



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 16

2012

USPEŠNOST **HEME**
ENOTNEGA PLAČILA NA POVRŠINO
KOT PREHODNEGA SISTEMA
ZA PODORO KMETOM
V NOVIH DRŽAVAH ČLANICAH



Posebno poročilo št. 16 // 2012

USPEŠNOST SHEME ENOTNEGA PLAČILA NA POVRŠINO KOT PREHODNEGA SISTEMA ZA PODPORO KMETOM V NOVIH DRŽAVAH ČLANICAH

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Posebno poročilo št. 16 // 2012

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2012

ISBN 978-92-9237-936-0
doi:10.2865/31053

© Evropska unija, 2012
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

KAZALO

Odstavek

KRATICE

GLOSAR

I–XI POVZETEK

1–13 UVOD

1–7 OZADJE

8–12 KLJUČNI ELEMENTI SCHEME ENOTNEGA PLAČILA NA POVRŠINO

13 MOŽNOST ZAGOTAVLJANJA DOPOLNILNIH NACIONALNIH NEPOSREDNIH PLAČIL

14–17 OBSEG IN CILJI REVIZIJE TER REVIZIJSKI PRISTOP

18–65 OPAŽANJA

18–24 PLAČILA UPRAVIČENCEM, KI SE S KMETIJSTVOM UKVARJAJO LE KOT Z OBROBNO DEJAVNOSTJO

19–23 OPREDELITEV „KMETA“ IN „KMETIJSKE DEJAVNOSTI“

24 ZEMLJIŠČA, KI SE UPORABLJAJO ZA NEKMETIJSKE DEJAVNOSTI

25–43 SKUPNE POVRŠINE, UPRAVIČENE DO POMOČI IZ SEPP, NISO BILE ZANESLJIVO UGOTOVLJENE IN OBISKANE DRŽAVE ČLANICE SO RAZLIČNO OPREDELILE UPRAVIČENOST PARCEL

25–35 VEČINA ZADEVNIH DRŽAV ČLANIC NE MORE NATANČNO DOLOČITI KMETIJSKIH POVRŠIN, UPRAVIČENIH DO SEPP

36–38 SPREMEMBE UPRAVIČENIH KMETIJSKIH POVRŠIN NISO VEDNO TEMELJILE NA PREVERLJIVIH MERILIH

39–43 PLAČILA IZ SEPP SE IZVRŠUJEJO ZA KMETIJSKA ZEMLJIŠČA, KI NISO V UPORABI ALI SO OPUŠČENA

44–60 PLAČILA IZ SEPP PREČEJ PRISPEVAJO K DOHODKOM KMETOV, VENDAR TA PODPORA KORISTI PREDVSEM VELIKIM KMETIJAM

44–48 PLAČILA IZ SEPP NA SPLOŠNO PODPIRAJO DOHODKE KMETOV V NOVIH DRŽAVAH ČLANICAH ...

49–55 ... VENDAR SE NJIHOV UČINEK RAZLIKUJE GLEDE NA VELIKOST IN VRSTO KMETIJE TER DRŽAVO ČLANICO

56–57 UČINEK PLAČIL IZ SEPP NA PRESTRUKTURIRANJE IN IZBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI KMETIJ ŠE NI BIL OCENJEN

58 STRUKTURNE SLABOSTI ŠE VEDNO NEGATIVNO VPLIVAJO NA DOHODKE KMETIJ

59–60 DRUGI DEJAVNIKI, KI ZMANJŠUJEJO USPEŠNOST PLAČIL IZ SEPP

61–65 NI PRIPRAV NA PODPORNO SHEMA NA PODLAGI PLAČILNIH PRAVIC

66–75 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

68–69 UPRAVIČENCI, UPRAVIČENA ZEMLJIŠČA IN KMETIJSKE DEJAVNOSTI

70–71 RAZDELJEVANJE POMOČI IZ SEPP

72 VLOGA POMOČI IZ SEPP PRI PRESTRUKTURIRANJU KMETIJSKEGA SEKTORJA

73 STRUKTURNE SLABOSTI, KI VPLIVAJO NA DOHODKE KMETIJ

74 KAPITALIZACIJA DELOV POMOČI V CENAH IN ZAKUPNINAH ZEMLJIŠČ

75 PREHODNOST SEPP IN PRIPRAVA NA UVEDBO POMOČI NA PODLAGI PRAVIC

PRILOGA I – PRIMERJAVA MED SEPP IN SHEMA ENOTNEGA PLAČILA (SEP)

PRILOGA II – DOHODKOVNA PODPORA, PLAČANA IZ SEPP V PRORAČUNSKIH LETIH OD 2005 DO 2011

PRILOGA III – PORAZDELITEV DOHODKOVNE PODPORE IZ SEPP (LETO ODDAJE ZAHTEVKOV 2010)

ODGOVORI KOMISIJE

KRATICE

CATS: Clearance Audit Trail System (podatkovna zbirka, ki vsebuje informacije v zvezi s plačili iz evropskih kmetijskih skladov)

EKJS: Evropski kmetijski jamstveni sklad

Eurostat: Statistični urad Evropske unije

GAC: dobro kmetijsko stanje

GAEC: dobri kmetijski in okoljski pogoji

IAKS: integrirani administrativni in kontrolni sistem

KZU: kmetijsko zemljišče v uporabi

LPIS: identifikacijski sistem za zemljišča

SEP: shema enotnega plačila

SEPP: shema enotnega plačila na površino

SKP: skupna kmetijska politika

GLOSAR

Agenda 2000: Ta reforma je uvedla strukturo SKP v obliki dveh glavnih stebrov, ki se financirata iz proračuna Skupnosti prek dveh evropskih kmetijskih skladov. Prvi steber (Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS)) zagotavlja tržne ukrepe in dohodkovno podporo v obliki neposrednih plačil. Drugi steber (Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)) sofinancira ukrepe za razvoj podeželja na področjih, kot so kmetijsko okolje, spodbujanje kakovosti hrane, višji tehnični standardi in dobro počutje živali.

Akt o pristopu: Akt s pogoji, pod katerimi država postane država članica EU.

Države članice, ki uporabljajo SEPP: Nove države članice, ki so se odločile za uvedbo SEPP namesto shem pomoči, ki se uporabljajo v EU-15: Bolgarija, Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Romunija in Slovaška.

EU-15: Belgija, Danska, Nemčija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska, Združeno kraljestvo.

Faktorski dohodek kmetijstva: Ta kaže čisto dodano vrednost kmetijskih dejavnosti (ter neločljivih nekmetijskih, sekundarnih dejavnosti) po faktorskih stroških. Izračuna se tako, da se od vrednosti kmetijske proizvodnje po osnovnih cenah odštejejo vrednost vmesne potrošnje, poraba fiksnega kapitala in davki na proizvodnjo, prišteje pa se vrednost (drugih) subvencij za proizvodnjo. Gospodinjstva pogosto prejemajo dohodke iz drugih virov (nekmetijske dejavnosti, plače, socialni prejemki, dohodek od lastnine), zato kmetijski dohodek ni nujno enak dejanskemu dohodku kmetijskih gospodinjstev.

Ločevanje pomoči od proizvodnje: Proces ločevanja plačil neposredne pomoči od kmetijske proizvodnje.

Nove države članice: Bolgarija, Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija in Slovaška.

Podjetniški dohodek kmetijstva: To je dohodek, ki ga ustvarjajo kmetijske dejavnosti in se uporablja za poplačilo lastnih proizvodnih dejavnikov (delo in/ali podjetje, lastni kapital in lastniška zemljišča). Ustreza faktorskemu dohodku brez stroškov, povezanih z izposojanjem kapitala in najemanjem dela.

Pregled stanja SKP: Pregled reforme SKP iz leta 2003, izveden leta 2008. Sprejetje predlogov Komisije za nadaljnje ločevanje neposrednih pomoči od proizvodnje in dodatno prilagodljivost SEP, večje prenose odhodkov na ukrepe za razvoj podeželja, spremembe intervencijskega sistema, povečanje mlečnih kvot in druge ukrepe, značilne za posamezne sektorje.

Reforma iz leta 2003: Reforma SKP („vmesni pregled“), namenjena zmanjšanju cenovne podpore in kompenzaciji tega zmanjšanja z neposredno dohodkovno podporo, s katero se je nadaljeval proces iz leta 1992 („MacSharryjeva reforma“), ki je bil potrjen leta 1999 (z reformo Agenda 2000). Z reformo iz leta 2003 sta bili uvedeni proizvodno nevezana pomoč in navzkrižna skladnost, hkrati pa se je povečala pomoč za razvoj podeželja.

SEPP: Prehodna poenostavljena shema dohodkovne podpore za kmete v novih državah članicah.

Širitev EU: Proces širitve Evropske unije s pristopom novih držav članic.

POVZETEK

I.

Shema enotnega plačila na površino (SEPP) je poenostavljena shema dohodkovne podpore za kmete v novih državah članicah. Uvedena je bila v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Cipru, v Latviji, Litvi, na Madžarskem, Poljskem, v Romuniji in na Slovaškem. Shema je nacionalnim upravam omogočila izvajanje neposredne pomoči kmetom, dokler zadevne države članice ne bodo začele izvajati sheme podpore, ki bi se morala v celotni EU izvajati od 1. januarja 2014. V proračunskem letu 2011 so plačila iz SEPP znašala približno 5 milijard EUR.

II.

Kmetje v okviru SEPP nimajo obveznosti proizvodnje blaga ali uporabe proizvodnih dejavnikov, morajo pa svoja zemljišča ohranjati v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih (GAEC) ter upoštevati osnovne standarde v zvezi z okoljem, varnostjo živil ter zdravjem in dobrim počutjem živali.

III.

Sodišče se je pri svoji reviziji izvajanja SEPP osredotočilo na:

- izvajanje glavnih elementov sheme, vključno z opredelitvijo upravičencev in upravičenih zemljišč;
- prispevek sheme k cilju dohodkovne podpore kmetom v novih državah članicah;
- pripravo prehoda na nov sistem neposrednih plačil, ki bo skupen vsem državam članicam EU.

IV.

Sodišče je v svojem poročilu o SEP¹ opozorilo na neustreznost opredelitve „kmeta“ in na izplačevanje pomoči upravičencem, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom, ali pa se z njim ukvarjajo le kot z obrobno dejavnostjo. Pri tej reviziji je prišlo do enakih zaključkov o SEPP. Poleg tega je bila pomoč iz SEPP v nekaterih zadevnih državah članicah zakonito izplačana javnim subjektom, ki upravljajo državna zemljišča in se sicer ne ukvarjajo s kmetijstvom (kar pomeni, da je bila zanje dohodkovna podpora).

V.

Države članice niso natančno opredelile upravičenih površin, zato so bila izvršena plačila za zemljišča, ki niso v uporabi, ali pa so namenjena nekmetijskim dejavnostim. To stanje vpliva na znesek, izplačan vsakemu posameznemu kmetu, in slabi povezavo med plačili in upravičenimi površinami.

VI.

Plačila iz SEPP so pomembno prispevala k povišanju dohodkov kmetov v zadevnih državah članicah in so zdaj za številne med njimi glavni vir čistih dohodkov. Vendar razdeljevanje pomoči iz SEPP v bistvu temelji na površini kmetijskih parcel, ki jih imajo kmetje na voljo, brez upoštevanja specifičnih regionalnih značilnosti kmetijskih dejavnosti ali prispevka kmetov k proizvodnji javnih dobrin. Poleg tega dvodelna struktura kmetijskega sektorja v mnogih novih državah članicah (z velikimi kmetijami na eni strani in številnimi majhnimi družinskimi gospodarstvi na drugi) in dejstvo, da shema temelji na površini, povzročata veliko osredotočanje plačil na majhno število velikih upravičencev, medtem ko večina kmetov prejema zelo majhne zneske pomoči.

¹ Posebno poročilo št. 5/2011 – Shema enotnega plačila (SEP): vprašanja, ki jih je treba obravnavati za izboljšanje njenega dobrega finančnega poslovanja (<http://eca.europa.eu>).

VII.

Plačil iz SEPP v državah članicah ni mogoče diferencirati, tako da bi se upoštevale kmetijske možnosti regij ali okoljska merila. Vendar lahko države članice od leta 2010 del nacionalnega finančnega okvira za SEPP uporabijo za posebno pomoč kmetom na gospodarsko ranljivih ali okoljsko občutljivih območjih ali za gospodarsko ranljive vrste kmetijstva. Vendar je za oceno učinka te možnosti na razdeljevanje pomoči iz SEPP še prezgodaj.

VIII.

Raven neposrednih plačil v državah članicah je bila določena za spodbujanje potrebnega prestrukturiranja kmetijskega sektorja ter preprečevanje večjih razlik v dohodkih in socialnih izkrivljanjih v zadevnih podeželskih skupnostih. Vendar lahko stalne strukturne slabosti v kmetijstvu v državah članicah, ki uporabljajo SEPP, vplivajo na dolgoročno uspešnost in učinkovitost neposrednih plačil. Komisija doslej ni analizirala učinkov pomoči iz SEPP na prestrukturiranje kmetijskega sektorja.

IX.

Uspešnost SEPP pri dohodkovni podpori kmetijam je zmanjšana, kadar je pomoč „kapitalizirana“ v cenah ali zakupninah zemljišč. Komisija še ni analizirala teh učinkov v obiskanih državah članicah, vendar obstajajo dokazi, da so plačila iz SEPP povezana z višanjem cen in zakupnin zemljišč.

X.

Večina držav članic, ki uporabljajo SEPP, še ni pripravljena na uvedbo sheme na podlagi pravic, ki bo nasledila SEPP. Pri uvedbi SEP v državah članicah EU-15 leta 2005 se je pokazalo, da je zaradi izvajanja take sheme prišlo do pomembnih zamud pri plačilih kmetom.

XI.

Sodišče priporoča:

- naj bo dohodkovna podpora kmetom usmerjena v aktivne kmete, ki dejansko izvajajo redne kmetijske dejavnosti. Pomoči iz SEPP predvsem ne bi smeli prejemati javni subjekti, ki upravljajo državna zemljišča in se sicer ne ukvarjajo s kmetijstvom;
- naj se jasno opredeli upravičenost zemljišč do pomoči in se omeji na parcele, na katerih je treba zaradi standardov GAEC dejansko izvajati redne kmetijske dejavnosti. Če bo uvedena shema, ki bo temeljila na pravicah, naj se plačilne pravice dodelijo samo za take parcele;
- prizadevanje za bolj uravnoteženo razdeljevanje pomoči med kmete z določitvijo zgornje meje za posamezna plačila ali z upoštevanjem specifičnega položaja kmetij v različnih regijah;
- naj Komisija analizira, koliko strukturne slabosti in cene zemljišč negativno vplivajo na uspešnost in učinkovitost neposrednih plačil. Na podlagi take analize naj razmisli o dopolnilnih ukrepih za prestrukturiranje kmetijskega sektorja in povečanje njegove konkurenčnosti;
- naj Komisija dejavno podpira države članice in natančneje spremlja njihove priprave na uvedbo prihodnje sheme, ki bo temeljila na pravicah. Predvsem naj državam članicam pomaga opredeliti ključne zahteve za nacionalne uprave in kmete.

UVOD

OZADJE

1. Ko so se Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovenija in Slovaška 1. maja 2004 pridružili Evropski uniji (EU), so bila jedro skupne kmetijske politike (SKP) vezana neposredna plačila kmetom na podlagi površine njiv in števila živali (govedo, ovce in koze). Svet se je leta 2002 odločil, da bodo taka neposredna plačila na voljo kmetom v novih državah članicah. V skladu z načeli, ki so takrat veljala v državah članica EU (EU-15), je Svet za vsako novo državo članico določil proračunsko zgornjo mejo. To je najvišji znesek, ki se financira iz proračuna EU in se lahko letno porabi za neposredna plačila. Svet se je odločil tudi, da se bodo neposredna plačila do leta 2013 postopoma višala, da bodo primerljiva z ravnijo podpore, odobreno v EU-15.
2. Vendar se je struktura kmetijskih sektorjev v večini novih držav članic precej razlikovala od strukture, ki je prevladovala v državah članicah EU-15. Struktura je bila dvodelna, z velikimi kmetijami na eni strani in številnimi majhnimi družinskimi gospodarstvi na drugi. Produktivnost sektorja je bila na splošno nizka. Poleg tega večina nacionalnih uprav ni imela izkušenj z upravljanjem sistema neposrednih plačil kmetom.
3. Zato so države članice, ki so se pridružile EU leta 2004, v aktu o pristopu, ki so ga podpisale, dobile možnost, da namesto vezanih neposrednih plačil v prehodnem obdobju izvajajo poenostavljen sistem dohodkovne podpore: shemo enotnega plačila na površino (SEPP). V tem aktu je bilo navedeno, da bo Komisija za vsako novo državo članico določila letni finančni okvir za odhodke iz SEPP v okviru nacionalne proračunske zgoranje meje, ki jo je določil Svet. Ista možnost je bila ponujena Bolgariji in Romuniji, ko sta se leta 2007 pridružili EU.

4. Svet je leta 2003 vzporedno s procesom širitve EU sprejel še reformo SKP, s katero:

- (a) je bila uvedena shema enotnega plačila (SEP), ki je nadomestila večino obstoječih neposrednih plačil in s katero je bila pomoč ločena od vsakršne obveznosti proizvodnje;
- (b) je bil uveden pogoj, da morajo kmetje za prejetje celotnega zneska neposrednih plačil upoštevati zahteve „navzkrižne skladnosti“² in
- (c) je bil vzpostavljen obvezni mehanizem za zmanjšanje vseh neposrednih plačil, ki presegajo 5 000 EUR na kmetijo v koledarskem letu, za določen odstotek („modulacija“).

5. Svet se je leta 2004 odločil, da bodo v novih državah članicah veljala načela, sprejeta z reformo leta 2003, razen elementa „modulacije“ (vsaj dokler raven neposrednih plačil, ki se uporablja v novih državah članicah, ne bo enaka tisti, ki se uporablja v EU-15). Vendar je bila ohranjena možnost izvajanja SEPP.³

6. Leta 2004 sta se samo Malta in Slovenija odločili za izvajanje takrat veljavnih določb o neposrednih plačilih, leta 2007 pa še za izvajanje SEP, ki je v EU-15 začela veljati leta 2005. Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska in Slovaška, leta 2007 pa tudi Bolgarija in Romunija, so se odločili izvajati SEPP.

7. SEPP je bila tako že od začetka zasnovana kot prehod na sistem neposrednih plačil, ki velja v celotni EU (od leta 2005 SEP). Sprva je bilo načrtovano, da se bo prehodno obdobje končalo najkasneje leta 2009, vendar ga je Svet v okviru „pregleda stanja SKP“ leta 2008 podaljšal do leta 2013. Zato bo sistem neposrednih plačil, o katerem se sedaj razpravlja v Evropskem parlamentu in Svetu in ki bo sprejet kot del nove SKP, ki se bo izvajala od leta 2014, takrat nadomestil SEPP.⁴

² To pomeni, da morajo kmetje na svojih kmetijah kot pogoj za plačila upoštevati osnovne standarde v zvezi z okoljem, varnostjo živil ter zdravjem in dobrim počutjem živali, t. i. predpisane zahteve ravnanja, in svoja zemljišča ohranjati v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih (GAEC).

³ Sklep Sveta (2004/281/ES) z dne 22. marca 2004 o prilagoditvi Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, zaradi reforme skupne kmetijske politike (UL L 93, 30.3.2004. str. 1).

⁴ COM(2011) 625 final/2 z dne 19. oktobra 2011: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike.

KLJUČNI ELEMENTI SCHEME ENOTNEGA PLAČILA NA POVRŠINO

8. SEPP je poenostavljena shema dohodkovne podpore za kmete, ki temelji na površini upravičenih zemljišč, ki jih imajo na voljo.⁵ V vsaki državi članici pomeni pomoč letni znesek na hektar upravičenega zemljišča. Kmetje pristojnemu nacionalnemu organu predložijo letno prijavo, v kateri navedejo vse kmetijske parcele. Kmetje nimajo obveznosti proizvodnje ali uporabe proizvodnih dejavnikov, vendar morajo parcele ohranjati v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih (GAEC).⁶
9. Raven letnega plačila na hektar se v vsaki državi članici izračuna z deljenjem letnega finančnega okvira s **kmetijsko površino** vsake nove države članice. Če v posameznem letu ta plačila presežejo letni finančni okvir, se nacionalni znesek na hektar, ki se uporablja v tej državi, sorazmerno zniža z uporabo redukcijskega koeficienta. S tem se zagotovi, da plačila ne presežejo nacionalnih finančnih okvirov, sprejetih v aktu o pristopu.
10. Za države članice, ki so se pridružile EU leta 2004, je **kmetijska površina** opredeljena kot del kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU), ki je bila 30. junija 2003 v dobrem kmetijskem stanju (GAC).⁷ Kmetje zaradi določitve tega datuma za zemljišča, ki takrat niso bila v uporabi, niso mogli izkoristiti SEPP, niti če so jih v kasnejših letih znova kultivirali. Za Bolgarijo in Romunijo pa tak rok ni bil določen, zato lahko kmetje prejmejo plačila iz SEPP za prej opuščena zemljišča, ki jih znova kultivirajo po pristopu teh držav k EU.
11. „Kmetijsko zemljišče v uporabi“ je statistični pojem, ki ga uporablja Eurostat⁸. Obsega skupno površino njiv, trajnega travinja, trajnih nasadov in vrtov.
12. Primerjava med SEPP in SEP je v **Prilogi I**.

⁵ Člen 1(c) in člen 124(2) Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, 31.1.2009, str. 16)

⁶ Člen 124(4) Uredbe (ES) št. 73/2009.

⁷ Člen 124(1) Uredbe (ES) št. 73/2009.

⁸ Ta pojem je opredeljen v Uredbi Komisije (ES) št. 1200/2009 z dne 30. novembra 2009 o raziskovanjih strukture kmetijskih gospodarstev (UL L 329, 15.12.2009, str. 1).

MOŽNOST ZAGOTAVLJANJA DOPOLNILNIH NACIONALNIH NEPOSREDNIH PLAČIL

- 13.** Nekaterе države članice so pred pridružitvijo EU svojim kmetom že odobrile neposredna plačila, ki bi bila nezdružljiva z načeli skupnega trga EU. Da ne bi po pristopu njihovih držav k EU prišlo do morebitnega znižanja ravni podpore, ki jo prejemajo kmetje, lahko zadevne države članice iz nacionalnega proračuna poleg pomoči iz SEPP dodelijo dopolnilna neposredna plačila kot nadomestilo za postopno uvajanje neposrednih plačil EU.⁹ To mora odobriti Komisija, skupna neposredna podpora, ki se lahko odobri kmetom, pa ne sme preseči ravni neposredne podpore, do katere bi bili upravičeni v EU-15. Dopolnilna nacionalna neposredna plačila se postopno ukinjajo glede na letno povečanje plačil iz SEPP.

⁹ Člen 132 Uredbe (ES) št. 73/2009.

OBSEG IN CILJI REVIZIJE TER REVIZIJSKI PRISTOP

- 14.** Sodišče je od proračunskega leta 2005 revidiralo izvajanje SEPP v okviru letne izjave o zanesljivosti (DAS). Vendar so bile te revizije omejene na zakonitost in pravilnost plačil ter delovanje nadzornih in kontrolnih sistemov. Njihove rezultate je objavilo v svojih letnih poročilih.
- 15.** SEPP je druga največja shema, ki jo financira Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in glavni vir dohodkovne podpore kmetom v novih državah članicah. Letni odhodki so se povečali z 1,4 milijarde EUR v proračunskem letu 2005 na približno 5 milijard EUR v letu 2011. Pomoč naj bi po načrtih do proračunskega leta 2014 znašala do okoli 7,5 milijarde EUR.
- 16.** Revizija je bila izvedena leta 2011. Vključevala je obiske v Evropski komisiji in petih državah članicah, ki so uvedle SEPP leta 2004 (Madžarska, Poljska in Slovaška) ali leta 2007 (Bolgarija in Romunija), analizo dokumentacije ter pregled študij in vrednotenj. Obiskane države članice so leta 2011 izplačale približno 4 milijarde EUR pomoči iz SEPP, kar pomeni približno 80 % skupnih odhodkov iz te sheme v tem proračunskem letu.¹⁰
- 17.** Poročilo je osredotočeno na:
- izvajanje glavnih elementov sheme, vključno z opredelitvijo upravičencev in upravičenih zemljišč;
 - prispevek sheme k cilju dohodkovne podpore kmetom v novih državah članicah;
 - pripravo prehoda na nov sistem neposrednih plačil, ki bo skupen vsem državam članicam EU.

¹⁰ Glej **Prilogo II**.

OPAŽANJA

PLAČILA UPRAVIČENCEM, KI SE S KMETIJSTVOM UKVARJAJO LE KOT Z OBROBNO DEJAVNOSTJO

- 18.** Plačila iz SEPP so, kot že navedeno, namenjena dohodkovni podpori kmetom.¹¹ Shema je zasnovana tako, da je skladna z glavnimi cilji skupne kmetijske politike, ki si prizadeva „povečati kmetijsko produktivnost“ in „s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zasluška oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom“.¹²

OPREDELITEV „KMETA“ IN „KMETIJSKE DEJAVNOSTI“

- 19.** V Uredbi¹³ je kmet opredeljen kot oseba ali združenje oseb, ki opravlja(-jo) „kmetijsko dejavnost“. „Kmetijska dejavnost“ pomeni „proizvodnjo, vzrejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, rejo živali in kmetijsko rejo živali, ali ohranjanje zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih“.
- 20.** Sodišče je že opozorilo na to, da opredelitev „kmetov“ kot oseb ali subjektov, ki imajo na voljo upravičena zemljišča in opravljajo „kmetijsko dejavnost“ ni dovolj natančna.¹⁴ Ugotovilo je, da sta Madžarska in Romunija ta pojma dodatno pojasnili v svoji nacionalni zakonodaji. Madžarska se je odločila, da bo pomoč iz SEPP izplačevala le uporabnikom zemljišč. V Romuniji nacionalna pravila izrecno prepovedujejo plačila iz SEPP osebam, ki samo dajo zemljišča v uporabo koncesionarju ali jih oddajo v najem. Vendar se to v praksi redko preverja in Sodišče je v obeh državah članicah ugotovilo, da je bila pomoč iz SEPP izplačana lastnikom zemljišč, ki na zadevnih zemljiščih niso izvajali lastne kmetijske dejavnosti, kmetje, ki so zemljišča dejansko uporabljali, pa niso imeli dostopa do pomoči iz SEPP.

¹¹ Člen 1(c) Uredbe (ES) št. 73/2009.

¹² Člen 39 Pogodbe o delovanju Evropske unije:

„1. Cilji skupne kmetijske politike so:
(a) povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
(b) s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zasluška oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
(c) stabilizirati trge;
(d) zagotoviti redno preskrbo;
(e) zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

2. Pri oblikovanju skupne kmetijske politike in posebnih metod za njeno izvajanje se upošteva:
(a) posebna narava kmetijske dejavnosti, ki je posledica socialne strukture kmetijstva ter strukturnih in naravnih neskladij med različnimi kmetijskimi regijami;
(b) potreba, da se ustrezne prilagoditve izvedejo postopno;
(c) dejstvo, da je kmetijstvo v državah članicah sektor, ki je tesno povezan s celotnim gospodarstvom.“

¹³ Člen 2 Uredbe (ES) št. 73/2009.

¹⁴ Posebno poročilo št. 5/2011.

- 21.** Sodišče je kot pri SEP odkrilo tudi upravičence do pomoči iz SEPP, ki so se s kmetijstvom ukvarjali le kot z obrobno dejavnostjo. Značilni primeri so nepremičninske družbe, letališča (Poljska in Romunija), gozdarska podjetja, lovska društva, ribiška društva ali smučarski klubi (Madžarska, Poljska in Slovaška). Komisija in obiskane države članice nimajo niti natančnih podatkov o številu takih primerov niti o njihovem finančnem učinku. Sodišče je na primer ugotovilo, da je v letu oddaje zahtevkov 2010 na Poljskem 1 345 lovskih društev zakonito prejelo 2,54 milijona EUR pomoči iz SEPP za 19 000 ha kmetijskih zemljišč. Podobno je na Madžarskem 337 lovskih društev prejelo več kot 1 milijon EUR pomoči iz SEPP za 7 000 ha kmetijskih zemljišč.
- 22.** Sodišče je v obiskanih državah članicah odkrilo tudi posebno skupino upravičencev do SEPP, in sicer javne subjekte, ki upravljajo zemljišča v državni lasti v skladu z nacionalno zakonodajo. Ti subjekti se ne ukvarjajo s kmetijstvom, ali pa je to zanje le obrobna dejavnost. V takih primerih plačila iz SEPP financirajo predvsem javno funkcijo teh subjektov in niso dohodkovna podpora kmetom.
- 23.** Pregled stanja SKP iz leta 2008 je državam članicam omogočil opredelitev meril, s katerimi bi preprečile, da bi plačila iz SEPP prejemale zgoraj navedene vrste upravičencev. Vendar doslej nobena od obiskanih držav članic ni izkoristila te možnosti, zato opisano stanje ostaja nespremenjeno.

ZEMLJIŠČA, KI SE UPORABLJAJO ZA NEKMETIJSKE DEJAVNOSTI

- 24.** Določbe, ki se uporabljajo za SEP, ne dovoljujejo plačil za zemljišča, ki se ne uporabljajo pretežno za kmetijstvo¹⁵. Takega pravila za SEPP ni. Na Madžarskem so organi izplačali plačila iz SEPP za trajno travinje v državni lasti, namenjeno vojaškemu urjenju, za katerega nacionalni organi niso mogli pojasniti, ali se uporablja izključno za urjenje ali vsaj delno v kmetijske namene (paša ovac). Sodišče je ocenilo, da je bilo leta 2010 za vojaška zemljišča plačanih 4,25 milijona EUR.¹⁶

¹⁵ Člen 34 Uredbe (ES) št. 73/2009.

¹⁶ Nacionalna plačilna agencija ni natančno vedela, kako velike so te vojaške površine, za katere je bila plačana pomoč iz SEPP.

DRŽAVNI SUBJEKTI, KI PREJEMAJO POMOČ IZ SEPP SAMO ZA OPRAVLJANJE JAVNE FUNKCIJE V SKLADU Z NACIONALNO ZAKONODAJO

Na Poljskem, v Romuniji, na Slovaškem in Madžarskem so velike površine kmetijskih zemljišč v državni lasti. Agencija za kmetijsko posest na Poljskem na primer, ki upravlja približno 2 milijona ha, ki pripadajo državni zakladnici, je največji samostojni upravitelj kmetijskih zemljišč. Upravni organi na teh zemljiščih sami ne kmetujejo, temveč jih dajejo v zakup kmetom, ki so običajno upravičeni do pomoči iz SEPP za parcele, na katerih kmetujejo. Te države članice niso imele enotne politike za take subjekte: medtem ko na Slovaškem in v Romuniji ne prejemajo pomoči iz SEPP, na Poljskem okrajni uradi agencije za kmetijsko posest letno prejmejo približno 1 milijon EUR pomoči iz SEPP za zemljišča, za katera niso našli najemnika. Okrajni uradi so ponudnikom storitev poverili vzdrževanje zemljišč za ohranitev njihove kmetijske vrednosti po ceni na hektar, ki je mnogo nižja od letne pomoči iz SEPP. Vendar je to funkcija, ki jo morajo organi opravljati v vsakem primeru, saj jih nacionalna zakonodaja obvezuje k ohranjanju vrednosti javne posesti.

Na Madžarskem je država največji samostojni upravičenec SEPP.¹⁷ Taka pomoč se izplačuje na primer za nacionalne parke, ki se financirajo iz državnega proračuna z glavnim namenom ohranjanja naravnih rezervatov. Med drugimi primeri institucionalnih uporabnikov zemljišč, katerih glavni cilj ni kmetovanje, so vodnogospodarska podjetja in občine. Nacionalni organi nimajo nobenega pregleda nad tem, koliko plačil prejmejo taki subjekti. Vendar Sodišče ocenjuje, da bi se lahko to nanašalo na 300 000 ha, za katere so nacionalni organi v letu 2010 izplačali približno 50 milijonov EUR pomoči iz SEPP.

Sodišče je v Romuniji, kjer so občine lastnice približno 1,6 milijona ha kmetijskih zemljišč, od katerih je 1,5 milijona ha travinja, ugotovilo, da je leta 2010 več kot 1 000 občin in lokalnih organov prejelo 23,5 milijona EUR pomoči iz SEPP za približno 340 000 ha javnih zemljišč. To so zemljišča, ki jih lokalni kmetje večinoma uporabljajo skupaj, na primer za pašo živine ali košnjo trave, in na katerih se javni lastniki praviloma ne ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo. Romunski organi so nedavno sprejeli ukrepe za boljše usmerjanje plačil kmetom, ki pa so le deloma uspešni, in mnogo kmetov, ki uporabljajo zemljišča, še vedno ne prejema plačil iz SEPP.

Sodišče je podobne primere odkrilo v Bolgariji, kjer so občine ustanovile pravne subjekte, ki prejemajo pomoč iz SEPP za javna zemljišča, na katerih lokalni kmetje pasejo svojo živino. V takih primerih so bile dejavnosti subjektov omejene na zagotavljanje vode za živino ali občasen najem delavcev za odstranjevanje grmovja z zemljišč.

Zaradi načrtovanega povečanja plačil iz SEPP na hektar bodo letni zneski, ki se izplačujejo tem subjektom, do leta 2013, v Bolgariji in Romuniji pa do leta 2016, naraščali. V vseh navedenih primerih pomoč ne podpira dohodkov kmetov, ampak prispeva k financiranju javne uprave.

¹⁷ Za leto oddaje zahtevkov 2010 so državni subjekti neposredno prejeli približno 13,8 milijona EUR za skoraj 82 000 ha zemljišč, pri čemer je za več kot 27 000 ha vloge za pomoč oddalo 10 nacionalnih parkov, za katere je bilo v državno zakladnico plačanih 4,3 milijona EUR pomoči iz SEPP.

SKUPNE POVRŠINE, UPRAVIČENE DO POMOČI IZ SEPP, NISO BILE ZANESLJIVO UGOTOVLJENE IN OBISKANE DRŽAVE ČLANICE SO RAZLIČNO OPREDELILE UPRAVIČENOST PARCEL

VEČINA ZADEVNIH DRŽAV ČLANIC NE MORE NATANČNO DOLOČITI KMETIJSKIH POVRŠIN, UPRAVIČENIH DO SEPP

25. Nacionalne proračunske zgornje meje, ki so bile na voljo za neposredna plačila, je sicer določil Svet, natančna določitev površin, ki bodo dejansko upravičene do pomoči iz SEPP, pa je bila prepuščena Komisiji in državam članicam.¹⁸
26. Kot že omenjeno, je bilo v aktu o pristopu in poznejših uredbah Sveta določeno, da so upravičena kmetijska zemljišča „kmetijska zemljišča v uporabi“ (KZU), ki so bila 30. junija 2003 v dobrem kmetijskem stanju (GAC), ne glede na to, ali so se takrat obdelovala ali ne.
27. V primeru Bolgarije in Romunije ta pretekla referenca ne velja, tako da je upravičena kmetijska površina tisti del KZU, ki je v GAC v zadevnem letu oddaje zahtevkov.
28. Zaradi merila v zvezi s KZU se pomoč iz SEPP ne dodeljuje za nekmetske površine, kot so gozdovi ali okrasni vrtovi, niti za površine, na katerih se zaradi gospodarskih, socialnih ali drugih razlogov ne izvaja več kmetijska dejavnost (tudi če bi jih bilo mogoče znova kultivirati z uporabo virov, ki so običajno na voljo na kmetijskih gospodarstvih). Sodišče ugotavlja, da so sedanja pravila nedosledna, saj kmetje, ki želijo znova kultivirati parcele v državah članicah, ki uporabljajo SEPP in so se pridružile EU leta 2004, zanje ne morejo prejeti pomoči iz SEPP, medtem ko jo kmetje v Bolgariji in Romuniji prejmejo, če obdelujejo prej opuščena zemljišča.

¹⁸ Kmetijske površine, za katere se lahko vloži zahtevek za pomoč iz SEPP, so določene v Prilogi VIII k Uredbi Komisije (ES) št. 1121/2009 z dne 29. oktobra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi s shemami podpor za kmete iz naslovov IV in V Uredbe (UL L 316, 2.12.2009, str. 27). Površine za leta oddaje zahtevkov pred letom 2010 so določene v Prilogi XXI k Uredbi Komisije (ES) št. 1973/2004 z dne 29. oktobra 2004 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 v zvezi s shemami podpor, iz naslova IV in IVa navedene uredbe, glede uporabe zemljišč v prahi za proizvodnjo surovin (UL L 345, 20.11.2004, str. 1).

29. V zakonodaji EU „dobro kmetijsko stanje“ (GAC) ni dodatno opredeljeno. V času revizije je imela samo Bolgarija standarde, ki izrecno opredeljujejo GAC.
30. Določbe aktov o pristopu so sicer zahtevale, da morajo nacionalni organi fizično določiti upravičene kmetijske površine, vendar je imela večina držav članic pri tem težave z zanesljivostjo. Ker ni bilo opredelitve GAC in ker identifikacijski sistemi za zemljišča (LPIS) niso bili na voljo, ali pa niso bili dovolj razviti, so države članice za določitev svojih kmetijskih površin uporabljale različne metode.
31. Na **Poljskem** so bile upravičene kmetijske površine, ki jih je sprejela Komisija, določene na podlagi globalnih podatkov o rabi zemljišč iz popisa kmetijskih gospodarstev iz leta 2002 in dopolnilnih informacij o neobdelanih zemljiščih, za katera se je pričakovalo, da jih bodo kmetje spet začeli uporabljati za kmetijske dejavnosti, ko bodo ugotovili, da lahko zanje prejmejo plačila iz SEPP. V LPIS pa so bile vključene površine na podlagi podatkov iz zemljiških knjig, ki so vsebovale veliko večje površine, ne pa tudi podatkov o njihovem stanju leta 2003.¹⁹
32. Na **Madžarskem** so bile upravičene kmetijske površine, ki jih je sprejela Komisija, določene na podlagi predpristopnih podatkov o rabi zemljišč in popisa kmetijskih gospodarstev iz leta 2002 brez upoštevanja ocene zemljišč, ki se štejejo za neprimerna za kmetijstvo. LPIS pa v celoti temelji na interpretaciji letalskih posnetkov.
33. Navedeni primeri kažejo tudi, da so v LPIS, kjer so evidentirane površine, upravičene do pomoči iz SEPP, in ki ga države članice uporabljajo za upravljanje zahtevkov,²⁰ vključene tudi kmetijske površine, ki so včasih mnogo večje od kmetijskih površin, ki jih je določila in sprejela Komisija v času pristopa. Kot je prikazano v **tabeli**, je bilo stanje leta 2010 še vedno enako.

¹⁹ Glej **tabelo**.

²⁰ Člen 6 Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, 2.12.2009, str. 65).

34. Komisija od držav članic ni zahtevala, da te neskladnosti analizirajo. Sodišče zato ne more potrditi, da so bile površine, evidentirane kot upravičene do plačil iz SEPP, dejansko določene v skladu z določbami aktov o pristopu in kasnejše zakonodaje EU²¹.

²¹ Člen 124(1) Uredbe (ES) št. 73/2009.

35. Ta negotovost v zvezi s površinami, upravičenimi do pomoči iz SEPP, ima dve vrsti posledic:

- (a) ker je finančni okvir za vsako državo članico določen za proračunsko obdobje, je bil povprečni znesek na hektar sorazmerno znižan, kjer so vse površine, ki so jih prijavili kmetje, presegle kmetijske površine, ki jih je odobrila Komisija;
- (b) povprečni znesek pomoči iz SEPP na hektar je bil povečan, kadar so bila kmetijska zemljišča, ki jih je odobrila Komisija, manjša od dejanskih kmetijskih zemljišč, kot so opredeljena v LPIS.

TABELA

PRIMERJAVA MED KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V UPORABI, KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI, KI JIH JE ODOBRLA KOMISIJA, IN ZEMLJIŠČI, UPRAVIČENIMI DO SEPP ZA LETO ODDAJE ZAHTEVKOV 2010

(v ha)

	Bolgarija	Madžarska	Poljska	Romunija	Slovaška
Kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) leta 2010 po podatkih statističnih uradov	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
Kmetijska zemljišča, ki jih je odobrila Komisija (Priloga VIII k Uredbi (ES) št. 1121/2009)	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
Vsa zemljišča, upravičena do SEPP, ki so evidentirana v LPIS	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz nacionalnih statističnih uradov in plačilnih agencij (2011).

SPREMEMBE UPRAVIČENIH KMETIJSKIH POVRŠIN NISO VEDNO TEMELJILE NA PREVERLJIVIH MERILIH

- 36.** Komisija lahko odobri spremembe upravičenih kmetijskih površin države članice, če se izkaže, da so prvotno določene površine nepravilne. Take prilagoditve se lahko izvedejo, če je zadevna država članica opredelila objektivna in nediskriminatorna merila.²²
- 37.** Komisija je od leta 2004 odobrila zahteve za spremembo kmetijskih površin Bolgariji, Litvi, Madžarski, Poljski in Slovaški. V Bolgariji, na Poljskem in Slovaškem so se zaradi sprememb kmetijske površine zmanjšale, zato se je znesek pomoči iz SEPP na hektar povečal. To je tem državam članicam omogočilo, da so v celoti porabile svoje letne finančne okvire. Madžarska je zaprosila za povečanje kmetijskih površin, ker so organi prejeli zahteve za pomoč za mnogo večje površine, kot je bilo pričakovano. Zato so se plačila iz SEPP za vse kmete zmanjšala, da letni finančni okvir ne bi bil presežen.
- 38.** Sodišče je ugotovilo, da je bila v Bolgariji sprememba kmetijskih površin deloma posledica ugotovitve neupravičenih zemljišč, na Madžarskem, Poljskem in Slovaškem pa sprememba ni temeljila na preverljivih merilih, ampak zgolj na dejstvu, da so organi prejeli zahteve za pomoč za več oziroma manj kmetijskih zemljišč, kot je bilo pričakovano. Komisija je že leta 2005 slovaške organe obvestila, da letno število prejetih zahtevkov za pomoč in kakršno koli pričakovano povečanje nista dovolj objektivni merili za spremembo kmetijskih površin v okviru SEPP. Vendar je Komisija zahteve za spremembo, ki so jih vložile Madžarska, Poljska in Slovaška nazadnje sprejela brez dodatne analize.²³

²² Člen 124(1) Uredbe (ES) št. 73/2009.

²³ Uredba Komisije (ES) št. 993/2007 (UL L 222, 28.8.2007, str. 10) in Uredba Komisije (ES) št. 316/2009 (UL L 100, 18.4.2009, str. 3), s katerima je bila spremenjena Uredba (ES) št. 1973/2004 ter Uredba Komisije (EU) št. 387/2010 (UL L 114, 7.5.2010, str. 1) o spremembi Uredbe (ES) št. 1121/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009.

**PLAČILA IZ SEPP SE IZVRŠUJEJO ZA KMETIJSKA ZEMLJIŠČA,
KI NISO V UPORABI ALI SO OPUŠČENA**

- 39.** Posebna značilnost mnogih držav članic, ki uporabljajo SEPP, so kmetijska zemljišča, ki niso v uporabi ali so opuščena. To je predvsem posledica socialnih in gospodarskih sprememb po letu 1990. Za taka zemljišča se pomoč iz SEPP ne bi smela izplačevati.
- 40.** Kot že navedeno, so imele države članice težave pri opredeljevanju tistega dela KZU, ki je bil 30. junija 2003 v GAC. Pri revizijah, ki jih je Sodišče izvedlo v okviru letne izjave o zanesljivosti, je bilo ugotovljeno, da LPIS pogosto ni bil dovolj kakovosten niti redno posodobljen.
- 41.** Sodišče je ugotovilo, da so si Komisija in države članice prizadevale za izboljšanje LPIS. Organi na Madžarskem so na primer med letoma 2008 in 2010 približno 891 000 ha razvrstili med neupravičene površine za plačila iz SEPP, ker so ugotovili, da so bile ustrezne parcele opuščene ali niso bile več primerne za kmetijske dejavnosti. Za Bolgarijo in Romunijo je Komisija pripravila posebna akcijska načrta, ki v revidiranem obdobju (leto oddaje zahtevkov 2010) še nista bila v celoti izvedena, vendar so se zaradi njiju že pomembno zmanjšale prvotno upravičene površine. Na Slovaškem so organi za 100 000 ha trajnega travinja (približno ena petina celotne površine trajnih travinj) dvomili, da so v celoti v kmetijski uporabi, in razmišljali o znižanju plačil iz SEPP na hektar, da bi upoštevali dele parcel, ki niso v uporabi.
- 42.** Kljub tem prizadevanjem so v LPIS nekaterih držav članic še vedno zemljišča, ki niso v uporabi ali so opuščena.

OKVIR 2

PLAČILO POMOČI IZ SEPP ZA ZEMLJIŠČA, KI NISO V UPORABI

V **Romuniji**, kjer so se prijavljene kmetijske površine od leta 2007 povečale, so se parcele štejele za upravičene, tudi če se na njih ni izvajala kmetijska dejavnost (**fotografija 1**). Organi še niso opredelili jasnih in nedvoumnih pogojev, pod katerimi postanejo upravičena opuščena zemljišča, ki jih nameravajo kmetje znova kultivirati.

© Evropsko računsko sodišče



Fotografija 1 – Opuščeno neobdelano zemljišče v Romuniji

V **Bolgariji** organi kot minimalni pogoj za upravičenost zahtevajo, da se na trajnem travinju pasejo živali ali da se ta vsaj enkrat letno pokosi. V praksi pa v celoti sprejmejo tudi parcele z zelo omejeno kmetijsko dejavnostjo ali celo brez nje (npr. parcele, ki jih domače ali divje živali samo prečkajo). Sodišče je odkrilo tudi primere plačil iz SEPP za parcele, za katere ni bilo dokazov, da se je na njih kdaj koli izvajala kakršna koli kmetijska dejavnost (**fotografija 2**).

© Evropsko računsko sodišče



Fotografija 2 – Parcela v Bolgariji, ki ni v uporabi

Na **Poljskem** zahteve GAEC predpisujejo redno dejavnost na njivah. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je bila pomoč iz SEPP izplačana za njive na **fotografiji 3**, ki niso v uporabi. Sodišče je pri obiskanih upravičencih pogosto ugotovilo podobno stanje. Upravičenci do SEPP so v večini primerov prejeli celotno ali le zelo zmerno znižano plačilo, tudi kadar so organi ugotovili, da zemljišča že več let niso v uporabi.



© Evropsko računsko sodišče

Fotografija 3 – Nekdanja njiva na Poljskem, ki že več let ni bila v uporabi

Na **Madžarskem** razen odstranjevanja plevela kmetom za upravičenost njihovih parcel ni treba izvajati nobene kmetijske dejavnosti. Sodišče je ugotovilo primere, ko so kmetje najeli prostrana polnaravna travinja in prejeli plačila pomoči iz SEPP, ne da bi zemljišča sploh uporabljali za kmetovanje. Poleg tega je neizvajanje kmetijske dejavnosti negativno vplivalo na okoljsko vrednost tovrstnih zemljišč (**fotografija 4**).



© Evropsko računsko sodišče

Fotografija 4 – Polnaravno travinje na Madžarskem, ki ni v uporabi

- 43.** Ocena upravičenosti parcele do plačil iz SEPP je odvisna od tega, ali so države članice dodatno opredelile pogoje za upravičenost in minimalne standarde za kmetijsko dejavnost ter kako jasno so to storile, kako zanesljivo lahko nacionalni organi ugotovijo status parcele 30. junija 2003 ter kako skrbno preverjajo stanje. Glede na te dejavnike je Sodišče ugotovilo mnogo različnih stanj, ki so privedla do neenake obravnave kmetov v obiskanih državah članicah.

PLAČILA IZ SEPP PRECEJ PRISPEVAJO K DOHODKOM KMETOV, VENDAR TA PODPORA KORISTI PREDVSEM VELIKIM KMETIJAM

PLAČILA IZ SEPP NA SPLOŠNO PODPIRAJO DOHODKE KMETOV V NOVIH DRŽAVAH ČLANICAH ...

- 44.** Namen SEPP je dohodkovna podpora kmetom, vendar ta cilj ni dodatno opredeljen v smislu želene ravni pomoči ali njenega razdeljevanja.
- 45.** Od leta 2004 do leta 2010 (proračunska leta od 2005 do 2011) so kmetje v novih državah članicah prejeli približno 21,5 milijarde EUR plačil iz SEPP.²⁴ Leta 2010 je bilo približno 3 milijone upravičencev, povprečno plačilo iz SEPP na kmetijo pa je znašalo 1 668 EUR.²⁵ Vse države članice, ki uporabljajo SEPP, so porabile večino svojega finančnega okvira. Tako je SEPP na splošno prispevala k povečanju dohodkov kmetov.²⁶
- 46.** Po ugotovitvah najnovejše analize dohodkov kmetov, ki jo je izvedla Komisija, so dohodki kmetov v EU-12 (države članice, ki uporabljajo SEPP, ter Malta in Slovenija) kljub večjemu znižanju leta 2009 zaradi sedanje gospodarske krize ostali precej nad predpristopno ravni. Na splošno so se dohodki na letno delovno enoto od leta 2004 do leta 2009 povišali za 34 %.²⁷ To povečanje je posledica višjih cen na enotnem trgu in rasti javne podpore kmetijskemu sektorju.

²⁴ Za zneske, plačane na proračunsko leto in državo članico, glej **Prilogo II**.

²⁵ Glej **Prilogo III**.

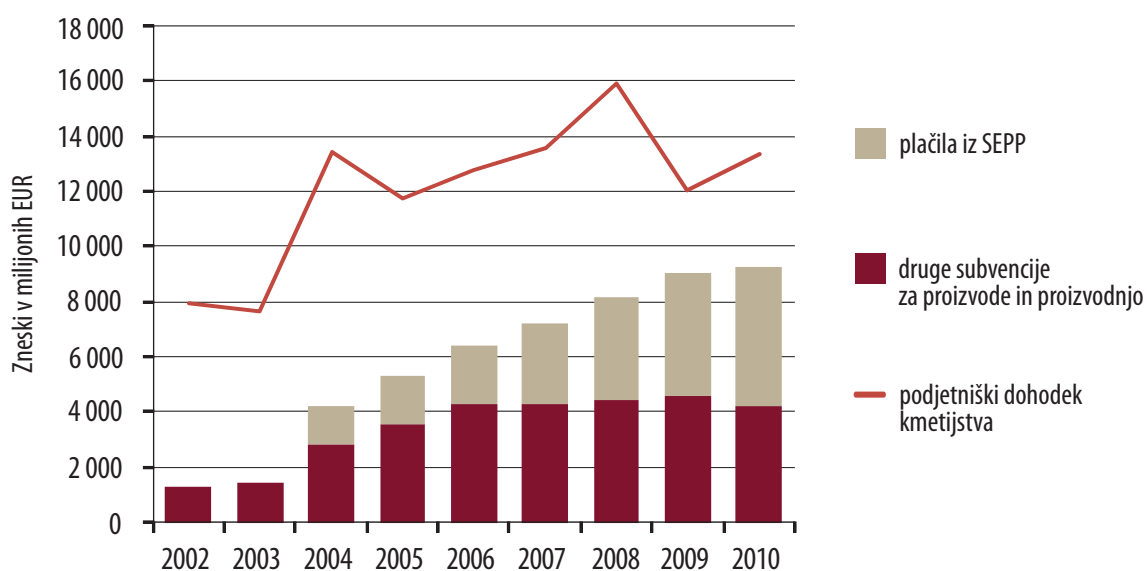
²⁶ Pri merjenju skupne ravni neposredne dohodkovne podpore kmetijskemu sektorju je treba prišteti dopolnilna nacionalna neposredna plačila. Po navedbah Komisije so v istem obdobju znašala 13,4 milijarde EUR.

²⁷ Dokument Komisije *Developments in the income situation of the EU agricultural sector* (novosti v zvezi z dohodkovnim stanjem v kmetijskem sektorju EU), Bruselj 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_income.pdf. Dohodek se meri z letno delovno enoto, ki, poenostavljeno povedano, pomeni eno zaposleno osebo za polni delovni čas na kmetijskem gospodarstvu.

47. Plačila iz SEPP bi lahko šteli za najpomembnejši element čistih dohodkov kmetov v teh državah članicah, kar je razvidno iz **diagrama 1**.
48. Vendar se razvoj kmetijskih dohodkov precej razlikuje med državami članicami. Medtem ko je razvoj na Poljskem na splošno pozitiven, je na Madžarskem in Slovaškem kljub uvedbi plačil iz SEPP prišlo do precejšnjega znižanja čiste dodane vrednosti kmetijske proizvodnje.

DIAGRAM 1

RAZVOJ PLAČIL IZ SEPP, DRUGIH SUBVENCIJ IN KMETIJSKEGA PODJETNIŠKEGA DOHODKA V VSEH DRŽAVAH ČLANICAH, KI UPORABLJAJO SEPP (VREDNOSTI V TEKOČIH CENAH)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ekonomskih računov za kmetijstvo (Eurostat).

... Vendar se njihov učinek razlikuje glede na velikost in vrsto kmetije ter državo članico

- 49.** Sodišče ugotavlja, da je dejstvo, da SEPP temelji na površini,²⁸ v povezavi z dvodelno strukturo kmetijskega sektorja v vseh obiskanih državah članicah, ki to shemo izvajajo, povzročilo zelo močno koncentracijo plačil na velikih kmetijah, medtem ko je bila pomoč, izplačana manjšim kmetijam, včasih zelo nizka.²⁹ Precejšnje število kmetov sploh ne prejme pomoči iz SEPP, ker je upravičena površina njihovih kmetijskih gospodarstev premajhna. Ta koncentracija je očitna zlasti v Bolgariji, kjer je bila leta 2010 več kot polovica nacionalnega finančnega okvira za SEPP dodeljena 2 % kmetij.
- 50.** Pomoč iz SEPP je zasnovana protislovno, saj je po eni strani mišljena kot podpora individualnim dohodkom, po drugi strani pa se pri razdeljevanju ne upoštevajo specifične razmere prejemnika.
- 51.** Leta 2010 je 98 % upravičencev do SEPP prejelo manj kot 10 000 EUR, kar je predstavljalo 49 % skupne vrednosti plačil, 0,2 % upravičencev pa je prejelo več kot 100 000 EUR, kar je predstavljalo 24 % skupne vrednosti plačil.
- 52.** Pravni okvir za SEPP za razliko od SEP ne zagotavlja možnosti za diferenciacijo plačil v državah članicah, s čimer bi bilo mogoče bolj upoštevati kmetijski potencial regij ali okoljska merila. Zato je SEPP preprosta in enostavna za izvajanje, vendar ne omogoča usmerjanja plačil v specifične potrebe regij.
- 53.** Sodišče je na Madžarskem, v Romuniji in na Slovaškem ugotovilo, da so bila lahko plačila iz SEPP za upravičence zelo donosna, če so najemali ali kupovali kmetijska zemljišča, ne da bi začeli dejavno kmetovati, saj jim na zemljiščih ni bilo treba izvajati nobene posebne dejavnosti. V takih primerih plačila iz SEPP ne prispevajo k cilju povečanja kmetijske produktivnosti, določenega v Pogodbi.³⁰

²⁸ Glej odstavek 8.

²⁹ Za razdeljevanje pomoči iz SEPP glej **Prilogo III**.

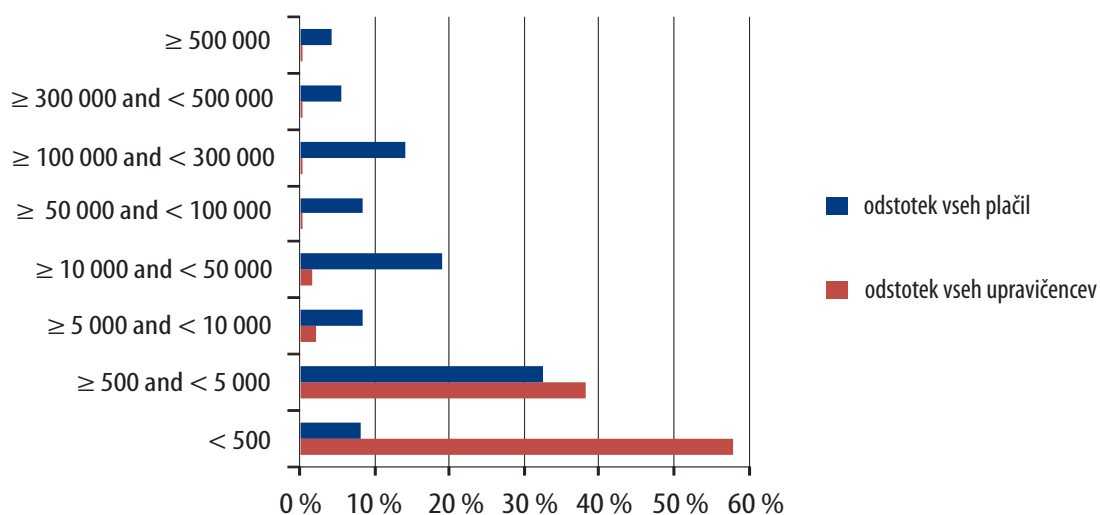
³⁰ Člen 39 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

- 54.** Učinek pomoči iz SEPP na dohodke kmetij se precej razlikuje med vrstami kmetij. Po pridružitvi EU je namreč v mnogih novih državah članicah prišlo do velikega upada živinoreje, saj so imeli mnogi živinorejci zelo omejen dostop do pomoči iz SEPP, ali pa ga sploh niso imeli, ker niso imeli kmetijskih zemljišč, ali pa so jih imeli zelo malo.
- 55.** Z možnostjo plačila dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil so lahko nove države članice obravnavale specifične potrebe. Poleg tega je Svet leta 2009 v okviru pregleda stanja SKP državam članicam ponudil možnost, da del nacionalnega finančnega okvira za SEPP porabijo za obravnavo specifičnega neugodnega položaja, v katerem so nekateri kmetje npr. v gospodarsko ranljivih in okoljsko občutljivih območjih ali kmetje, ki se ukvarjajo z gospodarsko ranljivimi vrstami kmetijstva³¹. Tako ali drugače so jo izkoristile vse obiskane nove države članice. Ker pa je ta možnost na voljo šele od leta 2010, njen učinek na porazdelitev dohodkov kmetov še ni ovrednoten.

³¹ Člen 68(1) in člen 131 Uredbe (ES) št. 73/2009.

DIAGRAM 2

RAZDELJEVANJE DOHODKOVNE PODPORE IZ SEPP V LETU 2010 (V EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije o plačilih (CATS).

UČINEK PLAČIL IZ SEPP NA PRESTRUKTURIRANJE IN IZBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI KMETIJ ŠE NI BIL OCENJEN

56. Raven plačil iz SEPP na hektar v novih državah članicah je bila določena tako, da ne bi ovirala potrebnega prestrukturiranja kmetijskega sektorja ter ustvarjala večjih razlik v dohodkih in socialnih izkrivljanj v podeželskih skupnostih. Komisija je navedla, da bi uvedba neposrednih plačil na nizki ravni prispevala k stabilizaciji kmetijskega dohodka, ne da bi ogrožala proces prestrukturiranja.³²

57. Vendar Komisija še ni analizirala učinkov pomoči iz SEPP na prestrukturiranje ter produktivnost in donosnost kmetij v novih državah članicah.

STRUKTURNE SLABOSTI ŠE VEDNO NEGATIVNO VPLIVAJO NA DOHODKE KMETIJ

58. Različne študije, pa tudi ugotovitve Sodišča kažejo, da strukturni dejavniki, kot so razdrobljeno lastništvo zemljišč, nizka tehnološka raven na kmetijah, nezadostne skladiščne zmogljivosti, premalo razviti obrati za predelavo hrane, pomanjkanje kvalificiranih delavcev ali težek dostop do financiranja, negativno vplivajo na pričakovani učinek pomoči iz SEPP na posodabljanje in rentabilnost kmetij.³³

DRUGI DEJAVNIKI, KI ZMANJŠUJEJO USPEŠNOST PLAČIL IZ SEPP

59. Uspešnost SEPP pri dohodkovni podpori kmetijam se lahko zmanjša, kadar je pomoč „kapitalizirana“ v cenah ali zakupninah zemljišč. To pomeni, da morajo kmetje plačati višje cene ali zakupnine zemljišč samo zaradi prejetanja podpore iz SEPP, kar zmanjšuje uspešnost podpore in lahko negativno vpliva na donosnost kmetij.³⁴

³² SEC(2002) 95 final z dne 30. januarja 2002: *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP* (širitev in kmetijstvo: uspešna vključitev novih držav članic v SKP) (odstavki 4.2).

³³ Za **Madžarsko** glej npr. Udovecz, G., Popp, J., Potori, N., *Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság* (madžarsko kmetijstvo pod pritiskom prilagajanja), Budimpešta, 2007. Leta 2009 so bili rezultati analize iz leta 2007 potrjeni (*A magyar agrárgazdaság versenyhelyei és stratégiai dilemmái* (strateške dileme madžarskega kmetijstva in njegove možnosti na trgu), Budimpešta, 2009). Kažejo na obstoječe strukturne probleme in slabo konkurenčnost madžarskega kmetijskega sektorja. Za **Slovaško** glej Božik, M. et al., *Economics of sustainable development in agriculture, food sector and rural areas in Slovak Republic* (ekonomija trajnostnega razvoja kmetijstva, hrane in podeželskih območij v Republiki Slovaški), Bratislava, 2009. V **Romuniji**, kjer podrobno vrednotenje stanja kmetijstva ni na voljo, so nacionalni organi kot dejavnike, zaradi katerih mnogi kmetje težko ustvarijo višje dohodke s kmetijskimi dejavnostmi, navedli razdrobljeno lastništvo zemljišč, ki otežuje združevanje parcel v večje proizvodne enote, in strukturne probleme v prehranski verigi, npr. premalo razvite obrate za predelavo hrane ali vse manjše zanašanje trgovcev s hrano na domače proizvode.

³⁴ Sodišče je že pri drugi reviziji opozorilo na to, da je po uvedbi sheme enotnega plačila prišlo do podobnih učinkov v EU-15, zlasti pri regionalnem modelu: Posebno poročilo št. 5/2011.

60. V Bolgariji, na Madžarskem, Slovaškem in v nekaterih regijah na Poljskem in v Romuniji so zakupljene velike površine kmetijskih zemljišč.³⁵ Komisija še ni posebej ocenila učinka uvedbe SEPP na cene ali zakupnine zemljišč v novih državah članicah. Razpoložljive študije pa kažejo statistično pomemben učinek plačil iz SEPP na zakupnine zemljišč,³⁶ čeprav trg s kmetijskimi zemljišči v vseh novih državah članicah še ne deluje v celoti. Celotni učinek plačil iz SEPP na cene in zakupnine zemljišč zato morda še ni v celoti viden.³⁷

³⁵ Na Slovaškem je bilo leta 2009 zakupljenih 82 % KZU, za Romunijo pa po zadnjih podatkih (iz leta 2007) le 17 %.

³⁶ Madžarski raziskovalni inštitut za agrarno ekonomiko je izračunal, da imajo zaradi visokih zakupnin tudi lastniki zemljišč precejšnjo korist od podpore, saj gre zanje 31 % pomoči; Kovács, G. et al., *The efficiency of agricultural subsidies* (učinkovitost kmetijskih subvencij), Budimpešta, 2008. To je skladno z drugo študijo, ki je zajela Češko, Estonijo, Madžarsko, Litvo, Latvijo, Poljsko in Slovaško; Ciaian, P., Kancs, D., *The capitalisation of Area Payments into Farmland Rents: Theory and Evidence from the New EU Member States* (kapitalizacija plačil na površino v zakupninah kmetijskih zemljišč: teorija in dokazi iz novih držav članic EU), Bruselj, 2009.

³⁷ Še vedno obstajajo nacionalne omejitve za zakup ali nabavo kmetijskih zemljišč (Madžarska, Slovaška, Poljska in Romunija), zakupne pogodbe včasih veljajo zelo dolgo (Slovaška), zato se učinek pristopa k EU na cene in zakupnine zemljišč še ne vidi v celoti.

OKVIR 3

UČINEK PLAČIL IZ SEPP NA ZAKUPNE POGOJE IN CENE

Sodišče je na Poljskem in Madžarskem opazilo posebej veliko zvišanje zakupnin zemljišč v državni lasti z majhno kmetijsko vrednostjo, kot je npr. nekakovostno travinje. Rejci ovac, ki so običajno uporabljali ta zemljišča, pred letom 2004 zanje niso plačevali nič, ali pa le zelo nizke zakupnine, z uvedbo SEPP pa se je povpraševanje po takih zemljiščih povečalo. Do tega ni prišlo zaradi stanja na kmetijskih trgih, pač pa zato, ker plačila iz SEPP, ki so sorazmerna s površino, zagotavljajo visoko raven pomoči glede na nizko proizvodno vrednost zemljišč. Organi so začeli organizirati javne razpise za sklepanje zakupnih pogodb, zato so se zakupnine precej zvišale, kar je vplivalo na vse kmete, ki uporabljajo tovrstna zemljišča.

Sodišče je na Madžarskem in v Romuniji odkrilo zakupne pogodbe, v katerih je bila zakupnina neposredno izražena kot delež plačil iz SEPP in/ali dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil in se je višala sorazmerno z višanjem teh plačil. V zakupnih pogodbah je bilo npr. določeno plačilo fiksne cene na hektar in 100 % zneska SEPP.

Sodišče je na Madžarskem tudi opazilo, da so lahko kmetje, ki so najemniki, zakupne pogodbe sklenili ali podaljšali, samo če so bili pripravljeni plačilne pravice, ki bi jim bile dodeljene v primeru uvedbe nove podporne sheme v prihodnosti, brezplačno prenesti na lastnika zemljišča.

NI PRIPRAV NA PODPORNO SHEMO NA PODLAGI PLAČILNIH PRAVIC

- 61.** SEPP naj bi sprva trajala samo dokler nove države članice ne bi mogle uspešno upravljati neposrednih plačil, kakršna so obstajala v EU-15, vendar najdlje do leta 2009.³⁸ Svet je leta 2006 podaljšal mogoče trajanje SEPP do konca leta 2010.³⁹ V okviru pregleda stanja SKP leta 2008 pa je Svet dodatno podaljšal prehodno obdobje za uvedbo SEP do leta 2013. To je državam članicam omogočilo, da so izkoristile prednosti enostavne sheme, ni pa jih spodbudilo k pripravi na sistem na podlagi pravic.
- 62.** Od držav članic, ki so bile obiskane med revizijo, je od leta 2009 samo Madžarska sprejela konkretne ukrepe za zamenjavo SEPP s SEP, vendar zaradi rzsodbe madžarskega ustavnega sodišča ni bilo mogoče uvesti specifičnega nacionalnega modela izvajanja. Odtlej nacionalni organi niso dali dodatnih pobud za uvedbo SEP.
- 63.** Komisija je oktobra 2011 predlagala uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi novih pravil za neposredna plačila kmetom.⁴⁰ V skladu s tem predlogom bi od leta 2014 tako SEPP kot SEP nadomestila osnovna plačilna shema, ki bi še naprej temeljila na plačilnih pravicah. Kmetje bi potem morali za prejetje plačil imeti plačilne pravice in hkrati prijaviti upravičene hektare, ki jih imajo na voljo. V okviru sistema deljenega upravljanja bi morale nacionalne uprave leta 2014 kmetom dodeliti plačilne pravice in jih v naslednjih letih upravljati.

³⁸ Člen 143b(9) Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL L 270, 21.10.2003, str. 1).

³⁹ Uredba Sveta (EC) št. 2012/2006 z dne 19. decembra 2006 o spremembah in popravku Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 384, 29.12.2006 str. 8).

⁴⁰ COM(2011) 625 final/2 z dne 19. oktobra 2011.

- 64.** Sodišče je ugotovilo, da so nacionalne uprave in kmetje doslej zelo slabo poznali sisteme neposrednih plačil na podlagi pravic. Niti Komisija niti nacionalni organi niso uprav in kmetov dejavno pripravili na prehod na sistem na podlagi pravic. V času revizije leta 2011 so se poljski organi šele na centralni ravni začeli seznanjati s pomočjo na podlagi pravic (sedaj SEP), vendar niso storili še nič v zvezi s sistematično opredelitvijo tehničnih zahtev upravljanja take sheme po letu 2013. Bolgarski organi so pripravljali oceno učinka prehoda na SEP na upravo in kmete. Romunski organi so marca 2012 začeli dvostranske razprave s predstavniki Komisije in posvetovanja s kmeti. Slovaški organi so od leta 2009 analizirali samo finančne učinke prehoda na SEP, vendar so se odločili uporabljati SEPP do leta 2013.
- 65.** Ko je bila SEP uvedena v EU-15, so imele nacionalne uprave vsaj 20 mesecev za pripravo prehoda z vezane pomoči na novo shemo. Kljub temu je Sodišče v svojih letnih poročilih za proračunski leti 2006 in 2007 opozorilo na slabosti pri izvajanju sistema na podlagi pravic, ki so včasih povzročile precejšnje zamude pri plačilih kmetom.⁴¹ Sodišče zato meni, da obstaja tveganje, da bo zaradi nezadostne priprave na uvedbo pomoči na podlagi pravic v državah članicah, ki uporabljajo SEPP, prišlo do podobnih težav.

⁴¹ Glej odstavke od 5.33 do 5.38 letnega poročila za proračunsko leto 2006 ter odstavke 5.14 in od 5.21 do 5.25 letnega poročila za proračunsko leto 2007.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- 66.** SEPP je shema, ki je enostavna za upravljanje in je novim državam članicam po pridružitvi EU leta 2004 in leta 2007 omogočila plačevanje dohodkovne podpore njihovim kmetom. Ker ni vezana na kmetijsko proizvodnjo, so v njej predvideni tudi cilji reforme SKP iz leta 2003, namenjeni okrepitvi tržne usmerjenosti kmetov, plačila pa so postala pogojena s spoštovanjem zahtev navzkrižne skladnosti.
- 67.** Zasnova in izvajanje SEPP v državah članicah sta privedla do mnogih vprašljivih elementov v zvezi s predvidenimi upravičenci do pomoči, opredelitvijo upravičenih površin in razdelitvijo podpore med kmetijsko prebivalstvo. Razdeljevanje pomoči med kmete kot pri SEP temelji na površini kmetijskega gospodarstva in ne odraža specifičnih regionalnih značilnosti kmetijskih dejavnosti niti prispevka kmetov k proizvodnji javnih dobrin. Učinek SEPP na prestrukturiranje kmetijskega sektorja še ni bil ocenjen in stalne strukturne slabosti še vedno negativno vplivajo na dohodke mnogih kmetov. In nazadnje, države članice, ki sedaj uporabljajo SEPP, še niso bile pripravljene na uvedbo sheme dohodkovne podpore na podlagi pravic po letu 2013. Zato bi bilo dobro, če bi Svet in Parlament razmislila o ponovnem pregledu teh elementov pri pripravi skorajšnje reforme SKP v skladu s smernicami iz spodnjih priporočil.

UPRAVIČENCI, UPRAVIČENA ZEMLJIŠČA IN KMETIJSKE DEJAVNOSTI

- 68.** Sodišče je v svojem poročilu o SEP opozorilo na neustreznost opredelitve „kmeta“ in na izplačevanje pomoči upravičencem, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom, ali pa se z njim ukvarjajo le kot z obrobno dejavnostjo. Ta revizija je prišla do enakih zaključkov glede SEPP. Poleg tega je bila pomoč iz SEPP v nekaterih zadevnih državah članicah zakonito izplačana javnim subjektom, ki upravljajo državna zemljišča in se sicer ne ukvarjajo s kmetijstvom (kar pomeni, da je bila zanje dohodkovna podpora).
- 69.** Države članice, ki uporabljajo SEPP, niso natančno opredelile upravičenih površin in izvršena so bila plačila za zemljišča, ki niso v uporabi, ali pa so namenjena nekmetijskim dejavnostim.

PRIPOROČILO 1

Sodišče ponavlja svoje priporočilo, naj bo dohodkovna podpora usmerjena v aktivne kmete, ki dejansko izvajajo redne kmetijske dejavnosti. Dohodkovne podpore iz SEPP predvsem ne bi smeli prejemati javni subjekti, ki upravljajo državna zemljišča in se sicer ne ukvarjajo s kmetijstvom.

PRIPOROČILO 2

Upravičenost zemljišč do pomoči naj se jasno opredeli in omeji na parcele, na katerih je treba zaradi standardov v zvezi z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji dejansko izvajati redne kmetijske dejavnosti. Če bo uvedena shema pomoči, ki bo temeljila na pravicah, naj se plačilne pravice dodelijo samo za take parcele.

RAZDELJEVANJE POMOČI IZ SEPP

- 70.** Razdeljevanje pomoči iz SEPP v bistvu temelji na površini kmetijskih parcel, na katerih se izvajajo kmetijske dejavnosti in ki jih imajo kmetje na voljo, brez upoštevanja specifičnih regionalnih značilnosti kmetijskih dejavnosti ali prispevka kmetov k proizvodnji javnih dobrin.
- 71.** Zaradi dvodelne strukture kmetijstva v večini novih držav članic velika večina kmetov prejema samo zelo majhne zneske pomoči, večino pomoči pa prejme majhno število velikih upravičencev.

PRIPOROČILO 3

Prizadevati si je treba za bolj uravnoteženo razdeljevanje pomoči med kmeti z določitvijo zgornje meje za posamezna plačila ali z upoštevanjem specifičnega položaja kmetij v različnih regijah.

VLOGA POMOČI IZ SEPP PRI PRESTRUKTURIRANJU KMETIJSKEGA SEKTORJA

- 72.** Raven pomoči se je od pristopa novih držav članic leta 2004 in 2007 letno večala, kar se bo nadaljevalo še do leta 2013 oziroma 2016. Učinek sedanje ravni pomoči in prihodnjih zvišanj na prestrukturiranje kmetijskega sektorja in učinkovitost kmetij še ni znan.

STRUKTURNE SLABOSTI, KI VPLIVAJO NA DOHODKE KMETIJ

- 73.** Stalne strukturne slabosti v kmetijstvu v državah članicah, ki uporabljajo SEPP, lahko vplivajo na dolgoročno uspešnost in učinkovitost neposrednih plačil.

KAPITALIZACIJA DELOV POMOČI V CENAH IN ZAKUPNINAH ZEMLJIŠČ

- 74.** Ker je pomoč iz SEPP strogo vezana na površino, ki jo ima kmet na voljo, lahko privede do zviševanja cen in zakupnin zemljišč ter tako zmanjša uspešnost pomoči.

PRIPOROČILO 4

Komisija naj analizira, koliko strukturne slabosti in cene zemljišč negativno vplivajo na uspešnost in učinkovitost neposrednih plačil. Na podlagi take analize naj razmisli o dopolnilnih ukrepih za prestrukturiranje kmetijskega sektorja in povečanje njegove konkurenčnosti.

PREHODNOST SEPP IN PRIPRAVA NA UVEDBO POMOČI NA PODLAGI PRAVIC

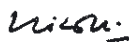
- 75.** SEPP je opredeljena kot prehodni sistem, ki ga bo nadomestila nova shema na podlagi pravic. Vendar se večina držav članic, ki uporabljajo SEPP, ni pripravila na uvedbo tovrstne sheme. Pri uvedbi SEP v državah članicah EU-15 se je pokazalo, da je zaradi izvajanja sheme na podlagi pravic prišlo do precejšnjih zamud pri plačilih kmetom.

PRIPOROČILO 5

Komisija naj dejavno podpira države članice in natančno spremlja njihove priprave na uvedbo prihodnje sheme, ki bo temeljila na pravicah. Predvsem naj državam članicam pomaga opredeliti ključne zahteve za nacionalne uprave in kmete.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Ioannis SARMAIS, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 10. oktobra 2012.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

PRIMERJAVA MED SEPP IN SHEMA ENOTNEGA PLAČILA (SEP)

SEP in SEPP sta zasnovani za zagotavljanje dohodkovne podpore kmetom. Pri obeh morajo biti površine kmetijskih zemljišč, na katerih temelji plačilo, kmetom na voljo na določen dan v vsakem letu oddaje zahtevkov, poleg tega pa je treba zemljišča ohranjati v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih (kot je določeno v Uredbi (ES) št. 73/2009).

Vendar sta med SEP in SEPP dve bistveni razliki:

(a) Plačilne pravice

V okviru SEP se pomoč določa z dvema sklopoma zahtev, in sicer (i) s številom upravičenih hektarov, ki jih ima posameznik na voljo, **in** (ii) z vrednostjo plačilnih pravic, ki jih ima. Plačilne pravice dajo pravico do fiksnega zneska pomoči na hektar. V večini primerov vrednost vsake plačilne pravice odraža vrednost neposredne pomoči iz preteklega referenčnega obdobja. S plačilnimi pravicami se lahko trguje neodvisno od zemljišč.

Pomoč iz SEPP pa je za razliko od tega določena kot pavšalni znesek na hektar, ki se vsako leto izračuna z delitvijo nacionalnega finančnega okvira s kmetijskimi zemljišči v uporabi v zadevni državi članici, plačilne pravice pa ne obstajajo.

(b) Opredelitev upravičenega kmetijskega zemljišča: GAC in GAEC

Pri SEP se plačila izvršijo za katero koli kmetijsko površino gospodarstva, ki se uporablja za kmetijsko dejavnost (kar vključuje njeno ohranjanje v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih).

Za razliko od tega pa je pri SEPP upravičena tista kmetijska površina, ki je dejansko v uporabi in je bila 30. junija 2003 v dobrem kmetijskem stanju. Pojem dobrega kmetijskega stanja v uredbi ni dodatno opredeljen. Za vse praktične namene se je uporabljal samo v času pristopa zaradi izključitve parcel, ki so bile junija 2003 opuščene, iz KZU in da kmetje ne bi mogli zahtevati pomoči za taka zemljišča, ki bi jih znova kultivirali **po** tem datumu. Zato ta pojem ni več relevanten in nima več praktičnega namena, razen pri dveh v nadaljevanju navedenih izjemah.

V aktu o pristopu Bolgarije in Romunije rok 30. junij 2003 ni omenjen, dobro kmetijsko stanje pa je treba upoštevati vsako leto.

Standardi dobrega kmetijskega stanja so bili opredeljeni samo v Bolgariji. Romunski organi tega niso opredelili, zato zemljišča, ki niso bila v uporabi, niso bila izključena iz kmetijskih površin.

Za vse praktične namene je zdaj relevanten pojem dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, saj morajo kmetje spoštovati obveznosti v zvezi z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji, da so upravičeni do celotnega plačila pomoči iz SEP ali SEPP.

DOHODKOVNA PODPORA, PLAČANA IZ SEPP V PRORAČUNSKIH LETIH OD 2005 DO 2011

(v milijonih EUR)

Proračunsko leto	Bolgarija	Češka	Estonija	Ciper	Latvija	Litva	Madžarska	Poljska	Romunija	Slovaška	SKUPAJ
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
SKUPAJ	936,6	2 667,1	306,3	141,0	415,6	1 124,3	3 885,3	8 646,0	2 258,4	1 116,2	21 496,8

Vir: Letna poročila EKJS za proračunska leta 2005–2011.

PORAZDELITEV DOHODKOVNE PODPORE IZ SEPP (LETO ODDAJE ZAHTEVKOV 2010)

Letno plačilo podpore iz SEPP (v EUR)	Število upravičencev	Bolgarija	Češka	Estonija	Ciper	Latvija	Litva	Madžarska	Poljska	Romunija	Slovaška
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 in < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 in < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 in < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 in < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 in < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 in < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
SKUPAJ	3 046 474	91 728	25 892	16 098	32 191	65 147	170 068	177 645	1 367 874	1 083 992	15 839

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije o plačilih (CATS).

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I.

SEPP kot prehodna shema je bila zasnovana v skladu z istimi načeli kot SEP, vendar brez pravic. Prvotno naj bi se prehodno obdobje končalo ob koncu leta 2006, vendar ga je bilo mogoče na zahtevo novih držav članic podaljšati za dve leti, največ do konca leta 2008. Medtem je bilo podaljšano do konca leta 2013.

SEPP naj bi bila „poenostavljena shema“, da bi državam članicam omogočila enostavnejša pravila za upravljanje neposrednih plačil.

IV.

Komisija to vprašanje obravnava v zakonodajnih predlogih o skupni kmetijski politiki (SKP) do leta 2020 (opredelitev aktivnega kmeta).

SEPP je nevezana shema in zato ne pomeni nobenih zahtev glede proizvodnje. Vendar pa mora vsak kmet, ki prejema podporo, izvajati kmetijsko dejavnost. V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 to pomeni, da mora svoja zemljišča obdelovati vsaj v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji (GAEC). V zvezi s tem se ne sme šteti, da kmet nima kmetijske dejavnosti le zato, ker ne ohranja določene ravni proizvodnje.

Države članice imajo od leta 2010 možnost, da fizične ali pravne osebe, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih glavna dejavnost ali dejavnost družbe ni opravljanje kmetijske dejavnosti, izključijo iz upravičenosti do neposrednega plačila.

ODGOVORI KOMISIJE

V.

Komisija je seznanjena s presojo Sodišča glede opredelitve upravičenih parcel. Vendar pa so nove države članice pri vzpostavljanju svojega identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) uporabile najboljše razpoložljive informacije. Komisija je z revizijskimi misijami in akcijskimi načrti podprla nove države članice v prizadevanjih za izboljšanje kakovosti informacij v njihovem LPIS. V skladu z opredelitvijo zemljišča, ki je upravičeno do SEPP, so nove države članice zavezane, da kmetijska zemljišča, ki niso v uporabi (na katerih se kmetijske dejavnosti zaradi različnih razlogov, npr. gospodarskih ali socialnih dejavnikov, ne izvajajo), izključijo iz plačila.

Kadar koli Komisija v svojih revizijah ugotovi, da je v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičeno zemljišče, so ugotovljene nepravilnosti obravnavane v okviru potrditve obračunov.

VI.

V zvezi s SEP ne obstaja nobena količinsko določena povezava med podporo iz SEPP in stroški, ki so nastali pri kmetijski dejavnosti, vključno z zagotavljanjem javnih dobrin. SEPP je pavšalno plačilo, ki temelji na površini in katerega glavni namen je zagotoviti osnovno dohodkovno podporo. SEPP z obveznostjo obdelave zemljišč v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji prispeva k zaščiti naravnih virov, s čimer določa podlago za zagotavljanje javnih dobrin s kmetijstvom. To je bilo zlasti ugotovljeno v študiji Inštituta za evropsko okoljsko politiko (IEEP) o javnih dobrinah¹.

V EU-12 je položaj v zvezi z velikostmi kmetij zelo heterogen. Ker plačilo iz SEPP temelji na površini, velike kmetije prejmejo višja plačila. Poleg tega so nove države članice pri dodeljevanju dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil oziroma posebne podpore upoštevale specifične težave v občutljivih sektorjih in regijah.

V zakonodajnih predlogih o SKP do leta 2020 je priznana potreba po uvedbi opredelitve aktivnega kmeta in tudi koncepta prerazporeditve podpore med državami članicami in kmeti.

¹ Cooper, T., Hart, K. in Baldock, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union (Zagotavljanje javnih dobrin s kmetijstvom v Evropski uniji), poročilo za GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, št. pogodbe 30-CE-0233091/00-28, Inštitut za evropsko okoljsko politiko, London.

VII.

Regionalizacija plačil iz SEPP ni mogoča, ker je SEPP shema prehoda na regionalna plačila SEP. Zato bi država članica, ki bi želela spremeniti raven plačil med regijami, to lahko storila z uvedbo SEP ali od leta 2010 s posebno pomočjo v skladu s členom 131 Uredbe št. 73/2009. Poleg tega za podporo prikrajšanih regij obstajajo ukrepi v okviru programov za razvoj podeželja (plačila za območja z omejenimi možnostmi).

VIII.

Raven neposrednih plačil v državah članicah je rezultat političnega kompromisa, ki pa je temeljil na jasno določenih merilih in preteklih referenčnih obdobjih. Da bi preprečili nesorazmerja med različnimi gospodarskimi sektorji, je bilo predlagano postopno uvajanje plačil iz SEPP.

Komisija nenehno analizira instrumente SKP, zlasti prek vrednotenja politik. Pri neposrednih plačilih je vrednotenje različnih vplivov razdeljeno po temah. Leta 2011 je bilo objavljeno ovrednotenje učinka neposredne podpore na dohodek², trenutno pa poteka vrednotenje strukturnega učinka neposredne podpore. Izidi so pričakovani konec drugega semestra leta 2013. Ker SEPP predstavlja odstopanje od SEP, so v okviru tega vrednotenja njeni učinki ocenjeni skupaj s SEP.

IX.

Kapitalizacija podpore v cenah zemljišč v regionalnem modelu SEP ali v SEPP je dejansko lahko večja kot v preteklem modelu. V študiji, ki so jo naročile službe Komisije, je bilo ocenjeno delovanje zemljiških trgov v državah članicah EU pod vplivom ukrepov, ki se izvajajo v okviru SKP³. Subvencije SKP imajo med dejavniki, ki vplivajo na cene zemljišč, sicer bolj skromen učinek. Poleg tega v primerjavi s prejšnjimi vezanimi oblikami pomoči ne pomenijo nujno povečanja kapitalizacije.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

ODGOVORI KOMISIJE

X.

V členu 122(3) Uredbe št. 73/2009 je določeno, da mora biti SEPP na voljo do 31. decembra 2013. Iz tega sledi, da bo SEPP po novi SKP prenehala obstajati, česar se nove države članice zavedajo že od objave Uredbe januarja 2009.

Nove države članice se lahko letno odločijo za uvedbo standardne sheme (SEP) in Komisija se je z nekaterimi zainteresiranimi novimi državami članicami glede tega vprašanja večkrat strokovno posvetovala. Vendar pa je presoja prednosti in slabosti takšne odločitve naloga posamezne države članice. Struktura kmetijske skupnosti se med državami članicami močno razlikuje, prav tako njihova upravna usposobljenost.

XI. Skupni odgovor na alinei 1 in 2

Merila, kot je „konkretna in redna kmetijska dejavnost“, bi lahko raven podpore povezala z izpolnjevanjem dejanske zaveze za proizvodnjo s strani upravičenca, ki ne bi bila združljiva s cilji SKP za doseganje večje tržne usmerjenosti z nevezanimi neposrednimi plačili niti s pogoji „zelene škatile“ STO. Poleg tega je diverzifikacija dejavnosti glede na omejene priložnosti za rast v kmetijskem sektorju koristna alternativa.

V skladu z veljavno zakonodajo (člen 2 Uredbe (ES) št. 73/2009) lahko vsaka fizična ali pravna oseba, ki opravlja kmetijsko dejavnost, prejme neposredna plačila. Vendar imajo države članice možnost, da na podlagi člena 28(2) navedene Uredbe omejijo dostop do neposrednega plačila. Poleg tega je treba opozoriti, da so države članice zavezane k vzpostavitvi minimalnih zahtev za GAEC.

To vprašanje je obravnavano v predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta in kmetijske dejavnosti⁴.

⁴ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike, člen 9 oziroma člen 4.

XI. Odgovor na alineo 3

Cilj zakonodajnih predlogov Komisije je bolj uravnoteženo razdeljevanje pomoči z več ukrepi, kot so postopno zmanjševanje in omejitev neposrednih plačil, prožnost med stebri, regionalna dodelitev nacionalnih zgornjih mej, konvergenca vrednosti pravic do plačila in shema za male kmete. V skladu z novo politiko bodo imele vse države članice (vključno z državami, ki trenutno uporabljajo SEPP) možnost za regionalizacijo plačil ob upoštevanju agronomskih in gospodarskih značilnosti ter njihovega regionalnega kmetijskega potenciala.

XI. Odgovor na alineo 4

To vprašanje je bilo analizirano v študiji o delovanju zemljiških trgov⁵, v pregledu stanja SKP – ocena učinka⁶, trenutno pa v okviru 7. okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj poteka dodatna študija o tržnih dejavniki⁷.

Podpora iz SEPP z zagotavljanjem učinkovitega zavarovanja dohodka in minimalne stabilnosti prihodkov kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke takšnih strukturnih dejavnikov.

XI. Odgovor na alineo 5

Naloga držav članic je, da sprejmejo odločitve o izvajanju SEP in od Komisije zahtevajo posvetovanje. Službe Komisije so na zahtevo zainteresirane države članice na voljo za posvetovanja in pomoč, če je to potrebno. Komisija mora spoštovati načelo subsidiarnosti in ne sme posegati v pristojnosti držav članic.

⁵ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy (Študija o delovanju zemljiških trgov v državah članicah EU pod vplivom ukrepov, ki se izvajajo v okviru skupne kmetijske politike), končno poročilo, november 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

⁶ CAP HEALTH CHECK – IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1 (Pregled stanja SKP – dokument o oceni učinka št. 1) http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf;

⁷ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States (Primerjalna analiza trgov produkcijskih dejavnikov za kmetijstvo držav članic), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201. Projekt v zvezi s trgi produkcijskih dejavnikov se je začel 1. 9. 2010 in se bo končal 31. 8. 2013.

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

7.

V skladu s pristopno pogodbo je bila SEPP novim državam članicam na voljo do konca leta 2006 z možnostjo dvakratne obnovitve za obdobje enega leta (do konca leta 2008) na zahtevo novih držav članic.

PRIPOMBE

20.

Do podpore so upravičeni le kmetje v okviru opredelitve, navedene v Uredbi Sveta (ES) št. 73/2009 (osebe, ki izvajajo kmetijsko dejavnost). Zadevna opredelitev odraža nevezani značaj sheme in cilj spodbujanja tržne usmerjenosti kmetov, obenem pa zagotavlja skladnost s pogoji „zelene škatle“ STO. Zaveze za proizvodnjo ali povezave s proizvodnimi dejavniki se ne smejo uvesti kot merila za upravičenost.

Vendar pa lastniki zemljišč brez kmetijske dejavnosti in osebe, ki niso kmetje, niso upravičeni do plačil.

V tem okviru lahko nastopijo okoliščine, ko kmetje izpolnjujejo le GAEC in imajo omejeno kmetijsko dejavnost. Vendar je treba opozoriti, da so države članice zavezane k vzpostavitvi minimalnih zahtev za GAEC.

To vprašanje je obravnavano v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta.

Kadar koli Komisija v svojih revizijah ugotovi, da je v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičeno zemljišče, so ugotovljene nepravilnosti obravnavane v okviru potrditve obračunov.

21.

Države članice morajo oceniti, ali značilnosti uporabe zemljišča ne preprečujejo kmetijske uporabe.

Pod navedene primere upravičencev se v skladu z veljavno zakonodajo EU (člen 2(a) Uredbe št. 73/2009) uvrščajo kmetje, ki izvajajo kmetijsko dejavnost. Ti kmetje so upravičeni do plačila iz SEPP, če so izpolnjeni pogoji za upravičenost.

Vendar imajo države članice v skladu s členom 28(2) Uredbe št. 73/2009 možnost, da kmete, ki kmetijske dejavnosti opravljajo le v zanemarljivi meri, izključijo iz pravice do plačil iz SEPP.

Kadar koli Komisija v svojih revizijah ugotovi, da je v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičeno zemljišče, so ugotovljene nepravilnosti obravnavane v okviru potrditve obračunov.

22.

Opredelitev kmetijske dejavnosti odraža cilj spodbujanja tržne usmerjenosti kmetov, obenem pa zagotavlja skladnost s pravili „zelene škatle“ Svetovne trgovinske organizacije (STO). SEPP ni vezana na proizvodnjo in je skladna s pravili „zelene škatle“ STO, zato se zaveze za proizvodnjo ali povezave s proizvodnimi dejavniki ne smejo uvesti kot merila za upravičenost. V tem okviru se kmetje lahko odločijo, da bodo namesto proizvodnje kmetijskih proizvodov „zemljišča obdelovali v skladu z GAEC“.

Glavni namen ločevanja pomoči od proizvodnje je tržna usmerjenost in na splošno kmetje, kot podjetniki, aktivno kmetujejo, da od prodaje svojih proizvodov in morda še drugih dejavnosti ustvarijo dohodek. Odločitev proti proizvodnji je tudi tržno usmerjeno vedenje, če variabilni proizvodni stroški niso kriti.

Vendar Komisija meni, da se večina kmetijskega zemljišča v okviru SEPP uporablja za proizvodnjo in upravičenci z omejenimi dejavnostmi predstavljajo le majhen odstotek celotnega področja, kjer se uporablja SEPP.

Glej tudi odgovor Komisije na točko 20.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1

Komisija to vprašanje dodatno obravnava v zakonodajnih predlogih o SKP do leta 2020 z zagotovitvijo opredelitve aktivnega kmeta.

V skladu z veljavno zakonodajo (člen 2 Uredbe (ES) št. 73/2009) lahko vsaka fizična ali pravna oseba, ki opravlja kmetijsko dejavnost, prejme neposredna plačila. Vendar imajo države članice možnost, da na podlagi člena 28(2) navedene Uredbe omejijo dostop do neposrednega plačila. Poleg tega je treba opozoriti, da so države članice zavezane k vzpostavitvi minimalnih zahtev za GAEC.

Kadar koli Komisija v svojih revizijah ugotovi, da je v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičeno zemljišče, so ugotovljene nepravilnosti obravnavane v okviru potrditve obračunov.

23.

Svet je v razpravah o nadaljnjem usmerjanju neposredne podpore med pregledom stanja menil, da bi bilo treba državam članicam v skladu z načelom subsidiarnosti in glede na njihove specifične gospodarske razmere omogočiti prožnost pri presoji, katere parametre bodo upoštevale pri uporabi te možnosti (da iz neposrednih plačil izključijo „fizične ali pravne osebe, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih glavna dejavnost ali dejavnost družbe ni opravljanje kmetijske dejavnosti“). To je dodatno obravnavano v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta.

24.

Komisija je za statistične namene določila, da kmetijsko zemljišče v uporabi pomeni skupno površino njiv, trajnega travinja, trajnih nasadov in vrtov. V skladu s to opredelitvijo bo kmetijsko zemljišče, na katerem se kmetijske dejavnosti zaradi različnih razlogov (gospodarskih, socialnih) ne izvajajo, kot neupravičeno do SEPP vključeno v kategorijo „drugo zemljišče“. Naloga držav članic je, da ocenijo, ali značilnosti zemljišča ne preprečujejo kmetijske uporabe.

Kadar koli Komisija v svojih revizijah ugotovi, da je v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičeno zemljišče, so ugotovljene nepravilnosti obravnavane v okviru potrditve obračunov.

28.

V primeru Bolgarije in Romunije je bila pretekla referenca za zemljišče, ki je bilo v „dobrem kmetijskem stanju“, opuščena zaradi specifične strukture kmetijskih sektorjev pred pristopom. Velike površine kmetijskih zemljišč zaradi različnih razlogov (razdrobljene parcele, nejasnosti v zvezi z lastništvom in pomanjkanje kapitala) na dan pristopa še vedno niso bile obdelane. Zato je bila sprejeta odločitev, da se stanje zemljišča v GAC upošteva enkrat letno.

ODGOVORI KOMISIJE

Skupni odgovor na točke 30–32

Nove države članice so pri vzpostavljanju svojega identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) uporabile najboljše takrat razpoložljive informacije. Komisija je v svojih revizijah, izvedenih leta 2004, ugotovila, da so bili sistemi LPIS na splošno usposobljeni za delovanje na Slovaškem, Poljskem in Madžarskem. Informacije o upravičenih kmetijskih površinah, evidentirane v LPIS, niso bile vedno v celoti točne, vendar je Komisija z revizijskimi misijami in akcijskimi načrti v Bolgariji in Romuniji podprla novi državi članici v prizadevanjih za izboljšanje kakovosti informacij v njunih identifikacijskih sistemih za zemljišča.

33.

Komisija je za SEPP odobrila tisto kmetijsko površino, ki so jo nove države članice pred pristopom ocenile (z objektivnimi merili) kot morebitno upravičeno do vložitve zahtevka. V LPIS je evidentirana celotna kmetijska površina, vendar na koncu kmetje niso vložili zahtevkov za celotno površino (zaradi različnih razlogov, kot so postopek vračanja zemljišč, razdrobljene parcele, dostop do zemljišča itd.). Zato je lahko površina, ki jo je odobrila Komisija, manjša od celotne kmetijske površine, evidentirane v LPIS.

34.

Za razliko med kmetijsko površino v okviru SEPP, kot je navedena v Prilogi VIII k Uredbi (ES) št. 1121/2009, in največjo površino, ki je v LPIS evidentirana kot upravičena za SEPP, obstaja obrazložitev. Zato je Komisija menila, da od držav članic ni treba zahtevati analize tega odstopanja.

Glej tudi odgovor na točko 33.

35. Skupni odgovor na odstavka (a) in (b)

Pojem uporabe količnika znižanja je standarden mehanizem za preprečevanje prekoračitev zgornjih mej proračuna. Ker lahko države članice kmete precej vnaprej obvestijo o največjem znesku plačila iz SEPP na hektar, do katerega bodo upravičeni (razdelitev razpoložljivih proračunskih dodelitev in kmetijska površina v okviru SEPP, kot je navedena v Prilogi VIII k Uredbi (ES) št. 1121/2009), ter prav tako o ocenjenem možnem zmanjšanju na podlagi podatkov v zahtevkih za pomoč, ni pri tem nobene negotovosti.

38.

Komisija je analizirala vsak zahtevek za pregled kmetijskega zemljišča v uporabi, pri čemer je upoštevala obstoj objektivnih meril (npr. velikost kmetijskih gospodarstev, izkušnje z zahtevki za pomoč v prejšnjih letih, posodobitev sistema LPIS itd.). Za enega od objektivnih meril se štejejo dolgoročne izkušnje z zahtevki za pomoč.

Organi Slovaške republike so leta 2005 zahtevali spremembo kmetijskega zemljišča v uporabi (KZU) le na podlagi zahtevka za pomoč iz SEPP leta 2004 (podatki enega leta). Komisija je menila, da zahtevek zaradi specifičnega položaja v Slovaški republici v tem obdobju (spori v zvezi z lastništvom zemljišč) in omejenih izkušenj s SEPP ni zadostno utemeljen. Vendar je Slovaška republika novembra 2008, tokrat na podlagi štiriletnih izkušenj z zahtevki za pomoč iz SEPP, ponovno predložila zahtevek za prilagoditev kmetijskega zemljišča v uporabi, ki ga je Komisija sprejela.

39.

Eden od razlogov, da je zemljišče neupravičeno do pomoči, je njegova opuščенost. Komisija v svojih revizijah redno ugotavlja, da so v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičena zemljišča, ugotovljene nepravilnosti pa so obravnavane v okviru potrditve obračunov.

40.

Nepravilnosti, ugotovljene v revizijah, so obravnavane v smislu potrditve obračunov.

ODGOVORI KOMISIJE

41.

Revizije Komisije na Madžarskem so potrdile, da se je kakovost LPIS v zadnjih letih izboljšala.

Komisija se je leta 2012 na podlagi svojih revizij iz leta 2011 odločila, da za Romunijo umakne pridržek v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom (IAKS), kar temelji na dejstvu, da je bil romunski akcijski načrt zaključen in pravilno izveden ter da je bilo delovanje sistema za leto zahtevka 2011 dovolj kakovostno. Revizija izvrševanja revidiranega sistema IAKS bo izvedena kot del običajnega revizijskega programa za leto 2012.

Za Bolgarijo je bil razvit natančen akcijski načrt IAKS, ki je bil zaključen novembra 2011, kot je bilo načrtovano. V opravljenih revizijah (konec leta 2011 in v začetku leta 2012) je bilo ugotovljeno, da je bilo opravljeno delo ustrezno, vendar Komisija še ni imela zadostne zagotovitve, da bo uporaba novih elementov v obravnavi zahtevkov leta 2012 delovala pravilno. Zato pridržek ni bil umaknjen⁸.

42.

Vse ugotovljene nepravilnosti so obravnavane v okviru potrditve obračunov.

43.

Lahko obstajajo posebni primeri, ko je upravičenost zemljišča do neposrednih plačil manj očitna. Komisija je za obravnavo tega vprašanja pripravila vprašalnik in dokument za razpravo, ki sta odražala izmenjavo mnenj z državami članicami. V dokumentu za razpravo (DS/2010/04 rev1) je bilo ugotovljeno (iz vprašalnikov in razprave), da je upravičenost površine **„v večini primerov nedvomna in ocena ni problematična ne za nadzornike ne za kmete“**.

⁸ AAR (Letno poročilo o dejavnostih) 2011 – http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf – stran 75.

Kmet bi moral odločitev za nadaljevanje kmetijske proizvodnje na upravičenih hektarih ali le obdelovanje površine v skladu z GAEC sprejeti na podlagi pogojev na trgu in ne na podlagi podpore. Opredelitev nacionalnih standardov držav članic ne pomeni nujno, da se od kmeta pričakuje dejavnost za ohranjanje ali povečanje kmetijske proizvodnje. V opredelitvi Eurostata opuščeno zemljišče ni del kmetijskega zemljišča v uporabi. V zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 bo z opredelitvijo aktivnega kmeta dosežena boljša usmeritev pomoči.

Okvir 2

V skladu s členom 143b (4) Uredbe št. 1782/2003 (člen 124 Uredbe št. 73/2009) je „kmetijska površina za namene sheme enotnega plačila na površino tisti del njune kmetijske površine v uporabi, ki je v dobrem kmetijskem stanju, ne glede na to, ali je v obdelavi ali ne, in se, če je to primerno, prilagodi v skladu z objektivnimi in nediskriminatornimi merili, ki jih po odobritvi Komisije določi Bolgarija ali Romunija.“ Za Bolgarijo je bilo nacionalno merilo GAC za trajne pašnike ustreznost zemljišča za pašo. Zato je v Bolgariji vsako zemljišče v dobrem kmetijskem stanju upravičeno do plačil iz SEPP.

Romunski organi so določili smernice za klasifikacijo opuščene zemljišča. Poleg tega so v okviru romunskega akcijskega načrta preverili več kot 11 000 referenčnih parcel, ki naj bi bile morebitno opuščene, da so ugotovili njihove pogoje za upravičenost.

Komisija v svojih revizijah redno ugotavlja, da so v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičena zemljišča, ugotovljene nepravilnosti pa so obravnavane v okviru potrditve obračunov.

44.

SEPP je pavšalno plačilo, ki temelji na površini in katerega glavni namen je zagotoviti osnovno dohodkovno podporo.

ODGOVORI KOMISIJE

46.

Povišanje na letno delovno enoto je poleg višjih cen in javne podpore tudi posledica zmanjšanja delovne sile v zadevnem obdobju.

47.

Za celoten opis položaja je treba pri ocenjevanju vloge plačil iz SEPP upoštevati tudi tržne prihodke.

48.

Leta 2004, ko je bila uvedena SEPP, se je čista dodana vrednost v EU-10 povečala, prav tako tudi v EU-15. Pozneje se je spreminjala brez jasne povezanosti z izvajanjem SEPP.

49.

SEPP je bila zasnovana kot pomoč na površino, za katero ni treba navesti prihodkov kmetov. Finančna vsota je v skladu z upravičenimi hektari. Poleg tega lahko nove države članice posebnim skupinam kmetov/sektorjev namenijo dopolnilna nacionalna neposredna plačila (in posebno podporo). Dohodkovno stanje malih kmetov je obravnavano v zakonodajnih predlogih o SKP do leta 2020.

Zakonodajni predlogi Komisije o SKP do leta 2020 vključujejo element postopnega zmanjšanja in omejitev neposrednih plačil, s čimer se bodo plačila kmetom lahko omejila.

50.

V sistemu nevezane podpore za spodbujanje kmetov v bolj tržno usmerjenost bi prilagoditev ravni podpore, npr. stopnji njihovega prihodka, škodila namenu. To bi vsekakor pomenilo tudi neupoštevanje pravil „zelene škatle“ Svetovne trgovinske organizacije (STO), saj je stopnja prihodka tesno povezana z ravno in vrsto proizvodnje.

Vendar Komisija priznava, da je treba razdelitev podpore med kmete bolj ciljno usmeriti in zato je to vprašanje ključno v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020, s poudarkom, na primer, na mladih kmetih, malih kmetih, območjih z naravnimi omejitvami itd.

51.

Položaj v EU-12 je zelo heterogen. Ker je SEPP plačilo na površino, to pomeni, da kmetije z več hektari prejmejo višja plačila, ki pa jih ne spremlja nujno velika proizvodnja.

Učinek prerazporeditve je jasen tudi v okviru SEP, v kateri⁹ so nevezane pomoči dodeljene 82 % upravičencev, ki prejmejo manj kot 10 000 EUR, vendar predstavljajo le 24 % skupne vrednosti plačil.

Pogosto so v 0,2 % vključene velike zadrage, ki jih sestavlja veliko manjših kmetij.

Svet se je strinjal, da se koncept modulacije (postopno zmanjšanje neposrednih plačil) za nove države članice uporabi le, ko je raven neposrednih plačil vsaj enakovredna tisti v drugih državah članicah.

Vprašanje ustreznega vzorca razporeditve pomoči med gospodarstva različnih velikosti je obravnavano v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 s postopnim zmanjšanjem in omejitvijo plačil ter posebno shemo za male kmete.

52.

Da bi bila SEPP še naprej enostavna shema, ne omogoča regionalizacije sheme. Vendar lahko nove države članice postopno uvajanje kompenzirajo z dodelitvijo dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil na sektorskih ravneh. To orodje, skupaj s podporo v skladu s členom 131 (posebna podpora), omogoča obravnavo posebnih potreb kmetov v občutljivih sektorjih (npr. živinorejci brez kmetijskih površin). Poleg SEPP obstaja v okviru programov za razvoj podeželja podpora, namenjena kmetom v prikrajšanih območjih (plačila za območja z omejenimi možnostmi).

⁹ Podatki Clearance Audit Trail System (podatkovna zbirka, ki vsebuje informacije v zvezi s plačili iz evropskih kmetijskih skladov) 2010.

ODGOVORI KOMISIJE

53.

SEPP je nevezana shema in zato ne pomeni nobenih zahtev glede proizvodnje. V zvezi s tem se ne sme šteti, da kmet nima kmetijske dejavnosti le zato, ker ne ohranja določene ravni proizvodnje. Vendar mora vsak kmet, ki prejema podporo, izvajati kmetijsko dejavnost, kar pomeni, da mora svoja zemljišča obdelovati vsaj v skladu z GAEC.

Četudi je zemljišče obdelovano zgolj v skladu z GAEC, SEPP prispeva k zaščiti naravnih virov, s čimer določa podlago za zagotavljanje javnih dobrin s kmetijstvom. Uvedba kmetijske proizvodnje kot merila ni relevantna, saj bi bila v nasprotju z nevezanim značajem plačil in nezdružljiva s pogoji „zelene škatle“ STO.

To vprašanje je bilo obravnavano v pregledu stanja z uvedbo člena 28(2) Uredbe št. 73/2009. V skladu s tem lahko države članice izključijo upravičence, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali ki ne izvajajo nobene kmetijske dejavnosti. To je dodatno obravnavano v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta.

54.

Nove države članice lahko postopno uvajanje kompenzirajo z dodelitvijo dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil na sektorskih ravneh. To orodje, skupaj s podporo v skladu s členom 131 (posebna podpora), omogoča obravnavo posebnih potreb kmetov v občutljivih sektorjih (npr. živinorejci brez kmetijskih površin).

55.

V načrtu ovrednotenja GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je predvideno, da bodo ukrepi v členu 68 ovrednoteni leta 2013/2014. S tem bo Komisija pridobila celoten nabor podatkov o izvajanju, vključno s poročilom, ki ga morajo zagotoviti države članice do 1. oktobra 2012, in bo lahko obravnavala spremembe, ki so jih države članice uvedle 1. avgusta 2011.

Komisija opozarja, da člen 68 z uvedbo osmih drugih kategorij ukrepov državam članicam tudi omogoča, da del finančnega okvira za SEPP porabijo za dodelitev posebne podpore.

57.

Komisija nenehno analizira instrumente SKP, zlasti prek vrednotenja orodij politike. Pri neposrednih plačilih je vrednotenje različnih učinkov razdeljeno po vprašanjih.

Leta 2011 je bilo objavljeno ovrednotenje učinka neposredne podpore na dohodek in Komisija trenutno izvaja zunanje ocenjevanje strukturnih učinkov na neposredno podporo, v okviru katerega bo pregledan učinek shem neposredne podpore, vključno s SEPP, na različne vidike strukture kmetijskih gospodarstev¹⁰. Načrtuje se, da bo vrednotenje končano jeseni leta 2013.

Ker je SEPP shema prehoda na SEP, so v okviru teh vrednotenj njeni učinki ocenjeni skupaj s SEP.

58.

Poleg tega so kmetom za pomoč pri reševanju večine vprašanj, ki jih je navedlo Sodišče, na voljo drugi instrumenti SKP, kot npr. podpora za razvoj podeželja in sistem kmetijskega svetovanja. Države članice so zasnovale in izbrale te ukrepe med številnimi možnostmi za zadostitev svojih potreb glede kmetijske modernizacije, usposabljanja zaposlenih itd. Glede zemljiške politike same, lastništva in razdrobitev je ukrepanje Komisije omejeno, saj to ne spada med njene pristojnosti.

Podpora iz SEPP z zagotavljanjem učinkovitega zavarovanja dohodka in minimalne stabilnosti prihodkov kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke takšnih strukturnih dejavnikov.

¹⁰ V okviru vrednotenja je treba zlasti pregledati učinke neposredne podpore na strukture kmetijskih gospodarstev (velikost, številka, raba zemljišča, število živine), ohranjanje kmetovanja v območjih z mejno donosnostjo, učinke na delovno silo, kapital in poslovne strategije kmetovanja.

ODGOVORI KOMISIJE

59.

Komisija se ne strinja v celoti z mnenjem Sodišča. Zunanja študija o zemljiških trgih je pokazala, da se raven kapitalizacije razlikuje med državami in regijami, kar je posledica razlik v njihovih strukturah zemljiških trgov. Ker učinek „subvencije“ ne vpliva zgolj na cene surovin, temveč tudi na izhodne cene, učinki na donosnost kmetovanja niso enaki in jih je težko oceniti.

Če je SEPP kapitalizirana v vrednosti zemljišča in je kmet lastnik zemljišča, vsaka taka kapitalizacija neposredno poveča vrednost kmetovega premoženja. Po drugi strani pa bi plačila iz SEPP nadomestila kapitalizacije najemov zemljišč in bi bila kvečjemu nevtralna v primerjavi s položajem brez SEPP, če kmet najame zemljišče. Poleg tega je treba upoštevati, da je veliko izvajalcev, ki svoje zemljišče dajejo v najem, tudi samih kmetov.

60.

Komisija je analizirala učinek podpore na cene zemljišč (naj omenimo samo nekatere analize: ocena učinka v okviru pregleda stanja, ocena učinka za predloge o SKP 2020 ter zunanja študija o zemljiških trgih v EU, ki je bila naročena na pobudo Komisije).

Kapitalizacija podpore v cenah zemljišč v regionalnem modelu SEP ali v SEPP je dejansko lahko večja kot v preteklem modelu. To je bilo zlasti ocenjeno v študiji, ki so jo naročile službe Komisije¹¹. Subvencije SKP imajo med dejavniki, ki vplivajo na cene zemljišč, sicer bolj skromen učinek. Razvoji v cenah zemljišč so dejansko rezultat kompleksnega medsebojnega delovanja različnih dejavnikov vpliva, pri čemer je sistem kmetijske podpore le eden izmed njih. Poleg tega v primerjavi s prejšnjimi vezanimi oblikami pomoči ne pomenijo nujno povečanja kapitalizacije. Zato je treba o natančnem učinku sistema SEPP na ceno kmetijskega zemljišča sklepati previdno.

Okvir 3

Zemljiška politika ni v pristojnosti EU. Poleg tega Komisija nima pravice posegati v zasebne dogovore, ki so jih z medsebojnimi pogajanjem dosegli kmeti in lastniki.

¹¹ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the common agricultural policy, 2008 http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

61.

Razširitev SEPP je bila izvedena na zahtevo novih držav članic na politični ravni.

V skladu s pristopno pogodbo je bila SEPP novim državam članicam na voljo do konca leta 2006 z možnostjo dvakratne obnove za obdobje enega leta (do konca leta 2008) na zahtevo novih držav članic na politični ravni.

V členu 122(3) Uredbe št. 73/2009 je določeno, da mora biti SEPP na voljo do 31. decembra 2013. Iz tega sledi, da bo SEPP po novi SKP prenehala obstajati, česar se nove države članice zavedajo že od objave Uredbe januarja 2009.

64.

SEPP ni bila nikoli predstavljena kot trajna shema, temveč kot odstopanje od sheme EU, ki je bila na voljo novim državam članicam pred njihovim preходом na SEP.

Nove države članice imajo vsako leto možnost, da prenehajo izvajati SEPP in uvedejo standardno shemo EU. Med Komisijo in organi novih držav članic, ki so bili v preteklosti naklonjeni uvedbi SEP, so potekale razprave in več strokovnih posvetovanj. Vendar je naloga novih držav članic, da presodijo prednosti in slabosti odločitve o prenehanju izvajanja SEPP ter da oblikujejo ustrezne upravne strukture v skladu z zakonodajo EU.

V členu 122(3) Uredbe št. 73/2009 je določeno, da mora biti SEPP na voljo do 31. decembra 2013. Iz tega sledi, da bo SEPP po novi SKP prenehala obstajati, česar se nove države članice zavedajo že od objave Uredbe januarja 2009.

65.

Naloga držav članic je, da pravočasno sprejmejo odločitev o izvajanju SEP.

Glej tudi odgovor na točko 64.

ODGOVORI KOMISIJE

67.

Razdeljevanje pomoči iz SEPP med kmete dejansko odraža kmetijske strukturne značilnosti in je sorazmerno s prispevanjem kmetov k obdelovanju površine v skladu z GAEC, s čimer prispeva k zaščiti naravnih virov in tako določa podlago za zagotavljanje javnih dobrin s kmetijstvom.

V zvezi s SEP ne obstaja nobena količinsko določena povezava med podporo iz SEPP in stroški, nastalimi pri kmetijski dejavnosti, vključno z zagotavljanjem javnih dobrin.

Države članice, ki so želele različne ravni plačil med regijami, bi lahko to storile z uvedbo SEP ali od leta 2010 s posebno pomočjo. Poleg tega za podporo prikrajšanih regij obstajajo ukrepi v okviru programov za razvoj podeželja (plačila za območja z omejenimi možnostmi).

Podpora iz SEPP z zagotavljanjem učinkovitega zavarovanja dohodka in minimalne stabilnosti prihodkov kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke takšnih strukturnih dejavnikov.

Leta 2011 je bilo objavljeno ovrednotenje učinka neposredne podpore na dohodek in Komisija trenutno izvaja zunanje ocenjevanje strukturnih učinkov na neposredno podporo, v okviru katerega bo pregledan učinek shem neposredne podpore, vključno s SEPP, na različne vidike strukture kmetijskih gospodarstev.

Nove države članice se lahko letno odločijo za uvedbo standardne sheme (SEP) in Komisija se je z nekaterimi zainteresiranimi novimi državami članicami glede tega vprašanja večkrat strokovno posvetovala. Službe Komisije so na zahtevo zainteresirane države članice na voljo za posvetovanja in pomoč, če je to potrebno.

68.

Opredelitev kmetijske dejavnosti odraža cilj spodbujanja tržne usmerjenosti kmetov, obenem pa zagotavlja skladnost s pravili „zelene škatle“ STO. SEPP ni vezana na proizvodnjo in je skladna s pravili „zelene škatle“ STO, zato se zaveze za proizvodnjo ali povezave s proizvodnimi dejavniki ne smejo uvesti kot merila za upravičenost. V tem okviru se kmetje lahko odločijo, da bodo namesto proizvodnje kmetijskih proizvodov „zemljišča obdelovali v skladu z GAEC“.

Glavni namen ločevanja pomoči od proizvodnje je tržna usmerjenost in na splošno kmetje, kot podjetniki, aktivno kmetujejo, da od prodaje svojih proizvodov in morda še drugih dejavnosti ustvarijo dohodek. Odločitev proti proizvodnji je tudi tržno usmerjeno vedenje, če variabilni proizvodni stroški niso kriti.

Vendar Komisija meni, da se večina kmetijskega zemljišča v okviru SEPP uporablja za proizvodnjo in upravičenci z omejenimi dejavnostmi predstavljajo le majhen odstotek celotnega področja, kjer se uporablja SEPP.

Svet je v razpravah o nadaljnjem usmerjanju neposredne podpore med pregledom stanja menil, da bi bilo treba državam članicam v skladu z načelom subsidiarnosti in glede na njihove specifične gospodarske razmere omogočiti prožnost pri presoji, katere parametre bodo upoštevale pri uporabi možnosti, da iz neposrednih plačil izključijo „fizične ali pravne osebe, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih glavna dejavnost ali dejavnost družbe ni opravljanje kmetijske dejavnosti“. To je dodatno obravnavano v zakonodajnih predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta.

ODGOVORI KOMISIJE

69.

Komisija v svojih revizijah redno ugotavlja, da so v identifikacijskih sistemih za zemljišča neupravičena zemljišča, ugotovljene nepravilnosti pa so obravnavane v okviru potrditve obračunov.

Skupni odgovor na priporočili 1 in 2

Merila, kot na primer „konkretna in redna kmetijska dejavnost“, bi lahko raven podpore povezala z izpolnjevanjem dejanske zaveze za proizvodnjo s strani upravičenca, ki ne bi bila združljiva s cilji SKP za doseganje večje tržne usmerjenosti z nevezanimi neposrednimi plačili niti s pogoji „zelene škatle“ STO. Poleg tega je diverzifikacija dejavnosti glede na omejene priložnosti za rast v kmetijskem sektorju koristna alternativa.

V skladu z veljavno zakonodajo (člen 2 Uredbe (ES) št. 73/2009) lahko vsaka fizična ali pravna oseba, ki opravlja kmetijsko dejavnost, prejme neposredna plačila. Vendar imajo države članice možnost, da na podlagi člena 28(2) navedene Uredbe omejijo dostop do neposrednega plačila. Poleg tega je treba opozoriti, da so države članice zavezane k vzpostavitvi minimalnih zahtev za GAEC.

To vprašanje je obravnavano v predlogih Komisije o SKP do leta 2020 z opredelitvijo aktivnega kmeta in kmetijske dejavnosti.

70.

Regionalizacija plačil iz SEPP ni mogoča, ker je SEPP shema prehoda na regionalna plačila SEP. Zato bi država članica, ki bi želela spremeniti raven plačil med regijami, to lahko storila z uvedbo SEP ali od leta 2010 s posebno pomočjo v skladu s členom 131 Uredbe št. 73/2009. Poleg tega za podporo prikrajšanih regij obstajajo ukrepi v okviru programov za razvoj podeželja (plačila za območja z omejenimi možnostmi).

71.

Glej odgovor na priporočilo 3.

Priporočilo 3

Cilj zakonodajnih predlogov Komisije je bolj uravnoteženo razdeljevanje pomoči z več ukrepi, kot so postopno zmanjševanje in omejitev neposrednih plačil, prožnost med stebri, regionalna dodelitev nacionalnih zgornjih mej, konvergenca vrednosti pravic do plačila in shema za male kmete. V skladu z novo politiko bodo imele vse države članice (vključno z državami, ki trenutno uporabljajo SEPP) možnost za regionalizacijo plačil ob upoštevanju agronomskih in gospodarskih značilnosti ter njihovega regionalnega kmetijskega potenciala.

72.

Leta 2011 je bilo objavljeno ovrednotenje učinka neposredne podpore na dohodek in Komisija trenutno izvaja zunanje ocenjevanje strukturnih učinkov na neposredno podporo, v okviru katerega bo pregledan učinek shem neposredne podpore, vključno s SEPP, na različne vidike strukture kmetijskih gospodarstev¹². Načrtuje se, da bo vrednotenje končano jeseni leta 2013.

73.

Podpora iz SEPP z zagotavljanjem učinkovitega zavarovanja dohodka in minimalne stabilnosti prihodkov kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke takšnih strukturnih dejavnikov.

¹² V okviru vrednotenja je treba zlasti pregledati učinke neposredne podpore na strukture kmetijskih gospodarstev (velikost, številka, raba zemljišča, število živine), ohranjanje kmetovanja v območjih z mejno donosnostjo, učinke na delovno silo, kapital in poslovne strategije kmetovanja.

ODGOVORI KOMISIJE

74.

Če je SEPP kapitalizirana v vrednosti zemljišča in je kmet lastnik zemljišča, vsaka taka kapitalizacija neposredno poveča vrednost kmetovega premoženja. Po drugi strani pa bi plačila iz SEPP nadomestila kapitalizacije najemov zemljišč in bi bila kvečjemu nevtralna v primerjavi s položajem brez SEPP, če kmet najame zemljišče. Poleg tega je treba upoštevati, da je veliko izvajalcev, ki svoje zemljišče dajejo v najem, tudi samih kmetov.

Priporočilo 4

Vprašanje o cenah zemljišč je bilo analizirano v študiji o delovanju zemljiških trgov¹³, v pregledu stanja SKP – ocena učinka¹⁴, trenutno pa v okviru 7. okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj poteka dodatna študija o tržnih dejavnikih¹⁵. Poleg tega Komisija trajno izvaja vrednotenje v zvezi z učinkom neposredne podpore na strukture kmetijskih gospodarstev.

V zvezi s ponujenimi orodji podpore iz SEPP z zagotavljanjem učinkovitega zavarovanja dohodka in minimalno stabilnostjo prihodka kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke strukturnih slabosti. Poleg tega so kmetom za pomoč pri reševanju večine vprašanj, ki jih je navedlo Sodišče, na voljo drugi instrumenti SKP, kot npr. podpora za razvoj podeželja in sistem kmetijskega svetovanja. Države članice so zasnovale in izbrale te ukrepe med številnimi možnostmi za zadostitev svojih potreb glede kmetijske modernizacije, usposabljanja zaposlenih itd.

Podpora iz SEPP kmetom pomaga ublažiti neugodne učinke takšnih strukturnih dejavnikov.

¹³ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy (Študija o delovanju zemljiških trgov v državah članicah EU pod vplivom ukrepov, ki se izvajajo v okviru skupne kmetijske politike), končno poročilo, november 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

¹⁴ CAP HEALTH CHECK – IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1 (Pregled stanja SKP – dokument o oceni učinka št. 1) http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf.

¹⁵ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States (Primerjalna analiza trgov produkcijskih dejavnikov za kmetijstvo držav članic), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201.

75.

Naloga držav članic je, da sprejmejo odločitev o izvajanju SEP in od Komisije zahtevajo posvetovanje. Službe Komisije so na zahtevo zainteresirane države članice na voljo za posvetovanja in pomoč, če je to potrebno. Komisija mora spoštovati načelo subsidiarnosti in ne sme posegati v pristojnosti držav članic.

Glej tudi odgovor na priporočilo 5.

Priporočilo 5

Naloga držav članic je, da sprejmejo odločitev o izvajanju SEP in od Komisije zahtevajo posvetovanje. Službe Komisije so na zahtevo zainteresirane države članice na voljo za posvetovanja in pomoč, če je to potrebno. Komisija mora spoštovati načelo subsidiarnosti in ne sme posegati v pristojnosti držav članic.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 16/2012

Uspešnost sheme enotnega plačila na površino kot prehodnega sistema za podporo kmetom v novih državah članicah

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2012 – 51 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-936-0

doi:10.2865/31053

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine (na primer na *Uradni list Evropske unije* ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

HEMA ENOTNEGA PLAČILA NA POVRŠINO JE POENOSTAVLJENA PREHODNA
 SHEMA DOHODKOVNE PODPORE ZA KMETE V NOVIH DRŽAVAH ČLANICAH.
 SODIŠČE JE UGOTOVILO, DA SE JE POMOČ IZPLAČEVALA TUDI UPRAVIČEN-
 CEM, KI SE NE UKVARJAJO S KMETIJSTVOM ALI SE Z NJIM UKVARJAJO LE
 KOT Z OBROBNO DEJAVNOSTJO, IN ZA ZEMLJIŠČA, KI NISO V UPORABI, ALI
 NEKMETIJSKA ZEMLJIŠČA. KER RAZDELJEVANJE POMOČI TEMELJI NA PO-
 VRŠINI, KI JO IMAJO KMETJE NA VOLJO, JE PODPORA OSREDOTOČENA NA
 MAJHNO ŠTEVILO VELIKIH KMETIJ IN POMOČ IZ SEPP LAHKO POVZROČI
 RAST CEN IN ZAKUPNIN ZEMLJIŠČ. STALNE STRUKTURNE SLABOSTI IN RA-
 STOČE CENE ZEMLJIŠČ LAHKO NEGATIVNO VPLIVAJO NA USPEŠNOST IN
 UČINKOVITOST PODPORE. SODIŠČE PRIPOROČA, NAJ BO DOHODKOVNA
 PODPORA USMERJENA V AKTIVNE KMETE, KI DEJANSKO IZVAJAJO REDNE
 KMETIJSKE DEJAVNOSTI, IN NAJ BO RAZDELJEVANJE POMOČI MED KMETE
 BOLJ URAVNOTEŽENO Z UPOŠTEVANJEM SPECIFIČNEGA POLOŽAJA KMETIJ
 V RAZLIČNIH REGIJAH.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9237-936-0



9 789292 379360