



# ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE  
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU  
OBRAHUNKOWEGO

**Nadużycia finansowe w ramach wspólnej  
polityki rolnej – czas na głębszą analizę**

# Spis treści

STRESZCZENIE (pkt I–XI).....	2
WSTĘP (pkt 1–23).....	3
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE (pkt 24–27) .....	4
UWAGI (pkt 28–105).....	4
WNIOSKI I ZALECENIA (pkt 106–112).....	13
Zalecenie 1 – Uzyskanie lepszego wglądu w ryzyko nadużyć finansowych i w środki w odniesieniu do wydatków w ramach WPR i dzielenie się tymi informacjami .....	15
Zalecenie 2 – Wspieranie korzystania z nowych technologii w zapobieganiu nadużyciom finansowym w wydatkowaniu środków w ramach WPR i wykrywaniu takich nadużyć.....	15

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

# STRESZCZENIE (pkt I–XI)

## Odpowiedzi Komisji:

### Wspólna odpowiedź Komisji na streszczenie

Wspólna polityka rolna (WPR) jest prawdziwie europejską polityką, ponieważ państwa członkowskie łączą zasoby w celu prowadzenia jednolitej wspólnej polityki z jednym europejskim budżetem.

Przy 6,6 mln beneficjentów WPR, wydatki z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) są wykonywane w ramach zarządzania dzielonego za pomocą kompleksowego systemu zarządzania i kontroli, który ma zapewnić legalność i prawidłowość wydatków w ramach WPR.

W przypadku wykonywania przez Komisję budżetu w trybie zarządzania dzielonego zadania związane z wykonaniem są realizowane wspólnie z państwami członkowskimi. Te mają obowiązek zastosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby działania finansowane z budżetu Unii były wdrażane prawidłowo i skutecznie oraz zgodnie z przepisami Unii. Są zobowiązane do posiadania systemów, które pozwalają zapobiegać nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywać je i podejmować działania naprawcze. Przepisy dotyczące WPR przewidują akredytację agencji płatniczych – specjalnych organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii i kontrolowanie ich, szczególnie pod kątem wypłat dokonywanych na rzecz beneficjentów i sprawozdawczości finansowej kierowanej do Komisji.

Jednocześnie jednostki certyfikujące wyznaczone przez państwa członkowskie co roku przedstawiają opinię na temat kompletności, prawidłowości i prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych danej agencji płatniczej, prawidłowego funkcjonowania jej systemu kontroli wewnętrznej oraz legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych Komisji.

Komisja zajmuje stanowisko, że masowy wykup i dzierżawa ziemi nie jest problemem nieodłącznie związanym z wykorzystywaniem określonych słabości przepisów dotyczących WPR. Zjawiska te są raczej związane z ewentualnymi niedoskonałościami systemów prawnych, nadzoru nad poszczególnymi prawami i ich ochrony w państwach członkowskich i w związku z tym muszą być przez nie odpowiednio zwalczane w ramach ogólnego podejścia opartego na praworządności.

Audyty akredytacyjne przeprowadzane przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) dotyczą środków zwalczania nadużyć finansowych wdrożonych przez agencje płatnicze w kontekście elementów kryteriów akredytacyjnych, w szczególności w odniesieniu do struktury wewnętrznej, zatwierdzania wniosków i monitorowania (na etapie planowania przeprowadza się ocenę ryzyka w celu określenia obszarów, na których należy skoncentrować się podczas audytu – ryzyko nadużyć finansowych jest zawsze uwzględniane na etapie planowania). W stosownych przypadkach ustalenia i zalecenia DG AGRI doprowadziły do wdrożenia planów naprawczych lub planów usprawnień przez agencje płatnicze.

Poziom szczegółowości sprawozdań zależy od profesjonalnego osądu jednostek certyfikujących. Jeżeli prace jednostek certyfikujących nie doprowadziły do dokonania żadnych ustaleń, jednostki certyfikujące nie są zobowiązane do podawania dalszych szczegółów na temat przeprowadzonych prac.

Komisja zachęca do stosowania podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania już od 2018 r. Oprócz zapewnienia bezpłatnego dostępu do usług w zakresie dostępu do danych i informacji (DIAS) z programu Copernicus do celów monitorowania WPR, Komisja opracowała wytyczne, zorganizowała różne spotkania i seminaria internetowe z zainteresowanymi stronami

oraz rozpoczęła w 2021 r. działania informacyjne dotyczące kontroli w formie monitorowania, aby wyeliminować potencjalne lub rzeczywiste przeszkody techniczne w wykorzystaniu danych z satelitów Sentinel do monitorowania WPR. W związku z tym w 2021 r. stosowanie podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania w państwach członkowskich podwoiło się w porównaniu z 2020 r., dzięki czemu przekroczono cel pośredni Komisji, jakim jest objęcie kontrolą 10 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych do 2022 r.

Komisja przyjmuje zalecenia Trybunału.

## WSTĘP (pkt 1–23)

### Odpowiedzi Komisji:

**09.** „Nadużycie” naruszające interesy finansowe Unii jest zdefiniowane w art. 3 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywa PIF) w odniesieniu do wszelkich działań lub zaniechań odnoszących się do: (i) wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi oraz (ii) wydatków związanych z zamówieniami publicznymi. „Inne przestępstwa (pranie pieniędzy, korupcja czynna i bierna, sprzeniewierzenie) naruszające interesy finansowe Unii” opisane w art. 4 dyrektywy PIF powinny być rozpatrywane łącznie.

**11.** Pojęcia „oszustwo wewnętrzne” i „oszustwo zewnętrzne” stosowane przez Trybunał nie odpowiadają pojęciom „dochodzenia wewnętrzne” i „dochodzenia zewnętrzne” stosowanym przez OLAF określonym w art. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

**TIRET PIERWSZE** – O ile naruszenie tajemnicy zawodowej lub korupcja bierna mogą w wielu przypadkach być powiązane również z zachowaniem mającym charakter nadużycia, to nie zawsze ma to miejsce w przypadku niezgłoszonych konfliktów interesów.

**TIRET DRUGIE** – W dyrektywie PIF rozróżniono nadużycia w odniesieniu do wszelkich działań lub zaniechań odnoszących się do: (i) wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi oraz (ii) wydatków związanych z zamówieniami publicznymi. „Inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii”, np. korupcja czynna, należy uznać za wchodzące w zakres tej definicji.

**13. TIRET PIERWSZE** – Chociaż Komisji, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), jest ostatecznie odpowiedzialna za WPR, dzieli zarządzanie tą polityką z agencjami płatniczymi w państwach członkowskich. Od 2015 r. niezależne jednostki certyfikujące w państwach członkowskich przedstawiają doroczne opinie na temat prawidłowości wydatków agencji płatniczych.

**TIRET DRUGIE** – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzi dochodzenia administracyjne w sprawach nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich innych nielegalnych działań mających wpływ na interesy finansowe związane z budżetem UE oraz w sprawach poważnych uchybień w instytucjach Unii.

**23.** W odniesieniu do ustalenia Trybunału dotyczącego niekompletnych danych liczbowych publikowanych w sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE, w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału nr 01/2019 Komisja wyjaśniła, że niezgłoszenie danej sprawy

w roku x nie oznacza, że sprawa ta nie zostanie w ogóle zgłoszona. Z tego względu podczas przygotowywania sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE analiza obejmuje co najmniej pięć lat, aby zminimalizować wpływ takiego niezgłoszenia, i dlatego uważa się, że skutki tego niezgłoszenia (w terminie) mają jedynie ograniczony wpływ na szacunki dotyczące wykrywalności, co nie ma znaczącego wpływu na wnioski Komisji.

Komisja uważa, że sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE jest najbardziej precyzyjnym dostępnym narzędziem szacowania wpływu nadużyć finansowych w ramach funduszy UE.

## ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE (pkt 24–27)

Brak odpowiedzi Komisji.

## UWAGI (pkt 28–105)

### Odpowiedzi Komisji:

**30.** Komisja pragnie zwrócić uwagę, że błędy nie są równoznaczne z nadużyciami finansowymi.

Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r., pkt 6.36 i odnotowuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą ryzyko wystąpienia nadużyć jest większe w przypadku obszarów zasadniczo podlegających współfinansowaniu na zasadzie zwrotu kosztów, a nie w obszarze płatności bezpośrednich i wydatków na rozwój obszarów wiejskich związanych z danym obszarem, które stanowią zdecydowaną większość wydatków w ramach WPR.

Należy przypomnieć, że w obecnych ramach legislacyjnych WPR, jeśli chodzi o płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów, skomplikowane warunki i przepisy dotyczące kwalifikowalności mają zastosowanie w przypadkach, w których osiągnięcie ambitnych celów politycznych wymaga ukierunkowania pomocy. Jest to zatem niezbędne, aby zapewnić równowagę między legalnością i prawidłowością a realizacją celów polityki przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów realizacji. Jeżeli chodzi o okres 2023–2027, Komisja podejmuje działania w tym zakresie, propagując stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów oraz upraszczając WPR.

### Rys. 6 – CZYNNIKI MAJĄCE WPŁYW NA NIEPRAWIDŁOŚCI I NADUŻYCIA FINANSOWE

Komisja przypomina o znaczącej roli zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK), w tym systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), w utrzymaniu niskiego ryzyka błędu w płatnościach obszarowych w ramach WPR (płatności bezpośrednie i niektóre działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich), co zostało uznane przez Trybunał.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 30.

**31.** Komisja zwraca uwagę, że sztuczne tworzenie warunków, aby spełnić kryteria kwalifikowalności, jest nieprawidłowością, a nie koniecznie nadużyciem. Jednocześnie podawanie fałszywych informacji w celu bezpodstawnego skorzystania z pomocy w ramach WPR rzeczywiście stanowi szczególny przypadek zachowania mającego charakter nadużycia.

## Ramka 3 – Przykłady symulowania działań i fałszowania dokumentów w celu uzyskania środków unijnych

Komisja zwraca uwagę, że przypadek Słowacji opisany w ramce 3 jest przykładem skutecznie funkcjonującego systemu zarządzania i kontroli w państwie członkowskim, które należycie zapobiegło szkodom dla interesów finansowych UE i prawidłowo zgłosiło sprawę zgodnie z obowiązującymi procedurami.

**40.** Z myślą o zapewnieniu bezpiecznego wdrożenia środka promocji wina DG AGRI wydała w 2016 r. wytyczne<sup>1</sup> dotyczące krajowych programów wsparcia w sektorze wina, w szczególności środka promocji. Ponadto w 2021 r. DG AGRI wystosowała notę do delegatów państw członkowskich na temat kwestii technicznych wykrytych w sektorze wina – promocja w państwach trzecich”. Powinno to przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z wdrażaniem środka promocji w sektorze wina.

**TIRET PIERWSZE** – Wydatki związane z kosztami personelu są prawnie ograniczone do 50 % całkowitych kosztów wdrożonego środka promocji.

**TIRET DRUGIE** – Kontrole na miejscu w państwach trzecich są uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/1150. Nie istnieje żaden konkretny obowiązek/cel minimalnego doboru próby poddawanej kontroli w odniesieniu do operacji prowadzonych w państwach trzecich. Ponadto rozporządzenie nie przewiduje wymogu przeprowadzania kontroli na miejscu w miejscu realizacji działań, a jedynie w siedzibie beneficjenta lub podmiotu organizującego. Kontrole na miejscu w zakresie promocji wina w państwach trzecich nie koncentrują się na weryfikacji operacji *in situ*.

**TIRET TRZECIE** – Art. 41 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2016/1150 określa szczególne wymogi obowiązujące w przypadku, gdy działania promocyjne są prowadzone przez podmiot organizujący.

**42.** Komisja potwierdza, że dysponowanie przez rolnika kwalifikującymi się hektarami jest warunkiem przydziału uprawnień do płatności oraz aktywacji uprawnień do płatności w celu otrzymania odnośnej płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub w celu otrzymania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej.

## Ramka 5 – Czym jest „masowy wykup i dzierżawa ziemi”?

Zjawisko masowego wykupu i dzierżawy ziemi jest szersze niż koncentracja gruntów rolnych i wsparcia u nielicznych beneficjentów, czego Komisja jest świadoma (na 20 % beneficjentów WPR przypada około 80 % płatności bezpośrednich, co odzwierciedla podział własności gruntów). WPR na lata 2014–2022 doprowadziła do znacznego podziału płatności bezpośrednich między rolników prowadzących mniejsze gospodarstwa i między obszary o ograniczeniach naturalnych, w porównaniu z okresem 2011–2013. W ramach nowej WPR na lata 2023–2027 nadal dąży się do bardziej sprawiedliwego podziału płatności bezpośrednich za pomocą takich instrumentów, jak

<sup>1</sup> Dostępne na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf)

ograniczenia, obniżanie płatności, a w szczególności poprzez stosowanie uzupełniającego redystrybucyjnego wsparcia dochodów do celów zrównoważoności.

Jeśli chodzi o „masowy wykup i dzierżawę ziemi” oraz nadużycia, Komisja pragnie zauważyć, że istnieje różnica między – z jednej strony – nielegalnym pozyskaniem gruntu (co oznacza pozyskanie aktu prawnego własności gruntu w drodze przestępstwa, takiego jak akty przemocy lub zastraszanie), a następnie faktycznym spełnieniem warunków kwalifikowalności i – z drugiej strony – jedynie pozorowaniem, że spełnia się warunki kwalifikowalności poprzez przedłożenie podrobionych lub sfałszowanych dokumentów. Druga z wymienionych kwestii może zostać wykryta przez środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez agencję płatniczą.

**47.** Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Europejski Trybunał Obrachunkowy pozytywnie ocenił znaczenie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK) oraz systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) w zapobieganiu błędom i zmniejszaniu poziomu błędów. Zob. również odpowiedź Komisji do rys. 6.

**49.** Komisja podziela pogląd Trybunału, że te próby nielegalnego czerpania zysków z funduszy UE (np. oszuści starający się nielegalnie nabyć grunty rolne, a następnie ubiegać się o wsparcie) mogą rzeczywiście wynikać ze skuteczności systemu zarządzania i kontroli, takiego jak ZSZiK-LPIS, który skłonił „oszustów” do poszukiwania innych sposobów uzyskiwania pomocy. Bardzo często te inne sposoby narażają oszustów na większe ryzyko wykrycia i surowsze sankcje (w tym wieloletnie wyroki pozbawienia wolności). Ogólnie rzecz biorąc, świadczy to o sprawności funkcjonującego systemu.

### **WSPÓLNA ODPOWIEŹ KOMISJI DO RYS. 7 I PKT 50–51:**

Jeśli chodzi o „masowy wykup i dzierżawę ziemi” oraz nadużycia, Komisja pragnie zauważyć, że istnieje różnica między – z jednej strony – nielegalnym pozyskaniem gruntu (co oznacza pozyskanie aktu prawnego własności gruntu w drodze przestępstwa, takiego jak akty przemocy lub zastraszanie), a następnie faktycznym spełnieniem warunków kwalifikowalności i – z drugiej strony – jedynie pozorowaniem, że spełnia się warunki kwalifikowalności poprzez przedłożenie podrobionych lub sfałszowanych dokumentów. Druga z wymienionych kwestii może zostać wykryta przez środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez agencję płatniczą.

### **Ramka 6 – Przykład nielegalnego ubiegania się o wsparcie w odniesieniu do gruntów we Włoszech**

DG AGRI podjęła działania następcze w związku z sytuacją zaistniałą we Włoszech, przedstawioną w ramce 6, w ramach dwóch audytów, z których jeden zakończył się korektą finansową w wysokości 158 mln EUR, a drugi – korektą finansową wynoszącą 21 mln EUR. Budżet UE był zatem należycie chroniony dzięki wspólnej i skoordynowanej pracy OLAF-u i DG AGRI. Jest to kolejny przykład tego, że Komisja nadaje najwyższy priorytet zwalczaniu nadużyć finansowych i ochronie interesów finansowych UE.

**52.** Problemy opisane w ramce 7 niekoniecznie są związane z uchybieniami w kontrolach przeprowadzanych przez agencje płatnicze, ale raczej z niedociągnięciami w sposobie zarządzania własnością gruntów i dzierżawami gruntów w danym państwie członkowskim. Należy

skoncentrować się na pilnej potrzebie usprawnienia tych systemów, a nie badaniu kontroli agencji płatniczych jako takich.

**53.** Ani rozporządzenie nr (UE) 1307/2013, ani ramy prawne nowej WPR na lata 2023–2027 (rozporządzenie (UE) 2021/2115 w sprawie wsparcia planów strategicznych) nie określają charakteru stosunku prawnego, który stanowiłby, że kwalifikujące się hektary pozostają w dyspozycji rolnika, ponieważ nie jest możliwe znalezienie wspólnego przepisu, który byłby spójny ze wszystkimi ustawodawstwami krajowymi. Wyczerpujące wymogi byłyby również sprzeczne z koncepcją nowego modelu realizacji. Zgodnie z zasadą swobody zawierania umów wszystkie prawnie dostępne w prawie krajowym formy „dyspozycji” gruntami rolnymi kwalifikują się jednak w tym względzie. Należą do nich między innymi własność, koncesja na użytkowanie gruntów, pisemna umowa dzierżawy, ustna umowa dzierżawy lub inna forma umowy ustnej, posiadanie bezsporne, jeśli zezwala na nie ustawodawstwo krajowe lub inne krajowe formy prawne, tradycja prawna lub zwyczaj prawny.

**54.** Komisja ponownie podkreśla znaczenie wprowadzenia przez państwa członkowskie odpowiednich systemów kontroli zarządzania w celu zapobiegania nieprawidłowościom i ich wykrywania oraz ochrony interesów finansowych Unii. Z tego powodu kontrole nie powinny być ograniczone do przypadków podwójnych wniosków. Forma kontroli wniosków o przyznanie pomocy oraz weryfikacja, czy spełniono wymóg dysponowania przez rolnika kwalifikującymi się hektarami zależy jednak od uznania państw członkowskich.

**55.** W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie mają swobodę w organizowaniu swoich systemów kontroli. W związku z tym rozbieżności między metodami są odzwierciedlone w poszczególnych systemach krajowych. Jeżeli chodzi o czas przeprowadzania kontroli, Komisja zachęca państwa członkowskie, aby koncentrowały się na nieprawidłowościach i nie ograniczały kontroli do przypadków podwójnych wniosków. W rzeczywistości państwa członkowskie wzywa się do wywiązywania się z ich ogólnego obowiązku przeprowadzania skutecznych i systematycznych kontroli administracyjnych, w tym kontroli spełniania warunków zgodnego z prawem dysponowania gruntami, pomimo przysługującego im marginesu swobody i prawa do założenia, że kwalifikujące się hektary znajdują się w dyspozycji wnioskodawcy.

**56.** W przypadku podwójnych wniosków państwa członkowskie muszą w pierwszej kolejności ustalić, kto zgodnie z prawem dysponuje kwalifikującymi się hektarami. Jeżeli jeden z wnioskodawców nie ma żadnego tytułu prawnego, nie może twierdzić, że zgodnie z prawem dysponuje przedmiotowymi gruntami. Po drugie, w przypadku gdy dwie strony mogą wykazać istnienie stosunku prawnego w odniesieniu do gruntów, organy krajowe muszą ustalić, kto posiada uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie działalności rolniczej prowadzonej na tych hektarach oraz kto czerpie zyski i ponosi ryzyko finansowe związane z tą działalnością, zgodnie z zasadami ustanowionymi w sprawie C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim.

**58.** Prowadzenie działalności rolniczej na gruntach rolnych musi być sprawdzane przez agencje płatnicze w ramach wymaganych kontroli dotyczących warunków kwalifikowalności. Te systemy kontroli są następnie regularnie poddawane audytom przez jednostki certyfikujące oraz, w stosownych przypadkach, audytom Komisji. W przypadku stwierdzenia, że te systemy kontroli są niewystarczające, w następnej kolejności stosuje się korekty finansowe.

## Ramka 8 – Atrakcyjność pastwisk i obszarów górskich dla oszustów



Oprócz dochodzeń OLAF-u również audyty Komisji dotyczą tego typu kwestii (np. atrakcyjności pastwisk i obszarów górskich dla oszustów), a korekty finansowe są stosowane do czasu rozwiązania sytuacji i zapewnienia pełnej ochrony budżetu UE. Bardzo często odbywa się to w kontekście planów działania, które mają być realizowane przez państwa członkowskie pod nadzorem Komisji, tak aby zapewnić pełne i szybkie wyeliminowanie wykrytych niedociągnięć.

## **WSPÓLNA ODPOWIEDŹ KOMISJI DO PKT 59–61.**

Komisja pragnie podkreślić, że należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między stwierdzonymi nadużyciami finansowymi a podejrzeniami wystąpienia nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi. Dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych mogą prowadzić wyłącznie organy właściwe do prowadzenia takich dochodzeń, np. OLAF, EPPO lub organy zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych i organy ścigania państw członkowskich. Nadużycie może zostać stwierdzone jedynie na podstawie ostatecznej decyzji sądu administracyjnego lub karnego.

Z 12 spraw przekazanych do OLAF-u dotychczas zakończył on dwa dochodzenia, wydając zalecenia finansowe dla DG AGRI dotyczące organizacji procesu odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych. W tych dwóch konkretnych sprawach OLAF potwierdził wystąpienie nieprawidłowości, ale nie znalazł dowodów na istnienie nadużyć finansowych. Pozostałe 10 spraw jest nadal przedmiotem dochodzenia, w związku z czym Komisja nie może przedstawić dalszych uwag.

Ponadto Komisja z zadowoleniem stwierdza, że w ciągu ostatnich dwóch lat poziom błędu zgłoszony przez Trybunał w odniesieniu do rozdziału „Zasoby naturalne” był zbliżony do progu istotności (1,9 % w 2019 r. i 2 % w 2020 r.) i zgodny z poziomem błędu zgłoszonym przez DG AGRI w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Komisja zauważa, że Trybunał nie uważa się za uprawniony do prowadzenia dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych. To samo dotyczy audytorów Komisji.

**62.** Jeżeli chodzi o działania podjęte przez Komisję w związku z nadużyciami finansowymi w ramach WPR, Komisja twierdzi, że ma ogólny obraz nadużyć finansowych i ryzyka nadużyć finansowych, i nadal podejmuje aktywne działania i monitoruje ryzyko nadużyć finansowych w odniesieniu do wydatków w ramach WPR.

## **WSPÓLNA ODPOWIEDŹ KOMISJI DO PKT 65–69:**

Komisja zauważa, że „masowy wykup i dzierżawa ziemi” nie jest problemem nieodłącznie związanym z wykorzystywaniem określonych słabości przepisów dotyczących WPR. Zjawiska te są raczej związane z ewentualnymi niedoskonałościami systemów prawnych, nadzoru nad poszczególnymi prawami i ich ochrony w państwach członkowskich i w związku z tym muszą być przez nie odpowiednio zwalczane w ramach ogólnego podejścia opartego na praworządności.

W odniesieniu do ogólnej kwestii „masowego wykupu i dzierżawy ziemi”, w sprawozdaniu rocznym DG AGRI za 2020 r. na temat strategii zwalczania nadużyć finansowych, DG AGRI przedstawiła zupełnie inną koncepcję, zgodnie z którą „masowy wykup i dzierżawa ziemi” „nie jest problemem nieodłącznie związanym z wykorzystywaniem określonych słabości przepisów dotyczących WPR”.

Komisja podjęła działania, jak stwierdza Trybunał w pkt 56, mające na celu dostarczenie państwom członkowskim wytycznych dotyczących sposobu postępowania z przypadkami masowego wykupu i dzierżawy ziemi związanymi z kwestią „gruntów będących w dyspozycji”.

Jeśli chodzi o „masowy wykup i dzierżawę ziemi” oraz nadużycia, Komisja pragnie zauważyć, że istnieje różnica między – z jednej strony – nielegalnym pozyskaniem gruntu (co oznacza pozyskanie

aktu prawnego własności gruntu w drodze przestępstwa, takiego jak akty przemocy lub zastraszanie), a następnie faktycznym spełnieniem warunków kwalifikowalności i – z drugiej strony – jedynie pozorowaniem, że spełnia się warunki kwalifikowalności poprzez przedłożenie podrobionych lub sfałszowanych dokumentów. Druga z wymienionych kwestii może zostać wykryta przez środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez agencję płatniczą.

## **RYS. 9 – RAMY CZASOWE WYTYCZNYCH DG AGRI DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

Komisja podkreśla, że jest świadoma znaczenia wsparcia, jakiego należy udzielić państwom członkowskim, i pozostaje w ścisłym kontakcie z agencjami płatniczymi państw członkowskich, aby zapewnić potrzebne wsparcie zgodnie z otrzymanymi wnioskami.

**74.** Komisja uważa, że ułatwiła wymianę najlepszych praktyk w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych również od 2019 r. na konferencjach agencji płatniczych, jeśli było to możliwe ze względu na ograniczenia związane z COVID-19, np. na konferencji w październiku 2020 r., na której chorwacka agencja płatnicza wygłosiła prezentację. Wymiany miały miejsce także podczas posiedzeń sieci edukacyjnej. Ponadto w 2021 r. wznowiono seminaria dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, a DG AGRI zawsze odpowiadała na wnioski z tego zakresu otrzymywane od państw członkowskich. W 2022 r. rzeczywiście organizowane są kolejne seminaria zgodnie z otrzymanymi wnioskami.

## **WSPÓLNA ODPOWIEDŹ KOMISJI DO PKT 75–78:**

*Komisja monitoruje środki zwalczania nadużyć finansowych wdrażane przez państwa członkowskie za pomocą prac jednostek certyfikujących.*

Krajowe środki zwalczania nadużyć finansowych są stale nadzorowane dzięki pracy jednostek certyfikujących i ich rocznym sprawozdaniom dla Komisji.

Nadzór ten jest prowadzony zgodnie z podejściem opisanym poniżej oraz z obowiązującymi przepisami prawa.

Agencje płatnicze są prawnie zobowiązane do stosowania środków zwalczania nadużyć finansowych. Aby wesprzeć agencje płatnicze w stosowaniu odpowiednich środków, DG AGRI dostarczyła państwom członkowskim wytyczne dotyczące wdrażania kryteriów akredytacji w odniesieniu do środków zwalczania nadużyć finansowych.

Komisja podkreśla, że jeśli chodzi o środki zwalczania nadużyć finansowych, główną rolę odgrywają państwa członkowskie uczestniczące w zarządzaniu dzielonym. Wytyczne 1 dotyczące kryteriów akredytacji to dokument, w którym określono minimalne wymagania oczekiwane przez jednostki certyfikujące w zakresie przeglądu wszystkich kryteriów akredytacji, w tym zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Bardziej szczegółowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące środków zwalczania nadużyć finansowych, wraz z najlepszymi praktykami, zostały przedstawione np. podczas posiedzenia grupy ekspertów w listopadzie 2021 r.

Poziom szczegółowości sprawozdań zależy od profesjonalnego osądu jednostek certyfikujących; Komisja wyjaśnia jednak, że w przypadku stwierdzonych uchybień związanych z zapobieganiem nadużyciom finansowym lub ich wykrywaniem, zostały one odpowiednio opisane w sprawozdaniach jednostek certyfikujących. Jeżeli prace jednostek certyfikujących nie doprowadziły do dokonania żadnych ustaleń, jednostki certyfikujące nie są zobowiązane do podawania dalszych szczegółów na temat przeprowadzonych prac.

Komisja (DG AGRI) przeprowadza każdego roku kilka audytów w państwach członkowskich, podczas których badana jest realizacja strategii audytu jednostek certyfikujących oraz jakość ich pracy

w odniesieniu do oceny systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczej, w tym przeglądu kryteriów akredytacji.

**80.** Komisja przeprowadza audyty, jak wyraźnie stwierdza Trybunał, które nie są i nie powinny być dochodzeniami w sprawie nadużyć finansowych. Komisja przeprowadza jednak kontrole środków zwalczania nadużyć finansowych wprowadzonych przez państwa członkowskie.

Audyty akredytacyjne przeprowadzane przez DG AGRI dotyczą środków zwalczania nadużyć finansowych wdrożonych przez agencje płatnicze w kontekście elementów kryteriów akredytacyjnych, w szczególności w odniesieniu do *struktury wewnętrznej, zatwierdzania wniosków i monitorowania* (na etapie planowania przeprowadza się ocenę ryzyka w celu określenia obszarów, na których należy skoncentrować się podczas audytu – ryzyko nadużyć finansowych jest zawsze uwzględniane na etapie planowania). W stosownych przypadkach ustalenia i zalecenia DG AGRI doprowadziły do wdrożenia planów naprawczych lub planów usprawnień przez agencje płatnicze.

### Ramka 10 – Reakcja Komisji na domniemania dotyczące niewłaściwego wykorzystania środków finansowych w ramach WPR na Słowacji

Komisja zauważa, że przed przywróceniem pełnej akredytacji organy słowackie podjęły szereg działań naprawczych w stosunku do agencji płatniczej. W pierwszych miesiącach 2022 r. organy słowackie nadal wdrażają plan transformacji służący dalszemu usprawnieniu systemów kontroli wewnętrznej w agencji płatniczej, w szczególności w odniesieniu do wydatków na rozwój obszarów wiejskich nieobjętych ZSZiK. Chociaż organy słowackie przywróciły pełną akredytację, nie wznowiły płatności w odniesieniu do środków inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nieobjętych ZSZiK przed wprowadzeniem dalszych usprawnień. Komisja zawiesiła rozpatrywanie wniosków o zwrot kosztów złożonych przez organy słowackie do czasu wstrzymania przez nie płatności.

**82.** Kontrole w formie monitorowania to podejście do kontroli określone w ramach prawnych UE, które polega na wizytach w terenie (w przypadku niemożliwych do monitorowania kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań i obowiązków) oraz stosowaniu nowych technologii (w przypadku możliwych do monitorowania kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań i obowiązków) jako alternatywy dla tradycyjnych podejść do kontroli programów i środków pomocy obszarowej.

**83.** W przypadkach, w których warunki kwalifikowalności do pomocy obszarowej można uznać za „możliwe do monitorowania” za pomocą danych z satelitów Sentinel (lub innych danych o co najmniej równoważnej wartości), w ramach podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania wykorzystuje się zautomatyzowane procesy do sprawdzania zgodności. Jeśli wyniki nie są jednoznaczne, wykonuje się działania następcze z zastosowaniem procedur półautomatycznych. W przypadku gdy warunki kwalifikowalności do pomocy obszarowej nie są *a priori* „możliwe do monitorowania” za pomocą danych z satelitów Sentinel, należy przeprowadzić wizyty w terenie obejmujące próbę beneficjentów. Zalety podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania w porównaniu z tradycyjnymi metodami kontroli są zatem największe, jeśli możliwe jest monitorowanie wszystkich warunków kwalifikowalności. Szczególnie działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich mogą być jednak związane z warunkami kwalifikowalności, których nie można monitorować za pomocą danych z satelitów Sentinel. Aby wyeliminować tę przeszkodę, we wniosku Komisji dotyczącym przyszłego systemu monitorowania obszarów w państwach członkowskich przewidziano wykorzystanie danych innych niż dane zebrane za pomocą satelitów Sentinel, takich jak zdjęcia geotagowane.

**84.** Komisja zwraca uwagę, że satelity mogą monitorować jedynie występowanie lub brak zjawisk fizycznych na obszarach, w odniesieniu do których złożono wnioski o przyznanie wsparcia w ramach WPR. Jednoznaczne ustalenia na podstawie danych satelitarnych mogą zatem wskazywać na zgodność lub niezgodność z kryteriami kwalifikowalności związanymi z określonymi rodzajami działalności rolniczej lub warunkami, ale nie w odniesieniu do warunków administracyjnych dotyczących na przykład beneficjenta lub gruntów będących w jego dyspozycji.

**85.** Automatyczne przetwarzanie regularnych strumieni obrazów satelitarnych umożliwia zarówno ostrzeganie rolników o zbliżających się terminach wymagających podjęcia konkretnych działań (np. o konieczności skoszenia pola w określonym terminie), jak i powiadamianie ich o zaobserwowanych niezgodnościach z kryteriami kwalifikowalności do pomocy, o przyznanie której złożono wnioski (np. o nieprzestrzeganiu zakazu orania). Ramy prawne przewidują zmianę lub wycofanie przez beneficjentów wniosków o przyznanie pomocy w określonych terminach.

**86.** Podejście oparte na kontrolach w formie monitorowania jest wdrażane przez właściwe organy w państwach członkowskich. Kontrole w formie monitorowania mogą wykazać zgodność lub niezgodność z warunkami kwalifikowalności do pomocy obszarowej, o ile dotyczą one działalności rolniczej i warunków, które można monitorować za pomocą satelitów Sentinel. Dzięki wykrywaniu niezgodności w całej grupie odnośnych działek podejście oparte na kontrolach w formie monitorowania zmniejsza ryzyko dla funduszy.

**90.** Komisja zachęca do stosowania podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania już od 2018 r. Oprócz zapewnienia bezpłatnego dostępu do usług w zakresie dostępu do danych i informacji (DIAS) z programu Copernicus do celów monitorowania WPR, Komisja opracowała wytyczne i ułatwia wzajemne uczenie się oraz wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, np. poprzez organizowanie specjalnych spotkań, na których państwa członkowskie już stosujące kontrole w formie monitorowania przedstawiają swoje spostrzeżenia i dzielą się doświadczeniami wynikającymi z ich faktycznego wdrażania. Ponadto Komisja wspiera państwa członkowskie za pomocą szkoleń, dokumentacji i rozwiązań informatycznych w kontekście działań informacyjnych dotyczące kontroli w formie monitorowania, które to działania mają na celu wyeliminowanie potencjalnych lub rzeczywistych przeszkód technicznych w wykorzystaniu danych z satelitów Sentinel do monitorowania WPR.

**91.** W 2021 r. stosowanie podejścia opartego na kontrolach w formie monitorowania w państwach członkowskich podwoiło się w porównaniu z 2020 r., dzięki czemu przekroczono cel pośredni Komisji, jakim jest objęcie kontrolą 10 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych do 2022 r.

**96.** Komisja z zadowoleniem przyjęła badanie Parlamentu Europejskiego z 2021 r., w którym podkreślono te same problemy, z którymi zmagają się Komisja i państwa członkowskie przy gromadzeniu informacji, czyli dostępnością informacji określoną przez wymogi przejrzystości i ograniczenia wynikające z unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (UE) 2016/679 (RODO). Wyniki badania dotyczącego 50 największych beneficjentów są zgodne z wynikami na ten sam temat przekazanymi przez DG AGRI Komisji Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego. W ramach znacznej części WPR (i polityki spójności) wspierane są inwestycje publiczne. DG AGRI kilkakrotnie wyrażała gotowość do współpracy z Parlamentem Europejskim w celu dalszego zwiększania przejrzystości w razie potrzeby. Zgodnie z nową WPR na lata 2023–2027 (art. 98 rozporządzenia (UE) 2021/2116) państwa członkowskie będą miały obowiązek gromadzenia informacji niezbędnych do identyfikacji beneficjentów, w tym – w stosownych przypadkach – identyfikacji grup, do których należą, zgodnych z definicją zawartą w art. 2 dyrektywy 2013/34/UE.

**97.** W ramach zarządzania dzielonego publikacja informacji na temat beneficjentów jest obowiązkiem państw członkowskich. Państwa członkowskie powinny zapewniać coroczną publikację *ex post* wykazu beneficjentów funduszy WPR, w tym informacji na temat grup przedsiębiorstw (w ramach nowej WPR) na jednej stronie internetowej w każdym państwie członkowskim. Wszystkie strony internetowe są dostępne za pośrednictwem linków znajdujących się pod adresem europa.eu: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en). Komisja zastanawia się nad sposobami dalszego zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do odbiorców finansowania unijnego w kontekście zbliżającego się przeglądu rozporządzenia finansowego z 2018 r.

**98.** Aby rozwiązać niektóre z problemów podkreślonych w badaniu, Komisja udostępnia zintegrowany i interoperacyjny system monitorowania, w tym jednolite narzędzie eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka (obecnie o nazwie Arachne), z myślą o powszechnym stosowaniu go przez państwa członkowskie. Narzędzie to wzbogaca dane gromadzone na potrzeby wdrażania funduszy objętych zarządzaniem dzielonym i RRF i pozwala, na podstawie zbioru wskaźników ryzyka, zidentyfikować beneficjentów, umowy i wykonawców, w przypadku których może istnieć podatność na ryzyko nieprawidłowości, nadużyć finansowych i konfliktu interesów. Ponadto Komisja analizuje obecnie możliwość udoskonalenia przepisów dotyczących przejrzystości w zbliżającym się przeglądzie rozporządzenia finansowego z 2018 r.

## **WSPÓLNA ODPOWIEŹ KOMISJI DO PKT 99 I 100:**

Należy dokonać rozróżnienia między informacjami dostępnymi publicznie na potrzeby przejrzystości a informacjami dostępnymi dla organów krajowych i unijnych do celów kontroli i audytu. Informacje dostępne publicznie są dostępne przez dwa lata, natomiast informacje do celów audytu i kontroli – przez pięć lat. Około 25 % anonimowych beneficjentów WPR w publicznie dostępnych danych to beneficjenci, którzy otrzymują mniej niż 1 250 EUR i stanowią około 1–2 % odbiorców wsparcia w ramach WPR. Jest to wynik negocjacji ze współprawodawcami i rozwiązanie to uwzględnia orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii, zgodnie z którym należało zachować równowagę między wymogami w zakresie proporcjonalności a wymogami przepisów dotyczących przejrzystości.

W odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 i NGEU Komisja przedstawiła wnioski mające na celu usprawnienie gromadzenia danych przez państwa członkowskie na temat odbiorców finansowania unijnego wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF”). Wnioski te obejmowały zapisywanie i przechowywanie danych na temat odbiorców finansowania unijnego, w tym ich beneficjentów rzeczywistych (w przypadku gdy odbiorcy nie są osobami fizycznymi), w znormalizowanym formacie (elektronicznym). Komisja zaproponowała również obowiązkowe stosowanie jednolitego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka umożliwiającego dostęp do takich danych, ich analizę oraz identyfikację – na podstawie zbioru wskaźników ryzyka – środków, umów i odbiorców, w przypadku których może istnieć podatność na ryzyko nieprawidłowości, nadużyć finansowych i konfliktów interesów. Narzędzie takie zwiększyłoby jakość i porównywalność danych na temat odbiorców finansowania unijnego do celów kontroli i audytu oraz pozwoliłoby państwom członkowskim lepiej ukierunkować ich działania dotyczące audytu i kontroli, a Komisji lepiej ukierunkować jej rolę nadzorczą. Rozporządzenie (UE) 2021/2116 nie przewiduje obowiązku korzystania z jednolitego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które ma być dostarczone przez Komisję. W odniesieniu do WPR istnieje jednak klauzula przeglądowa, zgodnie z którą Komisja jest zobowiązana do przedstawienia do 2025 r. sprawozdania z oceny wykorzystywania jednolitego narzędzia eksploracji danych i jego interoperacyjności z myślą o jego powszechnym stosowaniu przez państwa członkowskie, któremu w razie potrzeby towarzyszyć będą odpowiednie propozycje.

**101.** Komisja zwraca uwagę, że agencje płatnicze są prawnie zobowiązane do opracowania i wdrożenia środków zwalczania nadużyć finansowych (rozporządzenie (UE) nr 907/2014).

### **WSPÓLNA ODPOWIEŹ KOMISJI DO PKT 103 I 104:**

Komisja zachęca do stosowania we wszystkich inicjatywach państw członkowskich technik uczenia maszynowego w odniesieniu do zarządzania wydatkami w ramach WPR i ich kontroli, w tym do wykrywania ewentualnych nieprawidłowości i nadużyć finansowych oraz zapobiegania im. Komisja zachęca również do wymiany takich doświadczeń i najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, które w ramach zarządzania dzielonego przeprowadzają faktyczne kontrole wydatków.

Monitorowanie na podstawie danych satelitarnych warunków i wymogów kwalifikowalności – takich jak przykład koszenia podany w pkt 103 – już teraz stanowi zasadniczą część kontroli w formie monitorowania w kilku państwach członkowskich, a w przyszłości stanie się jeszcze bardziej istotne dzięki obowiązkowemu systemowi monitorowania obszarów. Ze względu na podejście zapobiegawcze wpisane w podejście oparte na kontrolach w formie monitorowania, rolnicy są ostrzegani o potencjalnych niezgodnościach i mogą zmienić lub wycofać swój wniosek lub przedstawić dowody świadczące o czymś przeciwnym. Tego, czy niezgodność wykryta w wyniku kontroli w formie monitorowania była nieprawidłowością czy nadużyciem finansowym, nie można jednak stwierdzić jedynie na podstawie danych satelitarnych.

**105. TIRET PIERWSZE** – Ochrona danych (przewidziana w RODO) może rzeczywiście utrudniać wymianę informacji między różnymi podmiotami. Komisja jest jednak związana obowiązującym prawem.

Państwa członkowskie również powołały się na te ograniczenia prawne dotyczące ochrony danych, gdy Komisja zwróciła się do nich o sporządzenie wykazów 50 największych beneficjentów rzeczywistych.

Z tego powodu w ramach nowej WPR państwa członkowskie muszą zwracać się do beneficjentów o zgłoszenie agencji płatniczej, do której grupy należą, przy składaniu wniosku o przyznanie pomocy/wsparcia.

**TIRET TRZECIE** – W związku ze stosunkowo niskim poziomem błędów w odniesieniu do WPR i bardzo niskim poziomem stwierdzonych nadużyć finansowych państwa członkowskie wielokrotnie poruszały kwestię obciążenia administracyjnego związanego z zarządzaniem WPR i jej kontrolą oraz korzyści kosztowych wynikających z prób dalszego obniżenia poziomu błędów.

## **WNIOSKI I ZALECENIA (pkt 106–112)**

### **Odpowiedzi Komisji:**

**107.** Masowy wykup i dzierżawa ziemi jest złożonym i wieloaspektowym problemem, który nie jest nieodłącznie związany z wykorzystywaniem określonych słabości przepisów dotyczących WPR. Komisja uważa, że aktywnie reagowała w ramach WPR na coraz większe problemy związane z masowym wykupem i dzierżawą ziemi, w tym poprzez zapewnienie państwom członkowskim wytycznych po niedawnym wydaniu orzeczenia w sprawie C-216/19 Land Berlin.

Jeśli chodzi o monitorowanie strategii państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, Komisja wskazuje na fakt, że WPR jest zarządzana w ramach zarządzania dzielonego,

w którym państwa członkowskie odgrywają wiodącą rolę w zwalczaniu nadużyć finansowych, oraz na fakt, że krajowe środki zwalczania nadużyć finansowych są pod stałym nadzorem dzięki działaniom jednostek certyfikujących.

**108.** W odniesieniu do ryzyka nadużyć finansowych mających wpływ na WPR Komisja podziela pogląd Trybunału, że próby nielegalnego czerpania zysków z funduszy UE (np. oszuści starający się nielegalnie nabyć grunty rolne, a następnie ubiegać się o wsparcie) mogą wynikać ze skuteczności systemu zarządzania i kontroli, takiego jak ZSiK-LPIS, który skłonił „oszustów” do poszukiwania innych sposobów uzyskiwania pomocy.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 49.

Jeśli chodzi o odniesienie do „masowego wykupu i dzierżawy ziemi”, zob. wspólna odpowiedź Komisji do rys. 7 i pkt 50–51. Komisja pragnie zauważyć, że istnieje różnica między – z jednej strony – nielegalnym pozyskaniem gruntu (co oznacza pozyskanie aktu prawnego własności gruntu w drodze przestępstwa, takiego jak akty przemocy lub zastraszanie), a następnie faktycznym spełnieniem warunków kwalifikowalności i – z drugiej strony – jedynie pozorowaniem, że spełnia się warunki kwalifikowalności poprzez przedłożenie podrobionych lub sfałszowanych dokumentów. Druga z wymienionych kwestii może zostać wykryta przez środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez agencję płatniczą.

**111.** Komisja przypomina, że krajowe środki zwalczania nadużyć finansowych są stale nadzorowane dzięki pracy jednostek certyfikujących i ich rocznym sprawozdaniom dla Komisji.

Komisja podkreśla, że jeśli chodzi o środki zwalczania nadużyć finansowych, główną rolę odgrywają państwa członkowskie uczestniczące w zarządzaniu dzielonym.

Komisja (DG AGRI) przeprowadza każdego roku kilka audytów w państwach członkowskich, podczas których weryfikuje realizację strategii audytu jednostek certyfikujących oraz jakość ich pracy w odniesieniu do oceny systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczych, w tym przeglądu kryteriów akredytacji.

Ponadto Komisja przeprowadza audyty, jak wyraźnie stwierdza także Trybunał, które nie są i nie powinny być dochodzeniami w sprawie nadużyć finansowych. Komisja przeprowadza jednak kontrole środków zwalczania nadużyć finansowych wprowadzonych przez państwa członkowskie.

Audyty akredytacyjne przeprowadzane przez DG AGRI dotyczą środków zwalczania nadużyć finansowych wdrożonych przez agencje płatnicze w kontekście elementów kryteriów akredytacyjnych, w szczególności w odniesieniu do kryteriów *struktury wewnętrznej, zatwierdzania wniosków i monitorowania* (na etapie planowania przeprowadza się ocenę ryzyka w celu określenia obszarów, na których należy skoncentrować się podczas audytu – ryzyko nadużyć finansowych jest zawsze uwzględniane na etapie planowania). W stosownych przypadkach ustalenia i zalecenia DG AGRI doprowadziły do wdrożenia planów naprawczych lub planów usprawnień przez agencje płatnicze.

Zob. wspólna odpowiedź Komisji do pkt 75–78 oraz odpowiedź do pkt 80.

**112.** Jeżeli chodzi o propagowanie nowych technologii i sztucznej inteligencji, Komisja aktywnie zachęca państwa członkowskie do ich stosowania. Nastąpiło znaczne wykorzystywanie przez państwa członkowskie kontroli w formie monitorowania. Ponadto coraz więcej państw członkowskich wyraża zainteresowanie testowaniem Arachne. Jest to także wynikiem starań Komisji w zakresie propagowania i wyjaśniania tych nowych technologii.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 91.

## **Zalecenie 1 – Uzyskanie lepszego wglądu w ryzyko nadużyć finansowych i w środki w odniesieniu do wydatków w ramach WPR i dzielenie się tymi informacjami**

**1.A.** Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że wytyczne zostały dostarczone. Komisja podkreśla, że opracowanie i wdrożenie strategii zwalczania nadużyć finansowych pozostaje obowiązkiem państw członkowskich. Oprócz wytycznych 1 dotyczących pracy jednostek certyfikujących w zakresie wszystkich kryteriów akredytacji DG AGRI przekazała jednostkom certyfikującym szczegółowe wytyczne wraz z najlepszymi praktykami w odniesieniu do ich roli w ocenie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez agencje płatnicze podczas posiedzenia grupy ekspertów w listopadzie 2021 r. W kontekście stosowania nowych przepisów dotyczących WPR wszystkie wytyczne dla agencji płatniczych i jednostek certyfikujących zostaną poddane przeglądowi i w wytycznych tych zostaną zawarte szczegółowe wytyczne dotyczące środków zwalczania nadużyć finansowych.

DG AGRI nieustannie monitoruje pracę jednostek certyfikujących w zakresie oceny kryteriów akredytacji, w tym wdrażania środków zwalczania nadużyć finansowych na poziomie agencji płatniczej, poprzez coroczne rozliczanie rachunków, w ramach którego wszystkie sprawozdania otrzymane przez jednostki certyfikujące są poddawane przeglądowi, oraz poprzez specjalne misje, w czasie których dokonuje się przeglądu wdrażania strategii audytu jednostek certyfikujących.

**1.B.** Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie monitorować sposób, w jaki agencje płatnicze wdrażają wymogi dotyczące „gruntów będących w dyspozycji”, biorąc pod uwagę wytyczne, przy jednoczesnym przestrzeganiu nowego modelu realizacji i skupieniu się na systemach państw członkowskich.

Ponadto Komisja już teraz rozpowszechnia najlepsze praktyki wśród państw członkowskich na wszystkich odpowiednich forach poświęconych elementom WPR.

**1.C.** Komisja przyjmuje to zalecenie i przeprowadzi nową horyzontalną ocenę ryzyka nadużyć finansowych w ramach WPR w terminie umożliwiającym wdrożenie nowych ram prawnych 1 stycznia 2023 r.

## **Zalecenie 2 – Wspieranie korzystania z nowych technologii w zapobieganiu nadużyciom finansowym w wydatkowaniu środków w ramach WPR i wykrywaniu takich nadużyć**

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że rozpoczęła realizację proponowanych działań oraz nadal będzie wspierać państwa członkowskie w stosowaniu nowych technologii, sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego, także na potrzeby zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, w zakresie, w jakim systemy te mogą służyć temu celowi.

**2.A.** Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że od 2023 r. państwa członkowskie będą dysponowały pełną pomocniczością w zakresie opracowywania swoich systemów kontroli i kar. Od 2023 r. obowiązkowy system monitorowania obszarów będzie obejmował interwencje obszarowe we wszystkich państwach członkowskich do celów pomiaru wyników polityki. To obowiązkowe wykorzystanie danych z satelitów Sentinel programu Copernicus w następnej WPR wprowadza się, aby zapewnić wiarygodność rocznych sprawozdań państw członkowskich z realizacji celów. Podstawowe informacje, których będzie dostarczał system monitorowania obszarów mogą być



wykorzystywane przez państwa członkowskie również do zapobiegania nieprawidłowościom i ograniczania ryzyka dla funduszu.

**2.B.** Komisja przyjmuje to zalecenie. Rozpoczęła już realizację proponowanych działań i nadal będzie wspierać państwa członkowskie w korzystaniu z narzędzi wykrywania nadużyć finansowych

Komisja będzie nieustannie zachęcać państwa członkowskie do stosowania zintegrowanego systemu informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka o nazwie Arachne, a także dalej prowadzić szkolenia oraz oferować wsparcie i pomoc techniczną z myślą o propagowaniu jego stosowania i zwiększaniu liczby korzystających z niego państw członkowskich. Jednocześnie Komisja będzie wciąż udoskonalać funkcje systemu informatycznego, jego przyjazność dla użytkownika oraz interoperacyjność z innymi źródłami danych.

**2.C.** Komisja przyjmuje to zalecenie. Uważa, że już prowadzi wymianę najlepszych praktyk dotyczących identyfikowania schematów nadużyć finansowych. Jeśli jednak chodzi o sztuczną inteligencję i uczenie maszynowe, na razie Komisja rozważa udostępnienie najlepszych praktyk w zakresie ogólnego wykorzystania sztucznej inteligencji (monitorowanie i ocena WPR, analiza, generowanie statystyk itp.) i – w zależności od wyników – ocenę zakresu, w jakim można ją zastosować do wykrywania nadużyć finansowych.