

Sprawozdanie specjalne

Wykorzystanie nowych technologii obrazowania na potrzeby monitorowania wspólnej polityki rolnej – ogólnie odnotowano stałe postępy, ale w przypadku monitorowania w zakresie klimatu i środowiska zachodziły one wolniej



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-19
Wspólna polityka rolna	01-03
Wykorzystanie obrazów satelitarnych do kontrolowania pomocy obszarowej	04-10
Wykorzystanie danych z satelitów Sentinel programu Copernicus na potrzeby monitorowania pomocy obszarowej	11-14
Oczekiwane korzyści płynące z nowego podejścia do monitorowania	15-19
Zakres kontroli i podejście kontrolne	20-22
Uwagi	23-76
Komisja wspierała korzystanie z nowych technologii	23-44
Ramy prawne dotyczące kontroli w formie monitorowania stały się bardziej przejrzyste	24-30
Komisja promowała i wspierała nowe podejście	31
Komisja poszukiwała sposobów na zmniejszenie liczby działań wymagających dodatkowej weryfikacji	32-37
Finansowane przez UE usługi oparte na chmurze obliczeniowej wykorzystywano raczej do celów testowych niż do monitorowania operacyjnego	38-40
Rezultaty projektów badawczych nie zostały jeszcze w pełni wykorzystane	41-44
Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu wdrożenia nowych technologii na potrzeby płatności bezpośrednich	45-58
W 2019 r. 15 agencji płatniczych stosowało kontrole w formie monitorowania w wybranych przypadkach	46-50
Agencje płatnicze wykorzystują nowe technologie obrazowania także do innych działań niż kontrole w formie monitorowania	51-54

Przeszkody utrudniające wykorzystywanie na szeroką skalę nowych technologii	55-58
Wolniejsze postępy, jeśli chodzi o sprostanie wyzwaniu polegającemu na wykorzystywaniu nowych technologii do monitorowania wymogów środowiskowych i klimatycznych	59-76
W ramach wsparcia na rzecz podejścia polegającego na monitorowaniu Komisja potraktowała priorytetowo programy płatności bezpośrednich	63-67
Agencje płatnicze nie stosują jeszcze kontroli w formie monitorowania do weryfikowania wymogów wzajemnej zgodności i programów rolno-środowiskowo-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	68-72
Komisja nie wymaga, aby po 2020 r. państwa członkowskie wykorzystywały nowe technologie do bezpośredniego monitorowania oddziaływania rolnictwa na środowisko i klimat	73-76
Wnioski i zalecenia	77-84
Wykaz akronimów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Zespół kontrolny	
Kalendarium	

Streszczenie

I W ramach wspólnej polityki rolnej od wielu lat wykorzystuje się obrazy satelitarne lub lotnicze w celu kontrolowania pomocy obszarowej, na którą obecnie przypada niemal 80% unijnego finansowania na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Obrazy te mają co prawda zazwyczaj bardzo wysoką rozdzielczość przestrzenną, jednak do 2017 r. nie były dostępne z na tyle dużą częstotliwością, aby umożliwić weryfikację działalności prowadzonej na użytkach rolnych w ciągu całego roku (np. zbieranie plonów).

II Od marca 2017 r. należące do UE satelity Sentinel 1 i 2 programu Copernicus zapewniają dostępne bezpłatnie i wykonywane z dużą częstotliwością zdjęcia wysokiej rozdzielczości, co potencjalnie może oznaczać przełom w korzystaniu z technologii obserwacji Ziemi w celu monitorowania działalności rolniczej. Jako że obrazy są wykonywane z dużą częstotliwością, dzięki automatycznemu przetwarzaniu szeregów czasowych przez cały okres wegetacyjny możliwe jest – bez interwencji ludzkiej – zidentyfikowanie upraw oraz monitorowanie pewnych praktyk rolniczych (takich jak orka czy koszenie) na poszczególnych działkach. Począwszy od 2018 r. agencje płatnicze mogą korzystać z danych zapewnianych przez satelity Sentinel programu Copernicus zamiast wykorzystywać dane z tradycyjnych inspekcji w terenie.

III W opinii Komisji i podmiotów wdrażających wspólną politykę rolną dane pochodzące z satelitów Sentinel programu Copernicus oraz inne technologie monitorowania pomocy obszarowej mogą przynieść znaczne korzyści dla rolników, organów administracji i środowiska. W trakcie kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie zachęcała do korzystania na szeroką skalę z tych nowych technologii, a także czy państwa członkowskie podjęły odpowiednie działania w celu ich wdrożenia. W analizie uwzględniono dane pochodzące z satelitów Sentinel programu Copernicus, jak również zdjęcia wykonywane przez drony i obrazy geotagowane. Ocena postępów dokonanych w zakresie korzystania z nowych technologii obrazowania jest obecnie szczególnie istotna, gdyż wyniki niniejszej kontroli mogą zostać wykorzystane w ramach WPR po roku 2020.

IV Kontrolerzy stwierdzili, że zarówno Komisja, jak i niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu wyciągnięcia potencjalnych korzyści z nowych technologii. Komisja promowała korzystanie z tych technologii na licznych konferencjach i warsztatach, a także zapewniła dwustronne wsparcie wielu agencjom płatniczym. W 2019 r. 15 z 66 agencji płatniczych korzystało z danych zapewnianych przez satelity

Sentinel programu Copernicus w celu weryfikowania wniosków o przyznanie pomocy złożonych w ramach niektórych programów i przez niektóre grupy beneficjentów („kontrole w formie monitorowania”). Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że w opinii wielu agencji płatniczych istnieją przeszkody utrudniające stosowanie nowych technologii na szerszą skalę.

V Komisja podjęła wprawdzie próby wyeliminowania lub zniwelowania niektórych spośród tych przeszkód, ale agencje płatnicze oczekują z jej strony dalszych wytycznych, tak aby móc podejmować prawidłowe decyzje i ograniczyć ryzyko zastosowania wobec nich korekt finansowych w przyszłości.

VI Przejście na kontrole w formie monitorowania wymaga istotnych zmian w systemach informatycznych, jak również odpowiednich zasobów i wiedzy specjalistycznej. Komisja podjęła inicjatywy mające na celu ułatwienie dostępu do danych z satelitów Sentinel i usług przetwarzania cyfrowego w chmurze, agencje płatnicze nadal jednak rzadko korzystają z nich do celów operacyjnych.

VII Jeśli chodzi o programy rozwoju obszarów wiejskich i zasadę wzajemnej zgodności, kontrolerzy stwierdzili, że w przypadku monitorowania zarówno zgodności, jak i wymogów klimatycznych oraz środowiskowych nowe technologie wykorzystywane są w ograniczonym zakresie. Doszli również do wniosku, że wskaźniki wykonania w kształcie proponowanym obecnie dla WPR po 2020 r. są w dużej mierze niedostosowane do tego, by za ich pomocą prowadzić monitorowanie bezpośrednio z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel.

VIII Trybunał zaleca Komisji, by zachęcała państwa członkowskie do uznania kontroli w formie monitorowania za ich główny system kontroli w ramach WPR po 2020 r. Zaleca także, by Komisja lepiej wykorzystywała nowe technologie na potrzeby monitorowania wymogów środowiskowych i klimatycznych.

Wstęp

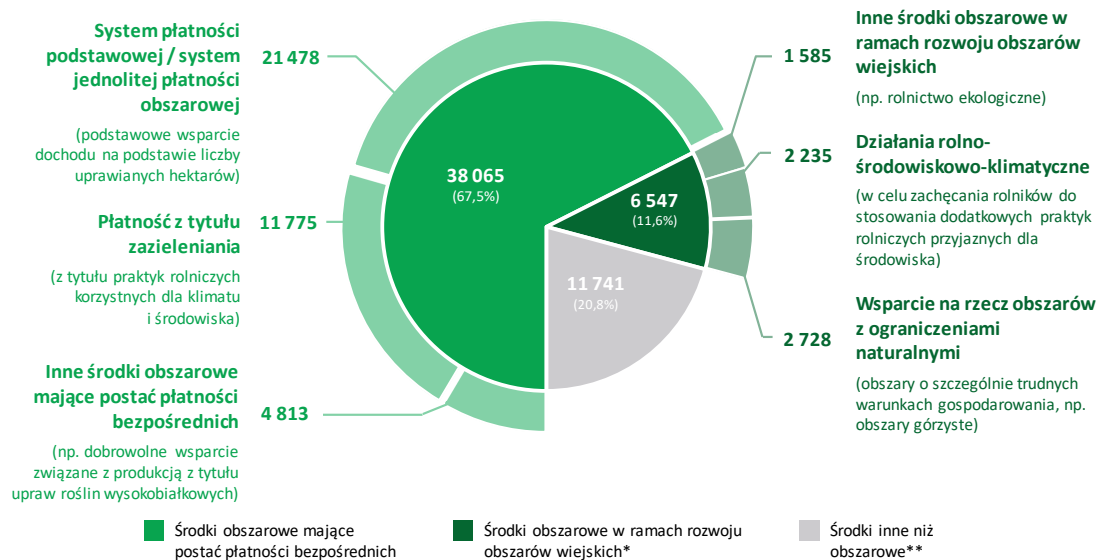
Wspólna polityka rolna

01 W zarządzanie unijną wspólną polityką rolną (WPR) zaangażowana jest zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie. Agencje płatnicze w państwach członkowskich są odpowiedzialne za obsługę administracyjną wniosków o przyznanie pomocy, kontrolowanie wnioskodawców, dokonywanie płatności oraz monitorowanie wykorzystania środków. Komisja ustala z kolei ramy wydatkowania środków, kontroluje i monitoruje pracę agencji płatniczych i ponosi odpowiedzialność za wykorzystanie środków unijnych. W ramach WPR zapewniane są trzy rodzaje wsparcia:

- o **płatności bezpośrednie** mające na celu zapewnienie wsparcia dochodów rolników;
- o **środki rynkowe** ułatwiające radzenie sobie z trudnymi sytuacjami na rynku, takimi jak nagły spadek cen;
- o **działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich** w ramach programów krajowych i regionalnych, uwzględniające szczególne potrzeby i wyzwania na tych obszarach.

02 Jak pokazano na *rys. 1*, cztery piąte wydatków w ramach WPR przypada na programy wsparcia obszarowego w ramach płatności bezpośrednich lub działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Agencje płatnicze dokonują wypłaty wsparcia obszarowego na rzecz rolników raz w roku na podstawie liczby hektarów uprawianych gruntów oraz w zależności od tego, czy rolnicy spełnili szczegółowe kryteria kwalifikowalności.

Rys. 1 – Najważniejsze programy wsparcia w ramach WPR i odnośne wydatki (w mln euro) w 2018 r.



* Niektóre ze środków obszarowych mogą obejmować komponenty niezwiązane z obszarem, które nie stanowią jednak przeważającej części tego programu pomocy.
** Do środków innych niż obszarowe zaliczają się m.in. środki rynkowe, inwestycje w rozwój obszarów wiejskich i dobrowolne wsparcie związane z produkcją zwierzęcą.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu AGREX i informacji przekazanych przez Komisję.

03 Kwota, jaką otrzymują rolnicy, może zostać zmniejszona, jeśli inspekcja wykaze, że nie przestrzegali oni przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, klimatu i środowiska, ochrony zasobów wodnych, dobrostanu zwierząt i warunków, w jakich należy utrzymywać użytki rolne¹. Wymogi te określane są mianem „zasady wzajemnej zgodności”².

Wykorzystanie obrazów satelitarnych do kontrolowania pomocy obszarowej

04 W ramach WPR od wielu lat wykorzystuje się zdjęcia lotnicze i obrazy satelitarne do kontrolowania niektórych rodzajów wsparcia obszarowego. W następstwie reformy

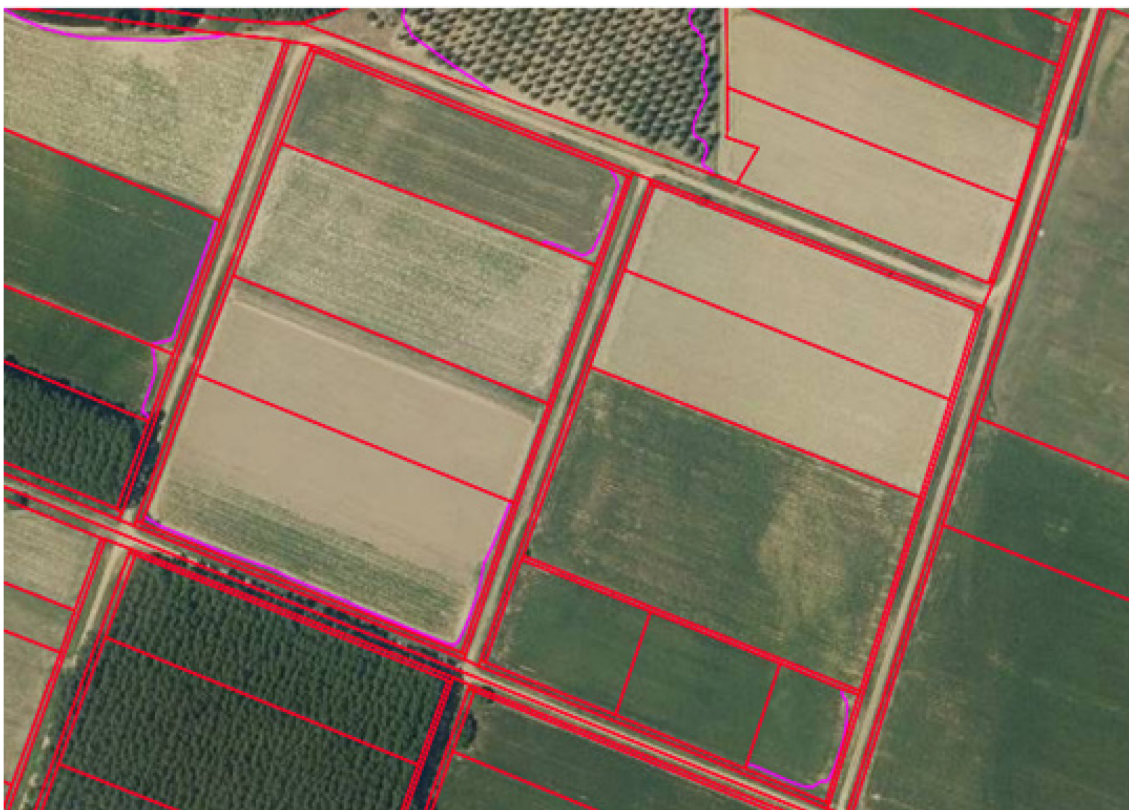
¹ W odniesieniu do okresu 2014–2020 przepisy dotyczące wymogów wzajemnej zgodności są określone w art. 93 i załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

² Więcej informacji na temat zasady wzajemnej zgodności można znaleźć w opublikowanym przez Trybunał sprawozdaniu specjalnym nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanej z nią systemu nadal stanowi wyzwanie”.

WPR z 1992 r. dopuszczono możliwość korzystania z obrazów satelitarnych zamiast przeprowadzania inspekcji w terenie (zob. pkt 07). W ramach reformy WPR z 2003 r. nałożono na państwa członkowskie obowiązek stworzenia skomputeryzowanego systemu informacji geograficznej obejmującego wszystkie działki rolne. Na mocy reformy WPR z 2013 r. obowiązkowe stało się natomiast stosowanie systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) wraz z geoprzestrzennymi wnioskami o przyznanie pomocy (GSAA), które to rozwiązanie wprowadzano stopniowo od 2015 r., aby usprawnić weryfikację wniosków o przyznanie pomocy.

05 LPIS opiera się na zdjęciach lotniczych i obrazach satelitarnych, które są poddawane procesowi usunięcia zniekształceń geometrycznych (tzw. ortorektyfikacji). Agencje płatnicze korzystają z LPIS przy kontrolach krzyżowych wszystkich wniosków o przyznanie pomocy w celu zweryfikowania, czy dokonywane przez nie płatności dotyczą wyłącznie kwalifikowalnych gruntów rolnych i czy są wypłacane tylko raz za dany obszar tych gruntów. Ortoobrazy w systemie LPIS mają bardzo wysoką rozdzielczość przestrzenną (zazwyczaj 25–50 cm na piksel, zob. [zdjęcie 1](#)) i są zazwyczaj aktualizowane raz na trzy lata.

Zdjęcie 1 – Ortozdjęcie lotnicze w systemie LPIS



© MAPA – Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, Hiszpania.

06 LPIS to kluczowy element zintegrowanych systemów zarządzania i kontroli (ZSZiK) wykorzystywanych przez agencje płatnicze w przypadku programów wsparcia obszarowego. W [sprawozdaniu specjalnym nr 25/2016 dotyczącym LPIS](#) Trybunał stwierdził wprawdzie, że istnieją możliwości usprawnienia tego systemu, ale jednocześnie docenił działania podejmowane od wielu lat przez Komisję i agencje płatnicze w celu zapewnienia jego większej wiarygodności³. Ze względu na niską częstotliwość aktualizacji obrazów w systemie LPIS agencje płatnicze nie mogą z nich korzystać, by weryfikować działalność prowadzoną na danej działce w ciągu roku (obsiew, zbieranie planów, koszenie itd.). Aby zweryfikować deklaracje rolników i sprawdzić, czy spełniają oni kryteria kwalifikowalności, agencje płatnicze musiały przeprowadzać inspekcje w terenie w przypadku próby około 5% rolników (zob. [zdjęcie 2](#)).

