

Osobitná správa

# Zvýšenie účinnosti krížového plnenia a dosiahnutie zjednodušenia ostáva výzvou



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: [eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx)

Webová stránka: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.  
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6015-4	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/42381	QJ-AB-16-026-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-5995-0	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/00367	QJ-AB-16-026-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5993-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/929428	QJ-AB-16-026-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

**Osobitná správa****Zvýšenie účinnosti  
krížového plnenia  
a dosiahnutie  
zjednodušenia ostáva  
výzvou**

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora I, ktorej predsedá člen EDA Phil Wynn Owen a ktorá sa špecializuje na udržateľné využívanie prírodných zdrojov. Audit sa vykonal pod vedením člena-spravodajcu Nikolaosa Milionisa, ktorému podporu poskytla Ioulia Papatheodorou, vedúca kabinetu, Kristian Sniter, atašé kabinetu; Robert Markus, hlavný manažér; Daniela Jinaru, vedúca úlohy; Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez a Michael Spang, audítori.



*Zľava doprava: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.*

Body

## Glosár

I-IX **Zhrnutie**

1-10 **Úvod**

11-17 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

18-71 **Pripomienky**

18-36 **Dostupné informácie neumožnili Komisii v dostatočnej miere posúdiť účinnosť krízového plnenia**

22-27 Ukazovatele výkonnosti použité Komisiou poskytovali čiastočný obraz o účinnosti krízového plnenia

28-33 Pri posúdení účinnosti krízového plnenia Komisiou nebola zohľadnená miera nedodržania pravidiel poľnohospodármi

34-36 Komisia neanalyzovala príčiny porušovania pravidiel krízového plnenia ani prostriedky na jeho riešenie

37-71 **Systém riadenia a kontroly krízového plnenia je možné ešte viac zjednodušiť**

41-47 Postupy kontroly sú stále zložité

48-52 Vďaka režimu pre malých poľnohospodárov sa znížila administratívna záťaž, v niektorých členských štátoch to však môže ovplyvniť dosahovanie cieľov krízového plnenia

53-58 S ekologizáciou sa zaviedla ďalšia úroveň kontrol týkajúcich sa uplatňovania povinných postupov šetrných k životnému prostrediu

59-64 Konkrétne náklady v súvislosti s vykonávaním krízového plnenia nie sú dostatočne vyčíslené

65-71 Základ pre výpočet sankcií v oblasti krízového plnenia voči poľnohospodárom v EÚ nie je dostatočne harmonizovaný

72-79 **Závery a odporúčania**

- Príloha I — Rozsah pravidiel krízového plnenia definovaných v prílohe II k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013**
- Príloha II — Hlavné zmeny rozsahu pravidiel krízového plnenia v SPP na obdobie 2014 – 2020**
- Príloha III — Zainteresované strany vyjadrili potrebu ďalšieho zjednodušenia**
- Príloha IV — Prípadové štúdie zahrnuté do prieskumu zaslaného platobným agentúram**

**Odpovede Komisie**

**Audit súladu:** kontroly na mieste vykonávané audítormi GR AGRI, ktoré Komisii umožňujú overiť, či členské štáty správne využili finančné prostriedky, ktoré im boli poskytnuté z EPZF a EPFRV, a konkrétne, či majú dobre fungujúce systémy riadenia a kontroly zaisťujúce riadnosť platieb pre príjemcov.

**EPFRV:** Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka

**EPZF:** Európsky poľnohospodársky záručný fond

**Finančný rok:** poľnohospodársky finančný rok sa vzťahuje na vyplatené výdavky a získané príjmy, ktoré platobné agentúry zaúčtovali do rozpočtu fondov za rozpočtový rok „N“ začínajúci 16. októbra roku „N-1“ a končiaci 15. októbra roku „N“ (článok 39 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013).

**GAEC:** normy pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy, ktorých účelom je prispievať k predchádzaniu erózii pôdy, zachovávaní organických látok v pôde a štruktúry pôdy, zabezpečovaniu minimálnej údržby, zabráneniu narušovaniu biotopov a k ochrane a hospodáreniu s vodou. Tieto normy boli zavedené v právnych predpisoch k SPP a vzťahujú sa len na príjemcov v rámci SPP. Definujú ich členské štáty s ohľadom na miestne podmienky.

**GR AGRI:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, zodpovedné za vykonávanie politiky v oblasti poľnohospodárstva a rozvoja vidieka.

**GR ENV:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre životné prostredie, zodpovedné za odvetvové právne predpisy v oblasti životného prostredia.

**GR SANTE:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre zdravie a bezpečnosť potravín, zodpovedné za odvetvové právne predpisy týkajúce sa verejného zdravia, zdravia rastlín a zvierat a dobrých životných podmienok zvierat.

**Kontrolné body:** detailné aspekty vyplývajúce z uplatňovania pravidiel krížového plnenia, ktoré sú súčasťou kontrolných zoznamov používaných pri kontrolách na mieste a administratívnych kontrolách, ktoré príslušné riadiace orgány zodpovedné za krížové plnenie v jednotlivých členských štátoch (t. j. platobné agentúry) vykonávajú buď samotné alebo o ktorých vykonanie požiadajú iné kontrolné subjekty.

**PH:** povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia tvoria určitý počet povinností včlenených do rozsahu pravidiel krížového plnenia, ktoré boli vybrané z existujúcich smerníc a nariadení EÚ v oblasti životného prostredia, verejného zdravia, zdravia rastlín a zvierat a dobrých životných podmienok zvierat (odvetvové právne predpisy). Tieto požiadavky sa už uplatňujú mimo rámca SPP.

**Platobná agentúra:** orgán, ktorý v členskom štáte zodpovedá za správne posúdenie, výpočet, inšpekciu a platbu dotácií SPP.

**Pravidlá krížového plnenia:** pravidlá krížového plnenia pozostávajú z povinných požiadaviek týkajúcich sa hospodárenia (PH) podľa právnych predpisov Únie a z noriem pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy (GAEC) stanovených na vnútroštátnej úrovni, ako sú uvedené v prílohe II k nariadeniu (EÚ) č. 1306/2013, a týkajúcimi sa životného prostredia, zmeny klímy, dobrého poľnohospodárskeho stavu pôdy, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat. Termíny „pravidlá krížového plnenia“ a „povinnosti krížového plnenia“ sa v tejto správe používajú ako synonymá.

**SPP:** Spoločná poľnohospodárska politika

**Subjekt poskytujúci poľnohospodárske poradenstvo:** verejný alebo súkromný subjekt poverený členským štátom prevádzkovaním poradenského systému pre poľnohospodárov o obhospodarovaní pôdy a riadení poľnohospodárskych podnikov.



## I

V rámci krízového plnenia je vyplatenie väčšiny platieb SPP podmienené splnením základných pravidiel týkajúcich sa životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a ich dobrých životných podmienok a dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu poľnohospodármi. V súčasnosti sa vzťahuje na 7,5 milióna poľnohospodárov, ktorí v roku 2015 dostali pomoc v približnej výške 47 mld. EUR<sup>1</sup>. Spoločnosť má vysoké očakávania, pokiaľ ide o plnenie krízového plnenia poľnohospodármi, ktorí dostávajú dotácie EÚ.

## II

Zákonodarca vytvoril rámec EÚ pre krízové plnenie a Komisia zodpovedá za monitorovanie jeho uplatňovania. Členské štáty premietli pravidlá EÚ do povinností na úrovni poľnohospodárov a overovali ich dodržiavanie. My sme preskúmali, či bol systém riadenia a kontroly krízového plnenia účinný a či je možné ho ešte viac zjednodušiť.

## III

Dospeli sme k záveru, že dostupné informácie Komisii neumožňovali v dostatočnej miere posúdiť účinnosť krízového plnenia. Napriek zmenám zavedeným v SPP na obdobie 2014 – 2020 je možné ešte viac zjednodušiť systém riadenia a kontroly krízového plnenia.

## IV

Ukazovatele výkonnosti použité Komisiou poskytovali čiastočný obraz o účinnosti krízového plnenia. Pri ukazovateľoch sa nezohľadňovala miera porušovania pravidiel poľnohospodármi. Komisia okrem toho neanalyzovala príčiny porušovania pravidiel ani prostriedky na jeho riešenie.

## V

Vďaka zmenám SPP na obdobie 2014 – 2020 sa mierne zredukoval počet pravidiel krízového plnenia tým, že sa odstránili požiadavky, ktoré neboli dostatočne relevantné pre poľnohospodársku činnosť. Postupy kontroly sú však stále zložité. Opatrenia na zjednodušenie, napríklad režim pre malých poľnohospodárov, ktorými sa zmierňuje dodatočná záťaž na administratívu a poľnohospodárov, treba vyvážiť nutnosťou dosiahnuť ciele krízového plnenia.

## VI

Poľnohospodárske postupy, ktoré sú viazané na novú ekologizačnú platbu, majú podobné črty ako doterajšie normy GAEC. Následkom toho teraz existujú dva súbory navzájom sa dopĺňajúcich poľnohospodárskych postupov zameraných na tie isté ciele: udržiavanie pôdy a ochrana biodiverzity. Napriek podobnosti sa povinné pravidlá GAEC a pravidlá pre ekologizáciu overujú v rámci dvoch systémov kontroly. Výsledkom môže byť neefektívnosť systémov kontroly a dodatočná administratívna záťaž.

<sup>1</sup> Týchto 7,5 milióna poľnohospodárov tvorí 68 % všetkých poľnohospodárov, ktorí dostávajú podporu v rámci SPP, a uhrádza sa im 83 % všetkých platieb. Tieto údaje nezahŕňajú malých poľnohospodárov, ktorým sa neukladajú sankcie v prípade, že neplnia povinnosti krízového plnenia (pozri bod 48).

## VII

Náklady na vykonávanie krížového plnenia nie sú dostatočne vyčíslené. Kým Komisia nemá k dispozícii spoľahlivý odhad celkových nákladov na úrovni krížového plnenia zahŕňajúci údaje za všetky zainteresované strany (inštitúcie EÚ, riadiace a kontrolné orgány členských štátov a poľnohospodári), nedokáže zabezpečiť nákladovú účinnosť systému krížového plnenia.

## VIII

Systém sankcií neposkytoval dostatočne harmonizovaný základ pre výpočet administratívnych sankcií voči poľnohospodárom v EÚ, ktorí nedodrжали pravidlá. Uplatňovanie faktorov závažnosti, rozsahu, trvania a úmyselnosti pri výpočte sankcií sa v podobných prípadoch v rôznych členských štátoch značne odlišovalo.

## IX

Predkladáme tieto odporúčania:

- Na účely SPP po roku 2020 by Komisia mala v rámci svojho posúdenia vplyvu preskúmať, ako ďalej rozvinúť súbor ukazovateľov na posúdenie výkonnosti krížového plnenia a ako v rámci ukazovateľov zohľadniť mieru dodržiavania pravidiel krížového plnenia poľnohospodármi.
- Komisia by mala odteraz zlepšovať výmenu informácií medzi zodpovednými útvarmi o porušeníach pravidiel krížového plnenia, aby im pomohla identifikovať dôvody nedodržania pravidiel a prijať vhodné opatrenia na ich riešenie.
- Pre SPP po roku 2020 by Komisia mala navrhnúť úpravu pravidiel týkajúcich sa kontrol krížového plnenia na mieste, ktoré by umožnili účinnejšie zameranie kľúčových kontrolných bodov.
- Na účely SPP po roku 2020 by Komisia mala v rámci svojho posúdenia vplyvu analyzovať skúsenosti s existenciou dvoch systémov fungujúcich s podobnými environmentálnymi cieľmi (normy GAEC a ekologizácia) s cieľom presadiť medzi nimi väčšiu synergiu. Pri tejto analýze by sa mali zohľadniť kritériá, ako je environmentálny vplyv noriem a doterajšia miera dodržiavania pravidiel poľnohospodármi.
- Po zverejnení správy o výkonnosti SPP, ktorá sa má vypracovať do konca roku 2018, by Komisia mala vypracovať metodiku na meranie nákladov na krížové plnenie.
- Pre SPP po roku 2020 by Komisia mala podporiť jednotnejšie uplatňovanie sankcií na úrovni EÚ tým, že ešte lepšie vyjasní pojmy závažnosti, rozsahu, trvania, opakovania a úmyselnosti.

## 01

V rámci krízového plnenia je vyplatenie väčšiny platieb v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) podmienené splnením pravidiel týkajúcich sa ochrany životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a ich dobrých životných podmienok a udržiavania pôdy poľnohospodármi v dobrom poľnohospodárskom a environmentálnom stave. V súčasnosti sa vzťahuje na 7,5 milióna poľnohospodárov v celej EÚ, ktorí pod podmienkou, že plnia pravidlá krízového plnenia (pozri **glosár**), dostali vo finančnom roku 2015 pomoc v približnej výške 47 mld. EUR<sup>2</sup>. Ak poľnohospodár tieto pravidlá nedodržiava, môže sa mu uložiť sankcia.

## 02

Krížové plnenie vychádza z dvoch hlavných súborov pravidiel (súčasný zoznam týchto pravidiel je uvedený v **prílohe I**). Povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (PH) sú požiadavky vybrané z platných smerníc a nariadení o životnom prostredí, bezpečnosti potravín, zdraví rastlín a zvierat a ich dobrých životných podmienkach. Normy týkajúce sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu (*good agricultural and environmental conditions* – GAEC) sú dodatočnými pravidlami, ktoré sa vzťahujú len na príjemcov platieb SPP. Vyžaduje sa v nich uplatňovanie udržateľných postupov v súvislosti s poľnohospodárskou pôdou a venujú sa aj problematike ochrany vody, pôdy a zásob uhlíka, ako aj udržiavania pôdy a zachovávaní krajinných prvkov.

## 03

Krížovým plnením sa má prispieť k splneniu týchto dvoch cieľov:

- 2 Výročná správa o činnosti GR AGRI za rok 2015.
- 3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 549).

### Tabuľka 1

### Ciele krízového plnenia

Prispievať k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva	Prispievať k väčšej kompatibilite SPP s očakávaniami spoločnosti
prostredníctvom	prostredníctvom
lepšej informovanosti príjemcov o potrebe dodržiavať základné normy	zlepšenia súladu SPP s politikou v oblasti životného prostredia, verejného zdravia, zdravia zvierat, zdravia rastlín a dobrých životných podmienok zvierat

Zdroj: Odôvodnenie 54 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013<sup>3</sup>.

## 04

Spoločnosť má vysoké očakávania, pokiaľ ide o plnenie povinností krížového plnenia poľnohospodármi, ktorí dostávajú dotácie EÚ. Podľa najnovšieho prieskumu Eurobarometer<sup>4</sup> zverejneného v januári 2016 viac než štyria z piatich respondentov v EÚ vyjadrili názor, že je „oprávnené“ znížiť platby dotácií poľnohospodárom, ak nedodržiavajú pravidlá.

## 05

Keďže krížové plnenie je jedným z nástrojov SPP, vykonáva sa prostredníctvom zdieľaného hospodárenia, čo znamená, že úlohy sú rozdelené medzi Komisiu a členské štáty. V tejto súvislosti je zodpovednosťou Komisie:

- konať v súlade so všeobecným rámcom EÚ stanoveným v nariadeniach Európskeho parlamentu a Rady a s odporúčaniami, ktoré Európsky parlament predložil počas udeľovania absolutória za ročnú účtovnú závierku v súvislosti s plnením rozpočtu EÚ,
- vytvoriť podrobný rámec EÚ prostredníctvom vykonávacích a delegovaných nariadení a vykonávacích usmernení pre členské štáty,
- overovať, či členské štáty vykonávajú svoje povinnosti v súlade s právnymi ustanoveniami, a uplatňovať finančné opravy, ak sa zistí, že ich systémy majú nedostatky,
- kontrolovať plnenie cieľov krížového plnenia a predkladať správy o výsledkoch týchto kontrol<sup>5</sup>.

## 06

GR ENV a GR SANTE zodpovedajú za monitorovanie vykonávania a dosahovania cieľov odvetvových právnych predpisov, z ktorých pochádzajú povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia, a GR AGRI je zodpovedné za normy GAEC. GR AGRI vykonáva audity s cieľom overiť, že členské štáty primerane riadia krížové plnenie a majú k nemu zavedené systémy kontroly.

## 07

Členské štáty zodpovedajú za prijatie všetkých legislatívnych, regulačných a administratívnych predpisov na vytvorenie vnútroštátneho rámca, ktorý je v súlade so všeobecným a podrobným rámcom EÚ pre krížové plnenie, a konkrétne za:

- zavedenie systémov na predchádzanie prípadom nedodržania pravidiel, na ich odhaľovanie a nápravu,
- vykonávanie kontrol na mieste na vzorke aspoň 1 % poľnohospodárov<sup>6</sup>,

- 4 Osobitný Eurobarometer 440: Európania, poľnohospodárstvo a SPP (*Special Eurobarometer 440 Europeans, Agriculture and the CAP*) uverejnený 21. januára 2016, v ktorom sú zohľadnené názory zaznamenané od 17. do 26. októbra 2015 a ktorý zrealizovalo konzorcium TNS opinion & social na žiadosť Európskej komisie. Všetky rozhovory prebiehali osobne v domácnostiach náhodne vybraných občanov EÚ.
- 5 Pozri napríklad výročnú správu o činnosti GR AGRI za rok 2014, prílohu 10, časť 6 – Krížové plnenie.
- 6 Kontroly na mieste sa spravidla musia vykonávať na vzorke aspoň 1 % príjemcov platieb v rámci SPP. V odvetvových právnych predpisoch sa však stanovuje, že pri niektorých požiadavkách, napríklad identifikácii a registrácii zvierat, sa pri kontrole musia preveriť aspoň 3 % poľnohospodárov. V praxi preto celkový počet poľnohospodárov, ktorí boli skontrolovaní v súvislosti s krížovým plnením, prekračuje 1 %. Napríklad vo finančnom roku 2015 bol podiel skontrolovaných poľnohospodárov 2,31 %. V súvislosti s PH sa členské štáty môžu rozhodnúť skombinovať tieto kontroly s kontrolami vykonávanými v súlade s odvetvovými právnymi predpismi, aby dosiahli mieru kontroly krížového plnenia na úrovni 1 %.

- ukladanie sankcií a vymáhanie neoprávnene vyplatených súm od poľnohospodárov, ktorí porušili pravidlá,
- predkladanie správ Komisii (skontrolovaná účtovná závierka, finančné správy a kontrolné štatistiky).

## 08

Príjemcovia platieb v rámci SPP musia dodržiavať všetky pravidlá krízového plnenia v podobe, v akej boli definované vo vnútroštátnych právnych predpisoch. Ak sa zistí, že v dôsledku konania alebo opomenutia, ktoré im možno priamo pripísať, porušili niektoré z týchto pravidiel, riskujú, že sa ich ročná platba EÚ zníži.

## 09

V roku 2008 sme uverejnili osobitnú správu o účinnosti krízového plnenia<sup>7</sup>. V správe sme dospeli k záveru, že krízové plnenie nebolo účinnou politikou, a zdôraznili, že s rámcom krízového plnenia sa spájali ťažkosti, najmä v dôsledku jeho zložitosti.

## 10

Zjednodušenie rozsahu a pravidiel systému krízového plnenia je neustálou témou diskusií medzi Komisiou, Radou a členskými štátmi z dôvodu zložitosti rámca a potreby zabezpečiť, aby sa pravidlá dali kontrolovať a aby boli dostatočne relevantné pre poľnohospodársku činnosť. V rokoch 2008 – 2013 po „kontrolu zdravotného stavu“ SPP sa v systéme krízového plnenia vykonali zmeny<sup>8</sup>. V súvislosti so súčasným obdobím 2014 – 2020 sú ďalšie zmeny<sup>9</sup> zamerané na:

- zefektívnenie rozsahu noriem tým, že sa usporiadajú do jediného zoznamu a klasifikujú podľa oblastí a tém, čím sa má docieľať väčšia jednotnosť a viditeľnosť systému krízového plnenia,
- odstránenie niekoľkých požiadaviek, ktoré neboli dostatočne relevantné pre poľnohospodársku činnosť či plochu podniku alebo sa týkali skôr vnútroštátnych orgánov ako príjemcov.

- 7 Osobitná správa č. 8/2008 „Je krízové plnenie účinnou politikou?“ (<http://eca.europa.eu>)
- 8 Nariadením Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, 31.1.2009, s. 16) sa pridali dve nové povinné normy GAEC v novovytvorenej oblasti ochrany vody a hospodárenia s ňou a tri nové nepovinné normy GAEC v oblasti minimálnej miery údržby pôdy. Zároveň sa štyri z existujúcich noriem GAEC stali nepovinnými na základe nariadenia (ES) č. 1782/2003. K menším zmenám došlo aj v súvislosti s PH, kde sa zrušila požiadavka stanovená v nariadení (ES) č. 2629/97 a súvisiaca s ušnými štítkami, vedením registra a s pasmi.
- 9 Podrobný prehľad zmien zavedených na obdobie 2014 – 2020 je uvedený v prílohe II.

## 11

Zjednodušenie je proces, ktorého cieľom je zefektívnenie pravidiel a kontrol a zníženie nákladov spojených s plnením. Opatrenia na zjednodušenie musia byť vyvážené nutnosťou dosiahnuť ciele krížového plnenia a zároveň zmierniť dodatočnú záťaž na administratívu a poľnohospodárov.

## 12

Preskúmali sme systém riadenia a kontroly zavedený Komisiou a členskými štátmi s cieľom posúdiť, či je krížové plnenie účinné a do akej miery sa v súlade s novým právnym rámcom dosiahlo zjednodušenie.

## 13

Hlavná audítorská otázka znela:

**„Je systém riadenia a kontroly krížového plnenia účinný a je možné ho ešte viac zjednodušiť?“**

Táto správa je štruktúrovaná na základe dvoch hlavných aspektov účinnosti a zjednodušenia.

## 14

Pokiaľ ide o doterajšie vykonávanie krížového plnenia, analyzovali sme tieto dôkazy:

- kontrolné štatistiky, ktoré členské štáty zaslala Komisii za finančné roky 2011 – 2014. Tieto správy obsahovali údaje o počte poľnohospodárov skontrolovaných z hľadiska ktorejkoľvek konkrétnej normy, počte zistených prípadov porušenia pravidiel a výške a kategóriách uložených sankcií,
- audity Dvora audítorov týkajúce sa zákonnosti a riadnosti (audity na účely vyhlásenia o vierohodnosti) realizované vo finančných rokoch 2011 – 2014,
- audity súladu vykonané Generálnym riaditeľstvom Komisie pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (GR AGRI) vo finančných rokoch 2011 –2014.

### 15

Analyzovali sme informácie týkajúce sa systému riadenia a kontroly zavedené na úrovni Komisie, ktoré sme získali pri rozhovoroch so zástupcami GR AGRI a pri preskúmaní rôznych analýz, štúdií a správ vypracovaných GR AGRI alebo ním zadaných na vypracovanie. Vyhodnotili sme aj potenciálne účinky zmien zavedených v súvislosti s SPP na obdobie 2014 – 2020, a to na základe týchto dokumentov: prípravné posúdenie vplyvu, schválené nariadenia a vyhlásenia Komisie.

### 16

Zrealizovali sme dva prieskumy na témy informovanosti, dodržiavania pravidiel a zjednodušenia. Prieskumy boli zaslané platobným agentúram a subjektom poskytujúcim poľnohospodárske poradenstvo. Odpovede zaslalo 64<sup>10</sup> platobných agentúr, ktoré boli oslovené v prieskume, v 27 členských štátoch<sup>11</sup> a pri druhom prieskume 72 zo 186 kontaktovaných subjektov poskytujúcich poľnohospodárske poradenstvo.

### 17

V rámci členských štátov sme navštívili tri regióny (Šlezvicko-Holštajnsko v Nemecku, Katalánsko v Španielsku a Severné Írsko v Spojenom kráľovstve), kde prebehli rozhovory so zástupcami platobných agentúr a združení poľnohospodárov s cieľom zozbierať ich názory na vplyv krízového plnenia na úrovni poľnohospodárskych podnikov.

10 Prieskum sme vykonávali u 64 z 82 existujúcich platobných agentúr, pretože v niektorých členských štátoch nemajú všetky platobné agentúry povinnosti, ktoré sa týkajú krízového plnenia.

11 V prípade Chorvátska chýbali údaje z minulých rokov, keďže pristúpilo do EÚ 1. júla 2013, a preto sa naň audit nevzťahoval.

## Dostupné informácie neumožnili Komisii v dostatočnej miere posúdiť účinnosť krížového plnenia

### 18

V prvej časti správy skúmame, či ukazovatele výkonnosti, ktoré používa Komisia, poskytli úplný obraz o účinnosti krížového plnenia, či bola pri nich zohľadnená miera dodržiavania pravidiel poľnohospodármi a či Komisia analyzovala príčiny porušovania pravidiel a prostriedky na jeho riešenie. Štandardy nášho preskúmania sú stanovené v bodoch 19 až 21.

### 19

Na meranie plnenia cieľov krížového plnenia (pozri bod 2) by Komisia mala definovať primerané ukazovatele výkonnosti<sup>12</sup>, ktoré sú v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia (hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť)<sup>13</sup>. Komisia by mala analyzovať problémy týkajúce sa výkonnosti a následne prijať potrebné kroky.

### 20

Členské štáty by mali tiež predchádzať nezrovnalostiam a porušovaniu povinností krížového plnenia zo strany poľnohospodárov, odhaľovať ich a účinne naprávať<sup>14</sup>, a následne predložiť Komisii každý rok správu o výsledkoch svojich kontrol.

### 21

Pri posudzovaní účinnosti krížového plnenia by sa mala zohľadniť miera dodržiavania pravidiel krížového plnenia poľnohospodármi, pretože je to hlavný ukazovateľ príspevku politiky k ochrane životného prostredia, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat. Na zvýšenie účinnosti politiky by mal návrh rámca krížového plnenia zahŕňať opatrenia na identifikovanie a riešenie príčin neplnenia pravidiel poľnohospodármi.

- 12 V súlade s odôvodnením 2 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 834/2014 z 22. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá na uplatňovanie spoločného rámca pre monitorovanie a hodnotenie spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 230, 1.8.2014, s. 1).
- 13 V článku 30 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1) (nariadenie o rozpočtových pravidlách) sa vymedzujú tieto definície:  
Zásada hospodárnosti vyžaduje, aby prostriedky, ktoré používa inštitúcia na výkon svojich činností, boli dané k dispozícii v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite a za najlepšiu cenu. Zásada efektívnosti sa týka najlepšieho vzájomného pomeru medzi použitými prostriedkami a dosiahnutými výsledkami.  
Zásada účinnosti sa týka plnenia stanovených špecifických cieľov a dosahovania plánovaných výsledkov.
- 14 V súlade s odôvodnením 39 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.



## Ukazovatele výkonnosti použité Komisiou poskytovali čiastočný obraz o účinnosti krížového plnenia

### Situácia v období 2007 – 2013

#### 22

Pri prvom ciele (prispieť k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva prostredníctvom lepšej informovanosti na strane príjemcov o potrebe dodržiavania základných noriem) Komisia použila ukazovateľ „podiel platieb SPP, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie“, ktorý zobrazuje podiel platieb SPP, na ktorých uhradenie musia poľnohospodári splniť pravidlá krížového plnenia. Týmto ukazovateľom sa však nemeria informovanosť poľnohospodárov o týchto pravidlách ani v akej miere ich dodržiavajú.

#### 23

Na meranie druhého cieľa (prispieť k tomu, aby bola SPP vo väčšom súlade s očakávaniami spoločnosti, a to prostredníctvom zlepšenia súladu tejto politiky s politikou v oblasti životného prostredia, verejného zdravia, zdravia zvierat, zdravia rastlín a dobrých životných podmienok zvierat) sa ako ukazovateľ použil „názor verejnosti na krížové plnenie“, ktorý Komisia merala prostredníctvom Eurobarometra. Otázka a možné odpovede v prieskume sú uvedené v **rámčeku 1**.

Rámček 1

### Výňatok z Eurobarometra

Otázka: „Podľa pravidiel spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) sú platby poľnohospodárom podmienené požiadavkou dodržať pravidlá v oblasti životného prostredia, bezpečnosti potravín a dobrých životných podmienok zvierat (tzv. krížové plnenie). Do akej miery si myslíte, že je odôvodnené alebo neodôvodnené znížiť platby poľnohospodárskych dotácií tým poľnohospodárom, ktorí nedodržiavajú normy v oblasti bezpečnosti potravín, environmentálne normy, normy týkajúce sa dobrých životných podmienok zvierat?“

Návrh odpovedí: „úplne odôvodnené; pomerne odôvodnené; pomerne neodôvodnené; úplne neodôvodnené; neviem odpovedať“.

Výsledok prieskumu: Viac než štyria z piatich respondentov v EÚ sa domnievali, že je „odôvodnené“ znížiť platby dotácií poľnohospodárom, ak nedodržiavajú pravidlá (pričom odpovedali buď „úplne odôvodnené“ alebo „pomerne odôvodnené“). Verejná mienka zostala od predchádzajúceho prieskumu v novembri 2007 stabilná.

Zdroj: Prieskum Eurobarometer vykonaný Komisiou.

### 24

Z tohto ukazovateľa nevyplývajú žiadne informácie o tom, či sa zlepšil súlad SPP s pravidlami krížového plnenia. Odráža len voľbu politiky subjektov prieskumu bez posúdenia skutočných výsledkov uplatňovania krížového plnenia.

### 25

GR AGRI informuje aj o dvoch ďalších ukazovateľoch: miere kontrol noriem GAEC<sup>15</sup> a podiele trvalých pasienkov. Prvý ukazovateľ meria, či členské štáty splnili minimálnu mieru kontrol. Ide výhradne o ukazovateľ súladu s nariadením, ktorý ako taký nemeria účinnosť krížového plnenia. Druhý ukazovateľ, ktorým sa meria percentuálny podiel pôdy s trvalými pasienkami z celkovej poľnohospodárskej pôdy v členskom štáte, má dva nedostatky: týkal sa len jedného aspektu krížového plnenia a osobitne nevyzdvihoval príspevok krížového plnenia, to znamená, že trvalé pasienky sa môžu udržiavať z niekoľkých rôznych dôvodov, krížové plnenie je len jedným z nich.

### Situácia v období 2014 – 2020

### 26

V období 2014 – 2020 sa používali dva ukazovatele<sup>16</sup>, ktoré priamo súvisia s krížovým plnením: počet hektárov, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie, a podiel platieb SPP, na ktoré sa tiež vzťahuje krížové plnenie. Ide o kvantitatívne ukazovatele, ktoré merajú len veľkosť súborov, na ktoré sú zamerané (t. j. poľnohospodársku pôdu a platby SPP), a nie účinky krížového plnenia.

### 27

Ďalšie ukazovatele týkajúce sa oblastí, na ktoré vplýva krížové plnenie, boli vymedzené na celkovej úrovni SPP, napríklad index vtáctva žijúceho na poľnohospodárskej pôde, kvalita vody, organické pôdne látky v ornej pôde, pôdna erózia spôsobená vodou. Konkrétny vplyv samotného krížového plnenia na tieto celkové ukazovatele však nebol známy. Okrem toho na iné aspekty, na ktoré je zamerané krížové plnenie, ako je bezpečnosť potravín, identifikácia a registrácia zvierat či dobré životné podmienky zvierat, sa nevzťahujú žiadne ukazovatele vplyvu.

15 Minimálna miera kontrol noriem GAEC v rámci SPP pred rokom 2014 i po roku 2014 bola stanovená na úrovni 1 % poľnohospodárov.

16 Príloha k vykonávaciemu nariadeniu Komisie (EÚ) č. 834/2014.

**Pri posúdení účinnosti krížového plnenia Komisiou nebola zohľadnená miera nedodržania pravidiel poľnohospodármi**

**28**

Komisia tiež zbiera údaje o tom, v akej miere poľnohospodári plnia svoje povinnosti vyplývajúce z krížového plnenia, a to prostredníctvom kontrolných štatistík, ktoré zasielajú členské štáty. Tieto informácie sa však nevyužívajú ako ukazovateľ výkonnosti a nemonitorujú na základe vopred definovaných cieľov.

**29**

Z výsledkov auditov Dvora audítorov<sup>17</sup> týkajúcich sa zákonnosti a riadnosti za posledné štyri roky (pozri **tabuľku 1**) a zo štatistických údajov vykázaných kontrolnými orgánmi členských štátov v súvislosti s poľnohospodármi kontrolovanými na mieste (pozri **tabuľku 2**) vyplýva vysoká miera porušovania noriem krížového plnenia.

17 Pokiaľ ide o krížové plnenie, naše testovanie sme zamerali na vybrané povinnosti GAEC (zabránenie rozrastaniu neželanej vegetácie, zachovávanie terás, udržiavanie olivových hájov a dodržiavanie minimálnej intenzity chovu hospodárskych zvierat alebo povinnosti kosby) a vybrané PH (PH vyplývajúce zo smernice o dusičnanoch a PH týkajúcej sa identifikácie a registrácie zvierat), v súvislosti s ktorými bolo možné v čase auditov získať dôkazy a vyvodiť záver. Rozsah testovania bol v rokoch 2011 a 2012 väčší pri EPFRV než pri EPZF, pretože zahŕňal všetky normy GAEC a PH týkajúce sa dobrých životných podmienok zvierat. Za EPZF neboli navyše v rokoch 2011 a 2012 testované PH týkajúce sa identifikácie a registrácie zvierat.

Tabuľka 1

**Naše výsledky testovania krížového plnenia na náhodnej vzorke poľnohospodárov**

Fond	Údaje	Finančný rok			
		2011	2012	2013	2014
EPZF	Počet platieb, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie	155	146	164	170
	Počet zistených prípadov porušenia pravidiel	22	24	44	46
	Porušenie pravidiel (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
EPFRV	Počet platieb, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie	73	75	61	64
	Počet zistených prípadov porušenia pravidiel	26	25	24	17
	Porušenie pravidiel (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Tabuľka 2

**Porušenia krížového plnenia oznámené členskými štátmi a zistenými prostredníctvom kontrol na základe kombinácie náhodnej vzorky poľnohospodárov a vzorky založenej na riziku**

	Finančný rok				
	2011	2012	2013	2014	2015
Frekvencia porušenia pravidiel (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Zdroj: Štatistické údaje členských štátov o krížovom plnení.

### 30

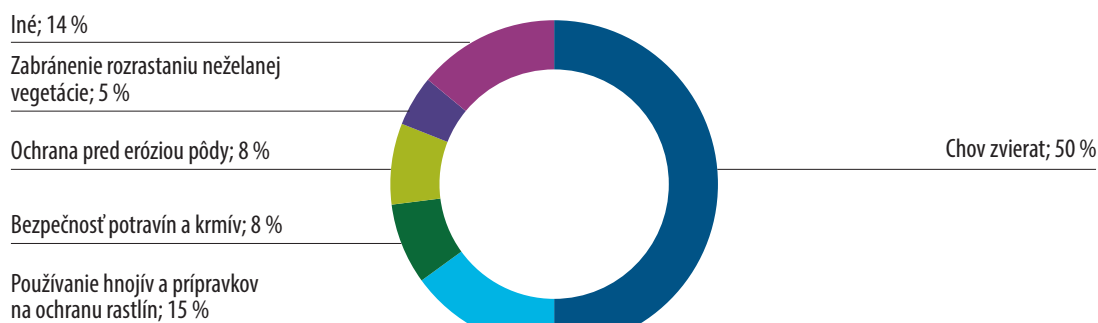
Ako uviedlo zhruba 90 % platobných agentúr a subjektov poskytujúcich poľnohospodárske poradenstvo, ktoré sme oslovili v rámci prieskumu, poľnohospodári sa za posledných päť rokov stali lepšie informovanými o svojich povinnostiach v súvislosti s dodržiavaním pravidiel krížového plnenia. Miera nedodržania pravidiel však ostáva vysoká a kontroly členských štátov i naše vlastné audity poukazujú na stúpajúci trend.

### 31

V období od roku 2011 do roku 2013 ostal celkový počet prípadov porušenia pravidiel v EÚ zistený kontrolnými orgánmi členských štátov pomerne nemenný na úrovni takmer 60 000 prípadov/rok, kým v roku 2014 sa ich počet zvýšil takmer o 20 % na približne 70 000 prípadov porušenia pravidiel (a to hlavne v dôsledku zvýšenia počtu nedodržania PH týkajúcich sa smernice o dusičnanoch a identifikácie a registrácie ošípaných a hovädzieho dobytku). Ako je zobrazené v **grafe 2**, na 90 % všetkých prípadov porušenia pravidiel sa podieľalo päť hlavných oblastí, v ktorých boli zároveň pravidlá porušené najčastejšie<sup>18</sup>. Týchto päť oblastí sa týka celkovo desiatich PH a štyroch noriem GAEC.

18 Vyjadrené ako podiel poľnohospodárov, ktorí nedodržali pravidlá, na celkovom počte kontrolovaných poľnohospodárov.

**Graf 2** Oblasti, v ktorých boli pravidlá krížového plnenia najčastejšie porušené



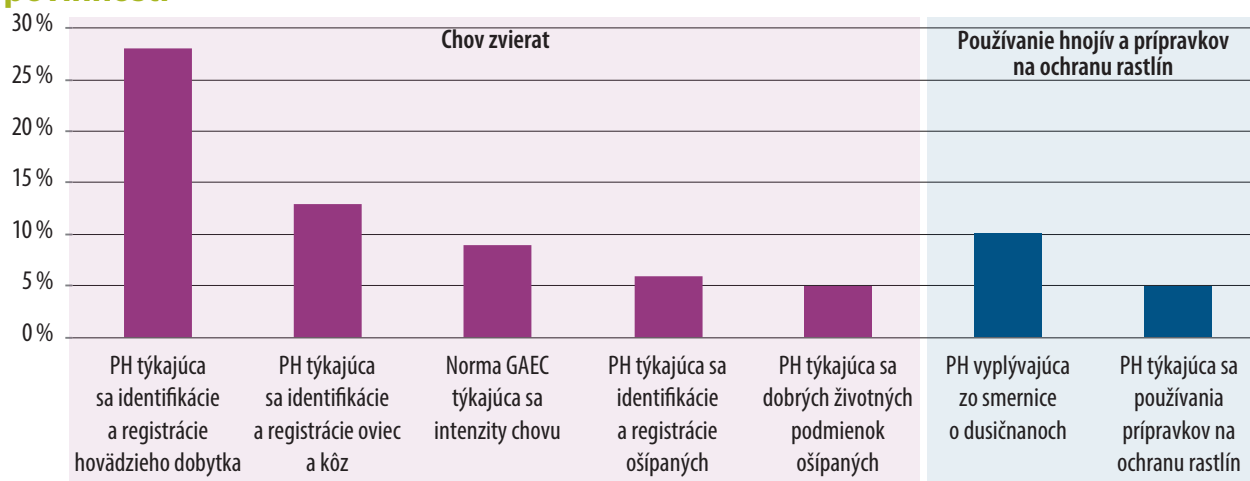
Zdroj: Európsky dvor audítorov.

### 32

Pri dvoch najväčších oblastiach je v **grafe 3** zobrazené, kde frekvencia porušenia jednotlivých noriem/požiadaviek v roku 2014 prekročila 5 %:

Graf 3

**Frekvencia porušenia pravidiel v dvoch najväčších oblastiach nedodržania povinností**



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

**33**

Z našej analýzy tiež vyplýva, že pri niekoľkých normách bola miera porušenia pravidiel nižšia než 1 %, napríklad: PH týkajúce sa ochrany voľne žijúceho vtáctva a prirodzených biotopov, normy GAEC týkajúce sa organických pôdnych látok, udržiavania štruktúry pôdy a zachovania krajinných prvkov.

**Komisia neanalyzovala príčiny porušovania pravidiel krížového plnenia ani prostriedky na jeho riešenie**

**34**

GR AGRI analyzuje informácie v kontrolných štatistikách na úrovni každého vykazujúceho subjektu jednotlivo (provincia/región/ústredná štátna správa) s cieľom overiť, že dodržiavajú požiadavky EÚ, napríklad požiadavku naplniť mieru kontrol vo výške 1 % stanovenú v nariadení. Okrem toho vykonáva aj audity súladu, aby sa uistilo, že systémy riadenia a kontroly zavedené členskými štátmi zodpovedajú platným pravidlám EÚ. Účelom týchto auditov je chrániť finančné prostriedky, z ktorých sa uhradili platby SPP tak, že sa skontroluje, či členské štáty správne uplatňujú krátenie platieb poľnohospodárom. Komisia uplatňuje čisté finančné opravy v súvislosti s členskými štátmi, ktorých systémy majú nedostatky.

## 35

GR AGRI neanalyzuje údaje o porušovaní krížového plnenia na úrovni EÚ ani nevykonáva audits na zistenie, ktoré normy sa najčastejšie porušujú, aké sú potenciálne príčiny porušovania pravidiel ani aké sú možné riešenia na nápravu situácie. Takisto ani iné generálne riaditeľstvá Komisie zodpovedné za politiky, ktoré tvoria základ povinných požiadaviek týkajúcich sa hospodárenia, nevykonávajú takéto analýzy. Napríklad Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie (GR ENV), zodpovedné za politiky, ktoré vyplývajú napríklad zo smernice o dusičnanoch, uviedlo, že ich útvary nedostali žiadne štatistické údaje o kontrolách realizovaných členskými štátmi a GR ENV teda nemohlo vykonať a ani nevykonalo v tejto súvislosti žiadne následné opatrenia. Komisia preto kontroluje len finančné aspekty bez toho, aby analyzovala vplyv krížového plnenia na súvisiace ciele politiky v oblasti životného prostredia, bezpečnosti potravín a zdravia a dobrých životných podmienok zvierat.

## 36

Komisia do júla 2016 nevykonala hodnotenia týkajúce sa možných príčin porušovania pravidiel ani prostriedkov na predchádzanie takýmto situáciám v budúcnosti<sup>19</sup>. Podobné hodnotenia by mohli poskytnúť užitočné informácie o potrebe ďalšieho zjednodušenia systému krížového plnenia. Možné dôvody nedodržiavania požiadaviek krížového plnenia môžu súvisieť buď s nepochopením pravidiel, ktoré sú niekedy zložité (pozri **prílohu III**), alebo s nedostatočnou motiváciou, keďže náklady na dodržanie pravidiel môžu byť neúmerne nízkej minimálnej miere kontroly na úrovni 1 % a miere uložených sankcií<sup>20</sup>.

## System riadenia a kontroly krížového plnenia je možné ešte viac zjednodušiť

## 37

V druhej časti správy skúmame, či boli zjednodušené pravidlá a postupy na kontrolu krížového plnenia, či sa vďaka režimu pre malých poľnohospodárov dosiahlo vyvážené zníženie administratívnej záťaže, či existovalo riziko, že ekologizácia a krížové plnenie neboli dobre skordinované, či sa merali náklady na vykonávanie, ako aj to, či sa sankcie uplatňovali v celej EÚ jednotne. Štandardy našich skúmaní sú opísané v bodoch 38 až 40.

## 38

V osobitnej správe č. 8/2008 sme dospeli k záveru, že s rámcom krížového plnenia sa spájali ťažkosti, najmä v dôsledku jeho zložitosti. Odporučili sme, aby Komisia rámec zjednodušila, a to najmä stanovením priorít v rámci požiadaviek a noriem a ich usporiadaním podľa hlavných prvkov poľnohospodárskej činnosti.

19 Hodnotenia na úrovni poľnohospodárov zatiaľ poskytli len informácie týkajúce sa položiek nákladov na krížové plnenie, ako sa uvádza v bode 0.

20 Ako sa uvádza vo výročnej správe o činnosti GR AGRI, v roku podávania žiadostí 2014 boli uložené sankcie vo výške 67,5 mil. EUR.

## 39

Náklady na dodržiavanie krízového plnenia by mali byť úmerné predpokladanému prínosu z dodržiavania platných pravidiel poľnohospodármi<sup>21</sup>. Pri predkladaní revidovaných alebo nových návrhov výdavkov by Komisia mala odhadnúť náklady a prínos kontrolných systémov<sup>22</sup> vo vzťahu k cieľom, ktoré sa majú dosiahnuť.

## 40

Komisia by mala prispieť aj k podpore jednoduchého a harmonizovaného systému sankcií v celej EÚ, ktorý by zabezpečil rovnaké a primerané zaobchádzanie s poľnohospodármi. Komisia má právomoc<sup>23</sup> prijímať delegované akty na vytvorenie harmonizovaného základu pre výpočet administratívnych sankcií za porušenie krízového plnenia. Môže tiež vydať výkladové usmernenie pre členské štáty.

## Postupy kontroly sú stále zložité

## 41

Za obdobie 2014 –2020 sa zoznam noriem skrátil z 15 na sedem noriem GAEC (vynechaním všetkých siedmich noriem, ktoré boli dovtedy dobrovoľné, a jednej povinnej normy) a z 18 na 13 PH (pozri **prílohu II**). Štyri z odstránených PH Komisia nepovažovala za dostatočne relevantné pre poľnohospodársku činnosť. Predstavuje to dobrý príklad zjednodušenia rámca krízového plnenia. Rozsah krízového plnenia sa však teraz pravdepodobne zväčší. V spoločnom vyhlásení Európskeho parlamentu a Rady ku krízovému plneniu<sup>24</sup> sa požaduje, aby sa rámcová smernica o vode a smernica o udržateľnom používaní pesticídov stala súčasťou krízového plnenia, keď sa zavedú vo všetkých členských štátoch.

## 42

V stanovisku k návrhu Komisie týkajúcemu sa zmien v SPP na obdobie 2014 – 2020<sup>25</sup> sme vyjadrili názor, že „zoznam požiadaviek je naďalej veľmi rozptýlený medzi príliš veľkým množstvom právnych textov, dostatočne sa nezameriava na kľúčové požiadavky a menší počet pravidiel v skutočnosti neznamená zníženie úrovne zložitosti tejto politiky“.

21 Odôvodnenie 57 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

22 Článok 33 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

23 Podľa článku 101 nariadenia č. 1306/2013.

24 Spoločné vyhlásenie pripojené k nariadeniu (EÚ) č. 1306/2013.

25 Stanovisko č. 1/2012 k niektorým návrhom týkajúcim sa spoločnej poľnohospodárskej politiky na obdobie 2014 až 2020 (<http://eca.europa.eu>).

### 43

53 % subjektov poskytujúcich poľnohospodárske poradenstvo, ktoré odpovedali na náš prieskum, sa domnievalo, že SPP na obdobie 2014 – 2020 nepriniesla žiadne významné zmeny, pokiaľ ide o systém krížového plnenia, zatiaľ čo 28 % zastávalo názor, že nový systém je ešte zložitejší. Okrem toho menej než 10 % platobných agentúr sa nazdávalo, že zmeny krížového plnenia mali mierny alebo veľmi pozitívny vplyv na zdroje, ktoré sa vynakladajú v oblastiach, ako sú kontroly na mieste a administratívne kontroly, systém sankcií a poskytovanie informácií poľnohospodárom.

### 44

Platobné agentúry a subjekty poskytujúce poľnohospodárske poradenstvo pri prieskume odpovedali, že hlavným dôvodom, prečo si poľnohospodári neplnia povinnosti týkajúce sa krížového plnenia, je, že požiadavky sú príliš komplikované. Túto analýzu potvrdili aj združenia poľnohospodárov, ktoré sme navštívili počas auditu. Zjednodušenie možno vnímať ako riešenie na zabezpečenie zvýšeného dodržiavania najdôležitejších pravidiel poľnohospodármi, čo prispieje k účinnosti systému. V tejto súvislosti platobné agentúry, subjekty poskytujúce poľnohospodárske poradenstvo i združenia poľnohospodárov počas nášho auditu vyjadrili potrebu ďalšieho zjednodušenia systému krížového plnenia a predložili návrhy, ktoré mali podobný cieľ (viac podrobností je uvedených v **prílohe III**).

### 45

Zložitosť vyplývala aj z miery podrobností v príslušných pravidlách. V **rámčeku 2** je uvedený príklad podrobných požiadaviek krížového plnenia v členských štátoch. Podrobné pravidlá síce môžu byť odôvodnené tým, že sa v nich zohľadňujú rôzne situácie súvisiace so životným prostredím, no zároveň vzniká riziko, že poľnohospodári budú mať problém ich uplatňovať a agentúry kontrolovať.

### 46

V Spojenom kráľovstve (Severné Írsko) sme porovnali počet kontrolných bodov uvedených v zoznamoch pre kontroly krížového plnenia na mieste, ktoré kontrolné orgány používali v súvislosti s SPP do roku 2013, s tými, ktoré používali po roku 2013, a zistili sme, že zmeny v SPP na obdobie 2014 – 2020 mali obmedzený vplyv na počet kontrolných bodov (pozri **rámček 3**). Orgány v zvyšných dvoch členských štátoch, ktoré sme kontrolovali, počas rozhovorov potvrdili, že zmeny v krížovom plnení na obdobie 2014 – 2020 nevedli k výraznému zníženiu počtu kontrolných bodov.



Rámček 2

**Príklady požiadaviek uvedených v príručke k vykonávaniu kontrol krížového plnenia v Spojenom kráľovstve (Severné Írsko)**

Tri zo 40 kontrolných bodov krížového plnenia vyplývajúce z PH stanovenej v smernici o dusičnanoch sú vyjadrené v kontrolnom zozname inšpektorov v rámci otázky 3.1.12 rozdelenej na tri podotázky, ktoré znejú:

„3.1.12. Použil sa organický hnoj (vrátane špinavej vody) vo vzdialenosti: do 10 m od akéhokoľvek vodného útvaru s výnimkou jazier\*; do 20 m od jazier; do 50 m od vrtu, prameňa alebo studne; do 250 m od vrtu, ktorý sa používa na zásobovanie verejnosti vodou; do 15 m od odhalených jaskynných či krasových vápencových prvkov? (\* pozri príručku inšpektorov)

3.1.12a. Použil sa organický hnoj (vrátane špinavej vody) na trávnom poraste s priemerným sklonom väčším než 15 % alebo na akejkoľvek inej pôde s priemerným sklonom väčším než 12 % vo vzdialenosti do 30 m od jazera alebo 15 m od akéhokoľvek iného vodného útvaru? (\* pozri príručku inšpektorov)

3.1.12b. Použilo sa chemické hnojivo na trávnom poraste s priemerným sklonom väčším než 15 % alebo na akejkoľvek inej pôde s priemerným sklonom väčším než 12 % vo vzdialenosti do 10m od jazera alebo 5m od akéhokoľvek iného vodného útvaru? (\* pozri príručku inšpektorov)

Zdroj: Platobná agentúra Severného Írska.

Rámček 3

**Obmedzený vplyv zmien v SPP na obdobie 2014 –2020 na kontrolné zoznamy používané kontrolnými orgánmi v Spojenom kráľovstve (v Severnom Írsku)**

Počet kontrolných bodov v súvislosti s úplnou inšpekciou zameranou na krížové plnenie v rámci SPP do roku 2013 bol 257, kým v SPP po roku 2014 to bolo 249.

Pri GAEC sa z jedného obdobia na druhé počet kontrolných bodov zvýšil z 19 na 27.

Zdroj: Platobná agentúra Severného Írska.

47

Počas kontrol na mieste sa musia skontrolovať všetky povinnosti vyplývajúce z noriem GAEC a povinných požiadaviek hospodárenia, v súvislosti s ktorými boli poľnohospodári vybraní. Ako sme už spomenuli, tieto kontroly často zahŕňajú stovky kontrolných bodov na rôznych kontrolných zoznamoch. Aj keby boli systémy kontroly účinné, legislatívny rámec<sup>26</sup> by nedovolil uplatniť lepšie zameraný prístup založený na riziku, podľa ktorého by sa niektoré pravidlá alebo kontrolné body mohli overovať častejšie alebo menej často, ak by sa zohľadnila miera porušovania pravidiel alebo pravdepodobnosť porušenia pravidiel či závažnosť účinkov potenciálneho porušenia pravidiel.

26 Pozri článok 71 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 809/2014 zo 17. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 v súvislosti s integrovaným administratívnym a kontrolným systémom, opatreniami na rozvoj vidieka a krížovým plnením.

## Vďaka režimu pre malých poľnohospodárov sa znížila administratívna záťaž, v niektorých členských štátoch to však môže ovplyvniť dosahovanie cieľov krížového plnenia

### 48

V SPP na obdobie 2014 – 2020 bol zavedený režim pre malých poľnohospodárov, zjednodušený systém priamych platieb, podľa ktorého sa poľnohospodárom, ktorí sa rozhodnú zapojiť do tohto režimu, vo forme priamej pomoci uhrádza suma do výšky 1 250 EUR. Tento dobrovoľný režim sa rozhodlo zaviesť 15 členských štátov. Počet poľnohospodárov zapojených do tohto režimu sa v jednotlivých krajinách líši, od 3 % (Slovinsko) po 77 % (Malta). Komisia vypočítala, že na úrovni EÚ sa režim pre malých poľnohospodárov vzťahuje na 4 % celkovej poľnohospodárskej plochy.

### 49

Príjmom v rámci režimu pre malých poľnohospodárov sa pri nedodržaní povinností krížového plnenia neukladajú administratívne sankcie<sup>27</sup>. Neriskujú teda zníženie platieb v rámci SPP, ak porušia pravidlá krížového plnenia. Dôvodom tejto výnimky z krížového plnenia je skutočnosť, že „v prípade poľnohospodárov, ktorí sa zúčastňujú na režime pre malých poľnohospodárov (...) možno usúdiť, že úsilie, ktoré treba vynaložiť v rámci systému krížového plnenia, prevyšuje prínos vyplývajúci z udržiavania poľnohospodárov v tomto systéme“<sup>28</sup>.

### 50

Toto opatrenie má tiež potenciál znížiť náklady na vykonávanie, riadenie a kontrolu krížového plnenia: desať z 12 platobných agentúr poukázalo na to, že režim pre malých poľnohospodárov je hlavným zdrojom úspor, a predpokladajú, že v dôsledku SPP na obdobie 2014 – 2020 dôjde k zníženiu nákladov. Tento názor vyjadrili aj platobné agentúry v troch kontrolovaných členských štátoch.

### 51

Režim pre malých poľnohospodárov je krokom smerom k zjednodušeniu, ktoré administratívy a poľnohospodárov oslobodí od ďalšej záťaže a zároveň zabezpečí úsporu nákladov. Jeho vykonávanie na úrovni jednotlivých členských štátov by sa však malo riadiť potrebou zabezpečiť rovnováhu medzi zjednodušením administratívnych postupov a dosahovaním cieľov krížového plnenia a odvetvových právnych predpisov. Medzi členskými štátmi či regiónmi sú rozdiely. Napríklad v Rumunsku tvoria malí poľnohospodári približne 71 % všetkých poľnohospodárov a ich pôda 16 % celkovej plochy, na ktorú sa žiada pomoc. Na druhej strane v Slovinsku predstavuje celkový podiel malých poľnohospodárov zhruba 3 % a plocha, na ktorú sa vzťahuje tento režim, len 1 %.

27 V súlade s článkom 92 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

28 V súlade s odôvodnením 57 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

## 52

Hoci Litva nevyužíva režim pre malých poľnohospodárov, uplatnila podobné zásady tým, že vyradila poľnohospodárov, ktorí nedosahujú určitú hranicu, spomedzi tých, na ktorých sa vzťahuje krížové plnenie. V **rámčeku 4** sa uvádzajú názorné príklady potenciálnych rizík spojených s uplatňovaním zjednodušujúcich opatrení.

### Rámček 4

#### Oslobodenie poľnohospodárov v Litve od povinností krížového plnenia vyplývajúcich zo smernice o dusičnanoch

Poľnohospodári, ktorí využívajú poľnohospodársku plochu s rozlohou 10 hektárov alebo menej, nemusia deklarovať, v akej miere používajú hnojivá. Takíto poľnohospodári tvoria viac než 70 % všetkých poľnohospodárov a hospodária na 14 % poľnohospodárskej plochy.

Ďalej chovatelia hospodárskych zvierat, ktorí na jednom mieste držia menej než 10 dobytčích jednotiek, nemusia mať priestory pre uskladnenie hnoja v stanovenej kapacite. Takíto chovatelia tvoria 87 % všetkých chovateľov hospodárskych zvierat a vlastní 28 % všetkých dobytčích jednotiek.

Účelom smernice o dusičnanoch je ochrana životného prostredia a zdravia občanov. Hoci uplatňovanie právových hodnôt môže znížiť byrokráciu pre menších poľnohospodárov, vyňatie značnej časti plôch poľnohospodárov a/alebo ich zvierat z rozsahu kontrol krížového plnenia môže mať nepriaznivý vplyv na dosahovanie cieľov smernice o dusičnanoch.

Zdroj: Európsky dvor audítorov – výročná správa za rok 2015 – infografika (rámček) 7.10.

## S ekologizáciou sa zaviedla ďalšia úroveň kontrol týkajúcich sa uplatňovania povinných postupov šetrných k životnému prostrediu

## 53

Jedným z cieľov novej SPP je zlepšenie ekologickej stránky prostredníctvom povinnej zložky priamych platieb týkajúcej sa ekologizácie, čím sa podporujú poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie uplatniteľné v celej Únii<sup>29</sup>. Tieto postupy zahŕňajú diverzifikáciu plodín, zachovávanie trvalého trávneho porastu a zriadenie oblastí ekologickeho záujmu. 30 % ročného vnútroštátneho stropu sa má vyplatiť vo forme ekologizačnej platby na každý oprávnený hektár<sup>30</sup>.

## 54

Nová ekologizačná platba bola zavedená v SPP na obdobie 2014 – 2020. Poľnohospodárske postupy v rámci ekologizácie sú podobné doterajším normám GAEC, ktoré sa týkali poľnohospodárskych postupov, ako je striedanie plodín, ochrana trvalých pasienkov či zachovanie krajinných prvkov. V období 2014 –2020 teda existujú dva súbory navzájom sa dopĺňajúcich poľnohospodárskych postupov zameraných na ten istý cieľ: udržiavanie pôdy a ochrana biodiverzity.

29 Odôvodnenie 37 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 608).

30 Článok 47 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

### 55

GR AGRI vo svojej výročnej správe o činnosti za rok 2014 vysvetlilo, že oba tieto povinné nástroje – ekologizácia i GAEC – slúžia na ten istý účel: „Pomocou SPP sa tak zlepší výkonnosť v oblasti životného prostredia tak, že sa zabezpečí, aby sa na značnú časť poľnohospodárskej plochy v Európe vzťahovali požiadavky krížového plnenia, povinnosti týkajúce sa ekologizácie, ako aj agroenvironmentálne záväzky“.

### 56

Kontroly na mieste týkajúce sa ekologizácie sa realizujú na vzorke 5 % poľnohospodárov v rámci overovania kritérií oprávnenosti pri režimoch priamej platby<sup>31</sup>, v systéme, ktorý je mimo kontrolného rámca pre normy GAEC, kde sa overuje 1 % poľnohospodárov podliehajúcich kontrolám krížového plnenia<sup>32</sup>. V dôsledku toho sa uplatňovanie doplňujúcich povinných postupov priaznivých pre životné prostredie kontroluje v dvoch rôznych rámcoch.

### 57

V rámci ekologizácie majú poľnohospodári povinnosť vymedziť aspoň 5 % ornej pôdy poľnohospodárskeho podniku za oblasti ekologického záujmu. V nariadení sa ďalej stanovuje, že na splnenie tejto povinnosti sa môžu započítať aj prvky chránené krížovým plnením (napríklad krajinné prvky alebo nárazníkové zóny). Tie sa preto riadia dvomi rôznymi súbormi pravidiel a kontrol.

### 58

So zavedením ekologizácie existujú teda v súčasnosti dva systémy kontroly povinných postupov šetrných k životnému prostrediu, ktoré sa navzájom dopĺňajú a prispievajú k tomu istému cieľu, ktorým je zlepšiť environmentálnu výkonnosť SPP. Hoci v nariadení o krížovom plnení sa uvádza, že členské štáty môžu využiť existujúce systémy kontroly na overenie povinností krížového plnenia<sup>33</sup>, existuje riziko, že systémy kontroly členských štátov budú neefektívne a vznikne dodatočná záťaž pre poľnohospodárov.

31 Hlava III nariadenia Komisie (EÚ) č. 809/2014.

32 Hlava V nariadenia Komisie (EÚ) č. 809/2014.

33 Článok 96 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

## Konkrétne náklady v súvislosti s vykonávaním krížového plnenia nie sú dostatočne vyčíslené

### 59

Komisia potrebuje spoľahlivý odhad celkových nákladov naň, v ktorých sa zohľadnia údaje za všetky zainteresované strany (inštitúcie EÚ, riadiace a kontrolné orgány členských štátov a poľnohospodári), a takto bude môcť zabezpečiť nákladovú účinnosť systému.

### 60

GR AGRI odhaduje, že celkové náklady na riadenie a kontrolu poľnohospodárskych výdavkov sú takmer 4 mld. EUR, teda približne 7 % celkového financovania EÚ<sup>34</sup>. Pokiaľ však ide o krížové plnenie, náklady nie sú známe a neexistujú žiadne spoľahlivé odhady.

### 61

Na úrovni členských štátov vyplývajú značné výdavky z požiadaviek systému kontroly krížového plnenia. V prvom rade sa kontroly vyžadujú pri normách GAEC, ktoré tvoria dodatočný súbor pravidiel vzťahujúcich sa len na poľnohospodárov prijímajúcich platby v rámci SPP. Po druhé, pokiaľ ide o PH, ktoré sú stanovené v platných smerniciach a nariadeniach („odvetvových právnych predpisoch“)<sup>35</sup>, musia špecializované kontrolné orgány vykonať minimálnu mieru kontroly na úrovni 1 %, ktorá sa vyžaduje v pravidlách krížového plnenia, o okrem toho majú ďalšie povinnosti týkajúce sa predkladania správ o týchto kontrolách.

### 62

Na úrovni poľnohospodárskych podnikov viedlo zavedenie PH pre poľnohospodárov k ďalším administratívnym povinnostiam, ktoré sa týkajú napríklad vedenia záznamov a účasti na inšpekciách krížového plnenia<sup>36</sup>. Okrem toho sa s dodržiavaním noriem GAEC spájajú náklady v súvislosti s požadovanými poľnohospodárskymi postupmi (náklady spojené s prácou, náklady na stroje, pohonné látky a iný spotrebný tovar), ušlými príjmami, keďže normy GAEC zakazujú alebo prikazujú určité postupy (napr. zníženie výnosov), ale aj iné náklady, ako je využívanie služieb tretích strán (napr. poradcov pre určité otázky týkajúce sa krížového plnenia).

### 63

V správe, ktorú GR AGRI zadalo na vypracovanie<sup>37</sup> a ktorá bola uverejnená v roku 2014, sa posudzujú skutočné náklady poľnohospodárov v EÚ spojené s dodržiavaním vybraných právnych predpisov v oblastiach životného prostredia, dobrých životných podmienok zvierat a bezpečnosti potravín. Štúdia vychádzala z prípadových štúdií z ôsmich najreprezentatívnejších poľnohospodárskych odvetví v EÚ a naznačuje, aký finančný dosah majú tieto povinnosti na poľnohospodárov (zhrnutie výsledkov za odvetvie produkcie pšenice je uvedené v **rámčeku 5**).

- 34 Výročná správa o činnosti GR AGRI za rok 2014.
- 35 Napríklad smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 31.12.1991, s. 1); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 zo 17. júla 2000, ktorým sa zriaďuje systém identifikácie a registrácie hovädzieho dobytká, o označovaní hovädzieho mäsa a výrobkov z hovädzieho mäsa a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 820/97 (Ú. v. ES L 204, 11.8.2000, s. 1).
- 36 Odôvodnenie 57 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013: Systém krížového plnenia zahŕňa určité administratívne obmedzenia pre prijímateľov aj štátne správy, pretože je potrebné zabezpečiť evidenciu, vykonávať kontroly a v prípade potreby uplatňovať sankcie.
- 37 „Posudzovanie nákladov, ktoré predstavuje dodržiavanie právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia, dobrých životných podmienok zvierat a bezpečnosti potravín“ (*Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety*) (AGRI-2011-EVAL-08). Štúdiu vypracovalo CRPA – *Centro Ricerche Produzioni Animali* (Taliansko) v spolupráci s TI – *Thünen Institute of Farm Economics* (Nemecko), IFCN – *International Farm Comparison Network on Dairy* (Nemecko) a UGHENT – Univerzitou v Gente (Belgicko).

Rámček 5

**Vplyv dodržiavania vybraných požiadaviek na výrobné náklady v odvetví produkcie pšenice**

Z celej pôsobnosti krížového plnenia, ktorá sa uplatňovala do roku 2013, sa v štúdiu za odvetvie produkcie pšenice zohľadnili kumulatívne účinky piatich povinných noriem GAEC (minimálne pokrytie pôdy, obhospodarovanie pôdy, vytvorenie nárazníkových zón, zabránenie rozrastaniu neželanej vegetácie a zachovanie krajinných prvkov), jednej nepovinnnej normy GAEC (striedanie plodín) a právne predpisy, ktoré sú základom dvoch PH (smernica o dusičnanoch a nariadenie o prípravkoch na ochranu rastlín). V rámci štúdie sa zohľadnila aj ďalšia požiadavka, ktorá nespadá do rozsahu krížového plnenia: smernica o udržateľnom využívaní pesticídov.

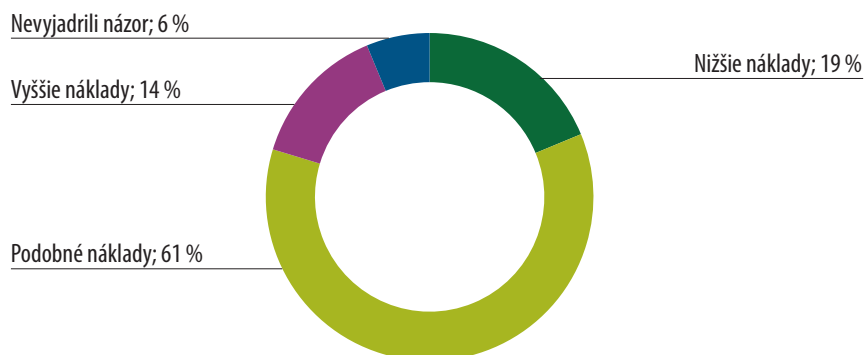
Autori štúdie dospeli k záveru, že opatrenia, ktoré poľnohospodári prijali na dodržanie pravidiel uvedených v predchádzajúcom odseku, by výrobné náklady zvýšili v rozmedzí od 1,97 % v Maďarsku do 3,42 % v Dánsku.

64

Okrem toho podľa názoru väčšiny platobných agentúr zmeny SPP na obdobie 2014 – 2020 pravdepodobne nespôsobia pokles nákladov. Pri otázke v prieskume, či tieto zmeny povedú k nižším, podobným alebo vyšším nákladom na vykonávanie, riadenie a kontrolu požiadaviek krížového plnenia, platobné agentúry odpovedali takto:

Graf 4

**Predpoklad platobných agentúr týkajúci sa vplyvu zmien v SPP na obdobie 2014 – 2020 na ich systém riadenia a kontroly krížového plnenia**



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

## Základ pre výpočet sankcií v oblasti krížového plnenia voči poľnohospodárom v EÚ nie je dostatočne harmonizovaný

### 65

V právnych predpisoch EÚ sa stanovuje, že v prípadoch, keď poľnohospodár neplní pravidlá krížového plnenia, uloží sa mu administratívna sankcia, ak je porušenie pravidiel dôsledkom konania alebo opomenutia, ktoré mu možno priamo pripísať. Pri stanovovaní takýchto sankcií by sa mala zohľadniť zásada proporcionality (odstupňovanie podľa závažnosti nesplnenia pravidiel<sup>38</sup> a výpočet ako percentuálny podiel platby SPP) a sankcie by sa mali uložiť len v prípadoch, keď možno nedodržanie pravidiel pripísať nedbanlivému či úmyselnému konaniu poľnohospodára.

### 66

Pri výpočte sankcií treba brať do úvahy závažnosť, rozsah, trvanie a opakovanie zisteného porušenia. V prípade nedodržania pravidiel z dôvodu nedbanlivosti predstavuje maximálna miera zníženia 5 % a pri opakovanom nedodržaní pravidiel 15 %. V prípade úmyselného nesplnenia podmienok je stanovená miera zníženia minimálne 20 % a môže viesť až k úplnému vylúčeniu z jedného alebo viacerých režimov pomoci počas jedného alebo viacerých kalendárnych rokov.

### 67

Zistili sme, že uplatňovanie koncepcie úmyselného nedodržania pravidiel v praxi vyvoláva v členských štátoch značnú neistotu. Zástupcovia platobných agentúr a združení poľnohospodárov v troch kontrolovaných členských štátoch uviedli, že úmyselnosť sa ťažko dokazuje, ak poľnohospodár nie je priamo pristihnutý pri čine.

### 68

Z preskúmania štatistických údajov z kontrol krížového plnenia vyplýva, že niektoré členské štáty postupovali pri uplatňovaní koncepcie úmyselného nedodržania prísnejšie ako iné: v niektorých členských štátoch nebol za úmyselné porušenie pravidiel potrestaný žiadny poľnohospodár (Česká republika, Bulharsko), prípadne bola uložená sankcia len veľmi malému počtu (Rumunsko, Portugalsko, Maďarsko), kým v iných členských štátoch sa táto koncepcia uplatňovala častejšie (Litva, Grécko, Poľsko, Francúzsko, Írsko).

38 Odôvodnenie 35 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 640/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na integrovaný administratívny a kontrolný systém, podmienky zamietnutia alebo odňatia platieb a administratívne sankcie uplatniteľné na priame platby, podporné nariadenia na rozvoj vidieka a krížové plnenie (Ú. v. EÚ L 181, 20.6.2014, s. 48).

69

S cieľom preskúmať, ako sa tie isté typy nedodržania pravidiel posudzujú v rôznych členských štátoch, sme preto do prieskumu platobných agentúr zahrnuli dve prípadové štúdie o porušení PH týkajúcej sa identifikácie a registrácie dobytka a PH vyplývajúcej zo smernice o dusičnanoch (úplné znenie prípadových štúdií sa uvádza v **prílohe IV**). Platobné agentúry sme požiadali, aby vyčíslili percentuálny podiel sankcií, ktorý by uplatnili v týchto dvoch prípadoch. V **rámčeku 6** sa uvádza zhrnutie predložených prípadových štúdií a odpovedí, ktoré sme dostali.

Rámček 6

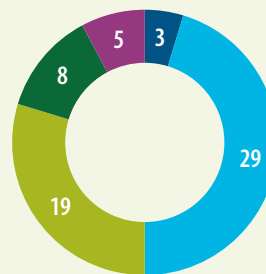
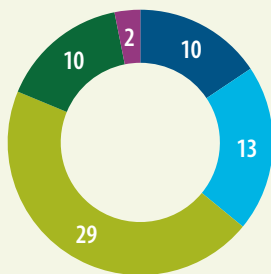
**Prípadové štúdie o sankciách ukladaných v členských štátoch**

**Zhrnutie prípadových štúdií predložených členským štátom**

V príslušnom kalendárnom roku poľnohospodár zaslal neskoro oznámenie o registrácii zvierat v súvislosti s 20 kusmi dobytka. Poľnohospodár mal počas roka v priemere 75 kusov dobytka.

Počas kontrol na mieste inšpektori vypočítali, že kapacita priestorov poľnohospodára na skladovanie hnoja bola o 10 % nižšia ako je požadované minimum.

**Počet platobných agentúr, ktoré by uplatnili jednotlivé možné podiely zníženia pomoci**



■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Nezodpovedané

■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Nezodpovedané

Možnosť „nezodpovedané“ naznačuje, že viaceré platobné agentúry tieto porušenia pravidiel nevyčíslili.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.



### 70

Za nezaregistrovanie 20 kusov dobytku v primeranej lehote, čo predstavuje porušenie pravidiel, by teda takmer polovica členských štátov uložila 3 % sankciu, pätina by uložila 1 % sankciu, kým zvyšné by uplatnili buď 0 % alebo 5 % zníženie pomoci. Za nepostačujúce kapacity na uskladnenie hnoja by takmer polovica členských štátov uložila sankciu vo výške 1 %, kým tretina by uplatnila 3 % sankciu a šestina členských štátov by uložila buď 0 % alebo 5 % sankciu.

### 71

Chápanie závažnosti porušenia pravidiel sa okrem toho v rôznych štátoch značne líšilo, čo vedie k riziku, že podobné prípady sa nebudú posudzovať rovnako. Tento záver potvrdzujú aj rôzne pravidlá uplatňovania sankcií zavedené v kontrolovaných členských štátoch, ako sa uvádza v **rámčeku 7**.

#### Rámček 7

#### Príklad sankcie za neskoré zaregistrovanie zvierat

V regióne Šlezvicko-Holštajnsko v Nemecku platobná agentúra rozhodla, že ak počet neskorozaregistrovaných kusov hovädzieho dobytku predstavuje menej než 30 % celkového počtu dobytku, ktorý sa nachádza v poľnohospodárskom podniku, neuloží sa žiadna sankcia.

V porovnaní s tým v Katalánsku v Španielsku takéto prahové hodnoty neexistovali.

## 72

Krížové plnenie sa uplatňuje od roku 2005 ako mechanizmus podmienenia platieb SPP dodržiavaním pravidiel, ktoré vyplývajú z politik v oblasti životného prostredia, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat, poľnohospodármi. Cieľmi krížového plnenia bolo zlepšiť súlad SPP s týmito politikami (a reagovať tak na očakávania spoločnosti) a zvýšiť povedomie poľnohospodárov o potrebe dodržiavať tieto pravidlá (a prispieť tým k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva). Účelom tejto správy je posúdiť, do akej miery je systém riadenia a kontroly krížového plnenia účinný a nakoľko ho možno ešte viac zjednodušiť, a na tomto základe predložiť odporúčania k zlepšeniu vykonávania krížového plnenia v strednodobom a dlhodobom horizonte.

## 73

Dospeli sme k záveru, že dostupné informácie Komisii neumožňovali v dostatočnej miere posúdiť účinnosť krížového plnenia. Napriek zmenám zavedeným v SPP na obdobie 2014 – 2020 je možné ešte viac zjednodušiť systém riadenia a kontroly krížového plnenia.

## 74

Zistili sme, že ukazovatele výkonnosti použité Komisiou poskytovali čiastočný obraz o účinnosti krížového plnenia. Pri ukazovateľoch sa nezohľadňovala miera nedodržania pravidiel poľnohospodármi (body 18 až 27).

## Odporúčanie 1

---

Na účely SPP po roku 2020 by Komisia mala v rámci svojho posúdenia vplyvu preskúmať, ako ďalej rozvinúť súbor ukazovateľov na posúdenie výkonnosti krížového plnenia a ako v rámci ukazovateľov zohľadniť mieru dodržiavania pravidiel krížového plnenia poľnohospodármi.

## Závery a odporúčania

### 75

Zákonodarca vytvoril rámec EÚ pre krížové plnenie a Komisia zodpovedá za monitorovanie jeho uplatňovania. Členské štáty premietli pravidlá EÚ do povinností na úrovni poľnohospodárov a overujú ich dodržiavanie. Avšak štvrtina poľnohospodárov, ktorí boli kontrolovaní na mieste v priebehu finančných rokov 2011 – 2014, porušila minimálne jedno z pravidiel, a to napriek skutočnosti, že základným účelom krížového plnenia bolo zabezpečiť súlad SPP s týmito pravidlami. Komisia neanalyzovala príčiny porušovania pravidiel ani prostriedky na jeho riešenie (body 28 až 36).

### Odporúčanie 2

---

Komisia by mala odteraz zlepšovať výmenu informácií medzi zodpovednými útvarmi o porušeníach pravidiel krížového plnenia, aby im pomohla identifikovať dôvody nedodržania pravidiel a prijať vhodné opatrenia na ich riešenie.

### 76

Vďaka zmenám SPP na obdobie 2014 – 2020 sa mierne zredukoval počet pravidiel krížového plnenia tým, že sa odstránili požiadavky, ktoré neboli dostatočne relevantné pre poľnohospodársku činnosť. Postupy kontroly sú však stále zložité. Aj keby boli systémy kontroly účinné, legislatívny rámec by nedovolil uplatniť lepšie zameraný prístup založený na riziku, podľa ktorého by sa niektoré pravidlá alebo kontrolné body mohli overovať častejšie alebo menej často, ak by sa zohľadnila miera porušovania pravidiel alebo pravdepodobnosť porušenia pravidiel či závažnosť účinkov potenciálneho porušenia pravidiel. Opatrenia na zjednodušenie, napríklad režim pre malých poľnohospodárov, ktorými sa zmiernuje dodatočná záťaž na administratívu a poľnohospodárov, treba vyvážiť nutnosťou dosiahnuť ciele krížového plnenia (body 41 až 52).

### Odporúčanie 3

---

Pre SPP po roku 2020 by Komisia mala navrhnúť úpravu pravidiel týkajúcich sa kontrol krížového plnenia na mieste, ktoré by umožnili účinnejšie zameranie kľúčových kontrolných bodov.

### 77

Nová ekologizačná platba bola zavedená v SPP na obdobie 2014 – 2020. Poľnohospodárske postupy v rámci ekologizácie sú podobné doterajším normám GAEC, ktoré sa týkali poľnohospodárskych postupov, ako je striedanie plodín, ochrana trvalých pasienkov či zachovanie krajinných prvkov. Následkom toho teraz existujú dva súbory navzájom sa dopĺňajúcich poľnohospodárskych postupov zameraných na ten istý cieľ: udržiavanie pôdy a ochranu biodiverzity. Napriek podobnosti sa povinné pravidlá GAEC a pravidlá pre ekologizáciu overujú v rámci dvoch systémov kontroly. Výsledkom môže byť neefektívnosť systémov kontroly a dodatočná administratívna záťaž (body 53 až 58).

### Odporúčanie 4

---

Na účely SPP po roku 2020 by Komisia mala v rámci svojho posúdenia vplyvu analyzovať skúsenosti s existenciou dvoch systémov fungujúcich s podobnými environmentálnymi cieľmi (normy GAEC a ekologizácia) s cieľom presadiť medzi nimi väčšiu synergiu. Pri tejto analýze by sa mali zohľadniť kritériá, ako je environmentálny vplyv noriem a doterajšia miera dodržiavania pravidiel poľnohospodármi.

### 78

Náklady na vykonávanie krížového plnenia nie dostatočne vyčíslené. Bolo by však potrebné posúdiť súhrnné náklady spojené s krížovým plnením na úrovni EÚ, členských štátov i poľnohospodárov s cieľom navrhnuť a zaviesť politiku, ktorá by bola účinná z hľadiska nákladov. Tento výpočet by mal zaväziť pri akýchkoľvek zmenách politiky, aby sa zabezpečilo, že pri dosahovaní plánovaných výsledkov nevzniknú neprimerané náklady alebo že sa zväžia aj alternatívne nástroje, ktoré by zaistili lepší pomer medzi nákladmi a prínosom (body 59 až 64).

### Odporúčanie 5

---

Po zverejnení správy o výkonnosti SPP, ktorá sa má vypracovať do konca roku 2018, by Komisia mala vypracovať metodiku na meranie nákladov na krížové plnenie.

**79**

Pri výpočte sankcií za nedodržanie pravidiel sa vychádza zo závažnosti, rozsahu, trvania a opakovania zisteného nesplnenia podmienok a faktorom je aj to, či poľnohospodár porušil pravidlá z nedbanlivosti alebo úmyselne. Zistili sme, že v praxi členské štáty uplatňovali sankcie rôzne (body 65 až 71).

**Odporúčanie 6**

---

Pre SPP po roku 2020 by Komisia mala podporiť jednotnejšie uplatňovanie sankcií na úrovni EÚ tým, že ešte lepšie vyjasní pojmy závažnosti, rozsahu, trvania, opakovania a úmyselnosti.

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Phil WYNN OWEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 7. septembra 2016.

*Za Dvor audítorov*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*predseda*

## Rozsah pravidiel krížového plnenia definovaných v prílohe II k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013

L 347/602

SK

Úradný vestník Európskej únie

20.12.2013

## PRÍLOHA II

## PRAVIDLÁ KRÍŽOVÉHO PLNENIA PODEA ČLÁNKU 93

SMR: Povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia

GAEC: Normy pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy

Oblasť	Hlavná otázka	Požiadavky a normy		
Životné prostredie, zmena klímy, dobrý poľnohospodársky stav pôdy	Voda	SMR 1	Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 31.12.1991, s. 1)	Články 4 a 5
		GAEC 1	Vytvorenie nárazníkových zón pozdĺž vodných tokov (!)	
		GAEC 2	Ak používanie vody na zavlažovanie podlieha udeleniu povolenia, dodržiavanie schvaľovacích postupov	
		GAEC 3	Ochrana podzemných vôd proti znečisteniu: zákaz priameho vypúšťania nebezpečných látok do podzemných vôd a opatrenia na predchádzanie priameho znečistenia podzemných vôd prostredníctvom vypúšťania nebezpečných látok na pôdu a ich presakovania cez pôdu, pričom tieto nebezpečné látky sa uvádzajú v prílohe k smernici 80/68/EHS v znení platnom k poslednému dňu jej účinnosti, pokiaľ ide o poľnohospodársku činnosť.	
	Pôda a zásoby uhlíka	GAEC 4	Minimálne pokrytie pôdy	
		GAEC 5	Minimálne obhospodarovanie pôdy odrážajúce špecifické miestne podmienky s cieľom obmedziť eróziu	
		GAEC 6	Udržiavanie množstva organickej hmoty v pôde pomocou vhodných postupov vrátane zákazu vypalovania ornej pôdy so strniskom, pokiaľ nie je dôvodom zabezpečenie zdravia rastlín (!)	
	Biodiverzita	SMR 2	Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 26.1.2010, s. 7)	Článok 3 ods. 1, článok 3 ods. 2 písm. b), článok 4 ods. 1, 2 a 4
		SMR 3	Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7)	Článok 6 ods. 1 a 2
	Krajina, minimálna miera udržiavania	GAEC 7	Zachovanie krajinných prvkov, vo vhodných prípadoch vrátane živých plotov, rybníkov, priekop, stromov v rade, v skupine alebo izolovane, medzi a terás vrátane zákazu strihania živých plotov a stromov počas obdobia reprodukcie vtáctva a v období hniezdenia a prípadné opatrenia na vyhnutie sa inváznym druhom rastlín	
Verejné zdravie, zdravie zvierat a rastlín	Bezpečnosť potravín	SMR 4	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, 1.2.2002, s. 1)	Články 14 a 15, článok 17 ods. 1 (!) a články 18, 19 a 20

20.12.2013

SK

Úradný vestník Európskej únie

L 347/603

Oblasť	Hlavná otázka	Požiadavky a normy		
		SMR 5	Smernica Rady 96/22/ES z 29. apríla 1996 o zákaze používania určitých látok s hormonálnym alebo tyrostatickým účinkom a beta-agonistov pri chove dobytka, ktorou sa zrušujú smernice 81/602/EHS, 88/146/EHS a 88/299/EHS (Ú. v. ES L 125, 23.5.1996, s. 3)	Článok 3 písm. a), b), d) a e) a články 4, 5 a 7
	Identifikácia a registrácia zvierat	SMR 6	Smernica Rady 2008/71/ES z 15. júla 2008 o identifikácii a registrácii ošípaných (Ú. v. EÚ L 213, 8.8.2008, s. 31)	Články 3, 4 a 5
		SMR 7	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 zo 17. júla 2000, ktorým sa zriaďuje systém identifikácie a registrácie hovädzieho dobytka, o označovaní hovädzieho mäsa a výrobkov z hovädzieho mäsa, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 820/97 (Ú. v. ES L 204, 11.8.2000, s. 1)	Články 4 a 7
		SMR 8	Nariadenie Rady (ES) č. 21/2004 zo 17. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1782/2003 a smernice 92/102/EHS a 64/432/EHS (Ú. v. EÚ L 5, 9.1.2004, s. 8)	Články 3, 4 a 5
	Choroby zvierat	SMR 9	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 z 22. mája 2001, ktorým sa stanovujú pravidlá prevencie, kontroly a eradikácie niektorých prenosných spongiformných encefalopatií (Ú. v. ES L 147, 31.5.2001, s. 1)	Články 7, 11, 12, 13 a 15
	Prípravky na ochranu rastlín	SMR 10	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 309, 24.11.2009, s. 1)	Článok 55, prvá a druhá veta
Dobré životné podmienky zvierat	Dobré životné podmienky zvierat	SMR 11	Smernica Rady 2008/119/ES z 18. decembra 2008, ktorou sa stanovujú minimálne normy na ochranu teliat (Ú. v. EÚ L 10, 15.1.2009, s. 7)	Články 3 a 4
		SMR 12	Smernica Rady 2008/120/ES z 18. decembra 2008, ktorou sa stanovujú minimálne normy na ochranu ošípaných (Ú. v. EÚ L 47, 18.2.2009, s. 5)	Články 3 a 4
		SMR 13	Smernica Rady 98/58/ES z 20. júla 1998 o ochrane zvierat chovaných na hospodárske účely (Ú. v. ES L 221, 8.8.1998, s. 23)	Článok 4

(<sup>1</sup>) Nárazníkové zóny na účely požiadaviek dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu pôdy musia spĺňať v rámci ohrozených pásiem určených podľa článku 3 ods. 2 smernice 91/676/EHS aj mimo nich aspoň požiadavky súvisiace s podmienkami aplikácie hnojív na pôdu v blízkosti vodných tokov uvedenými v bode A.4 prílohy II k smernici 91/676/EHS, ktoré sa majú uplatňovať v súlade s akčnými programami členských štátov vypracovanými podľa článku 5 ods. 4 smernice 91/676/EHS.

(<sup>2</sup>) Táto požiadavka sa môže obmedziť na všeobecný zákaz vypalovania ornej pôdy so strniskom, ale členský štát sa môže rozhodnúť stanoviť ďalšie požiadavky.

(<sup>3</sup>) Vykonáva sa najmä:

- článkom 14 nariadenia (ES) č. 470/2009 a prílohou k nariadeniu (ES) č. 37/2010,
- nariadením (ES) č. 852/2004: článok 4 ods. 1 a príloha I časť A (časť II bod 4 písm. g), h) a j), bod 5 písm. f) a h), bod 6; časť III bod 8 písm. a), b), d) a e), bod 9 písm. a) a c),
- nariadením (ES) č. 853/2004: článok 3 ods. 1 a príloha III oddiel IX kapitola 1 (časť I bod 1 písm. b), c), d) a e); časť I bod 2 písm. a) body i), ii) a iii), písm. b) body i) a ii), písm. c); časť I bod 3; časť I bod 4; časť I bod 5; časť II A body 1, 2, 3 a 4; časť II B bod 1 písm. a) a d), bod 2, bod 4 písm. a) a b), príloha III oddiel X kapitola 1 bod 1,
- nariadením (ES) č. 183/2005: článok 5 ods. 1 a príloha I časť A (časť I bod 4 písm. e) a g); časť II bod 2 písm. a), b) a e); článok 5 ods. 5 a príloha III (body 1 a 2), článok 5 ods. 6 a
- nariadením (ES) č. 396/2005: článok 18.

## Hlavné zmeny rozsahu pravidiel krížového plnenia v SPP na obdobie 2014 – 2020

V súlade s článkom 93 a prílohou II k nariadeniu (EÚ) č. 1306/2013 boli pravidlá zoskupené do jediného zoznamu 13 PH a siedmich noriem GAEC. Hlavnými zmenami oproti predchádzajúcim právnym predpisom a zdôvodnenie Komisie boli:

- vynechanie siedmich nepovinných noriem GAEC (s cieľom presadiť jednotnejšie uplatňovanie noriem GAEC členskými štátmi),
- vynechanie PH týkajúcej sa splaškového kalu (požiadavky sa vo všeobecnosti týkali skôr čistiarní odpadových vôd ako poľnohospodárov),
- vynechanie troch PH týkajúcich sa oznamovania chorôb zvierat (systematické kontroly krížového plnenia neboli vhodné pre prípady výnimočného výskytu chorôb),
- obmedzenie rozsahu dvoch PH týkajúcich sa ochrany voľne žijúceho vtáctva a prirodzených biotopov (porušenie sa dalo zistiť, len ak boli poľnohospodári prichytení pri čine; kontroly krížového plnenia, ktoré sú vo svojej podstate systematické, neboli vhodné pri takomto druhu porušenia pravidiel),
- pretvorenie PH týkajúcej sa ochrany podzemných vôd pred znečistením na novú normu GAEC,
- pretvorenie normy GAEC týkajúcej sa ochrany trvalých pasienkov na jeden z troch postupov, ktoré sú podmienkou „ekologizačnej“ platby,
- norma GAEC týkajúca sa zabránenia rozrastaniu neželanej vegetácie sa stala kritériom oprávnenosti v rámci základného režimu priamych platieb.



## Zainteresované strany vyjadrili potrebu ďalšieho zjednodušenia

Počas 38. konferencie riaditeľov platobných agentúr, ktorá sa konala v novembri 2015 v Luxemburgu, dospela *ad hoc* pracovná skupina pre zjednodušenie krížového plnenia k záveru, že z dlhodobého hľadiska musí systém krížového plnenia pre SPP po roku 2020 „prejsť reformou a byť zjednodušený“. Tri oblasti boli vymedzené ako prioritné:

- obmedziť kontroly na mieste na relevantné, objektívne overiteľné krížové plnenie, ktoré možno uplatňovať tak, že zabezpečí úplnú právnu istotu,
- zabezpečiť, aby boli pravidlá, ktoré sú súčasťou krížového plnenia, relevantné, a to tak, že sa vezme do úvahy ich význam pre odvetvie poľnohospodárstva, počet príslušných poľnohospodárov, výskyt súvisiacej činnosti a problémy z hľadiska právnej istoty pri kontrole určitých pravidiel,
- odstrániť všeobecné pravidlo o znížení pomoci za úmyselné nedodržanie pravidiel a vymedziť prímenejšie pravidlá pre zníženie pomoci a sankcie.

Jednou z otázok v prieskume, na ktorú mohli respondenti voľne odpovedať, bola žiadosť o návrhy troch hlavných opatrení, ktoré by pomohli zjednodušiť systém krížového plnenia a/alebo zvýšiť jeho účinnosť. Platobné agentúry najčastejšie spomenuli tieto tri návrhy, uvedené v tom poradí, ako často boli vyjadrené:

- znížiť počet požiadaviek krížového plnenia a zamerať sa na tie, ktoré sa považujú za najdôležitejšie a striktné relevantné pre poľnohospodársku činnosť,
- zmeniť systém sankcií, napríklad odstránením pojmu úmyselného porušenia pravidiel; zavedením prvku odchýlky predtým, ako sa stanoví porušenie pravidiel (napríklad v súvislosti s registráciou a identifikáciou zvierat); zjednodušením metódy výpočtu zníženia pomoci a sankcií (ktorý je v súčasnosti založený na pojmoch rozsahu, závažnosti a trvania),
- obmedziť rozsah kontrol na mieste: testovaním na základe vzoriek, napríklad v prípadoch poľnohospodárskych podnikov s veľkými stádami; testovaním zameraným na najrizikovejšie oblasti, pričom v súvislosti s normami, pri ktorých sa zistí zanedbateľná miera porušovania pravidiel, by sa vykonával menší počet kontrol; odstránením tých kontrolných bodov, ktoré nemožno vždy spoľahlivo overiť na mieste.

Okrem toho subjekty poskytujúce poľnohospodárske poradenstvo v prieskume navrhli poskytovať poľnohospodárom viac pomoci, napríklad prostredníctvom školení o vedení záznamov; praktických usmernení a príručiek; informácií, ktoré sú pre čitateľov zrozumiteľnejšie; kampaní o pozitívnych účinkoch krížového plnenia na životné prostredie, bezpečnosť potravín a dobré životné podmienky zvierat.

Združenia poľnohospodárov, s ktorými sme sa stretli v troch členských štátoch, tiež identifikovali podobné priority pre zjednodušenie pravidiel: zníženie počtu pravidiel krížového plnenia, úprava systému sankcií (odstránenie koncepcie úmyselnosti, väčšia povolená odchýlka a zjednodušenie metódy výpočtu sankcií) a lepšie zameranie kontrol na rizikovejších poľnohospodárov.

## Prípadové štúdie zahrnuté do prieskumu zaslaného platobným agentúram

Poľnohospodár XY bol náhodne vybraný na kontrolu krížového plnenia na mieste v súvislosti s PH 7 za rok podávania žiadostí 2014. Poľnohospodár nebol v predchádzajúcich 3 rokoch vybratý na kontroly na mieste. Poľnohospodár predložil žiadosť za rok podávania žiadostí 2014, v ktorej deklaroval 70 ha pôdy a 80 kusov hovädzieho dobytku. Tento poľnohospodár má nárok na priame platby v celkovej sume 25 000 EUR.

V priebehu kontroly na mieste inšpektori skontrolovali register poľnohospodárskych zvierat a podporné dokumenty potvrdzujúce deklarovanie a registráciu zvierat (narodenie, úmrtie). Inšpektori zistili, že 20 zvierat bolo registrovaných po lehote 7 dní (zaznamenalo sa nedeclarovanie za 8 až 20 dní od udalosti). Priemerný počet zvierat v kalendárnom roku 2014 bol 75.

Inšpektori taktiež zistili, že počas kalendárneho roku 2013 tento poľnohospodár deklaroval 10 zvierat po lehote 7 dní. Priemerný počet zvierat v roku 2013 bol 70. Uvedte, prosím, či by ste uplatnili pokutu za rok podávania žiadostí 2014. Ak áno, uvedte % pokuty, ktorá sa má uplatniť v súlade s vnútroštátnymi a/alebo regionálnymi právnymi predpismi a normami. Ak ste odpovedali nie, uvedte „žiadna pokuta“.

Poľnohospodár WZ bol náhodne vybraný na kontrolu na mieste dodržiavania PH 4 za rok podávania žiadostí 2014. Tento poľnohospodár nebol vybratý na kontroly na mieste v predchádzajúcich 3 rokoch.

Kontrolovaný poľnohospodár vlastní 964,35 ha pôdy a 145 ks dobytku, pre ktorý potrebuje skladovacie priestory na hnoj s kapacitou 4400 kubických metrov (6 mesiacov skladovania). Kapacita, ktorú zistili a vypočítali inšpektori počas kontroly na mieste, bola o 10 % nižšia, ako sa požaduje.

Uvedte, prosím, či by ste uplatnili pokutu za rok podávania žiadostí 2014. Ak áno, uvedte % pokuty, ktorá sa má uplatniť v súlade s vnútroštátnymi a/alebo regionálnymi právnymi predpismi a normami. Ak ste odpovedali nie, uvedte „žiadna pokuta“.

## Zhrnutie

### II

Pri opise systému krížového plnenia je nutné vysvetliť, že pokiaľ ide o povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (PH), tieto základné pravidlá začlenené do krížového plnenia sa už tak či onak uplatňujú v členských štátoch z dôvodu prekrývajúcich sa odvetvových právnych predpisov.

### III

Nepretržitý proces preskúmania a zjednodušovania rozsahu pôsobnosti krížového plnenia od roku 2005 priniesol nasledujúce výsledky:

V období rokov 2005 – 2013 sa zjednodušili postupy kontroly, a to zavedením ustanovení o harmonizácii miery kontrol, predbežnom oznámení, časovaní a prvkoch kontrol na mieste, ako aj o výbere kontrolnej vzorky.

V rámci poslednej reformy SPP sa počet PH znížil z 18 na 13 a počet noriem GAEC z 15 na 7. Povinnosti zahrnuté do rozsahu pôsobnosti krížového plnenia boli preskúmané so zreteľom na to, či sa dajú kontrolovať, priamo pripísať poľnohospodárom (a nie členským štátom) a či súvisia s poľnohospodárskou činnosťou.

Komisia sa domnieva, že vzhľadom na mieru úsilia, ktoré sa doteraz vynaložilo na zjednodušenie, je len málo pravdepodobné, že by ďalšie zjednodušenie nebolo napríklad na úkor ohrozenia environmentálnych cieľov krížového plnenia.

### IV

Komisia na základe dostupných informácií zastáva názor, že na meranie účinnosti krížového plnenia pri dosahovaní svojich cieľov použila tie najvhodnejšie ukazovatele výkonnosti. Cieľom krížového plnenia je prispieť k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva prostredníctvom zvyšovania informovanosti poľnohospodárov a súladu SPP s očakávaniami spoločnosti. Cieľom GAEC je prispieť k predchádzaniu pôdnej erózie, údržbe pôdnej organickej hmoty a štruktúry pôdy, zabezpečeniu minimálnej miery údržby pôdy, zabráneniu znehodnocovania biotopov a ochrane a regulácii vodných zdrojov. Z tohto hľadiska krížové plnenie nepredstavuje nástroj na vykonávanie ďalších politík, ktoré majú svoje vlastné ciele.

Dôvody porušovania pravidiel sa analyzujú v súvislosti s vykonávaním odvetvových právnych predpisov. Pri riešení dôvodov porušení však zohráva úlohu aj krížové plnenie a poradenský systém pre poľnohospodárov.

### VI

Environmentálne ciele (napríklad udržiavanie pôdy a biodiverzita) sa presadzujú nielen prostredníctvom ekologizačných platieb a noriem GAEC, ale aj prostredníctvom environmentálnych a klimatických opatrení v rámci II. piliera, ako aj environmentálnych právnych predpisov. Povaha, dôvody a fungovanie rôznych nástrojov sa však líšia a vzájomne dopĺňajú. Ich komplementárnosť je znázornená na obrázku 1 v pracovnom dokumente SWD (2016) 218 final.

Pravidlá týkajúce sa ekologizácie, ako aj normy GAEC sú riadené prostredníctvom integrovaného administratívneho a kontrolného systému (IACS), čím sa zabezpečuje čo najlepšie využitie zdrojov. Sú však dôvody, pre ktoré sa GAEC a ekologizácia nemusia nutne kontrolovať spoločne. Keďže ekologizácia je kritériom oprávnenosti, kontroluje sa *ex-ante* formou administratívnych kontrol a kontrol na mieste v prípade 5 % príjemcov. Normy GAEC sa kontrolujú v rámci krížového plnenia, ktoré sa riadi odlišne od požiadaviek oprávnenosti.

### VII

PH vyplývajú z odvetvových právnych predpisov a členské štáty môžu využiť svoje súčasné administratívne a kontrolné systémy [článok 96 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013]. Existujúce kontrolné systémy je teda možné použiť v súčinnosti s kontrolným systémom krížového plnenia. S normami GAEC by nemali byť spojené ani vysoké náklady pre poľnohospodárov, keďže sú zamýšľané ako základné normy. Náklady na ich kontrolu nesie integrovaný administratívny a kontrolný systém (IACS), ktorý môže pomáhať aj ďalším nástrojom SPP.

Komisia vo svojej výročnej správe o činnosti za rok 2014 vyčíslila celkové náklady súvisiace s kontrolou v členských štátoch s výhradou, že „odrádzajúci účinok kontrol *ex-post*“ (ako je napríklad krížové plnenie) „má takisto nevyčísliteľný prínos“.

### VIII

Hoci je rámec stanovený na úrovni EÚ, povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch vyplývajúce z PH a GAEC sú prevažne vymedzené členskými štátmi v záujme zohľadnenia výzev a poľnohospodárskych štruktúr vo vnútroštátnych alebo regionálnych podmienkach. V tejto súvislosti je dôležité, aby sa členským štátom ponechal priestor na vykonávanie pri výpočte sankcií pre jednotlivé povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch. V právnej úprave EÚ sa stanovuje zásada, že sankcie sa počítajú na individuálnom základe, pričom sa zohľadňuje závažnosť, rozsah, trvanie, opakovanie alebo úmyselnosť zisteného prípadu nesplnenia povinnosti. Harmonizované uplatňovanie týchto zásad v členských štátoch sa zabezpečuje predovšetkým prostredníctvom auditov uskutočňovaných Komisiou. Ak sa v tejto súvislosti zistia nedostatky v konkrétnom členskom štáte, prijímajú sa primerané nadväzujúce opatrenia v rámci schválenia účtov.

### IX Prvá zarážka

Komisia toto odporúčanie prijíma.

### IX Druhá zarážka

Komisia toto odporúčanie prijíma.

### IX Tretia zarážka

Komisia toto odporúčanie neprijíma. Odporúčanie Dvora audítorov by nevedlo k zjednodušeniu krížového plnenia, ale *de facto* k obmedzeniu rozsahu jeho pôsobnosti. Rozsah pôsobnosti krížového plnenia sa v minulosti už niekoľkokrát zjednodušil. Členské štáty majú okrem toho v súčasnosti široký manévrovací priestor na zohľadnenie rizík pri výbere kontrolnej vzorky a na optimalizáciu svojich kontrolných systémov. Komisia sa domnieva, že toto odporúčanie by mohlo viesť k uvoľneniu pravidiel týkajúcich sa kontrol na mieste, čo by v konečnom dôsledku oslabilo účinnosť krížového plnenia.

### IX Štvrtá zarážka

Komisia toto odporúčanie prijíma.

## IX Piata zarážka

Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie. Plnenie tohto odporúčania bude závisieť od výsledku plánovanej štúdie o administratívnom zaťažení. Administratívne náklady týkajúce sa krízového plnenia by sa mali zohľadniť v kontexte nákladov týkajúcich sa nesplnenia povinnosti pre spoločnosť, verejných financií a životného prostredia, ako aj potenciálnych prínosov krízového plnenia.

## IX Šiesta zarážka

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia predpokladá organizáciu výmen najlepších postupov v týchto otázkach.

## Úvod

### 06

Odvetvové právne predpisy sa v členských štátoch uplatňovali už pred zavedením krízového plnenia.

### 09

Komisia vykonala všetky prijaté odporúčania, ktoré Dvor audítorov uviedol v osobitnej správe č. 8/2008.

### 10

Boli vykonané zmeny na obdobie rokov 2014 – 2020 a k podstatným zmenám systému krízového plnenia došlo v rámci poslednej reformy SPP.

## 10 Druhá zarážka

Povinnosti zahrnuté do rozsahu pôsobnosti krízového plnenia boli preskúmané so zreteľom na to, či sa dajú kontrolovať, priamo pripísať poľnohospodárom (a nie členským štátom) a či súvisia s poľnohospodárskou činnosťou.

## Pripomienky

### Spoločná odpoveď Komisie na body 18 až 21

Ciele krízového plnenia majú prispieť k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva, k väčšiemu súladu SPP s očakávaniami spoločnosti a k prevencii pôdnej erózie a udržiavaniu pôdnej organickej hmoty a štruktúry pôdy, majú zabezpečiť minimálnu mieru údržby, zabrániť znehodnocovaniu biotopov a chrániť a regulovať vodné zdroje. Krízové plnenie nie je nástroj na vykonávanie ostatných politík. To už bolo vysvetlené pri zavádzaní krízového plnenia, keďže krízové plnenie nepredstavuje pravidlo oprávnenosti (pozri kompromisné znenie, z 26. júna 2003, ktoré vypracovalo predsedníctvo). Funguje nepriamo prostredníctvom zvyšovania informovanosti príjemcov. Zistiť a vyriešiť dôvody, prečo poľnohospodári nedodržiavajú odvetvové právne predpisy, z ktorých sú odvodené PH, nie je úlohou krízového plnenia, ale základných odvetvových politík.

V súlade s prílohou II k nariadeniu (EÚ) č. 1306/2013 by navyše pri analýze boli relevantné len vybrané články alebo odseky vyplývajúce z odvetvových právnych predpisov, takáto analýza by však mala zohľadniť širší rozsah politík.

Pokiaľ ide o environmentálne právne predpisy, pre každú odvetvovú smernicu, na ktorú sa vzťahujú PH, boli vytvorené konkrétne ukazovatele výkonnosti a v rámci stratégie EÚ na ochranu pôdy sa ukazovatele pripravujú. Trendy stavu životného prostredia podľa informácií oznámených v rámci smerníc zahrnutých do rozsahu pôsobnosti krížového plnenia súvisia s účinnosťou vykonávacích ustanovení týchto smerníc.

Každé opatrenie SPP (s vplyvom na rozpočet alebo bez neho), mimo krížového plnenia, na úrovni EÚ, v rámci politického cyklu sa nepretržite hodnotí. Do každej odvetvovej smernice, na ktorú sa vzťahujú PH, sú zahrnuté konkrétne ukazovatele výkonnosti a v rámci politiky ochrany pôdy sa napríklad ukazovatele pripravujú.

### 22

Komisia sa domnieva, že ukazovateľ výsledku „podiel platieb SPP, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie“ odráža vplyv krížového plnenia medzi poľnohospodármi. Čím viac platieb je zahrnutých do krížového plnenia, tým je vyšší finančný vplyv možných porušení na jednotlivých poľnohospodároch, čo zvyšuje uvedomelosť poľnohospodárov pri dodržiavaní pravidiel. Krížové plnenie zvýšilo uvedomelosť poľnohospodárov a vyvolalo niektoré zmeny poľnohospodárskych postupov.

### 24

Komisia sa domnieva, že ukazovateľ výsledku „názor verejnosti na krížové plnenie“ odráža účinnosť krížového plnenia pri napĺňaní očakávaní spoločnosti, a to prostredníctvom zlepšovania súladu politiky SPP s ďalšími dotknutými politikami. Otázky prieskumu Eurobarometer sa presne týkajú prijatia súvislosti medzi platbami SPP a dodržiavaním pravidiel. Výsledky sú v tomto smere do veľkej miery pozitívne.

### 25

Komisia sa domnieva, že ukazovateľ výsledku „miera kontrol noriem GAEC“ dobre vyjadruje očakávaný vplyv na životné prostredie. Ak členské štáty správne vymedzia vnútroštátne normy GAEC, ich dodržiavanie zo strany poľnohospodárov bude mať kladný environmentálny výsledok. Dodržiavanie miery kontrol umožňuje zabezpečiť, aby poľnohospodári v možnom rozsahu dodržiavali pravidlá. Ide o najlepšie vyjadrenie s dostupnými informáciami.

Komisia sa domnieva, že aj ukazovateľ výsledku „percentuálny podiel pôdy s trvalými pasienkami“ dobre vyjadruje účinnosť tohto nástroja. Účelom sledovania tohto ukazovateľa je kontrolovať, či členské štáty prijali potrebné nápravné opatrenia v prípade zníženia pomeru pod povolenú prahovú hodnotu. Je jasné, že vývoj pomeru je ovplyvnený rôznymi faktormi, to však ukazovateľ v tomto prípade nevyjadruje.

### 26

Komisia považuje svoje ukazovatele za primerané vzhľadom na ciele krížového plnenia. Ukazovateľ výsledkov „počet hektárov, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie“ správne vyjadruje účinnosť krížového plnenia a slúži ako doplnok existujúcich ukazovateľov výsledkov. Pravidlá, na ktoré sa vzťahuje krížové plnenie, sú do veľkej miery postupy, ktoré sa majú uplatňovať na poľnohospodárskej ploche (normy GAEC, postupy vyplývajúce z environmentálnych právnych predpisov, používanie pesticídov atď.). Čím vyšší počet hektárov je zahrnutých do systému krížového plnenia, tým je vyššia účinnosť systému.

### 27

Ukazovatele, ktoré uvádza Dvor audítorov, ako je napríklad index vtáctva žijúceho na poľnohospodárskej pôde, kvalita vody atď. sú ukazovatele vplyvu odrážajúce všeobecný cieľ SPP a ďalších politík EÚ. K splneniu týchto všeobecných cieľov prispieva niekoľko nástrojov, pričom krížové plnenie je len jedným z prvkov. Osobitné ciele krížového plnenia odrážajúce špecifický príspevok tohto nástroja k všeobecným cieľom SPP sú vyjadrené prostredníctvom ukazovateľov výsledkov predstavených v bodoch 22 až 26.

### 28

Komisia nepovažuje počet porušení za primeraný ukazovateľ výkonnosti krížového plnenia. Kontrolné štatistiky krížového plnenia sa používajú v súvislosti s auditmi GR AGRI ako ukazovateľ výkonnosti kontrolných systémov členských štátov. Vysoká miera nesplnenia povinnosti v určitom odvetví môže signalizovať aj to, že kontroly krížového plnenia sú účinné.

### 29

Porušenia sa týkajú najmä dvoch súborov požiadaviek (pozri bod 31 a obrázky 2 a 3).

### 30

Zvýšenie mier nesplnenia povinnosti nemusí byť dôsledkom toho, že si väčší počet poľnohospodárov neplní povinnosti, ale toho, že sa zlepšil kontrolný systém.

### 33

Konštatovanie týkajúce sa napríklad voľne žijúceho vtáctva neplatí pre všetky členské štáty. Komisia by chcela poznamenať, že napríklad pokiaľ ide o voľne žijúceho vtáctvo, musí sa zohľadniť to, že aj keď je celková miera porušovania pravidiel taká, ako ju opisuje Dvor audítorov, audity Komisie zistili vážne problémy s kontrolami len v nepatrnom počte členských štátov. Nízka miera porušovania pravidiel môže byť teda aj dôsledkom zhovievavého kontrolného systému v členských štátoch.

### 34

Analýza dôvodov porušovaní a spôsobov ich riešenia nie je úlohou krížového plnenia, ale odvetvových politík. Pokiaľ však ide o krížové plnenie, GR AGRI analyzuje kontrolné štatistiky s cieľom získať údaje pre svoje analýzy rizík v rámci vypracovania svojho programu auditu.

### 35

Komisia sa domnieva, že krížové plnenie nie je nástroj na presadzovanie odvetvových politík.

V roku podávania žiadosti 2014 Komisia vykonala špecifické audity v oblasti krížového plnenia v určitých členských štátoch a zamerala sa na otázky súvisiace so zvieratami. Treba si však uvedomiť, že východiskom auditov Komisie v oblasti krížového plnenia je ochrana finančných záujmov EÚ v oblasti poľnohospodárstva.

GR ENV dostáva od GR AGRI audítorské správy a bude dostávať štatistiky. GR ENV bude analyzovať dôvody porušení a podľa potreby ich riešiť s členskými štátmi.

**36**

Krížové plnenie nie je nástroj na vykonávanie ostatných politík. To už bolo vysvetlené pri zavádzaní krížového plnenia, keďže krížové plnenie nepredstavuje pravidlo oprávnenosti (pozri kompromisné znenie, z 26. júna 2003, ktoré vypracovalo predsedníctvo). V prípade významného stupňa nesplnenia povinnosti sa musí ďalej zvýšiť minimálna miera kontroly<sup>1</sup>.

V prípade právnych predpisov v oblasti zdravia zvierat a verejného zdravia, zdravia rastlín a dobrých životných podmienok zvierat Komisia vykonáva audity s cieľom zabezpečiť, aby vnútroštátne orgány plnili svoje právne záväzky. V prípade environmentálnych právnych predpisov Komisia pripravuje politickú iniciatívu s cieľom pomôcť členským štátom, aby zlepšili zabezpečenie súladu (t. j. monitorovanie, podporu a presadzovanie súladu na základe rizika), pričom rešpektuje zásady proporcionality a subsidiarity.

**39**

Komisia sa nedomnieva, že by pri predkladaní revidovaných alebo nových návrhov výdavkov mala odhadovať náklady a prínosy kontrolných systémov, keďže krížové plnenie zahŕňa napríklad aj zdravie zvierat a verejné zdravie, pri ktorých sa vo výpočtoch nákladov a prínosov sotva môže dostatočne zohľadniť napríklad verejné zdravie.

**40**

Primeranosť je súčasťou postupu, keďže sankcie sa počítajú ako percentuálny podiel platby príjemcovi SPP a existuje možnosť neuplatniť sankcie alebo nezohľadniť úmyselnosť a opakovanie.

V právnych predpisoch EÚ<sup>2</sup> je stanovený harmonizovaný základ pre hodnotenie a sankcionovanie nesplnenia povinnosti krížového plnenia na úrovni EÚ. Zostavenie vnútroštátnych tabuliek sankcií však musí byť ponechané na členských štátoch, a to v záujme zohľadnenia rozmanitosti pravidiel v rámci krížového plnenia. Komisia predpokladá, že zorganizuje výmenu najlepších postupov v týchto veciach s členskými štátmi.

Hoci je rámec stanovený na úrovni EÚ, povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch vyplývajúce z PH a GAEC sú prevažne vymedzené členskými štátmi v záujme zohľadnenia výzev a poľnohospodárskych štruktúr vo vnútroštátnych alebo regionálnych podmienkach. V tejto súvislosti je dôležité, aby sa členským štátom ponechal priestor na vykonávanie pri výpočte sankcií pre jednotlivé povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch. V právnej úprave EÚ sa stanovuje zásada, že sankcie sa počítajú na individuálnom základe, pričom sa zohľadňuje závažnosť, rozsah, trvanie, opakovanie alebo úmyselnosť zisteného prípadu nesplnenia povinnosti. Harmonizované uplatňovanie týchto zásad v členských štátoch sa zabezpečuje predovšetkým prostredníctvom auditov uskutočňovaných Komisiou. Ak sa v tejto súvislosti zistia nedostatky v konkrétnom členskom štáte, prijímajú sa primerané nadväzujúce opatrenia v rámci schválenia účtov.

**41**

Vzhľadom na to, že normy GAEC boli zredukované o viac ako o 50 % (z 15 na 7), GR AGRI očakávalo, že členské štáty znížia administratívne zaťaženie poľnohospodárov.

1 Pokiaľ ide o „neúmerne nízku minimálnu mieru kontroly na úrovni 1 %“, ako je uvedená v odseku IX (druhá zarážka): Podľa článku 68 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 809/2014 sa počet kontrol na mieste musí zvýšiť v prípade, že sa odhalí významný stupeň nesúladu s daným aktom alebo danou normou. Komisia v roku 2009 vydala pracovný dokument v tejto veci (DS/2009/28/rev3), ktorý je stále platný. Takže minimálnu mieru kontroly možno prispôsobiť podľa potreby.

2 Konkrétne v kapitole II k delegovanému nariadeniu Komisie (EÚ) č. 640/2014 a v kapitole III k vykonávaciemu nariadeniu Komisie (EÚ) č. 809/2014.



## 42

Zoznam PH a GAEC sa značne skrátil. PH a GAEC boli spojené do jedného zoznamu uvedeného v prílohe 2 k nariadeniu (EÚ) č. 1306/2013. Ďalej boli preskúmané PH a zachovali sa len tie ustanovenia, ktoré sú priamo určené poľnohospodárom a súvisia s poľnohospodárskou činnosťou. Podľa názoru Komisie je ťažké predstaviť si, ako by akékoľvek ďalšie zníženie mohlo zabrániť prerušeniu prepojenia veľkých oblastí, napríklad poľnohospodárstva a životného prostredia, a tak viesť k následnému oslabeniu napríklad environmentálnych cieľov EÚ.

## 44

Podľa skúseností Komisie sa zdá, že dojem zložitosti, ktorý majú platobné agentúry, združenia poľnohospodárov a subjekty poskytujúce poľnohospodárske poradenstvo, súvisí skôr s odvetvovými právnymi predpismi než s krížovým plnením. Členské štáty môžu flexibilne určovať požiadavky, ktoré sú potrebné na dosiahnutie cieľov smernice EÚ, takže zodpovedajú aj za zložitost'. Pokiaľ ide o zjednodušenie, povinnosti zahrnuté do rozsahu pôsobnosti krížového plnenia boli preskúmané pri niekoľkých príležitostiach s cieľom zlepšiť ich zacielenie z hľadiska možnosti kontroly, pripísania priamo poľnohospodárom (a nie členským štátom) a ich prepojenie s poľnohospodárskou činnosťou. Vzťah medzi poľnohospodárstvom a životným prostredím je zložitý zo svojej podstaty, takže každé vykonávacie ustanovenie zohľadňuje túto úroveň zložitosti. Vykonávanie environmentálnych právnych predpisov má sklon k väčšej zložitosti, keď sa členské štáty snažia zabezpečiť, aby sa poľnohospodárske postupy museli čo najmenej meniť a aby sa zároveň chránilo životné prostredie. V takom prípade by zavedenie zjednodušenia mohlo viesť k sprísneniu pravidiel v porovnaní s tými, ktoré sa v súčasnosti vzťahujú na niektorých poľnohospodárov. Dobrý príklad je v tejto súvislosti uvedený v rámciku 2: pravidlá a kontroly by boli jednoduchšie, keby sa všetky vzdialenosti predĺžili na najdlhšiu vzdialenosť, to by však znamenalo zaťaženie mnohých poľnohospodárov, ktorému možno predísť.

## 45

Príklad Dvora audítorov ilustruje úroveň zložitosti vzťahu medzi poľnohospodárstvom a životným prostredím. Je primerané predpísať väčšiu vzdialenosť pre použitie hnoja okolo studne, z ktorej sa čerpá pitná voda, než okolo iných vodných útvarov. Normalizácia týchto požiadaviek by dostatočne neodrážala miestne situácie súvisiace so životným prostredím.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 44.

### Rámček 2 – Príklady požiadaviek zahrnutých do kontrolnej príručky krížového plnenia v Spojenom kráľovstve – Severnom Írsku

Obsah rámcíka 2 opisuje spôsob, akým členským štát vykonal odvetvové právne predpisy.

## 46

Komisia sa domnieva, že počet kontrolných bodov, ktoré používajú navštívené členské štáty nemôže vyjadriť rozmanitosť odvetvových právnych predpisov začlenených do rozsahu pôsobnosti krížového plnenia. Podľa článku 96 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 ďalej „členské štáty môžu na zabezpečenie dodržiavania pravidiel krížového plnenia využiť svoje existujúce administratívne a kontrolné systémy“.

### Rámček 3 – Obmedzený vplyv zmien v SPP na obdobie 2014 – 2020 na kontrolné zoznamy používané kontrolnými orgánmi v Spojenom kráľovstve (v Severnom Írsku) – Druhý pododsek

Druhý pododsek: Zoznam GAEC bol v rámci poslednej reformy SPP skráteneý o viac ako 50 %, preto rozhodnutie o zvýšení počtu kontrolných bodov závisí od členských štátov.

„Smernica o ochrane podzemných vôd“ bola pretvorená z PH (2) na GAEC.

**47**

Podľa článku 96 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 „členské štáty môžu na zabezpečenie dodržiavania pravidiel krížového plnenia využiť svoje existujúce administratívne a kontrolné systémy“.

Nízka miera porušovania pravidiel môže zakrývať nedostatočný kontrolný systém a viesť k ohrozeniu finančných záujmov EÚ v oblasti poľnohospodárstva. Okrem toho z nízkeho počtu porušení nemožno jednoducho vyvodiť, že tento počet zostane rovnako nízky aj po ďalšom obmedzení kontrol: možno očakávať, že existencia kontrol krížového plnenia bude fungovať ako faktor odrádzajúci od porušovania pravidiel.

**48**

Podiel poľnohospodárov zapojených do režimu pre malých poľnohospodárov z celkového počtu príjemcov priamych platieb (2014) kolíše v rozpätí od 3 % (Slovinsko) až po 77 % (Malta). Režim pre malých poľnohospodárov sa vzťahuje na 4 % celkovej poľnohospodárskej plochy v EÚ<sup>3</sup>.

**50**

Náklady na správu a kontrolu by sa v dôsledku oslobodenia od požiadavky krížového plnenia (a od povinností týkajúcich sa ekologizácie) mali logicky znížiť. Nielen pre to, lebo sa úmerne zníži počet poľnohospodárov, na ktorých sa budú vzťahovať kontroly na mieste týkajúce sa dodržiavania pravidiel krížového plnenia (a ekologizácie), ale aj pre to, lebo sa uplatní zjednodušený postup podania žiadosti (zníži sa objem údajov, ktoré treba spracovať). Obsah kontrol na mieste v rámci režimu pre malých poľnohospodárov sa okrem toho sám osebe viac obmedzuje na podmienky oprávnenosti.

**51**

Vysvetlenie týchto rozdielov spočíva v odlišných vnútroštátnych poľnohospodárskych štruktúrach a prípadne v rôznych metodikách výpočtu uplatňovaných v rámci režimu pre malých poľnohospodárov. Krajiny ako Rumunsko a Taliansko majú zrejme väčší podiel poľnohospodárov oprávnených zapojiť sa do tohto režimu než ostatné krajiny.

Podľa údajov, ktoré poskytli členské štáty, malí poľnohospodári v Rumunsku tvoria približne 71 % príjemcov priamych platieb (2014) a hospodária na 16,4 % celkovej poľnohospodárskej pôdy.

**52**

Komisia vzala na vedomie pripomienku Dvora audítorov a chcela by poukázať na to, že opísané oslobodenie nevyplýva z právnych predpisov týkajúcich sa krížového plnenia.

**Rámček 4 – Oslobodenie malých poľnohospodárov v Litve od povinností krížového plnenia vyplývajúcich zo smernice o dusičnanoch**

Systém krížového plnenia je v zásade systém kontroly a pokút, ktoré sa uplatňujú na platby prijímané v rámci SPP. Preto oslobodenie poľnohospodárskych podnikov od povinností krížového plnenia neznamená ich oslobodenie od plnenia požiadaviek environmentálnych právnych predpisov vrátane smernice o dusičnanoch. Rôzne prahové hodnoty oslobodenia uvedené v rámčeku 4 nesúvisia so systémom krížového plnenia, ale s vykonávaním smernice o dusičnanoch v danej krajine. Okrem toho vylúčenie poľnohospodárov z pokút v rámci krížového plnenia neznamená ich vylúčenie z kontrol vyplývajúcich z environmentálnych právnych predpisov.

3 Pracovný dokument útvarov Komisie Preskúmanie ekologizačných opatrení po roku ich uplatňovania, SWD(2016) 218 final, s. 19.

### 54

Ekologizácia a GAEC sú dva mechanizmy, ktoré sa navzájom dopĺňajú v záujme dosiahnutia cieľa zlepšenia environmentálneho správania v poľnohospodárstve EÚ: Ekologizačná priama platba je platba poskytnutá poľnohospodárom, ktorí uplatňujú postupy prínosné pre klímu a životné prostredie (diverzifikácia plodín, zachovávanie trvalého trávneho porastu a vyčlenenie 5 % oblasti ekologického záujmu).

Do ekologizácie je zahrnutá diverzifikácia plodín, zachovávanie trvalého trávneho porastu a vyčlenenie 5 % ornej pôdy za oblasť ekologického záujmu. Tieto postupy sa líšia od noriem GAEC: striedanie plodín neznamena diverzifikáciu plodín, ochrana trvalých pasienkov sa líši od zachovávania trvalého trávneho porastu, ako sa vymedzuje v ekologizačných právnych predpisoch, a zachovanie krajinných prvkov na všetkých poľnohospodárskych plochách sa líši od vyčlenenia 5 % ornej pôdy za oblasť ekologického záujmu. Posledná reforma SPP viedla k zefektívneniu a zjednodušeniu rámca GAEC a odstránila niektoré normy GAEC, napríklad tie, ktoré sa týkali striedania plodín a ochrany trvalých pasienkov.

### 56

Členské štáty majú možnosť vybrať z 5 % vzorky v rámci overovania kritérií oprávnenosti vzorku zodpovedajúcu 1 % minimálnej miere kontrol krížového plnenia. Medzi oboma prvkami teda existuje súčinnosť. Okrem toho krajinné prvky chránené v rámci noriem GAEC sa môžu zohľadniť pri oblasti ekologického záujmu zahrnutej do ekologizácie.

### 57

Ochrana krajinných prvkov na všetkej poľnohospodárskej pôde a vyčlenenie 5 % ornej pôdy za oblasť ekologického záujmu sú rôzne opatrenia súvisiace s biodiverzitou. Účelom prvej požiadavky je zabezpečiť zachovanie existujúcich krajinných prvkov prospešných pre biodiverzitu, zatiaľ čo druhá požiadavka je zárukou toho, že každý poľnohospodár, ktorý čerpá ekologizačné priame platby, vyčlení aspoň 5 % ornej pôdy za oblasť ekologického záujmu. Ide o dva rôzne ciele súvisiace s biodiverzitou, ktoré oprávňujú existenciu dvoch rôznych súborov pravidiel a kontrol.

### Spoločná odpoveď Komisie na body 59 a 60

Čisté náklady na krížové plnenie treba odlišiť od nákladov pre poľnohospodárov a členské štáty, ktoré uplatňujú odvetvové právne predpisy. Pokiaľ ide o odvetvové právne predpisy, náklady na ich plnenie by sa mali porovnať s nákladmi, ktoré vzniknú pre spoločnosť v prípade ich nesplnenia, napríklad z dôvodu znečistenia prírodných zdrojov, eradikácie chorôb a pod.

Krížové plnenie sa zohľadní v naplánovanej štúdii o administratívnom zaťažení.

### 61

Dokonca aj vtedy, keď sú v odvetvových právnych predpisoch presnejšie určené minimálne miery kontroly, nejde o dodatočné kontroly, keďže sa zároveň môžu použiť pri krížovom plnení a dosiahnuť tak úsporný synergický účinok.

### 62

V praxi Komisia neuložila žiadne dodatočné povinnosti týkajúce sa vedenia záznamov, keďže povinnosti vyplývajúce z PH existovali pred zavedením krížového plnenia v rámci odvetvových právnych predpisov EÚ. Ani v delegovanom nariadení Komisie (EÚ) č. 640/2014, ani vo vykonávacom nariadení Komisie (EÚ) č. 809/2014, v ktorom sa stanovujú podrobné údaje o systéme krížového plnenia, okrem toho nie sú zavedené dodatočné požiadavky na poľnohospodárov týkajúce sa vedenia záznamov.

### 63

Citovaná štúdia iniciovaná Európskym parlamentom a zadaná GR AGRI nebola zameraná na krížové plnenie, ale na právne predpisy mimo rozsahu pôsobnosti krížového plnenia (smernica o udržateľnom používaní pesticídov). Okrem toho je zastaraná, keďže medzičasom boli určité požiadavky vyradené z rozsahu pôsobnosti krížového plnenia (napríklad zabrániť rozrastaniu neželanej vegetácie do okolitého prostredia a striedanie plodín).

### 64

Toto konštatovanie vychádza z predpokladov platobných agentúr a je v rozpore s tým, že zoznam PH a GAEC sa v rámci poslednej reformy SPP značne skrátil. Komisia sponchybňuje faktický obsah týchto tvrdení, keďže platobné agentúry ich nepodložili číselnými údajmi.

### 65

V právnych predpisoch je už stanovený rámec pre výpočet sankcií podľa vymedzenia závažnosti, rozsahu a trvania, ako aj pre stanovenie percentuálneho podielu, ktorý sa uplatní pri prvých porušeníach, opakovaných porušeníach a úmyselných porušeníach. Harmonizovaný základ teda už existuje.

### 66

Hoci je rámec stanovený na úrovni EÚ, povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch vyplývajúce z PH a GAEC sú prevažne vymedzené členskými štátmi v záujme zohľadnenia výzev a poľnohospodárskych štruktúr vo vnútroštátnych alebo regionálnych podmienkach. V tejto súvislosti je dôležité, aby sa členským štátom ponechal priestor na vykonávanie pri výpočte sankcií pre jednotlivé povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch. V právnej úprave EÚ sa stanovuje zásada, že sankcie sa počítajú na individuálnom základe, pričom sa zohľadňuje závažnosť, rozsah, trvanie, opakovanie alebo úmyselnosť zisteného prípadu nesplnenia povinnosti. Harmonizované vykonávanie týchto zásad v členských štátoch sa zabezpečuje predovšetkým prostredníctvom auditov uskutočňovaných Komisiou. Ak sa v tejto súvislosti zistia nedostatky v konkrétnom členskom štáte, prijímú sa primerané nadväzujúce opatrenia v rámci schválenia účtov. GR AGRI navyše berie na vedomie znepokojenie Dvora audítorov a predpokladá, že zorganizuje semináre o najlepších postupoch členských štátov v uvedených oblastiach.

### 67

Koncepcia úmyselnosti je prvok, ktorý zaručuje primeranosť obmedzení krížového plnenia, keďže sa ním vyvážili minulé menšie prípady nesplnenia povinnosti bez sankcií a súčasný systém včasného varovania. O tejto otázke sa široko diskutovalo pri poslednej reforme SPP a členské štáty napokon rozhodli o jej zachovaní. Existuje rozsudok Európskeho súdneho dvora z 27. februára 2014 (C-396/12), ktorý poskytuje usmernenie v otázke úmyselnosti.

### 68

Členské štáty majú určitú mieru voľnosti pri stanovovaní svojich hodnotiacich schém (pozri pripomienky Komisie k bodu 40, k odseku VIII a šiestej zarážke odseku IX).

### 70

Komisia zastáva názor, že rôzne odpovede členských štátov možno vysvetliť niekoľkými faktormi vrátane počtu pohybov zvierat, ku ktorým došlo v poľnohospodárskom podniku, opatrení na zmiernenie prijatých poľnohospodárskych, omeškaní oznámení a umiestnenia poľnohospodárskeho podniku v pásme ohrozenom dusičnanmi.

## Spoločná odpoveď Komisie na bod 71 a rámček 7

Podľa hodnotiacej schémy použitej v Šlezvicku-Holštajnsku, ktorá vychádza zo schémy používanej v celom Nemecku, predstavuje uvedená prahová hodnota len odporúčanie pre inšpektora, ktoré sa uplatňuje iba na neskoré oznámenia, ktoré poľnohospodár napravil skôr, než sa dozvedel, že sa v jeho podniku uskutoční kontrola na mieste. Sankcie by sa uplatnili v prípade, keby poľnohospodár neprijal nápravné opatrenia pred ohlásením kontroly. Podobný prístup si GR AGRI už všimlo aj v iných členských štátoch.

## Záver a odporúčania

### 73

Nepretržitý proces preskúvania a zjednodušovania rozsahu pôsobnosti krížového plnenia od roku 2005 priniesol nasledujúce výsledky:

V období rokov 2005 – 2013 sa zjednodušili postupy kontroly, a to zavedením ustanovení o harmonizácii miery kontrol, predbežnom oznámení, časovaní a prvkoch kontrol na mieste, ako aj o výbere kontrolnej vzorky.

V rámci poslednej reformy SPP bol preskúvaný rozsah pôsobnosti krížového plnenia so zreteľom na povinnosti poľnohospodára v oblasti kontrolovateľnosti a súvislosti s poľnohospodárskou činnosťou. Počet PH sa teda znížil z 18 na 13 a počet noriem GAEC z 15 na 7.

Komisia sa domnieva, že vzhľadom na mieru úsilia, ktoré sa doteraz vynaložilo na zjednodušenie, je len málo pravdepodobné, že by ďalšie zjednodušenie nebolo napríklad na úkor ohrozenia environmentálnych cieľov krížového plnenia.

### 74

Cieľom krížového plnenia je prispieť k rozvoju udržateľného poľnohospodárstva prostredníctvom zvyšovania informovanosti poľnohospodárov a súladu SPP s očakávaniami spoločnosti. Cieľom GAEC je prispieť k predchádzaniu pôdnej erózie, údržbe pôdnej organickej hmoty a štruktúry pôdy, zabezpečeniu minimálnej miery údržby pôdy, zabráneniu znehodnocovania biotopov a ochrane a regulácii vodných zdrojov. Z tohto hľadiska krížové plnenie nepredstavuje nástroj na vykonávanie ďalších politík, ktoré majú svoje vlastné ciele. Komisia na základe dostupných informácií zastáva názor, že na meranie účinnosti krížového plnenia pri dosahovaní svojich cieľov použila tie najvhodnejšie ukazovatele výkonnosti.

## Odporúčanie 1

Komisia toto odporúčanie prijíma.

### 75

Polovica porušení súvisí s PH týkajúcimi sa zvierat. Komisia zohľadnila túto skutočnosť pri misiách so špecifickým rozsahom v roku 2014 a zamerala sa na PH týkajúce sa zvierat.

Dôvody porušovania pravidiel sa analyzujú v súvislosti s vykonávaním odvetvových právnych predpisov. Pri riešení dôvodov porušení však zohráva úlohu aj krížové plnenie a poradenský systém pre poľnohospodárov.

### Odporúčanie 2

Komisia toto odporúčanie prijíma.

#### 76

V právnych predpisoch týkajúcich sa krížového plnenia sa predpokladá, že kontroly na mieste sa zameriavajú na najrizikovejšie poľnohospodárske podniky, a to tak, že sa vzorka vyberá na základe analýzy rizík. V tejto súvislosti sú už členské štáty flexibilné, pokiaľ ide o optimalizáciu ich kontrol krížového plnenia.

### Odporúčanie 3

Komisia toto odporúčanie neprijíma. Odporúčanie Dvora audítorov by nevedlo k zjednodušeniu krížového plnenia, ale *de facto* k obmedzeniu rozsahu jeho pôsobnosti. Rozsah pôsobnosti krížového plnenia sa v minulosti už niekoľkokrát zjednodušil. Členské štáty majú okrem toho v súčasnosti široký manévrovací priestor na zohľadnenie rizík pri výbere kontrolnej vzorky a na optimalizáciu svojich kontrolných systémov. Komisia sa domnieva, že toto odporúčanie by mohlo viesť k uvoľneniu pravidiel týkajúcich sa kontrol na mieste, čo by v konečnom dôsledku oslabilo účinnosť krížového plnenia.

#### 77

Environmentálne ciele (napríklad udržiavanie pôdy a biodiverzita) sa presadzujú nielen prostredníctvom ekologizačných platieb a noriem GAEC, ale aj prostredníctvom environmentálnych a klimatických opatrení v rámci II. piliera, ako aj environmentálnych právnych predpisov. Povaha, dôvody a fungovanie rôznych nástrojov sa však líšia a vzájomne dopĺňajú. Ich komplementárnosť je znázornená na obrázku 1 v pracovnom dokumente SWD (2016) 218 final.

Pravidlá týkajúce sa ekologizácie, ako aj GAEC sú riadené prostredníctvom integrovaného administratívneho a kontrolného systému (IACS), čím sa zabezpečuje najlepšie využitie zdrojov. Sú však dôvody, pre ktoré sa GAEC a ekologizácia nemusia nutne kontrolovať spoločne. Keďže ekologizácia je kritériom oprávnenosti, kontroluje sa *ex-ante* formou administratívnych kontrol a kontrol na mieste v prípade 5 % príjemcov. Normy GAEC sa kontrolujú v rámci krížového plnenia, ktoré sa riadi odlišne od požiadaviek oprávnenosti.

### Odporúčanie 4

Komisia toto odporúčanie prijíma.

#### 78

PH vyplývajú z odvetvových právnych predpisov a členské štáty môžu využiť svoje súčasné administratívne a kontrolné systémy [článok 96 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013]. Existujúce kontrolné systémy je teda možné použiť v súčinnosti s kontrolným systémom krížového plnenia. S normami GAEC by nemali byť spojené ani vysoké náklady pre poľnohospodárov, keďže sú zamýšľané ako základné normy. Náklady na ich kontrolu nesie integrovaný administratívny a kontrolný systém (IACS), ktorý môže pomáhať aj ďalším nástrojom SPP.

Komisia vo svojej výročnej správe o činnosti za rok 2014 vyčíslila celkové náklady súvisiace s kontrolou v členských štátoch s výhradou, že „odradzujúci účinok kontrol *ex-post*“ (ako je napríklad krížové plnenie) „má takisto nevyčísliteľný prínos“.

### Odporúčanie 5

Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie. Plnenie tohto odporúčania bude závisieť od výsledku plánovanej štúdie o administratívnom zaťažení. Administratívne náklady týkajúce sa krížového plnenia by sa mali zohľadniť v kontexte nákladov týkajúcich sa nesplnenia povinnosti pre spoločnosť, verejných financií a životného prostredia, ako aj potenciálnych prínosov krížového plnenia.

### 79

Hoci je rámec stanovený na úrovni EÚ, povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch vyplývajúce z PH a GAEC sú prevažne vymedzené členskými štátmi v záujme zohľadnenia výzev a poľnohospodárskych štruktúr vo vnútroštátnych alebo regionálnych podmienkach. V tejto súvislosti je dôležité, aby sa členským štátom ponechal priestor na vykonávanie pri výpočte sankcií pre jednotlivé povinnosti v poľnohospodárskych podnikoch. V právnej úprave EÚ sa stanovuje zásada, že sankcie sa počítajú na individuálnom základe, pričom sa zohľadňuje závažnosť, rozsah, trvanie, opakovanie alebo úmyselnosť zisteného prípadu nesplnenia povinnosti. Harmonizované vykonávanie týchto zásad v členských štátoch sa zabezpečuje predovšetkým prostredníctvom auditov uskutočňovaných Komisiou. Ak sa v tejto súvislosti zistia nedostatky v konkrétnom členskom štáte, prijímú sa primerané nadväzujúce opatrenia v rámci schválenia účtov.

### Odporúčanie 6

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia predpokladá organizáciu výmen najlepších postupov v týchto otázkach.





## AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

### Bezplatné publikácie:

- jeden kus:  
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:  
na zastúpeniach Európskej únie ([http://ec.europa.eu/represent\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/represent_sk.htm)); v delegáciách,  
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm));  
kontaktovaním služby Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sk.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm));  
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (\*).

(\*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

### Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	15.7.2015
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	16.6.2016
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	7.9.2016
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	31.8.2016

Krížové plnenie sa vzťahuje na 7,5 milióna poľnohospodárov a v rámci neho je vyplatenie väčšiny platieb SPP (približne 47 mld. EUR v roku 2015) podmienené splnením základných pravidiel týkajúcich sa životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a ich dobrých životných podmienok a dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu poľnohospodármi. Dospeli sme k záveru, že dostupné informácie Komisii neumožňovali v dostatočnej miere posúdiť účinnosť krížového plnenia. Pri ukazovateľoch výkonnosti sa nezohľadňovala miera porušovania pravidiel poľnohospodármi a Komisia neanalyzovala príčiny porušovania pravidiel ani prostriedky na jeho riešenie. Napriek tomu, že sa vďaka zmenám SPP na obdobie 2014 – 2020 zredukoval počet pravidiel krížového plnenia, postupy kontroly sú stále zložité. Okrem toho, náklady na vykonávanie krížového plnenia nie sú dostatočne vyčíslené.



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie