



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO
ÚČETNÍHO DVORA

Podvody ve společné zemědělské politice – je
načase hlouběji se zabývat rostoucím problémem

Obsah

SHRNUTÍ (odstavce I–XI).....	2
ÚVOD (body 1–23).....	3
ROZSAH A KONCEPCE AUDITU (body 24–27).....	3
PŘIPOMÍNKY (body 28–105).....	4
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (body 106–112).....	12
Doporučení 1 – Získávat a sdílet hlubší přehled o rizicích podvodů a opatřeních proti nim ve výdajích na SZP.....	13
Doporučení 2 – Podporovat využívání nových technologií při předcházení podvodům ve výdajích na SZP a při jejich odhalování	13

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

SHRNUTÍ (odstavce I–XI)

Odpovědi Komise:

Souhrnná odpověď Komise na shrnutí

Společná zemědělská politika (SZP) je skutečně evropskou politikou, neboť členské státy sdružují zdroje na provádění jednotné společné politiky s jednotným evropským rozpočtem.

Výdaje z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), které jsou určeny pro 6,6 milionu příjemců SZP, jsou realizovány v rámci sdíleného řízení prostřednictvím komplexního systému řízení a kontroly, jehož cílem je zajistit legitimitu a správnost výdajů na SZP.

Plní-li Komise rozpočet na základě sdíleného řízení, jsou úkoly související s plněním rozpočtu realizovány společně s členskými státy. Členské státy jsou povinny přijmout veškerá nezbytná opatření k zajištění toho, aby akce financované z rozpočtu EU byly prováděny správně a účinně a v souladu s pravidly EU. Musí mít zavedeny systémy, které předcházejí nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují. Právní předpisy v oblasti SZP stanoví, že akreditují platební agentury, které jsou specializovanými subjekty odpovědnými za řízení a kontrolu finančních prostředků Unie, zejména platby příjemcům a finanční zprávy předkládané Komisi.

Certifikační subjekty určené členskými státy zároveň poskytují každoročně výrok ohledně úplnosti, přesnosti a věcné správnosti roční účetní závěrky dotčené platební agentury, řádného fungování jejího vnitřního kontrolního systému a legality a správnosti výdajů vykázaných Komisi.

Komise zastává názor, že zabírání půdy nepředstavuje problém, který by byl spojen se zneužíváním konkrétních nedostatků právních předpisů SZP. Tyto jevy souvisejí spíše s možnými nedostatky právních systémů, dohledu a ochrany práv jednotlivců v členských státech, a proto je musí členské státy ve vhodných případech řešit v rámci obecného přístupu z hlediska právního státu.

Akreditační audity prováděné Generálním ředitelstvím pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI) zohledňují opatření proti podvodům zavedená platebními agenturami v souvislosti se složkami akreditačních kritérií, zejména pokud jde o vnitřní prostředí, schvalování žádostí a monitorování (posouzení rizik se provádí ve fázi plánování, aby se určily oblasti, na které se má audit zaměřit – riziko podvodu se vždy zohledňuje ve fázi plánování). Na základě zjištění a doporučení GŘ AGRI provedly platební agentury v příslušných případech plány nápravy nebo zlepšení.

Úroveň podrobnosti podávaných zpráv je založena na odborném úsudku certifikačních subjektů. Pokud výsledkem činnosti certifikačních subjektů nebyla žádná zjištění, nemají certifikační subjekty povinnost poskytovat podrobnější informace o provedené činnosti.

Komise již od roku 2018 podporuje zavádění metody kontrol prostřednictvím sledování. Kromě toho, že poskytuje bezplatný přístup k službám přístupu k datům a informacím (DIAS) programu Copernicus pro účely sledování SZP, Komise rovněž vypracovala pokyny, uspořádala různá setkání a webináře se zúčastněnými stranami a zahájila osvětovou akci „kontroly prostřednictvím sledování 2021“ s cílem řešit domnělé nebo skutečné technické překážky při využívání družicových údajů z družic Sentinel pro účely sledování SZP. V důsledku toho se v roce 2021 využívání metody kontroly prostřednictvím sledování v členských státech ve srovnání s rokem 2020 zdvojnásobilo, díky čemuž byl překročen průběžný plán Komise, podle něhož má být do roku 2022 pokryto 10 % využívané zemědělské plochy.

Komise doporučení EÚD přijímá.

ÚVOD (body 1–23)

Odpovědi Komise:

09. „Podvod“ poškozující finanční zájmy Unie je definován v článku 3 směrnice (EU) 2017/1371 (směrnice PIF) o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, a to ve vztahu k jakémukoliv jednání nebo opomenutí v souvislosti s: i) výdaji nesouvisejícími se zadáváním veřejných zakázek a ii) výdaji souvisejícími se zadáváním veřejných zakázek. „Jiné trestné činy (praní peněz, pasivní a aktivní korupce, zpronevěra) poškozující finanční zájmy Unie“ popsané v článku 4 směrnice PIF by měly být posuzovány společně.

11. Pojmy „interní“ a „externí podvod“ používané EÚD se neshodují s pojmy „vnitřní“ a „vnější vyšetřování“ úřadu OLAF, jak jsou definovány v článku 4 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013.

PRVNÍ ODRÁŽKA – ačkoli porušení profesního tajemství nebo pasivní korupce mohou v mnoha případech souviset i s podvodným jednáním, v případě neohlášeného střetu zájmů tomu tak vždy není.

DRUHÁ ODRÁŽKA – směrnice PIF rozlišuje podvody ve vztahu k jakémukoliv jednání nebo opomenutí v souvislosti s: i) výdaji nesouvisejícími se zadáváním veřejných zakázek a ii) výdaji souvisejícími se zadáváním veřejných zakázek. „Jiné trestné činy poškozující finanční zájmy Unie“, např. aktivní korupce, by se měly posuzovat tak, že spadají pod tuto definici.

13. PRVNÍ ODRÁŽKA – ačkoli je Komise, zejména Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (GR AGRI), v konečném důsledku odpovědná za SZP, sdílí řízení této politiky s platebními agenturami v členských státech. Od roku 2015 vydávají nezávislé certifikační subjekty v členských státech každoročně stanoviska ke správnosti výdajů platebních agentur.

DRUHÁ ODRÁŽKA – Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) provádí správní vyšetřování podvodů, korupce a veškerých dalších nezákonných činností, které mají nepříznivý dopad na finanční zájmy rozpočtu EU a případů vážného porušení povinností v orgánech EU.

23. V souvislosti se zjištěním EÚD týkajícím se neúplnosti údajů zveřejněných ve zprávách PIF Komise v odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 01/2019 objasnila, že nevykázání údajů o daných případech v roce x neznamená, že údaje o těchto případech nebudou vykázány vůbec. Analýza při vypracovávání zprávy PIF proto pokrývá období nejméně pěti let, aby se minimalizoval dopad těchto nevykázaných údajů, a dopady tohoto (ne)vykázání údajů, pokud jde o vliv na odhady odhalování, by tedy měly být pouze omezené, což nemá žádný významný vliv na závěry Komise.

Komise se domnívá, že zpráva PIF je nejpřesnějším dostupným nástrojem pro odhadování dopadu podvodů ve fondech EU.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU (body 24–27)

Komise neodpověděla.

PŘIPOMÍNKY (body 28–105)

Odpovědi Komise:

30. Komise by ráda zdůraznila, že chyby nejsou totéž co podvody.

Komise odkazuje na svou odpověď obsaženou ve výroční zprávě EÚD za rok 2019, bod 6.36, a bere na vědomí hodnocení EÚD v tom smyslu, že riziko podvodů je větší v oblastech, které obecně podléhají spolufinancování na základě úhrad, a nikoli v oblasti přímých plateb a výdajů na rozvoj venkova na plochu, které představují převážnou většinu výdajů na SZP.

V rámci stávajícího legislativního rámce SZP je třeba připomenout, že pokud jde o platby založené na úhradách, uplatňují se složité podmínky a pravidla způsobilosti v případech, kdy je pro dosažení ambiciózních politických cílů nutné podporu zacílit. Je tudíž třeba zajistit rovnováhu mezi legalitou a správností a dosahováním cílů politiky, přičemž je třeba mít na paměti náklady na realizaci. Pro období 2023–2027 Komise řeší tento problém podporou využívání zjednodušeného vykazování nákladů a zjednodušením SZP.

OBRÁZEK 6 – FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ NESROVNALOSTI A PODVODY

Komise připomíná významnou úlohu integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS), včetně systému evidence půdy (LPIS), které pomáhají udržovat nízké riziko chyb v platbách na plochu v rámci SZP (přímé platby a některá opatření pro rozvoj venkova), jak uznává EÚD.

Viz odpověď Komise na bod 30.

31. Komise uvádí, že umělé vytváření podmínek pro splnění kritérií způsobilosti je nesrovnalostí, nikoli nutně podvodem. Současně platí, že uvádění nepravdivých údajů za účelem neoprávněného čerpání podpory v rámci SZP představuje specifický případ podvodného jednání.

Rámeček 3 – Příklady předstírání činností a padělání dokumentů za účelem získání finančních prostředků EU

Komise poukazuje na to, že slovenský případ popsaný v rámečku 3 je příkladem účinně fungujícího řídicího a kontrolního systému v členském státě, který náležitě zabránil poškození finančních zájmů EU a řádně oznámil případ v souladu se zavedenými postupy.

40. S cílem zajistit bezpečné provádění propagačního opatření v odvětví vína vydalo GŘ AGRI v roce 2016 pokyny¹ k vnitrostátním programům podpory v odvětví vína, zejména k propagačnímu opatření. V roce 2021 navíc GŘ AGRI vydalo sdělení pro zástupce členských států týkající se „technických problémů zjištěných v odvětví vína – propagace ve třetích zemích“. Tím by mělo dojít ke zmírnění rizik, pokud jde o provádění propagačního opatření v odvětví vína.

PRVNÍ ODRÁŽKA – výdaje spojené s osobními náklady jsou právními předpisy omezeny na 50 % celkových nákladů na prováděné propagační opatření.

¹ K dispozici na adrese https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf

DRUHÁ ODRÁŽKA – kontroly na místě v zemích mimo EU upravuje prováděcí nařízení Komise (EU) 2016/1150. Nestanovuje žádnou konkrétní povinnost/cíl týkající se minimálních kontrol zaměřených na opatření prováděná ve třetích zemích. Toto nařízení navíc ani nevyžaduje kontroly v místě, kde se akce provádějí, ale pouze v prostorách příjemce nebo pořadajícího subjektu. Kontroly na místě v oblasti propagace vína ve třetích zemích se nezaměřují na ověření operace na místě.

TŘETÍ ODRÁŽKA – článek 41 prováděcího nařízení (EU) 2016/1150 obsahuje zvláštní požadavky v případě, že propagační činnosti provádí pořadající subjekt.

42. Komise potvrzuje, že vykazání počtu hektarů, které má zemědělec k dispozici, je podmínkou pro přidělení platebních nároků a pro aktivaci platebních nároků pro účely obdržení odpovídající platby v rámci režimu základní platby nebo pro obdržení platby v rámci režimu jednotné platby na plochu.

Rámeček 5 – Co je „zabírání půdy“?

Jev zabírání půdy je širší než koncentrace zemědělské půdy a podpora několika příjemců, o niž má Komise povědomí (20 % příjemců SZP soustřeďuje přibližně 80 % přímých plateb, což odráží rozdělení vlastnictví půdy). SZP v období let 2014–2022 měla ve srovnání s obdobím let 2011–2013 za následek výrazné přerozdělení přímých plateb ve prospěch menších zemědělců a oblastí s přírodními omezeními. Nová SZP na období let 2023–2027 se snaží zajistit ještě větší spravedlnost při rozdělování přímých plateb prostřednictvím nástrojů, jako je zastropování, snížení plateb a zejména uplatnění doplňkové redistributivní podpory příjmu pro udržitelnost.

Pokud jde o „zabírání půdy“ a podvodné praktiky, Komise by ráda zdůraznila, že je rozdíl mezi nezákonným získáním půdy (což znamená nabytí vlastnického práva k půdě prostřednictvím trestných činů, jako je násilí nebo zastrasování) a následným skutečným splněním podmínek způsobilosti na jedné straně a pouze předstíraným splněním podmínek způsobilosti předložením padělaných a/nebo zfalšovaných dokumentů na straně druhé. Druhý případ by mohl představovat problém, který by mohla odhalit opatření proti podvodům přijatá platební agenturou.

47. Komise vítá kladné hodnocení EÚD, pokud jde o úlohu integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS) a systému evidence půdy (LPIS) při prevenci a snižování míry chyb. Viz také odpověď Komise k obrázku 6.

49. Komise se ztotožňuje s názorem EÚD, že tyto snahy o nezákonné získání prostředků z fondů EU (např. podvodníci se snaží získat zemědělskou půdu nezákonně a poté požádat o podporu) jsou skutečně pravděpodobně důsledkem účinného systému řízení a kontroly, jako je IACS-LPIS, který donutil „podvodníky“ k nalezení jiných způsobů získání podpory. Tyto jiné způsoby však často vystavují podvodníky vyššímu riziku, že budou odhaleni a že jim budou uloženy přísnější sankce (včetně dlouhých trestů odnětí svobody). Celkově to prokazuje spolehlivost zavedeného systému.

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K OBRÁZKU 7 A K BODŮM 50 AŽ 51:

Pokud jde o „zabírání půdy“ a podvodné praktiky, Komise by ráda zdůraznila, že je rozdíl mezi nezákonným získáním půdy (což znamená nabytí vlastnického práva k půdě prostřednictvím trestných činů, jako je násilí nebo zastrasování) a následným skutečným splněním podmínek způsobilosti na jedné straně a pouze předstíraným splněním podmínek způsobilosti předložením

padělaných a/nebo zfalšovaných dokumentů na straně druhé. Druhý případ by mohl představovat problém, který by mohla odhalit opatření proti podvodům přijatá platební agenturou.

Rámeček 6 – Příklad pozemků v Itálii, které byly vykázány protiprávně

Na situaci v Itálii uvedenou v rámečku 6 navázalo GŘ AGRI dvěma audity, z nichž jeden vedl k finanční opravě ve výši 158 milionů EUR a druhý k finanční opravě ve výši 21 milionů EUR. Rozpočet EU byl proto náležitě chráněn prostřednictvím společné a koordinované činnosti úřadu OLAF a GŘ AGRI. Jedná se o další příklad toho, že Komise za nejvyšší priority považuje boj proti podvodům a ochranu finančních zájmů EU.

52. Problémy popsané v rámečku 7 nemusí nutně souviset s nedostatky v kontrolách prováděných platebními agenturami, ale spíše s nedostatky ve způsobu správy vlastnictví půdy a pronájmu půdy v dotyčném členském státě. Je nutné zaměřit se na to, že tyto systémy naléhavě vyžadují zlepšení, nikoli na kontrolu samotné platební agentury.

53. Nařízení (EU) č. 1307/2013 ani právní rámec pro novou SZP na období let 2023–2027 (nařízení (EU) 2021/2115 o podpoře pro strategické plány) nevymezují povahu právního vztahu, který by určoval, že způsobilé hektary má zemědělec k dispozici, jelikož není možné najít společné pravidlo, které by bylo slučitelné se všemi vnitrostátními právními předpisy. Úplný seznam požadavků by rovněž byl v rozporu s koncepcí nového modelu provádění. V souladu se zásadou smluvní volnosti jsou však v tomto ohledu způsobilé všechny právně dostupné formy „nakládání“ se zemědělskou půdou podle vnitrostátního práva. Může jít mimo jiné o vlastnictví, koncesi na půdu, písemnou nájemní smlouvu, ústní nájemní smlouvu nebo jinou formu ústní dohody, nezpochybnitelnou držbu, pokud ji umožňují vnitrostátní právní předpisy nebo jiné vnitrostátní právní formy, právní tradice a/nebo právní zvyklosti.

54. Komise znovu zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy zavedly odpovídající řídicí kontrolní systémy, které by vzniku nesrovnalostí zabránily, odhalily je a chránily finanční zájmy Unie. Z tohoto důvodu by se kontroly neměly omezovat pouze na případy dvojích žádostí. Nicméně forma kontrol žádostí o podporu a ověřování splnění požadavku, že zemědělec má k dispozici způsobilé hektary, je na uvážení členských států.

55. V rámci sdíleného řízení mají členské státy možnost flexibilně uspořádat své kontrolní systémy. Rozdíly ve způsobech se proto odrážejí v různých vnitrostátních systémech. Pokud jde o provádění kontrol, Komise vyzývá členské státy, aby se zaměřovaly na nesrovnalosti a neomezovaly se pouze na případy dvojích žádostí. Členské státy jsou vybízeny k tomu, aby dodržovaly svou obecnou povinnost provádět účinné a systematické správní kontroly, které zahrnují kontroly plnění zákonného nakládání s půdou, a to i přesto, že mají prostor pro uvážení a právo předpokládat, že způsobilé hektary má žadatel k dispozici.

