

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 3/2005

dotyczące rozwoju obszarów wiejskich: sprawdzenie wydatków na cele
agrośrodowiskowe, wraz z odpowiedziami Komisji

(na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2005/C 279/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		3
STRESZCZENIE	I–VI	4
WSTĘP	1–18	5
Polityka agrośrodowiskowa	1–11	5
Zakres kontroli i podejście	12–18	7
LEGISLACJA	19–27	7
Działania agrośrodowiskowe	19–22	7
Sprawdzanie poddziałań agrośrodowiskowych	23–27	8
USTALENIA Z KONTROLI NA POZIOMIE KOMISJI	28–54	8
Sprawdzalność poddziałań agrośrodowiskowych	28–35	8
Realizacja programów agrośrodowiskowych w okresie 1993–1999	29–31	8
Zatwierdzenie PROW przez Komisję na okres 2000–2006	32–35	9
Sprawdzenie funkcjonowania systemów kontroli	36–39	9
Kontrola rolnictwa ekologicznego	40–54	9
Regulacyjny system kontroli rolnictwa ekologicznego	41–44	10
Wdrożenie systemu kontroli rolnictwa ekologicznego	45–54	10
USTALENIA Z KONTROLI NA POZIOMIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO	55–106	12
Sprawdzalność poddziałań agrośrodowiskowych w pięciu Państwach Członkowskich ...	55	12
Kontrole administracyjne	56–59	13
Kontrole na miejscu	60–106	13
Specyfika działań agrośrodowiskowych	60–61	13
Sprawdzanie przestrzegania zwykłej dobrej praktyki rolniczej	62–69	13
Weryfikacja poddziałań	70–106	14

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
WNIOSKI I ZALECENIA	107–119	18
Wniosek ogólny	107	18
Na poziomie Komisji	108–112	18
Na poziomie Państw Członkowskich	113–117	18
Zalecenia	118–119	19
ZAŁĄCZNIK: Przykłady niejasności w zobowiązaniach umownych programu działań agrośrodowiskowych Côte D'Or		20
Odpowiedzi Komisji		21

GLOSARIUSZ

Działanie agrośrodowiskowe	: działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ustanowione w art. 22–24 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.
Beneficjent	: odbiorca płatności UE.
WPR	: wspólna polityka rolna.
EFOGR	: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.
GFP	: zwykła dobra praktyka rolnicza.
IACS	: Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.
MEKA II	: Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich. Największy program agrośrodowiskowy w Badenii Wirtembergii (Niemcy).
RD	: rozwój obszarów wiejskich.
PROW	: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (przed zatwierdzeniem przez Komisję). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (po zatwierdzeniu przez Komisję).
Zobowiązanie	: warunek, który musi spełnić beneficjent, uprawniający go do otrzymywania płatności agrośrodowiskowych.

STRESZCZENIE

I. Wsparcie agrośrodowiskowe jest wypłacane corocznie rolnikom, którzy podejmują zobowiązania prowadzące do realizacji działań, które przekraczają ramy zwykłej dobrej praktyki rolniczej, a które są uznane za korzystne dla środowiska. Jest to największe działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z planowaną kwotą współfinansowania przez UE w latach 2000–2006 w wysokości 13 480 mln euro (patrz: pkt 6–7 i 19–22).

II. Celem kontroli była ocena, czy Komisja uzyskała wystarczające zapewnienie, że praktyki i techniki rolnicze, za które wypłacane są płatności agrośrodowiskowe, są możliwe do sprawdzenia i że zostały one właściwie sprawdzone, a tym samym że odbiorcy tych płatności przestrzegają obowiązku gospodarowania w sposób przyjazny dla środowiska (patrz: pkt 12–18).

III. Kontrola wykazała, że Komisja:

- jedynie częściowo zapewniła przed zatwierdzeniem PROW, że ich sprawdzenie będzie możliwe (patrz: pkt 32–35),
- niewystarczająco sprawdziła prawidłowość funkcjonowania systemów kontroli agrośrodowiskowej w Państwach Członkowskich (patrz: pkt 36–39),
- w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego, nie wywiązała się w pełni ze swoich zadań. Rolnictwo ekologiczne jest ważnym poddziałaniem w obszarze agrośrodowiska (patrz: pkt 46–54).

Do podstawowych problemów napotkanych w przypadku rolnictwa ekologicznego należy zaliczyć:

- roczne sprawozdania z realizacji, które powinny stanowić dowód obiektywności i skuteczności systemu inspekcji, są niepełne i niewiarygodne. Nawet gdyby były one kompletne i rzetelne, wymagane informacje nie umożliwiłyby uzyskania zapewnienia, że przeprowadzone inspekcje były obiektywne i skuteczne (patrz: pkt 46–49),
- kontrole Komisji przeprowadzone w siedmiu Państwach Członkowskich w latach 1998–2001 wykazały wyraźne niedociągnięcia w nadzorze systemów inspekcji, ale w następstwie tych kontroli nie podjęto odpowiednich działań i nie przeprowadzono kolejnych kontroli w Państwach Członkowskich (patrz: pkt 50–54).

IV. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Państwach Członkowskich dotyczyły terminów kontroli na miejscu i możliwości sprawdzenia niektórych kluczowych poddziałań:

- poddziałania są sprawdzane poza okresem objętym zobowiązaniem lub w nieodpowiednich momentach (patrz: pkt 74–85),
- w odniesieniu do wspólnych poddziałań, takich jak zmniejszenie lub ograniczenie zużycia środków produkcji, kontrole opierają się w znacznym stopniu na deklaracjach beneficjentów, które są trudne do potwierdzenia (patrz: pkt 86–96),
- wnioski wyciągane są z nieprzekonujących kontroli wzrokowych (patrz: pkt 97–101),
- nie zawsze przygotowywane są szczegółowe instrukcje dla inspektorów, którzy przy formułowaniu opinii często opierają się na wiedzy własnej lub doświadczeniu. Nie istnieje jasny punkt odniesienia, który umożliwiłby porównanie wyników (patrz: pkt 100–106).

V. Kontrola Trybunału wskazuje na to, że sprawdzanie działań agrośrodowiskowych jest szczególnie problematyczne i wymaga znacznie większych nakładów niż sprawdzanie działań wchodzących w skład pierwszego czy tym bardziej innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Taka weryfikacja rzadko może doprowadzić do uzyskania przynajmniej uzasadnionego zapewnienia przy umiarkowanych kosztach (patrz: pkt 107).

VI. Komisja, Rada i Parlament powinny rozważyć, w odniesieniu do nowego okresu programowania rozpoczynającego się w 2007 r., jak zrealizować zasadę, zgodnie z którą, jeżeli działania nie można odpowiednio sprawdzić, nie powinno być ono finansowane ze środków publicznych (patrz: pkt 118–119).

WSTĘP**Polityka agrośrodowiskowa**

1. Wsparcie przyjaznych dla środowiska metod produkcji rolnej ustanawia rozporządzenie Rady (EWG) nr 2078/92, obejmujące okres 1993–1999 ⁽¹⁾.

2. W decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady „Ku zrównowazonemu rozwojowi” uwzględnienie kwestii ochrony środowiska we wspólnej polityce rolnej (WPR) zostało ujęte jako zadanie priorytetowe ⁽²⁾. W odpowiedzi na tę decyzję i podobne propozycje zawarte w Agendzie 2000 Komisja wydała oświadczenie, zgodnie z którym jej program na lata 2000–2006 będzie uwzględniał „wzmocnione działania agrośrodowiskowe jako elementy obowiązkowe” Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) ⁽³⁾. Działania agrośrodowiskowe są jedynymi działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które Państwa Członkowskie są zobowiązane do uwzględnienia w PROW.

3. Zgodnie z szóstym wspólnotowym programem działań na rzecz ochrony środowiska „konieczne są coraz większe zasoby i nadanie działaniom agrośrodowiskowym szerszego zasięgu” jako sposób na osiągnięcie celów środowiskowych Wspólnoty ⁽⁴⁾. Tym samym działania agrośrodowiskowe uznano za priorytetowe.

4. W okresie 2000–2006 na mocy rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 połączono różne działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolniczej zgodnych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu (Dz.U. L 215 z 30.7.1992, str. 85).

⁽²⁾ Artykuł 2 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2179/98/WE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie przeglądu wspólnotowego programu polityki i działań w związku z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem (Dz.U. L 275 z 10.10.1998, str. 1).

⁽³⁾ Załączone do decyzji nr 2179/98/WE, str. 12.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 wersja ostateczna z dnia 21 stycznia 2001 r., art. 3 ust. 9.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

5. W celu realizacji działań plany rozwoju obszarów wiejskich były zatwierdzane przez Komisję, stając się programami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Obejmują one okres siedmiu lat od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. i były sporządzane przez właściwe władze wyznaczone przez Państwa Członkowskie. Łącznie zatwierdzono 68 programów rozwoju obszarów wiejskich z komponentami agrośrodowiskowymi (i innymi działaniami).

6. Działania agrośrodowiskowe są finansowane z Sekcji Gwarancji EFOGR w całej Wspólnocie w 75 % w przypadku obszarów Celu 1 i w 50 % w przypadku innych obszarów ⁽⁶⁾. Wysokość tego udziału uległa zmianie w 2003 r. i wynosi 85 % dla obszarów Celu 1 i do 60 % dla pozostałych obszarów. Wysokość pomocy jest różna dla poszczególnych poddziałań w poszczególnych Państwach Członkowskich, ale średnia wysokość dopłat na działania agrośrodowiskowe w UE w 2001 r. wynosiła 89 euro na hektar ⁽⁷⁾.

7. W 2004 r. 1 739 mln euro z 4 749 mln euro zadeklarowanych przez Państwa Członkowskie wydatków na rozwój obszarów wiejskich z Sekcji Gwarancji EFOGR dotyczyło działań agrośrodowiskowych ⁽⁸⁾ realizowanych na mocy rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Kwota 13 480 mln euro została przeznaczona na pokrycie wydatków w odniesieniu do 15 „starych” Państw Członkowskich UE w okresie programowania 2000–2006. Stanowi to ponad 27 % wszystkich wydatków na rozwój obszarów wiejskich, co powoduje, że agrośrodowisko staje się największym działaniem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Pod koniec 2004 r. z całej zaplanowanej kwoty wydano 10 201 mln euro.

8. Zgodnie z wykresem większość wydatków w okresie 2000–2003 pochodzi z Austrii, Niemiec i Finlandii. Ten stosunkowo wysoki procent realizacji wydatków można w przypadku Austrii i Finlandii częściowo wytłumaczyć polityką tych Państw Członkowskich wyrażającą się w przeznaczaniu znacznych wydatków na działania agrośrodowiskowe oraz faktem, że większe Państwa Członkowskie, takie jak Włochy, Francja i Niemcy, nadal były zajęte zamykaniem swoich programów za poprzedni okres.

⁽⁶⁾ Obszary objęte Celem 1 to regiony zapóźnione w rozwoju.

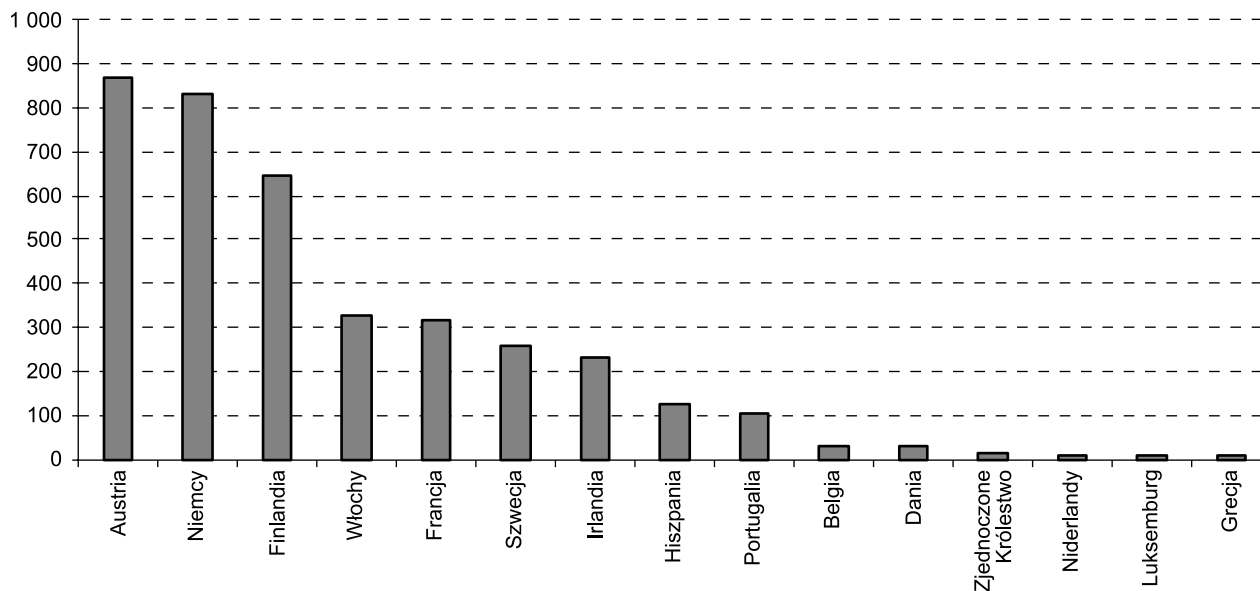
⁽⁷⁾ Dokument Komisji Europejskiej. Przegląd realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2000–2006.

⁽⁸⁾ Kolejne 193 mln euro zostało zadeklarowane przez Państwa Członkowskie w ramach starego systemu działań agrośrodowiskowych (rozporządzenie (EWG) nr 2078/92). Relacja „starych” wydatków (rozporządzenie (EWG) nr 2078/92) do nowych (rozporządzenie (WE) nr 1257/1999) będzie malała w najbliższych latach wraz z wygasaniem zobowiązań zaciągniętych w 1999 r.

Wykres

Wydatki na działania agrośrodowiskowe zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999 w podziale na Państwa Członkowskie, 2000–2003

(w mln euro)



Źródło: Komisja Europejska.

9. Umacnianie powiązań między rolnictwem i środowiskiem leży w interesie publicznym i politycznym, w szczególności z uwagi na to, że reforma WPR wprowadziła obowiązek przestrzegania norm i praktyk w zakresie ochrony środowiska, niewywiązanie się z którego może doprowadzić do redukcji, całkowitego wycofania lub konieczności zwrotu wypłaconej pomocy bezpośredniej ⁽¹⁾.

10. Wydatki na działania agrośrodowiskowe zakładają realizację płatności dla rolników w zamian za prowadzenie przez nich gospodarstwa w sposób przyjazny dla środowiska i wykraczający poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą. Innymi słowy, Wspólnota dokonuje zakupu usług środowiskowych od rolników (patrz: ramka 1).

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników; w szczególności artykuły 3–5 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, str. 1).

Ramka 1

Prowadzenie gospodarstwa rolnego jest działalnością, której znaczenie wykracza poza prostą produkcję żywności. W całym łańcuchu produkcyjnym zachodzą procesy, które mogą mieć wpływ na środowisko naturalne. Na przykład intensywne użycie pestycydów i nawozów, nieprawidłowy drenaż lub nawadnianie, wysoki poziom mechanizacji lub niewłaściwe wykorzystanie gruntów może spowodować degradację środowiska. Jednakże zaprzestanie działalności rolniczej może także mieć negatywny skutek dla unijnego dziedzictwa ekologicznego poprzez utratę półnaturalnych siedlisk i biologicznej różnorodności oraz powiązanego z nimi krajobrazu.

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 817/2004 Państwa Członkowskie muszą sporządzić kodeksy zwykłej dobrej praktyki rolniczej na poziomie regionalnym i krajowym. Zwykła dobra praktyka rolnicza powinna odpowiadać takiemu rodzajowi gospodarowania, który mógłby być realizowany przez przeciętnego rolnika na konkretnym obszarze, a który obejmuje przestrzeganie istniejących ustawowych wymogów w zakresie ochrony środowiska. Jest to podstawowy wymóg dla rolników pragnących uczestniczyć w programach agrośrodowiskowych.

Poddziałania agrośrodowiskowe stały się podstawowym instrumentem służącym do osiągnięcia celów środowiskowych w ramach WPR. Do najważniejszych poddziałań zalicza się konwersję na rolnictwo ekologiczne, zapobieganie erozji gleb, zmniejszenie zużycia środków produkcji i ochrona cech krajobrazu.

