

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

3/2005. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a vidékfejlesztésről: az agrár-környezetvédelmi kiadások ellenőrzése a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 279/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VI	4
BEVEZETÉS	1–18	5
Agrár-környezetvédelmi politika	1–11	5
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	12–18	7
JOGSZABÁLYOK	19–27	7
Az agrár-környezetvédelmi intézkedés	19–22	7
Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrzése	23–27	8
ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK A BIZOTTSÁGNÁL	28–54	8
Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrizhetősége	28–35	8
Az agrár-környezetvédelmi programok megvalósítása az 1993–1999 közötti időszakban	29–31	8
A 2000–2006 közötti időszakra szóló vidékfejlesztési tervek jóváhagyása a Bizottság által	32–35	9
Az ellenőrző rendszerek működésének vizsgálata	36–39	9
A biogazdálkodás ellenőrzése	40–54	9
A biogazdálkodás szabályozási ellenőrző rendszere	41–44	10
A biogazdálkodás ellenőrző rendszerének végrehajtása	45–54	10
ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK A TAGÁLLAMOKNÁL	55–106	12
Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrizhetősége öt tagállamban	55	12
Adminisztratív ellenőrzések	56–59	13
Helyszíni ellenőrzések	60–106	13
Az agrár-környezetvédelem sajátosságai	60–61	13
A helyes gazdálkodási gyakorlat (GFP) betartásának ellenőrzése	62–69	13
Az alintézkedések ellenőrzése	70–106	14

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	107–119	18
Általános következtetés	107	18
Bizottsági szinten	108–112	18
Tagállami szinten	113–117	18
Ajánlások	118–119	19
MELLÉKLET: Példák olyan esetekre, amikor a Côte D'Or AK-program szerződéses követelményei nem egyértelműek		20
A Bizottság válaszai		21

KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY

AK	agrár-környezetvédelem; az 1257/1999/EK rendelet 22–24. cikkei által létrehozott vidékfejlesztési intézkedés
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap
GFP	helyes gazdálkodási gyakorlat [Usual Good Farming Practice]
IIER	Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer
KAP	Közös Agrárpolitika
Kedvezményezett	uniós kifizetés kedvezményezettje
Kötelezettség	olyan feltétel, amelyet a kedvezményezettnek teljesítenie kell ahhoz, hogy jogosult legyen az AK-kifizetésre
MEKA II	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich. A legnagyobb AK-program Baden-Württembergben, Németországban
VF	vidékfejlesztés
VFT	vidékfejlesztési terv (a Bizottság jóváhagyása előtt), vidékfejlesztési program (a Bizottság jóváhagyása után)

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az agrár-környezetvédelmi támogatást (AKT) évente fizetik ki azoknak a mezőgazdasági termelőknek, akik kötelezettséget vállalnak arra, hogy tevékenységüket a helyes gazdálkodási gyakorlatot meghaladó módon, a környezetre jótékony hatással végzik. A 2000–2006 közötti időszakra tervezett 13 480 millió EUR értékű uniós társfinanszírozással ez a legnagyobb vidékfejlesztési intézkedés (lásd 6–7. és 19–22. bekezdés).

II. Az ellenőrzés annak felmérését tűzte ki célul, hogy a Bizottság megfelelő bizonyossággal rendelkezik-e arról, hogy az AK-támogatásban részesülő gazdálkodási gyakorlatok és technológiák ellenőrizhetők és azokat megfelelően ellenőrzik, és ezáltal arról, hogy az AK-kifizetések kedvezményezettjei eleget tesznek a környezetkímélő módon történő gazdálkodás követelményének (lásd 12–18. bekezdés).

III. Az ellenőrzés megállapította, hogy a Bizottság:

- csak részben biztosította a VFT-k ellenőrizhetőségét azok jóváhagyása előtt (lásd 32–35. bekezdés),
- nem vizsgálta meg megfelelően az AK-ellenőrző rendszerek helyes működését a tagállamokban (lásd 36–39. bekezdés),
- a biogazdálkodás esetében, amely az AK-n belül fontos alintézkedés, nem tett eleget teljes mértékben kötelezettségeinek (lásd 46–54. bekezdés).

