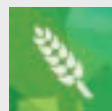


Специален доклад

**Ефективно ли
е управлявала Комисията
интегрирането на
обвързаното
с производството
подпомагане в Схемата
за единно плащане?**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-872-0207-9
doi:10.2865/48850

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Ефективно ли
е управлявала Комисията
интегрирането на
обвързаното
с производството
подпомагане в Схемата
за единно плащане?**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея, ДФЕС)

Точки

Съкращения

Речник на термините

I–IX Кратко изложение

1–17 Въведение

1–4 Контекст

5–13 **Схемата за единно плащане след проверката на състоянието на Общата селскостопанска политика през 2008 г.**

5–8 Интегриране на обвързаното с производството подпомагане в СЕП

9–12 Национални тавани и национални резерви

13 Правата за получаване на плащания след 2014 г.

14–17 **Ролята на Комисията и на държавите членки при изпълнението на разходите по СЕП**

14–15 Отговорност на Комисията да гарантира, че разходите по СЕП са в съответствие с правилата и принципите на ЕС

16–17 Държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка при определянето на критерии за разпределяне на наличните средства в съответствие с целите на политиката

18–21 Обхват, цели и подход на одита

22–59 Констатации и оценки

22–34 **Слабостите в надзора от страна на Комисията и в изпълнението от страна на държавите членки са оказали отрицателно влияние върху последователното прилагане на принципите, приети при проверката на състоянието на ОСП през 2008 г.**

23–24 Комисията не е приела разпоредби за прилагане и не е извършила съответна оценка на критериите на държавите членки за разпределяне на наличните средства ...

25–31 ... в тази ситуация някои критерии, определени от държавите членки, невинаги съответстват на законодателството или принципите на ЕС

32–34 Също така страничните ефекти от интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП не са третираны последователно

- 35–44 **Понякога държавите членки са изпълнявали непоследователно приложимите правила**
- 36–37 Комисията не е определила ясно условията, при които земеделските производители могат да имат достъп до права за получаване на плащания от националния резерв ...
- 38–39 ... а в някои случаи държави членки са отпусkali права за получаване на плащания без правно основание от законодателството на ЕС ...
- 40 ... или са изчислявали единичните стойности на правата за получаване на плащания по непрозрачни критерии
- 41–42 Неясни процедури на нивото на Комисията за мониторинг на спазването на таваните на СЕП ...
- 43–44 ... и пример за неспазване на приложимите тавани, което води до завишаване на стойностите на правата за получаване на плащания
- 45–59 **Слабостите при надзора и контрола са засегнали изчисляването на правата за получаване на плащания и последващите плащания по СЕП**
- 47–49 Органите на посетените държави членки до голяма степен са използвали правилно референтните данни на земеделските производители, но някои от възникналите грешки са систематични
- 50–56 Системите за контрол на държавите членки са с различно качество и не откриват всички грешки в изчисленията
- 57–59 Намалена ефективност на извършваното от Комисията уравниване с оглед на съответствието
- 60–71 **Заклучения и препоръки**
- Приложение I — Средства, интегрирани в СЕП, 2010—2012 г.**
- Приложение II — Права за получаване на плащания, както са представени от държавите членки към 15.9.2013 г. в съответствие с член 51, параграф 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 (кампания за 2012 г.)**

Отговори на Комисията

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ДЧ: Държава членка

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕФГЗ: Европейски фонд за гарантиране на земеделието

ИСАК: Интегрирана система за администриране и контрол

ОСП: Обща селскостопанска политика

СЕП: Схема за единно плащане

ха: хектар

Модуляция: Задължително намаление на всички годишни преки плащания над 5000 евро, въведено с Реформата от 2003 г. за финансиране на мерките за развитие на селските райони.

Национален резерв: Всяка държава членка управлява национален резерв, който обхваща разликата между съответния национален таван на СЕП и общата стойност на отпуснатите права за получаване на плащания. Националният резерв трябва да бъде използван предимно за отпускане на права за плащания на земеделски производители в специални ситуации. Държавите членки могат също така да използват тези средства, за да отпускат права за получаване на плащания на земеделски производители, които започват селскостопанска дейност или които се намират в области, които са включени в програми за реструктуриране или развитие.

Отделяне от производството: Процесът на отделяне на преките плащания от реалното селскостопанско производство.

Право за получаване на плащания: Документ, който дава на земеделския производител правото да му бъде изплатена сумата на определена в него помощ по СЕП, ако бъде деклариран заедно с един хектар допустима за подпомагане земеделска земя.

Принцип на недискриминация: Принципът на недискриминация е определен в член 40 от Договора за функционирането на Европейския съюз и изисква да не се третира по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Следователно различното третиране на земеделски производители следва да бъде обективно обосновано.

Принцип на пропорционалност: Принципът на пропорционалност е общ принцип на правото на ЕС, който изисква актовете на институциите на Общността да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимно преследваните с разглежданата правна уредба цели.

„Проверка на състоянието“: Проведена през 2008 г. проверка на реформата на ОСП от 2003 г. Приемат се предложенията на Комисията за по-нататъшно разделяне на преките помощи и обема на производството, прехвърляне на повече разходи към мерките за развитие на селските райони, промяна на системата за интервенции, увеличаване на квотите за мляко и други мерки, специфични за отделните сектори.

Процедура за уравниване на сметки: Двуетапна процедура, при която Комисията гарантира съответствието на разходите с приложимите финансови и секторни регламенти. Двата етапа представляват ежегодно финансово решение и многогодишни решения за съответствие. Финансовите решения се отнасят до годишните отчети и системата за вътрешен контрол на всяка акредитирана разплащателна агенция (заверка на отчетите на разплащателните агенции на държавата членка и годишен преглед на спазването на критериите за акредитиране), а решенията за уравниване с оглед на съответствието имат за цел да гарантират, че държавите членки прилагат правната рамка на ЕС, както и че от финансирането от ЕС са изключени разходи, които са в нарушение на тези правила през една или няколко финансови години.

Реформа от 2003 г.: Реформа на ОСП („Междинен преглед“), която има за цел да намали ценовото подпомагане и да компенсира това намаление чрез директно подпомагане на доходите. Реформата утвърждава процеса, започнал през 1992 г. (реформа на Макшери), и потвърден през 1999 г. (реформа „Програма 2000“). Реформата от 2003 г. въвежда отделянето на преките помощи от производството и свързва подпомагането със спазване на стандарти за управление на земята и животните във всяко едно земеделско стопанство (кръстосано спазване), като едновременно с това утвърждава помощите за развитие на селските райони.

I Схемата за единно плащане (СЕП) е най-важната във финансово отношение схема за директно подпомагане, финансирана от бюджета на ЕС в областта на земеделието. Тя е основен елемент от реформата на Общата селскостопанска политика (ОСП) от 2003 г. СЕП заменя повечето от предишните преки плащания, обвързани с площта на обработваната земя или броя на животните. СЕП е независима („необвързана“) от реалното земеделско производство и земеделските производители трябва да притежават права за получаване на плащания и допустима за подпомагане земя, за да получават подпомагане по СЕП.

II През 2008 г. в рамките на „проверката на състоянието“ на Общата селскостопанска политика (ОСП) Съветът реши от 2010 г. до 2012 г. да интегрира в СЕП обвързаните с производството помощи в секторите, които по това време все още са изключени от СЕП, или в които държавите членки са решили да отделят само частично плащанията от производството. Държавите членки са интегрирали в СЕП сума в размер на 4,2 млрд. евро, които преди това са били на разположение за подпомагане.

III Интегрирането в СЕП на обвързаното с производството подпомагане предоставя на държавите членки значителна свобода на преценка по отношение на критериите за разпределяне на наличните средства между земеделските производители. Комисията обаче запазва крайната отговорност за последователното изпълнение на бюджета на ЕС и за спазването на общите принципи на законодателството на ЕС в сектора на земеделието.

IV От 2015 г. нататък СЕП ще бъде заменена от друга базова схема за плащания, която приема някои основни елементи от СЕП. До финансовата 2021 г. Държавите членки ще имат възможност да вземат предвид стойността на правата за получаване на плащания в рамките на СЕП при плащанията в рамките на новата схема до финансовата 2021 г.

V Сметната палата извърши одит на това дали Комисията е управлявала ефективно интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП. По-точно, Сметната палата провери дали Комисията е извършвала адекватен надзор и проверка на изчисляването на правата за получаване на плащания в държавите членки, дали законодателството на държавите членки е в съответствие с принципите и изискванията на правната уредба на ЕС, както и дали компетентните органи са въвели ефективни проверки, които да гарантират правилното изчисляване и разпределяне на правата за получаване на плащания.

VI Сметната палата достигна до заключението, че Комисията е управлявала само отчасти ефективно интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП.

VII Сметната палата установи, че Комисията не е следила дали прилаганите при разпределянето на наличните суми критерии във всички случаи съответстват на принципите на ЕС, и по-специално на принципа на недискриминация на земеделските производители и на принципа на пропорционалност. В тази ситуация интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП е прилагано по непоследователен начин и земеделските производители в някои сектори са получили неочаквани печалби. Освен това се наблюдават слабости в начина на мониторинг от страна на Комисията на спазването на приложимите тавани, в нейните проверки на спазването на приложимата правна рамка на ЕС от страна на държавите членки, както и в налагането на корекции на грешките.

VIII

Въпреки че държавите членки са използвали до голяма степен правилно референтните данни на земеделските производители, Сметната палата установи съществени слабости при правилното прилагане на правилата за изчисляване, при спазването на таваните и при използването на националния резерв. При въведената от Комисията рамка също така не е достатъчно ясно какви проверки следва да бъдат извършвани от държавите членки, за да се гарантира правилното изчисляване на правата за получаване на плащания, а качеството на системите за контрол на държавите членки варира значително. Това е довело в някои случаи до неправилно изчисляване на стойността на правата за получаване на плащания и впоследствие до недължимо изплащане на помощ по СЕП на земеделски производители.

IX

Сметната палата препоръчва:

- а) с цел да се осигури последователното прилагане в общия пазар на мерките на ОСП за новите схеми за преки плащания в бъдеще, Комисията следва да определи ясни насоки на съответните нива и да изиска от държавите членки да демонстрират, че приетите от тях критерии са обективни и недискриминиращи и помагат да се избегнат нарушенията на пазара и на конкуренцията.
- б) Комисията следва да извършва ефективен надзор на спазването на приложимите тавани и да възприеме по-последователен подход за проверка на уравниването с оглед на съответствието, който да вземе под внимание специфичните рискове на подобна схема за подпомагане, основана на права за получаване на плащания, и да ускорява проследяването на случаите на несъответствие.
- в) Комисията следва да наложи корекции на правата за получаване на плащания, чиито стойности не са били изчислени в съответствие с приложимите правила, както и възстановяване на неправомерно разпределени права за получаване на плащания по СЕП, по-специално в случаите на систематични грешки.
- г) Комисията следва да осигури приемането от страна на разплащателните агенции на ясни процедури, които да включват ефективни проверки относно надеждността на данните, свързани с изчисленията, както и относно точността на правата за получаване на плащания, разпределени от държавите членки.

Контекст

01

Отделянето от производството на преките помощи за земеделските производители и въвеждането на Схемата за единно плащане (СЕП) са основни елементи от процеса на реформа на Общата селскостопанска политика (ОСП) през 2003 г. Главната цел на СЕП е да промени ориентацията на политиката от пазарна подкрепа към необвързано с производството подпомагане на доходите на земеделските производители, като по този начин се подобри пазарната ориентация на земеделските производители и се избягват нарушения на пазара.

02

СЕП се базира на разпределянето на права за получаване на плащания за всеки земеделски производител. СЕП е най-важната схема за подпомагане в ОСП от финансова гледна точка. Тя се финансира изцяло от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). В бюджета за 2013 г. плащанията за СЕП представляват 70 % от разходите на ЕФГЗ и 54 % от целия бюджет на ЕС за земеделие и развитие на селските райони.

03

В периода 2005—2007 г. 17 държави членки са въвели СЕП¹, заменяйки повечето от схемите за директни плащания, обвързани с обработваната площ или с броя на животните.

04

На държавите членки обаче е позволено да запазят обвързването с производството за определен процент от помощта или да не включват в СЕП някои видове директни плащания². Освен това в някои сектори на земеделието преките плащания все още са изключени от СЕП³.

Схемата за единно плащане след проверката на състоянието на Общата селскостопанска политика през 2008 г.

Интегриране на обвързаното с производството подпомагане в СЕП

05

През 2008 г. Комисията и Съветът извършиха преразглеждане на ОСП, известно като „Проверка на състоянието“⁴. Относно обвързаното с производството подпомагане, което все още е изключено от СЕП, или което държавите членки са решили да оставят изцяло или частично обвързано с производството Съветът последва предложението на Комисията да продължи отделянето му от производството до 2012 г. Държавите членки обаче могат да продължат да обвързват с производството премиите за крави с бозаещи телета, овце майки и кози майки⁵.

- 1 Белгия, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Словения, Финландия, Швеция и Обединеното кралство. 10 други държави членки, които са се присъединили към ЕС през 2004 г. и 2007 г., са решили да въведат преходна схема за помощи, обвързани с производството въз основа на площ – Схема за единно плащане на площ – която не се базира на права за получаване на плащания.
- 2 Всички държави членки, с изключение на присъединените се към ЕС през 2004 г. и 2007 г., е трябвало да въведат СЕП, като държавите членки имат право да решат до каква степен помощите да бъдат отделени от производството и да запазят някои помощи изцяло или само отчасти обвързани с производството. Такива са например плащанията на площ за обработваеми култури, премиите за говеда, овце и кози и помощта за хмел, които държавите членки могат да отделят от производството само отчасти или изобщо да не отделят. Най-отдалечените региони на ЕС и помощта за производство на семена също могат да бъдат изключени.
- 3 Това са например специфичната премия за качество за твърда пшеница, плащанията за протеинови култури, ориз, ядки, енергийни култури, картофи за нишесте и картофено нишесте, памук, захар, бобови растения и премиите за сух фураж.
- 4 Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).
- 5 Освен това е запазено обвързването с производството на подпомагането за памук. Държавите членки могат също така да запазят

06

През същата година Съветът прие реформата на общата организация на пазара на вино⁶. Държавите членки могат да прехвърлят средства на ЕС от национални програми за подпомагане в лозаро-винарския сектор и да предоставят права за получаване на плащания на лозарите. Освен това държавите членки могат да разпределят права за получаване на плащания във връзка с площи, за които земеделските производители са получили подпомагане от ЕС за изкореняване на лозя.

07

Обвързаните с производството плащания изчезват почти напълно с тяхното интегриране в СЕП в периода 2010—2012 г. Вследствие на това държавите членки получават възможност да разпределят между земеделските производители под формата на права за получаване на плащания допълнителни средства в размер на 4,2 млрд. евро, които преди това са били на разположение за обвързаното с производството подпомагане, или са били прехвърлени от лозаро-винарския сектор⁷. Във **фигура 1** е представено разпределение на наличните суми по схеми⁸.

обвързаното с производството подпомагане в най-отдалечените региони на ЕС.

- 6 Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета от 29 април 2008 г. относно общата организация на пазара на вино, за изменение на регламенти (ЕО) № 1493/1999, (ЕО) № 1782/2003, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 3/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2392/86 и (ЕО) № 1439/1999 (ОВ L 148, 6.6.2008 г., стр. 1).
- 7 Общото нетно увеличение на СЕП през този период възлиза на 3,5 млрд. евро, защото държавите членки могат да използват част от наличните средства на по-късен етап за финансиране на специфична подкрепа в съответствие с член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009.
- 8 В **приложение I** е представен подробен преглед.

Фигура 1

Средства, налични за интегриране в СЕП, по схеми 2010—2012 г. (в млн. евро)



08

Наличните средства са разделени между държавите членки, както е представено във **фигура 2**.

Фигура 2

Разпределение на подпомагането, налично за интегриране в СЕП, по държави членки, 2010—2012 г.



Национални тавани и национални резерви

09

Както всички преки плащания, разходите по СЕП са ограничени до годишен бюджетен таван за всяка държава членка. Таваните следва да гарантират, че общият размер на правата за получаване на плащания не надхвърля съществуващите бюджетни ограничения⁹.

10

Според механизмите за интегриране в СЕП на обвързаното с производството подпомагане държавите членки могат да отпускат права за получаване на плащания на земеделските производители или да увеличат стойността на съществуващите права за получаване на плащания, като същевременно спазват специфичните за сектора тавани. Общата стойност на всички права за получаване на плащания, отпуснати на земеделските производители в дадена държава членка, не трябва да надхвърлят националния бюджетен таван за СЕП.

11

Всяко едно от правата за получаване на плащания, когато се декларира заедно с един хектар допустима за подпомагане земеделска земя, позволява притежателят му да получи помощта по СЕП, чийто размер е определен по това право. Това е така нареченото „активиране“. За почти всички държави членки, въввели СЕП, над 95 % от стойността на отпуснатите на земеделските производители права за получаване на плащания води до изплащане на помощ по СЕП.

⁹ Бюджетните тавани се прилагат за календарната година n, през която земеделските производители трябва да подадат своите годишни единни заявления за изплащане на подпомагане. Плащанията на подпомагането се извършват от бюджета на следващата финансова година n+1. Сумите, които се изплащат накрая на земеделските производители, обаче са по-ниски от бюджетния таван, тъй като не всички земеделски производители задължително подават заявление за подпомагане за всички права за получаване на плащания. Освен това, особено до 2012 г., годишните плащания над 5 000 евро подлежат на намаление (известно като „модулация“) за финансиране на мерки за развитие на селските райони. Плащанията на помощта могат също така да бъдат намалени чрез административни санкции.

12

Държавите членки трябва да управляват национален резерв, който съответства на разликата между съответния национален таван на СЕП и общата стойност на всички отпуснати права за получаване на плащания. Националният резерв трябва да бъде използван предимно за отпускане на права за плащания на земеделски производители в специални ситуации¹⁰. Държавите членки могат също така да използват тези средства, за да отпускат права за получаване на плащания на земеделски производители, които започват селскостопанска дейност или които се намират в области, които са включени в програми за реструктуриране или развитие.

Правата за получаване на плащания след 2014 г.

13

СЕП остава в сила до края на 2014 г. От година на прилагане 2015 СЕП ще бъде заменена от друга базова схема за плащания, която също така ще се базира на права за получаване на плащания¹¹. Стойността на тези права за получаване на плащания по принцип ще се базира на националните или регионалните единни ставки на хектар. Държавите членки обаче ще имат възможност да вземат предвид стойността на правата за получаване на плащания по СЕП до края на 2018 г., като постепенно ги коригират до средната регионална стойност (сближаване). По този начин изчисляването на правата за получаване на плащания по СЕП може да окаже влияние върху бъдещите плащания на земеделските производители до финансовата 2021 година.

Ролята на Комисията и на държавите членки при изпълнението на разходите по СЕП

Отговорност на Комисията да гарантира, че разходите по СЕП са в съответствие с правилата и принципите на ЕС

14

Според Финансовия регламент на ЕС Комисията изпълнява разходите по ЕФГЗ при система за споделено управление с държавите членки¹². Това означава, че общите правила за изчисляване на стойностите на правата за получаване на плащания и за изплащане на помощта по СЕП са определени в регламенти на ЕС¹³, но държавите членки трябва да предприемат всички необходими законодателни, регулаторни, административни и други стъпки за защита на финансовите интереси на ЕС.

15

Докато Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета и отговаря за законосъобразността на плащанията и за доброто финансово управление на разходите, държавите членки отговарят за изчисляването на правата за получаване на плащания и за последващото изплащане на помощта по СЕП от акредитирани разплащателни агенции на земеделските производители. Според приложимата нормативна уредба относно финансирането на разходите по ЕФГЗ, Комисията следва да извършва мониторинг на прилагането от страна на държавите членки на финансираните по ЕФГЗ мерки, и също така да гарантира тяхното съответствие с приложимите регламенти и принципи на ЕС¹⁴. Във **фигура 3** е представено разпределението на отговорностите за интегрирането в СЕП на обвързаното с производството подпомагане.

10 Вж. точка 36.

11 Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОБ L 347, 20.12.2013 г., стр. 608).

12 Член 536 и дял I от част 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОБ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1). Същото важи също при новия финансов регламент, който влезе в сила от 1 януари 2013 г. (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОБ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

13 Регламент (ЕО) № 73/2009 и Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 г. за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОБ L 316, 2.12.2009 г., стр. 1).

14 Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОБ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

Фигура 3

Отговорности за интегрирането в СЕП на обвързаното с производството подпомагане в съответствие с Регламент (ЕО) № 73/2009



1 Само при историческия модел. При регионалния модел се взема предвид регионалната средна стойност.

2 ПП – Права за плащане.

Държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка при определянето на критерии за разпределяне на наличните средства в съответствие с целите на политиката

16

С въвеждането на СЕП през 2005 г. държавите членки могат да избират как да изчисляват правата за получаване на плащания: или на базата на обвързаното с производството подпомагане, което земеделските производители са получавали през определен референтен период (така наречения „исторически модел“), или на базата на регионални единни ставки на хектар („регионален модел“). Съществуват и смесени форми, които комбинират елементи от двата модела („хибридни модели“).

17

Според приетите от Съвета по време на проверката на състоянието през 2008 г. принципи за интегриране в СЕП на обвързаното с производство подпомагане, държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка при разпределянето на наличните суми между земеделските производители¹⁵. Така те могат да решат за съответните сектори от земеделието да изчислят референтна сума въз основа на обективни и недискриминиращи критерии, като специално вземат предвид подпомагането, което тези земеделски производители са получавали пряко или непряко в рамките на съответните схеми за подпомагане през определен референтен период¹⁶. Като алтернативен избор държавите членки могат да определят видовете земеделски дейности, извършвани от земеделските производители през една или повече години от референтния период, и да разпределят подпомагането въз основа на вида дейност¹⁷.

15 Членове 63—67 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

16 Членове 64 и 65 от Регламент (ЕО) № 73/2009

17 Член 63, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 73/2009. В този случай държавите членки трябва да гарантират, че земеделските производители, които преди са получавали обвързано с производството подпомагане, получават минимум 75 % от средното годишно подпомагане, което са получавали в рамките на всички преки плащания по време на дадения референтен период. Държавите членки, които са въвели регионалния модел на СЕП, също така могат да използват цялото или част от наличното подпомагане, за да увеличат стойността на правата за получаване на плащания за всички земеделски производители в региона с фиксирана допълнителна сума за всяко от правата за получаване на плащания.

Обхват, цели и подход на одита

18

Предвид значителните суми, включени в СЕП след проверката на състоянието на ОСП през 2008 г., и предвид специфичните рискове, свързани с изчисляването на референтните суми за всеки земеделски производител, особено в държавите членки, избрали историческия модел на СЕП, Сметната палата реши да извърши одит на съответствието, който да разгледа изчисляването на правата за получаване на плащания през периода 2010—2012 г.

19

Одитът разгледа следния основен въпрос: Ефективно ли е управлението на Комисията на интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП? Одитът разгледа следните подвъпроси:

- а) Извършвала ли е Комисията адекватен надзор и проверка на изчисляването на правата за получаване на плащания?
- б) Законодателството на държавите членки съответства ли на условията и принципите, заложи в законодателството на ЕС, а компетентните органи правилно ли са изчислили и разпределили правата за получаване на плащания на земеделските производители?
- в) Компетентните органи на държавите членки извършвали ли са ефективни проверки дали изчисляването и разпределянето на правата за получаване на плащания е правилно?

20

Одитът се проведе в Комисията и в Гърция, Испания, Франция, Италия и Нидерландия. Тези държави членки отговарят за 92 % от средствата, интегрирани в СЕП в периода 2010—2012 г. Всички тези държави членки са въвели историческия модел на СЕП през 2005 г. или 2006 г.

21

Одитният подход включи оценка на ролята на Комисията при надзора на изчисляването и разпределянето на правата за получаване на плащания, по-специално в контекста на интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП, прието по време на проверката на състоянието през 2008 г. Дейността на Сметната палата включи също така преглед на националните актове за изпълнение, анализ на системите за управление и контрол и тестове на съответствието въз основа на документи. Последните бяха извършени за извадка от 377 досиета на бенефициенти, които са получили увеличение на стойността на своите права за получаване на плащания, или които са получили нови права за получаване на плащания в периода 2010—2012 г.

Слабостите в надзора от страна на Комисията и в изпълнението от страна на държавите членки са оказали отрицателно влияние върху последователното прилагане на принципите, приети при проверката на състоянието на ОСП през 2008 г.

22

Въз основа на описаните по-горе анализи, Сметната палата установи, че поради липса на надзор от страна на Комисията държавите членки са интегрирали в СЕП обвързаното с производството подпомагане и са изчислили стойността на правата за получаване на плащания по начин, който невинаги е съответствал на общите принципи на законодателството на ЕС, както е обяснено с повече подробности по-долу.

Комисията не е приела разпоредби за прилагане и не е извършила съответна оценка на критериите на държавите членки за разпределяне на наличните средства ...

23

Както беше посочено по-горе, държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка при определянето на критерии за разпределяне на обвързаното с производството подпомагане, налично за интегриране в СЕП, но критериите трябва да бъдат обективни и недискриминиращи критерии, като специално вземат предвид подпомагането, което земеделските производители са получавали пряко или непряко през една или повече години от референтния период. Това по правило са годините от 2005 до 2008 г. Подобни принципи важат и за схеми, които през 2005 г. вече са били отделени от

производството, но които държавите членки са избрали да оставят отчасти обвързани с производството. Подпомагането в този случай трябва да бъде пропорционално на средствата, получавани от земеделските производители по време на първоначалните референтни периоди¹⁸, но държавите членки могат също така да решат да изберат по-скорошен представителен период.

24

Въпреки задължението за приемане на подробни правила, изложено в Регламент (ЕО) № 73/2009¹⁹, Комисията не е определила никакви правила за прилагане за интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП, освен някои технически разпоредби относно плодовете и зеленчуците и лозаро-винарския сектор²⁰. Комисията също така не е изисквала от държавите членки да изготвят подробни доклади и да обосноват избраните от тях критерии. Вследствие на това тя не е извършила предварителна оценка дали държавите членки са приели цялостен последователен подход и дали са разпределили наличното подпомагане в съответствие с принципите на ЕС.

... в тази ситуация някои критерии, определени от държавите членки, невинаги съответстват на законодателството или принципите на ЕС

25

Сметната палата установи, че посетните държави членки като правило са приели критерии, които вземат предвид или размера на директното подпомагане, получавано от земеделските производители през една или повече референтни години, или броя на допустимите за подпомагане хектари или субсидирани животни. По отношение на схеми за подпомагане като помощите за преработка на сух фураж или помощите за картофено нишесте,

18 Обикновено годините от 2000 до 2002 г.

19 Член 142, буква г) от Регламент (ЕО) № 73/2009.

20 Регламент (ЕО) № 1120/2009.

при които подпомагането в миналото е било изплащано на преработвателите, земеделските производители са получили референтна сума въз основа на техните доставки на суровини или на количеството, обхванато от договор за доставка с производителя.

26

Законодателството на ЕС изисква референтните периоди да бъдат представителни. Държавите членки обаче невинаги могат да оправдаят избора си на определен период за „представителен“ и интерпретират непоследователно принципите, които следва да бъдат прилагани при интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП. Това понякога води до различно третиране на земеделските производители в съпоставими ситуации.

27

В Италия и в Гърция националните органи са приложили предпазлив подход, като са изчислили правата за получаване на плащания на базата на размера на подпомагането, което земеделските производители в съответните сектори са получавали като преки плащания през референтния период. В Испания обаче органите са решили да умножат обвързаното с производството подпомагане, което всеки земеделски производител е получавал годишно през референтния период, с коефициент, за да използват изцяло наличното подпомагане. В някои сектори обаче тези коригирани суми значително са надхвърляли размера на полученото от земеделските производители подпомагане през референтния период. В резултат на това земеделските производители в тези сектори са получили права за плащания, общият размер на които възлиза на 32,6 млн. евро повече от размера на получаваните от тях годишни обвързани с производството плащания през референтния период. По оценка на Сметната палата земеделските производители в тези сектори са реализирали като цяло неочаквани печалби от приблизително 29 млн. евро в СЕП плащания на година. Завишената стойност на правата за получаване на плащания над размера на получените през референтния период суми е представена в **таблица 1**.

Таблица 1 Процентно увеличение на стойността на правата за получаване на плащания над размера на обвързаните с производството плащания, получени през референтния период в Испания

Схема, интегрирана в СЕП	Завишена стойност на правата за получаване на плащания
Специфична премия за качество за твърда пшеница	12,2 %
Доплащания за твърда пшеница	18,1 %
Помощи за маслинови гори	1,4 %
Премия за овце и кози	7,6 %
Допълнителна премия за овце и кози	4,4 %
Премия за протеинови култури	31,5 %
Помощ за семена	76,8 %

28

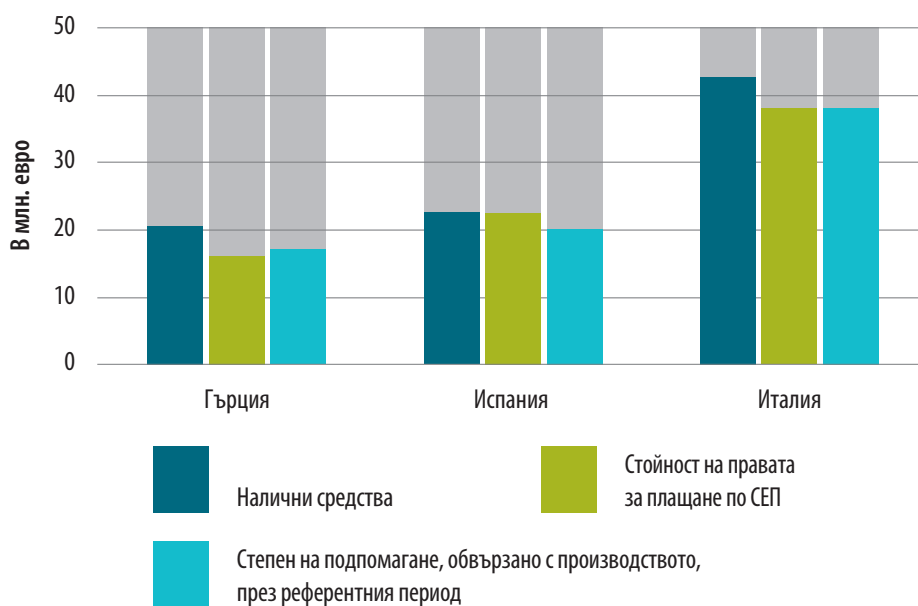
Нидерландските органи са използвали подход, подобен на този на колегите им от Испания. Те са решили да разпределят цялото налично подпомагане на базата на обработвани хектари или заклани животни през референтния период, а не на базата на размера на подпомагането, което земеделските производители са получили в действителност, като по този начин създават риск от неочаквани печалби. Това обаче има много малко или никакво отражение, тъй като в съответните сектори заявленията за подпомагане през референтния период обикновено са надхвърляли наличния бюджет. Само в сектора на семената бенефициентите са получили права за плащания, които надхвърлят с 46 % обвързаните с производството плащания през референтния период.

29

Различното третиране на земеделските производители в сходно положение, което в някои сектори е резултат от непоследователните подходи, е представено във **фигура 4** по отношение на специфичната премия за качество за твърда пшеница.

Фигура 4

Интегриране на специфичната премия за качество за твърда пшеница



30

Докато за повечето интегрирани схеми Италия е избрала средната годишна стойност на плащанията, обвързани с производството, от периода 2005—2008 г., Гърция, Испания и Нидерландия са избрали по-кратки периоди от между 2 и 3 години, или в случая на интегрирането на премията за овце и кози в Испания — само една година. Сметната палата отбелязва в последния случай, че това е позволило на органите да концентрират наличните суми върху по-малка популация от земеделски производители. Решението на Франция по отношение

на схемите, интегрирани през 2010 г., е да се приеме като индивидуална референтна година годината от периода 2005—2008 г., през която земеделският производител е получавал най-голямо подпомагане, обвързано с производството.

31

Беше установено също така, че понякога държавите членки са разпределяли наличните суми в противоречие с принципа на недискриминация и принципа на пропорционалност (вж. *каре 1*).

Капе 1

Примери за дискриминационно третиране на земеделски производители

За разлика от другите посетени от Сметната палата държави членки, в Гърция съответните органи са намалили с 5 % референтните суми за земеделските производители в секторите на ориза, твърдата пшеница, протеиновите култури и ядките. Те са обяснили това намаление като резултат от прилагането на „модулацията“, при което всички преки плащания през референтния период (2007 и 2008 г.) са намалени с цел да се финансират разходите за мерките за развитие на селските райони²¹. Тъй като процедурата на модулация обаче е била приложена за всички преки плащания и е засегнала само плащания, надхвърлящи 5 000 евро годишно, стойността на правата за получаване на плащания е по-ниска от действително получените от много земеделски производители вноски за обвързано с производството подпомагане през референтния период. Тъй като помощта по СЕП, която органите са изплатили от 2010 г. нататък, също е подлежала на намаления за модулация, засегнатите от интегрирането на обвързаното с производството подпомагане земеделски производители са получили като цяло по-малко помощи и са били подложени на дискриминация в сравнение с другите производители.

В Италия съответните органи са изчислили правата за получаване на плащания за бенефициентите на премията за качество за твърда пшеница, специфичното плащане за култура за ориз и помощта за ядки на базата на обвързаното с производството подпомагане, което тези бенефициенти са получили реално преди модулацията. Плащанията през референтния период на някои земеделски производители обаче са били подложени на намаления и изключвания, защото националните органи са установили, че те са засадили с тези култури по-малки площи от декларираните. Като са използвали за база реално изплатените суми, а не размера на подпомагането, който отговаря на определената площ, италианските органи са намалили за постоянно референтните суми на земеделските производители, а следователно и плащанията им по СЕП. По този начин органите са наказали бенефициентите повече от един път за едно и също нарушение и земеделските производители са претърпели финансови последици, непропорционални на целите на първоначално наложената им глоба.

21 Вж. Дял II, глава 2 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 г. относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОБ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1).

Също така страничните ефекти от интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП не са третираны последователно

32

Според действащото законодателство²² държавите членки имат възможност да изберат да не увеличават стойността на правата за получаване на плащания или да не отпускат права за плащания в случаите, когато земеделските производители са продали или са прехвърлили своите права върху стопанството или права за премии, или в случай че договорът за наемане е изтекъл за част или за цялото стопанство преди засегнатите земеделските производители да са били уведомени за отделянето на подпомагането от производството и за свързаните с това условия. При тази ситуация земеделските производители получават неочаквано увеличение на помощта.

33

От посетените държави членки само Франция е използвала по принцип този механизъм, но е възстановила всички референтни суми, които отговарят на намаления на дейностите по отношение на обработваната площ или на допустимите за подпомагане заклани животни след референтния период. Това обаче също така надхвърля обхвата на посочените в законодателството на ЕС случаи на продажба, прехвърляне или изтичане на договора за отдаване под наем.

34

Италия не е приложила клаузата за неочаквани печалби, така че земеделските производители, които са намалили значително броя на обработваните хектари в периода между референтния период и годината, в която подпомагането е било интегрирано в СЕП, са могли да концентрират подпомагането върху много малки площи. При един одитиран от Сметната палата случай тази процедура е довела до ситуация, при която земеделски производител, който по време на референтния период е обработвал приблизително 70 ха ориз и следователно е получавал 30 425 евро обвързано с производството подпомагане, е имал нужда само от 0,41 ха допустима за подпомагане земя, за да получи същия размер помощ по СЕП.

Понякога държавите членки са изпълнявали непоследователно приложимите правила

35

При одита Сметната палата установи, че поради липса на надзор от страна на Комисията държавите членки са интегрирали в СЕП обвързаното с производството подпомагане по начин, който невинаги е съответствал на законодателството на ЕС, както това е обяснено с повече подробности по-долу.

²² Член 41, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 73/2009:

Примери за права за получаване на плащания, отпуснати за инвестиции

Във Франция националните органи са отпуснали права за получаване на плащания за „инвестиции“ на бенефициенти на премии за клане, заклали повече говеда през 2009 г., отколкото през референтния период. Органите обаче не са били уведомени дали тези земеделски производители действително са инвестирали в производствен капацитет, дали са закупили животни за разплод, или просто са намалили своите земеделски дейности, като са заклали животни (намаляване на отглежданите животни). Размерът на помощта на животни, определени от националните органи, също са били значително по-високи от обвързаното с производството подпомагане на глава добитък, получено от земеделски производители, които не са извършили инвестиции.

Освен това Сметната палата установи случаи във Франция, при които съответните органи са отпуснали права за получаване на плащания за инвестиране в земи, въпреки че заявителите са направили само малки промени в своя правен статут.

Комисията не е определила ясно условията, при които земеделските производители могат да имат достъп до права за получаване на плащания от националния резерв...

36

Земеделските производители в някои специфични ситуации, определяни от Комисията, имат право да получат права за плащане от националния резерв. В своите разпоредби за прилагане Комисията предвижда например случаи, в които земеделските производители са инвестирали в сектор, в който, ако подпомагането не е било отделено от производството, те са щели да имат право на обвързано с производството подпомагане в по-голям размер. В противоречие с действащите преди проверката на състоянието правила²³ обаче, Комисията не е дала определение на „инвестиране“. Вследствие на това са възникнали случаи, в които има съмнение дали земеделските производители са направили инвестиции или дали са щели да се ползват от определен по-висок размер на обвързано с производството подпомагане, ако съответните сектори не са били интегрирани в СЕП (вж. **капе 2**).

37

В Гърция земеделски производители са получили права за плащания от националния резерв въз основа на инвестиции, когато са обработвали по-големи площи с дадена култура в интегриран в СЕП сектор през 2010 г., отколкото през 2008 г., която е последната година от референтния период. Обработката на земя през 2010 г. обаче е била, както и през 2008 г., просто едно годишно производствено решение въз основа на пазарното търсене, а не е било задължително свързано с действителна инвестиция в производствен капацитет, като придобиването на допълнителна земя. Комисията също така не е определила максимален размер на хектар за стойността на правата за получаване на плащания от националния резерв. Това е довело до ситуации, които не са в съответствие с принципа за равно третиране. Като пример за това Сметната палата установи, че във Франция земеделски производители в секторите на овцевъдството и отглеждането на едър рогат добитък могат да получат от националния резерв права за плащания на стойност до 9 010 евро на хектар, въпреки че за земеделски производители, които са се възползвали от интегрирането в СЕП на обвързаното с производството подпомагане в същите сектори извън рамките на националния резерв, ЕС ограничава размера на правата за получаване на плащания на 5 000 евро на хектар.

23 Член 21 от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 141, 2.12.2009 г., стр. 1).

... а в някои случаи държави членки са отпуснали права за получаване на плащания без правно основание в законодателството на ЕС ...

38

Държавите членки могат също така да отпускат права за получаване на плащания от националния резерв на земеделски производители, които започват да се занимават със земеделска дейност, и на земеделски производители в области, подлежащи на публична интервенция или на програми за реструктуриране и/или развитие.

39

В настоящия одит Сметната палата откри мерки, които са приети от някои държави членки, без за тях да съществува правно основание в законодателството на ЕС или в нарушение на съответните правни разпоредби на ЕС (вж. **каре 3**).

... или са изчислявали единичните стойности на правата за получаване на плащания по непрозрачни критерии

40

За определени категории земеделски производители в Италия, Франция и Гърция са определени фиксирани единични стойности на хектар на правата за получаване на плащания от националния резерв. Във Франция и Гърция обаче критериите за изчисляване на фиксираните на хектар суми са доста произволни, докато в Италия липсва одитна следа, която да позволява проверка на точността на изчисленията.

Каре 3

Отпускане на права за получаване на плащания или увеличаване на тяхната стойност без правно основание

Във Франция националните органи са отпуснали права за получаване на плащания на земеделски производители, които не са притежавали такива, или са увеличили стойността на тези права, които са били значително под регионалната средна стойност. Обосновката за това е общият риск от изоставяне на земеделието. Според действащите правни разпоредби на ЕС обаче, това е възможно само в области, подлежащи на програми за реструктуриране и/или развитие. Френските органи обаче не са изготвили специфична програма, нито са определили области, в които рискът от изоставяне на земеделието е вероятен. Също така те не са могли да осигурят доказателства, че увеличението на стойността на тези права за получаване на плащания е ефективен инструмент за предотвратяване на изоставянето на земи, или че земеделските производители са изложени на специфични неблагоприятни фактори, за което имат нужда от компенсации.

По друга мярка френските органи са отпуснали на определени производители на телешко месо права за получаване на плащания, възлизащи на 2 млн. евро, на основание, че конкретният сектор е претърпял спад, като същевременно са отпуснали специална подкрепа на начинаещите производители в същия сектор. Тази мярка има за цел да неутрализира цикличните ефекти в даден сектор на земеделието, но не е свързана със специфична програма за реструктуриране или развитие.

Неясни процедури на нивото на Комисията за мониторинг на спазването на таваните на СЕП ...

41

Според действащите правила Комисията следва да определя ежегодно приложимия национален бюджетен таван за СЕП, като взема предвид различните възможности, избрани от държавите членки за отпускане на обвързани с производството плащания или специфично подпомагане. Този таван обединява максималната стойност на всички права за получаване на плащания, отпуснати на земеделските производители в дадена държава членка, и размера на националния резерв.

42

Държавите членки следва редовно да информират Комисията относно общата стойност на съществуващите права за получаване на плащания по СЕП за дадена година, независимо дали са активирани или не, както и за броя на хектарите, необходими за активиране, и оставащите в националния резерв суми. Сметната палата отбеляза, че държавите членки невинаги са предоставяли навременно тази информация, както и че Комисията не е въвела изцяло ефективна система за проверка дали държавите членки са спазвали приложимите тавани за СЕП²⁴. Също така Комисията не е изяснила в крайна сметка с каква цел използва предоставената от държавите членки информация.

... и пример за неспазване на приложимите тавани, което води до завишаване на стойностите на правата за получаване на плащания

43

Законодателството на ЕС постановява, че общата стойност на отпуснатите на земеделските производители права за получаване на плащания не трябва да надхвърля приложимия за СЕП национален бюджетен таван. По подобен начин, за всеки един интегриран в СЕП сектор държавите членки не могат да разпределят между земеделските производители в дадените сектори подпомагане в по-голям размер от годишно наличната сума в специфичния за сектора компонент на националния таван²⁵.

44

В противоречие със законодателството на ЕС²⁶, френските органи не са намалили размера на всички права за получаване на плащания с цел да финансират специфичното подпомагане за земеделските производители по чл. 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009²⁷. В резултат на това стойността на всички права за получаване на плащания във Франция е завишена с 4,61%, което представлява 357,3 млн. евро. 74 млн. евро от тази сума е подпомагането, интегрирано в СЕП през 2010 г. До момента на одита на Сметната палата през пролетта на 2013 г. френските органи все още не бяха коригирали стойността на правата за получаване на плащания.

24 Вж. точка 44.

25 Вж. приложение XII от Регламент (ЕО) № 73/2009:

26 Член 69, параграф 6, буква б) от Регламент (ЕО) № 73/2009. Държавите членки са имали възможността да генерират необходимите суми като намалят линейно стойността на отпуснатите на земеделските производители права за получаване на плащания. В такива случаи Комисията е намалявала съответно националните бюджетни тавани за СЕП.

27 За кампания за 2010 г. френските органи са намалили всички плащания по СЕП с фиксирана ставка в размер на 3,92 %, за 2011 г. — 3,4 %, а за 2012 г. — 3,31 %. Вж. също така точка 3.12 от Годишния доклад за финансовата 2011 г. и точка 3.13 от Годишния доклад за финансовата 2012 година.

Слабостите при надзора и контрола са засегнали изчисляването на правата за получаване на плащания и последващите плащания по СЕП

45

Правилното изчисляване на правата за получаване на плащания е от първостепенно значение за законосъобразността на последващите плащания по СЕП. Грешка при изчисляването на стойността на дадено право за получаване на плащания обикновено води до неправилно изплащане на помощ по СЕП през следващите финансови години и за целия период на СЕП, в случай че грешката не бъде коригирана.

46

Законодателството на ЕС изисква държавите членки да изградят система за идентифициране и регистриране на правата за получаване на плащания, която да позволява проверка на тези права, както и кръстосани проверки на заявленията за получаване на помощи и системата за идентификация на земеделските парцели. Тази база данни е в основата на Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), чрез която държавите членки трябва да управляват всички преки плащания.

Органите на посетените държави членки до голяма степен са използвали правилно референтните данни на земеделските производители, но някои от възникналите грешки са били систематични

47

Държавите членки, които са решили да интегрират в СЕП наличните за обвързано с производството подпомагане

средства, като се базират на полученото от земеделските производители подпомагане по време на референтния период, е трябвало да изтеглят отделните референтни данни за всяка една схема и за всеки един земеделски производител. Тези данни идват или от собствените бази данни на агенциите, или от базите данни на органите, на които е било делегирано управлението на предишните схеми.

48

Палатата установи, че в повечето случаи националните органи са използвали правилно референтните данни на земеделските производители. Въпреки това при одита бяха установени няколко систематични грешки в Италия, където обвързаните с производството плащания в сектора на ядките са били отчасти неправилно изчислени през референтния период. Освен това националните органи също така не са спазили правилата за изчисляване, които изискват интегрираните в СЕП суми да бъдат разпределени между всички права за получаване на плащания на даден земеделски производител²⁸. Това е засегнало приблизително 86 000 земеделски производители и права за получаване на плащания на стойност 107,9 млн. евро. В Испания площите, отделени за създаването на права за получаване на плащания в цитрусовия сектор, не съвпадат с референтните площи от досиетата на земеделските производители или органите не разполагат с актуална информация относно засетите с цитрусови дървета площи през референтния период.

28 Член 64, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

49

В повечето случаи националните органи са се придържали към специфичните тавани за секторите, интегрирани в СЕП в периода 2010—2012 г. В Испания обаче съответните органи са надвишили тавана за интегриране на сектора на домотите с 1,3 млн. евро. В Гърция размерът на средствата, заделени през 2006 г. за допълнително плащане за специфични видове земеделие²⁹, не съвпада с размера на оторизираните от Комисията средства за секторите на говедата, овцете, козите и маслиновото масло. В резултат на това размерът на интегрираните през 2010 г. средства надвишава размера на наличните средства с 2,6 млн. евро.

Системите за контрол на държавите членки са с различно качество и не откриват всички грешки в изчисленията

50

Според законодателството на ЕС държавите членки следва да оторизират разходи по ЕФГЗ само след извършване на достатъчно проверки за потвърждение, че те са съгласувани с правилата на ЕС³⁰.

51

Сметната палата извърши оценка на специфичните проверки, въведени от посетените държави членки с цел правилното изчисляване на правата за получаване на плащания. Въпреки че тези държави членки са натрупали значителен опит в управлението на права за получаване на плащания от момента на тяхното въвеждане, качеството на проверките, извършвани от националните органи по отношение на надеждността на референтните данни и точността на изчисляването на правата за получаване на плащания варира значително. Това се дължи отчасти на липсата на ясни насоки от страна на Комисията.

52

В Нидерландия Сметната палата откри само незначителни слабости при проверките на прехвърлянето на референтни данни между земеделските производители и при прилагането на специфичните правила за изчисляване на броя на правата за получаване на плащания, които да бъдат отпуснати на определени земеделски производители.

53

Във Франция националните органи ясно са определили в своите инструкции процедури за изчисляване на правата за получаване на плащания, но между съответните административни органи липсва цялостен подход за верификация и Сметната палата откри отделни грешки на местно ниво.

54

В Гърция националните органи са използвали ненадеждни данни от лозарския регистър, за да изчислят правата за получаване на плащания за земеделски производители в лозаро-винарския сектор, а земеделските производители са могли да получат права за плащания за земя, която не влиза в рамките на мярката. Гръцките органи също така са отпуснали права за получаване на плащания на нови земеделски производители, въпреки че не са разполагали с увереност, че заявителите не са извършвали земеделска дейност от свое име и на собствена отговорност през последните 5 години преди началото на новата земеделска дейност, според изискването на законодателството на ЕС.

29 Член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

30 Това е един от критериите за акредитиране на разплащателните агенции. Вж. приложение I от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година относно реда и начина на прилагане на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение на акредитирането на агенциите платци и други стопански субекти, както и по отношение на клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ и ЕЗФРСР (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90).

55

В Италия изчисляването на правата за получаване на плащания не е извършено от самите разплащателни агенции, а от централен координиращ орган, който е възложил дейностите на външен изпълнител. Поради липсата на надзор няколко систематични грешки при изчисляването на правата за получаване на плащания са останали незабелязани и е било възможно референтни суми да бъдат отпуснати на бенефициенти, които нямат право на тях, защото не са били земеделски производители в съответните сектори. Освен това се наблюдават значителни слабости при проверките за достъп до националния резерв, от който националните органи от 2010 г. нататък са отпускали на нови земеделски производители права за получаване на плащания на стойност 78,5 млн. евро. Сметната палата обаче установи случаи, при които земеделски производители са създали юридически лица (компании) под свой контрол, които са получавали права за плащания от националния резерв като „нови земеделски производители“, въпреки че не са били допустими за подпомагане. Сметната палата установи също така голям брой нови земеделски производители над 65 години (нормалната пенсионна възраст в Италия), но органите не са проверили дали тези заявители действително са стартирали независима земеделска дейност или дали условията са били изкуствено създадени.

56

В Испания националните органи също са възложили изчисляването на референтните суми на външен изпълнител. Те не са могли да предоставят доказателства, че са извършвали достатъчен надзор на работата и са направили повторно изчисленията. Испанските органи също така не са извършили ефективни проверки на земеделските производители, които са заявили, че размера на полученото подпомагане през референтния период е било засегнато от форсмажорни обстоятелства, и са приели заявления без правно основание или са допуснали грешки при изчисляването.

Намалена ефективност на извършването от Комисията уравниване с оглед на съответствието

57

При системата на споделено управление Комисията ежесечно възстановява отпуснатата от държавите членки помощ по СЕП за земеделските производители. Комисията следи за съответствието на разходите по СЕП с приложимите финансови и секторни регламенти чрез двуетапна процедура, наречена уравниване на сметките.

58

Комисията е инспектирала държавите членки с цел да провери съответствието с правилата на изчисляването на правата за получаване на плащания. Тя е подчертала няколко потенциални нарушения на законодателството на ЕС и е информирала националните органи относно това. Въпреки това схеми от финансово значение, които са интегрирани в Испания и Италия, не са били обхванати от проверки до настоящия момент, а във Франция няколко подчертани от Сметната палата съществени недостатъци не са били открити. Освен това Комисията не е извършила подробен преглед на последователността на критериите, определени от държавите членки за отпускане на наличните средства, както и на съответствието на правилата за прилагане на държавите членки с правната рамка и принципите на ЕС.

59

Сметната палата наблюдава закъснения при процедурата по уравниване на сметки³¹. По отношение на одитите на правата за получаване на плащания, които са били извършени от Комисията от влизането в сила на Регламент (ЕО) № 73/2009, наложениите от регламентите срокове са били спазени. Въпреки това Комисията все още не е финализирала решението за уравниване с оглед на съответствието, въпреки че в случая на одитите във Франция и Италия са изминали повече от две години от извършването на инспекциите през 2011 г. По време на одита на Сметната палата през септември 2013 г. Комисията не е представила данни за степента, в която националните органи са коригирали неправилно изчислените права за получаване на плащания. Плащанията на неправилно изчислени права за получаване на плащания по СЕП обаче се повтарят всяка година, освен ако правата за плащания не се коригират.

31 Вж. точка 71 от Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“ и точка 82 от Специален доклад № 5/2011 „Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разгледани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление“ (<http://eca.europa.eu>).

60

Интегрирането на обвързаното с производството подпомагане, прието от Съвета по време на проверката на състоянието през 2008 г., предоставя на държавите членки значителна свобода на преценка по отношение на критериите за разпределяне на наличните средства за обвързано с производството подпомагане между земеделските производители. В рамките на системата за споделено управление обаче Комисията запазва цялостната отговорност за последователното изпълнение на бюджета на ЕС и за спазването на общите принципи на законодателството на ЕС в сектора на земеделието.

61

Сметната палата достигна до заключението, че Комисията е управлявала само отчасти ефективно интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП.

62

При одита беше установено, че Комисията не е извършвала достатъчен надзор на изчисляването на правата за получаване на плащания. По-специално, Комисията не е приела надлежно подробни разпоредби за прилагане с цел да изясни определената от Съвета рамка. Поради това Комисията не е могла да гарантира, че определените от държавите членки критерии във всички случаи съответстват на принципите на ЕС, и по-специално на принципа на равно третиране на земеделските производители и на принципа на пропорционалност. Тя също така не е извършила оценка на това дали приетите от държавите членки критерии потенциално засягат пазарните условия. Освен това критериите на държавите членки невинаги следват принципа за добро финансово управление, а страничните ефекти не са третиранни последователно. Вследствие на това интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП е прилагано по непоследователен

начин и земеделските производители в някои сектори са получили неочаквани печалби (вж. точки 22—34).

63

Също така Комисията не е определила достатъчно ясно ситуациите, при които земеделските производители имат достъп до националния резерв (вж. точки 35—37).

64

Новите правила, управляващи преките плащания към земеделските производители след 2014 г., отново предоставят на държавите членки значителна свобода на преценка и възлагат на Комисията отговорността за приемането на делегирани актове или актове за изпълнение във връзка с допустимостта за подпомагане на земеделските производители, достъпа до директно подпомагане и стойността на правата за получаване на плащания.

Препоръка 1

С цел да се осигури последователното прилагане в общия пазар на мерките на ОСП за новите схеми за преки плащания в бъдеще, Комисията следва да определи ясни насоки на съответните нива и да изиска от държавите членки да демонстрират, че приетите от тях критерии са обективни и недискриминиращи и помагат да се избегнат нарушенията на пазара и на конкуренцията.

Заклучения и препоръки

65

Комисията не е въвела ефективна система за проверка дали държавите членки са спазили приложимите тавани за СЕП (вж. точки 41 и 42).

66

Наблюдават се слабости в начина, по който Комисията провежда проверки за съответствие в държавите членки. Проследяването на случаите на несъответствие, установени при процедурата на уравниване с оглед на съответствието, е бавно и към настоящия момент непълно. Откритите по време на инспекциите на Комисията неправилно изчислени права за получаване на плащания не са били коригирани към момента на одита на Сметната палата. Това намалява ефективността на извършваното от Комисията уравниване с оглед на съответствието (вж. точки 57—59).

Препоръка 2

Процедурите на Комисията следва да гарантират ефективен надзор на спазването на приложимите тавани. Проверките на уравниването с оглед на съответствието следва да приемат по-последователен подход, който да взема под внимание специфичните рискове, свързани с подобна схема за подпомагане, основана на права за получаване на плащания, и ускоряване на проследяването на случаите на несъответствие.

67

Националното законодателство на държавите членки невинаги съответства на законодателството и принципите на ЕС, а националните органи понякога са отпусkali права за получаване на плащания без достатъчно правно основание от законодателството на ЕС (вж. точки 38—40).

68

Сметната палата също така установи, че докато в повечето случаи националните органи са използвали правилно референтните данни на земеделските производители, компетентните органи невинаги са изчислявали и разпределяли правилно правата за получаване на плащания на земеделските производители и понякога не са спазвали приложимите тавани (вж. точки 43—49).

69

Отпуснатите права за получаване на плащания остават валидни за целия период на СЕП и съставят годишните разходи по СЕП, освен ако не бъдат преизчислени. Поради това неточно изчислените права за получаване на плащания ще продължат да водят до неправилни плащания. От 2015 г. нататък СЕП ще бъде заменена от нова базова схема за плащания, която отново ще се базира на права за получаване на плащания, но държавите членки ще могат да избират да плащат до 2021 г. част от бъдещите помощи въз основа на настоящото ниво на помощи по СЕП.

Заклучения и препоръки

Препоръка 3

Комисията следва да осигури съответствието на националното законодателство с условията и принципите на законодателството на ЕС, както и да гарантира, че държавите членки коригират правата за получаване на плащания, които не са били изчислени в съответствие с приложимите правила, особено в случаите на систематични грешки. Права за получаване на плащания, които са били неправомерно отпуснати, и недължими плащания по СЕП, възникнали поради такива права, следва да бъдат възстановявани.

70

Проверките от страна на компетентните органи в държавите членки невинаги са установявали ефективно дали изчисляването и разпределянето на правата за получаване на плащания са правилни. Това се дължи на различното качество на системите за контрол и на слабостите по отношение на надеждността на референтните данни. Това означава, че компетентните органи в държавите членки невинаги могат да гарантират откриването на грешки в изчисленията на правата за получаване на плащания (вж. точки 50—56).

71

Новата система за подпомагане, която влиза в сила през 2015 г., предвижда изчисляването на нови права за получаване на плащания, които трябва да се базират на индивидуални данни за бенефициентите и площите.

Препоръка 4

Комисията следва да осигури приемането от страна на разплащателните агенции на ясни процедури, които да включват ефективни проверки на надеждността на данните, свързани с изчисляването, както и на точността на правата за получаване на плащания.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Rasa BUDBERGYTĖ — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 9 април 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Средства, интегрирани в СЕП, 2010—2012 г.

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Белгия	2005 г.	исторически	Премия за клане на телета	2012 г.	6 384
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	2 954
			Семена	2010 г.	1 397
			Премия за протеинови култури	2012 г.	84
			Плащане на площ за ядки	2010 г.	12
			Междинна сума		10 831
Дания	2005 г.	динамичен хибриден с тенденция към изцяло регионален	Специална премия за мъжки говеда	2012 г.	33 085
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	14 899
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	2 779
			Премии за овце и кози	2012 г.	855
			Премия за протеинови култури	2010 г.	843
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	3
Междинна сума		52 464			
Германия	2005 г.	динамичен хибриден с тенденция към изцяло регионален	Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	64 800
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	8 475
			Премия за протеинови култури	2012 г.	7 231
			Суров тютюн (Приложение VII.I от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	2010 г.	3 548
			Плащания за хмел	2010 г.	2 277
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	244
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	181
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	13
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	13
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	4
Междинна сума		86 786			
Ирландия	2005 г.	исторически	Премия за протеинови култури	2012 г.	216
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	132
			Междинна сума		348

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Гърция	2006 г.	исторически	Плащания по предишен член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003:	2010 г.	101 460
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	20 301
			Плодове и зеленчуци — други	2010 г.	17 920
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2010 г.	13 000
			Специфично плащане за култура — ориз	2010 г.	11 407
			Плодове и зеленчуци — домати	2011 г.	10 720
			Плащане на площ за ядки	2010 г.	4 963
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2011 г.	3 000
			Семена	2010 г.	1 400
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	1 238
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	293
			Премия за протеинови култури	2010 г.	242
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	210
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	191
			Междинна сума		
Испания	2006 г.	исторически	Плащания на площ за обработваеми култури	2010 г.	372 670
			Премии за овце и кози	2010 г.	239 294
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2010 г.	123 242
			Помощи за маслинови гори	2010 г.	103 140
			Плодове и зеленчуци — други	2010 г.	93 733
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	68 610
			Специфично плащане за култура — ориз	2012	49 993
			Премия за клане на говеда	2012 г.	47 175
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	43 725
			Доплащания за твърда пшеница	2010 г.	42 025
			Плодове и зеленчуци — домати	2011 г.	28 117
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	22 372
			Суров тютюн (Приложение VII.I от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	2010 г.	11 767
			Премия за протеинови култури	2012 г.	10 905
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	10 395
			Семена	2012 г.	10 347
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	6 067
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	5 987
			Премия за клане на телета	2012 г.	560
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	172
Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	138			
Междинна сума				1 290 434	

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Франция	2006 г.	исторически	Плащания на площ за обработваеми култури	2010 г.	1 154 046
			Премия за крави с бозаещи телета	2010 г.	208 794
			Премия за клане на говеда	2010 г.	101 248
			Премии за овце	2010 г.	86 027
			Премия за клане на телета	2010 г.	79 472
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	35 752
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	23 502
			Премия за протеинови култури	2012 г.	17 635
			Доплащания за твърда пшеница	2010 г.	14 820
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	13 592
			Плодове и зеленчуци — други	2011 г.	10 127
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	8 320
			Суров тютюн (Приложение VII.I от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	2010 г.	8 036
			Специфично плащане за култура — ориз	2012 г.	7 844
			Плодове и зеленчуци — домати	2012 г.	4 017
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	2 374
			Семена	2012 г.	2 310
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	2 130
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	2 089
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	1 754
Плащания за хмел	2010 г.	98			
				Междинна сума	1 783 987
Италия	2005 г.	исторически	Плащания по предишен член 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003:	2010 г.	189 931
			Специфично плащане за култура — ориз	2012 г.	99 473
			Плодове и зеленчуци — домати	2011 г.	91 984
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	42 457
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	22 605
			Суров тютюн (Приложение VII.I от Регламент (ЕО) № 1782/2003)	2010 г.	22 016
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	15 710
			Семена	2012 г.	13 321
			Плодове и зеленчуци — други	2011 г.	8 850
			Премия за протеинови култури	2012 г.	5 009
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	3 698
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	3 489
			Схема за изкореняване във виноаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	2 774
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	50

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Люксембург	2005 г.	статичен хибриден	Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2011 г.	110
			Премия за протеинови култури	2010 г.	21
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2010 г.	18
			Плащане на площ за ядки	2010 г.	12
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2012 г.	-8
			Междинна сума		153
Малта	2007 г.	регионален	Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2011 г.	78
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2010 г.	11
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2012 г.	-6
			Междинна сума		83
Нидерландия	2006 г.	исторически	Премия за клане на говеда	2010 г.	62 200
			Премия за клане на телета	2010 г.	40 300
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	38 269
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	5 202
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	1 111
			Семена	2012 г.	726
			Премия за протеинови култури	2010 г.	67
			Плащане на площ за ядки	2010 г.	12
			Междинна сума		147 887
Австрия	2005 г.	исторически	Премия за клане на говеда	2010 г.	17 348
			Премия за клане на телета	2010 г.	5 085
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	4 224
			Премия за протеинови култури	2010 г.	2 051
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	280
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	69
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	64
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	58
			Схема за изкореняване във вино-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	55
			Плащания за хмел	2010 г.	27
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	20
			Плащане на площ за ядки	2011 г.	12
			Междинна сума		29 293

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Португалия	2005 г.	исторически	Плодове и зеленчуци — домати	2012 г.	16 667
			Специфично плащане за култура — ориз	2012 г.	11 193
			Премия за клане на говеда	2012 г.	8 657
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	4 987
			Премия за клане на телета	2012 г.	946
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	312
			Семена	2012 г.	272
			Премия за протеинови култури	2012 г.	214
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	180
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	97
			Специфична премия за качество за твърда пшеница	2010 г.	80
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	69
			Междинна сума		
Словения	2007 г.	регионален	Специална премия за говеждо месо	2012 г.	10 077
			Премии за овце и кози	2010 г.	697
			Плащания за хмел	2010 г.	149
			Премия за протеинови култури	2012 г.	81
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	33
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2010/2011 г.)	2012 г.	21
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2009/2010 г.)	2011 г.	12
			Схема за изкореняване във винаро-лозарския сектор (2008/2009 г.)	2010 г.	5
Междинна сума					11 075
Финландия	2006 г.	динамичен хибриден с тенденция към изцяло регионален	Специална премия за мъжки говеда	2010 г.	24 420
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	4 710
			Семена	2012 г.	1 150
			Премия за протеинови култури	2011 г.	303
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	10
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	5
Междинна сума					30 598

Държава членка	Начало на СЕП	Модел	Интегрирана схема за подпомагане или сектор	Година на интегриране	Налична сума
Швеция	2005 г.	статичен хибриден	Специална премия за говеждо месо	2012 г.	37 446
			Премия за картофено нишесте и помощи за производителите на картофи за нишесте	2012 г.	5 497
			Премия за протеинови култури	2010 г.	2 147
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	180
			Междинна сума		45 270
Обединено кралство	2005 г.	исторически в Шотландия и Уелс; статичен хибриден в Северна Ирландия; динамичен хибриден с тенденция към изцяло регионален в Англия	Премия за протеинови култури	2012 г.	9 991
			Помощи за преработка на сух фураж (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	1 478
			Премия за протеинови култури	2010 г.	509
			Помощи за лен и коноп, отглеждани за влакна (Регламент (ЕО) № 1234/2007)	2012 г.	83
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2011 г.	57
			Плащане на площ за ядки	2012 г.	12
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2010 г.	6
			Трансфер от програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор	2012 г.	-4
			Междинна сума		12 132
				Общо	4 252 727

Права за получаване на плащания, както са представени от държавите членки към 15.9.2013 г. в съответствие с член 51, параграф 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 (кампания за 2012 г.)

(в евро)

Държава членка	Обща стойност на отпуснатите права за получаване на плащания	Бюджетен таван ¹
Белгия	517 711 630	517 901 000
Дания	1 009 708 019	1 035 927 000
Германия	5 825 933 206	5 852 938 000
Ирландия	1 335 255 223	1 339 769 000
Гърция	2 147 583 749	2 225 227 000
Испания	4 901 216 444	4 913 824 000
Франция	7 814 161 875	7 586 247 000
Италия	3 965 484 068	4 202 085 000
Люксембург	37 338 679	37 671 000
Малта	5 069 270	5 137 000
Нидерландия	881 670 732	891 551 000
Австрия	677 190 906	679 111 000
Португалия	473 199 375	476 907 000
Словения	127 053 724	129 221 000
Финландия	521 941 024	523 455 000
Швеция	757 824 892	767 437 000
Обединено кралство ²		3 958 242 000

1 Приложение V от Регламент за прилагане (ЕС) № 564/2012 на Комисията от 27 юни 2012 г. за установяване на бюджетни тавани за 2012 г., приложими към някои схеми за директно подпомагане, предвидени в Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 168, 28.6.2012 г., стр. 26).

2 Информацията от държавата членка все още не е получена от Комисията.

Кратко изложение

III

При споделеното управление цялата отговорност носят и държавите членки, които проверяват съответствието на операциите, финансирани от ЕФГЗ (вж. член 9 от Регламент (ЕО) № 1290/2005). Комисията си запазва отговорността за контрола и одита на последователното изпълнение на бюджета на ЕС и на спазването на общите принципи на законодателството на ЕС в сектора на земеделието. Освен това в съответствие с член 317, параграф 1 от ДФЕС бюджетът се изпълнява от Комисията в сътрудничество с държавите членки.

Като се има предвид свободата на преценка, предоставена на държавите членки в Регламент (ЕО) № 73/2009, и различните варианти, с които разполагат държавите членки, за да пригледат изпълнението към своите национални особености, се счита, че не е подходящо при тази правна рамка и с оглед на целите на политиката, които следва да бъдат постигнати, Комисията да налага по-уеднаквено изпълнение в държавите членки.

При все това в контекста на реформата на ОСП и системата за преки плащания, която ще се прилага от 2015 г., Комисията ще увеличи своя капацитет за мониторинг, за да засили надзора си върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

IV

С цел установяване на първоначалната единична стойност на новите права държавите членки имат възможност да вземат предвид стойността на правата, които даден земеделски производител притежава през 2014 г. Като се има предвид обаче сближаването на стойностите на правата, те няма да имат същата стойност до 2020 референтна година. Освен това въвеждането на новите схеми е отразено в тавана на схемата за основно плащане, който ще бъде определен за правата за получаване на плащания. Този таван ще бъде като цяло по-нисък от тавана на сегашната схема за единно плащане.

Общ отговор на Комисията по точки VI и VII

Интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП бе извършено в рамките на споделеното управление от страна на Комисията и на държавите членки. Освен това Регламент (ЕО) № 73/2009 предостави на държавите членки варианти с определено равнище на свобода на преценка.

Стига различните варианти на изпълнение да спазват рамката на правилата, определени в Регламент (ЕО) № 73/2009, държавите членки могат да избират различни начини на изпълнение, отразяващи разнообразието от ситуации и особености в Европейския съюз. Освен това съгласно установената съдебна практика държавите членки, когато приемат мерки за прилагане на законодателството на ЕС, трябва да упражняват свободата си на преценка при спазване на общите принципи на правото на ЕС и на основните права (вж. например дело C-313/99 Mulligan, точки 35 и 36).

Трябва също така да се отбележи, че неочакваните печалби в отделни случаи не са непременно в противоречие с общите принципи на правото на ЕС.

Когато се констатира слабост в прилагането на регламентите на ЕС от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

VIII

При споделеното управление държавите членки приемат закони, подзаконови и административни разпоредби, за да осигурят ефективна защита на финансовите интереси на ЕС, и по-специално за да създадат ефикасна система за контрол и управление в рамките на Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК).

Регламентите на ЕС предвиждат ясни правила за създаването на права за получаване на плащания и на тяхната стойност и държавите членки са тези, които следва да прилагат регламентите на ЕС правилно.

Като се има предвид равнището на свобода на преценка, предоставено на държавите членки в Регламент (ЕО) № 73/2009, Комисията предостави насоки във връзка с исканията на държавите членки за разяснения относно правилното прилагане на регламентите. Освен това в рамките на правилата, определени в Регламент (ЕО) № 73/2009, държавите членки могат да изберат различно прилагане, отразяващо разнообразието от ситуации и особености в Европейския съюз.

Независимо от това недължимите плащания и правата за получаване на плащания следва да бъдат възстановявани, както е предвидено в членове 80 и 81 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Подобни разпоредби се обсъждат за правилата за прилагане на реформата на ОСП.

IX, буква а)

Комисията вече е предприела действия в тази насока. В контекста на легитимния избор по отношение на политиката, възложен на държавите членки от законодателния орган с цел преследване на свързаните с политиката цели на реформата, Комисията е предложила в правилата за прилагане, приложими от 2015 г., по-подробни изисквания за уведомяване относно този избор. Така например взетите решения относно разпределянето на правата за получаване на плащания или решенията, взети в рамките на обвързаното с производството доброволно подпомагане, трябва да бъдат оповестени и обосновани.

Комисията също така е предложила по-подробни правила относно използването на националните или регионалните резерви, предвиждащи, че разпределянията, свързани с повишаването на единичната стойност на правата за получаване на плащания, се извършват в съответствие с обективни критерии и по начин, по който да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегне нарушаване на пазарните условия и на конкуренцията.

Освен това в съответствие с член 30, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 определено увеличаване на стойността на правата за получаване на плащания за даден земеделски производител не може да надвишава националната или регионалната единична стойност на тези права.

IX, буква б)

Комисията вече използва инструменти за осигуряване на ефективен надзор на спазването на приложимите тавани. По-специално цифровизира се предаването на информация от страна на държавите членки относно ползването на таваните. При откриване на грешки при предаването от държавите членки съответното уведомление се отхвърля или се осъществява контакт с държавата членка за допълнителни пояснения. Една от извършваните проверки е дали сумата от стойността на правата и сумата в резервите е в рамките на тавана на СЕП.

Комисията също така е предвидила да разгледа тези въпроси с процедурата за уравниване с оглед на съответствието в рамките на реформата на ОСП.

Освен това от 2014 г. определени ресурси в рамките на Комисията ще бъдат специално предназначени за подпомагане на държавите членки, по-специално по отношение на прилагането на ИСАК в контекста на реформата.

Понастоящем Комисията се занимава с рационализирането на процедурата за уравниване с оглед на съответствието, за да намали нейната продължителност на две години в стандартните случаи. На първо място, новият хоризонтален регламент за ОСП (Регламент (ЕС) № 1306/2013) описва точно характера, обхвата и реда на последователните стъпки, както и различните видове финансови корекции. Второ, разпоредбите в делегирания акт (метод и критерии за изчисляване на финансовата корекция) и актовете за изпълнение (подробности за процедурата по съответствие със срокове за всеки етап от процедурата) са предназначени за по-нататъшно рационализиране на правната рамка и ограничаване на риска от излишни закъснения. Трето, на тази по-солидна основа Комисията ще засили своя мониторинг на напредъка на процедурите по съответствие, за да гарантира стриктното спазване на сроковете.

IX, буква в)

В контекста на реформата на ОСП и системата за преки плащания, приложима от 2015 г., Комисията е заделила специални ресурси за увеличаване на капацитета си за мониторинг, за да засили надзора върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

Вече се предприемат мерки във връзка със случаи на неправилно изчислени права за получаване на плащания.

Недължимите плащания и правата за получаване на плащания се възстановяват, както е предвидено в членове 80 и 81 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Подобни разпоредби се обсъждат в рамките на изготвянето на правилата за прилагане на реформата на ОСП.

Освен това съгласно член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 50 % от всяка сума, която държавата членка не е събрала от крайните бенефициенти при изтичането на четиригодишно просрочие (осемгодишно в случай на съдебно производство) от изготвянето на искането за събиране, се поемат от съответната държава членка, което е силен стимул за своевременно приключване на процедурата по събиране (т.нар. „правило 50/50“, което съществува от 2007 г.).

Съгласно член 54, параграф 5 от същия регламент в контекста на процедурата за уравниване с оглед на съответствието Комисията има възможност да изключи определени суми от финансирането от страна на Съюза, ако държавата членка не е положила всички необходими усилия при процедурата по събиране.

Важно е да се отбележи, че събирането на недължимо плащане може да бъде засегнато от забавяния, дължащи се по-специално на ограничените процедури на държавите членки за принудително събиране. Освен това, когато бенефициентите подадат жалба, започват действия по принудително изпълнение, които понякога включват и правни действия. Вследствие на това за Комисията може да бъде трудно да докаже, че въпросната държава членка не е предприела адекватната мярка за гарантиране на събирането на недължимата сума. В случаите, разглеждани по член 258 от ДФЕС, тежестта на доказване е особено голяма при висящи национални дела.

IX, буква г)

От 2014 г. Комисията укрепва капацитета си за мониторинг и отделя ресурси за подпомагане на държавите членки.

Независимо от това заслужава да се отбележи, че изчисляването на правата за получаване на плащания се основава на данни, получени от системата за идентификация и регистрация на правата за получаване на плащания, посочена в член 7 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Такава разпоредба следва да се предвиди и за системата за правата за получаване на плащания, приложима от 2015 г.

Държавите членки трябва да гарантират, че изискванията, посочени в избраните информационни системи, отговарят на стандарта за сигурност, посочен в приложението I към Регламент (ЕО) № 885/2006. Тези стандарти изискват въвеждането на специални проверки за гарантиране поверителността, надеждността и целостта на данните.

Освен това в новите насоки за сертифициращите органи Комисията посочи, че техните проверки следва да включват оценка на „действащите процедури за гарантиране на правилното предоставяне на права“. При това в следващата версия на насоките изрично ще се упоменава точността на изчислението.

въведение

13

През 2015 г. ще бъдат разпределени правата за получаване на плащания и тяхната стойност ще бъде определена или като национална или регионална единна ставка, или като стойност, приближаваща се към национална или регионална единна ставка. За приближаването към единна ставка ще бъде взета предвид историческа справка (напр. стойността на правата за плащания, притежавани от земеделски производител през 2014 г.), но отчитайки сближаването на стойността на правата, не може да се счита, че тя приема същата стойност. Поради сближаването стойността на правата постепенно ще намалее за някои земеделски производители, но за други тя ще се увеличи за постигане на целите на сближаването към национално или регионално плащане с фиксиран размер. Освен това въвеждането на новите схеми е отразено в тавана на схемата за основно плащане, който ще бъде определен за правата за получаване на плащания. Този таван ще бъде като цяло по-нисък от тавана на сегашната схема за единно плащане.

При това недължимите плащания и правата за получаване на плащания ще трябва да бъдат възстановявани и в рамките на бъдещата схема за основно плащане.

14

Фактът, че на държавите членки се оставя известна свобода на преценка, е в съответствие именно с принципа на споделено управление.

15

Комисията счита, че за интегрирането на обвързаното с производството подпомагане цялата отговорност се поделя между Комисията и държавите членки. Съответните отговорности на държавите членки и на Комисията са ясно определени от законодателния орган в Регламент (ЕС) № 73/2009 и също така в приложимото законодателство на ЕС. Това отразява принципа на споделено управление, при който държавите членки са тези, които следва да прилагат съответните правила, докато Комисията си запазва отговорността за контрола и одита на последователното изпълнение на законодателството на ЕС.

17

Равнището на свободата на преценка, предоставена на държавите членки по отношение на реда и условията на отделянето от производството, е обосновано от разнообразието от национални и регионални особености и от необходимостта да се улеснят действията за това отделяне от производството.

Констатации и оценки

22

С Регламент (ЕО) № 73/2009 на държавите членки бе предоставена определена свобода на преценка, като тя бе предоставена с цел улесняване на предприемането на действия за отделянето от производството.

Стига различните начини на изпълнение да спазват рамката на правилата, определени в Регламент (ЕО) № 73/2009, държавите членки могат да избират различно изпълнение, отразяващо разнообразието от ситуации и особености в Европейския съюз. Освен това съгласно установената съдебна практика държавите членки, когато приемат мерки за прилагане на законодателството на ЕС, трябва да упражняват свободата си на преценка при спазване на общите принципи на правото на ЕС и на основните права (вж. например дело C-313/99 Mulligan, точки 35 и 36).

24

Комисията счита, че в членове 63–65 от Регламент (ЕО) № 73/2009 се предвижда обща рамка за прилагането на мярката, която съдържа достатъчно информация, поради което бе сметнено, че не е необходимо да се приемат допълнителни подробни правила в регламента на Комисията за прилагане. Счита се, че в съответствие с принципа на субсидиарност държавите членки са в по-добра позиция да оценяват съответните начини на изпълнение според своите особености в рамките на правилата, съществуващи в основния акт, приет от законодателния орган (Съвета).

Равнището на свободата на преценка, предоставена на държавите членки по отношение на реда и условията на отделянето от производството, е обосновано от разнообразието от национални и регионални особености и от необходимостта да се улеснят действията за това отделяне от производството.

Не се изисква официално одобрение от Комисията на направения избор по силата на членове 63–67 от Регламент (ЕО) № 73/2009. Държавите членки отговарят за прилагането на регламента.

В съответствие с член 140 от Регламент (ЕО) № 73/2009 обаче държавите членки следва да уведомяват подробно Комисията за предприетите мерки за прилагане на този регламент. През 2010 г. Комисията използва този законодателен инструмент и изпрати на държавите членки въпросник относно прилагането на дадения регламент.

Вж. също отговора по точка 22.

26

Когато се констатират слабости в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

Вж. също отговора по точка 22.

27

В член 64, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 73/2009 се предвижда, че съответните суми се разпределят от държавите членки между земеделските производители в съответните сектори съгласно обективни и недискриминиращи критерии, като специално вземат предвид подпомагането, което тези земеделски производители са получили, пряко или непряко, по съответните схеми за подпомагане през една или повече години през периода 2005–2008 г. В член 65 от Регламент (ЕО) № 73/2009 се предвижда, че съответните суми се разпределят от държавите членки между земеделските производители в съответните сектори пропорционално на помощта, която тези производители са получили по съответните схеми за подпомагане по време на съответните референтни периоди. Испания разпредели референтни суми до наличния таван, определен в приложение XII към Регламент (ЕО) № 73/2009.

Член 64, параграф 1 и член 65 от Регламент (ЕО) № 73/2009 не задължаваха държавите членки да ограничават съответните суми на индивидуално равнище. Освен това списъкът на критерии в член 64, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 73/2009, който следва да се вземе под внимание, не е изчерпателен (вж. думите „по-специално“) в съответствие със свободата на преценка на държавите членки. Стига различните начини на изпълнение да спазват рамката на правилата, държавите членки могат да избират различни начини на изпълнение, отразяващи разнообразието от ситуации и особености в Европейския съюз.

28

Вж. отговора по точка 27.

30

Това е в съответствие с разпоредбите на член 64 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

Вж. също отговора по точка 27.

31

Разликата в третирането на земеделските производители не е сама по себе си дискриминационна, а може да бъде обоснована въз основа на обективни критерии в съответствие с целите на политиката, преследвани с правната уредба. Освен това появата на проблеми, свързани с дискриминация, се предотвратява от самото начало, когато земеделските производители не са в съпоставимо положение.

Вж. също отговорите по точки 22 и 26.

Капе 1

Вж. отговора по точка 31.

Общ отговор по точки 32—34

Както и Сметната палата правилно посочва, член 41, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 73/2009 не е задължителен и държавите членки трябва сами да преценяват дали е подходящо да го прилагат или не.

Когато се констатира слабост в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

Вж. също отговора по точка 27.

35

Вж. отговорите по точки 22 и 26.

36

Що се отнася до липсата на определение на понятието „инвестиране“ в европейския регламент за прилагане, следва да се отбележи, че ако европейското законодателство не уточнява определението, трябва да бъдат взети под внимание контекстът на разпоредбата и целта на съответното законодателство, като се имат предвид необходимостта от еднакво прилагане на правото на Европейския съюз и принципът на равенство (вж. например дело 327/82 Екро, точка 11). Освен това при приемането на мерки за прилагане на законодателството на ЕС държавите членки трябва да упражняват свободата си на преценка при спазване на общите принципи на правото на ЕС и на основните права (вж. напр. дело C-313/99 Mulligan, точки 35 и 36).

Що се отнася до подробното управление на националния резерв, на държавите членки бе предоставена гъвкавост в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като те са в най-добра позиция да вземат решения относно съответните възможности за прилагане в рамките на правилата, предвидени в глава 2, раздел 2 от Регламент (ЕО) № 1120/2009.

В този контекст държавите членки трябва да гарантират равно третиране на земеделските производители, както и че е избегнато нарушаването на пазарните условия и на конкуренцията, когато управляват националния резерв.

Когато обаче се констатира слабост в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Когато тези слабости водят до недължими плащания, по това могат да бъдат предприети мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

Капе 2

По отношение на инвестициите в животни регулаторните разпоредби не изискват доказателство за инвестицията.

37

Що се отнася до границата на максималната стойност на правата, в контекста на дискусиите относно проверката на състоянието бе сметнено за необходимо на държавите членки да се предостави по-голяма гъвкавост в съответствие с принципа на субсидиарност по отношение на установяването на права за получаване на плащания от резерва, по-специално за разпределянето на права на земеделските производители в специално положение. Следва да се отбележи, че в контекста на проверката на състоянието при по-нататъшното отделяне от производството ограничаването на националната/регионалната средна стойност нямаше същото значение в сравнение с предходния период, тъй като националният резерв бе използван по-специално през първите години на прилагането на СЕП.

Регламент (ЕС) № 1307/2013 предвижда от 2015 г. нова система за преки плащания, както и стойността на правата за получаване на плащания да се приближи към национална или регионална единна ставка. В този контекст се предвижда, че максималната стойност на правата за получаване на плащания, отпуснати от националния резерв, е ограничена до националната/регионалната средна стойност.

Вж. също отговора по точка 36.

39

Когато се констатира слабост в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, които водят до недължими плащания, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

Каре 3

По това се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване (запитване NAC/2011/201/FR).

40

Вж. отговора по точка 37.

42

Държавите членки трябва да подават своите уведомления по електронен път по официалните канали (по-рано те са се подавали или до функционалната пощенска кутия, или – от септември 2012 г. – чрез AMIS (по отношение на 2012 референтна година чрез ISAMM)). Когато държавите членки не спазят срока за уведомяване, Комисията изпраща напомняния с искане да предоставят липсващата информация. Също така в рамките на заседанията на Управителния комитет за преките плащания на държавите членки се напомнят изискванията за уведомяване. Освен това при откриване на грешки при предаването от държавите членки съответното уведомление се отхвърля или се осъществява контакт с държавата членка за допълнителни пояснения. Една от извършваните проверки е дали сумата от стойността на правата и сумата в резервите е в рамките на тавана на СЕП.

Въз основа на месечните декларации за плащания Комисията проверява дали декларираните от държавите членки разходи надвишават финансовите тавани, определени в законодателството. Ако случаят е такъв, се прилага намаление в съответствие с процедурата, предвидена в член 17 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета. Прилагат се и подробни процедури за осигуряване на правилното проследяване на всички финансови тавани, определени в законодателството, гарантиращи, че възстановените от ЕФГЗ разходи винаги спазват тези тавани.

Регламент (ЕС) № 1306/2013 предвижда в член 42 възпираща мярка за избягване на късното представяне на статистическите данни от контрола. Въз основа на това от 2014 г. Комисията може да спре част от месечните или междинните плащания, за които не е била изпратена навреме необходимата статистическа информация.

44

Когато се констатира слабости в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, които водят до недължими плащания, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки (запитване NAC/2012/010/FR и NAC/2014/001/FR).

В този контекст Комисията поддържа становището, че стойностите на правата са били завишени, което в крайна сметка е довело до недължими плащания и до риск за фонда в размер на 0,69 % за 2010 г.

Коригиращите мерки, които е необходимо да бъдат предприети (преизчисляване на стойностите на правата), са включени в плана за действие за Франция. Френските органи уведомиха, че корекциите на стойностите на правата ще се извършат за 2014 референтна година.

Вж. също отговора по точка 42.

Общ отговор по точки 48 и 49

Италианските органи потвърдиха, че са взели предвид правата, първоначално притежавани от земеделските производители, когато са пристъпили към разпределяне на необвързаните с производството суми. Това се отнасяше за популация от 86 000 земеделски производители от 500 000 земеделски производители, засегнати от отделянето от производството през тригодишния период 2010–2012 г.

Общата сума, отпусната на тази конкретна популация от земеделски производители в продължение на трите години, е 107,9 млн. евро. Сумата за всеки отделен земеделски производител не се поставя под въпрос. Под въпрос се поставя разпределянето на сумата между правата. Не е известен обаче броят на правата, които не са взети под внимание.

Когато се констатира слабости в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, които водят до недължимо плащане, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

51

Комисията счита, че регламентите на ЕС съдържат ясни правила за установяването на права за получаване на плащания и на тяхната стойност, и държавите членки са тези, които трябва да прилагат правилно регламентите на ЕС. Като се има предвид равнището на свобода на преценка, предоставено на държавите членки в Регламент (ЕО) № 73/2009, Комисията предостави насоки по искания на държавите членки за разяснения относно правилното прилагане на регламентите.

Общ отговор по точки 54—56

Когато се констатира слабости в прилагането на регламентите от страна на държавите членки, които водят до недължимо плащане, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

58

Комисията отбелязва, че Сметната палата посочва предимно слабости, констатирани при интегрирането на мерките за обвързаното с производството подпомагане в СЕП. С оглед на реформата на ОСП този елемент няма повече да присъства.

След реорганизация от 2014 г. нататък Комисията увеличава своя капацитет за мониторинг, за да засили надзора си върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

59

Понастоящем Комисията се занимава с рационализирането на процедурата за уравниване с оглед на съответствието, за да намали нейната продължителност на две години в стандартните случаи. На първо място, новият хоризонтален регламент за ОСП (Регламент (ЕС) № 1306/2013) описва точно характера, обхвата и реда на последователните стъпки, както и различните видове финансови корекции. Второ, разпоредбите в делегирания акт (метод и критерии за изчисляване на финансовата корекция) и актовете за изпълнение (подробности за процедурата по съответствие със срокове за всеки етап от процедурата) са предназначени за по-нататъшно рационализиране на правната рамка и ограничаване на риска от излишни закъснения. Трето, на тази по-солидна основа Комисията ще засили своя мониторинг на напредъка на процедурите по съответствие, за да гарантира стриктното спазване на сроковете.

Заклучения и препоръки

Общ отговор по точки 60 и 61

При споделеното управление цялата отговорност носят и държавите членки, които проверяват съответствието на операциите, финансирани от ЕФГЗ (вж. член 9 от Регламент (ЕО) № 1290/2005). Комисията си запазва отговорността за контрола и одита на последователното изпълнение на бюджета на ЕС и на спазването на общите принципи на законодателството на ЕС в сектора на земеделието. Освен това в съответствие с член 317, параграф 1 от ДФЕС бюджетът се изпълнява от Комисията в сътрудничество с държавите членки.

Като се има предвид свободата на преценка, предоставена на държавите членки в Регламент (ЕО) № 73/2009, и различните варианти, с които разполагат държавите членки, за да пригледат изпълнението към своите национални особености, се счита, че не е подходящо при тази правна рамка и с оглед на целите на политиката, които следва да бъдат постигнати, Комисията да налага по-уеднаквено изпълнение в държавите членки.

При все това в контекста на реформата на ОСП и системата за преки плащания, която ще се прилага от 2015 г., Комисията ще увеличи своя капацитет за мониторинг, за да засили надзора си върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

Интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП бе в рамките на споделеното управление от страна на Комисията и на държавите членки.

62

Вж. отговора по точки 22 и 60.

Регламент (ЕО) № 73/2009 предостави на държавите членки определено равнище на свобода на преценка.

Стига различните начини на изпълнение да спазват рамката на правилата, определени в Регламент (ЕО) № 73/2009, държавите членки могат да избират различно изпълнение, отразяващо разнообразието от ситуации и особености в Европейския съюз. Освен това съгласно установената съдебна практика държавите членки, когато приемат мерки за прилагане на законодателството на ЕС, трябва да упражняват свободата си на преценка при спазване на общите принципи на правото на ЕС и на основните права (вж. например дело C-313/99 Mulligan, точки 35 и 36).

Трябва също така да се отбележи, че неочакваните печалби в отделни случаи не са непременно в противоречие с общите принципи на правото на ЕС.

Когато се констатира слабости в прилагането на регламентите на ЕС от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

63

Що се отнася до реформата на ОСП и системата за преки плащания, която ще се прилага от 2015 г., Комисията е предложила по-подробни правила относно отпускането на права от националния резерв по отношение както на броя, така на стойността на правата, които ще бъдат отпуснати.

Вж. също отговора по точка 60.

64

Вж. отговора по точка 63.

Препоръка 1

Препоръката е приета.

Комисията вече е предприела действия в тази насока. В контекста на легитимния избор по отношение на политиката, възложен на държавите членки от законодателните органи с цел преследване на свързаните с политиката цели на реформата, Комисията е предложила в правилата за прилагане, които ще се прилагат от 2015 г., по-подробни изисквания за уведомяване относно този избор. Така например взетите решения относно разпределянето на правата за получаване на плащания или решенията, взети в рамките на обвързаното с производството доброволно подпомагане, трябва да бъдат оповестени и обосновани.

Комисията също така е предложила по-подробни правила относно използването на националните или регионалните резерви, предвиждащи, че разпределянията, свързани с повишаването на единичната стойност на правата за получаване на плащания, се извършват в съответствие с обективни критерии и по начин, по който да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегне нарушаване на пазарните условия и на конкуренцията.

Освен това в съответствие с член 30, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 определено увеличаване на стойността на правата за получаване на плащания за даден земеделски производител не може да надвишава националната или регионалната единична стойност на тези права.

65

В контекста на реформата на ОСП и системата за преки плащания, която ще се прилага от 2015 г., Комисията ще увеличи своя капацитет за мониторинг, за да засили надзора си върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

Вж. също отговора по точка 42.

66

При прегледа на процедурата за уравниване с оглед на съответствието в рамките на новата ОСП се разглежда специално продължителността на процедурата.

Препоръка 2

Препоръката е приета.

Комисията вече използва инструменти за осигуряване на ефективен надзор на спазването на приложимите тавани. По-специално цифровизира се предаването на информация от страна на държавите членки относно ползването на таваните. При откриване на грешки при предаването от държава членка съответното уведомление се отхвърля или се осъществява контакт с държавата членка за допълнителни пояснения. Една от извършваните проверки е дали сумата от стойността на правата и сумата в резервите е в рамките на тавана на СЕП.

Комисията ще разгледа допълнително тези въпроси в рамките на процедурата за уравниване с оглед на съответствието в рамките на реформата на ОСП.

Освен това от 2014 г. определени ресурси в рамките на Комисията ще бъдат специално предназначени за подпомагане на държавите членки, по-специално по отношение на прилагането на ИСАК в контекста на реформата.

Понастоящем Комисията се занимава с рационализирането на процедурата за уравниване с оглед на съответствието, за да намали нейната продължителност на две години в стандартните случаи. На първо място, новият хоризонтален регламент за ОСП (Регламент (ЕС) № 1306/2013) описва точно характера, обхвата и реда на последователните стъпки, както и различните видове финансови корекции. Второ, разпоредбите в делегирания акт (метод и критерии за изчисляване на финансовата корекция) и актовете за изпълнение (подробности за процедурата по съответствие със срокове за всеки етап от процедурата) са предназначени за по-нататъшно рационализиране на правната рамка и ограничаване на риска от излишни закъснения. Трето, на тази по-солидна основа Комисията ще засили своя мониторинг на напредъка на процедурите по съответствие, за да гарантира стриктното спазване на сроковете.

67

Вж. отговора по точка 65.

68

Когато се констатира слабости в прилагането на регламентите на ЕС от страна на държавите членки, по тях се предприемат мерки от Комисията. Когато се счита, че тези слабости водят до недължими плащания, по това могат да бъдат предприети мерки в рамките на процедурата за уравниване на сметки.

69

Вж. отговора по точка 13.

Препоръка 3

Препоръката е приета.

В контекста на реформата на ОСП и системата за преки плащания, приложима от 2015 г., изборът по отношение на политиката, възложен на държавите членки от законодателните органи, ще бъде придружен от увеличаване на задълженията в правилата за прилагане по отношение на основанието и уведомленията за този избор.

Освен това Комисията е заделила специални ресурси, за да увеличи капацитета си за мониторинг с цел засилване на надзора върху изпълнението на съответните регламенти на ЕС преди започването на процедурите за уравниване на сметки.

Вече се предприемат мерки във връзка със случаи на неправилно изчислени права за получаване на плащания.

Недължимите плащания и правата за получаване на плащания се възстановяват, както е предвидено в членове 80 и 81 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Подобни разпоредби се обсъждат в рамките на изготвянето на правилата за прилагане на реформата на ОСП.

Освен това съгласно член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 50 % от всяка сума, която държавата членка не е събрала от крайните бенефициенти при изтичането на четиригодишно просрочие (осемгодишно в случай на съдебно производство) от изготвянето на искането за събиране, се поемат от съответната държава членка, което е силен стимул за своевременно приключване на процедурата по събиране (т.нар. „правило 50/50“, което съществува от 2007 г.).

Съгласно член 54, параграф 5 от същия регламент в контекста на процедурата за уравниване с оглед на съответствието Комисията има възможност да изключи определени суми от финансирането от страна на Съюза, ако държавата членка не е положила всички необходими усилия при процедурата по събиране.

Важно е да се отбележи, че събирането на недължимо плащане може да бъде засегнато от забавяния, дължащи се по-специално на ограничените процедури на държавите членки за принудително събиране. Освен това, когато бенефициентите подадат жалба, започват действия по принудително изпълнение, които понякога включват и правни действия. Вследствие на това за Комисията може да бъде трудно да докаже, че въпросната държава членка не е предприела адекватната мярка за гарантиране на събирането на недължимата сума. В случаите, разглеждани по член 258 от ДФЕС, тежестта на доказване е особено голяма при висящи национални дела.

70

Когато неправилните права водят до недължими плащания, могат да бъдат приложени финансови корекции.

Вж. също отговора по точки 51 и 60.

Препоръка 4

Препоръката е приета.

От 2014 г. Комисията укрепва капацитета си за мониторинг и отделя ресурси за подпомагане на държавите членки.

Независимо от това заслужава да се отбележи, че изчисляването на правата за получаване на плащания се основава на данни, получени от системата за идентификация и регистрация на правата за получаване на плащания, посочена в член 7 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Такава разпоредба следва да се предвиди и за системата за правата за получаване на плащания, която ще се прилага от 2015 г.

Държавите членки трябва да гарантират, че изискванията, посочени в избраните информационни системи, отговарят на стандарта за сигурност, посочен в приложение I към Регламент (ЕО) № 885/2006. Тези стандарти изискват въвеждането на специални проверки за гарантиране поверителността, надеждността и целостта на данните.

Освен това в новите насоки за сертифициращите органи Комисията посочи, че техните проверки следва да включват оценка на „действащите процедури за гарантиране на правилното предоставяне на права“. При това в следващата версия на насоките изрично ще се упоменава точността на изчислението.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

Схемата за единно плащане (СЕП) е най-важната във финансово отношение схема за директно подпомагане, финансирана от бюджета на ЕС в областта на земеделието. Тя предвижда отделяне от производството на преките помощи за земеделските производители.

След извършената през 2008 г. „проверка на състоянието“ на Общата селскостопанска политика, по-голямата част от средствата, които преди това са били предоставяни за обвързано с производството подпомагане, са интегрирани в СЕП.

Сметната палата достигна до заключението, че Комисията е управлявала само с частична ефективност интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в СЕП. С оглед на новата система за подпомагане на земеделските производители, която ще влезе в сила през 2015 г., Сметната палата препоръчва на Комисията да следи за последователното прилагане на мерките по СЕП в държавите членки и да предприеме действия за по-доброто спазване на приложимите правила и тавани за финансиране. Разплащателните агенции на държавите членки следва да приемат ясни процедури, които да включват ефективни проверки на надеждността на данните, свързани с изчисленията, както и на точността на правата за получаване на плащания.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