Zdjęcie 2 – Inspekcja w terenie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

07 Inspekcje w terenie są czasochłonne i kosztowne, a ponadto dają jednorazowy obraz sytuacji w gospodarstwie. Począwszy od 1992 r. Komisja prowadziła prace nad alternatywnym podejściem do kontroli działek rolnych z wykorzystaniem obrazów satelitarnych pochodzących od dostawców komercyjnych (takich jak SPOT, WorldView czy PlanetScope), które były sporządzane w różnych momentach w ciągu całego roku. Taką metodę określano mianem **kontroli z wykorzystaniem teledetekcji** (zob.

³ Zob. również sprawozdanie roczne Trybunału za 2018 r., pkt 7.16–7.18.

zdjęcie 3). Jak wynika z danych Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) Komisji Europejskiej, około 80% wszystkich inspekcji w terenie w całej UE jest obecnie przeprowadzanych z wykorzystaniem teledetekcji. Jeśli agencja płatnicza nie jest w stanie wyciągnąć jednoznacznych wniosków na podstawie uzyskanych obrazów, inspektorzy przeprowadzają szybką wizytę w terenie na danych działkach rolnych. Kontrole z wykorzystaniem teledetekcji wiążą się wprawdzie z mniejszymi kosztami⁴, jednak wymagają interwencji ludzkiej w postaci operatorów, którzy interpretują obrazy satelitarne wykonane w bardzo wysokiej rozdzielczości, korzystając ze wspomaganiej komputerowo fotointerpretacji.

Zdjęcie 3 – Obrazy satelitarne w kontrolach z wykorzystaniem teledetekcji



WorldView-2

Obraz o bardzo wysokiej rozdzielczości (VHR) z 15 kwietnia 2016 r.

SPOT6

Obraz o wysokiej rozdzielczości (HHR) z 21 czerwca 2016 r.

SPOT6

Obraz o wysokiej rozdzielczości (HHR) z 26 sierpnia 2016 r.

Źródło: JRC.

08 Wprowadzenie geoprzestrzennych wniosków o przyznanie pomocy (zob. pkt **04**) umożliwiło rolnikom składanie wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność drogą elektroniczną, ze wskazaniem położenia geograficznego deklarowanych działek rolnych. Tym samym obecnie systemy informatyczne agencji płatniczych umożliwiają przypisanie informacji geoprzestrzennych do każdej działki rolnej.

09 Od czerwca 2015 r. należące do UE satelity Sentinel 1 i 2 (zob. **rys. 2**), które stanowią część infrastruktury UE do monitorowania Ziemi z kosmosu w ramach

⁴ DG AGRI i ECORYS, „Analysis of administrative burden arising from the CAP”, 2018, s. 99.

programu Copernicus, zapewniają bezpłatnie dostępne obrazy o wysokiej rozdzielczości. Zdaniem Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), Komisji oraz ekspertów, z którymi przeprowadzono konsultacje, taka możliwość stanowi potencjalnie przełom w monitorowaniu WPR z wykorzystaniem technologii obserwacji Ziemi, ponieważ:

- o obrazy mają wysoką rozdzielczość przestrzenną, a od marca 2017 r. są wykonywane z dużą częstotliwością – co pięć dni dostępne są nowe obrazy o rozdzielczości przestrzennej 10 metrów na piksel, podczas gdy w ramach amerykańskiego programu obserwacji satelitarnej Ziemi Landsat obrazy o rozdzielczości 30 metrów były dostępne co 16 dni;
- o dzięki tym obrazom dostępne są dane porównywalne w długim okresie, charakteryzujące się wysokiej jakości kalibracją;
- o Komisja zobowiązała się, że będzie dostarczać te obrazy w perspektywie długoterminowej.

Rys. 2 – Satelity Sentinel 1 i 2 w ramach programu Copernicus



Misję **Sentinel 1** realizują dwa okołobiegunowe satelity radarowe (1A i 1B), które wysyłają na Ziemię sygnał mikrofalowy i dokonują pomiaru sygnału odbitego od jej powierzchni, niezależnie od zachmurzenia.

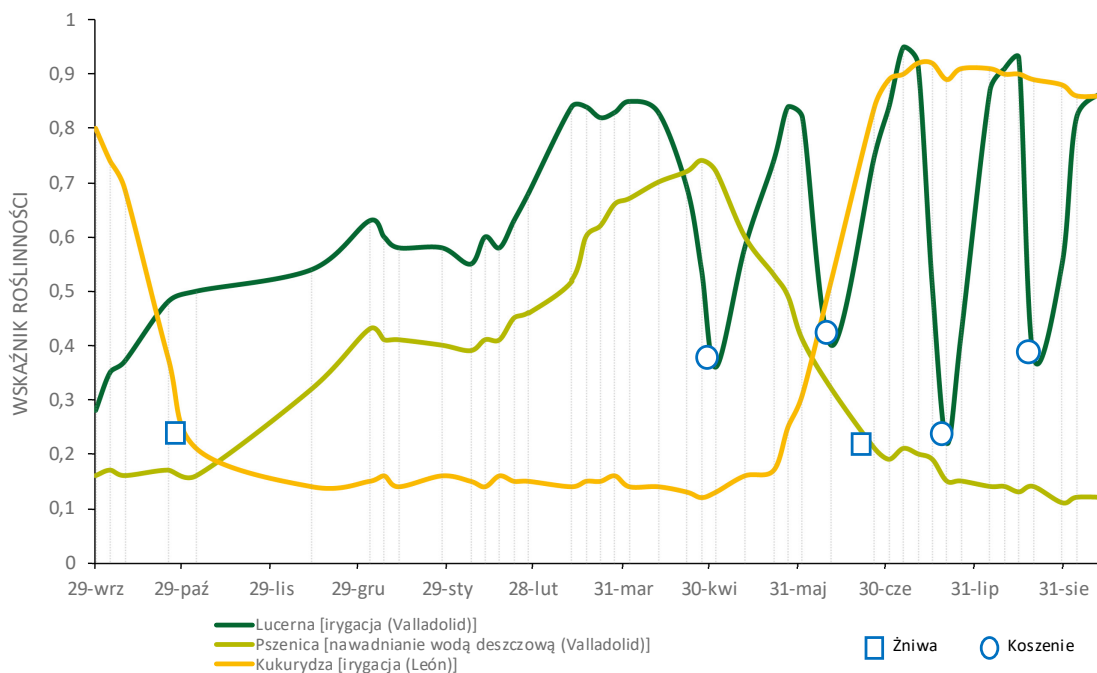


Misję **Sentinel 2** realizują dwa satelity okołobiegunowe (2A i 2B), które dokonują pomiaru wiązki światła odbitej od powierzchni Ziemi w 13 kanałach spektralnych w widzialnym i podczerwonym zakresie widma.

© ESA/ATG Medialab.

10 Jako że obrazy z satelitów Sentinel 1 i 2 są wykonywane z dużą częstotliwością, dzięki automatycznemu przetwarzaniu szeregów czasowych przez cały okres wegetacyjny możliwe jest zidentyfikowanie upraw oraz monitorowanie pewnych praktyk rolniczych (takich jak orka, zbieranie plonów czy koszenie) na poszczególnych działkach. Na **rys. 3** pokazano, w jaki sposób można wykorzystać szeregi czasowe uzyskane dzięki satelitom Sentinel w celu zidentyfikowania upraw. Dzięki temu możliwe jest monitorowanie całej populacji odbiorców pomocy, a nie kontrolowanie jedynie próby rolników.

Rys. 3 – Przykładowe zestawienie informacji z satelitów Sentinel obrazujących zmiany w pokrywie roślinnej w przypadku różnych upraw w danym okresie czasu



Źródło: Instytut Technologii Rolnictwa Wspólnoty Autonomicznej Kastylii i León.

Wykorzystanie danych z satelitów Sentinel programu Copernicus na potrzeby monitorowania pomocy obszarowej

11 W maju 2017 r. agencje płatnicze w UE podpisały nieformalne porozumienie na Malcie, w którym zachęcają Komisję do wykorzystania nowych technologii w celu uproszczenia ZSZK. W czerwcu 2017 r. z kolei Komisja zaproponowała zmiany ustawodawcze umożliwiające państwom członkowskim stosowanie od 2018 r. nowego podejścia określanego mianem **kontroli w formie monitorowania**⁵, które zakłada korzystanie ze zautomatyzowanego przetwarzania danych uzyskiwanych w oparciu o obrazy z satelitów Sentinel. Nowe przepisy dopuszczają także możliwość wykorzystywania innych nowych technologii, takich jak drony, geotagowanie zdjęć czy zbieranie danych przez inne satelity, jako źródeł dodatkowych dowodów w kontrolach zgodności w ramach WPR.

⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/746 z dnia 18 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014 w odniesieniu do zmiany pojedynczych wniosków i wniosków o płatność i kontroli.

12 W maju 2018 r. pierwsza agencja płatnicza we Włoszech zaczęła stosować nowe podejście do kontroli w jednej z prowincji (prowincja Foggia, region Apulia). W 2019 r. na przeprowadzanie kontroli w formie monitorowania w niektórych programach zdecydowało się 15 agencji płatniczych (w Belgii, Danii, Hiszpanii, na Malcie i we Włoszech). Na *rys. 4* przedstawiono najważniejsze daty w procesie wprowadzania kontroli w formie monitorowania.

Rys. 4 – Kalendarium najważniejszych wydarzeń na drodze do wprowadzenia kontroli w formie monitorowania z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel programu Copernicus



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

13 W ramach kontroli w formie monitorowania wykorzystywane są dane pochodzące z satelitów Sentinel 1 i 2 programu Copernicus uzyskiwane co pięć dni oraz informacje podawane przez rolników w ich wnioskach. Za pomocą programów uczenia maszynowego lub innych algorytmów służących do przetwarzania dużych ilości danych agencje płatnicze uzyskują informacje na temat rodzaju upraw i działalności rolniczej na wszystkich zadeklarowanych działkach rolnych / we wszystkich gospodarstwach objętych danym programem pomocy. Następnie agencje dokonują oceny tych działek/gospodarstw, korzystając z systemu oznaczeń kolorami (zob. *zdjęcie 4*).

Zdjęcie 4 – Symulacja możliwego wyniku oceny działek rolnych

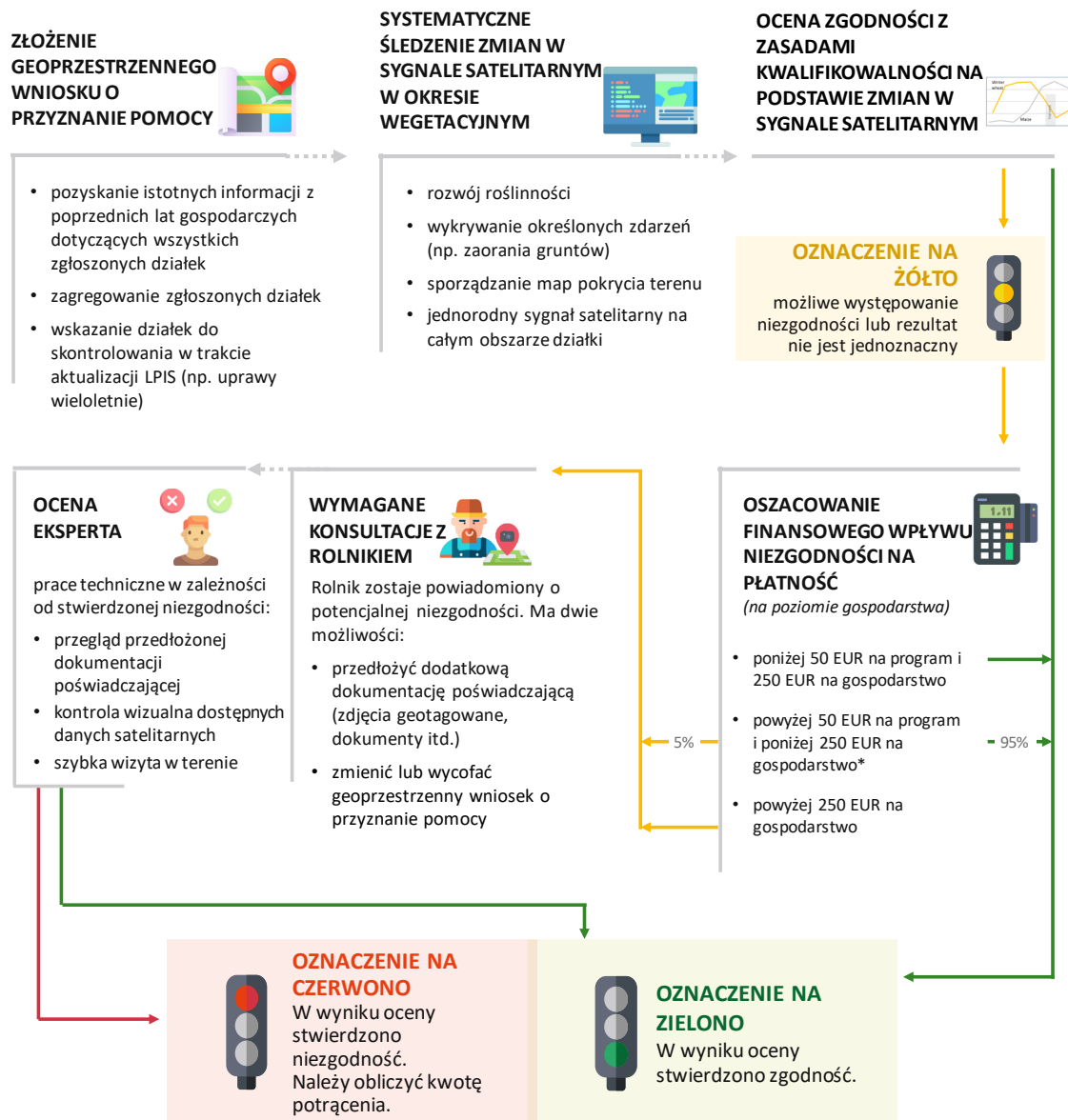


■ Działka oceniona jako niezgodna z wymogami
 ■ Niewystarczające informacje (konieczne dalsze działania)
 ■ Działka oceniona jako zgodna z wymogami

Źródło: symulacja wykonana przez JRC.

14 Agencje płatnicze analizują działalność prowadzoną na działce / w gospodarstwie rolnym w ciągu całego roku, biorąc pod uwagę najnowsze dostępne dane pochodzące z satelitów Sentinel oraz informacje uzyskane od rolników. Przykładowo działka porośnięta trawą oznaczona byłaby na żółto do momentu, aż dane z satelitów Sentinel wykażą, że została ona skoszona w terminie określonym przepisami, i wówczas jej kolor zmieniłby się w systemie na zielony. Z uwagi na rozdzielczość przestrzenną dane z satelitów Sentinel nie nadają się do pomiaru powierzchni działki. Do tych celów agencje płatnicze opierają się zatem na systemie LPIS, który korzysta z obrazów o większej rozdzielczości przestrzennej. Przed przejściem na kontrole w formie monitorowania każda agencja musi zatem dopilnować, by jej system LPIS wykazywał się dobrą jakością zarówno pod względem poprawności zarejestrowanej powierzchni działek kwalifikujących się do płatności, jak i częstotliwości aktualizacji danych. **Narys. 5** pokazano na przykładzie, jak system kontroli w formie monitorowania działa w praktyce.

Rys. 5 – Uproszczony przykład zastosowania kontroli w formie monitorowania



* 5% działek jest dobieranych do próby poddawanej dodatkowej weryfikacji. W przypadku pozostałych 95% działek stwierdza się zgodność, a w kolejnym roku składania wniosków zostaną one oznaczone na żółto.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie procedur agencji płatniczej w regionie Kastylija i León (Hiszpania).

