželja** z nacionalnimi in regionalnimi programi za obravnavanje specifičnih potreb in izzivov podeželskih območij.

02 Na [sliki 1](#) je prikazano, da se štiri petine porabe SKP namenjaajo za sheme, vezane na površino, v okviru neposrednih plačil ali ukrepov za razvoj podeželja. Plačilne agencije kmetom vsako leto na podlagi števila obdelanih hektarov in njihovega upoštevanja specifičnih pravil o upravičenosti izplačajo podporo, vezano na površino.

Slika 1 – Ključne sheme podpore SKP in njihovi odhodki (v milijonih EUR) v letu 2018



* Nekateri ukrepi na površino lahko vsebujejo elemente, ki niso vezani na površino, vendar ti ne predstavljajo večine sheme pomoči.

** Ukrepi, ki niso vezani na površino, med drugim vključujejo tržne ukrepe, naložbe v razvoj podeželja in prostovoljno vezano podporo za živali.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij sistema AGREX in Komisije

03 Znesek, ki ga kmetje prejmejo, se lahko zmanjša, če se pri inšpekcijskem pregledu ugotovi, da niso upoštevali pravil v zvezi z varnostjo hrane, zdravjem živali in rastlin, podnebjem in okoljem, varstvom vodnih virov, dobrobitjo živali in stanjem, v katerem se vzdržujejo njihova kmetijska zemljišča¹. Te pogojne povezave se imenujejo navzkrižna skladnost².

Uporaba satelitskih posnetkov za preverjanje pomoči na površino

04 V okviru SKP se za preverjanje delov njene podpore, vezane na površino, že vrsto let uporabljajo letalski in satelitski posnetki. Reforma SKP iz leta 1992 je omogočila uporabo satelitskih posnetkov namesto inšpekcijskih pregledov na terenu (glej odstavek **07**). V skladu z reformo SKP iz leta 2003 morajo države članice vzpostaviti računalniški geografski informacijski sistem, v katerega so vključene vse kmetijske parcele. Z reformo SKP iz leta 2013 je bila določena obvezna uporaba identifikacijskega sistema za zemljišča skupaj z geoprostorsko vlogo za pomoč, ki sta bila uvedena postopoma od leta 2015 za okrepitev preverjanja vlog za pomoč.

05 Ta sistem temelji na letalskih in satelitskih posnetkih s popravljeno geografsko izkrivljenostjo (ortorektifikacijo). Plačilne agencije sistem uporabljajo za navzkrižno preverjanje vseh vlog za pomoč, vezano na površino. S tem preverijo, da se plačila izvršijo samo za upravičena kmetijska zemljišča in samo enkrat za posamezno površino kmetijskih zemljišč. Ortofoto posnetki tega sistema imajo zelo visoko prostorsko ločljivost (večinoma 25–50 cm na slikovno piko – glej [fotografijo 1](#)) in so na splošno posodobljeni vsaka tri leta.

¹ Pravila o zahtevah navzkrižne skladnosti za obdobje 2014–2020 so opredeljena v členu 93 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in Prilogi II k njej.

² Za več informacij o navzkrižni skladnosti glej tudi [Posebno poročilo Sodišča št. 26/2016: Doseganje uspešnejše navzkrižne skladnosti in poenostavitve ostaja izziv](#).

Fotografija 1 – Letalski ortofoto posnetek v identifikacijskem sistemu za zemljišča



© MAPA – špansko ministrstvo za kmetijstvo, ribištvo in prehrano

06 Identifikacijski sistem za zemljišča je temelj integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS) plačilnih agencij za sheme, vezane na površino. V Posebnem poročilu Sodišča št. 25/2016 o identifikacijskem sistemu za zemljišča je Sodišče sicer ugotovilo, da bi bilo sistem mogoče izboljšati, je pa poudarilo tudi to, da so Komisija in plačilne agencije v preteklih letih sprejele ukrepe za njegovo večjo zanesljivost³. Ker se posnetki v tem sistemu ne posodablajo pogosto, jih plačilne agencije ne morejo uporabljati za preverjanje dejavnosti, ki se na parceli izvajajo skozi leto (setve, spravila pridelka, košnje itd.). Za preverjanje izjav kmetov in njihovega upoštevanja pravil o upravičenosti so morale plačilne agencije na terenu izvajati inšpekcijske preglede na vzorcu, ki zajema približno 5 % kmetov (glej *fotografijo 2*).

Fotografija 2 – Inšpekcijski pregled na terenu



Vir: Evropsko računsko sodišče

07 Inšpekcijski pregledi na terenu so dolgotrajni in dragi ter omogočajo samo enkratno evidentiranje stanja na kraju samem. Komisija je leta 1992 začela razvijati alternativni pristop k pregledovanju kmetijskih parcel s satelitskimi posnetki komercialnih ponudnikov (kot so SPOT, WorldView in PlanetScope), narejenimi v različnih obdobjih leta, ki se imenuje **pregled z daljinskim zaznavanjem** (glej *fotografijo 3*). Po podatkih Skupnega raziskovalnega središča Evropske komisije (JRC) je v povprečju 80 % inšpekcijskih pregledov na terenu izvedenih z daljinskim zaznavanjem. Če plačilna agencija na podlagi teh posnetkov ne more priti do

³ Glej tudi odstavke 7.16 do 7.18 letnega poročila Sodišča za leto 2018.

zaključkov, inšpektor opravi hitri obisk zadevnih parcel na terenu. Pregledi z daljinskim zaznavanjem so sicer cenejši⁴, vendar je za njihovo delovanje še vedno potrebno človekovo posredovanje v obliki operaterjev, ki z računalniško podprto fotointerpretacijo interpretirajo satelitske posnetke zelo visoke ločljivosti.

Fotografija 3 – Satelitski posnetki, ki se uporabljajo za preglede z daljinskim zaznavanjem



WorldView-2

Posnetek zelo visoke ločljivosti (VHR), narejen 15. aprila 2016

SPOT6

Posnetek visoke visoke ločljivosti (HHR), narejen 21. junija 2016

SPOT6

Posnetek visoke visoke ločljivosti (HHR), narejen 26. avgusta 2016

Vir: JRC

08 Z uvedbo geoprostorske vloge za pomoč (glej odstavek **04**) je bilo kmetom omogočeno, da vloge za pomoč in zahteve za plačilo oddajo elektronsko in pri tem navedejo geografsko lokacijo prijavljenih kmetijskih parcel. Zato so geoprostorske informacije v informacijskih sistemih plačilnih agencij sedaj povezane s kmetijskimi parcelami.

09 Od junija 2015 sateliti Sentinel 1 in 2, ki so v lasti EU (glej [sliko 2](#)) in so začeli delovati v okviru infrastrukture EU za spremljanje Zemlje iz vesolja, tj. programa Copernicus, zagotavljajo prosto dostopne posnetke visoke ločljivosti. Po mnenju Evropske vesoljske agencije (ESA), Komisije in strokovnjakov, s katerimi se je Sodišče

⁴ GD AGRI in ECORYS, *Analysis of administrative burden arising from the CAP*, 2018, str. 99.

posvetovalo, sateliti predstavljajo potencialno prelomnico v tehnologiji za opazovanje Zemlje, ki se uporablja za spremljanje SKP, saj:

- o zagotavljajo posnetke z visoko prostorsko ločljivostjo, katerih pogostost je od marca 2017 postala zelo visoka – nov posnetek z desetmetrsko prostorsko ločljivostjo na slikovno piko je na voljo vsakih pet dni, v primerjavi s posnetki satelitov Landsat v okviru programa ZDA za satelitsko opazovanje Zemlje, ki imajo 30-metrsko ločljivost in so na voljo vsakih 16 dni,
- o zagotavljajo podatke z visoko kakovostjo umerjanja, ki jih je mogoče primerjati skozi dolgo časovno obdobje,
- o se je Komisija dolgoročno zavezala, da bo te posnetke še naprej zagotavljala.

Slika 2 – Sateliti Sentinel 1 in 2 programa Copernicus



Misija **Sentinel-1** zajema dva radarska satelita v polarni tirnici (1A in 1B), s katerima se oddaja mikrovalovni signal na Zemljo in meri signal, ki se od nje odbija, ne da bi se pri tem zmanjšala njegova kakovost zaradi prisotnosti fizičnih oblakov.

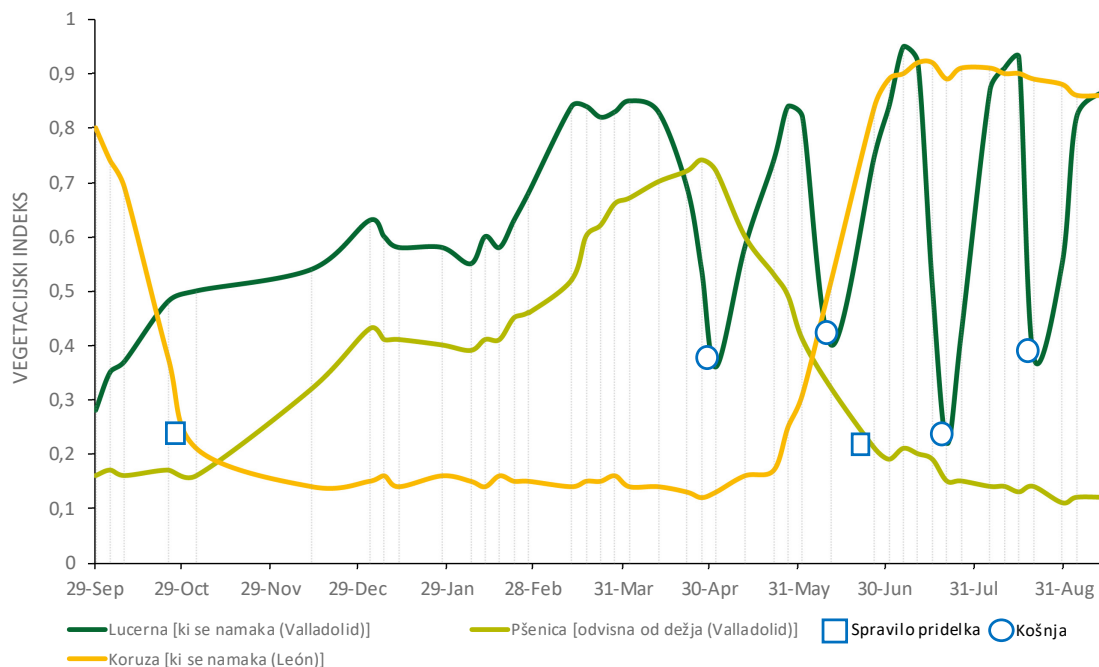


Misija **Sentinel-2** zajema dva satelita v polarni tirnici (2A in 2B), s katerima se merita vidna in infrardeča svetloba, ki se odbijata od Zemlje v 13 različnih valovnih dolžinah.

© ESA/ATG medialab

10 Ker so posnetki, narejeni s sateliti Sentinel 1 in 2, pogosti, avtomatizirana obdelava podatkov s časovnimi vrstami skozi celotno rastno sezono omogoča identifikacijo pridelkov in spremljanje nekaterih kmetijskih praks na posameznih parcelah (kot so obdelava, spravilo pridelka in košnja). Na [sliki 3](#) je prikazana identifikacija pridelkov z uporabo podatkov satelitov Sentinel s časovnimi vrstami, ki omogoča spremljanje celotne populacije prejemnikov pomoči in ne osredotočanje na preglede vzorca kmetov.

Slika 3 – Primer časovnega profila informacij, pridobljenih s sateliti Sentinel, iz katerega so razvidne spremembe v vegetacijski odeji za različne pridelke



Vir: Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León

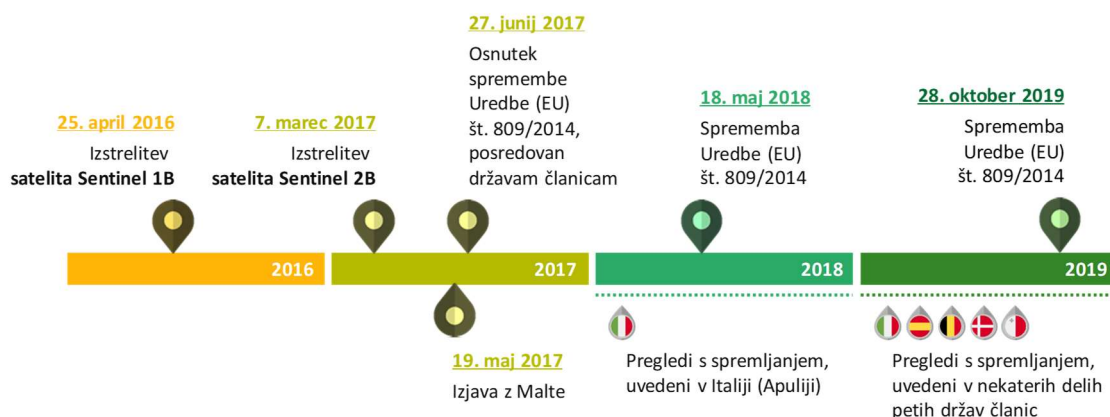
Uporaba podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus za spremljanje pomoči na površino

11 Maja 2017 so plačilne agencije EU podpisale neformalni memorandum, imenovan izjava z Malte, v katerem so Komisijo spodbudile k uporabi novih tehnologij za poenostavitev sistema IAKS. Komisija je junija 2017 predlagala zakonodajne spremembe, ki državam članicam od leta 2018 omogočajo uporabo novega pristopa, imenovanega **pregledi s spremljanjem**⁵. Pri tem pristopu se uporabljajo avtomatizirani procesi, ki temeljijo na podatkih satelitov Sentinel programa Copernicus. V skladu s spremenjenimi pravili je kot dodatne dokaze za preverjanje skladnosti v okviru SKP mogoče uporabljati tudi druge nove tehnologije, kot so droni in geografsko označene fotografije, ali podatke, zajete z drugimi sateliti.

⁵ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/746 z dne 18. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 809/2014 glede spremembe zbirnih vlog in zahtevkov za plačilo ter pregledov.

12 Maja 2018 je plačilna agencija v Italiji kot prva začela uporabljati nov pristop k svojim pregledom v eni provinci (Foggia, Apulija). Leta 2019 je preglede s spremljanjem za nekatere svoje sheme izvajalo 15 plačilnih agencij (v Belgiji, na Danskem, v Italiji, na Malti in v Španiji). Na [sliki 4](#) so prikazani ključni datumi v zvezi z uvedbo pregledov s spremljanjem.

Slika 4 – Časovni potek ključnih dogodkov v zvezi z uvedbo pregledov s spremljanjem z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus



Vir: Evropsko računsko sodišče

13 Pristop po načelu pregledov s spremljanjem združuje podatke satelitov Sentinel 1 in 2 programa Copernicus, pridobljene vsakih pet dni, z informacijami, ki jih v svojih vlogah zagotovijo kmetje. Plačilne agencije na podlagi strojnega učenja ali drugih algoritmov, primernih za obdelavo velikih količin podatkov, za vsako shemo pomoči pridobijo informacije o vrstah pridelkov in kmetijski dejavnosti na vseh prijavljenih parcelah/kmetijskih gospodarstvih. Nato parcele/kmetijska gospodarstva ocenijo z uporabo sistema barvnih oznak, ki se dodelijo posamezni parceli/kmetijskemu gospodarstvu (glej [fotografijo 4](#)).

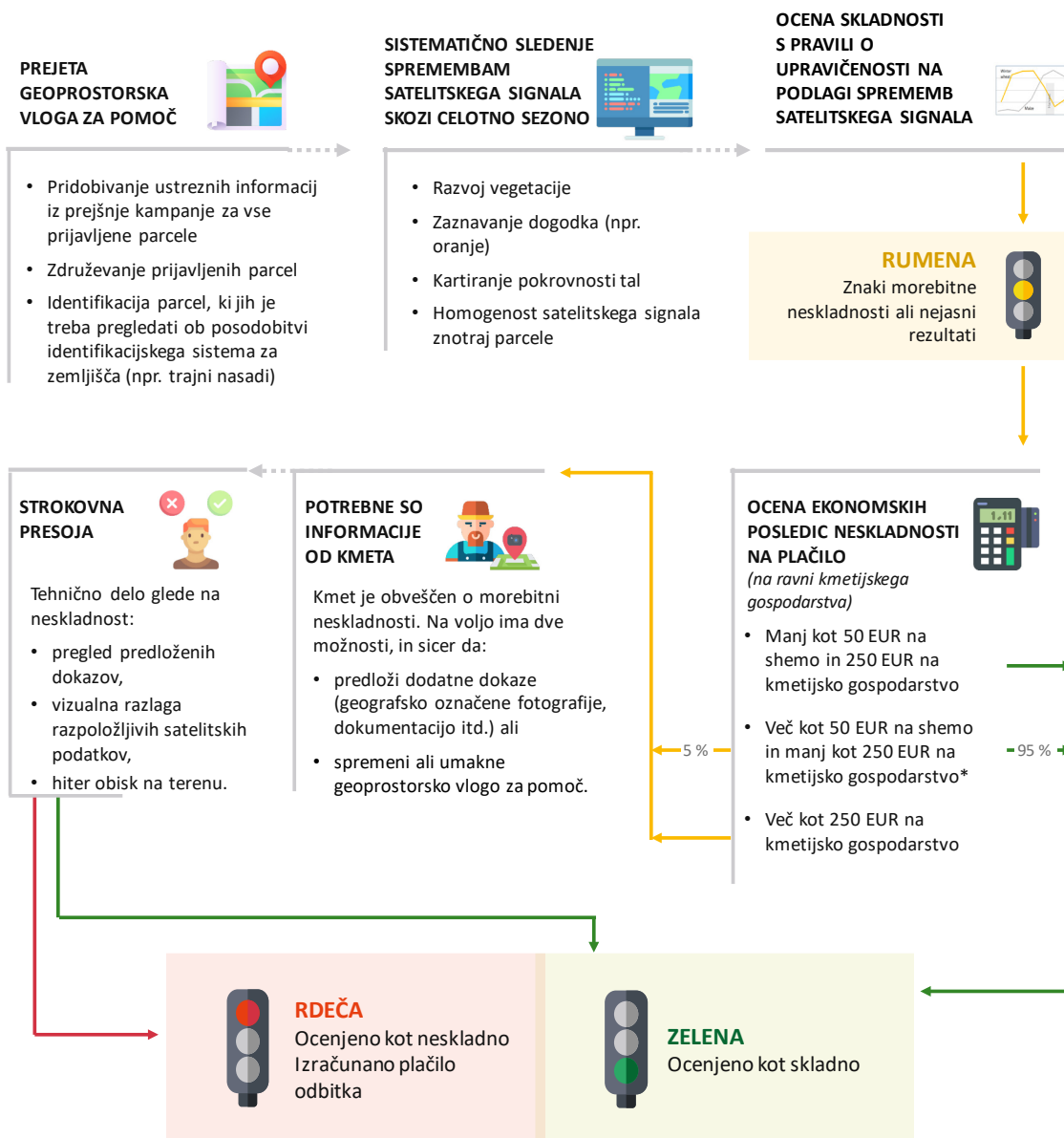
Fotografija 4 – Simulacija možnih izidov ocene parcel



Vir: simulacija JRC

14 Plačilne agencije skozi celo leto ocenjujejo dejavnost na parcelah/kmetijskih gospodarstvih, pri čemer upoštevajo najnovejše razpoložljive podatke satelitov Sentinel in informacije, pridobljene od kmetov. Na primer, parceli s travinjem se dodeli rumena oznaka, dokler ni iz podatkov satelitov Sentinel razvidno, da je bila pokošena v predpisanem roku, nato se stanje njene oznake spremeni v zeleno. Ker podatki satelitov Sentinel zaradi svoje prostorske ločljivosti niso primerni za merjenje površine parcel, jo plačilne agencije merijo z identifikacijskim sistemom za zemljišča, v katerem se uporabljajo posnetki z višjo prostorsko resolucijo. Zato mora biti pred preходом na preglede s spremljanjem kakovost identifikacijskega sistema plačilne agencije za zemljišča dobra, in sicer tako glede točnosti evidentiranja upravičene površine kot tudi glede pogostosti posodabljanja sistema. Na [sliki 5](#) je prikazan primer delovanja sistema pregledov s spremljanjem.

Slika 5 – Poenostavljen primer uporabe pregledov s spremljanjem



* V vzorec za nadaljnje ukrepanje je zajetih 5 % parcel. Preostalih 95 % je ocenjenih kot skladnih in označenih z rumeno za naslednje leto zahtevka.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi postopkov plačilne agencije Kastilje in Leóna, Španija

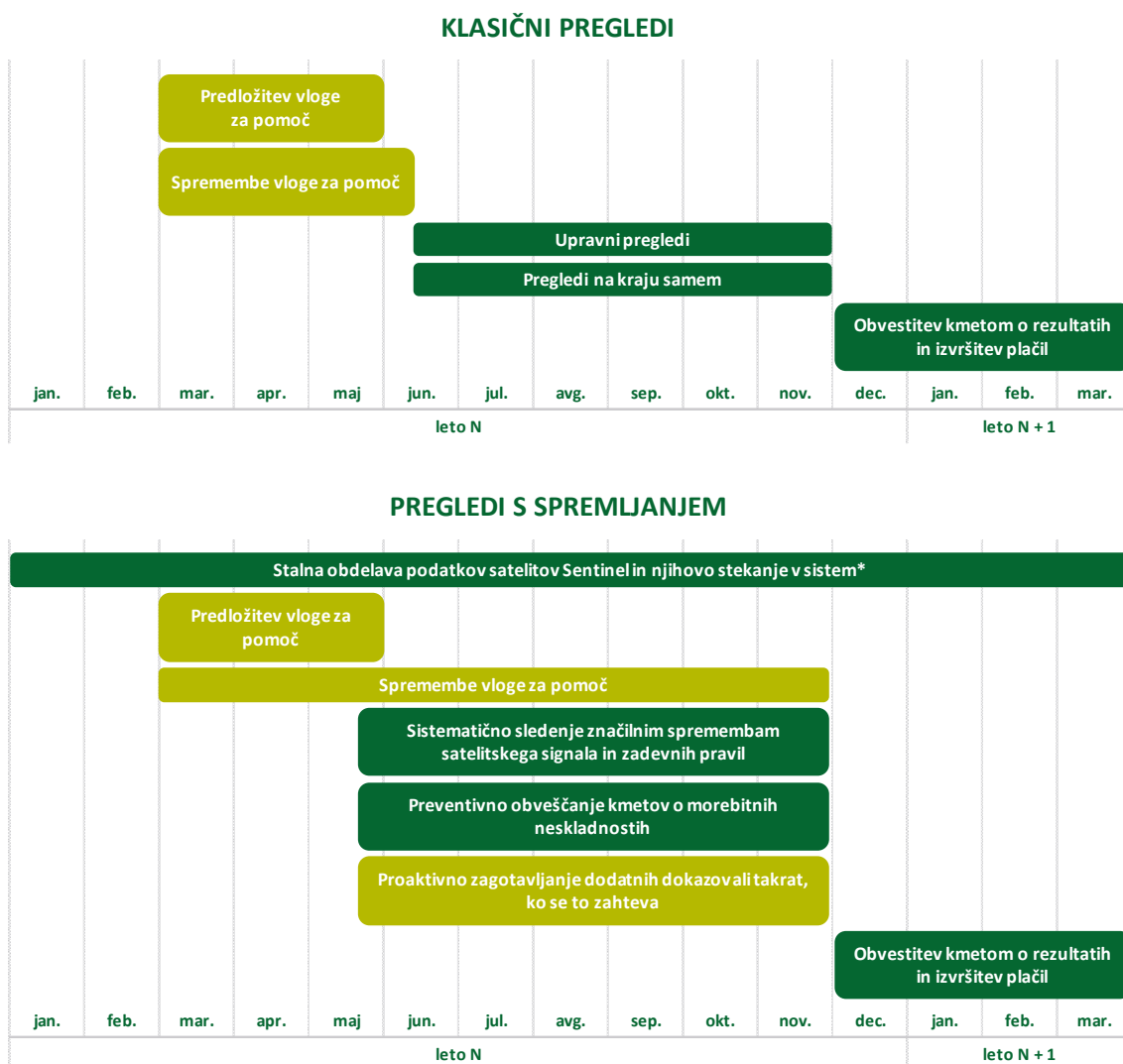
Pričakovane koristi novega pristopa k spremljanju

15 Komisija, plačilne agencije, zadevni deležniki in strokovnjaki se strinjajo, da pristop k spremljanju z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus pomeni veliko spremembo v upravljanju in kontrolah SKP.

Povečanje skladnosti s pomočjo kmetom pri izpolnjevanju zahtev

16 Klasični sistem vlog za pomoč in pregledov je sistem, ki temelji na zaporedju, medtem ko so pregledi s spremljanjem interaktiven sistem. Pri pristopu po načelu pregledov s spremljanjem se lahko nove informacije upoštevajo kadar koli v rastni sezoni (na primer na novo pridobljeni, nedavni podatki satelitov Sentinel, geografsko označene fotografije ali drugi dokumenti, ki jih pošljejo kmetje), zaradi česar imajo kmetje pred dokončanjem svojih vlog večkrat možnost, da jih popravijo (glej [sliko 6](#)). Plačilne agencije lahko kmetom pošljejo tudi opozorilna sporočila, s čimer jim dajo možnost, da izvedejo popravljalne ukrepe (npr. košnja). Tako se lahko s pristopom k spremljanju neskladnost prepreči, še preden se pojavi, namesto da so kmetje kaznovani po tem, ko je do nje že prišlo.

Slika 6 – Primerjava med klasičnimi pregledi in pregledi s spremljanjem



* Podatke je mogoče obdelati, še preden je vloga za pomoč predložena, in jih uporabiti za pomoč kmetu pri izpolnjevanju vloge (npr. predhodno)

Kmet

Plačilna agencija

Vir: Evropsko računsko sodišče

Kritje vseh kmetov, zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje stroškovne učinkovitosti

17 V skladu s klasičnim pristopom, pri katerem se izvajajo pregledi na kraju samem, plačilne agencije izberejo majhne vzorce kmetov za pregled. Pri morebitnem obisku na terenu inšpektor na podlagi informacij, ki jih je kmet navedel v vlogi za pomoč, preveri površino parcele in pridelek, ki raste na njej.

18 V skladu z novim pristopom se za vse kmetijske parcele v posamezni regiji uporablja enak postopek spremljanja. Obiski na terenu se izvedejo samo, če je izid postopka spremljanja nejasen in če morebitne finančne posledice neskladnosti presegajo določeno mejno vrednost. Če to privede do manjšega števila obiskov na terenu, se breme za kmeta in stroški plačilne agencije zmanjšajo. Glede na navedbe v nedavni študiji⁶ lahko avtomatizacija, digitalizacija in nove tehnologije za upravljanje in kontrole pomagajo zmanjšati stroške upravljanja SKP. Če bodo zaradi uporabe satelitov obiski na terenu usmerjeni v kmetije, ki so najverjetneje neskladne, bo to izboljšalo učinkovitost obiskov.

Izboljšanje informacij za upravljanje kmetij

19 Pri pristopu po načelu pregledov s spremljanjem se generirajo podatki, ki so uporabni za pametno kmetovanje (uporaba sodobne tehnologije za povečanje količine in kakovosti kmetijskih proizvodov) in od katerih imajo kmetje lahko gospodarske koristi. Satelitski posnetki lahko na primer zagotovijo informacije o vsebnosti dušika v tleh ali stresu zaradi suše, na podlagi katerih bi bilo mogoče optimizirati uporabo gnojil ali namakanja ter zmanjšati stroške za kmeta in negativne vplive kmetijske dejavnosti na okolje. Plačilne agencije lahko z omogočanjem dostopa do svojih podatkov (posnetkov identifikacijskega sistema za zemljišča, satelitov Sentinel in drugih satelitov ter informacij o okoljskih zahtevah) svojim kmetom zagotavljajo storitev, ki poveča koristi novih tehnologij.

⁶ GD AGRI in ECORYS, *Analysis of administrative burden arising from the CAP*, 2018, str. 153 in 155.

Obseg revizije in revizijski pristop

20 Sodišče je z revizijo ocenilo, ali so Komisija in države članice sprejele zadostne ukrepe za izkoristek potenciala novih tehnologij zajemanja posnetkov za spremljanje SKP. Zlasti je ocenilo, ali je Komisija uspešno spodbujala široko uporabo novih tehnologij in ali so države članice sprejele zadostne ukrepe za njihovo uvedbo. Skušalo je tudi opredeliti primere dobre prakse pri uporabi novih tehnologij za spremljanje SKP ter pojasniti ovire pri njihovi širši uporabi. Ocena napredka pri uporabi novih tehnologij za zajemanje posnetkov je še posebej pomembna sedaj, ko se bodo rezultati revizije Sodišča lahko uporabili za SKP po letu 2020. Večja uporaba novih tehnologij za spremljanje SKP lahko vpliva na prihodnji revizijski pristop revizijskih organov držav članic in EU.

21 Nove tehnologije zajemanja posnetkov, vključene v obseg revizije Sodišča, so podatki satelitov Sentinel programa Copernicus, posnetki, narejeni z droni, in geografsko označeni posnetki. Revizija Sodišča ni zajemala uporabe podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus za aplikacije pametnega kmetovanja, napovedi pridelka ali področja zunaj SKP.

22 Sodišče je svoje dokaze pridobilo z:

- dokumentacijskimi pregledi ter razgovori z uslužbenci štirih generalnih direktoratsv Komisije (GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, Skupnega raziskovalnega središča in GD za okolje), Evropske agencije za okolje (EEA) in Izvajalske agencije za raziskave,
- obiski štirih plačilnih agencij v Belgiji, na Danskem, v Italiji in Španiji, ki so v letu 2019 izvajale preglede s spremljanjem,
- anketo, ki je zajemala 66 plačilnih agencij v 27 državah članicah, ki upravljajo ukrepe, vezane na površino (Sodišče v anketo ni vključilo Združenega kraljestva, ker je to sprožilo postopek iz člena 50 za izstop iz EU). V anketi so bila zastavljena vprašanja o uporabi novih tehnologij zajemanja posnetkov, napredku pri izvajanju pregledov s spremljanjem in izzivih, opredeljenih pri pripravi SKP po letu 2020. Sodišče je prejelo odgovore 59 plačilnih agencij (kar predstavlja 89-odstotno stopnjo odziva),
- obiskom Evropske vesoljske agencije in v okviru srečanja s strokovnjaki, na katerem so sodelovali predstavniki plačilnih agencij, raziskovalnih organizacij, industrije in EEA, ter
- analizo rezultatov inšpekcijskih pregledov držav članic v zvezi z navzkrižno skladnostjo za obdobje 2015–2017.

Opažanja

Komisija podpira uporabo novih tehnologij

23 Po oceni Komisije nove tehnologije zajemanja posnetkov prinašajo bistvene koristi za izboljšanje učinkovitosti spremljanja SKP (glej odstavke [15](#) do [19](#)). Sodišče je preučilo, ali je Komisija sprejela zadostne ukrepe za uresničevanje teh koristi, in sicer z:

- uvedbo sprememb zakonodaje in smernic, da se omogoči uporaba novih tehnologij za preverjanje vlog za pomoč,
- zagotavljanjem pravočasne podpore plačilnim agencijam in spodbujanjem uporabe novih tehnologij,
- opredelitvijo primerov dobre prakse in rešitev za izzive, s katerimi se srečujejo plačilne agencije,
- olajšanjem dostopa plačilnim agencijam do podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus ter
- začetkom izvajanja in financiranjem raziskovalnih projektov, ki imajo potencial za povečanje uporabe novih tehnologij pri spremljanju SKP.

Pravni okvir za preglede s spremljanjem je postal bolj jasen

24 Glede na rezultate ankete Sodišča približno dve petini plačilnih agencij menita, da prvotna zakonodaja, sprejeta maja 2018 (glej odstavek [11](#)) ni omogočala pragmatičnih rešitev za izvajanje pregledov s spremljanjem. Komisija je ugotovila, da obstaja potreba po dodatni pojasnitvi, zaradi česar je spremenila pravni okvir, ki se uporablja za leto zahtevka 2019⁷.

25 Pri anketi Sodišča se je pokazalo, da je za 52 od 59 plačilnih agencij ena od pomembnih ovir **negotovost glede postopka Komisije za potrditev skladnosti** v okviru novega pristopa. Medtem ko za klasične preglede obstajajo podrobna pravila o tem, kako izvajati preglede na kraju samem ali preglede z daljinskim zaznavanjem, pa takih

⁷ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/1804 z dne 28. oktobra 2019 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 809/2014 glede sprememb vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo, pregledov v okviru integriranega administrativnega in kontrolnega sistema ter kontrolnega sistema v zvezi z navzkrižno skladnostjo.

pravil za preglede s spremljanjem ni. Plačilne agencije so zato zaskrbljene, da bo Komisija pozneje morda podvomila v njihov pristop in odločitve ter izvedla finančne popravke.

26 Komisija je to zaskrbljenost razumela in sprejela ukrepe za pojasnitev tega, kako bodo v prihodnje revidirani pregledi s spremljanjem, in sicer je:

- vsako priglasitev pregledov s spremljanjem ocenila glede na nabor pravnih in tehničnih elementov⁸,
- plačilnim agencijam sporočila rezultate teh ocen,
- vsem plačilnim agencijam, ki so v letu 2019 izvajale preglede s spremljanjem, poslala dopis, v katerem je izrazila pripravljenost, da organizira razprave in najde rešitve za morebitne večje težave.

27 Nekatere plačilne agencije, ki jih je med revizijo obiskalo Sodišče, so pričakovale, da bo Komisija njihovo metodologijo za preglede s spremljanjem odobrila. Čeprav so plačilne agencije o številnih tehničnih vidikih razpravljale s strokovnjaki Skupnega raziskovalnega središča, Komisija metodologij ni odobrila in tega ne načrtuje.

28 Komisija je v svojih tehničnih smernicah⁹ opisala nekatera osnovna pravila za preverjanje, ali se s sistemom pravilno interpretirajo podatki satelitov Sentinel, in sicer z njihovo primerjavo s stanjem, ugotovljenim na terenu. Za vrednotenje zanesljivosti avtomatiziranega sistema za ocenjevanje parcel je Komisija določila dve prvotni mejni vrednosti, ki v sistemih plačilnih agencij ne smeta biti preseženi:

- 5 % lažno negativnih oz. lažno rdečih napak, do katerih pride, ko je za kmeta s pravilno izjavo ocenjeno, da ne izpolnjujejo zahtev v zvezi s skladnostjo. Ta napaka bistveno ne vpliva na proračun EU, saj bi se kmet v tem primeru najverjetneje pritožil,
- 10–20 % lažno pozitivnih oz. lažno zelenih napak, do katerih pride, ko kmet, ki v celoti ali deloma ne izpolnjuje zahtev v zvezi s skladnostjo, prejme plačilo, ne da bi bila ta neskladnost v sistemu odkrita. Zaradi takšne napake lahko pride do

⁸ Kot je določeno v členu 40(a) in (b) Uredbe št. 809/2014 ter v smernicah JRC z naslovom [Technical guidance on the decision to go for substitution of OTSC by monitoring](#), 2018, str. 3 do 8.

⁹ JRC, [Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018–2019](#), 2018, str. 16.

preplačila, kar ima jasen učinek na proračun EU. Komisija pričakuje, da bo to mejno vrednost lahko znižala, ko se bodo sistemi izboljšali.

29 Tehnične smernice ne zagotavljajo informacij o nekaterih ključnih elementih ureditev za nadzor kakovosti (najmanjše število vzorcev za preskušanje, izbirna merila, zahteve glede poročanja). Trden okvir za ocenjevanje kakovosti bi lahko plačilnim agencijam, ki izvajajo sistem pregledov s spremljanjem, zagotavljal dragocene informacije ter zmanjšal tveganje finančnih popravkov. Leta 2010 je Komisija takšen okvir vzpostavila za identifikacijski sistem za zemljišča, v skladu s katerim morajo države članice letno preskušati kakovost tega sistema in po potrebi sprejeti popravljalne ukrepe. Čeprav je Sodišče v svojem posebnem poročilu št. 25/2016¹⁰ ugotovilo slabosti v okviru za ocenjevanje kakovosti identifikacijskega sistema za zemljišča, je poudarilo tudi njegov prispevek k izboljšanju kakovosti tega sistema.

30 Eno od vprašanj, ki z zakonodajnimi spremembami Komisije ni bilo v celoti rešeno, je **kompleksnost nekaterih zahtev v okviru shem pomoči na površino**, ki so kombinacija pravil EU in držav članic, zasnovanih v obdobju, ko program Copernicus in druge tehnologije niso bili na voljo. Te zahteve so za nekatere ukrepe pomoči SKP lahko zelo kompleksne, npr. za ozelenitev, ki vključujejo neposredna plačila kmetom, ki sprejmejo ali ohranjajo kmetijske prakse, ki pomagajo pri izpolnjevanju okoljskih in podnebnih ciljev. Teh ni vedno mogoče spremljati na daljavo, zaradi česar morajo plačilne agencije še naprej izvajati klasične inšpekcijske preglede na terenu (glej [tabelo 1](#)). Uvedba SKP za obdobje po letu 2020 je priložnost za ponovno oceno koristi nekaterih od teh zahtev in potrebe po njih.

¹⁰ Sodišče, Posebno poročilo št. 25/2016 – Identifikacijski sistem za zemljišča je koristno orodje za določanje upravičenosti kmetijskih zemljišč, vendar bi bilo mogoče njegovo upravljanje še izboljšati, odstavki 65 do 72.

Tabela 1 – Primeri zahtev v zvezi z ozelenitvijo in tega, ali jih je s podatki satelitov Sentinel mogoče spremljati na daljavo

Spremljanje je mogoče	Spremljanje ni mogoče
prisotnost naknadnih posevkov	prisotnost dveh vrst rastlin pri naknadnem posevku
prisotnost posevkov, ki vežejo dušik	krajinski elementi (drevoredi, žive meje, ribniki, kanali), ožji od 20 m
praha	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov Komisije in razprav

Komisija spodbuja in podpira nov pristop

31 Iz ankete Sodišča je razvidno, da dve tretjini plačilnih agencij meni, da jim Komisija zagotavlja zadostno podporo za izvajanje pristopa po načelu pregledov s spremljanjem. Čeprav petina plačilnih agencij meni, da podpora Komisije ni ustrezna, za to ni navedla tehtne utemeljitve. Preostali anketiranci so bili nevtralni. Sodišče je ugotovilo, da Komisija na različne načine dejavno spodbuja in podpira preglede s spremljanjem:

- o od maja 2017 je organizirala več kot 15 konferenc, delavnic, srečanj strokovnih skupin in seminarjev, na katerih so bili pregledi s spremljanjem izrecno na dnevnem redu,
- o od januarja 2018 do avgusta 2019 je v 15 državah članicah organizirala dvostranska srečanja s plačilnimi agencijami, ki se zanimajo za izvajanje pregledov s spremljanjem, ter
- o odgovarjala je na vprašanja držav članic in dala na voljo enoten dokument z vprašanji in odgovori o novem pristopu k spremljanju.

Komisija išče rešitve za zmanjšanje števila parcel, za katere je potrebno nadaljnje ukrepanje

32 Po mnenju 90 % plačilnih agencij, ki so odgovorile na anketo Sodišča, je tveganje glede prevelikega števila parcel z rumeno oznako pomembna ali zelo pomembna slabost. Če se s povsem avtomatiziranim delom sistema generira veliko število nejasnih parcel v celotni skupini prosilcev, je lahko delovna obremenitev plačilne agencije večja, kot če bi za majhen vzorec prosilcev uporabljala klasične preglede na kraju samem. Pri

parcelah z rumeno oznako v okviru pregledov s spremljanjem je lahko potrebno nadaljnje ukrepanje (po preučitvi finančnega učinka mejnih vrednosti, opisanih v odstavku 35), in sicer:

- (1) vizualno preverjanje razpoložljivih posnetkov za takšno parcelo;
- (2) zahtevanje in preverjanje dodatnih informacij od kmeta;

in če na podlagi tega ni mogoče pridi do zaključkov:

- (3) inšpekcijski pregled na terenu.

33 Majhne parcele pogosto dobijo rumeno oznako predvsem zaradi nezadostne prostorske ločljivosti posnetkov satelitov Sentinel (nezadostno število slikovnih pik, ki bi bile v celoti znotraj meja parcele). Plačilne agencije majhne parcele opredeljujejo različno, in sicer od 0,2 ha do 1 ha. Lahko jih je veliko, kar plačilnim agencijam povzroča veliko dela, čeprav ponavadi predstavljajo le majhen del skupne kmetijske površine, ki jo pokriva plačilna agencija. V **tabeli 2** je prikazan delež majhnih parcel z rumeno oznako v številu vseh parcel treh plačilnih agencij, ki jih je obiskalo Sodišče.

Tabela 2 – Delež majhnih parcel z rumeno oznako (< 0,5 ha) v številu vseh parcel treh plačilnih agencij, ki uporabljajo preglede s spremljanjem

Plačilna agencija	Delež majhnih parcel glede na število	Delež majhnih parcel glede na površino
Belgija (Flamska)	1,9 %	0,2 %
Danska	5,7 %	0,3 %
Španija (Kastilja in León)	1,0 %	0,1 %

Vir: plačilne agencije v Belgiji (Flandrija), na Danskem in v Španiji (Kastilja in León)

34 Komisija je predlagala naslednje načine obravnave majhnih parcel:

- združevanje sosednjih majhnih kmetijskih parcel istega kmetijskega gospodarstva, za katere je bila prijavljena enaka raba zemljišč, v enoten element, imenovan *feature of interest*. Ta pristop uporablja plačilna agencija za Kastiljo in León (Španija),
- nadaljnje ukrepanje v zvezi z nejasnimi majhnimi parcelami ob posodobitvi identifikacijskega sistema za zemljišča in ne z obiskom na kraju samem. Komisija to možnost dovoljuje le, če se letalske fotografije posnamejo vsako leto za celotno državo. To možnost uporablja Danska,

- o pridobivanje satelitskih podatkov zelo visoke ločljivosti za zagotavljanje boljših informacij o majhnih parcelah, da obiski na terenu ne bi bili potrebni. Skupno raziskovalno središče je pred kratkim sklenilo pogodbo s ponudnikom takih podatkov za testiranje tega pristopa za leto 2019. V skladu s to pogodbo lahko plačilne agencije, ki so v letu 2019 izvajale preglede s spremljanjem, na podlagi satelitskih posnetkov visoke ločljivosti (z velikostjo slikovne pike 4 m) pridobijo časovne vrste za majhne parcele. Kljub temu bodo podatki na voljo prepozno, da bi jih plačilne agencije lahko uspešno uporabile za postopek v zvezi z nadaljnjim ukrepanjem v letu 2019.

35 Te možnosti prispevajo k zmanjšanju števila parcel z rumenimi oznakami. Za tiste, ki bodo še naprej imele rumeno oznako, je Komisija v svojih tehničnih smernicah¹¹ in dokumentu z vprašanji in odgovori določila denarne mejne vrednosti z ustreznimi nadaljnjimi ukrepi:

- o če se pričakuje, da bo učinek vseh parcel z rumeno oznako na plačilo upravičencu majhen (manj kot 50 EUR na ravni sheme), nadaljnje ukrepanje ni potrebno,
- o če se pričakuje, da bo učinek srednji (nad 50 EUR na ravni sheme in pod 250 EUR na ravni upravičenca), je potrebno nadaljnje ukrepanje v zvezi z vzorcem, ki zajema 5 % parcel z rumeno oznako,
- o če se pričakuje, da bo učinek velik (nad 250 EUR na ravni upravičenca), je potrebno nadaljnje ukrepanje v zvezi z vsemi takšnimi upravičenci.

36 Nižje mejne vrednosti pomenijo višjo stopnjo zagotovila, vendar vodijo tudi do več naknadnih pregledov in posledično višjih stroškov kontrol. Čeprav je Komisija pri opredelitvi mejne vrednosti 250 EUR izvedla analizo denarnih mejnih vrednosti v obstoječi zakonodaji SKP in upoštevala podatke o stroških za obiske na terenu, tega ni storila za mejno vrednost 50 EUR.

37 Nekatere **kmetijske dejavnosti**, kot so ekstenzivna paša na travinju ali gojenje pridelkov v rastlinjakih, kot tudi to, da se na zemljišču kmetijska dejavnost ne opravlja (npr. opuščanje zemljišč), je s sateliti Sentinel težko spremljati. V nekaterih državah članicah lahko tudi to privede do velikega števila parcel z rumenimi oznakami. Komisija je kot možno rešitev za odkrivanje nekaterih od teh dejavnosti dovolila uporabo geografsko označenih fotografij kot dodatnega dokaza. [Agencija za evropski GNSS](#) je leta 2019 razvijala aplikacijo za pametne telefone za geografsko označene fotografije.

¹¹ JRC, *Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018–2019*, 2018, str. 18.

Plačilne agencije na Danskem in v Italiji sodelujejo z zasebnimi podjetji, da bi razvile namenske aplikacije. Vendar pa plačilne agencije, ki jih je Sodišče obiskalo, geografsko označenih fotografij v letu zahtevka 2019 še niso uporabljale (samo za pilotno preskušanje v Italiji).

Storitve v oblaku, ki jih financira EU, so se uporabljale za preskušanje in ne za operativno spremljanje

38 Program Copernicus je največji ponudnik vesoljskih podatkov na svetu, saj se z njim trenutno generira 12 terabajtov na dan. Da bi se olajšal in standardiziral dostop do teh podatkov, Evropska komisija financira vzpostavitev petih digitalnih platform v oblaku, ki zagotavljajo centraliziran dostop do podatkov in informacij programa Copernicus ter orodij za obdelavo. Te platforme se imenujejo *Data and Information Access Services (DIAS)* (storitve za dostop do podatkov in informacij). Štiri od njih ponujajo storitve, pomembne za kmetijstvo v letu 2019¹². Izpolnjevati morajo različne tehnične zahteve in brezplačno zagotavljati podatke programa Copernicus. Dodatne storitve (kot so obdelava in shranjevanje podatkov ter združevanje podatkov programa Copernicus z drugimi nabori podatkov) pa se lahko zaračunavajo¹³.

39 Storitve ponudnikov DIAS so bile dane na voljo leta 2018. Jeseni 2018 se je Komisija odločila podpreti plačilne agencije, ki izvajajo pristop po načelu pregledov s spremljanjem, s subvencioniranjem njihovega posamičnega dostopa do ene od štirih platform storitev DIAS za leto 2019. Subvencija na ponudnika storitev DIAS je znašala 120 000 EUR za kritje treh faz: pregleda tehnične pripravljenosti ponudnikov storitev DIAS, ki ga opravi Komisija, digitalnega vstopanja plačilnih agencij prek enega od ponudnikom storitev DIAS in operativno uporabo storitev DIAS s strani plačilnih agencij leta 2019. Čeprav je bil po mnenju vseh plačilnih agencij, ki jih je obiskalo Sodišče, brezplačen preskus platforme storitev DIAS koristen, jih je večina kot osnovno rešitev za obdelavo pri pregledih s spremljanjem v letu 2019 uporabljala svojo obstoječo infrastrukturo ali pogodbe. Zato bo treba dodano vrednost, ki jo imajo odhodki Komisije v višini 480 000 EUR, še določiti.

40 Glede na navedbe v anketi Sodišča iz junija 2019 večina plačilnih agencij ne namerava kmalu preiti na platformo storitev DIAS. Pri razpravah Sodišča s plačilnimi

¹² CREODIAS, MUNDI, ONDA in SOBLOO.

¹³ Sodišče je pričelo opravljati revizijo o prizadevanjih Komisije za spodbujanje uporabe storitev, ki jih zagotavljata glavna vesoljska programa EU COPERNICUS in GALILEO. Ta revizija zajema tudi storitve DIAS.

agencijami in v okviru skupine strokovnjakov so se od aprila do septembra 2019 pokazale naslednje negotovosti, zaradi katerih prihaja do zamud pri prehodu na ponudnike storitev DIAS:

- o sedanji in prihodnji stroški storitev DIAS. Zaradi tehničnih podrobnosti in modelov plačila glede na uporabo večina plačilnih agencij ne ve, koliko bi jih v njihovi državi ali regiji stalo izvajanje pregledov s spremljanjem na platformah storitev DIAS,
- o ker imajo plačilne agencije na voljo štiri ponudnike storitev DIAS, od katerih ima vsak drugačno tehnologijo in strukturo, se težko odločijo, katerega bi izbrale. Čeprav Komisija trdi, da ima rešitev za prenosljivost podatkov z ene platforme storitev DIAS na drugo, plačilne agencije tega še ne vedo. To je še bolj zapleteno zaradi negotovosti v zvezi z neprekinjenostjo storitev nekaterih ali vseh ponudnikov storitev DIAS po prenehanju njihovih pogodb.

Rezultati raziskovalnih projektov se še ne uporabljajo

41 Komisija je v okviru svojega programa za raziskave in inovacije [Obzorje 2020](#) namenila približno 94 milijonov EUR za vrsto raziskovalnih projektov, namenjenih spremljanju kmetovanja z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus¹⁴. Sodišče je med temi projekti opredelilo tri, ki so neposredno prispevali k aktualnemu razvoju na področju spremljanja SKP¹⁵. Poleg tega naj bi financiranje EU za enega od ključnih projektov z imenom *New IACS Vision in Action (NIVA)*, ki se je začel junija 2019, znašalo skoraj 10 milijonov EUR. Njegov namen je posodobiti integrirani administrativni in kontrolni sistem, ki ga uporabljajo plačilne agencije, in sicer z učinkovito uporabo digitalnih rešitev in e-orodij za zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje okoljske smotrnosti.

42 ESA je financirala projekt, v okviru katerega se raziskuje, kako bi bilo satelite Sentinel programa Copernicus mogoče uporabiti za posodobitev in poenostavitev SKP. Julija 2017 je konzorcij petih podjetij, ki so sodelovala s plačilnimi agencijami v šestih državah članicah¹⁶, začel izvajati projekt [Sen4CAP](#). Namen tega projekta je zagotoviti

¹⁴ Znesek se nanaša na skupni prispevek EU, načrtovan za 34 raziskovalnih projektov, in temelji na podatkih iz podatkovne zbirke Evropske komisije z imenom CORDIS, pridobljenih februarja 2019.

¹⁵ [RECAP](#) (2016–2018), [SensAgri](#) (2016–2019) in [EO4AGRI](#) (2018–2020) za skupni prispevek EU v višini 6,7 milijona EUR.

¹⁶ Češka, Italija (5 regij), Litva, Nizozemska, Romunija in Španija (Kastilja in León). Od aprila 2019 je v projekt vključena Francija (ena regija, en departma).

algoritme, produkte, poteke dela in primere dobre prakse za generiranje satelitsko pridobljenih označevalcev in informacij, ki so pomembni za spremljanje SKP.

43 Predhodna različica sistema Sen4CAP za obdelavo (glej [sliko 7](#)) je bila dana na voljo maja 2019, končna različica pa je načrtovana v začetku leta 2020. Plačilne agencije lahko tako uporabljajo produkte sistema Sen4CAP kot osnovo za razvoj svojih sistemov za preglede s spremljanjem, vendar bodo morale algoritme prilagoditi lokalnim razmeram. Na primer, označevalci Sen4CAP za spravilo pridelka v severnih evropskih državah delujejo dobro, v južnih, kjer je naravno sušenje pridelka mogoče pomotoma zamenjati za njegovo spravilo, pa jih je treba prilagoditi posebnim razmeram.

Slika 7 – Potek procesov SEN4CAP



© Sen4CAP, kot ga je priredilo Evropsko računsko sodišče

44 Ker se večina raziskovalnih projektov še vedno izvaja, so njihovi rezultati le deloma koristili plačilnim agencijam, ki so leta 2019 izvajale pristop k spremljanju.

Nekatere države članice so sprejele ukrepe za uvedbo novih tehnologij za neposredna plačila

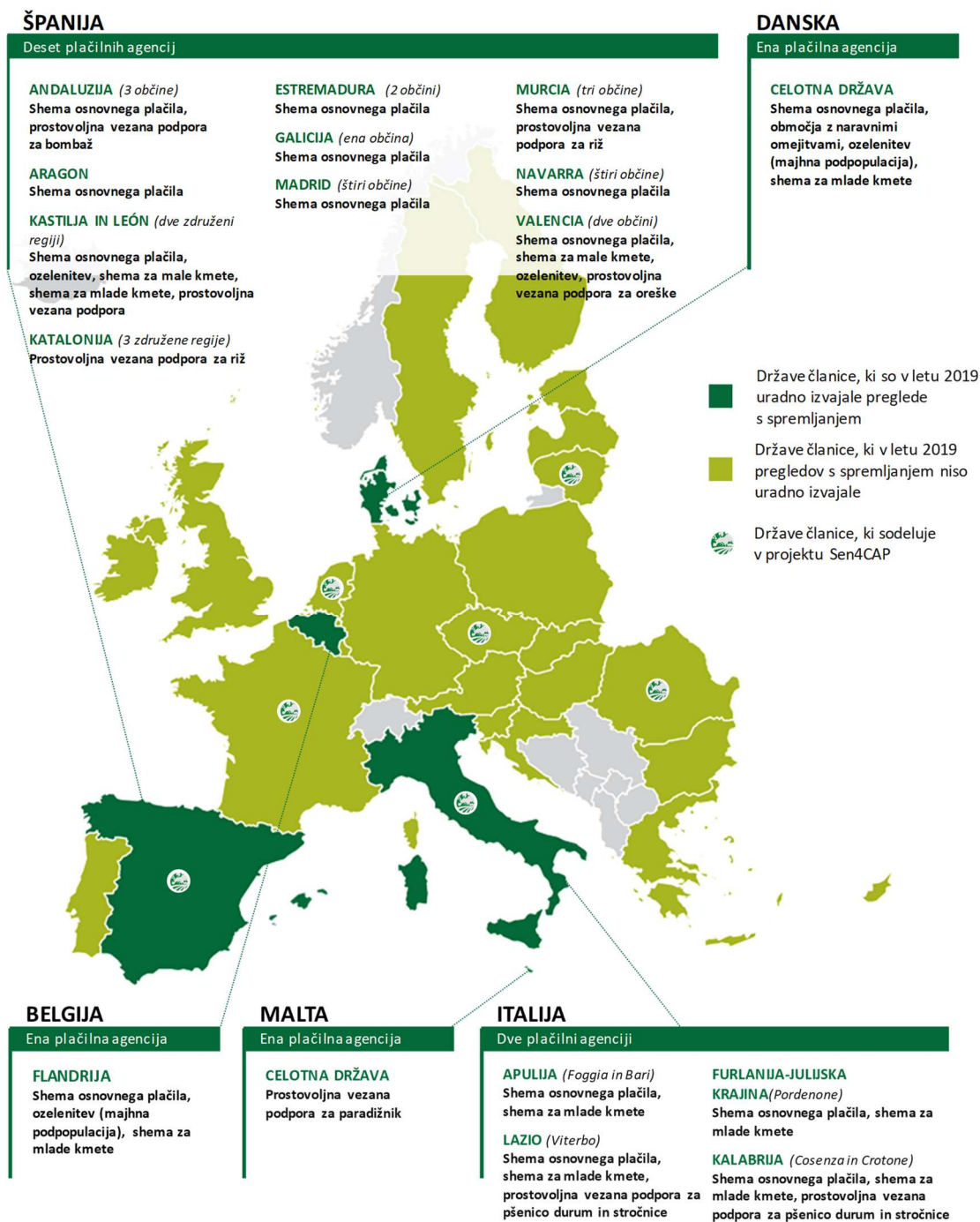
45 Sodišče je pričakovalo, da bodo države članice sprejele ustrezne ukrepe za uvedbo novih tehnologij zajemanja posnetkov za spremljanje SKP. Zato je preverilo, ali so plačilne agencije:

- v letu zahtevka 2019 izvajale preglede s spremljanjem,
- sistematično uporabljale podatke satelitov Sentinel programa Copernicus, da bi preverile nekatere zahteve v zvezi s pomočjo,
- uporabljale geografsko označene fotografije ali drone,
- sodelovale v raziskovalnih projektih, ki jih financirata EU ali Evropska vesoljska agencija, v zvezi z uporabo novih tehnologij,
- izvedle pilotne projekte za preskušanje uporabe novih tehnologij.

15 plačilnih agencij je v letu 2019 preglede s spremljanjem izvajalo selektivno

46 Kot je prikazano na [sliki 8](#) je za leto zahtevka 2019 v petih državah članicah preglede s spremljanjem za vse ali nekatere sheme pomoči izvajalo 15 od 66 plačilnih agencij, in sicer za celotno površino, za katero so odgovorne, ali za njene dele. Na [sliki 8](#) je prikazanih tudi sedem držav članic, ki sodelujejo v projektu Sen4CAP.

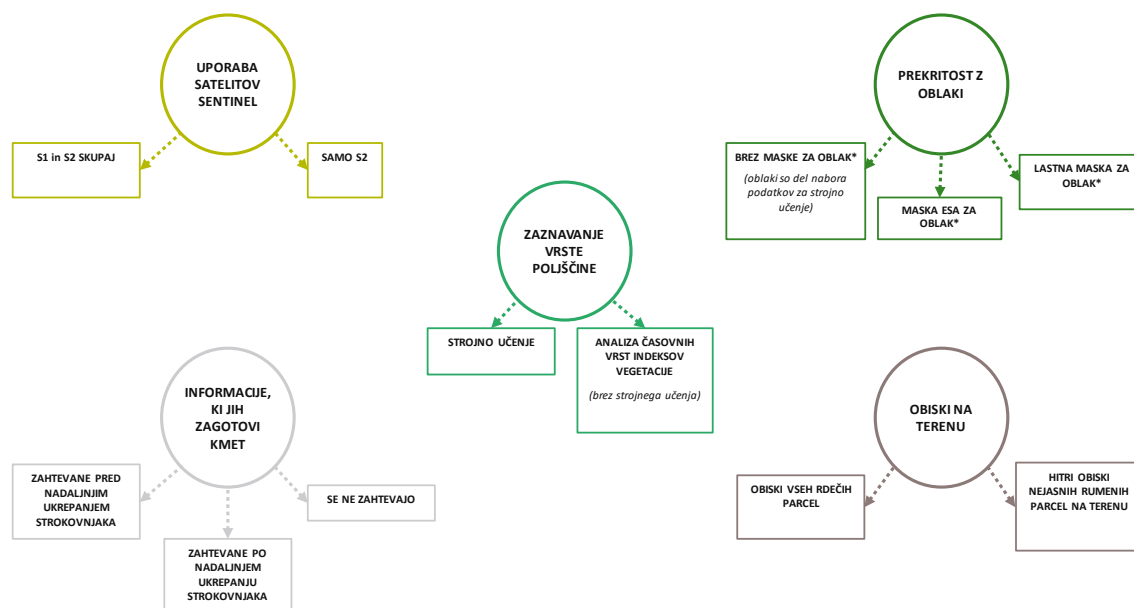
Slika 8 – Izvajanje pregledov s spremljanjem in sodelovanje pri projektu Sen4CAP v letu 2019



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, pridobljenih od Komisije in obiskanih držav članic

47 Ob upoštevanju tehničnih smernic, ki jih je pripravilo Skupno raziskovalno središče, je teh 15 plačilnih agencij razvilo različne metodologije za spremljanje različnih zahtev v okviru shem pomoči, ki se uporabljajo v njihovih regijah (glej [sliko 9](#) in [okvir 1](#)). Pomembni dejavniki v zvezi s tem so vrste pridelkov, kmetijske prakse in kmetijsko-podnebni pogoji.

Slika 9 – Različni pristopi k preverjanju s spremljanjem



* Generiranje mask za oblake je postopek izločanja oblakov in senc oblakov iz satelitskih podatkov.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, prejetih med obiski v državah članicah

Okvir 1

Primeri metodologij in uporabe podatkov satelitov Sentinel za preglede s spremljanjem v letu 2019

V **Belgiji (Flandriji)** plačilna agencija spremlja zahteve treh shem za upravičenost. Pri teh shemah morajo kmetje dokazati, da svoja zemljišča uporabljajo za določeno obliko kmetijske dejavnosti.

Z algoritmom umetne inteligence, ki temelji na strojnem učenju s časovnimi vrstami posnetkov, narejenih s sateliti Sentinel 1 in 2 (v kombinaciji z informacijami iz izjav kmetov), se napoveduje verjetnost, da vsaka parcela spada v enega od petih razredov (orno zemljišče, travinje, stročnice, praha in neupravičena parcela). Parcele, pri katerih izid algoritma ne ustreza izjavam kmetov, dobijo rdečo oznako, v zvezi z njimi pa se nadalje ukrepa z obiskom na terenu. Če izid algoritma ni jasen (rumena oznaka), se parcele preverijo na zaslonu in po potrebi na terenu. Leta 2019 so bili trajni nasadi izključeni iz tega procesa, saj se preverijo ob posodobitvi identifikacijskega sistema za zemljišča.

V **Španiji (Kastilji in Leónu)** plačilna agencija spremlja zahteve za devet shem. Za osnovne sheme zadostuje preverjanje, ali se zemljišče uporablja kot orno zemljišče, travinje ali trajni nasad. Za ozelenitev in prostovoljno vezano podporo je potrebna natančnejša identifikacija pridelka.

Plačilna agencija tako izvaja klasifikacijo (26 razredov pridelkov in 9 razredov, ki niso povezani s pridelki) z uporabo algoritma, ki temelji na strojnem učenju na podlagi izjav kmetov o razredih pridelkov, in z uporabo drugih podatkovnih virov za opredelitev razredov, ki niso povezani s pridelki. Klasifikacija se opravi s časovnimi vrstami posnetkov, narejenih s satelitoma Sentinel 2 (v kombinaciji s podatki o podnebjem ter informacijami o nadmorski višini, vidiku in pobočju). Razvite so bile tudi druge vrste označevalcev, kot so označevalci za vrsto pridelka ali odkrivanje določenih dogodkov (npr. priprave zemljišč za gojenje pridelkov). Vse nejasne ali morebitno neskladne parcele dobijo rumeno oznako. Parcele, pri katerih je presežena določena finančna mejna vrednost, se preverijo v pisarni (glej [slika 5](#)). Če so kljub temu še vedno nejasne, pa se preverijo z obiskom na terenu.

48 Čeprav **prekritost z oblaki** ne vpliva na kakovost radarskih podatkov satelitov Sentinel 1, jih plačilne agencije redkeje uporabljajo, saj jih je težje obdelati in interpretirati. Kljub temu so jih nekatere plačilne agencije (v Belgiji (Flandriji) in na Danskem) uspešno vključile v svoje algoritme strojnega učenja, druge pa jih uporabljajo za odkrivanje košnje travinja (Italija).

49 V **tabeli 3** je prikazano, da so imele štiri obiskane plačilne agencije v zvezi s ključno shemo pomoči na površino (shema osnovnega plačila) različne deleže rumenih in rdečih parcel za morebitno nadaljnje ukrepanje. Razlike v deležu parcel z rdečimi/rumenimi oznakami so predvsem posledica velikosti parcel, ki se obdelujejo, vrste parcel/dejavnosti, ki se spremljajo (košnjo je lažje odkriti kot pašo), in uporabljenih metodologij (npr. število in točnost označevalcev). Kljub temu maksimalni delež parcel, pri katerih je treba opraviti inšpekcijski pregled na terenu, za te plačilne agencije znaša 1 %.

Tabela 3 – Povzetek prvih rezultatov pregledov s spremljanjem v letu 2019 za shemo osnovnega plačila (na podlagi podatkov, ki so jih plačilne agencije predložile do 7. januarja 2020)

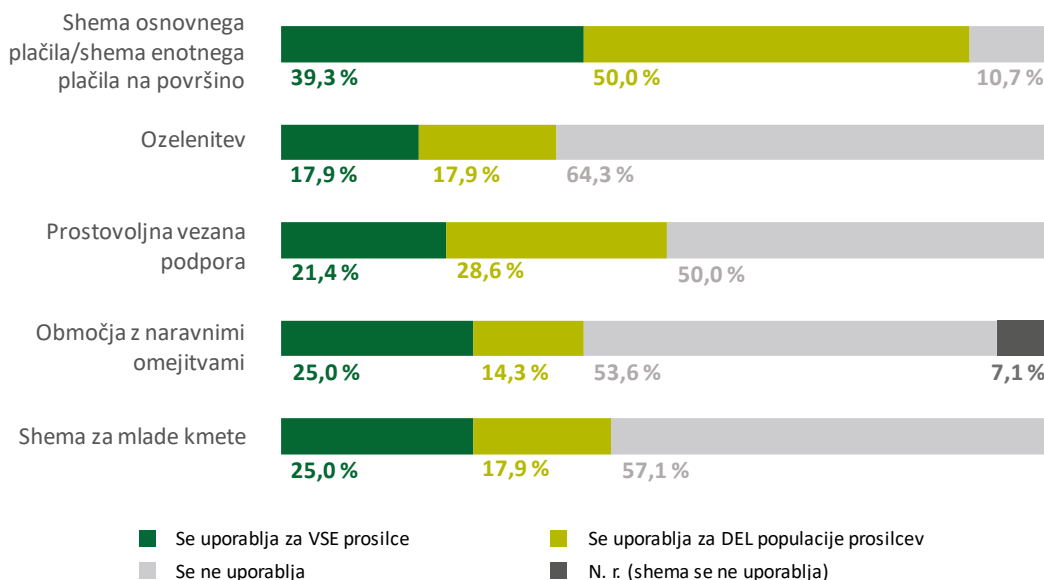
Država (regija)	Skupna površina parcel, ki se spremljajo (v ha)	Skupno število parcel, ki se spremljajo	Parcele z rdečo/rumeno oznako po avtomatizirani obdelavi	Parcele z rdečo/rumeno oznako, za katere je bil izveden nadaljnji postopek v pisarni	Parcele z rdečo/rumeno oznako, za katere je bil opravljen pregled na terenu
Belgija (Flandrija)	599 545	397 568	3,5 %	1,5 %	1,0 %
Danska	2 537 188	506 717	11,2 %	11,1 %	0,1 %
Italija (šest provinc, ki se spremljajo)	1 104 491	718 692	3,3 %	1,0 %	neznano
Španija (Kastilja in León)	329 029	128 479	2,9 %	1,9 %	0,2 %

Vir: plačilne agencije v Belgiji (Flandriji), na Danskem, v Italiji (AGEA) in Španiji (Kastilji in Leónu)

50 Iz ankete Sodišča je razvidno, da leta 2020 namerava nadaljnjih 13 plačilnih agencij v osmih državah članicah začeti izvajati preglede s spremljanjem. To bi pomenilo, da bi v letu 2020 pristop po načelu pregledov s spremljanjem za nekatere sheme pomoči in za del območja, za katerega so odgovorne, lahko izvajalo 28 plačilnih agencij v 13 državah članicah (glej [sliko 10](#)). Za pripravo na izvajanje v letu 2020 je 11 od teh 13 plačilnih agencij vložilo sredstva v infrastrukturo informacijske tehnologije in izvedlo pilotne projekte. Poleg tega jih je osem izboljšalo kakovost svojih

identifikacijskih sistemov za zemljišča in spremenilo organizacijske procese. Šest od njih jih je že izvedlo posvetovanja z združenji kmetov.

Slika 10 – Pregledi s spremljanjem, ki naj bi jih v letu 2020 izvajalo 28 plačilnih agencij, po shemi in področju uporabe

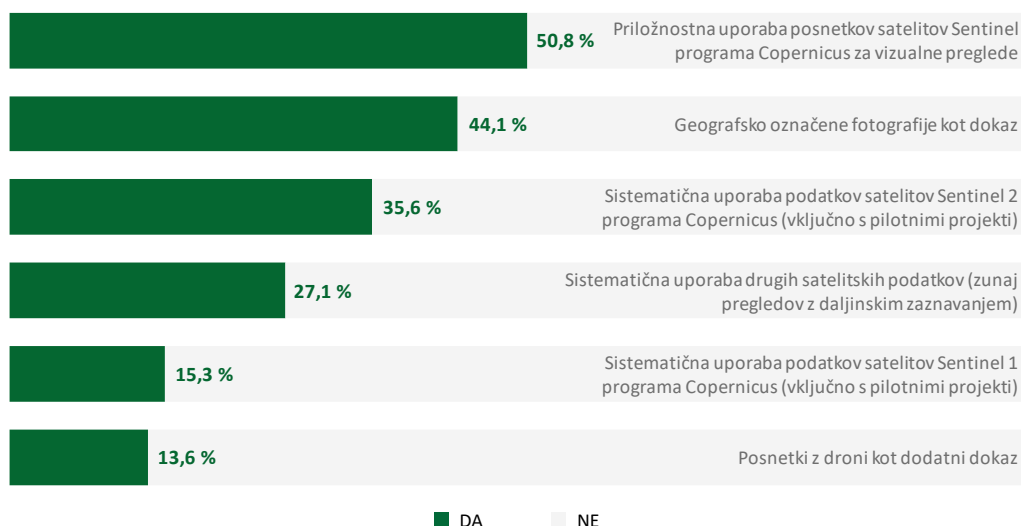


Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

Plačilne agencije uporabljajo nove tehnologije zajemanja posnetkov tudi pri svojem delu zunaj pregledov s spremljanjem

51 Številne plačilne agencije, tudi tiste, ki pregledov s spremljanjem ne izvajajo, nove tehnologije zajemanja posnetkov uporabljajo za druge vidike svojega dela (glej [slika 11](#)).

Slika 11 – Načini, kako so plačilne agencije do junija 2019 uporabljale tehnologije zajemanja posnetkov za preverjanje skladnosti subvencij SKP, izplačanih na podlagi površine



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

52 Posnetki satelitov Sentinel se priložnostno najpogosteje uporabljajo za vizualne preglede in geografsko označene fotografije. Skoraj polovica plačilnih agencij uporablja geografsko označene fotografije, ki jih običajno naredijo njihovi inšpektorji in ne kmetje.

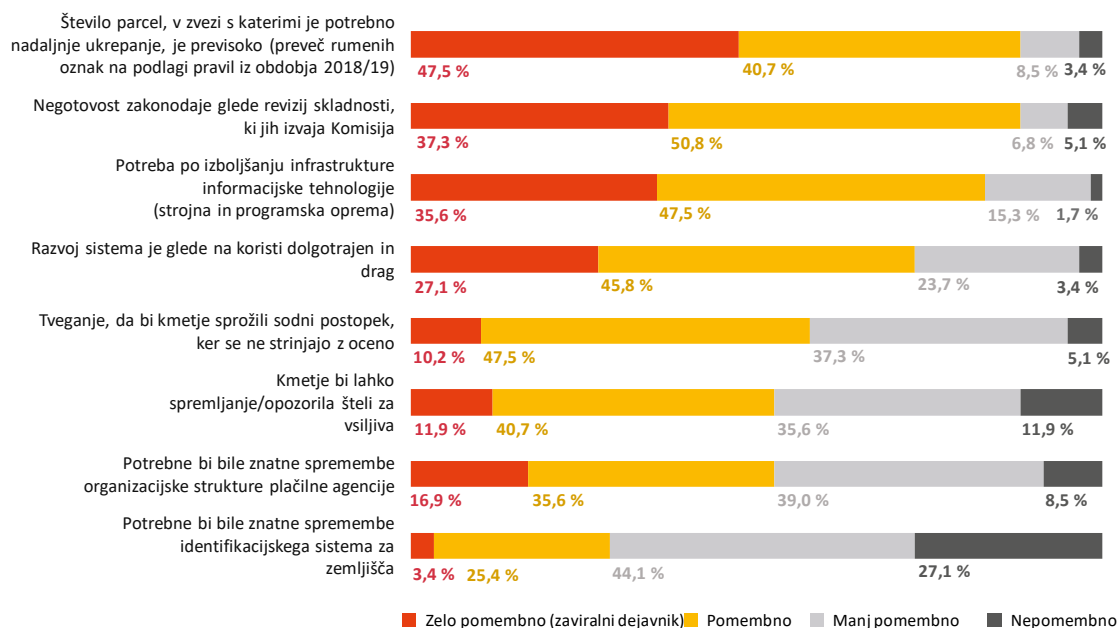
53 Poleg 15 plačilnih agencij, ki so v letu 2019 izvajale preglede s spremljanjem, je 12 plačilnih agencij odgovorilo, da za preverjanje vlog za pomoč uporabljajo podatke satelitov Sentinel programa Copernicus ali druge satelitske podatke. Nekatere plačilne agencije so sodelovale tudi pri ključnih raziskovalnih projektih, kot so Sen4CAP (glej odstavek 42), *Sentinels Synergy for Agriculture* ([SensAgri](#)), *Reinforcing CAP* ([RECAP](#)) ali *Earth Observation for Agriculture* ([EO4AGRI](#)).

54 Iz rezultatov ankete Sodišča je razvidno, da je osem od 59 plačilnih agencij uporabljalo drone. Inšpektorji plačilne agencije na Danskem uporabljajo drone za preglede težko dostopnih območij, s čimer zmanjšajo tveganje za njihovo zdravje in varnost ter čas, potreben za preglede. Plačilne agencije so kot razloge za to, zakaj dronov ne uporabljajo pogosteje, najpogosteje navedle to, da niso dovolj avtonomne, in regulativne omejitve.

Ovire pri uvedbi novih tehnologij

55 Z anketo Sodišča je bilo ugotovljenih več ovir, zaradi katerih plačilne agencije zamujajo z izvajanjem pregledov s spremljanjem (glej [slika 12](#)).

Slika 12 – Ovire, ki plačilnim agencijam preprečujejo izvajanje pregledov s spremljanjem



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

56 Čeprav lahko nekatere od teh ovir s sprejetjem ukrepov odpravi ali ublaži Komisija (glej odstavke [29](#) in [34](#) do [40](#)), morajo druge ovire obravnavati plačilne agencije. To vključuje razvoj infrastrukture informacijske tehnologije, prilagoditev notranjih procesov in spremembo organizacijske strukture za podporo uspešnemu izvajanju pregledov s spremljanjem.

57 Sodišče je v okviru razprav s plačilnimi agencijami in strokovnjaki ugotovilo tri ključne izzive:

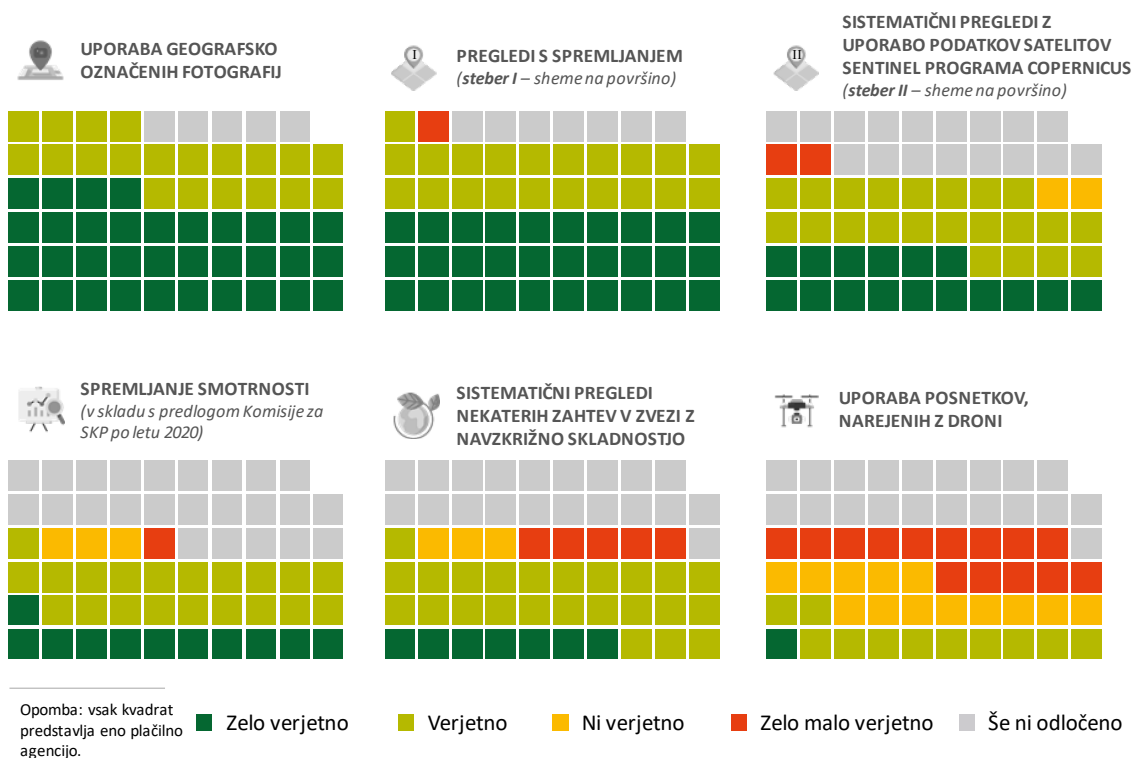
- o vlaganje v nov pristop k spremljanju ob negotovosti glede SKP po letu 2020¹⁷ (za katero je Komisija predlagala nov model izvajanja in nov sistem za spremljanje površin, ki naj bi ju vzpostavile države članice),

¹⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013, SWD(2018) 01 final.

- o razvoj inovativnih rešitev informacijske tehnologije, kot so obdelava časovnih vrst podatkov satelitov Sentinel (velike količine podatkov) in algoritmi strojnega učenja (in ne standardna orodja za obdelavo posnetkov), za kar nekatere plačilne agencije nimajo ustreznega strokovnega znanja, ter
- o doseganje potencialnih sinergij med agencijami s sodelovanjem (po vsej EU ali v prostovoljnih skupinah). To bi lahko bilo uporabno za predhodno obdelavo podatkov satelitov Sentinel, arhiviranje ali zagotavljanje posnetkov zelo visoke ločljivosti za nadaljnje ukrepanje v zvezi z manjšimi parcelami (glej odstavek 34).

58 Kljub izzivom je iz [slike 13](#) razvidno, da namerava večina plačilnih agencij nove tehnologije uporabiti v svojih sistemih v okviru SKP po letu 2020 za preverjanje vlog za pomoč, čeprav se vrste in pričakovane uporabe tehnologije razlikujejo.

Slika 13 – Procesi, ki naj bi jih plačilne agencije v prihodnosti uporabljale pri preverjanju vlog za pomoč v okviru SKP po letu 2020



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

Počasnejši napredek pri spoprijemanju z izzivi pri uporabi novih tehnologij za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev

59 Sodišče je pričakovalo, da bodo Komisija in države članice poleg uporabe novih tehnologij za preverjanje upravičenosti do neposrednih plačil za pomoč na površino sprejele tudi pobude za uporabo teh tehnologij pri spremljanju nekaterih okoljskih in podnebnih zahtev, kot sta obveznost gojenja naknadnih posevkov ali prepoved sežiganja strnišč.