Źródło: Dokument Komisji Europejskiej dotyczący rolnictwa i środowiska.

11. W Sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 14/2000 dotyczącym wspólnej polityki rolnej dokonano przeglądu działań agrośrodowiskowych ustanowionych przez rozporządzenie (EWG) nr 2078/92, obejmującego okres programowania 1993–1999 ⁽¹⁾. Zgodnie z podstawowym wnioskiem z tego sprawozdania specjalnego dotyczącym sprawdzalności działań agrośrodowiskowych, sprawdzenie przestrzegania obowiązku zmniejszenia ilości stosowanych nawozów okazało się niemożliwe... „Problem ten jest znany kontrolerom Komisji, ale pomimo to Komisja nadal zatwierdza takie działania” (pkt 77 tego sprawozdania).

Zakres kontroli i podejście

12. Celem kontroli była ocena, czy Komisja uzyskała wystarczające zapewnienie, że szczególne praktyki i techniki rolnicze, za które wypłacane są płatności agrośrodowiskowe:

- są możliwe do sprawdzenia, oraz
- są w rzeczywistości właściwie sprawdzane.

13. Komisja musi się upewnić, że dane wydatki są legalne i prawidłowe, tj. że Państwa Członkowskie zarządzają systemem w sposób pozwalający na uzyskanie zapewnienia, że odbiorcy agrośrodowiskowych płatności wyrównawczych wywiązują się z obowiązku gospodarowania w sposób przyjazny dla środowiska.

14. W kontroli nie zamierzano oceniać korzyści dla środowiska, jakie wynikają z poddziałań agrośrodowiskowych.

15. Kontrole przeprowadzono w Komisji i pięciu Państwach Członkowskich: Austrii, Francji, Niemczech, Włoszech i Luksemburgu, w okresie marzec–wrzesień 2004 r. ⁽²⁾. Państwa te zostały wybrane na podstawie wydatkowanych kwot i reprezentatywności podejmowanych przez nie poddziałań agrośrodowiskowych.

16. Kontrola w Komisji obejmowała szczegółową analizę, czy instytucja ta upewniała się co do sprawdzalności poddziałań agrośrodowiskowych przed zatwierdzaniem Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz czy upewniała się co do prawidłowego funkcjonowania systemów kontroli w Państwach Członkowskich. Szczególną uwagę poświęcono systemowi nadzoru nad rolnictwem ekologicznym.

17. Celem wizyt kontrolnych w Państwach Członkowskich była ocena, czy:

- współfinansowane poddziałania agrośrodowiskowe można w wiarygodny sposób zmierzyć i sprawdzić, oraz czy
- procedury kontrolne stosowane przez Państwa Członkowskie umożliwiają im i Komisji uzyskanie wystarczającego zapewnienia, że zobowiązania agrośrodowiskowe są przestrzegane.

18. Kontrolerzy zwrócili szczególną uwagę na ważniejsze poddziałania określone w ramce 1 ⁽³⁾. Badane projekty zostały wybrane na podstawie płatności zrealizowanych w 2003 r. z Sekcji Gwarancji EFOGR.

LEGISLACJA

Działania agrośrodowiskowe ⁽⁴⁾

19. Wsparcie działań agrośrodowiskowych ma na celu:

- promocję sposobów użytkowania gruntów rolnych sprzyjających ochronie i poprawie jakości środowiska, krajobrazu i jego cech, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej,
- promocję przyjaznej dla środowiska ekstensyfikacji rolnictwa i nisko intensywnych systemów wypasania,
- ochronę zagrożonych środowisk rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej,
- zachowanie krajobrazu i historycznych cech użytków rolnych, oraz
- stosowanie planowania środowiskowego w praktyce rolniczej.

20. Wyrównanie jest przyznawane rolnikom, którzy zobowiążą się do stosowania praktyk agrośrodowiskowych przez okres co najmniej pięciu lat. Jak już wspomniano, zobowiązania agrośrodowiskowe wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą.

21. Kwoty płatności wyrównawczych obliczane są na podstawie kwoty utraconego dochodu oraz dodatkowych kosztów wynikających z tego zobowiązania oraz konieczności zapewnienia zachęty finansowej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 353 z 8.12.2000.

⁽²⁾ 1. PROW Austrii, wybrany region: Burgenland. 2. PROW Francji. Contrats territoriaux d'exploitation, wybrany departament: Côte D'Or. 3. Niemcy: PROW Badenii Wirttembergii: MEKA II: 4. Włochy: PROW Veneto i 5. Luksemburg.

⁽³⁾ Inne kategorie badanych działań obejmują płodozmian, ekstensyfikację, rasy zwierząt gospodarskich zagrożone wyginięciem oraz odmiany roślin zagrożone erozją genetyczną.

⁽⁴⁾ Artykuły 22–24 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

22. Rozporządzenie także stanowi, w jaki sposób powinno przebiegać programowanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich⁽¹⁾. Państwa Członkowskie sporządzają swoje PROW zgodnie z konkretnymi potrzebami i strategiami. Plany te powinny być sporządzane na poziomie geograficznym uznanym na najbardziej właściwy. Z tego powodu rodzaj poddziałań agrośrodowiskowych i ich znaczenie mogą się znacznie różnić w różnych PROW.

Sprawdzanie poddziałań agrośrodowiskowych

23. Zgodnie z zasadami dotyczącymi sprawdzania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przez Państwa Członkowskie, włącznie z działaniami agrośrodowiskowymi, wstępne wnioski o przystąpienie do systemu, jak i kolejne wnioski o płatności, muszą być sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację zgodności z warunkami przyznawania pomocy⁽²⁾. Taka weryfikacja obejmuje kontrolę administracyjną i kontrolę na miejscu.

24. Kontrole administracyjne muszą być wyczerpujące, tj. muszą zostać przeprowadzone przed realizacją płatności dla każdego beneficjenta w odniesieniu do każdego działania. Gdzie stosowne, kontrole te powinny obejmować kontrole krzyżowe z danymi pochodzącymi z zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS).

25. Kontrole na miejscu obejmują co najmniej 5 % beneficjentów rocznie w odniesieniu do wszystkich typów działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich określonych w dokumentach programowania⁽³⁾. Kontrole na miejscu są rozkładane na cały rok zgodnie z analizą ryzyka dla każdego działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Kontrola powinna objąć wszystkie zobowiązania i obowiązki beneficjenta, które mogą zostać sprawdzone podczas wizyty kontrolnej.

26. Zgodnie z ważnym przepisem dotyczącym tylko działań agrośrodowiskowych, ograniczenia użycia nawozów, środków ochrony roślin lub innych środków produkcji mogą stanowić podstawę płatności, jedynie jeżeli ograniczenia te są technicznie i ekonomicznie wymierne⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tytuł III rozdział II rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

⁽²⁾ Artykuły 67–69 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. L 153 z 30.4.2004, str. 30). Rozporządzenie to zastępuje kolejno rozporządzenia Komisji (WE) nr 1750/1999 z dnia 23 lipca 1999 r. (Dz.U. L 214 z 13.8.1999, str. 31) oraz (WE) nr 445/2002 z dnia 26 lutego 2002 r. (Dz.U. L 74 z 15.3.2002, str. 1), bez wprowadzania istotnych zmian.

⁽³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 327 z 12.12.2001, str. 11). Rozporządzenie (EWG) nr 3508/92 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004, art. 18 ust. 3.

27. Rolnik podejmujący zobowiązanie agrośrodowiskowe odnoszące się do części gospodarstwa musi co najmniej spełniać normy zwykłej dobrej praktyki rolniczej w całym gospodarstwie. Na Państwach Członkowskich spoczywa obowiązek określenia w PROW możliwych do sprawdzenia norm zwykłej dobrej praktyki rolniczej⁽⁵⁾.

USTALENIA Z KONTROLI NA POZIOMIE KOMISJI

Sprawdzalność poddziałań agrośrodowiskowych

28. Trybunał zbadał, czy Komisja upewniła się przed zatwierdzeniem PROW, że poddziałania agrośrodowiskowe są możliwe do sprawdzenia.

Realizacja programów agrośrodowiskowych w okresie 1993–1999

29. Komisja sporządziła dwie szczegółowe oceny z realizacji programów agrośrodowiskowych w okresie 1993–1999⁽⁶⁾. Druga z nich została przeprowadzona w 1998 r. pod koniec okresu programowania, ale jeszcze przed wygaśnięciem wielu powiązanych zobowiązań. Parlament Europejski wezwał do dokonania oceny przed przyjęciem projektów Agendy 2000 w celu umocnienia działań agrośrodowiskowych jako kluczowego elementu WPR oraz wskazania aktualnych problemów i niedociągnięć⁽⁷⁾.

30. W świetle oceny istnieją problemy ściśle związane z istotą działań agrośrodowiskowych, a także, zgodnie z nią, „nie należy lekceważyć wyzwań, jakimi są dla organów kontrolnych zobowiązania agrośrodowiskowe”. W dokumencie wskazano również, że poddziałania, które wymagają od rolnika zmniejszenia zużycia środków produkcji o pewną ilość lub nieprzekraczania ilości stosowanego nawozu na hektar, były trudne do sprawdzenia, jako że analiza gleb nie umożliwiała uzyskania wiarygodnych wyników w odniesieniu do ograniczeń zużycia środków produkcji. W ocenie stwierdzono także, że kontrole dokumentów oparte na sprawdzeniu deklaracji rolnika oraz wykazu zakupów nie pozwalają na odnalezienie błędów lub nieprawidłowości. Podobnie, w niektórych działaniach, w których rolnik musi podjąć kolejno takie zobowiązania jak utrzymanie żywopłotów, rzeczywiste wymagania zostały określone w sposób niezrozumiały dla beneficjenta.

⁽⁵⁾ Ibid, art. 20 i 35.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego ze stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2078/92, COM(97) 620 wersja ostateczna z dnia 4.12.1997 oraz dokument roboczy DG VI: VI/7655/98: Stan stosowania rozporządzenia (EWG) nr 2078/92: Ocena programów agrośrodowiskowych.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie Iversena przyjęte przez Parlament Europejski, październik 1998 r. patrz: str. 12 Oceny.

31. W podsumowaniu oceny stwierdzono, że „jeżeli nie istnieje możliwość odpowiedniego sprawdzenia działania, nie powinno ono być finansowane ze środków publicznych” oraz że „uzasadnienia płatności muszą koncentrować się na działaniach, których możliwość sprawdzenia uznaje się za wystarczającą”. Wnioski te zostały ujęte w przepisach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich na lata 2000–2006, w szczególności w rozporządzeniu (WE) nr 817/2004 ⁽¹⁾.

Zatwierdzanie PROW przez Komisję na okres 2000–2006

32. W latach 2000 i 2001 Komisja przeanalizowała PROW przedłożone przez Państwa Członkowskie obejmujące okres 2000–2006 r. Jednakże analiza ta zawierała jedynie w ograniczonym zakresie zapewnienie, że proponowane poddziały agorośrodowiskowe mogą być skutecznie i wydajnie sprawdzane.

33. Wewnętrzna ocena ryzyka w 2004 r. potwierdziła, że zatwierdzano PROW bez upewniania się co do możliwości weryfikacji działań, z powodu trudności w ocenie możliwości dokonania sprawdzenia na papierze wszystkich poddziałów i przedsięwzięć przedstawionych w 68 PROW. Uznano, że w przyszłości rola Komisji w zakresie oceny możliwości weryfikacji powinna ulec zmianie.

34. Według jednostki w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za sprawdzanie wydatków na rozwój obszarów wiejskich, taka analiza sprawdzalności nie była przeprowadzona, ponieważ — jej zdaniem — nie jest ona wymagana w trybie wspólnego zarządzania ⁽²⁾.

35. Aby wywiązać się ze swoich zobowiązań, Komisja powinna ocenić sprawdzalność poddziałów przy zatwierdzaniu PROW. W przeciwnym razie nie może mieć żadnej pewności, że Państwa Członkowskie mogą prawidłowo zarządzać systemem oraz że osoby otrzymujące agorośrodowiskowe płatności wyrównawcze gospodarują w sposób zgodny z zaciągniętymi przez siebie zobowiązaniami. Ocena taka pozwoliłaby także na wskazanie poddziałów, w przypadku których istnieje wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Sprawdzenie funkcjonowania systemów kontroli

36. Trybunał także zbadał, czy Komisja sprawdziła działanie systemów kontroli w odniesieniu do okresu 2000–2006 (rozporządzenie (WE) nr 1257/1999), w szczególności kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu.

⁽¹⁾ Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 817/2004 dotyczy wyłącznie działań agorośrodowiskowych.

⁽²⁾ W przypadku wspólnego zarządzania Państwa Członkowskie wypełniają zadania dotyczące realizacji. Pomimo to na Komisji spoczywa ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu (art. 53 ust. 3 i art. 53 ust. 5 rozporządzenia finansowego).

37. Komisja przeprowadziła serię kontroli w dwunastu Państwach Członkowskich w okresie wrzesień 2000 — czerwiec 2001, aby zapewnić, że wprowadzone zostały systemy umożliwiające poprawną administrację i kontrolę wydatków na rozwój obszarów wiejskich w latach 2000–2006 (kontrole „zapobiegawcze”). Komisja przedstawiła rezultaty tych kontroli w skróconej formie; wpłynęły one na zmianę jej wytycznych skierowanych do Państw Członkowskich ⁽³⁾.

38. Kontrolami objęto wszystkie działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a nie jedynie działania agorośrodowiskowe. Nie zbadano wydatków ani rzeczywistego funkcjonowania systemów, jako że takich wydatków jeszcze nie realizowano w chwili przeprowadzania kontroli.

39. Jednostka zajmująca się sprawdzaniem zgodności rozliczeń w obszarze działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przeprowadziła od tamtego czasu weryfikację rekompensat dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania w całej Wspólnocie, ale jeszcze na początku 2005 r. nie sprawdziła systemów rządzących działaniami agorośrodowiskowymi, chociaż odpowiadają one największej części wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i są uznawane za obciążone wysokim ryzykiem (patrz: pkt 30 powyżej) ⁽⁴⁾.

Kontrola rolnictwa ekologicznego

40. W odniesieniu do systemów kontroli konwersja na rolnictwo ekologiczne, która jest jednym z najważniejszych poddziałów agorośrodowiskowych, jest przypadkiem szczególnym ⁽⁵⁾. Aby móc skorzystać z pomocy na działania agorośrodowiskowe, należy spełnić wiele warunków. W większości Państw Członkowskich kontrolę przestrzegania tych warunków prowadzą wyspecjalizowane organy kontrolne (strony trzecie), nie zaś inspektory zwykle zajmujący się kontrolą działań agorośrodowiskowych.

⁽³⁾ VI/10535/99 rev 7. Wytyczne w zakresie wdrożenia systemów zarządzania, kontroli i kar dotyczących działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999.

⁽⁴⁾ Rekompensaty dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania stanowią działanie ustanowione w art. 13–20 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

⁽⁵⁾ Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi Komisji, 338 mln euro zostało przeznaczone na wydatki w 2003 r. w ramach współfinansowania z Sekcji Gwarancji EFOGR konwersji na rolnictwo ekologiczne na mocy rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 i rozporządzenia (EWG) nr 2078/92. Kwota ta stanowiła dla tego roku 16 % całości wkładu UE na działania agorośrodowiskowe.

Regulacyjny system kontroli rolnictwa ekologicznego

41. Rolnicy korzystający ze wsparcia w ramach poddziałania „rolnictwo ekologiczne” muszą przestrzegać szczegółowych zasad ekologicznych metod produkcji, które są ustanowione w odrębnym rozporządzeniu Rady ⁽¹⁾. Rolnictwo ekologiczne różni się od innych działań agrośrodowiskowych pod dwoma względami. Po pierwsze, istnieje ogólnospółnotowe wymaganie minimalne w zakresie znakowania produktów jako „ekologicznych”, po drugie zaś, istnieje wymaganie, aby zatwierdzony organ kontrolny sprawdzał co roku, czy producenci przestrzegają określonych zasad i norm.