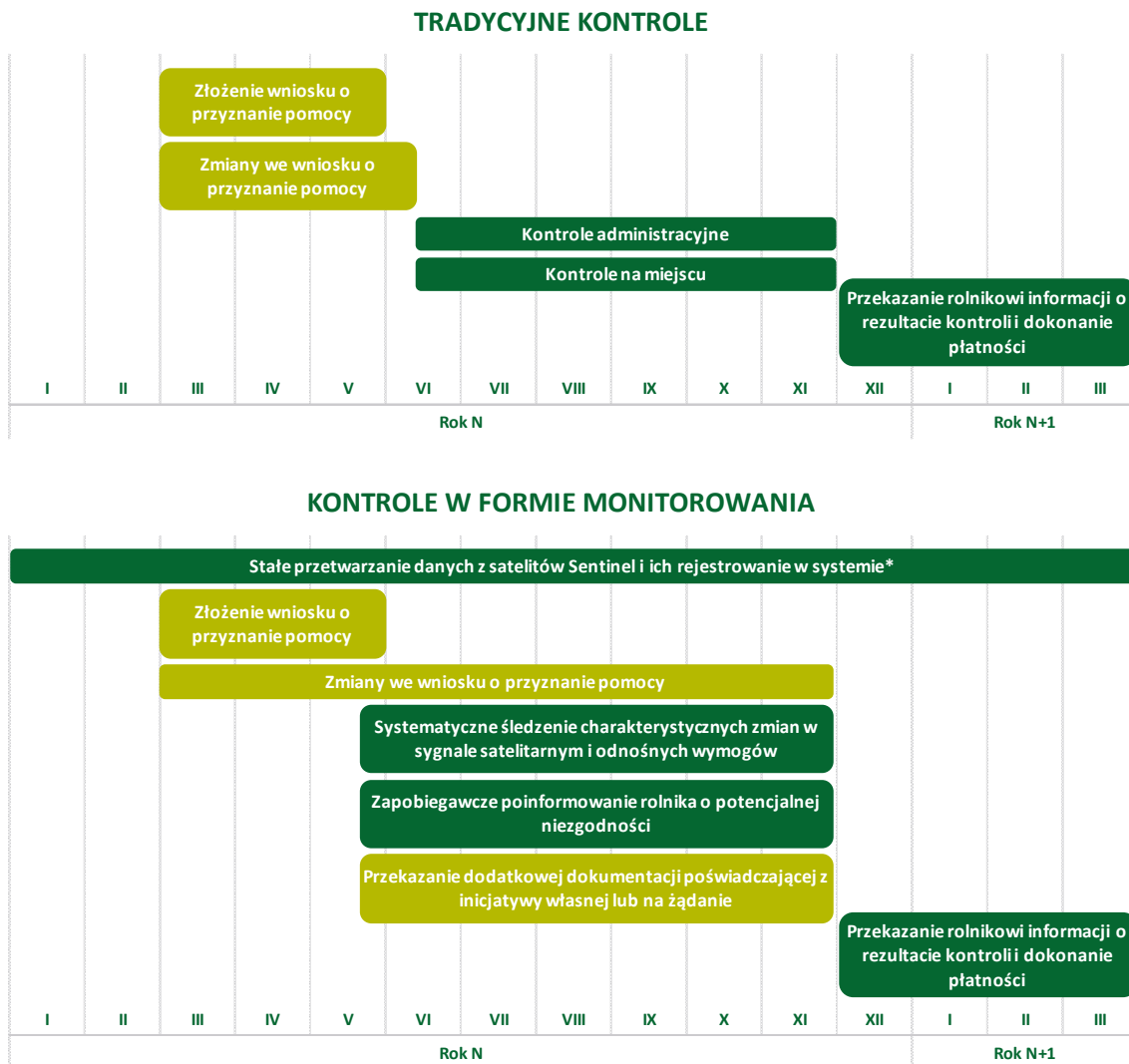
Oczekiwane korzyści płynące z nowego podejścia do monitorowania

15 Komisja, agencje płatnicze, zainteresowane podmioty i eksperci zgadzają się co do tego, że podejście do monitorowania polegające na wykorzystywaniu danych z satelitów Sentinel stanowi poważną zmianę w zarządzaniu i kontroli WPR.

Zapewnienie większej zgodności poprzez pomaganie rolnikom w spełnieniu wymogów

16 Tradycyjny system składania wniosków o przyznanie pomocy i ich kontroli ma charakter sekwencyjny, podczas gdy kontrole w formie monitorowania są interaktywne. Oznacza to, że przy prowadzeniu takich kontroli w dowolnym momencie w trakcie okresu wegetacyjnego mogą zostać uwzględnione nowe informacje (np. nowo pozyskane, bardziej aktualne dane z satelitów Sentinel, zdjęcia geotagowane lub inne dokumenty przedstawione przez rolnika), dzięki czemu rolnicy mają więcej możliwości skorygowania wniosków przed ich sfinalizowaniem (zob. [rys. 6](#)). Agencje płatnicze mogą również wysyłać do rolników wiadomości ostrzegawcze, umożliwiając im podjęcie działań naprawczych (np. skoszenie pola). Dzięki takiemu podejściu do monitorowania możliwe jest zatem zapobieganie występowaniu niezgodności zamiast nakładania na rolników kar po ich wystąpieniu.

Rys. 6 – Tradycyjne kontrole w porównaniu z kontrolami w formie monitorowania



* Dane mogą być przetwarzane nawet przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy i wykorzystane do udzielenia rolnikowi wsparcia w jego przygotowaniu (np. wstępne wypełnienie pola dotyczącego rodzaju upraw).

■ Rolnik

■ Agencja płatnicza

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.;

Objęcie kontrolą wszystkich rolników, zmniejszenie obciążenia administracyjnego i zwiększenie efektywności kosztowej

17 W ramach tradycyjnego podejścia opierającego się na kontrolach w terenie agencje płatnicze dobierają do kontroli niewielką próbę rolników. W razie wizyty w terenie inspektor porównuje powierzchnię działki i prowadzone na niej uprawy z informacjami podanymi przez rolnika we wniosku o przyznanie pomocy.

18 Zgodnie z nowym podejściem wszystkie działki rolne w danym regionie są objęte tym samym procesem monitorowania. Wizyty w terenie są przeprowadzane wyłącznie w przypadku gdy wyniki procesu monitorowania są niejednoznaczne, a potencjalny wpływ naruszenia wymogów przekracza pewien określony próg. Mniejsza liczba wizyt w terenie oznacza mniejsze obciążenia dla rolników oraz mniejsze koszty dla agencji płatniczej. Jak wynika z niedawno przeprowadzonego badania⁶, automatyzacja, cyfryzacja oraz nowe technologie w zakresie zarządzania i kontroli mogą pomóc w ograniczeniu kosztów administrowania WPR. Jeśli dzięki korzystaniu z obrazów satelitarnych uda się ukierunkować wizyty w terenie na te gospodarstwa, w których występuje większe ryzyko niezgodności, przyczyni się to do większej efektywności takich wizyt.

Udoskonalenie informacji na potrzeby zarządzania gospodarstwem

19 W ramach kontroli w formie monitorowania generowane są dane, które są przydatne z punktu widzenia inteligentnego rolnictwa (wykorzystanie nowoczesnej technologii w celu zwiększenia ilości produktów rolnych i polepszenia ich jakości), co może się przekładać na korzyści gospodarcze dla rolników. Przykładowo obrazy satelitarne mogą zapewniać informacje na temat zawartości azotu w glebie lub niedoboru wody, które można wykorzystać w celu zoptymalizowania stosowania nawozów lub nawadniania. To z kolei oznaczałoby niższe koszty dla rolników oraz ograniczenie negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko. Poprzez udostępnienie swoich danych (LPIS, obrazy z satelitów Sentinel i innych satelitów, informacje dotyczące wymogów środowiskowych) agencje płatnicze mają zatem możliwość świadczenia dodatkowych usług rolnikom, zwielokrotniając tym samym korzyści płynące z nowych technologii.

⁶ DG AGRI i ECORYS, „Analysis of administrative burden arising from the CAP”, 2018, s. 153 i 155.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

20 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola dotyczyła tego, czy Komisja i państwa członkowskie podjęły wystarczające działania, by wyciągnąć potencjalne korzyści z nowych technologii obrazowania w monitorowaniu WPR. Trybunał ocenił w szczególności, czy Komisja skutecznie zachęcała do korzystania na szeroką skalę z tych nowych technologii, a także czy państwa członkowskie podjęły odpowiednie działania w celu ich wdrożenia. Celem było ponadto wskazanie przykładów dobrych praktyk w korzystaniu z nowych technologii na potrzeby monitorowania WPR oraz omówienie przeszkód utrudniających wdrożenie tych technologii na szerszą skalę. Ocena postępów dokonanych w zakresie korzystania z nowych technologii obrazowania jest obecnie szczególnie istotna, gdyż wyniki niniejszej kontroli mogą zostać wykorzystane w ramach WPR po roku 2020. Wykorzystanie na większą skalę nowych technologii na potrzeby monitorowania WPR może mieć wpływ na przyszłe podejście do kontroli w tym obszarze przyjęte przez krajowe i unijne organy kontrolne.

21 Nowe technologie obrazowania, które weszły w zakres niniejszej kontroli, to dane pochodzące z satelitów Sentinel programu Copernicus, obrazy wykonywane przez drony oraz obrazy geotagowane. Kontrolą nie objęto wykorzystania danych z satelitów Sentinel na potrzeby aplikacji stosowanych w ramach inteligentnego rolnictwa, prognoz zbiorów upraw bądź obszarów nieobjętych WPR.

22 Trybunał uzyskał dowody w oparciu o:

- o przegląd dokumentacji i wywiady z pracownikami czterech dyrekcji generalnych Komisji (DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich; DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP; Wspólne Centrum Badawcze i DG ds. Środowiska), Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) oraz Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych;
- o wizyty w czterech agencjach płatniczych w Belgii, Danii, Hiszpanii i we Włoszech, które w 2019 r. wprowadziły kontrole w formie monitorowania;
- o ankietę skierowaną do 66 agencji płatniczych zarządzających działaniami obszarowymi w 27 państwach członkowskich (z pominięciem Zjednoczonego Królestwa, które uruchomiło procedurę wyjścia z UE na podstawie art. 50). Pytania w ankiecie dotyczyły korzystania z nowych technologii obrazowania, postępów w zakresie wdrażania kontroli w formie monitorowania oraz wyzwań

napotkanych w trakcie przygotowań do realizacji WPR po 2020 r. Odpowiedzi udzieliło 59 agencji płatniczych (wskaźnik odpowiedzi na poziomie 89%);

- wizytę w Europejskiej Agencji Kosmicznej oraz panel ekspertów z udziałem przedstawicieli agencji płatniczych, sektora badań naukowych, przemysłu i Europejskiej Agencji Środowiska;
- analizę wyników inspekcji dotyczących zasady wzajemnej zgodności, przeprowadzonych przez państwa członkowskie w latach 2015–2017.

Uwagi

Komisja wspierała korzystanie z nowych technologii

23 W ocenie Komisji nowe technologie obrazowania przynoszą znaczne korzyści z punktu widzenia efektywności monitorowania wspólnej polityki rolnej (zob. pkt 15–19). Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy Komisja podjęła wystarczające działania prowadzące do osiągnięcia tych korzyści. Sprawdzili w tym celu, czy Komisja:

- o wprowadziła zmiany w przepisach i wytycznych, by umożliwić wykorzystywanie nowych technologii do kontrolowania wniosków o przyznanie pomocy;
- o udzielała terminowo wsparcia agencjom płatniczym i promowała korzystanie z nowych technologii;
- o wskazywała przykłady dobrych praktyk i sposoby sprostania wyzwaniom stojącym przed agencjami płatniczymi;
- o ułatwiła agencjom płatniczym dostęp do danych uzyskiwanych z satelitów Sentinel w ramach programu Copernicus;
- o inicjowała i finansowała projekty badawcze, które mogą zwiększyć skalę wykorzystania nowych technologii w monitorowaniu WPR.

Ramy prawne dotyczące kontroli w formie monitorowania stały się bardziej przejrzyste

24 Według wyników ankiety przeprowadzonej przez Trybunał około dwóch piątych agencji płatniczych uważa, że w pierwotnych przepisach przyjętych w maju 2018 r. (zob. pkt 11) nie przewidziano praktycznych rozwiązań służących wdrożeniu kontroli w formie monitorowania. Komisja zdała sobie sprawę, że konieczne jest doprecyzowanie przepisów, i wprowadziła zmiany w ramach prawnych mających zastosowanie do roku składania wniosków 2019⁷.

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1804 z dnia 28 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014 w odniesieniu do zmian wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o płatność, kontroli zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz systemu kontroli w odniesieniu do wzajemnej zgodności.

25 Z ankiety Trybunału wynika, że dla 52 spośród 59 agencji płatniczych poważnym utrudnieniem w kontekście nowego podejścia jest **niepewność co do procedury kontroli zgodności rozliczeń** stosowanej przez Komisję. W przypadku tradycyjnych kontroli istnieją szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli na miejscu lub kontroli z wykorzystaniem teledetekcji, natomiast nie sformułowano takich zasad w odniesieniu do kontroli w formie monitorowania. Agencje płatnicze wyrażają w związku z tym zaniepokojenie, że Komisja może później zakwestionować ich podejście i podjęte decyzje oraz zastosować korekty finansowe.

26 Komisja wykazała zrozumienie w tej kwestii i poczyniła następujące kroki w celu wyjaśnienia, w jaki sposób w przyszłości weryfikowane będą kontrole w formie monitorowania:

- o oceniła każde powiadomienie o przeprowadzeniu kontroli w formie monitorowania w oparciu o zestaw kryteriów prawnych i technicznych⁸;
- o przekazała rezultaty tych ocen agencjom płatniczym;
- o skierowała do wszystkich agencji płatniczych wdrażających kontrole w formie monitorowania w 2019 r. pismo, w którym wyraziła gotowość do dyskusji i wypracowania rozwiązania w przypadku wystąpienia poważnych trudności.

27 Niektóre agencje płatnicze, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, spodziewały się, że Komisja zatwierdzi metodykę, którą stosują one na potrzeby kontroli w formie monitorowania. Agencje płatnicze omówiły wprawdzie szereg zagadnień technicznych z ekspertami z JRC, Komisja nie zatwierdziła jednak ani nie zamierza zatwierdzić żadnej metodyki.

28 W opublikowanych przez Komisję wytycznych technicznych⁹ omówiono niektóre podstawowe zasady sprawdzania, czy dane z satelitów Sentinel zostały poprawnie zinterpretowane w systemie, poprzez porównanie interpretacji z sytuacją stwierdzoną w terenie. Do celów weryfikacji, czy automatyczny system do oceny działek jest

⁸ Zgodnie z art. 40a i 40b rozporządzenia (UE) nr 809/2014 oraz wytycznymi Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) pt. „[Technical guidance on the decision to go for substitution of OTSC by monitoring](#)”, 2018, s. 3–8.

⁹ JRC, „[Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019](#)”, 2018, s. 16.

wiarygodny, Komisja określiła dwa początkowe progi, których systemy agencji płatniczych nie mogą przekroczyć. Są to:

- o próg na poziomie 5% dla błędów polegających na bezpodstawnym oznaczeniu działki na czerwono. Błąd ten występuje w sytuacji, gdy system stwierdzi brak zgodności w przypadku rolnika, który złożył prawidłową deklarację. Ma on nieznaczny wpływ na budżet UE, gdyż rolnik najprawdopodobniej złoży odwołanie;
- o próg na poziomie 10–20% dla błędów polegających na bezpodstawnym oznaczeniu działki na zielono. Błąd ten występuje, jeżeli dojdzie do wypłaty środków, a system nie wykryje niezgodności w przypadku rolnika, który nie spełnia wymogów w całości lub w części. Błąd ten może skutkować nadpłatą, a zatem może mieć wyraźny wpływ na budżet UE. Komisja przewiduje, że będzie mogła obniżyć ten próg w miarę doskonalenia systemów.

29 W wytycznych technicznych nie przedstawiono informacji na temat niektórych kluczowych elementów mechanizmów kontroli jakości (minimalna liczba prób wybieranych do kontroli, kryteria doboru, wymogi w zakresie sprawozdawczości). Tymczasem solidne ramy oceny jakości mogłyby być cennym źródłem informacji dla agencji płatniczych wdrażających kontrole w formie monitorowania i jednocześnie zmniejszyć ryzyko, że nałożone zostaną korekty finansowe. W 2010 r. Komisja ustanowiła takie ramy oceny jakości w odniesieniu do systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), zobowiązując państwa członkowskie do corocznego sprawdzania jego jakości i podejmowania działań naprawczych, jeśli okażą się one konieczne. Choć w sprawozdaniu specjalnym nr 25/2016¹⁰ Trybunał wykrył uchybienia w ramach jakości systemu LPIS, wyraził też uznanie dla wkładu tych ram w poprawę jakości systemu.

30 Kwestią nie w pełni rozwiązana przez zmiany legislacyjne wprowadzone przez Komisję jest **złożoność niektórych wymogów w programach pomocy obszarowej**. Na wymogi te składają się zasady unijne i krajowe opracowane w czasie, gdy nie były dostępne technologie m.in. z programu Copernicus. Zasady te mogą być bardzo złożone w przypadku niektórych działań pomocowych w ramach WPR takich jak zazielenianie, które obejmują dokonywanie płatności bezpośrednich na rzecz rolników wprowadzających lub utrzymujących praktyki rolnicze przyczyniające się do osiągnięcia celów środowiskowych i klimatycznych. Nie w każdym przypadku można sprawdzić

¹⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 25/2016 pt. "System identyfikacji działek rolnych – użyteczne narzędzie do określania kwalifikowalności gruntów rolnych wymagające udoskonalenia w zakresie zarządzania"](#), pkt 65–72.

z wykorzystaniem zdalnego monitorowania, czy wymogi są spełnione, co oznacza, że agencje płatnicze nadal muszą przeprowadzać tradycyjne inspekcje w terenie (zob. [tabela 1](#)). Wprowadzenie WPR na okres po 2020 r. daje możliwość ponownego rozważenia, jakie są korzyści z niektórych wymogów i czy są one konieczne.

Tabela 1 – Przykładowe wymogi dotyczące zazieleniania i informacja na temat możliwości zdalnego monitorowania ich przestrzegania z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel

Monitorowanie jest możliwe	Monitorowanie nie jest możliwe
Obecność międzyplonów	Międzyplony złożone z dwóch gatunków roślin
Obecność upraw wiążących azot	Elementy krajobrazu (zadrzewienie liniowe, żywopłoty, oczka wodne, kanały) o szerokości do 20m
Grunty ugorowane	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów Komisji i konsultacji ustnych.

Komisja promowała i wspierała nowe podejście

31 Z ankiety Trybunału wynika, że zdaniem dwóch trzecich agencji płatniczych Komisja udzieliła im wystarczającego wsparcia we wdrażaniu podejścia zakładającego kontrole w formie monitorowania. Jedna piąta agencji płatniczych nie uznała wsparcia Komisji za adekwatne, lecz nie przedstawiły one odpowiedniego uzasadnienia tego stwierdzenia. Pozostali ankietowani nie mieli zdania w tej kwestii. Trybunał ustalił, że Komisja z zaangażowaniem promowała i wspierała przeprowadzanie kontroli w formie monitorowania. Jej działania przyjmowały różne formy:

- Od maja 2017 r. Komisja zorganizowała ponad 15 konferencji, warsztatów, spotkań grup eksperckich i seminariów, których program wyraźnie obejmował kontrole w formie monitorowania;
- W okresie od stycznia 2018 r. do sierpnia 2019 r. Komisja odbyła spotkania dwustronne z przedstawicielami agencji płatniczych zainteresowanych wdrożeniem kontroli w formie monitorowania w 15 państwach członkowskich;
- Komisja udzielała odpowiedzi na pytania formułowane przez państwa członkowskie, a także udostępniła dokument zawierający pytania i odpowiedzi na temat nowego podejścia w zakresie monitorowania.

Komisja poszukiwała sposobów na zmniejszenie liczby działek wymagających dodatkowej weryfikacji

32 Prawie 90% agencji płatniczych, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi w ankiecie Trybunału, stwierdziło, że ryzyko, iż zbyt wiele działek zostanie oznaczonych na żółto, stanowi poważną lub bardzo poważną wadę. Jeżeli bowiem spośród całej grupy wnioskodawców w pełni zautomatyzowana część systemu wygeneruje dużą liczbę działek oznaczonych niejednoznacznie, obciążenie pracą agencji płatniczej może być większe niż w przypadku, gdyby objęła ona niewielką próbę wnioskodawców tradycyjnymi kontrolami w terenie. W przypadku gdy w wyniku kontroli w formie monitorowania działka zostanie oznaczona na żółto (i po uwzględnieniu progów wpływu finansowego opisanych w pkt 35), konieczna może się okazać dalsza weryfikacja:

- 1) przeprowadzenie kontroli wizualnej obrazów dostępnych dla tej działki;
- 2) zwrócenie się do rolnika o dodatkowe informacje i skontrolowanie tych informacji;

w przypadku gdy powyższe działania nie pozwalają na rozstrzygnięcie –

- 3) przeprowadzenie inspekcji w terenie.

33 Małe działki często są oznaczane na żółto, głównie ze względu na to, że rozdzielczość przestrzenna danych z satelitów Sentinel nie jest wystarczająca (w granicach działki znajduje się niewystarczająca liczba całych pikseli). Agencje płatnicze mają różne definicje „małej działki”, od 0,2 ha do 1 ha. Działki te mogą być bardzo liczne i spowodować duże obciążenie pracą dla agencji płatniczej, mimo że zazwyczaj stanowią jedynie niewielką część łącznej powierzchni podlegających jej użytków rolnych. W **tabeli 2** przedstawiono informacje na temat tego, jaki odsetek wszystkich działek stanowiły małe działki oznaczone na żółto w trzech agencjach płatniczych, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne.

Tabela 2 – Odsetek oznaczonych na żółto małych działek (poniżej 0,5 ha) w stosunku do wszystkich działek w trzech agencjach płatniczych przeprowadzających kontrole w formie monitorowania

Agencja płatnicza	Odsetek małych działek pod względem liczby	Odsetek małych działek pod względem powierzchni
Belgia (Flandria)	1,9%	0,2%
Dania	5,7%	0,3%
Hiszpania (Kastylia i León)	1,0%	0,1%

Źródło: agencje płatnicze w Belgii (Flandria), Danii i Hiszpanii (Kastylia i León).

34 Komisja zaproponowała, aby w przypadku małych działek postępować następująco:

- o zagregować przylegające do siebie małe działki rolne należące do tego samego gospodarstwa, dla których zadeklarowano takie samo użytkowanie gruntów, tworząc z nich jeden element. Podejście to stosuje agencja płatnicza w Kastylii i León w Hiszpanii;
- o weryfikować małe działki oznaczone jako niejednoznaczne przy aktualizowaniu danych w systemie LPIS i nie przeprowadzać wizyty w terenie. Komisja dopuszcza tę możliwość jedynie w przypadku, gdy corocznie wykonywane są zdjęcia lotnicze obejmujące powierzchnię całego kraju. Podejście to zastosowała Dania;
- o uzyskać dane satelitarne o bardzo wysokiej rozdzielczości, aby dostarczyć więcej informacji na temat małych działek, dzięki czemu wizyta w terenie nie będzie konieczna. JRC podpisało niedawno umowę z dostawcą takich danych w celu przetestowania tego podejścia na rok 2019. W ramach tej umowy agencje płatnicze wdrażające w 2019 r. kontrole w formie monitorowania mogą otrzymać szereg czasowe dla małych działek, uzyskane na podstawie obrazów satelitarnych o wysokiej rozdzielczości (piksel – 4 m). Dane te będą jednak dostępne zbyt późno, aby agencje płatnicze mogły wykorzystać je w skuteczny sposób na potrzeby dodatkowej weryfikacji w 2019 r.

35 Dzięki powyższym rozwiązaniom można ograniczyć liczbę działek oznaczonych na żółto. Jeśli chodzi o działki, które w dalszym ciągu będą oznaczone na żółto, Komisja

określiła progi pieniężne w wytycznych technicznych¹¹ oraz w dokumencie zawierającym pytania i odpowiedzi, a także wskazała, jakie należy podjąć działania na potrzeby dodatkowej weryfikacji.

- o Jeżeli przewiduje się, że wpływ wszystkich działek oznaczonych na żółto na płatność na rzecz danego beneficjenta będzie nieznaczny (poniżej 50 euro na poziomie programu), przeprowadzenie dodatkowej weryfikacji nie jest wymagane.
- o Jeżeli przewiduje się, że wpływ ten będzie średni (ponad 50 euro na poziomie programu i poniżej 250 euro na poziomie beneficjenta), należy przeprowadzić dodatkową weryfikację próby obejmującej 5% działek oznaczonych na żółto.
- o Jeżeli przewiduje się, że wpływ ten będzie znaczący (powyżej 250 euro na poziomie beneficjenta), wymagane jest przeprowadzenie dodatkowej weryfikacji w odniesieniu do wszystkich beneficjentów, dla których próg ten może zostać przekroczony.

36 Niższe progi dają wyższy poziom pewności, ale jednocześnie prowadzą do większej liczby dodatkowych weryfikacji, a zatem wyższych kosztów kontroli. Aby określić próg na poziomie 250 euro, Komisja poddała analizie progi pieniężne przewidziane w obowiązujących przepisach dotyczących WPR i zapoznała się z danymi na temat kosztów wizyt w terenie, nie podjęła jednak takich działań w odniesieniu do progu na poziomie 50 euro.

37 Niektóre rodzaje **działalności rolniczej**, na przykład ekstensywny wypas na użytkach zielonych czy uprawy szklarniowe, niełatwo monitorować z wykorzystaniem satelitów Sentinel. Podobnie jest z brakiem działalności rolniczej (np. w przypadku ziemi leżącej odłogiem). W niektórych państwach członkowskich trudności te mogą powodować, że duża liczba działek zostanie oznaczona na żółto. Za dopuszczalne rozwiązanie ułatwiające wykrycie takich rodzajów działalności Komisja uznała wykorzystanie geotagowanych zdjęć jako dodatkowych dowodów. W 2019 r. [Agencja Europejskiego GNSS](#) prowadziła prace nad opracowaniem aplikacji na smartfony obsługującej geotagowane zdjęcia. Agencje płatnicze w Danii i we Włoszech współpracują z prywatnymi przedsiębiorstwami w celu stworzenia odpowiednich aplikacji. W roku składania wniosków 2019 agencje płatnicze, w których Trybunał

¹¹ JRC, „Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019”, 2018, s. 18.

przeprowadził wizyty kontrolne, nie wykorzystywały jednak jeszcze geotagowanych zdjęć (z wyjątkiem pilotażu we Włoszech).

Finansowane przez UE usługi oparte na chmurze obliczeniowej wykorzystywano raczej do celów testowych niż do monitorowania operacyjnego

38 Program Copernicus zapewnia najwięcej danych satelitarnych na świecie – obecnie jest to 12 terabajtów danych dziennie. Z myślą o ułatwieniu i ujednoczeniu dostępu do tych danych Komisja Europejska finansowała rozwój pięciu platform cyfrowych opartych na chmurze obliczeniowej zapewniających scentralizowany dostęp do danych i informacji z programu Copernicus, a także do narzędzi przetwarzania danych. Platformy te znane są pod nazwą „usługi dostępu do informacji i danych” (DIAS). Cztery z nich świadczyły w 2019 r. usługi istotne dla sektora rolnictwa¹². Platformy muszą spełniać różne wymagania techniczne i bezpłatnie zapewniać dane z programu Copernicus, dopuszczalne jest jednak pobieranie opłat za usługi dodatkowe (takie jak przetwarzanie danych, przechowywanie danych czy łączenie danych z programu Copernicus z innymi zbiorami danych)¹³.

39 Dostawcy usług DIAS udostępnił je w trakcie 2018 r. Jesienią 2018 r. Komisja postanowiła wesprzeć agencje płatnicze, które wdrażają kontrole w formie monitorowania, dofinansowując im indywidualny dostęp do jednej z czterech platform DIAS na 2019 r. Przeznaczone na ten cel środki wyniosły 120 000 euro w przeliczeniu na jednego dostawcę usług DIAS i miały służyć sfinansowaniu trzech etapów, tj. dokonanie przez Komisję przeglądu gotowości technicznej tych dostawców, umożliwienie świadczenia usług na rzecz agencji płatniczych przez jednego z dostawców usług DIAS i korzystanie przez te agencje z usług DIAS do celów operacyjnych w 2019 r. Wprowadzić wszystkie agencje płatnicze, w których Trybunał przeprowadził wizyty, stwierdziły, że możliwość bezpłatnego wypróbowania platformy DIAS była użyteczna, większość z nich wykorzystywała jednak własną istniejącą już infrastrukturę lub podpisane umowy jako główną metodę przetwarzania danych na potrzeby kontroli w formie monitorowania w 2019 r. Wartość dodana wydatków Komisji w kwocie 480 000 euro nie jest zatem jeszcze znana.

¹² CREODIAS, MUNDI, ONDA i SOBLOO.

¹³ Trybunał Obrachunkowy rozpoczął kontrolę dotyczącą działań Komisji promujących korzystanie z usług świadczonych w ramach dwóch głównych programów kosmicznych UE, tj. Copernicus i Galileo. W zakres tej kontroli wchodzi także platformy DIAS.

40 Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał w czerwcu 2019 r. wynika, że przeważająca część agencji płatniczych nie zamierza w najbliższej przyszłości zacząć korzystać z platform DIAS. W toku rozmów prowadzonych przez kontrolerów Trybunału z przedstawicielami agencji płatniczych i z panelem ekspertów w okresie od kwietnia do września 2019 r. wskazano na następujące wątpliwości, opóźniające decyzję o korzystaniu z usług DIAS świadczonych przez dostawców:

- o Obecny i przyszły koszt usług DIAS. Z przyczyn technicznych, a także ze względu na model biznesowy tych platform, zakładający płatność za rzeczywiste korzystanie z usług (pay-per-use), większość agencji płatniczych nie może określić, jakie koszty poniosłyby, gdyby miały przeprowadzać kontrole w formie monitorowania na platformach DIAS w swoim państwie czy regionie;
- o Dostępność czterech dostawców usług DIAS, z których każdy korzysta z innej technologii i ma inną strukturę, utrudnia agencjom płatniczym podjęcie decyzji. Komisja twierdzi wprawdzie, że dysponuje rozwiązaniem umożliwiającym przenoszenie danych między platformami DIAS, ale agencje płatnicze nie mają żadnych informacji na ten temat. Dodatkowo utrudnienie stanowi brak pewności co do ciągłości świadczenia usług przez niektórych lub wszystkich dostawców usług DIAS po wygaśnięciu umów z nimi.

Rezultaty projektów badawczych nie zostały jeszcze w pełni wykorzystane

41 W ramach programu w zakresie badań i innowacji „Horyzont 2020” Komisja przyznała środki w kwocie około 94 mln euro na rzecz szeregu projektów badawczych, prowadzonych w celu umożliwienia monitorowania w sektorze rolnictwa z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel w ramach programu Copernicus¹⁴. Trybunał ustalił, że trzy spośród tych projektów w bezpośredni sposób przyczyniły się do ciągłego rozwoju w zakresie monitorowania WPR¹⁵. Ponadto w czerwcu 2019 r. rozpoczął się kluczowy projekt pod nazwą „Nowa wizja ZSZiK w praktyce” (NIVA – New IACS Vision in Action), na który zgodnie z założeniami UE ma przeznaczyć niemal 10 mln euro. Celem projektu jest modernizacja zintegrowanego systemu zarządzania

¹⁴ Kwota ta obejmuje całkowity wkład UE, który zgodnie z planem ma zostać przeznaczony na rzecz 34 projektów badawczych. Baza danych CORDIS Komisji Europejskiej, dostęp w lutym 2019 r.

¹⁵ RECAP (2016–2018), SensAgri (2016–2019) oraz EO4AGRI (2018–2020). Łączny wkład UE wyniósł 6,7 mln euro.

i kontroli stosowanego przez agencje płatnicze poprzez efektywne wykorzystanie rozwiązań cyfrowych i narzędzi elektronicznych w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego i poprawienia efektywności środowiskowej.

42 ESA sfinansowała projekt, który miał na celu zbadanie, w jaki sposób można wykorzystać satelity Sentinel programu Copernicus do modernizacji i uproszczenia WPR. W lipcu 2017 r. konsorcjum składające się z pięciu przedsiębiorstw we współpracy z agencjami płatniczymi w sześciu państwach członkowskich¹⁶ uruchomiło projekt pod nazwą **Sen4CAP**. Jego celem jest zapewnienie algorytmów, produktów, procedur postępowania i przykładów dobrych praktyk, które posłużą do generowania istotnych dla monitorowania WPR znaczników i informacji opartych na danych satelitarnych.

43 W maju 2019 r. udostępniono wstępną wersję systemu przetwarzania danych Sen4CAP (zob. **rys. 7**), a jego ostateczna wersja ma się ukazać na początku 2020 r. Agencje płatnicze mogą zatem wykorzystać produkty z projektu Sen4CAP jako podstawę do opracowania własnych systemów kontroli w formie monitorowania, konieczne będzie jednak dostosowanie algorytmów do warunków lokalnych. Przykładowo znaczniki stosowane w tym systemie do oznaczania zbieranych plonów sprawdzają się znakomicie w krajach Europy Północnej, ale trzeba będzie je dostosować do szczególnej sytuacji w państwach Europy Południowej, w których naturalne wysychanie upraw mogłoby zostać mylnie oznaczone jako zebrane plony.

Rys. 7 – Schemat funkcjonowania systemu Sen4CAP



© Sen4CAP, dostosowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁶ Czechy, Włochy (5 regionów), Litwa, Niderlandy, Rumunia i Hiszpania (Kastylia i León). Od kwietnia 2019 r. w projekcie tym uczestniczy także Francja (1 region, 1 departament).

44 Większość projektów badawczych jest w toku, zatem agencje płatnicze wdrażające w 2019 r. nowe podejście do monitorowania mogły tylko częściowo wykorzystać ich rezultaty.

Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu wdrożenia nowych technologii na potrzeby płatności bezpośrednich

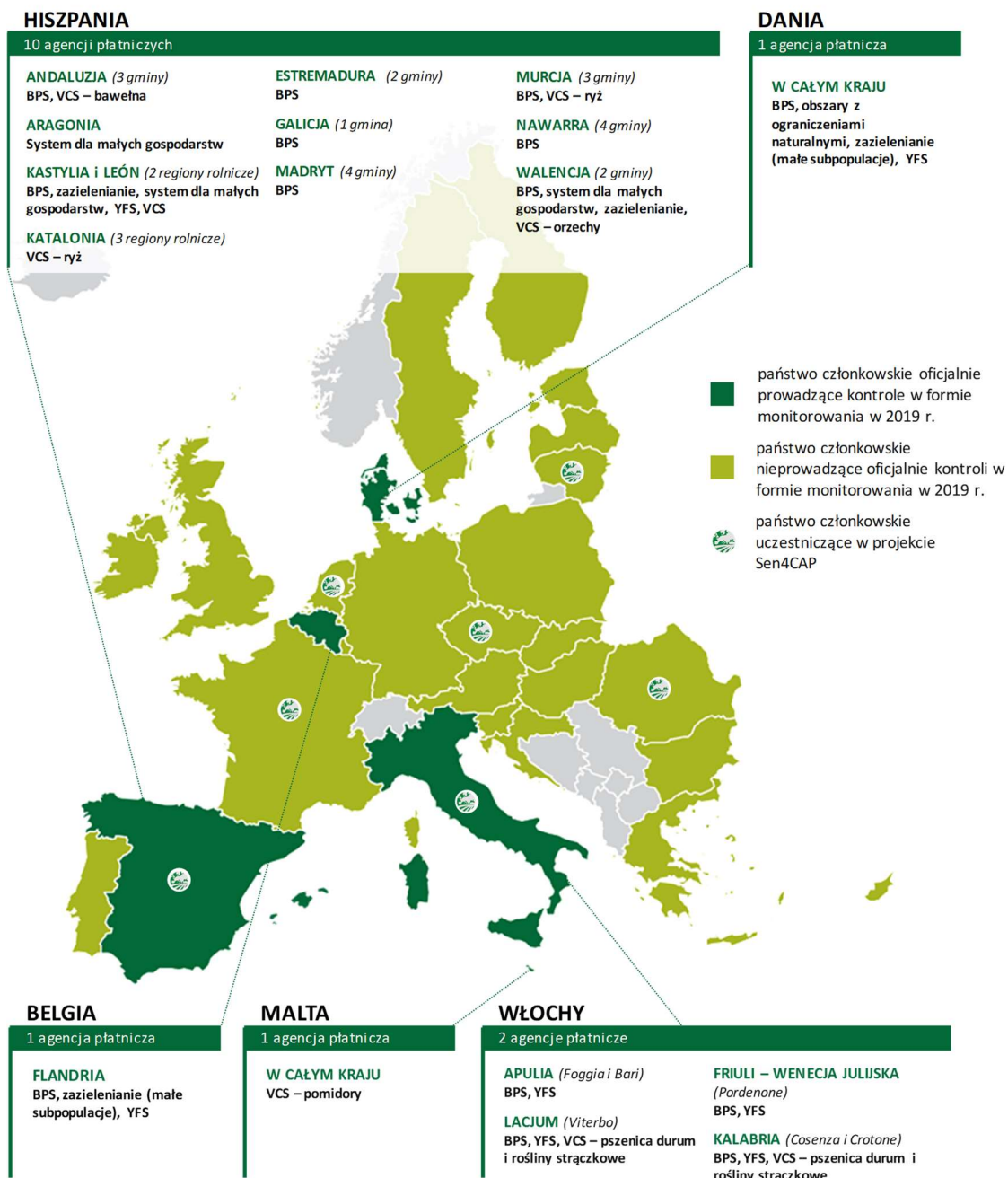
45 Trybunał Obrachunkowy założył, że państwa członkowskie podjęły odpowiednie działania, aby wdrożyć nowe technologie obrazowania do celów monitorowania WPR. W związku z tym sprawdził on, czy agencje płatnicze:

- wdrożyły kontrole w formie monitorowania w roku składania wniosków 2019 r.;
- regularnie korzystały z danych zapewnianych przez satelity Sentinel programu Copernicus w celu weryfikowania, czy spełniono niektóre wymogi uzyskania pomocy;
- wykorzystywały geotagowane zdjęcia lub drony;
- brały udział w projektach badawczych finansowanych przez UE lub ESA dotyczących wykorzystania nowych technologii;
- przeprowadziły pilotażowe projekty mające na celu przetestowanie nowych technologii.

W 2019 r. 15 agencji płatniczych stosowało kontrole w formie monitorowania w wybranych przypadkach

46 Jak ukazano na [rys. 8](#), w odniesieniu do roku składania wniosków 2019 15 spośród 66 agencji płatniczych w pięciu państwach członkowskich wdrożyło kontrole w formie monitorowania na całym obszarze podlegającym ich kontroli lub na jego części, w przypadku wszystkich lub niektórych programów pomocy. Na [rys. 8](#) pokazano także, które siedem państw członkowskich uczestniczy w projekcie Sen4CAP.

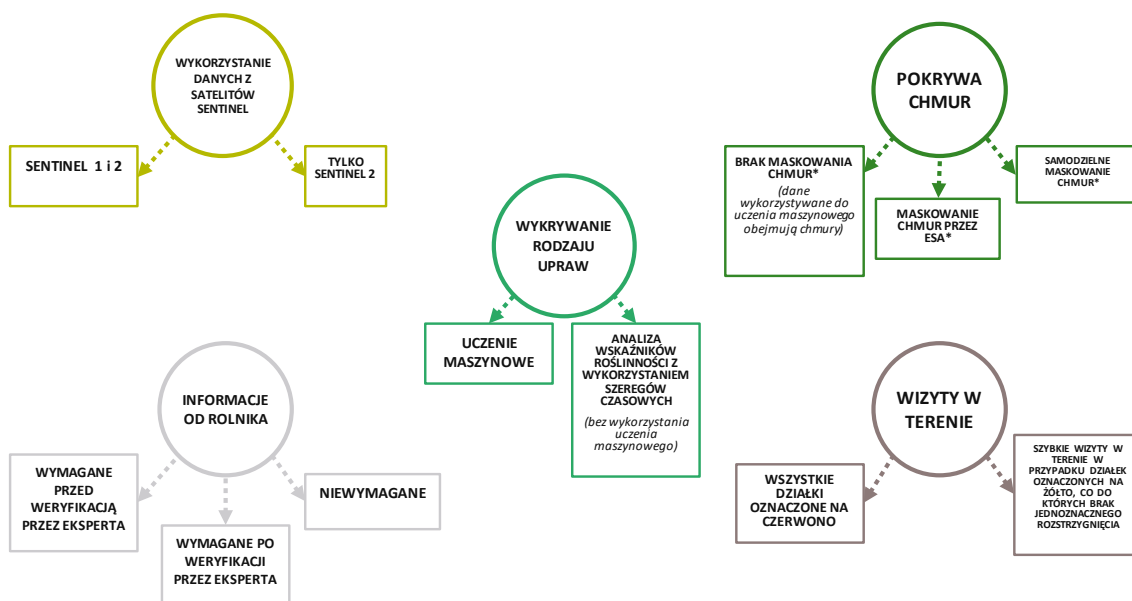
Rys. 8 – Kontrole w formie monitorowania i udział w projekcie Sen4CAP w 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od Komisji Europejskiej i państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne.

47 Owe 15 agencji płatniczych opracowało – z uwzględnieniem wytycznych technicznych sporządzonych przez JRC – różnorodne metodyki monitorowania odpowiadające różnym wymogom programów pomocowych mającym zastosowanie w ich regionach (zob. *rys. 9* i *ramka 1*). Istotnymi czynnikami, które należy uwzględnić, są rodzaje upraw, praktyki rolnicze i warunki agroklimatyczne.

Rys. 9 – Różne podejścia do kontroli w formie monitorowania



* Maskowanie chmur oznacza proces usuwania chmur i rzucanego przez nie cienia z danych satelitarnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji otrzymanych podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich.

Ramka 1

Przykładowe metodyki i zastosowanie danych z satelitów Sentinel na potrzeby kontroli w formie monitorowania w 2019 r.

W Belgii (Flandria) agencja płatnicza monitoruje, czy spełniono warunki kwalifikowalności w trzech programach, w przypadku których rolnicy muszą wykazać, że prowadzą danego rodzaju działalność rolniczą na swoich gruntach.

Do określenia, jakie jest prawdopodobieństwo, że dana działka należy do jednej z pięciu kategorii (grunty orne, użytki zielone, uprawy roślin strączkowych, grunty ugorowane i grunty niekwalifikowalne), wykorzystuje się algorytm sztucznej inteligencji, wytrenowany przy użyciu szeregów czasowych obrazów z satelitów Sentinel 1 i 2 (w połączeniu z informacjami zawartymi w deklaracjach złożonych przez rolników). Działki, w przypadku których wynik algorytmu nie odpowiada informacjom zawartym w deklaracji rolnika, oznaczane są na czerwono i następnie weryfikowane w ramach wizyt w terenie. W przypadku gdy algorytm nie prowadzi do jednoznacznego wyniku (działka oznaczona na żółto), przeprowadzane są zdalnie dodatkowe weryfikacje i – w razie konieczności – wizyta w terenie. W 2019 r. wykluczono z tego procesu uprawy wieloletnie, gdyż weryfikuje się je z wykorzystaniem aktualizacji systemu LPIS.

W Hiszpanii (w regionie Kastylia i León) agencja płatnicza monitoruje wymogi obowiązujące w dziewięciu programach. W przypadku podstawowych programów wystarczy sprawdzić, czy grunty rolne są wykorzystywane jako grunty orne, użytki zielone lub uprawy wieloletnie. Jeśli chodzi o zazielenianie i dobrowolne wsparcie związane z produkcją, konieczne jest bardziej szczegółowe określenie rodzaju upraw.

Agencja płatnicza dokonuje w związku z tym klasyfikacji (26 kategorii terenów uprawnych i 9 kategorii terenów nieuprawnych) za pomocą algorytmu uczenia maszynowego, wytrenowanego na podstawie deklaracji rolników w odniesieniu do kategorii terenów uprawnych, a w odniesieniu do kategorii terenów nieuprawnych – na podstawie innych źródeł informacji. Klasyfikacja jest dokonywana w oparciu o szeregi czasowe obrazów z satelity Sentinel 2 (w połączeniu z danymi klimatycznymi oraz informacjami na temat ukształtowania terenu, ekspozycji i nachylenia). Opracowano także inne rodzaje znaczników, np. znaczniki związane z rodzajem upraw lub pozwalające na zidentyfikowanie pewnych działań (przykładowo przygotowanie gruntu pod uprawę). Wszystkie działki, co do których nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć lub istnieje możliwość wystąpienia niezgodności, są oznaczane na żółto. Działki, w przypadku których płatność unijna przekracza określony próg finansowy, są dodatkowo weryfikowane zdalnie (zob. [rys. 5](#)), a jeśli nie doprowadzi to do jednoznacznego rozstrzygnięcia, przeprowadzana jest wizyta w terenie.

48 Chociaż występowanie **pokrywy chmur** nie pogarsza jakości danych radarowych z satelity Sentinel 1, agencje płatnicze rzadziej je wykorzystują, gdyż dane te trudniej jest przetworzyć i zinterpretować. Niektórym agencjom płatniczym (w Belgii – we Flandrii – i w Danii) udało się włączyć je do algorytmu uczenia maszynowego, a inne agencje (we Włoszech) posługują się nimi do wykrywania przypadków koszenia użytkowników zielonych.

49 W *tabeli 3* przedstawiono informacje na temat wyników kontroli w zakresie kluczowego systemu pomocy obszarowej (systemu płatności podstawowej) w czterech agencjach płatniczych, w których Trybunał odbył wizyty kontrolne. Uzyskano w nich różny odsetek działek oznaczonych na żółto i na czerwono do ewentualnej dodatkowej weryfikacji. Rozbieżności między odsetkiem działek oznaczonych na czerwono / na żółto wynikają przede wszystkim z wielkości uprawianych działek, rodzaju monitorowanych działek / prowadzonej działalności (prościej jest stwierdzić, że miało miejsce koszenie niż wypas bydła) i z zastosowanej metodyki (np. liczba i adekwatność znaczników). Niezależnie od powyższych kwestii maksymalny odsetek działek, których wymagana była inspekcja w terenie w przypadku tych agencji płatniczych, wynosił 1%.

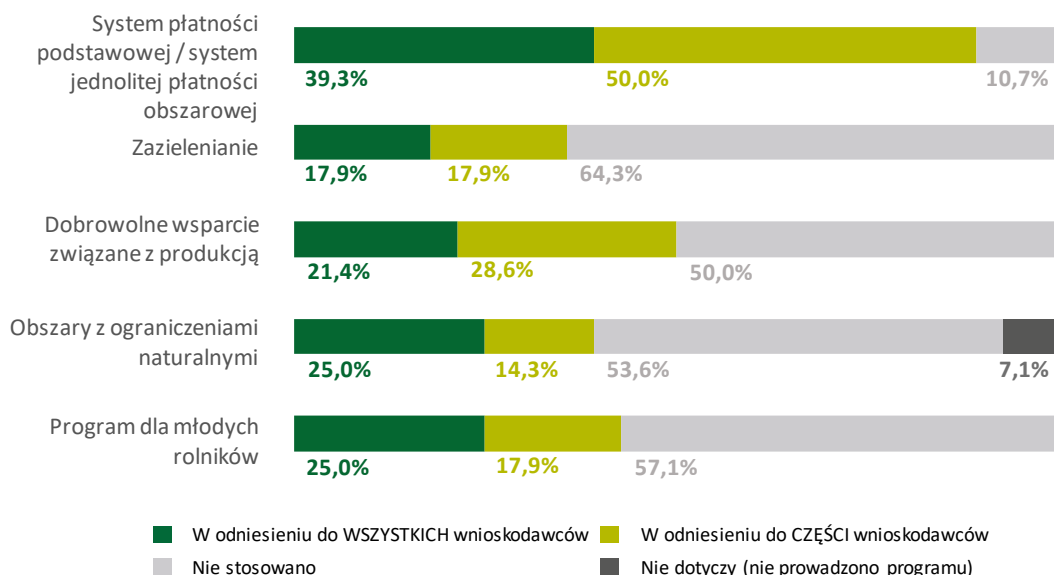
Tabela 3 – Podsumowanie pierwszych wyników kontroli w formie monitorowania w odniesieniu do systemu płatności podstawowej za 2019 r. (według informacji przekazanych przez agencje płatnicze do 7.1.2020 r.)

Kraj (region)	łączna powierzchnia działek objętych monitorowaniem (ha)	łączna liczba działek objętych monitorowaniem	Działki oznaczone na czerwono / na żółto w wyniku automatycznego przetwarzania danych	Działki oznaczone na czerwono / na żółto poddane dodatkowej weryfikacji zdalnej	Działki oznaczone na czerwono / na żółto objęte inspekcją w terenie
Belgia (Flandria)	599 545	397 568	3,5%	1,5%	1,0%
Dania	2 537 188	506 717	11,2%	11,1%	0,1%
Włochy (sześć prowincji, w których prowadzono monitorowanie)	1 104 491	718 692	3,3%	1,0%	brak danych
Hiszpania (Kastylia i León)	329 029	128 479	2,9%	1,9%	0,2%

Źródło: agencje płatnicze w Belgii (Flandria), Danii, we Włoszech (AGEA) i w Hiszpanii (Kastylia i León).

50 Wyniki ankiety wykazały, że w 2020 r. kolejne 13 agencji płatniczych w ośmiu państwach członkowskich zamierza rozpocząć prowadzenie kontroli w formie monitorowania. Możliwe zatem, że w 2020 r. 28 agencji płatniczych w 13 państwach członkowskich będzie stosowało kontrole w formie monitorowania w przypadku niektórych programów pomocy oraz w odniesieniu do części obszaru, za którego kontrolę odpowiadają (zob. *rys. 10*). Aby przygotować się do wdrożenia w 2020 r., 11 spośród wspomnianych 13 agencji płatniczych dokonało inwestycji w infrastrukturę informatyczną i przeprowadziło projekty pilotażowe. Osiem z nich poprawiło także jakość systemu LPIS i wprowadziło zmiany w procedurach organizacyjnych. Sześć agencji płatniczych przeprowadziło już konsultacje ze zrzeszeniami rolników.

Rys. 10 – Planowane przez 28 agencji płatniczych kontrole w formie monitorowania w 2020 r. w podziale na program i zakres stosowania

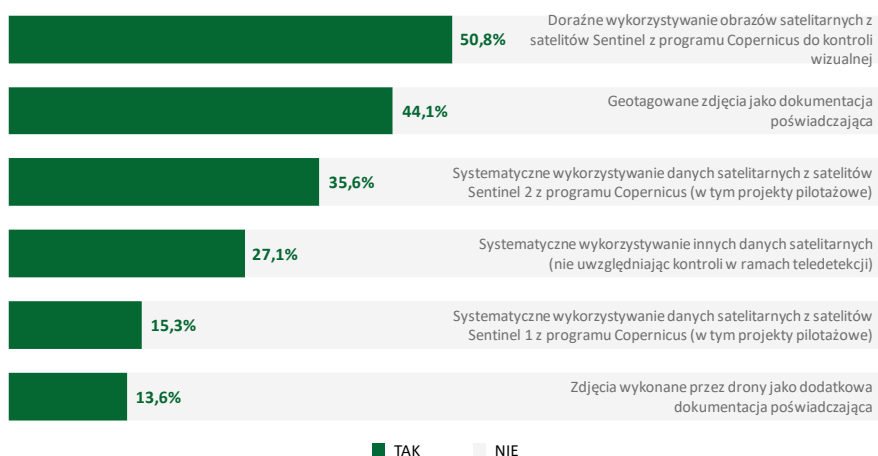


Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Agencje płatnicze wykorzystują nowe technologie obrazowania także do innych działań niż kontrole w formie monitorowania

51 Wiele agencji płatniczych, nawet te, które nie przeprowadzają kontroli w formie monitorowania, stosuje nowe technologie obrazowania do realizacji innych zadań (zob. [rys. 11](#)).

Rys. 11 – Wykorzystanie technologii obrazowania przez agencje płatnicze na potrzeby kontroli zgodności dotacji obszarowych w ramach WPR do czerwca 2019 r.



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

52 Najbardziej rozpowszechnione jest doraźne wykorzystywanie obrazów z satelitów Sentinel do kontroli wizualnej i geotagowania zdjęć. Niemal połowa agencji płatniczych korzysta z geotagowanych zdjęć, zazwyczaj wykonanych przez inspektorów, a nie przez rolników.

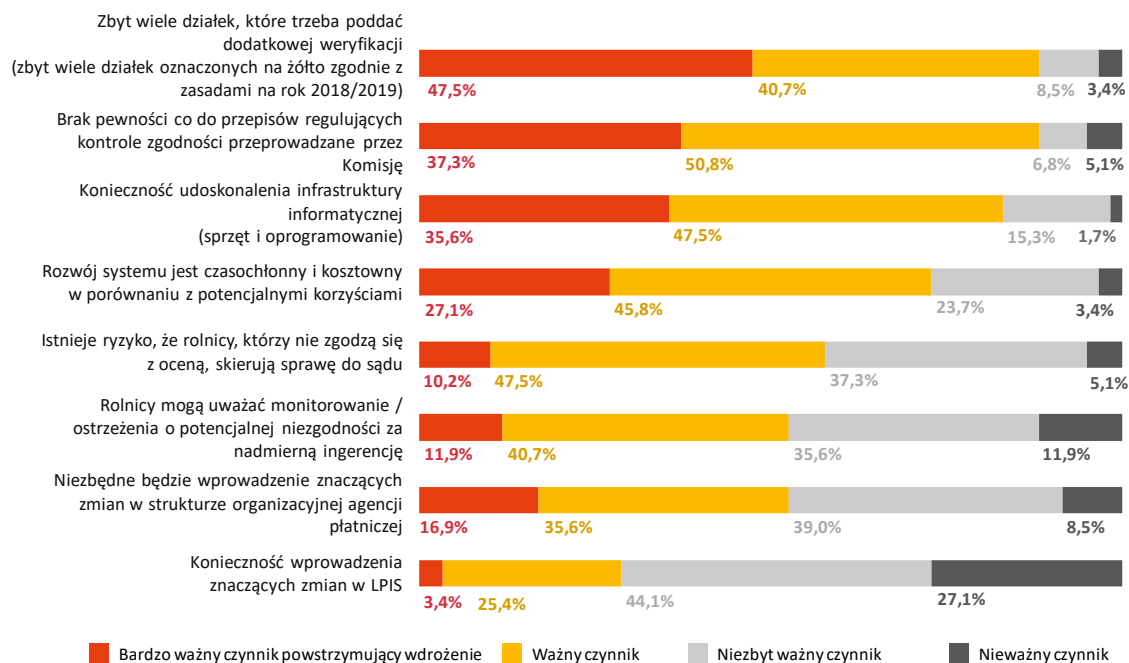
53 Oprócz 15 agencji, które w 2019 r. wdrożyły kontrole w formie monitorowania, 12 agencji płatniczych zadeklarowało, że korzysta z danych z satelitów Sentinel programu Copernicus lub innych danych satelitarnych na potrzeby kontroli wniosków o przyznanie pomocy. Niektóre agencje płatnicze uczestniczyły ponadto w kluczowych projektach badawczych, takich jak Sen4CAP (zob. pkt 42), Satelity Sentinel – synergia na rzecz rolnictwa (SensAgri), Doskonalenie WPR (RECAP) czy Obserwacja Ziemi na potrzeby rolnictwa (EO4AGRI).

54 Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że osiem spośród 59 agencji płatniczych wykorzystywało drony. W Danii inspektorzy agencji płatniczej korzystają z dronów, aby skontrolować obszary trudno dostępne, zmniejszając w ten sposób zagrożenie własnego zdrowia i bezpieczeństwa, a także skracając czas potrzebny na wykonanie kontroli. Jako powody niewykorzystywania dronów w szerszym zakresie agencje płatnicze podają zazwyczaj ich ograniczoną autonomię i utrudnienia regulacyjne.

Przeszkody utrudniające wykorzystywanie na szeroką skalę nowych technologii

55 Na podstawie przeprowadzonej przez Trybunał ankiety kontrolerzy określili szereg przeszkód, opóźniających wdrożenie przez agencje płatnicze kontroli w formie monitorowania (zob. rys. 12).

Rys. 12 – Przeszkody uniemożliwiające agencjom płatniczym stosowanie kontroli w formie monitorowania



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

56 Działania Komisji mogą wprawdzie doprowadzić do wyeliminowania lub zniwelowania części przeszkód (zob. pkt 29 i 34–40), jednak niektórym muszą zaradzić agencje płatnicze. Dotyczy to takich kwestii jak: rozwój infrastruktury informatycznej, dostosowanie procedur wewnętrznych i zmiana struktury organizacyjnej, tak aby umożliwić skuteczne stosowanie kontroli w formie monitorowania.

57 W toku rozmów prowadzonych przez kontrolerów z przedstawicielami agencji płatniczych i ekspertami wskazano na trzy główne wyzwania:

- o inwestowanie w nowe podejście do monitorowania w momencie, gdy nie ma jeszcze pewności co do kształtu WPR po 2020 r.¹⁷ (Komisja zaproponowała, by w ramach WPR po 2020 r. państwa członkowskie ustanowiły nowy model realizacji i nowy system monitorowania obszarów);
- o opracowywanie innowacyjnych rozwiązań informatycznych, np. przetwarzanie szeregów czasowych danych z satelitów Sentinel (duże ilości danych)

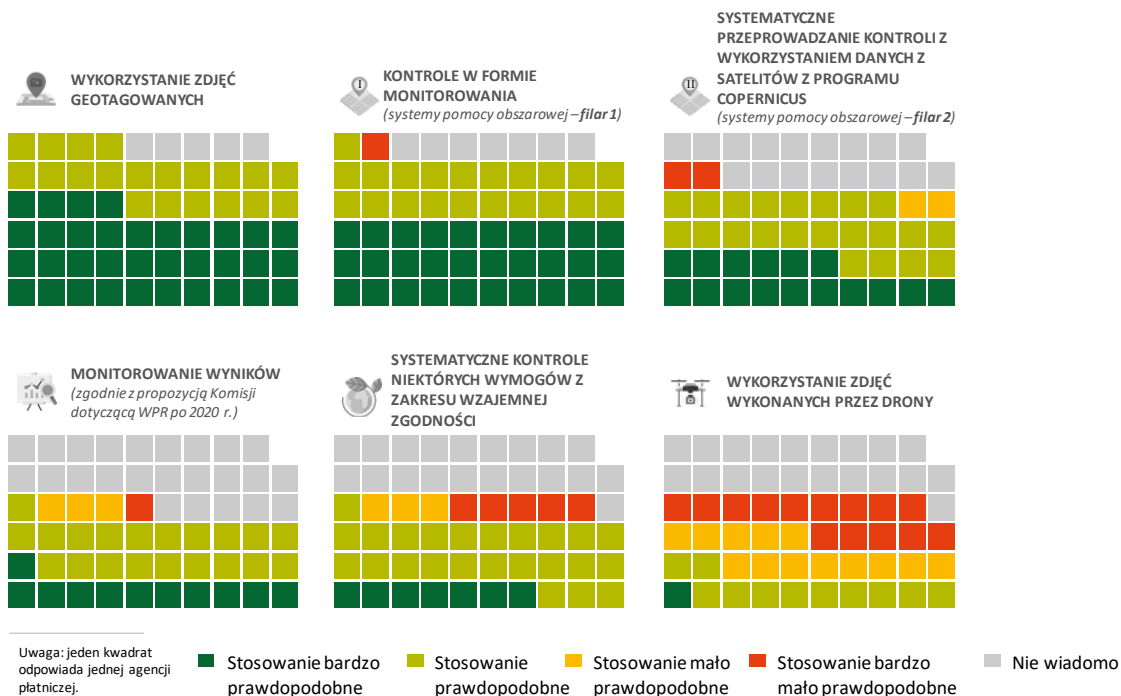
¹⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013. SWD(2018) 01 final.

i wykorzystywanie algorytmów uczenia maszynowego (mających zastąpić standardowe narzędzia przetwarzania obrazów), w sytuacji gdy niektóre agencje płatnicze nie dysponują doświadczeniem w tym zakresie;

- osiągnięcie ewentualnej synergii między agencjami dzięki wspólnym działaniom (w całej UE lub w grupach współpracujących ze sobą na zasadzie dobrowolności). Synergię taką można by uzyskać w odniesieniu do wstępnego przetwarzania danych z satelitów Sentinel programu Copernicus, archiwizowania danych lub dostarczania obrazów o bardzo wysokiej rozdzielczości na potrzeby dodatkowych weryfikacji małych działek (zob. pkt 34).

58 Z *rys. 13* wynika, że mimo trudności większość agencji płatniczych planuje stosować nowe technologie w systemach sprawdzania wniosków o przyznanie pomocy w ramach WPR po 2020 r., chociaż widoczne są różnice pod względem rodzaju technologii, które agencje te zamierzają stosować, i sposobu ich wykorzystania.

Rys. 13 – Procesy, które agencje płatnicze zamierzają stosować w przyszłości do celów sprawdzania wniosków o przyznanie pomocy w ramach WPR po 2020 r.



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Wolniejsze postępy, jeśli chodzi o sprostanie wyzwaniu polegającemu na wykorzystywaniu nowych technologii do monitorowania wymogów środowiskowych i klimatycznych

59 Trybunał założył, że – oprócz wykorzystywania nowych technologii w celu sprawdzania kwalifikowalności do uzyskania płatności bezpośrednich w ramach pomocy obszarowej – Komisja i państwa członkowskie podejmowały inicjatywy, by korzystać z tych technologii na potrzeby monitorowania niektórych wymogów środowiskowych i klimatycznych, takich jak obowiązek wysiania międzyplonów czy zakaz wypalania ściernisk.

60 Technologie te zyskują na znaczeniu w ramach WPR po 2020 r., jako że we wnioskach ustawodawczych Komisji wprowadzono obowiązkowy system monitorowania obszarów, który ma służyć do monitorowania polityki rolno-środowiskowo-klimatycznej.

61 Trybunał przeanalizował, czy Komisja poczyniła odpowiednie kroki w celu wykorzystania nowych technologii obrazowania na potrzeby monitorowania wymogów wzajemnej zgodności i wymogów rolno-środowiskowo-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w tym sprawdził czy:

- o zaproponowała zmiany w przepisach;
- o oceniła, w jakim zakresie obecne wymogi mogą być monitorowane z wykorzystaniem nowych technologii;
- o wskazała przykłady dobrych praktyk, informowała o nich i wspierała ich wykorzystanie;
- o oceniła, w jaki sposób nowe technologie mogą pomóc w monitorowaniu wymogów klimatycznych i środowiskowych.

62 Trybunał zweryfikował również, czy agencje płatnicze zaczęły już korzystać z nowych technologii w celu monitorowania zasady wzajemnej zgodności lub programów rolno-środowiskowo-klimatycznych bądź czy zamierzają z nich korzystać w najbliższej przyszłości.

W ramach wsparcia na rzecz podejścia polegającego na monitorowaniu Komisja potraktowała priorytetowo programy płatności bezpośrednich

63 Zasady wzajemnej zgodności (zob. pkt **03**) obejmują normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) ustanawiane na szczeblu krajowym oraz wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) przyjęte na szczeblu UE¹⁸. Istnieje siedem norm GAEC i trzy obszarowe wymogi SMR, które dotyczą środowiska, zmiany klimatu i dobrej kultury rolnej.

64 Systemy płatności rolnośrodowiskowych w UE są zróżnicowane. Ich celem jest wzmocnienie powiązań między rolnictwem, środowiskiem a klimatem poprzez zachęcanie rolników do stosowania praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska. Udział rolników w tych działaniach jest dobrowolny.

65 Jak dotąd Komisja w swoich pracach traktowała priorytetowo przeprowadzanie kontroli w formie monitorowania w odniesieniu do systemów bezpośrednich płatności obszarowych, nie zaś w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności bądź programów rolno-środowisko-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Ramy prawne regulujące przeprowadzanie kontroli w formie monitorowania w zakresie płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich obowiązują od maja 2018 r. (zob. pkt **11**), a w trakcie 2019 r.¹⁹ Komisja opracowała przepisy dotyczące przeprowadzania tego rodzaju kontroli w zakresie wzajemnej zgodności (zob. pkt **24**).

66 W 2019 r. Komisja rozpoczęła przegląd wymogów wzajemnej zgodności w celu wskazania tych wymogów obszarowych, które mogą być monitorowane zdalnie. Dokonała także nieformalnej oceny wykorzystania danych z satelitów Sentinel na potrzeby monitorowania wymogów przewidzianych w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych. Jako że organy w państwach członkowskich samodzielnie decydują o kształcie programów rolno-środowiskowo-klimatycznych, które różnią się w znacznym stopniu między sobą w ramach danego państwa i między państwami, Komisja przeprowadziła tę nieformalną analizę na próbie agencji płatniczych. Ustaliła w rezultacie, że wiele wymogów jest zbyt złożonych, by

¹⁸ Pełen wykaz norm GAEC i wymogów SMR można znaleźć w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

¹⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1804 z dnia 28 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014 w odniesieniu do zmian wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o płatność, kontroli zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz systemu kontroli w odniesieniu do wzajemnej zgodności.

monitorowanie można było prowadzić wyłącznie na podstawie danych z satelitów Sentinel (zob. [tabela 4](#)). Przeprowadzona przez Komisję wstępna analiza możliwości wykorzystania kontroli w formie monitorowania do weryfikowania wymogów wzajemnej zgodności wykazała, że monitorowanie wielu wymogów w ramach norm dobrej kultury rolnej (GAEC) jest możliwe, ale obecnie uznaje się, że tylko jedna z siedmiu aktualnych norm GAEC może być monitorowana w pełni (z ograniczonymi wyjątkami). Żaden z trzech obecnie obowiązujących wymogów SMR nie może być w pełni monitorowany.

Tabela 4 – Możliwość monitorowania wymogów wzajemnej zgodności i rolno-środowiskowo-klimatycznych warunków kwalifikowalności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel

Możliwe jest monitorowanie z wykorzystaniem wyłącznie danych z satelitów Sentinel	Brak możliwości monitorowania z wykorzystaniem wyłącznie danych z satelitów Sentinel
Obecność pokrywy zielonej w pewnych okresach	Strefy buforowe (o szerokości < 20 m)
Zmianowanie upraw	Zakaz stosowania pestycydów w strefach buforowych
Strefy buforowe (o szerokości > 20 m)	Zakaz ścinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków
Zakaz wypalania ściernisk	Zachowanie elementów krajobrazu (rowów, zadrzewień pojedynczych, tradycyjnych murków kamiennych)
Zachowanie elementów krajobrazu (żywopłotów, zadrzewienia liniowego, grupowego itp.) w zależności od ich rozmiaru/szerokości	Miedza nieuprawiana i miedza porośnięta roślinami kwitnącymi o ograniczonej wielkości
Koszenie użytków zielonych w pewnym okresie (np. dwóch tygodni)	Usuwanie snopów siana po skoszeniu
Zakaz orania	Nadzór nad gatunkami inwazyjnymi

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów Komisji i konsultacji ustnych.

67 Komisja odpowiada za zebranie informacji na temat wymogów użytkowników i przekazanie ich do ESA do celów zaprojektowania satelitów Sentinel kolejnej generacji (po 2030 r.). Ze zgromadzonych opinii wynika, że istnieje zapotrzebowanie na dane termiczne, które będą miały podobną rozdzielczość przestrzenną i czasową co

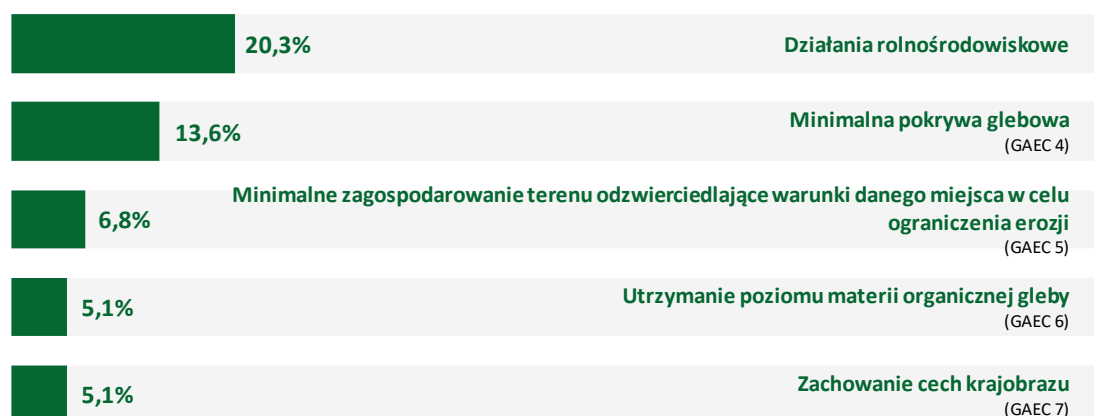
dane z satelity Sentinel 2, jak również na większą rozdzielczość przestrzenną w ramach istniejących systemów. Jedną z przyszłych priorytetowych misji, jakie rozważa obecnie ESA, polega na wykorzystaniu termicznego czujnika podczerwieni o wysokiej rozdzielczości, który umożliwiłby obserwację temperatury powierzchni Ziemi z dużą częstotliwością²⁰. Taki detektor mógłby wykrywać niedobór wody u roślin i tym samym stanowiłby przydatne narzędzie służące do śledzenia procesów nawadniania, stwierdzania nielegalnego poboru wody czy też dostosowywania zakresu nawadniania w ramach inteligentnego rolnictwa.

Agencje płatnicze nie stosują jeszcze kontroli w formie monitorowania do weryfikowania wymogów wzajemnej zgodności i programów rolno-środowiskowo-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

68 W 2019 r. żadna z agencji płatniczych nie wdrożyła podejścia opierającego się na kontrolach w formie monitorowania w odniesieniu do wymogów wzajemnej zgodności i programów rolno-środowiskowych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Agencje płatnicze, w których przeprowadzono wizyty, nie planowały objęcia takimi kontrolami programów rolno-środowiskowo-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Jeśli z kolei chodzi o wzajemną zgodność, poinformowały one, że być może w przyszłości będą monitorowały niektóre z wymogów (takie jak zakaz wypalania ściernisk czy obecność minimalnej pokrywy glebowej). Na *rys. 14* pokazano – w oparciu o wyniki przeprowadzonej przez Trybunał ankiety – jaki odsetek agencji płatniczych planuje korzystać w 2020 r. z danych z satelitów Sentinel w celu monitorowania działań rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz niektórych wymogów wzajemnej zgodności.

²⁰ https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions

Rys. 14 – Planowane wykorzystanie danych z satelitów Sentinel w celu systematycznego kontrolowania wymogów wzajemnej zgodności i działań rolno-środowiskowo-klimatycznych od 2020 r.



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

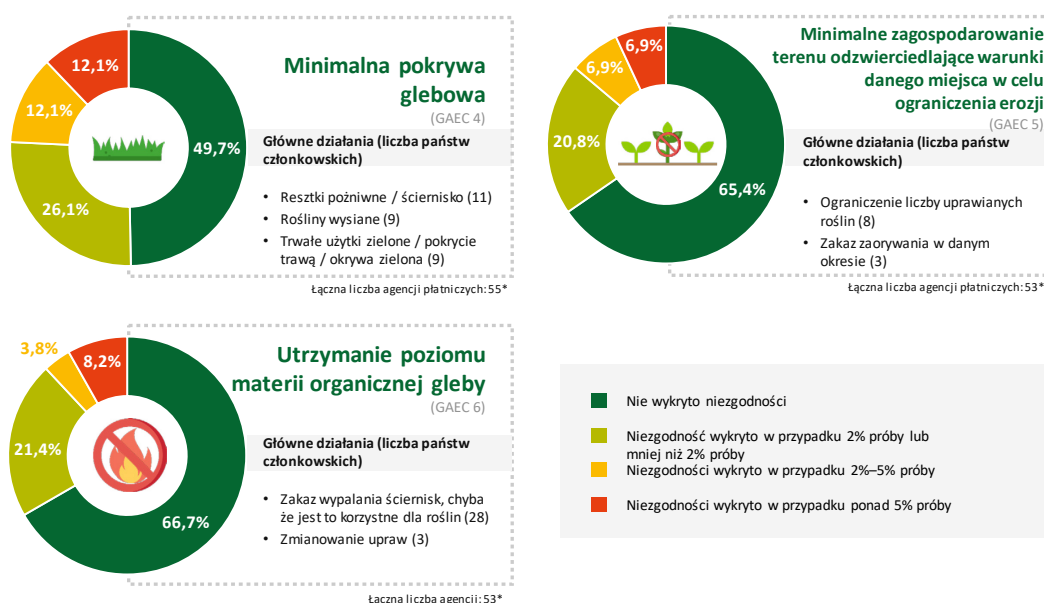
69 Agencje płatnicze, w których przeprowadzono wizyty, wyjaśniły, że nie korzystają z danych z satelitów Sentinel w celu weryfikowania wzajemnej zgodności, ponieważ nie mogą monitorować zdalnie wszystkich wymogów w tym zakresie (zob. [tabela 4](#)), w związku z czym musiałyby i tak przeprowadzać inspekcje w terenie, by sprawdzić pozostałe wymogi. Ogranicza to zatem korzyści z przejścia na taką metodę monitorowania. Agencja płatnicza w Danii stwierdziła, że aby skłonić rolników do zaakceptowania kontroli w formie monitorowania w przypadku wymogów wzajemnej zgodności, stopniowo należałoby wprowadzać sankcje.

70 Agencje płatnicze kontrolują przestrzeganie zasad wzajemnej zgodności (zob. pkt [03](#)) w odniesieniu do minimum 1% rolników. Jeśli rolnik naruszy którąkolwiek z zasad, agencja może zmniejszyć kwotę pomocy od 1% do 5%, w zależności od stopnia, wagi i trwałości tego naruszenia, chyba że ma ono małą wagę, a rolnik może zaradzić zaistniałej sytuacji. Z rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI wynika, że w odniesieniu do roku składania wniosków 2017 inspekcjami objęto ponad 2% wszystkich rolników w UE. W przypadku 20% skontrolowanych rolników dokonano zmniejszenia kwoty pomocy w związku z naruszeniem co najmniej jednej zasady wzajemnej zgodności. Średnio kwotę pomocy wypłaconej tym rolnikom zmniejszono z powodu naruszeń o 2,6%²¹, a łączna kwota sankcji wyniosła niemal 40 mln euro, co odpowiada ok. 0,07% wydatków w ramach WPR.

²¹ DG AGRI, Roczne sprawozdanie z działalności za 2018 r., załączniki, s. 198–199.

71 Na *rys. 15* przedstawiono średnią z trzech lat obrazującą skalę zgłoszonych przypadków naruszeń trzech kluczowych norm wzajemnej zgodności, które można monitorować zdalnie.

Rys. 15 – Odsetek agencji płatniczych, które wykryły naruszenia wymogów wzajemnej zgodności, w rozbiciu na skalę wykrytych naruszeń (średnia z lat 2015–2017)



Z początkowej grupy 69 agencji płatniczych Trybunał wykluczył te agencje, w odniesieniu do których dane za wszystkie trzy lata (2015–2017) były niekompletne lub niedostępne

Źródła: dane statystyczne Komisji dotyczące wyników kontroli wymogów wzajemnej zgodności przeprowadzonych przez państwa członkowskie w latach 2015–2017.

72 Kontrolerzy ustalili, że w ostatnim roku, za który dostępne były dane (2017), 18 agencji płatniczych nie wykryło żadnych naruszeń trzech wspomnianych norm, natomiast 15 agencji płatniczych wykryło, że ponad 5% rolników naruszyło warunki określone w co najmniej jednej z tych norm.

Komisja nie wymaga, aby po 2020 r. państwa członkowskie wykorzystywały nowe technologie do bezpośredniego monitorowania oddziaływania rolnictwa na środowisko i klimat

73 We wnioskach legislacyjnych Komisji z czerwca 2018 r. dotyczących WPR po 2020 r. przewidziano konkretne cele w zakresie środowiska i klimatu, które państwa członkowskie mają uwzględnić w swoich planach strategicznych WPR.

74 Komisja zaproponowała szereg wskaźników wykonania mających służyć do pomiaru postępów w osiąganiu założonych celów. Poniżej przedstawiono standardowe definicje wskaźników wykonania stosowane przez Trybunał²² (wraz z przykładami z sektora rolnictwa).

- **Wskaźniki produktu** służą do pomiaru tego, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu finansowanego przez UE (np. liczba hektarów objętych zakazem oprysku środkami ochrony roślin).
- **Wskaźniki rezultatu** służą do pomiaru natychmiastowego skutku projektu lub programu po jego zakończeniu (np. odsetek gruntów rolnych uprawianych bez używania środków ochrony roślin).
- **Wskaźniki oddziaływania** służą do pomiaru długoterminowych skutków ukończonego projektu lub programu, które mogą mieć charakter społeczno-gospodarczy, środowiskowy lub finansowy (np. stężenie pozostałości środków ochrony roślin w wodach powierzchniowych).

²² Europejski Trybunał Obrachunkowy, [Glosariusz do Sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2018](#).

75 We wcześniejszych sprawozdaniach²³ Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na to, że zaproponowany przez Komisję wskaźnik rezultatu mierzący „udział powierzchni objętej praktykami w zakresie zazieleniania” ma ograniczoną przydatność w kontekście monitorowania rezultatów osiągniętych dzięki zazielenianiu. W opinii nr 7/2018²⁴ w sprawie wniosków Komisji dotyczących WPR po 2020 r. Trybunał przywołał szereg sprawozdań z przeprowadzonych przez siebie kontroli, w których skrytykowano obecne wspólne ramy monitorowania i oceny WPR. W załączniku I do tej opinii przedstawiono uwagi dotyczące adekwatności i jakości proponowanych wskaźników. Trybunał zwrócił uwagę między innymi na fakt, że w przypadku wskaźników służących do pomiaru obszarów objętych zobowiązaniami klimatycznymi nie uwzględniono różnic co do wkładu poszczególnych zobowiązań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (każdy hektar jest ujmowany na równi). Oznacza to, że ponieważ w poszczególnych państwach członkowskich rolnicy są zobowiązani do spełniania różnych warunków, wpływ tych działań może być zupełnie inny.

76 W ocenie wskaźników, jakie mają być stosowane w ramach WPR po 2020 r., Komisja stwierdziła, że na potrzeby trzech wskaźników (I.10, I.13 i I.20²⁵) można wykorzystywać – obok danych z innych źródeł – dane z satelitów Sentinel. Proponuje ona ponadto, aby wiele innych wskaźników oprzeć na istniejących już ankietach lub bazach danych administrowanych przez państwa członkowskie (np. LPIS), Eurostat (np. badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu) i Europejską Agencję Środowiska.

²³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [Sprawozdanie roczne za 2018 r.](#), pkt 7.63 oraz [Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”](#), pkt 26–33.

²⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [Opinia nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.](#), pkt 72.

²⁵ COM(2018) 392: [Załącznik I do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej \(planów strategicznych WPR\) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji \(EFRG\) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich \(EFRROW\) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1307/2013.](#)

Wnioski i zalecenia

77 W opinii Komisji i podmiotów wdrażających wspólną politykę rolną wykorzystanie danych pochodzących z satelitów Sentinel programu Copernicus oraz innych technologii obrazowania w celu monitorowania pomocy obszarowej może przynieść znaczne korzyści dla rolników, organów administracji i środowiska (zob. pkt [15–19](#)). W trakcie kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie zachęcała do korzystania na szeroką skalę z tych nowych technologii, a także czy państwa członkowskie podjęły odpowiednie działania w celu ich wdrożenia (zob. pkt [20–22](#)).

78 Z ustaleń Trybunału wynika, że Komisja zachęcała do korzystania z nowych technologii, zwłaszcza na potrzeby monitorowania płatności bezpośrednich w ramach pomocy obszarowej. W maju 2018 r. weszły w życie ramy prawne umożliwiające wykorzystywanie danych pochodzących z satelitów Sentinel do sprawdzania wniosków o przyznanie pomocy obszarowej składanych przez rolników. Dzięki zmianom w przepisach wprowadzonym w październiku 2019 r. doprecyzowano wiele aspektów nowego podejścia do monitorowania. Agencje płatnicze nadal są jednak zaniepokojone potencjalnymi skutkami przyszłych kontroli Komisji, jako że w nowym podejściu zasady nie są tak szczegółowe jak w ramach tradycyjnych kontroli. Umożliwia to co prawda wprowadzanie innowacji, a Komisja wyraziła gotowość do dyskusji i wypracowania nowych rozwiązań w razie wystąpienia poważnych problemów, jednak agencje płatnicze oczekują z jej strony dalszych wytycznych, tak aby móc podejmować prawidłowe decyzje i zniwelować ryzyko zastosowania wobec nich korekt finansowych w przyszłości. Kolejną problematyczną kwestią jest wysoki stopień złożoności działań pomocowych realizowanych obecnie w ramach WPR, gdyż niektóre wymogi nie zawsze mogą być monitorowane zdalnie (zob. pkt [24–30](#)).

79 Większość agencji płatniczych, które wzięły udział w ankiecie Trybunału, wyraziła ponadto zaniepokojenie tym, że korzystając ze zautomatyzowanych rozwiązań, nie będzie w stanie wyciągnąć jednoznacznych wniosków w odniesieniu do dużej liczby działek rolnych, zwłaszcza jeżeli w tej sytuacji przeprowadzać trzeba będzie wizyty w terenie. Może się tak zdarzyć w przypadku małych działek, jak również działek, na których prowadzone są określone rodzaje działalności (np. ekstensywny wypas). Komisja podjęła działania w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań, ale wciąż wymagają one przetestowania w warunkach operacyjnych (zob. pkt [32–37](#)).

80 Przejście na kontrole w formie monitorowania wymaga istotnych zmian w systemach informatycznych. Tymczasem nie wszystkie agencje płatnicze są zdania,

że posiadają obecnie niezbędne zasoby i wiedzę specjalistyczną, by zmierzyć się z tym zadaniem. Komisja podjęła inicjatywy mające na celu ułatwienie dostępu do danych z satelitów Sentinel i usług przetwarzania cyfrowego w chmurze, agencje płatnicze nadal jednak rzadko korzystają z tych narzędzi do celów operacyjnych (zob. pkt 38–40).

81 Komisja zainicjowała i sfinansowała projekty badawcze, z których większość nadal jest w toku, w związku z czym rezultaty tych działań będą w pełni widoczne dopiero w nadchodzących latach (zob. pkt 41–44).

82 Trybunał ustalił, że pięć państw członkowskich podjęło działania w zakresie płatności bezpośrednich, jako że w 2019 r. 15 agencji płatniczych działających w tych państwach stosowało już nowe podejście do monitorowania, choć zwykle tylko w odniesieniu do określonych programów pomocy i grup rolników (zob. pkt 45–54). Kolejnych 13 agencji płatniczych zamierza wprowadzić kontrole w formie monitorowania w 2020 r., Trybunał zaobserwował jednak, że istnieje wiele przeszkód, które utrudniają zastosowanie nowych technologii na szerszą skalę (zob. pkt 55–58).

Zalecenie 1 – Promowanie podejścia opierającego się na kontrolach w formie monitorowania jako głównego systemu kontroli w agencjach płatniczych

Komisja powinna zapewniać wsparcie i zachęcać państwa członkowskie do stosowania podejścia opierającego się na kontrolach w formie monitorowania jako głównego systemu kontroli w ramach WPR po 2020 r. poprzez:

- 1) prowadzenie **katalogu udokumentowanych przykładów dobrych praktyk technicznych** w zakresie kontroli w formie monitorowania, które państwa członkowskie mogłyby dostosować do swoich potrzeb;
- 2) ustanowienie **ram oceny jakości** dotyczących kontroli w formie monitorowania;
- 3) stworzenie platformy wymiany informacji między agencjami płatniczymi, której celem byłoby identyfikowanie **synergii** w zakresie przetwarzania, magazynowania i pozyskiwania danych oraz innych powiązanych usług, co przyniosłoby korzyści i oszczędności dla wszystkich stron.

Termin realizacji: grudzień 2021 r.

83 Państwa członkowskie mogą wprowadzić już teraz stosować podejście opierające się na kontrolach w formie monitorowania w celu weryfikacji przestrzegania niektórych wymogów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i wzajemnej zgodności, jednak większość z nich zacznie je stosować dopiero w 2021 r. Wynika to ze specyfiki pewnych wymogów, których nie da się monitorować zdalnie, ale również z tego, że agencje płatnicze dostrzegają jedynie ograniczone korzyści z punktu widzenia efektywności i oszczędności kosztów (zob. pkt [59–71](#)).

84 System monitorowania obszarów odgrywa wprawdzie istotną rolę, jeśli chodzi o monitorowanie wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu, jednak wskaźniki w kształcie proponowanym obecnie dla WPR po 2020 r. są w dużej mierze niedostosowane do tego, by za ich pomocą prowadzić monitorowanie bezpośrednio z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel (zob. pkt [73–76](#)).

Zalecenie 2 – Lepsze wykorzystanie nowych technologii na potrzeby monitorowania wymogów środowiskowych i klimatycznych

Komisja powinna:

- 1) określić, jakie **przeszkody** utrudniają korzystanie z nowych technologii na potrzeby weryfikowania wymogów w zakresie wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich, oraz **opracować plan działania mający na celu wyeliminowanie tych przeszkód**, w przypadku gdy byłoby to efektywne pod względem kosztów;
- 2) wykorzystywać informacje uzyskiwane dzięki nowym technologiom w celu zdobywania **większej wiedzy na temat wyników** osiągniętych w ramach WPR po 2020 r. i promować takie wykorzystanie tych informacji.

Termin realizacji: grudzień 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 stycznia 2020 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne

Prezes

Wykaz akronimów

AMS – system monitorowania obszarów

BPS – system płatności podstawowej

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

DG GROW – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

DIAS – usługi dostępu do informacji i danych

ESA – Europejska Agencja Kosmiczna

GAEC/DKR – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska

GNSS – Globalny System Nawigacji Satelitarnej

GSAA – geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy

IACS/ZSZiK – zintegrowany system zarządzania i kontroli

IT – technologia informacyjna

JRC – Wspólne Centrum Badawcze

LPIS – system identyfikacji działek rolnych

Sen4CAP – projekt „Satelity Sentinel w służbie wspólnej polityki rolnej”

SMR – wymogi podstawowe w zakresie zarządzania

Trybunał – Europejski Trybunał Obrachunkowy

UE – Unia Europejska

VCS – dobrowolne wsparcie związane z produkcją

WPR – wspólna polityka rolna

YFS – program dla młodych rolników

Glosariusz

Dron – zdalnie sterowany bezzałogowy statek powietrzny, który może wykonywać zdjęcia.

Geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy – internetowe narzędzie do składania wniosków o przyznanie pomocy obszarowej w sektorze rolnictwa.

Geotagowanie – proces dodawania metadanych geograficznych (i potencjalnie czasowych) – uzyskanych za pośrednictwem systemu nawigacji satelitarnej stanowiącego część danego urządzenia – do nośników informacji takich jak zdjęcie.

Inteligentne rolnictwo – wykorzystanie nowoczesnej technologii na potrzeby śledzenia, monitorowania, automatyzacji i analizowania operacji w celu zwiększenia ilości produktów rolnych i polepszenia ich jakości.

Kontrole w formie monitorowania – kontrole zastępujące kontrole w terenie, które polegają na systematycznej obserwacji, śledzeniu i analizie zgodności z kryteriami kwalifikowalności i innymi zobowiązaniami z wykorzystaniem danych z satelitów Sentinel programu Copernicus.

Maskowanie chmur – filtr umożliwiający usuwanie pikseli z zachmurzeniem z obrazu satelitarnego.

Piksel – najmniejszy element obrazu, który może zostać wyświetlony na urządzeniu cyfrowym.

Procedura kontroli zgodności rozliczeń – Procedura, za pośrednictwem której Komisja sprawdza, czy państwo członkowskie prawidłowo wykorzystuje udostępnione mu fundusze rolne oraz czy jego system zarządzania i kontroli działa skutecznie. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów procedura ta może zakończyć się koniecznością zwrotu środków przez państwo członkowskie.

Rozdzielczość przestrzenna – poziom szczegółu, który może zostać wykryty przez czujnik satelitarny bądź który będzie widoczny na obrazie satelitarnym, wyrażony w (centy)metrach na piksel.

System identyfikacji działek rolnych (LPIS) – baza danych zawierająca informacje na temat gruntów rolnych w państwach członkowskich, wykorzystywana przy wypłacaniu pomocy bezpośredniej w ramach wspólnej polityki rolnej i przy kontrolowaniu kwalifikowalności wniosków złożonych przez rolników.

System monitorowania obszarów (AMS) – technologia wykorzystywana w celu systematycznych obserwacji, śledzenia i analizy działalności rolniczej na podstawie danych zebranych przez satelity Sentinel w ramach programu Copernicus lub danych równoważnych.

Uczenie maszynowe – sposób wykorzystania sztucznej inteligencji polegający na tym, że systemy komputerowe stosują algorytmy i modele statystyczne w celu udoskonalenia metod wykonywania określonego zadania (np. klasyfikacji obrazów), choć nie zostały do tego zaprogramowane.

Zazielenianie – przyjęcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Termin używany często w odniesieniu do powiązanego unijnego programu wsparcia.

Znacznik – charakterystyczna zmiana sygnału satelitarne wraz z upływem czasu, którą można powiązać ze zmianą w pokryciu terenu (taką jak szybki wzrost roślinności lub pojawienie się suchej roślinności).

Zobowiązanie (działanie) rolno-środowiskowo-klimatyczne – praktyka wykraczająca poza zwyczajowe wymagania środowiskowe, na której stosowanie mogą zdecydować się rolnicy i za którą otrzymują płatność z budżetu UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„INSTRUMENT NA RZECZ MŚP – SKUTECZNY I INNOWACYJNY PROGRAM, KTÓRY NIESIE ZA SOBĄ WYZWANIA”

I. Instrument na rzecz MŚP jest pierwszym w historii programu ramowego w zakresie badań naukowych systemem wsparcia nastawionym na innowacyjne MŚP i wdrożonym za pośrednictwem agencji wykonawczej. Poprzednie programy ramowe oferowały wsparcie, które nie nadążało za potrzebami MŚP. Omawiany w niniejszym dokumencie nowy system wsparcia, który MŚP poparły na masową skalę, był na przestrzeni czasu dopracowywany, tak aby lepiej reagować na faktyczne potrzeby MŚP. Powodzenie pierwszego naboru w fazie pilotażowej instrumentu „Akcelerator” Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) pokazuje, że ścieżka obrana przez Komisję spełnia oczekiwania innowacyjnych MŚP.

WSTĘP

20. Od października 2019 r. Komisja umożliwia testowanie dofinansowania projektów przez finansowanie kapitałowe.

UWAGI

31. Członkowie komitetu programowego ds. dostępu do finansowania ryzyka i MŚP – którzy często pełnią również rolę krajowych punktów kontaktowych – są na bieżąco informowani o zmianach wprowadzanych do instrumentu na rzecz MŚP.

Co więcej, DG RTD i EASME przeprowadziły kampanie informujące o takich zmianach, aby na szeroką skalę szerzyć wiedzę wśród zainteresowanych stron, do których należą m.in. krajowe punkty kontaktowe i Europejska Sieć Przedsiębiorczości (EEN).

34. Instrument na rzecz MŚP przeznaczony jest dla wszystkich rodzajów innowacyjnych MŚP wykazujących poważne ambicje w kierunku rozwoju, wzrostu i umiędzynarodowienia.

Zgodnie z priorytetami politycznymi nowo wybranej przewodniczącej Komisji przewiduje się ogłoszenie w 2020 r. specjalnego zaproszenia do składania wniosków w związku z instrumentem „Akcelerator” EIC pod warunkiem uzyskania zgody strategicznego komitetu programowego.

36. Komisja zwraca uwagę, że od 2019 r. przeciwdziała wspomnianemu ryzyku w fazie pilotażowej EIC.

Komisja podkreśla ponadto, że istnieje poważna rozbieżność między sposobem postrzegania rzeczywistości przez beneficjentów instrumentu na rzecz MŚP a samą rzeczywistością, jeśli chodzi o pozyskiwanie środków pieniężnych pochodzących z kapitału wysokiego ryzyka lub od aniołów biznesu, w przypadku których odsetek zaakceptowanych wniosków projektowych jest raczej niski.

54. Komisja podkreśla, że podjęła poważny wysiłek, aby wspierać (udoskonaloną) fazę pilotażową EIC: w tym celu zorganizowała warsztaty na temat instrumentu na rzecz MŚP na różnych konferencjach dla startupów technologicznych w Europie (np. na konferencjach Slush, Wolves Summit i Smart City). O zmianach wprowadzonych w związku z udoskonaloną fazą pilotażową EIC poinformowano podczas objazdowych kampanii informacyjnych i wydarzeń zorganizowanych we wszystkich państwach członkowskich.

Od początku istnienia inicjatywy „Horyzont 2020” w państwach członkowskich i krajach stowarzyszonych zorganizowano ponad 65 wydarzeń informacyjnych. Kampania informacyjna przeprowadzona w państwach członkowskich przez Komisję we współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi nabrała tempa w 2019 r. po włączeniu do niej MŚP. W czerwcu 2019 r. Komisja zainicjowała w państwach członkowskich jednorazową serię konsultacji z zainteresowanymi stronami

na poziomie krajowym i regionalnym w sprawie wspólnego opracowania sposobów wdrażania programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa”, w ramach którego ma zostać ustalona kolejna polityka dotycząca MŚP.

57. Komisja uważa, że działania w ramach sieci Access4SME w zakresie koordynacji i wsparcia pomogły szerzyć wiedzę wśród krajowych punktów kontroli i EEN po wprowadzeniu zmian w koncepcji instrumentu na rzecz MŚP.

64. EASME musiała faktycznie dopilnować, aby każdego roku nowe osoby stanowiły 25 % oceniających w celu zapewnienia zgodności z zasadami programu „Horyzont 2020”.

W odpowiedzi na potrzebę szkolenia nowych osób EASME organizuje od 2018 r. dni z ekspertami w Brukseli, zapraszając zarówno doświadczonych, jak i nowych ekspertów, aby poprowadzili szkolenia i pomogli wypracować synergie.

66. W październiku 2019 r. Komisja wprowadziła, na podstawie informacji zwrotnej od członków komisji, praktykę polegającą na tym, że członkowie komisji mają całe dwa tygodnie na dokładne zapoznanie się z wnioskami.

68. Aby rozwiązać kwestię podniesioną przez Trybunał w tym punkcie, Komisja wprowadziła badanie należytej staranności w udoskonalonej fazie pilotażowej EIC. Od października 2019 r. – w ramach udoskonalonej fazy pilotażowej EIC oferującej finansowanie mieszane – zwrócono się do wnioskodawców o więcej szczegółowych informacji na temat własności, praw własności intelektualnej i składu zespołu. Kwestie te są obecnie analizowane przez oceniających pracujących zdalnie i prowadzących wywiady.

74. Komisja może zaproponować procedurę ograniczającą liczbę ponownie składanych wniosków, mimo że taka procedura nie jest przewidziana w podstawie prawnej instrumentu na rzecz MŚP i wymaga zgody odpowiedniego komitetu programowego.

103. Komisja podkreśla, że rozpoczęcie świadczenia usług w zakresie przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw zostało poprzedzone skrupulatnymi przygotowawczymi i otwartą procedurą udzielania zamówień publicznych.

107. EASME gromadzi informacje o dodatkowych potrzebach finansowych niektórych beneficjentów w okresie udzielania dotacji i po tym okresie, korzystając z różnych kanałów (wniosków o udział w wydarzeniach inwestorów dotyczących usług w zakresie przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw i profil przedsiębiorstwa w narzędziu UE do wyszukiwania inwestorów dla przedsiębiorstw scale-up). Od naboru w październiku 2019 r. przedsiębiorstwa muszą ponadto poinformować, w jaki sposób zamierzają finansować wszystkie konieczne działania rozwojowe przed wejściem na rynek, wykraczające poza wnioskowaną dotację lub finansowanie kapitałowe. Przedsiębiorstwa muszą podać zarówno wielkość niezbędnych środków finansowych, jak i źródła ewentualnego finansowania.

111. Komisja zajęła się kwestią podniesioną przez Trybunał w niniejszym punkcie i w 2019 r. uruchomiła udoskonaloną fazę pilotażową EIC.

WNIOSKI I ZALECENIA

132. Kontakty zewnętrzne i komunikacja z zainteresowanymi stronami stanowią nadrzędny priorytet Komisji, jeśli chodzi o należyte wdrożenie obecnych i przyszłych programów ramowych. W państwach członkowskich i krajach stowarzyszonych regularnie organizowane są wydarzenia informacyjne na temat sposobów wdrażania programu ramowego „Horyzont 2020”. Głównym tematem serii dodatkowych wydarzeń w państwach członkowskich jest program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa”.

Zalecenie 1 – Poprawa strategii komunikacyjnej i wsparcia udzielanego krajowym punktem kontaktowym, w szczególności w odniesieniu do państw członkowskich o najniższym poziomie uczestnictwa

Komisja przyjmuje to zalecenie.

135. Zgodnie z zaleceniem od stycznia 2021 r. Komisja zamierza planować nowe podejście w ramach programu ramowego „Horyzont Europa”.

Zalecenie 2 – Udoskonalenie procesu wyboru

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja postępuje zgodnie z tym zaleceniem począwszy od procesu oceny rozpoczętego w październiku 2019 r., rozsyłając wnioski z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Co więcej, od marca 2020 r. eksperci zdalnie oceniający wnioski będą mieli 0,5 dnia na ocenę jednego wniosku w porównaniu z obowiązującym do stycznia 2020 r. czasem na ocenę wynoszącym 0,3 dnia.

b) Zgodnie z zaleceniem Komisja zamierza wdrożyć nowe podejście w styczniu 2020 r.

e) Komisja pragnie doprecyzować, że publikuje już odsetek zaakceptowanych wniosków projektowych na podstawie liczby zgłoszeń i zgadza się na dodanie informacji o tym, jaki jest odsetek zaakceptowanych wniosków projektowych na podstawie liczby konkretnych wniosków.

Zalecenie 3 – Zastąpienie etapu 1 i skorzystanie z dotychczasowych wyników etapu 2 w zakresie udzielania wsparcia MŚP

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Niektóre państwa członkowskie pod przywództwem Republiki Czeskiej powołały nieformalną grupę roboczą, aby stworzyć program podobny do etapu 1 finansowany na poziomie krajowym, przy zachowaniu jednak oceny na poziomie centralnym, tj. poziomie UE. Komisja może zaproponować im wsparcie przy koordynacji w formie specjalnej dotacji.

c) Częściowe ogólne porozumienie w sprawie programu „Horyzont Europa” przewiduje kontynuowanie systemu opartego wyłącznie na dotacjach w ramach instrumentu „Akcelerator” EIC przy budżecie odpowiadającym budżetowi programu „Horyzont 2020”, przy czym w ramach budżetu instrumentu „Akcelerator” należy głównie korzystać z finansowania mieszanego.

Zalecenie 4 – Udoskonalenie usług w zakresie przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw

Komisja przyjmuje to zalecenie, w ramach dostępnych zasobów na potrzeby instrumentu, który będzie stanowił kontynuację instrumentu na rzecz MŚP, w następnych wieloletnich ramach finansowych.

139. Jeżeli chodzi o szerzenie wiedzy wśród beneficjentów, w latach 2014–2016 EBI i EFI przeprowadziły w państwach członkowskich szeroko zakrojoną kampanię informacyjną na temat instrumentów finansowych InnovFin, co pozwoliło nawiązać kontakty z wieloma MŚP, mimo iż beneficjenci instrumentu na rzecz MŚP nie byli grupą docelową tej kampanii. Podczas kampanii informacyjnej w udoskonalonej fazie pilotażowej EIC, zorganizowanej wiosną 2019 r., poinformowano ewentualnych beneficjentów o możliwym finansowaniu kapitałowym przy pomocy instrumentu „Akcelerator” EIC.

Z chwilą naboru w październiku 2019 r. Komisja rozpoczęła również gromadzenie danych podczas procedury zgłaszania na temat potrzeb finansowych, w tym potrzeb w zakresie dotacji i kapitału, przedsiębiorstw z powodzeniem zgłaszających się w celu zwiększenia skali swojej działalności.

Zalecenie 5 – Tworzenie powiązań z instrumentami finansowymi

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Umowy o udzielenie dotacji i kapitału umożliwią regularne monitorowanie potrzeb finansowych w okresie realizowania projektu i etapów zwiększania skali działalności.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie w dalszym ciągu prowadziła działania informacyjne.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Częściowe ogólne porozumienie w sprawie programu „Horyzont Europa” przewiduje możliwość wnioskowania przez beneficjentów o kapitał wyłącznie od 2021 r.

d) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Zważywszy na fakt, że zalecenie to dotyczy również państw członkowskich, Komisja może wykonać je wyłącznie na zasadzie dołożenia wszelkich starań.

Komisja będzie szerzyła wiedzę wśród państw członkowskich i krajowych instytucji zajmujących się promocją za pośrednictwem odpowiedniego komitetu programowego.

Stworzenie pieczęci doskonałości dla zaakceptowanych wniosków, które nie mogły uzyskać dotacji w ramach instrumentu na rzecz MŚP, było pierwszą próbą uzyskania synergii z krajowym ekosystemem wspierającym innowacje.

Zespół kontrolny

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował Phil Wynn Owen, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Gareth Roberts, szef gabinetu; Ramona Bortnowschi i Olivier Prigent, attaché; Richard Hardy, kierownik; Jindrich Dolezal, koordynator zadania; Els Brems, zastępczyni koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach i Pekka Ulander. Wsparcie językowe zapewnił Richard Moore.



Od lewej: Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	27.3.2019 r.
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	14.11.2019 r.
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontryktoryjnym	8.1.2020 r.
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	24.1.2020 r.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie wolno zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich. Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności stosowaną na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie wolno wykorzystywać bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN: 978-92-847-4238-7	ISSN: 1977-5768	doi: 10.2865/656038	QJ-AB-20-001-PL-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4236-3	ISSN: 1977-5768	doi: 10.2865/1526	QJ-AB-20-001-PL-Q

Nowe technologie obrazowania, takie jak należące do UE satelity Sentinel programu Copernicus, mogą potencjalnie oznaczać przełom w monitorowaniu wspólnej polityki rolnej, a także przynieść korzyści dla rolników i środowiska naturalnego. Z ustaleń Trybunału wynika, że Komisja zachęcała agencje płatnicze w państwach członkowskich do korzystania z nowych technologii, zwłaszcza na potrzeby monitorowania płatności bezpośrednich w ramach pomocy obszarowej. W 2019 r. 15 agencji płatniczych w pięciu państwach członkowskich wykorzystało dane z satelitów Sentinel do sprawdzenia wniosków o przyznanie pomocy. Stosowanie nowych technologii na szerszą skalę przez agencje płatnicze jest jednak obecnie utrudnione ze względu na szereg przeszkód. Trybunał zaleca Komisji, aby zniwelowała te przeszkody i lepiej wykorzystywała nowe technologie na potrzeby monitorowania wymogów środowiskowych i klimatycznych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

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

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors