

ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА ПАЛАТА

ISSN 1831-0974

Специален доклад № 5

2011

**СХЕМА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ  
(СЕП): ВЪПРОСИ, КОИТО СЛЕДВА  
ДА БЪДАТ РАЗГЛЕДАНИ С ОГЛЕД  
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ДОБРОТО  
ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ**



BG





Специален доклад № 5 // 2011

**СХЕМА ЗА ЕДИННО  
ПЛАЩАНЕ (СЕП): ВЪПРОСИ,  
КОИТО СЛЕДВА ДА БЪДАТ  
РАЗГЛЕДАНИ С ОГЛЕД  
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА  
ДОБРОТО ФИНАНСОВО  
УПРАВЛЕНИЕ**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

## Специален доклад № 5 // 2011

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2011 г.

ISBN 978-92-9207-998-7

doi:10.2865/12473

© Европейски съюз, 2011 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

## ТОЧКИ

### СЪКРАЩЕНИЯ

### РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

## I—XII КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### 1—16 ВЪВЕДЕНИЕ

#### 1—3 КОНТЕКСТ

#### 4—7 РЕФОРМАТА НА ОСП ОТ 2003 Г. ВЪВЕДЕ СХЕМАТА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ

#### 8—14 ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА СЕП И МОДЕЛИ ЗА ПРИЛАГАНЕ

#### 15—16 ПРОМЕНИ, ВЪВЕДЕНИ С ПРОВЕРКАТА НА СЪСТОЯНИЕТО НА ОСП ОТ 2008 Г.

## 17—19 ОБХВАТ, ЦЕЛИ И ПОДХОД НА ОДИТА

## 20—83 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### 20—31 БЕНЕФИЦИЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА, УСЛОВИЯ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ЕДИННИ ПЛАЩАНИЯ И ИЗГРАЖДАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА СХЕМАТА

21—26 ДЕФИНИЦИИ НА „СТОПАНСТВО“, „ЗЕМЕДЕЛСКА ДЕЙНОСТ“ И „ЗЕМЯ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛ“

27—28 ПЛАЩАНИЯ НА ПЕНСИОНИРАНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ ЗА СПАЗВАНЕ НА МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ДЗЕС

29—31 НОВИ БЕНЕФИЦИЕНТИ

### 32—41 ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИЛАГАТ ПО МНОГО РАЗЛИЧНИ НАЧИНИ ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА СЕП

33—35 ДОСТЪПЪТ НА НОВИ БЕНЕФИЦИЕНТИ ДО СЕП ЗАВИСИ ДО ГОЛЯМА СТЕПЕН ОТ ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА СХЕМАТА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

36—37 ДОПУСТИМАТА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ЗЕМЯ И ИЗИСКВАНИТЕ МИНИМАЛНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ НЕ ВИНАГИ СА БИЛИ ЯСНО ДЕФИНИРАНИ

38 ВРЕМЕННО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЯТА ЗА НЕЗЕМЕДЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ

39—41 НЕБЛАГОПРИЯТНИ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ КОНСОЛИДИРАНЕТО НА ПРАВАТА НА ПЛАЩАНИЯ

- 42—53** **ГОЛЯМА ЧАСТ ОТ ПОМОЩТА ПО СЕП ОБЛАГОДЕТЕЛСТВА ПО-ГОЛЕМИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ СТОПАНСТВА, А ПОДКРЕПАТА ЗА ЕКОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ ПО СХЕМАТА Е ОГРАНИЧЕНА**
- 42—44 ПОМОЩТА ПО СЕП ПРЕДСТАВЛЯВА ВАЖНА ЧАСТ ОТ ПРИХОДИТЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ, НО ТРЕТИРА ЕДНАКВО ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ С НИСКИ И С ВИСОКИ ДОХОДИ
- 45—48 АНАЛИЗ НА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО: СЕП ОБЛАГОДЕТЕЛСТВА НАЙ-ВЕЧЕ МАЛЪК БРОЙ ГОЛЕМИ БЕНЕФИЦИЕНТИ
- 49—53 ПОМОЩТА ПО СЕП НЕ ОТРАЗЯВА РАЗХОДИТЕ ПО ПОДДРЪЖКАТА НА ЗЕМЯТА, НИТО ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ ВТОРИЧНИ ЕФЕКТИ ЗА ОБЩЕСТВОТО
- 54—79** **СПЕЦИФИЧНИ ПОСЛЕДИЦИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ МОДЕЛА НА СХЕМАТА И ПОЛИТИКИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО ѝ**
- 54—58 РАЗНООБРАЗИЕ ОТ МОДЕЛИ, ВАРИАНТИ И ПОЛИТИКИ ЗА ПРИЛАГАНЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ
- 59—73 С ВРЕМЕТО ИСТОРИЧЕСКИЯТ МОДЕЛ СЕ Е ОТДЕЛИЛ ОТ ПРОИЗВОДСТВОТО, ...
- 74—79 ... НО РЕГИОНАЛНИЯТ МОДЕЛ ВОДИ ДО ДРУГИ НЕБЛАГОПРИЯТНИ ПОСЛЕДСТВИЯ
- 80—83** **ВЪВЕЖДАНЕТО НА СЕП ИЗИСКВА СЛОЖНИ ИЗЧИСЛЕНИЯ И ВОДИ ДО СЛУЧАИ НА ГРЕШКИ**
- 84—97** **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**
- 85—89** **БЕНЕФИЦИЕНТИ, ДОПУСТИМА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ЗЕМЯ И ЗЕМЕДЕЛСКА ДЕЙНОСТ**
- 90—92** **ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА**
- 93—94** **РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА ПО СЕП**
- 95—97** **СПЕЦИФИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА МОДЕЛИТЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ**
- ПРИЛОЖЕНИЕ I — ВЪВЕЖДАНЕ НА МОДЕЛИ ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ, БЪДЕЩО ИНТЕГРИРАНЕ НА ПОМОЩИ, ОБВЪРЗАНИ С ПРОИЗВОДСТВОТО, И СПЕЦИФИЧНИ ПОМОЩИ**
- ПРИЛОЖЕНИЕ II — ПЛАЩАНИЯ ПО СХЕМАТА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ (ПЕРИОД НА ПРИЛАГАНЕ 2006—2008 г., ФИНАНСОВИ ГОДИНИ 2007—2009 г.)**
- ПРИЛОЖЕНИЕ III — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА ПО СЕП (ГОДИНА НА ПРИЛАГАНЕ 2008)**

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

# СЪКРАЩЕНИЯ

**ДЗЕС:** Добро земеделско и екологично състояние

**Евростат:** Статистическа служба на Европейския съюз

**ЕЗФРСР:** Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

**ЕФГЗ:** Европейски фонд за гарантиране на земеделието

**ЗИУ:** законоустановени изисквания за управление

**ОСП:** обща селскостопанска политика

**СЕП:** Схема за единно плащане

**СЕПП:** Схема за единно плащане на площ

**СТО:** Световна търговска организация (Женева)

**CATS:** Clearance Audit Trail System (система за одитни следи при одита на уравниване на сметките) — база данни за информация, свързана с плащанията от Европейските фондове за земеделие

# РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

**Земеделски предприемачески доход:** доход от земеделски дейности, използван за поддържането на собствени производствени фактори (работа и/или предприятие, собствен капитал и притежавана земя). Равен е на факторния доход минус разходите, свързани със заемане на капитал и наемане на работна ръка.

**Земеделски факторен доход:** представлява нетната добавена стойност на земеделските дейности (както и на неотделимите от тях неземеделски вторични дейности) по факторни разходи. Тя се изчислява като се извади стойността на междинното потребление, потреблението на основен капитал и производствените данъци от стойността на земеделската продукция по основни цени и се прибави стойността на (други) производствени субсидии. Домакинствата често получават доходи от други източници (неземеделски дейности, заплати, социални помощи, доходи от собственост), така че земеделските доходи не винаги се равняват на действителните доходи на домакинствата, заети със земеделска дейност.

**Отделяне от производството:** процесът на отделяне на преките плащания от реалното селскостопанско производство.

**Проверка на състоянието:** проведена през 2008 г. проверка на реформата на ОСП от 2003 г. Приемане на предложенията на Комисията за по-нататъшно разделяне на преките помощи и обема на производство и допълнителна гъвкавост на СЕП, прехвърляне на повече разходи към мерките за развитие на селските райони, промени на системата за интервенции, увеличаване на квотите за мляко и други мерки, специфични за отделните сектори.

**Програма 2000:** тази реформа създаде два основни стълба в ОСП, които се финансират от бюджета на Общността посредством два Европейски фонда за земеделие. Първият стълб (Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) осигурява подкрепа на пазарните мерки и на доходите под формата на преки плащания. Вторият стълб (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира мерките в рамките на развитието на селските райони в области като агроекология, повишаване качеството на храните, по-високи технически стандарти и хуманно отношение към животните.

**Реформа от 1992 г.:** първата голяма реформа на ОСП („Реформа на Макшери“), при която са намалени интервенционните цени в секторите на обработваемите култури и производството на говеждо месо. Като компенсация за очакваното понижаване на приходите реформата въвежда преки плащания за производителите на обработваеми култури и за земя, която ще бъде изведена от производство (земя под угар).

**Реформа от 2003 г.:** реформа на ОСП („Междинен преглед“), която има за цел да намали ценовото подпомагане и да компенсира това намаление чрез пряко подпомагане на доходите. Реформата утвърждава процеса, започнал през 1992 г. (реформа на Макшери), и потвърден през 1999 г. (реформа „Програма 2000“). Реформата от 2003 г. въвежда отделянето на помощите от производството и кръстосаното спазване, като едновременно с това затвърждава помощите за развитие на селските райони.

**Споразумение за селското стопанство на СТО:** резултат от преговорите в рамките на Уругвайския кръг от периода 1986—1994 г. С това споразумение държавите членки на СТО се съгласиха да подобрят достъпа до пазара и да намалят субсидиите, които нарушават търговията в областта на земеделието.



# КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

## I.

Схемата за единно плащане (СЕП) е основна черта на реформата на Общата селскостопанска политика (ОСП) от 2003 г. Нейните цели са да насърчи земеделските производители по-добре да отговарят на пазарното търсене и да подпомогне техните доходи. Понастоящем СЕП се прилага в 17 от 27 държави членки на ЕС, а разходите по схемата през 2009 г. възлизат на 28,8 милиарда евро.

## II.

Извършеният от Палатата одит на прилагането на СЕП се фокусира върху следните основни точки:

- бенефициентите на политиката, достъпа до единни плащания и дефинирането на допустимата за подпомагане земя;
- приноса на схемата за целите на подпомагането доходите на земеделските производители и поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние;
- специфичните последствия при различните модели на прилагане на схемата.

## III.

Бенефициентите по СЕП са „земеделски производители“, занимаващи се със „земеделска дейност“ и имащи на свое „разположение“ „допустима за подпомагане земя“. Липсата на точност при дефиницията на тези термини обаче, както и начинът, по който съответните разпоредби бяха прилагани впоследствие, позволи на физически или юридически лица, които не извършват никаква или извършват незначителна земеделска дейност да се възползват от плащания по СЕП.

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### IV.

През 2008 г. Комисията и Съветът предприеха проверка на ОСП, известна като „проверка на състоянието“, която потвърди, че помощта по СЕП не трябва да бъде отпускана на „физически или юридически лица, чиито земеделски дейности представляват само незначителна част от цялостната им икономическа дейност, или чиято икономическа цел не е насочена към упражняване на земеделска дейност“. Нито една държава членка обаче все още не е използвала тази възможност за по-добър подбор на бенефициентите на помощта по СЕП.

### V.

Достъпът на нови бенефициенти до СЕП понякога е ограничен. Освен това критериите за допустимост на земята не са достатъчно ясни, а изискваната минимална земеделска дейност в някои случаи липсва напълно.

### VI.

Преките плащания, включващи СЕП и помощта, обвързана с производството, представляват важен дял от доходите на стопанствата. Основната част от помощта отива при малък брой големи бенефициенти, а мнозинството от бенефициентите получават помощ в малък размер.

### VII.

Получаването на помощ по СЕП зависи от следването на задълженията за кръстосано спазване. Палатата обаче отбеляза, че не съществува пряка връзка между помощта по СЕП и разходите на земеделските производители, поети при спазването на тези задължения. По подобен начин, не е възможно да се установи пряка връзка между помощта по СЕП и положителните вторични ефекти за обществото от земеделските дейности.

### VIII.

Държавите членки имат няколко възможности („модели“) за прилагане на СЕП. Изборът между тези модели съществено влияе върху разпределението на помощта в държавите членки (между земеделските производители). Това означава, че понастоящем СЕП представлява един лошо насочен метод за подпомагане на доходите на земеделските производители.

### IX.

Повечето държави членки, които досега са въвели СЕП, са запазили историческия модел, при който размерът на помощта се базира основно на параметри, определени през периода 2000—2002 г., които вече не отговарят на настоящата дейност. В случаите, когато органите на държавите членки не са определили ограничения, този модел може също така да бъде свързан със спекулативни прехвърляния и натрупване на права за получаване на плащания от бенефициентите.

### X.

Регионалният модел насърчава по-равномерно разпределение на помощта. Доказано е обаче, че той увеличава „капитализацията“ на помощта в цените за продажба и наем на земя. Такава капитализация съществува във всички системи за отпускане на помощ, които се базират на площта на обработваната земя, но тя е още по-силно изразена в регионалния вариант на прилагане на СЕП.

### XI.

Като цяло СЕП е допринесла за постигането на целите на ОСП, по-специално чрез насърчаване на земеделските производители да отговарят по-добре на пазарното търсене и чрез подпомагане на доходите на земеделския сектор. Въпреки това Палатата призовава Комисията да обмисли дали съществува необходимост от преоценка на специфичните параметри на схемата в съответствие с посочените по-долу препоръки.

# КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

## **XII.**

Палатата препоръчва:

- да бъде изменено настоящото законодателство с цел да се гарантира, че помощта по СЕП е насочена към действащите земеделски производители, по-специално като изключва бенефициентите, които не извършват никаква или извършват незначителна земеделска дейност;
- допустимата за подпомагане земя и земеделските дейности следва да бъдат по-ясно дефинирани, за да се изключат от обхвата на помощта по СЕП неземеделски парцели, както и дейности, които не допринасят за увеличаване на земеделската производителност (чл. 39 от Договора, вж. бел. под линия 5) или за активно поддържане на екологичната стойност на земята;
- изчисляването на помощта по СЕП следва да се промени, за да отрази по-добре разходите, свързани с околната среда, и други вторични ефекти;
- стандартите за ДЗЕС следва да изискват от земеделските стопани да извършват конкретни редовни дейности, за да им бъде отпусната пълната сума на помощта. Намаляването на размера на плащанията при неизпълнение на задълженията за кръстосано спазване трябва да има по-сериозен възпиращ ефект;
- следва да се цели по-равномерно разпределение на помощта между земеделските производители посредством по-нататъшна модулация на плащанията, ограничаване на по-големите отделни плащания, или отчитане на конкретните обстоятелства на земеделските стопанства;
- изчисляването на правата на получаване на плащания следва да става въз основа на конкретните условия за земеделие в различните региони.

# ВЪВЕДЕНИЕ

## КОНТЕКСТ

1. До реформата през 1992 г. ОСП разчита на система за ценово подпомагане в повечето сектори на земеделието, в комбинация с публична интервенция на пазарите на земеделска продукция и със защита на границите<sup>1</sup>. Ценовото подпомагане създава почти постоянно излишъци от основните земеделски стоки, а стабилизация на пазара може да се постигне само с високи бюджетни разходи чрез мерки като частно складиране, мерки за освобождаване от интервенционни запаси, субсидии за износ или дори унищожаване на земеделски продукти. Освен това ценовото подпомагане систематично е критикувано при многостранни търговски преговори.
2. Реформата на ОСП от 1992 г. намали интервенционните цени на зърнените култури и говеждото месо и задължи големите земеделски стопанства да оставят под угар част от земята си. Едновременно с това реформата въведе съпътстващи мерки за опазване на околната среда, ранно пенсиониране на земеделските производители и мерки за залесяване. Като компенсация за очакваните загуби на доходи вследствие на намалението на цените на зърнените култури и говеждото месо, производителите получиха преки плащания, обвързани със засетите площи или с броя на животните. Общите суми на тези плащания бяха ограничени от тавани, специфични за секторите на регионално и национално ниво.

<sup>1</sup> В някои земеделски сектори бяха въведени преки плащания на помощи за да повишат доходите на производителите. Пример за това е Регламент № 136/66/ЕИО на Съвета от 22 септември 1966 г. относно създаването на обща организация на пазара на масла и мазнини (ОВ 172, 30.9.1966 г., стр. 3025/66), който въведе помощ за производството на маслиново масло и трапезни маслини. При производството на памук производителите бяха подпомогнати непряко, посредством помощи за памукопреработвателите.

## КАРЕ 1

### ПОДПОМАГАНЕ НА ДОХОДИТЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ СТОПАНСТВА И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 1994 г. Европейският съюз и държавите членки на СТО подписаха Споразумението за селското стопанство от Уругвайския кръг (URAA). Това споразумение класифицира различните видове помощи за земеделските стопанства според доколко те водят до нарушаване на международната търговия. Прякото ценово подпомагане се счита за причиняващо особени нарушения и държавите членки на СТО поеха ангажимент да намалят този вид подпомагане. Счита се, че преките плащания „несвързани с производството“, не нарушават търговията и следователно са разрешени<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Споразумението за селското стопанство (ОВ L 336, 23.12.1994 г., стр. 22) позволява публично подпомагане на земеделските стопанства при определени условия. Според приложение 2 от споразумението правото за получаване на помощ се определя по показатели като доход, статут на производител или собственик на земя, използване на фактори или ниво на производството за определен базов период. Размерът на плащанията през дадена година не е свързан с типа или обема на производството (включително добитък) през която и да е година след референтния период, нито с цените на това производство. Също така плащанията следва да не са свързани с факторите на производство, които се използват през която и да е година след референтния период, а земеделските производители не трябва да бъдат задължавани да произвеждат, за да имат право на помощи.

3. През 1999 г. Европейският съвет в Берлин постигна споразумение за по-нататъшна реформа на ОСП. Помощта за земеделието беше организирана около два основни „стълба“, финансирани чрез два фонда на бюджета на Общността. Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) продължава да финансира пазарните мерки и включва подпомагане на доходите под формата на преки плащания, обвързани с производството. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира мерките за развитие на селските райони като опазване на околната среда и устойчиво земеделие, насърчаване на производството на качествени храни и по-високи стандарти за технология и хуманно отношение към животните.

### РЕФОРМАТА НА ОСП ОТ 2003 г. ВЪВЕДЕ СХЕМАТА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ

4. Прилагането на Споразумението за селското стопанство от Уругвайския кръг и промяната на политическите приоритети доведе до реформата на ОСП от 2003 г. Тази реформа беше планирана с цел да поощри земеделските производители да отговорят на пазарното търсене и да насърчи земеделските практики, насочени към опазване на околната среда.
5. По отношение на първия стълб на ОСП (ЕФГЗ), който финансира помощите за пазара и преките помощи, реформата от 2003 г. се основава на четири ключови елемента:
- Въвеждане на **Схема за единно плащане (СЕП)**. Тази схема замества повечето съществуващи преки плащания на помощи. В рамките на СЕП помощите са „отделени“ от всякакви задължения за производство.
  - Пълното изплащане на пряка помощ зависи от условието земеделските производители да поддържат цялата си земя в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) и да спазват законоустановените изисквания за управление (ЗИУ). Това е така нареченото „**кръстосано спазване**“. ДЗЕС и ЗИУ препоръчват или забраняват практики, свързани с опазването на потенциала за производство на земеделската земя, околната среда, здравето и хуманното отношение към животните, безопасността на растенията и храните.
  - Въвеждане на задължителен механизъм за намаляване на всички преки плащания с размер над 5 000 евро за календарна година с фиксиран процент („**модуляция**“)<sup>3</sup>. Средствата, произтичащи от модуляцията, се прехвърлят към ЕЗФРСР.

<sup>3</sup> Преките плащания бяха намалени с 3 % през 2005 г., с 4 % през 2006 г. и с 5 % от 2007 г. нататък. От 2009 г. годишните намаления за модуляцията ще бъдат допълнително увеличени от 7 % през 2009 г. до 10 % през 2012 г. Реформата „Програма 2000“ вече е въвела доброволен механизъм за модуляция, който позволява на държавите членки да модулират до 20 % от общата сума на преките плащания. Единствено Обединеното кралство, Франция, Германия и Испания са избрали да прилагат тези доброволни мерки за модуляция. Според реформата на ОСП от 2003 г. държавите членки могат да прилагат такъв доброволен механизъм за модуляция в допълнение към задължителната модуляция. Понастоящем такъв е случаят в Обединеното кралство и Португалия.

— **Механизъм за финансова дисциплина**, който следва да гарантира, че сумите за финансиране на стълб I от ОСП, за които е постигнато споразумение, не се превишават през никоя година<sup>4</sup>. Този механизъм влезе в сила през 2007 г., но досега все още не е приложен.

<sup>4</sup> Член 12 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

**6.** СЕП е планирана в съответствие с общите цели на ОСП, която се стреми към „увеличаване на производителността в селското стопанство като начин за осигуряване на приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност чрез увеличаване на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност“<sup>5</sup>. Поради това доходите на земеделските производители, които са един от основните въпроси, стоящи пред ОСП от нейното приемане, остават от основно значение за политиката.

**7.** През година на прилагане 2008 (финансова година 2009) националните тавани за разпределение на правата на получаване на плащания в 17-те държави членки, които са въвели СЕП към този момент, възлизат общо на 31,5 милиарда евро<sup>6</sup>. В бюджета за 2009 г. за СЕП са отпуснати 72,1 % от преките плащания на помощ от ЕС и 49,8 % от бюджета за земеделие и развитие на селските райони.

<sup>5</sup> Член 39 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Договор от Лисабон):

„1. Целите на Общата селскостопанска политика са:

- а) да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на рационално развитие на селскостопанското производство, както и оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила; ВГ С 83/62 Официален вестник на Европейския съюз 30.3.2010 г.;
- б) по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност;
- в) да се стабилизируют пазарите;
- г) да се гарантира снабдяването;
- д) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

2. При изработването на Обща селскостопанска политика и специфичните методи за нейното прилагане се взема предвид:

- а) специфичният характер на селскостопанската дейност, произтичащ от социалната структура на селското стопанство и от структурните и естествени неравенства между различните селскостопански райони;
- б) необходимост да се извършват постепенно подходящите промени;
- в) фактът, че в държавите-членки селското стопанство представлява сектор, тясно свързан с икономиката като цяло.“

<sup>6</sup> Член 41 от и приложение VIII към Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета (до 31.12.2008 г.) и приложение VIII към Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (от 1.1.2009 г.). Сумите в приложение VIII са изчислени въз основа на пълно отделяне на всички преки плащания от производството. В случай че държава членка е избрала частично отделяне, таванът за СЕП се намалява, а таванът за бюджетни кредити за плащания, обвързани с производството, съответно се увеличава (вж. например приложение III към Регламент (ЕО) № 674/2008 на Комисията за изменение на приложение VIII към Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета и за установяване на бюджетни тавани за частично прилагане или за прилагане по избор).

ТАБЛИЦА 1

## ГОДИШНИ БЮДЖЕТНИ ТАВАНИ ЗА СХЕМАТА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ

(в хил. евро)

Държава членка	Година на прилагане		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Белгия	475 641	488 660	502 200
Дания	981 539	987 356	993 338
Германия	5 644 898	5 693 330	5 741 963
Ирландия	1 335 311	1 337 919	1 340 752
Гърция	2 041 887	2 069 049	2 234 039
Испания	3 529 453	3 542 583	3 600 357
Франция	6 060 555	6 107 448	6 159 613
Италия	3 593 132	3 612 988	3 827 342
Люксембург	36 602	37 051	37 051
Малта		1 668	3 017
Нидерландия	325 103	730 632	743 163
Австрия	540 440	643 956	649 473
Португалия	365 645	413 774	434 232
Словения		50 454	62 902
Финландия	519 628	521 285	523 362
Швеция	630 000	714 201	719 414
Обединено кралство	3 914 945	3 931 186	3 947 375
<b>Общо</b>	<b>29 994 779</b>	<b>30 883 540</b>	<b>31 519 593</b>

## ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА СЕП И МОДЕЛИ ЗА ПРИЛАГАНЕ

8. Както беше посочено по-горе, СЕП беше основният компонент на реформата на ОСП от 2003 г. и замести повечето съществуващи преки плащания на помощ<sup>7</sup>. Само земеделските производители могат да получават помощ по СЕП. Земеделски производител е лице, което извършва земеделска дейност. Земеделската дейност е определена като производството на растения, отглеждането на животни или поддръжката на земя в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС)<sup>8</sup>.
9. За да се възползва от помощта по СЕП, земеделският производител трябва да притежава „права на получаване на плащания“ и да разполага с допустима за подпомагане земя. Всяко право на получаване на плащания, декларирано заедно с един хектар допустима за подпомагане земя, дава право на плащания по СЕП, равно на единичната стойност на декларираното право на получаване на плащания<sup>9</sup>. Правата на получаване на плащания всъщност представляват условно право за ползване на средства от ЕС, отпуснати за подпомагане на доходите, т.е. те са актив. Те могат да бъдат отделени от земята и търгувани отделно.
10. Правата на получаване на плащания се дават от националните органи. Националните тавани отговарят на стойността на всички налични права на получаване на плащания, които земеделските производители могат да активират с допустимата за подпомагане земя на територията на една държава членка. Тази стойност е по-висока от действително изплатените суми, защото всички преки плащания на земеделските производители, включително плащанията по СЕП, са намалени в резултат от модуляцията (например с 5 % през 2008 г.), държавите членки не са разпределили изцяло всички налични суми, земеделските производители не са използвали („активирали“) всички права на получаване на плащания (например защото през дадена година те обработват по-малко хектари, отколкото е броят на притежаваните от тях права на получаване на плащания) или плащанията са били намалени в резултат на административни санкции (например в случай на закъснение при подаване на заявлението за отпускане на помощ). По този начин общите плащания по схемата възлизат на 28,8 милиарда евро за финансова година 2009<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> За подробности относно включените в СЕП схеми за помощи, вж. приложение VI към Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>8</sup> Вж. член 1 и член 2, букви а) и в) от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>9</sup> Изключения съществуват единствено за определени производители на говеждо месо, мляко, овче и козе месо, които не притежават земя. Тези производители получават подпомагане на доходите при условие, че поддържат животинската продукция на минимално ниво в сравнение с нейния размер в миналото. На земеделските производители на обработваеми култури се отпускат специфични права на получаване на плащания, свързани с техните задължения за оставяне на земи под угар.

<sup>10</sup> За повече информация относно извършените в действителност плащания по СЕП за подпомагане на доходите вж. **приложение II**.



- 11.** Белгия, Дания, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Австрия, Португалия, Швеция и Обединеното кралство въведоха СЕП през 2005 г. Испания, Франция, Нидерландия, Финландия и Гърция използваха преходен период и въведоха СЕП една година по-късно — през 2006 г.
- 12.** За новите държави членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г., важат специфични правила. Те биха могли да въведат СЕП като другите държави членки, но до настоящия момент само Малта и Словения са направили това през 2007 г. България, Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Румъния, Полша и Словакия са се възползвали от възможността да отложат въвеждането на СЕП до 2013 г. Междувременно те прилагат опростена схема за подпомагане въз основа на площ (СЕПП)<sup>11</sup>. СЕПП не беше включена в обхвата на одита, предмет на настоящия доклад.
- 13.** Бяха формулирани няколко възможности за прилагане на схемата по отношение на изчислението и разпределението на правата на получаване на плащания, като по този начин държавите членки можеха да изберат между няколко „модела“: исторически модел, регионален модел (с фиксирана ставка) и смесени модели, които са комбинация от двата:
- а) **Исторически модел**<sup>12</sup>: на всеки земеделски производител се дават права на получаване на плащания, които по правило се базират на средния размер на помощите, получени по време на тригодишния референтен период (2000, 2001 и 2002 г.) (*изчислена по историческия модел референтна сума*) и средната стойност в хектари на обработваната през този период земя по някоя от предишните схеми за подпомагане, обвързано с производството (*референтна площ*).<sup>13</sup> Така единичната стойност на право на получаване на плащания е равна на референтната сума, разделена на броя права на получаване на плащания. Този метод за изчисляване води до значителни разлики в единичната стойност на правата на получаване на плащания, които са породени от несъответствието на помощта за определени земеделски сектори по време на референтния период.

<sup>11</sup> Член 122 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>12</sup> Член 43 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>13</sup> Специфични разпоредби, прилагани в сектора на маслиновото масло, при които референтният период включва пазарни години 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 и 2002/2003 г.

- б) **Регионален модел (с фиксирана ставка)**<sup>14</sup>: При регионалния модел всички права на получаване на плащания, отпуснати на земеделските производители от определен регион/под-регион, имат еднаква стойност („фиксирана ставка“), като на земеделския производител се отпускат права на получаване на плащания за всеки допустим хектар земя, деклариран през годината на подаване на заявлението, или през последната година, предхождаща годината на въвеждане на СЕП.
- в) **Смесени („хибридни“) модели**: Тези модели комбинират елементи от историческия и от регионалния модел. Земеделските производители получават основна фиксирана сума на хектар допустима за подпомагане земя плюс фиксирана ставка на плащания за подпомагане, получени през референтния период. **Хибридни** модели могат да бъдат **статични** или **динамични**, т.е. комбинацията от историческите и фиксираните стойности може да остане непроменена или може да се променя с времето и да се развие напълно до регионален модел с фиксирана ставка. Избраните модели за изчисляване и разпределяне на правата на получаване на плащания в 17-те държави членки, които прилагат СЕП, са показани в **приложение I**.

<sup>14</sup> Членове 58 и 59 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>15</sup> За държавите членки, въвели СЕП само частично от 2005 г. нататък, беше възможно въпреки това да запазят премиите за крави с бозаещи телета, овце и кози.

- 14.** Държавите членки имат право да насочат част от плащанията, изчислени по историческия модел, към **национален резерв**, който може да бъде използван за отпускане на права на получаване на плащания на нови земеделски производители, които са започнали дейността си след референтния период, на земеделски производители в специално положение, или на земеделски производители, засегнати от програми за реструктуриране или развитие.

## **ПРОМЕНИ, ВЪВЕДЕНИ С ПРОВЕРКАТА НА СЪСТОЯНИЕТО НА ОСП ОТ 2008 Г.**

- 15.** През 2008 г. Комисията и Съветът извършиха проверка на ОСП, известна като „**Проверка на състоянието**“. Съветът прие предложенията на Комисията за допълнително отделяне от производството на схемите за преки помощи, които все още са били обвързани с него<sup>15</sup>. Останалите обвързани с производството схеми за сух фураж, нишесте, лен и хмел също ще бъдат отделени и включени в СЕП до 2013 г. Наред с това проверката на състоянието допълнително опрости правилата и премахна задължението земеделските производители да държат част от земята си задължително под угар.

- 16.** Съветът също така даде възможност на държавите членки да преразгледат първоначалното си решение за избор на определен модел за прилагане на СЕП. Държавите членки, които са избрали историческия модел могат да решат да намалят разликата между единичните стойности на правата на получаване на плащания, или да преминат към (пълен или хибриден) регионален модел. Държавите членки, които вече са въвели хибриден регионален модел, могат да решат да намалят дела на историческия модел в стойността на правата на плащания, като по този начин ги приближат до регионалната стойност. Държавите членки могат също да преразгледат състава на регионите<sup>16</sup>. На последно място, държавите членки са оторизирани също да използват до 10 % от своите „национални тавани“, за да подпомагат специфични дейности<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Членове 45—48 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>17</sup> Член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета. За по-подробен анализ на тези дейности вж. *приложение I*.

## ОБХВАТ, ЦЕЛИ И ПОДХОД НА ОДИТА

17. Палатата вече е одитирала въвеждането на СЕП в 17-те държави членки, които прилагат системата от 2006 г. Резултатите от одитите са докладвани в съответните годишни доклади.
18. За целите на настоящия доклад Палатата реши да извърши допълнителни одитни дейности през 2009 и 2010 г. Това включи одитни посещения на Европейската комисия и в три държави членки (Франция, Обединеното кралство и Италия), както и анализ на документи и преглед на различни проучвания и оценки.
19. Настоящият доклад се фокусира върху следните теми:
  - дефиниране на бенефициентите на политиката и на условията за получаване на единни плащания и определяне на допустимата за подпомагане земя;
  - принос на схемата за постигането на целите да се подпомагат доходите на земеделските производители и да се поддържа земята в добро земеделско и екологично състояние;
  - специфични последствия при различните модели на прилагане на схемата;
  - грешки, свързани със сложните изчисления, необходими за установяване на правата на получаване на плащания.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### БЕНЕФИЦИЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА, УСЛОВИЯ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ЕДИННИ ПЛАЩАНИЯ И ИЗГРАЖДАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА СХЕМАТА

20. При одита беше установена липса на точност при определянето на бенефициентите по СЕП, на допустимите за подпомагане дейности и на допустимата за подпомагане земя, както и значително свобода в решенията относно изграждането и прилагането на основните елементи на схемата от страна на държавите членки.

<sup>18</sup> Член 2 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 и член 2 от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 1).

### ДЕФИНИЦИИ НА „СТОПАНСТВО“, „ЗЕМЕДЕЛСКА ДЕЙНОСТ“ И „ЗЕМЯ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛ“

21. Бенефициентите по СЕП са „земеделски производители“, заети със „земеделска дейност“ и с „допустима за подпомагане земя“ на тяхно „разположение“. Липсата на прецизност в дефиницията на тези елементи (земеделски производител, земеделска дейност и др.) обаче, както и начинът, по който те са приложени впоследствие, позволи на физически или юридически лица, които не извършват или извършват незначителна земеделска дейност да се възползват от плащанията по СЕП.
22. Законите разпоредби<sup>18</sup> определят **стопанство** като всяка производствена единица, управлявана от един земеделски производител, намираща се на територията на една държава членка. **Производствена единица** означава площ (включително фуражна площ), или животно, които са дали право на преки плащания по време на референтния период. **Земеделска дейност** е производството, развъждането или отглеждането на земеделски продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, размножаването на животните и отглеждането на животни за селскостопански цели **или** поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние.
23. Следователно законната рамка не изисква бенефициентите
- да притежават земя или някакви други средства за земеделско производство,
  - да бъдат производители на земеделски продукти и
  - да печелят доходите си от продажбата на продуктите на своята земеделска дейност на пазара.

- 24.** По отношение на наличието на земя, първоначалната правна рамка за СЕП изисква допустимата за подпомагане земя, която отговаря на броя на правата на получаване на плащания, притежавани от кандидатите, да е била на тяхно разположение за период от не по-малко от десет месеца<sup>19</sup>. Тази разпоредба, която е счестена за прекалено рестриктивна, е заменена през 2008 г. със задължението земята да е **на разположение на земеделския производител на определена дата**<sup>20</sup>. Правните разпоредби обаче не дефинират термините „на разположение на земеделския производител“ или „управление на производствените единици“. В резултат на това декларираната земя може да бъде на разположение на всяко друго лице за произволен период от време извън фиксираната дата по време на дадената календарна година, без това да наруши определянето на заявителя като „земеделски производител“.
- 25.** Някои държави членки са направили опит да насочат помощта по СЕП към специфични категории земеделски производители. Например Люксембург изисква кандидатите да притежават необходимите земеделски машини или оборудване. Във Франция съответните органи считат, че земеделски производител е лицето, което поема икономическия риск от земеделските дейности, извършвани от него на декларираната по СЕП земя. Това е лицето, което взема икономическите решения, т.е. което придобива фактори на производство (като земя, машини, семена и др.) и получава доходите си от продажбата на производството на земеделското стопанство.
- 26.** Бенефициент, който извършва изискваната земеделска дейност с помощта на наемни работници, се счита за земеделски производител. Когато обаче земята е отдадена под аренда и арендаторът поема икономическия риск от земеделската дейност, той не получава помощ по СЕП, ако в споразумението за отдаване под аренда се уточнява, че собственикът на земята остава икономически бенефициент от извършваната дейност. При одита бяха открити редица подобни случаи<sup>21</sup>. При тези случаи помощта по СЕП е изплатена на собствениците на земята при условие, че арендаторите поддържат земята в ДЗЕС от тяхно име.

<sup>19</sup> Член 44, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>20</sup> Член 1, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 146/2008 на Съвета (ОВ L 46, 21.2.2008 г., стр. 1). Освен в случаите на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, тези парцели са на разположение на земеделския производител от датата, определена от държавата членка, която е не по-късна от датата, определена в тази държава членка за изменение на заявленията за помощ.

<sup>21</sup> Палатата вече докладва за тази практика в своя Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 5.21.

## БЕНЕФИЦИЕНТИ ПО СЕП, КОИТО НЕ ПОЕМАТ ИКОНОМИЧЕСКИЯ РИСК ОТ ЗЕМЕДЕЛСКАТА ДЕЙНОСТ

При одита на Палатата бяха установени редица случаи, при които земеделски производител-арендатор е получил плащане по схемата за подпомагане на необлагодетелствани райони, но единното плащане, което е свързано със същия парцел земя, е било получено от друг бенефициент (собственика на земята). Подобни случаи се наблюдават често при регионалния (хибриден) модел, защото през годината на въвеждане на схемата на всеки, който е декларирал допустима за подпомагане земя, са отпуснати права на получаване на плащания, без значение дали той е или е бил земеделски производител.

### ПЛАЩАНИЯ НА ПЕНСИОНИРАНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ ЗА СПАЗВАНЕ НА МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ДЗЕС

27. Преди въвеждането на СЕП, т.е. при предишната схема за плащания, обвързани с производството, при пенсиониране на земеделския производител той вече няма право на преки помощи, тъй като е преустановил земеделското производство. С въвеждането на СЕП земеделските производители, които са преотстъпили първоначалното си земеделско стопанство, могат да запазят своите права на получаване на плащания и да ги активират по отношение на земя под аренда, на която не извършват дейност. Това става посредством сложни механизми, специално разработени, за да отговорят на условията, поставени от регламентите. При тези случаи лицата, които поемат първоначалното стопанство, могат да получат нови права на плащания от националния резерв.
28. Според поръчано от Комисията проучване<sup>22</sup> въвеждането на СЕП забавя реалното пенсиониране на земеделските производители, защото схемата им позволява да запазват своите права на получаване на плащания и стопанства (които е възможно да представляват само взета под аренда земя с ниска стойност и минимални задължения за поддържане в ДЗЕС). Националните органи обаче не бяха в състояние да предоставят на Палатата надеждна информация относно броя на тези случаи. Палатата установи, че в една държава членка (Франция) с цел да бъдат предотвратени подобни случаи законодателството постановява, че достъпът до националната пенсионна схема за земеделски производители се разрешава само в случай, че земеделските производители прехвърлят всички свои права на получаване на плащания и земя, с възможно изключение единствено на парцел за производство за собствени нужди. По принцип обаче съществува риск закъснелото оттегляне от земеделското производство, насърчавано от въвеждането на СЕП, да повлияе отрицателно на преструктурирането на земеделския сектор.

<sup>22</sup> Swinnen, J., Ciaian, P. and Kancs, D.: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Брюксел 2008 г., стр. 149—150. Доказателства от няколко проучвания на държави (например Белгия, Финландия, Ирландия, Швеция и Обединеното кралство) показват, че СЕП би могла да затрудни оттеглянето от земеделското производство. В Обединеното кралство много земеделските производители изглежда са отложили решенията си да се оттеглят за 2012 г., тъй като знаят, че СЕП ще се прилага поне до тогава. Проучването предполага също, че този ефект от СЕП действа в комбинация със затрудненото търгуване на правата за плащания.

## КАРЕ 3

### БЕНЕФИЦИЕНТИ ПО СЕП, КОИТО СА ПРЕХВЪРЛИЛИ ПЪРВОНАЧАЛНИТЕ СИ ЗЕМЕДЕЛСКИ СТОПАНСТВА

В Италия Палатата откри бивши производители на зърнени култури и тютюн с права на получаване на плащания на висока стойност, които са прехвърлили цялата си земя на други земеделски производители и са взели под аренда на ниска стойност бедна земя за пасища в планински райони на значително разстояние от първоначалните им стопанства и от местоживеенето им. В действителност те са позволили на местни земеделски производители да пасат животните си на тази земя безплатно, което е било сметено за достатъчно за поддържане на земята в ДЗЕС. В друг случай пенсиониран земеделски производител е прехвърлил своето стопанство на членове от семейството си и е декларирал общинска земя с единствената цел да активира своите права на получаване на плащания, без да има право на ползване на декларираната земя<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Вж. точка 3.21 от Годишния доклад за финансовата 2009 година.

## НОВИ БЕНЕФИЦИЕНТИ

- 29.** След въвеждането на СЕП Палатата установи случаи на нови бенефициенти, чиито земеделски дейности представляват само незначителна част от цялостната им стопанска дейност, или чийто основен предмет на дейност не включва упражняване на земеделска дейност. Като пример могат да се посочат клубове за почивка и спорт, железопътни компании, природни резервати, летища и градски съвети, терени за лов и спорт, държавни органи, училища и къмпинги.
- 30.** При одита сред тези нови бенефициенти бяха открити инвеститори, които закупуват права на получаване на плащания (понякога на висока стойност) и ги активират на земя с ниска стойност, като по този начин получават от своите инвестиции много привлекателни гарантирани печалби (вж. точки 66 и 67).
- 31.** При проверката на състоянието беше установено, че подпомагането на доходите от земеделие не трябва да се отпуска на „физическо или юридическо лице, чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостната му стопанска дейност, или чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност“<sup>24</sup>. Регламентите обаче оставят на държавите членки да изключат подобни бенефициенти посредством прилагане на подходящи правни разпоредби. Все още никоя държава членка не се възползва от тази възможност и помощта по СЕП продължава да бъде изплащана на тези бенефициенти. Нито посетените държави членки, нито Комисията разполагат с точна информация относно броя на тези бенефициенти и размера на получената от тях помощ по СЕП. При положение, че националните тавани са фиксирани, приемането на тези нови бенефициенти намалява размера на наличната помощ за основните целеви бенефициенти на помощта по СЕП.

<sup>24</sup> Член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009.



## ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИЛАГАТ ПО МНОГО РАЗЛИЧНИ НАЧИНИ ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА СЕП

- 32.** Държавите членки отговарят за въвеждането в детайли на някои от основните елементи на СЕП. Между тези елементи могат да се посочат достъпа на нови участници, определянето на минималните земеделски дейности, които трябва да бъдат извършвани на декларираната земя, или условията за използване на възможността за консолидиране на правата на получаване на плащания.

### ДОСТЪПЪТ НА НОВИ БЕНЕФИЦИЕНТИ ДО СЕП ЗАВИСИ ДО ГОЛЯМА СТЕПЕН ОТ ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА СХЕМАТА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

- 33.** Лицата, които искат да започнат земеделска дейност, по принцип нямат право на помощ по СЕП, освен в случай че придобият подходящо земеделско стопанство заедно със съответните му права на получаване на плащания, или закупят на пазара права на получаване на плащания. Държавите членки също така могат да използват националните си резерви, за да отпуснат права на получаване на плащания на нови земеделски производители, които започват своята земеделска дейност. Това става при условие, че кандидатите не са се занимавали със земеделска дейност от свое име и за своя сметка през последните пет години, предхождащи началото на новата земеделска дейност<sup>25</sup>.
- 34.** При одита беше установено, че някои държави членки използват резерва си като инструмент за политика, който да насърчи навлизането в земеделския сектор на новите земеделски производители, като им предоставя права на получаване на плащания.
- 35.** В други държави членки обаче, въпреки исканията на новите земеделски производители за права на получаване на плащания, не съществува определена политика и няма бюджетни кредити на разположение в националния резерв. Поради това новите земеделски производители трябва да придобият права на получаване на плащания, което може да наложи значителни инвестиции и да постави пречки пред започването на земеделска дейност. С течение на времето все повече нови земеделски производители може да изпитват затруднения да придобият права на получаване на плащания. Същевременно 57,5 % от земеделските производители в ЕС са на възраст над 55 години, а един на всеки трима е по-възрастен от 65 години<sup>26</sup>. Поради това в интерес на формирането на динамичен и иновативен земеделски сектор е да улесни навлизането на нови активни земеделски производители.

<sup>25</sup> Член 41, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009 и член 2, буква л) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 1).

<sup>26</sup> Наръчници на Евростат — Земеделска статистика — Основни резултати 2007—2008 г. (издание от 2009 г.).

**ДОПУСТИМАТА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ЗЕМЯ И ИЗИСКВАНИТЕ МИНИМАЛНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ НЕ ВИНАГИ СА БИЛИ ЯСНО ДЕФИНИРАНИ**

- 36.** Съществуват три вида допустима за подпомагане земя — обработваема земя, постоянни пасища или трайни насаждения<sup>27</sup>. Определянето на подробните характеристики на допустим за подпомагане парцел обаче е оставено на държавите членки. В някои държави членки маргиналните земи и залесените площи, традиционно използвани понякога за пасища, се приемат за допустими за подпомагане, докато в други държави членки такива земи са изключени от помощ по СЕП. Такива маргинални земи лесно могат да обраснат с храсти и дървета, като така стават неподходящи за земеделски цели.
- 37.** Относно дефиницията на конкретните дейности, които земеделските производители трябва да извършват, за да поддържат земята в ДЗЕС, европейското законодателство поставя само общи цели по отношение на ерозията на почвата, съдържанието на органични вещества в почвите, почвената структура и изискваното минимално ниво на поддръжка. Последният елемент е от извънредно значение за земя, която не се използва вече за производство. Дефинирането на минималните задължителни стандарти е оставено на държавите членки, които ги адаптират към специфичните характеристики на регионите. Вследствие на това земеделските производители могат да получават годишни плащания, без да трябва да извършват някаква определена дейност за поддръжка, или като извършват през големи интервали от време само минимални дейности като борба с нежеланата растителност или косене на трева веднъж на три или пет години. В случаите, когато земеделските производители не успеят да извършат дори и постановените минимални дейности, те рискуват известно намаление на плащанията по СЕП по правилата на кръстосаното спазване<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Член 2, буква з) от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>28</sup> Палатата вече отбеляза, че системата за санкции при кръстосаното спазване е засегната от слабости и в самата концепция, и в прилагането ѝ. Специален доклад № 8/2008: „Ефективна политика ли е кръстосаното спазване?“

<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

## ШИРОКО ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА „ДОПУСТИМА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ЗЕМЯ“ И „МИНИМАЛНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ“

Разпоредбите относно ДЗЕС имат значително отражение в Обединеното кралство (Шотландия), където естествените пасища са по-голямата част от земеделската земя, като почти половината от тях са декларирани по СЕП<sup>29</sup>. Повечето от тази земя е разположена в необлагодетелствани райони. Според приложимите национални правила за тези райони е необходимо земята да бъде активно обработвана. За разлика от това при СЕП същата земя е допустима за подпомагане единствено при условие кандидатите да поемат задължението **да не извършват** специфични дейности, които биха променили естественото състояние на земята — като дренажни дейности или оран. Палатата установи съществуването на отделни бенефициенти, получаващи от няколко хиляди до над един милион евро годишно като помощ по СЕП без да извършват никаква земеделска дейност на тази земя, включително и в един природен резерват, който от десетилетия не е бил използван за земеделски дейности. По оценка на Палатата помощта по СЕП понастоящем се изплаща за приблизително 150 000 хектара такива парцели.



Източник: Европейска сметна палата.



Източник: Европейска сметна палата.

В Испания частично залесени и скалисти планински пасищни земи са били сметени за допустими за подпомагане, въпреки че от земеделските производители не се изисква да извършват никаква специална дейност за поддръжка. Изискванията за максимална гъстота на отглеждане на животни с цел поддържане на постоянните пасища на подходящо ниво не са задължителни.

<sup>29</sup> През 2008 г. приблизително 2,375 милиона хектара от 4,557 милиона хектара земеделска земя, декларирана по СЕП, са естествени пасища. Според статистическата информация 4,027 милиона хектара от тази земя е в планините, по хълмовете, в мочурища и в пустощ. Естествените пасища в повечето случаи са обрасли главно с ниски храсти и орлова папрат и са сравнително непродуктивни. Традиционните земеделски производители обикновено ги използват за пасища на овце.

В Италия постоянните пасища следва да бъдат косени или на тях следва да пасат животни. Това задължение важи и за залесени или планински райони, използвани за пасища. Националните органи въвеждат система от коефициенти за намаление, за да установят недопустимите за подпомагане площи, в които липсва тревна растителност. Както Палатата вече посочи в своя годишен доклад за финансовата 2007 година, коефициентите за намаление са оценили твърде ниско тези площи.



*Източник: Европейска сметна палата.*

Палатата установи също така, че в Италия бенефициентите все още получават плащания въз основа на неточна информация за използването на земята, въпреки че декларираните парцели са се върнали към първоначалното си състояние и повече не могат да бъдат използвани за пасища за животните от земеделските стопанства.

Във Франция националните правила задължават земеделските производители да поддържат земята в ДЗЕС посредством паша на животни или годишно косене на тревата, но на местно равнище могат да бъдат приемани специфични стандарти. Това е довело до ситуация, при която в определени региони може да бъдат получени пълни плащания на помощ по СЕП за парцели, които съдържат до 30 % недопустими за подпомагане площи — скалисти, обрасли с храсти и дървета.



*Източник: Европейска сметна палата.*

## ВРЕМЕННО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЯТА ЗА НЕЗЕМЕДЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ

- 38.** При въвеждането на СЕП законодателството не позволяваше изплащане на помощи, ако земята се използва за неземеделски дейности. Вследствие на проверката на състоянието<sup>30</sup> подобна земя понастоящем се счита за допустима за подпомагане, ако земеделската дейност може да се упражнява, без да бъде затруднена в значителна степен от интензивността, естеството, продължителността и сроковете на неземеделската дейност<sup>31</sup>. Точното дефиниране на тези ситуации обаче е въпрос на преценка на държавите членки. Палатата откри случаи, при които националните органи са отпуснали права на получаване на плащания, които са били активирани за парцели земя, използвани предимно за ваканционни дейности.

## НЕБЛАГОПРИЯТНИ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ КОНСОЛИДИРАНЕТО НА ПРАВАТА НА ПЛАЩАНИЯ

- 39.** Изплащането на помощ по СЕП е свързано с целта да се избегне изоставянето на земеделската земя<sup>32</sup>. При историческия модел, за да получат пълната сума на плащанията, земеделските производители трябва да продължат да обработват същия брой хектари, както и през референтния период<sup>33</sup>. Законодателството<sup>34</sup> предвижда и изключения за земеделски производители, засегнати от програми за реструктуриране и развитие. Засегнатите от подобни мерки земеделски производители могат да заменят историческите си права на получаване на плащания за по-малък брой права с по-висока единична стойност. Тази процедура се нарича „консолидиране“. Земеделските производители имат нужда от по-малко земя, за да активират своите права на получаване на плащания, като същевременно запазват историческия размер на помощта, която получават. Такива случаи са например земеделска земя, залесена по държавна програма, или земеделски производители, загубили част от парцелите си поради реорганизиране на земеделска земя в рамките на преразделянето на парцелите.

<sup>30</sup> Член 34, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>31</sup> Член 9 от Регламент (ЕО) № 1120/2009.

<sup>32</sup> Вж. съображения 2 и 3 от преамбюла на Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>33</sup> Това като общо правило е средният брой хектари, на които са отглеждани субсидирани култури, или фуражните площи, които в течение на годината са били на разположение на животните, за които са получени плащания от помощта.

<sup>34</sup> Член 42, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1782/2003. Тази мярка е продължена за преките помощи, които все още са (частично) свързани с производството, и които ще бъдат включени в СЕП до 2012 г.

40. Палатата установи, че са били консолидирани права на получаване на плащания при обстоятелства, различни от предвидените в законодателството.
41. Тъй като земеделските производители, които са използвали това консолидиране, се нуждаят от по-малко земя, за да получават същия размер помощи, останалата част от земята може да бъде взета от всеки друг земеделски производител, който може да активира своите права на получаване на плащания за нея, или от нов земеделски производител, който получава права на получаване на плащания от националния резерв. В резултат на това е изплатена помощ в по-голям размер за същата площ. Наред с това съществува риск излишната земя да бъде изоставена и повече да не бъде поддържана в ДЗЕС.

**КАРЕ 5****КОНСОЛИДИРАНЕ ПРИ ОБСТОЯТЕЛСТВА, РАЗЛИЧНИ ОТ ПРЕДВИДЕНИТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

Във Франция Палатата установи, че при отделянето от производството на премията за млечни продукти през 2006 г. властите не са взели предвид цялата земеделска земя, която определени млекопроизводители притежават, и са разпределили стойността на тази премия за много по-малка площ земя. В един случай правата на получаване на плащания на земеделски производител, който преди е използвал 70 хектара, са били разпределени само на 2 хектара. По същия начин не са взети под внимание общите пасища, които бенефициентите на плащанията за ограничаване на производството са използвали през референтния период като фуражни площи. Това на практика е позволило на бенефициентите да консолидират своите права на получаване на плащания за по-малки по размер парцели при условия, които не са предвидени в разпоредбите.



## ГОЛЯМА ЧАСТ ОТ ПОМОЩТА ПО СЕП ОБЛАГОДЕТЕЛСТВА ПО-ГОЛЕМИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ СТОПАНСТВА, А ПОДКРЕПАТА ЗА ЕКОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ ПО СХЕМАТА Е ОГРАНИЧЕНА

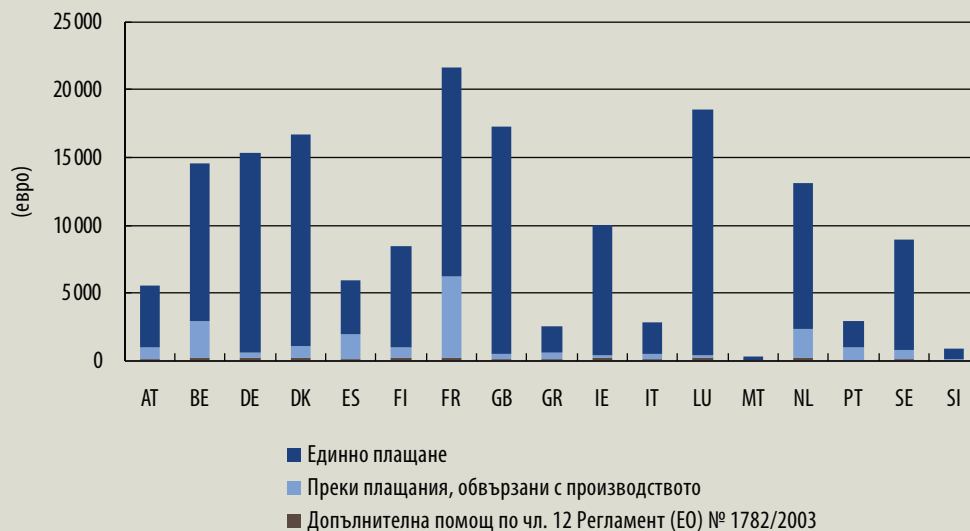
ПОМОЩТА ПО СЕП ПРЕДСТАВЛЯВА ВАЖНА ЧАСТ ОТ ПРИХОДИТЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ, НО ТРЕТИРА ЕДНАКВО ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ С НИСКИ И С ВИСОКИ ДОХОДИ

42. През 2008 г. съществуват 4,49 милиона бенефициенти на помощта по СЕП, а всички плащания по схемата възлизат на 28,7 милиарда евро за година на прилагане 2008<sup>35</sup>. Степента на подпомагане на доходите обаче варира значително в различните държавите членки и между различните земеделски производители. Разпределението на СЕП между държавите членки до голяма степен зависи от тяхната площ и от значимостта на техните земеделски сектори, така, както са отразени в националните тавани. Разпределението между отделните бенефициенти зависи от избора от държавата членка модел на прилагане, площта на обработваната земеделска земя по време на референтния период, степента на субсидиране в съответния сектор на дейност на земеделските производители през референтния период и от броя хектари, които те понастоящем обработват.

<sup>35</sup> За подробна информация относно плащанията по СЕП вж. *приложение II*.

ГРАФИКА 1

### ПРЕКИ ПЛАЩАНИЯ НА СТОПАНСТВО ПРЕЗ 2008 Г.



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни за плащанията от Европейската комисия.

- 43.** Преките плащания, включващи СЕП и обвързаната с производството помощ, представляват важен дял от доходите на земеделските стопанства<sup>36</sup>, което показва голямата зависимост на сектора на земеделието като цяло от помощта на ЕС. Палатата обаче отбелязва, че в рамките на ЕС 74,4 % от земеделските стопани работят на непълнен работен ден, т.е. те не печелят всичките си доходи от земеделие<sup>37</sup>.
- 44.** Въпреки че СЕП изглежда постига поставената цел да подпомогне съществено доходите на земеделските производители, разпределението на субсидиите между отделните земеделски производители остава базирано основно на площта обработвана земя, и поради това, както и при предишната система, голяма част от помощта по СЕП все още отива за големите земеделски стопанства. Съществува противоречие в модела на СЕП, която от една страна е планирана като подпомагане на индивидуалните доходи, и факта, че разпределението на помощта не взема под внимание специфичните обстоятелства на бенефициента.

#### **АНАЛИЗ НА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО: СЕП ОБЛАГОДЕТЕЛСТВА НАЙ-ВЕЧЕ МАЛЪК БРОЙ ГОЛЕМИ БЕНЕФИЦИЕНТИ**

- 45.** Реформата на ОСП от 2003 г. запази концепцията за компенсационни плащания, което означава, че новата СЕП следва да доведе до запазване на приблизителната стойност на субсидиите, получавани преди от земеделските производители по предишната схема за преки помощи. При всички модели големите земеделски стопанства получават по-голямо подпомагане на доходите<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Според Евростат между 2005 и 2008 г. в ЕС-15 преките плащания представляват 30 % от факторните доходи и между 52 и 56 % от предприемаческия доход. Земеделският факторен доход представлява нетната добавена стойност към факторните разходи. Той се изчислява като се извади стойността на междинното потребление, потреблението на основен капитал и производствените данъци от стойността на земеделската продукция по основни цени [= производствена цена + субсидии, свързани с производството – данъци, свързани с производството] и се прибави стойността на други производствени субсидии. Земеделският предприемачески доход представлява частта на доходите от земеделски дейности, използвана за поддържането на собствени производствени фактори (работа и/или предприятие, собствен капитал и притежавана земя).

<sup>37</sup> Според Евростат през 2007 г. частта на земеделските производители на непълно работно време варира от 33 % в Белгия до 90 % в Малта.

<sup>38</sup> По този начин при историческия модел земеделски стопанства, които са получавали в миналото преки плащания с висока стойност, продължават да получават подпомагане на доходите във висок размер, при условие, че обработват подобен брой хектари. При хибридният и регионалният модели правата на получаване на плащания са били разпределени през първата година стриктно въз основа на броя хектари. Въпреки че това е довело до определен ефект на преразпределение между земеделските производители в различни сектори (например стопанствата, занимаващи се с интензивно млекопроизводство, могат да получат по-ниско подпомагане на доходите, а земеделските стопанства с екстензивно производство на говеда и овце да получат подпомагане в по-висок размер), тясната връзка между правата на получаване на плащания и земеделската земя отново води до извършване на значителни по размер плащания към големите земеделски стопанства.



**46.** На нивото на земеделските производители историческият, а донякъде и хибридният модел, запазват някои съществени и специфични за отделните сектори разлики в нивото на подпомагане, отпускано в миналото. Анализът на Комисията на разпределението на правата на получаване на плащания като стойност на хектар показва, че това е довело до значителни разлики между държавите членки, избрали историческия модел, и държавите членки, въвели хибриден модел<sup>39</sup>. Това е особено явно в държави членки със сектори, които са били облагодетелствани от висока степен на подпомагане на хектар, например маслиново масло, памук или суров тютюн, въпреки че размерът на отделните стопанства може да е сравнително малък. В държави членки с интензивна животинска продукция, като Нидерландия, помощта по СЕП на хектар може да бъде в голям размер и когато земеделските стопанства притежават малко земя за дейностите по отглеждане на животните, докато в региони с екстензивно земеделие плащанията на хектар могат да бъдат много малки. Единствено в Дания, Германия и в Обединеното кралство (Англия) тази практика ще изчезне постепенно до 2013 г., защото тези държави членки са взели решение да намалят частта на историческия модел в полза на единната стойност на всяко право на получаване на плащания.

<sup>39</sup> Комисията анализира разпределението на правата на получаване на плащания в контекста на проверката на състоянието на ОСП от 2008 г. Вж. приложение I, фигура 3 от „Преглед на състоянието на ОСП, оценка на въздействието, бележка № 1“ от 20.5.2008 г., документ D (2008) AH/15325CAP.

## РАЗЛИКИ В ЕДИНИЧНИТЕ СТОЙНОСТИ НА ПРАВАТА НА ПОЛУЧАВАНЕ НА ПЛАЩАНИЯ ПРИ ИСТОРИЧЕСКИЯ МОДЕЛ

Помощта за производството на маслиново масло (в зависимост от неговата интензивност) варира от няколко стотин до няколко хиляди евро на хектар. Помощта в сектора на тютюнопроизводството възлиза на няколко хиляди евро на хектар. При памука обвързаната с производството помощ, включена в референтната сума, е между 966 евро на хектар в Гърция и 1202 евро на хектар в Португалия. Правата на получаване на плащания за премии за животни могат да имат единична стойност на хектар до 5000 евро в случай на интензивно производство. От друга страна единичната стойност на правата на получаване на плащания в региони с екстензивно отглеждане на овце и кози може да бъде незначителна.

- 47.** Анализът на разпределението на помощта по СЕП между бенефициентите подчертава концентрирането на помощ към малък брой земеделски производители. През 2009 г. (за година на прилагане 2008), 84 % от бенефициентите са получили по-малко от 10 000 евро, което представлява 25 % от общата стойност на плащанията. За разлика от това 0,41 % от бенефициентите са получили над 100 000 евро, което представлява 12,78 % от общата стойност на плащанията<sup>40</sup>. Това е илюстрирано в **таблица 2** и **графика 2**.
- 48.** При проверката на състоянието на ОСП Комисията обмисли определяне на таван за преките плащания към отделни бенефициенти. Съветът най-накрая взе решение<sup>41</sup> да приеме незначително увеличение на задължителната модулация за много големи бенефициенти и да подложи плащанията, надхвърлящи 300 000 евро, на допълнителна модулация от 4 %. Тази допълнителна корекция, която засяга ограничен брой бенефициенти (приблизително 2500), няма съществено отражение върху цялостното разпределение на помощта.

<sup>40</sup> За подробности виж **приложение III**.

<sup>41</sup> Член 7, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

ТАБЛИЦА 2

## РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПЛАЩАНИЯТА ПО СЕП (ГОДИНА НА ПРИЛАГАНЕ 2008)

Годишни плащания на помощ по СЕП (в евро)	Брой на бенефициентите	Процент от общия брой бенефициенти	Процент на получената сума от всички плащания
< 500	1 395 721	31,08 %	1,18 %
≥ 500 и < 5 000	1 912 824	42,60 %	12,48 %
≥ 5 000 и < 10 000	458 464	10,21 %	11,43 %
≥ 10 000 и < 50 000	642 954	14,32 %	47,67 %
≥ 50 000 и < 100 000	62 210	1,39 %	14,46 %
≥ 100 000 и < 300 000	15 927	0,35 %	8,30 %
≥ 300 000 и < 500 000	1 500	0,03 %	1,99 %
≥ 500 000 и < 1 000 000	783	0,02 %	1,81 %
≥ 1 000 000	144	0,00 %	0,68 %
<b>Общ сбор</b>	<b>4 490 527</b>		

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни за плащанията от Европейската комисия (CATS).

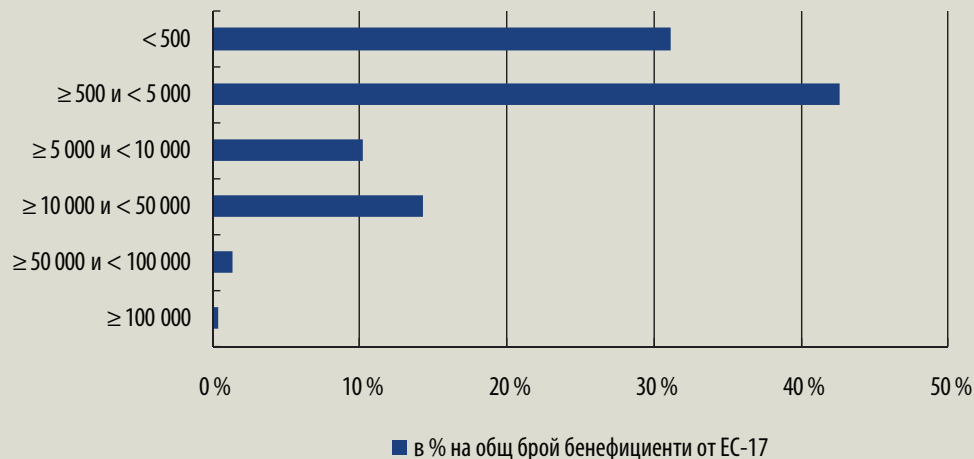
**ПОМОЩТА ПО СЕП НЕ ОТРАЗЯВА РАЗХОДИТЕ ПО ПОДДРЪЖКАТА НА ЗЕМЯТА, НИТО ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ ВТОРИЧНИ ЕФЕКТИ ЗА ОБЩЕСТВОТО**

- 49.** Реформата от 2003 г. постави пълното изплащане на помощта по СЕП на земеделските производители в зависимост от спазването на задължения за екологично и устойчиво земеделие (т.нар. задължения за кръстосано спазване), въведени от тази реформа. По този начин кръстосаното спазване се превърна във важен аргумент при обосноваването на плащанията към земеделските производители. Смята се, че тези стандарти, повечето от които съществуват още преди реформата от 2003 г., водят до увеличение на цените на производство за земеделските стопанства в Общността<sup>42</sup>.
- 50.** Поддържането на земята в ДЗЕС е в интерес на обществото, защото по този начин производственият потенциал на земята се запазва и поради другите положителни въздействия, които редовното поддържане на земята може да има, например опазване на водата от замърсяване, предотвратяване на пожари или запазване на характеристики на ландшафта и местообитания.

<sup>42</sup> Съображение 24 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

ГРАФИКА 2

**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОДПОМАГАНЕТО НА ДОХОДИТЕ ПО СЕП ПРЕЗ 2008 г. (ЕВРО НА ГОДИНА)**



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни за плащанията от Европейската комисия (CATS).

- 51.** Не съществува пряка връзка между помощта по СЕП и разходите на земеделските стопани при следването на задължителните стандарти за земеделски практики при кръстосаното спазване, и тези разходи не са оценени количествено. Поради това е възможно земеделски стопанства в плодородни райони да получат по-голяма помощ без да спазват точно задълженията за ДЗЕС, докато от друга страна земеделско стопанство в област с ниски добиви и сериозни задължения за ДЗЕС ще получи само помощ с ниска стойност.
- 52.** Неспазването на задълженията за кръстосано спазване по принцип води само до намаление на общата стойност на помощта по СЕП и другите помощи, изплащани на нарушилия задълженията си земеделски производител. Палатата отбелязва, че на практика това намаление в повечето случаи е незначително и рядко се прилага (дори и защото често нарушенията остават незабелязани, тъй като броят на земеделските производители, проверени през годината за кръстосано спазване, е много малък)<sup>43</sup>.
- 53.** Освен това понастоящем не е възможно да се изгради пряка връзка между помощта по СЕП и положителните вторични ефекти за обществото, породени от земеделски дейности, т.е. услугите, които бенефициенти на помощта по СЕП правят на обществото като цяло, спазвайки екологичните изисквания при управлението на своето земеделско стопанство и поддържайки земеделската земя в ДЗЕС.

### **СПЕЦИФИЧНИ ПОСЛЕДИЦИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ МОДЕЛА НА СХЕМАТА И ПОЛИТИКИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО Й**

#### **РАЗНООБРАЗИЕ ОТ МОДЕЛИ, ВАРИАНТИ И ПОЛИТИКИ ЗА ПРИЛАГАНЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

- 54.** Както беше посочено по-горе, пред държавите членки има редица възможности за прилагане, като всеки модел включва сложни изчисления на отделните права на получаване на плащания.

<sup>43</sup> Специален доклад № 8/2008: „Ефективна политика ли е кръстосаното спазване?“

- 55.** Повечето държави членки от Европа на 17-те избора историческия модел. Само Малта и Словения избраха незабавно преминаване към регионалния модел с фиксирана ставка. В Дания, Германия и в един регион на Обединеното кралство (Англия) след преходен период, през който земеделските производители да се приспособят към новите условия, динамичният хибриден модел ще се превърне в изцяло регионален модел, така че земеделските производители в един регион ще притежават права на получаване на плащания с еднаква стойност на хектар.
- 56.** За определени сектори държавите членки могат да изберат **частично или пълно отделяне на плащанията от производството**. Те могат също така да въведат нови специфични помощи, свързани с качествена продукция в определени земеделски сектори<sup>44</sup>.
- 57.** Поради съществуващия широк спектър от възможности, всяка от 17-те държави членки е въвела схемата по свой собствен начин. Понастоящем се прилагат 20 различни модела и варианта<sup>45</sup>. Тази ситуация не е позволила планираното опростяване на системата за подпомагане на доходите да постигне пълно въздействие, особено в държави членки, в които част от преките плащания остават обвързани с производството. Новите възможности пред държавите членки в рамките на проверката на състоянието — да преминат към система с „по-уеднаквена“ ставка, не са променили съществено ситуацията.
- 58.** Широкият спектър от възможности за прилагане има важни последствия върху разпределението на СЕП между земеделските производители в държавите членки. Това разпределение варира до голяма степен в зависимост от приетия модел. Това означава, че СЕП понастоящем е недостатъчно добре насочен метод за осигуряване на подпомагане на доходите.

<sup>44</sup> Член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>45</sup> Вж. *приложение I*.

## **С ВРЕМЕТО ИСТОРИЧЕСКИЯТ МОДЕЛ СЕ Е ОТДЕЛИЛ ОТ ПРОИЗВОДСТВОТО, ...**

### **Помощта по СЕП НЕ СЕ ОСНОВАВА НА НАСТОЯЩАТА ДЕЙНОСТ**

- 59.** При историческия модел размерът на помощта по СЕП зависи от това дали дейността на земеделския производител е била подпомогната от преки помощи по време на референтния период (по принцип през 2000, 2001 и 2002 г.). По подобен начин при хибридният модел историческият компонент на стойността на правото на получаване на плащания все още отразява размера на специфичната за сектора помощ, получена от всеки земеделски производител. Както беше посочено по-горе, ръководният принцип е концепцията за „компенсация“ в контекста на понижаването на интервенционните цени. Връзката между историческите размери на помощта и настоящото пазарно търсене, земеделският потенциал на обработваната земя, структурите на земеделското стопанство и екологичните критерии обаче е слаба.
- 60.** Земеделските производители, които не са получили права на плащания, защото през референтния период тяхната дейност не е била допустима за подпомагане чрез преки помощи за производството, не получават помощ по СЕП, дори и ако междувременно са променили своето производство. За да имат право да получават такава помощ, те трябва да закупят на пазара права на получаване на плащания.
- 61.** Това може да доведе до ситуации, при които двама земеделски производители, понастоящем отглеждащи едни и същи земеделски култури на площи с еднакъв размер в един и същи регион, са третирано различно в зависимост какво са произвеждали през референтния период и дали вследствие на това са получили права на плащания.
- 62.** В резултат на проверката на състоянието Съветът призна, че колкото повече време минава, толкова по-трудно става да бъдат обосновани значителните разлики в размера на подпомагането, което се основава само на минали дейности. Поради това Комисията възнамеряваше да въведе система с „по-уеднаквена“ ставка, т.е. да изравни големите разлики между индивидуалните права на получаване на плащания. Все още обаче нито една държава членка не е взела решение да приложи някоя от възможностите, предложени им при реформите на проверката на състоянието и да преразгледа избрания модел.

**При историческия модел търговията с правата за плащания позволява спекулативни<sup>46</sup> прехвърляния и натрупване на права на получаване на плащания**

- 63.** С въвеждането на СЕП правата на получаване на плащания са отделени от земята: те могат да бъдат търгувани независимо от прехвърлянето на земята, за която са били създадени, и могат да бъдат активирани на всеки вид допустима за подпомагане земя, без значение от вида на извършваната на нея земеделска дейност. Това прави възможна появата на пазари за права на получаване на плащания, които се търгуват в и извън рамките на регионите, в които са били създадени.
- 64.** Пазарът за права на получаване на плащания се счита за средство за увеличаване на ефективността на схемата за подпомагане. Икономическата мотивация на това становище е, че след като правата на получаване на плащания веднъж са били отпуснати, земеделските производители могат да увеличат размера на получаваната от тях помощ единствено като придобият допълнителни права на получаване на плащания от други собственици, със или без земя. Очаква се, че на открит и прозрачен пазар правата на получаване на плащания ще станат собственост на тези земеделски производители, които са готови да платят най-много за тях, което допринася за ефективното разпределение на помощта.
- 65.** Законодателството на ЕС осигурява няколко възможности за прехвърляне на правата на получаване на плащания<sup>47</sup>. Някои държави членки ограничават търгуването с правата без земя, като ограничават активирането на тези права на плащания само в рамките на региона, където са били отпуснати (Франция, Обединеното кралство (Англия), или като прилагат „удръжки“ при определени прехвърляния на права на получаване на плащания със или без земя (например Франция). В последния случай стойността на всяко прехвърлено право на получаване на плащания се намалява с определен процент. Други държави членки не са приели ограничения при прехвърлянето на правата на получаване на плащания (Обединеното кралство (Шотландия) или дори забраняват прилагането на удръжки, за да насърчат търговията<sup>48</sup>. Последният избор е мотивиран от загрижеността, че земеделските производители, които искат да продават права на получаване на плащания, се колебаят, защото удръжките биха намалили значително стойността на бъдещите плащания, а следователно и продажната цена на всяко отделно право на получаване на плащания.

<sup>46</sup> Думата „спекулативни“ тук е използвана в смисъл на „прехвърляне и натрупване на права на плащания без съответното основание, свързано със селското стопанство“. Съображение 28 от Регламент (ЕО) № 73/2009 и съображение 30 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

<sup>47</sup> Член 46 от Регламент (ЕО) № 1782/2003; член 43 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>48</sup> От 2005 г. Италия прилага „удръжки“ в размер до 50 % от стойността на правата на получаване на плащания, продавани без земя (предвидено в член 9 от Регламент (ЕО) № 795/2004). През 2007 г. тези ограничения са премахнати. Вследствие на това стойността на прехвърлените без земя права на получаване на плащания нараства от 1,3 милиона евро през 2006 г. на 65,2 милиона евро през 2009 г.

66. Палатата установи, че липсата на регулация на тези прехвърляния и разнородния земеделски потенциал на земята са довели до неблагоприятни последици: възможността за отдаване под аренда на маргинална земя с ниски алтернативни разходи, за която не се налага бенефициентите да спазват особено строги задължения за ДЗЕС, направи възможно спекулативното придобиване и натрупване на права на получаване на плащания без земя от страна на инвеститори, които активират тези права на получаване на плащания на парцели земя, които не изискват „реална“ земеделска дейност.
67. Одитът на Палатата потвърди наличието на инвеститори, придобили права на получаване на плащания с висока стойност, които са били отпуснати в плодородни региони и в сектори с интензивно производство, но които инвеститорите са активирали на маргинална земя с ниска пазарна стойност, отдалечена от собственото им стопанство или местоживеене, и която не изисква никаква или се нуждае от минимална земеделска дейност. Както беше подчертано по-горе, това вече е довело до създаването на категория бенефициенти, които спазват минимални задължения за ДЗЕС, но получават значителни гарантирани доходи.

## КАРЕ 7

## ПРИМЕРИ ЗА СЛУЧАИ НА ИНВЕСТИЦИИ

В своя годишен доклад за финансовата 2008 година Палатата докладва случаи на заявители в Обединеното кралство (Шотландия), които са закупили права на получаване на плащания с висока стойност и са взели под аренда на много ниска цена големи площи земя, изискващи само минимална дейност за поддръжка, или дори никаква. През 2007 и 2008 г. 40 % от прехвърлените без земя права на получаване на плащания са били активирани по отношение на естествени пасища. Почти всичките допълнителни земи, декларирани в Шотландия по СЕП от 2007 г. (приблизително 58 000 ха), са били естествени пасища (приблизително 50 000 ха), въпреки че броят на овцете в Шотландия намалява от години.

В Италия, където стандартите за ДЗЕС изискват земята да бъде косена или на нея да пасат животни, Палатата откри бенефициенти, придобили права на получаване на плащания и взели под аренда пасища в маргинални региони. Например един бенефициент е придобил права на получаване на плащания без земя през 2008 г. на почти номинална стойност от около 197 000 евро. След модулация, при настоящите условия правата на получаване на плащания ще осигурят на бенефициента до 2013 г. общо подпомагане от приблизително 1 088 000 евро. Бенефициентът е активирал почти всички тези права на получаване на плащания върху 45 ха арендувана нискокачествена пасищна земя, разположена на 400 км от неговото постоянно местоживеене. Годишната цена за отдаване под аренда на земята е била 7650 евро. Бенефициентът не е извършвал никаква земеделска дейност на тази земя, а пасищните права са били отстъпени безплатно на местен земеделски производител, за бъдат спазени задълженията за ДЗЕС на бенефициента.



- 68.** Законодателството на ЕС дава на държавите членки възможност да приемат съответните правила, за да избегнат спекулативни прехвърляния, които водят до натрупването от бенефициенти на права на плащания без наличието на съответстваща земеделска основа<sup>49</sup>. Приемането на тези разпоредби обаче не е задължително.

#### НЕЕФЕКТИВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА КОРЕКЦИЯ НА НЕОЧАКВАНИТЕ ПРИХОДИ

- 69.** При историческия и регионалния (хибриден) модел, земеделски производители, които са преустановили или намалили дейността си след референтния период могат да подлежат на „клауза за неочаквани приходи“<sup>50</sup>. Тази клауза предвижда намаляване на техните права на получаване на плащания въз основа на тяхната дейност по време на референтния период с до 90 %. Приходите от тези намаления влизат в националния резерв. Клаузата за неочаквани приходи обаче важи само за прехвърляния, извършени до 15 май 2004 г.
- 70.** Белгия, Франция, Дания, Италия, Люксембург, Гърция и Швеция избраха да приложат тази клауза, въпреки че ограничиха действието ѝ само за земеделски производители в определени сектори. В други държави членки, на земеделските производители беше разрешено да запазят всички права на получаване на плащания, притежавани в миналото.
- 71.** В Италия и Франция Палатата откри случаи, в които земеделски производители са прехвърлили права за премии за тютюн след 15 май 2004 г., като по този начин са получили правата на получаване на плащания с висока стойност, произтичащи от предишното им производство на тютюн, без властите да могат да възвърнат част от съответните суми.
- 72.** Друг случай е описан в годишния доклад на Палатата за 2006 г.<sup>51</sup>: „Правата за плащане от националния резерв могат да се отпускат на земеделски производители, които са инвестирали в производствени мощности или са закупили земя. В Обединеното кралство 10 % увеличение на доходите се счита за достатъчно доказателство за инвестиция. Парадоксално, чрез увеличаването на броя на закланите животни през 2002 г. (т.е. намаляване на отглежданите животни) земеделските производители са могли да изпълнят този инвестиционен критерий. В следствие на това се получава обща тенденция за увеличаване на заявленията за премии за добитък.“ В резултат на това, земеделските производители, които са заклали всичкия добитък на стопанството преди края на референтния период, са имали право да запазят цялата историческа референтна сума за периода на действие на СЕП.

<sup>49</sup> Вж. съображение 30 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 и съображение 28 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>50</sup> Член 42, параграф 9 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 и член 10 от Регламент (ЕО) № 795/2004.

<sup>51</sup> Годишен доклад за финансовата 2006 г., точки 5.33 и 5.34.

- 73.** През 2009 г. Съветът прие предложението на Комисията за изменение на правилата за неочакваните приходи и предостави на държавите членки възможност да възстановят до 100 % от референтните суми за неочаквани приходи, които земеделските производители биха могли да реализират в секторите, в които до 2012 г. оставащите обвързани с производството помощи ще бъдат интегрирани в СЕП<sup>52</sup>. Тези разпоредби обаче не са задължителни и не коригират старите случаи, за които тази клауза не е била прилагана.

### **... NO РЕГИОНАЛНИЯТ МОДЕЛ ВОДИ ДО ДРУГИ НЕБЛАГОПРИЯТНИ ПОСЛЕДСТВИЯ**

**ВЪПРЕКИ ЧЕ РЕГИОНАЛИЗАЦИЯТА ВОДИ ДО ПО-РАВНОМЕРНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА, ТЯ ВСЕ ПАК ОБЛАГОДЕТЕЛСТВА ГОЛЕМИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ СТОПАНСТВА**

- 74.** Регионалният модел се свързва с еднакви единични стойности на правата на получаване на плащания в съответния регион, без значение от вида на земеделската дейност, извършвана преди въвеждането на СЕП. При динамичния хибриден модел, при който регионалният вариант на модела се въвежда постепенно, и който понастоящем се прилага в Дания, Германия и Обединеното кралство (Англия), историческият елемент намалява постепенно и се преразпределя към всички права на получаване на плащания в региона. Палатата вече подчерта в своя годишен доклад за 2006 г., че „ще се появи ефект на значително преразпределение на преки ЕС помощи от хората, действително обработващи земята, към собствениците на земи, които ще се облагодетелстват от четирикратно увеличение на стойността на техните права на плащания в Дания и Германия, и десетократно в Англия“<sup>53</sup>. Това важи специално за нови бенефициенти, които не са получили преки плащания по предишната схема на плащания, обвързани с производството.
- 75.** Независимо от този специфичен ефект на преразпределение, правата на получаване на плащания при регионалния или хибридният модел се отпускат през първата година стриктно на база хектари, така че големите земеделски стопанства остават основни бенефициенти на помощта. Вследствие на това размерът на подпомагането на доходите на земеделските производители, които обработват по-малка по площ земя, например тези, които се занимават с интензивно говедовъдство, намалява в сравнение с историческия размер на плащанията, обвързани с производството. Освен това според Комисията секторите, които понастоящем се сблъскват с икономически трудности (като млекопроизводството), ще понесат загуби в размера на получаваната от тях помощ, ако държавите членки, в които развиват дейността си, преминат към регионализация, защото обработват средно по-малко земя от земеделските производители в други сектори<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Член 41, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 73/2009, изменен с Регламент (ЕО) № 1250/2009. (ОВ L 338, 19.12.2009 г., стр. 1).

<sup>53</sup> Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 5.28.

<sup>54</sup> Европейска комисия: Преглед на състоянието на ОСП — Оценка на въздействието — Въздействие на преминаването към по-уеднаквени ставки на преките плащания. Декември 2007 г.

**Регионализацията и възможната капитализация на помощта в цените на земята**

**76.** При регионалния (и хибридният) модел, броят на правата на получаване на плащания е много близък до общия брой хектари на допустимата за подпомагане земеделска земя<sup>55</sup>. Тази ситуация има важно отражение върху цената на земята, защото земеделските производители с повече права на получаване на плащания, отколкото земя, са подтикнати да вземат земя под аренда, за да активират колкото се може по-голяма част от своите права на получаване на плащания. Това повишава цялостното търсене на земя под аренда, както и цената ѝ.

**77.** Въпреки че „капитализацията“ на помощта в цената на земята може да се наблюдава при предишните схеми за подпомагане, свързани с площта, редица независими едно от друго проучвания установиха, че въвеждането на СЕП не е намалило, а по-някога дори е засилило това въздействие, особено в държави членки, които са избрали регионалния модел и в които съществува голяма зависимост от арендата на земеделска земя. Това намалява ефективността на плащанията за подпомагане, защото земеделските производители трябва да плащат повече за земята, отколкото преди реформата. Отражението на СЕП върху цените на арендата на земя се счита за по-силно, отколкото върху продажната цена на земята, а „капитализацията“ зависи от процента на отдадената под аренда обработваема земя. Палатата вижда в тази ситуация риск, че разпространението на регионализацията в други държави членки, както е предвидено в рамките на проверката на състоянието, би могло съществено да засегне рентабилността на земеделските стопанства<sup>56</sup>.

**Регулирането на регионалното разделение и преразглеждането на единичните стойности на правата на получаване на плащания не са задължителни**

**78.** При въвеждането на СЕП държавите членки, които предпочетоха регионалния модел, трябваше да определят обхвата на регионите въз основа на обективни критерии. Те обосноваваха решенията си със своята административна структура<sup>57</sup>, земеделския потенциал на определените региони<sup>58</sup> или специфичните земеделски практики<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Това се дължи на факта, че регионалният и хибридният модел включват в СЕП почти цялата допустима за подпомагане земя, докато при историческия модел в броя на правата на получаване на плащания е включена само земята, обработвана по схемата на помощта, обвързана с производството, и фуражните площи.

<sup>56</sup> Swinnen, J., Ciaian, P., Kancs, D.: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Брюксел 2008 г. стр. 141—145; Salhofer, K., Röder, N., Kilian, S., Henter, S. and Zirnbauer, M.: *Märkte für Zahlungsansprüche. Endbericht zum Forschungsauftrag 05HS041 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Бон 2009 г.; von Witzke, H., Noleppa, S. and Kennedy, P. L., *Effects of the EU common agricultural policy and U.S. farm policy on agricultural land markets*, Вашингтон 2007 г.

<sup>57</sup> Германия, Обединено кралство.

<sup>58</sup> В Швеция и Финландия определянето на регионите се базира на референтните добиви. В Обединеното кралство (Англия) решението за прилагане на регионалния модел е мотивирано главно от националните стратегии за устойчиво земеделие. Размерът на помощта в Англия обаче варира при земите в особено неблагоприятно положение (например мочурища) и при обикновените парцели земя, което косвено отразява е земеделския потенциал на земята.

<sup>59</sup> Обединено кралство (Северна Ирландия). В Дания е избран регионален модел, при който първоначално има минимално преразпределение между бенефициентите на помощта.

- 79.** В резултат на проверката на състоянието Съветът прие предложение на Комисията, което позволява на държавите членки, прилагащи историческия модел, да сближат единичните стойности на правата на получаване на плащания или да преминат към (пълен или хибриден) регионален модел. Държавите членки, избрали регионалния модел, могат да преразгледат решението си, да променят плана на регионите и да сближат стойностите на правата на получаване на плащания в различните региони. Тези решения следва да бъдат взети въз основа на целите, определени в член 33 от Договора (сегашен член 39), и въз основа на обективни и недискриминиращи критерии като земеделския потенциал и екологични съображения. Тези мерки имат за цел да осигурят на държавите членки по-голяма гъвкавост по отношение на преките помощи. До настоящия момент нито една държава членка не е решила да преразгледа прилагания от нея модел.

### ВЪВЕЖДАНЕТО НА СЕП ИЗИСКВА СЛОЖНИ ИЗЧИСЛЕНИЯ И ВОДИ ДО СЛУЧАИ НА ГРЕШКИ

- 80.** При одита на Палатата беше установено, че като цяло националните органи са изчислявали стойността на правата на получаване на плащания в съответствие със законодателството на ЕС. Бяха забелязани обаче грешки, които са резултат от неточни или липсващи референтни данни за предходни години, от липса на актуализиране на тези данни при настъпили промени в стопанствата или статуса им и от неправилно третиране на заявленията за права на получаване на плащания от националния резерв. До настоящия момент тези грешки все още не са напълно коригирани.
- 81.** В своите годишни доклади за финансовите години 2006, 2007 и 2008 Палатата информира за недостатъци при изчисляването на правата на получаване на плащания и при прилагането на правилата, засягащи операциите с националните резерви<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Във Франция властите са приели няколко неподходящи програми, при които земеделските производители са получили права на плащания. Освен това те са приели краткосрочното наемане на оборудване за инвестиция и систематично не са прилагали задължителните разпоредби за новите земеделски производители, започнали дейността си по време на референтния период. Неправомерното отпускане на права на плащания се проявява от 2006 г. нататък като годишни плащания, възлизащи на приблизително 60 милиона евро (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 5.21—5.25); В Италия неправомерното предоставяне на права на плащания за нови маслинови дръвчета, засадени след определения срок и невключени в специфична програма и щедротото признаване на случаи на затруднение и недопустими площи не са били коригирани до момента на одита (Годишен доклад за финансовата 2007 година, т. 5.24), В Обединеното кралство (Англия) в края на 2009 г. властите все още работеха по коригирането на права на плащания, които са били погрешно отпуснати през 2005 г. (Годишен доклад за финансовата 2006 година).

- 82.** Палатата провери дейността по проследяването, извършена от Комисията във връзка с грешките, възникнали по време на прилагането на СЕП. По време на одита процедурите бяха все още в процес на изпълнение, като само едно официално решение за уравниване по съответствие беше взето и публикувано<sup>61</sup>.
- 83.** Палатата отбелязва, че Съветът е взел решение<sup>62</sup> всички права на плащания, предоставени на земеделските стопани преди 1 януари 2009 г., да се считат за законни и редовни от 1 януари 2010 г., освен в случай, че са били предоставени въз основа на фактически неточни заявления. Въпреки че това дава правна сигурност на земеделските производители, то означава, че финансовите корекции, решение за които е взето в съответствие с процедурата на уравниване по съответствие, няма да се прилагат за плащания след 2009 г.<sup>63</sup> В резултат на това решение неправилно разпределените права на получаване на плащания ще бъдат „легализирани“ и ще станат окончателни, което ще доведе в следващите години до извършване на годишни плащания на това основание.

<sup>61</sup> Решение на Комисията 2009/721/ЕО от 24 септември 2009 г. за изключване от финансиране от страна на Общността на някои разходи, направени от държавите-членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция Гарантиране и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 257, 24.9.2009 г., стр. 28).

<sup>62</sup> Член 137 Регламент (ЕО) № 73/2009.

<sup>63</sup> Вж. член 137, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 84.** СЕП е допринесла за постигането на две основни цели на общата селскостопанска политика: насърчаването на земеделските производители да отговарят по-добре на пазарното търсене и подпомагането на доходите в земеделския сектор като цяло. Общото заключение на настоящия доклад обаче е, че прилагането на схемата е довело до редица съмнителни практики, свързани с определянето на бенефициентите на политиката, естеството на допустимите за подпомагане парцели и дейности, екологичното отражение на схемата, разпределението на помощта между и в държавите членки и специфичното въздействие на историческия и регионалния модел. Поради това Палатата призовава Комисията да обмисли дали тези елементи следва да бъдат променени в съответствие с изложените в долните препоръки насоки.

### БЕНЕФИЦИЕНТИ, ДОПУСТИМА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ЗЕМЯ И ЗЕМЕДЕЛСКА ДЕЙНОСТ

- 85.** Определянето на бенефициентите на схемата е формулирано и съответно приложено по начин, който е дал възможност на физически или юридически лица, които не извършват или извършват незначителна земеделска дейност, да се възползват от плащанията по СЕП.
- 86.** Палатата вече е поставяла този въпрос в своите годишни доклади и това беше отразено при проверката на състоянието на ОСП през 2008 г. Законодателните органи позволиха на държавите членки да изключат такива бенефициенти от помощта по СЕП. Към момента на одита обаче нито една държава членка не е използвала тази възможност и гореописаната ситуация продължава да съществува.
- 87.** В случаите, когато държавите членки не са изградили ефикасни ограничения, пълното отделяне на правата на получаване на плащания от земята, за която са били отпуснати, е насърчило инвестиции от лица, които нямат голям интерес от земеделска дейност, но се възползват сигурните печалби от СЕП.
- 88.** Навлизането на нови земеделски производители в земеделския сектор често е ограничавано от настоящите условия за достъп до права на получаване на плащания.

- 89.** Елементите, които правят един парцел земя допустим за подпомагане от помощта по СЕП и характеристиките на допустимата за подпомагане земеделска дейност са определени в широки граници и не допринасят за концентрирането на помощта върху дейности и земя, които увеличават земеделската производителност.

<sup>64</sup> Вж. бел. под линия 5.

#### ПРЕПОРЪКА 1

Настоящото законодателство и правилата за прилагането му следва да бъдат изменени, за да гарантират, че помощта по СЕП е насочена към активните земеделски производители и изключва бенефициенти, които не извършват никаква или извършват незначителна земеделска дейност.

#### ПРЕПОРЪКА 2

Допустимата за подпомагане земя и земеделски дейности трябва да бъдат по-ясно дефинирани, за да бъдат изключени от помощта по СЕП неземеделските парцели и дейности, които не допринасят за увеличаването на земеделската продуктивност<sup>64</sup> или за активното поддържане на екологичната стойност на земята.

### ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

- 90.** С въвеждането на кръстосаното спазване по същото време като СЕП пълното изплащане на помощта става зависимо от критерии, основани на екологични и други добри земеделски практики. По този начин кръстосаното спазване се превръща в ключово основание за плащанията по СЕП. Помощта по СЕП обаче е свързана само непряко с екологичните задължения.
- 91.** На първо място Палатата отбеляза, че не съществува пряка връзка между размера на помощта по СЕП и извършените от земеделските стопани разходи за поддръжка на земята в ДЗЕС или за спазване на определени приложими законоустановени изисквания за управление (ЗИУ). Също така тя не отразява стойността на положителните вторични ефекти от земеделските дейности.
- 92.** На второ място, често поддържането на земята в ДЗЕС не изисква никакви или само спорадични дейности.

**ПРЕПОРЪКА 3**

Изчисляването на помощта по СЕП следва да бъде модифицирано, за да отрази по-точно разходите, свързани с околната среда, и други вторични ефекти.

**ПРЕПОРЪКА 4**

Стандартите за ДЗЕС следва да изискват земеделските производители да извършват конкретни редовни дейности, за да получават пълния размер на помощта. Намаляването на размера на плащанията поради неспазване на задълженията за кръстосано спазване следва да бъде по-строго.

**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА ПО СЕП**

- 93.** Разпределянето на плащанията по СЕП между отделните земеделски производители остава основано на а) броя хектари обработвана земя и б) при историческия модел — на изплатените в миналото суми (референтен период 2000—2002). От това следва, че помощта продължава да облагодетелства предимно големите земеделски стопанства.
- 94.** Разпределението на помощта по СЕП се характеризира с това, че по-голямата част от нея отива при малък брой големи бенефициенти, докато по-голямата част от бенефициентите получават помощ в малък размер. Механизмът за модулация, който намалява сумите, изплащани на най-големите земеделски производители, засяга много ограничен брой бенефициенти. Освен това той не допринася за коригирането на настоящото разпределение, тъй като неговата основна цел е да пренасочи средствата от преките помощи към стълба на ОСП за развитие на селските райони.

**ПРЕПОРЪКА 5**

Следва да се търси по-равномерно разпределение на помощта по СЕП между земеделските производители посредством по-нататъшна модулация на плащанията, чрез ограничаване на по-големите индивидуални плащания, или като се вземат предвид специфичните обстоятелства, в които се намират земеделските стопанства.



## СПЕЦИФИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА МОДЕЛИТЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ

- 95.** Понастоящем в ЕС се прилагат около двадесет различни варианта на СЕП. Тази ситуация обяснява до голяма степен значителните различия в размера на помощта на хектар в различните държави членки, както и в моделите на разпределяне на помощта в една и съща държава членка.
- 96.** Прилагат се два основни модела. Историческият модел с времето е станал независим от настоящите условия на производство.
- 97.** От друга страна регионалният модел се свързва с еднакви единични стойности на правата на получаване на плащания в съответния регион. Преминването към този модел обаче в определени региони може да засегне отрицателно някои сектори на земеделско производство и може да доведе до нарастване на пазарната цена на земеделската земя и на арендите, което от своя страна намалява ефикасността на помощта.

### ПРЕПОРЪКА 6

Изчисляването на правата на получаване на плащания следва да става въз основа на конкретните условия за земеделие в различните региони. Тази промяна обаче трябва да гарантира, че ще бъдат ограничени нежеланите въздействия като нарастване на цената за отдаване под аренда и цената на земята.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител г-н Olavi ALA-NISSILÄ, член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 6 април 2011 година.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Председател

**ВЪВЕЖДАНЕ НА МОДЕЛИ ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ, БЪДЕЩО ИНТЕГРИРАНЕ НА ПОМОЩИ, ОБВЪРЗАНИ С ПРОИЗВОДСТВОТО И СПЕЦИФИЧНИ ПОМОЩИ**

Държава-членка	Начало	Област	Модел	Сектори, които остават обвързани с производството	Година на отделяне от производството	Прилагане по избор за някои специфични видове селско стопанство и производство на качествена продукция 2005—2009 г. (Член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	Прилагане по избор на специфична помощ след 2009 г. (Член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009)
Белгия	2005 г.	Фландрия + Брюксел	исторически	Ядки и семена (някои видове) 100 % от премиите за клане на телета Протеин	2010 г. 2012 г. 2012 г.	—	Качествена продукция
				100 % от премиите за крави с бозаещи телета	—		
	2005 г.	Валония	исторически	Ядки & семена (някои видове) Протеин 100 % от премиите за крави с бозаещи телета	2010 г. 2012 г.	—	Премия за ливади (животновъдство)
Дания	2005 г.	една област	динамичен хибриден, с тенденция към напълно регионален модел	Протеин 75 % от специалната премия за мъжки едър рогат добитък 50 % от премията за овце и кози Картофено нишесте	2010 г. 2012 г. 2012 г. 2012 г.	—	Агроекологични мерки
				Плащания за хмел 25 % Тютюн 60 % Протеин	2009 г. 2009 г. 2012 г.		
Германия	2005 г.	Bundesländer (Берлин включен в Бранденбург, Бремен в Долна Саксония, а Хамбург в Шлезвиг-Холщайн)	динамичен хибриден, с тенденция към напълно регионален модел	Протеин	2012 г.	—	Схема за ливадно овцевъдство, схема за ливадно млекопроизводство, опазване на околната среда в област Burren

Гърция	2006 г.	—	исторически	<p>Семена</p> <p>Протеин</p> <p>Ориз</p> <p>Ядки</p> <p>Плодове и зеленчуци: различни от едногодишни култури</p> <p>Плодове и зеленчуци: преработка на цитрусови плодове 60 %</p> <p>Плодове и зеленчуци: домати 30 %</p> <p>Памук 35 %</p>	<p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2013 г.</p> <p>2011 г.</p> <p>—</p>	<p>Тютюн, маслиново масло, захар, обработваеми култури, сектор на говедовъдството, овцевъдството и козевъдството</p>	<p>Маслиново масло, твърда пшеница, захар, сектор на телешко месо (юници и крави с бозаещи телета), овцевъдство и козевъдство, млечен сектор, нови права за плащания в необлагодетелствани райони, застраховане на селскостопански култури</p>
Испания	2006 г.	—	исторически	<p>50 % от премията за овце и кози</p> <p>Тютюн 60 %</p> <p>Маслиново масло</p> <p>Плодове и зеленчуци: преработка на цитрусови плодове</p> <p>Плодове и зеленчуци: домати</p> <p>Семена 100 %</p> <p>Обработваеми култури 25 %</p> <p>100 % от премията за клане на телета</p> <p>40 % от премията за клане на едър рогат добитък</p> <p>Протеин</p> <p>Ориз</p> <p>Ядки</p> <p>Картофено нишесте</p> <p>100 % от премията за крави с бозаещи телета</p> <p>Най-отдалечени райони 100 %</p> <p>Памук 35 %</p>	<p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>	<p>Тютюн, памук, захар, сектор на говедовъдството, плащания за млечни продукти</p>	<p>Тютюн, зеленчуци, овцевъдство и говедовъдство, сеитбооборот, млечен сектор (качество и необлагодетелствани райони)</p>
Франция	2006 г.	—	исторически	<p>Плащания за хмел 25 %</p> <p>Тютюн 60 %</p> <p>50 % от премията за овце и кози</p> <p>100 % от премията за крави с бозаещи телета</p> <p>100 % от премията за клане на телета</p> <p>Премии за клане на едър рогат добитък</p> <p>Плодове и зеленчуци: домати</p> <p>Обработваеми култури 25 %</p> <p>Протеин</p> <p>Ориз</p> <p>Семена (някои видове) 100 %</p> <p>Ядки</p> <p>Картофено нишесте</p> <p>Най-отдалечени райони 100 %</p> <p>98 % от съответните национални тавани за овощни градини, произвеждащи сливи, праскови и круши за преработка</p> <p>75 % от съответните национални тавани за овощни градини, произвеждащи сливи, праскови и круши за преработка</p>	<p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>25 % през 2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2010 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>2012 г.</p> <p>—</p> <p>до края на 2010 г.</p> <p>от 2011 до края на 2012 г.</p>	<p>Протеинови култури, твърда пшеница, екологично земеделие, сеитбооборот, отглеждане на телета, овцевъдство и говедовъдство, млекопроизводители в планински райони, застраховане на селскостопански култури, взаимни фондове в случай на болести</p>	

Държава членка	Начало	Област	Модел	Сектори, които остават обвързани с производството	Година на отделяне от производството	Прилагане по избор за някои специфични видове селско стопанство и производство на качествена продукция 2005 - 2009 г. (Член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	Прилагане по избор на специфична помощ след 2009 г. (Член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009)
Италия	2005 г.	—	исторически	Тютюн Плодове и зеленчуци: домати 50 % Плодове и зеленчуци: сливи, праскови и круши за преработка 100 % Плодове и зеленчуци: сливи 75 % Семена Протеин Ориз Ядки	2010 г. 2011 г. 25 % през 2011 г. 25 % през 2011 г. 2012 г. 2012 г. 2012 г. 2012 г.	Захар, сектор на обработваемите култури, сектор на говедовъдството, овцевъдството и козевъдството	Сектор за производство на телешко, овче и говеждо месо, маслиново масло, млечни продукти, тютюн, захар, цветарски продукти, сеитбооборот, застраховане на селскостопански култури
Люксембург	2005 г.	една област	статичен хибриден	Протеин Ядки	2010 г. 2010 г.		
Малта	2007 г.	една област	регионален модел	Няма	Няма		
Нидерландия	2006 г.	—	исторически	Протеин & ядки 100 % от премията за клане на телета 100 % от премията за клане на едър рогат добитък Семена за ленени влакна 100 % Картофено нишесте	2010 г. 2010 г. 2010 г. 2012 г. 2012 г.		Хуманно отношение към животните, застраховане на селскостопански култури, овце и кози, надбавка за разходи за воден транспорт
Австрия	2005 г.	—	исторически	100 % от премията за клане на телета 40 % от премията за клане на едър рогат добитък Плащания за хмел 25 % Протеин Ядки Картофено нишесте 100 % от премията за крави с бозаещи телета	2010 г. 2010 г. 2010 г. 2010 г. 2011 г. 2012 г. —		Премия за дойни крави

Португалия	2005 г.	—	исторически	Тютюн Плодове и зеленчуци: домати Протеин Ядки Семена 100 % 100 % от премията за крави с бозаещи телета 100 % от премията за клане на телета 40 % от премията за клане на едър рогат добитък 50 % от премията за овце и кози Най-отдалечени райони 100 % Памук 35 %	2010 г. 2011 г. 2012 г. 2012 г. 2012 г. — — — — —	Обработваеми култури, ориз сектори на говедовъдството и на овцевъдството, масли- ново масло, захар	Системи за екстензивно отглеждане на местни породи, Качество (култури и животни), сектори на млекопреработ- ването и овцевъдството, агроекологични мерки	
Словения	2007 г.	една област	регионален модел	50 % от премията за овце и кози Плащания за хмел 25 % Протеин Ядки 75 % от специалната премия за мъжки едър рогат добитък	2010 г. 2010 г. 2012 г. 2012 г. 2012 г.	Сектор на говедовъдството	Екстензивни методи на от- глеждане на женски говеда, плащания за млечни продукти, отглеждане на жи- вотни на постоянни пасища	
Финландия	2006 г.	три области (на базата на референтни добиви)	динамичен хибриден, с тенденция към напълно регио- нален модел	75 % от специалната премия за мъжки едър рогат добитък Протеин Картофено нишесте Семена (тимотейка) 100 % 50 % от премията за овце и кози	2010 г. 2011 г. 2012 г. 2012 г. —	Обработваеми култури, сектор на говедовъд- ството	Протеинови и маслодайни култури, картофено нишесте, заклани агнета, производство на телешко и говеждо месо, премия за дойни крави	
Швеция	2005 г.	пет области (на базата на ре- ферентни добиви)	статичен хибри- ден регионален модел	Протеин Картофено нишесте 74,55 % от специалната премия за мъжки едър рогат добитък	2010 г. 2012 г. 2012 г.	Мерки за качество и маркетинг	Мерки за качество и маркетинг	
Обединено кралство	2005 г.	Англия — обик- новени зони	динамичен хибриден, с тенденция към напълно регио- нален модел		2012 г. 2012 г.			
	2005 г.	Англия — мочу- рища	статичен хибри- ден регионален модел	Протеин Ядки				
	2005 г.	Англия - земи в особено неблагоприятно състояние (без мочурища)	статичен хибри- ден регионален модел	Протеин Ядки				
2005 г.	Шотландия	исторически	Протеин Ядки	2010 г. 2010 г.	Сектор на говедовъдството			
2005 г.	Уелс	исторически	Протеин Ядки	2010 г. 2010 г.				
2005 г.	Северна Ирлан- дия	статичен хибри- ден регионален модел	Протеин Ядки	2010 г. 2010 г.				

**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПЛАЩАНИЯТА ПО СЕП (ГОДИНИ НА ПРИЛАГАНЕ 2006—2008, ФИНАНСОВИ ГОДИНИ 2007—2009) (МИЛИОНИ ЕВРО)**

Година на прилагане	2006 г.						2007 г.			2008 г.		
	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2008 г.		2009 г.			
	2007 г.	2008 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г.	2008 г.	2008 г.	2009 г.	Общо	2009 г.		
Финансова година	2007 г.	2008 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г.	2008 г.	Общо	2008 г.	2009 г.	Общо	2008 г.	2009 г.
Белгия	444,9	0,1				453,4	445,0	453,4	0,4	453,8	467,3	467,3
Дания	927,9	0,1	-0,1			917,8	927,9	917,8	0,5	918,3	922,9	922,9
Германия	5 358,1	4,4	0,7			5 339,0	5 363,2	5 339,0	1,4	5 340,4	5 390,6	5 390,6
Ирландия	1 242,7	7,4	1,1			1 240,8	1 251,2	1 240,8	4,7	1 245,5	1 246,8	1 246,8
Гърция	1 905,0	7,3	4,3			1 886,8	1 916,6	1 886,8	16,2	1 903,0	2 056,6	2 056,6
Испания	3 294,0	30,0	14,8			3 246,5	3 338,8	3 246,5	29,6	3 276,1	3 342,8	3 342,8
Франция	5 722,1		0,4			5 695,6	5 722,5	5 695,6	1,1	5 696,7	5 745,3	5 745,3
Италия	3 195,8	17,9	5,2			3 185,5	3 218,9	3 185,5	16,1	3 201,6	3 371,7	3 371,7
Люксембург	34,6					34,2	34,6	34,2		34,2	34,1	34,1
Малта						1,6	0,0	1,6		1,6	2,7	2,7
Нидерландия	293,8	1,7	0,6			659,2	296,1	659,2	7,0	666,2	682,0	682,0
Австрия	508,5	0,3	0,1			598,9	508,9	598,9	-0,1	598,8	604,0	604,0
Португалия	307,0	1,8	0,3			341,6	309,1	341,6	4,2	345,8	356,6	356,6
Словения						48,9	0,0	48,9	0,1	49,0	60,6	60,6
Финландия	493,9					488,9	493,9	488,9		488,9	490,8	490,8
Швеция	595,0	0,5				661,3	595,5	661,3	0,2	661,5	661,5	661,5
Обединено кралство	3 681,4	28,8	-6,2			3 316,2	3 704,0	3 316,2	7,4	3 323,6	3 263,3	3 263,3
<b>Общо</b>	<b>28 004,7</b>	<b>100,3</b>	<b>21,2</b>			<b>28 116,2</b>	<b>28 126,2</b>	<b>28 116,2</b>	<b>88,8</b>	<b>28 205,0</b>	<b>28 699,6</b>	<b>28 699,6</b>

Бюджетна позиция 05 03 03 00 Допълнителна помощ — член 12 от Регламент (ЕО) № 1782/2003											
Година на прилагане	2006 г.				2007 г.				2008 г.		
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Общо	2008 г.	2009 г.	Общо	2008 г.	2009 г.	Общо	2009 г.
Финансова година	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Общо	2008 г.	2009 г.	Общо	2008 г.	2009 г.	Общо	2009 г.
Белгия	6,2			6,2	7,6		7,6	7,6		7,6	7,4
Дания	8,0			8,0	9,6		9,6	9,6		9,6	9,3
Германия	49,3			49,3	60,4		60,4	60,4		60,4	59,6
Ирландия	19,3	0,2		19,5	24,3	0,1	24,4	24,4	0,1	24,4	24,2
Гърция	60,2	-0,1		60,1	73,7	-0,1	73,6	73,6		73,6	74,9
Испания	74,4	0,6	0,2	75,2	91,3	1,1	92,4	92,4		92,4	94,9
Франция	66,5	1,0		67,5	83,7	0,3	84,0	84,0		84,0	84,4
Италия	72,8	0,3	0,1	73,2	89,8	0,3	90,1	90,1		90,1	92,2
Люксембург	0,3			0,3	0,4		0,4	0,4		0,4	0,4
Малта				0,0			0,0			0,0	
Нидерландия	8,9			8,9	10,5	0,1	10,6	10,6		10,6	10,4
Австрия	15,7			15,7	19,1		19,1	19,1		19,1	18,8
Португалия	8,2			8,2	9,5		9,5	9,5		9,5	9,4
Словения				0,0			0,0			0,0	
Финландия	10,2			10,2	12,5		12,5	12,5		12,5	12,2
Швеция	8,8			8,8	10,9		10,9	10,9		10,9	10,8
Обединено кралство	22,5	0,6	0,1	23,2	26,0	3,1	29,1	26,0	3,1	29,1	27,7
<b>Общо</b>	<b>431,3</b>	<b>2,6</b>	<b>0,4</b>	<b>434,3</b>	<b>529,3</b>	<b>4,9</b>	<b>534,2</b>	<b>529,3</b>	<b>4,9</b>	<b>534,2</b>	<b>536,6</b>

Източник: Европейска комисия — Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

#### Коментар

Общите разходи за финансова година са равни на сбора на сумите, изплатени през тази финансова година (по отношение на различните години на прилагане). Например разходите по СЕП възлизат на 28 809 милиона евро през финансовата 2009 г.

Стойността на допълнителната помощ е равна на стойността на резултата от прилагането на модулацията към първите 5000 евро или по-малко от всички преки плащания (СЕП и плащания, обвързани с производството). Тази сума се възстановява на земеделските стопани. Поради технически причини частта, свързана със СЕП, не може да бъде показана отделно.

**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА ПО СЕП (ГОДИНА НА ПРИЛАГАНЕ 2008)**

Годишни плащания на помощ по СЕП (в евро)	Общо за ЕС-17	Белгия	Дания	Германия	ЕИРЕ/Ирландия	Гърция	Испания	Франция	Италия
< 500	1 395 721	2 491	8 013	49 594	4 571	277 817	274 088	28 667	553 801
≥ 500 и < 5 000	1 912 824	12 940	20 648	123 480	49 347	399 590	367 149	100 144	546 431
≥ 5 000 и < 10 000	458 464	6 276	7 398	53 612	29 810	76 355	75 198	55 969	70 478
≥ 10 000 и < 50 000	642 954	15 280	13 984	108 532	38 059	38 787	78 126	156 466	58 074
≥ 50 000 и < 100 000	62 210	808	4 192	10 844	1 906	406	4 493	18 706	5 003
≥ 100 000 и < 300 000	15 927	106	1 281	3 972	267	26	1 420	1 869	1 781
≥ 300 000 и < 500 000	1 500	1	38	960	3	1	90	12	138
≥ 500 000 и < 1 000 000	783		8	616	1		28	3	56
≥ 1 000 000	144			108			6		16
<b>Общ сбор</b>	<b>4 490 527</b>	<b>37 902</b>	<b>55 562</b>	<b>351 718</b>	<b>123 964</b>	<b>792 982</b>	<b>800 598</b>	<b>361 836</b>	<b>1 235 778</b>

Годишни плащания на помощ по СЕП (в евро)	Люксембург	Малта	Нидерландия	Австрия	Португалия	Словения	Финландия	Швеция	Обединено кралство
< 500	85	4 018	8 493	20 851	101 840	30 000	1 261	11 265	18 866
≥ 500 и < 5 000	345	612	20 066	62 813	47 209	28 038	31 072	40 311	62 629
≥ 5 000 и < 10 000	220	66	7 234	20 296	4 882	1 092	16 100	9 961	23 517
≥ 10 000 и < 50 000	1 091	53	22 357	16 576	5 881	302	16 074	15 796	57 516
≥ 50 000 и < 100 000	85		1 036	261	829	8	234	1 644	11 755
≥ 100 000 и < 300 000	7		142	63	302	7	18	365	4 301
≥ 300 000 и < 500 000			6	3	15	1	1	14	217
≥ 500 000 и < 1 000 000				3	2	2		4	60
≥ 1 000 000									14
<b>Общ сбор</b>	<b>1 833</b>	<b>4 749</b>	<b>59 334</b>	<b>120 866</b>	<b>160 960</b>	<b>59 450</b>	<b>64 760</b>	<b>79 360</b>	<b>178 875</b>



# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## РЕЗЮМЕ

### II. Второ тире

Целта на схемата за единно плащане (СЕП) е да предостави основно подпомагане на доходите и да допринесе за предоставянето на основни обществени блага като **същевременно** земеделските стопани се насърчават да отговорят на пазарното търсене по по-добър начин.

### III.—IV.

СЕП е отделена от производството схема и следователно не съдържа изискване, свързано с производството. В този контекст не трябва да се счита, че един земеделски стопанин не упражнява селскостопанска дейност, само защото не поддържа определено ниво на производство.

Всеки земеделски стопанин, който получава подпомагане, трябва обаче да упражнява селскостопанска дейност. Съгласно Регламент (ЕО) № 73/2009, това означава, че той трябва поне да поддържа земята си в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС).

Комисията се ангажира да проучи по какъв начин да насочи подпомагането само към активни земеделски стопани, както е посочено в съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Общата селскостопанска политика през 2020 г.: подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс“<sup>1</sup>, наричано по-нататък „Съобщение относно бъдещето на ОСП“.

<sup>1</sup> COM(2010) 672 окончателен, приет на 18 ноември 2010 г.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### V.

Достъпът на новите земеделски стопани до подпомагане по СЕП и възможността да се започне като нов земеделски стопанин са две различни възможности.

12 от общо 17 държави-членки предоставят права на плащане от националния резерв, за начинаещи земеделски стопани. В други държави-членки земеделските стопани могат да купуват или отдават под наем права на плащане на свободния пазар, който функционира добре.

Едно по-задълбочено проучване, извършено от Комисията и държавите-членки, показва, че в по-голямата част от случаите, оценката на допустимостта за подпомагане на земите не подлежи на съмнение. Както обяви в съобщението си относно бъдещето на ОСП, Комисията възнамерява обаче да разгледа възможността за допълнително прецизиране на определенията за допустими за подпомагане земи, с цел по-добро насочване на помощта.

Въпреки това, отделеното от производството подпомагане като СЕП не може да бъде свързано с нивото на продукция на бенефициера или със земята, за която са били активирани правата на плащане. Такова изискване не би било в съответствие с параграф 1 и параграф 6, буква д) от приложение 2 към Споразумението за селското стопанство на СТО<sup>2</sup>.

### VI.

В съобщението относно бъдещето на ОСП се включва евентуалното въвеждане на таван на плащанията, което да позволи ограничаване на извършените плащания. Броят на хектарите и броят на правата на плащане обаче ще продължат да отразяват големината на земеделските стопанства и до известна степен техния принос за постигане на целите на Общата селскостопанска политика (ОСП).

<sup>2</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm)

### VII.

Не съществува количествена връзка между подпомагането в рамките на СЕП и средствата, изразходени за гарантиране на добро земеделско и екологично състояние. Поради това са използвани исторически референтни данни за определяне на нивото на помощта. СЕП е плащане, което се базира на площта, и нейната основна цел е да предостави основно подпомагане на доходите. Посредством задължението за поддържане на земята в ДЗЕС, СЕП спомага за опазването на природните ресурси, като по този начин допринася за предоставянето на обществени блага чрез селското стопанство. Това беше отбелязано по-специално в проучването на обществените блага на Института за европейска политика в областта на околната среда (IEEP)<sup>3</sup>.

Често се повдига въпросът за разходите на земеделските стопани за спазване на законодателството в областта на околната среда, безопасността на храните и хуманното отношение към животните, и по искане на Европейския парламент се извършва проучване за оценка на тези разходи. Въпреки това нивото на СЕП не зависи от тези разходи, тъй като не би трябвало чрез тази схема да се компенсират земеделските стопани за това, че спазват закона, и това ниво трябва да остане съвместимо със „зелена кутия“.

В съобщението относно бъдещето на ОСП се споменава намерението на Комисията да оцени възможностите за по-нататъшно „екологизиране“ на първия стълб.

<sup>3</sup> Купър, Т., Харт, К. и Балдок, Д. (2009 г.) „Предоставяне на обществени блага чрез селското стопанство в Европейския съюз“, доклад за ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, Договор № 30-СЕ-0233091/00-28, Институт за европейска политика в областта на околната среда, Лондон.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### VIII.

Комисията не е съгласна с мнението, че СЕП е метод с недостатъчно ефективна насоченост по отношение на осигуряването на подпомагане на доходите. Въпросът за насочването на подпомагането не е обвързан с различните възможности за прилагане.

Равнището на отделеното от производството директно подпомагане, което земеделските стопани получават, е на базата на производството и равнищата на подпомагане по време на историческия референтен период, или, в случая на регионалния модел, е на базата на площта на дадена историческа референтна дата. Следователно настоящото разпределение на директните плащания между земеделските стопанства е просто отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС. Това положение не променя факта, че СЕП вече е доказала своята ефективност като метод за предоставяне на основно подпомагане на доходите на земеделските стопани.

Въпреки това, въпросът за преразпределението на подпомагане между земеделските стопани и държавите-членки се взема предвид в съобщението относно бъдещето на ОСП, и трябва да доведе до подобряване на насочването на помощта по СЕП.

### IX.

В системата за отделеното от производството подпомагане не е възможно да се коригира равнището на подпомагане за настоящите равнища на производство. Такава корекция не само няма да съответства на изискванията на СТО „зелена кутия“, но също така е в противоречие с целта за увеличаване на пазарната ориентация на земеделските стопани.

Въпреки това в съобщението относно бъдещето на ОСП се отчита, че обосновката за различните равнища на подпомагане става нерелевантна, тъй като референтните периоди стават все по-далечни. Преразпределението на подпомагане между държавите-членки и земеделските стопани следователно е основен въпрос относно бъдещето на ОСП и в момента се провеждат дискусии по отношение на подходящите и постижимите критерии за такова преразпределение. Понастоящем по този повод се извършва оценка на въздействието.

Съгласно действащите правила, както и в бъдеще, се изисква изрично правата на плащане да се активират само с декларация за съответния брой хектари, отговарящи на условията за подпомагане.

### X.

Историческият модел е предложен от Комисията за първи път през 2003 г., с цел улесняването на плавното преминаване към отделено от производството подпомагане. Регионалният модел е добавен по искане на държавите-членки, за да се адаптира директното подпомагане към някои конкретни национални цели. Капитализацията на подпомагането е може би от по-голямо значение за регионалния модел, отколкото за историческия модел. Въпреки това, сред факторите, които влияят върху цените на земята, субсидиите по ОСП имат по-скоро слабо въздействие. В допълнение, това не означава непременно увеличаване на капитализацията в сравнение с предишни форми на обвързано с производството подпомагане.

Въздействието на регионалния модел понастоящем е предмет на оценка, както и всички социални, икономически и екологични въздействия, в рамките на оценката на въздействието след съобщението относно бъдещето на ОСП.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### **XI.**

В съобщението относно бъдещето на ОСП се включват редица въпроси, свързани с директните плащания, които в момента се проверяват и преразглеждат от Комисията.

### **XII. първо тире**

С цел повишаване на ефективността и ефикасността на подпомагането, един от компонентите, посочени в съобщението относно бъдещето на ОСП, е по-доброто насочване на подпомагането за активните земеделски стопани. Въпреки това при такова насочване ще трябва да се вземе предвид отделената от производството същност на плащанията по СЕП.

### **XII. второ тире**

Неземеделските парцели вече са изключени от подпомагане по СЕП. Земеделските стопани могат да „активират“ правото на плащане при наличие на допустими за подпомагане земи и трябва да спазват правилата и условията, определени от действащото законодателство.

Отделеното от производството подпомагане като СЕП не може обаче да бъде свързано с нивото на продукция или увеличаването на селскостопанската производителност на бенефициера или със земята. Чрез изключването от получаване на помощ по СЕП на дейностите, които не допринасят за увеличаването на селскостопанската производителност, ще се установи връзка с текущото производство и като следствие от това, условията на Споразумението за селското стопанство на СТО („зелена кутия“) вече няма да се изпълняват.

Що се отнася до активното поддържане на „екологичната стойност на селскостопанските райони“, посочено от Сметната палата, в своето съобщение относно бъдещето на ОСП Комисията се ангажира да оценява начините за подобряване на екологичните показатели на ОСП. Това може да стане чрез подкрепа на опростени, общи, извъндоговорни и екологични годишни дейности в рамките на схема за директни плащания и/или чрез засилването на някои елементи от стандартите за ДЗЕС.

### **XII. трето тире**

Както се посочва в съобщението относно бъдещето на ОСП, Комисията ще разгледа по-задълбочено възможността за засилване на екологичните показатели на земеделските стопани в замяна на получено от тях подпомагане.

### **XII. четвърто тире**

В своето съобщение относно бъдещето на ОСП Комисията предложи да се оцени по какъв начин правилата за кръстосано спазване могат да бъдат по-опростени и по-всеобхватни, а относно ДЗЕС — да се анализира по какъв начин някои елементи могат да бъдат засилени.

Рамката на ЕС, приложима за намаления на плащанията за неспазване на правилата за кръстосано спазване е с възпиращ ефект, тъй като намалението може да достигне до 100 % от плащанията по ОСП, получени от земеделския стопанин. Когато се забележат слабости в прилагането от държавите-членки на системата за кръстосано спазване, те се проследяват съгласно процедурата за уравниване на сметките.

### **XII. пето тире**

Преразпределението на подпомагане, ограничаването на плащанията и подпомагането за земеделските стопани в области със специфични природни ограничения са елементи, включени в съобщението относно бъдещето на ОСП.

### **XII. шесто тире**

В съобщението относно бъдещето на ОСП се предвижда нов проект за директни плащания. Понастоящем се оценяват няколко възможности за оценка на въздействието, сред които и такава, която включва процент на основно подпомагане, който се допълва от плащания за земеделските стопани в райони с природни ограничения, както и от екологичен компонент.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### ОБХВАТ НА ОДИТА, ЦЕЛИ И ПОДХОД

#### 19. Второ тире

Основната цел на схемата за единно плащане (СЕП) е да предостави основно подпомагане на доходите на земеделските стопани като допринася за предоставянето на основни обществени блага.

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

#### 20.

По отношение на липсата на точност на определението, вж. отговора по точка 21.

Свободата на преценка на държавите-членки е свързана с наличието на различия в държавите, например при земеделските структури.

#### 21.

Определението за земеделските стопани съгласно текущите правила е ясно и за получаване на подпомагане се допускат само земеделски стопани в рамките на определението, залегнало в Регламент (ЕО) № 73/2009<sup>4</sup>. Определението отразява отделената от производството същност на схемата и целта за насърчаване на пазарната ориентация на земеделските стопани, като същевременно се гарантира спазването на изискванията на СТО „зелена кутия“. Свързани с производството задължения или връзки с производствените фактори не могат да бъдат наложени като критерии за допустимост.

<sup>4</sup> Вж. член 2, буква а) от Регламент 73/2009 „земеделски стопанин“ означава физическо или юридическо лице, или група физически или юридически лица, независимо какъв е правният статус, предоставен на тази група и на нейните членове от националното законодателство, чието стопанство се намира на територията на Общността, както е посочено в член 299 от Договора, и което осъществява селскостопанска дейност. Селскостопанската дейност е определена в член 2, буква в) от същия регламент като производство или отглеждане на селскостопански продукти, включително събиране на реколта, доене, развъждане или отглеждане на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние.

В този контекст могат да възникнат случаи, при които земеделски стопани да изпълняват единствено ДЗЕС и по този начин имат само ограничена селскостопанска дейност. Този въпрос беше повдигнат в рамките на съобщението относно бъдещето на ОСП и следва да бъде разгледана възможността за по-точно насочване на подпомагането.

#### 22.

Определението за селскостопанска дейност отразява целта за насърчаване на пазарната ориентация на земеделските стопани, като същевременно се гарантира спазването на изискванията на СТО „зелена кутия“.

В този контекст възможността за земеделските стопани да решат да „поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние“ вместо да произвеждат даден земеделски продукт, е отражение на факта, че помощта е отделена от производството.

#### 23.

СЕП е отделена от производството. За да бъдат съвместими с изискванията на СТО „зелена кутия“, свързани с производството задължения или връзки с производствените фактори не могат да бъдат наложени като критерии за допустимост. Освен това въпросът за собствеността на земята не е решаващ критерий за упражняване на земеделски дейности, тъй като това например може да се извършва от наемателите на земя.

Вж. също отговора на Комисията по точка 21.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 24.

Комисията подчертава, че декларираните допустими за подпомагане площи трябва да са допустими през цялата календарна година и двойните декларации от няколко земеделски стопани обикновено се откриват при административните проверки. Правилото, според което площите трябва да са на разположение на земеделските стопани в един определен ден, има за цел избягването на двойното плащане за същата площ.

Освен това замяната на 10-месечен период с една дата, която може да бъде определена от държавата-членка, е свързана с усилията за опростяване на Общата селскостопанска политика. Така земеделските стопани печелят по-голяма гъвкавост при управлението на земеделските си стопанства и при реакцията на пазарни промени.

Премахването на 10-те месеца съкращава времето, отделено от земеделските стопани за извличане на информация, свързана със заявлението за единно плащане. Очаква се това да доведе до намаляване на административната тежест за земеделските стопанства, която се оценява на около 21,5 млн. евро<sup>5</sup>.

### 26.

Според правилата за активиране на права на плащане, държавите-членки трябва да решат кой обработва земята и поема риска по управлението. Този въпрос е и ще продължава да бъде проследяван в рамките на уравниването на сметките.

Икономическите условия на договорните споразумения отразяват многообразието от случаи в тази област. Във всеки случай обаче, договорените условия в договора между собствениците на земя и наемателите се очаква да се отразяват икономическите интереси на двете страни.

### Каре 2

Настоящото законодателство за схемите за директно подпомагане по първия стълб не изключва факта, че за един парцел може да се поиска помощ по различни схеми от повече от един земеделски стопанин, при условие че критериите за допустимост на всяка съответна схема са изпълняват през цялата година.

Обикновено когато плащанията по първия стълб и за по-слабо облагодетелствани райони (LFA) са заявени от двама различни бенефициери за една и съща площ, бенефициер следва да бъде този, който упражнява селскостопанска дейност.

Специалните случаи, при които плащанията по първия стълб и за конкретни агро-екологичните мерки (АЕМ) — като каменни стени, живи плетове, ландшафтни характеристики особености или водосборни басейни и езера — са заявени от двама различни бенефициери, следва да се разгледат индивидуално.

По време на своите одити Комисията също е открила случаи като тези, посочени от Сметната палата, и тези случаи се проследяват в рамките на уравниването на сметките.

При регионалния модел, съгласно регламента на Съвета, декларираната допустима за подпомагане площ и равнището на подпомагане по историческия модел определя броя и стойността на правата на плащане. Въпреки това в правилата все още се предвижда, че подпомагане следва да се предоставя единствено на земеделски стопани, които разполагат с допустими за подпомагане площи.

<sup>5</sup> Вж. Съобщение на Комисията COM(2009) 544.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 27.

Както е обяснено в точка 21, допустими за подпомагане са само земеделските стопани, които отговарят на правното определение и които поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние. Допустимостта за подпомагане не зависи от възрастта на земеделския стопанин.

В държавите-членки, в които се прилагат схемите за ранно пенсиониране съгласно политиката за развитие на селските райони, земеделските стопани не могат да продължат да получават плащания СЕП.

Вж. също отговора по точка 28.

### Каре 3

Активирането на права на плащане с висока стойност за площи с ниска стойност е разрешено с Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета.

Държавите-членки въпреки това имат възможност да определят правила на национално равнище, което би могло например да ограничи прехвърлянето на права на плащане между регионите.

Един от въпросите, разгледани в съобщението относно бъдещето на ОСП, е преразпределението и насочването на подпомагане и възможното преминаване към по-уеднаквено ниво на основно подпомагане.

### 28.

В посоченото от Сметната палата проучване относно функционирането на пазарите на земя, които се под влиянието на мерките, прилагани в рамките на ОСП<sup>6</sup>, се посочва, че що се отнася до публичното подпомагане, съществуват и други контекстуални фактори освен СЕП, които влияят върху решенията на земеделските стопани по отношение на това дали да продължат да се занимават със земеделие или да се пенсионират, върху капитализацията на подпомагането на равнище цени на земята и по-общо върху реструктурирането на селскостопанския сектор. Тези фактори по-конкретно са цените на продукцията и суровините, институционалната рамка на национално и регионално равнище, националната или регионалната поземлена политика, социалните и културните навици, и т.н. В сравнение с тези фактори и в сравнение с други видове публично подпомагане (обвързаната с количеството продукция помощ, обвързаната с животните и културите помощ, интервенционните цени), отделените от производството плащания са с много по-слабо въздействие.

Основната цел на отделеното от производството подпомагане е пазарната ориентация и като цяло, земеделските стопани, както и предприемачите, да развият активно земеделие, за да генерират приход от продажбата на продуктите си и евентуално от други дейности.

Влиянието на отделените от производството плащания върху избора на продукция на земеделските стопани се изразява в това те да бъдат насърчавани да произвеждат докато това е рентабилно. Решението да не се произвежда също е пазарно ориентирано поведение, ако различните производствени разходи не са покрити.

<sup>6</sup> CEPS, J. Swinnen, P. Ciaian and d'Artis Kancs: „Проучване на функционирането на пазарите на земя в страните членки на ЕС, които се под влиянието на мерките, прилагани в рамките на Общата селскостопанска политика“, Брюксел, ноември 2008 г.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 29.

Същността на реформата се състоеше в това да се отделят помощите от производството. Бенефициерите имат право да получават плащания, докато поддържат земята в ДЗЕС и това право не се основава на свързани с производството задължения.

Ако земята се използва главно за неземеделски дейности, тя не е допустима за подпомагане и не може да се използва за активиране на правата на плащане.

Случаи на подпомагане за земеделски земи, където по-голяма част от дейността не е била земеделска, са били предмет на финансова корекция.

Както е посочено в съобщението относно бъдещето на ОСП, определението за земеделски стопани, които имат право на подпомагане, е в процес на разглеждане за постигане на по-добро насочване на помощта по СЕП.

### 30.

Като цяло търгуването с правата на плащане е важна характеристика на СЕП и по отношение на активирането на тези права не се прави връзка между стойността на правата на плащане и стойността на земята. Въпреки това държавите-членки имат възможност да ограничат прехвърлянето на права на плащане между регионите, когато считат това за необходимо.

Освен това докато различните стойности на правата на плащане съгласно историческия модел са свързани с помощта, изплатена през референтния период, извършваните сделки обикновено отразяват икономическата стойност на земята и на правата на плащане.

### 31.

Съгласно принципите на СЕП бенефициерите упражняват селскостопанска дейност, което най-малкото означава поддържането на земята в ДЗЕС, както е определено в правилата. Докато се спазват стандартите на ДЗЕС, степента или интензивността на такава дейност не се измерват.

Въпреки това, при обсъждането на допълнителното насочване на подпомагането по време на прегледа на състоянието, Съветът отчете, че на държавите-членки трябва да се даде гъвкавост да решат, в съответствие с принципа на субсидиарност и в съответствие с техните специфични икономически реалности, кои са подходящите показатели, които трябва да бъдат взети под внимание за прилагането на тази възможност (да изключат от директните плащания „физически или юридически лица, чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостните им стопански дейности или чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност“).

Държавите-членки не са използвали възможността за изключване на бенефициерите, предвидена в член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета.

Въпросът за ефективно насочване на подпомагането се разглежда в съобщението относно бъдещето на ОСП, в което Комисията търси решение в тесен диалог с държавите-членки. Възможните критерии са оценени с оглед постигането на планираното насочване на подпомагането като в същото време се съблюдават целите на схемата за помощ.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 32.

В обхвата на ЕС съществува широк спектър от различни земеделски структури и различни условия за земеделие. С оглед на това държавите-членки настояха да запазят известна свобода по отношение на прилагането на СЕП, за да вземат мерки, с които могат да се намалят евентуалните неблагоприятни последици от отделеното от производството подпомагане.

Освен това различните предоставени възможности позволяват на държавите-членки да адаптират подпомагането към националните си условия.

### 35.

Въпреки че във всички държави-членки, които прилагат СЕП, се създава национален резерв, наличната сума (в определени граници) и използването на националния резерв за новите земеделски стопани в духа на субсидиарност се определят по-добре на равнище държави-членки.

Въпреки че това е само възможност, фактът, че 12 от общо 17 държави-членки, които прилагат СЕП, са се възползвали от разпоредбите по отношение на използването на националния резерв в полза на новите земеделски стопани, показва, че целта за интегриране на нови земеделски стопани в системата е успешно постигната. Това е логично следствие от намерението на държавите-членки да осигурят приемственост на новите поколения в своите селско-стопански сектори.

Другата възможност за новите земеделски стопани, които желаят да получат плащания по СЕП, е да купуват или отдават под наем права на плащане заедно със земята или без нея. Прехвърлянето на права на плащане е един от основните принципи за функционирането на СЕП.

Като цяло достъпът до пазара на права на плащане е добър. Прозрачният пазар на правата на плащане осигурява ефективно разпределение на правата сред земеделските стопани.

### 36.

Правилата за прилагане на СЕП предоставят подробни и точни определения за обработваема земя, постоянни пасища и многогодишни култури, които трябва да се спазват. Съществуват и законови разпоредби за определяне на правила по отношение на площи с дървета или особености на ландшафта. Освен това службите на Комисията издадоха насоки за всяка годишна кампания (WikiCap), които могат да помогнат на държавите-членки да определят ясни и разбираеми методи по отношение на площи, които са неизползваеми, за да се гарантира, че плащанията се извършват само за отговарящата на условията за подпомагане площ, а не за горски площи.

Освен това земеделските стопани, които кандидатстват за директни плащания, винаги са длъжни да спазват правилата за кръстосано спазване и за добро земеделско и екологично състояние в цялото стопанство.

### 37.

Държавата-членка носи отговорността за определяне на стандарти за ДЗЕС, тъй като специфичните характеристики на съответните области трябва да бъдат взети под внимание. Следователно това дали земята е в ДЗЕС зависи от определението, установено от държавата-членка, и не включва задължително интензивна дейност от страна на земеделския стопанин.

Когато земеделските стопани не спазват правилата, например не извършват минималната изисквана дейност, допустимостта за плащане по СЕП на съответния парцел се поставя под съмнение и при необходимост държавите-членки трябва да прилагат намаляване или изключване на този парцел от подпомагане. Освен това нарушаването на правилата за ДЗЕС води, ако е уместно, до намаляване и изключване на всички плащания по СЕП, получени от земеделския стопанин при спазване на правилата за кръстосаното спазване. Следователно рискът за земеделския стопанин не е умерен, а значителен.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Каре 4

Целта за добро земеделско състояние, както и целта за добро екологично състояние са в основата на концепцията за ДЗЕС. Поради това в определението на националните стандарти от държавите-членки не се включва задължение, че от земеделския стопанин се очаква дейност, насочена към запазване или увеличаване на селскостопанската продукция. Националните стандарти за ДЗЕС могат единствено да предвидят забрани за някои практики, които са във вреда на целите на ДЗЕС.

Сметната палата свързва също така въпроса за допустимите за подпомагане площи с въпроса за „активния земеделски стопанин“. В рамките на дискусиата за бъдещето на ОСП се предвижда да се даде по-ясно определение за активен земеделски стопанин с цел да се постигне по-добро насочване на помощта.

### Каре 4 — Пример от Испания

Въпросите, свързани с допустимостта на залесени и скалисти планински пасища, се разглеждат в рамките на уравниването на сметките.

### Съвместен отговор на двата примера от Италия

Италианските власти се ангажират с актуализирането на своя СИЗП и с преразглеждането на пропорционалното разпределение. Освен това се предвижда, че недължимите плащания ще бъдат възстановени в съответствие с член 80 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията. Подобни случаи са установени по време на одитите на Комисията и се проследяват в рамките на уравниването на сметките.

### Каре 4 – Пример от Франция

Въпросите относно допустимостта, посочени от Сметната палата, се разглеждат в рамките на уравниването на сметките.

### 38.

Някои дейности, които попадат извън прекия обхват на „селскостопански дейности“, са напълно съвместими със селското стопанство и не трябва да водят до недопустимост за подпомагане на съответните площи. Това например се отнася до временните спортни дейности. В правилата за прилагане в член 9 от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията се поставят ясни цели и се дават насоки на държавите-членки относно начина на определяне на точни критерии за това правило.

### 39.

Принципът на консолидация, както е описан в член 7 и в съображение 6 от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията и понастоящем в член 18 и в съображение 8 от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията, предвижда, че когато един земеделски стопанин има по-малко хектари от броя на правата на плащане, при определени условия той може да кандидатства за консолидация. В този случай той трябва да върне всичките си права на плащане в националния резерв и в замяна ще получи права на плащане от националния резерв, които съответстват на общата стойност. Към момента на подаване на искането земеделският стопанин трябва да декларира всички хектари, които той ще трябва да поддържа в ДЗЕС.

Посочените от Сметната палата случаи отговарят на целите на консолидация за тези земеделски стопани, които са засегнати от последиците на намеси от всякакъв вид, а именно за защита на тяхното равнище на доходи.

### 40.

Комисията е приела единствено случаи на консолидация, които са в обхвата на законодателството. Този въпрос се разглежда в рамките на уравниването на сметките.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Каре 5

Вж. отговора на Комисията по точка 40.

#### 41.

Като цяло разпоредбите в областта на консолидацията се прилагат при случаите, когато земеделският стопанин е загубил земя поради различни основателни причини (програма за реструктуриране или за развитие) и които — в случай, че не се извърши консолидация — имат отрицателно отражение върху подпомагането на доходите му. Средството за поддържане на равнището на подпомагане на земеделския стопанин е консолидацията на правата на плащане, тъй като помощта се изплаща въз основа на правата на плащане, а не въз основа на площта.

Консолидацията не следва да засяга възможността на съседните земеделски стопани да получават и да активират права съгласно правилата, приложими в дадена държава-членка.

За държавите-членки обаче остава отговорността да гарантират правилното прилагане на правилата.

Що се отнася до стопанствата, които получават плащания по ОСП, площта, която не се използва за активиране на права на плащане, при всички случаи също попада в обхвата на задълженията за ДЗЕС, като по този начин се предотвратява изоставянето на земи.

Проблеми, свързани с консолидацията (различни от тези, посочена в член 7 от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията и понастоящем в член 18 от Регламент (ЕО) № 1120/2009) на Комисията) по време на разпределението на правата на плащане, са били проверени и се проследяват в рамките на процедурата за уравниване на сметките. Предложени са финансови корекции.

#### 42.

Индивидуалните равнища на отделено от производството директно подпомагане, което земеделските стопани получават в ЕС, се базират на равнищата на производство и на подпомагане по време на историческия референтен период. Следователно настоящото разпределение на директни плащания между земеделските стопанства е отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС.

Въпреки това, тъй като референтният период за текущото подпомагане става все по-далечен, обосновката му става по-трудна и трябва да се обмисли преразпределение на подпомагането между държавите-членки и между земеделските стопани. Това се отчита в съобщението относно бъдещето на ОСП и ще бъде допълнително проучено, както и възможността за въвеждането на конкретна схема за дребните земеделски стопани.

#### 43.

Една от целите на директните плащания е да се предостави основно подпомагане на доходите на земеделските стопанства (СЕП представлява около 45 % от дохода на земеделските стопани) и по този начин да се поддържа устойчиво земеделие в целия ЕС. Предприемаческият доход на работник в селското стопанство в ЕС—27 бе оценен на около 58 % от средната работна заплата в ЕС през 2008 г.

Сметната палата отбелязва, че СЕП се изплаща на земеделски стопани, за които земеделието е допълнителна дейност, и чиято част от дохода не идва от селскостопанска дейност. По-точно, СЕП е свързана със селскостопанската дейност, а не с нивото на доходи на домакинствата. Диверсификацията на дейностите представлява ценна алтернатива на ограничените възможности за растеж в сектора на селското стопанство и спомага за поддържане на земеделието в райони, където селското стопанство има социална и екологична стойност.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 44.

Нуждите от основно подпомагане на доходите на „големите земеделски стопанства“ не следва да се считат систематично помалки от тези на други земеделски стопанства, тъй като доходът като цяло зависи в голяма степен от видовете продукция, цените на продукцията и суровините, работната ръка в стопанството и т.н.

Освен това СЕП се изплаща въз основа на **правата на плащане**, свързани с еквивалентен брой хектари, отговарящи на условията за подпомагане. Тяхната стойност и брой са изчислени, като са използвани исторически референтни данни за производството и площите (за последните — само при историческия модел), така че да се осигури плавен преход към отделено от производството подпомагане.

Въпреки това, въпросът за разпределението между най-големите и най-малките земеделски стопанства беше повдигнат няколко пъти и беше проучен по време на прегледа на състоянието през 2008 г.<sup>7</sup> Комисията предложи прогресивна модулация на директните плащания, която би намалила с 8 % плащания под 100 000 EUR, с 11 % плащания под 200 000 EUR, с 13 % плащания под 300 000 EUR и със 17 % плащания над 300 000 EUR (данни за 2012 г.). Съветът накрая избра намаление от 10 % на всички плащания и допълнително намаление от 4 % за подпомагане на стойност над 300 000 EUR. В съобщението относно бъдещето на ОСП Комисията обяви, че ще направи оценка на възможността за въвеждане на конкретна схема за дребните земеделски стопани и за ограничаване на плащанията на най-големите бенефициери.

<sup>7</sup> Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския Парламент — „Подготовка за „здравна картина“ на реформата на Общата селскостопанска политика“ от 20.11.2007 г., COM(2007) 722 окончателен, стр. 5: „(...), че би могло да се намери решение с установяването на система, в която нивото на помощ постепенно се намалява при увеличаване на общата сума на плащания към отделния селскостопански производител, като се поддържа помощта дори при високи нива на общите плащания (като пример: намаление от 10 % за плащания над 100 000 EUR, 25 % за плащания над 200 000 EUR, 45 % за плащания над 300 000 EUR.“

### 45.

Индивидуалните равнища на отделеното от производството директно подпомагане, което земеделските стопани получават в ЕС, се базират на равнищата на производство и на подпомагане по време на историческия референтен период. Това бе от решаващо значение, за да може да се премине към почти пълно отделяне на директното подпомагане от производството само за няколко години. Следователно настоящото разпределение на директните плащания между земеделските стопанства е отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС.

Въпросът с преразпределението на директното подпомагане между земеделските стопани и държавите-членки — в съответствие с целите за основно подпомагане на доходите и основно подпомагане за предоставянето на обществени блага — ще бъде разгледан в съображенията относно бъдещето на ОСП. Това предполага също евентуално ограничаване на големи количества помощ, както и възможността за предоставяне на специфично подпомагане за дребните земеделски стопани.

### 46.

Настоящото разпределение на директните плащания между земеделските стопанства е просто отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС. Този факт явно не се променя с въвеждането на модела на фиксирана ставка за хектар, който освен това не отразява факта, че земеделските стопанства са изправени пред много различни икономически и природни условия в рамките на ЕС.

Единственият начин да се получи равен дял на директните плащания между земеделските стопанства ще бъде предоставянето на еднакво директно плащане за всяко земеделско стопанство (в такъв случай едно земеделско стопанство от 2 хектара ще получи същото плащане като земеделско стопанство от 400 хектара, независимо от труда, видовете продукция, доходите на земеделското стопанство и т.н.).

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Все пак се приема, че разликите в равнищата на подпомагане не могат да бъде оправдани в дългосрочен план, тъй като се извършаха корекции във всички сектори и тъй като 12 държави-членки се присъединиха към Европейския съюз, които имат значително различаващи се исторически референтни данни в областта на продукцията и подпомагането. Това е една от причините, поради които въпросът за преразпределението е основен въпрос за бъдещето на ОСП.

### Каре 6

Вж. отговорите на Комисията по точки 45 и 46.

### 47.—48.

Сметната палата отбелязва, че е налице концентрация на подпомагане за малък брой земеделски стопани. Както вече бе споменато в отговора на Комисията по точка 44, този въпрос беше проучен по време на прегледа на състоянието през 2008 г. В съобщението относно бъдещето на ОСП Комисията обяви, че отново ще проучи възможността за ограничаване на плащанията на най-големите бенефициери и за въвеждане на конкретна схема за дребните земеделски стопани.

### 51.

Не съществува количествена връзка между подпомагането по СЕП и изразходените средства за гарантиране на спазването на добри земеделски и екологични условия. Поради това са използвани исторически референтни данни за определяне на нивото на помощта. СЕП е плащане, което се базира на площ, и нейната основна цел е да предостави основно подпомагане на доходите. Посредством задължението за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, СЕП допринася за опазването на природните ресурси, като по този начин се създава основа за предоставянето на обществени блага чрез селското стопанство. Това беше отбелязано по-специално в проучването на обществените блага на Института за европейска политика в областта на околната среда (IEEP)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Вж. бележка под линия 3 по-горе.

Често се повдига въпросът за разходите на земеделските стопани за спазване на законодателството в областта на околната среда, безопасността на храните и хуманното отношение към животните, и по искане на Европейския парламент се извършва проучване за оценка на тези разходи. Въпреки това нивото на СЕП не зависи от тези разходи, тъй като не би трябвало чрез тази схема да се компенсират земеделските стопани за това, че спазват закона, и това ниво трябва да остане съвместимо със „зелена кутия“.

В съобщението на бъдещата ОСП е обявено намерението на Комисията да оцени възможностите за по-нататъшно „екологизиране“ на първия стълб.

### 52.

Намаленията, предвидени в законодателството на ЕС за системата за кръстосано спазване, варират по принцип от 1 % до 100 %, което не е несъществено. Земеделските стопанства са избрани за проверка въз основа на риска, което увеличава ефективността на представителните извадки. Комисията извършва одити на прилагането на системата за кръстосано спазване от страна на държавите-членки и проследява установените слабости, като например неправилното прилагане на намаления в рамките на процедурата за уравниване на сметките.

### 53.

Връзката между директните плащания и условията за кръстосано спазване допринася за предоставянето на основни обществени блага чрез селското стопанство. Подпомагането на доходите от СЕП също допринася за поддържането на динамичен селскостопански сектор в целия ЕС. Това беше посочено по-специално в проучването на обществените блага на Института за европейска политика в областта на околната среда (IEEP)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Вж. бележка под линия 3 по-горе.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 54.

Основният принцип на всички модели на СЕП е един и същ: отделено от производството подпомагане. Степента на свободна преценка на държавите-членки по отношение на разпределянето на правата на плащане се обосновава от различията в националните и регионалните особености и от необходимостта да се улесни преходът към отделено от производството подпомагане. Държавите-членки извършиха оценка на конкретната ситуация в своите селскостопански сектори и избраха модел на СЕП, който считат за подходящ за по-доброто прилагане на отделеното от производството подпомагане, с което да допринесат за жизнеспособно селското стопанство.

Като се има предвид казаното, броят на моделите в действителност е ограничен. В резултат на направения избор в рамките на Съвета от държавите-членки, които искаха да имат голям избор от възможности и изключения, по-специално по отношение на степента на отделеното от производството подпомагане, прилагането се осъществява по различен начин, но става въпрос за варианти, а не за различни модели. Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно прегледа на състоянието въведе допълнително отделено от производството подпомагане на всички схеми и даде възможност на държавите-членки да се насочат към по-голямо уеднаквяване на ставките и към по-силно ориентирана към регионите система. В съобщението относно бъдещето на ОСП Комисията обяви, че ще проучи други възможни промени в посока към по-уеднаквена ставка на плащане.

### 57.

Изборът на модел за прилагане и обхватът на частичното отделено от производството подпомагане са два различни въпроса. Изборът на модел за прилагане има по-малко значение за опростяването в сравнение със степента на отделеното от производството подпомагане.

Свободата на преценка по отношение на прилагането, предоставена на държавите-членки с регламента на Съвета, не усложнява прилагането в дадена държава-членка, а напротив, предоставя на тази държава-членка гъвкавост при избора на най-подходящия модел.

Опростяването, постигнато чрез отделеното от производството подпомагане, следва да се сравни с положението преди въвеждането на СЕП. Фактът, че повечето схеми са отделени и обединени в СЕП, което позволява въвеждането на единно заявление за плащанията, сам по себе си е опростяване.

В прегледа на състоянието се разглежда допълнително отделено от производството подпомагане и други елементи на опростяване. Процесът на опростяване на ОСП ще продължи в рамките на дискусиата за ОСП след 2013 г.

### 58.

Комисията не е съгласна с мнението, че СЕП е метод с недостатъчно ефективна насоченост по отношение на осигуряването на подпомагане на доходите. Въпросът за насочването на подпомагането не е обвързан с различни варианти за прилагане.

Равнището на отделеното от производството директно подпомагане, което земеделските стопани в ЕС получават, е на базата на производството и равнищата на подпомагане по време на исторически референтен период, или, в случая на регионалния модел, е на базата на районите на дадена историческа референтна дата. Следователно настоящото разпределение на директните плащания между земеделските стопанства е просто отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС. Това положение не променя факта, че СЕП вече е доказала своята ефективност като метод за предоставяне на основно подпомагане на доходите.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Независимо от това, що се отнася до въпроса за преразпределението на подпомагането между земеделските стопани и държавите-членки, се счита, че в рамките на ОСП в бъдеще следва да бъде постигнато по-добро разпределение, като по този начин се подобри и насочването.

### 59.—62.

Съгласно принципа на СЕП плащанията се базират на исторически референтни данни. Това бе аспект от решаващо значение, за да може да се премине към почти пълно отделяне на директното подпомагане от производството само за няколко години. Основното подпомагане на доходите в система за отделено от производството подпомагане допринася за стабилизиране на доходите на земеделските стопани, като им позволява да вземат производствените си решения въз основа на пазарното търсене. Тази пазарна ориентация означава, че изборът на производство отговаря на търсенето от страна на потребителите.

За да се запази пазарната ориентация на земеделските стопани, не е възможно да се върнат предишните схеми за подпомагане, които са базирани на мерки за подпомагане на пазара и на производството.

По време на приемането на прегледа на състоянието държавите-членки на ЕС и Комисията се ангажираха да преразгледат разпределението и равнищата на подпомагане. Този въпрос се разглежда в съобщението относно бъдещето на ОСП: Отчита се, че обосновката за различните равнища на подпомагане става нерелевантна, тъй като референтните периоди стават все по-далечни. Преразпределението на подпомагане между държавите-членки и земеделските стопани следователно е основен въпрос относно бъдещето на ОСП и в момента се провеждат дискусии по отношение на подходящи критерии за такова преразпределение. Понастоящем по този повод се извършва оценка на въздействието.

### 63.

Търгуването с правата на плащане е ключов елемент на СЕП. Освен това, за да се отрази спецификата на схемата за отделеното от производството подпомагане, не съществува изискване за обвързване на правата на плащане с определени площи. Регионалното ограничаване на прехвърлянето на права на плащане следователно не е задължителна мярка, дори ако държавите-членки имат възможност да се възползват от нея.

### 64.

Земеделските стопани могат да получат допълнителни права на плащане от други земеделски стопани. Все пак, за да повишат равнището на подпомагане, те трябва да имат допълнителни парцели от допустими за подпомагане земеделски площи, за да получат плащанията, които съответстват на тези допълнителните права.

### 66.

Вж. отговорите на Комисията по точки 63 и 64.

Правата на плащане могат да бъдат активирани само за хектарите, отговарящи на условията за подпомагане. Това най-малкото означава, че земеделският стопанин, който активира правата на плащане, поддържа площите в ДЗЕС. Решението на земеделският стопанин относно това дали да продължи селскостопанската продукция върху хектарите, отговарящи на условията за подпомагане, или просто да поддържа площите в добро земеделско и екологично състояние, следва да бъде в резултат от пазарните условия, а не от подпомагането.

За да бъде отделеното от производството подпомагане съвместимо с изискванията на СТО „зелена кутия“, подпомагането не трябва да бъде свързано с производствени фактори.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**67.**

Както бе споменато по-горе, свързването на подпомагането с производствените фактори не е възможно в системата за отделено от производството подпомагане.

Правилата за допустимост на СЕП следва да се спазват във всички случаи (по-специално тези, които се отнасят до ДЗЕС).

### Каре 7

Естествените пасища представляват значителна част от общата площ в Шотландия. Въпреки това, описаната ситуация в Шотландия е до голяма степен резултат от избора на шотландските власти да не ограничават прехвърлянето на права на плащане между регионите.

Освен това подпомагането не зависи от броя на овцете, който също не е критерий за допустимост на площите. Той може единствено да окаже влияние върху гъстотата на животните на пасищата, използвани за тези животни, и по този начин — върху поддържането на земята в ДЗЕС.

Като цяло, условията, посочени в договорите за прехвърляне/отдаване под наем, които се отнасят както до площите, както и до правата на плащане, се очаква да отразят икономическата стойност на земята и на правата на плащане, и по този начин — интересите на лицата, участващи в сделките.

По отношение на определянето на национални стандарти за ДЗЕС те трябва да отразяват местните характеристики (вж. отговора по точка 37).

Комисията разглежда тази ситуация в контекста на бъдещето на ОСП.

По отношение на примера от Италия, Комисията счита, че изчислението се основава на предположения, които могат да не се оправдаят. Освен това бенефициерът ще трябва да отговаря ежегодно на всички изисквания за плащане.

**68.**

Съветът отчете, че на държавите-членки трябва да се даде гъвкавост да решат, в съответствие с принципа на субсидиарност и в съответствие с техните специфични икономически реалности, кои са подходящите показатели, които трябва да бъдат взети под внимание за прилагането на възможността, посочена от Сметната палата.

Съгласно действащите правила се изисква изрично правата на плащане да се упражняват само с декларация за съответния брой на допустимите за подпомагане хектари.

**69.**

Така наречената клауза за неочаквани приходи беше насочена към специфичната ситуация, при която продажбата или отдаването под наем са извършени след края на референтния период, когато реформата все още не е позната, и при която продавачът на дадено стопанство е могъл да извлече полза от продажбата на производствени единици, на цена, определена без купувачът да бъде информиран за отделеното от производството подпомагане.

След като отделеното от производството подпомагане стана известно, условията и цените можеха съответно да бъдат адаптирани.

Често земеделските стопани се справяха с това положение директно посредством частната договорна клауза, като по този начин избягваха административната тежест. Продавачите/наемодателите не можеха да използват правата на плащане без земи и по този начин имаха стимул за такива договори.

**71.**

Не съществува правно основание за отнемане на правата на плащане от земеделските стопани, които са намалили дейността си след 15 май 2004 г. След тази дата се счита, че страните вече са запознати с условията на новата система и се очаква пазарът да отразява отделеното от производство подпомагане.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 72.

Посочената от Сметната палата ситуация е резултат от условията за прилагане, определени на национално равнище, свързани със специфичните условия в държавите-членки.

Условията на новата СЕП обаче не бяха известни през 2002 г. и поради това решенията на земеделските стопани по онова време не бяха повлияни от въвеждането на новата СЕП.

Одитното проучване на Комисията вече доведе до финансови корекции за справяне със слабостите, свързани със средствата от националния резерв<sup>10</sup>.

### 73.

Вж. отговора на Комисията по точка 69.

Целта на клаузата за неочаквани приходи не е да се актуализира подпомагането за настоящите равнища на производство. Ако такава актуализация е възможно схемата за подпомагане няма да бъде отделена от производството.

### 74.

При схемата за отделено от производството подпомагане равнището на подпомагане не може да бъде свързано с отделни сектори или отделни настоящи равнища на производство. Това не би било съвместимо с изискванията на СТО „зелена кутия“ и ще намали ефективността на схемата като механизъм за подпомагане на доходите. Това важи и за регионалния модел.

<sup>10</sup> Решение 2010/399/ЕС на Комисията от 15 юли 2010 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите-членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ЕФОГСС), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 184, 17.7.2010 г., стр. 6).

В рамките на СЕП и по-специално в рамките на историческия модел, индивидуалните равнища на подпомагане се базират на равнищата на производство и подпомагане в миналото, и това също частично важи и за смесения модел.

Що се отнася до резултата от преразпределението, посочен от Сметната палата „от земеделските стопани, които действително се занимават със земеделие — към собствениците на земя“, трябва да бъде подчертано отново, че собствениците на земя, които не упражняват селскостопанска дейност, и лицата, които не са земеделски стопани, не отговарят на условията за получаване на плащанията.

Признава се обаче, че обосновката настоящото разпределение става нерелевантна, тъй като референтните периоди стават все по-далечни. Поради това разпределението следва да бъде преразгледано, както се предлага в съобщението относно бъдещето на ОСП.

### 75.

Вж. отговора на Комисията по точки 44 и 74.

При използвания от Сметната палата пример за земеделските стопани, които отглеждат интензивно едър рогат добитък, които ще получат намалено подпомагане в сравнение с предишни обвързани с производството плащания, трябва да се вземе предвид фактът, че в същия район по-големи земеделски стопанства с голям дял на пасищата са се възползвали от регионалния модел. Тези два типа земеделски стопанства допринасят в различна степен за постигане на целите на ОСП.

Въпреки това всяка от държавите-членки от ЕС15, които са избрали регионалния модел, е приложила частично индивидуални исторически референтни данни за изчисляване на стойността на правата на плащане.

Регионалният модел и историческият модел имат различни последици за различните видове земеделски стопанства. Въпреки това елементът на субсидиарност при избора на модели за прилагане беше счетен за необходим, за да може да се премине в рамките на кратък срок от време от обвързани към отделени от производството плащания.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 76.—77.

Вж. отговора на Комисията по точка 28.

Проучването относно функционирането на пазарите на земя в страните членки на ЕС които се под влиянието на мерките, прилагани в рамките на ОСП<sup>11</sup> показва, че на теория може да се очаква обща капитализация на подпомагането при цените на земята при модела на СЕП (повече при регионалния модел, отколкото при историческия модел, особено ако са налице много допустими за подпомагане земи без съответни права на плащане.) В това проучване се посочва също, че сред факторите, които оказват влияние върху цените на земята, субсидиите по ОСП имат по-слабо влияние отколкото другите фактори.

Това не означава непременно, че увеличението при капитализацията е по-голямо отколкото при предишни форми на обвързано с производството подпомагане.

По отношение на възможните последици от „разширяването на регионализацията в други държави-членки“ върху рентабилността на земеделските стопанства — трябва да се извърши оценка на тези последици, както и на всички социални, икономически и екологични последици. Този процес започна в рамките на оценката на въздействието на прегледа на състоянието и ще продължи при оценката на въздействието след съобщението относно бъдещето на ОСП.

### 80.—81.

Разпределението на правата на плащане е предмет на одити на Комисията и недостатъците се разглеждат в рамките на уравниването на сметките.

<sup>11</sup> CEPS, J. Swinnen, P. Ciaian and d'Artis Kancs: Проучване на функционирането на пазарите на земя в страните членки на ЕС, които се под влиянието на мерките, прилагани в рамките на Общата селскостопанска политика, Брюксел, ноември 2008 г.

### 82.

Подадени са запитвания във всички 17 държави-членки, които прилагат СЕП през 2007 г. До момента две държави-членки са били обект на официално решение за уравниване на сметките с оглед на съответствието<sup>12</sup>, докато запитвания за 3 други са приключени без корекции. В останалите 12 държави-членки са в ход обикновени процедури по уравниване на сметките.

### 83.

Една от основните цели на въпросния член (137 от Регламент (ЕО) № 73/2009) е да се намали дългогодишен тежест за администрациите и за земеделски стопани, както и да се осигури правна сигурност за земеделските производители, както отбелязва Сметната палата. Въпреки това параграф 2 от същия член определя ограничения за прилагането на тази разпоредба. Освен това, параграф 3 гарантира, че случаите на несъответствия за периода преди 2009 г. могат да доведат до финансови корекции.

<sup>12</sup> Решение № 2009/721/ЕС на Комисията от 24 септември 2009 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите-членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ЕФОГСС), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 257, 24.9.2009 г., стр. 28). и Решение № 2010/399/ЕС на Комисията от 15 юли 2010 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите-членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ЕФОГСС), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 184, 17.7.2010 г., стр. 6).

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

**84.**

СЕП се оказва много ефективен инструмент за предоставяне на основно подпомагане на доходите, като същевременно позволява на земеделския стопанин да вземе производствените си решения въз основа на показателите на пазара. Това е така, защото плащанията са отделени от производството и не пречат на производствените решения. За да имат право на плащания, бенефициерите, парцелите и дейностите трябва да отговарят на ясни условия, определени в регламент на Съвета, които са съвместими с правилата на СТО, т.е. не са свързани с производствените фактори.

Субсидиарността при избора на моделите за прилагане, както и използването до известна степен на исторически референтни данни за разпределението на плащанията се считат за необходими за по-доброто адаптиране на схемата към националните и регионалните условия, и за да може в рамките на няколко години да се премине от обвързано към отделено от производството подпомагане.

СЕП също така допринася за предоставянето на основни обществени блага. По отношение на екологично чистите обществени блага, връзката между СЕП и кръстосано спазване е от решаващо значение. Дори ако СЕП и правилата за кръстосаното спазване не заместят съществуващото законодателство на ЕС и националните законодателства в областта на околната среда, които се прилагат за земеделските стопани, е очевидно, че те помагат на земеделските стопани да интегрират по-добре в ежедневната си работа съображенията, свързани с околната среда.

Комисията възнамерява да преразгледа и подобри някои елементи от схемата за подпомагане да се увеличи стойността и качеството на разходите, както се изтъква в съобщението относно бъдещето на ОСП, което разглежда някои от въпросите, упоменати от Сметната палата: преразпределението на средства между и в държавите-членки, обновяването (например чрез подобряване на екологичните показатели на ОСП) и по-ефективното насочване на подпомагането.

**85.**

СЕП е необвързана с производството схема и следователно не съдържа изискване, свързано с производството. Следователно не трябва да се счита, че един земеделски стопанин не извършва земеделска дейност, само защото не поддържа определено ниво на производство.

**86.**

Както е посочено в съобщението относно бъдещето на ОСП, определението за земеделските стопани, които имат право на подпомагане, е в процес на разглеждане за постигане на по-добро насочване на подпомагането по СЕП.

**87.**

Търгуването с правата на плащане е ключов елемент на СЕП. Освен това, за да се отрази спецификата на схемата за отделеното от производството подпомагане, не съществува изискване за обвързване на правата на плащане с определени площи. Бенефициерите трябва обаче винаги да спазват критериите за допустимост.

**88.**

Новите земеделски стопани, които желаят да получат плащания СЕП, може или да поискат права от националния резерв, или да закупват или отдават под наем права на плащане заедно със земята или без нея.

Прехвърлянето на права на плащане е един от основните принципи за функционирането на СЕП. Земеделските стопани, които започват дейност в селскостопанския сектор, могат да закупват права на плащане на свободния пазар.

Пазарът на прехвърляне на права на плащане функционира добре. Прозрачният пазар на правата на плащане осигурява ефективно разпределение на правата сред земеделските стопани.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**89.**

Комисията възнамерява допълнително да прецизира определението на допустими за подпомагане земи за по-добро насочване на помощта, както се посочва в съобщението относно бъдещето на ОСП.

С цел да се запази СЕП като отделено от производството подпомагане в рамките на изискванията на СТО „зелена кутия“, и по този начин да се избегне намаляването на подпомагането от ЕС, СЕП не може да бъде свързана с нивото на продукция на бенефициера или със земята, за която са били активирани правата на плащане. Такова изискване не би било в съответствие с параграф 1 и параграф 6, буква д) от приложение 2 към Споразумението за селското стопанство на СТО<sup>13</sup>.

### Препоръка 1

С цел повишаване на ефективността и ефикасността на подпомагането, един от компонентите, посочени в съобщението относно бъдещето на ОСП, е по-добро насочване на подпомагането за активните земеделски стопани.

### Препоръка 2

Неземеделската земя не е допустима за подпомагане, а допустимите за подпомагане земеделски дейности не могат да бъдат обвързани с производството на селскостопански стоки. Правилата на СТО „зелена кутия“ означават, че отделеното от производството подпомагане като СЕП не може да бъде свързано с нивото на продукция или със производителността на бенефициера или със земята.

Що се отнася до активното поддържане на „екологичната стойност на селскостопанските райони“, посочено от Сметната палата, в своето съобщение относно бъдещето на ОСП Комисията се ангажира да оценява начините за подобряване на екологичните характеристики на ОСП. Това може да стане чрез подкрепа на опростени, общи, извъндоговорни и екологични годишни дейности в рамките на схема за директни плащания и/или чрез засилването на някои елементи от стандартите за ДЗЕС.

<sup>13</sup> Вж. бележка под линия 2.

**90.**

Вж. отговора на Комисията по точка 89.

Съществуват екологични изисквания, които земеделските стопани трябва да изпълняват независимо от субсидиите на ОСП. Земеделските стопани не получават възнаграждение за прилагане на закона. Въпреки това, в рамките на ОСП с правилата за кръстосаното спазване се създава връзка между тези изисквания, към които са добавени други изисквания за поддържане на всички земи на земеделското стопанство в ДЗЕС, както и пълното изплащане на субсидиите по първи и стълб (и някои субсидии по втори стълб).

Намерението на Комисията да продължи да „екологизира“ ОСП е посочено в съобщението за бъдещето на ОСП. Що се отнася до СЕП, подобрението на екологичните показатели може да се постигне посредством екологичен компонент на директните плащания и засилване на ДЗЕС.

**91.**

Не съществува количествена връзка между подпомагането по СЕП и изразходените средства за гарантиране на спазването на добри земеделски и екологични условия. Поради това са използвани исторически референтни данни за определяне на нивото на помощта. СЕП е плащане, което се базира на площта, и нейната основна цел е да предостави основно подпомагане на доходите. Посредством задължението за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние СЕП допринася за опазването на природните ресурси, като по този начин се създава основа за предоставянето на обществени блага чрез селското стопанство. Това беше отбелязано по-специално в проучването на обществените блага на Института за европейска политика в областта на околната среда (IEEP)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Вж. бележка под линия 3 по-горе.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Често се повдига въпросът за разходите на земеделските стопани за спазване на законодателството в областта на околната среда, безопасността на храните и хуманното отношение към животните, и по искане на Европейския парламент се извършва проучване за оценка на тези разходи. Въпреки това нивото на СЕП не зависи от тези разходи, тъй като не би трябвало чрез тази схема да се компенсират земеделските стопани за това, че спазват закона, и това ниво трябва да остане съвместимо със „зелена кутия“.

В съобщението на бъдещата ОСП е обявено намерението на Комисията да оцени възможностите за по-нататъшно „екологизиране“ на първия стълб.

### 92.

На държавите-членки се предоставя свобода на преценката при определяне на национални стандарти за ДЗЕС, за да се вземат под внимание характеристиките на областите. Това не означава, че от земеделския стопанин се очаква да извършва производствена дейност. Националните стандарти за ДЗЕС могат единствено да предвиждат забрани за някои практики, които се отразяват неблагоприятно на земеделските и екологичните цели на инструмента за ДЗЕС, докато в други случаи, определени дейности биват налагани на земеделския стопанин.

### Препоръка 3

Както се посочва в съобщението относно бъдещето на ОСП, екологичните показатели на земеделските стопани в замяна на получено от тях подпомагане ще бъдат допълнително разгледани от Комисията.

### Препоръка 4

В своето съобщение относно бъдещето на ОСП Комисията предложи да се оцени по какъв начин правилата за кръстосано спазване могат да бъдат по-опростени и по-всеобхватни, а относно ДЗЕС — да се анализира по какъв начин някои от нейните елементи могат да бъдат засилени.

Рамката на ЕС, приложима за намаления на плащанията за неспазване на правилата за кръстосано спазване, е с възпиращ ефект, тъй като намалението може да достигне до 100 % от плащанията по ОСП, получени от земеделския стопанин. Когато се забележат слабости в прилагането от държавите-членки на системата за кръстосано спазване, те се проследяват съгласно процедурата за уравниване на сметките.

### 93.

Различията при подпомагането за земеделските стопани отразяват различната структура на земеделските стопанства, а оттам и големите различия при големината на земеделските стопанства.

В съобщението относно бъдещето на ОСП Комисията предоставя различни възможности за адаптиране на системата за директни плащания, по-специално с оглед на преодоляване на разпределението на плащанията на равнище земеделско стопанство, както и между малките и големите земеделски стопанства. В момента се работи по този въпрос в рамките на оценката на въздействието на Комисията.

### 94.

В съобщение относно бъдещето на ОСП се включва евентуалното въвеждане на таван на плащанията, което да позволи ограничаване на извършените плащания. Броят на хектарите и броят на правата за получаване на плащане обаче ще продължат да отразяват големината на земеделските стопанства и до известна степен техния принос за постигане на целите на Общата селскостопанска политика (ОСП).

### Препоръка 5

Преразпределянето на помощ по СЕП, както и ограничаването на плащанията, са възможности, които са включени в съобщението относно бъдещето на ОСП.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 95.

Историческият модел е предложен от Комисията за първи път през 2003 г., с цел улесняването на плавното преминаване към отделяне на подпомагането от производството. Регионалният модел е добавен по искане на държавите-членки, за да се адаптира директното подпомагане към някои конкретни национални цели.

Независимо от различията при прилагането, при все това равнището на отделеното от производството директно подпомагане, което земеделските стопани в ЕС получават, е на базата на равнищата на производство и на подпомагане по време на историческия референтен период, или, в случая на регионалния модел, е на базата на площта на дадена историческа референтна дата. Следователно настоящото разпределение на директните плащания между земеделските стопанства е просто отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС.

### 96.

Потвърдено е, че референтните периоди стават все по-далечни, но спецификата на схемата за отделеното от производството подпомагане не позволява свързване с текущото производство.

### 97.

Капитализацията на подпомагането е може би от по-голямо значение за регионалния модел, отколкото в историческия модел, но сред факторите, влияещи върху цените на земята, субсидиите по ОСП имат по-слабо влияние отколкото другите фактори. В допълнение, това не означава непременно увеличаване на капитализацията в сравнение с предишни форми на обвързано с производството подпомагане. Що се отнася до възможните отрицателни последици от регионалния модел, трябва да се извърши оценка на тези последици, както и на всички социални, икономически и екологични последици. Това ще бъде направено в оценката на въздействието след съобщението относно бъдещето на ОСП.

### Препоръка 6

В съобщението относно бъдещето на ОСП се предвижда нов проект за директни плащания. Една от възможностите, която е в процес на разглеждане, ще включи процент на основно подпомагане, който се допълва от плащания за земеделските стопани в райони с природни ограничения, както и от екологичен компонент.

Европейска сметна палата

**Специален доклад № 5/2011**

**Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разгледани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление**

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2011 — 76 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9207-998-7

doi:10.2865/12473





## Как да се сдобием с публикациите на ЕС?

### Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.  
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:  
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

### Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

СХЕМАТА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ (СЕП) Е ОСНОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА РЕФОРМАТА ОТ 2003 Г. НА ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА (ОСП). НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ СА ДА НАСЪРЧАВА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ ДА РЕАГИРАТ ПО-АДЕКВАТНО НА ПАЗАРНОТО ТЪРСЕНЕ И ДА ПОДПОМОГА ТЕХНИТЕ ДОХОДИ. ПАЛАТАТА ИЗВЪРШИ ОДИТ НА ПРИЛАГАНЕТО НА СЕП. ПАЛАТАТА ОТБЕЛЯВА, ЧЕ НАСТОЯЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПОЗВОЛЯВА НА ФИЗИЧЕСКИ ИЛИ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА, КОИТО НЕ ИЗВЪРШВАТ НИКАКВА ЗЕМЕДЕЛСКА ДЕЙНОСТ ИЛИ ИЗВЪРШВАТ НЕЗНАЧИТЕЛНА ТАКАВА ДЕЙНОСТ, ДА СЕ ВЪЗПОЛЗВАТ ОТ ПЛАЩАНИЯ ПО СЕП. ПАЛАТАТА ПРЕПОРЪЧВА ДА БЪДЕ ИЗМЕНЕНО НАСТОЯЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ЦЕЛ ДА СЕ ГАРАНТИРА, ЧЕ ПОМОЩТА ПО СЕП Е НАСОЧЕНА КЪМ ДЕЙСТВАЩИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ. ИЗЧИСЛЯВАНЕТО НА ПОМОЩТА ПО СЕП СЛЕДВА ДА СЕ ПРОМЕНИ, ЗА ДА ОТРАЗИ ПО-ДОБРЕ РАЗХОДИТЕ, СВЪРЗАНИ С ОКОЛНАТА СРЕДА И КОНКРЕТНИТЕ УСЛОВИЯ ЗА ЗЕМЕДЕЛИЕ В РАЗЛИЧНИТЕ РЕГИОНИ. НА ПОСЛЕДНО МЯСТО, СЛЕДВА ДА СЕ ЦЕЛИ ПО-БАЛАНСИРАНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОМОЩТА МЕЖДУ ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ISBN 978-92-9207-998-7



9 789292 079987