56. V případě dvojích žádostí musí členské státy nejprve určit, kdo má způsobilé hektary zákonně k dispozici. Pokud jeden z žadatelů nemá žádný právní nárok, nemůže se domáhat oprávněného nakládání s dotčeným pozemkem. Za druhé, pokud obě strany mohou prokázat právní vztah k pozemku, musí vnitrostátní orgány určit, kdo má rozhodovací pravomoc v oblasti zemědělské činnosti prováděné na těchto hektarech a kdo požívá výhody a nese finanční rizika spojená s touto činností, a to v souladu se zásadami stanovenými ve věci C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim.

58. Platební agentury kontrolují provádění zemědělských činností na zemědělské půdě v rámci požadovaných kontrol podmínek způsobilosti. Tyto kontrolní systémy jsou dále pravidelně

kontrolovány certifikačními subjekty a v případě potřeby podléhají auditům Komise. V případě, že jsou při těchto kontrolách zjištěny nedostatky, jsou následně uplatněny finanční opravy.

Rámeček 8 – Atraktivita pastvin a horských oblastí pro podvodníky

Kromě vyšetřování OLAF se tímto typem problémů zabývají také audity Komise (např. atraktivita pastvin a horských oblastí pro podvodníky) a jsou uplatňovány finanční opravy s cílem zajistit nápravu situace a plnou ochranu rozpočtu EU. Velmi často se tak děje v rámci akčních plánů, které členské státy provádějí pod dohledem Komise, aby byla zajištěna úplná a rychlá náprava zjištěných nedostatků.

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K BODŮM 59 AŽ 61

Komise by ráda zdůraznila, že je třeba jasně rozlišovat mezi zjištěným podvodem a podezřením na podvodné nesrovnalosti. Podvody mohou vyšetřovat pouze orgány příslušné k vyšetřování takových případů, např. OLAF, EPPO nebo orgány členských států pro boj proti podvodům a donucovací orgány. Mohou být potvrzeny pouze na základě pravomocného rozhodnutí správního nebo trestního soudu.

Z dvanácti případů zaslaných úřadu OLAF byla úřadem OLAF dosud uzavřena dvě vyšetřování, přičemž byla vydána finanční doporučení pro GŘ AGRI, aby zajistilo vymáhání neoprávněně vyplacené částky. V těchto dvou konkrétních případech úřad OLAF potvrdil existenci nesrovnalostí, ale nijak neprokázal spáchání podvodu. Zbývajících deset případů je stále předmětem vyšetřování, proto se k nim Komise nemůže blíže vyjádřit.

Komise dále kladně hodnotí skutečnost, že za poslední dva roky se míra chyb vykázaná EÚD v kapitole Přírodní zdroje blížila prahu významnosti (1,9 % v roce 2019 a 2 % v roce 2020) a byla v souladu s mírou chyb vykázanou GŘ AGRI v jeho výroční zprávě o činnosti.

Komise konstatuje, že se EÚD nepovažuje za subjekt oprávněný vyšetřovat podvody. Totéž platí pro auditory Komise.

62. Ohledně opatření přijatých Komisí proti podvodům v SZP se Komise domnívá, že má přehled o podvodech a rizicích podvodů a nadále aktivně sleduje riziko podvodů ve výdajích na SZP.

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K BODŮM 65 AŽ 69:

Komise konstatuje, že „zabírání půdy“ nepředstavuje problém, který by byl spojen se zneužíváním konkrétních nedostatků právních předpisů SZP. Tyto jevy souvisejí spíše s možnými nedostatky právních systémů, dohledu a ochrany práv jednotlivců v členských státech, a proto je musí členské státy ve vhodných případech řešit v rámci obecného přístupu z hlediska právního státu.

Pokud jde o problematiku „zabírání půdy“ obecně, ve výroční zprávě GŘ AGRI o strategii pro boj proti podvodům za rok 2020 předložilo GŘ AGRI velmi odlišnou koncepci, podle níž „zabírání půdy“ „nepředstavuje problém spojený se zneužíváním konkrétních nedostatků právních předpisů SZP“.

EÚD v bodě 56 potvrdil, že Komise podnikla kroky s cílem poskytnout členským státům pokyny, jak řešit problém zabírání půdy, pokud jsou spojeny s problematikou „půdy, která je k dispozici“.

Pokud jde o „zabírání půdy“ a podvodné praktiky, Komise by ráda zdůraznila, že je rozdíl mezi nezákonným získáním půdy (což znamená nabytí vlastnického práva k půdě prostřednictvím trestných činů, jako je násilí nebo zastrasování) a následným skutečným splněním podmínek způsobilosti na jedné straně a pouze předstíraným splněním podmínek způsobilosti předložením

padělaných a/nebo zfalšovaných dokumentů na straně druhé. Druhý případ by mohl představovat problém, který by mohla odhalit opatření proti podvodům přijatá platební agenturou.

OBRÁZEK 9 – ČASOVÁ OSA POKYNŮ GŘ AGRI ČLENSKÝM STÁTŮM

Komise zdůrazňuje, že si je vědoma důležitosti podpory, kterou je třeba členským státům poskytnout, a je v úzkém kontaktu s platebními agenturami členských států, aby jim mohla v souvislosti s obdrženými žádostmi poskytnout potřebnou podporu.

74. Komise se domnívá, že výměnu osvědčených postupů ohledně opatření proti podvodům usnadňuje od roku 2019 také na konferencích platebních agentur, je-li to možné s ohledem na omezení COVID 19, například na konferenci v říjnu 2020, kde se svou prezentací vystoupila chorvatská platební agentura. Výměny probíhaly také na zasedáních vzdělávací sítě. Kromě toho byly v roce 2021 znovu zahájeny semináře zaměřené na boj proti podvodům a GŘ AGRI zareagovalo na všechny žádosti, které v tomto smyslu obdrželo od členských států. Další semináře se v roce 2022 pořádají na základě obdržených žádostí.

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K BODŮM 75 AŽ 78:

Komise monitoruje opatření proti podvodům prováděná členskými státy prostřednictvím činnosti certifikačních subjektů.

Vnitrostátní opatření proti podvodům jsou pod stálým dohledem certifikačních subjektů a jejich výročních zpráv předkládaných Komisi.

Tento dohled je vykonáván v souladu s níže popsáním postupem a v souladu s platnými právními předpisy:

Platební agentury mají zákonnou povinnost zavést opatření proti podvodům. S cílem podpořit platební agentury v zavádění vhodných opatření poskytlo GŘ AGRI členským státům pokyny týkající se provádění akreditačních kritérií, pokud jde o opatření proti podvodům.

Komise zdůrazňuje, že ohledně opatření proti podvodům mají hlavní slovo členské státy v rámci sdíleného řízení. Pokyn č. 1 týkající se akreditačních kritérií je dokument, který stanoví minimální požadavky, jejichž splnění je certifikačními subjekty očekáváno, pokud jde o přezkum všech akreditačních kritérií včetně předcházení podvodům a jejich odhalování. Konkrétnější pokyny pro členské státy, pokud jde o opatření proti podvodům, byly společně s osvědčenými postupy poskytnuty např. na zasedání odborné skupiny v listopadu 2021.

Úroveň podrobnosti podávaných zpráv je založena na odborném úsudku certifikačních subjektů; Komise však uvádí, že v případě, že byly zjištěny nedostatky týkající se předcházení podvodům a jejich odhalování, byly tyto nedostatky ve zprávách certifikačních subjektů řádně popsány. Pokud výsledkem činnosti certifikačních subjektů nebyla žádná zjištění, nemají certifikační subjekty povinnost poskytovat podrobnější informace o provedené činnosti.

Komise (GŘ AGRI) každoročně provádí v členských státech několik auditních misí, při nichž ověřuje provádění strategie auditu certifikačních subjektů a kvalitu jejich činnosti při posuzování systému vnitřní kontroly platební agentury včetně přezkumu akreditačních kritérií.

80. Komise provádí audity, jak jasně uvádí EÚD, jejichž předmětem není a nemělo by být vyšetřování podvodů. Komise však provádí kontroly opatření proti podvodům zavedených členskými státy.

Akreditační audity prováděné GŘ AGRI zohledňují opatření proti podvodům zavedená platebními agenturami v souvislosti se složkami akreditačních kritérií, zejména pokud jde o vnitřní prostředí, schvalování žádostí a monitorování (posouzení rizik se provádí ve fázi plánování, aby se určily oblasti, na které se má audit zaměřit – riziko podvodu se vždy zohledňuje ve fázi plánování). Na

základě zjištění a doporučení GR AGRI provedly platební agentury v příslušných případech plány nápravy nebo zlepšení.

Rámeček 10 – Reakce Komise na údajné zneužití prostředků SZP na Slovensku

Komise konstatuje, že před obnovením plné akreditace přijaly slovenské orgány v souvislosti s platební agenturou řadu nápravných opatření. V prvních měsících roku 2022 slovenské orgány stále provádějí transformační plán, jehož cílem je další zlepšení systémů vnitřní kontroly v platební agentuře, zejména pokud jde o výdaje na rozvoj venkova, které nejsou součástí IACS. Přestože slovenské orgány obnovily plnou akreditaci, neobnovily platby, pokud jde o investiční opatření pro rozvoj venkova, které nejsou součástí IACS, dokud nebude provedeno další zlepšení. Komise pozastavila žádosti o úhradu předložené slovenskými orgány, dokud slovenské orgány nepozastavily platby.

82. Kontroly prostřednictvím sledování jsou kontrolním přístupem vymezeným v právním rámci EU, který se zakládá na návštěvách na místě (v případě kritérií způsobilosti, závazků a povinností, které nelze sledovat) a na využívání nových technologií (v případě kritérií způsobilosti, závazků a povinností, které lze sledovat), a představují alternativu k tradičním kontrolním přístupům u režimů a opatření podpory na plochu.

83. Pokud lze podmínky způsobilosti podpory na plochu považovat za „sledovatelné“ pomocí družicových údajů z družic Sentinel (nebo jiných údajů s alespoň rovnocennou hodnotou), využívá přístup kontrol prostřednictvím sledování automatizovaných procesů ke kontrole dodržování pravidel. U výsledků, které nejsou jednoznačné, se využívají poloautomatizované postupy. Pokud podmínky způsobilosti podpory na plochu nejsou *a priori* „sledovatelné“ pomocí družicových údajů z družic Sentinel, je třeba provést u vzorku příjemců návštěvy na místě. Výhoda přístupu kontrol prostřednictvím sledování je tedy ve srovnání s tradičními metodami kontrol nejvyšší, pokud lze sledovat všechny podmínky způsobilosti. Zejména opatření pro rozvoj venkova však mohou zahrnovat podmínky způsobilosti, které nelze sledovat pomocí družicových údajů z družic Sentinel. S cílem odstranit tento nedostatek předpokládá návrh Komise týkající se budoucího systému sledování plochy v členských státech využití údajů, které nepocházejí z družic Sentinel, jako jsou fotografie s určenou polohou na základě přiřazování geografických dat (tzv. geotagging).

84. Komise připomíná, že družice mohou sledovat pouze přítomnost či nepřítomnost fyzikálních jevů na plochách, u kterých je žádáno o podporu SZP. Jednoznačná zjištění z družic tak mohou prokazovat splnění či nesplnění kritérií způsobilosti souvisejících s konkrétními zemědělskými činnostmi nebo podmínkami, nikoli však s ohledem na správné podmínky týkající se například příjemce nebo půdy, kterou má k dispozici.

85. Automatizované zpracování pravidelných toků družicových snímků umožňuje upozornit zemědělce na blížící se termíny vyžadující provedení konkrétního opatření (např. pokosit pole do určitého termínu) a upozornit zemědělce na zjištěné nedodržení kritérií způsobilosti v souvislosti s podporou, o kterou žádají (např. nedodržení zákazu orby). Právní rámec předpokládá, že příjemci mohou ve stanovených lhůtách žádosti o podporu změnit nebo vzít zpět.

86. Kontroly prostřednictvím sledování provádějí příslušné orgány v členských státech. Kontroly prostřednictvím sledování mohou zjistit dodržování nebo nedodržování podmínek způsobilosti podpory na plochu, pokud se týkají zemědělských činností a podmínek, které lze sledovat pomocí družic Sentinel. Díky odhalování nedodržování pravidel v celém souboru dotčených pozemků snižuje přístup kontrol prostřednictvím sledování u fondů míru rizika.

90. Komise již od roku 2018 podporuje zavádění metody kontrol prostřednictvím sledování. Kromě toho, že poskytuje bezplatný přístup k službám přístupu k datům a informacím (DIAS) programu Copernicus pro účely sledování SZP, Komise rovněž vypracovala pokyny a usnadňuje vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy, například pořádáním specializovaných setkání, na nichž členské státy, které již kontroly prostřednictvím sledování používají, poskytují poznatky a sdílejí zkušenosti získané ze skutečného provádění. Kromě toho Komise podporuje členské státy prostřednictvím školení, dokumentace a řešení v oblasti IT v souvislosti s osvětovou akcí „kontroly prostřednictvím sledování“ s cílem řešit domnělé nebo skutečné technické překážky při využívání družicových údajů z družic Sentinel pro účely sledování SZP.

91. V roce 2021 se využívání metody kontroly prostřednictvím sledování v členských státech ve srovnání s rokem 2020 zdvojnásobilo, díky čemuž byl překročen průběžný plán Komise, podle něhož má být do roku 2022 pokryto 10 % využívané zemědělské plochy.

96. Komise uvítala studii Evropského parlamentu (EP) z roku 2021, která upozornila na stejné problémy, s nimiž se při shromažďování informací potýkají Komise a členské státy, přičemž dostupnost informací je vymezena požadavky na transparentnost a omezení, která přináší obecné nařízení o ochraně osobních údajů (EU) 2016/679 (GDPR). Výsledky zjištěné studií o 50 největších příjemcích se shodují s výsledky, které na stejné téma poskytlo GR AGRI Výboru pro rozpočtovou kontrolu (CONT) EP. Podstatná část SZP (a politiky soudržnosti) podporuje veřejné investice. GR AGRI několikrát uvedlo, že v případě, že to bude nezbytné, je připraveno spolupracovat s EP na zajištění ještě vyšší transparentnosti. V nové SZP na období let 2023–2027 (článek 98 nařízení (EU) 2021/2116) bude členskými státem uložena povinnost shromažďovat informace nezbytné pro identifikaci příjemců, případně včetně identifikace skupin, jichž se účastní, jak je vymezeno v článku 2 směrnice 2013/34/EU.

97. V rámci sdíleného řízení jsou za zveřejňování informací o příjemcích odpovědné členské státy. Členské státy by měly každoročně zajistit následné zveřejňování příjemců finančních prostředků ze SZP, včetně informací o skupinách podniků (v rámci nové SZP), a to na jedné internetové stránce za každý členský stát. Všechny internetové stránky jsou k dispozici prostřednictvím odkazů na adrese europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_cs. Komise v souvislosti s nadcházející revizí finančního nařízení z roku 2018 zvažuje, jakým způsobem lze zajistit ještě vyšší transparentnost příjemců finančních prostředků EU.

98. S cílem řešit některé z problémů, na které studie upozorňuje, Komise zpřístupňuje integrovaný a interoperabilní monitorovací systém, jenž zahrnuje jednotný nástroj pro vytěžování dat a hodnocení rizik (v současnosti nazvaný Arachne), a má v úmyslu zajistit, aby byl členskými státy všeobecně využíván. Tento nástroj doplňuje údaje shromážděné pro účely provádění fondů v rámci sdíleného řízení a RRF a umožňuje na základě souboru ukazatelů rizik identifikovat příjemce, smlouvy a dodavatele, u nichž hrozí riziko nesrovnalostí, podvodů a střetu zájmů. Komise navíc v současné době analyzuje možnost posílení pravidel transparentnosti v rámci nadcházející revize finančního nařízení z roku 2018.

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K BODŮM 99 A 100:

Je třeba rozlišovat mezi veřejně přístupnými informacemi pro účely transparentnosti a informacemi dostupnými vnitrostátním orgánům a orgánům EU pro účely auditu a kontroly. Veřejně dostupné informace jsou přístupné po dobu dvou let, zatímco informace pro účely auditu a kontroly po dobu pěti let. Přibližně 25 % anonymizovaných příjemců podpory ze SZP ve veřejně dostupných údajích dostávají méně než 1 250 EUR a tvoří přibližně 1–2 % podpory ze SZP. Jedná se o výsledek jednání

se spolunormotvůrci, který zohledňuje rozhodnutí Evropského soudního dvora v této oblasti, přičemž bylo třeba nalézt rovnováhu mezi požadavky na přiměřenost a transparentnost.

V souvislosti s víceletým finančním rámcem na období let 2021–2027 a NGEU Komise předložila návrhy na zlepšení shromažďování údajů členskými státy o příjemcích finančních prostředků EU prováděných v rámci sdíleného řízení a v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. Tyto návrhy zahrnovaly zaznamenávání a uchovávání údajů o příjemcích finančních prostředků EU včetně jejich skutečných majitelů (v případě, že příjemci nejsou fyzickými osobami) ve standardizovaném (elektronickém) formátu. Komise rovněž navrhla povinné používání jednotného nástroje pro vytěžování dat a hodnocení rizik, který by zajistil přístup k těmto údajům, jejich analýzu a na základě souboru ukazatelů rizik umožnil identifikovat opatření, smlouvy a příjemce, u nichž by mohlo hrozit riziko nesrovnalostí, podvodů a střetu zájmů. Tento nástroj by zvýšil kvalitu a srovnatelnost údajů o příjemcích finančních prostředků EU pro účely kontroly a auditu, členskými státy by umožnil lépe zaměřit jejich auditní a kontrolní činnosti a Komisi by umožnil lépe zaměřit její úlohu v oblasti dohledu. Nařízení (EU) 2021/2116 neukládá povinnost používat jednotný nástroj pro vytěžování dat a hodnocení rizik, který má poskytnout Komise. Na základě ustanovení o přezkumu v rámci SZP má však Komise povinnost do roku 2025 předložit zprávu, která posoudí používání jednotného nástroje pro vytěžování dat a jeho interoperabilitu s ohledem na jeho všeobecné využívání členskými státy a která bude případně doplněna o vhodné návrhy.

101. Komise připomíná, že platební agentury mají zákonnou povinnost navrhovat a provádět opatření proti podvodům (nařízení (EU) č. 907/2014).

SOUHRNNÁ ODPOVĚĚ KOMISE K BODŮM 103 A 104:

Komise podporuje všechny iniciativy členských států, jejich cílem je používání techniky strojového učení při řízení a kontrole výdajů na SZP a odhalování možných nesrovnalostí a podvodů a předcházení jim. Komise rovněž podpořila výměnu těchto zkušeností a osvědčených postupů mezi členskými státy, které v rámci sdíleného řízení provádějí skutečnou kontrolu výdajů.

Satelitní monitorování podmínek způsobilosti a požadavků – jako například požadavku na sečení uvedeného v bodě 103 – je již v současné době v několika členských státech nezbytnou součástí kontrol prostřednictvím sledování a v budoucnu ještě nabude na významu díky povinnému systému sledování plochy. Díky preventivnímu přístupu, který je součástí přístupu kontrol prostřednictvím sledování, jsou zemědělci upozorněni na možný nesoulad a mohou svou žádost změnit nebo vzít zpět, případně předložit důkazy prokazující opak. Zda nesoulad zjištěný kontrolami prostřednictvím sledování byl nesrovnalostí nebo podvodem, však nelze určit pouze na základě družicových údajů.

105. PRVNÍ ODRÁŽKA – ochrana údajů (jak ji stanoví GDPR) může skutečně bránit výměně informací mezi různými subjekty. Komise je však povinna dodržovat platné právní předpisy.

Na tato právní omezení týkající se ochrany údajů se členské státy odvolávaly i v případě, kdy je Komise požádala o sestavení seznamů 50 největších skutečných majitelů.

Členské státy proto v rámci nové SZP musí požádat příjemce, aby platební agentuře při podání žádosti o podporu uvedli, do jaké skupiny jsou zapojeni.

TŘETÍ ODRÁŽKA – vzhledem k relativně nízké míře chyb v rámci SZP a velmi nízké míře zjištěných podvodů členské státy opakovaně upozorňovaly na administrativní zátěž při řízení a kontrole SZP a nákladovou výhodnost úsilí o dosažení ještě nižší míry chyb.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (body 106–112)

Odpovědi Komise:

107. Zabírání půdy představuje komplexní a mnohostranný problém, který není spojen se zneužíváním konkrétních nedostatků právních předpisů SZP. Komise se domnívá, že v rámci SZP byla při řešení rostoucího problému zabírání půdy dostatečně aktivní, a to i tím, že po nedávném rozhodnutí ve věci C-216/19 Land Berlin poskytla členským státům pokyny.

Pokud jde o monitorování strategií členských států v oblasti boje proti podvodům, Komise poukazuje na to, že SZP je řízena v rámci sdíleného řízení, přičemž hlavní úlohu v oblasti boje proti podvodům mají členské státy, a na skutečnost, že vnitrostátní opatření proti podvodům jsou pod stálým dohledem v rámci činnosti certifikačních subjektů.

108. Pokud jde o rizika podvodů v SZP, Komise se ztotožňuje s názorem EÚD, že tyto snahy o nezákonné získání prostředků z fondů EU (např. podvodníci se snaží získat zemědělskou půdu nezákonně a poté požádat o podporu) jsou skutečně pravděpodobně důsledkem účinného systému řízení a kontroly, jako je IACS-LPIS, který donutil „podvodníky“ k nalezení jiných způsobů získání podpory.

Viz také odpověď Komise k bodu 49.

Pokud jde o „zabírání půdy“, viz souhrnná odpověď Komise k obrázku 7 a k bodům 50 až 51. Komise by ráda zdůraznila, že je rozdíl mezi nezákonným získáním půdy (což znamená nabytí vlastnického práva k půdě prostřednictvím trestných činů, jako je násilí nebo zastrašování) a následným skutečným splněním podmínek způsobilosti na jedné straně a pouze předstíraným splněním podmínek způsobilosti předložením padělaných a/nebo zfalšovaných dokumentů na straně druhé. Druhý případ by mohl představovat problém, který by mohla odhalit opatření proti podvodům přijatá platební agenturou.

111. Komise připomíná, že vnitrostátní opatření proti podvodům jsou pod stálým dohledem certifikačních subjektů a jejich výročních zpráv předkládaných Komisi.

Komise zdůrazňuje, že ohledně opatření proti podvodům mají hlavní slovo členské státy v rámci sdíleného řízení.

Komise (GŘ AGRI) každoročně provádí v členských státech několik auditních misí, při nichž ověřuje provádění strategie auditu certifikačních subjektů a kvalitu jejich činnosti při posuzování systému vnitřní kontroly platebních agentur včetně přezkumu akreditačních kritérií.

Kromě toho Komise provádí audity, jak jasně uvádí EÚD, jejichž předmětem není a nemělo by být vyšetřování podvodů. Komise však provádí kontroly opatření proti podvodům zavedených členskými státy.

Akreditační audity prováděné GŘ AGRI zohledňují opatření proti podvodům zavedená platebními agenturami v souvislosti se složkami akreditačních kritérií, zejména pokud jde o kritéria vnitřního prostředí, schvalování žádostí a monitorování (posouzení rizik se provádí ve fázi plánování, aby se určily oblasti, na které se má audit zaměřit – riziko podvodu se vždy zohledňuje ve fázi plánování). Na základě zjištění a doporučení GŘ AGRI provedly platební agentury v příslušných případech plány nápravy nebo zlepšení.

Viz souhrnná odpověď Komise k bodům 75 až 78 a odpověď k bodu 80.

112. V rámci podpory nových technologií a umělé inteligence Komise aktivně vybízela členské státy k jejich využívání. Kontroly prostřednictvím sledování byly členskými státy využívány v hojnější

míře. Kromě toho stále více členských států projevuje zájem o testování Arachne. K tomu také Komise při svém úsilí o propagaci a vysvětlování těchto nových technologií směřuje.

Viz také odpověď Komise k bodu 91.

Doporučení 1 – Získávat a sdílet hlubší přehled o rizicích podvodů a opatřeních proti nim ve výdajích na SZP

1.A. Komise toto doporučení přijímá a domnívá se, že pokyny byly poskytnuty. Komise zdůrazňuje, že za vypracování a provádění strategie boje proti podvodům jsou nadále odpovědný členské státy. Vedle pokynu č. 1 týkajícího se činnosti certifikačních subjektů v souvislosti se všemi akreditačními kritérii poskytlo GŘ AGRI certifikačním subjektům na zasedání odborné skupiny v listopadu 2021 konkrétní pokyny a osvědčené postupy týkající se jejich úlohy při posuzování opatření platebních agentur proti podvodům. V souvislosti s uplatňováním právních předpisů nové SZP budou přezkoumány všechny pokyny pro platební agentury a certifikační subjekty, přičemž do těchto pokynů budou zahrnuty konkrétní pokyny týkající se opatření proti podvodům.

GŘ AGRI průběžně sleduje činnost certifikačních subjektů, pokud jde o posuzování akreditačních kritérií a provádění opatření proti podvodům na úrovni platebních agentur, a to prostřednictvím každoročního schvalování účetních závěrek, kdy jsou přezkoumány všechny zprávy, které certifikační subjekty obdržely, a prostřednictvím specializovaných misí, při nichž je přezkoumáváno provádění strategie auditu certifikačních subjektů.

1.B. Komise toto doporučení přijímá a bude sledovat, jak platební agentury provádějí požadavky na „půdu, která je k dispozici“, přičemž zohlední pokyny a zároveň bude respektovat nový model provádění a zaměřit se na systémy členských států.

Komise již navíc šíří osvědčené postupy mezi členskými státy na všech vhodných fórech určených pro prvky SZP.

1.C. Komise doporučení přijímá a provede nové horizontální posouzení rizik podvodů týkající se SZP tak, aby mohl být dne 1. ledna 2023 proveden nový právní rámec.

Doporučení 2 – Podporovat využívání nových technologií při předcházení podvodům ve výdajích na SZP a při jejich odhalování

Komise doporučení přijímá a domnívá se, že navrhovaná opatření již začala provádět, a bude i nadále podporovat členské státy ve využívání nových technologií, umělé inteligence a strojového učení, a to i pro účely předcházení podvodům a jejich odhalování, pokud tyto systémy mohou k tomuto účelu sloužit.

2.A. Komise doporučení přijímá.

Komise by ráda upozornila na skutečnost, že od roku 2023 budou mít členské státy v oblasti navrhování svých systémů kontroly a sankcí plnou subsidiaritu. Za účelem měření výkonnosti politiky bude od roku 2023 povinný systém sledování plochy zahrnovat intervence vázané na plochu ve všech členských státech. Povinné využívání družicových údajů z družic Sentinel programu Copernicus v nové SZP se zavádí s cílem zajistit spolehlivost výročních zpráv o výkonnosti členských států. Podkladové informace, které bude systém sledování plochy poskytovat, mohou členské státy využít také k předcházení nesrovnalostem a ke snižování rizik pro fond.

2.B. Komise doporučení přijímá. Navrhovaná opatření již začala provádět a bude i nadále podporovat členské státy ve využívání nástrojů pro odhalování podvodů.

Komise bude členské státy nadále vybízet k používání integrovaného informačního systému pro vytěžování údajů a hodnocení rizik Arachne a bude nadále poskytovat školení a nabízet podporu a technickou pomoc s cílem podpořit jeho používání a zvýšit počet členských států, které jej používají. Současně bude Komise pokračovat ve zlepšování funkcí informačního systému, jeho uživatelské přívětivosti a interoperability s dalšími zdroji údajů.

2.C. Komise doporučení přijímá. Domnívá se, že již sdílí osvědčené postupy v rámci identifikace vzorců podvodů. Pokud však jde o umělou inteligenci a strojové učení, Komise prozatím zvažuje způsoby sdílení osvědčených postupů týkajících se využívání umělé inteligence v obecné rovině (monitorování a hodnocení SZP, analýza, vytváření statistik atd.) a v závislosti na výsledcích posoudí, do jaké míry ji lze využít při odhalování podvodů.