



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 29.3.2007  
KOM(2007) 147 wersja ostateczna

## **SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY**

**w sprawie stosowania systemu współzależności**

**(na mocy art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników)**

## SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

### w sprawie stosowania systemu współzależności

(na mocy art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników)

#### 1. WPROWADZENIE

System współzależności to zasadniczy składnik zainicjowanej w 2003 r. reformy wspólnej polityki rolnej (WPR). Współzależność **ustanawia powiązanie** między pełną płatnością wsparcia i przestrzeganiem pewnych zasad odnoszących się do gruntów rolnych, produkcji rolniczej oraz działalności w obszarze ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Powiązanie to znajduje konkretny wyraz w możliwości całkowitego lub częściowego cofnięcia określonych unijnych płatności rolniczych w razie nieprzestrzegania zasad. Redukcje oparte są na wadze, zakresie, trwałości, powtarzalności i intencjonalności niezgodności.

Współzależność ma **dwa cele**. Pierwszy to wsparcie rozwoju zrównoważonego rolnictwa. Realizuje się go dzięki przestrzeganiu przez rolników zasad odnoszących się do istotnych aspektów współzależności. Drugi cel to dostosowanie WPR w większym stopniu do oczekiwań społeczeństwa w ogóle. Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że dopłat rolniczych nie powinno się już przyznawać rolnikom nieprzestrzegającym podstawowych zasad w niektórych ważnych obszarach polityki publicznej. Komisja jest przekonana, że realizacja tych dwóch celów pomoże zapewnić przyszłość WPR.

Państwa członkowskie mają obecnie obowiązek stosowania tego systemu w odniesieniu do wszystkich płatności bezpośrednich, powiązanych z wielkością produkcji lub nie, w ramach pierwszego filaru WPR<sup>1</sup>. Mają także obowiązek stosowania go w stosunku do ośmiu środków drugiego filaru WPR<sup>2</sup>.

Faza rozruchu dała początek dyskusji dotyczącej szeregu zagadnień, a wrażliwość tego tematu sama w sobie świadczy o tym, że współzależność to nie tylko kwestia prezentacji. Należy uznać to za korzystne, gdyż współzależność powinna prowadzić do poprawy trwałości WPR oraz podniesienia poziomu wsparcia publicznego dla tej polityki. Nie występuje zatem kwestia rozwodnienia tej koncepcji. Zamiast tego należy powziąć wszelkie wysiłki w celu podniesienia poziomu jej akceptacji przez wszystkie podmioty dla wspólnego dobra.

Ponieważ centralne miejsce w systemie zajmują rolnicy, a akceptacja współzależności z ich strony ma zasadnicze znaczenie dla jego powodzenia, bardzo ważne jest spojrzenie na sytuację z ich perspektywy. Współzależność może bowiem stanowić wyzwanie, gdyż często skutkuje dość obszernymi zbiorami zasad, które dotychczas egzekwowano niezależnie od siebie, a obecnie ujęto je w jednym wykazie, obejmującym obszary tak różne, jak ochrona środowiska,

---

<sup>1</sup> Patrz załącznik I do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

<sup>2</sup> Patrz art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

zdrowie publiczne oraz zdrowie i dobrostan zwierząt. Występują także obawy dotyczące elementu zasadniczego - możliwości redukcji płatności.