60 Ta tehnologija bo postala pomembnejša v okviru SKP po letu 2020, saj Komisija s svojimi zakonodajnimi predlogi uvaja obvezen sistem za spremljanje površin, s katerim naj bi se spremljala kmetijsko-okoljsko-podnebna politika.

61 Sodišče je preučilo, ali je Komisija sprejela ustrezne ukrepe za uporabo novih tehnologij zajemanja posnetkov pri navzkrižni skladnosti in kmetijsko-okoljsko-podnebnih zahtevah za razvoj podeželja, in sicer:

- s predlaganjem sprememb zakonodaje,
- z oceno tega, koliko je uresničevanje sedanjih zahtev mogoče spremljati z novimi tehnologijami,
- z opredelitvijo, razširjanjem in podpiranjem primerov dobre prakse ter
- z oceno tega, kako lahko nove tehnologije pomagajo pri spremljanju podnebnih in okoljskih zahtev.

62 Pregledalo je tudi, ali so plačilne agencije začele uporabljati nove tehnologije za spremljanje navzkrižne skladnosti ali kmetijsko-okoljsko-podnebnih shem oziroma ali nameravajo to storiti v bližnji prihodnosti.

Komisija s podporo pristopu k spremljanju prednostno obravnava sheme neposrednih plačil

63 Pravila o navzkrižni skladnosti (glej odstavek **03**) vključujejo standarde za dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč (DKOS), določene na nacionalni ravni, ter predpisane zahteve ravnanja (PZR), določene na ravni EU¹⁸. Sedem standardov DKOS in tri na površino vezane zahteve PZR zajemajo podnebne spremembe in dobro kmetijsko stanje zemljišč.

64 Kmetijsko-okoljske sheme plačil se razlikujejo po celotni EU. Namenjene so krepitvi povezave med kmetijstvom, okoljem in podnebjem s spodbujanjem kmetov k izvajanju okolju prijaznih praks. Sodelovanje kmetov pri teh ukrepih je prostovoljno.

65 Komisija je pri svojem delu doslej prednostno obravnavala uporabo pregledov s spremljanjem za sheme neposrednih plačil, vezane na površino, in ne za kmetijsko-okoljsko-podnebne sheme v zvezi z navzkrižno skladnostjo in razvojem podeželja. Pravni okvir za uporabo pregledov s spremljanjem pri neposrednih plačilih in razvoju podeželja je na voljo od maja 2018 (glej odstavek **11**), leta 2019¹⁹ pa je Komisija pripravila tudi pravni okvir za uporabo pregledov s spremljanjem pri navzkrižni skladnosti (glej odstavek **24**).

66 Leta 2019 je Komisija začela pregled zahtev v okviru navzkrižne skladnosti, da bi opredelila tiste zahteve, vezane na površino, ki bi jih bilo mogoče spremljati na daljavo. Poleg tega je neformalno ocenila uporabo podatkov satelitov Sentinel za spremljanje zahtev v okviru kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov. To neformalno analizo je izvedla za vzorec plačilnih agencij, saj kmetijsko-okoljsko-podnebne sheme oblikujejo organi držav članic in ker se te sheme znotraj posameznih držav članic kot tudi med njimi znatno razlikujejo. Ugotovila je, da je veliko zahtev preveč kompleksnih za spremljanje izključno s podatki satelitov Sentinel (glej **tabelo 4**). Pri prvotni analizi Komisije o morebitni uporabnosti pregledov s spremljanjem za navzkrižno skladnost se je pokazalo, da je veliko zahtev v skladu s standardi DKOS mogoče spremljati, vendar se le za en standard DKOS od sedmih trenutno šteje, da ga je mogoče v celoti spremljati (z

¹⁸ Celoten seznam standardov DKOS in zahtev PZR je v Prilogi II k Uredbi (EU) št. 1306/2013.

¹⁹ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/1804 z dne 28. oktobra 2019 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 809/2014 glede sprememb vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo, pregledov v okviru integriranega administrativnega in kontrolnega sistema ter kontrolnega sistema v zvezi z navzkrižno skladnostjo.

omejenimi izjemami). Nobene od sedanjih treh zahtev PZR ni mogoče v celoti spremljati.

Tabela 4 – Obseg spremljanja zahtev navzkrižne skladnosti in kmetijsko-okoljsko-podnebnih pogojev za upravičenost v zvezi z razvojem podeželja z uporabo podatkov satelitov Sentinel

Podatki satelitov Sentinel trenutno zadostujejo za spremljanje	Podatki satelitov Sentinel trenutno ne zadostujejo za spremljanje
pokritost s travno rušo v določenih obdobjih	varovalni pasovi (ožji od 20 m)
kolobarjenje	prepoved uporabe pesticidov na varovalnih pasovih
varovalni pasovi (širši od 20 m)	prepoved rezanja žive meje in sekanja dreves v času razmnoževanja/vzreje mladičev pri pticah
prepoved sežiganja ornih strnišč	ohranjanje krajinskih značilnosti (jarki, posamična drevesa, tradicionalni kamniti zidovi)
ohranjanje krajinskih značilnosti (žive meje, drevoredi, skupine dreves itd.), in sicer odvisno od njihove velikosti/širine	neobdelani pasovi in pasovi z rožami omejene velikosti
košnja travinja v določenem obdobju (npr. 2 tedna)	spravilo bal sena po košnji
prepoved obdelave	zatiranje invazivnih vrst

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov Komisije in razprav

67 Komisija je v zvezi z razvojem naslednje generacije satelitov Sentinel (po letu 2030) odgovorna za zbiranje uporabniških zahtev in njihovo posredovanje Evropski vesoljski agenciji. Glede na zbrane zahteve obstaja potreba po termičnih podatkih s podobno prostorsko in časovno ločljivostjo, kot se zagotavlja s satelitoma Sentinel 2, ter večji prostorski ločljivosti obstoječih sistemov. V okviru ene od prihodnjih prednostnih misij, ki jih trenutno preučuje Evropska vesoljska agencija, naj bi se uporabljal termalni infrardeči senzor visoke ločljivosti, ki bi z visoko časovno pogostostjo omogočal opazovanje temperature zemeljske površine²⁰. S takšnim senzorjem bi bilo mogoče zaznati vodni stres v rastlinah, kar bi bilo koristno za

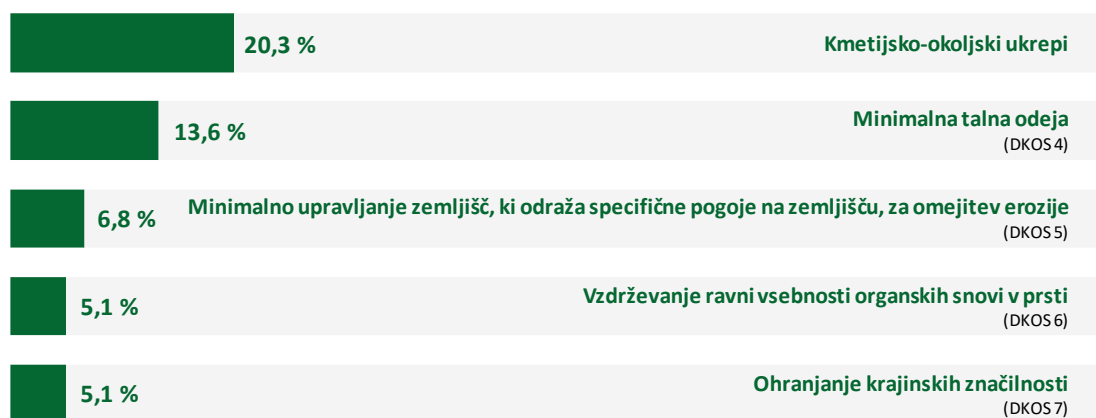
²⁰ https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions.

spremljanje namakanja, sledenje nezakonitemu odvzemu vode ali prilagoditev namakalnih količin v okviru pametnega kmetovanja.

Plačilne agencije pristopa k spremljanju še ne uporabljajo za preglede navzkrižne skladnosti in kmetijsko-okoljsko-podnebne sheme za razvoj podeželja

68 Leta 2019 ni nobena plačilna agencija izvajala pristopa po načelu pregledov s spremljanjem za navzkrižno skladnost in kmetijsko-okoljske sheme za razvoj podeželja. Plačilne agencije, ki jih je Sodišče obiskalo, pregledov s spremljanjem niso načrtovale razširiti na kmetijsko-okoljsko-podnebne sheme za razvoj podeželja. V zvezi z navzkrižno skladnostjo so navedle, da bodo v prihodnosti morda spremljale nekatere zahteve (na primer prepoved sežiganja strnišč ali prisotnost minimalne talne odeje). Na [sliki 14](#) so glede na anketo Sodišča prikazani deleži plačilnih agencij, ki v letu 2020 načrtujejo uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus za spremljanje kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov in nekaterih zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo.

Slika 14 – Načrtovana uporaba podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus za sistematično preverjanje navzkrižne skladnosti in kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov od leta 2020 naprej



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

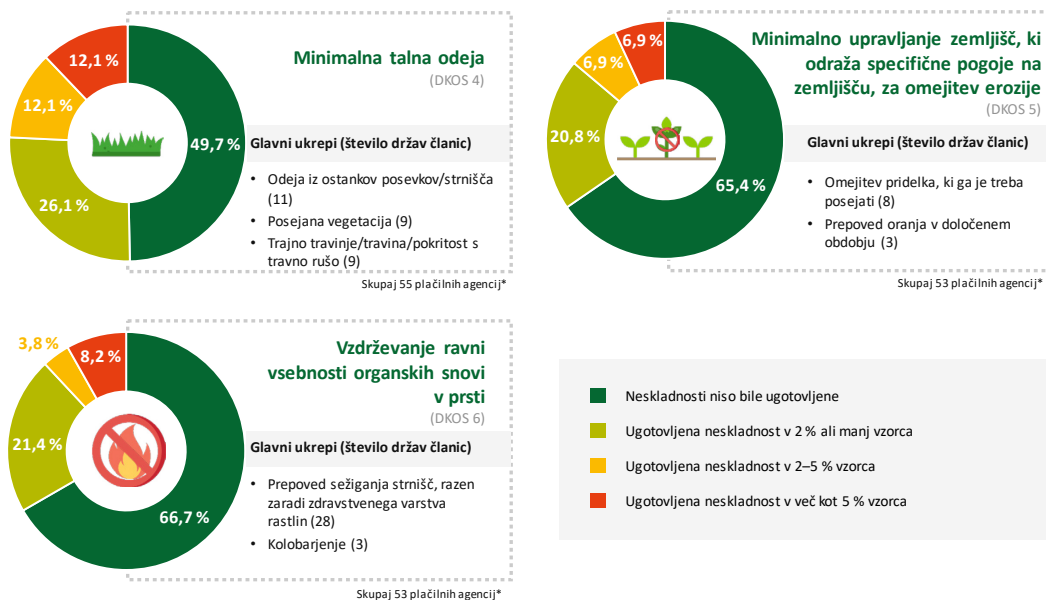
69 Plačilne agencije, ki jih obiskalo Sodišče, so kot razloge za to, zakaj podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus ne uporabljajo za preverjanje navzkrižne skladnosti, navedle, da vseh zahtev navzkrižne skladnosti ne morejo spremljati na daljavo (glej [tabelo 4](#)) in da bodo v zvezi z drugimi zahtevami še naprej morale izvajati inšpekcijske preglede na terenu. To omejuje koristi prehoda na spremljanje. Na Danskem je plačilna agencija menila, da bi bilo treba za pomoč kmetom pri

sprejemanju pregledov s spremljanjem v zvezi z zahtevami navzkrižne skladnosti postopoma uvesti sankcije.

70 Plačilne agencije preverjajo upoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti (glej odstavek **03**) za najmanj 1 % kmetov. Če je kmet kršil nekatera pravila o navzkrižni skladnosti, lahko plačilne agencije glede na obseg, resnost in trajnost kršitve pomoč zmanjšajo za 1 % do 5 %, razen če je kršitev manjša in lahko kmet stanje popravi. V letnem poročilu GD AGRI o dejavnostih je navedeno, da sta bila za leto zahtevka 2017 pregledana več kot 2 % vseh kmetov v EU. Enemu od petih pregledanih kmetov je bila zaradi kršitve vsaj enega od pravil o navzkrižni skladnosti pomoč zmanjšana. V povprečju je bila kmetom, za katere je bilo ugotovljeno, da so kršili pravila o navzkrižni skladnosti, pomoč zmanjšana za 2,6 %²¹. Seštevek takšnih kazni je skupaj znašal skoraj 40 milijonov EUR, kar je približno 0,07 % porabe SKP.

71 Na *sliki 15* je za tri ključne standarde navzkrižne skladnosti, ki jih je mogoče spremljati na daljavo, prikazana 3-letna povprečna stopnja prijavljenih kršitev.

Slika 15 – Deleži plačilnih agencij v stopnjah ugotovljenih kršitev navzkrižne skladnosti (povprečje za obdobje 2015–2017) (v odstotkih)



Sodišče je iz prvotnega sklopa 69 plačilnih agencij izključilo tiste, za katere podatki niso bili popolni ali na voljo za vsa tri leta (2015–2017).

Vir: statistični podatki Komisije o rezultatih držav članic v zvezi z njihovimi inšpekcijskimi pregledi navzkrižne skladnosti za obdobje 2015–2017

²¹ Priloge k letnemu poročilu GD AGRI o dejavnostih za leto 2018, str. 198 in 199.

72 Sodišče je za leto 2017, ki je zadnje leto, za katero so bile na voljo informacije, izračunalo, da 18 plačilnih agencij ni ugotovilo nobenih kršitev teh treh standardov, 15 pa jih je odkrilo stopnje, ki presegajo 5 % kmetov, ki so kršili pogoje v okviru vsaj enega od teh standardov.

Komisija od držav članic ne zahteva, da uporabljajo nove tehnologije za neposredno spremljanje vpliva kmetijstva na okolje in podnebje po letu 2020

73 Predlogi Komisije iz junija 2018 za SKP po letu 2020 vsebujejo specifične okoljske in podnebne cilje. Države članice morajo te cilje obravnavati v svojih strateških načrtih SKP.

74 Komisija je predlagala več kazalnikov smotrnosti, s katerimi naj bi se meril napredek pri doseganju ciljev. V nadaljevanju Sodišče navaja svoje standardne opredelitve kazalnikov smotrnosti²² (s primeri s področja kmetijstva):

- **kazalniki izlozkov:** za merjenje tistega, kar se proizvede ali doseže v okviru projekta, ki ga financira EU (npr. število hektarjev, za katere velja prepoved škropljenja s fitofarmacevtskimi sredstvi),
- **kazalniki rezultatov:** za merjenje takojšnjega učinka projekta ali programa po njegovem zaključku (npr. delež kmetijskih zemljišč, ki se obdelujejo brez fitofarmacevtskih sredstev),
- **kazalniki učinka:** za merjenje dolgoročnih posledic zaključenega projekta ali programa, ki so lahko socialno-ekonomske, okoljske ali finančne (npr. koncentracija ostankov fitofarmacevtskih sredstev v površinskih vodah).

²² Evropsko računsko sodišče, [glosar letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2018](#).

75 Sodišče je v predhodnih poročilih²³ večkrat ugotovilo, da se je kazalnik rezultatov, s katerim Komisija meri delež površin v okviru praks iz naslova ozelenitve, malo uporabljal za spremljanje rezultatov, doseženih z ozelenitvijo. V Mnenju št. 7/2018²⁴ o predlogih Komisije za SKP po letu 2020 je Sodišče navedlo več svojih revizijskih poročil, v katerih je kritiziralo sedanji skupni okvir spremljanja in vrednotenja SKP. V Prilogi I k temu mnenju je Sodišče komentiralo ustreznost in kakovost predlaganih kazalnikov. Med drugim je ugotovilo, da se na primer s kazalniki, s katerimi se merijo območja v okviru podnebnih zavez, ne upoštevajo razlike v njihovih prispevkih k podnebnim spremembam (vsak hektar šteje enako). To pomeni, da bi se lahko zaradi različnih pogojev držav članic, ki jih morajo kmetje upoštevati, vpliv teh ukrepov povsem razlikoval.

76 Komisija je v svoji oceni kazalnikov SKP za obdobje po letu 2020 opredelila tri kazalnike (I.10, I.13 in I.20²⁵), ki lahko temeljijo na podatkih satelitov Sentinel in drugih virih. Za veliko drugih predlaga, naj temeljijo na obstoječih raziskavah/podatkovnih zbirkah, ki jih upravljajo države članice (npr. identifikacijski sistem za zemljišča), Eurostat (npr. statistično raziskovanje rabe in pokrovnosti tal) in Evropska agencija za okolje.

²³ Letno poročilo Sodišča za leto 2018, odstavek 7.63, in Posebno poročilo Sodišča št. 21/2017 –Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna, odstavki 26 do 33.

²⁴ Mnenje Sodišča št. 7/2018 o predlogih Komisije v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020, odstavek 72.

²⁵ COM(2018) 392 final: Priloga I k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

Zaključki in priporočila

77 Po mnenju Komisije in deležnikov SKP ima uporaba podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus in drugih tehnologij zajemanja posnetkov za spremljanje pomoči na površino znatne potencialne koristi za kmete, uprave in okolje (glej odstavke **15** do **19**). Sodišče je pri reviziji preučilo, ali je Komisija uspešno spodbujala široko uporabo teh novih tehnologij in ali so države članice sprejele ustrezne ukrepe za njihovo uvedbo (glej odstavke **20** do **22**).

78 Ugotovilo je, da je Komisija spodbujala uporabo novih tehnologij, zlasti za spremljanje neposrednih plačil za pomoč na površino. Maja 2018 je začel veljati pravni okvir, ki omogoča uporabo podatkov satelitov Sentinel za preverjanje vlog kmetov za pomoč na površino. Z zakonodajnimi spremembami, sprejetimi oktobra 2019, je bilo razjasnjenih več področij novega pristopa k spremljanju, vendar so plačilne agencije še vedno zaskrbljene zaradi možnih izidov prihodnjih revizij Komisije, saj pravila za nov pristop niso tako podrobna kot tista, ki se uporabljajo za klasične preglede. Ker to omogoča inovativnost in ker je Komisija izrazila pripravljenost, da v primeru večjih težav organizira razprave in najde rešitve, plačilne agencije od nje pričakujejo nadaljnje smernice, da bi lahko sprejele pravilne odločitve in zmanjšale tveganje prihodnjih finančnih popravkov. Druga težava je kompleksnost sedanjih ukrepov pomoči SKP, saj nekaterih zahtev ni mogoče vedno spremljati na daljavo (glej odstavke **24** do **30**).

79 Večina plačilnih agencij, ki so odgovorile na anketo Sodišča, je zaskrbljena tudi zaradi tveganja, da z uporabo avtomatizacije pri velikem številu parcel ne bi mogle priti do zaključkov, zlasti če bi bilo v zvezi z njimi potrebno nadaljnje ukrepanje z obiski na terenu. To bi se lahko zgodilo pri majhnih parcelah in parcelah, na katerih se izvajajo določene vrste dejavnosti (npr. ekstenzivna paša). Komisija je sprejela ukrepe, s katerimi želi najti rešitve za ta vprašanja, ki pa še niso bile preskušene v operativnih okoljih (glej odstavke **32** do **37**).

80 Za prehod na preglede s spremljanjem so potrebne znatne spremembe sistemov informacijske tehnologije in nekatere plačilne agencije menijo, da trenutno za to nimajo potrebnih virov in strokovnega znanja. Komisija je sprejela pobude za olajšanje dostopa do podatkov satelitov Sentinel in digitalnih storitev obdelave v oblaku, vendar jih plačilne agencije za operativne namene še vedno uporabljajo malo (glej odstavke **38** do **40**).

81 Komisija je spodbudila in financira raziskovalne projekte, ki se večinoma še vedno izvajajo, zato bodo rezultati teh prizadevanj v celoti vidni šele v naslednjih letih (glej odstavke 41 do 44).

82 Sodišče je ugotovilo, da je pet držav članic sprejelo ukrepe za neposredna plačila, saj je 15 njihovih plačilnih agencij že leta 2019 uporabljalo nov pristop k spremljanju, čeprav ponavadi le za določene sheme pomoči in določene skupine kmetov (glej odstavke 45 do 54). Drugih 13 plačilnih agencij naj bi preglede s spremljanjem uvedlo leta 2020, vendar je Sodišče ugotovilo več ovir, ki trenutno vplivajo na širšo uporabo novih tehnologij (glej odstavke 55 do 58).

Priporočilo 1 – Spodbujanje pristopa po načelu pregledov s spremljanjem kot enega od ključnih kontrolnih sistemov za plačilne agencije

Komisija naj državam članicam zagotovi podporo in spodbude za uporabo pristopa po načelu pregledov s spremljanjem v okviru SKP po letu 2020 kot enega od ključnih kontrolnih sistemov, in sicer:

- (1) z vodenjem **kataloga dokumentiranih primerov dobre tehnične prakse** za preglede s spremljanjem, ki jih plačilne agencije lahko prilagodijo svojim potrebam;
- (2) z vzpostavitvijo **okvira za ocenjevanje kakovosti** za preglede s spremljanjem;
- (3) z zagotavljanjem platforme za izmenjave med plačilnimi agencijami, da bi se opredelile **sinergije** pri obdelavi, shranjevanju in pridobivanju podatkov ali drugih s tem povezanih storitvah, ki bi zagotavljale vzajemne koristi in prihranke.

Časovni okvir: december 2021.

83 Medtem ko države članice pri preverjanju določenih zahtev za razvoj podeželja in navzkrižne skladnosti že lahko uporabljajo pristop po načelu pregledov s spremljanjem, pa ga večina ne bo začela uporabljati pred letom 2021. To je posledica lastnosti nekaterih od teh zahtev, ki jih ni mogoče spremljati na daljavo, pa tudi tega, da plačilne agencije v zvezi s smotnostjo in prihranki stroškov pričakujejo le skromne koristi (glej odstavke 59 do 71).

84 Čeprav ima lahko sistem za spremljanje površin pomembno vlogo pri spremljanju okoljske in podnebne smotrnosti SKP, sklop trenutno predlaganih kazalnikov SKP za obdobje po letu 2020 večinoma ni zasnovan za neposredno spremljanje na podlagi podatkov satelitov Sentinel (glej odstavke 73 do 76).

Priporočilo 2 – Boljša uporaba novih tehnologij za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev

Komisija naj:

- (1) opredeli **ovire**, ki vplivajo na uporabo novih tehnologij pri preverjanju zahtev navzkrižne skladnosti in zahtev v zvezi z razvojem podeželja, ter **pripravi akcijski načrt za njihovo odpravo**, kadar je to stroškovno učinkovito;
- (2) uporablja informacije, ki se zagotavljajo z novimi tehnologijami, za zagotovitev **boljšega vpogleda v smotrnost politike** v okviru SKP po letu 2020 ter spodbuja njihovo uporabo.

Časovni okvir: december 2021.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis, v Luxembourgju na zasedanju 8. januarja 2020.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Kratice in okrajšave

DIAS: storitve dostopa do podatkov in informacij

DKOS: dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč

ESA: Evropska vesoljska agencija

EU: Evropska unija

GD AGRI: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja

GNSS: globalni satelitski navigacijski sistem

IAKS: integrirani administrativni in kontrolni sistem

JRC: Skupno raziskovalno središče

PZR: predpisane zahteve ravnanja

Sen4CAP: sistem za obdelavo podatkov satelitov Sentinel za skupno kmetijsko politiko

SKP: skupna kmetijska politika

VCS: Voluntary coupled support

YFS: Young farmer scheme

Glosar

Dron: naprava, s katero se upravlja na daljavo in lahko fotografira.

Geografsko označevanje: postopek dodajanja geografskih (in po možnosti časovnih) metapodatkov – pridobljenih z globalnim navigacijskim satelitskim sistemom, vgrajenim v napravo – medijem, kot so fotografije.

Geoprostorska vloga za pomoč: spletno orodje za predložitev vloge za kmetijsko pomoč na površino.

Identifikacijski sistem za zemljišča: podatkovna zbirka kmetijskih zemljišč v državah članicah, ki se uporablja pri plačilu neposredne pomoči v okviru skupne kmetijske politike in preverjanju upravičenosti vlog kmetov.

Kmetijsko-okoljsko-podnebna obveznost (ukrep): praksa, ki presega običajne okoljske zahteve. Kmetje, ki se odločijo za njeno uporabo, zanjo prejmejo plačilo iz proračuna EU.

Maska za oblak: filter, s katerim se izločijo slikovne pike na satelitskih posnetkih, ki prikazujejo oblake.

Ozelenitev: sprejetje kmetijskih praks, ki koristijo okolju in podnebjju. Izraz ozelenitev se običajno uporablja tudi za podporne sheme EU, ki so z njo povezane.

Označevalec: značilna sprememba satelitskega signala skozi čas, ki jo je mogoče povezati z dogodkom v zvezi s pokrovnostjo tal (na primer hitro rastjo rastlinja ali pojavom suhega rastlinja).

Pametno kmetovanje: uporaba sodobne tehnologije za sledenje, spremljanje, avtomatizacijo in analizo dejavnosti za povečanje količine in kakovosti kmetijskih proizvodov.

Postopek potrditve skladnosti: postopek, s katerim Komisija preveri, ali je država članica pravilno porabljala kmetijska sredstva, ki jih je imela na voljo, in ali je uspešno izvajala svoje sisteme upravljanja in kontrol. V primeru kršitve se lahko od države članice zahteva vračilo sredstev.

Pregledi s spremljanjem: pregledi, ki se uporabljajo namesto pregledov na kraju samem in vključujejo sistematično opazovanje, sledenje in ocenjevanje meril za upravičenost in obveznosti z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus.

Prostorska ločljivost: raven podrobnosti, ki jih je mogoče zaznati s satelitskim senzorjem ali prikazati na satelitskem posnetku, izražena v (centi)metrih na slikovno piko.

Sistem za spremljanje površin: tehnologija za sistematično opazovanje, sledenje in ocenjevanje kmetijskih dejavnosti z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus ali enakovrednih podatkov.

Slikovna pika: najmanjša enota slike, ki jo je mogoče prikazati na digitalni napravi.

Strojno učenje: uporaba umetne inteligence, pri kateri računalniški sistemi uporabljajo algoritme in statistične modele za izboljšanje svoje izvedbe specifične naloge (kot je klasifikacija posnetkov), ne da bi bili za to programirani.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„UPORABA NOVIH TEHNOLOGIJ ZAJEMANJA POSNETKOV ZA SPREMLJANJE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE: NA SPLOŠNO STALEN NAPREDEK, VENDAR POČASNEJŠI PRI SPREMLJANJU PODNEBJA IN OKOLJA“

POVZETEK

I. Komisija je polno zavezana nadaljnjemu poenostavljanju in posodabljanju ene od prvih in najobsežnejših politik EU, tj. skupne kmetijske politike (SKP), in pozdravlja poročilo Evropskega računskega sodišča (ERS).

Ta visoko inovativni pristop s pregledi s spremljanjem temelji na avtomatizirani analizi podatkov iz satelitov Sentinel programa Copernicus za določitev, ali so upravičenci upravičeni do plačil SKP, s čimer se nadomestijo inšpekcijski pregledi na kmetijah, za katere je potrebnih veliko virov. V primeru nezadostnih satelitskih dokazov so predvidene metode nadaljnjega ukrepanja z uporabo drugih novih tehnologij (kot so geografsko označene fotografije). Pregledi s spremljanjem omogočajo pošiljanje opozorilnih sporočil kmetom ter dajejo možnost, da izvedejo popravne ukrepe ter tako izpolnijo zahteve za upravičenost in prejmejo plačila.

Da bi pospešile uvajanje novih tehnologij, so službe Komisije vložile precej truda v zagotovitev pravnega in tehničnega okvira, da bi države članice sprejele pristop s „pregledi s spremljanjem“. Komisija je ponudila navodila in praktično usposabljanje tistim, ki so zgodaj uvedli ta pristop, ter finančno podporo za nadgradnjo storitev programa Copernicus za dostop do podatkov in informacij (Data and Information Access Services, DIAS).

Preglede s spremljanjem, ki jih v okviru sedanje SKP v letu 2019 uporablja pet držav članic, je treba razumeti kot začetno fazo, na kateri bo temeljil prihodnji sistem za spremljanje površin (ki je predviden v predlaganem pravnem okviru za SKP po letu 2020).

Zadnje informacije držav članic, ki izvajajo preglede s spremljanjem, so pozitivne in spodbudne. V številnih primerih se je za negativne vidike, ki so bili pričakovani pred začetkom, pokazalo, da ni razloga za skrb.

II. Sateliti Sentinel 1A, Sentinel 2A, Sentinel 1B in Sentinel 2B so bili izstreljeni 3. aprila 2014, 25. junija 2015, 25. aprila 2016 oziroma 7. marca 2017. Po nekajmesečnem uvodnem delovanju, ki se je začelo na navedene datume izstrelitev, je začel vsak delujoč satelit Sentinel pošiljati podatke o opazovanju Zemlje, ki se razpošiljajo v okviru politike brezplačnih, celovitih in odprtih podatkov programa Copernicus.

VII. Komisija razume preglede s spremljanjem kot visoko inovativen proces, v katerem je treba na podlagi pridobljenih izkušenj postopno razširiti uporabo zajetih ukrepov in zahtev. Sprememba Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 je bila sprejeta šele oktobra 2019. S tem se ustvari pravna podlaga za začetek izvajanja pregledov s spremljanjem za navzkrižno skladnost.

V letu 2019 je šest držav članic izvedlo preverjanje navzkrižne skladnosti s spremljanjem namesto, da bi izvedle preverjanja upravičenosti do neposrednih plačil pomoči na površino.

Komisija pričakuje, da bodo države članice več uporabljale preglede s spremljanjem za navzkrižno skladnost in za ukrepe za razvoj podeželja, vezane na površino.

VIII. Komisija sprejema priporočila.

UVOD

3. Uredba (EU) št. 1306/2013 vsebuje načelo, da se prek sistema navzkrižne skladnosti vzpostavi povezava med polnim prejemanjem podpore SKP s strani kmetov in spoštovanjem sklopa osnovnih pravil, povezanih s tremi področji pričakovanj javnosti glede okolja, zdravja in dobrobiti živali.

11. „Izjava z Malte“ je pomembna tudi zato, ker spodbuja kar največji prehod z nadzora k preprečevanju. Uporaba novih tehnologij in stalno elektronsko spremljanje kmetijskih dejavnosti zagotavlja plačilnim agencijam informacije, ki jih je mogoče uporabiti za preventivno in proaktivno svetovanje in spodbujanje skladnosti s pravili o upravičenosti, namesto da se naknadno nalagajo sankcije. Ta podporni vidik je bil ključen za nadaljnje ukrepe Komisije in eno vodilnih načel za spremembo pravnega okvira, da bi se omogočili pregledi s spremljanjem.

17. Eden od odločilnih razlogov za uvedbo pregledov s spremljanjem je možnost preprečitve kazni z obveščanjem upravičenca o morebitnih neskladnostih in omogočanjem popravnih ukrepov. Pri pregledih s spremljanjem imajo upravičenci možnost spremeniti vlogo za pomoč na podlagi informacij o dejavnostih na kmetiji, ki se nenehno posodablja, ter dialoga z odgovorno plačilno agencijo. Ta možnost pri pristopu s klasično kontrolo ni na voljo. Po klasičnem pregledu na terenu se za odkrite neskladnosti naložijo zmanjšanja plačil in kazni.

19. Mogoče je predvideti situacije, v katerih države članice zagotavljajo storitve, ne da bi jim bilo treba odobriti „dostop do svojih podatkov“. To je na primer predvideno v okviru sistema za spremljanje površin, ki je obvezen element integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS) v predlogu Komisije za SKP po letu 2020.

OPAŽANJA

25. Služba, odgovorna za potrjevanje obračunov, je bila vključena v vse faze uvajanja pregledov s spremljanjem. Ko so države članice predstavile predloge, se je predstavitev udeležila revizijska enota, da bi odgovorila na vprašanja, ki bi jih države članice lahko imele o postopku, uporabljenem v revizijah skladnosti.

26. Komisija leta 2019 v dopisih plačilnim agencijam, ki izvajajo preglede s spremljanjem, ni zagotovila nobenih predhodnih jamstev, temveč je izrazila pripravljenost na pogovore in iskanje rešitev v primeru pravočasno sporočenih sistemskih težav.

27. Komisija ne odobri metodologij kontrol, pač pa določa splošne cilje in zagotavlja smernice. Kljub temu je Komisija dala določeno zagotovilo, da se je o metodah, uporabljenih pri pregledih s spremljanjem, razpravljalo, kot je v priporočilnih pismih potrdil generalni direktor, ki je navedel tudi morebitne težave.

28. Komisija ugotavlja, da se splošna pravila SKP o izterjavah uporabljajo za transakcije, za katere se zahtevajo pregledi s spremljanjem. To pomeni, da morajo biti neupravičeno plačani zneski izterjani, in sicer ne glede na to, ali se uporabijo tradicionalni pristop ali pregledi s spremljanjem. Cikel posodabljanja identifikacijskega sistema za zemljišča (Land Parcel Identification System, LPIS) skupaj z obveznimi retroaktivnimi postopki izterjave zagotavlja odkrivanje preplačil in nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi.

Komisija je že na začetku napovedala, da se bodo sprejemljive ravni lažno negativnih oziroma rdečih in lažno negativnih oziroma zelenih napak ponovno proučile. Na podlagi izkušenj v letu 2019 ter informacij iz panoge bo Komisija lahko revidirala vrednosti za leto 2020.

29. Za oblikovanje okvira za ocenjevanje kakovosti so potrebne zadostne izkušnje z zadevno metodo. Ker je pravni okvir za preglede s spremljanjem na voljo šele od maja 2018 in ker je v letu 2018 samo

ena plačilna agencija izvajala preglede s spremljanjem, je razumljivo, da se podrobna navodila za ocenjevanje kakovosti še pripravljajo.

30. Medtem ko se pri pregledih s spremljanjem uporabljajo podatki satelitov Sentinel za avtomatizirano spremljanje kmetijskih dejavnosti in pogojev, lahko države članice za nadaljnje ukrepanje v zvezi z nejasnimi parcelami uporabljajo tudi druge nove tehnologije, kot so geografsko označene fotografije.

Pri pristopu pregledov s spremljanjem je v okviru dovoljenega nadaljnjega ukrepanja mogoče vse elemente zelene komponente iz Tabele 1 obravnavati z geografsko označenimi fotografijami (za parcele, pri katerih podatki satelitov Sentinel ne omogočajo jasnega spremljanja).

33. Komisija opozarja, da glede na izkušnje iz leta 2019 parcel z rumeno oznako in dodatnega dela za plačilne agencije ni tako veliko, kot so države članice pričakovale.

39. Čeprav se storitve za dostop do podatkov in informacij (DIAS) v fazi delovanja ne uporabljajo, so jih nekatere plačilne agencije v okviru te pobude uspešno preskusile. Tako so bile pridobljene praktične izkušnje s sistematično analizo podatkov satelitov Sentinel v različnih okoljih v oblaku in z novim razvojem. Plačilne agencije in Komisija so pridobile dragocene izkušnje, povratne informacije pa so pozitivne. Nekatere države članice izražajo svojo pripravljenost na sodelovanje v tej shemi. Poudariti je treba, da se navadno izbor informacijske infrastrukture in povezanih javnih naročil izvedejo po temeljiti analizi s pogosto dolgimi naložbenimi cikli, zlasti kadar so države članice že vlagale v svojo infrastrukturo.

40. Kot je bilo navedeno, so storitve DIAS zelo nova pobuda, ki se odmika od tradicionalnega dostopa do podatkov in potrebuje čas, da se uveljavi. Ker so arhivi podatkov s satelitov Sentinel vse obsežnejši, prenos teh podatkov do uporabnikov ustvarja ozka grla, porablja veliko količino omrežne pasovne širine ter sili uporabnike, da sami upravljajo te podatke in infrastrukturo za njihovo obdelavo. Sodobna alternativa je, da uporabnik svoje algoritme prenese k podatkom, uporabnikom pa se omogoči, da vzpostavijo lastno verigo obdelave in storitve z dodano vrednostjo na podlagi podatkovnih jezer. Storitve DIAS so bile vzpostavljene po tej novi paradigmi. Uporabniki lahko nato na podlagi teh storitev DIAS ustanavljajo skupnosti ali podjetja ter delijo programsko opremo in znanje s svojimi uporabniki. Ker so DIAS nove pobude, morajo poskrbeti, da bodo uporabniki bolje poznali in razumeli njihove storitve in poslovni model. Gibljejo se v konkurenčnem okolju in se lahko prosto prilagajajo, da izpolnijo potrebe svojih morebitnih uporabnikov. S prehodom z infrastrukture v zasebni lasti na javne storitve v oblaku se spreminjajo modeli javnih naročil in stroškov, uporabniki pa so trenutno verjetno še vedno odvisni od že zagotovljene infrastrukture. Vendar je v naslednjih letih v korist uporabnikom treba zagotoviti, da so podatki programa Copernicus, zmogljivosti za shranjevanje in obdelavo ter programska oprema na isti lokaciji.

46. Glede na visoko regulirano okolje nadzora nad plačili SKP Komisija pozdravlja ta hiter napredek pri uporabi inovativne tehnologije.

49. Komisija poudarja, da ni pravne zahteve, v skladu s katero bi morale plačilne agencije izvajati obiske za nadaljnje ukrepanje na očitno neskladnih (rdečih) parcelah.

60. Člen 68 Predloga Komisije za uredbo o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 določa, da države članice vzpostavijo in izvajajo sistem za spremljanje površin. „Sistem za spremljanje površin“ pomeni postopek rednega in sistematičnega opazovanja, sledenja in ocenjevanja kmetijskih dejavnosti in praks na kmetijskih območjih s podatki satelitov Sentinel programa Copernicus ali drugimi vsaj enakovrednimi podatki.

61. Sprememba Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 je bila sprejeta šele oktobra 2019, kar državam članicam omogoča tudi izvajanje pregledov s spremljanjem za navzkrižno skladnost.

V letu 2019 je poleg preverjanja upravičenosti do neposrednih plačil za pomoč na površino pilotne študije za preglede s spremljanjem za navzkrižno skladnost izvedlo šest držav članic.

Komisija vsakega pol leta povabi plačilne agencije vseh držav članic na delavnice, kjer predstavi najnovejše informacije o uporabi teh novih tehnologij za spremljanje.

65. Komisija je na podlagi takratnih tehničnih zmogljivosti delo začela z uporabo pregledov s spremljanjem za sheme neposrednih plačil, vezane na površino, in ne za kmetijsko-okoljske sheme v zvezi z navzkrižno skladnostjo in razvojem podeželja, kjer je treba upoštevati bolj specifične in kvalitativne zahteve. Leta 2019 pa so bili pregledi s spremljanjem razširjeni na navzkrižno skladnost.

66. V tabeli predlaganih standardov za dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč (DKOS) (kot so navedeni v Prilogi III k predlagani uredbi o strateških načrtih SKP) je predlaganih deset prihodnjih standardov DKOS, za pet od katerih se šteje, da jih je (z nekaterimi omejitvami) mogoče spremljati (1, 3, 7, 8 in 9). Štiri druge standarde DKOS bo vsaj delno mogoče spremljati (spremljati je mogoče eno ali več podzahtev). Preostali standard DKOS 5 se bo izvajal prek informacijskega orodja, ki bo omogočalo avtomatizirana preverjanja brez obiskov na terenu. Zato je za ta standard mogoče šteti, da ga je v celoti mogoče spremljati (vendar ne prek podatkov satelitov Sentinel).

Kar zadeva predpisane zahteve ravnanja (PZR), lahko obstajajo nekateri na površino vezani elementi, ki jih bo mogoče spremljati, odvisno od velikosti/narave ukrepov v akcijskem programu o nitratih ali načrtu upravljanja na podlagi direktive o habitatih. Zato je te predpisane zahteve ravnanja mogoče vsaj delno spremljati.

67. Spremljanje temperature zemeljske površine je ena od prednostnih misij programa Copernicus, ki sta ga zasnovali Komisija in Evropska vesoljska agencija (ESA). Spremljanje temperature zemeljske površine je bilo predlagano v okviru širitvenih misij, ki se bodo začele po letu 2025. Pri določitvi specifikacij misije so sodelovali mednarodni strokovnjaki, tudi iz Komisije. Ob upoštevanju tehnoloških zmožnosti in zahtev uporabnikov politike je predvidena prostorska ločljivost 50 metrov. Zagotovljena bo popolna interoperabilnost s S2 in naslednjo generacijo S2.

68. V skladu s sedanjimi pravili o navzkrižni skladnosti tehnične zmogljivosti sedanje tehnologije omejujejo zmožnost popolnega spremljanja na en standard DKOS in nato delno na štiri od drugih sedmih, pri katerih je podzahteve mogoče spremljati.

Komisija pričakuje tudi, da bo spremljanje naposled razširjeno na ukrepe za razvoj podeželja, vezane na površino.

69. S pregledi s spremljanjem ni mogoče preveriti vseh zahtev za navzkrižno skladnost, na primer glede varnosti hrane, identifikacije živali in dobrobiti živali.

74. Komisija je v predlogu za SKP po letu 2020 predlagala kazalnike na naslednji podlagi:

- Kazalniki izločkov: služijo za povezovanje izdatkov z izločki. Uporabljajo se za letno potrditev smotrnosti.
- Kazalniki rezultatov: uporabljajo se za povezovanje izločkov z določenimi cilji, za določanje ciljev (uresničenih z odobrenimi ukrepi) in spremljanje napredka pri izvajanju (pregled smotrnosti).
- Kazalniki učinka: prispevajo k ocenjevanju učinkovitosti SKP v zvezi s specifičnimi cilji SKP (vmesna in naknadna ocena).

75. Naši prihodnji kazalniki SKP so primerni in ustrezni za merjenje zavezanosti kmetov blaženju podnebnih sprememb. Vendar je merjenje dejanskega prispevka SKP k zmanjševanju emisij preveč kompleksno in se v letnem poročilu od držav članic ne zahteva.

76. Poleg teh treh kazalnikov učinka, ki lahko delno temeljijo na podatkih satelitov Sentinel in programa Copernicus, Komisija naproša države članice, naj vzpostavijo sistem za zbiranje zanesljivih in točnih podatkov (izloček in rezultat) o izvajanju SKP, pri tem pa jim lahko pomagajo sateliti.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

77. Komisija pozdravlja zaključke ERS ter bo uprave in kmete še naprej spodbujala k uporabi novih tehnologij. Dosedanja prizadevanja so omogočila pomembne dosežke: nove tehnologije se uveljavljajo, v več državah članicah pa se tudi uspešno uporabljajo v praksi. Pričakuje se nadaljnji napredek, tudi ker je Komisija sprejela ukrepe za izpolnitev priporočil, ki jih je predlagalo ERS v tem posebnem poročilu.

78. Spremembe zakonodaje ter smernice za države članice so bile pripravljene v tesnem sodelovanju strokovnjakov Komisije za politiko in revizijo. Zato je bila potreba po zagotovitvi prožnosti uravnotežena z zagotavljanjem minimalnega tveganja morebitnih finančnih popravkov.

79. Rezultati držav članic, ki so v letu 2019 dejansko izvajale preglede s spremljanjem, kažejo, da se tveganje velikega števila nejasnih rezultatov ni uresničilo. Te informacije, ki jih je v Tabeli 3 predstavilo ERS, so bile na voljo šele po tem, ko je ERS opravilo raziskavo (tj. ob koncu leta zahtevkov 2019).

82. Komisija spodbuja države članice, naj sprejmejo novi pristop spremljanja s postopnim uvajanjem ter razširitvijo področja uporabe ukrepov in skupin zajetih kmetov.

Rezultati držav članic, ki izvajajo novi pristop spremljanja, so zelo pozitivni in niso potrdili ovir, ki so jih v raziskavi navedle plačilne agencije.

Priporočilo 1 – Spodbujanje pristopa po načelu pregledov s spremljanjem kot ključnega kontrolnega sistema za plačilne agencije

Ker je v prihodnji SKP predvideno, da se državam članicam zagotovi višja stopnja subsidiarnosti, Komisija razume priporočilo 1 ERS kot priporočilo v mejah subsidiarnosti.

(1) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo državam članicam zagotovila način za izmenjavo dobrih praks in tehničnih rešitev, ki jih izvajajo plačilne agencije.

(2) Komisija sprejema to priporočilo.

Sistem ocenjevanja kakovosti za preglede s spremljanjem se že opredeljuje.

(3) Komisija sprejema to priporočilo.

V ta namen bi bilo treba uporabiti obstoječe storitve, kot so DIAS, ki zagotavljajo digitalno okolje, ki skupnostim omogoča, da si njihovi uporabniki delijo algoritme, programsko opremo, znanje in podatke.

83. V skladu s sedanjimi pravili o navzkrižni skladnosti tehnične zmogljivosti sedanje tehnologije omejujejo zmožnost popolnega spremljanja na en standard DKOS in nato delno na štiri od drugih sedmih, pri katerih je podzahteva mogoče spremljati.

Pravni akt zdaj državam članicam omogoča, da začnejo izvajati preglede s spremljanjem za navzkrižno skladnost, številne države članice pa izvajajo študije za oceno učinka pregledov s spremljanjem na sistem za nadzor navzkrižne skladnosti.

84. Sateliti Sentinel so primerni, da lahko države članice neposredno spremljajo nekatere kazalnike izločkov in rezultatov.

Program Copernicus omogoča spremljanje kazalnikov SKP.

Priporočilo 2 – Boljša uporaba novih tehnologij za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev

(1) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo v tesnem sodelovanju z državami članicami opredelila glavne ovire za razširitev področja uporabe pregledov s spremljanjem ter predlagala ustrezne pravne in tehnične rešitve.

(2) Komisija sprejema to priporočilo. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami spodbujala uporabo novih tehnologij za spremljanje in izvajanje politik, kar vsem deležnikom v kmetijskem sektorju omogoča, da imajo koristi od inovacij.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. 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 je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Phil Wynn Owen, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Gareth Roberts, atašeja v njegovem kabinetu Ramona Bortnowschi in Olivier Prigent, vodilni upravni uslužbenec Richard Hardy, vodja naloge Jindrich Dolezal, namestnik vodje naloge Els Brems ter revizorji Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach in Pekka Ulander. Jezikovno pomoč je zagotovil Richard Moore.



Od leve proti desni: Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma/začetek revizije	27. marec 2019
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	14. november 2019
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	8. januar 2020
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	24. januar 2020

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2020.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic. Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove izjave o varstvu osebnih podatkov.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-4243-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/5045	QJ-AB-20-001-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4215-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/091493	QJ-AB-20-001-SL-Q

Nove tehnologije zajemanja posnetkov, kot so sateliti Sentinel programa Copernicus, ki so v lasti EU, bi lahko pomenili prelomnico pri spremljanju skupne kmetijske politike ter hkrati tudi koristili kmetom in okolju. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija spodbujala plačilne agencije držav članic pri uporabi novih tehnologij, zlasti za spremljanje neposrednih plačil za pomoč na površino. Leta 2019 je 15 plačilnih agencij v petih državah članicah uporabljalo podatke satelitov Sentinel za preverjanje vlog za pomoč, vendar številni dejavniki ovirajo plačilne agencije pri širši uporabi novih tehnologij. Sodišče Komisiji priporoča, naj ublaži te ovire in nove tehnologije bolje izkoristi za spremljanje okoljskih in podnebnih zahtev.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

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

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors