

Sprawozdanie specjalne

**Zwiększenie skuteczności
zasady wzajemnej
zgodności i uproszczenie
związanego z nią systemu
nadal stanowi wyzwanie**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6040-6	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/718305	QJ-AB-16-026-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5980-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/25396	QJ-AB-16-026-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5973-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/84061	QJ-AB-16-026-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne

**Zwiększenie skuteczności
zasady wzajemnej
zgodności i uproszczenie
związanego z nią systemu
nadal stanowi wyzwanie**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli I, której przewodniczy członek Trybunału Phil Wynn Owen i która zajmuje się obszarem wydatków dotyczącym zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych. Kontrolą kierował Nikolaos Milionis, członek sprawozdawca, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ioulia Papatheodorou, szef gabinetu; Kristian Sniter, attaché; Robert Markus, kierownik; Daniela Jinaru, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez i Michael Spang.



Od lewej: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus i D. Jinaru.

Punkt

Glosariusz

I-IX Streszczenie

1-10 Wstęp

11-17 Zakres kontroli i podejście kontrolne

18-71 Uwagi

18-36 **Na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności**

22-27 Wskaźniki wykonania zadań stosowane przez Komisję dały częściowy ogląd skuteczności zasady wzajemnej zgodności

28-33 W ocenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności Komisja nie uwzględniła poziomu nieprzestrzegania przepisów przez rolników

34-36 Komisja nie przeanalizowała powodów naruszeń zasady wzajemnej zgodności ani sposobów zaradzenia im

37-71 **System zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli można dodatkowo uprościć**

41-47 Procedury kontroli pozostały skomplikowane

48-52 System dla małych gospodarstw zmniejszył obciążenie administracyjne, ale w niektórych państwach członkowskich mogło to utrudnić osiągnięcie celów wzajemnej zgodności

53-58 Zazielenienie wprowadziło dodatkowy poziom kontroli w zakresie obowiązkowych praktyk przyjaznych dla środowiska

59-64 Szczegółowe koszty związane z wdrażaniem zasady wzajemnej zgodności nie są w wystarczającym stopniu skwantyfikowane

65-71 Podstawa obliczania kar dla rolników w całej UE za nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nie została w wystarczającym stopniu zharmonizowana

72-79

Wnioski i zalecenia

- Załącznik I** — Zakres przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, według załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013
- Załącznik II** — Najważniejsze zmiany w zakresie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności w odniesieniu do WPR na lata 2014-2020
- Załącznik III** — Potrzeba dalszego uproszczenia zgłoszona przez zainteresowane strony
- Załącznik IV** — Analizy przykładów w badaniu ankietowym przesłanym do agencji płatniczych

Odpowiedzi Komisji

Agencja płatnicza: organ odpowiadający na terenie państwa członkowskiego za prawidłową ocenę, obliczenie, kontrolę oraz wypłatę dotacji w ramach WPR.

DG AGRI: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej, odpowiedzialna za wdrażanie polityki w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

DG ENV: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska Komisji Europejskiej, odpowiedzialna za przepisy sektorowe w dziedzinie środowiska.

DG SANTE: Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji Europejskiej odpowiedzialna za przepisy sektorowe w dziedzinie zdrowia publicznego, zdrowia roślin oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt.

EFRG: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji.

EFRR: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kontrola zgodności: kontrole na miejscu prowadzone przez kontrolerów DG AGRI, umożliwiające Komisji weryfikację, czy państwa członkowskie należycie wykorzystały fundusze udostępnione im z EFRG i EFRR, a w szczególności czy posiadają one dobrze funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli, gwarantujące prawidłowość płatności na rzecz beneficjentów.

Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (normy DKR): normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska mają na celu przyczynianie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby oraz struktury gleby, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk przyrodniczych oraz ochrony wód i gospodarki wodnej. Normy te zostały wprowadzone w związku z przepisami WPR i mają zastosowanie wyłącznie do beneficjentów WPR. Muszą być one określone przez państwa członkowskie przy uwzględnieniu warunków lokalnych.

Organ doradczy dla gospodarstw: organ publiczny lub prywatny, któremu państwo członkowskie powierzyło obsługę systemu udzielania rolnikom porad w zakresie gospodarowania gruntami i zarządzania gospodarstwem.

Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności: na przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności składają się wymogi podstawowe w zakresie zarządzania na mocy prawa Unii oraz normy dotyczące dobrej kultury rolnej określone na poziomie krajowym, jak wymieniono w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, związane ze środowiskiem, zmianą klimatu, zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt, zdrowiem roślin oraz z dobrostanem zwierząt. W niniejszym sprawozdaniu terminy „przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności” i „obowiązki wynikające z zasady wzajemnej zgodności” stosowane są wymiennie.

Punkty kontroli: szczegółowe aspekty związane z wdrażaniem przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, włączane do list kontrolnych na potrzeby kontroli na miejscu i kontroli administracyjnych prowadzonych lub zleczanych innym organom kontrolnym przez właściwą instytucję zarządzającą odpowiedzialną za zasadę wzajemnej zgodności w każdym z państw członkowskich (tj. agencje płatnicze).

Rok budżetowy: Rolniczy rok budżetowy obejmuje poniesione wydatki i uzyskane dochody zaksięgowane w budżecie funduszy przez agencje płatnicze w odniesieniu do roku budżetowego „N”, który rozpoczyna się w dniu 16 października roku „N-1” i kończy w dniu 15 października roku „N” (art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013).

WPR: wspólna polityka rolna.

Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR): wymogi podstawowe w zakresie zarządzania to wybrane zobowiązania włączone w zakres przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności wynikających z obowiązujących dyrektyw i rozporządzeń unijnych w sprawie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia roślin oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt (przepisów sektorowych). Wymogi te mają już zastosowanie poza ramami WPR.

I

Zasada wzajemnej zgodności ustanawia związek między większością płatności w ramach WPR a przestrzeganiem przez rolników podstawowych przepisów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Obecnie ma ona zastosowanie do 7,5 mln rolników, którzy w 2015 r. otrzymali ok. 47 mld euro pomocy¹. Istnieje wyraźne oczekiwanie społeczne, by rolnicy otrzymujący dotacje unijne przestrzegali zasady wzajemnej zgodności.

II

Prawodawca ustanowił unijne ramy dotyczące zasady wzajemnej zgodności. Za monitorowanie ich realizacji odpowiedzialna jest Komisja. Państwa członkowskie przełożyły unijne przepisy na obowiązki mające zastosowanie na poziomie gospodarstw rolnych i weryfikowały wywiązywanie się z tych obowiązków. Trybunał sprawdził, czy system zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli był skuteczny oraz czy możliwe jest jego dalsze uproszczenie.

III

Stwierdził, że na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Mimo zmian wprowadzonych w WPR na lata 2014-2020, system zarządzania zasadą wzajemną zgodnością i kontroli można dodatkowo uprościć.

IV

Wskaźniki wykonania zadań stosowane przez Komisję dały częściowy ogląd skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Wskaźniki te nie uwzględniały poziomu nieprzestrzegania przepisów przez rolników. Co więcej, Komisja nie przeanalizowała powodów naruszeń ani sposobów zaradzenia im.

V

Zmiany w WPR na lata 2014-2020 ograniczyły nieco liczbę przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, eliminując wymogi, które nie były w wystarczającym stopniu istotne dla działalności rolniczej. Procedury kontroli pozostają jednak skomplikowane. Działania na rzecz uproszczenia, takie jak system dla małych gospodarstw, uwalniające administrację i rolników od dodatkowych obciążeń, należy podejmować z uwzględnieniem faktu, że konieczne jest również osiągnięcie celów zasady wzajemnej zgodności.

VI

Między praktykami rolnymi w ramach nowej płatności z tytułu zazieleniania a wcześniejszymi normami DKR występują podobieństwa. W rezultacie istnieją obecnie dwa zbiory komplementarnych praktyk rolniczych mających te same cele – utrzymanie gruntów i ochronę różnorodności biologicznej. Pomimo łączących je podobieństw, przestrzeganie obowiązkowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i przepisów dotyczących zazielenienia weryfikuje się w ramach dwóch systemów kontroli. Może to prowadzić do braku efektywności systemów kontroli i powstania dodatkowego obciążenia administracyjnego.

¹ Tych 7,5 mln rolników to 68% wszystkich rolników wspieranych w ramach WPR; otrzymują oni 83% wszystkich płatności. W danych tych nie uwzględniono drobnych producentów rolnych, gdyż nie podlegają oni karom administracyjnym w przypadku nieprzestrzegania obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności (zob. pkt 48).

VII

Koszty wdrażania zasady wzajemnej zgodności nie są dostatecznie skwantyfikowane. Dopóki Komisja nie uzyska wiarygodnego oszacowania całkowitego kosztu na poziomie zasady wzajemnej zgodności, obejmującym zagregowane dane dotyczące zainteresowanych stron (instytucji UE, instytucji zarządzających i organów kontrolnych państw członkowskich, a także rolników), nie może zagwarantować racjonalności zasady wzajemnej zgodności pod względem kosztów.

VIII

System sankcji nie zapewnił wystarczająco zharmonizowanej podstawy obliczania kar administracyjnych dla nieprzestrzegających przepisów rolników w całej UE. Czynniki dotkliwości, zasięgu, trwałości i umyślności były, przy obliczaniu wysokości kar w podobnych przypadkach, uwzględniane w poszczególnych państwach członkowskich w bardzo zróżnicowanym stopniu.

IX

Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- W ramach oceny skutków WPR po 2020 r. Komisja powinna zbadać, w jaki sposób dalej rozwijać zbiór wskaźników służących ocenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności oraz w jaki sposób uwzględniać we wskaźnikach poziom przestrzegania przez rolników przepisów dotyczących tej zasady.
- Od chwili obecnej Komisja powinna usprawnić wymianę informacji na temat przypadków naruszenia zasady wzajemnej zgodności między odnośnymi służbami, tak aby pomóc im określić przyczyny naruszeń i podjąć odpowiednie środki zaradcze.
- W odniesieniu do WPR po 2020 r. Komisja powinna zaproponować przyjęcie przepisów dotyczących kontroli na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności. Pozwoliłyby one na skuteczniejsze ukierunkowanie głównych punktów kontroli.
- W ramach oceny skutków WPR po 2020 r. Komisja powinna dokonać oceny doświadczeń związanych z funkcjonowaniem dwóch systemów o podobnych celach pod względem ochrony środowiska (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i zazielenianie) z myślą o wspieraniu ich dalszej synergii. W ocenie należy również uwzględnić kryteria takie jak wpływ norm na środowisko i historyczny poziom przestrzegania wymogów ze strony rolników.
- Po sporządzeniu sprawozdania z realizacji WPR, które powinno być gotowe do końca 2018 r., Komisja powinna opracować metodykę pomiaru kosztów zasady wzajemnej zgodności.
- W związku z WPR po 2020 r. Komisja powinna zachęcać do bardziej zharmonizowanego stosowania kar na szczeblu UE poprzez doprecyzowanie koncepcji dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności i umyślności.

01

Zasada wzajemnej zgodności ustanawia związek między większością płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) a przestrzeganiem przez rolników przepisów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Obecnie ma ona zastosowanie do 7,5 mln rolników w całej UE, którzy w roku budżetowym 2015 otrzymali ok. 47 mld euro pomocy podlegającej omawianej zasadzie (zob. **glosariusz**)². W przypadku gdy rolnik nie przestrzega związanych z nią wymogów, może na niego zostać nałożona kara administracyjna.

02

Zasada wzajemnej zgodności opiera się na dwóch głównych zbiorach przepisów (aktualne zestawienie tych przepisów przedstawiono w **załączniku I**). Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) to wymogi wybrane z obowiązujących dyrektyw i rozporządzeń w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska to dodatkowe przepisy mające zastosowanie tylko do beneficjentów płatności WPR. Wprowadzają one zrównoważone praktyki w odniesieniu do gruntów rolnych oraz dotyczą ochrony wód, gleby i zasobów węgla, a także utrzymania gruntów i zachowania cech krajobrazu.

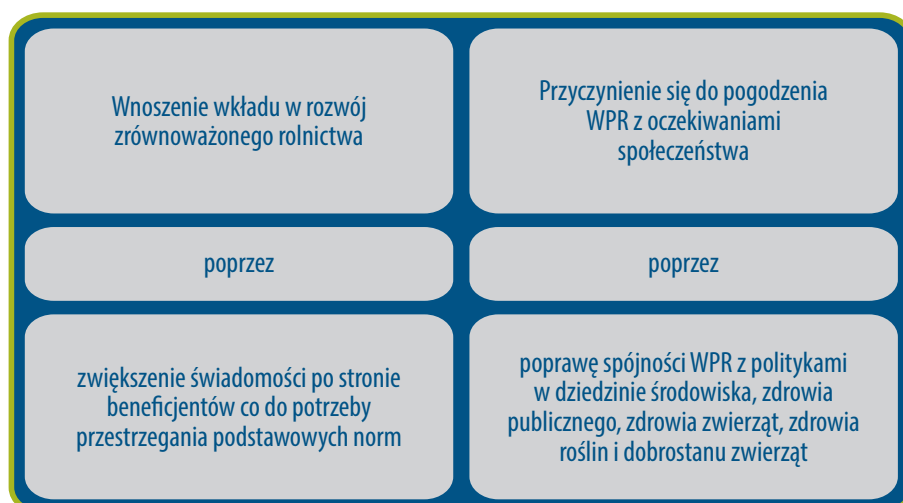
03

Zasada wzajemnej zgodności ma pomóc w realizacji dwóch następujących celów:

- 2 Sprawozdanie roczne z działalności DG AGRI za 2015 r.
- 3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

Rys. 1

Cele zasady wzajemnej zgodności



Źródło: motyw 54 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013³.

04

Istnieje wyraźne oczekiwanie społeczne, by rolnicy otrzymujący dotacje UE przestrzegali obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności. Jak wynika z najnowszego badania Eurobarometru⁴ opublikowanego w styczniu 2016 r., ponad cztery piąte respondentów w UE uważa za „uzasadnione” zmniejszenie wysokości dotacji dla rolników nieprzestrzegających przepisów.

05

Jako jeden z instrumentów WPR, zasada wzajemnej zgodności jest wdrażana w drodze zarządzania dzielonego, w ramach którego Komisja i państwa członkowskie dzielą się zadaniami. W tym kontekście obowiązkami Komisji są:

- przestrzeganie ogólnych ram unijnych ustanowionych w rozporządzeniach wydawanych przez Parlament Europejski i Radę, a także zaleceń otrzymanych od Parlamentu Europejskiego podczas procedury udzielania absolutorium w odniesieniu do rocznego sprawozdania finansowego w związku z wykonaniem budżetu UE;
- ustanowienie szczegółowych ram unijnych poprzez rozporządzenia wykonawcze i delegowane oraz wytyczne wykonawcze dla państw członkowskich;
- weryfikacja, czy państwa członkowskie wywiązują się ze swoich obowiązków zgodnie z przepisami prawa oraz stosowanie korekt finansowych w przypadku stwierdzenia uchybień w ich systemach;
- sprawdzanie, czy realizowane są cele zasady wzajemnej zgodności oraz sporządzanie sprawozdań dotyczących wyników⁵.

06

DG ENV i DG SANTE są odpowiedzialne za monitorowanie realizacji i osiągnięcia celów przepisów sektorowych, z których pochodzą wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, a DG AGRI jest odpowiedzialna za normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. DG AGRI przeprowadza kontrole w celu zweryfikowania, czy państwo członkowskie wprowadziło stosowne systemy kontroli i zarządzania w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności.

07

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za przyjmowanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w celu ustanowienia ram krajowych zgodnych z ogólnymi i szczegółowymi ramami unijnymi w zakresie zasady wzajemnej zgodności, a w szczególności ich obowiązki obejmują:

- wdrażanie systemów zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania przepisów, wykrywania ich i korygowania;
- prowadzenie kontroli na miejscu obejmujących próbę co najmniej 1% rolników⁶;

- 4 „Specjalne badanie Eurobarometru, 440 Europejczyków, rolnictwo i WPR”, opublikowane w dniu 21 stycznia 2016 r., przedstawiające opinie zgromadzone w dniach od 17 do 26 października 2015 r. przez TNS opinion & social na zlecenie Komisji Europejskiej. Wszystkie rozmowy przeprowadzono osobiście w domach losowo wybranych obywateli UE.
- 5 Zob. np. sprawozdanie roczne z działalności DG AGRI za 2014 r., załącznik 10, część 6 Zasada wzajemnej zgodności.
- 6 Ogólnie rzecz biorąc, kontrole na miejscu muszą być prowadzone na próbie co najmniej 1% beneficjentów WPR. Jednak w przypadku niektórych wymogów, np. dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt, zgodnie z przepisami sektorowymi minimalny odsetek rolników objętych kontrolą wynosi 3%. W rezultacie łączna liczba rolników podlegających kontroli w zakresie zasady wzajemnej zgodności jest w praktyce większa niż wspomniana próba 1%. Np. w roku budżetowym 2015 skontrolowano 2,31% rolników. W przypadku wymogów podstawowych w zakresie zarządzania państwa członkowskie mogą zdecydować się na połączenie tych kontroli z kontrolami przeprowadzanymi na mocy przepisów sektorowych, tak aby osiągnąć współczynnik kontroli zasady wzajemnej zgodności na poziomie 1%.

- nakładanie kar i odzyskiwanie niewłaściwie wypłaconych środków od rolników, którzy naruszyli przepisy;
- przedkładanie sprawozdań Komisji (zbadane roczne sprawozdania finansowe, raporty finansowe i statystyki kontroli).

08

Beneficjenci WPR muszą przestrzegać wszystkich przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności określonych w przepisach krajowych. Ryzykują oni zmniejszeniem ich rocznej płatności unijnej w przypadku stwierdzenia, że naruszyli którykolwiek z tych przepisów, w wyniku działania lub zaniechania, za bezpośrednio ponosząc odpowiedzialność.

09

W 2008 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne dotyczące skuteczności zasady wzajemnej zgodności⁷. W sprawozdaniu stwierdzono nieskuteczność polityki dotyczącej zasady wzajemnej zgodności, podkreślając, że ramy zasady wzajemnej zgodności stwarzają poważne problemy, zwłaszcza ze względu na ich złożoność.

10

Uproszczenie zakresu zasady wzajemnej zgodności i dotyczących jej przepisów to stały temat dyskusji między Komisją, Radą a państwami członkowskimi, ze względu na złożoność ram i potrzebę zapewnienia możliwości sprawdzenia ich przestrzegania oraz zagwarantowania ich wystarczającej istotności dla działalności rolniczej. W latach 2008-2013, w następstwie oceny funkcjonowania WPR, w systemie zasady wzajemnej zgodności wprowadzono zmiany⁸. Dodatkowe zmiany wprowadzone w odniesieniu do bieżącego okresu 2014-2020 miały na celu⁹:

- uproszczenie zakresu norm poprzez zebranie ich w jednym wykazie, w podziale według obszarów i kwestii, dla poprawy spójności i widoczności zasady wzajemnej zgodności,
- usunięcie z ich zakresu szeregu wymogów, które nie były dostatecznie związane z działalnością rolniczą czy powierzchnią gospodarstwa rolnego bądź dotyczyły organów krajowych, a nie beneficjentów.

- 7 Sprawozdanie specjalne nr 8/2008 pt. „Czy zasada współzależności jest skuteczna?” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 W rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16) w rzeczywistości dodano dwie obowiązkowe normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w nowo utworzonym obszarze ochrony wód i gospodarowania nimi oraz trzy nowe dobrowolne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w obszarze minimalnego poziomu utrzymania gruntów; zarazem wprowadzono dobrowolność czterech z norm określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003. Odnotowano również drobne zmiany dotyczące wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, polegające na usunięciu z rozporządzenia (WE) nr 2629/97 wymogu odnoszącego się do kolczyków, rejestrów i paszportów.
- 9 W załączniku II przedstawione zostały szczegółowo zmiany wprowadzone na lata 2014-2020.

11

Uproszczenie to proces mający na celu racjonalizację przepisów i kontroli oraz obniżenie kosztów zgodności. Działania na rzecz uproszczenia, uwalniające administrację i rolników od dodatkowych obciążeń, należy podejmować z uwzględnieniem konieczności osiągnięcia celów zasady wzajemnej zgodności.

12

Trybunał zbadał system zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli wprowadzony przez Komisję i państwa członkowskie w celu przeprowadzenia oceny, czy zasada wzajemnej zgodności jest skuteczna oraz w jakim stopniu w nowych ramach prawnych osiągnięto uproszczenie tego systemu.

13

Główne pytanie kontrolne brzmiało:

„Czy system zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli był skuteczny oraz czy możliwe jest jego dalsze uproszczenie?”

W niniejszym sprawozdaniu położono nacisk na dwa główne aspekty: skuteczność i uproszczenie.

14

Trybunał przeanalizował następujące dowody dotyczące dotychczasowego wdrażania zasady wzajemnej zgodności:

- statystyki kontroli przekazane Komisji przez państwa członkowskie za lata budżetowe 2011-2014. W sprawozdaniach tych znajdowały się dane dotyczące liczby rolników skontrolowanych w odniesieniu do każdej z norm, liczby stwierdzonych przypadków niezgodności oraz poziomu i kategorii nałożonych kar;
- kontrole legalności i prawidłowości prowadzone przez Trybunał w latach budżetowych 2011-2014 (kontrole do celów poświadczenia wiarygodności);
- kontrole zgodności prowadzone w latach budżetowych 2011-2014 przez Dyрекcyję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) Komisji Europejskiej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15

Trybunał przeanalizował informacje dotyczące systemu zarządzania i kontroli stosowanego na szczeblu Komisji, uzyskane podczas rozmów z przedstawicielami DG AGRI oraz przeglądu różnych analiz, opracowań i sprawozdań przygotowanych lub zleconych przez DG AGRI. Oceniono również potencjalne oddziaływanie zmian wprowadzonych w WPR na lata 2014-2020, na podstawie następujących dokumentów: wstępna ocena oddziaływania, zatwierdzone rozporządzenia i oświadczenia Komisji.

16

Trybunał przeprowadził dwa badania ankietowe dotyczące takich zagadnień jak świadomość, zgodność i uproszczenie. Ankiety przesłano agencjom płatniczym i organom doradczym dla gospodarstw. Otrzymano odpowiedzi z 64¹⁰ agencji płatniczych objętych badaniem w 27 państwach członkowskich¹¹, natomiast spośród 186 organów doradczych dla gospodarstw odpowiedzi udzieliły 72.

17

Wizyty przeprowadzono w trzech regionach w państwach członkowskich (Niemcy: Szlezwik-Holsztyn, Hiszpania: Katalonia oraz Zjednoczone Królestwo: Irlandia Północna), w których przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami agencji płatniczych i stowarzyszeń rolników w celu zapoznania się z ich poglądami na oddziaływanie zasady wzajemnej zgodności na poziomie gospodarstw.

- 10 Trybunał objął badaniem 64 z 82 agencji płatniczych istniejących w państwach członkowskich, ponieważ w niektórych państwach członkowskich nie wszystkie agencje płatnicze mają kompetencje w zakresie zasady wzajemnej zgodności.
- 11 W zakres przedmiotowej kontroli nie weszła Chorwacja ze względu na brak danych historycznych, gdyż przystąpiła do UE w dniu 1 lipca 2013 r.

Na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności

18

W pierwszej części niniejszego sprawozdania oceniono, czy wskaźniki wykonania zadań stosowane przez Komisję zapewniają pełny obraz skuteczności zasady wzajemnej zgodności, czy uwzględniają poziom przestrzegania przepisów przez rolników oraz czy Komisja przeanalizowała przyczyny i środki zmierzające do wyeliminowania naruszeń. Standardy, na podstawie których Trybunał przeprowadził ocenę, zostały przedstawione w pkt 19-21.

19

W celu pomiaru stopnia realizacji celów wzajemnej zgodności (zob. pkt 2) Komisja powinna zdefiniować właściwe wskaźniki wykonania zadań¹². Powinny one odpowiadać zasadom należytego zarządzania finansami (oszczędności, wydajności i skuteczności)¹³. Komisja powinna analizować problemy dotyczące wyników i podejmować odpowiednie działania.

20

Państwa członkowskie powinny ponadto zapobiegać wszelkim nieprawidłowościom lub niewywiązywaniu się z obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności przez rolników, wykrywać je i skutecznie im przeciwdziałać¹⁴, a także przedkładać Komisji coroczne sprawozdania z wyników kontroli.

21

Skuteczność zasady wzajemnej zgodności należy oceniać z uwzględnieniem poziomu przestrzegania przez rolników przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, który powinien być głównym wskaźnikiem pokazującym wkład tej polityki w ochronę środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt. Aby polityka była bardziej skuteczna, do ram zasady wzajemnej zgodności należy włączyć działania służące ustaleniu i eliminowaniu przyczyn nieprzestrzegania przez rolników odnośnych przepisów.

- 12 Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 230 z 1.8.2014, s. 1).
- 13 Art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) (rozporządzenia finansowego) zawiera następujące definicje: Zgodnie z zasadą oszczędności zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Zasada wydajności wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności wiąże się z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów.
- 14 Zgodnie z motywem 39 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Wskaźniki wykonania zadań stosowane przez Komisję dały częściowy ogląd skuteczności zasady wzajemnej zgodności

Sytuacja w latach 2007-2013

22

W odniesieniu do pierwszego celu (przyczynianie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez zwiększenie świadomości po stronie beneficjentów co do potrzeby przestrzegania podstawowych norm) Komisja stosowała wskaźnik „odsetek płatności WPR objętych zasadą wzajemnej zgodności”, pokazujący odsetek płatności w ramach WPR warunkowanych przestrzeganiem przez rolników przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. Wskaźnik ten nie mierzy jednak wiedzy na temat tych przepisów wśród rolników ani poziomu ich przestrzegania.

23

Do pomiaru realizacji drugiego celu (przyczynianie się do pogodzenia WPR z oczekiwaniami społeczeństwa poprzez poprawę spójności WPR z politykami w dziedzinie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt) stosowano wskaźnik „opinia wyrażona przez społeczeństwo na temat zasady wzajemnej zgodności”, którego wartość Komisja mierzyła za pomocą badania Eurobarometru. Pytania i opcje odpowiedzi w ankiecie przedstawiono w **ramce 1**.

Ramka 1

Fragment badania Eurobarometru

Pytanie: „Zgodnie z zasadami wspólnej polityki rolnej (WPR), płatności na rzecz rolników powiązane są z wymogiem przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt (tzw. „zasada wzajemnej zgodności”). W jakim stopniu Pana/Pani zdaniem uzasadnione jest obniżenie wysokości dotacji w przypadku rolników, którzy nie przestrzegają norm bezpieczeństwa żywności, norm ochrony środowiska, norm dobrostanu zwierząt?”

Opcje odpowiedzi: „całkowicie uzasadnione; częściowo uzasadnione; częściowo nieuzasadnione; całkowicie nieuzasadnione; nie wiem”.

Wynik badania: ok. czterech na pięciu respondentów w UE uznało za „uzasadnione” zmniejszenie wysokości dotacji na rzecz rolników nieprzestrzegających przepisów (odpowiedzi: „całkowicie uzasadnione” lub „częściowo uzasadnione”). Od czasu ostatniego badania z listopada 2007 r. w wynikach badania opinii publicznej nie zaszły zmiany.

Źródło: badanie Eurobarometru przeprowadzone na zlecenie Komisji.

24

Wskaźnik ten nie zapewnia żadnych informacji o tym, czy spójność WPR z przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności poprawiła się. Odzwierciedla jedynie wybór polityczny dokonany przez ankietowanych, bez oceny rzeczywistych rezultatów wdrażania zasady wzajemnej zgodności.

25

DG AGRI przedstawia w sprawozdaniach także dwa inne wskaźniki rezultatu: poziom kontroli dotyczących norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska¹⁵ oraz wskaźnik trwałych użytków zielonych. Pierwszy wskaźnik określa, czy państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia kontroli co najmniej na minimalnym poziomie. Jest to wyłącznie wskaźnik zgodności z rozporządzeniem, który, jako taki, nie mierzy skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Drugi wskaźnik, mierzący odsetek gruntów zajętych przez trwałe użytki zielone w państwie członkowskim w stosunku do całości gruntów rolnych, cechował się dwoma uchybieniami. Odnosił się do tylko jednego aspektu zasady wzajemnej zgodności i nie uwzględniał wkładu w szczególności zasady wzajemnej zgodności, tj. trwałe użytki zielone mogą być utrzymywane z szeregu powodów, z których tylko jednym jest zasada wzajemnej zgodności.

Sytuacja w latach 2014-2020

26

W odniesieniu do lat 2014-2020 zastosowano dwa wskaźniki¹⁶ bezpośrednio związane z zasadą wzajemnej zgodności: liczbę hektarów objętych zasadą wzajemnej zgodności oraz udział płatności WPR podlegających zasadzie wzajemnej zgodności. Są to wskaźniki ilościowe mierzące jedynie wielkość populacji, których dotyczą (tj. grunty rolne i płatności WPR), nie zaś skutki zasady wzajemnej zgodności.

27

Inne wskaźniki odnoszące się do obszarów, na które mają wpływ przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności zdefiniowano na ogólnym poziomie WPR i należą do nich m.in. wskaźniki liczebności ptaków krajobrazu rolniczego, jakości wody, zawartości materii organicznej w glebie na terenie gruntów ornych, erozji gleby powodowanej przez wodę. Konkretny wpływ samej zasady wzajemnej zgodności na te ogólne wskaźniki nie był jednak znany. Ponadto żadne wskaźniki oddziaływania nie odnoszą się do pozostałych aspektów, na które ukierunkowana jest zasada wzajemnej zgodności, takich jak bezpieczeństwo żywności, identyfikacja i rejestracja zwierząt czy ich dobrostan.

15 Zgodnie z WPR na okres zarówno przed, jak i po 2014 r., minimalny poziom kontroli dotyczących norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska ustalono na 1% rolników.

16 Załącznik do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 834/2014.

W ocenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności Komisja nie uwzględniła poziomu nieprzestrzegania przepisów przez rolników

28

Komisja gromadzi również dane dotyczące zakresu, w jakim rolnicy wywiązują się ze swoich obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, wykorzystując statystyki kontroli przysyłane przez państwa członkowskie. Informacje te nie są jednak używane jako wskaźnik wykonania zadań ani monitorowane w odniesieniu do uprzednio zdefiniowanych celów.

29

Wyniki prowadzonych przez Trybunał w ciągu ostatnich czterech lat kontroli¹⁷ legalności i prawidłowości (zob. **tabela 1**) i statystyki przekazywane przez organy kontrolne państw członkowskich w odniesieniu do gospodarstw rolnych kontrolowanych na miejscu (zob. **tabela 2**) wskazują na dużą skalę naruszeń zasady wzajemnej zgodności:

17 W odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności Trybunał skupił się w swoich kontrolach na wybranych zobowiązaniach wynikających z norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty rolne, zachowanie tarasów, utrzymanie gajów oliwnych i przestrzeganie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub obowiązku koszenia) i wybranych wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (wymogi odnoszące się do dyrektywy azotanowej i rejestracji zwierząt), w odniesieniu do których można było uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w czasie wizyt kontrolnych. W latach 2011 i 2012 zakres kontroli w odniesieniu do EFRROW był większy niż w przypadku EFRG, ponieważ obejmował wszystkie normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymogi podstawowe w zakresie zarządzania związane z dobrostanem zwierząt. Ponadto w przypadku EFRG w latach 2011 i 2012 nie prowadzono kontroli w odniesieniu do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Tabela 1

Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli zasady wzajemnej zgodności na losowych próbach rolników

Fundusz	Dane	Rok budżetowy			
		2011	2012	2013	2014
EFRG	Liczba płatności warunkowanych zasadą wzajemnej zgodności	155	146	164	170
	Liczba przypadków, w których stwierdzono naruszenia	22	24	44	46
	Naruszenia (%)	14%	16%	25%	27%
EFRROW	Liczba płatności warunkowanych zasadą wzajemnej zgodności	73	75	61	64
	Liczba przypadków, w których stwierdzono naruszenia	26	25	24	17
	Naruszenia (%)	36%	33%	39%	27%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 2

Naruszenia zasady wzajemnej zgodności zgłoszone przez państwa członkowskie na podstawie kontroli przeprowadzonych na próbach rolników wybranych losowo i wybranych w oparciu o analizę ryzyka

	Rok budżetowy				
	2011	2012	2013	2014	2015
Częstotliwość naruszeń (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Źródło: statystyki państw członkowskich dotyczące zasady wzajemnej zgodności.

30

Jak wynika z opinii 90% objętych badaniem agencji płatniczych i organów doradczych dla gospodarstw, w ciągu ostatnich pięciu lat rolnicy stali się bardziej świadomi spoczywających na nich obowiązków przestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. Poziom nieprzestrzegania tych przepisów pozostaje jednak wysoki, a zarówno kontrole prowadzone przez państwa członkowskie, jak i kontrole dokonywane przez Trybunał wskazują na nasilanie się tej tendencji.

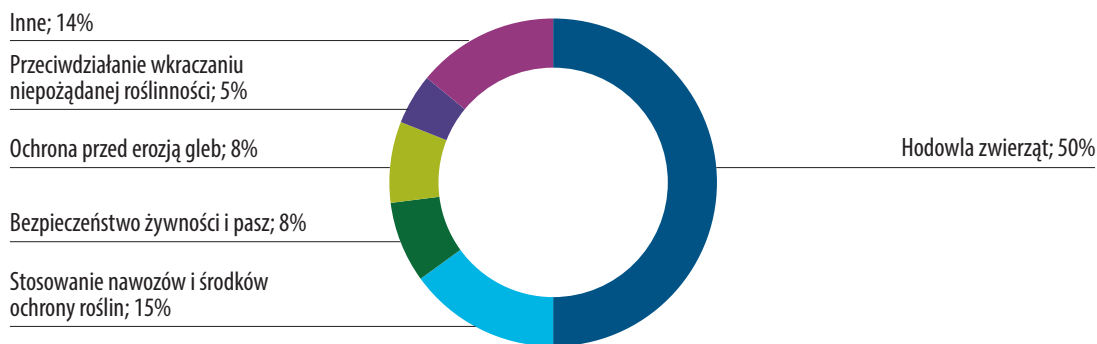
31

Od 2011 r. do 2013 r. łączna liczba naruszeń stwierdzonych przez organy kontrolne państw członkowskich pozostawała w ujęciu ogólnounijnym na względnie stałym poziomie prawie 60 tys. przypadków rocznie, natomiast w 2014 r. liczba ta wzrosła o prawie 20% do ok. 70 tys. przypadków niezgodności (głównie ze względu na wzrost liczby naruszeń wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących dyrektywy azotanowej oraz identyfikacji i rejestracji świń i bydła). Jak wynika z **rys. 2**, pięć głównych obszarów odpowiadało za prawie 90% całkowitej liczby naruszeń, a także odznaczało się największą częstotliwością występowania przypadków niezgodności¹⁸. Tych pięć obszarów obejmuje łącznie 10 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i cztery normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

18 Wyrażonej jako odsetek rolników, w przypadku których stwierdzono naruszenia, w stosunku do łącznej liczby skontrolowanych rolników.

Rys. 2

Obszary, w których przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności są naruszane najczęściej



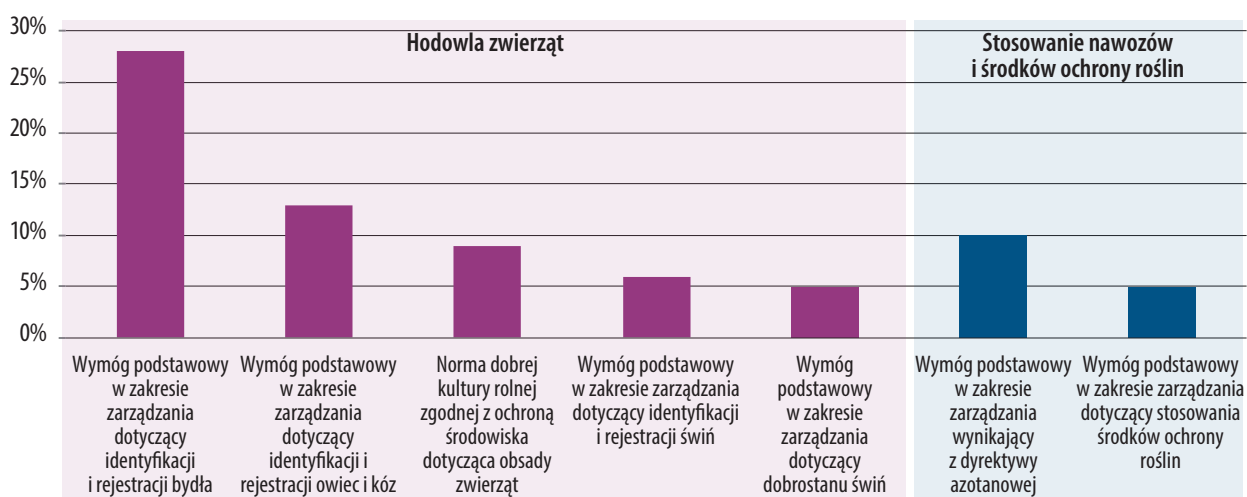
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

32

W odniesieniu do dwóch największych obszarów, na **rys. 3** pokazano, gdzie w roku budżetowym 2014 częstotliwość naruszeń na poziomie poszczególnych norm/wymogów przekraczała 5%:

Rys. 3

Częstotliwość naruszeń w dwóch największych obszarach niezgodności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

33

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika również, że w przypadku szeregu norm skala naruszeń była niższa niż 1%. Należały do nich: wymogi podstawowe w zakresie zarządzania odnoszące się do ochrony dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych oraz normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnoszące się do materii organicznej gleby, utrzymywania struktury gleby i zachowania cech krajobrazu.

Komisja nie przeanalizowała powodów naruszeń zasady wzajemnej zgodności ani sposobów zaradzenia im

34

DG AGRI analizuje informacje zawarte w statystykach z kontroli na poziomie każdej jednostki sprawozdawczej indywidualnie (prowincja / region / rząd centralny) w celu zagwarantowania spełniania przez nie wymogów UE, takich jak np. osiągnięcie co najmniej minimalnego poziomu kontroli wynoszącego zgodnie z rozporządzeniem 1%. Prowadzi również kontrole zgodności w celu zapewnienia, aby systemy zarządzania i kontroli wdrażane przez państwa członkowskie odpowiadały właściwym przepisom UE. Celem takich kontroli jest ochrona funduszy, z których dokonuje się płatności WPR, poprzez weryfikację, czy państwa członkowskie w odpowiedni sposób stosują zmniejszenia płatności dla rolników. Komisja stosuje korekty finansowe netto w odniesieniu do państw członkowskich, w których systemach stwierdzono uchybienia.

35

DG AGRI nie analizuje danych dotyczących naruszeń zasady wzajemnej zgodności na poziomie UE ani nie prowadzi kontroli w celu określenia najczęściej naruszanych norm, potencjalnych przyczyn naruszeń oraz możliwych rozwiązań umożliwiających naprawienie sytuacji. Analiz takich nie wykonują również inne dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za polityki stanowiące bazę wymogów podstawowych w zakresie zarządzania. Np. Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), odpowiedzialna za takie polityki jak ta, którą ujęto w dyrektywie azotanowej, stwierdziła, że jej departamenty nie otrzymują statystyk dotyczących kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie i w związku z tym DG ENV nie może podejmować i nie podejmuje żadnych działań następczych w tym zakresie. Tak więc Komisja kontroluje tylko aspekty finansowe, bez analizowania oddziaływania zasady wzajemnej zgodności na podstawowe cele polityki w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt.

36

Do lipca 2016 r. Komisja nie prowadziła ocen dotyczących możliwych powodów naruszania przepisów ani sposobów zapobiegania takim sytuacjom w przyszłości¹⁹. Oceny takie mogłyby przynieść cenne informacje dotyczące potrzeby dalszego uproszczenia systemu zasady wzajemnej zgodności. Możliwe powody nieprzestrzegania wymogów wynikających z zasady wzajemnej zgodności mogą mieć związek albo z brakiem zrozumienia niekiedy skomplikowanych przepisów (zob. **załącznik III**), albo z brakiem zachęty, gdyż koszt zgodności może być nieproporcjonalny do niskiego minimalnego poziomu kontroli wynoszącego 1% oraz wysokości nakładanych kar²⁰.

System zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli można dodatkowo uprościć

37

W drugiej części sprawozdania Trybunał zbadał, czy uproszczono przepisy i procedury kontroli dotyczące zasady wzajemnej zgodności, czy w ramach systemu na rzecz drobnych producentów rolnych uzyskano zrównoważone ograniczenie obciążeń administracyjnych, czy występowało ryzyko, że zazielenianie i zasada wzajemnej zgodności nie są dobrze koordynowane, czy dokonano pomiaru kosztów wdrożenia oraz czy kary stosowano w sposób spójny w całej UE. Standardy, na podstawie których Trybunał przeprowadził ocenę, zostały przedstawione w pkt 38-40.

38

W sprawozdaniu specjalnym nr 8/2008 Trybunał stwierdził, że ramy zasady wzajemnej zgodności stwarzają poważne trudności, zwłaszcza ze względu na ich złożoność. Trybunał zalecił, aby Komisja uprościła wspomniane ramy, w szczególności poprzez hierarchizację wymogów i norm oraz zorganizowanie ich wokół najważniejszych elementów działalności rolniczej.

19 Oceny na szczeblu gospodarstw dostarczyły dotychczas jedynie informacje dotyczących elementów kosztu zasady wzajemnej zgodności, jak pokazano w pkt 61.

20 Jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI, w roku kampanii 2014 łączna wysokość kar wyniosła 67,5 mln euro.

39

Koszty wdrażania zasady wzajemnej zgodności powinny być proporcjonalne do korzyści oczekiwanych w związku z przestrzeganiem właściwych przepisów przez rolników²¹. Przedstawiając zmienione lub nowe wnioski dotyczące wydatkowania środków, Komisja powinna oszacować koszty i korzyści związane z systemami kontroli²² w odniesieniu do celów, które mają zostać osiągnięte.

40

Komisja powinna również przyczynić się do promowania prostego i zharmonizowanego systemu kar w całej UE w celu zapewnienia równego i proporcjonalnego traktowania rolników. Komisja jest uprawniona²³ do przyjmowania aktów delegowanych ustanawiających zharmonizowaną podstawę obliczania kar administracyjnych z tytułu naruszeń zasady wzajemnej zgodności. Może także wydawać wytyczne interpretacyjne dla państw członkowskich.

Procedury kontroli pozostają skomplikowane

41

W odniesieniu do lat 2014-2020 wykaz norm ograniczono z 15 do siedmiu norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (usuwając wszystkich siedem wcześniejszych norm dobrowolnych i jedną normę obowiązkową) oraz z 18 do 13 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (zob. **załącznik II**). Cztery z usuniętych wymogów podstawowych w zakresie zarządzania nie zostały uznane przez Komisję za wystarczająco istotne dla działalności rolniczej. Jest to dobry przykład uproszczenia ram zasady wzajemnej zgodności. Zakres zasady wzajemnej zgodności zostanie teraz jednak prawdopodobnie poszerzony. We „wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasady wzajemnej zgodności”²⁴ zawarto wniosek, aby ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów stały się częścią zasady wzajemnej zgodności po wdrożeniu ich we wszystkich państwach członkowskich.

42

W opinii Trybunału dotyczącej zmian w WPR na lata 2014-2020²⁵ wyrażono pogląd, że „lista wymogów jest wciąż zbyt rozproszona w zbyt wielu dokumentach prawnych, nieskoncentrowana w wystarczającym stopniu na kluczowych wymogach oraz że niższa liczba norm nie przekłada się na faktyczne ograniczenie poziomu złożoności tej polityki”.

21 Motyw 57 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

22 Art. 33 rozporządzenia finansowego.

23 Zgodnie z art. 101 rozporządzenia nr 1306/2013.

24 Wspólne oświadczenie dołączone do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

25 Opinia nr 1/2012 w sprawie niektórych wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

53% organów doradczych dla gospodarstw, które odpowiedziały na przeprowadzoną przez Trybunał ankietę uznało, że WPR na lata 2014-2020 nie przyniosła żadnych istotnych zmian w systemie zasady wzajemnej zgodności, natomiast 28% było zdania, że nowy system jest nawet bardziej złożony. Ponadto mniej niż 10% agencji płatniczych uważało, że zmiany w zasadzie wzajemnej zgodności mają umiarkowanie lub bardzo pozytywny wpływ na środki wydatkowane w obszarach takich jak kontrole na miejscu i administracyjne, systemy sankcji oraz udzielanie informacji rolnikom.

44

W trakcie badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał agencje płatnicze i organy doradcze dla gospodarstw stwierdziły, że głównym powodem nieprzestrzegania przez rolników obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności jest nadmierna złożoność wymogów. Stowarzyszenia rolników objęte wizytą kontrolną również potwierdziły tę analizę. Uproszczenie można postrzeżać jako rozwiązanie zapewniające poprawę przestrzegania przez rolników najbardziej istotnych przepisów, co zwiększyłoby skuteczność systemu. Podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli agencje płatnicze, organy doradcze dla gospodarstw i stowarzyszenia rolników wskazały w związku z tym na potrzebę dalszego uproszczenia zasady wzajemnej zgodności i przedstawiły stosowne propozycje (więcej informacji na ten temat przedstawiono w **załączniku III**).

45

Złożoność wynikała również z poziomu szczegółowości właściwych przepisów. W **ramce 2** przedstawiono przykład szczegółowych wymogów w zakresie wzajemnej zgodności w państwach członkowskich. Szczegółowość przepisów może być uzasadniona uwzględnieniem różnych sytuacji środowiskowych, istnieje jednak ryzyko, że rolnicy będą mieć trudności z ich odpowiednim stosowaniem, a agencje płatnicze z kontrolowaniem ich przestrzegania.

46

W Zjednoczonym Królestwie, w Irlandii Północnej, Trybunał porównał liczbę punktów kontroli na listach używanych podczas kontroli na miejscu przez organy kontrolne w odniesieniu do WPR do 2013 r. i w latach późniejszych. Stwierdził on, że zmiany w WPR w latach 2014-2020 miały ograniczone oddziaływanie na liczbę punktów kontroli (zob. **ramka 3**). Organy w pozostałych dwóch państwach członkowskich objętych wizytą kontrolną potwierdziły w rozmowach, że zmiany wprowadzone w zasadzie wzajemnej zgodności w latach 2014-2020 nie doprowadziły do znacznego ograniczenia liczby punktów kontroli.

Ramka 2

Przykłady wymogów zawartych w podręczniku kontroli w zakresie zasady wzajemnej zgodności w Zjednoczonym Królestwie – Irlandia Północna

Trzy z 40 punktów kontroli dotyczących zasady wzajemnej zgodności – wynikających z wymogów podstawowych w zakresie zarządzania odnoszących się do dyrektywy azotanowej – uwzględniono w liście kontrolnej inspektorów w pytaniu 3.1.12, podzielonym na trzy podpunkty, w brzmieniu:

„3.1.12. Czy nawóz organiczny (w tym zanieczyszczoną wodę) stosowano w odległości wynoszącej do: 10 m od jakiegokolwiek zbiornika wodnego innego niż jeziora*; 20 m od jezior; 50 m od odwiertu, źródła lub studni; 250 m od odwiertu używanego do celów publicznego zaopatrzenia w wodę; 15 m od odkrytych szczelinowych lub krasowych struktur wapiennych? (*zob. wytyczne inspektora)

3.1.12a. Czy na użytkach zielonych o średnim nachyleniu większym niż 15% oraz na wszelkich innych gruntach o średnim nachyleniu większym niż 12% stosowano nawóz organiczny (w tym zanieczyszczoną wodę) w odległości wynoszącej do 30 m od jeziora lub 15 m od jakiegokolwiek zbiornika wodnego innego niż jezioro? (*zob. wytyczne inspektora)

3.1.12b. Czy na użytkach zielonych o średnim nachyleniu większym niż 15% oraz na wszelkich innych gruntach o średnim nachyleniu większym niż 12% stosowano nawóz chemiczny w odległości wynoszącej do 10 m od jeziora lub 5 m od jakiegokolwiek zbiornika wodnego innego niż jezioro? (*zob. wytyczne inspektora)

Źródło: agencja płatnicza Irlandii Północnej.

Ramka 3

Ograniczone oddziaływanie zmian w WPR na lata 2014-2020 na listy kontrolne stosowane przez organy kontrolne w Zjednoczonym Królestwie – Irlandia Północna

Liczba punktów kontroli do celów prowadzonej w pełnym zakresie inspekcji dotyczącej zasady wzajemnej zgodności wynosiła 257 w odniesieniu do WPR do 2013 r. i 249 w odniesieniu do WPR po 2014 r.

W odniesieniu do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, liczba punktów kontroli wzrosła w dwóch porównywanych okresach z 19 do 27.

Źródło: agencja płatnicza Irlandii Północnej.

47

Podczas kontroli na miejscu należy zweryfikować zgodność ze wszystkimi obowiązkami wynikającymi z norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, w odniesieniu do których wybrano rolników. Jak wspomniano powyżej, weryfikacje te często obejmują setki punktów kontroli na różnych listach kontrolnych. Nawet gdyby systemy kontroli były skuteczne, ramy legislacyjne²⁶ nie umożliwiałyby bardziej ukierunkowanego podejścia opartego na ryzyku, zgodnie z którym przestrzeganie niektórych przepisów lub niektóre punkty kontroli można by sprawdzać częściej lub rzadziej, mając na uwadze np. poziom naruszeń lub prawdopodobieństwo ich wystąpienia, czy też skalę oddziaływania potencjalnego naruszenia.

26 Zob. art. 71 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności.

System dla małych gospodarstw zmniejszył obciążenie administracyjne, ale w niektórych państwach członkowskich mogło to utrudnić osiągnięcie celów wzajemnej zgodności

48

W WPR na lata 2014-2020 wprowadzono system dla małych gospodarstw w formie uproszczonego programu płatności bezpośrednich w wysokości do 1 250 euro. Stanowi on pomoc bezpośrednią dla rolników, którzy decydują się na przystąpienie do programu. Na wdrożenie tego opcjonalnego systemu zdecydowało się 15 państw członkowskich. W krajach tych odsetek rolników uczestniczących w systemie waha się od 3% (Słowenia) do 77% (Malta). Komisja obliczyła, że ogólnie na poziomie UE system dla małych gospodarstw obejmuje 4% całości użytków rolnych.

49

Na beneficjentów systemu dla małych gospodarstw nie nakłada się kar administracyjnych w przypadku niespełnienia przez nich obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności²⁷. W związku z tym nie ryzykują oni, że przysługujące im płatności w ramach WPR zostaną obniżone z tytułu naruszenia przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. To wyłączenie z zasady wzajemnej zgodności uzasadnia się faktem, że „w systemie dla małych gospodarstw (...) obciążenia, jakie należy ponosić w ramach systemu zasady wzajemnej zgodności można by uznać za przekraczające korzyści wynikające z uczestnictwa tych rolników w tym systemie”²⁸.

50

Działanie to może również zmniejszyć koszty wdrażania zasady wzajemnej zgodności, zarządzania nią i kontrolowania jej – 10 z 12 agencji płatniczych wskazało system dla małych gospodarstw jako główne źródło oszczędności i oszacowało, że WPR na lata 2014-2020 doprowadzi do ograniczenia kosztów. Opinię tę potwierdziły agencje płatnicze w trzech państwach członkowskich objętych wizytą kontrolną.

51

System dla małych gospodarstw stanowi krok ku uproszczeniu, uwalniający administrację i rolników od dodatkowych obciążeń, co zarazem prowadzi do zmniejszenia kosztów. Jego wdrażanie na poziomie każdego z państw członkowskich powinno być jednak kierowane potrzebą zapewnienia właściwej równowagi między administracyjnym uproszczeniem a osiągnięciem celów zasady wzajemnej zgodności i przepisów sektorowych. Między państwami członkowskimi czy między poszczególnymi regionami występują różnice, np. w Rumunii drobni producenci rolni stanowią ok. 71% rolników oraz odpowiada im 16% całości obszaru objętego wnioskami. Z kolei w Słowenii łączny odsetek drobnych producentów rolnych to ok. 3%, a użytki rolne objęte systemem to zaledwie 1%.

27 Zgodnie z art. 92 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

28 Zgodnie z motywem 57 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

52

Litwa, choć nie stosuje systemu dla małych gospodarstw, kierowała się podobnym rozumowaniem, wykluczając rolników posiadających grunty o powierzchni poniżej pewnego progu ze stosowania konkretnych przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. W ramce 4 przedstawiono potencjalne zagrożenia związane z tego rodzaju działaniami na rzecz uproszczenia:

Ramka 4

Zwolnienie rolników z obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności związanych z dyrektywą azotanową na Litwie

Rolnicy, w przypadku których wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych wynosi 10 hektarów lub mniej nie muszą zgłaszać poziomu stosowania nawozów. Rolnicy tacy stanowią ponad 70% wszystkich rolników i zajmują 14% użytków rolnych.

Jednocześnie hodowcy posiadający mniej niż 10 sztuk inwentarza żywego nie muszą dysponować odpowiednią pojemnością przechowywania obornika. Tacy rolnicy stanowią 87% wszystkich hodowców i posiadają 28% całości inwentarza żywego.

Dyrektywa azotanowa ma na celu ochronę środowiska oraz zdrowia obywateli. Zastosowanie progów może ograniczyć formalności administracyjne w odniesieniu do drobniejszych producentów rolnych, jednak wyłączenie znacznych części należących do rolników gruntów lub zwierząt z kontroli zasady wzajemnej zgodności może także mieć niekorzystny wpływ na osiągnięcie celów dyrektywy azotanowej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy – Sprawozdanie roczne za 2015 r. – ryc. 7.10.

Zazielenienie wprowadziło dodatkowy poziom kontroli w zakresie obowiązkowych praktyk przyjaznych dla środowiska

53

Jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez obowiązkowy element „zazieleniania” zawarty w płatnościach bezpośrednich, który wspiera w całej Unii praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska²⁹. Do praktyk tych zaliczają się dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych i ustanawianie obszarów proekologicznych. 30% rocznego pułapu krajowego ma być wypłacane w postaci takich płatności z tytułu zazieleniania za każdy kwalifikujący się hektar³⁰.

54

W WPR na lata 2014-2020 wprowadzono nową płatność z tytułu zazieleniania. Między praktykami rolnymi w ramach tej płatności a wcześniejszymi normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które obejmowały płodźmian, ochronę trwałych użytków zielonych czy zachowanie cech krajobrazu, występują podobieństwa. W rezultacie dla okresu 2014-2020 istnieją dwa zbiory komplementarnych praktyk rolniczych mających te same cele – utrzymanie gruntów i ochronę różnorodności biologicznej.

29 Motyw 37 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).

30 Art. 47 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

55

W swoim sprawozdaniu z działalności za 2014 r. DG AGRI wyjaśniła, że oba te obowiązkowe instrumenty – zazielenianie i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – przyczyniają się do osiągnięcia tego samego celu: „WPR będzie zatem w stanie poprawić wyniki w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez zapewnienie, aby znaczna część użytków rolnych w Europie była objęta wymogami zasady wzajemnej zgodności, „zazieleniania”, a także zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi”.

56

Kontrole na miejscu dotyczące zazieleniania prowadzone są na próbie obejmującej 5% rolników w trakcie weryfikacji dotyczących kryteriów kwalifikowalności dla systemu płatności bezpośrednich³¹, poza ramami kontroli w zakresie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, obejmującymi 1% rolników podlegających kontroli zasady wzajemnej zgodności³². W rezultacie przestrzeganie uzupełniających się obowiązkowych i korzystnych dla środowiska praktyk sprawdzane jest w ramach dwóch różnych systemów.

57

W ramach zazieleniania rolnicy muszą przestrzegać wymogu, aby co najmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa stanowiło obszar proekologiczny. Rozporządzenie stanowi również, że elementy objęte zasadą wzajemnej zgodności (takie jak elementy krajobrazu czy strefy buforowe) również można uznać za spełniające ten wymóg. Zarządzane są one zatem w ramach dwóch osobnych zbiorów przepisów i kontroli.

58

Tak więc po wprowadzeniu zazieleniania istnieją obecnie dwa systemy kontroli obowiązkowych praktyk w zakresie środowiska, które uzupełniają się wzajemnie i przyczyniają się do osiągnięcia tego samego celu, tj. poprawy wyników WPR pod względem oddziaływania na środowisko. Choć przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności stanowią, że państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących systemów kontroli w celu weryfikacji, czy przestrzegane są obowiązki wynikające z zasady wzajemnej zgodności³³, istnieje ryzyko braku efektywności w systemach kontroli państw członkowskich i powstania dodatkowych obciążeń dla rolników.

31 Tytuł III rozporządzenia Komisji (UE) nr 809/2014.

32 Tytuł V rozporządzenia Komisji (UE) nr 809/2014.

33 Art. 96 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Szczegółowe koszty związane z wdrażaniem zasady wzajemnej zgodności nie są w wystarczającym stopniu skwantyfikowane

59

Komisja potrzebuje wiarygodnego oszacowania całkowitego kosztu zasady wzajemnej zgodności, obejmującego zagregowane dane dotyczące zainteresowanych stron (instytucji unijnych, instytucji zarządzających i organów kontrolnych państw członkowskich, a także rolników); pozwoli to zapewnić racjonalność systemu pod względem kosztów.

60

DG AGRI oszacowała, że łączne koszty zarządzania wydatkami rolnymi i ich kontrolowania wynoszą prawie 4 mld euro, czyli ok. 7% całkowitego finansowania unijnego³⁴. W odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności koszty nie są jednak skwantyfikowane, a także brakuje wiarygodnych oszacowań.

61

Na poziomie państw członkowskich znaczne koszty wynikają z wymogów systemu kontroli dotyczącego zasady wzajemnej zgodności. Po pierwsze, wymagane są kontrole dotyczące norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, stanowiących dodatkowy zbiór przepisów mających zastosowanie tylko do rolników korzystających z płatności WPR. Po drugie, w odniesieniu do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, które są oparte na obowiązujących dyrektywach i rozporządzeniach („przepisy sektorowe”)³⁵, wyspecjalizowane organy kontrolne muszą przeprowadzić kontrole na poziomie wynoszącym co najmniej 1% zgodnie z przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności, a także ciążą na nich dodatkowe obowiązki sprawozdawcze związane z tymi kontrolami.

62

Na poziomie gospodarstw rolnych wprowadzenie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania skutkowało dodatkowymi obowiązkami administracyjnymi dla rolników, takimi jak prowadzenie ewidencji i udział w kontrolach dotyczących zasady wzajemnej zgodności³⁶. Ponadto przestrzeganie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wiąże się z kosztami odnoszącymi się do wymaganych praktyk rolniczych (koszty pracy, koszty maszyn, paliwa i innych materiałów eksploatacyjnych), dochody utracone, ponieważ wspomniane praktyki zakazują określonych praktyk lub je wprowadzają (np. zmniejszenie plonów), lecz także z innymi kosztami, takimi jak korzystanie z usług zewnętrznych usługodawców (np. konsultantów w odniesieniu do niektórych kwestii zasady wzajemnej zgodności).

63

W sprawozdaniu zleconym przez DG AGRI³⁷ i opublikowanym w 2014 r. oceniono rzeczywiste koszty ponoszone przez rolników w UE w celu osiągnięcia zgodności z wybranymi przepisami w dziedzinie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Sprawozdanie przygotowano w oparciu o analizy przykładów z ośmiu najbardziej reprezentatywnych sektorów rolnictwa w UE. Zawiera ono informacje o oddziaływaniu finansowym takich obowiązków na rolników (podsumowanie wyników dla sektora pszenicy jest zawarte w ramce 5).

34 Sprawozdanie roczne z działalności DG AGRI za 2014 r.

35 Przykładowo: dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1).

36 Motyw 57 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 stanowi, że „[z] systemu zasady wzajemnej zgodności wynikają pewne ograniczenia administracyjne zarówno dla beneficjentów, jak i administracji krajowych, z uwagi na to, że musi zostać zapewnione prowadzenie odpowiedniej dokumentacji, przeprowadzanie kontroli oraz stosowanie kar w razie konieczności”.

37 „Ocena ponoszonych przez rolników kosztów zgodności z przepisami UE w dziedzinach ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności” (AGRI-2011-EVAL-08). Badanie przeprowadzone przez CRPA – Centro Ricerche Produzioni Animali (Włochy), we współpracy z: TI – Thünen Institute of Farm Economics (Niemcy), IFCN – International Farm Comparison Network on Dairy (Niemcy) i UGHENT – Uniwersytetem w Gandawie (Belgia).

Oddziaływanie zgodności z wybranymi wymogami na koszty produkcji w sektorze pszenicy

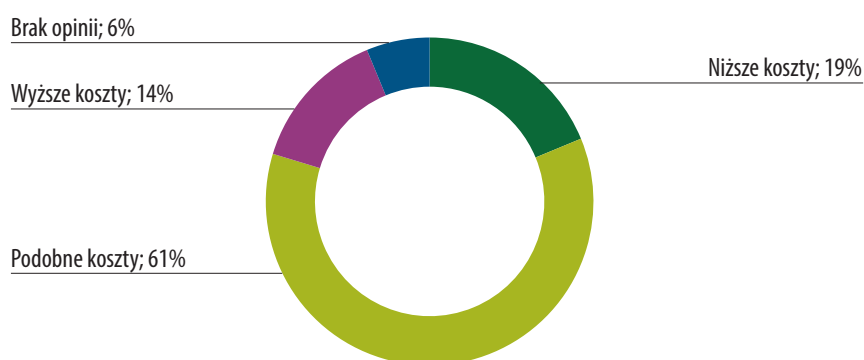
Z pełnego zakresu zasady wzajemnej zgodności mającego zastosowanie do 2013 r., w studium dotyczącym sektora pszenicy wzięto pod uwagę skumulowane oddziaływanie pięciu obowiązkowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (minimalna pokrywa glebowa, zagospodarowanie terenu, ustanawianie stref buforowych oraz przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego rośliności i zachowanie cech krajobrazu), jednej dobrowolnej normy (płodozmian) oraz przepisów leżących u podstaw dwóch wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (dyrektywy azotanowej i rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin). Uwzględniono także wymogi innego aktu prawnego niewchodzącego w zakres zasady wzajemnej zgodności – dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.

Autorzy sprawozdania stwierdzili, że działania podejmowane przez rolników w celu zapewnienia zgodności z przepisami wymienionymi powyżej podniosłyby koszty produkcji o wartości sięgające od 1,97% na Węgrzech do 3,42% w Danii.

64

Ponadto zdaniem większości agencji płatniczych zmiany w WPR na lata 2014-2020 prawdopodobnie nie doprowadzą do zmniejszenia kosztów. Na zadane im w ramach badania pytanie, czy zmiany te doprowadzą do niższych, podobnych czy wyższych kosztów wdrażania obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, zarządzania nimi i kontrolowania ich przestrzegania, agencje płatnicze udzieliły następujących odpowiedzi:

Oszacowania agencji płatniczych dotyczące oddziaływania zmian w WPR na lata 2014-2020 na ich systemy zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Podstawa obliczania kar dla rolników w całej UE za nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nie została w wystarczającym stopniu zharmonizowana

65

Przepisy unijne stanowią, że w przypadku gdy rolnik narusza przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności, należy na niego nałożyć karę administracyjną, w przypadku gdy niezgodność wynika z działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać takiemu beneficjentowi. Kary takie należy ustanawiać z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (powinny być stopniowane odpowiednio do powagi naruszenia³⁸ i obliczane w formie odsetka płatności WPR) i stosować jedynie w przypadku, gdy niezgodność można przypisać działaniom rolnika, które wynikają z zaniedbania bądź są umyślne.

66

Przy obliczaniu wysokości takich kar, pod uwagę należy brać dotkliwość, zasięg, trwałość i powtarzalność stwierdzonej niezgodności. W przypadku niezgodności wynikającej z zaniedbania, maksymalne zmniejszenie wynosi 5%, a w przypadku powtarzalności 15%. W przypadku umyślnej niezgodności minimalne zmniejszenie wynosi 20%, a nawet możliwe jest wykluczenie z jednego lub kilku systemów pomocy przez jeden rok kalendarzowy lub przez większą liczbę lat kalendarzowych.

67

Trybunał stwierdził, że praktyczne zastosowanie koncepcji umyślnej niezgodności stwarza znaczną niepewność na poziomie państw członkowskich. Przedstawiciele agencji płatniczych i stowarzyszeń rolników w trzech państwach członkowskich objętych wizytami stwierdzili, że ciężko jest dowieść umyślności, o ile rolnik nie zostanie przyłapany na gorącym uczynku.

68

Z przeglądu statystyk z kontroli zasady wzajemnej zgodności wynika, że niektóre państwa stosowały koncepcję umyślnej niezgodności bardziej rygorystycznie niż inne. W latach 2011-2014 z tytułu umyślnej niezgodności w niektórych państwach członkowskich nie ukarano żadnego rolnika (Republika Czeska, Bułgaria) lub ukarano bardzo niewielu z nich (Rumunia, Portugalia, Węgry), podczas gdy w innych państwach członkowskich (Litwa, Grecja, Polska, Francja, Irlandia) koncepcję tę stosowano znacznie częściej.

38 Motyw 35 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181 z 20.6.2014, s. 48).

69

W celu zbadania, jak takie same typy niezgodności są oceniane przez różne państwa członkowskie, w ankiecie przesłanej przez Trybunał agencjom płatniczym zawarto dwie analizy przykładów dotyczące naruszeń wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących identyfikacji i rejestracji bydła oraz dyrektywy azotanowej (pełen tekst analiz przykładów przedstawiono w **załączniku IV**). Agencje płatnicze poproszono o procentowe określenie wysokości kar, które nałożono by w przypadkach przedstawionych we wspomnianych dwóch analizach. W **ramce 6** zaprezentowano podsumowanie przedstawionych analiz przykładów i uzyskane odpowiedzi.

Ramka 6

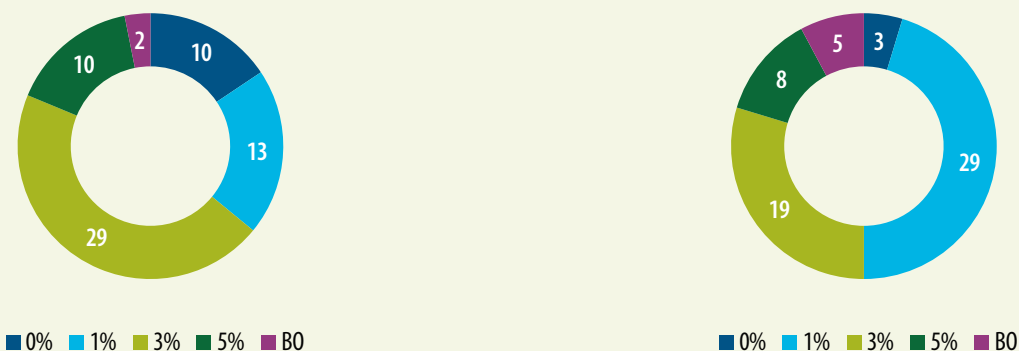
Analizy przykładów dotyczące kar stosowanych w państwach członkowskich

Podsumowanie analiz przykładów przedstawionych państwom członkowskim

W ciągu roku kalendarzowego rolnik z opóźnieniem zgłosił do rejestracji 20 sztuk bydła. W ciągu tego roku rolnik miał średnio 75 sztuk bydła.

W trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy obliczyli, że rolnik dysponuje pojemnością przechowywania obornika o 10% mniejszą niż wymagane minimum.

Liczba agencji płatniczych stosujących każdy z możliwych odsetków zmniejszenia



BO oznacza „brak odpowiedzi” – kilka agencji płatniczych nie określiło wysokości kar za naruszenie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

70

Z tytułu tego samego naruszenia – polegającego na niezarejestrowaniu w terminie 20 sztuk bydła – prawie połowa państw członkowskich nałożyłaby zatem karę w wysokości 3%, jedna piąta państw członkowskich zastosowałaby karę w wysokości 1%, zaś pozostałe zastosowałyby zmniejszenie wynoszące 0% lub 5%.

Z tytułu niewystarczającej pojemności przechowywania obornika prawie połowa państw członkowskich nałożyłaby karę w wysokości 1%, jedna trzecia w wysokości 3%, zaś jedna szóstka państw członkowskich w wysokości 0% lub 5%.

71

Ponadto postrzeganie dotkliwości naruszenia znacznie różniło się w poszczególnych państwach członkowskich, co stwarza ryzyko, że podobnych przypadków nie traktowano w ten sam sposób. Obawę tę potwierdza zróżnicowanie zasad dotyczących sankcji stosowanych w państwach członkowskich objętych wizytami, co przedstawiono w **ramce 7**.

Ramka 7**Przykład kary za spóźnioną rejestrację zwierząt**

W Szlezwiku-Holsztynie (Niemcy) agencja płatnicza postanowiła, że z tytułu spóźnionej rejestracji nie będą nakładane żadne kary, jeżeli liczba sztuk bydła, których dotyczy naruszenie stanowi mniej niż 30% całkowitej liczby bydła w gospodarstwie.

Z kolei w Katalonii (Hiszpania) nie jest stosowany żaden próg tego rodzaju.

72

Zasadę wzajemnej zgodności stosuje się od 2005 r. jako mechanizm wiążący większość płatności WPR na rzecz rolników z przestrzeganiem zasad wynikających z polityki ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt. Celami zasady wzajemnej zgodności były poprawa spójności WPR ze wspomnianymi politykami (i w ten sposób zareagowanie na oczekiwania społeczeństwa) oraz uświadomienie rolnikom potrzeby przestrzegania tych przepisów (i w ten sposób wniesienie wkładu w rozwój zrównoważonego rolnictwa). Przygotowaniu niniejszego sprawozdania przyświecał cel dokonania oceny, w jakim stopniu system zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli jest skuteczny i może zostać w większym stopniu uproszczony oraz sformułowania na tej podstawie zaleceń dotyczących poprawy wdrażania zasady wzajemnej zgodności w średnim i długim horyzoncie czasowym.

73

Trybunał stwierdza, że na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Mimo zmian wprowadzonych w WPR na lata 2014-2020 system zarządzania zasadą wzajemnej zgodności i jej kontroli można uprościć w większym stopniu.

74

Trybunał ustalił, że wskaźniki wykonania zadań stosowane przez Komisję dały częściowy ogląd skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Nie uwzględniały one poziomu nieprzestrzegania przepisów przez rolników (pkt 18-27).

Zalecenie 1

W ramach oceny skutków WPR po 2020 r. Komisja powinna zbadać, w jaki sposób dalej rozwijać zbiór wskaźników służących ocenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności oraz w jaki sposób uwzględniać we wskaźnikach poziom przestrzegania przez rolników przepisów dotyczących tej zasady.

Wnioski i zalecenia

75

Prawodawca ustanowił unijne ramy dotyczące zasady wzajemnej zgodności. Za monitorowanie ich realizacji odpowiedzialna jest Komisja. Państwa członkowskie przełożyły unijne przepisy na obowiązki mające zastosowanie na poziomie gospodarstw rolnych i weryfikowały wywiązywanie się z tych obowiązków. Niemniej jedna czwarta rolników objętych kontrolami na miejscu w latach budżetowych 2011-2014 naruszyła co najmniej jeden przepis mimo faktu, że podstawowym celem zasady wzajemnej zgodności było zapewnienie spójności WPR z takimi przepisami. Komisja nie przeanalizowała przyczyn naruszeń ani sposobów zaradzenia im (pkt 28-36).

Zalecenie 2

Od chwili obecnej Komisja powinna usprawnić wymianę informacji na temat przypadków naruszenia zasady wzajemnej zgodności między odnośnymi służbami, tak aby pomóc im określić przyczyny naruszeń i podjąć odpowiednie środki zaradcze.

76

Zmiany w WPR na lata 2014-2020 ograniczyły nieco liczbę przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, eliminując wymogi, które nie były w wystarczającym stopniu istotne dla działalności rolniczej. Procedury kontroli pozostają jednak skomplikowane. Nawet gdyby systemy kontroli były skuteczne, ramy legislacyjne nie umożliwiłyby bardziej ukierunkowanego podejścia opartego na ryzyku, zgodnie z którym przestrzeganie niektórych przepisów lub niektóre punkty kontroli można by sprawdzać częściej lub rzadziej, mając na uwadze np. poziom naruszeń lub prawdopodobieństwo ich wystąpienia, czy też skalę oddziaływania potencjalnego naruszenia. Działania na rzecz uproszczenia, takie jak system dla małych gospodarstw, uwalniające administrację i rolników od dodatkowych obciążeń, należy podejmować z uwzględnieniem faktu, że konieczne jest również osiągnięcie celów zasady wzajemnej zgodności (pkt 41-52).

Zalecenie 3

W odniesieniu do WPR po 2020 r. Komisja powinna zaproponować przyjęcie przepisów dotyczących kontroli na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności. Pozwoliłyby one na skuteczniejsze ukierunkowanie głównych punktów kontroli.

77

W WPR na lata 2014-2020 wprowadzono nową płatność z tytułu zazieleniania. Między praktykami rolnymi w ramach tej płatności a wcześniejszymi normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które obejmowały płodozmian, ochronę trwałych użytków zielonych czy zachowanie cech krajobrazu, występują podobieństwa. W rezultacie istnieją obecnie dwa zbiory komplementarnych praktyk rolniczych mających te same cele – utrzymanie gruntów i ochronę różnorodności biologicznej. Pomimo łączących je podobieństw, przestrzeganie obowiązkowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i przepisów dotyczących zazielenienia weryfikuje się w ramach dwóch systemów kontroli. Może to prowadzić do braku efektywności systemów kontroli i powstania dodatkowego obciążenia administracyjnego (pkt 53-58).

Zalecenie 4

W ramach oceny skutków WPR po 2020 r. Komisja powinna dokonać oceny doświadczeń związanych z funkcjonowaniem dwóch systemów o podobnych celach pod względem ochrony środowiska (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i zazielenianie) z myślą o wspieraniu ich dalszej synergii. W ocenie należy również uwzględnić kryteria takie jak wpływ norm na środowisko i historyczny poziom przestrzegania wymogów ze strony rolników.

78

Koszty wdrażania zasady wzajemnej zgodności nie są dostatecznie skwantyfikowane. Konieczna byłaby jednak ocena łącznych kosztów zasady wzajemnej zgodności na poziomie UE, państw członkowskich i gospodarstw w celu opracowania i wdrożenia racjonalnej pod względem kosztów polityki. Wynik takich obliczeń powinien stanowić ważny aspekt wszelkich zmian w polityce, gwarantując, że próbom osiągnięcia pożądanego rezultatu nie będą towarzyszyć nieproporcjonalne koszty lub że pod uwagę zostaną wzięte alternatywne instrumenty mogące zapewnić lepszy stosunek kosztów do korzyści (pkt 59-64).

Zalecenie 5

Po sporządzeniu sprawozdania z realizacji WPR, które powinno być gotowe do końca 2018 r., Komisja powinna opracować metodykę pomiaru kosztów związanych z zasadą wzajemnej zgodności.

79

Kary z tytułu niezgodności oblicza się z uwzględnieniem jej dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności, a także z uwzględnieniem tego, czy rolnik naruszył przepisy przez zaniedbanie, czy umyślnie. W praktyce Trybunał zaobserwował, że stosowanie kar bardzo się różniło w poszczególnych państwach członkowskich (pkt 65-71).

Zalecenie 6

W związku z WPR po 2020 r. Komisja powinna zachęcać do bardziej zharmonizowanego stosowania kar na szczeblu UE poprzez doprecyzowanie koncepcji dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności i umyślności.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Phil WYNN OWEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 7 września 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Zakres przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, według załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013

L 347/602

PL

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

20.12.2013

ZAAŁĄCZNIK II

PRZEPISY DOTYCZĄCE ZASADY WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI ZGODNIE Z ART. 93

SMR: Wymóg podstawowy w zakresie zarządzania

GAEC: Normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska

Obszar	Główna kwestia	Wymogi i normy		
Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej	Woda	SMR 1	Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1)	art. 4 i 5
		GAEC 1	Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych ⁽¹⁾	
		GAEC 2	Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia	
		GAEC 3	Ochrona wód podziemnych przed zanieczyszczeniem: zakaz bezpośrednich zrzutów do wód podziemnych oraz środki mające na celu zapobieganie pośredniemu zanieczyszczeniu wód podziemnych poprzez zrzut na powierzchnię gruntu i przesiąkanie przez głębię niebezpiecznych substancji, wymienionych w załączniku do dyrektywy 80/68/EWG w brzmieniu obowiązującym ostatniego dnia jej obowiązywania w zakresie, w jakim odnosi się do działalności rolniczej	
	Gleba i zasoby węgla	GAEC 4	Minimalna pokrywa glebowa	
		GAEC 5	Minimalne zagospodarowanie terenu odzwierciedlające warunki danego miejsca w celu ograniczenia erozji	
		GAEC 6	Utrzymanie poziomu materii organicznej gleby poprzez stosowanie odpowiednich praktyk, w tym zakaz wypalania rżysk, chyba że służy ono zdrowiu roślin lub ograniczaniu pozostałości ⁽²⁾	
	Różnorodność biologiczna	SMR 2	Dyrektywa 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7).	art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b), art. 4 ust. 1, 2 i 4.
		SMR 3	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7)	art. 6 ust. 1 i 2
	Krajobraz, minimalny poziom utrzymania	GAEC 7	Zachowanie cech krajobrazu, obejmujących w stosownych przypadkach żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienie liniowe, grupowe lub pojedyncze, obrzeża pól i tarasy, z uwzględnieniem zakazu przycinania żywopłotów i drzew w okresie wylęgu i chowu ptaków oraz, fakultatywnie, środki przeciwdziałające inwazyjnym gatunkom roślin	
Zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin	Bezpieczeństwo żywności	SMR 4	Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1)	art. 14 i 15, art. 17 ust. 1 ⁽³⁾ oraz art. 18, 19 i 20

20.12.2013

PL

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

L 347/603

Obszar	Główna kwestia	Wymogi i normy		
		SMR 5	Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG (Dz.U. L 125 z 23.5.1996, s. 3)	art. 3 lit. a), b), d) i e) oraz art. 4, 5 i 7
	Identyfikacja i rejestracja zwierząt	SMR 6	Dyrektywa Rady 2008/71/WE z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji świń (Dz.U. L 213 z 8.8.2005, s. 31)	art. 3, 4 i 5
		SMR 7	Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1)	art. 4 i 7
		SMR 8	Rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz.U. L 5 z 9.1.2004, s. 8)	art. 3, 4 i 5
	Choroby zwierząt	SMR 9	Rozporządzenie (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiające przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii (Dz.U. L 147 z 31.5.2001, s. 1)	art. 7, 11, 12, 13 i 15
	Środki ochrony roślin	SMR 10	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 1)	art. 55 zdanie pierwsze i drugie
Dobrostan zwierząt	Dobrostan zwierząt	SMR 11	Dyrektywa Rady 2008/119/EWG z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt (Dz.U. L 10 z 15.1.2009, s. 7)	art. 3 i 4
		SMR 12	Dyrektywa Rady 2008/120/EWG z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń (Dz.U. L 47 z 18.2.2009, s. 5)	art. 3 i art. 4
		SMR 13	Dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich (Dz.U. L 221 z 8.8.1998, s. 23)	art. 4

(¹) Strefy buforowe GAEC muszą, zarówno w granicach stref podatnych, jak i poza tymi strefami wyznaczonymi na podstawie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 91/676/EWG, spełniać co najmniej wymogi dotyczące warunków rolniczego wykorzystania nawozu w pobliżu cieków wodnych, o których mowa w pkt A.4 załącznika II do dyrektywy 91/676/EWG; wymogi te należy stosować zgodnie z programami działania państw członkowskich ustanowionymi na podstawie art. 5 ust. 4 dyrektywy 91/676 EWG.

(²) Wymóg ten może być ograniczony do ogólnego zakazu wypalania rżysk, ale państwo członkowskie może zdecydować o wprowadzeniu dalszych wymogów.

(³) Wdrożone w szczególności przez:

- art. 14 rozporządzenia (WE) nr 470/2009 oraz załącznik do rozporządzenia (WE) nr 37/2010,
- rozporządzenie (WE) nr 852/2004: art. 4 ust. 1 oraz załącznik I część A (sekcja II pkt 4 lit. g), h), j), pkt 5 lit. f), h), pkt 6; sekcja III pkt 8 lit. a), b), d), e), pkt 9 lit. a), c),
- rozporządzenie (WE) nr 853/2004: art. 3 ust. 1 oraz załącznik III sekcja IX rozdział 1 (część I pkt 1 lit. b), c), d), e); część I pkt 2 lit. a) ppkt (i), (ii), (iii), lit. b) ppkt (i), (ii), lit. c); część I pkt 3; część I pkt 4; część I pkt 5; część II A pkt 1, 2, 3, 4; część II B pkt 1 lit. a), d), pkt 2, pkt 4 lit. a), b), załącznik III sekcja X rozdział 1 pkt 1,
- rozporządzenie (WE) nr 183/2005: art. 5 ust. 1 oraz załącznik I, część A, (część I pkt 4 lit. e), g); część II pkt 2 lit. a), b), e), art. 5 ust. 5 oraz załącznik III pkt 1, 2, art. 5 ust. 6, oraz
- rozporządzenie (WE) nr 396/2005: art. 18.

Najważniejsze zmiany w zakresie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do WPR na lata 2014-2020

Zgodnie z art. 93 i załącznikiem II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, przepisy zebrano w pojedynczym wykazie 13 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i siedmiu norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Główne zmiany w porównaniu z wcześniejszymi przepisami i ich uzasadnienia ze strony Komisji były następujące:

- usunięcie siedmiu dobrowolnych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (w celu promowania bardziej równomiernego wdrażania takich norm przez państwa członkowskie);
- usunięcie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących wykorzystania osadów ściekowych (wymogi zasadniczo mające zastosowanie do przedsiębiorstw kanalizacyjnych raczej niż do rolników);
- usunięcie trzech wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących zgłaszania chorób zwierząt (w odniesieniu do wyjątkowych wystąpień chorób systematyczne kontrole zasady wzajemnej zgodności nie były właściwym rozwiązaniem);
- ograniczenie zakresu dwóch wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących ochrony dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych (stwierdzenie naruszeń było możliwe tylko w przypadku przyłapania rolników na gorącym uczynku. Kontrole zasady wzajemnej zgodności, z natury mające systematyczny charakter, nie były właściwe w przypadku tego rodzaju naruszenia);
- przekształcenie wymogu podstawowego w zakresie zarządzania dotyczącego ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem w nową normę dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska;
- przekształcenie normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska dotyczącej ochrony trwałych użytków zielonych w jedną z trzech praktyk z zakresu płatności z tytułu zazieleniania;
- norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska dotycząca przeciwdziałania wkraczaniu niepożądanego rośliności stała się kryterium kwalifikowalności w ramach podstawowego systemu płatności bezpośrednich.

Potrzeba dalszego uproszczenia zgłoszona przez zainteresowane strony

Podczas 38. Konferencji Dyrektorów Agencji Płatniczych, która odbyła się w listopadzie 2015 r. w Luksemburgu, grupa robocza *ad hoc* ds. uproszczenia zasady wzajemnej zgodności stwierdziła, że w długim horyzoncie czasowym w odniesieniu do WPR po 2020 r. system zasady wzajemnej zgodności „powinien zostać zreformowany i uproszczony”. Określono trzy obszary priorytetowe:

- ograniczenie kontroli na miejscu do istotnych, możliwych do obiektywnej weryfikacji aspektów zasady wzajemnej zgodności, które można prowadzić w sposób gwarantujący pełną pewność prawa;
- zapewnienie, aby przepisy tworzące system zasady wzajemnej zgodności były istotne, przez uwzględnienie ich znaczenia dla sektora rolnego, liczby zainteresowanych rolników, częstotliwości odnośnych działań oraz trudności z osiągnięciem pewności prawa przy weryfikacji przestrzegania niektórych przepisów;
- eliminacja ogólnej zasady dotyczącej zmniejszeń z tytułu umyślnej niezgodności i dodanie bardziej proporcjonalnych przepisów dotyczących zmniejszeń i kar.

W jednym z pytań otwartych zawartych w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Trybunał zwrócono się o sugestie dotyczące trzech głównych środków, które mogłyby przyczynić się do uproszczenia zasady wzajemnej zgodności lub poprawy jej skuteczności. Oto trzy propozycje najczęściej zgłaszane przez agencje płatnicze, uporządkowane według częstotliwości:

- ograniczenie liczby wymogów w ramach zasady wzajemnej zgodności przez skupienie się na tych, które uważane są za najważniejsze i ściśle istotne dla działalności rolniczej;
- zmiana systemu sankcji np. przez wyeliminowanie koncepcji umyślnej niezgodności; wprowadzenie elementu tolerancji przed stwierdzeniem niezgodności (np. w odniesieniu do rejestracji i identyfikacji zwierząt); uproszczenie metody obliczania zmniejszeń i kar (obecnie opartej na koncepcjach zasięgu, dotkliwości i trwałości);
- ograniczenie zakresu kontroli na miejscu poprzez: kontrole oparte na próbie, np. w przypadku gospodarstw z dużą liczbą zwierząt; skoncentrowanie kontroli na obszarach największego ryzyka, przy ograniczeniu kontroli dotyczących norm, w odniesieniu do których stwierdzono niski poziom niezgodności; eliminację punktów kontrolnych, które nie zawsze mogą być w wiarygodny sposób zweryfikowane na miejscu.

Ponadto objęte badaniem organy doradcze dla gospodarstw zaproponowały także udzielanie rolnikom większej pomocy poprzez np. szkolenia w zakresie prowadzenia ewidencji; praktyczne wytyczne i podręczniki; informacje formułowane w sposób bardziej przyjazny dla użytkownika; kampanie dotyczące pozytywnego oddziaływania zasady wzajemnej zgodności na środowisko, bezpieczeństwo żywności i dobrostan zwierząt.

Stowarzyszenia rolników, z którymi Trybunał odbył spotkania w trzech państwach członkowskich również wskazały na podobne priorytety uproszczenia: ograniczenie liczby przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, zmianę systemu sankcji (wyeliminowanie koncepcji umyślności, więcej tolerancji i uproszczenie metodyki obliczania kar) oraz lepsze ukierunkowanie kontroli na gospodarstwa cechujące się najwyższym poziomem ryzyka.

Analizy przykładów w badaniu ankietowym przesłanym do agencji płatniczych

<p>Rolnik XY został wybrany losowo w celu przeprowadzenia kontroli zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do wymogu podstawowego w zakresie zarządzania nr 7 (SMR 7) w roku kampanii 2014. W ciągu poprzednich trzech lat nie został on wybrany do kontroli na miejscu. Rolnik złożył wniosek za rok kampanii 2014, w którym zadeklarował 70 ha gruntów i 80 sztuk bydła. Całkowita kwota płatności bezpośrednich, do których rolnik ten jest uprawniony, wynosi 25 000 euro.</p> <p>Podczas kontroli na miejscu inspektorzy sprawdzają księgę rejestracji zwierząt w gospodarstwie i dokumenty poświadczające zgłoszenia i rejestrację zwierząt (narodziny, zgony). Inspektorzy ustalili, że 20 zwierząt zostało zarejestrowanych po upływie terminu wynoszącego siedem dni (odnotowano okresy wynoszące od ośmiu do 20 dni). W roku kalendarzowym 2014 średnia liczba zwierząt wynosiła 75 sztuk.</p> <p>Inspektorzy stwierdzili również, że w roku kalendarzowym 2013 rolnik zgłosił 10 zwierząt po upływie terminu wynoszącego siedem dni. W 2013 r. średnia liczba zwierząt wynosiła 70 sztuk. Proszę wskazać, czy w odniesieniu do roku kampanii 2014 należy w tym przypadku zastosować karę. Jeżeli tak, proszę podać wysokość kary (w proc.), którą należy nałożyć na mocy przepisów i norm krajowych lub regionalnych. Jeżeli nie, proszę zaznaczyć: „brak kary”.</p>	<p>Rolnik WZ został wybrany losowo do kontroli zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do wymogu podstawowego w zakresie zarządzania nr 4 (SMR 4) w roku kampanii 2014. W ciągu poprzednich trzech lat nie został on wybrany do kontroli na miejscu.</p> <p>Rolnik objęty kontrolą posiada 964,35 ha gruntów i 145 sztuk bydła, w związku z którymi ma on zapotrzebowanie na pojemność magazynową do składowania obornika wynoszącą 4 400 m³ (przechowywanie przez sześć miesięcy). Podczas kontroli inspektorzy obliczyli, że pojemność, którą dysponował, była o 10% niższa od wymaganej.</p> <p>Proszę wskazać, czy w odniesieniu do roku kampanii 2014 należy w tym przypadku zastosować karę. Jeżeli tak, proszę podać wysokość kary (w proc.), którą należy nałożyć na mocy przepisów i norm krajowych lub regionalnych. Jeżeli nie, proszę zaznaczyć: „brak kary”.</p>
--	---

Streszczenie

II

Opisując system zasady wzajemnej zgodności, należy wyjaśnić, że w odniesieniu do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania te podstawowe zasady ujęte w ramach zasady wzajemnej zgodności mają już zastosowanie w państwach członkowskich w związku z pokrywającymi się przepisami sektorowymi.

III

Ciągły proces polegający na przeglądach i upraszczaniu zakresu zasady wzajemnej zgodności przyniósł od 2005 r. następujące rezultaty:

w latach 2005–2013 uproszczono procedury kontroli dzięki wprowadzeniu przepisów w zakresie harmonizacji poziomów kontroli, uprzednich zawiadomień, terminów oraz elementów kontroli na miejscu i doboru próby kontrolnej.

Co więcej, wraz z ostatnią reformą WPR liczba wymogów podstawowych w zakresie zarządzania spadła z 18 do 13, a liczba norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – z 15 do 7. Obowiązki włączone w zakres zasady wzajemnej zgodności oceniono w świetle tego, czy są one możliwe do skontrolowania, czy mogą zostać przypisane bezpośrednio rolnikom (a nie państwu członkowskiemu) oraz czy są związane z działalnością rolniczą.

Komisja uważa, że w związku z zakresem starań podjętych dotychczas w celu uproszczenia jest raczej nieprawdopodobne, aby można było osiągnąć jakiegokolwiek dalsze uproszczenia bez podważenia np. celów zasady wzajemnej zgodności w zakresie ochrony środowiska.

IV

Zdaniem Komisji wskaźniki wykonania zadań, jakie zastosowano do zmierzenia skuteczności zasady wzajemnej zgodności w zakresie osiągnięcia jej celów, są najbardziej odpowiednie w oparciu o dostępne informacje. Celem zasady wzajemnej zgodności jest przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez podnoszenie świadomości rolników i sprawianie, by WPR w większym stopniu odpowiadała oczekiwaniom społeczeństwa. Celem norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska jest przyczynienie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby i jej struktury, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk naturalnych oraz ochrony wód i zarządzania nimi. W tym względzie zasada wzajemnej zgodności nie stanowi narzędzia wdrażania innych obszarów polityki, które mają własne cele.

Przyczyny naruszeń analizuje się w kontekście wdrożenia przepisów sektorowych. Zasada wzajemnej zgodności i system doradztwa rolniczego odgrywają jednak rolę w wyeliminowywaniu przyczyn naruszeń.

VI

Do osiągnięcia celów środowiskowych (np. utrzymania gruntów i ochrony różnorodności biologicznej) dąży się nie tylko poprzez płatności z tytułu zazieleniania i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, lecz także poprzez środki środowiskowe i klimatyczne w ramach drugiego filara oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska. Charakter, założenia i funkcjonowanie tych zróżnicowanych instrumentów są jednak różne i uzupełniają się wzajemnie. Ich komplementarność przedstawiono na rys. 1 dokumentu roboczego służb Komisji SWD (2016) 218 final.

Zarówno zasadami zazieleniania, jak i normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zarządza zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), co zapewnia najlepsze wykorzystanie zasobów. Istnieją jednak przyczyny, dla których normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i zazielenianie nie muszą być poddawane wspólnej kontroli. Ponieważ zazielenianie stanowi kryterium kwalifikowalności, kontroluje się je *ex ante* poprzez kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w przypadku 5 % beneficjentów. Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska są kontrolowane w ramach zasady wzajemnej zgodności, którą zarządza się inaczej niż wymogami kwalifikowalności.

VII

Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania pochodzą z przepisów sektorowych, a państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących systemów zarządzania i kontroli (art. 96 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Istniejące systemy kontroli można zatem stosować synergicznie z systemem kontroli zasady wzajemnej zgodności. Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nie powinny również pociągać za sobą znacznych kosztów dla rolników, ponieważ mają one mieć charakter standardów podstawowych. Koszty kontroli tych norm ponosi ZSZiK, który obsługuje również inne instrumenty WPR.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Komisja obliczyła łączne koszty związane z kontrolami w państwach członkowskich, z zastrzeżeniem, że „odstraszający efekt kontroli *ex post*” (jak np. zachowanie zasady wzajemnej zgodności) „również przynosi niewymierne korzyści”.

VIII

Podczas gdy ramy ustalone na szczeblu UE, obowiązki nałożone na gospodarstwa w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określone są w znacznej mierze przez państwa członkowskie, aby uwzględnić wyzwania i struktury rolnicze w warunkach krajowych lub regionalnych. W tym względzie istotne jest, by państwom członkowskim pozostawiono margines swobody w zakresie wdrażania, jeżeli chodzi o obliczanie kar dotyczących każdego z tych obowiązków nałożonych na gospodarstwa. W przepisach UE ustanowiono zasadę, zgodnie z którą kary oblicza się w poszczególnych przypadkach, uwzględniając kwestie dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności lub umyślności w związku ze stwierdzonym przypadkiem niezgodności. Zharmonizowane wdrażanie tych zasad w państwach członkowskich jest zapewniane w szczególności dzięki audytom przeprowadzanym przez Komisję. Jeżeli w danym państwie członkowskim zidentyfikowane zostaną niedociągnięcia pod tym względem, w ramach kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania następcze.

IX Tiret pierwsze

Komisja przyjmuje to zalecenie.

IX Tiret drugie

Komisja przyjmuje to zalecenie.

IX Tiret trzecie

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Zalecenie Trybunału nie uprości zasady wzajemnej zgodności, ale w rzeczywistości zmniejszy jej zakres. W przeszłości dokonano już kilkakrotnie uproszczeń zakresu zasady wzajemnej zgodności. Ponadto państwa członkowskie posiadają obecnie szeroki margines swobody, aby uwzględnić dane rodzaje ryzyka w doborze próby kontrolnej i zoptymalizować swoje systemy kontroli. Komisja uważa, że to zalecenie mogłoby skutkować liberalizacją przepisów w zakresie kontroli na miejscu, co ostatecznie doprowadziłoby do osłabienia skuteczności zasady wzajemnej zgodności.

IX Tiret czwarte

Komisja przyjmuje to zalecenie.

IX Tiret piąte

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo. Wdrożenie tego zalecenia zależy od wyników planowanego badania dotyczącego obciążenia administracyjnego. Koszty administracyjne zasady wzajemnej zgodności należy postrzegać w kontekście kosztów niezgodności ponoszonych przez społeczeństwo, finanse publiczne i środowisko oraz w kontekście potencjalnych korzyści wynikających z zasady wzajemnej zgodności.

IX Tiret szóste

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja planuje organizację wymiany najlepszych praktyk w odniesieniu do tych kwestii.

Wstęp

06

Przepisy sektorowe miały zastosowanie w państwach członkowskich jeszcze przed wprowadzeniem zasady wzajemnej zgodności.

09

Komisja wdrożyła wszystkie przyjęte zalecenia wydane przez Trybunał w jego sprawozdaniu specjalnym 8/2008.

10

Zmiany na lata 2014–2020 zostały wdrożone, a w ramach ostatniej reformy WPR w istotny sposób zmodyfikowano system zasady wzajemnej zgodności.

10 Tiret drugie

Obowiązki włączone w zakres zasady wzajemnej zgodności oceniono w świetle tego, czy są one możliwe do skontrolowania, czy mogą zostać przypisane bezpośrednio rolnikom (a nie państwom członkowskim) oraz czy są związane z działalnością rolniczą.

Uwagi

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 18–21

Celem zasady wzajemnej zgodności jest przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa, sprawienia, by WPR w większym stopniu odpowiadała oczekiwaniom społeczeństwa, zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby i jej struktury, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk naturalnych oraz ochrony wód i zarządzania nimi. Zasada wzajemnej zgodności nie stanowi narzędzia wdrażania innych obszarów polityki. Wyjaśniono to już podczas wprowadzania zasady wzajemnej zgodności w związku z tym, że zasada wzajemnej zgodności nie stanowi zasady w odniesieniu do kwalifikowalności (zob. tekst kompromisowy przygotowany przez prezydencję z dnia 26 czerwca 2003 r.). Funkcjonuje ona pośrednio poprzez podnoszenie świadomości beneficjenta. Identyfikowanie przyczyn, dla których rolnicy nie zachowują zgodności z przepisami sektorowymi, z których wynikają wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, oraz usuwanie tych przyczyn nie należy do zakresu zasady wzajemnej zgodności, lecz do podstawowych obszarów polityki sektorowej.

Ponadto zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 jedynie wybrane artykuły lub ustępy pochodzące z przepisów sektorowych mogą być istotne dla tego rodzaju analizy, w której należy uwzględnić szerszy zakres polityk.

Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące ochrony środowiska, opracowano szczegółowe wskaźniki wykonania zadań dla każdej dyrektywy sektorowej objętej wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania, a w ramach strategii UE na rzecz ochrony gleb trwają prace nad nowymi wskaźnikami. Tendencje dotyczące stanu środowiska, jakie wynikają z informacji sprawozdawczych przekazywanych na podstawie dyrektyw objętych zasadą wzajemnej zgodności, związane są ze skutecznością przepisów wdrażających te dyrektywy.

Poza zasadą wzajemnej zgodności każdy środek WPR podlega stałej ocenie w cyklu polityki na szczeblu UE, bez względu na to, czy ma on wpływ na budżet. W każdej dyrektywie sektorowej objętej wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania uwzględnia się szczegółowe wskaźniki wykonania zadań, a przykładowo w ramach polityki na rzecz ochrony gleb opracowuje się nowe wskaźniki.

22

Komisja uważa, że wskaźnik rezultatu „odsetek płatności WPR objętych zasadą wzajemnej zgodności” odzwierciedla wpływ wzajemnej zgodności na ludność zajmującą się rolnictwem. Rzeczywiście, im więcej płatności jest objętych zasadą wzajemnej zgodności, tym większy jest wpływ finansowy na każdego rolnika wynikający z możliwych naruszeń, co podnosi świadomość rolników w zakresie stosowania zasad. Zasada wzajemnej zgodności podniosła świadomość rolników i przyczyniła się do pewnych zmian w praktykach rolniczych.

24

Komisja uważa, że wskaźnik rezultatu „opinia wyrażona przez społeczeństwo na temat zasady wzajemnej zgodności” odzwierciedla skuteczność zasady wzajemnej zgodności w zakresie spełniania oczekiwań społeczeństwa poprzez poprawę spójności polityki WPR z innymi odnośnymi obszarami polityki. Pytania określone w badaniu Eurobarometru w precyzyjny sposób odnoszą się do kwestii akceptowania wzajemnych powiązań płatności w ramach WPR i zachowania zasad. Wyniki w tym zakresie są w dużej mierze pozytywne.

25

Komisja uważa, że wskaźnik rezultatu „poziom kontroli dotyczących norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” stanowi dobry wskaźnik zastępczy oczekiwanego wpływu na środowisko. Jeżeli państwa członkowskie we właściwy sposób określą krajowe normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, poszanowanie tych norm przez rolników powinno skutkować pozytywnym wpływem na środowisko. Przestrzeganie poziomu kontroli pozwala na zapewnienie w możliwym zakresie, że rolnicy stosują się do przepisów. Stanowi to najlepszy wskaźnik zastępczy w kontekście dostępnych informacji.

Komisja uważa również, że wskaźnik rezultatu „odsetek gruntów zajętych przez trwałe użytki zielone” stanowi dobry wskaźnik zastępczy skuteczności tego instrumentu. Wskaźnik ten jest monitorowany, aby upewnić się, że państwa członkowskie podjęły niezbędne działania zaradcze, jeżeli współczynnik spadł poniżej dopuszczalnego progu. Jasne jest, że zmiany tego współczynnika wynikają z różnych czynników, ale nie to jest przedmiotem pomiaru w ramach omawianego wskaźnika.

26

Komisja uważa swoje wskaźniki za właściwe do celów zasady wzajemnej zgodności. Wskaźnik rezultatu „liczba hektarów objętych zasadą wzajemnej zgodności” we właściwy sposób odzwierciedla skuteczność zasady wzajemnej zgodności i jest pożytecznym uzupełnieniem istniejących wskaźników rezultatu. Przepisy objęte zasadą wzajemnej zgodności stanowią w dużym stopniu praktyki, jakie należy podjąć w dziedzinie rolnictwa (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, praktyki w ramach przepisów dotyczących ochrony środowiska, stosowanie środków ochrony roślin itd.). Im więcej hektarów obejmuje system zasady wzajemnej zgodności, tym większa jest skuteczność systemu.

27

Wskaźniki, o których wspomniał Trybunał, takie jak wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego, jakości wody itd. stanowią wskaźniki wpływu odzwierciedlające ogólny cel WPR i innych polityk UE. Do osiągnięcia tych ogólnych celów przyczynia się szereg instrumentów, a zasada wzajemnej zgodności stanowi tylko jeden z nich. Cele szczegółowe zasady wzajemnej zgodności, które ukazują szczególny wkład tego instrumentu w ogólne cele WPR, są odzwierciedlone we wskaźnikach rezultatu, o których mowa w pkt 22–26.

28

Komisja nie uważa, aby liczba naruszeń stanowiła właściwy wskaźnik skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Dane statystyczne z kontroli zasady wzajemnej zgodności stosuje się w kontekście audytów DG AGRI jako wskaźnik skuteczności systemów kontroli danego państwa członkowskiego. Wysoka liczba przypadków niezgodności w danym sektorze może również wskazywać na to, że kontrole zasady wzajemnej zgodności są skuteczne.

29

Naruszenia mają w dużej mierze związek z dwoma zestawami wymogów (zob. pkt 31 i rys. 2 i 3).

30

Wzrost poziomu niezgodności może wynikać nie tyle z częstszego występowania zachowań powodujących brak zgodności, co z poprawy systemu kontroli.

33

Twierdzenie dotyczące np. dzikiego ptactwa nie ma zastosowania do wszystkich państw członkowskich. Komisja pragnie zauważyć, że np. w odniesieniu do dzikiego ptactwa należy rozważyć fakt, iż chociaż ogólny poziom naruszeń jest zgodny z opisem Trybunału, w kilku nielicznych państwach członkowskich audyty Komisji wykazały poważne problemy dotyczące kontroli. Z tego względu niski poziom naruszeń może wynikać także z pobłażliwych systemów kontroli w państwach członkowskich.

34

Analiza przyczyn naruszeń oraz środki usuwania tych przyczyn nie należą do zadań w ramach zasady wzajemnej zgodności, lecz polityk sektorowych. W odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności DG AGRI analizuje jednak dane statystyczne z kontroli, aby włączyć je do analiz ryzyka w ramach ustanawiania programu audytów.

35

Komisja uważa, że zasada wzajemnej zgodności nie stanowi narzędzia wdrażania na potrzeby polityk sektorowych.

W roku składania wniosków 2014 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności Komisja przeprowadziła w niektórych państwach członkowskich szczegółowe audyty, skupiając się na kwestiach związanych ze zwierzętami. Należy jednak pamiętać, że w audytach Komisji w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności za punkt wyjścia przyjęto ochronę interesów finansowych UE w obszarze rolnictwa.

DG ENV otrzymuje sprawozdania z audytu i otrzyma dane statystyczne od DG AGRI. DG ENV przeanalizuje przyczyny naruszeń, podejmując wraz z państwami członkowskimi odpowiednie działania następcze.

36

Zasada wzajemnej zgodności nie stanowi narzędzia wdrażania innych obszarów polityki. Wyjaśniono to już podczas wprowadzania zasady wzajemnej zgodności w związku z tym, że zasada wzajemnej zgodności nie stanowi zasady w odniesieniu do kwalifikowalności (zob. tekst kompromisowy przygotowany przez prezydencję z dnia 26 czerwca 2003 r.). Co więcej, należy zwiększyć minimalny poziom kontroli w przypadku istotnego poziomu niezgodności¹.

Jeżeli chodzi o przepisy w zakresie zdrowia zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt, Komisja jest w trakcie przeprowadzania audytów w celu zapewnienia, że organy krajowe wypełniają swoje obowiązki prawne. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące ochrony środowiska, Komisja jest w trakcie opracowywania inicjatywy politycznej, która ma pomóc państwom członkowskim w poprawie zapewniania zgodności (tj. w monitorowaniu, promocji i wdrażaniu zgodności w oparciu o ryzyko) przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady proporcjonalności i pomocniczości.

39

Komisja uważa, że przedstawiając zmienione lub nowe wnioski dotyczące wydatków, nie powinna ona szacować kosztów i korzyści związanych z systemami kontroli, ponieważ zasada wzajemnej zgodności obejmuje również np. zdrowie zwierząt i zdrowie publiczne, w przypadku których obliczenia kosztów i korzyści praktycznie nie mogą w odpowiednim stopniu uwzględnić np. zdrowia publicznego.

40

Proporcjonalność ma już charakter nieodłączny, ponieważ kary oblicza się jako odsetek płatności w ramach WPR beneficjenta z uwzględnieniem możliwości nienakładania kar lub umyślnej niezgodności i powtarzalności.

Przepisy UE² zapewniają zharmonizowaną podstawę do oceny i karania przypadków niezgodności z zasadą wzajemnej zgodności na szczeblu UE. Mimo to ustalenie krajowej siatki kar musi leżeć w gestii państw członkowskich, aby umożliwić uwzględnianie zróżnicowanych przepisów w ramach zasady wzajemnej zgodności. Komisja planuje organizację wymiany najlepszych praktyk w odniesieniu do tych kwestii z państwami członkowskimi.

Podczas gdy ramy ustalono na szczeblu UE, obowiązki nałożone na gospodarstwa w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określone są w znacznej mierze przez państwa członkowskie, aby uwzględnić wyzwania i struktury rolnicze w warunkach krajowych lub regionalnych. W tym względzie istotne jest, by państwom członkowskim pozostawiono margines swobody w zakresie wdrażania, jeżeli chodzi o obliczanie kar dotyczących każdego z tych obowiązków nałożonych na gospodarstwa. W przepisach UE ustanowiono zasadę, zgodnie z którą kary oblicza się w poszczególnych przypadkach, uwzględniając kwestie dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności lub umyślności w związku ze stwierdzonym przypadkiem niezgodności. Zharmonizowane wdrażanie tych zasad w państwach członkowskich jest zapewniane w szczególności dzięki audytom przeprowadzanym przez Komisję. Jeżeli w danym państwie członkowskim zidentyfikowane zostaną niedociągnięcia pod tym względem, w ramach kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania następcze.

41

W świetle faktu, że liczba norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska została zmniejszona o ponad 50 % (z 15 do 7), DG AGRI oczekiwała, że państwa członkowskie zmniejszą obciążenia administracyjne dla rolników.

1 Dotyczy „niskiego minimalnego poziomu kontroli wynoszącego 1 %”, jak wspomniano w pkt IX (tiret drugie): zgodnie z art. 68 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 809/2014 należy zwiększyć poziom kontroli na miejscu w przypadku wykazania istotnego poziomu niezgodności względem danego aktu prawnego lub danej normy. W 2009 r. Komisja wydała dokument roboczy w tej sprawie (DS/2009/28/rev3), który nadal obowiązuje. W związku z tym w razie konieczności można skorygować minimalny poziom kontroli.

2 W szczególności w rozdziale II rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 i w rozdziale III rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014.

42

Lista wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska została znacznie skrócona. Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska scalono w jeden wykaz, który ujęto w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. Co więcej, wymogi podstawowe w zakresie zarządzania zostały objęte przeglądem i zachowano jedynie te przepisy, które bezpośrednio odnosiły się do rolników i które miały związek z działalnością rolniczą. Komisja uważa, że ciężko stwierdzić, w jaki sposób przy wprowadzaniu jakichkolwiek dalszych ograniczeń można uniknąć ingerencji w główne kwestie łączące m.in. rolnictwo i środowisko, a co za tym idzie – podważenia np. celów środowiskowych UE.

44

Jak wynika z doświadczeń Komisji, wydaje się, że opinie agencji płatniczych, stowarzyszeń rolników i organów doradczych dla gospodarstw na temat złożoności odnoszą się nie tyle do zasady wzajemnej zgodności, co do przepisów sektorowych. Ponadto państwa członkowskie mogą swobodnie określać wymogi, jakie są konieczne do spełnienia celów dyrektywy UE, w związku z czym kwestia złożoności również należy do ich zakresu odpowiedzialności. W kontekście uproszczenia obowiązków włączone w zakres zasady wzajemnej zgodności poddano przeglądowi przy kilku okazjach, aby były one lepiej ukierunkowane pod względem możliwości kontroli, przypisywania bezpośrednio rolnikom (a nie państwu członkowskiemu) oraz ich związku z działalnością rolniczą. Związek między rolnictwem a środowiskiem jest z natury złożony, zatem we wszystkich przepisach wdrażających bierze się pod uwagę ten poziom złożoności. Wdrożenie przepisów dotyczących ochrony środowiska zazwyczaj jest bardziej złożone, jeżeli państwa członkowskie dążą do zapewnienia, że praktyki gospodarki rolnej muszą ulegać jak najmniejszym zmianom przy jednoczesnej ochronie środowiska. W takiej sytuacji wprowadzenie uproszczenia mogłoby doprowadzić do bardziej rygorystycznych przepisów niż te mające obecnie zastosowanie w odniesieniu do niektórych rolników. Ramka 2 stanowi dobry przykład tego zjawiska: przepisy i kontrole byłyby prostsze, gdyby wszystkie odległości zwiększono do największej odległości, jednak stanowiłoby to dla wielu rolników możliwe do uniknięcia obciążenie.

45

Przykład podany przez Trybunał ilustruje stopień złożoności związku między rolnictwem a środowiskiem. Właściwe jest nakazanie zachowania większej odległości w przypadku stosowania nawozów wokół studni stanowiącej źródło wody pitnej niż w przypadku stosowania nawozów wokół innych dróg wodnych. Normalizacja tych wymogów w niewystarczającym stopniu odzwierciedlałaby lokalne sytuacje środowiskowe.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 44.

Ramka 2 – Przykłady wymogów zawartych w podręczniku dotyczącym kontroli zasady wzajemnej zgodności w Zjednoczonym Królestwie – Irlandia Północna

W ramce 2 opisano sposób, w jaki państwo członkowskie wdrożyło przepisy sektorowe.

46

Komisja uważa, że liczba punktów kontroli wprowadzonych przez państwa członkowskie objęte wizytą nie może odzwierciedlić różnorodności przepisów sektorowych włączonych w zakres zasady wzajemnej zgodności. Ponadto zgodnie z art. 96 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 „państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących systemów zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności”.

Ramka 3 – Ograniczone oddziaływanie zmian w WPR na lata 2014–2020 na listy kontrolne stosowane przez organy kontrolne w Zjednoczonym Królestwie – Irlandia Północna – Akapit drugi

W ramach ostatniej reformy WPR listę norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska skrócono o ponad 50 %, zatem to do państw członkowskich należy decyzja o zwiększeniu liczby punktów kontroli.

„Dyrektywę w sprawie ochrony wód podziemnych” przekształcono z wymogu podstawowego w zakresie zarządzania (2) w normę dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

47

Zgodnie z art. 96 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 „państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących systemów zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności”.

Niski poziom naruszeń może być spowodowany niewystarczającym system kontroli i może prowadzić do narażenia na ryzyko interesów finansowych UE w obszarze rolnictwa. Ponadto nie można uznać, że skoro poziom naruszeń jest niski, to utrzyma się on na takim poziomie również w przypadku dalszego zmniejszania liczby kontroli. Można oczekiwać, że istnienie kontroli zasady wzajemnej zgodności będzie stanowiło czynnik zniechęcający do naruszania przepisów.

48

Stosunek rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw do beneficjentów płatności bezpośredniej (2014 r.) waha się od 3 % (Słowenia) do 77 % (Malta). System dla małych gospodarstw obejmuje 4 % całkowitej powierzchni użytków rolnych UE³.

50

Z związku ze zwolnieniem z wymogów w zakresie zasady wzajemnej zgodności (i zazieleniania) koszty administracji i kontroli powinny, logicznie rzecz biorąc, ulec zmniejszeniu. Nie tylko dlatego, że w takim samym stopniu zmniejsza się wielkość populacji objętej kontrolą na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności (i zazieleniania), ale również ze względu na zastosowanie uproszczonego procesu składania wniosków (mniejszą liczbę danych do przetworzenia). Ponadto sam zakres kontroli na miejscu dotyczącej systemu dla małych gospodarstw jest w większym stopniu ograniczony do warunków kwalifikujących.

51

Przyczyna tych różnic tkwi w zróżnicowaniu krajowych struktur rolniczych, a potencjalnie także w różnych metodach obliczania stosowanych w ramach systemu dla małych gospodarstw. W państwach takich jak Rumunia czy Włochy do systemu kwalifikuje się potencjalnie większa część rolników niż w innych państwach.

Zgodnie z danymi dostarczonymi przez państwa członkowskie w Rumunii drobni producenci rolni stanowią około 71 % beneficjentów płatności bezpośredniej (2014 r.) oraz 16,4 % całkowitej powierzchni użytków rolnych.

52

Komisja przyjęła do wiadomości uwagę Trybunału i pragnie zaznaczyć, że opisane wykluczenie nie wynika z przepisów w zakresie wzajemnej zgodności.

Ramka 4 – Zwolnienie drobnych producentów rolnych z obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności związanych z dyrektywą azotanową na Litwie

System wzajemnej zgodności stanowi co do zasady system kontroli i kar mający zastosowanie do płatności otrzymywanych w ramach WPR. Zwolnienie gospodarstw z obowiązku przestrzegania zasad wzajemnej zgodności nie zwolni ich zatem z obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, w tym dyrektywy azotanowej. Różne progi zwolnienia, o których mowa w ramce 4, związane są z wdrożeniem dyrektywy azotanowej w przedmiotowym państwie, a nie z systemem wzajemnej zgodności. Ponadto wyłączenie rolników z zakresu stosowania kar związanych z zasadą wzajemnej zgodności nie wyłącza ich z zakresu stosowania kontroli i weryfikacji wynikających z przepisów dotyczących ochrony środowiska.

3 Dokument roboczy służb Komisji dotyczący „przeglądu zasady zazieleniania po upływie roku” SWD (2016) 218 final, s. 19.

54

Zazielenianie i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska stanowią dwa mechanizmy, które wzajemnie się uzupełniają, aby osiągnąć cel, jakim jest poprawa efektów działalności środowiskowej rolnictwa UE: płatność z tytułu zazieleniania jest wypłacana rolnikom, którzy stosują praktyki korzystne dla klimatu i środowiska (dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych oraz posiadanie 5 % obszaru proekologicznego).

Dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych oraz posiadanie 5 % obszaru proekologicznego są nieodłącznie związane z zazielenianiem. Następujące praktyki odbiegają od norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska: płodozmian nie stanowi dywersyfikacji upraw, ochrona trwałych użytków zielonych nie jest utrzymywaniem trwałych użytków zielonych, o którym mowa w prawodawstwie dotyczącym zazieleniania, a zachowanie cech krajobrazu na wszystkich użytkach rolnych różni się od posiadania 5 % obszaru proekologicznego na gruntach ornych. Ostatnia reforma WPR doprowadziła do usprawnienia i uproszczenia ram norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska poprzez usunięcie niektórych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, np. norm odnoszących się do płodozmianu i ochrony trwałych użytków zielonych.

56

Państwa członkowskie mają możliwość wyboru próby minimalnego poziomu kontroli wzajemnej zgodności wynoszącego 1 % z próby kwalifikowalności obejmującej 5 %. Pomiedzy oboma elementami zachodzi więc synergia. Ponadto elementy krajobrazu chronione w ramach norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska można wziąć pod uwagę w odniesieniu do obszaru proekologicznego objętego zazielenianiem.

57

Wymóg ochrony cech krajobrazu na wszystkich użytkach rolnych oraz wymóg, by 5 % gruntów ornych gospodarstwa stanowiło obszar proekologiczny, są odmiennymi środkami odnoszącymi się do różnorodności biologicznej. Pierwszy wymóg gwarantuje, że zachowane zostaną istniejące cechy krajobrazu korzystne dla różnorodności biologicznej, podczas gdy drugi gwarantuje, że każdy rolnik korzystający z płatności z tytułu zazieleniania przeznaczył co najmniej 5 % swoich gruntów ornych na obszar proekologiczny. Są to dwa różne cele związane z różnorodnością biologiczną, które uzasadniają istnienie dwóch różnych zbiorów zasad i kontroli.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 59 i 60

Same koszty związane z zasadą wzajemnej zgodności należy odróżnić od kosztów ponoszonych przez rolników i państwa członkowskie, którzy stosują przepisy sektorowe. Jeżeli chodzi o przepisy sektorowe, koszty zgodności należy przeciwstawić kosztom ponoszonym przez społeczeństwo w razie niezgodności związanym np. z zanieczyszczeniem zasobów naturalnych, zwalczaniem chorób itd.

Zasada wzajemnej zgodności zostanie wzięta pod uwagę w planowanym badaniu dotyczącym obciążenia administracyjnego.

61

Nawet jeżeli w przepisach sektorowych określono już minimalny poziom kontroli, nie są to kontrole dodatkowe, ponieważ można je stosować w celu badania zasady wzajemnej zgodności, tworząc jednocześnie opłacalne efekty synergiczne.

62

W praktyce nie istnieją jakiegokolwiek ustanowione przez Komisję dodatkowe obowiązki dotyczące prowadzenia ewidencji, ponieważ obowiązki w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania istniały przez wprowadzeniem zasady wzajemnej zgodności w ramach przepisów sektorowych UE. Ponadto ani w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 640/2014, ani w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014, w których podaje się informacje szczegółowe dotyczące systemu wzajemnej zgodności, nie ustanowiono dla rolników dodatkowych wymogów w odniesieniu do prowadzenia ewidencji.

63

W przytoczonym badaniu zainicjowanym przez Parlament Europejski i przeprowadzonym przez DG AGRI nie skoncentrowano się na zasadzie wzajemnej zgodności, lecz na prawodawstwie niewchodzącym w zakres zasady wzajemnej zgodności (na dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów). Jest ono ponadto nieaktualne, ponieważ w międzyczasie niektóre wymogi przestały być objęte zakresem zasady wzajemnej zgodności (np. dotyczące przeciwdziałania wkraczaniu niepożądanego rośliności oraz płodozmianu).

64

Stwierdzenie to opiera się na założeniach przyjętych przez agencje płatnicze i jest sprzeczne z faktem, że w ramach ostatniej reformy WPR znacznie skrócono listę wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Komisja ma wątpliwości co do faktycznej treści tych twierdzeń ze względu na to, że agencje płatnicze nie poparły ich danymi liczbowymi.

65

W prawodawstwie określono już ramy obliczania wysokości kar poprzez zdefiniowanie dotkliwości, zasięgu i trwałości, jak również wartości procentowej, która ma być stosowana w przypadku pierwszych naruszeń, ponownych naruszeń oraz umyślnych naruszeń. W związku z tym istnieje już zharmonizowana podstawa.

66

Podczas gdy ramy ustalono na szczeblu UE, obowiązki nałożone na gospodarstwa w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określane są w znacznej mierze przez państwa członkowskie, aby uwzględnić wyzwania i struktury rolnicze w warunkach krajowych lub regionalnych. W tym względzie istotne jest, by państwom członkowskim pozostawiono margines swobody w zakresie wdrażania, jeżeli chodzi o obliczanie kar dotyczących każdego z tych obowiązków nałożonych na gospodarstwa. W przepisach UE ustanowiono zasadę, zgodnie z którą kary oblicza się w poszczególnych przypadkach, uwzględniając kwestie dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności lub umyślności w związku ze stwierdzonym przypadkiem niezgodności. Zharmonizowane wdrażanie tych zasad w państwach członkowskich jest zapewniane w szczególności dzięki audytom przeprowadzanym przez Komisję. Jeżeli w danym państwie członkowskim zidentyfikowane zostaną niedociągnięcia pod tym względem, w ramach kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania następcze. Ponadto, uwzględniając obawy Trybunału, DG AGRI planuje zorganizowanie seminariów z państwami członkowskimi dotyczących najlepszych praktyk w odniesieniu do tych kwestii.

67

Koncepcja umyślnej niezgodności jest elementem służącym utrzymaniu proporcjonalności zmniejszeń w ramach zasady wzajemnej zgodności, ponieważ zrównoważyła ona dawne nieznaczne niezgodności pozostające bez kary, a obecnie – system wczesnego ostrzegania. Kwestię tę dokładnie omówiono w ramach ostatniej reformy WPR i państwa członkowskie zdecydowały ostatecznie, by utrzymać przedmiotową koncepcję. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2014 r. (C-396/12) znajdują się wytyczne dotyczące koncepcji umyślnej niezgodności.

68

Państwa członkowskie dysponują pewną swobodą w zakresie opracowywania skali ocen (zob. uwagi Komisji do pkt 40, do pkt VIII i do pkt IX tiret 6).

70

Zdaniem Komisji zróżnicowane reakcje państw członkowskich można wytłumaczyć kilkoma czynnikami, w tym liczbą przemieszczeń zwierząt, które miały miejsce w gospodarstwie, działaniami łagodzącymi podjętymi przez rolnika, opóźnieniami w powiadamianiu oraz położeniem gospodarstwa w strefie narażonej na zanieczyszczenia azotanami.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 71 i ramki 7

Zgodnie ze skalą ocen wykorzystaną w Szlezwiku-Holsztynie opartą na takiej samej skali stosowanej w całych Niemczech wspomniany próg stanowi jedynie zalecenie dla inspektora, które stosuje się jedynie w odniesieniu do spóźnionych powiadomień, które już skorygowano, zanim rolnik dowiedział się, że zostanie poddany kontroli na miejscu. Jeżeli rolnik nie skorygowałby naruszenia przed ogłoszeniem kontroli, nałożono by na niego sankcję. DG AGRI zaobserwowała już podobne podejście w innych państwach członkowskich.

Wnioski i zalecenia

73

Ciągły proces polegający na przeglądach i upraszczaniu zakresu zasady wzajemnej zgodności przyniósł od 2005 r. następujące rezultaty:

w latach 2005–2013 uproszczono procedury kontroli dzięki wprowadzeniu przepisów w zakresie harmonizacji poziomów kontroli, uprzednich zawiadomień, terminów oraz elementów kontroli na miejscu i doboru próby kontrolnej.

Ponadto w ramach ostatniej reformy WPR dokonano przeglądu zakresu zasady wzajemnej zgodności, biorąc pod uwagę możliwość kontroli i powiązanie obowiązków rolników z działalnością rolniczą. W związku z tym liczba wymogów podstawowych w zakresie zarządzania spadła z 18 do 13, a liczba norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – z 15 do 7.

Komisja uważa, że w związku z zakresem starań podjętych dotychczas w celu uproszczenia jest raczej nieprawdopodobne, aby można było osiągnąć jakiegokolwiek dalsze uproszczenia bez podważenia np. celów zasady wzajemnej zgodności w zakresie ochrony środowiska.

74

Celem zasady wzajemnej zgodności jest przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez podnoszenie świadomości rolników i sprawianie, by WPR w większym stopniu odpowiadała oczekiwaniom społeczeństwa. Celem norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska jest przyczynienie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby i jej struktury, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk naturalnych oraz ochrony wód i zarządzania nimi. W tym względzie zasada wzajemnej zgodności nie stanowi narzędzia wdrażania innych obszarów polityki, które mają własne cele. Zdaniem Komisji wskaźniki wykonania zadań, jakie zastosowano do zmierzenia skuteczności zasady wzajemnej zgodności w zakresie osiągnięcia jej celów, są najbardziej odpowiednie w oparciu o dostępne informacje.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie.

75

Połowa naruszeń związana jest z wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania dotyczącymi zwierząt. Komisja wzięła pod uwagę ten fakt podczas przeprowadzania w 2014 r. misji o szczególnym zakresie, w których skoncentrowano się na wymogach podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących zwierząt.

Przyczyny naruszeń analizuje się w kontekście wdrożenia przepisów sektorowych. Zasada wzajemnej zgodności i system doradztwa rolniczego odgrywają jednak rolę w wyeliminowywaniu przyczyn naruszeń.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

76

W przepisach w zakresie wzajemnej zgodności zakłada się, że kontrole na miejscu są ukierunkowane na gospodarstwa najwyższego ryzyka poprzez dobór próby w oparciu o analizę ryzyka. W tym zakresie państwa członkowskie mają już swobodę decydowania w celu optymalizacji kontroli zasady wzajemnej zgodności.

Zalecenie 3

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Zalecenie Trybunału nie uprości zasady wzajemnej zgodności, ale w rzeczywistości zmniejszy jej zakres. W przeszłości dokonano już kilkakrotnie uproszczeń zakresu zasady wzajemnej zgodności. Ponadto państwa członkowskie posiadają obecnie szeroki margines swobody, aby uwzględnić dane rodzaje ryzyka w doborze próby kontrolnej i zoptymalizować swoje systemy kontroli. Komisja uważa, że to zalecenie mogłoby skutkować liberalizacją przepisów w zakresie kontroli na miejscu, co ostatecznie doprowadziłoby do osłabienia skuteczności zasady wzajemnej zgodności.

77

Do osiągnięcia celów środowiskowych (np. utrzymania gruntów i ochrony różnorodności biologicznej) dąży się nie tylko poprzez płatności z tytułu zazieleniania i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, lecz także poprzez środki środowiskowe i klimatyczne w ramach drugiego filara oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska. Charakter, założenia i funkcjonowanie tych zróżnicowanych instrumentów są jednak różne i uzupełniają się wzajemnie. Ich kompletność przedstawiono na rys. 1 dokumentu roboczego służb Komisji SWD (2016) 218 final.

Zarówno zasadami zazieleniania, jak i normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zarządza ZSZiK, co zapewnia najlepsze wykorzystanie zasobów. Istnieją jednak przyczyny, dla których normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i zazielenianie nie muszą być poddawane wspólnej kontroli. Ponieważ zazielenianie stanowi kryterium kwalifikowalności, kontroluje się je *ex ante* poprzez kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w przypadku 5 % beneficjentów. Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska są kontrolowane w ramach zasady wzajemnej zgodności, którą zarządza się inaczej niż wymogami kwalifikowalności.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

78

Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania pochodzą z przepisów sektorowych, a państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących systemów zarządzania i kontroli (art. 96 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Istniejące systemy kontroli można zatem stosować synergicznie z systemem kontroli zasady wzajemnej zgodności. Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nie powinny również pociągać za sobą znacznych kosztów dla rolników, ponieważ mają one mieć charakter standardów podstawowych. Koszty kontroli tych norm ponosi ZSZiK, który obsługuje również inne instrumenty WPR.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Komisja obliczyła łączne koszty związane z kontrolami w państwach członkowskich, z zastrzeżeniem, że „odstraszający efekt kontroli *ex post*” (jak np. zachowanie zasady wzajemnej zgodności) „również przynosi niewymierne korzyści”.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo. Wdrożenie tego zalecenia zależy od wyników planowanego badania dotyczącego obciążenia administracyjnego. Koszty administracyjne zasady wzajemnej zgodności należy postrzegać w kontekście kosztów niezgodności ponoszonych przez społeczeństwo, finanse publiczne i środowisko oraz w kontekście potencjalnych korzyści wynikających z zasady wzajemnej zgodności.

79

Podczas gdy ramy ustalono na szczeblu UE, obowiązki nałożone na gospodarstwa w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określone są w znacznej mierze przez państwa członkowskie, aby uwzględnić wyzwania i struktury rolnicze w warunkach krajowych lub regionalnych. W tym względzie istotne jest, by państwom członkowskim pozostawiono margines swobody w zakresie wdrażania, jeżeli chodzi o obliczanie kar dotyczących każdego z tych obowiązków nałożonych na gospodarstwa. W przepisach UE ustanowiono zasadę, zgodnie z którą kary oblicza się w poszczególnych przypadkach, uwzględniając kwestie dotkliwości, zasięgu, trwałości, powtarzalności lub umyślności w związku ze stwierdzonym przypadkiem niezgodności. Zharmonizowane wdrażanie tych zasad w państwach członkowskich jest zapewniane w szczególności dzięki audytom przeprowadzanym przez Komisję. Jeżeli w danym państwie członkowskim zidentyfikowane zostaną niedociągnięcia pod tym względem, w ramach kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania następcze.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja planuje organizację wymiany najlepszych praktyk w odniesieniu do tych kwestii.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	15.7.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	16.6.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	7.9.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	31.8.2016

Zasada wzajemnej zgodności ma zastosowanie do 7,5 mln rolników. Ustanawia ona zależność między większością płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), które w 2015 r. wyniosły około 47 mld euro, a przestrzeganiem przez rolników podstawowych przepisów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Trybunał stwierdził, że na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności. We wskaźnikach wykonania zadań nie został uwzględniony stopień, w jakim rolnicy nie przestrzegają przepisów, a Komisja nie przeanalizowała przyczyn tych naruszeń. Zmiany wprowadzone w WPR na lata 2014-2020 ograniczyły wprawdzie liczbę przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, lecz procedury kontroli pozostają skomplikowane. Ponadto koszty wdrażania zasady wzajemnej zgodności nie są dostatecznie skwantyfikowane.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji