



EUROPSKI
REVIZORSKI SUD

Tematsko izvješće br. 10

2013

ISSN 2315-0548

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA
POLITIKA: JE LI POSEBNA POTPORA IZ
ČLANKA 68. UREDBE
VIJEĆA (EZ) BR. 73/2009 DOBRO
OSMIŠLJENA I PROVEDENA?

HR



Tematsko izvješće br. 10 // 2013

**ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA
POLITIKA: JE LI POSEBNA POTPORA IZ
ČLANKA 68. UREDBE
VIJEĆA (EZ) BR. 73/2009 DOBRO
OSMIŠLJENA I PROVEDENA?**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

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

Tematsko izvješće br. 10 // 2013

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu
(<http://europa.eu>).

Podaci o katalogizaciji navedeni su na kraju ove publikacije.
Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2013.

ISBN 978-92-9241-387-3
doi:10.2865/27741

© Europska unija, 2013.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet da se navede izvor.

Printed in Luxembourg

SADRŽAJ

Odlomak

POJMOVNIK

I.-VII. SAŽETAK

1.-6. UVOD

7.-12. REVIZIJSKI OPSEG I PRISTUP

13.-76. OPAŽANJA

13.-28. NEDOSTATCI U PROVEDBENOM OKVIRU POSEBNE POTPORE IZ ČLANKA 68. UTJEČU NA NJEZINU USKLAĐENOST S OPĆIM NAČELIMA ZPP-a

14.-19. POSEBNA POTPORA IZ ČLANKA 68. DJELOMIČNO ODSTUPA OD OPĆEG NAČELA RAZDVAJANJA OD PROIZVODNJE NA KOJEM POČIVA PROGRAM IZRAVNIH PLAĆANJA

20.-26. DRŽAVE ČLANICE IMAJU ZNATAN MANEVARSKI PROSTOR, A KOMISIJA IMA OGRANIČENI NADZOR

27.-28. BUDUĆNOST POSEBNIH MJERA POTPORE ZPP-a NAKON 2013. GODINE: I DALJE SU PRISUTNI RIZICI OD NEDOVOLJNE USKLAĐENOSTI SA ZPP-om

29.-53. NEDOVOLJNO JE DOKAZA KOJI POTVRĐUJU DA SU MJERE UVEDENE ČLANKOM 68. NUŽNE I RELEVANTNE

31.-35. NEDOVOLJNO JE DOKAZA DA SU POTREBNE U NIZU SLUČAJEVA

36.-49. NEDOVOLJNO JE DOKAZA DA SU MJERE DOBRO OBLIKOVANE

50.-53. NEDOVOLJNO JE ALATA ZA PROCJENU DJELOTVORNOSTI MJERA

54.-76. NEODGOVARAJUĆE ILI NEDOSTATNE KONTROLE PROVEDENIH MJERA NA RAZINI DRŽAVA ČLANICA

55.-63. NEDOSTATCI U ADMINISTRATIVNIM KONTROLNIM I UPRAVLJAČKIM SUSTAVIMA

64.-69. NEDOSTATCI U PROVJERAMA NA LICU MJESTA

70.-76. VELIKO UPRAVLJAČKO I KONTROLNO OPTEREĆENJE

77.-81. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

PRILOG I. — FINANCIJSKA SREDSTVA ZA ČLANAK 68. ZA RAZDOBLJE OD 2010. DO 2013. G., PO DRŽAVAMA ČLANICAMA I AKTIVNOSTIMA (BEZ MJERA IZ PRETHODNOG ČLANKA 69.)

PRILOG II. — SAŽETAK ODABRANIH MJERA U POSJEĆENIM DRŽAVAMA ČLANICAMA

ODGOVORI KOMISIJE

POJMOVNIK

Administrativne kontrole / provjere na licu mjesta: Glava III. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009¹ uspostavlja opća načela za kontrole koja se primjenjuju na sve mjere izravne potpore. Konkretno, sve prijave za potporu trebaju proći administrativne kontrole, uz provjere na licu mjesta na temelju uzorka. Iz članka 29. Uredbe: „Za svaku mjeru u sklopu posebne potpore, za koju su administrativne kontrole tehnički izvodljive, treba provjeriti sve zahtjeve.“

AEM / MAET: Agro-okolišna mjera / Agro-okolišna mjera u određenom zemljopisnom području (Francuska).

ZPP: Zajednička poljoprivredna politika.

Proizvodno vezana / nevezana izravna potpora: Do 2003. godine potpora poljoprivrednicima iz prvog stupa većim se dijelom odobrala u obliku izravnih plaćanja povezanih s proizvodnjom određenih poljoprivrednih proizvoda („proizvodno vezana“ izravna potpora). Uplate ove vrste uglavnom su dolazile kao potpora po „površini“ po hektaru, potpora prema vrsti usjeva ili potpora za „stoku“ po životinji koja ispunjava uvjete. Nakon reforme ZPP-a 2003. godine većina je mjera potpore iz prvog stupa postala „proizvodno nevezana“, što znači da više ne ovisi o izlaznim proizvodima korisnika.

Mrtvi teret (engl. *deadweight*): Mrtvi teret nastaje kada se određena mjera upotrebljava za potporu korisnika koji bi i bez nje postupili na isti način. U takvim slučajevima isplata potpore nema učinka. Stoga, prema definiciji, udio rashoda koji stvara mrtvi teret nije djelotvoran jer ne pridonosi postavljenim ciljevima.

Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS): IAKS se definira u poglavlju 4. glave II. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009² i dodatno razrađuje Uredbom (EZ) br. 1122/2009. Obuhvaća računalnu bazu podataka poljoprivrednih gospodarstava i zahtjeva za potporu, sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela (LPIS) i sustav identifikacije i registracije životinja (AIRS) te osigurava niz administrativnih kontrola i provjera na licu mjesta.

Prvi stup / Drugi stup: Reformom *Agenda 2000* utemeljena su dva glavna stupa ZPP-a. Prvi stup (Europski fond za jamstva u poljoprivredi – EFJP) osigurava tržišne mjere i potporu dohotku u obliku izravnih plaćanja. Drugi stup (Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EPFRR) sufinancira mjere za ruralni razvoj na područjima kao što su agro-okoliš, unaprjeđenje kakvoće hrane, viši tehnički standardi i dobrobit životinja.

Program jedinstvenih plaćanja: Program jedinstvenih plaćanja sustav je proizvodno nevezane potpore sukladno prvom stupu koji se primjenjuje od reforme ZPP-a iz 2003. godine u državama članicama koje su pristupile Europskoj uniji prije 2004. godine. Pojednostavljena prijelazna verzija, poznata kao program jedinstvenih plaćanja po površini, primjenjuje se u novijim državama članicama.

¹ Uredba Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL L 316, 2.12.2009., str. 65.).

² Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.).

SAŽETAK

I.

Kada je 2003. godine uveden program jedinstvenih plaćanja, državama članicama dopušteno je da zadrže do 10% nacionalne gornje granice za „posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti koje su važne za zaštitu ili unaprjeđenje okoliša ili unapređenje kakvoće i trgovine poljoprivrednim proizvodima“. Ova posebna potpora poslije je proširena člankom 68. Uredbe (EZ) br. 73/2009, koja je povećala broj ciljeva za koje se može odobriti potpora.

II.

Dvadeset četiri države članice odlučile su provesti članak 68. u djelo nizom od 113 vrlo različitih mjera. Ukupni proračun za razdoblje od 2010. do 2013. godine iznosi 6,4 milijarde eura. Iako za svaku mjeru vrijede vlastita pojedinačna pravila, većina ih se temelji na klasičnim mehanizmima za proizvodno vezana izravna plaćanja³.

III.

Revizija se usredotočila na oblik posebne potpore predviđene člankom 68. i na način na koji je ona provedena tijekom 2010. i 2011. godine (upravljački i kontrolni sustavi), a osobito na to je li se posebna potpora pokazala dovoljno dosljednom, relevantnom te je li pravilno kontrolirana. Revizija je provedena u Komisijinim službama i u četirima državama članicama koje predstavljaju otprilike 70% dodijeljenog proračuna za odgovarajuće mjere.

³ Pogledajte pojmovnik za objašnjenja o proizvodno vezanoj/nevezanoj izravnoj potpori i programu jedinstvenih plaćanja.

SAŽETAK

IV.

Program jedinstvenih plaćanja temelji se na načelima razdvajanja izravnih plaćanja od proizvodnje i pojednostavljivanja režima plaćanja („jedinstvena plaćanja“). Odstupajući od toga, članak 68. omogućuje državama članicama da zadrže izravna proizvodno vezana plaćanja „u jasno utvrđenim slučajevima“. Međutim, Sud je utvrdio da je Komisija imala malo nadzora nad pravdanjem takvih slučajeva i da su države članice imale velik stupanj slobode odlučivanja o uvođenju izravnih proizvodno vezanih plaćanja. Zbog toga provedba odredbi iz članka 68. nije u svim slučajevima bila potpuno usklađena s općim načelima razdvajanja od proizvodnje i pojednostavljivanja koji sada prevladavaju u zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

V.

Sud je također utvrdio da ne postoji dovoljno dokaza u državama članicama da su mjere iz članka 68. nužne ili relevantne, i to u smislu njihove potrebe, djelotvornosti njihova oblika i razina potpore koja se stavlja na raspolaganje. Nedovoljno ciljeva i pokazatelja otežat će buduće procjenjivanje mjera.

VI.

Naposljetku, Sud je ukazao na nedostatke u administrativnim i kontrolnim sustavima koji su uspostavljeni kako bi osigurali pravilnu provedbu postojećih mjera. Ti se nedostatci katkad pojavljuju unatoč upravljačkim i kontrolnim opterećenjima, koja su već velika, ali će se morati još više povećati kako bi se ispunili propisani uvjeti.

VII.

U kontekstu uvođenja ZPP-a za razdoblje „nakon 2013. godine“, prijedlog Komisije o kojem se trenutno raspravlja omogućio bi zadržavanje posebne potpore u obliku proizvodno vezanih plaćanja, ali ne bi dovoljno odredio točna ograničenja. U tom pogledu, Sud daje sljedeće glavne preporuke:

- (a) Posebna potpora za određene poljoprivredne aktivnosti treba se temeljiti na strogo razumijevanju odredbi članka 68., a odobravanje takve proizvodno vezane potpore treba se na odgovarajući način opravdati Komisiji, koja je treba provjeriti.
 - Kako bi mogla preuzeti krajnju odgovornost u okviru sustava dijeljenog upravljanja, Komisija treba preuzeti aktivniju ulogu u postavljanju kriterija kojima se uređuje provedba tih mjera.
 - Od država članica treba zahtijevati da dokažu da je svaka posebna mjera potpore koju namjeravaju uvesti potrebna (u smislu potrebe i dodane vrijednosti pristupa koji se temelji na izuzetku), relevantna (u smislu načina provedbe, kriterija dodjeljivanja potpore i razina potpore) i da ispunjava kriterije dobrog financijskog upravljanja.
- (b) Uzevši u obzir raznolikost mogućih mjera, potrebno je uspostaviti odgovarajući sustav praćenja kako bi se olakšalo naknadno vrednovanje.
- (c) Kada se mjere uvedu, države članice trebaju uspostaviti prikladne i opsežne upravljačke i kontrolne sustave kako bi osigurale da se mogu ispuniti svi uvjeti iz Uredbe. Kako bi se izbjeglo stvaranje nerazmjernih troškova na ograničenom planu posebnih mjera potpore, obvezu kontrole treba uzeti u obzir već u fazi izrade mjera (jednostavnost provedbe, „mogućnost kontrole“ kriterija itd.) ili, ako je moguće, čak i u fazi odlučivanja o uvođenju ili neuvođenju određene mjere.

UVOD

1. Kada je 2003. godine uveden program jedinstvenih plaćanja (razdvajanje izravne potpore poljoprivrednicima od proizvodnje)⁴, državama članicama dopušteno je nastaviti primjenjivati određene mjere potpore poljoprivrednicima povezane s proizvodnjom. Na temelju članka 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003⁵, države članice imale su pravo izdvojiti do 10% svoje nacionalne gornje granice za „posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti koje su važne za zaštitu ili unaprjeđenje okoliša ili unaprjeđenje kakvoće i trgovine poljoprivrednim proizvodima“.
2. Ova je posebna potpora naknadno proširena člankom 68. Uredbe br. 73/2009 (za razdoblje od 2010. do 2013. g.). Članak 68. povećao je broj ciljeva i aktivnosti za koje se može odobriti potpora (vidi **tablicu 1**).
3. Detaljna pravila za provedbu potpore iz članka 68. utvrđena su posebno u Uredbi Komisije (EZ) br. 1120/2009⁶ (od 37. do 49. članka) i Uredbi (EZ) br. 1122/2009 (članak 29. i 46.). Upravljački i kontrolni sustavi za različite oblike potpore odobrene sukladno članku 68. uglavnom se temelje na integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu (IAKS).

⁴ Pogledajte **Pojmovnik**.

⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima i o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL L 270, 21.10.2003., str. 1.).

⁶ Uredba Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL L 316, 2.12.2009., str. 1.).

TABLICA 1

CILJEVI I AKTIVNOSTI KOJI ISPUNJAVAJU UVJETE ZA POSEBNU POTPORU SUKLADNO ČLANKU 68.

Zaštita ili unaprjeđenje okoliša	članak 68. stavak 1. točka (a) alineja i.
Kakvoća poljoprivrednih proizvoda	članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.
Trgovina poljoprivrednim proizvodima	članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iii.
Dobrobit životinja	članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iv.
Koristi za poljoprivredu i okoliš	članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.
Rješavanje posebnih problema u osjetljivim područjima ili koji utječu na osjetljive oblike poljoprivrednih djelatnosti	članak 68. stavak 1. točka (b)
Sprečavanje napuštanja poljoprivrednih zemljišta	članak 68. stavak 1. točka (c)
Osiguranje usjeva, životinja i bilja	članak 68. stavak 1. točka (d)
Uzajamni fondovi za bolesti i ekološke incidente	članak 68. stavak 1. točka (e)

4. Dvadeset četiri države članice odlučile su provesti članak 68. u djelo nizom od 113 mjera koje se uvelike razlikuju i vrstom i proračunom.
5. Za razdoblje od 2010. do 2013. godine iz proračuna EU-a izdvojene su ukupno 6,4 milijarde eura sredstava za članak 68. (vidi **prilog I.**). Dijagrami u nastavku pokazuju raspodjelu financiranja po državama članicama (**dijagram 1**) i vrsti mjere (**dijagram 2**).
6. U **tablici 2** prikazan je oblik potpore (proizvodno vezana/nevezana) koja se upotrebljava za različite mjere uspostavljene člankom 68. stavkom 1., onako kako su klasificirane u proračunu EU-a.

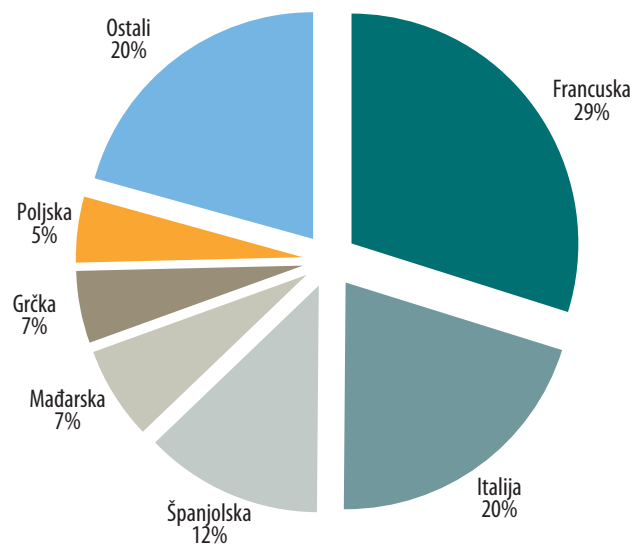
TABLICA 2

OBLIK POTPORE (PROIZVODNO VEZANA/NEVEZANA) KOJA SE UPOTREBLJAVA ZA RAZLIČITE MJERE USPOSTAVLJENE ČLANKOM 68. STAVKOM 1.

	Proizvodno vezana izravna potpora	Proizvodno nevezana izravna potpora
Zaštita ili unapređenje okoliša (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja i.)	√	
Kakvoća poljoprivrednih proizvoda (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.)	√	
Trgovina poljoprivrednim proizvodima (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iii.)	√	
Dobrobit životinja (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iv.)	√	
Koristi za poljoprivredu i okoliš (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)		√
Posebni problemi i osjetljivi oblici poljoprivrednih djelatnosti (članak 68. stavak 1. točka(b))	√	
Sprečavanje napuštanja poljoprivrednih zemljišta (članak 68. stavak 1. točka (c))		√
Osiguranje usjeva, životinja i bilja (članak 68. stavak 1. točka (d))		√
Uzajamni fondovi (članak 68. stavak 1. točka (e)) (osiguranje)	√	

DIJAGRAM 1

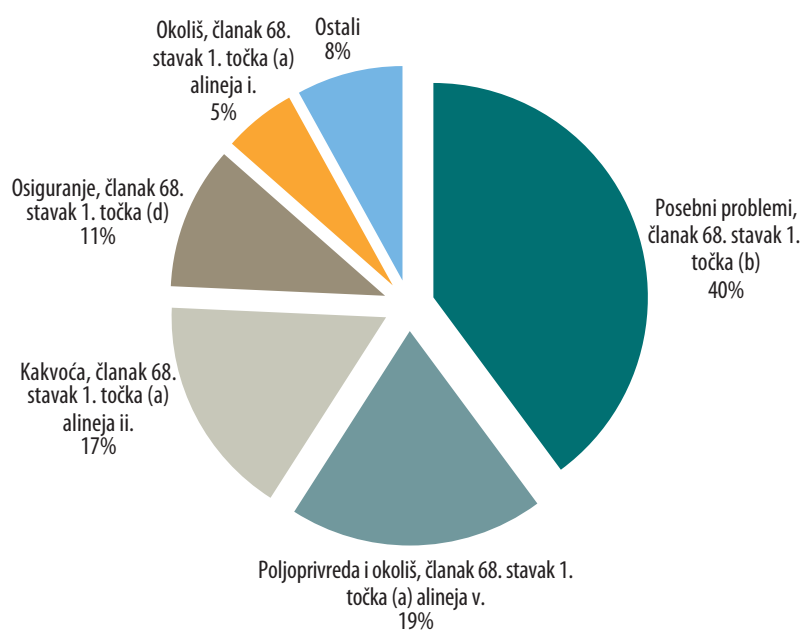
RASPODJELA PRORAČUNSKIH SREDSTAVA ZA RAZDOBLJE OD 2010. DO 2013. G. PO DRŽAVAMA ČLANICAMA



Izvor: Proračunska predviđanja koja je dostavila Europska komisija.

DIJAGRAM 2

RASPODJELA PRORAČUNSKIH SREDSTAVA ZA RAZDOBLJE OD 2010. DO 2013. G. PO VRSTI MJERE



Izvor: Proračunska predviđanja koja je dostavila Europska komisija.

REVIZIJSKI OPSEG I PRISTUP

- 7.** Revizija se usredotočila na uvođenje potpore iz članka 68. i na način na koji je ona provedena tijekom 2010. i 2011. godine (upravljački i kontrolni sustavi). Radi rješavanja glavnog pitanja revizije o tome je li pružena potpora dobro osmišljena i provedena, revizija se usmjerila na sljedeća tri potpitanja:
- (a) Je li provedbeni okvir za posebne mjere potpore zamišljen na način kojim se osigurava dosljednost općeg usmjerenja prvog stupa ZPP-a?
 - (b) Postoji li dovoljno dokaza da su mjere uvedene sukladno članku 68. nužne i relevantne?
 - (c) Jesu li te mjere provedene zajedno s odgovarajućim kontrolnim sustavom?
- 8.** Revizija je provedena u Komisijinim službama te u Grčkoj, Španjolskoj (Aragón, Galicia, Castilla la Mancha), Francuskoj i Italiji (Emilia Romagna, Lazio), državama članicama kojima je dodijeljeno 68% proračunskih sredstava za razdoblje od 2010. do 2013. godine i 73% proračunskih rashoda za prve dvije godine.
- 9.** Rad se usredotočio na 13 odabranih mjera (vidi kratke opise u **prilogu II.**):
- Potpora za pšenicu durum (Grčka – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.)
 - Potpora za ovce/koze u slabije razvijenim područjima (Grčka – članak 68. stavak 1. točka (b))
 - Nova prava jedinstvenih plaćanja u slabije razvijenim ili planinskim područjima (Grčka – članak 68. stavak 1. točka (c))
 - Potpora za plodored u nenavodnjavanim područjima (Španjolska – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)
 - Potpora za mljekarski sektor u slabije razvijenim područjima (Španjolska – članak 68. stavak 1. točka (b))
 - Potpora za ovčje meso/kozje meso (Španjolska – članak 68. stavak 1. točka (b))
 - Dodatna potpora za proteinske usjeve (Francuska – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja i.)
 - Potpora za nastavak organske poljoprivredne djelatnosti (Francuska – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)

- o Potpora za ovce/koze (Francuska – članak 68. stavak 1. točka (b))
- o Osiguranje usjeva (Francuska – članak 68. stavak 1. točka (d))
- o Plodored (Italija – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)
- o Unaprjeđenje kakvoće poljoprivrednih proizvoda u sektoru govedarstva (Italija – članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.)
- o Osiguranje (Italija – članak 68. stavak 1. točka (d))

10. Za ovih 13 mjera izdvojeno je 2 686 milijuna eura za razdoblje od 2010. do 2013. godine, što predstavlja 40% ukupnog proračuna za članak 68. (50% u prve dvije godine).

11. Revizijski pristup obuhvatio je vrednovanje obavljenog rada na pripremi važećih propisa⁷ te, za odabrane mjere:

- (a) pregled oblika mjera (npr. potreba, uvjeta prihvatljivosti i stopa potpore) i dostupne dokumentacije kojom se pravdaju odabrani postupci;
- (b) analizu upravljačkih i kontrolnih sustava;
- (c) ispitivanje usklađenosti na dokumentarnoj osnovi na slučajnom uzorku od 10-ak spisa korisnika po odabranoj mjeri; većinu predmetnih korisnika već su posjetila nacionalna nadležna tijela radi provjera na licu mjesta;
- (d) posjete na licu mjesta za poduzorak spomenutih spisova i, po potrebi, trećim stranama koje se smatraju važnima za određenu mjeru⁸.

12. Revizori su sveukupno pregledali dokumentirane podatke za 141 spis (zahtjevi, provjere i plaćanja za 2010. i 2011. godinu)⁹ i obavili 29 posjeta na licu mjesta.

⁷ To uključuje i analizu dostupnih procjena koje se odnose na raniju provedbu članka 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 ili drugih jednakih mjera.

⁸ Osiguravajuća tvrtka u Francuskoj i *Consorzi di Difesa* u Italiji (vrste udruga proizvođača koje djeluju kao posrednici).

⁹ Neki korisnici odabrani za 2010. godinu nisu obnovili zahtjeve za potporu u 2011. godini; usto, neki spisi korisnika za 2011. godinu još nisu bili dostupni u vrijeme revizije.

OPAŽANJA

NEDOSTATCI U PROVEDBENOM OKVIRU POSEBNE POTPORE IZ ČLANKA 68. UTJEČU NA NJEZINU USKLAĐENOST S OPĆIM NAČELIMA ZPP-a

- 13.** Reforma ZPP-a, uvedena 2003. godine, temelji se na načelima razdvajanja izravnih plaćanja od proizvodnje i pojednostavljivanja režima plaćanja. Kao izuzetak, članak 68. dopušta državama članicama da zadrže posebnu potporu „u jasno utvrđenim slučajevima“. Revizija je ocijenila jesu li takva odstupanja bila usklađena s općim načelima razdvajanja od proizvodnje i pojednostavljivanja koji sada prevladavaju u zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

POSEBNA POTPORA IZ ČLANKA 68. DJELOMIČNO ODSTUPA OD OPĆEG NAČELA RAZDVAJANJA OD PROIZVODNJE NA KOJEM POČIVA PROGRAM IZRAVNIH PLAĆANJA

- 14.** Većina mjera¹⁰ koja bi se mogla donijeti na temelju članka 68. slična je (ili, u nekim slučajevima, potpuno ista) drugim prijašnjim programima¹¹. Zbog toga je članak 68. Uredbe (EZ) br. 73/2009 (i njegov prethodnik, članak 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003) u biti pravna osnova potrebna za osiguravanje nastavka postojećih mjera, osobito u obliku proizvodno vezane potpore koja je već dugo dostupna.
- 15.** Stoga se revidirane proizvodno vezane mjere za stoku mogu usporediti s mjerama izravne potpore za životinje, kao što su premije za krave dojlje, ovce i koze¹², koje su ih nadopunile ili zamijenile¹³. Većina uvedenih mjera potpore za površine u biti su nastavak već dostupnih mjera potpore za ruralni razvoj ili prethodnih postojećih programa proizvodno vezane potpore¹⁴, koje je Vijeće već odlučilo razdvojiti od proizvodnje.
- 16.** Međutim, razdvajanje je bila ključna tema reforme ZPP-a iz 2003. godine, a to je usmjerenje 2008. godine potvrdila provjera stanja reforme¹⁵.

¹⁰ Samo mjere upravljanja rizikom (točke (d) i (e)) inovativne su u usporedbi s već dostupnim oblicima potpore.

¹¹ Sve agro-okolišne mjere dostupne su sukladno drugom stupu za mnogo veće iznose (mjera 214, za koju su u razdoblju od 2007. do 2013. godine izdvojene 22,2 milijarde eura). Za više informacija o ovome pogledajte tematsko izvješće Suda br. 7/2011 „Je li oblikovanje i upravljanje agro-okolišnim potporama dobro?“ (<http://eca.europa.eu>). Posebice, potpore organskim poljoprivrednim djelatnostima u Francuskoj na temelju članka 68. jednake su već postojećima na temelju mjere za ruralni razvoj 214.

¹² Pogledajte tematsko izvješće Suda br. 11/2012 „Izravna pomoć za krave dojlje te koze i ovce u okviru djelomične provedbe programa jedinstvenih plaćanja“ (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Na primjer, Španjolska je odlučila razdvojiti postojeće premije za ovce i koze, no potom je odmah ponovno uvela sličnu mjeru za pružanje potpore za ovčje/kozje meso sukladno članku 68.

¹⁴ Na primjer, potpora u Francuskoj za proteinske usjeve sukladno članku 68. navodi se kao „dodatna“ jer se u 2010. i 2011. godini preklapala s jednakom postojećom mjerom koja je trajala do 2011. godine.

¹⁵ Iz druge uvodne izjave Uredbe (EZ) br. 73/2009: „Posebno je potrebno proširiti proizvodno nevezane potpore, dok je djelovanje programa jedinstvenih plaćanja potrebno pojednostaviti“. Namjera je bila da države članice koje su prvotno odlučile zadržati određen postotak potpore proizvodnji u okviru programa jedinstvenih plaćanja taj postotak ukinu do 2013. godine. Nadalje, programi posebne potpore koji su još bili proizvodno vezani postupno su se ukidali i uključivali u program jedinstvenih plaćanja (uz izuzetak premija za krave dojlje i ovce/koze, koje države članice mogu zadržati kao proizvodno vezane programe).

- 17.** Člankom 68. (i prije njega člankom 69. kao prethodnikom) stoga se predviđa niz izuzetaka s ciljem proširenja i pojednostavljenja razdvajanja od proizvodnje. Zadržavanjem ili čak stvaranjem novih oblika proizvodno vezane potpore odstupa se od općeg usmjerenja prvog stupa. Zbog toga Uredba propisuje da se izuzeci trebaju primjenjivati restriktivno, „u jasno utvrđenim slučajevima“¹⁶. Stoga svrha ovog članka nije zadržati nekakav oblik djelomičnog vezivanja za proizvodnju ili ponovno uvesti vezivanje uz proizvodnju, nego jednostavno osigurati prilagođena rješenja za određeni broj posebnih problema.
- 18.** Godine 2010. vrednovanjem tržišnog učinka djelomičnog razdvajanja od proizvodnje već je zaključeno da se članak 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 zloupotrebjavao kako bi se zadržao određeni oblik djelomičnog vezivanja uz proizvodnju¹⁷. Otad se taj rizik povećao zbog velikog broja mogućih mjera koje su ponuđene u članku 68. Uredbe (EZ) br. 73/2009, kojim se u odnosu na navedeni članak 69. dodatno proširuju mogućnosti za posebnu potporu.
- 19.** Stoga dosljednost posebnih potpora u odnosu na opće usmjerenje Vijeća za prvi stup sada ovisi o tumačenju značenja „jasno određenih slučajeva“ u kojima se odobrava posebna potpora i o načinu na koji se provjerava.

DRŽAVE ČLANICE IMAJU ZNATAN MANEVARSKI PROSTOR, A KOMISIJA IMA OGRANIČENI NADZOR

- 20.** Propisi o posebnoj potpori ne pružaju dovoljan okvir kako bi se osiguralo da će ta potpora biti pružena samo u „jasno utvrđenim slučajevima“. Doista, uredbe omogućuju državama članicama da prilikom izrade mjera djeluju uz znatan manevarski prostor.
- 21.** Komisijino odobrenje formalno je potrebno samo za agro-okolišne mjere iz stavka 1. točke (a) alineje v. Za sve ostale vrste mjera Komisija ne može poduzeti nikakvu pravno obvezujuću radnju, a jedina obveza država članica jest obavijestiti Komisiju o odlukama koje donose.

¹⁶ U uvodnoj izjavi 35. Uredbe (EZ) br. 73/2009 stoji: „Državama bi članicama trebalo dopustiti iskoristiti (...) za dodjelu posebne potpore u jasno utvrđenim slučajevima. (...) Radi poštovanja međunarodnih obveza Zajednice, potrebno je ograničiti sredstva, koja bi se mogla iskoristiti za bilo koju proizvodno vezanu potporu, na primjerenu razinu.“

¹⁷ Agro-sinerģija, *Procjena utjecaja djelomičnog razdvajanja od proizvodnje na tržišta*, listopad 2010. g. (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_en.pdf): „(...) u većini slučajeva, uvjeti provedbe iskrivili su prirodu članka 69., koji su države članice protumačile oblikom djelomičnog razdvajanja od proizvodnje kojim se odgovara na uvođenje razdvajanja od proizvodnje.“

- 22.** Nadalje, propisi postavljaju vrlo malo ograničenja s obzirom na mjere koje se mogu uvesti. Malobrojna pak pravila koja postoje odnose se samo na jednu kategoriju mjera, no nije uvijek jasno zašto se ona ne bi primjenjivala i na ostale. Dakle, kako još nije jasna razlika između različitih vrsta mjera, države članice, ovisno o postavljenom cilju, mogu zaobilaziti čak i malobrojna postojeća pravila odabirući kategorizacije po želji (vidi **okvir 1**).
- 23.** Unatoč tome, Komisija je pregledala prijavljene mjere kako bi osigurala da svaka država članica pruža određenu količinu standardiziranih informacija. Tijekom tog postupka postojala je intenzivna komunikacija, koja je u nekim slučajevima dovela do izmjena i dopuna prvotno predloženih mjera.

OKVIR 1

PRIMJER NEJASNE RAZLIKE IZMEĐU RAZLIČITIH VRSTA MJERA I NAČINA KAKO IH DRŽAVE ČLANICE MOGU UPOTRIJEBITI DA ZAOKUŽU MALOBROJNA POSTOJEĆA PRAVILA

Ne postoji jasna razlika između mjera koje se donose na temelju stavka 1. točke (a) alineje i. (okoliš) i stavka 1. točke (a) alineje v. (poljoprivreda i okoliš). Na primjer, potpora u Francuskoj za proteinske usjeve dodijeljena je na temelju stavka 1. točke (a) alineje i., dok su u Španjolskoj i Italiji poprilično slične mjere potpore za plodored¹⁸ uvedene na temelju stavka 1. točke (a) alineje v. s poprilično sličnim ciljevima. Vidi i primjer u odlomku 26.

Takve odluke imale su izravan utjecaj na primjenjiva pravila:

- „okolišne“ mjere uvjetovane su „nezanemarivim i mjerljivim (...) koristima“¹⁹ (kriterij koji se ne primjenjuje na „agro-okolišne“ mjere),
- dok „agro-okolišne“ potpore mora prethodno odobriti Komisija i moraju biti ograničene na „pokrivanje dodatnih troškova koji su stvarno nastali i izgubljenog prihoda kako bi se ispunio cilj“ (ograničenja koja se ne primjenjuju na ostale kategorije, uključujući potporu za „okoliš“).

¹⁸ Kao što je objašnjeno u **prilogu II.**, mjera u Španjolskoj o kojoj je riječ zapravo ne uključuje uvjete za plodored, nego ima oblik potpore za površine, koja je ponajprije uvjetovana određenim postotkom uljarica i proteinskih usjeva.

¹⁹ Iako se u spomenutom slučaju nije dokazala ispunjenost tog uvjeta.

24. Ipak, Komisija nema pravni mandat za širu ulogu i nije uvijek poduzela određene radnje na temelju rezultata pregleda i navedene komunikacije. Stupanj detalja danih u odlukama koje Komisija primi od država članica znatno varira, a u nekim je slučajevima lokalna revizija otkrila značajne odredbe koje nisu u opisu poslanom Komisiji. Konačno, revizija je pružila jasnu sliku o granicama ovlasti Komisije nad nadzorom odluka i oblika mjera koje donose države članice.

25. Stoga tijekom ispitivanja mjera (osim mjera za poljoprivredu i okoliš) koje su prijavile neke države članice²⁰ nije odgovoreno na pitanja koja je postavila Komisija. Kako nije imala potrebne ovlasti, Komisija je bila prisiljena zaključiti te slučajeve bez mogućnosti odlučivanja je li dotična mjera bila zakonita. Spisi su ocijenjeni uz sljedeći zaključak: „postupak ocjenjivanja obavijesti (...) se zaključuje (...), te se smatra da usklađenost prijavljene mjere nije potpuno i jasno dokazana“.

26. U jednoj drugoj državi članici²¹, jedna je mjera preoblikovana kako bi se uvela na temelju stavka 1. točke (a) alineje i. nakon što ju je Komisija odbila odobriti kao mjeru za poljoprivredu i okoliš (stavak 1. točka (a) alineja v.).

BUDUĆNOST POSEBNIH MJERA POTPORE ZPP-a NAKON 2013. GODINE: I DALJE SU PRISUTNI RIZICI OD NEDOVOLJNE USKLAĐENOSTI SA ZPP-om

27. U kontekstu svog prijedloga koji se odnosi na ZPP za razdoblje od 2014. do 2020. godine Komisija je predložila²² zadržavanje mogućnosti posebne potpore u obliku proizvodno vezanih plaćanja, što je prijedlog o kojemu je Sud donio mišljenje u travnju 2012.²³ Uzimajući u obzir izmjene i dopune o kojima se trenutačno raspravlja²⁴, taj će prijedlog dovesti do sljedećih glavnih promjena:

- (a) popis u članku 68. dotičnih proizvoda bit će proširen;
- (b) dostupni proračun bit će fiksiran na 8% gornje granice, uz mogućnost iznimke do najviše 13%;

²⁰ Irska i Portugal.

²¹ Danska.

²² COM(2011) 625 final od 12. listopada 2011., dio od 38. do 41. članka

²³ Mišljenje br. 1/2012 o određenim prijedlozima uredbi koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje od 2014. do 2020. godine (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ B7-0079/2013, prijedlog odluke Europskog parlamenta o pokretanju međuinstitucijskih pregovora, i mandatu za njih, o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima na temelju programa potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (COM (2011) 0625 – C7-0336/2011 – 2011/0280 (COD) – 2013/2528 (RSP)). (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//EN>).

(c) bit će odobrena proizvodno vezana potpora;

- i. „za sektore ili regije države članice u kojima su određene vrste poljoprivredne djelatnosti ili pojedinih poljoprivrednih sektora u određenim poteškoćama te su osobito važne iz gospodarskih i/ili socijalnih i/ili ekoloških razloga“; i
- ii. „u određenoj mjeri potrebne za stvaranje poticaja za održavanje postojeće razine proizvodnje u predmetnim regijama“.

28. Budući da će se popis proizvoda i gornje granice proračuna koji je na raspolaganju za posebne potpore povećati i da uvjeti za potporu ovise o budućim tumačenjima vrlo nejasnih pojmova koji se upotrebljavaju („poteškoće“, „osobito važno iz gospodarskih i/ili društvenih i/ili ekoloških razloga“), većina trenutnih mjera za proizvodno vezanu potporu može se i zadržati.

NEDOVOLJNO JE DOKAZA KOJI POTVRĐUJU DA SU MJERE UVEDENE ČLANKOM 68. NUŽNE I RELEVANTNE

29. Sud je revizijom provjerio postoji li, s obzirom na ograničene obveze država članica, dovoljno dokaza i alata koji potvrđuju da su mjere uvedene člankom 68. nužne ili dobro prilagođene.

30. Sud je provjerio jesu li dokazi o potrebama i važnosti oblika i razine potpora osigurani *ex ante* i jesu li odgovarajući sustavi praćenja omogućili *ex post* provjeravanje djelotvornosti mjera.

NEDOVOLJNO JE DOKAZA DA SU POTREBNE U NIZU SLUČAJEVA

- 31.** Revizija je u nizu slučajeva otkrila da nije bilo dokaza²⁵ da je posebna potpora potrebna, osim općenitih kvalitativnih obrazloženja. Također je otkrila da pregledani dokumenti nisu bili dovoljni za opravdavanje ključnih aspekata mjera²⁶. Štoviše, nije bilo moguće dokumentirati razloge za odluke o dodjeljivanju proračuna, bilo među različitim provedenim mjerama ili u odnosu na druge potrebe za koje posebna potpora nije odobrena.
- 32.** Na primjer, u jednoj državi članici (Grčka) nije bila dostupna dokumentacija koja bi posebno opravdala ijednu mjeru.
- 33.** U jednom drugom slučaju (Španjolska), potpora za površine opravdana je „potrebom suzbijanja najnovijeg trenda usmjeravanja na monokulturu žitarica“, no prikupljeni dokumenti nisu bili dovoljni da dokažu postojanje takvog trenda u područjima za koje je mjera bila namijenjena. Ni u jednoj od dviju država članica koje su pripremile agro-okolišne mjere za određena područja nije postojala statistika kojom bi se potkrijepila važnost donesenih odluka.
- 34.** U Francuskoj je smanjenje stočnog fonda, protiv čega je donesena mjera, potkrijepljeno samo u slučaju ovaca dojilja (bez smanjenja ovaca muzara te bez dostavljene statistike za koze). Međutim, usvojena mjera potpore primjenjuje se na cijeli ovčji/kozji sektor.
- 35.** Što se tiče mjera za nastavak organske poljoprivredne djelatnosti (Francuska), Sud je utvrdio da ne postoje statistike ili studije koje potkrjepljuju rizik „povratka na konvencionalnu poljoprivredu“ s organske poljoprivrede. Stoga potreba za potporom nastavka organske poljoprivrede nije ispravno opravdana.

²⁵ Tri mjere od njih 13.

²⁶ Šest mjera od njih 10; vidi primjere u nastavku.

NEDOVOLJNO JE DOKAZA DA SU MJERE DOBRO OBLIKOVANE

NEDOVOLJNO DOKAZA DA SU PROIZVODNO VEZANA PLAĆANJA PRIKLADNA

- 36.** Posebna potpora uglavnom se odobrava u obliku proizvodno vezanih plaćanja²⁷, iako nema uvjerljivog dokaza da je proizvodno vezana potpora najprikladniji način postizanja ciljeva koje treba ispuniti. Barem za neke od ciljeva koje treba ispuniti (npr. unaprjeđenje kakvoće, trgovina poljoprivrednim proizvodima, dobrobit životinja itd.), dostupni su i drugi oblici potpore, a ne proizvodno vezana plaćanja te ih je trebalo uzeti u obzir pri izradi ovih mjera. Radi se, primjerice o sufinanciranju ulaganja ili promicanju kvalitetnih proizvoda, što je više u skladu s ciljevima ZPP-a.
- 37.** Stoga je već u nekoliko slučajeva u vezi s vezanom potporom za stočni fond bilo govora o nepostojanju uvjerljivih dokaza da su proizvodno vezana plaćanja najprikladniji oblik potpore²⁸. Osim toga, rizik neprikladnosti proizvodno vezanih plaćanja za cilj konkurentnosti naveden je i 2010. godine u vrednovanju tržišnog učinka djelomičnog razdvajanja od proizvodnje u vezi s potporom iz članka 69.
- 38.** Štoviše, detaljni kriteriji za provedene mjere nisu uvijek izravno opravdani navedenim ciljevima ili potrebama. Osim toga, iako članak 68. dopušta usmjeravanje potpore, većina postojećih potpora nije dovoljno različita ili usmjerena.
- 39.** Na primjer, mjere iz stavka 1. točke (a) alineja i. i v. provedene su na temelju ciljeva zaštite okoliša. Njihova relevantnost stoga ovisi o tome postoji li jasna uzročna veza između subvencioniranih aktivnosti i spomenutih ciljeva zaštite okoliša. Ipak, za revidirane mjere, ta uzročna veza bila je pozadinska pretpostavka za koju nisu postojali posebni dokazi²⁹.

²⁷ Prema stavkama općeg proračuna, proizvodno vezana plaćanja iz članka 68. iznose 66% ukupnih rashoda (73% mjera provedenih u 2010. godini). Za neke mjere iz stavka 1. točke (a) alineje v. koriste se i proizvodno vezana plaćanja, dok se mjere iz stavka 1. točke (e) jednako tako mogu smatrati proizvodno nevezanima.

²⁸ „(...) postavlja se pitanje je li prikladno upotrebljavati (...) instrument prvog stupa ZPP-a za postizanje cilja koji je povezaniji s ruralnim razvojem. (...) u skladu s načelima na kojima počiva reforma ZPP-a, bilo bi primjereno uključiti preostalu proizvodno vezanu potporu u program jedinstvenih plaćanja, a ulogu poticanje lokalnih poljoprivrednih gospodarstava ograničiti na instrumente drugog stupa.“ (Agro-sinerģija, *Procjena utjecaja djelomičnog razdvajanja od proizvodnje na tržišta*).
„Sud nije našao uvjerljive dokaze koji pokazuju da su revidirani programi (izravna pomoć za krave dojlje te ovce i koze) općenito učinkovitiji alat od proizvodno nevezane potpore, zajedno s drugim mjerama koje financiraju EU i države članice, za održavanje proizvodnje, a time i potpomaganja gospodarske djelatnosti u regijama s malobrojnim gospodarskim alternativama te stvaranje koristi za okoliš.“ (Tematsko izvješće br. 11/2012).

²⁹ Tematsko izvješće br. 7/2011 dodatno razrađuje ovo pitanje: „samo su u manjem broju slučajeva pri izradi i upravljanju agro-okolišnim podmjerama korišteni određeni mjerljivi dokazi. (...) Za 24% pregledanih ugovora države članice izvjestile su da nije dokazan uzročni odnos između poljoprivredne prakse i očekivanih koristi za okoliš.“ „(...) upravljačke odluke (...) nisu usmjerile plaćanja na posebne probleme koji se odnose na okoliš.“

- 40.** Mjere potpore u Grčkoj za slabije razvijena područja (ovce/koze i nova prava jedinstvenih plaćanja) izrađene su na temelju stare definicije slabije razvijenih područja koja pokrivaju oko 80% upotrebljivoga poljoprivrednog zemljišta. Osim činjenice da je ovaj nedostatak usmjerenosti doveo do raspršivanja raspoloživih sredstava, danas neka područja za koja se u prošlosti smatralo da su manje razvijena možda više nisu takva³⁰.
- 41.** Naposljetku, potpora je dodijeljena bez ikakvih kriterija za mijenjanje ili unapređivanje prethodne prakse³¹. Velik dio korisnika revidiranih mjera stoga ima koristi od učinka mrtvog tereta u obliku potpore koja, u najboljem slučaju, održava postojeću praksu. Iako je takav sustav u skladu s uvjetima postavljenima za „održavanje proizvodnje“ u pogledu mjera iz članka 68. stavka 1. točke (b)³², za mjere kojima je cilj bilo unapređenje to je samo po sebi neučinkovito i nedovoljno za promjenu postojećeg stanja³³.
- 42.** Za mjere za plodored (Italija, Španjolska), iako su ih nacionalne vlasti namijenile za određene regije ili područja, potpore su dostupne svim poljoprivrednicima u tim područjima, bez obzira na to što su radili prije. Primjerice, jedan je talijanski korisnik kojeg su posjetili revizori izjavio je da nije mijenjao praksu plodoreda.
- 43.** U Grčkoj, postavljeni cilj potpore za pšenicu durum jest unapređenje njezine kakvoće. U tu se svrhu u tom pogledu nameću određeni uvjeti (certificirano sjeme, metoda proizvodnje AGRO 2), ali ne postoji uvjet da su uzgojeni usjev ili način proizvodnje različiti u odnosu na dosadašnju praksu.
- 44.** U Francuskoj su subvencije iz članka 68. zamijenile jednake nacionalne mjere za osiguranje, gotovo udvostručujući stopu subvencija. Podatci otkrivaju da je golemi rast razine potpore od 2010. godine imao vrlo mali utjecaj, uz tek blagi porast postotka osiguranoga zemljišta i broja ugovora. Stoga je gotovo udvostručivanje potpore u osnovi dovelo do mrtvog tereta u obliku ugovora koji su već postojali i zemljišta koja su već bila osigurana.

³⁰ Pogledati tematsko izvješće Suda br. 4/2003 o ruralnom razvoju: potpora slabije razvijenim područjima (SL C, 151, 27.6.2003.):

„Komisija nema dovoljno dokaza da je kategorizacija slabije razvijenih područja valjana (...). To može dovesti do kategorizacije koja više nije opravdana, (...) a stoga i do neopravdane dodjele potpore.“ Komisija je naknadno izradila prijedlog za razdoblje od 2014. do 2020. godine (COM(2009) 161 završni od 21. travnja 2009.), no o njemu se još raspravlja.

³¹ Od svih revidiranih mjera, jedini izuzetak bio je dodatak u Francuskoj za nova površine na kojima se proizvode krmne mahunarke; međutim to predstavlja ukupni godišnji proračun od samo 1 milijun eura.

³² „Potpora iz stavka 1. točke (b) (...) može se dodijeliti samo u mjeri u kojoj je to potrebno za stvaranje poticaja postojećoj razini proizvodnje.“

³³ Na primjer, „unaprjeđenje kakvoće poljoprivrednih proizvoda“ (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii) i „unaprjeđenje trgovine poljoprivrednim proizvodima“ (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iii.).

NEDOVOLJNO JE OPRAVDANJA ZA ODABRANE STOPE POTPORE

- 45.** Uredba propisuje samo djelomično pravdanje za odabrane stope potpore u slučaju agro-okolišnih mjera, za koje je postavljena gornja granica³⁴. Osim poteškoće pouzdanog postavljanja ograničenja, na što je ukazala revizija, nema riječi o riziku dodjele premalog iznosa potpore da bi bila djelotvorna³⁵. Za ostale mjere Uredba ne postavlja nikakve posebne obveze pravdanja odabranih stopa.
- 46.** Međutim, postavljanje potpore na odgovarajuću razinu (ni previsoku ni prenisku) ključna je faza dobroga financijskoga upravljanja.
- 47.** U većini slučajeva³⁶ nije bilo dostupne dokumentacije koja bi dala uvid u razloge donošenja odluka ili omogućila vrednovanje njihove vjerojatne djelotvornosti. Naprotiv, razine potpore nisu postavljene na temelju studije, čak ni površne, koja bi dala opravdanje za njihovu relevantnost. Umjesto toga, one su u mnogo slučajeva određene jednostavnom raspodjelom proračunskih sredstava (koja su i sama rezultat političkih pregovora) među vjerojatnim korisnicima.
- 48.** Na primjer, dvije od tri pregledane mjere za ovce/koze (Grčka i Francuska) uopće nisu dokumentirale stope. Ovisno o državi članici, stope su iznosile od 3 eura do 24 eura po životinji, no nisu pronađene informacije koje bi racionalno objasnile razliku u iznosu ili moguće različite učinke.
- 49.** Za jednu mjeru plodoreda (Italija), koja je jedna od mjera za koje je utvrđeno da je provedena analiza potrebe kako bi se odredila potrebna stopa potpore, konačno odabrana razina bila je niža od izvorno procijenjene.

³⁴ „(...) samo kako bi se pokrili dodatni stvarno nastali troškovi i izgubljeni prihodi radi ispunjavanja odnosno cilja“ (članak 68. stavak 2. točka (a) alineja i).

³⁵ Vidi također tematsko izvješće br. 7/2011: „utvrđeni su znatni problemi u vezi s iznosom potpore, od nedostataka u njihovu izračunu do nedostataka razlikovanja prema regionalnim ili lokalnim uvjetima na terenu“.

³⁶ Osam mjera od njih jedanaest; za mjere osiguranja razina potpore fiksirana je na maksimalni postotak (65%) koji Uredba dopušta.

NEDOVOLJNO JE ALATA ZA PROCJENU DJELOTVORNOSTI MJERA

- 50.** Financijska uredba³⁷ propisuje da se za sva područja aktivnosti koje obuhvaća proračun postavljaju određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni ciljevi (SMART ciljevi) te da se postizanje tih ciljeva za svaku aktivnost prati pokazateljima uspješnosti. Osim toga, prema općeprihvaćenim standardima dobrog financijskog upravljanja, ovi pokazatelji uspješnosti trebaju biti relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i čvrsti (pokazatelji RACER).
- 51.** Kako je članak 68. samo proračunski okvir osmišljen za ispunjavanje različitih potreba i raspona ciljeva, SMART ciljevi i pokazatelji uspješnosti RACER ne mogu se postaviti tako da budu izvedivi na razini članka 68., uzimajući u obzir razmjer i raznolikost različitih mjera.
- 52.** Sud je utvrdio da bi nepostojanje odgovarajućega sustavnog praćenja (postavljanja SMART ciljeva i nadziranje pokazatelja RACER) smanjilo mogućnosti vrednovanja uspješnosti većine mjera koje su pregledane na različitim razinama (vidi **okvir 2**)³⁸.
- 53.** U tom kontekstu, Sud primjećuje da višegodišnji plan GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj predviđa vrednovanje mjera iz članka 68. u 2016./2017. godini. Međutim, kako je već objašnjeno, takvo vrednovanje bit će važno samo ako se temelji na ispravnom praćenju okvira pomoću ciljeva SMART i pokazatelja učinkovitosti RACER.

³⁷ Članak 27. stavak 3. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, 16.9.2002., str. 1.).

³⁸ Kada je riječ o agro-okolišnim mjerama, tematsko izvješće br. 7/2011 zaključilo je „da su ciljevi koje su odredile države članice brojni i nedovoljno određeni da bi se procijenilo jesu li postignuti. (...) Ipak, postojali su znatni problemi u vezi s važnosti i pouzdanosti informacija o upravljanju. Osobito je bilo dostupno vrlo malo informacija o koristima koje agro-okolišna plaćanja imaju za okoliš.“ S obzirom na vezanu pomoć za stoku, tematsko izvješće br. 11/2012 zaključilo je: „postoje nedostaci u praćenju ključnih pokazatelja uspješnosti i procjenjivanju konačnih socijalnih i ekoloških učinaka programa koje obavlja Komisija i države članice (...)“.

PRIMJERI NEDOSTATAKA U SMISLU CILJEVA I POKAZATELJA

Primjeri ciljeva koji nisu SMART

- **Potpورا za pšenicu durum:** „Ova akcija ima za cilj unapređenje kakvoće pšenice durum, a stoga i zaštitu proizvodnje visokokvalitetnog brašna za proizvodnju tjestenine (...)“
- **Potpورا za ovce/koze:** „Potpora uloge uzgoja ovčjeg i kozjeg mesa u zaustavljanju pada ruralnog stanovništva, teritorijalnom strukturiranju i održavanju biološke raznolikosti.“
- **Plodored:** „Povećanje razine organskih tvari u tlu jer ponavljane duboke obrade koje su tipične za uzgoj monokulture uzrokuje mineralizaciju organskih tvari (...), smanjuje plodnost tla i uzrokuje velike količine ispuštanja CO₂ u atmosferu (...) Smanjenje erozije tla (...) Održavanje biološke raznolikosti.“

Primjeri nepostojanja pokazatelja ili neodgovarajućih pokazatelja

- **Potpورا za nastavak organske poljoprivredne djelatnosti:** U odluci koja je prijavljena Komisiji, Francuska je objavila da je pokazatelj upotrijebljen za ove mjere broj hektara pod uzgojem za ekološku poljoprivredu. Međutim, čak i ako je važnost takvog pokazatelja prihvaćena u širem okviru francuskog plana „Organska poljoprivredna djelatnost u 2012. godini“, to nije dovoljno određeno u odnosu na stvarne ciljeve ove mjere (rizik povratka na konvencionalnu poljoprivredu), koja je samo mali dio plana.
- **Nova prava jedinstvenih plaćanja u slabije razvijenim ili planinskim područjima:** Nije određen pokazatelj za procjenu učinka ove mjere.
- **Potpورا za proteinske usjeve/plodored:** Jedina dostupna sastavnica za ove mjere jest broj hektara za koje se tražila i/ili isplatila potpora. Ta sastavnica raste proporcionalno s izdancima, ali ne daje nikakve informacije o stvarnom učinku mjera barem što se tiče navedenih konačnih ciljeva (npr. ulazni zahtjevi, plodnost tla/erozija).

NEODGOVARAJUĆE ILI NEDOSTATNE KONTROLE PROVEDENIH MJERA NA RAZINI DRŽAVA ČLANICA

- 54.** Unutar općega pravnog okvira uspostavljenog Uredbom br. 73/2009 i Uredbom (EZ) br. 1120/2009, svaka je država članica uspostavila niz posebnih uvjeta prihvatljivosti za svaku mjeru. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS, razrađen u Uredbi (EZ) br. 1122/2009) propisuje standarde kontrola za osiguravanje sukladnosti s općim i posebnim pravilima, osobito putem administrativnih kontrola i provjera na licu mjesta. Dakle, djelotvorna kontrola potpore iz članka 68. pretpostavlja da je IAKS djelotvoran (vidi stavak 43.). Međutim, budući da Sud već redovito provjerava IAKS³⁹, revizija nije bila usmjerena na iznošenje mišljenja o njemu te su u nastavku razrađeni samo aspekti koji se odnose na mjere iz članka 68.

³⁹ Odlomak 3.15 godišnjeg izvješća koje se tiče financijske godine 2011. (SL C 344, 12.11.2012.).

⁴⁰ Žitarice, uljarice i proteinski usjevi.

NEDOSTATCI U ADMINISTRATIVNIM KONTROLNIM I UPRAVLJAČKIM SUSTAVIMA

- 55.** Revizija Suda otkrila je razne nedostatke u administrativnim kontrolnim i upravljačkim sustavima:
- 56.** U Francuskoj i Italiji, nacionalna nadležna tijela nisu bila u mogućnosti dokumentirati postojanje postupaka za sprečavanje rizika dvostrukog financiranja i iz nekih drugih programa. Nadalje, nedostatci u provođenju revizije onemogućili su dodatnu provjeru određenih automatskih administrativnih provjera. Naposljetku, dokumenti dostupni u nekim pregledanim spisima nisu sadržavali dovoljno opravdanja za obavljena plaćanja ili objašnjenje utvrđenih nepravilnosti, kao što su pogrešni datumi plaćanja.
- 57.** Iako je potpora za krmne mahunarke (Francuska) rezervirana za nova područja prethodno zasađena tzv. *COP* usjevima⁴⁰, ne postoji odredba za bilo kakvu administrativnu kontrolu ispunjavanja tog uvjeta, a čak ni u slučaju provjere na licu mjesta provjere dokumenata nisu provedene sustavno. Međutim, pogreške pronađene u tom pogledu zajedno s nedovoljno jasnim obrascem zahtjeva za potporu ukazuju na visok stupanj neotkrivenih pogrešaka za ovu podmjeru.

- 58.** Jedna od potpora za ovce (Francuska) ovisi o tome poštuje li se stopa produktivnosti, no administrativne provjere ovog uvjeta ne provode se pa je jedini način potvrde provjera na licu mjesta. U jednom primjeru potpore za koze, potpora je odobrena za dvije godine na temelju popratnih dokumenata koji su pokazali da korisnik nije ispunio tražene uvjete.
- 59.** U jednoj od španjolskih regija, pogrešno tumačenje potpore za mljekarski sektor značilo je da su korisnicima odbijena plaćanja za cijeli niz prihvatljivih životinja. U isto vrijeme, pogreške u konfiguraciji sustava upravljanja dovele su do plaćanja dijela potpore za dodatne zemljišne površine na temelju kriterija koji su u suprotnosti s uvjetima nacionalne mjere, iako je ukupni financijski učinak bio ograničen.
- 60.** Nadalje, revizija uzoraka odabranih korisnika ukazala je na pogreške u bazi podataka koja je korištena za izračun potpore za stočni sektor (Italija).
- 61.** U konkretnom slučaju mjera za pružanje potpore za osiguranje, francuski kontrolni sustav u velikoj se mjeri oslanja se na podatke i provjere osiguravatelja. Ovaj pristup, koji je opravdan izravnim financijskim interesom osiguravatelja da provjeri podatke iz ugovora na temelju kojih se izračunava potpora⁴¹, omogućuje uglavnom automatiziran oblik centralizirane kontrole. Konkretno, to je omogućilo značajno smanjenje broja provjera na licu mjesta.
- 62.** S druge strane, u Italiji nije uveden ekvivalentan sustav koji bi se oslanjao na podatke osiguravatelja. Osim povećanog administrativnog opterećenja, revizija je ukazala na nekoliko nepravilnosti, kao što je subvencioniranje premije sukladno osiguranim vrijednostima koje je postavio korisnik, ne uzimajući u obzir stvarnu prošlu proizvodnju ili bilo koji oblik opravdanja. Štoviše, kako je potpora isplaćena prije nego je korisnik morao platiti premiju, bilo je i povrata.

⁴¹ U posebnim slučajevima u kojima se osnova za izračun potpore razlikuje od uvjeta korisnikova ugovora s osiguravateljem, ovaj se sustav može pokazati manje djelotvornim. Međutim, čak i u ovom posebnom scenariju utvrđen je jako mali stupanj preostalog rizika.

- 63.** Postojeća rješenja za pružanje potpore za osiguranje u Francuskoj nisu dovoljna za praćenje marži osiguravatelja, a time ni za praćenje financijskih implikacija potpore za krajnjeg korisnika (ključni dio vrednovanja izglednog dugoročnog učinka). Kada je osiguravajuća grupa koja pruža oko 80% subvencioniranih ugovora povećala svoje cijene u 2010. godini, apsorbirala je značajan dio dopuštenih subvencija za potporu iz članka 68.

NEDOSTATCI PROVJERA NA LICU MJESTA

- 64.** Provjerama na licu mjesta koje su provela nacionalna nadležna tijela uočeni su razni nedostaci koje je otkrila revizija Suda:
- 65.** U Grčkoj su 2010. godine nacionalne vlasti provele samo pola provjera na licu mjesta za mjere poticaja za ovce/koze koje su propisane Uredbom. Nadalje, oko tri četvrtine tih provjera nisu bile usklađene jer nisu provedene tijekom razdoblja obveznog držanja životinja⁴².
- 66.** U Italiji nije izvršen minimalni broj provjera na licu mjesta koje se odnose na mjere za osiguranje (uglavnom zbog nepostojanja nikakvih provjera u jednoj od regija koja se provjeravala). Čak i kada su propisane provjere provedene, bile su ograničene na udruge proizvođača koje djeluju kao posrednici te nije bilo provjere osiguravatelja ili krajnjih korisnika. Nadalje, dostavljena statistika za mljekarski sektor koja je trebala dokazati poštivanje ovih obveza uključuje i veterinarske preglede, no provjere obavljene tijekom tih pregleda nisu bile ni jasno određene ni prekontrolirane. Na koncu, nije bilo moguće doći do informacija koje su potrebne za potvrdu minimalnog broja provjera na licu mjesta za mjere za plodored.
- 67.** U dvjema državama članicama (Španjolskoj i Italiji) utvrđeno je da su neke provjere na licu mjesta koje se odnose na potpore za površine provedene prekasno da bi se dovršile neke od ključnih provjera koje su potrebne za mjere za plodored. U jednom od tih dvaju slučajeva utvrđeno je i da su neke provjere provedene na temelju starih satelitskih snimki iako su bile dostupne novije slike.

⁴² S druge strane, jedna druga posjeđena država članica zaobišla je ovaj uvjet tako što prilikom izrade mjera za životinje nije donijela odredbe za razdoblje obveznog držanja, pa se obveza provođenja svih ili samo nekih provjera u tom razdoblju godine nije primjenjivala.

68. Nedostatci su utvrđeni (Grčka i Španjolska) i vezano za pregled dokumenata tijekom provjera na licu mjesta za potporu životinjama i sniženja koja se primjenjuju u slučajevima nepostojanja važnih popratnih dokumenata⁴³.

69. Konačno, (u Francuskoj) je uočeno da, kada provjera na licu mjesta utvrdi strukturni problem zbog kojega je vjerojatno da korisnik nije ispunjavao uvjete tijekom prethodnih godina, ne postoji postupak za povećanje opsega provjere i pokušaja utvrđivanja i povrata punog isplaćenog nepripadajućeg iznosa.

VELIKO UPRAVLJAČKO I KONTROLNO OPTEREĆENJE

70. Uvođenje posebnih mjera podrazumijeva određeni teret u smislu upravljanja (uspostavljanje *ad hoc* sustava) i kontrole (ponajprije broj kontrola, kako se trebaju organizirati i kakve provjere treba provoditi), što se od početka mora uzeti u obzir.

71. U 2011. godini interna revizija Komisije utvrdila je da članak 68. sadrži inherentne rizike te da je potrebno unaprijed provjeriti da se provedene mjere mogu kontrolirati⁴⁴.

72. Problemi poput onih koji su utvrđeni u slučaju podmjera za nove krmne mahunarke (odlomak 57.) i potpora za mljekarski sektor (odlomak 59.) ilustriraju opasnosti od pogrešnog uspostavljanja *ad hoc* sustava za mjere kojima se dodijelio mali proračun (osobito ako su namijenjene da budu privremene). S druge strane, za mjere potpore za pšenicu durum (Grčka) uvedene su sustavne administrativne provjere⁴⁵ koje, iako ih se smatralo učinkovitijima, povlače za sobom mnogo posla i za nacionalne uprave i za korisnike.

⁴³ Osobito kada su u pitanju mjere za stoku, mnoge revizije koje su proveli odjeli za kliring računa GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj dovele su do zaključka koji su u osnovi poprilično slični zaključcima Suda u sljedećim aspektima: (a) broj i raspored provjera na licu mjesta (Grčka, Italija, Litva, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina); (b) nedovoljan broj provjera dokumentacije na licu mjesta (Bugarska, Grčka, Španjolska, Poljska); (c) loše evidentiranje specifičnih potvrda provedenih tijekom provjera na licu mjesta (Bugarska, Španjolska, Litva); (d) nedostatci u ažuriranju baza podataka životinja (Grčka, Italija, Litva, Poljska, Rumunjska). Unatoč količini posla koji je Komisija već obavila, utvrđeno je da je sustavnijim korištenjem podataka koji su joj na raspolaganju mogla upozoriti i na druge nedostatke u kontrolnim sustavima država članica.

⁴⁴ Revizija je zaključila da „Uredba ne određuje način na koji Komisija smatra da je potrebno oblikovati provjerljivost i mogućnost kontrole te nisu postavljene smjernice. Uvažavamo da je odluka da se (...) državama članicama omogućiti slobodu u odlučivanju koliko god je to moguće bila namjerna. Ipak, (...) budući da nema jasnih smjernica teško je osigurati djelotvornu kontrolu. Osim toga, teško je procijeniti (...) jesu li kontrole provedene kako je planirano. Stoga pozivamo (...) da se istraže mogućnosti boljeg osiguravanja mogućnosti kontrole i provjerljivosti predloženih mjera iz članka 68., primjerice, prilagođavanjem uvjeta iz sadašnjih ili budućih zakonskih akata poslije 2013. godine ili postavljanjem dodatnih smjernica.“

⁴⁵ Automatskim ograničavanjem potpore u skladu s omjerom sjemena po hektaru, uz sustavnu kontrolu fakture i oznaka za sjemenje za svih 65 000 i više prijavljenih.

- 73.** Količinski gledano, zadržavanje proizvodno vezane potpore iziskuje velik broj provjera na licu mjesta, koje su izuzetno skupe za države članice – iako se troškovi rijetko procjenjuju. Na članak 68. otpada više od 1,43 milijuna zahtjeva za potpore u svim državama članicama⁴⁶. Iako regulatorni zahtjevi nisu ispunjeni u pojedinim slučajevima, u pogledu tih mjera u 2011. godini provedeno je oko 110 000 provjera na licu mjesta.
- 74.** Iako bi određene kontrole bile potrebne i da nema posebne potpore (provjere programa jedinstvenih plaćanja, veterinarski pregledi itd.), velik dio današnjeg opterećenja izravno je povezan s programom.
- 75.** Kvalitativno gledano, saznanje da su neke provjere površina loše vremenski raspoređene s obzirom na provjere koje su potrebne za proizvodno vezane potpore (odlomak 67.) ukazuje na to da, s jedne strane, posebne potpore stvaraju ograničenja u usporedbi s jedinstvenim plaćanjima, a s druge strane da se ta ograničenja nisu u svim slučajevima dovoljno razmotrila.
- 76.** Osim toga, razni utvrđeni kontrolni nedostatci, primjerice u vezi s neodgovarajućom provjerom dokumentacije tijekom provjera na licu mjesta koje se odnose na potporu za stoku, pokazuju da bi mnoge od tih provjera trebalo trenutno poboljšati kako bi bile djelotvorne, i to uz dodatne troškove ili opterećenje (vidi **okvir 3**).

⁴⁶ Budući da se korisnici mogu prijaviti za više od jedne mjere, ukupan broj korisnika nije odmah dostupan.

OKVIR 3

USPOREĐIVANJE RAZINE POTPORE I POVEZANIH TROŠKOVA: POTPORA U GRČKOJ ZA OVCE/KOZE

Osnovni iznos potpore iznosi samo 3 eura po životinji. Korisnici ove mjere primaju prosječno oko 550 eura.

S gotovo 2 600 provjera na licu mjesta obavljenih 2010. godine, Grčka je bila daleko od ispunjenja uvjeta iz Uredbe u ovom pogledu (potrebno je 4 800 provjera). Pogledajte stavak 65.

Utvrđeni su određeni nedostatci koji se odnose na pregled dokumenata tijekom tih provjera. Naime, utvrđeno je da određeni dokumenti jednostavno ne postoje, iako ih je u teoriji bilo potrebno potvrditi da bi provjere bile valjane. Korisnik je opravdao nepostojanje veterinarskih potvrda koje su dokaz o smrti životinja njihovom cijenom, koja je prema njegovom mišljenju bila u potpunom nesrazmjeru s primljenom potporom.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- 77.** Revizija Suda otkrila je da oblik i provedba mjera potpore iz članka 68. sadrže razne nedostatke koje treba rješavati u kontekstu novog ZPP-a.
- 78.** Program jedinstvenih plaćanja, uveden 2003. godine, temelji se na načelu odvajanja izravnih plaćanja od proizvodnje i pojednostavljivanju režima isplate („jedinstvena plaćanja“). Odstupajući od toga, članak 68. omogućuje državama članicama zadržavanje izravnih proizvodno vezanih plaćanja „u jasno utvrđenim slučajevima“. Međutim, revizija Suda otkrila je da je Komisija imala malo nadzora nad pravdanjem takvih slučajeva te da su države članice imale visok stupanj slobode u odlučivanju o uvođenju izravnih proizvodno vezanih plaćanja. Kao posljedica, provedba odredbi članka 68. nije u svim slučajevima bila potpuno usklađena s općim načelima razdvajanja od proizvodnje i pojednostavljenja koja sada prevladavaju u zajedničkoj poljoprivrednoj politici (vidi dio od 14. do 26. odlomka).
- 79.** Sud je također utvrdio da ne postoji dovoljno dokaza u državama članicama da su mjere iz članka 68. nužne ili relevantne, i to u smislu njihove potrebe, djelotvornosti njihova oblika i razina potpore koja se stavlja na raspolaganje (vidi dio od 31. do 49. odlomka). Nedovoljno ciljeva i pokazatelja otežat će buduće procjenjivanje mjera (vidi dio od 50. do 53. odlomka).
- 80.** Naposljetku, Sud je ukazao na nedostatke u administrativnim i kontrolnim sustavima koji su uspostavljeni kako bi osigurali pravilnu provedbu postojećih mjera. To jednako vrijedi i za sustave upravljanja, administrativne kontrole te provjere na licu mjesta (vidi dio od 55. do 69. odlomka). Ti se nedostaci katkad pojavljuju unatoč upravljačkim i kontrolnim opterećenjima, koja su već velika, ali će se morati još više povećati kako bi se ispunili propisani uvjeti (vidi dio od 70. do 76. odlomka).

- 81.** U kontekstu uvođenja ZPP-a za razdoblje „nakon 2013.“ prijedlog Komisije o kojem se trenutno raspravlja omogućio bi zadržavanje posebne potpore u obliku proizvodno vezanih plaćanja, ali ne bi dovoljno odredio točna ograničenja (vidi dio od 27. do 28. odlomka)⁴⁷. U tom pogledu, Sud daje sljedeće glavne **preporuke**:

⁴⁷ Vidi također mišljenje Suda br. 1/2012.

1. PREPORUKA

Posebna potpora za određene poljoprivredne aktivnosti treba se temeljiti na strogom razumijevanju odredbi članka 68., a odobranje takve proizvodno vezane potpore treba se na odgovarajući način opravdati Komisiji, koja je treba provjeriti.

- (a) Kako bi mogla preuzeti krajnju odgovornost u okviru sustava dijeljenog upravljanja, Komisija treba preuzeti aktivniju ulogu u postavljanju kriterija kojima se uređuje provedba tih mjera.
- (b) Od država članica treba zahtijevati da dokažu da je svaka posebna mjera potpore koju namjeravaju uvesti potrebna (u smislu potrebe i dodane vrijednosti pristupa koji se temelji na izuzetku), relevantna (u smislu načina provedbe, kriterija dodjeljivanja potpore i razina potpore) te da ispunjava kriterije dobrog financijskog upravljanja.

2. PREPORUKA

Uzevši u obzir raznolikost mogućih mjera, potrebno je uspostaviti odgovarajući sustav praćenja (određivanjem relevantnih pokazatelja koji se mogu mjeriti na temelju utvrđenog polazišta i dovoljno određenih ciljeva) kako bi se olakšalo naknadno vrednovanje.

3. PREPORUKA

Kada se mjere uvedu, države članice trebaju uspostaviti prikladne i opsežne upravljačke i kontrolne sustave kako bi osigurale da se mogu ispuniti svi zahtjevi Uredbe.

Kako bi se izbjeglo stvaranje nesrazmjernih troškova na ograničenom planu posebnih mjera potpore, obvezu praćenja i kontrole treba uzeti u obzir već u fazi izrade mjera (jednostavnost provedbe, „mogućnost kontrole“ kriterija itd.), ili čak i u fazi odlučivanja o uvođenju ili neuvođenju određene mjere.

I. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Ioannis SARMAS, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg 25. rujna 2013. godine.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

FINANCIJSKA SREDSTVA ZA ČLANAK 68. ZA RAZDOBLJE OD 2010. DO 2013. G., PO DRŽAVAMA ČLANICAMA I AKTIVNOSTIMA (BEZ MJERA IZ PRETHODNOG ČLANKA 69.)
(milijuna eura)

	Zaštita ili unapređenje okoliša (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja i.)	Kakvoća (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.)	Trgovina (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iii.)	Dobrobit životinja (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja iv.)	Koristi za poljoprivredu i okoliš (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)	Posebni problemi koji utječu na osjetljive oblike poljoprivrede (članak 68. stavak 1. točka (b))	Sprečavanje napuštanja poljoprivrednih zemljišta (članak 68. stavak 1. točka (c))	Osiguranje (članak 68. stavak 1. točka (d))	Uzajamni fondovi (članak 68. stavak 1. točka (e))	UKUPNO	
Francuska	176	50			424	790		350	84	1 874	29%
Italija		601			396			280		1 277	20%
Španjolska		126			270	402				798	12%
Grčka		152				160	120			432	7%
Mađarska						185	218	15		417	7%
Poljska	82	58				155				295	5%
Finska	27	3				167				196	3%
Portugal	8	35			53	37				133	2%
Rumunjska		14				118				133	2%
Češka Republika	4	19				104				127	2%
Nizozemska	27			55		8		32		122	2%
Danska	18				65	26				109	2%
Irska	4					96				100	2%
Bugarska		15				73				88	1%
Ujedinjena Kraljevina						60				60	1%
Austrija						52				52	1%
Slovenija						29	20			50	1%
Slovačka						45				45	1%
Litva						36				36	1%
Belgija		4			8	18				30	0%
Latvija		1				20				21	0%
Švedska		6	1							7	0%
Estonija						5				5	0%
Njemačka						4				4	0%
UKUPNO	344	1 085	1	55	1 216	2 589	358	677	84	6 409	100%

Izvor: DG za poljoprivredu i ruralni razvoj

Napomena: Moguće je da zbroj pojedinačnih vrijednosti ne odgovara ukupnim vrijednostima zbog zaokruživanja.

SAŽETAK ODABRANIH MJERA U POSJEĆENIM DRŽAVAMA ČLANICAMA

GRČKA

Potpora za pšenicu durum (uvedena sukladno članku 68. stavku 1. točki (a) alineji ii.)

Opći opis: Potpora za površinu po hektaru za proizvodnju pšenice durum koja zadovoljava određene uvjete kakvoće.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Upotreba određenih certificiranih sorti sjemena pšenice durum.
- Upotreba minimalne količine sjemena po ha (80 kg/ha u 2010. godini, 100 kg/ha u 2011. godini).
- Nije među primateljima sredstava iz ekvivalentnih mjera za ruralni razvoj (132.).

Stope potpore (eura po hektaru)

	Indikativna procjena ¹	Stvarna vrijednost
2010.	90 eura/ha	69 eura/ha
2011.		80 eura/ha

¹ Mjera je uvedena na temelju indikativne procjene koja je izračunata na temelju raspoloživog proračuna i predviđenog sufinanciranja. Kako je gornja granica proračuna ograničena, stvarno plaćena stopa može varirati prema stvarnom sudjelovanju.

Potpora za ovce/koze u slabije razvijenim područjima (članak 68. stavak 1. točka (b))

Opći opis: Proizvodno vezana potpora za ovce i koze odobrena za stada koja obitavaju ili odlaze u slabije razvijena ili planinska područja. Uz osnovnu potporu plaća se i dodatak za životinje „autohtonih pasmina“, a viša stopa plaća se i za nomadska stada koja se kreću ovisno o ispaši.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Ovce i koze starije od jedne godine na dan 31. prosinca.
- Razdoblje obveznog držanja od 15. svibnja do 31. prosinca.
- Držanje barem 50 prihvatljivih ženki (ovaca ili koza).
- Osnovna potpora: obitavanje u slabije razvijenim ili planinskim područjima.
- Dodatak za „autohtone pasmine“: ženke životinja koje pripadaju određenoj pasmini autohtonoj za Grčku i pojavljuju se u matičnom registru (dodatak za „autohtone pasmine“ ne može se kombinirati s potporom za nomadsku ispašu).
- Potpora za nomadsku ispašu: nomadska ispaša za više od 90% životinja od najmanje 90 dana s područja koje nije slabije razvijeno u slabije razvijeno područje.

Stope potpore (eura po prihvatljivoj životinji)

Osnovna potpora	3 eura/prihvatljiva ženka
Dodatak za autohtone pasmine	2 eura/prihvatljiva ženka
Potpورا za ispašu	4 eura/prihvatljiva ženka

U praksi, oko 95% plaćanja odnosi se na osnovnu potporu.

Nova prava jedinstvenih plaćanja u slabije razvijenim ili planinskim područjima (članak 68. stavak 1. točka (c))

Opći opis: Dodjela do četiri dodatna prava jedinstvenih plaćanja za poljoprivredna gospodarstva u slabije razvijenim ili planinskim područjima sukladno Programu za ruralni razvoj za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Lokacija u području koje je kategorizirano kao slabije razvijeno ili planinsko.
- Držanje barem 1 ha prihvatljive zemlje bez pripadajućih prava jedinstvenih plaćanja.
- U praksi, s obzirom na ograničeni proračun, potpora se dodjeljuje ograničenom broju prijavljenih na temelju sustava bodovanja, dajući prioritet novim i/ili manjim poljoprivrednim gospodarstvima.

Stopa potpore: Nova prava jedinstvenih plaćanja plaćaju se po stopi od 300 eura/ha.

ŠPANJOLSKA

Potpora za plodored u nenavodnjavanim područjima (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)

Opći opis: Ova potpora po hektaru površine dostupna je za prijavljena zemljišta (do 100 ha) na kojima je određen postotak ratarskih kultura kao alternativa žitaricama i ostavljanja zemljišta na ugaru. Unatoč nazivu, ova mjera izravno ne postavlja uvjete za plodored.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Korisnik se 2007. godine morao nalaziti na popisu uzgajivača ratarskih kultura s pravima povlačenja premija ili ostavljanja zemljišta na ugaru.
- Parcele s ratarskim kulturama moraju biti smještene na nenavodnjavanim područjima, kategoriziranim s prinosom manjim od 2 t/ha.
- Uzgaja se barem 20% usjeva koji nije žitarica (uljarice, proteinski usjevi i mahunarke navedene u nacionalnim zakonskim aktima) i poštuje ostavljanje 10-25% zemljišta na ugaru, ovisno o predmetnom području.
- 1. dodatak: uzgaja se barem 25% usjeva koji nije žitarica.
- 2. dodatak: uzgaja se barem 25% mahunarki.

Stope potpore (eura po hektaru)

Osnovna potpora	60 eura/ha
1. dodatak	20 eura/ha
2. dodatak	20 eura/ha

Potpora za mljekarski sektor u slabije razvijenim područjima (članak 68. stavak 1. točka (b))

Opći opis: Proizvodno vezana izravna potpora za krave muzare u slabije razvijenim područjima. Plaćanje je ograničeno na 100 krava po farmi. Dodatna potpora dodjeljuje se poljoprivrednicima s minimalnom površinom zemljišta za krmivo.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Farma s mliječnim kvotama koja ostvaruje prodaju, smještena u području koje je kategorizirano kao planinsko, raseljeno ili s posebnim ograničenjima.
- Krave muzare starije od 24 mjeseca, s ispravnom identifikacijom i u vlasništvu na dan 30. travnja (nema obveznog razdoblja držanja).
- Komponenta dodatne površine zemljišta: minimalno 0,4 ha površine za krmivo po prihvatljivoj kravi.

Stope potpore (eura po prihvatljivoj životinji)

		Indikativne količine	Stvarne količine	
			2010.	2011.
Osnovna potpora – planine i područja s posebnim ograničenjima	prvih 40	60	59,15	59,41
	sljedećih 60	48	47,32	47,52
Osnovna potpora – raseljena područja	prvih 40	49	48,57	47,85
	sljedećih 60	40	38,56	38,28
Komponenta dodatne površine zemljišta	prvih 40	55	38,88	38,55
	sljedećih 60	44	27,22	26,98

Potpora za ovčje meso/kozje meso (članak 68. stavak 1. točka (b))

Opći opis: Proizvodno vezana potpora za ovce ili koze dodjeljuje se proizvođačima mesa koji sudjeluju u skupnim akcijama (npr. infrastruktura, trgovina, obuka).

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Ovce i koze koje **nisu muzare** starije od jedne godine (ili koje su već imale mlade) i u vlasništvu na dan 1. siječnja (nema obveznog razdoblja držanja).
- Pripadaju skupini proizvođača koji ispunjavaju određene uvjete (npr. infrastruktura, trgovina, obuka), imaju barem 5 000 rasplodnih životinja i obvezni su zadržati 90% tog stada u sljedeće 3 godine.

Stope potpore (eura po prihvatljivoj životinji)

	Indikativne procjene	Stvarne
2010.	4,30 eura	5,03 eura
2011.		4,58 eura

FRANCUSKA**Dodatna potpora za proteinske usjeve (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja i.)**

Opći opis: Potpora po hektaru za poticanje poljoprivredne djelatnosti s velikim postotkom proteinskih usjeva, za koje se smatra da imaju značajne koristi za okoliš. Kasnije je uveden i drugi oblik potpore za nova područja krmnih mahunarki koje nisu prikazane u planovima koji su prvotno dostavljeni Komisiji.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Prihvatljiva proizvodnja/sorte: proteinski usjevi (grašak, bob, slatka lupina) i krmne mahunarke (lucerna, djetelina, esparzeta).
- Uvjeti uzgoja: posijano prije 31. svibnja; održavanje usjeva u normalnom stanju rasta i uzgoja, žetva proteinskih usjeva slijedi nakon faze mliječne zrelosti.
- Posebni kriteriji za krmne mahunarke: biljka posijana na parceli na kojoj su prošle godine uzgajane žitarice, uljarice i proteinski usjevi; potpora se ne prima pod MAET-om.

Stope potpore (eura po hektaru)

	Proteinski usjevi		Usjevi mahunarki	
	Procijenjena vrijednost	Stvarna vrijednost	Procijenjena vrijednost	Stvarna vrijednost
2010.	150 eura/ha	100 eura/ha	-	13,5 eura/ha
2011.	125 eura/ha	140 eura/ha	-	16 eura/ha
2012.	100 eura/ha	n/d	-	n/d

Potpore za proteinske usjeve opisane je kao „dodatna“ jer su u 2010. i 2011. godini iznosi navedeni u tablici plaćeni kao dodatak iznosu od 56 eura/ha u okviru postojeće proizvodno vezane mjere koja nije povučena do 2012. godine.

Podmjera za „krmne mahunarke“ predstavlja samo 1 milijun eura iz proračuna od 40 milijuna eura za mjere za proteinske usjeve u 2010. i 2011. godini.

Potpore za nastavak organske poljoprivredne djelatnosti (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)

Opći opis: Potpora za površine za potporu organske poljoprivrede kompenziranjem dodatnih troškova i manjkova koji se nedovoljno pokriju tržišnim cijenama.

Od vegetacijske godine 2011. dostupna je druga mjera, „Prijelaz na organsku poljoprivredu“ (**nije odabrano kao dio revizije**). Ovo je također oblik potpore za površine, s višim stopama za prenamijenjeno zemljište.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Ispuniti specifikacije za organsku poljoprivredu za svaku parcelu zemljišta za koju se traži potpora (nije potrebno da se sve parcele koriste za organsku poljoprivredu).
- Potpora se ne prima u okviru AEM-a.

Stope potpore (eura po hektaru)

Uzgoj vrtnog bilja i drveća	590 eura/ha
Povrće, vinova loza i mirisno, aromatično i ljekovito bilje	150 eura/ha
Godišnji usjevi (žitarice itd.)	100 eura/ha
Pašnjaci i kestenici	80 eura/ha
Pustopoljine, ljetni pašnjaci i staze	25 eura/ha (od 2011.)

Potpore za ovce/koze (članak 68. stavak 1. točka (b))

Opći opis: Proizvodno vezana potpora za ovce ili koze (meso ili mlijeko). Uz osnovnu potporu dostupan je i dodatak za ovce na osnovi tržišnih kriterija i za koze na osnovi zdravstvenih kriterija.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Ovce i koze starije od jedne godine (ili koje su već imale mlade) na kraju obveznog razdoblja držanja (mogu se pod određenim uvjetima tijekom obveznog razdoblja držanja zamijeniti ženskom janjadi/mladima do maksimalno 20% ukupnoga prijavljenog stada).
- Obvezno razdoblje držanja od 100 dana od 1. veljače.
- Minimalno 50 prihvatljivih ovaca ili 25 prihvatljivih koza (u slučaju koza ograničenje za potporu je 400 životinja).
- Za ovce, ispunjavati minimalnu stopu produktivnosti (broj rođene janjadi/postojeći broj ovaca) u godini n-1.
- Dodatak za ovce: uzgajivači koji su članovi komercijalnih udruga proizvođača ili imaju potpisane tržišne ugovore.
- Dodatak za koze: uzgajivači koji su se obvezali pridržavati visokih zdravstvenih standarda ili potpisali uzajamni kodeks.

Stope potpore (eura po prihvatljivoj životinji)

	Indikativne procjene	Stvarna vrijednost za 2010.	Stvarna vrijednost za 2011.
Ovce			
osnovna potpora	21,00	20,58	20,76
dodatak	-	3,00	3,00
Koze			
osnovna potpora	13,00	8,93	8,75
dodatak	-	3,00	3,00

Osiguranje usjeva (članak 68. stavak 1. točka (d))

Opći opis: Financijski doprinos za plaćanje premija osiguranja usjeva kojim se pokrivaju materijalni gubici prouzrokovani različitim vremenskim nepogodama.

Glavni uvjeti za prihvatljivost

- Mjera je ograničena na premije osiguranja usjeva (bilje).
- Glavni uvjeti navedeni su u članku 70. Uredbe (EZ) br. 73/2009 i članku 47. Uredbe (EZ) br. 1120/2009.

Stopa potpore: 65% prihvatljivog dijela premije, što je najveća vrijednost dopuštena u zakonskim aktima EU-a.

ITALIJA

Plodored (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja v.)

Opći opis: Potpora za površine odobrena poljoprivrednicima koji provode plodored svake dvije godine na istoj parceli, smjenjujući žitarice i proteinske ili uljane usjeve koji poboljšavaju stanje tla.

Uvjeti za prihvatljivost

- Regije koje zadovoljavaju uvjete: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardinija, Sicilija, Toskana i Umbrija.
- Sorte koje zadovoljavaju uvjete: mahunarke i žitarice koje su utvrđene u nacionalnim zakonima.
- Da bi zadovoljile uvjete, površine moraju imati najmanje 500 m².
- Dvogodišnji plodored mora poštovati sljedeće cikluse:

Plodored prvo dvogodišnje razdoblje		Plodored drugo dvogodišnje razdoblje		Zadovoljava uvjete
1. godina	2. godina	3. godina	4. godina	
žitarice	mahunarke	žitarice	mahunarke	da
žitarice	mahunarke	mahunarke	žitarice	da
mahunarke	žitarice	mahunarke	žitarice	da
mahunarke	žitarice	žitarice	mahunarke	ne

Stope potpore (eura po hektaru)

	Maksimalne stope	Stvarne stope	Hektari traženo	Zadovoljava uvjete hektara
2010.	100 eura/ha	100 eura/ha	902 490	888 877
2011.	100 eura/ha	92 eura/ha ¹	n/d	n/d

¹ Stope su još privremene na početku 2012. godine, postavljene na temelju očekivanog povećanja broja prijavljenih.

Unaprjeđenje kakvoće poljoprivrednih proizvoda u stočnom sektoru (članak 68. stavak 1. točka (a) alineja ii.)

Opći opis: Izravna potpora odobrena po grlu teladi koja se uzgaja zbog mesa ili za dvostruku namjenu (meso i mlijeko) krava dojlja. Mjera obuhvaća dodatne premije za klanje stoke koja se uzgaja u skladu s protokolima označavanja kakvoće ili na farmama koje sudjeluju u priznatim programima označavanja zaštićene oznake izvornosti ili zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla.

Uvjeti za prihvatljivost:

- Telad moraju oteliti krave dojlje koje pripadaju određenoj pasmini koja se pojavljuje u matičnom registru ili krave dojlje posebne pasmine za dvostruku namjenu koje se uzgajaju samo za meso i ubilježene su u nacionalnom registru pasmina.
- Za dobivanje premija za klanje poljoprivrednici moraju uzgajati životinje u skladu s odobrenim dobrovoljnim kodeksom ili sudjelovati u programu označavanja kakvoće mesa koji je odobrio MIPAAF⁴⁸. Zaklane životinje moraju biti starosti između 12 i 24 mjeseca, a korisnik ih mora uzgajati barem sedam mjeseci.

Stope potpore (eura po prihvatljivoj životinji)

		Proračun (tisuća eura)	Maksimalna indikativna stopa (eura/grlo)	Završna stopa (eura/grlo)
Telad krava dojlja	Prvorotkinje ¹ goveda koja se pojavljuju u registru za oplodnju	24 000	200	172,30
	Višerotkinje goveda koja se pojavljuju u registru za oplodnju		150	129,23
	Miješane pasmine koje se pojavljuju u registru		60	55,93
Telad koja se uzgaja zbog mesa	U skladu s dobrovoljnim specifikacijama označavanja	27 250	50	42,63
	Ovjereni program zaštićene oznake izvornosti ili zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla iz Uredbe Vijeća (EZ) br. 510/2006 ²		90	76,73

¹ Prvorotkinje su se otelile jedanput; višerotkinje su se otelile najmanje dvaput.

² Uredba Vijeća (EZ) br. 510/2006 od 20. ožujka 2006. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (SL L 93, 31.3.2006., str. 12.).

¹ Ministarstvo poljoprivrede, prehrambenih proizvoda i šumarstva.

Osiguranje (članak 68. stavak 1. točka (d))

Opći opis: Subvencije za premije osiguranja usjeva plaćene za pokrivanje rizika od vremenskih nepogoda (tuča, jak vjetar, obilne kiše itd.) ili bolesti životinja ili bilja u slučaju gubitka više od 30% godišnje proizvodnje.

Uvjeti za prihvatljivost

- Police osiguranja u trajanju ne više od jedne kalendarske godine i ugovorene kod ovlaštenog osiguravajućeg društva (to se obično radi putem udruga proizvođača (*ConSORZI di Difesa*)).
- Osiguranje sveukupne proizvodnje određenog proizvoda na jednoj ili više parcela u istoj općini.
- Osigurana vrijednost svakog proizvoda ne smije prelaziti referentne cijene objavljene svake godine u nacionalnom planu osiguranja ministarstva.
- Potpora se izračunava kao manji dio uplaćenih premija osiguranja i fiktivnih troškova osiguranja koje izračunava ISMEA² na temelju gubitaka zabilježenih u istim općinama u prethodnih pet ili šest godina.

Stopa potpore: 65% prihvatljivog dijela premije, što je maksimalno dopušteno u zakonodavstvu EU-a.

Do 2010. godine nacionalna je mjera pružila potporu jednaku stopi subvencije od 80%.

² ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* – Institut za usluge za tržište poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda) javna je ustanova odgovorna za statistiku, studije i analize u poljoprivrednom sektoru.

ODGOVORI KOMISIJE

INFORMATIVNI SAŽETAK

I.

Iako je člankom 68. povećan broj ciljeva za koje se može dobiti potpora u okviru najviše dopuštene granice od 10%, uvedeno je i strože ograničenje za proizvodno vezane potpore (najviše 3,5% nacionalne gornje granice države članice).

IV.

Komisija smatra da se provedbom posebnog programa potpore koji uključuje mogućnost dodjele proizvodno vezanih plaćanja ne dovodi u pitanje opće usmjerenje programa izravnih plaćanja prema proizvodno nevezanima jer je ta mogućnost ograničena (3,5% nacionalne gornje granice) i u skladu s pravilima WTO-a.

V.

Zakonodavac je smatrao da su za određivanja vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili poljoprivrednih sektora koje treba poduprijeti mjerama na temelju članka 68. isključivo odgovorne države članice. Smatralo se da su najprimjerenije za određivanje regija ili sektora s poteškoćama na svojem području i utvrđivanje prioriteta među različitim potrebama za ciljnu potporu.

Komisijin prijedlog ZPP-a za razdoblje nakon 2013. uključuje uspostavljanje zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju u suradnji s državama članicama u cilju mjerenja učinkovitosti zajedničke poljoprivredne politike, uključujući mjere iz prvog i drugog stupa.

VI.

Kako je Sud potvrdio u svojoj bilješci 44., Komisija je već utvrdila nekoliko nedostataka u okviru postupka potvrde obračuna. Neki se nedostaci odnose ne vrlo ograničeni broj korisnika i ne upućuju na opće sustavne nedostatke.

ODGOVORI KOMISIJE

VII.

Komisijin prijedlog ZPP-a za razdoblje nakon 2013. u pogledu dobrovoljne vezane potpore podliježe brojnim ograničenjima: popisu prihvatljivih sektora i proizvodnji, definiranim količinskim ograničenjima, ograničenom postotku nacionalne gornje granice države članice za izravna plaćanja, Komisijinom odobrenju iznad određene razine tog postotka, uvjetima za dodjeljivanje potpore (još ih treba utvrditi delegiranim aktima).

VII. (a)

U ZPP-u za razdoblje nakon 2013. države članice morat će obavijestiti Komisiju o ciljanim regijama, odabranim vrstama poljoprivredne djelatnosti ili sektora i razini potpore koju treba dodijeliti. Tom prilikom opisat će razloge zbog kojih je vezana potpora predviđena i očekivane učinke.

Kada se odlukom koju je donijela država članica pokreće odstupanje od osnovnog postotka nacionalne gornje granice, zahtijevat će se detaljan opis konkretne situacije u ciljanoj regiji i konkretnih karakteristika vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili posebnih sektora kojima se opravdava povećana razina potpore. Kada odluka države članice podliježe odobrenju, trebat će pokazati posebna ograničenja kao što su nedostatak drugih mogućnosti ili potreba za osiguranjem stabilne opskrbe lokalnoj prerađivačkoj industriji.

VII. (a) Prva alineja

U skladu s političkim kompromisom (prethodni sporazum sa suzakonodavcima) u kontekstu reforme ZPP-a za razdoblje nakon 2013., Komisija je ovlaštena definirati uvjete za dodjelu potpore delegiranim aktima.

Komisijin je cilj uvesti jasno pojednostavnjenje u usporedbi s trenutačnom posebnom potporom jer će se dobrovoljna proizvodno vezana potpora odnositi samo na jednu od devet mjera koje postoje na temelju članka 68. To znači da unatoč tome što je popis prihvatljivih sektora prošireniji nego prije, broj i raznolikost ciljeva potpore ograničeni su na jednu kategoriju (tj. gospodarsku osjetljivost određenih vrsta poljoprivrednih djelatnosti). Komisija smatra da će se time smanjiti rizik od preklapanja i nakupljanja potpore.

VII. (a) Druga alineja

U okviru ovlasti koje su Komisiji dane delegiranim aktima, posebno će se definirati uvjeti za davanje potpore.

Kao opće pravilo, države članice morat će obavijestiti Komisiju o ciljanim regijama, odabranim vrstama poljoprivrednih djelatnosti ili sektora i razini potpore koju treba dodijeliti. Tom prilikom opisat će razloge zbog kojih je vezana potpora predviđena i očekivane učinke.

Kada se odlukom koju je donijela država članica pokreće odstupanje od osnovnog postotka nacionalne gornje granice, zahtijevat će se detaljan opis konkretne situacije u ciljanoj regiji i konkretnih karakteristika vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili posebnih sektora kojima se opravdava povećana razina potpore. Kada odluka države članice podliježe odobrenju, trebat će pokazati posebne potrebe kao što su nedostatak drugih mogućnosti ili potreba za osiguranjem stabilne opskrbe lokalnoj prerađivačkoj industriji.

ODGOVORI KOMISIJE

VII. (b)

Provedbenim pravilima koje Komisija treba donijeti osigurat će se obveze prema kojima države članice moraju periodično obavješćivati o stvarnom uvođenju provedenih mjera. Te su obveze Komisiji potrebne kako bi postupala u skladu s vlastitom obvezom redovnog izvješćivanja WTO-a jer se proizvodno vezana potpora smatra odstupanjem od općeg proizvodno nevezanog usmjerenja programa izravnih plaćanja.

Bit će potrebne minimalne informacije o broju podnesenih zahtjeva u okviru svake vrste mjera potpore i o stvarno plaćenim iznosima te broju korisnika po regiji, sektoru i/ili vrsti poljoprivredne djelatnosti u svakoj državi članici.

Tim komunikacijama Komisiji će se omogućiti praćenje stvarne provedbe programa za sve mjere potpore koje su provedene bez obzira na predmetni sektor te sukladnost s postavljenim gornjim granicama proračuna.

Općenitije, politički kompromis uključuje uspostavljanje zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju u suradnji s državama članicama u cilju mjerenja učinkovitosti zajedničke poljoprivredne politike, uključujući mjere iz prvog i drugog stupa.

VII. (c)

Države članice odgovorne su za odlučivanje o mjerama potpore koje treba provesti i za njihovo osmišljavanje te će morati osigurati da se te mjere mogu provjeriti i kontrolirati. Stoga uzimaju u obzir troškove upravljanja i kontrole koji proizlaze iz moguće provedbe mjera proizvodno vezane potpore i moguće potrebe za uspostavljanjem *ad hoc* kontrolnih sustava.

OPAŽANJA

15.

Proizvodno vezane mjere za stoku dostupne su na temelju članka 68. stavka 1. točke (b) kojim se obuhvaća ograničeni popis sektora, uključujući sektor goveđeg i telećeg mesa te sektor ovaca i koza u vezi s osjetljivim vrstama poljoprivrednih djelatnosti. Ta se potpora ne uvodi automatski jer države članice koje odluče uvesti tu potporu moraju odrediti potrebu i ciljane osjetljive vrste poljoprivrednih djelatnosti u tim sektorima. U tom okviru ništa ne sprječava državu članicu da nastavi provoditi mjere potpore koje se smatraju primjerenima definiranom cilju.

Zajednički odgovor na stavke 16. i 17.

Mogućnošću uvođenja proizvodno vezanog plaćanja koja je ponuđena državama članicama ne dovodi se u pitanje opće usmjerenje reforme ZPP-a iz 2003. prema razdvajanju jer je ono ograničeno na najviše 3,5% njihove nacionalne gornje granice za izravna plaćanja.

18.

Rizik od povećane upotrebe djelomičnog razdvajanja ublažen je jer su uvjeti utvrđeni za posebnu potporu na temelju članaka 68.–72. Uredbe (EZ) br. 73/2009 restriktivniji od uvjeta koji se primjenjuju u kontekstu prethodnog članka 69. i jer je za agro-okolišne mjere potrebno odobrenje Komisije.

ODGOVORI KOMISIJE

19.

Manevarski prostor u pogledu koncepta „jasno utvrđenih slučajeva“ iz uvodne izjave 35. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 ograničen je člancima 68., 70., 71. i 72. Uredbe te člancima 37. do 49. Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 i u Uredbi (EZ) br. 1122/2009 u pogledu njegove provjere.

Zajednički odgovor na stavke 20. i 21.

Komisija ukazuje na to da su države članice obvezne obavijestiti je o odluci o provedbi posebnih mjera potpore. Na temelju toga Komisija utvrđuje primjenjivu godišnju gornju granicu proračuna. Nadalje, osim posebnog odobrenja Komisije potrebnog za agro-okolišne mjere, Komisija provodi procjenu svih prijavljenih mjera kako bi otkrila najvažnije moguće probleme sukladnosti s primjenjivim pravnim okvirom.

22.

Vidi odgovor na okvir 1.

Okvir 1

Komisija smatra da se mjere potpore za „okoliš“ i „poljoprivredu i okoliš“ jasno razlikuju¹. „Agro-okolišne“ mjere uvjetovane su posebnim zahtjevima i gornjom granicom od 10% nacionalne gornje granice države članice. Osim toga, odobrava ih Komisija. Ti su zahtjevi slični zahtjevima koji se primjenjuju na ekvivalentne agro-okolišne mjere uključene u programe za ruralni razvoj. „Okolišnim“ mjerama daje se državama članicama više fleksibilnosti jer ne podliježu istim zahtjevima dok su uvjetovane ograničenijom gornjom granicom².

¹ Kako je utvrđeno člankom 68. stavkom 1. točkom (a) podtočkama i. i v. Uredbe (EZ) br. 73/2009 odnosno člancima 40. i 44. te Prilogom IV. Uredbi (EZ) br. 1120/2009.

² 3,5% nacionalne gornje granice države članice, kako je predviđeno člankom 69. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 73/2009.

24.

Osam od devet vrsta mjera nije uvjetovano odobrenjem Komisije.

Obavijesti se daju u skladu s Prilogom IV. Uredbi (EZ) br. 1120/2009, što znači da ne sadržavaju sve detaljne informacije o mjerama. Nacionalna provedbena pravila općenito su detaljnija od informacija dostavljenih Komisiji. To je primijećeno tijekom revizija koje je Komisija provela u državama članicama u kontekstu potvrde obračuna.

26.

Danska je na početku obavijestila o predmetnoj mjeri na temelju članka 68. stavka 1. točke (a) podtočke v. Uredbe (EZ) br. 73/2009 kojom se osigurava naknada za agri-okolišne obveze. Međutim, tijekom procjene mjere činilo se da je predviđena mjera *de facto* mjera ulaganja usmjerena na sadnju energetske usjeva, a ne agri-okolišna mjera. Slijedom toga, Danska je preoblikovala mjeru tako da bude u skladu s člankom 68. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i.

27. (a)

Komisijin je cilj uvesti jasno pojednostavnjenje u usporedbi s trenutačnom posebnom potporom jer će se dobrovoljna proizvodno vezana potpora odnositi samo na jednu od devet mjera koje postoje na temelju članka 68. To znači da unatoč tome što je popis prihvatljivih sektora prošireniji nego prije, broj i raznolikost ciljeva potpore ograničeni su na jednu kategoriju (tj. gospodarsku osjetljivost određenih vrsta poljoprivrednih djelatnosti). Komisija smatra da će se time smanjiti rizik od preklapanja i nakupljanja potpore.

ODGOVORI KOMISIJE

27. (c) (i)

Ovisno o uvjetima koje je uspostavila Komisija, države članice isključivo su odgovorne za određivanje vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili poljoprivrednih sektora koji prolaze određene poteškoće i koje treba poduprijeti. Smatra se da su najprimjerenije za određivanje regija ili sektora s poteškoćama na svojem području i utvrđivanje prioriteta među različitim potrebama za ciljnu potporu, uzimajući u obzir i sektorsku specijalizaciju regija.

27. (c) (ii)

Osim toga, potpora se dodjeljuje u okviru utvrđenih količinskih ograničenja i temelji na fiksnim područjima i prinosima ili na fiksnom broju životinja.

28.

Koncept „poteškoća“ odredit će se delegiranim aktima.

Nadalje, činjenica da bi se većina mjera proizvodno vezane potpore koje su trenutno na snazi mogla zadržati ne može se načelno kritizirati dok god se smatraju primjerenima za postizanje posebnog cilja koji je utvrdila država članica.

Zajednički odgovor na stavke 31. i 32.

Države članice moraju odlučiti kada je proizvodno vezana ili nevezana potpora najprimjerenije sredstvo postizanja utvrđenog cilja. Komisiju obavješćuju o mjerama koje namjeravaju provesti, posebno opisujući potrebu utvrđenu na njihovom području i razloge za dodjeljivanje potpore.

Te mjere nisu uvjetovane odobrenjem Komisije.

33.

U Španjolskoj nema dostupnih službenih statističkih podataka koji se posebno odnose na trend određivanja površina za žitarice, uljarice, proteinske usjeve i mahunarke na područjima gdje se mjera primjenjuje (zone s prinosom žitarica nižim od 2 tone/ha. Neovisno o tome, mjera kao takva, usmjerena na promicanje zamjenskih usjeva za žitarice, poštujući određenu stopu ostavljanja zemljišta na ugaru, predstavlja korist za okoliš jer pozitivno doprinosi održivom upravljanju prirodnih resursa (vode i tla).

34.

Te mjere nisu uvjetovane odobrenjem Komisije.

35.

Budući da su organske poljoprivredne djelatnosti manje profitabilne i tehnički zahtjevnije, neki se gospodarski subjekti vraćaju na konvencionalnu poljoprivredu (na primjer, 2005./2006. došlo je do smanjenja certificiranih „organskih površina“ od 1% – s 504.536 ha na 499.589 ha – i 0,5% 2006./2007. – s 499.589 ha na 497.314 ha[1]). Brojke se mogu činiti malima, no rizik je vrlo stvaran, posebno s obzirom na trend povećanja cijena poljoprivrednih proizvoda. U međuvremenu su mjere za prijelaz na organske poljoprivredne djelatnosti i njihov nastavak počele bilježiti dobre rezultate. Mjera za nastavak primjenjuje se znatno više od 2008. Certificirane organske površine povećale su se za 4,7% 2008./2009., dok se organska površina u fazi prijelaza povećala za 86,2%. Međutim, to ne znači da je nestao rizik od napuštanja.

Zajednički odgovor na stavke 36. i 37. (uključujući bilješku 27.)

Na temelju analize potreba za posebnom potporom, države članice među mjerama ponuđenima u okviru programa odabiru one kojima se omogućuje bolje ostvarivanje postavljenog cilja i dodjeljivanje primjerene razine potpore uzimajući u obzir različita ograničenja koja je zakonodavac utvrdio za svaku vrstu mjere te proizvodno vezanu ili nevezanu prirodu plaćanja (3,5% ili 10% gornje granice). One trebaju razmotriti koja je vrsta potpore primjerenija za rješavanje utvrđene potrebe i definiranog cilja.

ODGOVORI KOMISIJE

38.

U brojnim slučajevima, u okviru svoje procjene mjera, Komisija je zatražila od država članica da poboljšaju i odrede ciljeve potpore.

39.

Za mjere iz članka 68. stavka 1. točke (a) podtočke i., država članica odgovorna je za utvrđivanje potpore, određivanje cilja i osmišljavanje odgovarajućih mjera. Za mjere iz članka 68. stavka 1. točke (a) podtočke v., prethodna odgovornost države članice podliježe procjeni Komisije, uključujući o uzročno-posljedičnoj vezi između potpore i ciljeva, za potrebe odobrenja.

40.

Te mjere nisu uvjetovane odobrenjem Komisije.

41.

Samo se mjere iz članka 68. stavka 1. točke (a) podtočaka ii., iii., iv. i v. posebno odnose na cilj povećanja ili poboljšanja određenog čimbenika, tj. „promjene postojećeg stanja” kako navodi Sud. Komisija podsjeća da je zakonodavstvom EU-a uspostavljeno načelo prema kojem se posebnom potporom ne kompenzira poštovanja obveznih zahtjeva. Točnije, prakse za poboljšanje standarda dobrobiti životinja prelaze minimalne zahtjeve utvrđene u primjenjivom zakonodavstvu EU-a ili države članice. Sličan preduvjet primjenjuje se na agri-okolišne mjere. Za kvalitetu, poljoprivrednik se uključuje u postojeće programe EU-a ili nacionalne programe koje države članice trebaju odabrati ili definirati. Zahtjevi za marketing definirani su zakonodavstvom EU-a o informiranju i promociji. Komisija nije u obavijestima država članica *a priori* utvrdila slučajeve kada je potpora dodijeljena bez upućivanja na promjenu postojećeg stanja. Za potrebe mjerenja te promjene Komisija je od država članica zatražila da odrede primjerene osnove za provedbu mjere potpore.

42.

U slučaju talijanske mjere plodoreda, Komisija je zatražila analizu uobičajene poljoprivredne prakse u predmetnim regijama prije odobrenja mjere. Nakon te analize početni talijanski prijedlog trogodišnjeg plodoreda promijenjen je u dvogodišnji.

Mjere koje je predložila Španjolska doprinose nastavku nekih tradicionalnih uzgojnih praksi koje su dobre za okoliš. Zbog izostanka potpora predloženih u agri-okolišnoj mjeri, postoji rizik od napuštanja tih uzgojnih praksi. Kao posljedica toga, poljoprivrednici bi mogli primjenjivati monokulturu žitarica koje su manje korisne za okoliš.

43.

U pogledu izostanka odredbe prema kojoj su se uzgajani usjevi ili metoda proizvodnje morali promijeniti u usporedbi s prethodnom praksom, Komisija ističe da to nije nužno nedostatak, nego da bi moglo biti rezultat zahtjeva programa kvalitete koji je država članica definirala prihvatljivim.

Zajednički odgovor na stavke 45. i 46.

Određivanje razine potpore zakonodavac je ostavio državama članicama za koje se smatralo da su najprimjerenije za određivanje razine potpore primjerene za rješavanje utvrđene potpore i definiranog cilja. Razina potpore koju je izračunala država članica za potrebe obavijesti okvirna je.

ODGOVORI KOMISIJE

Zajednički odgovor na stavke 47. i 48.

Te mjere nisu uvjetovane odobrenjem Komisije.

49.

U talijanskom slučaju, izračuni su revidirani nakon procjene Komisije.

Komisijina odluka donesena je na temelju promjena koje je prijavila Italija u pogledu mjere u kojima su certificirani izračuni dodatnih troškova i izgubljenih prihoda iznosili 101 EUR odnosno 100 EUR za dvije talijanske makroregije za koje su mjere predložene.

52.

Ukupno gledano, činjenica da nema pokazatelja RACER ne znači da nema dostupnih informacija koje se mogu upotrijebiti za evaluaciju politike. Štoviše, iako pokazatelji mogu doprinijeti evaluaciji politike, mora ih se pažljivo tumačiti prema kontekstu. U tom smislu treba pažljivo procijeniti troškove i koristi za detaljan okvir pokazatelja jer bi se drugim pristupima (npr. kvalitativnije tehnike i mješovite metode) mogla ponuditi bolja vrijednost za novac.

Okvir 2 – Primjeri nepostojanja pokazatelja ili neodgovarajućih pokazatelja

Vidi Komisijin odgovor na stavak 52.

Okvir 2 – Prva alineja

Cilj ove mjere jest poduprijeti poljoprivrednike u primjeni organskih poljoprivrednih djelatnosti kompenziranjem dodatnih troškova i gubitka zarade jer su nedovoljno pokriveni tržišnim cijenama. Međutim, ta je mjera zapravo usmjerena na pitanja okoliša i stoga je pokazatelj „broj hektara pod uzgojem za ekološku poljoprivredu“ najprimjereniji³.

Nadalje, taj je pokazatelj u skladu sa Zajedničkim pokazateljima za praćenje i evaluaciju programa ruralnog razvoja 2007.–2013. – ZOPE.

³ Postoje dvije vrste pokazatelja u francuskim statističkim podacima koji se upotrebljavaju u organskim poljoprivrednim djelatnostima: „broj hektara pod uzgojem za ekološku poljoprivredu“ (čije je tranzicijsko razdoblje završeno) i „broj hektara u tranziciji“.

Okvir 2 – Treća alineja

Budući da su plodored i proteinski usjevi korisni sa stajališta okoliša, broj hektara na koji upućuje Sud važan je podatak. Međutim, za evaluaciju utjecaja ZPP-a na okoliš potrebne su dodatne informacije. To je predviđeno u sustavu praćenja i evaluacije ZPP-a za razdoblje nakon 2013.

53.

U trenutku evaluacije Komisija će utvrditi relevantna evaluacijska pitanja. Informacije o praćenju jedan su od elemenata na kojem evaluator može temeljiti svoju analizu. Međutim, postoje i drugi izvori informacija i alata kao što su ciljani upitnici, ispitivanja ili statistički podaci kojima se evaluator može koristiti za evaluaciju utjecaja politike.

55.

Kako je Sud potvrdio u svojoj bilješci 44., Komisija je već utvrdila nekoliko nedostataka u okviru postupka potvrde obračuna. Neki se nedostaci odnose ne vrlo ograničeni broj korisnika i ne upućuju na opće sustavne nedostatke.

56.

Države članice osiguravaju u skladu sa zakonodavstvom da se mjere posebne potpore koje provode mogu provjeriti i kontrolirati.

Kako bi se riješio rizik udvostručivanja financiranja, države članice osiguravaju da poljoprivrednik primi potporu za određenu operaciju samo u okviru jedne mjere. Komisija smatra da francuska i talijanska nadležna tijela imaju kriterije razgraničenja radi sprečavanja rizika udvostručivanja financiranja i iz članka 68. i iz ruralnog razvoja. Na primjer, u Francuskoj je 2011. odbačeno više od 10% zahtjeva za „prijelaz na organsku poljoprivredu“ jer su podnositelji zahtjeva već bili korisnici mjere ruralnog razvoja.

Komisija je već utvrdila nekoliko nedostataka koji podliježu stalnim revizijama. Točnije, u pogledu plodoreda u Italiji, Komisija će ocijeniti napomenu Suda tijekom sljedeće revizije.

ODGOVORI KOMISIJE

57.

Komisija je već utvrdila taj nedostatak i on podliježe stalnoj reviziji AA/2011/010/FR.

58.

Utvrđen je izostanak administrativnih provjera omjera produktivnosti za potporu za ovce u Francuskoj te ga Komisija prati u okviru postupka potvrde.

59.

Napomene Suda o potpori sektoru mljekarstva u Španjolskoj odnose se na ograničeni broj zahtjeva u jednoj regiji. Pogreška u konfiguraciji sustava u pogledu komponente dodatnih zemljišnih površina predmetne potpore jednako se odnosila na vrlo ograničeni broj podnositelja zahtjeva.

60.

Država članica već je poduzela korektivne mjere za utvrđene spise.

62.

Komisija uzima u obzir pogreške koje je utvrdio Sud u Italiji u odnosu na mjere osiguranja. One će se pratiti u pogledu te mjere tijekom sljedeće revizije potvrde obračuna.

63.

Te mjere nisu uvjetovane odobrenjem Komisije.

64.

Komisija smatra da je poslom napravljenim u kontekstu potvrde obračuna na odgovarajući način obuhvaćen rizik koji fondovima predstavljaju nedostaci koje je utvrdio Sud.

U tom kontekstu Komisija pozdravlja opasku Suda u bilješci 44.

65.

Napomene Suda o provjerama na licu mjesta za mjere za ovce/koze u Grčkoj 2010. već su predmet revizije koju provodi Komisija. Nadalje, država članica već je poduzela korektivne mjere za naredne godine.

66.

Komisija uzima u obzir nalaze Suda i ocijenit će ih tijekom sljedećih revizija u pogledu potvrde obračuna.

67.

Prema španjolskim nadležnim tijelima, provjere se provode daljinskim praćenjem (95%) i klasičnim posjetima na licu mjesta (5%). U pogledu daljinskog praćenja, fotointerpretacija se provodi 4 puta u jesen prethodne godine, na početku i na kraju proljeća te u ljeto, a dopunjena je brzim posjetima na licu mjesta. Čini se da je mjerama koje su poduzela španjolska nadležna tijela smanjen rizik za fond. Međutim, Komisija će uzeti u obzir napomene Suda u okviru svoje revizijske aktivnosti.

Napomene Suda za Italiju ocijenit će se tijekom sljedeće revizije potvrde obračuna.

68.

Napomene Suda o nedostacima koji se odnose na provjere dokumenata tijekom provjera na licu mjesta za mjere za ovce/koze u Grčkoj već su predmet revizije koju provodi Komisija. U pogledu Španjolske, Komisija će pratiti tu napomenu u reviziji potvrde računa.

ODGOVORI KOMISIJE

69.

Komisija će pratiti tu napomenu i poduzeti odgovarajuće mjere.

Zajednički odgovor na stavke 70.–75.

Države članice uzimaju u obzir troškove upravljanja i kontrole koji proizlaze iz provedbe mjera posebne potpore i moguće potrebe za uspostavljanjem *ad hoc* kontrolnih sustava.

76.

Vidi Komisijine odgovore na stavke 70.–75.

Okvir 3 – Treći stavak

Administrativni certifikat mogu izdati nadležna javna tijela bez troška za korisnike. Mogući teret snose nadležna tijela za izdavanje certifikata na vrijeme.

U pogledu napomena Suda o broju provedenih provjera na licu mjesta i nedostataka povezanih s provjerama dokumenta, vidi Komisijine odgovore na stavke 65. i 68.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

77.

Načelo supsidijarnosti primjenjivat će se na programe proizvodno vezane potpore predviđene u prijedlogu Komisije. Stoga će države članice morati osmisliti i provesti mjere potpore u skladu s ciljem koji će utvrditi.

78.

Komisija smatra da se provedbom posebnog programa potpore koji uključuje mogućnost dodjele proizvodno vezanih plaćanja ne dovodi u pitanje opće usmjerenje programa izravnih plaćanja prema proizvodno nevezanima jer je ta mogućnost ograničena (3,5% nacionalne gornje granice) i u skladu s pravilima WTO-a.

79.

Zakonodavac je smatrao da su države članice isključivo odgovorne za određivanja vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili poljoprivrednih sektora koje treba poduprijeti mjerama na temelju članka 68. Smatralo se da su najprimjerenije za određivanje regija ili sektora s poteškoćama na svojem području i utvrđivanje prioriteta među različitim potrebama za ciljnu potporu.

Komisijin prijedlog ZPP-a za razdoblje nakon 2013. uključuje uspostavljanje zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju u suradnji s državama članicama u cilju mjerenja učinkovitosti zajedničke poljoprivredne politike, uključujući mjere iz prvog i drugog stupa.

80.

Kako je Sud potvrdio u svojoj bilješci 44., Komisija je već utvrdila nekoliko nedostataka u okviru postupka potvrde obračuna. Neki se nedostaci odnose ne vrlo ograničeni broj korisnika i ne upućuju na opće sistavne nedostatke.

ODGOVORI KOMISIJE

81.

Komisijin prijedlog ZPP-a za razdoblje nakon 2013. u pogledu dobrovoljne vezane potpore podliježe brojnim ograničenjima: popisu prihvatljivih sektora i proizvodnji, definiranim količinskim ograničenjima, ograničenom postotku nacionalne gornje granice države članice za izravna plaćanja, Komisijinom odobrenju iznad određene razine tog postotka, uvjetima za dodjeljivanje potpore (još ih treba utvrditi delegiranim aktima).

Preporuka 1.

U ZPP-u za razdoblje nakon 2013. države članice morat će obavijestiti Komisiju o ciljanim regijama, odabranim vrstama poljoprivredne djelatnosti ili sektora i razini potpore koja će se dodijeliti. Tom prilikom opisat će razloge zbog kojih je vezana potpora predviđena i očekivane učinke.

Kada se odlukom koju je donijela država članica odstupa od osnovnog postotka nacionalne gornje granice, zahtijevat će se detaljan opis konkretne situacije u ciljanoj regiji i konkretnih karakteristika vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili posebnih sektora kojima se opravdava povećana razina potpore. Ako odluka države članice podliježe odobrenju, potrebno je dokazati posebna ograničenja, kao što su nedostatak drugih mogućnosti ili potreba za osiguranjem stabilne opskrbe lokalne prerađivačke industrije.

Preporuka 1. (a)

U skladu s političkim kompromisom (prethodni sporazum sa suzakonodavcima) u kontekstu reforme ZPP-a za razdoblje nakon 2013., Komisija je ovlaštena definirati uvjete za dodjelu potpore delegiranim aktima.

Komisijin je cilj uvesti jasno pojednostavnjenje u usporedbi s trenutačnom posebnom potporom jer će se dobrovoljna proizvodno vezana potpora odnositi samo na jednu od devet mjera koje postoje na temelju članka 68. To znači da, unatoč tome što je popis prihvatljivih sektora širi nego prije, broj i raznolikost ciljeva potpore ograničeni su na jednu kategoriju (tj. gospodarsku osjetljivost određenih vrsta poljoprivrednih djelatnosti). Komisija smatra da će se time smanjiti rizik od preklapanja i nakupljanja potpore.

Preporuka 1. (b)

U okviru ovlasti koje su Komisiji dane delegiranim aktima posebno će se definirati uvjeti za dodjelu potpore.

Kao opće pravilo, države članice morat će obavijestiti Komisiju o ciljanim regijama, odabranim vrstama poljoprivrednih djelatnosti ili sektora i razini potpore koja će se dodijeliti. Tom prilikom opisat će razloge zbog kojih je vezana potpora predviđena i očekivane učinke.

Kada se odlukom koju je donijela država članica odstupa od osnovnog postotka nacionalne gornje granice, zahtijevat će se detaljan opis konkretne situacije u ciljanoj regiji i konkretnih karakteristika vrsta poljoprivrednih djelatnosti ili posebnih sektora kojima se opravdava povećana razina potpore. Kada odluka države članice podliježe odobrenju, potrebno je dokazati posebne potrebe, kao što su nedostatak drugih mogućnosti ili potreba za osiguranjem stabilne opskrbe lokalne prerađivačke industrije.

Preporuka 2.

Provedbenim pravilima koja Komisija treba donijeti, osigurat će se obveze prema kojima države članice moraju periodično obavješćivati o stvarnom uvođenju provedenih mjera. Te su obveze Komisiji potrebne kako bi postupala u skladu s vlastitom obvezom redovnog izvješćivanja WTO-a jer se proizvodno vezana potpora smatra odstupanjem od općeg proizvodno nevezanog usmjerenja programa izravnih plaćanja.

Bit će potrebne minimalne informacije o broju podnesenih zahtjeva u okviru svake vrste mjera potpore i o stvarno plaćenim iznosima te broju korisnika po regiji, sektoru i/ili vrsti poljoprivredne djelatnosti u svakoj državi članici.

ODGOVORI KOMISIJE

Tim komunikacijama Komisiji će se omogućiti praćenje stvarne provedbe programa za sve mjere potpore koje su provedene bez obzira na predmetni sektor te sukladnost s postavljenim gornjim granicama proračuna.

Općenitije, politički kompromis uključuje uspostavljanje zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju u suradnji s državama članicama u cilju mjerenja učinkovitosti zajedničke poljoprivredne politike, uključujući mjere iz prvog i drugog stupa.

Preporuka 3.

Države članice odgovorne su za odlučivanje o mjerama potpore koje treba provesti i za njihovo osmišljavanje te će morati osigurati da se te mjere mogu provjeriti i kontrolirati. Stoga uzimaju u obzir troškove upravljanja i kontrole koji proizlaze iz moguće provedbe mjera proizvodno vezane potpore i moguće potrebe za uspostavljanjem *ad hoc* kontrolnih sustava.

Europski revizorski sud

Tematsko izvješće br. 10/2013

Zajednička poljoprivredna politika: je li posebna potpora iz članka 68. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 dobro osmišljena i provedena?

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

2013. — 54 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-387-3

doi:10.2865/27741

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

ODSTUPAJUĆI OD OPĆIH NAČELA RAZDVAJANJA OD PROIZVODNJE I POJEDNOSTAVLJIVANJA REŽIMA PLAĆANJA ZA POLJOPRIVREDNIKE, ČLANAK 68. OMOGUĆUJE DRŽAVAMA ČLANICAMA DA ZADRŽE DIO SVOJIH NACIONALNIH GORNJIH GRANICA KAKO BI ODREĐENIM DJELATNOSTIMA PRUŽILE POSEBNU POTPORU, POGlavITO U VIDU IZRAVNIH PROIZVODNO VEZANIH PLAĆANJA, U JASNO UTVRĐENIM SLUČAJEVIMA.

U OVOM JE IZVJEŠĆU SUD UTVRADIO DA JE KOMISIJA IMALA MALO NADZORA NAD PRAVDANJEM TAKVIH SLUČAJEVA I DA SU DRŽAVE ČLANICE IMALE VELIK STUPANJ SLOBODE ODLUČIVANJA. NE POSTOJI DOVOLJNO DOKAZA U DRŽAVAMA ČLANICAMA DA SU MJERE IZ ČLANKA 68. NUŽNE ILI RELEVANTNE U SMISLU NJIHOVE POTREBE, DJELOTVORNOSTI NJIHOVA OBLIKA I RAZINA DOSTUPNE POTPORE. SUD JE UJEDNO UKAZAO NA NEDOSTATKE U ADMINISTRATIVNIM I KONTROLNIM SUSTAVIMA, KATKAD I UNATOČ UPRAVLJAČKIM I KONTROLNIM OPTEREĆENJIMA KOJA SU VEĆ VELIKA.



EUROPSKI REVIZORSKI SUD



Ured za publikacije



ISBN 978-92-9241-387-3

