

Zvláštní zpráva

Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6017-8	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/084762	QJ-AB-16-026-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-5979-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/514313	QJ-AB-16-026-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5999-8	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/75449	QJ-AB-16-026-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Zvláštní zpráva**Zvýšit účinnost
podmíněnosti a dosáhnout
zjednodušení nadále
představuje náročný úkol**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témat z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, míru příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, jemuž předsedá člen EÚD Phil Wynn Owen a který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů. Audit vedl člen odpovídající za tuto zprávu Nikolaos Milionis a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Iulia Papatheodoru, tajemník kabinetu Kristian Sniter, vyšší manažer Robert Markus, vedoucí úkolu Daniela Jinaruová a auditoři Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez a Michael Spang.



Zleva doprava: K. Sniter, I. Papatheodoru, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaruová.

Body

Glosář

I-IX **Shrnutí**

1-10 **Úvod**

11-17 **Rozsah a koncepce auditu**

18-71 **Připomínky**

18-36 **Informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožnily vhodným způsobem posoudit účinnost podmíněnosti**

22-27 **Ukazatele výkonnosti, které Komise používala, poskytovaly pouze částečný přehled o účinnosti podmíněnosti**

28-33 **Posouzení účinnosti podmíněnosti provedené Komisí nepřihlíželo k míře nedodržování požadavků ze strany zemědělců**

34-36 **Komise neanalyzovala důvody porušení předpisů podmíněnosti a způsoby jejich řešení**

37-71 **System řízení a kontroly podmíněnosti lze dále zjednodušit**

41-47 **Kontrolní postupy jsou nadále složité**

48-52 **Režim pro malé zemědělce snížil administrativní zátěž, v některých členských státech to však mohlo ovlivnit splnění cílů podmíněnosti**

53-58 **Ekologizace (tzv. greening) zavedla další rovinu kontrol týkajících se povinných postupů šetrných k životnímu prostředí**

59-64 **Konkrétní náklady související s prováděním systému podmíněnosti nejsou dostatečně vyčísleny**

65-71 **Základ pro výpočet sankcí u podmíněnosti pro zemědělce v celé EU není dostatečným způsobem sladěn**

72-79 **Závěry a doporučení**

- Příloha I — Oblast působnosti pravidel podmíněnosti podle přílohy II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013**
- Příloha II — Hlavní změny oblasti působnosti pravidel podmíněnosti pro SZP 2014–2020**
- Příloha III — Zúčastněné strany vyjádřily potřebu dalšího zjednodušení**
- Příloha IV — Případové studie zahrnuté do průzkumu, v jehož rámci byly osloveny platební agentury**

Odpovědi Komise

Audit souladu s předpisy: kontroly na místě, které provádějí auditoři GŘ AGRI, jež Komisi umožňují ověřit, zda členské státy řádně využily finanční prostředky, které jim byly dány k dispozici v rámci fondů EZZF a EZFRV, zejména zda mají dobře fungující systémy řízení a kontroly, které zajišťují, že platby příjemcům budou řádné.

EZFRV: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

EZZF: Evropský zemědělský záruční fond

GAEC: normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, jejichž cílem je přispět k zamezení eroze půdy, zachovat úroveň organických složek a struktury půdy, zajistit minimální úroveň udržování, zabránit zhoršení stanovišť a chránit vodu a hospodařit s ní. Tyto normy byly zavedeny právními předpisy SZP a vztahují se pouze na příjemce v rámci SZP. Normy musí být stanoveny členskými státy s ohledem na místní podmínky.

GŘ AGRI: Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova, které odpovídá za provádění politiky zemědělství a rozvoje venkova.

GŘ ENV: Generální ředitelství Evropské komise pro životní prostředí, které odpovídá za odvětvové právní předpisy pro oblast životního prostředí.

GŘ SANTE: Generální ředitelství Evropské komise pro zdraví a bezpečnost potravin, které je odpovědné za odvětvové právní předpisy pro oblast veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat.

Platební agentura: orgán členského státu odpovědný za náležité posouzení, výpočet, kontrolu a vyplacení dotací v rámci SZP

PPH: povinné požadavky na hospodaření představují vybrané množství závazků zahrnutých do rozsahu pravidel podmíněnosti ze stávajících směrnic a nařízení EU, které se týkají oblasti životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat (odvětvové právní předpisy). Tyto požadavky jsou platné již mimo rámec SZP.

Pravidla podmíněnosti: pravidla podmíněnosti tvoří povinné požadavky na hospodaření (PPH), jež jsou stanoveny právními předpisy Unie, a normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (GAEC) stanovené na vnitrostátní úrovni. Tyto požadavky a normy jsou uvedeny v příloze II nařízení (EU) č. 1306/2013 a týkají se životního prostředí, změny klimatu a dobrého zemědělského stavu půdy, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat. V této zprávě jsou pojmy „pravidla podmíněnosti“ a „povinnosti v oblasti podmíněnosti“ vzájemně zaměnitelné.

Prvky kontrol: podrobné aspekty vyplývající z provádění právních předpisů týkajících se pravidel podmíněnosti, které jsou zařazeny na kontrolní seznamy pro kontroly na místě a administrativní kontroly prováděné nebo požadované u jiných kontrolních subjektů ze strany příslušného řídicího orgánu odpovědného za podmíněnost v každém členském státě (tj. platební agentury).

Rozpočtový rok: zemědělský rozpočtový rok se vztahuje na výdaje vyplacené a příjmy obdržené a zaúčtované do účetnictví rozpočtu fondů platebními agenturami, pokud jde o rozpočtový rok „N“ počínající 16. října roku „N-1“ a končící 15. října roku „N“ (článek 39 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013).

SZP: společná zemědělská politika

Zemědělský poradenský subjekt: veřejný či soukromý subjekt, který členský stát pověří provozováním systému poradenství pro zemědělce v oblasti obhospodařování půdy a řízení zemědělských podniků.

I

Podmíněnost váže většinu plateb v rámci SZP na to, že zemědělci dodrží základní pravidla v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a dobrých zemědělských a environmentálních podmínek. V současné době se týká 7,5 milionu zemědělců, kteří v roce 2015 obdrželi pomoc ve výši přibližně 47 miliard EUR¹. Společnost má vysoká očekávání ohledně toho, aby zemědělci, kteří získávají dotace z EU, podmíněnost dodržovali.

II

Rámec EU pro oblast podmíněnosti byl stanoven normotvůrcem. Komise má povinnost sledovat jeho plnění. Členské státy převedly pravidla EU do podoby povinností na úrovni zemědělců a ověřovaly, zda jsou tyto povinnosti dodržovány. Zkoumali jsme, zda je systém řízení a kontroly podmíněnosti účinný a zda jej lze dále zjednodušit.

III

Došli jsme k závěru, že informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožnily přiměřeným způsobem účinnost podmíněnosti posoudit. Přestože byly pro SZP v období 2014–2020 zavedeny změny, lze systém řízení a kontroly podmíněnosti dále zjednodušit.

IV

Ukazatele výkonnosti, které Komise používala, poskytovaly pouze částečný přehled o účinnosti podmíněnosti. Ukazatele nezohledňovaly míru nedodržování požadavků ze strany zemědělců. Kromě toho Komise neanalyzovala důvody porušení předpisů a způsoby jejich řešení.

V

Změnami SZP pro období 2014–2020 se do jisté míry snížil počet pravidel podmíněnosti, neboť tyto změny odstranily požadavky, které nebyly dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost. Kontrolní postupy jsou však nadále složité. Zjednodušující opatření, která zbavují správní subjekty a zemědělce dodatečné zátěže, například režim pro malé zemědělce, musí být vyvážena ve vztahu k potřebě dosáhnout cílů podmíněnosti.

VI

Zemědělské postupy v rámci nové ekologické platby vykazují podobnosti s předchozími normami GAEC. V důsledku toho v současnosti existují dva soubory doplňujících se zemědělských postupů, které se zaměřují na tytéž cíle: údržbu půdy a ochranu biologické rozmanitosti. Přestože jsou si podobné, jsou povinné normy GAEC a ekologická pravidla kontrolovány v rámci dvou systémů kontroly. To může vést k neefektivnostem v kontrolních systémech a k dodatečné administrativní zátěži.

¹ Těchto 7,5 milionu zemědělců představuje 68 % všech zemědělců podporovaných v rámci SZP a získává 83 % všech plateb. Do těchto údajů nejsou zahrnuti malí zemědělci, neboť ti nepodléhají správním sankcím, jestliže nedodrží povinnosti v oblasti podmíněnosti (viz bod 48).

VII

Náklady provádění systému podmíněnosti nejsou dostatečně vyčísleny. Dokud Komise nemá spolehlivý odhad celkových nákladů na úrovni podmíněnosti, který by shrnoval číselné údaje za všechny zapojené zúčastněné strany (orgány EU, řídicí a kontrolní orgány členských států a zemědělce), nemůže zajistit, aby byl systém podmíněnosti nákladově efektivní.

VIII

Systém sankcí nezajišťoval dostatečně sladěný základ pro výpočet správních sankcí ukládaných zemědělcům v celé EU, kteří nedodrželi pravidla. Uplatňování faktorů závažnosti, rozsahu, trvání a úmyslnosti při výpočtu sankcí v podobných případech se v různých členských státech výrazně lišilo.

IX

Vydali jsme následující doporučení:

- Jako součást hodnocení dopadu pro SZP po roce 2020 by Komise měla přezkoumat, jak dále rozvinout svůj soubor ukazatelů, kterými u podmíněnosti posuzuje výkonnost, a jak v těchto svých ukazatelích zohledňovat míru, v jaké zemědělci dodržují pravidla podmíněnosti.
- Komise by měla od nynějška zlepšit sdílení informací o porušování povinností v oblasti podmíněnosti mezi příslušnými útvary, aby jim tak pomohla při zjišťování příčin porušování pravidel i přijímání vhodných opatření k jejich řešení.
- Pro SZP po roce 2020 by Komise měla navrhnout úpravu pravidel týkajících se kontrol podmíněnosti na místě. To by umožnilo účinné zaměření na klíčové kontrolní prvky.
- Jako součást hodnocení dopadu pro SZP po roce 2020 by Komise měla analyzovat zkušenosti s využíváním dvou systémů, které pracují s podobnými cíli v oblasti ochrany životního prostředí (tj. norem GAEC a ekologizace), aby podpořila jejich vyšší součinnost. Tato analýza by měla zohlednit kritéria, jako jsou dopad norem na životní prostředí a historická míra dodržování pravidel ze strany zemědělců.
- V návaznosti na zprávu o výkonnosti SZP, která má být předložena do konce roku 2018, by Komise měla vypracovat metodiku pro měření nákladů podmíněnosti.
- Pro SZP po roce 2020 by Komise měla podporovat jednotnější uplatňování sankcí na úrovni EU tím, že dále vyjasní pojem závažnost, rozsah, trvání, opakování a úmyslnost.

01

Podmíněnost váže většinu plateb v rámci společné zemědělské politiky (SZP) na to, že zemědělci dodrží pravidla týkající se ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu. V současné době se týká 7,5 milionu zemědělců v celé EU, kteří v rozpočtovém roce 2015 obdrželi pomoc ve výši přibližně 47 miliard EUR, která podléhala splnění pravidel podmíněnosti (viz **glosář**)². Jestliže zemědělec tato pravidla nedodrží, lze uložit správní sankci.

02

Podmíněnost se opírá o dva hlavní soubory pravidel (aktuální seznam těchto pravidel viz **příloha I**). Povinné požadavky na hospodaření (PPH) jsou požadavky vybrané ze stávajících směrnic a nařízení týkajících se životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví rostlin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat. Normy pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy (GAEC) jsou dodatečnými pravidly, která jsou použitelná jen na příjemce plateb v rámci SZP. Ukládají udržitelné postupy týkající se zemědělské půdy a zabývají se ochranou vody, půdy, ukládáním uhlíku a udržováním půdy a krajinných prvků.

03

Podmíněnost má přispět k těmto dvěma cílům:

- 2 Výroční zpráva o činnosti GR AGRI za rok 2015.
- 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 549).

Obrázek 1

Cíle podmíněnosti



Zdroj: 54. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1306/2013³.

04

Společnost má vysoká očekávání ohledně toho, aby zemědělci, kteří získávají dotace z EU, povinnosti v oblasti podmíněnosti dodržovali. Podle posledního průzkumu Eurobarometr⁴ zveřejněného v lednu 2016 více čtyři z pěti respondentů v EU zastávali názor, že je „oprávněné“ krátit platby dotací zemědělcům, jestliže nedodržují pravidla.

05

Jako jeden z nástrojů SZP se podmíněnost provádí prostřednictvím sdíleného řízení, přičemž se úkoly dělí mezi Komisi a členské státy. V této souvislosti je Komise povinna:

- řídit se obecným rámcem EU stanoveným v nařízeních, která vydává Evropský parlament a Rada, jakož i doporučeními, která Komise obdrží od Evropského parlamentu během postupu udělování absolutoria pro účetní závěrku týkající se plnění rozpočtu EU,
- stanovit podrobný rámec EU prostřednictvím prováděcích nařízení a nařízení v přenesené pravomoci, jakož i prováděcích pokynů pro členské státy,
- ověřovat, že členské státy plní své povinnosti v souladu s ustanoveními právních předpisů, a uplatňovat finanční opravy v případech, kdy se zjistí, že systémy členských států jsou nedostatečné,
- kontrolovat, že jsou dosahovány cíle podmíněnosti, a podávat zprávy o výsledcích⁵.

06

GŘ ENV a GŘ SANTE jsou odpovědná za sledování provádění odvětvových právních předpisů, z nichž jsou vybrány povinné požadavky na hospodaření, a za sledování plnění cílů těchto právních předpisů. GŘ AGRI má odpovědnost za normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy. GŘ AGRI provádí kontroly, jejichž účelem je ověřit, zda členské státy mají pro oblast podmíněnosti vhodné řídicí a kontrolní systémy.

07

Členské státy jsou povinny: přijmout všechna legislativní, regulační a správní ustanovení za účelem zřízení vnitrostátního rámce v souladu s obecným a podrobným rámcem EU, a zejména pak:

- zavést systémy, které předcházejí případům nedodržení požadavků, odhalují je a napravují,
- provádět kontroly na místě u vzorku alespoň 1 % zemědělců⁶,

- 4 „Zvláštní Eurobarometr 440; Evropané, zemědělství a SZP“ zveřejněný dne 21. ledna 2016, který odráží názory, jež v době od 17. do 26. října 2015 shromáždila společnost TNS opinion & social na žádost Evropské komise. Všechny rozhovory byly vedeny osobně v domovech náhodně vybraných občanů EU.
- 5 Viz například výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI za rok 2014, příloha 10, část 6 Podmíněnost.
- 6 Zpravidla se kontroly na místě musí provádět u vzorku alespoň 1 % příjemců podpory v rámci SZP. U některých požadavků, například identifikace a evidence zvířat, však minimální míra kontrol znamená 3 % zemědělců, jak stanoví odvětvové právní předpisy. V důsledku toho v praxi celkový počet zemědělců kontrolovaných z hlediska podmíněnosti převyšuje 1% vzorek. Například v rozpočtovém roce 2015 činil podíl zkontrolovaných zemědělců 2,31 %. U PPH se členské státy mohou rozhodnout kombinovat tyto kontroly s kontrolami prováděnými na základě odvětvových právních předpisů, aby u podmíněnosti dosáhly míry kontroly 1 %.

- ukládat sankce a získávat zpět neoprávněně vyplacené částky od zemědělců, kteří porušili pravidla,
- podávat zprávy Komisi (auditované roční účetní závěrky, finanční zprávy a kontrolní statistiky).

08

Příjemci podpory v rámci SZP musí dodržovat všechna pravidla podmíněnosti, jak jsou stanovena ve vnitrostátních právních předpisech. Hrozí jim, že jejich roční platba z EU bude snížena, zjistí-li se, že porušili kterékoli z těchto pravidel v důsledku jednání nebo opominutí, které jim lze přímo připsat.

09

V roce 2008 jsme zveřejnili zvláštní zprávu o účinnosti podmíněnosti⁷. Zpráva došla k závěru, že podmíněnost nebyla účinnou politikou, a zdůraznila, že rámec podmíněnosti situaci značně komplikuje, neboť je příliš složitý.

10

Zjednodušení oblasti působnosti a pravidel týkajících se systému podmíněnosti je trvale předmětem diskusí mezi Komisí, Radou a členskými státy, kvůli složitosti rámce a nutnosti zajistit, aby bylo možné pravidla kontrolovat a aby byla pravidla dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost. V letech 2008–2013 byly po „kontrolu stavu“ SZP provedeny změny systému podmíněnosti⁸. Byly chystány další změny pro současné období 2014–2020⁹:

- zefektivňovat oblast působnosti norem tím, že budou uvedeny na jediném seznamu a roztříděny podle oblastí a problematiky, aby byl systém podmíněnosti jednotnější a viditelnější, a
- vyjmout z oblasti jejich působnosti řadu požadavků, které nebyly dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost nebo plochu zemědělského podniku nebo se týkaly spíše vnitrostátních orgánů než příjemců.

- 7 Zvláštní zpráva č. 8/2008 „Je podmíněnost jako politika účelná?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16), skutečně doplnilo dvě povinné normy GAEC v nově vytvořené oblasti ochrany vody a hospodaření s ní a tři nové nepovinné normy GAEC v oblasti minimální úrovně udržování půdy; současně byly čtyři ze stávajících norem GAEC podle nařízení (ES) č. 1782/2003 stanoveny jako nepovinné. Menší změny byly zaznamenány také u PPH, neboť byl odstraněn požadavek nařízení Komise (ES) č. 2629/97, pokud jde o ušní značky, evidenci hospodářství a pasy.
- 9 Podrobný popis změn zavedených pro období 2014–2020 viz příloha II.

11

Zjednodušení je proces, jehož cílem je zefektivnit pravidla a kontroly a snížit náklady na plnění požadavků. Zjednodušující opatření, která zbavují správní subjekty a zemědělce dodatečné zátěže, musí být vyvážena ve vztahu k potřebě dosáhnout cílů podmíněnosti.

12

Zkoumali jsme systém řízení a kontroly podmíněnosti, který zavedly Komise a členské státy, za účelem posouzení toho, zda byla podmíněnost účinná a do jaké míry se prostřednictvím nového právního rámce podařilo dosáhnout zjednodušení.

13

Obecná auditní otázka zněla:

„Je systém řízení a kontroly podmíněnosti účinný a lze jej dále zjednodušit?“

Tato zpráva je členěna podle dvou hlavních aspektů: účinnosti a zjednodušení.

14

Analyzovali jsme následující důkazy týkající se dosavadního provádění podmíněnosti:

- kontrolní statistiky, které členské státy zaslaly Komisi za rozpočtové roky 2011–2014. Tyto zprávy obsahovaly údaje o počtu zemědělců zkontrolovaných z hlediska konkrétní normy, počtu zjištěných nedodržení požadavků a výši a kategoriích uplatněných sankcí,
- audity legality a správnosti, které provedl Účetní dvůr (audity prohlášení o věrohodnosti) v rozpočtových letech 2011–2014,
- audity souladu, které provedlo Generální ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GR AGRI) v rozpočtových letech 2011–2014.

15

Analyzovali jsme informace týkající se systému řízení a kontroly zavedeného na úrovni Komise, které jsme získali při rozhovorech se zástupci GŘ AGRI a přezkoumáním různých analýz, studií a zpráv, které vypracovalo nebo zadalo GŘ AGRI. Rovněž jsme posuzovali potenciální účinky změn zavedených pro období SZP 2014–2020, a to na základě těchto dokumentů: přípravné posouzení dopadu, schválená nařízení a prohlášení Komise.

16

Provedli jsme dva průzkumy, které zahrnovaly například tato témata: povědomí, dodržování a zjednodušování. Průzkumy byly zaslány platebním agenturám a zemědělským poradenským subjektům. Obdrželi jsme odpovědi od všech 64¹⁰ dotazovaných platebních agentur v 27 členských státech¹¹, zatímco ze 186 kontaktovaných zemědělských poradenských subjektů odpovědělo na druhý průzkum 72 subjektů.

17

Navštívili jsme tři regiony v členských státech (Německo: Šlesvicko-Holštýnsko, Španělsko: Katalánsko a Spojené království: Severní Irsko), kde jsme vedli rozhovory se zástupci platebních agentur a sdružení zemědělců, abychom získali jejich názory na dopad podmíněnosti na úrovni zemědělských podniků.

10 V rámci průzkumu jsme oslovili 64 z 82 stávajících platebních agentur, neboť v některých členských státech ne všechny platební agentury odpovídají za podmíněnost.

11 Chorvatsko nebylo do oblasti působnosti tohoto auditu zařazeno, neboť k EU přistoupilo dne 1. července 2013, a chybí tudíž historické údaje.

Informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožnily vhodným způsobem posoudit účinnost podmíněnosti

18

V první části zprávy zkoumáme, zda ukazatele výkonnosti, které Komise používala, poskytovaly úplný přehled o účinnosti podmíněnosti, zda zohledňovaly míru plnění požadavků ze strany zemědělců a zda Komise analyzovala důvody porušení předpisů a způsoby jejich řešení. Standardy našeho přezkumu jsou uvedeny v bodech 19–21.

19

Aby Komise mohla měřit dosažení cílů podmíněnosti (viz bod 2), měla by definovat vhodné ukazatele výkonnosti¹². Tyto ukazatele by měly být v souladu se zásadami řádného finančního řízení (hospodárnost, efektivnost a účinnost)¹³. Komise by měla problémy týkající se výkonnosti analyzovat a následně přijmout příslušná opatření.

20

Členské státy by rovněž měly účinně předcházet veškerým nesrovnalostem nebo nesplnění povinností v oblasti podmíněnosti ze strany zemědělců¹⁴ a každoročně podávat zprávy o výsledcích svých kontrol Komisi.

21

Účinnost podmíněnosti by se měla posuzovat s přihlédnutím k míře, v níž zemědělci plní pravidla podmíněnosti, jakožto klíčovému ukazateli přínosu politiky k ochraně životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat. Aby byla politika účinnější, měl by návrh rámce podmíněnosti zahrnovat opatření pro zjišťování a řešení důvodů, pro které zemědělci daná pravidla nedodržují.

- 12 Podle 2. bodu odůvodnění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 834/2014 ze dne 22. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro uplatňování společného rámce pro sledování a hodnocení společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 230, 1.8.2014, s. 1).
- 13 Článek 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1) (finanční nařízení) stanoví tyto definice: Zásada hospodárnosti vyžaduje, aby zdroje používané orgánem k výkonu jeho činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Zásada efektivnosti se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji a dosaženými výsledky. Zásada účinnosti se týká dosažení konkrétních stanovených cílů a zamýšlených výsledků.
- 14 Podle 39. bodu odůvodnění nařízení (EU) č. 1306/2013.

Ukazatele výkonnosti, které Komise používala, poskytovaly pouze částečný přehled o účinnosti podmíněnosti

Stav v období 2007–2013

22

Pro první cíl (přispět k rozvoji udržitelného zemědělství prostřednictvím zvyšování povědomí příjemců o tom, že základní normy je třeba dodržovat) používala Komise ukazatel „Procento plateb SZP spadajících do podmíněnosti“, který uvádí podíl plateb SZP, u nichž musí zemědělci splnit pravidla podmíněnosti. Tento ukazatel však neměří povědomí zemědělců o těchto pravidlech ani míru, v jaké tato pravidla dodržují.

23

K měření druhého cíle (přispět k tomu, aby SZP více naplňovala očekávání společnosti prostřednictvím zlepšování soudržnosti politiky SZP s politikami životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat) se používal ukazatel „Názory veřejnosti na podmíněnost“, který Komise měřila v rámci průzkumu Eurobarometr. Otázku a možné odpovědi v průzkumu uvádí **rámeček 1**.

Rámeček 1

Výtah z průzkumu Eurobarometr

Otázka: „Podle pravidel společné zemědělské politiky (SZP) jsou platby zemědělcům spojeny s požadavkem splnění předpisů, které se týkají životního prostředí, bezpečnosti potravin a dobrého zacházení se zvířaty (tzv. „podmíněnost“). Do jaké míry je podle Vás oprávněné či neoprávněné snižovat vyplácené dotace zemědělcům, kteří nedodržují normy bezpečnosti potravin, normy ochrany životního prostředí, normy dobrého zacházení se zvířaty?“

Navrhované odpovědi: „zcela oprávněné; spíše oprávněné; spíše neoprávněné; zcela neoprávněné; nevím“.

Výstup průzkumu: Více než čtyři z pěti respondentů v EU zastávali názor, že je „oprávněné“ krátit platby dotací zemědělcům, jestliže nedodržují pravidla (odpověděli buď „zcela oprávněné“, nebo „spíše oprávněné“). Od předchozího průzkumu provedeného v listopadu 2007 je veřejné mínění v této otázce stabilní.

Zdroj: Komisí provedený průzkum Eurobarometr.

24

Tento ukazatel nepodává žádné informace o tom, zda se soulad SZP s pravidly podmíněnosti zlepšil, či nikoli. Odráží jen volbu politiky na straně dotazovaných subjektů, aniž by posuzoval skutečné výsledky provádění podmíněnosti.

25

GŘ AGRI podává zprávu i o dvou dalších ukazatelích výkonnosti: míra kontrol norem GAEC¹⁵ a podíl stálých pastvin. První ukazatel měří, zda členské státy splnily minimální míru kontrol. Jedná se výhradně o ukazatel souladu s nařízením, který jako takový neměří účinnost podmíněnosti. Druhý ukazatel, který měří procentní podíl půdy, kterou zabírají stálé pastviny v určitém členském státě, v poměru k celkové zemědělské ploše daného státu, měl dva nedostatky: týkal se jen jednoho aspektu podmíněnosti a neupozorňoval konkrétně na přínos podmíněnosti, tzn. stálé pastviny lze udržovat v důsledku série faktorů, jedním z nichž je podmíněnost.

Stav pro období 2014–2020

26

Pro období 2014–2020 byly použity dva ukazatele¹⁶ přímo se týkající podmíněnosti: počet hektarů, na které se vztahuje podmíněnost, a podíl plateb v rámci SZP, na které se vztahuje podmíněnost. Jedná se o množství ukazatele, které měří pouze velikost populací, kterých se týkají (tj. zemědělské půdy a plateb SZP), nikoli účinky podmíněnosti.

27

Další ukazatele týkající se oblastí, na něž mají vliv pravidla podmíněnosti, byly definovány na celkové úrovni SZP, například index polního ptactva, kvalita vody, organická hmota v orné půdě, půdní eroze způsobená vodou. Konkrétní dopad samotné podmíněnosti na tyto celkové ukazatele však nebyl znám. Kromě toho se žádné ukazatele dopadu nezabývají ostatními aspekty, na které se podmíněnost zaměřuje, jako je bezpečnost potravin, identifikace a registrace zvířat nebo dobré životní podmínky zvířat.

15 V rámci SZP před rokem 2014 i po něm byla minimální míra kontrol u norem GAEC stanovena na 1 % zemědělců.

16 Příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 834/2014.

Posouzení účinnosti podmíněnosti provedené Komisí nepřihlíželo k míře nedodržování požadavků ze strany zemědělců

28

Komise shromažďuje i údaje o míře, v jaké zemědělci plní své povinnosti v oblasti podmíněnosti, a to prostřednictvím kontrolních statistik, které zasílají členské státy. Tyto údaje se však nepoužívají jako ukazatel výkonnosti a nejsou sledovány v porovnání s předem definovanými cílovými hodnotami.

29

Výsledky auditů legality a správnosti, které za poslední čtyři roky provedl Účetní dvůr¹⁷ (viz **tabulka 1**), a statistické údaje, které oznámily kontrolní orgány členských států, pokud jde o zemědělce kontrolované na místě (viz **tabulka 2**), ukázaly vysokou míru porušování norem podmíněnosti:

17 Pokud jde o podmíněnost, zaměřili jsme naše testování na vybrané povinnosti podle norem GAEC (zabránění pronikání nežádoucí vegetace, zachování teras, udržování olivových hájů a dodržování minimální míry intenzity chovu nebo povinnosti sečení) a vybrané PPH (požadavky PPH týkající se směrnice o dusičnanech a PPH týkající se identifikace a registrace zvířat), u nichž bylo možné v době kontrolních návštěv získat důkazy a dojít k závěrům. Během let 2011 a 2012 byla oblast působnosti testování u EZFRV rozsáhlejší než u EZZF, neboť zahrnovala všechny normy GAEC a požadavky PPH týkající se dobrých životních podmínek zvířat. Navíc u EZZF nebyl PPH týkající se identifikace a registrace zvířat testován v letech 2011 a 2012.

Tabulka 1

Naše výsledky týkající se testování podmíněnosti na náhodném vzorku zemědělců

Fond	Údaje	Rozpočtový rok			
		2011	2012	2013	2014
EZZF	Počet plateb, na které se vztahuje podmíněnost	155	146	164	170
	Počet případů, v nichž bylo zjištěno porušení pravidel	22	24	44	46
	Porušení pravidel (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
EZFRV	Počet plateb, na které se vztahuje podmíněnost	73	75	61	64
	Počet případů, v nichž bylo zjištěno porušení pravidel	26	25	24	17
	Porušení pravidel (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Tabulka 2

Porušení podmíněnosti oznámená členskými státy na základě kontrol provedených u kombinace náhodných vzorků zemědělců a vzorků zemědělců sestavených na základě rizika

Rozpočtový rok	Četnost porušení pravidel (%)				
	2011	2012	2013	2014	2015
	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Zdroj: statistické údaje členských států týkající se podmíněnosti.

30

Zemědělci za posledních pět let získali větší povědomí o svých povinnostech dodržovat pravidla podmíněnosti, jak uvedlo přibližně 90 % námi dotázaných platebních agentur a zemědělských poradenských subjektů. Míry nedodržování pravidel však zůstávají vysoké a jak kontroly ze strany členských států, tak naše vlastní audity ukazují vzestupný trend.

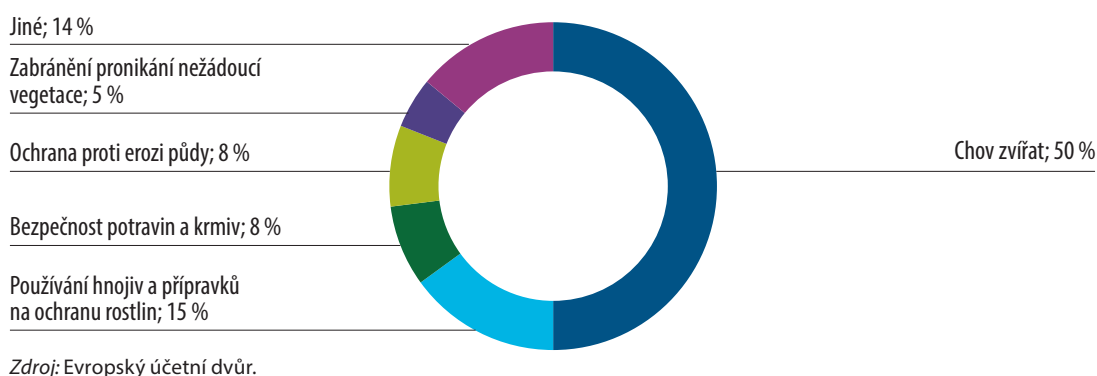
31

V letech 2011 až 2013 zůstal celkový počet porušení pravidel, která zjistily kontrolní orgány členských států, poměrně konstantní a činil téměř 60 000 případů/rok na úrovni EU, zatímco v roce 2014 se toto číslo zvýšilo o téměř 20 % na přibližně 70 000 případů nedodržení pravidel (zejména v důsledku nárůstu porušení PPH týkajících se směrnice o dusičnanech a identifikace a registrace prasat a skotu). Jak uvádí **obrázek 2**, na pět hlavních oblastí připadalo téměř 90 % celkového počtu porušení pravidel a rovněž i nejvyšší četnost nedodržování pravidel¹⁸. Těchto pět oblastí zahrnuje celkem deset PPH a čtyři normy GAEC.

18 Vyjádřeno podílem zemědělců, u nichž bylo zjištěno porušení pravidel, v poměru k celkovému počtu zkontrolovaných zemědělců.

Obrázek 2

Oblasti, v nichž nejčastěji dochází k porušování pravidel podmíněnosti

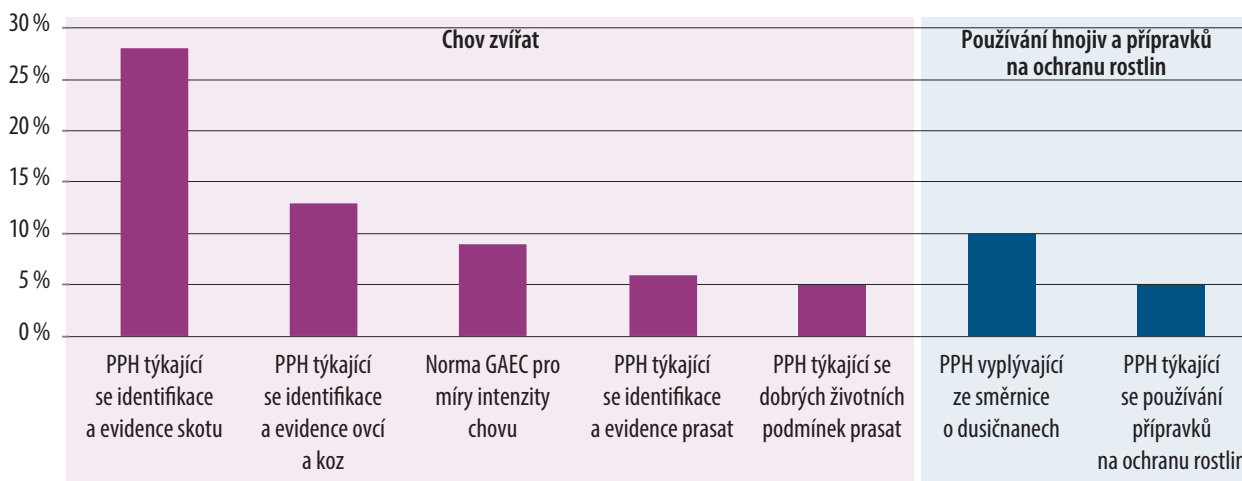


32

U dvou největších oblastí **obrázek 3** uvádí, kde četnost porušení pravidel na úrovni jednotlivých norem/požadavků překročila 5 % v rozpočtovém roce 2014:

Obrázek 3

Četnost porušení pravidel u dvou největších oblastí nesouladu



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

33

Naše analýza rovněž ukazuje, že u několika norem byly míry porušování pravidel nižší než 1 %, například: u PPH týkajících se ochrany volně žijících ptáků a přírodních stanovišť nebo norem GAEC týkajících se organické hmoty v půdě, udržování struktury půdy a zachování krajinných prvků.

Komise neanalyzovala důvody porušení předpisů podmíněnosti a způsoby jejich řešení

34

GR AGRI analyzuje údaje kontrolních statistik na úrovni každého vykazujícího subjektu jednotlivě (provincie / region / ústřední vládní instituce), aby zajistila, že tyto subjekty budou dodržovat požadavky EU, například plnění minimální 1% míry kontrol stanovené nařízením. Provádí i audity souladu s předpisy s cílem zajistit, aby systémy řízení a kontroly, které zavedly členské státy, splňovaly příslušná použitelná pravidla EU. Účelem těchto auditů je chránit fondy, z nichž byly platby SZP vyplaceny, a to kontrolou toho, zda se řádně uplatňuje snížení plateb zemědělcům ze strany členských států. Komise uplatňuje čisté finanční opravy vůči členským státům, jejichž systémy vykazují nedostatky.

35

GŘ AGRI neanalyzuje číselné údaje o porušení pravidel podmíněnosti na úrovni EU ani neprovádí audity, aby určilo nejčastěji porušované normy, potenciální příčiny porušení a možná řešení k nápravě situace. Takové analýzy neprovádějí ani ostatní generální ředitelství Komise odpovědná za politiky, které jsou základem PPH. Například Generální ředitelství pro životní prostředí (GŘ ENV), které odpovídá za politiky, jako je směrnice o dusičnanech, uvedlo, že jeho útvary neobdržely statistické údaje o kontrolách prováděných členskými státy, a proto GŘ ENV nebylo schopno přijmout a nepřijalo žádná návazná opatření v tomto ohledu. Komise tedy kontroluje pouze finanční aspekty, aniž by analyzovala dopad podmíněnosti na podkladové cíle politiky v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin a zdraví a dobrých životních podmínek zvířat.

36

Komise do června 2016 neprovedla hodnocení týkající se důvodů, proč mohlo dojít k porušení pravidel, nebo způsobů předcházení takovým situacím v budoucnosti¹⁹. Taková hodnocení by mohla odhalit i užitečné informace o potřebě dále zjednodušit systém podmíněnosti. Možné příčiny nedodržení požadavků podmíněnosti mohou spočívat buď v nedostatečném pochopení někdy složitých pravidel (viz **příloha III**), nebo v nedostatečné motivaci, neboť náklady na plnění požadavků mohou být nepřiměřené v porovnání s nízkou minimální mírou kontrol, která činí 1 %, a vyšší ukládaných sankcí²⁰.

System řízení a kontroly podmíněnosti lze dále zjednodušit

37

Ve druhé části zprávy zkoumáme, zda došlo ke zjednodušení pravidel a kontrolních postupů pro podmíněnost, zda režim pro malé zemědělce dosáhl vyváženého snížení administrativní zátěže, zda existovala rizika toho, že by ekologizace a podmíněnost nemusely být řádně koordinovány, zda byly měřeny náklady provádění a zda byly sankce prováděny jednotným způsobem v celé EU. Standardy našeho přezkumu jsou uvedeny v bodech 38–40.

38

Ve zvláštní zprávě č. 8/2008 jsme došli k závěru, že rámec podmíněnosti situaci značně komplikuje, zejména kvůli své složitosti. Doporučili jsme, aby Komise rámec zjednodušila, zejména seřazením požadavků a norem podle priorit a jejich uspořádáním podle zásadních prvků zemědělské činnosti.

- 19 Hodnocení na úrovni zemědělců dosud poskytovala informace jen o složkách nákladů na podmíněnost, jak uvádí bod 0.
- 20 Sankce v roce podávání žádostí 2014 dosáhly celkové výše 67,5 milionu EUR, jak uvádí výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI.

39

Náklady na provádění podmíněnosti by měly být přiměřené přínosům, které se očekávají od dodržování příslušných pravidel ze strany zemědělců²¹. Při předkládání revidovaných nebo nových návrhů výdajů by Komise měla provést odhad nákladů a přínosů kontrolních systémů²² ve vztahu cílům, jichž má být dosaženo.

40

Komise by rovněž měla přispět k prosazování jednoduchého a sladěného systému sankcí v celé EU, aby zajistila rovné a přiměřené zacházení se zemědělci. Komise je oprávněna²³ přijímat akty v přenesené pravomoci, aby stanovila sladěný základ pro výpočet správních sankcí za porušení pravidel podmíněnosti. Může rovněž vydávat výkladové pokyny pro členské státy.

Kontrolní postupy jsou nadále složité

41

Pro období 2014–2020 byl seznam norem zkrácen z 15 na sedm norem GAEC (odstraněním všech předchozích sedmi nezávazných norem a jedné závazné normy) a z 18 na 13 PPH (viz **příloha II**). Čtyři z odstraněných PPH byly ty povinné požadavky na hospodaření, které Komise nepovažovala za dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost. Jedná se o dobrý příklad zjednodušení rámce podmíněnosti. Oblast působnosti podmíněnosti se však nyní pravděpodobně rozšíří. „Společné prohlášení Evropského parlamentu a Rady o podmíněnosti“²⁴ požadovalo, aby se součástí podmíněnosti staly rámcová směrnice o vodě a směrnice o udržitelném používání pesticidů, jakmile budou tyto směrnice provedeny ve všech členských státech.

42

Ve svém stanovisku k návrhu Komise týkajícímu se změn SZP pro období 2014–2020²⁵ jsme vyslovili názor, že „seznam požadavků je i nadále příliš rozptýlen v příliš mnoha právních textech, není dostatečně zaměřen na klíčové požadavky a že nižší počet norem ve skutečnosti neodpovídá snížení složitosti této politiky“.

- 21 57. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1306/2013.
- 22 Článek 33 finančního nařízení.
- 23 Podle článku 101 nařízení č. 1306/2013.
- 24 Společné prohlášení, které je přílohou nařízení č. 1306/2013.
- 25 Stanovisko č. 1/2012 k určitým návrhům nařízení týkajících se společné zemědělské politiky pro období 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % zemědělských poradenských orgánů, které odpověděly na náš průzkum, zastávalo názor, že SZP pro období 2014–2020 nepřinesla žádné větší změny systému podmíněnosti, zatímco 28 % z nich mělo za to, že nový systém je ještě komplikovanější. Také méně než 10 % platebních agentur zastávalo názor, že změny podmíněnosti měly mírný nebo velmi kladný dopad na zdroje vynakládané v oblastech, jako jsou: kontroly na místě a správní kontroly, systém sankcí a poskytování informací zemědělcům.

44

Platební agentury a zemědělské poradenské orgány v našem průzkumu odpověděly, že hlavním důvodem, proč zemědělci neplní povinnosti v oblasti podmíněnosti, je skutečnost, že požadavky jsou příliš složité. Tuto analýzu potvrdila i sdružení zemědělců, která jsme navštívili během auditu. Na zjednodušení lze nahlížet jako na řešení, které má zajistit zvýšené dodržování nejrelevantnějších pravidel ze strany zemědělců, a tím přispívat k účinnosti systému. V této souvislosti byla v průběhu našeho auditu vyjádřena platebními agenturami, zemědělskými poradenskými subjekty a sdruženími zemědělců potřeba dalšího zjednodušení, spolu s příslušnými návrhy (podrobnosti viz **příloha III**).

45

Složitost byla způsobena i stupněm podrobnosti použitelných pravidel. **Rámeček 2** uvádí příklad podrobných závazků týkajících se podmíněnosti v členských státech. Ačkoli podrobná pravidla mohou být odůvodněna tím, že zohledňují různé situace v oblasti životního prostředí, existuje riziko, že zemědělci budou mít problémy s jejich správným uplatňováním a platební agentury s jejich kontrolou.

46

Ve Spojeném království – Severním Irsku jsme porovnali počet prvků kontrol uvedených v kontrolních seznamech pro kontroly na místě týkající se podmíněnosti, které používaly kontrolní orgány členských států pro účely SZP do roku 2013 a v následujícím období, a zjistili jsme, že změny v SZP pro období 2014–2020 měly jen omezený dopad na počet prvků kontrol (viz **rámeček 3**). Orgány v dalších dvou členských státech během pohovorů potvrdily, že změny v podmíněnosti pro období 2014–2020 nevedly k významnějšímu snížení počtu prvků kontrol.

Příklady požadavků obsažených v příručce pro kontroly podmíněnosti ve Spojeném království – Severním Irsku

Tři ze 40 prvků kontrol pro podmíněnost vyplývajících z PPH na základě směrnice o dusičnanech jsou v kontrolním seznamu inspektorů zachyceny v otázce 3.1.12, která se dělí do následujících tří podotázek:

„3.1.12. Bylo organické statkové hnojivo (včetně znečištěné vody) aplikováno do vzdálenosti: 10 m od jakéhokoli vodního toku vyjma jezer*; 20 m od jezer; 50 m od vodního vrtu, pramene nebo studně; 250 m od vrtu používaného pro zásobování veřejnosti vodou; 15 m od odhalených jeskynních nebo krasových vápencových struktur? (*Viz Pokyny pro inspektory)

3.1.12a. Na travních porostech o průměrném sklonu větším než 15 % a jiných pozemcích o průměrném sklonu větším než 12 % bylo organické statkové hnojivo (včetně znečištěné vody) aplikováno do vzdálenosti 30 m od jezera nebo 15 m od jakéhokoli vodního toku vyjma jezer (*Viz Pokyny pro inspektory)

3.1.12b. Na travních porostech o průměrném sklonu větším než 15 % a jiných pozemcích o průměrném sklonu větším než 12 % bylo chemické hnojivo aplikováno do vzdálenosti 10 m od jezera nebo 5 m od jakéhokoli vodního toku (*Viz Pokyny pro inspektory)“

Zdroj: Platební agentura Severního Irsku.

Omezený dopad změn SZP pro období 2014–2020 na kontrolní seznamy, které používají kontrolní orgány ve Spojeném království – Severním Irsku

Počet prvků kontrol pro kontrolu dodržování podmíněnosti v plném rozsahu činil 257 u SZP do roku 2013 a 249 u SZP po roce 2014.

Pokud jde o normy GAEC, počet prvků kontrol se ve dvou porovnávaných obdobích zvýšil z 19 na 27.

Zdroj: Platební agentura Severního Irsku.

47

Během kontrol musí být zkontrolovány všechny povinnosti týkající se norem GAEC a požadavků PPH, pro které byli zemědělci vybráni. Jak je uvedeno výše, tyto kontroly často zahrnují stovky prvků kontrol na různých kontrolních seznamech. I kdyby byly kontrolní systémy účinné, legislativní rámec²⁶ by neumožňoval cílenější přístup na základě rizik, podle něhož by se určitá pravidla nebo prvky kontrol mohly ověřovat častěji nebo naopak méně často, například s ohledem na míru jejich porušování, pravděpodobnost porušení nebo rozsah účinků potenciálního porušení.

26 Viz článek 71 nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost.

Režim pro malé zemědělce snížil administrativní zátěž, v některých členských státech to však mohlo ovlivnit splnění cílů podmíněnosti

48

V rámci SZP na období 2014–2020 byl zaveden režim pro malé zemědělce jako zjednodušený režim přímých plateb, který poskytuje až 1 250 EUR přímé pomoci pro zemědělce, kteří se rozhodnou do režimu zapojit. Patnáct členských států se rozhodlo tento nepovinný režim provést. V těchto zemích se počet zemědělců zapojených do režimu pohybuje od 3 % (Slovensko) po 77 % (Malta). Dle výpočtů Komise pokrývá režim pro malé zemědělce na celkové úrovni EU 4 % celkové zemědělské plochy.

49

Příjemci v rámci režimu pro malé zemědělce nepodléhají uložení správních sankcí, jestliže nesplní povinnosti v oblasti podmíněnosti²⁷. Nehrozí jim tedy snížení jejich plateb v rámci SZP z důvodu porušení pravidel podmíněnosti. Toto osvobození od pravidel podmíněnosti je odůvodněno tím, že „v případě zemědělců, kteří se účastní režimu pro malé zemědělce (...) lze mít za to, že úsilí, které je třeba v rámci systému podmíněnosti vynaložit, převyšuje výhody, které účast těchto zemědělců v uvedeném systému přináší“²⁸.

50

Toto opatření má také potenciál snížit náklady provádění, řízení a kontroly podmíněnosti: režim pro malé zemědělce uvedlo jako hlavní zdroj úspor deset z dvanácti platebních agentur, které odhadly, že SZP na období 2014–2020 povede ke snížení nákladů. Toto sdělení zopakovaly i platební agentury ve třech navštívených členských státech.

51

Režim pro malé zemědělce je krokem ke zjednodušení, které zbaví správní orgány a zemědělce dodatečné zátěže a současně povede k úsporám nákladů. Jeho provádění na úrovni každého členského státu by se však mělo řídit potřebou zajistit přiměřenou rovnováhu mezi administrativním zjednodušením a dosahováním cílů podmíněnosti a odvětvových právních předpisů. Existují rozdíly mezi členskými státy nebo regiony. Například v Rumunsku představují malí zemědělci přibližně 71 % zemědělců a 16 % celkové vykázané plochy. Naopak ve Slovinsku činí celkový podíl malých zemědělců okolo 3 % a plocha spadající do tohoto režimu jen 1 %.

27 Podle článku 92 nařízení (EU) č. 1306/2013.

28 Podle 57. bodu odůvodnění nařízení (EU) č. 1306/2013.

52

Ačkoli Litva režim pro malé zemědělce nevyužívá, řídila se podobnými zásadami pro vyjímání zemědělců, kteří nedosahují určitých prahových hodnot, z uplatňování konkrétních pravidel podmíněnosti. **Rámeček 4** ilustruje potenciální rizika spojená s uplatňováním takovýchto opatření pro zjednodušení:

Rámeček 4

Osvobození zemědělců od povinností v oblasti podmíněnosti souvisejících se směrnicí o dusičnanech v Litvě

Zemědělci s využívanou zemědělskou plochou o rozloze 10 hektarů či menší nemusí oznamovat, v jaké míře používají hnojiva. Tito zemědělci tvoří více než 70 % všech zemědělců a využívají 14 % zemědělské plochy.

Současně zemědělci provozující živočišnou výrobu, kteří chovají na jednom místě méně než deset dobytčích jednotek, nemusí mít prostory pro skladování statkových hnojiv o příslušné kapacitě. Tito zemědělci tvoří 87 % všech zemědělců provozujících živočišnou výrobu a chovají 28 % všech dobytčích jednotek.

Směrnice o dusičnanech má chránit životní prostředí a zdraví občanů. Ačkoli použití prahových hodnot může omezit byrokracii pro malé zemědělce, vyloučení významných podílů obhospodařované plochy a/nebo zvířat těchto zemědělců z kontrol v rámci podmíněnosti může také negativně ovlivnit dosahování cílů směrnice o dusičnanech.

Zdroj: Evropský účetní dvůr – Výroční zpráva za rok 2015 – obrázek 7.10.

Ekologizace (tzv. greening) zavedla další rovinu kontrol týkajících se povinných postupů šetrných k životnímu prostředí

53

Jedním z cílů nové SZP je posílení environmentálního profilu zavedením povinné „ekologické“ složky přímých plateb, která podporuje zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí použitelné v celé Unii²⁹. Tyto postupy zahrnují diverzifikaci plodin, zachování trvalých travních porostů a zřizování ploch využívaných v ekologickém zájmu. Celkem 30 % ročního vnitrostátního stropu má být vyplaceno v podobě takové ekologické platby na každý způsobilý hektar³⁰.

54

Pro období 2014–2020 byla do SZP zavedena nová ekologická platba. Zemědělské postupy v rámci této ekologické platby vykazují podobnosti s předešlými normami GAEC, které se týkaly zemědělských postupů, jakými jsou střídání plodin, ochrany stálých pastvin nebo zachování krajinných prvků. V důsledku toho pro období 2014–2020 existují dva soubory doplňujících se zemědělských postupů, které se zaměřují na tentýž cíl: údržbu půdy a ochranu biologické rozmanitosti.

29 37. bod odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 608).

30 Článek 47 nařízení (EU) č. 1307/2013.

55

Ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 GŘ AGRI vysvětlilo, že oba tyto povinné nástroje (ekologizace a normy GAEC) přispívají k těmto cílům: „SZP bude tudíž schopna zlepšit své výsledky v oblasti životního prostředí díky zajištění toho, že na podstatnou část zemědělské plochy v Evropě se budou vztahovat požadavky podmíněnosti, „ekologické“ povinnosti, jakož i agroenvironmentální závazky“.

56

Kontroly na místě týkající se ekologizace se provádějí na vzorku 5 % zemědělců v rámci ověřování kritérií způsobilosti pro režimy přímých plateb³¹ v systému mimo kontrolní rámec norem GAEC, který ověřuje vzorek 1 % zemědělců podléhajících kontrolám podmíněnosti³². V důsledku toho se dodržování doplňkových povinných postupů příznivých pro životní prostředí kontroluje ve dvou různých rámcích.

57

V rámci ekologických pravidel musí zemědělci splnit povinnost mít alespoň 5 % orné půdy zemědělského podniku v režimu plochy využívané v ekologickém zájmu. Nařízení rovněž stanoví, že pro splnění této povinnosti se mohou započítat i prvky chráněné v rámci podmíněnosti (například krajinné prvky nebo ochranné pásy). Ty jsou proto řízeny podle dvou různých souborů pravidel a kontrol.

58

Po zavedení ekologizace tedy nyní existují dva kontrolní systémy pro povinné postupy nepoškozující životní prostředí, které se navzájem doplňují a přispívají ke stejnému cíli, kterým je zlepšit výsledky SZP v oblasti životního prostředí. Ačkoli nařízení podmíněnosti stanoví, že členské státy mohou ke kontrole povinností v oblasti podmíněnosti využít stávající kontrolní systémy³³, existují rizika neefektivity v kontrolních systémech členských států a dodatečného zatížení zemědělců.

31 Hlava III nařízení Komise (EU) č. 809/2014.

32 Hlava V nařízení Komise (EU) č. 809/2014.

33 Článek 96 nařízení (EU) č. 1306/2013.

Konkrétní náklady související s prováděním systému podmíněnosti nejsou dostatečně vyčísleny

59

Komise potřebuje spolehlivý odhad celkových nákladů podmíněnosti, který bude shrnovat hlavní zapojené zúčastněné strany (orgány EU, řídicí a kontrolní orgány členských států a zemědělce), aby bylo možné zajistit nákladovou efektivitu systému.

60

GŘ AGRI odhaduje, že celkové náklady na řízení a kontrolu zemědělských výdajů se blíží 4 miliardám EUR nebo přibližně 7 % celkového financování z EU³⁴. Pokud však jde o podmíněnost, nejsou náklady vyčísleny a neexistují ani spolehlivé odhady.

61

Na úrovni členského státu vyplývají značné náklady z požadavků systému kontroly podmíněnosti. Za prvé jsou kontroly vyžadovány u norem GAEC, jež představují dodatečný soubor pravidel použitelných pouze na zemědělce, kteří jsou příjemci plateb v rámci SZP. Za druhé, pokud jde o povinné požadavky na hospodaření, které se opírají o stávající směrnice a nařízení („odvětvové právní předpisy“)³⁵, musí specializované kontrolní orgány provádět kontroly, aby splnily minimální míru kontrol ve výši 1 %, kterou požadují pravidla podmíněnosti, a mají v souvislosti s těmito kontrolami dodatečné povinnosti z hlediska podávání zpráv.

62

Na úrovni zemědělského podniku zavedení povinných požadavků na hospodaření přineslo zemědělcům další administrativní povinnosti, například vedení evidence a účast na kontrolách podmíněnosti³⁶. Kromě toho dodržovat normy GAEC znamená náklady spojené s požadovanými zemědělskými postupy (mzdové náklady, náklady na stroje, palivo a jiný spotřební materiál), ušlý zisk v důsledku toho, že normy GAEC zakazují nebo ukládají určité postupy (např. snížení výnosů), ale i další náklady, jako je využívání třetích stran jako poskytovatelů služeb (například poradců pro určité oblasti podmíněnosti).

63

Zpráva, kterou zadalo GŘ AGRI³⁷ a která byla zveřejněna v roce 2014, posuzovala skutečné náklady, které zemědělci v EU vynakládají, aby splnili vybrané právní předpisy v oblasti životního prostředí, dobrých životních podmínek zvířat a bezpečnosti potravin. Studie vycházela z případových studií z osmi nejvíce reprezentativních zemědělských odvětví v EU. Naznačuje finanční dopad, který takové povinnosti mají na zemědělce (souhrn výsledků za odvětví produkce pšenice viz **rámček 5**).

- 34 Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI za rok 2014.
- 35 Například: směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 ze dne 17. července 2000 o systému identifikace a evidence skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 820/97 (Úř. věst. L 204, 11.8.2000, s. 1).
- 36 57. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1306/2013: systém podmíněnosti znamená pro příjemce i vnitrostátní správy určitá administrativní omezení, neboť je třeba zajistit vedení záznamů, provádět kontroly a případně ukládat sankce.
- 37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (Posouzení nákladů zemědělců na plnění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, dobrých životních podmínek zvířat a bezpečnosti potravin, AGRI-2011-EVAL-08). Studii provedly: CRPA – Centro Ricerche Produzioni Animali (IT) ve spolupráci s: TI – Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN – International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHEM – University of Ghent (BE).

Dopad plnění vybraných povinností na produkční náklady v odvětví produkce pšenice

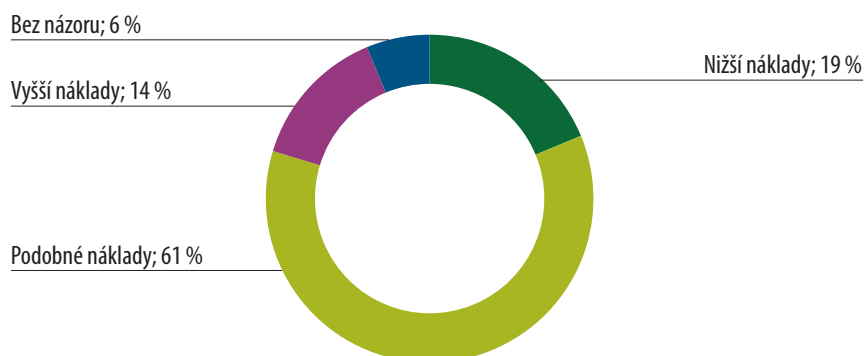
Z celé oblasti působnosti podmíněnosti, která platila do roku 2013, zohlednila studie odvětví produkce pšenice kumulativní účinky pěti povinných norem GAEC (minimální pokryv půdy, obhospodařování půdy, zřízení ochranných pásů, zabránění pronikání nežádoucí vegetace a zachování krajinných prvků), jedné nepovinné normy GAEC (střídání plodin) a právních předpisů, které tvoří základ dvou PPH (směrnice o dusičnanech a nařízení o přípravcích na ochranu rostlin). Byl zohledněn i další požadavek mimo oblast působnosti podmíněnosti: směrnice o udržitelném používání pesticidů.

Autoři průzkumu došli k závěru, že opatření, která zemědělci přijali s cílem zajistit soulad s výše uvedenými pravidly, zvýší produkční náklady o částky pohybující se od 1,97 % v Maďarsku po 3,42 % v Dánsku.

64

Kromě toho podle názoru většiny platebních agentur změny SZP pro období 2014–2020 pravděpodobně nepovedou ke snížení nákladů. Když byly platební agentury v průzkumu dotázány, zda tyto změny povedou k nižším, podobným nebo vyšším nákladům na provádění, řízení a kontrolu povinností v oblasti podmíněnosti, jejich odpovědi byly následující:

Odhad platebních agentur pro dopad změn SZP 2014–2020 na jejich systém řízení a kontroly podmíněnosti



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Základ pro výpočet sankcí u podmíněnosti pro zemědělce v celé EU není dostatečným způsobem sladěn

65

Právní předpisy stanoví, že nedodrží-li zemědělec pravidla podmíněnosti, správní sankce by měla být uložena tehdy, pokud nedodržení podmínek vyplývá z jednání nebo opominutí, které lze přímo připsat dotyčnému příjemci. Tyto sankce by měly být stanoveny s ohledem na zásadu přiměřenosti (odstupňovány podle závažnosti nesouladu³⁸ a vypočteny jako procentní hodnota z platby v rámci SZP) a měly by být uplatněny pouze v případě, že nesoulad lze přičíst jednání zemědělce, kterého se dopustil buď z nedbalosti, nebo úmyslně.

66

Při výpočtu těchto sankcí by měla být vzata v úvahu závažnost, rozsah, trvání a opakování zjištěného nedodržení požadavků. V případě nedodržení požadavků z důvodu nedbalosti činí maximální snížení 5 % a v případě opakovaného nedodržení požadavků 15 %. V případě úmyslného nedodržení požadavků minimální snížení činí 20 %, může vést až k úplnému vyloučení z jednoho či více režimů podpory v jednom kalendářním roce či více kalendářních letech.

67

Zjistili jsme, že praktické uplatňování koncepce úmyslného nedodržení požadavků vyvolává značné nejistoty na úrovni členského státu. Zástupci platebních agentur a sdružení zemědělců ve třech navštívených členských státech uvedli, že prokázat úmyslnost je obtížné, není-li zemědělec přistižen „při činu“.

68

Přezkum kontrolních statistik za oblast podmíněnosti ukazuje, že některé členské státy byly při uplatňování koncepce úmyslného nedodržení požadavků přísnější než jiné: v některých členských státech (Česká republika, Bulharsko) nebyl v období 2011–2014 sankcionován za úmyslné porušení pravidel žádný zemědělec nebo byly sankce uloženy jen v několika málo případech (Rumunsko, Portugalsko, Maďarsko), zatímco jiné členské státy tuto koncepci uplatňovaly daleko častěji (Litva, Řecko, Polsko, Francie, Irsko).

38 35. bod odůvodnění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. L 181, 20.6.2014, s. 48).

69

Abychom zjistili, jak členské státy posuzují stejné druhy nedodržení požadavků, začlenili jsme do průzkumu, který jsme zaslali platebním agenturám, dvě případové studie porušení PPH v oblasti identifikace a registrace skotu a směrnice o dusičnanech (plné znění těchto případových studií je uvedeno v **příloze IV**). Platební agentury měly v procentech vyčíslit sankce, které by v těchto dvou případových studiích byly uplatněny. **Rámeček 6** uvádí souhrn předložených případových studií a obdržených odpovědí.

Rámeček 6

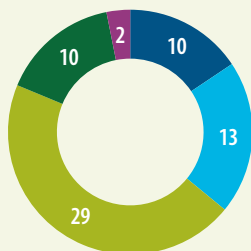
Případové studie týkající se sankcí uplatňovaných v členských státech

Shrnutí případových studií navrhovaných členskými státy

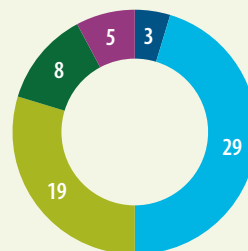
Během kalendářního roku zemědělec poslal pozdě oznámení o registraci zvířat u dvaceti kusů skotu. Zemědělec měl v průběhu roku průměrně 75 kusů skotu.

Během kontrol na místě inspektoři vypočítali, že kapacita skladování statkového hnojiva u tohoto zemědělce byla o 10 % nižší než požadované minimum.

Počet platebních agentur uplatňujících každé z možných procent snížení



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ Bez odpovědi



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ Bez odpovědi

„Bez odpovědi“ – několik platebních agentur dané porušení pravidel nevyčíslilo.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

70

Za stejné porušení pravidel v podobě pozdě registrovaných dvaceti kusů skotu by tedy téměř polovina členských států uplatnila sankci ve výši 3 %, zatímco pětina členských států by uplatnila sankci ve výši 1 % a zbývající členské státy by uplatnily snížení buď o 0 %, nebo 5 %. Za nedostatečnou kapacitu pro skladování statkového hnojiva by téměř polovina členských států uložila sankci ve výši 1 %, zatímco třetina členských států by uplatnila sankci ve výši 3 % a šestina členských států by uplatnila snížení buď o 0 %, nebo 5 %.

71

Kromě toho se mezi členskými státy výrazně lišilo chápání závažnosti porušení pravidel a hrozilo tedy riziko, že podobné případy nebudou řešeny stejným způsobem. Tuto situaci potvrdila i různá sankční pravidla zavedená v navštívených členských státech, jak uvádí **rámeček 7**.

Rámeček 7**Příklady sankcí za pozdní registraci zvířat**

V Německu (Šlesvicko-Holštýnsko) platební agentura stanovila, že za pozdní registraci nebude uplatněna žádná sankce, pokud počet kusů skotu dotčených porušením pravidel představuje méně než 30 % celkového počtu skotu v daném zemědělském podniku.

Naopak ve Španělsku (Katalánsko) žádná taková prahová hranice neexistuje.

72

Podmíněnost je použitelná od roku 2005 jako mechanismus, který váže většinu plateb v rámci SZP na to, že zemědělci dodrží pravidla vyplývající z politik v oblasti životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat. Cílem podmíněnosti bylo zlepšit soudržnost SZP s uvedenými politikami (a reagovat tak na očekávání společnosti) a zvýšit povědomí zemědělců o tom, že tato pravidla je třeba dodržovat (a přispět tak k rozvoji udržitelného zemědělství). Účelem zprávy je posoudit, do jaké míry je systém řízení a kontroly podmíněnosti účinný a lze jej dále zjednodušit, a na tomto základě nabídnout doporučení, jak zlepšit provádění podmíněnosti ve střednědobém a dlouhodobém výhledu.

73

Došli jsme k závěru, že informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožnily přiměřeným způsobem posoudit účinnost podmíněnosti. Přestože byly pro SZP v období 2014–2020 zavedeny změny, lze systém řízení a kontroly podmíněnosti dále zjednodušit.

74

Zjistili jsme, že ukazatele výkonnosti, které Komise používala, poskytovaly pouze částečný přehled o účinnosti podmíněnosti. Ukazatele nezohledňovaly míru nedodržování požadavků ze strany zemědělců (body 18–27).

Doporučení 1

Jako součást hodnocení dopadu pro SZP po roce 2020 by Komise měla přezkoumat, jak dále rozvinout svůj soubor ukazatelů, kterými u podmíněnosti posuzuje výkonnost, a jak v těchto svých ukazatelích zohledňovat míru, v jaké zemědělci dodržují pravidla podmíněnosti.

Závěry a doporučení

75

Rámec EU pro oblast podmíněnosti byl stanoven normotvůrcem. Komise má povinnost sledovat jeho plnění. Členské státy převedly pravidla EU do podoby povinností na úrovni zemědělců a ověřovaly, zda jsou tyto povinnosti dodržovány. Čtvrtina zemědělců kontrolovaných na místě v rozpočtových letech 2011–2014 však porušila nejméně jedno z pravidel, přestože základním účelem podmíněnosti bylo zajistit soudržnost SZP s takovými pravidly. Komise neanalyzovala důvody porušení předpisů a způsoby jejich řešení (body 28–36).

Doporučení 2

Komise by měla od nynějška zlepšit sdílení informací o porušování povinností v oblasti podmíněnosti mezi příslušnými útvary, aby jim tak pomohla při zjišťování příčin porušování pravidel i přijímání vhodných opatření k jejich řešení.

76

Změnami SZP pro období 2014–2020 se do jisté míry snížil počet pravidel podmíněnosti, neboť tyto změny odstranily požadavky, které nebyly dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost. Kontrolní postupy jsou však nadále složité. I kdyby byly kontrolní systémy účinné, legislativní rámec by neumožňoval cílenější přístup na základě rizik, podle něhož by se určitá pravidla nebo prvky kontrol mohly ověřovat častěji nebo naopak méně často, například s ohledem na míru jejich porušování, pravděpodobnost porušení nebo rozsah účinků potenciálního porušení. Zjednodušující opatření, která zbavují správní subjekty a zemědělce dodatečné zátěže, například režim pro malé zemědělce, musí být vyvážena ve vztahu k potřebě dosáhnout cílů podmíněnosti (body 40–50).

Doporučení 3

Pro SZP po roce 2020 by Komise měla navrhnout úpravu pravidel týkajících se kontrol podmíněnosti na místě. To by umožnilo účinné zaměření na klíčové kontrolní prvky.

77

Pro období 2014–2020 byla do SZP zavedena nová ekologická platba. Zemědělské postupy v rámci této ekologické platby vykazují podobnosti s předešlými normami GAEC, které se týkaly zemědělských postupů, jakými jsou střídání plodin, ochrany stálých pastvin nebo zachování krajinných prvků. V důsledku toho v současnosti existují dva soubory doplňujících se zemědělských postupů, které se zaměřují na tytéž cíle: údržbu půdy a ochranu biologické rozmanitosti. Přestože jsou si podobné, jsou povinné normy GAEC a ekologická pravidla kontrolovány v rámci dvou systémů kontroly. To může vést k neefektivnostem v kontrolních systémech a k dodatečné administrativní zátěži (body 53–58).

Doporučení 4

Jako součást hodnocení dopadu pro SZP po roce 2020 by Komise měla analyzovat zkušenosti s využíváním dvou systémů, které pracují s podobnými cíli v oblasti ochrany životního prostředí (tj. norem GAEC a ekologizace), aby podpořila jejich vyšší součinnost. Tato analýza by měla zohlednit kritéria, jako jsou dopad norem na životní prostředí a historická míra dodržování pravidel ze strany zemědělců.

78

Náklady provádění systému podmíněnosti nejsou dostatečně vyčísleny. Pro navržení a provádění nákladově efektivní politiky by však bylo nutné posoudit souhrnné náklady podmíněnosti na úrovni EU, členských států a zemědělců. Tento výpočet by měl být důležitým vstupem pro jakékoli změny politik, aby bylo zajištěno, že při snaze o dosažení zamýšlených výsledků nevzniknou nepřiměřené náklady nebo že budou zváženy alternativní nástroje, které by zajistily lepší poměr nákladů a přínosů (body 59–64).

Doporučení 5

V návaznosti na zprávu o výkonnosti SZP, která má být předložena do konce roku 2018, by Komise měla vypracovat metodiku pro měření nákladů podmíněnosti.

Závěry a doporučení

79

Sankce za porušení pravidel jsou vypočítávány na základě závažnosti, rozsahu, trvání a opakování zjištěného porušení, jakož i v závislosti na tom, zda daný zemědělec pravidla porušil z nedbalosti, nebo úmyslně. V praxi jsme zjistili, že uplatňování sankcí se v různých členských státech výrazně lišilo (body 65–71).

Doporučení 6

Pro SZP po roce 2020 by Komise měla podporovat jednotnější uplatňování sankcí na úrovni EU tím, že dále vyjasní pojem závažnost, rozsah, trvání, opakování a úmyslnost.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Phil WYNN OWEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 7. září 2016.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Oblast působnosti pravidel podmíněnosti podle přílohy II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013

L 347/602

CS

Úřední věstník Evropské unie

20.12.2013

PŘÍLOHA II

PRAVIDLA PODMÍNĚNOSTI PODLE ČLÁNKU 93

PPH: povinné požadavky na hospodaření

DZES: standardy pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy

Oblast	Hlavní téma	Požadavky a standardy		
Životní prostředí, změna klimatu, dobrý zemědělský a environmentální stav půdy	Voda	PPH 1	Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1)	Články 4 a 5
		DZES 1	Zřízení ochranných pásů podél vodních toků (!)	
		DZES 2	V případech, kdy využití vody k zavlažování podléhá schválení, dodržování schvalovacích postupů	
		DZES 3	Ochrana podzemních vod proti znečištění: zákaz přímého vypouštění do podzemních vod a opatření k předcházení nepřímému znečištění podzemních vod vypouštěním nebezpečných látek uvedených v příloze směrnice 80/68/EHS, ve znění platném poslední den její platnosti, pokud se to týká zemědělské činnosti	
	Půda a zásoby uhlíku	DZES 4	Minimální pokryv půdy	
		DZES 5	Minimální úroveň obhospodařování půdy odrážející specifické místní podmínky k omezení eroze	
		DZES 6	Zachování úrovně organických složek půdy vhodnými postupy, včetně zákazu vypalování strniští na orné půdě vyjma z důvodu ochrany zdraví rostlin (?).	
	Biologická rozmanitost	PPH 2	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7):	Čl. 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b), čl. 4 odst. 1, 2 a 4
		PPH 3	Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7)	Čl. 6 odst. 1 a 2
	Krajina, minimální úroveň péče	DZES 7	Zachování krajinných prvků, včetně případných živých plotů, rybníků, příkopů, stromořadí, skupin stromů nebo solitérů, mezí a teras a včetně zákazu ořezu živých plotů a stromů v období hnízdění a odchovu mláďat, a jako možnost opatření proti invazním druhům rostlin.	
Veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin	Bezpečnost potravin	PPH 4	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, 1.2.2002, s. 1)	Články 14 a 15, čl. 17 odst. 1 (?) a články 18, 19 a 20

20.12.2013

CS

Úřední věstník Evropské unie

L 347/603

Oblast	Hlavní téma	Požadavky a standardy		
		PPH 5	Směrnice Rady 96/22/ES ze dne 29. dubna 1996 o zákazu používání některých látek s hormonálním nebo tyreostatickým účinkem a beta-sympatomimetik v chovech zvířat a o zrušení směrnic 81/602/EHS, 88/146/EHS a 88/299/EHS (Úř. věst. L 125, 23.5.1996, s. 3)	Čl. 3 písm. a), b), d) a e) a články 4, 5 a 7
	Identifikace a evidence zvířat	PPH 6	Směrnice Rady 2008/71/ES ze dne 15. července 2008 o identifikaci a evidování prasat (Úř. věst. L 213, 8.8.2008, s. 31)	Články 3, 4 a 5
		PPH 7	Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 ze dne 17. července 2000 o systému identifikace a evidence skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 820/97 (Úř. věst. L 204, 11.8.2000, s. 1)	Články 4 a 7
		PPH 8	Nářízení Rady (ES) č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně nařízení (ES) č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS (Úř. věst. L 5, 9.1.2004, s. 8)	Články 3, 4 a 5
	Nákazy zvířat	PPH 9	Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 ze dne 22. května 2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií (Úř. věst. L 147, 31.5.2001, s. 1)	Články 7, 11, 12, 13 a 15
	Přípravky na ochranu rostlin	PPH 10	Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. L 309, 24.11.2009, s. 1)	Čl. 55 první a druhá věta
Dobré životní podmínky zvířat	Dobré životní podmínky zvířat	PPH 11	Směrnice Rady 2008/119/ES ze dne 18. prosince 2008, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu telat (Úř. věst. L 10, 15.1.2009, s. 7)	Články 3 a 4
		PPH 12	Směrnice Rady 2008/120/ES ze dne 18. prosince 2008, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat (Úř. věst. L 47, 18.2.2009, s. 5)	Články 3 a 4
		PPH 13	Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (Úř. věst. L 221, 8.8.1998, s. 23)	Článek 4

(¹) Ochranná pásma dobrého zemědělského a environmentálního stavu musejí jak uvnitř, tak vně ohrožených oblastí vymezených v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice 91/676/EHS splňovat alespoň požadavky týkající se podmínek pro používání hnojiv v blízkosti vodních toků podle bodu A 4 přílohy II směrnice 91/676/EHS, které se použijí v souladu s akčními programy členských států stanovenými podle čl. 5 odst. 4 směrnice 91/676/EHS.

(²) Tento požadavek lze omezit na obecný zákaz vypalování strniští na orné půdě, jednotlivé členské státy však mohou rozhodnout o stanovení dalších požadavků.

(³) Provedené zejména prostřednictvím:

- článku 14 nařízení (ES) č. 470/2009 a přílohy nařízení (ES) č. 37/2010,
- nařízení (ES) č. 852/2004: čl. 4 odst. 1 a příloha I část A oddíl II bod 4 písm. g), h), j), bod 5 písm. f), h), bod 6; oddíl III bod 8 písm. a), b), d), e), bod 9 písm. a), c);
- nařízení (ES) č. 853/2004: čl. 3 odst. 1 a příloha III oddíl IX kapitola I (část I bod 1 písm. b), c), d), e); část I bod 2 písm. a) odrážka i), ii), iii), písm. b) odrážka i), ii), písm. c); I-3; I-4; I-5; část II A body 1, 2, 3, 4; část II B bod 1 písm. a), d), bod 2, bod 4 písm. a), b), příloha III oddíl X kapitola I bod 1;
- nařízení (ES) č. 183/2005: čl. 5 odst. 1 a příloha I, část A I bod 4 písm. e), g); část A II bod 2 písm. a), b), e), čl. 5 odst. 5 a příloha III body 1, 2, čl. 5 odst. 6; a
- nařízení (ES) č. 396/2005: článek 18.

Hlavní změny oblasti působnosti pravidel podmíněnosti pro SZP 2014–2020

Podle článku 93 a přílohy II nařízení (EU) č. 1306/2013 byla pravidla uvedena na jediném seznamu a roztríděna na 13 PPH a sedmi GAEC. Hlavní změny oproti předešlé právní úpravě a odůvodnění, která uvedla Komise, byly následující:

- odstranění sedmi nepovinných GAEC (s cílem podpořit rovnoměrnější provádění GAEC ze strany členských států),
- odstranění PPH týkajícího se používání kalů z čistíren odpadních vod (požadavky se obecně týkaly spíše čistíren odpadních vod než zemědělců),
- odstranění tří PPH týkajících se hlášení chorob zvířat (systematické kontroly podmíněnosti nebyly vhodné pro výjimečné případy výskytu chorob),
- omezení oblasti působnosti dvou PPH týkajících se ochrany volně žijících ptáků a přírodních stanovišť (porušení bylo možné zjistit jen v případě, že zemědělci byli přistiženi „při činu“. Kontroly podmíněnosti, které jsou svou povahou systematické, nebyly pro tento druh porušení předpisů vhodné),
- změna PPH týkajícího se ochrany podzemních vod před znečišťováním na novou normu GAEC,
- změna normy GAEC týkající se ochrany stálých pastvin na jeden ze tří postupů „zelené“ platby,
- norma GAEC pro zabránění pronikání nežádoucí vegetace se stala kritériem způsobilosti v rámci základního systému přímé platby.

Zúčastněné strany vyjádřily silnou potřebu dalšího zjednodušení

Na 38. konferenci ředitelů platebních agentur, která se uskutečnila v Lucemburku v listopadu 2015, pracovní skupina *ad hoc* pro problematiku „Zjednodušení – podmíněnost“ došla k závěru, že systém podmíněnosti z dlouhodobého hlediska SZP po roce 2020 „musí být reformován a zjednodušen“. Byly určeny tři prioritní oblasti:

- omezit kontroly prováděné na místě na relevantní, objektivně kontrolovatelná pravidla podmíněnosti, která lze uplatňovat způsobem, jenž poskytuje plnou právní jistotu,
- zajistit, aby pravidla, která tvoří součást podmíněnosti, byla relevantní, a to zohledněním jejich významu pro odvětví zemědělství, počtu dotčených zemědělců, četnosti související činnosti a problémů týkajících se právní jistoty při kontrole určitých pravidel,
- odstranit obecné pravidlo snížení plateb za úmyslné porušení pravidel a doplnit přiměřenější pravidla pro snížení plateb a sankce.

Jedna z otázek s otevřenou odpovědí v našem průzkumu požadovala návrhy hlavních tří opatření, která by mohla pomoci zjednodušit systém podmíněnosti a/nebo zvýšit jeho účinnost. Tři návrhy, které platební agentury zmiňovaly nejčastěji, byly v pořadí podle četnosti následující:

- snížit počet požadavků podmíněnosti tím, že se pozornost zaměří na ty požadavky, které jsou považovány za nejdůležitější a zcela relevantní pro zemědělskou činnost,
- změnit systém sankcí, a to například: odstraněním koncepce úmyslného porušení pravidel; zavedením prvku tolerance ještě předtím, než je určeno, že došlo k porušení pravidel (například pokud jde o registraci a identifikaci zvířat); zjednodušením metody výpočtu snížení plateb a sankcí (který se v současné době opírá o koncepcí rozsahu, závažnosti a trvalosti),
- zmenšit rozsah kontrol na místě, a to pomocí zkoušek na vzorcích, například u zemědělských podniků s velkými stády; testů zaměřených na nejrizikovější oblasti, a to se sníženou mírou kontrol u norem, u nichž existují nevýznamné míry nesouladu; odstranění těch prvků kontrol, které nelze na místě vždy spolehlivě ověřit.

Kromě toho dotazované zemědělské poradenské subjekty také navrhly poskytnout zemědělcům další pomoc, například formou odborné přípravy v oblasti vedení evidence, praktických pokynů a příruček, informací srozumitelnějších pro čtenáře, kampaní o kladných účincích podmíněnosti na životní prostředí, bezpečnost potravin a dobré životní podmínky zvířat.

Také sdružení zemědělců, s nimiž jsme jednali ve třech členských státech, určila obdobné priority pro zjednodušování: snížit počet pravidel podmíněnosti, změnit systém sankcí (odstranění koncepce úmyslnosti, větší tolerance a zjednodušení metodiky výpočtu sankcí) a lépe cílit kontroly na nejvíce rizikové zemědělce.

Případové studie zahrnuté do průzkumu, v jehož rámci byly osloveny platební agentury

Zemědělec XY byl náhodně vybrán pro kontrolu na místě týkající se podmíněnosti (konkrétně SMR 7) za rok podávání žádosti 2014. V předchozích třech letech tento zemědělec pro kontroly na místě vybrán nebyl. Zemědělec podal žádost pro rok podávání žádostí 2014, v níž vykázal 70 hektarů půdy a 80 kusů skotu. Celková částka přímých plateb, na kterou má tento zemědělec nárok, činí 25 000 EUR.

V průběhu kontroly na místě inspektoři zkontrolovali registr zvířat spolu s podpůrnými dokumenty osvědčujícími vykazování a registraci zvířat (narození, úmrtí). Inspektoři zjistili, že 20 zvířat bylo registrováno po lhůtě 7 dní (byla zjištěna doba od 8 do 20 dní). Průměrný stav zvířat v kalendářním roce 2014 činil 75 kusů.

Inspektoři rovněž zjistili, že v průběhu kalendářního roku 2013 zemědělec po sedmidenní lhůtě vykázal 10 kusů zvířat. Průměrný stav zvířat v roce 2013 činil 70 kusů. Uveďte prosím, zdali byste pro rok podávání žádostí 2014 uplatňovali v tomto případě sankci. Jestliže ano, uveďte procentní sazbu sankce, která by byla podle vnitrostátních a/nebo regionálních předpisů a norem uložena. Odpovíte-li ne, uveďte „bez sankce“.

Zemědělec WZ byl náhodně vybrán pro kontrolu na místě týkající se podmíněnosti (konkrétně SMR 7) za rok podávání žádosti 2014. V předchozích třech letech tento zemědělec pro kontroly na místě vybrán nebyl.

Kontrolovaný zemědělec vlastní 964,35 hektarů půdy a 145 kusů skotu, pro něž potřebuje mít kapacitu pro skladování statkových hnojiv v objemu 4 400 kubických metrů (šestiměsíční skladování). Kapacita, která byla inspektory při kontrole na místě zjištěna a vy počtena, byla v porovnání s uvedenou požadovanou kapacitou o 10 % nižší.

Uveďte prosím, zdali byste pro rok podávání žádostí 2014 uplatňovali v tomto případě sankci. Jestliže ano, uveďte procentní sazbu sankce, která by byla podle vnitrostátních a/nebo regionálních předpisů a norem uložena. Odpovíte-li ne, uveďte „bez sankce“.

Shrnutí

II

Při popisování systému podmíněnosti je potřeba jasně uvést, že v případě povinných požadavků na hospodaření (PPH) jsou tato základní pravidla, která jsou součástí podmíněnosti, v každém případě již v členských státech uplatňována na základě souvisejících odvětvových právních předpisů.

III

Od roku 2005 přinesl probíhající proces revize a zjednodušení oblasti působnosti podmíněnosti následující výsledky:

V letech 2005–2013 byly zjednodušeny kontrolní postupy zavedením ustanovení o harmonizaci míry kontroly, oznámení předem, načasování a předmětu kontrol na místě a kontrolního výběrového vzorku.

Poslední reforma společné zemědělské politiky (SZP) dále snížila počet povinných požadavků na hospodaření z 18 na 13 a počet norem pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy (GAEC) z 15 na 7. Přezkum povinností obsažených v působnosti podmíněnosti se zabýval tím, zda jsou tyto povinnosti kontrolovatelné, zda je lze připisovat přímo zemědělcům (nikoli členským státům) a zda jsou spojeny se zemědělskou činností.

Komise se domnívá, že vzhledem k rozsahu úsilí, které již bylo při zjednodušování vynaloženo, je nanejvýš nepravděpodobné, že dalšího zjednodušení lze dosáhnout, aniž by došlo k narušení cílů podmíněnosti v oblasti ochrany životního prostředí.

IV

Komise je toho názoru, že podle dostupných informací jsou k měření účinnosti podmíněnosti při plnění souvisejících cílů používány ty nejvhodnější ukazatele výkonnosti. Cílem podmíněnosti je přispívat k rozvoji udržitelného zemědělství prostřednictvím zvyšování povědomí zemědělců a k tomu, aby SZP více naplňovala očekávání společnosti. Cílem norem GAEC je přispívat k zamezení erozi půdy, k udržování úrovně organických složek půdy a struktury půdy, k zajištění minimální úrovně udržování, k zamezení poškozování stanovišť a k ochraně vody a hospodaření s ní. V tomto ohledu není podmíněnost prováděcím nástrojem jiných politik, které mají svoje vlastní cíle.

Důvody porušení pravidel jsou analyzovány v souvislosti s prováděním odvětvových právních předpisů. Při řešení důvodů porušení pravidel však hraje svou úlohu podmíněnost i zemědělský poradenský systém.

VI

Cíle v oblasti ochrany životního prostředí (např. údržba půdy a ochrana biologické rozmanitosti) jsou naplňovány nejen prostřednictvím ekologických plateb a norem GAEC, ale také pomocí opatření v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu v rámci II. pilíře a právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí. Tyto různé nástroje se však liší povahou, principem i fungováním a vzájemně se doplňují. Jejich doplňkovost je znázorněna na obrázku č. 1 v konečné verzi dokumentu SWD (2016) 218.

Ekologická pravidla i normy GAEC jsou řízeny integrovaným administrativním a kontrolním systémem (IACS), což zajišťuje nejlepší využití zdrojů. Existují však důvody, proč normy GAEC a ekologizace nemusí být nutně kontrolovány společně. Vzhledem k tomu, že ekologizace je kritériem způsobilosti, je kontrolována předem, při správních kontrolách a kontrolách na místě, u 5 % příjemců. Normy GAEC jsou kontrolovány na základě podmíněnosti, která je řízena jinak než požadavky týkající se způsobilosti.

VII

Povinné požadavky na hospodaření vyplývají z odvětvových právních předpisů a členské státy mohou využít svých stávajících administrativních a kontrolních systémů (článek 96 nařízení (EU) č. 1306/2013). Stávající kontrolní systémy lze tudíž synergicky použít v systému kontroly podmíněnosti. Normy GAEC by neměly pro zemědělce představovat ani značné náklady, neboť se má jednat o základní normy. Náklady na jejich kontroly nese integrovaný administrativní a kontrolní systém, který slouží také dalším nástrojům SZP.

Komise ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 vyčíslila celkové náklady související s kontrolou v členských státech s výhradou, že „odrazující účinek následných kontrol“ (například u podmíněnosti) „rovněž přináší výhody, které nelze vyčíslit“.

VIII

Ačkoli je rámec nastaven na úrovni EU, povinnosti zemědělců vyplývající z PPH a z norem GAEC jsou z velké části určovány členskými státy s přihlédnutím k problémům a zemědělským strukturám v národních nebo regionálních podmínkách. V tomto ohledu je důležité, že rozsah provádění je ponechán na členských státech, které vypočítávají sankce za tyto jednotlivé povinnosti zemědělců. Nařízení EU stanovuje zásadu, že sankce se v jednotlivých případech vypočítávají s přihlédnutím k závažnosti, rozsahu, trvání, opakování nebo úmyslnosti zjištěného nedodržování požadavků. Harmonizované uplatňování těchto zásad v členských státech je zajišťováno zejména prostřednictvím auditů prováděných Komisí. Při zjištění souvisejících nedostatků v určitém členském státě jsou v rámci schvalování účetní závěrky přijata vhodná následná opatření.

IX První odrážka

Komise toto doporučení přijímá.

IX Druhá odrážka

Komise toto doporučení přijímá.

IX Třetí odrážka

Komise toto doporučení nepřijímá. Doporučení Účetního dvora by podmíněnost nezjednodušilo, nýbrž by ve skutečnosti omezilo její oblast působnosti. V minulosti již několikrát došlo ke zjednodušení oblasti působnosti podmíněnosti. Členské státy mají nyní navíc rozsáhlý manévrovací prostor, který jim umožňuje přihlédnout k rizikům souvisejícím s výběrem kontrolních vzorků a optimalizovat kontrolní systémy. Komise se domnívá, že by toto doporučení mohlo vést k uvolnění pravidel kontrol na místě, což by v konečném důsledku oslabilo účinnost podmíněnosti.

IX Čtvrtá odrážka

Komise toto doporučení přijímá.

IX Pátá odrážka

Komise toto doporučení částečně přijímá. Provedení tohoto doporučení bude záviset na výsledku plánované studie týkající se administrativní zátěže. Administrativní náklady podmíněnosti by měly být posuzovány v souvislosti s náklady, které nedodržováním požadavků vznikají společnosti, veřejným financím a životnímu prostředí, a s potenciálními přírůsky podmíněnosti.

IX Šestá odrážka

Komise toto doporučení přijímá.

Komise předpokládá zajištění výměn osvědčených postupů vztahujících se k této problematice.

Úvod

06

Odvětvové právní předpisy byly v členských státech uplatňovány již před zavedením podmíněnosti.

09

Komise provedla všechna přijatá doporučení Účetního dvora obsažená ve zvláštní zprávě 8/2008.

10

Pro období 2014–2020 byly provedeny příslušné změny a systém podmíněnosti prošel podstatnými změnami v rámci poslední reformy SZP.

10 Druhá odrážka

Přezkum povinností obsažených v působnosti podmíněnosti se zabýval tím, zda jsou tyto povinnosti kontrolovatelné, zda je lze připisovat přímo zemědělcům (nikoli členským státům) a zda jsou spojeny se zemědělskou činností.

Připomínky

Společná odpověď Komise vztahující se k bodům 18 až 21

Cílem podmíněnosti je přispívat k rozvoji udržitelného zemědělství, k tomu, aby SZP více naplňovala očekávání společnosti, a k zamezení erozi půdy, k udržování úrodnosti organických složek půdy a struktury půdy, k zajištění minimální úrodnosti, k zamezení poškozování stanovišť a k ochraně vody a hospodaření s ní. Podmíněnost není prováděcím nástrojem jiných politik. To již bylo objasněno při zavádění podmíněnosti, neboť podmíněnost není pravidlem způsobilosti (viz kompromisní text předsednictví ze dne 26. června 2003). Působí nepřímo, zvyšováním povědomí příjemců. Identifikaci a řešení důvodů, proč zemědělci nedodržují odvětvové právní předpisy, ze kterých PPH vychází, mají zajistit příslušné odvětvové politiky, nikoli podmíněnost.

Podle přílohy II nařízení (EU) č. 1306/2013 by navíc při této analýze, která by měla přihlížet k širší oblasti působnosti příslušných politik, byly relevantní pouze vybrané články nebo odstavce vyplývající z odvětvových právních předpisů.

Pokud jde o environmentální právní předpisy, byly pro každou odvětvovou směrnici zahrnutou do PPH vypracovány konkrétní ukazatele výkonnosti a ukazatele jsou připravovány v rámci Strategie EU pro ochranu půdy. Trendy týkající se stavu životního prostředí na základě informací poskytovaných podle směrnic v oblasti působnosti podmíněnosti souvisejí s účinností prováděcích ustanovení těchto směrnic.

Mimo podmíněnost je na úrovni EU v politickém cyklu podrobováno každé opatření SZP s dopadem nebo bez dopadu na rozpočet průběžnému hodnocení. Konkrétní ukazatele výkonnosti jsou obsaženy v každé odvětvové směrnici zahrnuté do PPH a ukazatele jsou například připravovány v politice ochrany půdy.

22

Komise se domnívá, že ukazatel výsledků „Procento plateb SZP spadajících do podmíněnosti“ vypovídá o účinku podmíněnosti u zemědělců. Úměrně počtu plateb spadajících do podmíněnosti narůstá finanční dopad možného porušení pravidel na jednotlivé zemědělce, což samozřejmě zvyšuje povědomí zemědělců o dodržování pravidel. Podmíněnost zvýšila povědomí mezi zemědělci a vedla k určitým změnám zemědělských postupů.

24

Komise se domnívá, že ukazatel výsledků „Názory veřejnosti na podmíněnost“ vypovídá o účinnosti podmíněnosti, pokud jde o naplňování očekávání společnosti, prostřednictvím prohlubování souladu SZP s dalšími dotčenými politikami. Otázky průzkumu Eurobarometr se zabývají právě přijetím návaznosti plateb SZP na dodržování stanovených pravidel. Výsledky jsou v tomto ohledu do značné míry pozitivní.

25

Komise se domnívá, že ukazatel výsledků „Míra kontrol norem GAEC“ je dobrým zástupným ukazatelem předpokládaného dopadu na životní prostředí. Jestliže jsou vnitrostátní normy GAEC členskými státy řádně vymezeny, mělo by mít dodržování těchto norem zemědělci pozitivní dopad na životní prostředí. Dodržování míry kontrol dovoluje v možném rozsahu zajistit, aby zemědělci stanovená pravidla dodržovali. S ohledem na dostupné informace se jedná o nejspolehlivější zástupný ukazatel.

Komise za vhodný zástupný ukazatel účinnosti tohoto nástroje považuje rovněž ukazatel výsledků „Procentní podíl půdy, kterou zabírají stále pastviny“. Tento ukazatel je sledován ve snaze zkontrolovat, zda členské státy přijaly nezbytná nápravná opatření, pokud podíl klesne pod povolenou hranici. Je zřejmé, že vývoj uvedeného podílu je ovlivňován různými faktory, ale to zde tento ukazatel neměří.

26

Komise má za to, že její ukazatele odpovídají cílům podmíněnosti. Ukazatel výsledků „Počet hektarů, na které se vztahuje podmíněnost“ řádně vypovídá o účinnosti podmíněnosti a vhodně doplňuje stávající ukazatele výsledků. Pravidla zahrnutá do podmíněnosti jsou z velké míry postupy uplatňovanými v oblasti zemědělství (normy GAEC, postupy vyplývající z environmentálních právních předpisů, používání pesticidů atd.). Čím více hektarů je do systému podmíněnosti zahrnuto, tím vyšší je účinnost systému.

27

Ukazatele uvedené Účetním dvorem, jako je index polního ptactva, kvalita vody atd., jsou ukazatele dopadu odrážející obecný cíl SZP a dalších politik EU. K naplňování těchto obecných cílů přispívá několik nástrojů a podmíněnost je pouze jednou jejich částí. Konkrétní cíle podmíněnosti, odrážející konkrétní přispění tohoto nástroje k naplňování obecných cílů SZP, jsou zohledněny v ukazatelích výsledků uvedených v bodech 22 až 26.

28

Komise nepovažuje počet porušení pravidel za vhodný ukazatel pro posouzení výkonnosti podmíněnosti. Statistické údaje o kontrolách podmíněnosti jsou používány v souvislosti s audity GŘ AGRI jako ukazatel výkonnosti kontrolních systémů členského státu. Vysoká míra nedodržování pravidel v určitém sektoru může být rovněž ukazatelem toho, že kontroly podmíněnosti jsou účinné.

29

Porušování pravidel souvisí zejména se dvěma skupinami požadavků (viz bod 31 a obrázky 2 a 3).

30

Vyšší míra nedodržování může být spíše důsledkem zlepšení kontrolního systému než nárůstu nevyhovujícího chování.

33

Prohlášení, např. o volně žijících ptácích, se nevztahuje na všechny členské státy. Komise by ráda poznamenala, že např. u volně žijících ptáků je nutné přihlídnout k tomu, že ačkoli je celková míra porušení pravidel skutečně taková, jak popisuje Účetní dvůr, audity Komise odhalily v několika málo členských státech vážné problémy s kontrolami. Nízká míra porušování pravidel může být tudíž také výsledkem mírného kontrolního systému v členských státech.

34

Analýza důvodů pro porušování pravidel a způsobů jejich řešení není úkolem pro podmíněnost, nýbrž pro odvětvové politiky. Avšak pokud jde o podmíněnost, GŘ AGRI analyzuje statistické údaje o kontrolách s tím, že svoje analýzy rizik zahrne do rámce vytváření programu auditu.

35

Komise se domnívá, že podmíněnost není nástrojem pro prosazování odvětvových politik.

V předmětném roce 2014 provedla Komise v souvislosti s podmíněností v některých členských státech zvláštní audity zaměřující se na problematiku zvířat. Je však potřeba brát v úvahu, že výchozím bodem auditů podmíněnosti prováděných Komisí je ochrana finančních zájmů EU v oblasti zemědělství.

GŘ ENV dostává zprávy o auditech a obdrží příslušné statické údaje od GŘ AGRI. GŘ ENV provede analýzu důvodů porušování pravidel a podle potřeby přijme spolu s členskými státy následná opatření.

36

Podmíněnost není prováděcím nástrojem jiných politik. To již bylo objasněno při zavádění podmíněnosti, neboť podmíněnost není pravidlem způsobilosti (viz kompromisní text předsednictví ze dne 26. června 2003). Dále je potřeba zvýšit minimální míru kontrol v případě významného stupně nedodržování.¹

U právních předpisů týkajících se zdraví zvířat a veřejného zdraví, zdraví rostlin a dobrých životních podmínek zvířat provádí Komise audits s cílem zajistit, aby vnitrostátní orgány plnily svoje právní závazky. Pokud jde o environmentální právní předpisy, pracuje Komise na politické iniciativě, která by členským státům pomohla lépe zajistit dodržování předpisů (tj. sledování, podporu a prosazování dodržování předpisů na základě rizika) současně se zásadami proporcionality a subsidiarity.

39

Komise se domnívá, že při předkládání revidovaných nebo nových návrhů výdajů by neměla provádět odhad nákladů a přínosů kontrolních systémů, neboť podmíněnost rovněž zahrnuje např. zdraví zvířat a veřejné zdraví, přičemž při výpočtu nákladů a přínosů lze např. veřejné zdraví jen stěží dostatečně zohlednit.

40

Proporcionalita je zde již obsažena, neboť sankce jsou vypočítávány jako procentuální podíl příjemcovy platby ze SZP s možností sankce neuplatnit nebo s ohledem na úmyslnost a opakování.

Právní předpisy EU² slouží jako harmonizovaný základ pro hodnocení a sankcionování nedodržování podmíněnosti na úrovni EU. Avšak podoba vnitrostátních sankčních systémů musí být ponechána na členských státech, aby bylo možné přihlídnout k různorodosti pravidel v rámci podmíněnosti. Komise předpokládá zajištění výměn osvědčených postupů vztahujících se k této problematice s členskými státy.

Ačkoli je rámec nastaven na úrovni EU, povinnosti zemědělců vyplývající z PPH a z norem GAEC jsou z velké části určovány členskými státy s přihlídnutím k problémům a zemědělským strukturám v národních nebo regionálních podmínkách. V tomto ohledu je důležité, že rozsah provádění je ponechán na členských státech, které vypočítávají sankce za tyto jednotlivé povinnosti zemědělců. Nařízení EU stanovuje zásadu, že sankce se v jednotlivých případech vypočítávají s přihlídnutím k závažnosti, rozsahu, trvání, opakování nebo úmyslnosti zjištěného nedodržování požadavků. Harmonizované uplatňování těchto zásad v členských státech je zajišťováno zejména prostřednictvím auditů prováděných Komisí. Při zjištění souvisejících nedostatků v určitém členském státě jsou v rámci schvalování účetní závěrky přijata vhodná následná opatření.

41

GŘ AGRI s ohledem na omezení norem GAEC o více než 50 % (z 15 na 7), očekávalo, že členské státy sníží administrativní zátěž zemědělců.

1 Pokud jde o „nízkou minimální míru kontrol, která činí 1 %“, jak se uvádí v bodě IX (druhá odrážka): Podle čl. 68 odst. 4 nařízení (EU) č. 809/2014 se počet kontrol na místě zvýší, pokud byl odhalen závažný stupeň nesouladu daného aktu nebo normy. V roce 2009 vydala Komise k této problematice pracovní dokument (DS/2009/28/rev3), který stále platí. Minimální míru kontrol lze tudíž v případě potřeby upravit.

2 Zejména v kapitole II nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 a v kapitole III prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014.

42

Seznam PPH a norem GAEC byl výrazně zkrácen. PPH a normy GAEC byly sloučeny do jednoho seznamu, přílohy 2 nařízení (EU) č. 1306/2013. PPH byly dále přezkoumány a byla zachována pouze ta ustanovení, která jsou přímo určena zemědělcům a která přímo souvisí se zemědělskou činností. Komise se domnívá, že si lze jen obtížně představit, že by případné další omezení mohlo zabránit zásahům do hlavních problematik propojujících například zemědělství a životní prostředí a následnému ohrožení cílů EU, kupříkladu v oblasti ochrany životního prostředí.

44

Na základě zkušeností Komise se zdá, že platební agentury, sdružení zemědělců a zemědělské poradenské subjekty považují za složitější spíše než podmíněnost odvětvové právní předpisy. Členské státy mohou stanovovat požadavky potřebné k dosažení cílů směrnice EU flexibilně, takže rovněž nesou odpovědnost za jejich složitost. V souvislosti se zjednodušováním byly povinnosti zahrnuté do oblasti působnosti podmíněnosti několikrát přezkoumány za účelem přesnějšího zacílení, pokud jde o to, zda jsou kontrolovatelné, zda je lze připisovat přímo zemědělcům (nikoli členským státům) a zda jsou spojeny se zemědělskou činností. Vztah mezi zemědělstvím a životním prostředím je složitý již ze své podstaty, prováděcí ustanovení tudíž k této míře složitosti přihlížejí. Pokud se členské státy snaží zajistit, aby se zemědělské postupy měnily co nejméně, a zároveň chránit životní prostředí, bývá provádění environmentálních předpisů složitější. V takovém případě by zavedení zjednodušení mohlo vést k zpřísnění pravidel, která se nyní na některé zemědělce vztahují. Rámeček 2 je toho dobrým příkladem: pravidla a kontroly by byly jednodušší, kdyby se všechny vzdálenosti prodloužily na nejdelší uvedenou vzdálenost, to by ale pro mnoho zemědělců představovalo zbytečnou zátěž.

45

Příklad Účetního dvora ilustruje míru složitosti vztahu mezi zemědělstvím a životním prostředím. Je vhodné stanovit větší vzdálenost pro aplikování statkového hnojiva od studny, která slouží jako zdroj pitné vody, než od jiných vodních zdrojů. Standardizace těchto požadavků by dostatečně neodrážela místní situaci, pokud jde o životní prostředí.

Viz rovněž odpověď Komise vztahující se k bodu 44.

Rámeček 2 – Příklady požadavků obsažených v manuálu ke kontrole podmíněnosti ve Spojeném království – Severním Irsku

Obsah rámečku 2 popisuje způsob, jímž členský stát provádí odvětvové právní předpisy.

46

Komise se domnívá, že počet prvků kontrol zavedených navštívenými členskými státy nemůže doložit různorodost odvětvových právních předpisů zahrnutých do oblasti působnosti podmíněnosti. Článek 96 nařízení (EU) č. 1306/2013 dále stanoví, že „členské státy mohou využít svých stávajících administrativních a kontrolních systémů, aby zajistily dodržování pravidel podmíněnosti“.

Rámeček 3 – Omezený dopad změn SZP pro období 2014–2020 na kontrolní seznamy, které používají kontrolní orgány ve Spojeném království – Severním Irsku

Druhá odrážka: Poslední reformou SZP byl seznam norem GAEC zkrácen o více než 50 %, takže o zvýšení počtu prvků kontrol rozhodují členské státy.

„Směrnice o podzemních vodách“ byla z PPH (2) převedena na normu GAEC.

47

Článek 96 nařízení (EU) č. 1306/2013 stanoví, že „členské státy mohou využít svých stávajících administrativních a kontrolních systémů, aby zajistily dodržování pravidel podmíněnosti“.

Nízká míra porušování může zakrývat nedostatečný systém kontrol a může představovat riziko pro finanční zájmy EU v oblasti zemědělství. Ačkoli je nyní míra porušování nízká, nelze se domnívat, že pokud dojde k dalšímu omezení kontrol, bude tomu tak i nadále: lze předpokládat, že existence kontrol podmíněnosti odrazuje od porušování pravidel.

48

Procento zemědělců zapojených do režimu pro malé zemědělce, pokud jde o příjemce přímé podpory (2014), se pohybuje od 3 % (Slovinsko) do 77 % (Malta). Režim pro malé zemědělce pokrývá 4 % celkové zemědělské plochy EU.³

50

Vzhledem k osvobození od povinností v oblasti podmíněnosti (a ekologizace) by se náklady na administrativu a kontrolu měly logicky snížit. Nejen proto, že se stejnou měrou snižuje počet subjektů, které jsou předmětem kontrol podmíněnosti (a ekologizace) na místě, ale také proto, že se uplatňuje zjednodušený proces podávání žádostí (zpracovává se méně dat). Dále platí, že se samotný obsah kontrol na místě v režimu pro malé zemědělce více omezuje na podmínky způsobilosti.

51

Tyto rozdíly jsou vysvětleny odlišnými vnitrostátními zemědělskými strukturami a potenciálně také různými metodami výpočtu používanými v režimu pro malé zemědělce. Země jako Rumunsko a Itálie mají v porovnání s jinými státy potenciálně velký podíl zemědělců způsobilých pro uvedený režim.

Podle údajů poskytnutých členskými státy představují malí zemědělci v Rumunsku asi 71 % příjemců přímé podpory (2014) a 16,4 % celkové zemědělské půdy.

52

Komise vzala zjištění Účetního dvora na vědomí a chtěla by upozornit na to, že popsaná výjimka nevyplývá z právních předpisů týkajících se podmíněnosti.

Rámeček 4 – Osvobození zemědělců od povinností v oblasti podmíněnosti souvisejících se směrnicí o dusičnanech v Litvě

Systém podmíněnosti je v podstatě kontrolním a sankčním systémem vztahujícím se na platby obdržené v rámci SZP. Osvobození od povinnosti dodržovat pravidla podmíněnosti tudíž zemědělce nezbučuje povinnosti dodržovat environmentální právní předpisy, včetně směrnice o dusičnanech. Odlišné prahové hodnoty pro osvobození uvedené v rámečku 4 souvisejí s prováděním směrnice o dusičnanech v dotyčné zemi, nikoli se systémem podmíněnosti. Kromě toho, osvobození od pokut souvisejících s podmíněností zemědělce nezproštuje kontrol vyplývajících z environmentálních právních předpisů.

³ Pracovní dokument útvarů Komise k „přezkumu ekologizačních ustanovení po prvním roce uplatňování“, SWD(2016) 218 final, s. 19.

54

Ekologizace a normy GAEC jsou dva mechanismy, které se vzájemně doplňují ve snaze dosáhnout cíle v podobě zlepšení environmentálního profilu zemědělství EU: ekologická přímá platba je platbou poskytovanou zemědělcům, kteří používají postupy příznivé pro klima a životní prostředí (diverzifikace plodin, zachování trvalých travních porostů a 5 % plochy využívané v ekologickém zájmu).

Diverzifikace plodin, zachování trvalých travních porostů a 5 % plochy využívané v ekologickém zájmu jsou součástí ekologizace. Tyto postupy se od norem GAEC liší: střídání plodin není diverzifikace plodin, ochrana trvalých pastvin je něco jiného než ochrana trvalých travních porostů podle ekologizačních právních předpisů a zachování krajinných prvků u veškeré zemědělské půdy neodpovídá 5 % plochy využívané v ekologickém zájmu u orné půdy. Poslední reforma SZP vedla k zefektivnění a zjednodušení rámce GAEC, přičemž některé normy GAEC, například ty, které se týkají střídání plodin a ochrany trvalých pastvin, byly vynechány.

56

Členské státy mají možnost z 5% vzorku pro ověření způsobilosti vybrat 1% vzorek minimální míry kontrol podmíněnosti. Mezi oběma prvky tudíž existuje synergie. Kromě toho lze v případě plochy využívané v ekologickém zájmu v rámci ekologizace zohlednit krajinné prvky chráněné na základě norem GAEC.

57

Požadavek na ochranu krajinných prvků u veškeré zemědělské půdy a požadavek na vyhrazení 5 % orné půdy pro režim plochy využívané v ekologickém zájmu jsou odlišnými opatřeními, která souvisejí s biologickou rozmanitostí. První požadavek zajišťuje zachování stávajících krajinných prvků s přínosem pro biologickou rozmanitost, zatímco druhý zaručuje, že zemědělci, kteří jsou příjemci přímých „zelených“ plateb, vyhradí alespoň 5 % orné půdy jako plochu využívanou v ekologickém zájmu. Jedná se o dva odlišné cíle vztahující se k biologické rozmanitosti, což zdůvodňuje existenci dvou odlišných souborů pravidel a kontrol.

Společná odpověď Komise vztahující se k bodům 59 a 60

Čisté náklady podmíněnosti je nutné odlišit od nákladů, které zemědělcům a členským státům vznikají při uplatňování odvětvových právních předpisů. Pokud jde o odvětvové právní předpisy, měly by být náklady na jejich dodržování porovnány s náklady, které vzniknou společnosti v případě nedodržování těchto předpisů, např. znečištěním přírodních zdrojů, eradikací chorob atd.

Podmíněnost bude zahrnuta do plánované studie týkající se administrativní zátěže.

61

I když odvětvové právní předpisy již minimální míru kontrol určují, nejedná se o kontroly dodatečné, neboť je lze využít pro účely podmíněnosti a zároveň dosáhnout nákladově efektivních synergických účinků.

62

Komise v souvislosti s vedením evidence fakticky neukládá žádné další povinnosti, jelikož povinnosti vyplývající z povinných požadavků na hospodaření platily již před zavedením podmíněnosti, a to na základě odvětvových právních předpisů EU. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ani prováděcí nařízení Komise (EU) č. 809/2014, kterým se podrobně stanoví náležitosti systému podmíněnosti, navíc zemědělcům žádné dodatečné požadavky na vedení evidence nekladou.

63

Citovaná studie, kterou inicioval Evropský parlament a zadalo GŘ AGRI, se nezaměřovala na podmíněnost, nýbrž posuzovala právní předpisy mimo oblast působnosti podmíněnosti (směrnici o udržitelném používání pesticidů). Studie nadto není aktuální, některé požadavky z oblasti působnosti podmíněnosti byly totiž mezitím vyňaty (např. zabránění pronikání nežádoucí vegetace a střídání plodin).

64

Jedná se o prohlášení vycházející z předpokladů platebních agentur, které je v rozporu se skutečností, že v rámci poslední reformy SPZ došlo k výraznému zkrácení seznamu PPH a norem GAEC. Komise pochybuje o věcném obsahu takových prohlášení, neboť je platební agentury nedokládají číselnými údaji.

65

Právní předpisy již stanovují rámec pro výpočet sankcí a vymezují závažnost, rozsah, trvání i procentuální podíly uplatňované při prvním, opakovaném a úmyslném porušení pravidel. Harmonizovaný základ tedy již existuje.

66

Ačkoli je rámec nastaven na úrovni EU, povinnosti zemědělců vyplývající z PPH a z norem GAEC jsou z velké části určovány členskými státy s přihlédnutím k problémům a zemědělským strukturám v národních nebo regionálních podmínkách. V tomto ohledu je důležité, že rozsah provádění je ponechán na členských státech, které vypočítávají sankce za tyto jednotlivé povinnosti zemědělců. Nařízení EU stanovuje zásadu, že sankce se v jednotlivých případech vypočítávají s přihlédnutím k závažnosti, rozsahu, trvání, opakování nebo úmyslnosti zjištěného nedodržování požadavků. Harmonizované uplatňování těchto zásad v členských státech je zajišťováno zejména prostřednictvím auditů prováděných Komisí. Při zjištění souvisejících nedostatků v určitém členském státě jsou v rámci schvalování účetní závěrky přijata vhodná následná opatření. S přihlédnutím k obavám Účetního dvora GŘ AGRI navíc předpokládá, že v souvislosti s danou problematikou proběhnou za účasti členských států semináře zaměřené na osvědčené postupy.

67

Koncepcí úmyslnosti je prvkem, který má zajišťovat přiměřenost omezení v oblasti podmíněnosti, neboť vyvážil dřívější méně závažná porušení pravidel bez sankcí a současný systém včasného varování. V rámci poslední reformy se tato problematika obsáhle projednávala a členské státy se nakonec rozhodly tento prvek zachovat. V souvislosti s koncepcí úmyslnosti slouží jako vodítko rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 27. února 2014 (C-396/12).

68

Členské státy mají určitou volnost při navrhování systému hodnocení (viz připomínky Komise v bodě 40 k bodu VIII a k šesté odrážce bodu IX).

70

Podle názoru Komise lze různorodé odpovědi členských států vysvětlit několika faktory, včetně počtu přesunů zvířat v zemědělském podniku, opatření přijatých zemědělcem ke zmírnění rizika, prodlení při podávání oznámení a skutečnosti, že se zemědělský podnik nachází v oblasti ohrožené dusičnany.

Společná odpověď Komise vztahující se k bodu 71 a rámečku 7

Podle systému hodnocení používaného ve Šlesvicku-Holštýnsku, který vychází ze stejného systému, jaký se uplatňuje v celém Německu, je uvedena prahová hodnota pouze doporučením pro inspektora a vztahuje se pouze na pozdní oznámení, u kterých došlo k nápravě ještě před tím, než se zemědělci dozvěděli, že budou předmětem kontroly na místě. Sankce by se uplatnila v případě, že by zemědělec před oznámením kontroly nezajistil nápravu. Podobné přístupy zaznamenalo GŘ AGRI i v dalších členských státech.

Závěry a doporučení

73

Od roku 2005 přinesl probíhající proces revize a zjednodušení oblasti působnosti podmíněnosti následující výsledky:

V letech 2005–2013 byly zjednodušeny kontrolní postupy zavedením ustanovení o harmonizaci míry kontroly, oznámení předem, načasování a předmětu kontrol na místě a kontrolního výběrového vzorku.

Oblast působnosti podmíněnosti byla navíc přezkoumána v rámci poslední reformy SZP, a to s přihlédnutím ke kontrolovatelnosti a propojením povinností zemědělců se zemědělskou činností. Počet PPH se tudíž snížil z 18 na 13, počet norem GAEC pak z 15 na 7.

Komise se domnívá, že vzhledem k rozsahu úsilí, které již bylo při zjednodušování vynaloženo, je nanejvýš nepravděpodobné, že dalšího zjednodušení lze dosáhnout, aniž by došlo k narušení cílů podmíněnosti v oblasti ochrany životního prostředí.

74

Cílem podmíněnosti je přispívat k rozvoji udržitelného zemědělství prostřednictvím zvyšování povědomí zemědělců a k tomu, aby SZP více naplňovala očekávání společnosti. Cílem norem GAEC je přispívat k zamezení erozi půdy, k udržování úrovně organických složek půdy a struktury půdy, k zajištění minimální úrovně udržování, k zamezení poškozování stanovišť a k ochraně vody a hospodaření s ní. V tomto ohledu není podmíněnost prováděcím nástrojem jiných politik, které mají svoje vlastní cíle. Komise je toho názoru, že podle dostupných informací jsou k měření účinnosti podmíněnosti při plnění souvisejících cílů používány ty nejvhodnější ukazatele výkonnosti.

Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá.

75

Polovina případů porušení pravidel souvisí s PPH se vztahem ke zvířatům. Komise tento fakt zohlednila v roce 2014 při provádění konkrétních misí v oblasti působnosti, které se zaměřovaly na PPH se vztahem ke zvířatům.

Důvody porušení pravidel jsou analyzovány v souvislosti s prováděním odvětvových právních předpisů. Při řešení důvodů porušení pravidel však hraje svou úlohu podmíněnost i zemědělský poradenský systém.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá.

76

Právní předpisy týkající se podmíněnosti předpokládají, že se kontroly na místě zaměřují prostřednictvím výběru vzorku na základě analýzy rizik na nejrizikovější zemědělské podniky. Členské státy již mají v tomto ohledu dostatečnou flexibilitu k tomu, aby mohly svoje kontroly podmíněnosti optimalizovat.

Doporučení 3

Komise toto doporučení nepřijímá. Doporučení Účetního dvora by podmíněnost nezjednodušilo, nýbrž by ve skutečnosti omezilo její oblast působnosti. V minulosti již několikrát došlo ke zjednodušení oblasti působnosti podmíněnosti. Členské státy mají nyní navíc rozsáhlý manévrovací prostor, který jim umožňuje přihlédnout k rizikům souvisejícím s výběrem kontrolních vzorků a optimalizovat kontrolní systémy. Komise se domnívá, že by toto doporučení mohlo vést k uvolnění pravidel kontrol na místě, což by v konečném důsledku oslabilo účinnost podmíněnosti.

77

Cíle v oblasti ochrany životního prostředí (např. údržba půdy a ochrana biologické rozmanitosti) jsou naplňovány nejen prostřednictvím ekologických plateb a norem GAEC, ale také pomocí opatření v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu v rámci II. pilíře a právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí. Tyto různé nástroje se však liší povahou, principem i fungováním a vzájemně se doplňují. Jejich doplňkovost je znázorněna na obrázku č. 1 v konečné verzi dokumentu SWD (2016) 218.

Ekologická pravidla i normy GAEC jsou řízeny integrovaným administrativním a kontrolním systémem (IACS), což zajišťuje nejlepší využití zdrojů. Existují však důvody, proč normy GAEC a ekologizace nemusí být nutně kontrolovány společně. Vzhledem k tomu, že ekologizace je kritériem způsobilosti, je kontrolována předem, při správních kontrolách a kontrolách na místě, u 5 % příjemců. Normy GAEC jsou kontrolovány v rámci podmíněnosti, která je řízena jinak než požadavky týkající se způsobilosti.

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá.

78

Povinné požadavky na hospodaření vyplývají z odvětvových právních předpisů a členské státy mohou využít svých stávajících administrativních a kontrolních systémů (článek 96 nařízení (EU) č. 1306/2013). Stávající kontrolní systémy lze tudíž synergicky použít v systému kontroly podmíněnosti. Normy GAEC by neměly pro zemědělce představovat ani značné náklady, neboť se má jednat o základní normy. Náklady na jejich kontroly nese integrovaný administrativní a kontrolní systém, který slouží také dalším nástrojům SZP.

Komise ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 vyčíslila celkové náklady související s kontrolou v členských státech s výhradou, že „odrazující účinek následných kontrol“ (například u podmíněnosti) „rovněž přináší výhody, které nelze vyčíslit“.

Doporučení 5

Komise toto doporučení částečně přijímá. Provedení tohoto doporučení bude záviset na výsledku plánované studie týkající se administrativní zátěže. Administrativní náklady podmíněnosti by měly být posuzovány v souvislosti s náklady, které nedodržováním požadavků vznikají společnosti, veřejným financím a životnímu prostředí, a s potenciálními přínosy podmíněnosti.

79

Ačkoli je rámec nastaven na úrovni EU, povinnosti zemědělců vyplývající z PPH a z norem GAEC jsou z velké části určovány členskými státy s přihlédnutím k problémům a zemědělským strukturám v národních nebo regionálních podmínkách. V tomto ohledu je důležité, že je rozsah provádění ponechán na členských státech, které vypočítávají sankce za tyto jednotlivé povinnosti zemědělců. Nařízení EU stanovuje zásadu, že sankce se v jednotlivých případech vypočítávají s přihlédnutím k závažnosti, rozsahu, trvání, opakování nebo úmyslnosti zjištěného nedodržování požadavků. Harmonizované uplatňování těchto zásad v členských státech je zajišťováno zejména prostřednictvím auditů prováděných Komisí. Při zjištění souvisejících nedostatků v určitém členském státě jsou v rámci schvalování účetní závěrky přijata vhodná následná opatření.

Doporučení 6

Komise toto doporučení přijímá.

Komise předpokládá zajištění výměn osvědčených postupů vztahujících se k této problematice.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	15.7.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	16.6.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	7.9.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	31.8.2016

Podmíněnost se týká asi 7,5 milionu zemědělců a váže většinu plateb v rámci SZP (přibližně 47 miliard EUR v roce 2015) na dodržování základních pravidel v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a dobrých zemědělských a environmentálních podmínek. Dospěli jsme k závěru, že informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožnily přiměřeným způsobem účinnost podmíněnosti posoudit. Ukazatele výkonnosti nezohledňovaly míru nedodržování požadavků ze strany zemědělců a Komise neanalyzovala důvody případů porušení předpisů. Změnami SZP pro období 2014–2020 se sice snížil počet pravidel podmíněnosti, kontrolní postupy jsou však nadále složité. Náklady provádění systému podmíněnosti navíc nejsou dostatečně vyčísleny.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace