



ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE

NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

**Prijevare u području zajedničke
poljoprivredne politike – Vrijeme za detaljnije
istraživanje**

Sadržaj

SAŽETAK (odlomci I.–XI.)	2
UVOD (odlomci 1.–23.)	3
OPSEG REVIZIJE I PRISTUP (odlomci 24.–27.)	3
OPAŽANJA (odlomci 28.–105.)	4
ZAKLJUČCI I PREPORUKE (odlomci 106.–112.)	12
1. preporuka – Potrebno je steći i dati bolji uvid u rizike od prijevара i mjere za borbu protiv prijevара u rashodima u okviru ZPP-a	13
2. preporuka – Potrebno je promicati upotrebu novih tehnologija u sprečavanju i otkrivanju prijevара u rashodima u okviru ZPP-a	13

Ovaj dokument sadrži odgovore Europske komisije na opažanja iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda, u skladu s člankom 259. [Financijske uredbe](#), i objavit će se zajedno s tematskim izvješćem.

SAŽETAK (odlomci I.–XI.)

Odgovori Komisije:

Zajednički odgovor Komisije na sažetak

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) europska je politika u pravom smislu riječi jer države članice udružuju resurse za provođenje jedinstvene zajedničke politike s jedinstvenim europskim proračunom.

ZPP ima 6,6 milijuna korisnika, a rashodi Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) izvršavaju se u okviru podijeljenog upravljanja putem sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole, koji je osmišljen kako bi se osigurala zakonitost i pravilnost rashoda ZPP-a.

Ako Komisija izvršava proračun u okviru podijeljenog upravljanja, zadaće izvršenja dijele se s državama članicama. One su obvezne poduzeti sve potrebne mjere kako bi se aktivnosti koje se financiraju iz proračuna EU-a provodile pravilno i učinkovito te u skladu s pravilima EU-a. Moraju imati uspostavljene sustave kojima se sprečavaju, otkrivaju i ispravljaju nepravilnosti i prijevare. Zakonodavstvom ZPP-a propisuje se da države članice akreditiraju agencije za plaćanja, koje su posebna tijela odgovorna za kontrolu fondova Unije i upravljanje njima, a osobito za plaćanja korisnicima i financijsko izvješćivanje Komisije.

Istodobno, tijela za ovjeravanje koja imenuju države članice svake godine dostavljaju mišljenje koje obuhvaća cjelovitost, točnost i istinitost godišnjih računa predmetne agencije za plaćanja, pravilno funkcioniranje njezina sustava unutarnje kontrole te zakonitost i pravilnost rashoda prijavljenih Komisiji.

Komisija smatra da jagma za zemljištem nije problem koji je svojstven zlouporabi određenih nedostataka zakonodavstva ZPP-a. Te su pojave zapravo povezane s mogućim nedostacima pravnih sustava, nadzora i zaštite pojedinačnih prava u državama članicama i stoga ih one prema potrebi moraju rješavati u okviru općeg pristupa vladavine prava.

U akreditacijskim revizijama koje provodi Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) razmatraju se mjere za borbu protiv prijevara koje agencije za plaćanja provode u kontekstu elemenata akreditacijskih kriterija, posebice u vezi s unutarnjim okruženjem, odobravanjem zahtjeva i praćenjem (procjena rizika provodi se u fazi planiranja radi određivanja područja na koja se treba usredotočiti u reviziji, pa se rizik od prijevara uvijek uzima u obzir u toj fazi). Na temelju zaključaka i preporuka GU-a AGRI agencije za plaćanja provele su prema potrebi korektivne planove ili planove poboljšanja.

Razina pojedinosti u izvješćima ovisi o na stručnoj prosudbi tijela za ovjeravanje. Ako u svojem radu ne pronađu nalaze, tijela za ovjeravanje nisu obvezna dostaviti dodatne pojedinosti o tom radu.

Komisija još od 2018. potiče uvođenje provjera praćenjem. Osim što je omogućila slobodan pristup uslugama pristupa podacima i informacijama programa Copernicus (DIAS) za potrebe praćenja ZPP-a, Komisija je izradila smjernice, organizirala razne sastanke i internetske seminare s dionicima, a 2021. pokrenula je informiranje o provjerama praćenjem radi rješavanja uočenih ili stvarnih tehničkih prepreka u upotrebi podataka satelita Sentinel za praćenje ZPP-a. Zahvaljujući tomu uvođenje provjera praćenjem u državama članicama 2021. udvostručilo se u odnosu na 2020. i time premašilo Komisijinu privremenu ključnu etapu obuhvaćanja 10 % iskorištene poljoprivredne površine do 2022.

Komisija prihvaća preporuke Europskog revizorskog suda.

UVOD (odlomci 1.–23.)

Odgovori Komisije:

09. „Prijevara” koja štetno utječe na financijske interese Unije definirana je člankom 3. Direktive (EU) 2017/1371 (Direktiva PIF) o suzbijanju prijevarena počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, u smislu radnje ili propuštanja koji se odnose na: i. rashode koji nisu povezani s javnom nabavom te ii. rashode u vezi s javnom nabavom. „Druga kaznena djela (pranje novca, primanje i davanje mita, pronevjera) koja štetno utječu na financijske interese Unije” kako su opisana u članku 4. te direktive trebala bi se razmatrati zajedno.

11. Koncepti „unutarnje” i „vanjske prijevare” koje koristi Europski revizorski sud ne podudaraju se s konceptima „unutarnjih” i „vanjskih istraga” OLAF-a kako su definirani u članku 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013.

PRVA ALINEJA – Iako kršenje poslovne tajne ili primanje mita u mnogim slučajevima mogu biti povezani s prijevornim postupanjem, to ne vrijedi uvijek za neprijavljene sukobe interesa.

DRUGA ALINEJA – Direktivom PIF razlikuje se prijevarena u smislu radnji ili propuštanja koji se odnose na i. rashode koji nisu povezani s javnom nabavom te ii. rashode u vezi s javnom nabavom. Trebalo bi smatrati da su „druga kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije”, npr. davanje mita, obuhvaćena tom definicijom.

13. PRVA ALINEJA – Iako je Komisija, prije svega Glavna uprava AGRI, u konačnici odgovorna za ZPP, ona dijeli upravljanje s agencijama za plaćanja u državama članicama. Neovisna tijela za ovjeravanje u državama članicama od 2015. daju godišnja mišljenja o pravilnosti rashoda agencija za plaćanja.

DRUGA ALINEJA – Europski ured za borbu protiv prijevarena (OLAF) provodi administrativne istrage prijevarena, korupcije i ostalih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese proračuna EU-a te teških povreda dužnosti u institucijama EU-a.

23. Kad je riječ o nalazima Europskog revizorskog suda o nepotpunosti podataka objavljenih u izvješćima o zaštiti financijskih interesa Unije („izvješće PIF”), Komisija je u odgovoru na tematsko izvješće Suda iz siječnja 2019. objasnila da neizvješćivanje o određenim slučajevima u godini x ne znači da se o njima uopće neće izvijestiti. Zbog toga se u pripremi tih izvješća analizom obuhvaća razdoblje od barem 5 godina kako bi se utjecaj takvog neizvješćivanja smanjio te se stoga smatra da neizvješćivanje ili nepravodobno izvješćivanje ima tek ograničen učinak na procjene otkrivanja, što ne utječe znatno na zaključke Komisije.

Komisija smatra da je izvješće PIF najprecizniji dostupan alat za procjenu utjecaja prijevare u području financijskih sredstava EU-a.

OPSEG REVIZIJE I PRISTUP (odlomci 24.–27.)

Nema odgovora Komisije.

OPAŽANJA (odlomci 28.–105.)

Odgovori Komisije:

30. Komisija želi istaknuti da pogreške nisu isto što i prijevara.

Komisija upućuje na odlomak 6.36. iz odgovorâ na godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2019. i prima na znanje procjenu Suda da je rizik od prijevara veći u područjima za koja se općenito može dobiti naknada na temelju sufinanciranja, a ne u području izravnih plaćanja i rashoda za ruralni razvoj po površini, koji predstavljaju veliku većinu rashoda ZPP-a.

Treba podsjetiti da se u aktualnom zakonodavnom okviru ZPP-a za plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova primjenjuju složeni uvjeti i pravila o prihvatljivosti ako je radi ostvarivanja ambicioznih ciljeva politike potrebno usmjeravanje potpore. To je stoga potrebno radi postizanja ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti s jedne strane i ostvarivanja ciljeva politike s druge strane, imajući na umu troškove provedbe. U razdoblju 2023.–2027. Komisija će se tom pitanju posvetiti promicanjem upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i pojednostavnjivanjem ZPP-a.

SLIKA 6. – ČIMBENICI KOJI UTJEČU NA NEPRAVILNOSTI I PRIJEVARE

Komisija podsjeća na važnu ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), uključujući sustav za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS), u održavanju niske razine rizika od pogreške u području plaćanja po površini u okviru ZPP-a (izravna plaćanja i neke mjere u području ruralnog razvoja), što je prepoznao i Europski revizorski sud.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 30.

31. Komisija ističe da je umjetno stvaranje uvjeta za ispunjavanje kriterija prihvatljivosti nepravilnost, a ne nužno prijevara. Istodobno, davanje netočnih informacija radi neopravdanog ostvarivanja koristi od potpore u okviru ZPP-a doista predstavlja poseban slučaj prijevarnog ponašanja.

Okvir 3. – Primjeri simuliranja aktivnosti i krivotvorenja dokumenata radi dobivanja financijskih sredstava EU-a

Komisija ističe da je slučaj iz Slovačke opisan u okviru 3. primjer učinkovitosti sustava upravljanja i kontrole u toj državi članici, koja je propisno spriječila nanošenje štete financijskim interesima EU-a i ispravno prijavila slučaj u skladu s uspostavljenim postupcima.

40. Radi sigurne provedbe mjere promidžbe vina GU AGRI 2016. izdao je smjernice¹ o nacionalnim programima potpore u sektoru vina, osobito o mjeri promidžbe. Osim toga, 2021. izdao je priopćenje izaslanicima država članica o „tehničkim problemima otkrivenima u području promidžbe vina u trećim zemljama”. To bi trebalo doprinijeti ublažavanju rizika u pogledu provedbe mjere promidžbe u sektoru vina.

PRVA ALINEJA – Rashodi povezani s troškovima osoblja zakonski su ograničeni na 50 % ukupnih troškova provedene mjere promidžbe.

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

DRUGA ALINEJA – Terenske provjere u zemljama koje nisu države članice EU-a uređene su Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2016/1150. Ne postoji konkretna obveza ili cilj kad je riječ o minimalnom broju provjera uzorkovanjem usmjerenih na djelatnosti u trećim zemljama. Osim toga, Uredbom se ne zahtijevaju terenske provjere na mjestu gdje se aktivnosti provode, nego samo u prostorijama korisnika ili tijela koje organizira provedbu. Terenske provjere u području promidžbe vina u trećim zemljama nisu usmjerene na provjeru djelatnosti na licu mjesta.

TREĆA ALINEJA – Članak 41. Provedbene uredbe (EU) 2016/1150 sadržava konkretne zahtjeve kad aktivnosti promidžbe provodi tijelo koje organizira provedbu.

42. Komisija potvrđuje da je stavljanje prihvatljivih hektara na raspolaganje poljoprivredniku uvjet za dodjelu prava na plaćanje i za njihovu aktivaciju radi primanja odgovarajućeg plaćanja na temelju programa osnovnih plaćanja ili za dobivanje plaćanja na temelju programa jedinstvenih plaćanja po površini.

Okvir 5. – Što je „jagma za zemljištem“?

Jagma za zemljištem premašuje koncentraciju poljoprivrednog zemljišta i potpore kod manjeg broja korisnika, čega je Komisija svjesna (20 % korisnika ZPP-a prima oko 80 % izravnih plaćanja, što odražava distribuciju vlasništva nad zemljištem). ZPP za razdoblje 2014.–2022. doveo je do znatne preraspodjele izravnih plaćanja manjim poljoprivrednicima i područjima suočenima s prirodnim ograničenjima u usporedbi s razdobljem 2011.–2013. Novi ZPP za razdoblje 2023.–2027. dodatno je usmjeren na poboljšanje pravedne raspodjele izravnih plaćanja putem instrumenata kao što su određivanje gornjih granica, smanjenje plaćanja i posebice primjena dodatne preraspodijeljene potpore dohotku za održivost.

Kad je riječ o „jagmi za zemljištem“ i prijevaram praksama, Komisija želi istaknuti da postoji razlika između, s jedne strane, nezakonitog stjecanja zemljišta (što podrazumijeva stjecanje pravnog akta o vlasništvu zemljišta kriminalnim radnjama, kao što su nasilje ili zastrašivanje) i naknadnog ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti, te, s druge strane, samo pretvaranja da su uvjeti prihvatljivosti ispunjeni podnošenjem krivotvorenih i/ili lažnih dokumenata. Potonje je problem koji bi se mogao otkriti mjerama za borbu protiv prijevara koje provode agencije za plaćanja.

47. Komisija pozdravlja pozitivnu procjenu Europskog revizorskog suda koja se odnosi na ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS) i sustava za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS) u sprečavanju i smanjivanju razine pogrešaka. Vidjeti i odgovor Komisije na sliku 6.

49. Komisija dijeli mišljenje Europskog revizorskog suda da su ti pokušaji nezakonitog korištenja finansijskih sredstava EU-a (npr. počinitelji prijevara koji nastoje nezakonito steći poljoprivredno zemljište, a zatim podnijeti zahtjev za potporu) vjerojatno rezultat učinkovitog sustava upravljanja i kontrole, kao što su sustavi IAKS-LPIS, koji je prisilio počinitelje prijevara da pronađu druge načine dobivanja potpore. Ti drugi načini često ih izlažu većem riziku od otkrivanja i težim sankcijama (uključujući duge zatvorske kazne). To općenito dokazuje da su postojeći sustavi pouzdani.

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA SLIKU 7. I ODLOMKE 50.–51.:

Kad je riječ o „jagmi za zemljištem“ i prijevaram praksama, Komisija želi istaknuti da postoji razlika između, s jedne strane, nezakonitog stjecanja zemljišta (što podrazumijeva stjecanje pravnog akta o vlasništvu zemljišta kriminalnim radnjama, kao što su nasilje ili zastrašivanje) i naknadnog

ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti, te, s druge strane, samo pretvaranja da su uvjeti prihvatljivosti ispunjeni podnošenjem krivotvorenih i/ili lažnih dokumenata. Potonje je problem koji bi se mogao otkriti mjerama za borbu protiv prijevara koje provode agencije za plaćanja.

Okvir 6. – Primjer nezakonitog zahtjeva za plaćanje po zemljištu u Italiji

GU AGRI proveo je dvije dodatne revizije u pogledu situacije u Italiji prikazane u okviru 6., od kojih je jedna dovela do financijskog ispravka 158 milijuna EUR, a druga do financijskog ispravka 21 milijuna EUR. Proračun EU-a stoga je bio primjereno zaštićen kombiniranim i koordiniranim radom OLAF-a i GU-a AGRI. To je još jedan primjer koji pokazuje da su borba protiv prijevara i zaštita financijskih interesa EU-a glavni prioriteti Komisije.

52. Problemi opisani u okviru 7. nisu nužno povezani s nedostacima u provjerama koje provode agencije za plaćanja, nego s nedostacima u načinu na koji određena država članica upravlja vlasništvom nad zemljištem i zakupom zemljišta. Naglasak bi trebao biti na hitnoj potrebi da se ti sustavi poboljšaju, a ne na kontrolama koje provode agencije za plaćanja.

53. Ni u Uredbi (EU) br. 1307/2013 ni u zakonodavnom okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023.–2027. (Uredba (EU) 2021/2115 o potpori za strateške planove) nije definirana priroda pravnog odnosa na temelju kojeg bi se odredilo da su prihvatljivi hektari na raspolaganju poljoprivredniku jer nije moguće pronaći zajedničko pravilo koje bi bilo u skladu sa svim nacionalnim zakonodavstvima. Iscrpni zahtjevi bili bi isto tako u suprotnosti s konceptom novog modela ostvarivanja politika. Međutim, u skladu s načelom ugovorne slobode u tom su pogledu prihvatljivi svi zakonski dostupni oblici „raspolaganja” poljoprivrednim zemljištem u nacionalnom pravu. To može biti, među ostalim, vlasništvo, koncesija na zemljištu, pisani ugovor o zakupu, usmeni zakup ili drugi oblik usmenog dogovora, neosporno vlasništvo ako je dopušteno nacionalnim zakonodavstvom ili drugim nacionalnim pravnim oblicima, pravnom tradicijom i/ili pravnim običajima.

54. Komisija ponavlja da je važno da države članice uspostave odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole radi sprečavanja i otkrivanja nepravilnosti te zaštite financijskih interesa Unije. Zbog toga provjere ne bi trebalo ograničavati na slučajeve dvostrukih zahtjeva. Međutim, države članice imaju diskrecijsko pravo odabrati oblik provjere zahtjeva za potporu i provjere je li ispunjen zahtjev prihvatljivih hektara na raspolaganju poljoprivredniku.

55. U okviru podijeljenog upravljanja državama članicama zajamčena je fleksibilnost u organizaciji sustava kontrole. Nepodudarnosti u metodama stoga se odražavaju u različitim nacionalnim sustavima. Kad je riječ o trenutku provjera, Komisija potiče države članice da se usmjere na nepravilnosti i da se ne ograničavaju na slučajeve dvostrukih zahtjeva. Naime, države članice potiče se da unatoč svojem diskrecijskom pravu i pravu da pretpostave da podnositelj zahtjeva raspolaže prihvatljivim hektarima poštuju svoju opću obvezu provedbe učinkovitih i sustavnih administrativnih kontrola, uključujući kontrolu ispunjavanja uvjeta zakonitog raspolaganja zemljištem.

56. Ako je riječ o dvostrukim zahtjevima, države članice prvo moraju utvrditi tko zakonito raspolaže prihvatljivim hektarima. Ako jedan podnositelj prijave nema zakonsko pravo, ne može tvrditi da zakonito raspolaže predmetnim zemljištem. Međutim, ako obje strane mogu dokazati pravni odnos u pogledu zemljišta, nacionalna tijela moraju utvrditi tko ima ovlasti za donošenje odluka o poljoprivrednim djelatnostima koje se obavljaju na tim hektarima te ostvaruje dobit i snosi financijske rizike povezane s tim djelatnostima, u skladu s načelima utvrđenima u predmetu C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*.

58. Obavljanje poljoprivrednih djelatnosti na poljoprivrednom zemljištu provjeravaju agencije za plaćanja kao dio obveznih kontrola uvjeta prihvatljivosti. Tijela za ovjeravanje zatim provode redovite revizije tih sustava kontrole, a ako je potrebno, njihovu reviziju provodi i Komisija. Ako se utvrdi da su kontrole nedostatne, primjenjuju se financijski ispravci.

Okvir 8. – Privlačnost pašnjaka i planinskih područja za počinitelje prijevare

Istragama OLAF-a, ali i revizijama Komisije, nastoje se riješiti i te vrste problema (npr. privlačnost pašnjaka i planinskih područja za počinitelje prijevare), a financijski ispravci primjenjuju se dok se situacija ne popravi i proračun EU-a potpuno ne zaštiti. To se često radi u kontekstu akcijskih planova koje trebaju provesti države članice pod nadzorom Komisije kako bi se otkriveni nedostaci potpuno i brzo otklonili.

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA ODLOMKE 59.–61.

Komisija želi naglasiti da je potrebno jasno razlikovati utvrđenu prijevaru i sumnju na nepravilnosti koje se smatraju prijevarom. Prijevare mogu istraživati samo tijela nadležna za istragu takvih slučajeva, npr. OLAF, EPPO ili tijela za borbu protiv prijevara i izvršavanje zakonodavstva država članica. Prijevara se može utvrditi samo na temelju konačne odluke upravnog ili kaznenog suda.

OLAF je dosad zaključio dvije istrage od 12 predmeta koji su mu upućeni te je poslao financijske preporuke GU-u AGRI za organizaciju povrata neopravdano isplaćenog iznosa. OLAF je za ta dva konkretna slučaja potvrdio postojanje nepravilnosti, ali nije pronašao dokaze prijevare. Preostalih 10 slučajeva još je pod istragom, stoga ih Komisija ne može komentirati.

Osim toga, Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da je u posljednje dvije godine stopa pogreške koju je Europski revizorski sud prijavio za poglavlje „Prirodni resursi” bila blizu praga značajnosti (1,9 % u 2019. i 2 % u 2020.) i u skladu sa stopom pogreške koju je GU AGRI naveo u svojem godišnjem izvješću o radu.

Komisija napominje da Europski revizorski sud smatra da nema pravo istraživati prijevare. Isto se odnosi i na revizore Komisije.

62. Kad je riječ o mjerama koje je Komisija poduzela u vezi s prijevarama povezanim sa ZPP-om, Komisija smatra da ima pregled prijevara i rizika od prijevara te nastavlja proaktivno djelovati i pratiti rizik od prijevara u rashodima ZPP-a.

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA ODLOMKE OD 65. DO 69.:

Komisija napominje da jagma za zemljištem ne predstavlja problem koji je svojstven zlouporabi određenih nedostataka zakonodavstva ZPP-a. Te su pojave zapravo povezane s mogućim nedostacima pravnih sustava, nadzora i zaštite pojedinačnih prava u državama članicama i stoga ih one prema potrebi moraju rješavati općim pristupom vladavine prava.

Kad je općenito riječ o pitanju „jagme za zemljištem”, GU AGRI u godišnjem izvješću o strategiji za borbu protiv prijevara za 2020. iznio je bitno drugačiji koncept prema kojem „jagma za zemljištem” „ne predstavlja problem koji je svojstven zlouporabi posebnih slabosti zakonodavstva ZPP-a”.

Komisija je poduzela korake, kako je potvrdio Europski revizorski sud u odlomku 56., da državama članicama pruži smjernice o tome kako riješiti probleme jagme za zemljištem koji su povezani s pitanjem „zemljišta na raspolaganju”.

Kad je riječ o „jagmi za zemljištem” i prijevarnim praksama, Komisija želi istaknuti da postoji razlika između, s jedne strane, nezakonitog stjecanja zemljišta (što podrazumijeva stjecanje pravnog akta

o vlasništvu zemljišta kriminalnim radnjama, kao što su nasilje ili zastrašivanje) i naknadnog ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti, te, s druge strane, samo pretvaranja da su uvjeti prihvatljivosti ispunjeni podnošenjem krivotvorenih i/ili lažnih dokumenata. Potonje je problem koji bi se mogao otkriti mjerama za borbu protiv prijevara koje provode agencije za plaćanja.

SLIKA 9. – KRONOLOŠKI PRIKAZ SMJERNICA KOJE GU AGRI DAJE DRŽAVAMA

ČLANICAMA

Komisija ističe da je svjesna važnosti pružanja potpore državama članicama i blisko surađuje s agencijama za plaćanja država članica radi pružanja potrebne potpore u skladu s primljenim zahtjevima.

74. Komisija smatra da olakšava razmjenu najboljih praksi u vezi s mjerama za borbu protiv prijevara, među ostalim i od 2019. na konferencijama agencija za plaćanja, kad ih je bilo moguće održati s obzirom na ograničenja povezana s bolešću COVID-19, kao primjerice na konferenciji u listopadu 2020., na kojoj je hrvatska agencija za plaćanja održala prezentaciju. Iskustva se razmjenjuju i na sastancima u okviru Mreže za učenje. Osim toga, 2021. ponovno su se počeli održavati seminari o borbi protiv prijevara, a GU AGRI uvijek odgovara na zahtjeve o toj temi dobivene od država članica. I drugi seminari organiziraju se 2022. u skladu s primljenim zahtjevima.

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA ODLOMKE OD 75. DO 78.:

Komisija mjere za borbu protiv prijevara koje provode države članice prati putem rada tijelâ za ovjeravanje.

Nacionalne mjere za borbu protiv prijevara stalno se nadziru putem rada tijela za ovjeravanje i njihovih godišnjih izvješća Komisiji.

Taj se nadzor provodi u skladu s pristupom opisanim u nastavku i trenutačnim postojećim pravnim odredbama.

Agencije za plaćanja imaju pravnu obvezu uspostaviti mjere za borbu protiv prijevara. Kako bi im se pružila potpora u uspostavi tih odgovarajućih mjera, GU AGRI dao je državama članicama smjernice o provedbi akreditacijskih kriterija u vezi s mjerama za borbu protiv prijevara.

Kad je riječ o mjerama za borbu protiv prijevara, Komisija ističe da u okviru podijeljenog upravljanja glavnu riječ imaju države članice. Smjernica 1. o akreditacijskim kriterijima je dokument u kojem su navedeni minimalni zahtjevi koje tijela za ovjeravanje očekuju kad je riječ o preispitivanju svih akreditacijskih kriterija, uključujući sprečavanje i otkrivanje prijevara. Konkretnije smjernice o mjerama za borbu protiv prijevara s najboljim primjerima iz prakse države članice dobile su, primjerice, na sastanku stručne skupine u studenome 2021.

Razina pojedinosti u izvješćima ovisi o na stručnoj prosudbi tijelâ za ovjeravanje. Međutim, Komisija pojašnjava da su tijela za ovjeravanje u svojim izvješćima primjereno opisala pojedinosti u predmetima u kojima su utvrđeni nedostaci povezani sa sprečavanjem i/ili otkrivanjem prijevara. Ako u svojem radu ne pronađu nalaze, tijela za ovjeravanje nisu obvezna dostaviti dodatne pojedinosti o tom radu.

Komisija (GU AGRI) u državama članicama godišnje provodi nekoliko revizija kojima se ispituje provedba revizijske strategije koju provode tijela za ovjeravanje i kvalitete njihova rada na procjeni sustava unutarnje kontrole agencija za plaćanje, uključujući preispitivanje akreditacijskih kriterija.

80. Kako jasno navodi Europski revizorski sud, Komisija provodi revizije koje nisu i ne bi trebale biti istrage prijevara. Međutim, Komisija provodi provjere mjera protiv prijevara uspostavljenih u državama članicama.

U akreditacijskim revizijama koje provodi GU AGRI razmatraju se mjere za borbu protiv prijevara koje provode agencije za plaćanja u kontekstu sastavnica akreditacijskih kriterija, posebice u vezi s *unutarnjim okruženjem, odobravanjem zahtjeva i praćenjem* (procjena rizika provodi se u fazi planiranja radi određivanja područja na koja je potrebno staviti naglasak tijekom revizije – rizik od prijevare uvijek se uzima u obzir u fazi planiranja). Na temelju zaključaka i preporuka GU-a AGRI agencije za plaćanja provele su prema potrebi korektivne planove ili planove poboljšanja.

Okvir 10. – Odgovor Komisije na navode o zlouporabi financijskih sredstava u okviru ZPP-a u Slovačkoj

Komisija napominje da su slovačka nadležna tijela prije vraćanja cjelovite akreditacije poduzela nekoliko korektivnih mjera za agenciju za plaćanja. U prvim mjesecima 2022. slovačka tijela i dalje provode plan restrukturiranja radi dodatnog poboljšanja sustava unutarnje kontrole u agenciji za plaćanje, osobito u vezi s rashodima za ruralni razvoj izvan IAKS-a. Iako su slovačka nadležna tijela vratila cjelovitu akreditaciju, nisu nastavila s plaćanjima koja se odnose na mjere ulaganja u ruralni razvoj izvan IAKS-a prije uvođenja dodatnih poboljšanja. Komisija je obustavila zahtjeve za nadoknadu troškova slovačkih nadležnih tijela dok ona nisu prestala isplaćivati sredstva.

82. Provjere praćenjem su kontrolni pristup utvrđen u pravnom okviru EU-a koji se oslanja na terenske posjete (za kriterije prihvatljivosti, dužnosti i obveze koje se ne mogu pratiti) i upotrebu novih tehnologija (za kriterije prihvatljivosti, dužnosti i obveze koje se mogu pratiti) kao alternativu tradicionalnim pristupima kontroli za programe i mjere potpore po površini.

83. Kad se smatra da se uvjeti prihvatljivosti potpore po površini mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel (ili drugih podataka barem jednake kvalitete), za provjeru praćenjem koriste se automatizirani postupci za provjeru usklađenosti. Ako su ishodi tih postupaka nejasni, provode se poluautomatizirani postupci. Kad se uvjeti prihvatljivosti potpore po površini *a priori* ne mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel, treba provesti terenske posjete na uzorku korisnikâ. Prednosti provjera praćenjem u odnosu na tradicionalne metode kontrole stoga su najveće kad se svi uvjeti prihvatljivosti mogu pratiti. Međutim, mjere ruralnog razvoja naročito su sklone tomu da obuhvaćaju uvjete prihvatljivosti koji se ne mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel. Kako bi se riješio taj problem, u Komisijinu prijedlogu budućeg sustava za nadzor površina u državama članicama predviđa se upotreba podataka koji nisu uz satelita Sentinel, kao što su fotografije s lokacijskim označivanjem.

84. Komisija ističe da sateliti mogu pratiti samo prisutnost ili odsutnost fizičkih pojava na područjima za koje je zatražena potpora u okviru ZPP-a. Stoga sveobuhvatni nalazi na temelju satelitskih podataka mogu ukazivati na usklađenost ili neusklađenost s uvjetima prihvatljivosti povezanim s konkretnim poljoprivrednim djelatnostima ili uvjetima, ali ne i s obzirom na administrativne uvjete u vezi s, primjerice, korisnikom ili zemljištem kojim on raspolaže.

85. Automatizirana obrada redovitih protoka satelitskih snimki omogućuje da se poljoprivrednici upozore o nadolazećim rokovima za konkretne radnje (primjerice obavljanje kosidbe do određenog datuma) i da se obavijeste o primijećenoj neusklađenosti s kriterijima prihvatljivosti za traženu potporu (kao što je nepoštovanje zabrane oranja). Pravnim okvirom predviđa se da korisnici izmijene ili povuku zahtjeve za potporu do zadanih rokova.

86. Provjere praćenjem provode nadležna tijela u državama članicama. Tim se provjerama može utvrditi usklađenost ili neusklađenost s uvjetima prihvatljivosti potpore po površini, pod uvjetom da su oni povezani s poljoprivrednim djelatnostima i uvjetima koji se mogu pratiti satelitima Sentinel.

Provjerama praćenjem smanjuje se rizik koji snose fondovi zahvaljujući otkrivanju nesukladnosti u populaciji predmetnih čestica.

90. Komisija još od 2018. potiče uvođenje provjera praćenjem. Osim što je omogućila slobodan pristup uslugama pristupa podacima i informacijama programa Copernicus (DIAS) za potrebe praćenja ZPP-a, Komisija je izradila smjernice te olakšava uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi među državama članicama, primjerice organizacijom posebnih sastanaka na kojima države članice koje već primjenjuju provjere praćenjem iznose zapažanja i dijele iskustva koja su stekla stvarnom provedbom. Osim toga, Komisija države članice podupire pružanjem osposobljavanja, dokumentacije i IT rješenja za informiranje o provjerama praćenjem kako bi se riješile uočene ili stvarne tehničke prepreke u upotrebi podataka satelita Sentinel za praćenje ZPP-a.

91. Uvođenje provjera praćenjem u državama članicama 2021. udvostručilo se u odnosu na 2020. i time premašilo Komisijinu privremenu ključnu etapu od 10 % iskorištene poljoprivredne površine do 2022.

96. Komisija je pozdravila studiju Europskog parlamenta iz 2021., u kojoj su istaknuti isti problemi s kojima se suočavaju Komisija i države članice kad prikupljaju informacije jer je dostupnost informacija određena zahtjevima i ograničenjima u vezi s transparentnosti uvedenima na temelju Opće uredbe o zaštiti podataka EU-a (EU) 2016/679. Rezultati studije o 50 najvećih korisnika u skladu su s rezultatima koje je GU AGRI o istoj temi dostavio Odboru Europskog parlamenta za proračunski nadzor (CONT). Znatna dio ZPP-a (i kohezijske politike) podržava javna ulaganja. GU AGRI nekoliko je puta izjavio da je spreman surađivati s Europskim parlamentom kako bi se, prema potrebi, dodatno poboljšala transparentnost. U okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023.–2027. (članak 98. Uredbe (EU) 2021/2116) uvest će se obveza za države članice da prikupe informacije potrebne za identifikaciju korisnika, uključujući, prema potrebi, identifikaciju skupina u kojima korisnici sudjeluju, kako je utvrđeno u članku 2. Direktive 2013/34/EU.

97. U okviru podijeljenog upravljanja države članice odgovorne su za objavljivanje informacija o korisnicima. Države članice trebale bi osigurati godišnje *ex post* objavljivanje korisnika financijskih sredstava u okviru ZPP-a, uključujući informacije o skupinama poduzeća (u okviru novog ZPP-a) na jedinstvenoj internetskoj stranici za pojedinu državu članicu. Sve internetske stranice dostupne su putem poveznica na stranici europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_hr. Komisija razmatra kako dodatno poboljšati transparentnost o primateljima sredstava EU-a u kontekstu nadolazeće revizije Financijske uredbe iz 2018.

98. Kako bi pronašla rješenje za neke probleme istaknute u studiji, Komisija stavlja na raspolaganje integriran i interoperabilan sustav praćenja, koji uključuje jedinstveni alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika (trenutačnog naziva Arachne) radi generalizirane primjene u državama članicama. Taj alat obogaćuje podatke prikupljene radi provedbe fondova s podijeljenim upravljanjem i Mehanizma za oporavak i otpornost te na temelju skupa pokazatelja rizika omogućuje da se utvrde korisnici, ugovori i ugovaratelji za koje postoji rizik od nepravilnosti, prijevara ili sukoba interesa. Osim toga, Komisija trenutačno analizira mogućnost poboljšanja pravila transparentnosti u nadolazećoj reviziji Financijske uredbe iz 2018.

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA ODLOMKE 99. I 100.:

Potrebno je razlikovati informacije koje su javno dostupne u svrhu transparentnosti i informacije dostupne nacionalnim tijelima i tijelima EU-a u svrhu revizije i kontrole. Javno dostupne informacije dostupne su dvije godine, a informacije za svrhe revizije i kontrole pet godina. Otprilike 25 % anonimiziranih korisnika ZPP-a u javno dostupnim podacima oni su koji dobivaju manje od

1 250 EUR i čine oko 1–2 % potpore u okviru ZPP-a. To je rezultat pregovora sa suzakonodavcima i time se uzima u obzir presuda Suda Europske unije o tom pitanju, u kojoj je bilo potrebno pronaći ravnotežu između razmjernosti i zahtjeva u pogledu pravila o transparentnosti.

Za VFO za razdoblje 2021.–2027. i instrument NextGenerationEU Komisija je iznijela prijedloge za poboljšanje prikupljanja podataka u državama članicama o primateljima financijskih sredstava EU-a provedenih u okviru podijeljenog upravljanja i u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Ti prijedlozi uključivali su bilježenje i pohranu podataka o dobitnicima sredstava EU-a, uključujući njihove stvarne vlasnike (ako primatelji nisu fizičke osobe) u standardiziranom (elektroničkom) obliku. Komisija je predložila i obveznu upotrebu jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika za pristup tim podacima i njihovu analizu te kako bi se omogućilo da se na temelju skupa pokazatelja rizika utvrde mjere, ugovori i primatelji koji bi mogli biti podložni riziku od nepravilnosti, prijevare i sukoba interesa. Takav bi alat poboljšao kvalitetu i usporedivost podataka o primateljima financijskih sredstava EU-a u svrhe kontrole i revizija i omogućio bi državama članicama da bolje usmjere svoje aktivnosti revizije i kontrole te Komisiji da bolje usmjeri svoju nadzornu ulogu. Uredbom (EU) 2021/2116 ne propisuje se obveza upotrebe jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji Komisija stavlja na raspolaganje. Međutim, u ZPP-u postoji klauzula o preispitivanju, kojom se od Komisije zahtijeva da do 2025. predstavi izvješće o ocjeni upotrebe jedinstvenog alata za rudarenje podataka i njegove interoperabilnosti kako bi ga države članice općenito mogle upotrebljavati te da, prema potrebi, izvješće popratni odgovarajućim prijedlozima.

101. Komisija ističe da agencije za plaćanja imaju zakonsku obvezu osmisliti i provoditi mjere za borbu protiv prijevare (Uredba (EU) 907/2014).

ZAJEDNIČKI ODGOVOR KOMISIJE NA ODLOMKE 103. I 104.:

Komisija potiče sve inicijative država članica da primjenjuju tehnike strojnog učenja u upravljanju i kontroli rashoda ZPP-a, među ostalim radi utvrđivanja i sprečavanja mogućih nepravilnosti i prijevare. Komisija usto potiče razmjenu tih iskustava i najboljih praksi među državama članicama, koje u okviru podijeljenog upravljanja provode stvarnu provjeru rashoda.

Praćenje uvjeta i zahtjeva prihvatljivosti putem satelita, kao što je primjer kosidbe u odlomku 103., već je sad važan dio provjera praćenjem u nekoliko država članica i bit će još važniji u budućnosti nakon uvođenja obveznog sustava za nadzor površina. Zbog preventivnog pristupa koji je dio provjera praćenjem poljoprivrednike se upozorava o mogućoj nesukladnosti i oni mogu izmijeniti ili povući svoj zahtjev ili dostaviti dokaze da nije riječ o nesukladnosti. Međutim, samo na temelju satelitskih podataka ne može se utvrditi je li nesukladnost otkrivena provjerom praćenjem nepravilnost ili prijevare.

105. PRVA ALINEJA – Zaštita podataka (kako je propisana Općom uredbom o zaštiti podataka) zbilja može ometati razmjenu informacija među akterima. Međutim, Komisija je obvezana pravom na snazi.

I države članice navele su ta pravna ograničenja u vezi sa zaštitom podataka kad je Komisija od njih zatražila da sastave popis 50 najvećih stvarnih vlasnika.

Zbog toga u okviru novog ZPP-a države članice od korisnika moraju zatražiti da agenciji za plaćanje pri podnošenju zahtjeva za pomoć/potpuru prijave kojoj grupi pripadaju.

TREĆA ALINEJA – S obzirom na relativno nisku stopu pogreške ZPP-a i vrlo nisku stopu utvrđenih prijevare države članice opetovano su isticale problem administrativnog opterećenja u kontroli ZPP-a i upravljanju njime te troškove i koristi nastojanja da se dodatno smanji stopa pogreške.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE (odlomci 106.–112.)

Odgovori Komisije:

107. Jagma za zemljištem složen je i višedimenzionalan problem koji nije svojstven zlouporabi posebnih slabosti zakonodavstva ZPP-a. Komisija smatra da je proaktivna kad je riječ o ZPP-u u odgovaranju na sve veći problem jagme za zemljištem, među ostalim izdavanjem smjernica državama članicama s obzirom na najnoviju sudsku praksu C-216/19 *Land Berlin*.

Kad je riječ o praćenju strategija za borbu protiv prijevара država članica, Komisija ističe da se ZPP-om upravlja u okviru podijeljenog upravljanja, u kojem su države članice predvodnice borbe protiv prijevара, te činjenicu da se nacionalne mjere za borbu protiv prijevара stalno nadziru putem aktivnosti tijela za ovjeravanje.

108. Kad je riječ o rizicima od prijevара koji utječu na ZPP, Komisija dijeli mišljenje Europskog revizorskog suda da su ti pokušaji nezakonitog korištenja financijskih sredstava EU-a (npr. počinitelji prijevара koji nastoje nezakonito steći poljoprivredno zemljište, a zatim podnijeti zahtjev za potporu) vjerojatno rezultat učinkovitog sustava upravljanja i kontrole, kao što su sustavi IAKS-LPIS, koji je prisilio počinitelje prijevара da pronađu druge načine dobivanja potpore.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 49.

U vezi s upućivanjem na „jagmu za zemljištem” vidjeti zajednički odgovor Komisije na sliku 7. i odlomke 50.–51. Komisija želi istaknuti da postoji razlika između, s jedne strane, nezakonitog stjecanja zemljišta (što podrazumijeva stjecanje pravnog akta o vlasništvu zemljišta kriminalnim radnjama, kao što su nasilje ili zastrašivanje) i naknadnog ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti, te, s druge strane, samo pretvaranja da su uvjeti prihvatljivosti ispunjeni podnošenjem krivotvorenih i/ili lažnih dokumenata. Potonje je problem koji bi se mogao otkriti mjerama za borbu protiv prijevара koje provode agencije za plaćanja.

111. Komisija podsjeća da se nacionalne mjere za borbu protiv prijevара stalno nadziru putem rada tijela za ovjeravanje i njihovih godišnjih izvješća Komisiji.

Kad je riječ o mjerama za borbu protiv prijevара, Komisija ističe da u okviru podijeljenog upravljanja glavnu riječ imaju države članice.

Komisija (GU AGRI) u državama članicama godišnje provodi nekoliko revizija kojima se ispituje provedba revizijske strategije koju provode tijela za ovjeravanje i kvalitete njihova rada na procjeni sustava unutarnje kontrole agencija za plaćanje, uključujući preispitivanje akreditacijskih kriterija.

Osim toga, kako jasno navodi i Europski revizorski sud, Komisija provodi revizije koje nisu i ne bi trebale biti istrage prijevара. Međutim, Komisija provodi provjere mjera protiv prijevара uspostavljenih u državama članicama.

U akreditacijskim revizijama koje provodi GU AGRI razmatraju se mjere za borbu protiv prijevара koje provode agencije za plaćanja u kontekstu sastavnica akreditacijskih kriterija, posebice u vezi s *unutarnjim okruženjem, odobravanjem zahtjeva* i *praćenjem* (procjena rizika provodi se u fazi planiranja radi određivanja područja na koja je potrebno staviti naglasak tijekom revizije – rizik od prijevара uvijek se uzima u obzir u fazi planiranja). Na temelju zaključaka i preporuka GU-a AGRI agencije za plaćanja provele su prema potrebi korektivne planove ili planove poboljšanja.

Vidjeti i zajednički odgovor Komisije na odlomke od 75. do 78. i odgovor na odlomak 80.

112. Komisija aktivno potiče države članice da upotrebljavaju nove tehnologije i umjetnu inteligenciju. Države članice počele su u većoj mjeri uvoditi provjere praćenjem. Osim toga, sve više

država članica izražava interes da testira alat Arachne. To je isto tako rezultat truda koji je Komisija uložila u promicanje i objašnjavanje tih novih tehnologija.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 91.

1. preporuka – Potrebno je steći i dati bolji uvid u rizike od prijevara i mjere za borbu protiv prijevara u rashodima u okviru ZPP-a

1.A Komisija prihvaća preporuku i smatra da je dala smjernice. Komisija naglašava da su za osmišljavanje i provedbu strategije za borbu protiv prijevara odgovorne države članice. Osim smjernice 1. o radu tijela za ovjeravanje na svim akreditacijskim kriterijima GU AGRI tijelima za ovjeravanje dao je konkretne smjernice s najboljim praksama u vezi s njihovom ulogom u ocjeni mjera koje agencije za plaćanja poduzimaju u borbi protiv prijevara na sastanku stručne skupine u studenome 2021. U kontekstu primjene novog zakonodavstva ZPP-a sve će se smjernice za agencije za plaćanja i tijela za ovjeravanje preispitati i u njih će se uključiti konkretne smjernice o mjerama za borbu protiv prijevara.

DG AGRI kontinuirano prati rad tijela za ovjeravanje kad je riječ o ocjenjivanju akreditacijskih kriterija, uključujući provedbu mjera za borbu protiv prijevara na razini agencija za plaćanje provedbom godišnjeg poravnanja računa kad se preispituju sva izvješća dobivena od tijela za ovjeravanje i putem namjenskih misija tijekom kojih se preispituje revizijska strategija tijela za ovjeravanje.

1.B Komisija prihvaća preporuku i pratit će kako agencije za plaćanja provode zahtjeve u vezi sa „zemljištem na raspolaganju” uzimajući u obzir smjernicu i poštujući novi model ostvarivanja politika te naglasak na sustavima država članica.

Osim toga, Komisija već dijeli najbolje prakse među državama članicama na svim prikladnim forumima za elemente ZPP-a.

1.C Komisija prihvaća preporuku i provest će novu horizontalnu procjenu rizika od prijevara za ZPP kako bi se novi pravni okvir proveo 1. siječnja 2023.

2. preporuka – Potrebno je promicati upotrebu novih tehnologija u sprečavanju i otkrivanju prijevara u rashodima u okviru ZPP-a

Komisija prihvaća preporuku i smatra da je počela provoditi predložene mjere te će nastaviti podržavati države članice u upotrebi novih tehnologija, umjetne inteligencije i strojnog učenja, među ostalim za sprečavanje i otkrivanje prijevara, u onoj mjeri u kojoj ti sustavi mogu tomu služiti.

2.A Komisija prihvaća preporuku.

Komisija želi skrenuti pozornost na činjenicu da će države članice od 2023. osmišljavati svoje sustave kontrole i kažnjavanja u skladu s načelom supsidijarnosti. Od 2023. nadalje obvezni sustav za nadzor površina obuhvaćat će intervencije po površini u svim državama članicama radi mjerenja uspješnosti politika. Obvezna upotreba podataka satelita Sentinel u okviru programa Copernicus u sljedećem ZPP-u uvedena je kako bi se osigurala pouzdanost godišnjeg izvješćivanja o uspješnosti država članica. Temeljne podatke koje će pružiti sustav za nadzor površina države članice mogu upotrijebiti i za sprečavanje nepravilnosti i smanjenje rizika za financijska sredstva.

2.B Komisija prihvaća preporuku. Već je počela provoditi predložene mjere i nastavit će podržavati države članice u upotrebi alata za otkrivanje prijevара.

Komisija će nastaviti poticati države članice da upotrebljavaju integrirani IT sustav za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Arachne te će nastaviti organizirati osposobljavanje i pružati potporu i tehničku pomoć radi promicanja njegove primjene i povećanja broja država članica koje ga upotrebljavaju. Komisija će istovremeno nastaviti poboljšavati svojstva IT sustava, njegovu prilagođenost korisniku i interoperabilnost s drugim izvorima podataka.

2.C Komisija prihvaća preporuku. Smatra da već dijeli najbolje prakse za utvrđivanje obrazaca koji upućuju na prijевare. Međutim, kad je riječ o umjetnoj inteligenciji i strojnom učenju, Komisija trenutačno razmatra dijeljenje najboljih praksi o upotrebi umjetne inteligencije općenito (praćenje i evaluacija ZPP-a, analiza, generiranje statističkih podataka itd.) i, ovisno o rezultatima, razmotrit će u kojoj se mjeri ona može upotrijebiti za otkrivanje prijevара.