



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

NA POSEBNO POROČILO
EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Goljufije v skupni kmetijski politiki – Čas za temeljit odziv

Vsebina

POVZETEK (odstavki I–XI)	2
UVOD (odstavki 1–23)	3
OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP (odstavki 24–27).....	4
OPAŽANJA (odstavki 28–105)	4
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA (odstavki 106–112).....	12
Priporočilo 1 – Dobiti globlji vpogled v tveganja goljufij in ukrepe pri porabi SKP ter ga deliti naprej.....	13
Priporočilo 2 – Spodbujati uporabo novih tehnologij pri preprečevanju in odkrivanju goljufij pri porabi SKP	13

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

POVZETEK (odstavki I–XI)

Odgovori Komisije:

Skupni odgovor Komisije na povzetek

Skupna kmetijska politika (SKP) je resnično evropska politika, saj države članice združujejo sredstva za izvajanje enotne skupne politike z enotnim evropskim proračunom.

S 6,6 milijona upravičencev do SKP se odhodki Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) izvajajo v okviru deljenega upravljanja prek celovitega upravljalnega in kontrolnega sistema, ki je zasnovan tako, da zagotavlja zakonitost in pravilnost odhodkov SKP.

Kadar Komisija izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, si naloge izvrševanja deli z državami članicami. Države članice morajo sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se ukrepi, financirani iz proračuna EU, izvajajo pravilno in uspešno ter v skladu s predpisi EU. Imeti morajo vzpostavljene sisteme za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti in goljufij. Zakonodaja SKP določa, da akreditirajo plačilne agencije, ki so namenski organi, odgovorni za upravljanje in nadzor sredstev Unije, kar zajema zlasti plačila upravičencem in računovodsko poročanje Komisiji.

Hkrati certifikacijski organi, ki jih imenujejo države članice, vsako leto predložijo mnenje o popolnosti, točnosti in verodostojnosti letnih obračunov zadevne plačilne agencije, pravilnem delovanju njenega sistema notranje kontrole ter zakonitosti in pravilnosti odhodkov, prijavljenih Komisiji.

Stališče Komisije je, da prilaščanje zemljišč ne predstavlja težave, ki je povezana z zlorabo določenih slabosti zakonodaje SKP. Ti pojavi so precej povezani z morebitnimi pomanjkljivostmi pravnih sistemov, nadzora in zaščite pravic posameznika v državah članicah in jih je treba zato obravnavati v skladu s splošnim pristopom vladavine prava, kot je ustrezno.

V akreditacijskih revizijah, ki jih izvaja Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), se obravnavajo ukrepi za boj proti goljufijam, ki jih izvajajo plačilne agencije v okviru komponent akreditacijskih meril, zlasti kar zadeva notranje okolje, odobritev zahtevkov in spremljanje (ocena tveganja se izvede v fazi načrtovanja, da se opredelijo področja, na katera se je treba osredotočiti med revizijo – tveganje goljufije se vedno upošteva v fazi načrtovanja). Kjer je bilo ustrezno, so ugotovitve in priporočila GD AGRI privedli do izvajanja korektivnih načrtov ali načrtov za izboljšanje s strani plačilnih agencij.

Raven podrobnosti poročanja temelji na strokovni presoji certifikacijskih organov. Če delo certifikacijskih organov ne privede do ugotovitev, certifikacijskim organom ni treba posredovati dodatnih podrobnosti o opravljenem delu.

Komisija že od leta 2018 spodbuja uporabo pristopa s pregledi s spremljanjem. Poleg zagotavljanja brezplačnega dostopa do storitev dostopa do podatkov in informacij Copernicus zaradi spremljanja SKP je Komisija pripravila dokumente s smernicami, organizirala različne sestanke in spletne seminarje z deležniki ter za leto 2021 začela izvajati dejavnosti ozaveščanja o pregledih s spremljanjem za reševanje zaznanih ali dejanskih tehničnih ovir pri uporabi podatkov satelita Sentinel za spremljanje SKP. Posledično se je leta 2021 uporaba pristopa s pregledi s spremljanjem v državah članicah podvojila v primerjavi z letom 2020, s čimer je preseгла mejnik Komisije, da do leta 2022 pokriva 10 % kmetijskih površin v uporabi.

Komisija sprejema priporočila Evropskega računskega sodišča.

UVOD (odstavki 1–23)

Odgovori Komisije:

09. „Goljufija“, ki škodi finančnim interesom Unije, je opredeljena v členu 3 Direktive (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov), in sicer v zvezi z vsakim dejanjem ali opustitvijo dejanja v zvezi z: (i) odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem, in (ii) odhodki, povezanimi z javnim naročanjem. „Druga kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije (pranje denarja, pasivna in aktivna korupcija, poneverba)“, kot je opisano v členu 4 direktive o zaščiti javnih interesov, bi bilo treba preučiti skupaj.

11. Pojma „notranja“ in „zunanja goljufija“, ki ju uporablja Evropsko računsko sodišče, ne sovpadata s pojmom „notranja“ in „zunanja preiskava“ urada OLAF, kot je opredeljeno v členu 4 Uredbe (EU, Euratom) 883/2013.

PRVA ALINEA – čeprav so lahko kršitve poklicne zaupnosti ali pasivna korupcija v veliko primerih povezane tudi z goljufivim ravnanjem, to ni vedno tako pri neprijavljenem navzkrižju interesov.

DRUGA ALINEA – v direktivi o zaščiti finančnih interesov se razlikuje med goljufijo v zvezi z vsakim dejanjem ali opustitvijo dejanja v zvezi z: (i) odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem, in (ii) odhodki, povezanimi z javnim naročanjem. „Druga kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije“, na primer aktivna korupcija, se štejejo, da spadajo pod to opredelitev.

13. PRVA ALINEA – čeprav je Komisija, zlasti Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), končno odgovorna za SKP, si upravljanje deli s plačilnimi agencijami v državah članicah. Od leta 2015 neodvisni certifikacijski organi v državah članicah vsako leto podajo mnenje o pravilnosti porabe plačilnih agencij.