42. Aby upewnić się, że beneficjenci płatności za poddziałania agrośrodowiskowe przestrzegają zasad produkcji ekologicznej, Państwa Członkowskie opierają się na *systemie kontroli*, ustanowionym specjalnie dla rolnictwa ekologicznego. System ten wymaga, aby każdy podmiot gospodarczy, który zajmuje się produkcją ekologiczną i chciałby sprzedawać w ten sposób oznakowane produkty, musi być poddany kontroli co najmniej raz do roku. Kontrolę taką powinien przeprowadzić organ kontroli państwowej lub (co jest częściej spotykane — w 12 na 15 Państw Członkowskich) zatwierdzony prywatny podmiot kontrolujący, który musi spełniać wymagania międzynarodowej normy EN 45 011 dotyczącej jednostek prowadzących systemy certyfikacji wyrobów ⁽²⁾. Rolnicy mogą swobodnie wybrać, która ze struktur ma przeprowadzić te kontrole.

43. Państwa Członkowskie są zobowiązane do *nadzorowania* systemów kontroli ⁽³⁾. Wyznaczają organ odpowiedzialny za zatwierdzanie prywatnych podmiotów kontrolujących i sprawowanie nad nimi nadzoru (właściwy organ). Po zatwierdzeniu podmiotu kontrolującego właściwy organ zapewnia obiektywizm kontroli przeprowadzanej przez ten podmiot oraz sprawdza skuteczność przeprowadzanych przez niego kontroli ⁽⁴⁾.

44. Co roku (przed 1 lipca) Państwa Członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji o działaniach podjętych w roku poprzednim podjętych w celu wykonania rozporządzenia w sprawie rolnictwa ekologicznego i przedkładają (w szczególności) sprawozdanie z nadzoru prywatnych podmiotów kontrolujących ⁽⁵⁾. Komisja w swoim Planie Działań na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego z dnia 10 czerwca 2004 r. stwierdziła, że „obecny system kontroli jest w przeważającej mierze skuteczny” ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 198 z 22.7.1991, str. 1).

⁽²⁾ Zgodnie z Europejskim Planem Działań na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego, obowiązek przestrzegania tej międzynarodowej normy został wprowadzony na różne sposoby, a Działanie 17 wymaga utworzenia specjalnego systemu akredytacji organów kontrolnych.

⁽³⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, art. 9 ust. 4.

⁽⁴⁾ Ibid, art. 9 ust. 6.

⁽⁵⁾ Ibid, art. 15.

⁽⁶⁾ Europejski Plan Działań na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego, załączony dokument roboczy Komisji, sekcja 5.6.

Wdrożenie systemu kontroli rolnictwa ekologicznego

45. Ponieważ większość Państw Członkowskich przy przeprowadzaniu minimalnej liczby wymaganych kontroli na miejscu (5 %) dotyczących poddziałania agrośrodowiskowego „konwersja na rolnictwo ekologiczne” opiera się na systemie kontroli rolnictwa ekologicznego, Trybunał postanowił upewnić się, czy system ten działa prawidłowo.

Roczne sprawozdania z realizacji

46. Roczne sprawozdania z realizacji powinny zawierać informacje nt. nadzoru, którego głównym zadaniem jest zapewnienie, by kontrole przeprowadzane przez podmiot kontrolujący były obiektywne, a także sprawdzanie skuteczności tych kontroli.

47. Trybunał stwierdził, że:

- a) nie wszystkie Państwa Członkowskie przesyłają wspomniane sprawozdania z nadzoru, np. brakuje sprawozdań z Austrii. Pod koniec kontroli (listopad 2004 r.) z 48 sprawozdań, które powinny zostać złożone w okresie 2000–2003 przez 12 zobowiązanych do tego Państw Członkowskich, brakowało jeszcze 15. Od tamtego czasu wpłynęły brakujące sprawozdania z Austrii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa (szczegółowe dane znajdują się w tabeli);
- b) sprawozdania zawierają tabelę określającą liczbę wizyt kontrolnych przeprowadzonych przez poszczególne prywatne podmioty kontrolujące, liczbę wyselekcjonowanych przypadków poddanych analizie oraz liczbę wykrytych nieprawidłowości i zastosowanych kar. Nie sformułowano wniosków w zakresie funkcjonowania systemu. Zgodnie z wytycznymi Komisji dla Państw Członkowskich dotyczącymi przygotowywania tych sprawozdań, miały one zawierać znormalizowaną tabelę, której wypełnienie spełnia wymóg sprawozdawczy określony w pkt 46 ⁽⁷⁾;
- c) Komisja korzysta z tych sprawozdań w niewielkim zakresie;
- d) ich jakość nie jest zawsze zadowalająca, zawierają one błędy i niespójności. Według wytycznych Komisji „sprawozdania dotąd przedkładane Komisji były bardzo różnej jakości, co utrudniało jej uzyskanie ogólnego poglądu na temat realizacji”. Sytuacja taka utrzymywała się w chwili przeprowadzania kontroli przez Trybunał;
- e) ponadto brak jest jasnych wytycznych dla właściwych organów w zakresie sposobu nadzorowania systemów kontroli.

⁽⁷⁾ Dokument 8856/VI/97-rev.3a.

Tabela

Przedłożenie sprawozdań z nadzoru za okres 2000–2003, stan z czasu zamknięcia kontroli prowadzonej przez Trybunał: listopad 2004 r.

	2000	2001	2002	2003
Austria	✘	✘	✘	✘
Belgia	✓	✓	✓	✓
Dania	nd.	nd.	nd.	nd.
Finlandia	nd.	nd.	nd.	nd.
Francja	✓	✘	✓	✘
Niemcy	✓	✓	✓	✓
Grecja	✘	✘	✓	✓
Irlandia	✓	✓	✘	✘
Włochy	✓	✓	✓	✓
Luksemburg	✓	✓	✓	✓
Niderlandy	nd.	nd.	nd.	nd.
Portugalia	✓	✓	✘	✘
Hiszpania	nd.	✓*	✘	✘
Szwecja	✓	✓	✓*	✓
Zjednoczone Królestwo	✓	✓	✓	✘

✓ = sprawozdanie z realizacji przesłane

✘ = sprawozdanie z realizacji nieprzesłane

* = przesłane częściowo

nd. = nie dotyczy, ponieważ nadzór nie jest wymagany, kiedy inspekcje są przeprowadzane przez organ publiczny

Brakujące sprawozdania Austrii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa zostały nadesłane do czerwca 2005 r.

Źródło: Komisja.

48. Zgodnie z kolejnym wymaganiem, do 31 marca każdego roku Państwa Członkowskie powiadamiają Komisję o wykazie podmiotów kontrolujących zatwierdzonych do 31 grudnia poprzedniego roku, ich strukturze prawnej i operacyjnej, standardowych procedurach kontrolnych, ich ustaleniach w zakresie kar (...) ⁽¹⁾. Chociaż Państwa Członkowskie przekazują wykaz podmiotów kontrolujących, nie wszystkie podają corocznie szczegółowe informacje na temat swoich standardowych procedur kontrolnych.

49. Trybunał wnioskuję, że nawet gdyby sprawozdania te były kompletne i dokładne, nie pozwoliłyby na uzyskanie zapewnienia co do obiektywności i skuteczności przeprowadzanych kontroli.

Kontrole przeprowadzane przez Komisję w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu

50. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO) jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo żywności i z tego tytułu pracownicy Biura ds. Żywności i Weterynarii, będącego częścią DG SANCO, złożyli wizyty kontrolne w siedmiu Państwach Członkowskich między 1998 i 2001 r. ⁽²⁾. Jednym z celów tych wizyt było sprawdzenie, czy systemy nadzoru i kontroli dotyczące rolnictwa ekologicznego funkcjonowały prawidłowo.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, art. 15.

⁽²⁾ Francja, Niemcy, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo, Austria, Włochy i Hiszpania.

51. Trybunał zauważył, że w samej Komisji nie ma zgodności co do priorytetowego traktowania kontroli dotyczących rolnictwa ekologicznego. Podczas gdy Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DG AGRI) podkreśliła znaczenie wizyt DG SANCO, sama DG SANCO stwierdziła, że kontrole dotyczące rolnictwa ekologicznego nie są traktowane priorytetowo. Od ostatnich wizyt kontrolnych w 2001 r. nie przeprowadzono żadnych dalszych wizyt ani nie dokonano ocen systemu. Wynika z tego, że Komisja nie jest w stanie zapewnić, że kontrola nadzoru nad systemem kontroli działa prawidłowo.

Działania podjęte w następstwie sprawozdań DG SANCO

52. Podczas siedmiu wizyt kontrolnych przeprowadzonych przez DG SANCO w Państwach Członkowskich wykryto wyraźne niedociągnięcia w nadzorze nad systemami kontroli, co zaowocowało sformułowaniem zaleceń skierowanych do odpowiednich jednostek Państw Członkowskich i Komisji.

53. DG SANCO zwróciła się do każdego Państwa Członkowskiego o przedłożenie planu działań określającego kroki, które zamierza ono podjąć w związku z poczynionymi ustaleniami. Prośbę tę spełniła jedynie Austria. Pozostałe sześć państw ustosunkowało się do skierowanych do nich projektów sprawozdań. DG SANCO zakończyła działania podjęte w następstwie kontroli, zwracając się do DG AGRI o „podjęcie niezbędnych działań w związku z nieuregulowanymi sprawami”.

54. Trybunał przejrzał wszystkie siedem sprawozdań DG SANCO, przeanalizował przeprowadzone w związku z nimi czynności oraz działania podjęte w ich następstwie przez DG AGRI. DG AGRI przygotowała skrótową informację dotyczącą działań podjętych w następstwie każdej z siedmiu wizyt DG SANCO w Państwach Członkowskich. Wymienia ona wszystkie zalecenia DG SANCO oraz wydarzenia, które miały miejsce od tamtej pory. Trybunał stwierdził, że działania podjęte w związku z poważnymi niedociągnięciami stwierdzonymi przez DG SANCO były niewystarczające (patrz: przykłady w ramce 2). Trybunał jest zdania, że Komisja posiada jedynie ograniczone zapewnienie w zakresie prawidłowego działania systemu nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich.

Ramka 2

Rolnictwo ekologiczne: ustalenia wynikające z kontroli DG SANCO w Państwach Członkowskich i działania podjęte w następstwie tych kontroli

Austria: DG SANCO i DG AGRI uznają wszelkie kwestie za rozwiązane, jako że zostały one w pełni zawarte w austriackim planie działań. Komisja jednakże nie podjęła żadnych kroków, aby zapewnić, że plan działań został wdrożony i że stanowi odpowiednią odpowiedź na zarzuty sformułowane w sprawozdaniu DG SANCO:

- brak technicznej oceny pracy podmiotów kontrolujących przez właściwy organ,
- brak rejestru przeprowadzonych działań,
- nieudokumentowana praca kontrolerów przy kontrolach na miejscu,
- jedynie rozmowy z inspektorami,
- ogólne przekonanie właściwego organu o prawidłowym funkcjonowaniu podmiotów kontrolujących, które powinny zapewnić, że podmioty gospodarcze przestrzegają zasad produkcji ekologicznej.

Zjednoczone Królestwo: Komisja sformułowała krytyczne uwagi wskazujące na konieczność wzmocnienia nadzoru nad podmiotami kontrolującymi przez właściwe organy oraz dotyczące „Rocznych sprawozdań podmiotów kontrolujących dla właściwego organu”. Są to dwa kluczowe obszary krytyki w sprawozdaniu DG SANCO. DG AGRI nie dysponowała informacją, czy Zjednoczone Królestwo ustosunkowało się do tej krytyki.

Włochy: DG SANCO zidentyfikowała poważne niedociągnięcia w nadzorze nad systemem kontroli. Np. okazało się, że „nadzór nad działalnością podmiotów kontrolujących w tej dziedzinie jest na etapie planowania” oraz że „nacisk położony jest (...) na kompletność wymaganej dokumentacji, bez szczególnego zagłębiania się w ocenę efektywności działań kontrolnych” oraz że „podejście do działań nadzorczych ma głównie charakter administracyjny”. Komisja nie podjęła żadnych działań w następstwie tych ustaleń.

Hiszpania: Niektóre ważne ustalenia ujęte w sprawozdaniu DG SANCO nie zostały ujęte w skrótowej informacji dotyczącej podjętych działań następczych sporządzonej przez DG AGRI:

- brak wdrożonego systemu pozwalającego „ocenić, czy systemy kontroli w autonomicznych gminach działają prawidłowo”,
- w przypadku zatwierdzonego podmiotu kontrolującego – czy był on nadzorowany oraz czy podmiot ten spełniał obowiązkowe międzynarodowe normy dotyczące podmiotów kontrolujących,
- nieprzeprowadzenie corocznej kontroli u wszystkich podmiotów gospodarczych, oraz
- jakość sprawozdań z kontroli była zróżnicowana.

W piśmie skierowanym do władz hiszpańskich pod koniec 2001 r. Komisja wskazuje, że Państwo Członkowskie nie przedłożyło planu działań oraz że Komisja powinna go otrzymać w ciągu miesiąca, w przeciwnym razie „konieczne będzie przekazanie tej sprawy odpowiednim służbom Komisji, które postanowią o tym, jakie powinny być kolejne kroki”. Do początków 2005 r. nie przesłano planu działań, a Komisja także nie podjęła żadnych dalszych działań.

USTALENIA Z KONTROLI NA POZIOMIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Sprawdzalność poddziałań agrosrodowiskowych w pięciu Państwach Członkowskich

55. Kontrola w Państwach Członkowskich objęła zarówno kontrole administracyjne, jak i kontrole na miejscu, koncentrując się na tych ostatnich, jako że mają one kluczowe znaczenie dla zapewnienia kwalifikowalności. Trybunał wybrał możliwie najszersze spektrum poddziałań, a kontrolerzy towarzyszyli inspektorom krajowym/regionalnym w trakcie kontroli. Kontrole te obejmowały sprawdzenie przestrzegania zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Kontrole administracyjne

56. W pięciu Państwach Członkowskich kontrolowanych przez Trybunał kontrole administracyjne były na ogół dobrze przeprowadzane; stwierdzono także, że kontrole krzyżowe w ramach IACS są użytecznym narzędziem zapewniającym, aby obszar i liczba zgłoszonych zwierząt były prawidłowe ⁽¹⁾.

57. W Luksemburgu, w przypadku podstawowego poddziałania agrośrodowiskowego, konieczne jest, aby zobowiązania agrośrodowiskowe obejmowały 100 % gospodarstwa rolnego ⁽²⁾. Wymaganie to ułatwia kontrole administracyjne, jako że pomoc jest wypłacana dla wszystkich obszarów ujętych w deklaracji IACS. Rolnik potwierdza w rocznej deklaracji obszarowej, że przestrzegał określonych warunków, a kontrole krzyżowe są przeprowadzane jak dla pierwszego filaru.

58. Podobnie jak w innych państwach, we Francji nie wymaga się od beneficjenta objęcia całego gospodarstwa zobowiązaniami agrośrodowiskowymi, a obszary nimi objęte mogą zmieniać się z roku na rok. Beneficjent musi wskazać działki rolne rzeczywiście objęte takimi zobowiązaniami w danym roku, określając je w deklaracji obszarowej IACS. Jednakże w tym celu ma do wyboru zaledwie dwa kody, chociaż jest ponad sto możliwych poddziałań. W przypadku działek rolnych potencjalnie objętych kilkoma poddziałaniami często nie można określić, do jakiego(-ich) działania (działań) działka została w istocie przypisana.

59. Te procedury uniemożliwiają zastosowanie zautomatyzowanych kontroli spójności pozwalających na porównanie informacji zawartych w deklaracji rocznej i zobowiązań podjętych przez beneficjenta. Przez to wartość kontroli administracyjnych jest ograniczona.

Kontrole na miejscu

Specyfika działań agrośrodowiskowych

60. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w pierwszym filarze WPR, teledetekcja w wiarygodny sposób pozwala na sprawdzenie, czy wniosek o przyznanie płatności jest zgodny z rzeczywistością, tj. poprzez sprawdzenie powierzchni działek rolnych (jaka jest powierzchnia gruntu faktycznie objęta uprawą). W większości przypadków teledetekcja nie nadaje się do sprawdzania przestrzegania zobowiązań środowiskowych (jakie rolnicze metody są stosowane), co powoduje, że konieczne staje się przeprowadzenie fizycznej kontroli na miejscu. W efekcie sprawdzanie poddziałań agrośrodowiskowych jest bardziej pracochłonne i droższe od sprawdzania innego wsparcia rolniczego.

⁽¹⁾ Trybunał sporządził oddzielne sprawozdanie ze szczegółową analizą z wdrożenia IACS.

⁽²⁾ Premia za ochronę krajobrazu i środowiska naturalnego (PEENP).

61. Techniczny charakter wielu poddziałań agrośrodowiskowych powoduje, że od kontrolerów wymagana jest specjalistyczna wiedza. Np. jedną z kategorii poddziałań, która jest wspólna dla wszystkich kontrolowanych Państw Członkowskich, jest ograniczenie zużycia środków produkcji, takich jak nawozy i pestycydy. Sprawdzenie, czy zobowiązania są przestrzegane, jest trudniejsze od uzyskania prostego potwierdzenia, że na danej działce rolnej istnieją konkretne uprawy. Podobnie do upewnienia się, że przestrzegana jest zwykła dobra praktyka rolnicza, konieczne są specjalistyczne umiejętności.

Sprawdzanie przestrzegania zwykłej dobrej praktyki rolniczej

62. Warunkiem wstępnym otrzymania płatności agrośrodowiskowych jest przestrzeganie przez gospodarstwo określonego kodeksu zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Takie kodeksy zostały wprowadzone w PROW na lata 2000–2006. PROW muszą określać możliwe do sprawdzenia normy, które zakładają zgodność z ogólnymi obowiązkowymi wymaganiami w zakresie ochrony środowiska ⁽³⁾.

63. Wymaganie sprawdzania przestrzegania zwykłej dobrej praktyki rolniczej jest dla kontrolerów działań agrośrodowiskowych dużym wyzwaniem, jako że nie są oni zazwyczaj specjalistami w zakresie ochrony roślin lub nawożenia. Komisja w swoich wytycznych wzywa Państwa Członkowskie do „określenia na poziomie programu rozsądnego zbioru najważniejszych praktyk, które będą sprawdzane na miejscu” ⁽⁴⁾.

64. Zasadnicze cechy zwykłej dobrej praktyki rolniczej ustalone na poziomie krajowym dla 5 % kontroli na miejscu w Niemczech dotyczą kwestii, które można w łatwy sposób sprawdzić. Zgodnie z analizą sporządzoną przez Niemiecki Federalny Ośrodek Badań Rolniczych ⁽⁵⁾ wybór wskaźników zwykłej dobrej praktyki rolniczej, które mają być kontrolowane we wszystkich krajach związkowych, zależy od kwalifikacji inspektorów, a ponieważ nie są oni specjalistami w dziedzinie ochrony roślin czy nawożenia, ale są kontrolerami pomocy bezpośredniej (pierwszego filaru), wskaźniki te „mogą tylko obejmować aspekty łatwe do sprawdzenia dla laika”. Wskaźniki te muszą być sprawdzone przez inspektorów o każdej porze roku. Z tego powodu sprawdzane jest posiadanie konkretnych dokumentów, takich jak rezultaty analizy gleby i składników pokarmowych, które jedynie w ograniczonym stopniu świadczą o stosowaniu zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Podobnie rzecz się ma w Luksemburgu.

65. Dobry sposób na sprawdzanie przestrzegania zwykłej dobrej praktyki rolniczej wprowadzono w Niemczech, gdzie dodatkowa kontrola dotycząca bardziej szczegółowych aspektów dobrej praktyki rolniczej jest przeprowadzana przez wyspecjalizowane organy u 1 % rolników, zaś informacje o wszelkich przekroczeniach dobrej praktyki rolniczej są przekazywane do agencji płatniczej i, w stosownych przypadkach, nakładane są odpowiednie kary, zaś płatności agrośrodowiskowe są ograniczane.

⁽³⁾ Artykuły 20 i 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 817/2004.

⁽⁴⁾ Punkt 4.14 Wytycznych Komisji.

⁽⁵⁾ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Brunszwik: Zwykła dobra praktyka rolnicza — definicje, realizacja, doświadczenia. Brunszwik, wrzesień 2003 r., str. 28 i 55 dotyczące Niemiec.

66. W analizie Niemieckiego Federalnego Ośrodka Badań Rolniczych stwierdzono, że wybór gospodarstw, które mają zostać skontrolowane przez wyspecjalizowane organy, opiera się na analizie ryzyka dla środowiska wynikającego z prawdopodobieństwa nieprzestrzegania zasad ⁽¹⁾. Te specjalistyczne kontrole pozwalają na wykrycie większej liczby wykroczeń i odnoszą lepszy skutek, przyczyniając się do poprawy zachowań, niż kontrole przeprowadzane w ramach limitu 5 % kontroli, które są oparte na kryteriach, takich jak wielkość płatności.

67. Władze francuskie sporządziły instrukcje na poziomie krajowym dotyczące procedur, które należy stosować przy przeprowadzaniu kontroli w ramach limitu 5 %, aby sprawdzić zgodność z siedmioma kryteriami zwykłej dobrej praktyki rolniczej, określonymi w krajowym planie rozwoju obszarów wiejskich; instrukcje te zostały zatwierdzone przez Komisję. Jednakże w rzeczywistości spełnienie tych siedmiu kryteriów i pomyślne przejście związanych z nimi kontroli nie jest trudne.

68. Na przykład odnośnie do stosowania nawozów — kontroler sprawdza, czy stosowanie nawozów jest udokumentowane, ale tylko w przypadku gdy gospodarstwo znajduje się na obszarze wrażliwym na azotany lub gdy jedno z poddziałań agrośrodowiskowych wymaga prowadzenia rejestru. Kontroler jest poinstruowany, żeby nie sprawdzać faktur i innych dokumentów. Inny przykład dotyczy kontroli w zakresie nawozów azotowych — instrukcje udzielone kontrolerowi zwykłej dobrej praktyki rolniczej są takie same jak te opisane powyżej, poza jednym elementem, a mianowicie obejmują „sprawdzenie, możliwie najdokładniejsze oraz na podstawie rejestru, że w okresach »podwyższonego ryzyka« nie stosowano nawozów (tj. przy zamrzniętym lub rozmokłym gruncie itp.)”.

69. Z ustaleń Trybunału wynika, że często niejasne określenie zwykłej dobrej praktyki rolniczej powoduje, że w rzeczywistości testy ograniczają się do pewnej liczby kryteriów, które są niewymagające i łatwe do zidentyfikowania. W efekcie trudno jest określić zakres, w jakim poddziałania agrośrodowiskowe wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą. Trybunał ponownie przytacza swoje uwagi i zalecenia dotyczące zwykłej dobrej praktyki rolniczej ujęte w Sprawozdaniu specjalnym dotyczącym wsparcia obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania, w szczególności w zakresie niemożności upewnienia się co do jej przestrzegania ⁽²⁾. Trybunał wskazał, że Komisja powinna zapewnić, aby Państwa Członkowskie przyjęły taką definicję zwykłej dobrej praktyki rolniczej, która byłaby jasna i mogłaby być odpowiednio sprawdzana, zaś jeśli to okaże się niemożliwe, Komisja powinna wystąpić z propozycją systemu wsparcia, który w większym stopniu opierałby się na pojęciu umożliwiającym lepsze sprawdzenie niż zwykła dobra praktyka rolnicza.

⁽¹⁾ Strona 39 głównej analizy.

⁽²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 4/2003 dotyczące rozwoju obszarów wiejskich: wsparcie dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania (Dz.U. C 151 z 27.6.2003).

Weryfikacja poddziałań

Wybór kontroli na miejscu

70. We Francji stosowana procedura jest ogólnie zgodna z istniejącymi zasadami ⁽³⁾. Jednakże nie określono żadnego technicznego kryterium agrośrodowiskowego, które można by włączyć do analizy ryzyka. W tym zakresie zgodnie z wytycznymi Komisji należy uwzględnić kryteria ryzyka właściwe dla każdego działania ⁽⁴⁾. Ponadto kontrole na miejscu powinny być rozłożone w ciągu całego roku na podstawie analizy ryzyka dla każdego działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ⁽⁵⁾.

71. We Włoszech ustalenia z kontroli przeprowadzonych w poprzednich latach nie są wykorzystywane w analizie ryzyka i także nie zostały uwzględnione przy wyborze kontroli zaplanowanych na kolejny rok ⁽⁶⁾.

72. W Luksemburgu analiza ryzyka, a właściwie procedura wyboru miejsc kontroli, jest oparta na pomocy bezpośredniej pierwszego filaru, ponieważ działanie agrośrodowiskowe jest integralną częścią tego samego systemu administracyjnego. Z tego powodu dla działań agrośrodowiskowych nie przeprowadza się specjalnej analizy ryzyka.

73. Wybór miejsc kontroli w Austrii jest zgodny z rozporządzeniem (WE) nr 2419/2001. Ponadto, w ramach minimalnego wymogu 5 % kontroli, dodatkowy wybór obejmuje poddziałanie jesienno-zimowego zazieleniania, którego okres zobowiązań przypada poza głównym okresem kontroli. Wyboru miejsc kontroli dokonuje departament niezależny od kontrolerów prowadzących kontrole na miejscu.

Okres przeprowadzania kontroli

74. Zgodnie z wytycznymi Komisji najlepszy okres roku na kontrole na miejscu musi zostać tak określony, aby objął najbardziej reprezentatywne zobowiązania i obowiązki związane z realizowanym działaniem, a kontrole na miejscu muszą odbywać się właśnie w tym okresie ⁽⁷⁾. Jest to w zgodzie z przepisami art. 69 rozporządzenia (WE) nr 817/2004 (patrz: pkt 25).

⁽³⁾ W szczególności art. 19 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001.

⁽⁴⁾ Punkt 4.3. Wytycznych Komisji.

⁽⁵⁾ Artykuł 69 rozporządzenia (WE) nr 817/2004.

⁽⁶⁾ Artykuł 19 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 2419/2001.

⁽⁷⁾ Punkt 4.4 Wytycznych Komisji, VI/10535/99 rev. 7.

75. W Luksemburgu kontrole na miejscu odbywają się między czerwcem a sierpniem, tj. w okresie zbioru upraw oraz do września w przypadku pastwisk. Okres ten jest dobry dla kontroli na miejscu upraw i pastwisk, ale niekoniecznie dla poddziałań agrośrodowiskowych lub zwykłej dobrej praktyki rolniczej, w przypadku których pewne warunki muszą być spełnione i sprawdzone poza tym okresem⁽¹⁾. W odniesieniu do różnych rodzajów działań agrośrodowiskowych nie określono, jakie okresy kontroli byłyby najlepsze.

76. W Austrii, chociaż na ogół kontrole są przeprowadzane w odpowiednim czasie, poddziałanie „ochrona winnic przed erozją”, dla którego okres zobowiązań przypada między 1 listopada a 30 kwietnia, jest kontrolowane między 15 maja i końcem września. W efekcie działanie na rzecz ochrony przed erozją jest kontrolowane poza okresem zobowiązania. Zarzut ten został uznany przez władze austriackie, które zobowiązały się do dopełnienia procedur.

77. W Badenii Wirtembergii grupa gospodarstw wybranych do kontroli na miejscu w zakresie programu działań agrośrodowiskowych i innych obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich została podzielona na 4 okresy kontroli przypadające od maja do połowy grudnia, tak że możliwe jest sprawdzenie różnych zobowiązań w ramach tych poddziałań. Kontrole są prawidłowo rozłożone w ciągu roku na podstawie analizy ryzyka związanego z działaniami agrośrodowiskowymi. Jednakże z powodu charakteru poddziałań agrośrodowiskowych, pomimo że co najmniej 5 % beneficjentów jest kontrolowanych co roku, fakt, że każdy beneficjent jest kontrolowany w danym roku tylko raz, oznacza, że wiele poddziałań i zobowiązań nie może zostać sprawdzone w pełni.

78. Wszystkie 11 przypadków skontrolowanych przez Trybunał w Niemczech w czerwcu 2004 r. (główny okres kontrolny, w którym powinna być przeprowadzona co najmniej połowa kontroli) obejmowało poddziałania, które nie mogły zostać skontrolowane w okresie, w którym odbywała się kontrola.

79. Ponadto dla niektórych poddziałań w ramach programu agrośrodowiskowego istnieje więcej niż jedno zobowiązanie, które może zostać sprawdzone wyłącznie w różnych okresach w ciągu roku. Na przykład w przypadku bardzo powszechnego poddziałania jesienno-zimowego zazieleniania obszarów uprawnych uprawa musi: a) zostać wysiana do połowy września; oraz b) być utrzymywana w stanie nienaruszonym do końca listopada/lutego. W takich przypadkach przestrzeganie tego zalecenia zostanie skontrolowane najwyżej raz, co oznacza, że jedno z zobowiązań nie zostanie sprawdzone.

(1) W załączniku do rozporządzenia Wielkiego Księstwa z dnia 11 lutego 2002 r. w sprawie dobrej praktyki rolniczej, ust. 4 — stosowanie nawozu na zamrażniętym lub rozmokłym gruncie, ust. 5 — stosowanie nawozu w pobliżu cieków wodnych, ust. 6 i 7.1 — niestosowanie nawozu zimą w niektórych przypadkach. W odniesieniu do podstawowego działania agrośrodowiskowego (PEENP), obowiązek wprowadzenia „nowej uprawy lub poplonu w przypadku stosowania nawozów ekologicznych na gruncie uprawnym w okresie następującym po zbiorze głównej uprawy i do 15 listopada” oraz zakaz rozrzucania obornika w okresie od 15 listopada do 15 stycznia po zbiorach na działkach gruntu, na których zwykle uprawiano kukurydzę, także wskazują na konieczność przeprowadzania kontroli w innych okresach w ciągu roku.

80. Sytuacja, w której na poddziałanie przypada więcej niż jedno zobowiązanie, oznacza, że poddziałanie nie może zostać w pełni skontrolowane. Tak dzieje się także w przypadku poddziałania „zwiększenie odległości między rzędami upraw do 17 cm”, w którym zwiększona odległość między rzędami zboża może zostać sprawdzona w głównym okresie kontrolnym, natomiast drugie zobowiązanie w ramach tego poddziałania (niestosowanie fungicydów zanim uprawy nie osiągną konkretnego momentu w rozwoju, zazwyczaj przed początkiem maja) może zostać sprawdzone jedynie wcześniej.

81. We Francji termin przeprowadzania kontroli na miejscu zależy od zawiadomienia gospodarstw wybranych do kontroli. Kontrole na miejscu są przeprowadzane niezwłocznie po otrzymaniu akt, aby uniknąć opóźnień w realizacji płatności (w praktyce od lipca do października). Kontrole zatem niekoniecznie są przeprowadzane w odpowiednim momencie, na podstawie analizy ryzyka związanego z kontrolowanym działaniem. Ponadto w przypadku gdy beneficjent, zgodnie z wymaganiami umownymi, jest zobowiązany do wdrożenia lub powstrzymania się od praktyki, która obejmuje ponad jeden kluczowy termin, nie ma podstaw do przeprowadzenia dalszych wizyt kontrolnych.

82. Problemy wynikające z konieczności przeprowadzenia kontroli w bardzo ograniczonym czasie lub wielokrotnej wizytacji projektu zostały ujęte w sprawozdaniu Komisji dla władz budżetowych dotyczących wniosków wpływających z minionego okresu⁽²⁾.

83. Konieczność przeprowadzania więcej niż jednej kontroli na miejscu została potwierdzona w art. 19 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 746/96, zgodnie z którym „w miarę możliwości, wszystkie zobowiązania określone przez beneficjenta są poddawane kontroli⁽³⁾. O ile okaże się to konieczne, kontrole dotyczące poszczególnych zobowiązań przeprowadza się w różnych okresach w ciągu roku.” W konsekwencji organy kontroli musiały ponownie wracać, aby sprawdzić projekty agrośrodowiskowe, o ile zachodziła konieczność upewnienia się co do przestrzegania wszystkich zaciągniętych zobowiązań.

84. Dla okresu 2000–2006 podobne wymagania zostały ujęte w art. 67–69 rozporządzenia (WE) nr 817/2004. Nie ma już wymagania, aby sprawdzać spełnianie przez beneficjenta wszystkich jego zobowiązań agrośrodowiskowych, nie ma także konieczności powrotu do beneficjenta w różnych okresach roku. Ponadto, zgodnie z wytycznymi Komisji skierowanymi do Państw Członkowskich dotyczącymi okresu bieżącego, wymagana jest jedynie kontrola najbardziej reprezentatywnych zobowiązań i obowiązków; Państwa Członkowskie zachęca się do organizowania systemu kontroli w sposób, który przyczyni się do zmniejszenia liczby kontroli na miejscu u poszczególnych beneficjentów, sprowadzając te kontrole teoretycznie do jednej wizyty⁽⁴⁾.

85. Tym samym, zgodnie z obecnymi przepisami, wiele zobowiązań może nie zostać skontrolowanych, nawet w przypadku tych beneficjentów, którzy zostali wybrani w ramach 5 % grupy, u której mają zostać przeprowadzone kontrole na miejscu.

(2) Sekcja 3.7.3. tego sprawozdania.

(3) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 746/96 z dnia 24 kwietnia 1996 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolniczej zgodnych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska i zachowania krajobrazu (Dz.U. L 102 z 25.4.1996, str. 19).

(4) Punkty 4.4 i 4.5 Wytycznych Komisji.

Poleganie na deklaracjach własnych beneficjentów

86. We wszystkich kontrolowanych Państwach Członkowskich Trybunał zauważył, że deklaracje własne beneficjentów były traktowane jako wiarygodne.

87. Kontrole dotyczące poddziałań sprawdzonych np. we Francji zakładają w znacznym stopniu prawdziwość deklaracji sporządzanych przez beneficjentów oraz, w szczególności, wiarygodność rejestrów działki oraz wypasu. W tych dokumentach rolnik sam wpisuje informacje o nawozach i produktach ochrony roślin, sadzeniu, koszeniu i zbiorach oraz okresach wypasania. Kontrolerzy mogą się ograniczyć do prostego sprawdzenia, czy dane zostały wprowadzone do tych rejestrów.

88. Zgodnie z wnioskami ujętymi w sprawozdaniu z kontroli Komisji (patrz: pkt 37) taki rodzaj kontroli nie może być uznany za wystarczający i powinien być uzupełniony innymi rodzajami kontroli ⁽¹⁾. W istocie, Komisja w swoich wytycznych zaleca uzupełnianie kontroli danych zarejestrowanych przez beneficjenta innymi kontrolami, dotyczącymi np. plonu, faktur lub analiz gruntu i roślin ⁽²⁾.

89. Przykładem powyższego może być poddziałanie „zmniejszenie zastosowania nawozów azotowych o 20 %”:

- i) wartość, od której obliczana jest 20 % redukcja, zależy od spodziewanego plonu określonego przez beneficjenta;
- ii) rzeczywiste przestrzeganie 20 % redukcji jest sprawdzane na podstawie danych zarejestrowanych przez beneficjenta.

90. Trybunał nie zauważył, aby przy sprawdzaniu dokumentów służących za dowód spełniania zobowiązań umownych korzystano ze standardowych procedur. Jeden kontroler może przeprowadzić obliczenia matematyczne, aby upewnić się co do przestrzegania limitów, podczas gdy inny sprawdzi jedynie, czy stosowne dokumenty zostały wypełnione. Podobnie wielu kontrolerów przeprowadza kontrole administracyjne na wszystkich działkach rolnych objętych umową, podczas gdy inni kontrolują zaledwie wybrane tereny.

91. Poddziałanie polegające na zmniejszeniu o 20 % stosowania nawozów azotowych poniżej zalecanego optimum jest także jednym z podstawowych poddziałań agrośrodowiskowych np. w Badenii Wirtembergii. Zgodnie z wykazem kontrolnym dotyczącym kontroli na miejscu dla tego poddziałania, kontroler powinien ocenić, czy zarejestrowane dane dotyczące wykorzystanego nawozu są prawdopodobne i kompletne.

⁽¹⁾ Sprawozdanie podsumowujące badanie wprowadzenia systemów zarządzania, kontroli i sankcji przez Państwa Członkowskie w odniesieniu do działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich 2000–2006 z 16.8.2001, str. 22.

⁽²⁾ Punkt 4.12 Wytycznych Komisji.

92. Ponadto kontroler musi sprawdzić prawdziwość informacji stosowanych przy obliczaniu optymalnego poziomu azotanów. Podstawą do obliczeń (a zatem i 20 % redukcji) jest wielkość spodziewanego plonu. Wielkość ta jest określana przez beneficjenta. Nie ma w tym zakresie znormalizowanego poziomu, a zmiany +/- 15 % w wielkości spodziewanego plonu są uznawane za prawdopodobne. Kontroler jest zobowiązany do sprawdzenia jedynie przypadków, w których zawyżenie danych jest oczywiste. W efekcie metoda obliczania optymalnego poziomu nawozów azotowych zależy od niewielkich zmian w spodziewanym plonie.

93. Przykład ujęty w ramce 3 wskazuje, że beneficjent, zawyżając spodziewaną wielkość plonu o wartość wciąż jeszcze „prawdopodobną” (np. 14 %), może zastosować 100 % zalecanego poziomu nawozów azotowych (64 kg N/ha) i jednocześnie ubiegać się o rekompensaty w ramach poddziałania dotyczącego zmniejszenia stosowania nawozów azotowych o 20 %.

Ramka 3

Badenia Wirtembergia: zmniejszenie stosowania nawozu azotowego o 20 %

Jeżeli beneficjent zwiększyłby spodziewaną wielkość plonu o 14 % (tj. o liczbę mieszczącą się w dopuszczalnych wahaniami +/- 15 %), obniżony poziom nawozu azotowego (N – 20 %) wynosiłby tyle samo, ile wynosi zalecany poziom nawozu azotowego w zwykłej dobrej praktyce rolniczej (64 kg/ha w poniższym przykładzie).

	Sytuacja rzeczywista		Przykład hipotetyczny, spodziewana wielkość plonu powiększona o 14 %	
Spodziewana wielkość plonu	50		57	
Czynnik × dla rodzaju uprawy	2,3		2,3	
		115		131
+ N w częściach nieobjętych zbiorami		20		20
Całkowite zapotrzebowanie na N		135		151
– N z gleby, poprzednich upraw		– 71		– 71
Nawóz N w przypadku dobrej praktyki rolniczej		64		80
– 20 %		– 12,8		– 16
N – 20 %		51,2		64

94. Kolejną kluczową informacją przedstawianą przez beneficjenta jest rzeczywista ilość zastosowanych nawozów mineralnych i organicznych, zapisanych w rejestrze działki rolnej. Dane te zależą od rzetelności beneficjenta przy odnotowywaniu ilości zużytego nawozu. Trybunał uznał, że uzyskanie zapewnienia, że rzeczywiście zużyte ilości nawozów są rzetelnie odnotowywane jest w praktyce bardzo trudne, zaś kontroler może zaledwie sprawdzić, czy wprowadzone dane są aktualne i prawdopodobne.

95. Zaniżenie zastosowanej ilości nawozów mogłoby spowodować nieuzasadnione przyznanie rekompensat w ramach tego poddziałania. Połączenie mniejszego niedoszacowania zużytej ilości nawozu i umiarkowanego zawyżenia wielkości spodziewanego plonu mogłoby mieć taki sam skutek i byłoby jeszcze trudniejsze do wykrycia.

96. Trybunał stwierdza, że tego typu poddziałanie można sprawdzić jedynie, polegając na informacjach przedstawionych przez beneficjenta. W efekcie nie jest to zgodne z wymaganiami rozporządzenia (WE) nr 817/2004, zgodnie z którym płatności z tytułu ograniczenia zużycia środków produkcji mogą zostać przyznane, jedynie jeżeli takie ograniczenia są technicznie i ekonomicznie wymierne.

Weryfikacja zależna od kontroli wizualnych

97. Kontrolerzy prowadzący kontrole na miejscu dokonują kontroli wizualnych w terenie, aby zapewnić przestrzeganie takich zobowiązań jak zmniejszenie zużycia środków produkcji. Takie kontrole są ważne, jako że stanowią źródło dodatkowego zapewnienia. Same mają jednakże pewne ograniczenia, w szczególności gdy zobowiązania są trudne do sprawdzenia.

98. Program działań agrośrodowiskowych w Badenii Wirtembergii obejmuje poddziałanie, w którym rolnik zobowiązuje się do niestosowania regulatorów wzrostu. Kontrole na miejscu dla tego poddziałania sprowadzają się do kontroli wizualnej. Różna wysokość i nierównomierny wzrost zbóż na polu są uznawane za odpowiedni dowód niestosowania regulatorów wzrostu.

99. Pomimo to sytuacja nie zawsze jest jasna. Różnice w wysokości między uprawami, w których stosowano i w których nie stosowano regulatorów wzrostu, są stosunkowo niewielkie (dla żyta 20 cm, ale dla pszenicy tylko 4 cm). Ponadto różnice w wysokości roślin zależą także od klimatu, daty siewu, jakości gleby i odmiany danego zboża. Patrz: przykład w ramce 4.

Ramka 4

Skontrolowano dwie sąsiadujące działki rolne, na których uprawiano taką samą pszenicę, przy czym na jednym polu stosowano regulatory wzrostu, na drugim zaś nie. Nie udało się zauważyć wyraźnych różnic między tymi dwoma uprawami. Niewielka różnica w wysokości roślin mogła być także spowodowana różnym przygotowaniem gleby do siewu, poprzednią uprawą oraz/lub datą siewu.

Zgodnie z lokalnymi wytycznymi analizy laboratoryjne powinny być przeprowadzane jedynie „jeżeli skutków działania regulatorów wzrostu nie można ocenić wizualnie”. Takie analizy uznawane są za zbyt kosztowne, z wyjątkiem przypadków rażących naruszeń.

100. Kontrole polowe przeprowadzane przez kontrolerów we wszystkich Państwach Członkowskich kontrolowanych przez Trybunał opierają się na wiedzy własnej poszczególnych kontrolerów i (w przypadku niektórych zobowiązań) w mniejszym stopniu na szczegółowych instrukcjach dotyczących kontroli na miejscu. Podręczniki rzadko określają wskaźniki, które należy skontrolować. Pomimo to podczas kontroli polowej kontrolerzy odnoszą się do wielu wskaźników, które oparte są na ich wiedzy technicznej i doświadczeniu. Trybunał zauważył, że wiele z tych wskaźników jest bardzo użytecznych i ma duże znaczenie dla wyniku kontroli kilku ważnych poddziałań, takich jak zmniejszenie zużycia środków produkcji. Wskaźniki te obejmują kolor i wysokość uprawy, zachwaszczenie itp.

101. Zamieszczenie w podręczniku dla inspektorów szczegółowego opisu wszystkich kryteriów, wskaźników lub parametrów może okazać się niepraktyczne. Pomimo to Trybunał uznaje, że podręcznik powinien zawierać przynajmniej ogólne informacje o tym, w jaki sposób w trakcie kontroli polowej powinny być sprawdzane zobowiązania. Zapewniłoby to możliwość sprawowania kontroli nad zobowiązaniami i jednakowe postępowanie w trakcie wszystkich kontroli. Poszerzone pisemne instrukcje stanowiłyby źródło sprawdzalnych kryteriów. Wpłynęłyby także na poprawę dokumentacji z przeprowadzanych kontroli i umożliwiłyby uzyskanie większych korzyści ze sprawozdań kontrolnych przy kolejnych wizytach kontrolnych.

Brak podstawowych danych

102. We Francji umowy podpisane przez prefekta i beneficjenta zawierają podstawowe warunki, których ma przestrzegać beneficjent w ramach podjętych przez siebie zobowiązań agrośrodowiskowych. Trybunał natrafił na wiele zapisów, których dokładny sens nie był jasny i których nie rozumiał ani kontroler, ani beneficjent. Ponadto kontrolerzy rozbieżnie interpretowali niektóre zapisy.

103. W Załączniku do niniejszego sprawozdania znajdują się cztery przykłady ilustrujące to zjawisko. Taki brak jasności utrudnia pracę kontrolerów prowadzących kontrole na miejscu, w szczególności zważywszy na fakt, że prowadzą oni kontrole na miejscu w siedmiu innych departamentach. Ponieważ każdy departament ma swoje własne wymagania, mogą wystąpić różnice w przepisach dotyczących danego działania.

104. Poddziałanie „zachowanie i ochrona elementów krajobrazu” zakłada ochronę drzew, rowów itp., ale rolnik musi także zapewnić, by dany obiekt nie został usunięty.

105. Z uwagi na charakter zobowiązań, sprawdzenie ich istnienia i poszanowania nie zawsze jest możliwe. Wynika to z faktu, że kryteria odniesienia, które są stosowane podczas kontroli, mają ogólny charakter lub sprawdzenie ich występowania nie jest zawsze możliwe. Z większości wizyt u beneficjentów i informacji otrzymanych od kontrolerów wynika, że zarówno realizacja zobowiązań, jak i ich sprawdzanie odznaczają się wysokim stopniem swobody.

106. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do kontroli elementów krajobrazu, z przyczyn administracyjnych i finansowych, wypełnienie wymagań w zakresie dokumentacji jest niemal niemożliwe, jako że elementy te musiałyby być udokumentowane w całym kraju. W Austrii jakość kontroli powinna ulec poprawie poczynawszy od 2005 r. wraz z zastosowaniem zdjęć lotniczych do kontroli elementów krajobrazu oraz ze względu na fakt, iż kontrole te będą miały częściowo charakter retrospektywny.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wniosek ogólny

107. W przeciwieństwie do wydatków pierwszego filaru, uzyskanie umiarkowanego kosztem zapewnienia o przestrzeganiu zobowiązań agrośrodowiskowych, warunkującym otrzymanie pomocy, nie jest możliwe. Nawet uzyskanie przynajmniej uzasadnionego zapewnienia o przestrzeganiu wszystkich zobowiązań przy minimalnej ilości 5 % skontrolowanych beneficjentów rocznie oznacza dla Państw Członkowskich znaczne koszty, czy to poprzez kontrole na miejscu, czy drogie analizy laboratoryjne. Teledetekcja znajduje ograniczone zastosowanie w sprawdzaniu przestrzegania zobowiązań agrośrodowiskowych (i zwykłej dobrej praktyki rolniczej), a tym samym kontrola działań agrośrodowiskowych jest znacznie bardziej pracochłonna niż kontrole w pierwszym filarze. Ponadto kontrole te są znacznie bardziej wymagające z technicznego punktu widzenia (pkt 60–61).

Na poziomie Komisji

108. Na etapie zatwierdzania PROW Komisja jedynie w ograniczonym zakresie upewniła się co do sprawdzalności poddziałań agrośrodowiskowych i w efekcie nie zidentyfikowała poddziałań odznaczających się wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości (pkt 32–35).

109. Nie przeprowadziła wizyt w Państwach Członkowskich, które umożliwiłyby sprawdzenie systemów kontroli działań agrośrodowiskowych, wdrożonych przez pierwsze pięć z siedmiu lat, w odniesieniu do tego działania, które jest największym działaniem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i jednocześnie jest działaniem wysokiego ryzyka (pkt 36–39).

110. W odniesieniu do rolnictwa ekologicznego, sprawozdania Państw Członkowskich, które powinny świadczyć o obiektywności i skuteczności systemów kontroli, są niekompletne, spóźnione i niedokładne. Ma to znaczenie dla działań agrośrodowiskowych, jako że Państwa Członkowskie w przypadku tego poddziałania opierają się na tym systemie kontroli, rezygnując z przeprowadzania własnych kontroli (pkt 46–49).

111. Kontrole Komisji przeprowadzone w siedmiu Państwach Członkowskich w latach 1998–2001 wykazały poważne niedociągnięcia w nadzorze systemów kontroli, pomimo to w następstwie tych ustaleń nie podjęto odpowiednich działań. W żadnym Państwie Członkowskim nie przeprowadzono dalszych kontroli, pomimo że Komisja wskazała na taką konieczność. W efekcie Komisja nie upewniła się, że kontrola nadzoru nad systemem kontroli działa prawidłowo (pkt 50–54).

112. Komisja w swoim Planie Działań na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego stwierdza, że „obecny system kontroli jest w przeważającej mierze skuteczny”. Kontrola Trybunału nie wykazała, że Komisja uzyskała zapewnienie, które pozwoliłoby jej na sformułowanie takiego stwierdzenia (pkt 44 i 46–54).

Na poziomie Państw Członkowskich

113. Elementy zwykłej dobrej praktyki rolniczej sprawdzane w trakcie kontroli na miejscu ograniczają się do niewymagających i łatwych do zidentyfikowania kryteriów (pkt 62–69).

114. Analizy ryzyka przeprowadzane w celu doboru próby kontrolnej rzadko obejmują kwestie agrośrodowiskowe, a analizy wyników kontroli, które mogłyby wpłynąć na analizy prowadzone w kolejnym roku, dokonywane są sporadycznie (pkt 70–73).

115. Kontrolowane administracje Państw Członkowskich w znacznym stopniu opierają się na przepisach rozporządzeń (WE) nr 817/2004 i (WE) nr 2419/2001 dotyczących kontroli na miejscu oraz wytycznych Komisji, ale fakt że zobowiązania (i zwykła dobra praktyka rolnicza) powinny być przestrzegane kilkakrotnie lub w sposób ciągły oznacza, że Państwa Członkowskie często nie są nawet w stanie uzyskać uzasadnionego zapewnienia co do ich przestrzegania. Procedury kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu są ściśle związane z procedurami stosowanymi w pierwszym filarze i często są one takie same jak w stosunku do kontroli pomocy bezpośredniej, przeprowadzanych w terminie zbiorów, przy czym moment ten nie zawsze jest najlepszy do sprawdzenia przestrzegania zobowiązań agrośrodowiskowych i zwykłej dobrej praktyki rolniczej (pkt 74–85).

116. Kontrola poddziałań agrośrodowiskowych w skontrolowanych Państwach Członkowskich w znacznej mierze opiera się na deklaracjach własnych beneficjentów (pkt 86–96).

117. Niektóre zobowiązania znajdujące się w wyselekcjonowanej grupie gospodarstw poddawanych kontroli nie są rzetelnie sprawdzane z powodu braku obiektywnych parametrów kontroli wizualnych (pkt 97–106).

Zalecenia

118. Trybunał określił kilka szczegółowych aspektów, w których tryb sprawdzania wydatków agrośrodowiskowych mógłby ulec poprawie:

- należy wyjaśnić podział odpowiedzialności między Komisję oraz DG AGRI i DG SANCO w zakresie rolnictwa ekologicznego,
- Komisja powinna sprawdzić funkcjonowanie obecnego systemu kontroli działań agrośrodowiskowych. Pozwoliłoby to na wyciągnięcie wniosków z korzyścią dla kolejnego okresu programowania. W stosownym momencie Komisja powinna także zaplanować przegląd funkcjonowania systemu kontroli działań agrośrodowiskowych dla tego kolejnego okresu,
- Komisja powinna także podjąć kroki zapewniające, by sprawozdania z nadzoru nad kontrolą rolnictwa ekologicznego zawierały niezbędne informacje, były przedkładane terminowo i w ich następstwie podejmowane były odpowiednie działania,

- Państwa Członkowskie powinny planować i organizować kontrole wydatków na działania agrośrodowiskowe na podstawie ryzyka właściwego dla działań agrośrodowiskowych, tak aby wszystkie istotne poddziałania mogły zostać sprawdzone w stosownym terminie; Państwa Członkowskie powinny także zapewnić, że kontrolerzy będą posługiwali się jasnymi kryteriami kontroli.

Jednakże, jak wskazuje kontrola Trybunału, istnieją znaczne trudności w kontrolowaniu znacznych obszarów wydatków na działania agrośrodowiskowe. Aby kontrola była skuteczna, konieczne jest uzyskanie danych w zakresie szczegółowych praktyk rolniczych; uzyskiwane takich danych jest w wielu przypadkach:

- nieproporcjonalnie kosztowne, i/lub
- niezwykle wymagające technicznie.

119. W swojej ocenie Komisja podsumowała, że „jeżeli nie istnieje możliwość odpowiedniego sprawdzenia działania, nie powinno ono być finansowane ze środków publicznych” (patrz: pkt 31). Kontrola Trybunału wykazała, że zasada ta była przestrzegana w ograniczonym stopniu. Komisja, Rada i Parlament powinny zastanowić się, w jaki sposób zasadę tę zrealizować w odniesieniu do propozycji wydatków na działania agrośrodowiskowe w okresie planowania 2007–2013, biorąc pod uwagę, z jednej strony, ryzyko, iż zobowiązania nie są przestrzegane, z drugiej zaś strony — potencjalne korzyści płynące z tego typu wydatków.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK

Przykłady niejasności w zobowiązaniach umownych programu działań agrośrodowiskowych Côte D'Or

1. „Analizy (na każde 5–10 ha) będą interpretowane i wykorzystywane jako podstawa dla sporządzenia sprawozdania dotyczącego stanu żyzności gleb w pierwszym i piątym roku oraz jako odniesienie roczne”. W jednym przypadku fakt, że beneficjent nie przeprowadził jednej analizy gleby rocznie i na 10 ha, zostało zarejestrowane jako nieprawidłowość (ta nieprawidłowość nie została wykryta w trakcie kontroli na miejscu w poprzednim roku). Inny kontroler odpowiadający za inną sprawę (i powiadomiony przez beneficjenta o ustaleniach eksperta technicznego) uznał, że obowiązek przeprowadzania analizy gleby na każde 10 ha obowiązuje tylko raz na pięć lat objętych umową i faktu braku takiej analizy w drugim roku nie uznał za niezwykły. Według francuskich władz prawidłowa jest jeszcze inna interpretacja, zgodnie z którą należy przeprowadzić jedną analizę gleby na 10 ha zarówno w pierwszym, jak i piątym roku.
2. „Stosowanie nawozów organicznych w dawce nieprzekraczającej około 65 jednostek azotu”. Słowo „około” jest nieodpowiednie do określania limitu. Czy 66 jednostek byłoby dopuszczalne, przy limicie określonym jako „około 65”? A co w przypadku 70 jednostek?
3. Trudno jest ocenić, czy maksymalna liczba dużych zwierząt na hektar dotyczy całego gospodarstwa czy tylko hektarów objętych poddziałaniami agrośrodowiskowymi. Kontrolerzy nie dysponowali w tym zakresie żadnymi informacjami.
4. Zdanie „w obszarach poddawanych wypasowi ilości pozostające pod kontrolą rolnika” nie jest jasne. Czy to oznacza, że rolnik ma wpływ na ilości obornika wytwarzanego przez wypasane na łące zwierzęta?

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

I–III. Działania rolnośrodowiskowe (AEM) stanowią główny element wspólnej polityki rolnej (WPR) będący odpowiedzią na obawy społeczeństwa w zakresie ochrony i poprawy stanu środowiska na obszarach wiejskich. Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Trybunału dotyczące tej kwestii. W odpowiedzi na ustalenia Trybunału Komisja chciałaby zaznaczyć, że:

- na początku każdego okresu programowania Komisja analizuje programy rozwoju obszarów wiejskich przedłożone przez Państwa Członkowskie. Komisja wydała przydatne wytyczne dla swoich urzędników, które pozwoliły im na ocenę większości działań rolnośrodowiskowych pod względem ich sprawdzalności. Ponadto należy podkreślić, że w trybie wspólnego zarządzania istnieją różne zakresy odpowiedzialności: Komisja określa ramy prawne, a Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za zaproponowanie możliwych do sprawdzenia działań⁽¹⁾. Zatwierdzenie programu przez Komisję nie oznacza, że Państwo Członkowskie jest zwolnione ze swoich obowiązków (patrz: pkt 32–35),
- dyrekcja zajmująca się rozliczeniami opiera swoją pracę w zakresie kontroli na centralnej analizie ryzyka obejmującej całość wydatków rolnych. Instrument ten uwzględnia różne elementy ryzyka, a także uwagi Trybunału oraz okres, który upłynął od ostatniej kontroli, a ponadto określa priorytety kontroli. W ubiegłych latach na podstawie oceny ryzyka stwierdzono, że priorytetowe znaczenie należy nadać innym kontrolom. Poniższe pozycje świadczą jednak o tym, że dział rozliczeń DG AGRI już ocenił na różne sposoby istniejące systemy dotyczące działań rolnośrodowiskowych:
 - w latach 1997–1999 działania rolnośrodowiskowe objęto kontrolą we wszystkich Państwach Członkowskich, a w latach 2000–2002 przeprowadzono kolejne kontrole w tych Państwach Członkowskich, którym uprzednio zaproponowano korekty finansowe. Komisja uważa, że zapewniło to uzasadnione zapewnienie co do zgodności istniejących systemów z wymogami, a zwłaszcza co do wprowadzenia właściwych systemów kontroli różnych poddziałań, wraz z poddziałaniami uważanymi za możliwe do sprawdzenia w ograniczonym stopniu,
 - ponadto nowy zasadniczy wymóg dotyczący kontroli przestrzegania dobrej praktyki rolniczej, wprowadzony rozporządzeniem 1257/99, został dokładnie zbadany podczas postępowania wyjaśniającego w sprawie obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania przeprowadzonego w większości Państw Członkowskich w latach 2003–2004 (patrz: pkt 39),
- działania Komisji ograniczał brak podstawy prawnej do przeprowadzenia inspekcji w Państwach Członkowskich. Mimo to Komisja monitorowała system kontroli rolnictwa ekologicznego w Państwach Członkowskich za pomocą przedkładanych przez nie sprawozdań z nadzoru oraz innych źródeł informacji.

Sprawozdania Państw Członkowskich świadczą o tym, że większość podmiotów gospodarczych co roku objęta jest kontrolą.

Ponadto w zakresie, w jakim działania na rzecz rolnictwa ekologicznego są współfinansowane przez EFOGR w ramach rozwoju obszarów wiejskich, służby kontrolne DG AGRI przeprowadzają częściowe badanie istniejącego systemu nadzoru w kontrolowanych regionach i Państwach Członkowskich; badanie to stanowi część toczącego się postępowania wyjaśniającego w sprawie działań rolnośrodowiskowych (2005–2006),

⁽¹⁾ Patrz: rozporządzenie (WE) nr 817/2004 art. 67 ust. 1 akapit drugi: „Państwa Członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli każdego środka wsparcia, a także osoby podlegające kontrolom.”

- roczne sprawozdania z nadzoru zawierają pewne informacje dotyczące istniejących systemów kontroli, np. potwierdzenie liczby przeprowadzonych wizyt kontrolnych oraz liczbę zgłoszonych naruszeń. Mimo to Komisja w Europejskim Planie Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego podkreśliła konieczność poprawy jakości sprawozdań z nadzoru. Kwestia nadzoru stanowi część toczących się prac nad przeglądem rozporządzenia 2092/91. Jest ona także powiązana z rozporządzeniem 882/2004⁽¹⁾, które ma być stosowane od 2006 r. i które wzmacnia ramy organizacyjne kontroli urzędowych i nadzoru na poziomie Państw Członkowskich (patrz: pkt 47–49),
- Komisja wzięła pod uwagę sprawozdania z misji dotyczące wszystkich siedmiu zainteresowanych Państw Członkowskich. Komisja uwzględniła także inne źródła informacji związane z systemem kontroli w Państwach Członkowskich (patrz: pkt 50–54).

IV. Komisja wzięła pod uwagę niedociągnięcia stwierdzone przez Trybunał i w możliwym zakresie nadal będzie podejmować próby naprawy sytuacji w poszczególnych przypadkach we współpracy z Państwami Członkowskimi:

- zgodnie z rozporządzeniem 817/2004 kontrole są rozłożone w ciągu całego roku na podstawie analizy ryzyka związanego z każdym działaniem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Analizy ryzyka dokonuje Państwo Członkowskie, które dostosowuje ją każdego roku do poprzednich ustaleń, tak aby przyznać priorytet kontrolom w okresach, gdy można skontrolować elementy w większym stopniu narażone na ryzyko (patrz: pkt 74 i 77);
- poleganie na oświadczeniach (odnotowywanie np. ilości nawozów/pestycydów zastosowanych na pojedynczych powierzchniach oraz daty ich zastosowania) jest przydatne, jeżeli na przykład zobowiązanie obejmuje cały rok, a systematyczne kontrole w ciągu roku są niemożliwe. W przypadku wątpliwości władze powinny przeprowadzić dalsze badanie i/lub analizę (patrz: pkt 97);
- kontrole wizualne stosuje się zazwyczaj w połączeniu z innymi instrumentami kontroli i stanowią one tylko niewielką część kontroli zobowiązań rolnośrodowiskowych;
- istotną rolę w kontrolach na miejscu odgrywa wiedza oraz doświadczenie inspektorów. Państwa Członkowskie ustanowiły zbiór dobrej praktyki rolniczej (Good Farming Practice — GFP), który jest bardzo często uzupełniany poprzez wykazy kontrolne, instrukcje, szkolenia, koncepcje zapewniania jakości oraz obowiązek odwołania się do właściwych organów w przypadku wątpliwości. W odniesieniu do innych zobowiązań specyficznych dla każdego poddziałania rolnośrodowiskowego, większość Państw Członkowskich ustanowiła podręczniki obsługi, okólniki i/lub instrukcje na użytek inspektorów, zapewniając w ten sposób pewną jednolitość kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do tego samego działania na terytorium całego kraju (patrz: pkt 100–101).

V. Komisja podziela opinię, że kontrola niektórych działań rolnośrodowiskowych z powodu ich złożoności wymaga znacznych nakładów zarówno pod względem technicznym, jak i finansowym. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych i działań w ramach pierwszego filaru należy porównywać w szerszym kontekście. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych należy oceniać w świetle realizowanych celów. Polityka rolnośrodowiskowa stanowi zasadniczą część strategii na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w innych dziedzinach polityki takich jak rolnictwo.

VI. Komisja chciałaby umieścić kwestię możliwości kontrolowania działań rolnośrodowiskowych w szerszym kontekście:

- podczas analizowania programów przez służby Komisji wiele działań/zobowiązań rolnośrodowiskowych zasadniczo można ocenić i ocenia się na podstawie ich sprawdzalności; w przypadku niektórych innych zobowiązań możliwość kontrolowania może być ograniczona ze względu na ich charakter i często wymaga wyjątkowo kosztownej analizy. Z tego względu kompletna i szczegółowa kontrola jest zbyt kosztowna i może zapewnić jedynie ograniczoną wartość dodaną w zakresie minimalizacji ryzyka dla budżetu i/lub środowiska,

(¹) Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

- należy jednak porównać ryzyko wystąpienia braku zgodności z potencjalnymi korzyściami tego działania. Działania rolnośrodowiskowe, które Komisja uważa za zasadniczy element strategii na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska we wspólnej polityce rolnej, wymagają systemu zapewniającego wystarczający poziom kontroli, a zarazem proporcjonalnego. Jak stwierdził Trybunał, kontrole powinny zapewnić uzasadnione zapewnienie przy umiarkowanych kosztach,
- dla następnego okresu programowania Komisja zaproponowała system kontroli, który w miarę możliwości będzie dostosowany do systemów kontroli dotyczących zasady współzależności, które Państwa Członkowskie muszą ustanowić dla płatności w ramach pierwszego filaru (zasada współzależności),
- Komisja zaproponowała ponadto bardziej przejrzysty podział zakresów odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi a Komisją, co ma wzmocnić zasadę wspólnego zarządzania.

WSTĘP

9–10. Komisja podziela opinię, że w interesie publicznym i politycznym leży powiązanie problematyki rolnictwa i środowiska. Komisja podkreśla, że zarówno działania rolnośrodowiskowe, jak i zasada współzależności mają na celu uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w polityce rolnej. Te aspekty wzajemnie się uzupełniają: zasada współzależności polega na tym, że rolnicy muszą przestrzegać wymogów w zakresie ochrony środowiska, aby uniknąć ograniczenia lub wstrzymania płatności bezpośrednich; natomiast płatności rolnośrodowiskowe otrzymują rolnicy, którzy chcą w znacznym stopniu wykroczyć poza te minimalne wymogi i w zamian za płatności świadczyć usługi środowiskowe.

USTALENIA KONTROLNE NA POZIOMIE KOMISJI

32–35. Częścią analizy programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich było potwierdzenie przez Komisję, czy działania rolnośrodowiskowe określone przez Państwa Członkowskie są zadowalające i adekwatne. W tym celu Komisja wydała przydatne wytyczne dla swoich urzędników, aby pomóc im w ocenie proponowanych działań rolnośrodowiskowych. Komisja uważa, że w zasadzie większość działań rolnośrodowiskowych można w wystarczającym stopniu ocenić na podstawie ich sprawdzalności (np. nieuprawiane miedze, przekształcenie gruntów uprawnych w użytki zielone, terminy sianokosów, „zielone pole” w okresie zimowym, ochrona rzadkich ras/odmian upraw, płodozmian, działania na rzecz ograniczenia nawadniania, ograniczenia hodowli itp.).

Mimo to w przypadku niektórych innych zobowiązań dokonanie takiej oceny może być trudniejsze. W związku z tym Komisja postanowiła nie zatwierdzać niektórych działań ze względu na niewielkie możliwości kontroli (np. zmniejszenie nawożenia azotem o mniej niż 5 % lub zmniejszenie ilości innych nawozów o mniej niż 20 %).

Prawdą jest, że Komisja nie była w stanie przeprowadzić szczegółowego badania *ex-ante* w zakresie możliwości kontroli wszystkich zaproponowanych (pod)działań. W tym kontekście należy uwzględnić różne zakresy odpowiedzialności w trybie wspólnego zarządzania: Komisja określa ramy, ale Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za proponowanie działań oraz zapewnienie, aby dla każdego z działań istniały odpowiednie i możliwe do sprawdzenia wskaźniki. Zatwierdzenie programu przez Komisję nie oznacza, że dane Państwo Członkowskie jest zwolnione ze swoich obowiązków.

33. Wewnętrzna ocena ryzyka stanowiła ogólną ocenę instrumentów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i miała służyć jako narzędzie zarządzania służące do ulepszenia tej polityki po roku 2006. W tym dokumencie jednostka odpowiedzialna za kontrolę rozwoju obszarów wiejskich zasygnalizowała, że nie można (biorąc pod uwagę krótki okres zatwierdzania programów oraz brak środków) zbadać możliwości kontroli wszystkich kryteriów kwalifikowalności ani szczegółowo ocenić *ex-ante* systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez Państwa Członkowskie w celu wprowadzenia planów/programów.

Na następny okres programowania DG AGRI rozważy podjęcie odpowiednich kroków opartych na wynikach tej ogólnej oceny.

37–38. Głównym celem „zapobiegawczego” postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Komisję w dwunastu Państwach Członkowskich w latach 2000–2001 była ocena systemów kontroli przewidzianych przez skontrolowane organy w celu zarządzania i kontrolowania wszystkich działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2000–2006.

W latach 2000–2002 przeprowadzono odrębne „następcze” postępowanie wyjaśniające we wszystkich Państwach Członkowskich skontrolowanych w latach 1997–1999 w zakresie „środków towarzyszących” (okres programowania 1993–1999) w celu sprawdzenia, czy wykryte niedociągnięcia zostały usunięte. W szczególności postępowanie to objęło 9 misji dotyczących działań rolnośrodowiskowych przeprowadzonych w pięciu Państwach Członkowskich, które uprzednio objęto korektami finansowymi ze względu na luki w systemach zarządzania i kontroli.

39. Dyrekcja zajmująca się rozliczeniami opiera swoją pracę w zakresie kontroli na centralnej analizie ryzyka obejmującej całość wydatków rolnych. Instrument ten uwzględnia różne elementy ryzyka, a także uwagi Trybunału oraz okres, jaki upłynął od ostatniej kontroli, a ponadto określa priorytety kontroli.

W ubiegłych latach stwierdzono na podstawie oceny ryzyka, że priorytetowe znaczenie należy nadać innym kontrolom. Centralna analiza ryzyka z roku 2005 wskazała na stosunkowo wysoką wartość ryzyka w przypadku działań rolnośrodowiskowych, które z tego powodu wybrano do skontrolowania w okresie 2005/2006.

Jednakże poniższe pozycje świadczą o tym, że dział rozliczeń DG AGRI już ocenił na różne sposoby istniejące systemy dotyczące działań rolnośrodowiskowych:

- kontrole w okresie 1997–1999 (patrz: pkt 37) objęły działania rolnośrodowiskowe prawie we wszystkich Państwach Członkowskich, a w okresie 2000–2002 w ramach kolejnych kontroli oceniono ulepszenia wprowadzone w Państwach Członkowskich, w których stwierdzono niedociągnięcia. Kontrole te zapewniły uzasadnione zapewnienie co do istniejących systemów zarządzania i kontroli związanych z działaniami rolnośrodowiskowymi w okresie programowania 1993–1999, które nie uległy prawie żadnym zmianom w okresie programowania 2000–2006. Kontrole te objęły również wprowadzenie właściwych metod kontroli poddziałań uznanych za trudne do sprawdzenia,
- postępowanie wyjaśniające przeprowadzone w większości Państw Członkowskich w okresie 2000–2001 (patrz: pkt 37) objęło także kontrolę zgodności systemów zarządzania i kontroli związanych z działaniami rolnośrodowiskowymi,
- jedyny całkowicie nowy element dotyczący działań rolnośrodowiskowych wprowadzony rozporządzeniem 1257/99, tzn. dobra praktyka rolnicza, został objęty gruntownymi kontrolami systemowymi w ramach postępowania wyjaśniającego w sprawie obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania przeprowadzonego w większości Państw Członkowskich w latach 2003–2004.

47.

- b) Wypełnienie znormalizowanej tabeli stanowi minimalny wymóg dotyczący sprawozdawczości, aczkolwiek „wytyczne” stanowią, że „dalsze informacje można przedstawić wedle uznania Państw Członkowskich”. Niektóre Państwa Członkowskie nadesłały także pisemne sprawozdania opisujące ich system kontroli i zawierające wnioski z przeprowadzonych inspekcji.
- c) Te sprawozdania zostały wykorzystane w niewielkim zakresie podczas oceny nadzoru prowadzonego przez organy Państw Członkowskich, ale mimo to pomogły stwierdzić, czy wszystkie podmioty gospodarcze poddano inspekcjom (patrz: pkt 49).

d) Celem tego dokumentu było udzielenie Państwom Członkowskim wytycznych na temat typu i formatu informacji jakie należy przedstawiać. Od tamtej pory sprawozdania są przedkładane w bardziej ujednoczonym formacie. We współpracy z Państwami Członkowskimi Komisja zapoczątkowała niedawno proces ulepszania formatu i treści sprawozdań z nadzoru.

e) W Europejskim Planie Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego przyjętym dnia 10 czerwca 2004 r. Komisja podkreśliła konieczność dokonania dalszych ulepszeń.

Przepisy rozporządzenia 882/2004 mające zastosowanie od 2006 r. ustanawiają zbiór wymogów, które zapewnią Państwom Członkowskim przejrzyste kryteria między innymi w zakresie organizacji kontroli urzędowych (art. 3), wyznaczania właściwych organów (art. 4), delegowania zadań związanych z kontrolami (art. 5), procedur kontrolnych i weryfikacyjnych (art. 8) oraz działań kontrolnych i technik (art. 10). W związku z powyższym dokonuje się obecnie przeglądu wymogów w zakresie nadzoru w ramach zmiany rozporządzenia 2092/91.

49. Roczne sprawozdania z nadzoru zawierają pewne dane dotyczące istniejących systemów kontroli, np. potwierdzenie liczby przeprowadzonych wizyt kontrolnych (która odpowiada w dużej mierze liczbie podmiotów gospodarczych, a w większości przypadków ją przewyższa), a także liczbę zgłoszonych naruszeń. W Europejskim Planie Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego Komisja zauważyła konieczność poprawy jakości sprawozdań z nadzoru.

50. Pomimo tego, że obowiązujące prawodawstwo Wspólnoty nie stanowi podstawy prawnej dla inspekcji wspólnotowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia przestrzegania wymogów dotyczących kontroli rolnictwa ekologicznego określonych w rozporządzeniu 2092/91, w okresie od 1998 r. do 2001 r. miała miejsce określona liczba wizyt kontrolnych Urzędu ds. Żywności i Weterynarii. Miało to związek z obawami wyrażonymi przez niektóre Państwa Członkowskie w ramach Stałego Komitetu. Obawy te były związane z rosnącą ilością produktów ekologicznych przywożonych do UE z 75 krajów trzecich.

51. Komisja uważa, że kontrole na miejscu przeprowadzane przez inspektorów Wspólnoty stanowią dodatkowy sposób sprawdzania właściwego funkcjonowania systemu kontroli rolnictwa ekologicznego w Państwach Członkowskich.

Mimo to kwestia urzędowych kontroli rolnictwa ekologicznego, łącznie z krajowymi systemami nadzoru, zostanie poddana ponownej ocenie w ramach przeglądu rozporządzenia 2092/91 zainicjowanego przez Europejski Plan Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego, a także w świetle wejścia w życie rozporządzenia 882/04.

Ponadto w zakresie, w jakim działania na rzecz rolnictwa ekologicznego są współfinansowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich, służby kontrolne DG AGRI przeprowadzają częściowe badanie istniejącego systemu nadzoru w kontrolowanych regionach i Państwach Członkowskich, które stanowi część toczącego się postępowania wyjaśniającego w sprawie działań rolnośrodowiskowych (2005–2006). Badanie to dotyczy nadzoru sprawowanego przez właściwe organy w odniesieniu do zatwierdzonych podmiotów kontrolujących w zakresie rolnictwa ekologicznego oraz procedur wprowadzonych przez organy kontrolne ds. rozwoju obszarów wiejskich, które są związane z systematyczną kontrolą rocznej certyfikacji gospodarstw ekologicznych korzystających z pomocy w ramach EFOGR.

Komisja nie posiadała wystarczających środków do przeprowadzenia inspekcji za pośrednictwem Urzędu ds. Żywności i Weterynarii, poza inspekcjami przeprowadzonymi w odpowiedzi na obawy wyrażone przez Państwa Członkowskie w kwestii przywożonych produktów ekologicznych.

Co więcej, uznano, że w porównaniu z innymi wyzwaniami jest to dziedzina niskiego ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności. Zakres podstawowych działań Urzędu ds. Żywności i Weterynarii obejmuje bezpieczeństwo żywności, zdrowie zwierząt, dobrostan zwierząt i zdrowie roślin. Zapotrzebowanie na misje Urzędu ds. Żywności i Weterynarii dotyczące tych dziedzin znacznie przekracza jego możliwości w tym zakresie. W związku z tym podczas sporządzania programu misji Urzędu należy dokonywać wyboru, biorąc pod uwagę ryzyko dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt i zdrowia roślin. Ponadto priorytetowe znaczenie dla Urzędu ds. Żywności i Weterynarii miały misje do krajów kandydujących przed ich przystąpieniem do UE. Z tego względu 36 % wszystkich kontroli Urzędu w 2003 r. przeprowadzono w krajach kandydujących.

52. Zalecenia zmierzające do ulepszenia systemów zostały przyjęte przez większość Państw Członkowskich. W Europejskim Planie Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego, przyjętym przez Komisję dnia 10 czerwca 2004 r., Komisja określiła ogólną politykę obejmującą dalsze ulepszenie i wzmocnienie systemów kontroli.

53. Zgodnie z normalnymi procedurami kontrolnymi w ramach Urzędu ds. Żywności i Weterynarii, do omawianych sześciu Państw Członkowskich wysłano ponaglenia dotyczące przedłożenia planów działania. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi powiadomiono DG AGRI, która podjęła właściwe działania.

Jak wspomniano w pkt 47 lit. e), innym istotnym krokiem było przyjęcie Europejskiego Planu Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego.

54. DG AGRI otrzymała i wzięła pod uwagę sprawozdania DG SANCO dotyczące wszystkich siedmiu omawianych Państw Członkowskich. Uwzględniła także inne źródła informacji związane z systemem nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich. W następstwie tych ustaleń Komisja podjęła konieczne działania. Ponadto jedną z charakterystycznych cech sektora rolnictwa ekologicznego jest fakt, że systemy kontroli są wzmocnione przez sam rynek certyfikowanych i oznakowanych produktów ekologicznych — zarówno poprzez dostawców, jak i zainteresowanych konsumentów. Konkurencja na tym rynku pociąga za sobą dokładną obserwację systemów kontroli ze strony podmiotów gospodarczych oraz częste sygnalizowanie potencjalnych nieprawidłowości właściwym organom. W ten sposób powstaje istotny mechanizm samokorygujący.

Odpowiedź na uwagi w ramce 2:

Przykładowo, po przyjęciu przez Austrię planu działania oraz po przedstawieniu przez władze tego państwa odpowiednich informacji uzupełniających, Komisja przyjęła stanowisko, że niedociągnięcia wymienione w sprawozdaniu Urzędu ds. Żywności i Weterynarii zostały odpowiednio naprawione i że nie ma pilnej konieczności przeprowadzenia kontroli na miejscu.

W przypadku Zjednoczonego Królestwa sprawozdanie z Misji Urzędu ds. Żywności i Weterynarii wskazało na konieczność wzmocnienia nadzoru w celu ulepszenia systemu kontroli w tym państwie. Od tamtej pory rząd Zjednoczonego Królestwa zgłosił pewną liczbę zmian strukturalnych wprowadzonych w swoim systemie kontroli. W piśmie z dnia 21 lipca 2003 r. Departament ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (DEFRA) ogłosił ustanowienie Komitetu Doradczego ds. Norm Ekologicznych, którego zadaniem jest wspieranie Departamentu przy podejmowaniu decyzji w kwestii działania podmiotów kontrolujących w Zjednoczonym Królestwie oraz ich dalszego zatwierdzania. Doradztwo oparte jest na ocenie dokonywanej przez służbę akredytacyjną w Zjednoczonym Królestwie oraz na kontrolach na miejscu przeprowadzanych przez niezależnych konsultantów. Komisja uważa to za krok we właściwym kierunku.

W przypadku Włoch Komisja zbadała zalecenia zawarte w sprawozdaniu Urzędu ds. Żywności i Weterynarii i przeanalizowała odpowiednie informacje. Jako że władze Włoch podjęły konieczne środki w celu zbadania poszczególnych przypadków, a także systematycznie przekazywały roczne sprawozdania z nadzoru nad podmiotami kontrolującymi, Komisja zdecydowała, że nie ma konieczności podejmowania dalszych działań.

Hiszpania przesłała wyjaśnienia dotyczące projektu sprawozdania Urzędu ds. Żywności i Weterynarii, z których część zawarto w wersji ostatecznej sprawozdania. Poprzez wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia Komisja podjęła działania dotyczące głównego, w swojej opinii, niedociągnięcia, tzn. znakowania produktów. Ponadto ostatnie roczne sprawozdania z Hiszpanii odnoszą się do nadzoru nad prywatnymi podmiotami kontrolującymi.

USTALENIA Z KONTROLI NA POZIOMIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

58–59. W ramach oceny zaproponowanych zmian w narodowym planie rozwoju na rok 2004 Komisja zwróciła się do władz Francji o informacje na temat działań mających na celu usunięcie niedociągnięć wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy. Zmiany te zostały ujęte w porządku obrad Komitetu ds. Struktury Agrarnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich na wrzesień 2005 r.

60–61. Należy ostrożnie podchodzić do porównania zapotrzebowania na nakłady. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych należy oceniać w świetle realizowanych celów. Polityka rolnośrodowiskowa stanowi zasadniczą część strategii na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w innych dziedzinach polityki, takich jak rolnictwo. Komisja przyznaje, że skuteczna kontrola działań rolnośrodowiskowych często wymaga dużej ilości specjalistycznych zasobów. Z tego względu służby Komisji opracowały wytyczne na temat sposobu oceny zgodności ze zobowiązaniami o złożonym charakterze (zakaz lub ograniczenie stosowania) oraz z dobrą praktyką rolniczą.

64–65. W Niemczech dobra praktyka rolnicza zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999 jest oparta na specjalnym prawodawstwie rolniczym, które jest wiążące dla wszystkich wykorzystywanych obszarów rolnych i rodzajów upraw na terenie całego kraju, a także dla wszystkich gospodarstw niezależnie od sektora produkcji lub wielkości. Dwuczęściowa procedura stosowana w Niemczech (najpierw kontrola wskaźników, a następnie szczegółowa kontrola w przypadku wątpliwości) wydaje się poprawna.

W przypadku Luksemburga przegląd śródkresowy wykazał już wcześniej brak konkretnych wskaźników dotyczących oceny działań rolnośrodowiskowych i ryzyko nieodłącznie związane z kontrolą tych działań. Komisja omówiła te kwestie z Państwem Członkowskim w kontekście dyskusji nad rocznym sprawozdaniem za rok 2003. Komisja ponownie poruszy te kwestie z Państwem Członkowskim w kontekście rocznego sprawozdania Luksemburga za rok 2004.

67–68. Siedem wspomnianych kryteriów odpowiada wymogom zawartym w wytycznych na temat wdrożenia systemów zarządzania, kontroli i kar dotyczących działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i obejmuje istotne praktyki gospodarstwa rolnego. Dla każdego działania w ramach agrośrodowiska opracowano ponadto dalsze elementy dobrej praktyki rolniczej. Komisja zatwierdziła te siedem kryteriów, jednakże związane z nimi instrukcje krajowe należą do zakresu odpowiedzialności Państwa Członkowskiego.

69. Komisja zdaje sobie sprawę z tej sytuacji i dlatego w swoim rozporządzeniu na następny okres programowania zaproponowała, aby płatności rolnośrodowiskowe obejmowały wyłącznie zobowiązania wykraczające poza odnośne normy obowiązkowe określone na mocy art. 4 i 5 oraz załącznika III i IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, oraz wymogi minimalne dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, a także inne odnośne wymogi obowiązkowe określone w prawodawstwie krajowym i wskazane w programie.

Będzie się to wiązało z skuteczniejszymi kontrolami (wspólnie pierwszy i drugi filar) i umożliwi kontrolę proponowanych nowych minimalnych wymogów rolnośrodowiskowych (patrz: art. 37 wniosku Komisji).

70. Patrz: odpowiedź na pkt 58–59.

72. Patrz: odpowiedź na pkt 64.

74. To zalecenie sformułowane w wytycznych Komisji w celu wyjaśnienia Państwu Członkowskim, że kontrole na miejscu nie będą przeprowadzane w nieodpowiednich porach roku.

Jednakże aby uniknąć sytuacji, w której wszystkie kontrole na miejscu są przeprowadzane w tym samym okresie, wskutek czego niektóre zobowiązania nigdy nie są sprawdzane, kontrole powinny być rozłożone w ciągu całego roku na podstawie analizy ryzyka dla każdego działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przeprowadzonej przez Państwo Członkowskie i każdego roku dostosowywanej do poprzednich ustaleń, tak aby przyznać priorytet kontrolom w okresach, gdy można skontrolować elementy w większym stopniu narażone na ryzyko.

75. Patrz: odpowiedź na pkt 64.

77–78. Powtórne kontrole tego samego beneficjenta nie są uważane za dopuszczalne; mogą one zapewnić jedynie ograniczoną wartość dodaną w porównaniu do udostępnionych środków, jednak w razie potrzeby należy przeprowadzić kontrole uzupełniające. Z drugiej strony, rozłożenie kontroli na różne okresy w roku gwarantuje, że przynajmniej w przypadku niektórych beneficjentów kontrolowane są wszystkie zobowiązania, co pozwala określić poziom ryzyka związanego z każdym zobowiązaniem oraz zapewnić przestrzeganie przepisów art. 69 tiret drugie rozporządzenia Komisji 817/2004 (patrz wyżej: odpowiedź na pkt 74).

81. Patrz: odpowiedź na pkt 58–59.

84–85. Powodem usunięcia tego wymagania było dążenie do zmniejszenia obciążenia administracyjnego i finansowego (uproszczenie) dla Państw Członkowskich przy jednoczesnym skoncentrowaniu standardowych kontroli wokół podstawowych elementów zobowiązań, które mogą być wskaźnikiem ogólnej zgodności w przypadku danego beneficjenta. Następnie wszelkie nieprawidłowości i wątpliwości powinny skutkować szczegółową kontrolą. Uproszczenie nadal leży w centrum zainteresowania Państw Członkowskich na następny okres programowania.

(Patrz również: odpowiedź na pkt 74 i 77).

86. Deklaracje własne składają się przeważnie z danych na temat stosowania pewnych technik produkcji (np. odnotowywanie zakupu i ilości nawozów/pestycydów oraz daty ich zastosowania). Jeżeli dane zobowiązanie obejmuje cały rok, a systematyczne kontrole w ciągu roku są zbyt kosztowne, przydatna jest możliwość przeprowadzenia przez inspektora kontroli takich danych i dokumentów. W przypadku wątpliwości władze powinny przeprowadzić dalsze szczegółowe kontrole.

87. Patrz: odpowiedź na pkt 58–59.

89–90. Patrz: odpowiedź na pkt 58–59.

91–96. Wprowadzanie tego działania w Badenii-Wirtembergii zostało zaniechane w 2005 r. ze względu na jego złożoność.

97–98. Po kontroli Trybunału Obrachunkowego w Badenii-Wirtembergii zdecydowano, że w trakcie 50 % kontroli na miejscu należy pobierać próbkę w celu badania laboratoryjnego.

Innym przykładem jest Austria, gdzie poza kontrolami wizualnymi przeprowadza się także dokładną analizę liści i gleby.

100–101. Istotną rolę w kontrolach na miejscu odgrywa wiedza oraz doświadczenie inspektorów. Państwa Członkowskie ustanowiły zbiór dobrej praktyki rolniczej, który jest bardzo często uzupełniany poprzez wykazy kontrolne, instrukcje, szkolenia, koncepcje zapewniania jakości oraz obowiązek odwołania się do właściwych organów w przypadku wątpliwości. W odniesieniu do innych zobowiązań związanych z poszczególnymi poddziałaniami rolnośrodowiskowymi, większość Państw Członkowskich ustanowiła podręczniki obsługi, okólniki i/lub instrukcje na użytek inspektorów, zapewniając w ten sposób pewną jednolitość kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do tego samego działania na terytorium całego kraju.

102–103. W możliwym zakresie Komisja będzie podejmować próby naprawy sytuacji w poszczególnych przypadkach we współpracy z Państwami Członkowskimi: obejmuje to na przykład dokładne informowanie beneficjentów i kontrolerów o treści zobowiązania oraz przegląd wysokości kar w przypadku braku zgodności.

104–106. W przypadku braku rejestru elementów krajobrazu należy wprowadzić inne metody sprawdzania przestrzegania zobowiązań. Głównym narzędziem są w tym przypadku kontrole wizualne, które często gwarantują wystarczającą wiarygodność np. w zakresie występowania lub niewystępowania elementów krajobrazu.

Wprowadzenie w życie i kontrole przestrzegania załącznika IV do rozporządzenia 1782/2003, począwszy od 2005 r. (wymóg zachowania cech krajobrazu) oraz postępy dokonywane przez Państwa Członkowskie w zakresie ewidencjonowania cech krajobrazu mogą przynieść ulepszenia w tej kwestii.

WNIOSKI I ZALECENIA

107. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych i działań w ramach pierwszego filaru należy porównywać w szerszym kontekście. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych należy oceniać w świetle realizowanych celów. Działania rolnośrodowiskowe stanowią zasadniczą część strategii na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w innych dziedzinach polityki, takich jak rolnictwo.

Komisja podziela opinię, że kontrola działań rolnośrodowiskowych z powodu ich złożoności wymaga znacznych nakładów pracy i środków finansowych. Koszty te są „znaczące”, ale nie można ich uniknąć w przypadku polityki, której celem jest uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w rolnictwie będące ze swej natury zadaniem skomplikowanym. Z tego względu kompletna i szczegółowa kontrola jest zbyt kosztowna i może zapewnić zaledwie ograniczoną wartość dodaną w zakresie minimalizacji ryzyka dla budżetu. Jednakże Komisja jest zdania, że „znaczące” koszty kontroli stanowią dopuszczalną cenę tej polityki. Komisja uważa, że dwuczęściowa procedura wprowadzona w niektórych Państwach Członkowskich jest poprawna. Komisja jest również zdania, że systemy wprowadzone w Państwach Członkowskich zapewniają uzasadnione zapewnienie.

108. Częścią analizy programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich było potwierdzenie, czy działania rolnośrodowiskowe określone przez Państwa Członkowskie są zadowalające i adekwatne. Komisja odmówiła przyjęcia niektórych wniosków, ponieważ ich wartość dodana i/lub możliwości kontroli nie były wystarczające (patrz: pkt 32).

Prawdą jest jednak, że Komisja nie była w stanie przeprowadzić szczegółowego badania *ex-ante* w zakresie możliwości kontroli wszystkich zaproponowanych działań. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę różne zakresy odpowiedzialności w trybie wspólnego zarządzania.

109. Dyrekcja zajmująca się rozliczeniami opiera swoją pracę w zakresie kontroli na centralnej analizie ryzyka obejmującej całość wydatków rolnych i określającej priorytety kontroli.

Jednakże z powodów określonych w pkt 39 dyrekcja ta uważa, że od początku obecnego okresu programowania w wystarczającym stopniu objęła swoimi działaniami systemy kontroli działań rolnośrodowiskowych.

Ponadto na podstawie centralnej analizy ryzyka działania rolnośrodowiskowe wybrano do skontrolowania w okresie 2005/2006.

110. W odniesieniu do najnowszych sprawozdań z nadzoru przedstawionych przez Państwa Członkowskie, pod względem ich kompletności i terminów nadsyłania sytuacja uległa poprawie. Sprawozdania wskazują, że liczba wizyt kontrolnych u podmiotów gospodarczych jest co najmniej taka sama jak liczba podmiotów gospodarczych. Do czerwca 2005 r. otrzymano wszystkie sprawozdania z nadzoru od 2000 r., z wyjątkiem dwóch sprawozdań za 2000 r. i 2001 r. od jednego z Państw Członkowskich. Europejski Plan Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego podkreśla konieczność poprawy jakości sprawozdań z nadzoru. Komisja podjęła się rozwiązania tej kwestii i w Stałym Komitecie ds. Rolnictwa Ekologicznego rozpoczęto już debatę nad zmianą formatu i publikowaniem sprawozdań z nadzoru.

111. Na podstawie innych źródeł informacji i uwzględniając mechanizm korygujący spowodowany konkurencją na rynku produktów ekologicznych, a także zważywszy na dostępne środki, Komisja zapewniła dalsze ogólne badanie nadzoru nad systemami kontroli we wszystkich Państwach Członkowskich (patrz: pkt 54).

Kwestia nadzoru stanowi część toczących się prac nad przeglądem rozporządzenia 2092/91. Jest ona także powiązana z rozporządzeniem 882/2004, które ma być stosowane od 2006 r. i które wzmacnia ramy organizacyjne kontroli urzędowych i nadzoru na poziomie Państw Członkowskich.

112. Główne niedociągnięcie dotyczyło nadzoru nad prywatnymi podmiotami kontrolującymi; w wyniku stwierdzenia tego niedociągnięcia wydano zalecenia w tej kwestii. Na podstawie konsultacji przeprowadzonych w trakcie opracowywania Europejskiego Planu Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego Komisja stwierdziła, że system kontroli funkcjonuje prawidłowo.

113. Łatwe do sprawdzenia parametry kontroli są niezbędne dla zagwarantowania, że pierwsza wizyta kontrolna da wystarczający pogląd na ogólną zgodność w przypadku danego beneficjenta. W przypadku wątpliwości następują dodatkowe kontrole szczegółowe.

114. Artykuł 69 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 wyraźnie mówi, że „kontrole na miejscu są rozkładane na cały rok zgodnie z analizą ryzyka przedstawioną dla każdego środka rozwoju obszarów wiejskich”. Komisja wspólnie z Państwami Członkowskimi zajmuje się wykrytymi niedociągnięciami. Komisja może ponadto wprowadzić korekty finansowe po zakończeniu procedury rozliczenia rachunków *ex-post*.

115. W możliwym zakresie Komisja będzie podejmować próby naprawy sytuacji we współpracy z Państwami Członkowskimi.

116. Komisja jest zdania, że deklaracje własne (np. odnotowywanie zakupu i ilości nawozów/pestycydów oraz daty ich zastosowania) jako pierwszy wskaźnik stanowią praktyczne narzędzie dla kontrolerów (np. w przypadku zobowiązań obejmujących cały rok). W razie konieczności powinno się następnie przeprowadzić w jak najszerszym zakresie dalsze badania i/lub analizy.

117. Kontrole wizualne stosuje się w połączeniu z innymi instrumentami kontroli i stanowią one tylko niewielką część kontroli zobowiązań rolnośrodowiskowych. Siłą rzeczy parametry takich kontroli nie zawsze są wymierne. W przyszłości można spodziewać się kolejnych ulepszeń, zwłaszcza w zakresie kontroli elementów krajobrazu (np. ewidencjonowanie tych elementów). W odniesieniu do wykrytych niedociągnięć Komisja będzie podejmować próby naprawy sytuacji we współpracy z Państwami Członkowskimi.

118.

— Rozporządzenie 2092/91 wyraźnie nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zatwierdzania i nadzorowania systemu kontroli rolnictwa ekologicznego. Mimo to kwestia kontroli urzędowych rolnictwa ekologicznego, łącznie z krajowymi systemami nadzoru, zostanie poddana ponownej ocenie w ramach przeglądu rozporządzenia 2092/91 zainicjowanego przez Europejski Plan Działania na rzecz Żywności Ekologicznej i Rolnictwa Ekologicznego, a także w świetle wejścia w życie rozporządzenia 882/04. Konieczność przeprowadzenia dalszych kontroli należy jednak ustalić, uwzględniając ryzyko związane z działaniami określonymi przez wszystkie rozporządzenia i dyrektywy zawierające przepisy, które wymagają kontroli, w szczególności ryzyko związane z bezpieczeństwem żywności.

— Obecnie służby kontrolne DG AGRI sprawdzają dokładnie funkcjonowanie systemów kontroli związanych z działaniami rolnośrodowiskowymi i w przypadku wykrycia niedociągnięć podejmują właściwe działania, łącznie z wystosowaniem zaleceń w celu ulepszenia przepisów dotyczących kontroli w następnym okresie programowania.

— Na posiedzeniach Stałego Komitetu ds. Rolnictwa Ekologicznego, które ostatnio odbyły się w listopadzie 2004 r. oraz w lutym i marcu 2005 r., Państwom Członkowskim przypomina się systematycznie o ich zobowiązaniach. Do marca 2005 r. Komisja otrzymała wszystkie sprawozdania z nadzoru za rok 2003. Komisja zainicjowała już debatę z Państwami Członkowskimi w ramach Stałego Komitetu ds. Rolnictwa Ekologicznego na temat sposobu poprawy jakości i adekwatności sprawozdań z nadzoru. Wymogi dotyczące sprawozdawczości są także objęte zmianami w ramach przeglądu rozporządzenia 2092/91 i stosowania rozporządzenia 882/2004.

- Komisja podziela opinię Trybunału i uwzględniła już te wymogi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 817/2004.
- Komisja podziela opinię, że koszty kontroli działań rolnośrodowiskowych są szczególnie wysokie, ponieważ zagadnienie to jest ze swej natury złożone i wymaga korzystania z wiedzy specjalistycznej; proces uwzględniania ochrony środowiska w działaniach rolnośrodowiskowych musi być złożony, jeśli ma być skuteczny, a jego polityczna wartość usprawiedliwia takie wydatki.
- Jak opisano wyżej, uwzględnianie kwestii ochrony środowiska w rolnictwie jest siłą rzeczy złożonym zagadnieniem technicznym. Z tego względu nie jest niczym niezwykłym, że kontrolowanie niektórych działań rolnośrodowiskowych wymaga rozsądnego poziomu specjalistycznej wiedzy technicznej. Fakt ten nie umniejsza wagi tych działań: ich znaczenie dla uwzględniania kwestii ochrony środowiska uzasadnia korzystanie z takiej wiedzy.

119. Państwa Członkowskie posiadają systemy kontroli działań rolnośrodowiskowych i we wszystkich Państwach Członkowskich działania te są kontrolowane. Jak zauważył Trybunał, istnieją jednak pewne niedociągnięcia we wprowadzaniu systemów kontroli. Służby Komisji zajmujące się rozliczeniami prowadzą w okresie 2005/2006 program kontroli w celu sprawdzenia kontroli działań rolnośrodowiskowych w Państwach Członkowskich. Skutkiem tego może być zastosowanie korekt finansowych, tak jak w przypadku ubiegłego okresu programowania 1993–1999.

Dla następnego okresu programowania Komisja zaproponowała system kontroli, który w miarę możliwości będzie dostosowany do systemów kontroli związanych z zasadą współzależności, które Państwa Członkowskie muszą ustanowić dla płatności w ramach pierwszego filaru (zasada współzależności). Komisja zaproponowała ponadto bardziej przejrzysty podział zakresów odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi a Komisją, co ma wzmocnić zasadę wspólnego zarządzania.