Wprowadzenie współzależności stanowiło wyzwanie również dla administracji krajowych. W szczególności musiały one szczegółowo określić i w sposób zrozumiały przekazać rolnikom, jakie wymogi i normy muszą zostać spełnione, ustanowić system zarządzania, kontroli i redukcji oraz zapewnić efektywną koordynację wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Ważne jest odróżnienie zagadnień wynikających z ram wspólnotowych od zagadnień związanych z wdrożeniem tych ram na poziomie krajowym. Pod tym względem należy zauważyć, że pomocniczość jest jedną z zasad leżących u podstaw współzależności. Ramy unijne stanowią, że wymogi i normy powinny odnosić się do zagrożeń i ograniczeń lokalnych, co oznacza, że różnią się one w przypadku poszczególnych państw członkowskich lub regionów. Ramy unijne promują także szerokie zastosowanie istniejących wcześniej krajowych systemów zarządzania, co oznacza, że organizacja systemów kontroli także różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Zarazem jednakże zachodzi potrzeba zapewnienia rolnikom w całej UE równych warunków w odniesieniu do współzależności. Zapewnia się je za pomocą wspólnych ram, które muszą pozostać obowiązkowe, zarówno w odniesieniu do definicji wymogów i norm, które muszą spełniać rolnicy, jak i systemu zarządzania, kontroli i redukcji. Znalezienie odpowiedniej równowagi między wspólnymi ramami unijnymi z jednej strony, a specyficznymi sytuacjami lokalnymi z drugiej, to jedno z najważniejszych wyzwań, w obliczu których stoi system.

Komisja jest świadoma, jak delikatne są te zagadnienia dla zainteresowanych stron i niniejsze sprawozdanie skupi się w związku z tym na propozycjach bezpośrednich rozwiązań dotychczas zidentyfikowanych problemów. Komisja finansuje szereg badań dotyczących wdrożenia zasady współzależności przez państwa członkowskie. Są one nadal w toku i jak dotąd nie wyciągnięto jeszcze żadnych ostatecznych wniosków. Jest więc jeszcze zbyt wcześnie, aby rozważyć zmianę zakresu współzależności, choć zostanie to wzięte pod uwagę w kontekście „kontroli zdrowia”.

## 2. DEFINICJA WSPÓLZALEŻNOŚCI NA POZIOMIE UE

**Zakres współzależności** (zasady, które musi znać rolnik, aby zachować zgodność) obejmuje dwa składniki: „podstawowe wymogi dotyczące zarządzania” (Statutory Management Requirements - SMR) oraz „dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska” (Good Agricultural and Environmental Condition - GAEC). Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska obejmuje dwa rodzaje elementów: przestrzeganie przez rolników zbioru norm odnoszących się do czterech zagadnień, oraz ciążący na państwie członkowskim obowiązek utrzymania proporcji obszarów rolniczych wykorzystywanych jako trwałe pastwiska.

- Wprowadzenie podstawowych wymogów dotyczących zarządzania w ramach systemu współzależności nie nakłada na rolników nowych obowiązków, gdyż przepisy, o których mowa oraz zasady ich egzekwowania istniały od pewnego czasu już wcześniej, a redukcje związane ze współzależnością mają zastosowanie bez uszczerbku dla niezależnego systemu kar, ustanowionego odpowiednimi przepisami. Może się to jednak w znaczącym stopniu przyczynić do lepszego wdrożenia takich przepisów, w szczególności poprzez podnoszenie świadomości wśród rolników. 14 spośród 18 aktów wspólnotowych wymienionych jako podstawowe wymogi dotyczące zarządzania to dyrektywy, które z samej swojej natury pozostawiają państwom członkowskim swobodę wyboru środków stosowanych w celu osiągnięcia określonych przez takie dyrektywy celów. W pewnym stopniu wpływa to także na ich egzekwowanie poprzez współzależność.

- Kiedy zasada współzależności weszła w życie normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska jako takie były nowe co najmniej dla tych rolników, którzy uprzednio nie musieli stosować dobrych praktyk rolniczych jako beneficjenci środków rolno-środowiskowych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich lub rekompensat dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Państwa członkowskie muszą zdefiniować minimalne wymogi dla wszystkich norm w oparciu o ramy określone w załączniku IV do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, z wyjątkiem tych, które nie są istotne w kontekście krajowym. Przeprowadzone wśród państw członkowskich badanie uświadomiło służbom Komisji istnienie pewnych problemów dotyczących definicji i zakresu wymogów minimalnych określanych przez państwa członkowskie. Problemy te zostaną przedyskutowane z państwami członkowskimi, gdyż należy znaleźć ich rozwiązania.

### **3. OBSERWACJE DOTYCZĄCE STOSOWANIA SYSTEMU WSPÓLZALEŻNOŚCI**

#### **3.1. Podsumowanie danych dotyczących stosowania systemu**

Ożywiony charakter rozmów dotyczących współzależności nie jest jedyną wskazówką, że mimo opisanych powyżej ograniczeń system jest rzeczywiście wdrażany w terenie. Komisja dysponuje także potwierdzeniem tego w postaci danych o kontrolach i redukcjach uzyskanych z 23 państw członkowskich. Dane te (za 2005 r.) można podsumować w sposób następujący:

- kontrole na miejscu (łącznie 240 898) przeprowadzono u 4,92 % rolników, których dotyczy zasada współzależności. Liczba kontroli przeprowadzonych w państwach członkowskich stosujących pełną współzależność (4,4 %) wynika ze specyficznego zasięgu kontroli w zakresie identyfikacji i rejestracji bydła (5 lub 10 % gospodarstw). Liczba kontroli przeprowadzonych w państwach członkowskich objętych systemem jednolitej płatności obszarowej (5,7 %), stosujących jedynie dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska, wynika z faktu, że w większości państw członkowskich przeprowadzono wspólne kontrole dotyczące współzależności i kwalifikowalności;
- redukcje zastosowano wobec 11,9 % rolników, u których przeprowadzono kontrole na miejscu: liczba ta jest wyższa w państwach członkowskich stosujących pełną współzależność (16,4 %) niż w pozostałych państwach członkowskich (6,1 %), gdyż te ostatnie musiały skontrolować jedynie przestrzeganie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W całej UE łączna kwota redukcji wyniosła 9,84 mln EUR;
- w państwach członkowskich stosujących pełną współzależność<sup>3</sup>, większość (71 %) wykrytych naruszeń miała związek z identyfikacją i rejestracją bydła, natomiast pozostałe przypadki dotyczyły głównie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (13 %) oraz dyrektywy azotanowej (10 %);
- większość redukcji (łącznie 68 % – w niektórych państwach członkowskich do 98 %) zastosowano na minimalnym poziomie wynoszącym 1 % płatności bezpośrednich. Około 14 % zastosowano na poziomie 3 %, a 12 % na poziomie 5 %.

---

<sup>3</sup> Aby uniknąć zniekształcenia danych liczbowych nie ujęto państw członkowskich stosujących tylko dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska.

### 3.2. Kwestie poruszone przez państwa członkowskie

Na początku 2006 r. służby Komisji i państwa członkowskie dokonały wymiany poglądów dotyczących współzależności (na podstawie kwestionariusza poświęconego temu zagadnieniu) w ramach Komitetu Zarządzającego ds. Płatności Bezpośrednich. Państwa członkowskie przedstawiły wyjaśnienia dotyczące problemów, które wystąpiły w pierwszym roku wdrożenia i które można podsumować w następujący sposób:

- **Ogólne.** W powszechnym odczuciu zarządzanie systemem było uciążliwe. Trudno było ustalić praktyczne zasady, których przestrzegać powinni rolnicy i z którymi zgodność następnie kontrolowano. Nie zawsze łatwe było także komunikowanie nowych zasad rolnikom. Brakowało także danych historycznych.
- **Odbiór wśród rolników.** Podnoszenie świadomości wśród rolników utrudniała ilość i techniczny charakter informacji dotyczących współzależności. Niekiedy na rolników nakładano nowe zobowiązania. Mieli oni także wrażenie, że stali w obliczu zagrożenia „podwójną sankcją”: jedną w ramach systemu współzależności, a drugą na mocy odnośnych przepisów.
- **Organizacja systemu.** Niekiedy trudności sprawiało pogodzenie zastosowania dotychczasowego systemu zarządzania i kontroli z przepisami prawa UE. Specyficzne ograniczenia i problemy wynikały z decyzji podjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do organizacji kontroli, np. powołujących zbyt wiele lub zbyt mało właściwych organów kontrolnych.
- **Dobór próby i liczba kontroli.** Populację objętą środkami kontrolnymi określono zbyt późno, by możliwa była weryfikacja niektórych kryteriów. Zasugerowano, że należy określić zasady ewentualnego doboru losowego. Liczba kontroli powinna być większa w niektórych okolicznościach (ta sama populacja podlegająca kontrolom przeprowadzanym przez różne organy kontrolne, po 1 % na każdy z nich, stosowanie szczególnej liczby kontroli, np. w odniesieniu do bydła itd.). Problemy organizacyjne mogą wynikać w szczególności ze szczególnej liczby kontroli na mocy przepisów sektorowych.
- **Kontrole na miejscu i sprawozdawczość.** Zasady nie były wystarczająco jasne w odniesieniu do właściwego czasu przeprowadzania kontroli na miejscu, do tego, co powinno być sprawdzone w trakcie wizytacji oraz liczby wymaganych wizytacji. Kontrole uważano za długotrwałe, zwłaszcza jeżeli jedno gospodarstwo rolne składało się z kilku części, i wiązały się z uczestnictwem rolnika. Przestrzeganie niektórych wymogów było trudne do sprawdzenia. Sprawozdania z kontroli były długie i nie zawsze łatwe do zrozumienia.
- **Obliczanie redukcji.** Liczba i zakres wymogów oznaczały, że obliczanie redukcji było trudne i niełatwe do zrozumienia przez rolników. Trudno było zdefiniować pojęcia „wagi”, „zakresu”, „trwałości”, „powtarzalności” i ogólnie „intencjonalności”. Uważano także, że zastosowanie „powtarzalności” było zbyt automatyczne. Wystąpiło ryzyko niespójności między poszczególnymi państwami członkowskimi. W praktyce ograniczona była możliwość zwalniania przypadków drobnych niezgodności z redukcji, w związku z czym zainteresowane strony były mniej otwarte na system.

### 3.3. Ocena początkowa audytów prowadzonych przez Komisję

W latach 2005 i 2006 służby Komisji przeprowadziły 13 audytów wdrożenia zasady współzależności przez dziesięć państw członkowskich. Oto główne ustalenia:

- **Informacje przekazywane rolnikom.** Informacje przekazywano rolnikom za pośrednictwem ulotek, materiałów internetowych i sesji szkoleniowych. Poruszone w nich zagadnienia obejmowały obowiązki wynikające z zasady współzależności, kontrole i obliczanie redukcji (informacje na ten ostatni temat bywały niekiedy dość ogólne). Informacje te były niekiedy przekazywane zbyt późno.
- **Wyznaczenie właściwych organów kontrolnych.** Niewielka liczba państw członkowskich wyznaczyła agencję płatniczą jako jedyny właściwy organ kontrolny w zakresie współzależności. W pozostałych przypadkach agencja płatnicza odgrywa zwykle rolę koordynującą. Zaangażowanie wyspecjalizowanych organów kontrolnych zapewnia wysoki poziom wiedzy specjalistycznej, ale wiąże się też z problemami w zakresie koordynacji. Ustalono także, że właściwe organy kontrolne zlecają niekiedy przeprowadzanie kontroli na miejscu innym podmiotom (publicznym lub prywatnym).
- **Dobór próby kontrolnej i analiza ryzyka.** Wystąpiły trudności w przypadkach, w których populacja objęta zakresem działania danego właściwego organu kontrolnego jest zbyt mała, aby można było przeprowadzić właściwą analizę ryzyka, a także w przypadkach, kiedy właściwy organ kontrolny odpowiada za sprawdzanie zgodności z wieloma wymogami. W wielu przypadkach stosuje się zbyt mało kryteriów oceny ryzyka, nawet jeżeli informacje są dostępne. Ponadto pewne trudności wynikły ze zróżnicowania liczby kontroli w ramach systemu współzależności.
- **Elementy kontroli na miejscu i sprawozdawczość.** Główne trudności związane z kontrolami dotyczyły podstawowego wymogu dotyczącego zarządzania 2 (wody gruntowe), podstawowego wymogu dotyczącego zarządzania 1 i 5 (dzikie ptactwo i siedliska), podstawowego wymogu dotyczącego zarządzania 4 (azotany) oraz podstawowego wymogu dotyczącego zarządzania 6 i 8a (identyfikacja i rejestracja zwierząt) w odniesieniu do owiec, kóz i świń. Stwierdzono istnienie problemów w zakresie harmonizacji sprawozdań, opisów charakteru i zakresu przeprowadzonych kontroli oraz oceny wykrytych przypadków niezgodności.
- **Zastosowanie redukcji.** Niektóre państwa członkowskie ustaliły już poziomy redukcji, nie pozostawiając w ten sposób możliwości oceny przez kontrolera, natomiast pozostałe państwa członkowskie zapewniają jedynie wytyczne dotyczące obliczania redukcji. Niektóre schematy prawdopodobnie nigdy nie doprowadzą do redukcji o więcej niż 1 %. Ponadto w wielu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, przypadki drobnych niezgodności zwolnione są z redukcji. Poza tym nie zawsze podejmuje się działania w związku z przypadkami niezgodności wykrytymi poza próbą kontrolną o wielkości 1 %.

Ustalenia te zostaną poddane ocenie w ramach procedury rozliczeń wydatków EFRG.

## 4. USPRAWNIENIA SYSTEMU

### 4.1. Rozwój i uproszczenie systemu zarządzania, kontroli i redukcji

Na podstawie podanych powyżej informacji zidentyfikowano zagadnienia odnoszące się do systemów zarządzania, kontroli i redukcji. Służby Komisji podjęły już kroki mające na celu pomoc państwom członkowskim we wdrożeniu zasady współzależności, a od 2005 r. wydano już siedem dokumentów zawierających wytyczne. Zorganizowały one również wymiany, pozwalające państwom członkowskim na dzielenie się „najlepszymi praktykami” oraz na porównanie doświadczeń w zakresie wdrożenia zasady współzależności. Komisja nadal będzie zachęcać do prowadzenia takich rozmów, zwłaszcza na temat:

- możliwości wykorzystywania tzw. wąskich gardeł do przeprowadzania kontroli, np. przeprowadzanie kontroli na poziomie mleczarni lub ubojni, co może ułatwić kontrole w gospodarstwach rolnych,
- systemów redukcji (np. zastosowania systemów punktowych),
- informacji przekazywanych rolnikom,
- faktu, że niektórzy rolnicy ponoszą większe ryzyko redukcji niż inni.

Komisja gotowa jest do niezwłocznego podjęcia dalszych działań mających na celu uporanie się z pozostałymi problemami, które mogą zostać rozwiązane na poziomie UE. W związku z tym podczas dyskusji na poziomie Rady lub Komisji poruszone zostaną poniższe zagadnienia.

#### 4.1.1. Tolerancja w przypadku drobnych niezgodności, nowa zasada *de minimis*

W niektórych przypadkach niezgodności wykryte podczas kontroli mogą nie uzasadniać redukcji w ramach systemu współzależności<sup>4</sup>. Niemniej jednak obowiązujące zasady nie przewidują wprost żadnego marginesu swobody decyzyjnej w odniesieniu do traktowania takich drobnych naruszeń. Zgodnie z zasadą proporcjonalności państwa członkowskie powinny mieć możliwość wstrzymania się od wyciągania konsekwencji w przypadkach, które nie spowodowałyby redukcji o 3 % przewidzianej w przypadku zaniedbania, co w niektórych przypadkach może ograniczyć się do zastosowania minimalnej redukcji o 1 %. W przypadkach takich należy jednak wysłać rolnikowi pismo z ostrzeżeniem, wskazując że potrzebne są działania naprawcze. Przypadki te będą podlegać dalszej kontroli i zostaną uwzględnione w przypadku powtórzenia się niezgodności. W związku z ustaleniem marginesu tolerancji do celów wdrożenia takich zwolnień, rozpatrzony może być uogólniony system punktowy, stosowany już w niektórych państwach członkowskich.

Stosowanie redukcji w stosunku do bardzo niskich wartości początkowych może być także postrzegane jako nieuzasadnione oraz uciążliwe dla administracji. W związku z tym należy ustanowić zasadę *de minimis*, dopuszczającą zwolnienie od stosowania w ramach systemu współzależności redukcji mieszczących się poniżej progu około 50 EUR. Zwolniłoby to z natychmiastowych redukcji o 1 % rolników otrzymujących mniej niż 5 000 EUR. W takich przypadkach należy jednak również wysłać pismo z ostrzeżeniem i prowadzić dalsze kontrole.

<sup>4</sup>

Np. zwierzęta gospodarskie identyfikuje się zgodnie ze wspólnotowymi zasadami dotyczącymi zdrowia zwierząt. Zgubienie kolczyka lub paszportu dla bydła nie oznacza automatycznego zastosowania sankcji, pod warunkiem, że zwierzęta mogą być zidentyfikowane za pomocą innego elementu (drugi kolczyk lub rejestr gospodarstwa). Przypadku takiego władze krajowe mogą nie uznać za niezgodność podlegającą redukcji w ramach systemu współzależności.

W obu sytuacjach podejmowane muszą być działania naprawcze poza standardową próbą kontrolną o wielkości 1 %. Nie powinno to jednak prowadzić do wprowadzenia nowego poziomu kontroli.

Wymienione zasady mają zastosowanie bez uszczerbku dla nakładania sankcji ustanowionych w szczególnych przepisach.

#### *4.1.2. Harmonizacja liczby kontroli*

W przypadkach, w których odpowiednie przepisy dotyczące określonych sektorów ustalają minimalną liczbę kontroli, stosować należy raczej taką liczbę niż minimalną liczbę 1 % ustaloną dla systemu współzależności. Jak zaznaczyły niektóre państwa członkowskie, stosowanie różnej liczby kontroli może utrudnić organizację kontroli w zakresie współzależności. Komisja zamierza wprowadzić w odnośnym rozporządzeniu Komisji jednolitą liczbę kontroli, wynoszącą co najmniej 1 %, w odniesieniu do kontroli na miejscu w zakresie współzależności. Niemniej jednak wszelkie przypadki niezgodności wykryte w trakcie kontroli na miejscu przeprowadzanych na mocy przepisów sektorowych muszą być zgłaszane, a następnie podejmowane muszą być odpowiednie działania zgodne z zasadą współzależności. Wynosząca 1 % minimalna liczba kontroli pozostaje bez uszczerbku dla kontroli dodatkowych w kontekście tolerancji dla przypadków drobnych naruszeń oraz zasady *de minimis*.

Na mocy obowiązujących przepisów Komisji, jeżeli w trakcie kontroli na miejscu ujawnione zostaną istotne niezgodności, zwiększa się liczbę takich kontroli prowadzonych w następnym okresie kontrolnym. Takie kontrole dodatkowe dotyczą wszystkich wymogów i norm, za które odpowiada właściwy organ kontrolny, a ponadto, zależnie od struktury administracyjnej danego państwa członkowskiego, zwiększona liczba kontroli może odnosić się do kilku obszarów współzależności. Optymalna jednakże byłaby koncentracja na zwiększeniu kontroli jedynie w obszarze ryzyka. Dlatego też Komisja zamierza zmienić zasady w taki sposób, aby zwiększenie liczby kontroli ograniczone było do konkretnego obszaru, w którym wykryto istotne niezgodności.

#### *4.1.3. Powiadomienia z wyprzedzeniem o kontrolach na miejscu*

W obowiązującym prawodawstwie brak przepisu dotyczącego wcześniejszego powiadomienia o kontrolach na miejscu prowadzonych w ramach systemu współzależności. Niemniej jednak w przypadkach, kiedy prowadzone są wspólne kontrole w zakresie kwalifikowalności i współzależności, zasada prowadzenia niezapowiedzianych kontroli w pierwszej z wymienionych dziedzin nakłada faktyczne ograniczenie na kontrole dotyczące drugiej z nich. Złagodzenie tego ograniczenia w odniesieniu do kontroli kwalifikowalności poprawiłoby koordynację kontroli bez zmniejszania ich efektywności. W związku z tym Komisja zapewni, w odniesieniu do systemu jednolitej płatności, systemu jednolitej płatności obszarowej oraz zasady współzależności (włącznie z 8 środkami rozwoju obszarów wiejskich), możliwość informowania o kontroli z czternastodniowym wyprzedzeniem, pod warunkiem, że nie zagraża to celowi kontroli. Możliwość objęcia tą zasadą innych programów zostanie także rozpatrzona. Kontrole dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt (w odniesieniu do kwalifikowalności lub współzależności) oraz zgodności z prawem dotyczącym pasz i żywności oraz zasadami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu pozostaną jednak zasadniczo niezapowiedziane ze względu na obowiązkowe wymogi prawodawstwa UE.

#### *4.1.4. Terminy, elementy kontroli na miejscu i sprawozdawczość*

Obowiązujące prawodawstwo nie określa terminów kontroli na miejscu, co skutkowało szeregiem zapytań ze strony państw członkowskich. Komisja przewiduje wyjaśnienie zasad w sposób precyzyjny, że władze krajowe mają obowiązek określenia okresu w roku, w którym sprawdza się przestrzeganie większości zobowiązań lub najbardziej reprezentatywnych spośród nich. W tym okresie przeprowadzana będzie większość kontroli. Pozostałe zobowiązania sprawdzane będą w ramach standardowej próby minimalnej o wielkości 1 % w różnych terminach w ciągu roku.

Ponadto Komisja przewiduje wprowadzenie niezbędnych zmian w celu umożliwienia przeprowadzania kontroli na miejscu (podobnie jak w przypadku kwalifikowalności) tylko na połowie działek zamiast w całości gospodarstwa.

Ponadto należy sprecyzować zasady w sposób zapewniający, aby rolnik otrzymywał sprawozdanie z kontroli nie później niż trzy miesiące po kontroli.

#### *4.1.5. Poprawa doboru próby kontrolnej*

Obowiązujące prawodawstwo dotyczące kontroli na miejscu nie zezwala na dobór gospodarstw w sposób częściowo losowy. Losowy dobór próby okazał się przydatny w kontekście kontroli kwalifikowalności, w związku z czym Komisja zamierza zmienić zasady tak, aby element losowości odnosił się także do systemu współzależności.

#### *4.1.6. Poprawa informowania rolników*

Jest ważne, aby rolnicy byli odpowiednio informowani o specyficznych, konkretnych wymogach, jakie ciążą na nich w ramach systemu współzależności. Komisja zamierza sprecyzować obowiązujące zasady w odniesieniu do informacji, jakie państwa członkowskie mają obowiązek przekazywać rolnikom.

#### *4.1.7. Harmonogram wdrożenia nowych lub zmienionych wymogów objętych aktualnym zakresem współzależności*

Z doświadczenia wynika, że rolnikom nie zawsze jest łatwo dostosować się do nowych wymogów wprowadzonych w ramach systemu współzależności. Uwzględniono to opracowując aktualne wymogi, poprzez trzyletnie stopniowe wprowadzenie podstawowych wymogów dotyczących zarządzania. Komisja przewiduje utrzymanie tej zasady stopniowego wprowadzenia poprzez ustanowienie realistycznego harmonogramu wdrażania wszelkich nowych lub zmienionych wymogów w ramach systemu współzależności.

### **4.2. Uwzględnienie systemów doradztwa dla gospodarstw rolnych**

Państwa członkowskie miały obowiązek ustanowienia do dnia 1 stycznia 2007 r. systemów doradztwa dla gospodarstw rolnych, obejmujących co najmniej wymogi i normy z zakresu współzależności. Służby Komisji uważają te systemy doradztwa za fundamentalne dla poprawy akceptacji systemu współzależności przez rolników. Szereg problemów, które pojawiły się w fazie rozruchu był związany z trudnościami, jakie rolnicy mieli ze zrozumieniem i wypełnieniem zobowiązań z zakresu współzależności. Rolnik korzystający z porad z większym prawdopodobieństwem zrozumie, a co za tym idzie wypełni swoje zobowiązania w zakresie współzależności, a więc jego udział w systemie doradztwa dla gospodarstw rolnych może zostać uwzględniony jako czynnik w analizie ryzyka. Komisja zamierza odpowiednio sprecyzować zasady.

#### **4.3. Uwzględnienie systemów certyfikacji w zakresie zarządzania współzależnością**

Wielu rolników uczestniczy obecnie w programach certyfikacji jakości, które zwykle obejmują szereg audytów prowadzonych przez jednostkę certyfikującą. W niektórych przypadkach kontrole współzależności na miejscu postrzegane są przez rolników jako niepotrzebne nowe obciążenie administracyjne, ponieważ dotyczą one tych samych zagadnień, co niektóre normy certyfikowane już w ramach programów prywatnych. Wydaje się właściwym poszukiwanie efektów synergii między programami certyfikacji i kontrolami współzależności na miejscu, pod warunkiem, że takie programy certyfikacji są urzędowo zatwierdzone i istotne dla współzależności. W związku z tym Komisja przewiduje dostosowanie zasad w sposób umożliwiający właściwym organom wykorzystanie danych dotyczących certyfikowanych rolników do celów analizy ryzyka przy doborze próby kontrolnej rolników.

#### **4.4. Uproszczenie „zasady 10 miesięcy”**

Tak zwana zasada „10 miesięcy”, określona w art. 44 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 sprawiała państwom członkowskim trudności związane z zarządzaniem oraz ma nieproporcjonalny wpływ na rynek gruntów. Zasada ta, zgodnie z którą działki zgłoszone jako związane z uprawnieniem do udziału w systemie płatności jednolitych muszą pozostać do dyspozycji rolnika przez 10 miesięcy, sprawia wiele problemów w zakresie zarządzania. Przedstawiony zostanie wniosek w sprawie odpowiedniego rozwiązania tego problemu, zarówno w odniesieniu do systemu płatności jednolitej, jak i do systemu jednolitej płatności obszarowej. Ponadto określony zostanie zakres odpowiedzialności osoby przekazującej względem zasad współzależności w przypadkach, w których grunty zmieniają właściciela w trakcie roku.

#### **4.5. Stopniowe wprowadzenie podstawowych wymogów dotyczących zarządzania w państwach członkowskich stosujących system jednolitej płatności obszarowej**

Na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2006, państwa członkowskie stosujące system jednolitej płatności obszarowej będą musiały od 2009 r. wdrożyć podstawowe wymogi dotyczące zarządzania w ramach systemu współzależności. Z doświadczeń w innych państwach członkowskich wynika, że trzyletni okres stopniowego wprowadzenia ułatwił ustanowienie tego elementu współzależności. Przewiduje się wniosek w sprawie zastosowania tego samego trzyletniego okresu stopniowego wprowadzenia w państwach członkowskich stosujących system jednolitej płatności obszarowej – okres ten rozpocząłby się w 2009 r. dla wszystkich państw z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii, dla których wymieniony okres rozpocząłby się w 2012 r.

## 5. WNIOSKI

W świetle oceny przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu Komisja zamierza jeszcze w 2007 r.:

- a. zapewnić dodatkowe informacje dotyczące wdrożenia zasady współzależności przez państwa członkowskie;
- b. przedstawić Radzie a Komitetowi Zarządzającemu ds. Płatności Bezpośrednich projekty zasad mające na celu:
  - zapewnienia stopniowego wprowadzenia podstawowych wymogów dotyczących zarządzania w państwach członkowskich stosujących system jednolitej płatności obszarowej,
  - wprowadzenia przepisów upraszczających „zasadę 10 miesięcy”,
  - usprawnienia w zakresie tolerancji drobnych niezgodności oraz wprowadzenie nowej zasady *de minimis*,
  - harmonizację liczby kontroli,
  - wprowadzenie powiadomienia z wyprzedzeniem o kontrolach na miejscu, jeżeli to jest możliwe,
  - wyjaśnienie kwestii terminów, elementów kontroli na miejscu i sprawozdawczości,
  - usprawnienia w zakresie doboru próby kontrolnej, również w odniesieniu do systemów doradztwa dla gospodarstw rolnych i programów certyfikacji,
  - usprawnienia w zakresie przekazywania informacji rolnikom.