DRUGA ALINEA – Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) izvaja upravne preiskave goljufij, korupcije in morebitnih drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese proračuna EU, ter hujših kršitev v institucijah EU.

23. V zvezi z ugotovitvijo Evropskega računskega sodišča o nepopolnosti podatkov, objavljenih v poročilih o zaščiti finančnih interesov, je Komisija v odgovoru na posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 01/2019 pojasnila, da neporočanje o danih primerih v letu x ne pomeni, da se o tem primeru sploh ne bo poročalo. Zato analiza pri pripravi poročila o zaščiti finančnih interesov zajema najmanj petletno obdobje, da se čim bolj zmanjša vpliv takega neporočanja, in zato se šteje, da učinki tega neporočanja (ali nepravočasnega poročanja) le v omejenem obsegu vplivajo na ocene odkrivanja, kar ne vpliva bistveno na sklepe Komisije.

Komisija meni, da je poročilo o zaščiti finančnih interesov najbolj natančno orodje, ki je na voljo za oceno vpliva goljufij v sredstvih EU.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP (odstavki 24–27)

Ni odgovorov Komisije.

OPAŽANJA (odstavki 28–105)

Odgovori Komisije:

30. Komisija želi poudariti, da napake niso isto kot goljufija.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor v poročilu Evropskega računskega sodišča za leto 2019, odstavek 6.36, in navaja oceno Evropskega računskega sodišča, da je tveganje goljufije večje za področja, ki so na splošno predmet sofinanciranja na podlagi povračila, in ne za področja neposrednih plačil ter odhodkov za razvoj podeželja, vezanih na površino, ki predstavljajo veliko večino odhodkov SKP.

V okviru sedanjega zakonodajnega okvira SKP je treba opozoriti, da se pri plačilih na podlagi povračila uporabljajo zapleteni pogoji in pravila glede upravičenosti, kadar je za doseganje ambicioznih ciljev politike potrebno usmerjanje pomoči. Zato je treba uravnovežiti zakonitost in pravilnost ter doseganje ciljev politike ob upoštevanju stroškov izvajanja. Komisija za obdobje 2023–2027 to rešuje s spodbujanjem uporabe možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov in s poenostavitvijo SKP.

SLIKA 6 – DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA NEPRAVILNOSTI IN GOLJUFIJE

Komisija opozarja na pomembno vlogo integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS), ki vključuje identifikacijski sistem za zemljišča (LPIS), pri ohranjanju nizkega tveganja napak pri plačilih SKP, vezanih na površino (neposredna plačila in nekateri ukrepi za razvoj podeželja), kot jih priznava Evropsko računsko sodišče.

Glej odgovor Komisije na odstavek 30.

31. Komisija poudarja, da je umetno ustvarjanje pogojev za izpolnjevanje meril za upravičenost nepravilnost in ne nujno goljufija. Hkrati posredovanje napačnih informacij za neupravičeno pridobitev pomoči SKP dejansko pomeni poseben primer goljufivega ravnanja.

Okvir 3 – Primeri simulacije dejavnosti in ponarejanja dokumentov za pridobitev sredstev EU

Komisija poudarja, da je slovaški primer, opisan v okviru 3, primer učinkovito delujočega upravljaljskega in kontrolnega sistema v državi članici, ki je ustrezno preprečil škodo finančnim interesom EU in primer ustrezno prijavil v skladu z vzpostavljenimi postopki.

40. Da bi zagotovili varno izvajanje ukrepa pri promociji vina, je GD AGRI leta 2016 izdal smernice¹ o nacionalnih podpornih programih v vinskem sektorju, zlasti o promocijskem ukrepu. Poleg tega je GD AGRI leta 2021 izdal obvestilo delegatom držav članic o „tehničnih težavah, odkritih pri promociji vina v tretjih državah“. To bi moralo prispevati k zmanjšanju tveganj pri izvajanju promocijskega ukrepa v vinskem sektorju.

PRVA ALINEA – odhodki, povezani s stroški osebja, so zakonsko omejeni na 50 % skupnih stroškov izvedenega promocijskega ukrepa.

DRUGA ALINEA – pregledi na kraju samem v državah, ki niso članice EU, so urejeni v Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2016/1150. V tretjih državah ni posebne obveznosti/cilja za operacije, usmerjene v vzorčenje z minimalnimi pregledi, ki so bile razvite v tretjih državah. Poleg tega se z Uredbo ne zahtevajo pregledi na kraju samem, kjer se ukrepi izvajajo, ampak samo v prostorih upravičenca ali organizacijskega organa. Pregledi na kraju samem pri promociji vina v tretjih državah se ne osredotočajo na preverjanje delovanja na kraju samem.

TRETJA ALINEA - člen 41 Izvedbene uredbe (EU) 2016/1150 vsebuje posebne zahteve, kadar promocijske dejavnosti izvaja organizacijski organ.

42. Komisija potrjuje, da so upravičeni hektarji, ki so na voljo kmetu, pogoj za dodelitev pravic do plačila in aktiviranje teh pravic za prejem ustreznega plačila po shemi osnovnega plačila ali za prejem plačila po shemi enotnega plačila na površino.

Okvir 5 – Kaj je prilaščanje zemljišč?

Pojav prilaščanja zemljišč je širši od koncentracije kmetijskih zemljišč in podpore pri nekaj upravičencih, česar se Komisija zaveda (20 % upravičencev SKP prejme približno 80 % neposrednih plačil, kar je skladno s porazdelitvijo lastništva zemljišč). SKP za obdobje 2014–2022 je v primerjavi z obdobjem 2011–2013 prinesla znatno prerazporeditev neposrednih plačil manjšim kmetom in površinam z naravnimi omejitvami. Nova SKP za obdobje 2023–2027 gre še naprej v smeri izboljšanja pravičnosti porazdelitve neposrednih plačil z instrumenti, kot so zgornja meja, znižanje plačil in zlasti uporaba dopolnilne prerazporeditvene dohodkovne podpore za trajnost.

Komisija želi v zvezi s prilaščanjem zemljišč in goljufivimi praksami poudariti, da obstaja razlika med, na eni strani, nezakonitim pridobivanjem zemljišč (kar pomeni pridobitev pravnega akta o lastništvu zemljišča s kaznivimi dejanji, kot so na primer dejanja nasilja ali ustrahovanja) in poznejšim dejanskim izpolnjevanjem pogojev za upravičenost ter, na drugi strani, zgolj pretvarjanjem, da so pogoji za upravičenost izpolnjeni s predložitvijo ponarejenih in/ali spremenjenih dokumentov. Slednje bi bilo mogoče odkriti z ukrepi plačilne agencije za boj proti goljufijam.

47. Komisija pozdravlja pozitivno oceno Evropskega računskega sodišča o vlogi integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS) in identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) pri preprečevanju in zmanjšanju stopenj napak. Glej tudi odgovor Komisije na sliko 6.

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

49. Komisija se strinja z mnenjem Evropskega računskega sodišča, da so ti načini nezakonitega pridobivanja dobička iz sredstev EU (npr. goljufi, ki želijo nezakonito pridobiti kmetijska zemljišča in nato zahtevajo podporo) dejansko lahko rezultat učinkovitega upravljavskega in kontrolnega sistema, kot je IAKS-LPIS, ki je goljufe prisilil v iskanje različnih načinov pridobitve pomoči. Zelo pogosto ti različni načini izpostavijo goljufe večjemu tveganju, da bodo odkriti, in strožjim sankcijam (vključno z dolgimi zapornimi kaznimi). Na splošno to dokazuje zanesljivost vzpostavljenega sistema.

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA SLIKO 7 TER ODSTAVKA 50 IN 51:

Komisija želi v zvezi s prilaščanjem zemljišč in goljufivimi praksami poudariti, da obstaja razlika med, na eni strani, nezakonitim pridobivanjem zemljišč (kar pomeni pridobitev pravnega akta o lastništvu zemljišča s kaznivimi dejanji, kot so na primer dejanja nasilja ali ustrahovanja) in poznejšim dejanskim izpolnjevanjem pogojev za upravičenost ter, na drugi strani, zgolj pretvarjanjem, da so pogoji za upravičenost izpolnjeni s predložitvijo ponarejenih in/ali spremenjenih dokumentov. Slednje bi bilo mogoče odkriti z ukrepi plačilne agencije za boj proti goljufijam.

Okvir 6 – Primer nezakonitih zahtevkov za zemljišča v Italiji

Na podlagi stanja v Italiji, predstavljenega v okviru 6, je GD AGRI izvedel dve reviziji, pri čemer je bil pri eni finančni popravek v višini 158 milijonov EUR, pri drugi pa v višini 21 milijonov EUR. Proračun EU je bil zato ustrezno zaščiten s skupnim in usklajenim delom urada OLAF in GD AGRI. To je še en primer, kako Komisija daje največjo prednost boju proti goljufijam in zaščiti finančnih interesov EU.

52. Težave, opisane v okviru 7, niso nujno povezane s pomanjkljivostmi v pregledih, ki jih izvajajo plačilne agencije, temveč s pomanjkljivostmi načina upravljanja lastništva zemljišč in zakupa zemljišč v določeni državi članici. Osredotočiti se je treba na nujno potrebo po izboljšanju teh sistemov, ne pa na kontrole plačilne agencije kot take.

53. Niti Uredba (EU) št. 1307/2013 niti pravni okvir za novo SKP za obdobje 2023–2027 (Uredba (EU) 2021/2115 o podpori za strateške načrte) ne opredelujeta narave pravnega razmerja, ki bi določalo, da so upravičeni hektarji na voljo kmetu, saj ni mogoče najti skupnega pravila, ki bi bilo združljivo z vsemi nacionalnimi zakonodajami. Izčrpne zahteve bi bile tudi v nasprotju s konceptom novega modela izvajanja. Vendar so v skladu z načelom pogodbene svobode vse zakonsko razpoložljive oblike „razpoložljivosti“ kmetijskih zemljišč v nacionalni zakonodaji ustrezne za to. Te lahko med drugim vključujejo lastništvo, koncesijo za zemljišče, pisno zakupno pogodbo, ustni zakup ali drugo obliko ustnega dogovora, nesporno posest, če to dovoljuje nacionalna zakonodaja ali druge nacionalne pravne oblike, pravna tradicija in/ali pravni običaj.

54. Komisija ponovno poudarja pomen ustreznih upravljavskih in kontrolnih sistemov, ki jih morajo vzpostaviti države članice za preprečevanje in odkrivanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov Unije. Iz tega razloga pregledi ne bi smeli biti omejeni na primere dvojnih zahtevkov. Kljub temu je oblika preverjanja zahtevkov za pomoč in preverjanje izpolnjevanja zahteve, da so kmetu na voljo upravičeni hektarji, diskrecijska izbira za države članice.

55. V okviru deljenega upravljanja je državam članicam zagotovljena prožnost pri organizaciji njihovih kontrolnih sistemov. Zato se neskladja v metodah kažejo v različnih nacionalnih sistemih. Kar zadeva preglede, Komisija države članice spodbuja, naj se osredotočijo na nepravilnosti, ki naj jih ne omejijo na primere dvojnih zahtevkov. Dejansko so države članice pozvane, naj spoštujejo

svojo splošno obveznost izvajanja učinkovitih in sistematičnih upravnih kontrol, vključno z izpolnjevanjem zakonitega razpolaganja z zemljiščem, kljub svoji diskrecijski pravici in pravici domneve, da so upravičeni hektarji na voljo vlagatelju.

56. V primeru dvojnih zahtevkov morajo države članice najprej ugotoviti, komu so upravičeni hektarji zakonito na voljo. Če eden od vlagateljev nima nobenih pravnih pravic, ne more zahtevati zakonitega razpolaganja z zadevnim zemljiščem. Drugič, če lahko dve stranki dokažeta pravno razmerje v zvezi z zemljiščem, morajo nacionalni organi določiti, kdo ima pooblastilo za odločanje o kmetijskih dejavnostih, ki se izvajajo na navedenih hektarjih, ter ima dobiček in nosi finančna tveganja, povezana z navedenimi dejavnostmi, v skladu z načeli, določenimi v zadevi C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim.

58. Opravljanje kmetijskih dejavnosti na kmetijskih zemljiščih morajo plačilne agencije preverjati v okviru zahtevanih kontrol glede pogojev za upravičenost. Te kontrolne sisteme nato redno revidirajo certifikacijski organi in po potrebi Komisija. Če se ugotovi, da so kontrole pomanjkljive, se nato uporabijo finančni popravki.

Okvir 8 – Privlačnost pašnikov in gorskih območij za goljufe

Poleg preiskav OLAF tovrstna vprašanja (npr. privlačnost pašnikov in gorskih območij za goljufije) obravnavajo tudi revizije Komisije, finančni popravki pa se uporabljajo tako dolgo, dokler se stanje ne popravi in proračun EU ni v celoti zaščiten. Zelo pogosto se to izvaja v okviru akcijskih načrtov, ki jih države članice izvajajo pod nadzorom Komisije, da se zagotovi popolno in hitro odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti.

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA ODSTAVKE 59–61

Komisija želi poudariti, da je treba jasno razlikovati med ugotovljeno goljufijo in sumom nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo. Goljufije lahko preiskujejo le organi, pristojni za preiskovanje takih primerov, na primer urad OLAF, EJT ali organi držav članic za boj proti goljufijam in organi kazenskega pregona. Ugotovijo se lahko le z dokončno odločbo upravnega ali kazenskega sodišča.

Od 12 zadev, poslanih uradu OLAF, je urad OLAF doslej zaključil dve preiskavi s finančnimi priporočili za GD AGRI za izterjavo neupravičeno plačanega zneska. V teh dveh specifičnih zadevah je urad OLAF potrdil obstoj nepravilnosti, vendar ni našel dokazov o goljufiji. Preostalih 10 zadev je še v preiskavi, zato Komisija ne more podati nadaljnjih komentarjev.

Poleg tega Komisija z zadovoljstvom ugotavlja, da je bila v zadnjih dveh letih stopnja napake, ki jo je sporočilo Evropsko računsko sodišče v zvezi z naravnimi viri, blizu praga pomembnosti (1,9 % leta 2019 in 2 % leta 2020) in v skladu s stopnjo napake GD AGRI, navedeno v njegovem letnem poročilu o dejavnostih.

Komisija ugotavlja, da Evropsko računsko sodišče meni, da ni upravičeno do preiskovanja goljufije. Enako velja za revizorje Komisije.

62. Kar zadeva ukrepe, ki jih je sprejela Komisija glede goljufij v zvezi s SKP, Komisija meni, da ima pregled nad goljufijami in tveganjem goljufije ter je še naprej proaktivna in spremlja tveganje goljufije za odhodke SKP.

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA ODSTAVKE 65–69:

Komisija ugotavlja, da prilaščanje zemljišč ne predstavlja težave, ki je povezana z zlorabo določenih slabosti zakonodaje SKP. Ti pojavi so precej povezani z morebitnimi pomanjkljivostmi pravnih sistemov, nadzora in zaščite pravic posameznika v državah članicah in jih je treba zato obravnavati v skladu s splošnim pristopom vladavine prava, kot je ustrezno.

V zvezi z vprašanjem prilaščanja zemljišč na splošno je GD AGRI v letnem poročilu GD AGRI o strategiji za boj proti goljufijam za leto 2020 predstavil zelo drugačen koncept, da prilaščanje zemljišč „ne predstavlja težave, ki je povezana z zlorabo določenih slabosti zakonodaje SKP“.

Komisija je sprejela ukrepe, kot jih je potrdilo Evropsko računsko sodišče v odstavku 56, da bi državam članicam zagotovila smernice o tem, kako ravnati z vprašanji prilaščanja zemljišč, kadar so povezana z vprašanjem „zemljišča, ki je na voljo“.

Komisija želi v zvezi s prilaščanjem zemljišč in goljufivimi praksami poudariti, da obstaja razlika med, na eni strani, nezakonitim pridobivanjem zemljišč (kar pomeni pridobitev pravnega akta o lastništvu zemljišča s kaznivimi dejanji, kot so na primer dejanja nasilja ali ustrahovanja) in poznejšim dejanskim izpolnjevanjem pogojev za upravičenost ter, na drugi strani, zgolj pretvarjanjem, da so pogoji za upravičenost izpolnjeni s predložitvijo ponarejenih in/ali spremenjenih dokumentov. Slednje bi bilo mogoče odkriti z ukrepi plačilne agencije za boj proti goljufijam.

SLIKA 9 – ČASOVNICA SMERNIC GD AGRI ZA DRŽAVE ČLANICE

Komisija poudarja, da se zaveda pomena podpore, ki jo je treba zagotoviti državam članicam, in je v tesnem stiku s plačilnimi agencijami držav članic, da zagotovi potrebno podporo v skladu s prejetimi zahtevami.

74. Komisija meni, da je izmenjavo dobrih praks v zvezi z ukrepi za boj proti goljufijam omogočala tudi od leta 2019 na konferencah plačilnih agencij, ko jih je bilo mogoče imeti glede na omejitve COVID-19, na primer na konferenci oktobra 2020, na kateri je imela predstavitev hrvaška plačilna agencija. Izmenjave so potekale tudi na sestankih učne mreže. Poleg tega so se leta 2021 ponovno začeli seminarji za boj proti goljufijam in GD AGRI se je v zvezi s tem vedno odzval na zahteve držav članic. V skladu s prejetimi zahtevami bodo v letu 2022 organizirani tudi drugi seminarji.

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA ODSTAVKE 75–78:

Komisija spremlja ukrepe proti goljufijam, ki jih države članice izvajajo prek certifikacijskih organov.

Nacionalni ukrepi za boj proti goljufijam so pod stalnim nadzorom prek certifikacijskih organov in njihovih letnih poročil Komisiji.

Navedeni nadzor se izvaja po spodaj opisanem pristopu in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami:

Plačilne agencije imajo pravno obveznost, da imajo vzpostavljene ukrepe za boj proti goljufijam. Da bi GD AGRI podprl plačilne agencije pri vzpostavljanju ustreznih ukrepov, je državam članicam zagotovil smernice o izvajanju akreditacijskih meril v zvezi z ukrepi za boj proti goljufijam.

Komisija poudarja, da so države članice z deljenim upravljanjem, kar zadeva ukrepe za boj proti goljufijam, vodilne na tem področju. Smernica 1 o akreditacijskih merilih je dokument, ki zagotavlja minimalne zahteve, ki jih pričakujejo certifikacijski organi glede pregleda vseh akreditacijskih meril, vključno s preprečevanjem in odkrivanjem goljufij. Natančnejše smernice za države članice v zvezi z ukrepi za boj proti goljufijam z dobrimi praksami so bile zagotovljene na primer na sestanku strokovne skupine novembra 2021.

Raven podrobnosti poročanja temelji na strokovni presoji certifikacijskih organov, vendar Komisija pojasnjuje, da so bile v primerih ugotovljenih pomanjkljivosti v zvezi s preprečevanjem in/ali

odkrivanjem goljufij te ustrezno opisane v poročilih certifikacijskih organov. Če delo certifikacijskih organov ne privede do ugotovitev, certifikacijskim organom ni treba posredovati dodatnih podrobnosti o opravljenem delu.

Komisija (GD AGRI) letno opravi več revizijskih misij v državah članicah, kjer testira izvajanje revizijske strategije certifikacijskih organov in kakovost njihovega dela pri ocenjevanju sistema notranje kontrole plačilne agencije, vključno s preskusom pregleda akreditacijskih meril.

80. Komisija izvaja revizije, kot je jasno navedlo Evropsko računsko sodišče, in te niso in ne bi smele biti preiskave goljufij. Vendar Komisija izvaja preglede ukrepov za boj proti goljufijam, ki so jih uvedle države članice.

V akreditacijskih revizijah, ki jih izvaja GD AGRI, se obravnavajo ukrepi za boj proti goljufijam, ki jih izvajajo plačilne agencije v okviru komponent akreditacijskih meril, zlasti kar zadeva *notranje okolje, odobritev zahtevkov* in *spremljanje* (ocena tveganja se izvede v fazi načrtovanja, da se opredelijo področja, na katera se je treba osredotočiti med revizijo – tveganje goljufije se vedno upošteva v fazi načrtovanja). Kjer je bilo ustrezno, so ugotovitve in priporočila GD AGRI privedli do izvajanja korektivnih načrtov ali načrtov za izboljšanje s strani plačilnih agencij.

Okvir 10 – Odziv Komisije na obtožbe o zlorabi sredstev SKP na Slovaškem

Komisija ugotavlja, da so slovaški organi sprejeli več popravnih ukrepov za plačilno agencijo, preden je bila ponovno uvedena popolna akreditacija. V prvih mesecih leta 2022 slovaški organi še vedno izvajajo načrt preoblikovanja za nadaljnje izboljšanje sistemov notranje kontrole v plačilni agenciji, zlasti v zvezi z odhodki za razvoj podeželja, ki niso povezani z IAKS. Čeprav so slovaški organi ponovno uvedli polno akreditacijo, niso nadaljevali plačil v zvezi z naložbenimi ukrepi za razvoj podeželja, ki niso povezani z IAKS, pred izvedbo nadaljnjih izboljšav. Komisija je začasno prekinila zahtevke za povračilo, ki so jih vložili slovaški organi, dokler slovaški organi niso ustavili plačil.

82. Pregledi s spremljanjem je kontrolni pristop, opredeljen v pravnem okviru EU, ki temelji na obiskih na terenu (za merila za upravičenost, zaveze in obveznosti, ki jih ni mogoče spremljati) in uporabi novih tehnologij (za merila za upravičenost, zaveze in obveznosti, ki jih je mogoče spremljati) kot alternativni tradicionalnim kontrolnim pristopom za sheme in ukrepe pomoči, vezane na površino.

83. Kadar se lahko pogoji za upravičenost do pomoči, vezane na površino, štejejo za pogoje, ki jih je mogoče spremljati s podatki satelita Sentinel (ali drugimi podatki z vsaj enakovredno vrednostjo), pristop s pregledi s spremljanjem uporablja avtomatizirane postopke za preverjanje skladnosti. Nezanosljivim rezultatom sledijo polavtomatski postopki. Kadar pogojev za upravičenost do pomoči, vezane na površino, *a priori* ni mogoče spremljati s podatki satelita Sentinel, je treba obiske na terenu izvesti na vzorcu upravičencev. Prednost pristopa s pregledi s spremljanjem pred tradicionalnimi kontrolnimi metodami je torej največja, ko je mogoče spremljati vse pogoje za upravičenost. Vendar je zlasti pri ukrepih za razvoj podeželja verjetno, da vsebujejo pogoje za upravičenost, ki jih ni mogoče spremljati s podatki satelita Sentinel. Da bi odpravili to oviro, predlog Komisije za prihodnji sistem za spremljanje površin v državah članicah predvideva uporabo podatkov, ki niso podatki satelita Sentinel, kot so geografsko označene fotografije.

84. Komisija poudarja, da lahko sateliti spremljajo prisotnost ali odsotnost fizičnih pojavov le na površinah, za katere se zahteva podpora SKP. Zanesljive ugotovitve na podlagi satelitskih posnetkov tako lahko kažejo na skladnost ali neskladnost z merili za upravičenost, povezanimi z določenimi kmetijskimi dejavnostmi ali pogoji, ne pa v zvezi z upravnimi pogoji, ki se nanašajo na primer na upravičenca ali zemljišče, ki mu je na voljo.

85. Avtomatizirana obdelava rednih tokov satelitskih posnetkov omogoča tako opozarjanje kmetov na prihajajoče roke, ki zahtevajo posebne ukrepe (kot je košnja travnika do določenega roka), kot tudi obveščanje kmetov o opaženih neskladnostih z merili za upravičenost do zahtevane pomoči (kot je nespoštovanje prepovedi oranja). Pravni okvir predvideva spremembo ali umik zahtevkov za pomoč s strani upravičencev v določenih rokih.

86. Pristop s pregledi s spremljanjem izvajajo pristojni organi v državah članicah. S pregledom s spremljanjem se lahko ugotovi skladnost ali neskladnost s pogoji za upravičenost do pomoči, vezane na površino, če se ti nanašajo na kmetijske dejavnosti in pogoje, ki se lahko spremljajo s sateliti Sentinel. Z odkrivanjem neskladnosti v populaciji zadevnih parcel pristop s pregledi s spremljanjem zmanjšuje tveganje za sredstva.

90. Komisija že od leta 2018 spodbuja uporabo pristopa s pregledi s spremljanjem. Poleg zagotavljanja brezplačnega dostopa do storitev dostopa do podatkov in informacij Copernicus (DIAS) za spremljanje SKP je Komisija pripravila dokumente s smernicami ter omogoča vzajemno učenje in izmenjavo dobrih praks med državami članicami, na primer z organizacijo namenskih sestankov, na katerih države članice, ki že uporabljajo preglede s spremljanjem, predstavijo spoznanja in si izmenjajo izkušnje na podlagi njihovega dejanskega izvajanja. Poleg tega Komisija podpira države članice z usposabljanji, dokumentacijo in rešitvami IT v okviru svojih dejavnosti ozaveščanja o pregledih s spremljanjem, katerih cilj je odpraviti zaznane ali dejanske tehnične ovire pri uporabi podatkov satelita Sentinel za spremljanje SKP.

91. V letu 2021 se je uporaba pristopa s pregledi s spremljanjem v državah članicah podvojila v primerjavi z letom 2020, s čimer je preseгла mejnik Komisije, da do leta 2022 pokriva 10 % kmetijskih površin v uporabi.

96. Komisija je pozdravila študijo Evropskega parlamenta iz leta 2021, v kateri so bila izpostavljena enaka vprašanja, s katerimi se Komisija in države članice srečujejo pri zbiranju informacij, pri čemer je razpoložljivost informacij opredeljena z zahtevami glede preglednosti in omejitvami, ki jih prinaša splošna uredba EU o varstvu podatkov (EU) 2016/679 (GDPR). Rezultati študije o 50 največjih upravičencih so v skladu z rezultati, ki jih je GD AGRI o isti temi posredoval Odboru Evropskega parlamenta za proračunski nadzor (CONT). Precejšen del SKP (in kohezijske politike) podpira javne naložbe. GD AGRI je večkrat izjavil, da je pripravljen sodelovati z Evropskim parlamentom za nadaljnje izboljšanje preglednosti, kjer je to potrebno. V novi SKP za obdobje 2023–2027 (člen 98 Uredbe (EU) 2021/2116) bodo morale države članice zbirati informacije, potrebne za identifikacijo upravičencev, vključno z, kjer je primerno, identifikacijo skupin, v katerih sodelujejo, kot je opredeljeno v členu 2 Direktive 2013/34/EU.

97. V okviru deljenega upravljanja so države članice odgovorne za objavo informacij o upravičencih. Države članice bi morale zagotoviti letno naknadno objavo upravičencev do sredstev SKP, vključno z informacijami o skupinah podjetij (v skladu z novo SKP), na enem spletišču na državo članico. Vsa spletišča so na voljo prek povezav na naslovu europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en. Komisija razmišlja o tem, kako še povečati preglednost prejemnikov sredstev EU v okviru prihajajoče revizije finančne uredbe iz leta 2018.

98. Za obravnavo nekaterih vprašanj, poudarjenih v študiji, Komisija daje na voljo integrirani in interoperabilni sistem spremljanja, vključno z enotnim orodjem za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganj (trenutno imenovano Arachne), za splošno uporabo v državah članicah. Orodje bogati podatke, zbrane za izvajanje skladov deljenega upravljanja in mehanizma za okrevanje in odpornost, ter omogoča, da se na podlagi niza kazalnikov tveganj identificirajo upravičenci,

pogodbe in izvajalci, ki so dovzetni za tveganja nepravilnosti, goljufij in navzkrižja interesov. Poleg tega Komisija trenutno analizira možnost izboljšanja pravil glede preglednosti v prihajajoči reviziji finančne uredbe iz leta 2018.

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA ODSTAVKA 99 IN 100:

Razlikovati je treba med javno dostopnimi informacijami za namene preglednosti in informacijami, ki so na voljo nacionalnim organom in organom EU za namene revizije in kontrole. Javno dostopne informacije so dostopne dve leti, informacije za namene revizije in kontrole pa pet let. Približno 25 % anonimiziranih upravičencev SKP v javno dostopnih podatkih je tistih, ki prejmejo manj kot 1 250 EUR in predstavljajo približno 1–2 % podpore SKP. To je rezultat pogajanj s sozakonodajalcema ob upoštevanju sodbe Sodišča Evropske unije o tej zadevi, v kateri je bilo treba najti ravnovesje med zahtevami pravil glede sorazmernosti in preglednosti.

Za večletni finančni okvir 2021–2027 in Instrument Evropske unije za okrevanje je Komisija predstavila predloge za izboljšanje zbiranja podatkov v državah članicah o prejemnikih sredstev EU, ki se izvajajo v okviru deljenega upravljanja in mehanizma za okrevanje in odpornost. Ti predlogi so vključevali evidentiranje in shranjevanje podatkov o prejemnikih sredstev EU, vključno z njihovimi dejanskimi lastniki (če prejemniki niso fizične osebe) v standardiziranem (elektronskem) formatu. Komisija je predlagala tudi obvezno uporabo enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganj za dostop do teh podatkov, njihovo analizo in, na podlagi niza kazalnikov tveganja, omogočanje identifikacije ukrepov, pogodb in prejemnikov, ki bi lahko bili dovzetni za tveganja nepravilnosti, goljufij in navzkrižja interesov. Tako orodje bi izboljšalo kakovost in primerljivost podatkov o prejemnikih sredstev EU za dejavnosti kontrole in revizije ter bi državam članicam omogočilo, da bolje usmerijo svoje dejavnosti kontrole in revizije, Komisiji pa, da bolje usmeri svojo nadzorno vlogo. Uredba (EU) 2021/2116 ne določa obvezne uporabe enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja, ki ga zagotovi Komisija. Vendar za SKP obstaja klavzula o pregledu, ki od Komisije zahteva, da do leta 2025 predloži poročilo, v katerem je ocenjena uporaba enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in njegova interoperabilnost z vidika splošne uporabe v državah članicah, po potrebi skupaj z ustreznimi predlogi.

101. Komisija poudarja, da imajo plačilne agencije pravno obveznost oblikovanja in izvajanja ukrepov za boj proti goljufijam (Uredba (EU) 907/2014).

SKUPNI ODGOVOR KOMISIJE NA ODSTAVKA 103 IN 104:

Komisija spodbuja vse pobude držav članic za uporabo tehnik strojnega učenja pri upravljanju in kontroli odhodkov SKP, vključno z odkrivanjem in preprečevanjem morebitnih nepravilnosti in goljufij. Komisija je spodbujala tudi izmenjavo takih izkušenj in dobrih praks med državami članicami, ki v okviru deljenega upravljanja opravljajo dejansko preverjanje odhodkov.

Satelitsko spremljanje pogojev in zahtev za upravičenost – kot je primer košnje iz odstavka 103 – je že zdaj bistveni del pregledov s spremljanjem v več državah članicah in bo še bolj v prihodnosti z obveznim sistemom za spremljanje površin. Zaradi preventivnega pristopa, ki je vključen v pristop s pregledi s spremljanjem, so kmetje opozorjeni na morebitne neskladnosti in lahko spremenijo ali umaknejo svojo vlogo ali predložijo dokaze o nasprotnem. Ali je bila neskladnost, odkrita s pregledi s spremljanjem, nepravilnost ali goljufija, pa ni mogoče ugotoviti samo na podlagi satelitskih podatkov.

105. PRVA ALINEA – varstvo podatkov (kot je določeno v GDPR) lahko dejansko ovira izmenjavo informacij med različnimi akterji. Vendar Komisijo zavezuje veljavna zakonodaja.

Države članice so se na te pravne omejitve sklicevale tudi v zvezi z varstvom podatkov, ko je Komisija zahtevala, naj sestavijo sezname 50 največjih dejanskih lastnikov.

Zaradi tega morajo države članice v skladu z novo SKP od upravičencev zahtevati, naj plačilni agenciji sporočijo, v katero skupine so včlanjeni, ko zaprosijo za pomoč/podporo.

TRETJA ALINEA – glede na razmeroma nizko stopnjo napake SKP in zelo nizko stopnjo ugotovljenih goljufij so države članice večkrat izpostavile vprašanje upravnega bremena, povezanega z upravljanjem in kontrolo SKP, ter stroškovne učinkovitosti poskusov nadaljnjega znižanja stopnje napake.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA (odstavki 106–112)

Odgovori Komisije:

107. Prilaščanje zemljišč je zapleteno in večplastno vprašanje, ki ni neločljivo povezano z zlorabo določenih slabosti zakonodaje SKP. Komisija meni, da je bila v zvezi s SKP proaktivna pri odzivanju na vse pogostejše vprašanje prilaščanja zemljišč, vključno z zagotavljanjem smernic državam članicam po nedavni sodni praksi v zadevi C-216/19, Land Berlin.

Kar zadeva spremljanje strategij držav članic za boj proti goljufijam, Komisija poudarja, da se SKP upravlja z deljenim upravljanjem, pri čemer so države članice vodilne v boju proti goljufijam, in pri tem poudarja tudi dejstvo, da so nacionalni ukrepi za boj proti goljufijam pod stalnim nadzorom certifikacijskih organov.

108. Glede tveganj goljufij, ki vplivajo na SKP, se Komisija strinja z mnenjem Evropskega računskega sodišča, da so načini nezakonitega pridobivanja dobička iz sredstev EU (npr. goljufi, ki želijo nezakonito pridobiti kmetijska zemljišča in nato zahtevajo podporo) verjetno rezultat učinkovitega upravljalvskega in kontrolnega sistema, kot je IAKS-LPIS, ki je goljufe prisilil v iskanje različnih načinov pridobitve pomoči.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 49.

Glede sklicevanja na prilaščanje zemljišč glej skupni odgovor Komisije na sliko 7 ter odstavka 50 in 51. Komisija želi poudariti, da obstaja razlika med, na eni strani, nezakonitim pridobivanjem zemljišč (kar pomeni pridobitev pravnega akta o lastništvu zemljišča s kaznivimi dejanji, kot so na primer dejanja nasilja ali ustrahovanja) in dejanskim poznejšim izpolnjevanjem pogojev za upravičenost ter, po drugi strani, zgolj pretvarjanjem, da so pogoji za upravičenost izpolnjeni s predložitvijo ponarejenih in/ali spremenjenih dokumentov. Slednje bi bilo mogoče odkriti z ukrepi plačilne agencije za boj proti goljufijam.

111. Komisija opozarja, da so nacionalni ukrepi za boj proti goljufijam pod stalnim nadzorom prek certifikacijskih organov in njihovih letnih poročil za Komisijo.

Komisija poudarja, da so države članice z deljenim upravljanjem, kar zadeva ukrepe za boj proti goljufijam, vodilne na tem področju:

Komisija (GD AGRI) letno opravi več revizijskih misij v državah članicah, kjer preverja izvajanje revizijske strategije certifikacijskih organov in kakovost njihovega dela pri ocenjevanju sistema notranje kontrole plačilnih agencij, vključno s pregledom akreditacijskih meril.

Poleg tega Komisija, kot je jasno navedlo Evropsko računsko sodišče, izvaja tudi revizije, ki niso in ne bi smele biti preiskave goljufij. Vendar Komisija izvaja preglede ukrepov za boj proti goljufijam, ki so jih uvedle države članice.

V akreditacijskih revizijah, ki jih izvaja GD AGRI, se obravnavajo ukrepi za boj proti goljufijam, ki jih izvajajo plačilne agencije v okviru komponent akreditacijskih meril, zlasti kar zadeva merila *notranjega okolja, odobritve zahtevkov in spremljanja* (ocena tveganja se izvede v fazi načrtovanja, da se opredelijo področja, na katera se je treba osredotočiti med revizijo – tveganje goljufije se vedno upošteva v fazi načrtovanja). Kjer je bilo ustrezno, so ugotovitve in priporočila GD AGRI privedli do izvajanja korektivnih načrtov ali načrtov za izboljšanje s strani plačilnih agencij.

Glej skupni odgovor Komisije na odstavke 75–78 in odgovor na odstavek 80.

112. Kar zadeva spodbujanje novih tehnologij in umetne inteligence, je Komisija države članice dejavno spodbujala, naj jih uporabljajo. Države članice so znatno povečale uporabo pregledov s spremljanjem. Poleg tega vse več držav članic izraža zanimanje za preskus orodja Arachne. To je tudi rezultat prizadevanj Komisije pri spodbujanju in razlagi teh novih tehnologij.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 91.

Priporočilo 1 – Dobiti globlji vpogled v tveganja goljufij in ukrepe pri porabi SKP ter ga deliti naprej

1.A Komisija sprejema to priporočilo in ugotavlja, da so bile zagotovljene smernice. Poudarja, da je oblikovanje in izvajanje strategije za boj proti goljufijam še vedno v pristojnosti držav članic. Poleg smernice 1 v zvezi z delom certifikacijskih organov, kar zadeva vsa akreditacijska merila, je GD AGRI certifikacijskim organom na sestanku strokovne skupine novembra 2021 zagotovil posebne smernice z dobrimi praksami o njihovi vlogi pri ocenjevanju ukrepov plačilnih agencij za boj proti goljufijam. V okviru uporabe nove zakonodaje SKP bodo pregledane vse smernice za plačilne agencije in certifikacijske organe, v katere bodo vključene posebne smernice o ukrepih za boj proti goljufijam.

GD AGRI nenehno spremlja delo certifikacijskih organov v zvezi z oceno akreditacijskih meril, vključno z izvajanjem ukrepov za boj proti goljufijam na ravni plačilne agencije, z letno potrditvijo obračunov, pri čemer se pregledajo vsa poročila, ki jih prejmejo certifikacijski organi, in namenski misijami, v okviru katerih se pregleduje izvajanje revizijske strategije certifikacijskih organov.

1.B Komisija sprejema priporočilo in bo spremljala, kako plačilne agencije izvajajo zahteve za „zemljišče, ki je na voljo“, ob upoštevanju navodil in spoštovanju novega modela izvajanja in osredotočenosti na sisteme držav članic.

Poleg tega Komisija že posreduje dobre prakse državam članicam v vseh ustreznih forumih za elemente SKP.

1.C Komisija sprejema priporočilo in bo pravočasno izvedla novo horizontalno oceno tveganja goljufije za SKP, da se bo nov pravni okvir začel izvajati 1. januarja 2023.

Priporočilo 2 – Spodbujati uporabo novih tehnologij pri preprečevanju in odkrivanju goljufij pri porabi SKP

Komisija sprejema priporočilo in meni, da je začela izvajati predlagane ukrepe in bo še naprej podpirala države članice pri njihovi uporabi novih tehnologij, umetne inteligence in strojnega učenja tudi za preprečevanje in odkrivanje goljufij, kolikor se lahko ti sistemi uporabljajo za tak namen.

2.A Komisija sprejema priporočilo.

Komisija želi opozoriti na dejstvo, da imajo države članice od leta 2023 popolno subsidiarnost pri oblikovanju svojih sistemov kontrole in kaznovanja. Od leta 2023 bo obvezni sistem za spremljanje površin za namene merjenja uspešnosti politike zajemal intervencije, vezane na površino, v vseh državah članicah. Ta obvezna uporaba podatkov satelita Sentinel v okviru programa Copernicus v naslednji SKP je uvedena, da se zagotovi zanesljivost letnega poročanja držav članic o uspešnosti. Osnovne informacije, ki jih bo zagotovil sistem za spremljanje površin, lahko uporabljajo tudi države članice za preprečevanje nepravilnosti in zmanjšanje tveganj za sklad.

2.B Komisija sprejema priporočilo. Predlagane ukrepe je že začela izvajati in bo države članice še naprej podpirala pri njihovi uporabi orodij za odkrivanje goljufij.

Komisija bo države članice še naprej spodbujala k uporabi integriranega informacijskega sistema za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganj Arachne ter bo še naprej zagotavljala usposabljanje ter nudila podporo in tehnično pomoč, da bi spodbujala njegovo uporabo in povečala število držav članic uporabnic. Hkrati bo Komisija še naprej izboljševala funkcije informacijskega sistema, njegovo prijaznost do uporabnika in interoperabilnost z drugimi viri podatkov.

2.C Komisija sprejema priporočilo. Meni, da že deli dobre prakse pri prepoznavanju vzorcev goljufij. Kar zadeva umetno inteligenco in strojno učenje, pa Komisija trenutno razmišlja o izmenjavi dobrih praks o uporabi umetne inteligence na splošno (spremljanje in ocenjevanje SKP, analiza, ustvarjanje statističnih podatkov itd.) in, na podlagi rezultatov, o oceni, v kolikšni meri se lahko uporabi za odkrivanje goljufij.