A biogazdálkodás esetében megállapított legfontosabb problémák az alábbiak:

- hiányosak és nem megbízhatók az éves végrehajtási jelentések, amelyeknek az ellenőrzési rendszer objektivitásáról és eredményességéről kellene bizonyosságot szolgáltatniuk. Még ha teljesebbek és pontosabbak lennének is, a bennük kért információk nem nyújtanának bizonyosságot az elvégzett ellenőrzések objektivitásáról és eredményességéről (lásd 46–49. bekezdés),
- Bizottsági ellenőrzések hét tagállamban 1998–2001 között fontos hiányosságokat állapítottak meg az ellenőrzési rendszerek felügyeletében, de ezeknek a megállapításoknak nem jártak megfelelően a végére, és nem került sor további ellenőrzésekre a tagállamokban (lásd 50–54. bekezdés).

IV. A számvevőszéki ellenőrzés tagállamokra vonatkozó megállapításai a helyszíni ellenőrzések időzítését és bizonyos kulcsfontosságú alintézkedések vizsgálhatóságát érintik:

- az alintézkedések ellenőrzésére a kötelezettségvállalási időszakon túl vagy alkalmatlan időpontokban kerül sor (lásd 74–85. bekezdés),
- az általános alintézkedések, mint például az inputanyagok korlátozása vagy csökkentése esetében az ellenőrzések nagyban hagyatkoznak a kedvezményezett saját bevallásaira, amelyeket nehéz alátámasztani (lásd 86–96. bekezdés),
- nem bizonyító erejű szemrevételezéses ellenőrzéseket használnak ellenőrzések alapjául (lásd 97–101. bekezdés),
- nem mindig kapnak részletes utasításokat az ellenőrök, akik gyakran saját tudásukra vagy tapasztalatukra támaszkodnak véleményük kialakításakor. Nem létezik ugyanis viszonyítási alap, amelyhez hasonlítani lehetne a teljesítményt (lásd 100–106. bekezdés).

V. A Számvevőszék vizsgálata megállapítja, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedés ellenőrzése egyedi problémákat vet fel és lényegesen több erőforrást igényel, mint az első pillérbe tartozó intézkedések vagy akár az egyéb vidékfejlesztési intézkedések ellenőrzése. Ilyenfajta ellenőrzés ritkán nyújthat ésszerű költség mellett legalább elfogadható bizonyosságot (lásd 107. bekezdés).

VI. A Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek meg kellene fontolnia, hogy a 2007-ben kezdődő új programozási időszak során hogyan vegye figyelembe azt az alapelvet, hogy amennyiben egy intézkedést nem lehet megfelelően ellenőrizni, az nem szabad, hogy közfinanszírozás tárgyát képezze (lásd 118–119. bekezdés).

BEVEZETÉS**Agrár-környezetvédelmi politika**

1. A környezetvédelemmel összeegyeztethető mezőgazdasági termelési módszerek támogatását a 2078/92/EGK tanácsi rendelet hozta létre, amelynek hatálya az 1993–1999 közötti időszakra terjedt ki ⁽¹⁾.

2. Az Európai Parlament és a Tanács „A fenntarthatóság felé” című határozatukban prioritásként határozzák meg környezetvédelmi szempontok integrálását a közös agrárpolitikába (KAP) ⁽²⁾. Erre, valamint az Agenda 2000 hasonló javaslataira válaszul a Bizottság nyilatkozatot adott ki, amelyben közli, hogy a 2000–2006 közötti időszakra szóló programja „megerősített környezetvédelmi intézkedéseket” fog magában foglalni a vidékfejlesztési tervek (VFT) „kötelező elemeként” ⁽³⁾. Az agrár-környezetvédelem (AK) az egyetlen olyan vidékfejlesztési intézkedés, amelynek kötelezően szerepelnie kell a tagállamoknak VFT-iben.

3. Az Európai Közösség hatodik környezetvédelmi cselekvési programja rámutatott arra, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedések esetében fokozódó erőforrásokra van szükség, és azoknak szélesebb hatókört kellene biztosítani a Közösség környezetvédelmi célkitűzéseinek megvalósításában ⁽⁴⁾. Az agrár-környezetvédelmet így elsőrendű prioritásként határozták meg.

4. A 2000–2006 közötti időszakra az 1257/1999/EK rendelet különböző vidékfejlesztési intézkedéseket vont össze ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ A környezet védelmével és a tájjelleg megőrzésével összeegyeztethető mezőgazdasági termelési módszerekről szóló, 1992. június 30-i 2078/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 215., 1992.7.30., 85. o.).

⁽²⁾ Az Európai Közösségeknek a környezettel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politikai és cselekvési programja felülvizsgálatáról szóló, 1998. szeptember 24-i 2179/98/EK európai parlamenti és tanácsi határozat 2. cikk (1) bekezdése (HL L 275., 1998.10.10., 1. o.).

⁽³⁾ A 2179/98/EK határozathoz csatolva, 12. o.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 végleges 2001. január 21., 3. cikk (9) bekezdés.

⁽⁵⁾ Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. május 17-i 1257/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.).

5. Az intézkedések megvalósítása érdekében a Bizottság vidékfejlesztési terveket hagyott jóvá, amelyek ezáltal vidékfejlesztési programokká váltak. A programok a 2000. január 1-jével kezdődő és 2006. december 31-én véget érő hétéves időszakra szólnak, és azokat a tagállamok által erre kijelölt illetékes hatóságok készítették el. Összesen 68, AK-t (és egyéb intézkedéseket) tartalmazó vidékfejlesztési programot hagytak jóvá.

6. Az AK-t a Közösség egészében az EMOGA garanciaalapja társfinanszírozza, 75 %-os hozzájárulással az első célkitűzés területein, 50 %-os hozzájárulással pedig egyéb területeken ⁽⁶⁾. Ezt 2003-ban az első célkitűzés területein 85 %-ra emelték, az egyéb területeken pedig 60 %-ra. A támogatás részaránya alintézkedésenként és tagállamonként változó, de az átlagos agrár-környezetvédelmi támogatás az EU-ban hektáronként 89 EUR volt 2001-ben ⁽⁷⁾.

7. 2004-ben az EMOGA garanciaalapjából a tagállamok bejelentése alapján vidékfejlesztésre költött 4 749 millió EUR-ból 1 739 millió EUR volt az 1257/1999/EK rendelet értelmében az AK-val kapcsolatos ⁽⁸⁾. A 2000–2006 közötti programozási időszak során 13 480 millió EUR-t terveznek elkölteni az EU15-ben. Ez az összes vidékfejlesztési kiadás több mint 27 %-ának felel meg, az agrár-környezetvédelem így a legnagyobb vidékfejlesztési intézkedés. 2004 végén a teljes tervezett összegből 10 201 millió EUR-t költöttek el.

8. Amint azt az *ábra* mutatja, a 2000–2003 közötti időszakban kifizetett legtöbb kiadás Ausztriában, Németországban és Finnországban merült fel. A kiadások Ausztriára és Finnországra eső viszonylag nagy aránya részben ezen tagállamok azon politikai döntésével magyarázható, hogy jelentős kiadásokat különítenek el az AK-ra, részben pedig azzal, hogy olyan nagy tagállamok, mint Olaszország, Franciaország és Németország még az előző időszakra szóló programjaikat zárták le.

⁽⁶⁾ Az 1. célkitűzés területei az elmaradott fejlődésű régiók.

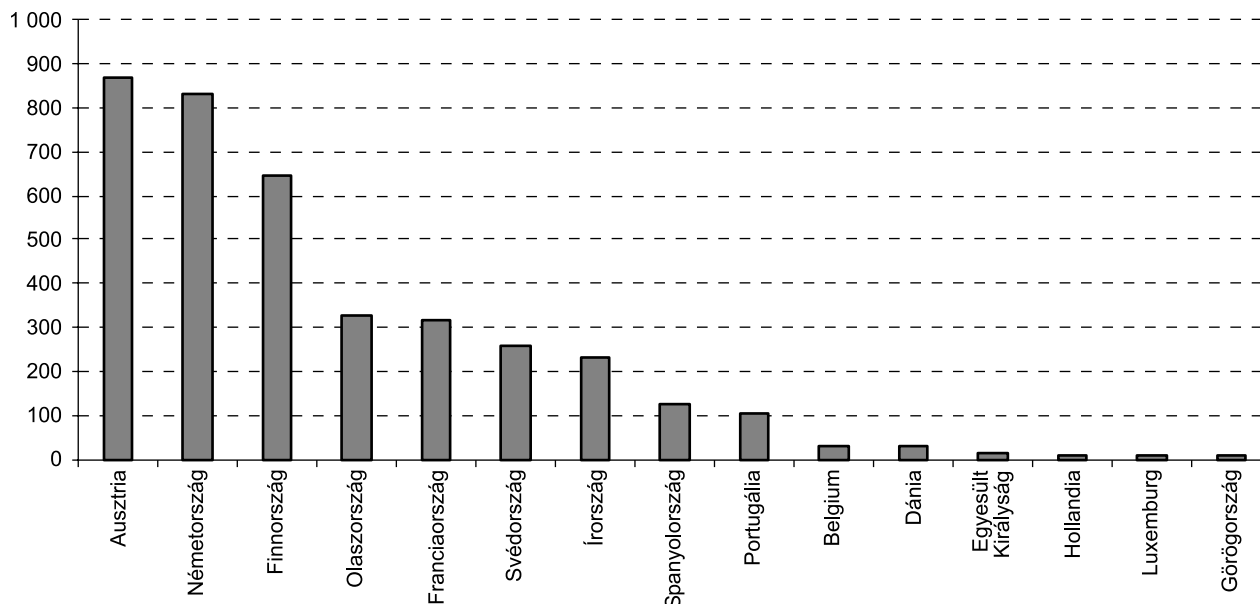
⁽⁷⁾ Az Európai Bizottság összefoglalója: A 2000–2006 közötti vidékfejlesztési politika végrehajtásának áttekintése.

⁽⁸⁾ További 193 millió EUR-t jelentettek be a tagállamok a korábbi agrár-környezetvédelmi rendszer keretében (2078/92/EGK rendelet). A „réggi” kiadások aránya (2078/92/EGK rendelet) a jelenlegi kiadásokhoz képest (1257/1999/EK rendelet) csökkenni fog az elkövetkezendő években, ahogy az 1999-ben vállalt kötelezettségek lejárnak.

Ábra

A tagállamok által az 1257/1999/EK rendelet értelmében agrár-környezetvédelemre szánt kiadások
2000–2003 között

(millió EUR)



Forrás: Európai Bizottság.

9. A mezőgazdaság és a környezetvédelem közötti kapcsolatok nagy politikai- és közérdeklődésre tartanak számot, különösen most, hogy a KAP reformja bevezette a környezetvédelmi standardoknak és gyakorlatoknak való megfelelést, amelyek figyelmen kívül hagyása a közvetlen támogatás részleges vagy teljes visszafizetését eredményezheti ⁽¹⁾.

10. Az agrár-környezetvédelmi kiadások mezőgazdasági termelőknek történő kifizetéseket foglalnak magukba, a termelő azon kötelességvállalásáért cserébe, hogy környezetkímélő és a helyes gazdálkodási gyakorlatot (GFP) meghaladó módon gazdálkodik: más szóval a Közösség környezetvédelmi szolgáltatásokat vásárol a mezőgazdasági termelőktől (lásd 1. keretes szöveg).

⁽¹⁾ A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet, 3–5. cikk (HL L 270., 2003.10.21., 1. o.).

1. keretes szöveg

A gazdálkodás olyan tevékenység, amely jelentőségében túlmutat az egyszerű élelmiszertermelésen. A termelés folyamán olyan láncfolyamatok mennek végbe, amelyek hatással lehetnek a természetes környezetre. A növényvédő szerek és műtrágya túlzott használata, a helytelen szennyvízelvezetés vagy öntözési gyakorlatok, a nagyfokú gépesítés vagy helytelen földhasználat például a környezet degradációjához vezethetnek. A gazdálkodási tevékenységek beszüntetése azonban szintén veszélybe sodorhatja az Unió környezeti örökségét a féltermészetes élőhelyek és az azokhoz kapcsolódó biológiai sokféleség és tájkép elpusztulása által.

A 817/2004/EK rendelet értelmében a tagállamoknak a helyes gazdálkodási gyakorlatot (GFP) nemzeti vagy regionális szinten meghatározó szabályzatot kell kialakítaniuk. A helyes gazdálkodási gyakorlat olyasfajta gazdálkodásnak felel meg, amelyet egy egyszerű mezőgazdasági termelő folytatna az érintett régióban, és amelybe beleértendő a már létező környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés is. A GFP jelenti az alapkövetelményt az agrár-környezetvédelmi támogatási rendszerekhez csatlakozni kívánó mezőgazdasági termelők számára.

Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések a környezetvédelmi célkitűzések megvalósításának legfőbb eszközeivé váltak a KAP-on belül. A legfontosabb alintézkedések az alábbiak: biogazdálkodásra történő átállás, a talajerózió megelőzése, az inputanyagok csökkentése és a táj jellegzetességeinek fenntartása.

Forrás: Az Európai Bizottság összefoglalója a mezőgazdaságról és a környezetvédelemről.

11. A Számvevőszék 14/2000. számú, „A KAP környezetbaráttá tétele” című különjelentése áttekintette az 1993–1999 közötti programozási időszakra hatályos 2078/92/EGK rendelet által létrehozott AK intézkedéseket ⁽¹⁾. A különjelentés legfontosabb megállapítása az AK ellenőrizhetőségével kapcsolatban az volt, hogy a műtrágya használatának csökkentésére hozott intézkedéseknek való megfelelés ellenőrzése nem kivitelezhető. „Noha a problémáról a Bizottság saját ellenőrei is tudnak – írja a jelentés – a Bizottság továbbra is jóváhagy hasonló intézkedéseket” (a jelentés 77. bekezdése).

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

12. Az ellenőrzés annak felmérését tűzte ki célul, hogy a Bizottság megfelelő bizonyossággal rendelkezik-e arról, hogy az AK-támogatásban részesülő gazdálkodási gyakorlatok és technológiák:

- ellenőrizhetők, és
- azokat valóban megfelelően ellenőrzik.

13. A Bizottságnak abból a célból van szüksége erre a bizonyosságra, hogy meggyőződjön az érintett kiadások jogszerűségéről és szabályosságáról, azaz arról, hogy a tagállamok a támogatási rendszert olyan módon hajtják végre, amely biztosítja, hogy az AK kompenzációs kifizetések kedvezményezettjei eleget tesznek a környezetkímélő módon történő gazdálkodás köteletségének.

14. Az ellenőrzésnek nem volt célja az AK-alintézkedések környezetvédelmi hasznának értékelése.

15. Helyszíni ellenőrzésekre került sor 2004 márciusa és szeptembere között a Bizottságnál és az alábbi öt tagállamban: Ausztria, Franciaország, Németország, Olaszország és Luxemburg ⁽²⁾. A tagállamokat az alapján választottuk ki, hogy mekkora összeget költöttek el és AK-alintézkedéseik mennyire reprezentatívak.

16. A Bizottságnál lefolytatott ellenőrzés részletesen vizsgálta, hogy a Bizottság a vidékfejlesztési tervek jóváhagyása előtt gondoskodott-e azok ellenőrizhetőségéről, illetve hogy meggyőződött-e az ellenőrző rendszerek helyes működéséről a tagállamokban. Különös figyelmet szenteltünk a biogazdálkodás felügyeleti rendszerének.

⁽¹⁾ HL C 353., 2000.12.8.

⁽²⁾ 1. Ausztria VFT-je, kiválasztott régió: Burgenland, 2. Franciaország VFT-je: Contrats territoriaux d'exploitation, kiválasztott megye: Côte D'Or, 3. Németország: Baden-Württemberg VFT-je: MEKA II., 4. Olaszország: Veneto tartomány VFT-je és 5. Luxembourg.

17. A helyszíni ellenőrzések célja a tagállamokban annak felmérése volt, hogy:

- a társfinanszírozott agrár-környezetvédelmi alintézkedések megbízhatóan mérhetők és ellenőrizhetőek-e, illetve hogy
- a tagállamok által végzett ellenőrzési eljárások megfelelő bizonyosságot nyújtanak-e számukra és a Bizottság számára az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban.

18. Az ellenőrök különös figyelmet szenteltek az 1. keretes szövegben is közölt főbb alintézkedéseknek ⁽³⁾. Az ellenőrzött projekteket az EMOGA garanciaalapjának 2003-as kifizetési alapján választottuk ki.

JOGSZABÁLYOK

Az agrár-környezetvédelmi intézkedés ⁽⁴⁾

19. Az agrár-környezetvédelmi támogatásnak elő kell segítenie:

- a környezet védelmével és minőségének javításával, a táj és annak jellegzetességei, a természeti erőforrások, a talaj és a genetikai sokféleség védelmével és minőségének javításával összeegyeztethető, a mezőgazdasági földterületek hasznosítására irányuló módszerek alkalmazását,
- a gazdálkodás környezetbarát módon történő külterjessé tételét, és az alacsony intenzitású legeltetési rendszerek keretében történő gazdálkodást,
- a veszélyeztetett, nagy természeti értéket képviselő, művelés alatt álló területek megóvását,
- a mezőgazdasági földterület tájképének és történelmi jellegzetességeinek fenntartását,
- a környezettervezés alkalmazását a gazdálkodási gyakorlatban.

20. Kompenzációs kifizetésben azok a mezőgazdasági termelők részesülnek, akik legalább öt évre vállalnak AK-val kapcsolatos kötelezettségeket. Mint azt korábban is jeleztük, ezeknek a kötelezettségeknek többet kell magukba foglalniuk, mint pusztán a helyes gazdálkodási gyakorlat.

21. A kompenzációs összeg mértékét a kiesett bevétel, a kötelezettségek betartásából eredő többletköltségek és a szükséges ösztönzés alapján számítják ki.

⁽³⁾ Szintén vizsgált további alintézkedés-típusok a vetésforgó, a külterjesítés, a tenyésztésből kiszoruló fajták és a géneráció által fenyegetett növényfajták.

⁽⁴⁾ Az 1257/1999/EK rendelet 22–24. cikkei.

22. A rendelet azt is előírja, hogy hogyan kell kivitelezni a vidékfejlesztési intézkedések programozását⁽¹⁾. A tagállamok egyedi szükségleteik és stratégiáik alapján állítják össze VFT-eket. A VFT-eket a legmegfelelebbnek ítélt földrajzi szinten készítik el, ezért az AK-alintézkedések típusai és azok súlyozása a VFT-ben nagymértékben változhat.

Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrzése

23. A vidékfejlesztési intézkedések – köztük az AK-k – tagállamok általi ellenőrzésére vonatkozó szabályok előírják, hogy a támogatási rendszerekhez történő kezdeti csatlakozási kérelmeket, illetve a későbbiekben a kifizetési kérelmeket olyan módon kell megvizsgálni, hogy az biztosítsa a támogatási feltételeknek való megfelelés hatékony ellenőrzését⁽²⁾. A vizsgálatok adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket foglalhatnak magukba.

24. Az adminisztratív ellenőrzéseknek átfogónak kell lenniük, azaz azokra az egyes kedvezményezetteknek az egyes intézkedések keretében történő kifizetések előtt kell sort keríteni. Amennyiben szükség van rá, ezen ellenőrzéseknek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) adataival történő keresztellenőrzéseket is magukban kell foglalniuk.

25. A helyszíni ellenőrzésekre egyrészt minden évben a kedvezményezettek legalább 5 %-ánál, másrészt a programozási dokumentumokban kijelölt valamennyi típusú VF intézkedésre vonatkozóan sort kell keríteni⁽³⁾. A helyszíni ellenőrzéseket az év során elszórtan, az egyes VF intézkedések kockázatelemzése alapján kell végrehajtani. Minden ellenőrzésnek ki kell terjednie a kedvezményezett valamennyi, a látogatás időpontjában ellenőrizhető kötelezettségére.

26. Az egyik, kizárólag AK-ra vonatkozó rendelkezés előírja, hogy kifizetések csak akkor alapulhatnak a trágyák, növényvédőszer, vagy egyéb eszközök használatának korlátozásán, ha ezek a korlátozások technikailag és gazdaságilag mérhetőek⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK rendelet III. címe, II. fejezete.

⁽²⁾ Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 817/2004/EK bizottsági rendelet 67–69. cikkei (HL L 153., 2004.4.30., 30. o.). Ezt a rendelet felváltják, de lényegében nem változtatják meg a Bizottság egymást követő, 1999. július 23-i 1750/1999/EK (HL L 214., 1999.8.13., 31. o.), valamint 2002. február 26-i 445/2002/EK (HL L 74., 2002.3.15., 1. o.) rendeletei.

⁽³⁾ Az egyes közösségi támogatási programokra vonatkozóan a 3508/92/EGK tanácsi rendelettel létrehozott integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. december 11-i 2419/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 327., 2001.12.12., 11. o.). A 3508/92/EGK rendeletet azóta már hatályon kívül helyezte és felváltotta az 1782/2003/EK rendelet.

⁽⁴⁾ A 817/2004/EK bizottsági rendelet 18. cikk (3) bekezdése.

27. Ha egy mezőgazdasági termelő gazdasága egy részére vonatkozóan AK-val kapcsolatos kötelezettségeket vállal, a gazdaság egészében legalább a helyes gazdálkodási gyakorlatot követnie kell. A tagállamoknak VFT-ikben meg kell határozniuk a helyes gazdálkodási gyakorlat ellenőrizhető standardjait⁽⁵⁾.

ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK A BIZOTTSÁGNÁL

Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrizhetősége

28. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság gondoskodott-e a vidékfejlesztési tervek jóváhagyása előtt az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrizhetőségéről.

Az agrár-környezetvédelmi programok megvalósítása az 1993–1999 közötti időszakban

29. A Bizottság kétszer végzett részletes értékelést az agrár-környezetvédelmi programok megvalósításáról az 1993–1999 közötti időszakban⁽⁶⁾. A második ezek közül 1998-ban készült, a programozási időszak vége felé, ugyanakkor jóval számos érintett kötelezettségvállalás lejárta előtt. Az Európai Parlament a programok értékelését szorgalmazta az Agenda 2000 javaslatainak elfogadása előtt, amelyek meg szándékozták erősíteni az AK kulcsfontosságú szerepét a KAP-ban. Az értékelések célja továbbá a fennmaradó problémák és gyengeségek megállapítása volt⁽⁷⁾.

30. Az értékelés megállapította, hogy az AK intézkedések jellegükből adódóan problémák forrásai, továbbá hogy nem szabad alábecsülni az agrár-környezetvédelmi kötelezettségekből az ellenőrző hatóságok számára adódó kihívásokat. Az értékelés rámutatott továbbá arra, hogy nehezen ellenőrizhető az azon alintézkedések, amelyek értelmében a mezőgazdasági termelőnek bizonyos mennyiséggel csökkentenie kell az inputanyagokat, vagy a műtrágyafelhasználása nem léphet túl egy bizonyos hektáronkénti mennyiséget, mivel a talajelemzések nem tudják megbízhatóan bizonyítani az inputanyagok korlátozott felhasználását. Az értékelés továbbá megállapította, hogy a nyilvántartások vizsgálata, azaz a mezőgazdasági termelők bevallásán és a vásárlást igazoló bizonylatok elemzésén alapuló ellenőrzések nem elégségesek a hibák és rendellenességek azonosításához. Néhány intézkedés esetében pedig, amelyek a mezőgazdasági termelő számára több általános kötelezettségvállalás – mint például az élő-sövények karbantartása – betartását írják elő, a tényleges követelmények nem voltak elég egyértelműek ahhoz, hogy a kedvezményezett megérthesse a vele szembeni elvárásokat.

⁽⁵⁾ 20. és 35. cikk ugyanott.

⁽⁶⁾ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a 2078/92/EGK tanácsi rendelet alkalmazásáról, COM(97) 620, végleges, 1997.12.4., valamint a DG VI VI/7655/98. munkadokumentuma: A 2078/92/EGK rendelet alkalmazásának helyzete: Az agrár-környezetvédelmi programok értékelése.

⁽⁷⁾ A Parlament által 1998 októberében elfogadott Iversen-jelentés, lásd az értékelés 12. oldalát.

31. Az értékelés megállapította, hogy amennyiben egy intézkedést nem lehet megfelelően ellenőrizni, az nem szabad, hogy közfinanszírozás tárgyát képezze, továbbá hogy a támogatások indokolásának megfelelően ellenőrizhető intézkedéseken kell alapulnia. Ezt a megállapítást tükrözte a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó vidékfejlesztési jogszabályozás is, nevezetesen a 817/2004/EK rendelet (1).

A 2000–2006 közötti időszakra szóló vidékfejlesztési tervek jóváhagyása a Bizottság által

32. 2000-ben és 2001-ben a Bizottság elemezte a tagállamok által a 2000–2006 közötti időszakra benyújtott VFT-eket. Az ellenőrzés azonban csak korlátozott mértékben terjedt ki annak biztosítására, hogy a javasolt AK-alintézkedéseket hatékonyan és eredményesen lehessen vizsgálni.

33. Egy belső kockázatelemzés 2004-ben megerősítette, hogy a Bizottság az intézkedések irányíthatóságának vizsgálata nélkül hagyott jóvá VFT-eket, mivel nehéz volt papíron felmérni a 68 VFT-ben előirányzott valamennyi intézkedés és alintézkedés irányíthatóságát. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jövőben felül kell bíráltnia az irányíthatóság értékelésében betöltött szerepét.

34. A Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatóságának VF kiadások ellenőrzéséért felelős osztálya szerint azért nem elemezték az intézkedések ellenőrizhetőségét, mert erre nincs szükség megosztott igazgatás mellett (2).

35. Feladatainak ellátásához a Bizottságnak a VFT-k jóváhagyásakor értékelnie kellene az alintézkedések ellenőrizhetőségét. Amennyiben a Bizottság ezt nem teszi meg, nem rendelkezhet bizonyossággal arról, hogy a tagállamok a támogatási rendszert megfelelően hajtják végre, illetve az AK kompenzációs kifizetések kedvezményezettjei kötelezettségvállalásaiknak megfelelően gazdálkodnak. Az értékelés másrészt azonosítaná az igazgatás szempontjából magas kockázattal járó alintézkedéseket.

Az ellenőrző rendszerek működésének vizsgálata

36. A Számvevőszék azt is elemezte, hogy a Bizottság végrehajtotta-e a 2000–2006 közötti időszak vonatkozásában az ellenőrző rendszerek – különösen az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések – megfelelő működésének vizsgálatát (1257/1999/EK rendelet).

(1) A 817/2004/EK rendelet 18. cikkének (3) bekezdése kizárólag az AK-ra vonatkozik.

(2) Megosztott igazgatás esetén a végrehajtási feladatokat a tagországokra ruházzák át. A Bizottság azonban a költségvetés végrehajtásának végleges felelőse (A költségvetési rendelet 53. cikkének (3) és (5) bekezdései).

37. 2000 szeptembere és 2001 júniusa között a Bizottság ellenőrzések sorát hajtotta végre tizenkét tagállamban, hogy biztosítsa a rendszerek felkészítését a 2000–2006 közötti időszak VF kiadásainak helyes végrehajtására és ellenőrzésére („megelőző” vizsgálatok). A Bizottság elkészítette ezen ellenőrzések eredményeinek összesítését, ami módosításokat eredményezett a tagállamoknak szóló iránymutatásban (3).

38. Az ellenőrzések nem csak az AK-ra, hanem valamennyi VF intézkedésre kiterjedtek, ugyanakkor nem vizsgálták sem a kiadásokat, sem a rendszerek tényleges működését, mivel ilyen kiadások az ellenőrzés időpontjában még nem merültek fel.

39. A vidékfejlesztésért felelős végelszámolási osztály azóta elvégezte a „kedvezőtlen helyzetű térség” alintézkedés keretében juttatott kifizetések ellenőrzését a Közösség egészében, ugyanakkor 2005 elején még nem kerített sort az AK-rendszerek ellenőrzésére, noha ez a vidékfejlesztési kiadások legnagyobb alkotórésze, ráadásul magas kockázatú is (lásd fentebb a 30. bekezdést) (4).

A biogazdálkodás ellenőrzése

40. A biogazdálkodásra történő átállás, amely az egyik legjelentősebb AK-alintézkedés, az ellenőrző rendszerek tekintetében kivételt képez (5). Az AK-támogatásra való jogosultsághoz bizonyos feltételeknek eleget kell tenni. Ezen feltételek betartását a legtöbb tagállamban nem a rendes AK-ellenőrök, hanem szakosított ellenőrző szervezetek (harmadik felek) vizsgálják.

(3) Iránymutatás az 1257/1999/EK rendelet hatálya alá tartozó vidékfejlesztési intézkedések igazgatási, ellenőrzési és büntetési rendszereinek végrehajtásához, VI/10535/99 Rev 7.

(4) A kedvezőtlen helyzetű térség egy vidékfejlesztési intézkedés, amelyet az 1257/1999/EK rendelet 13–20. cikkeiben hoztak létre.

(5) A legfrissebb elérhető bizottsági számadatok szerint 338 millió EUR-t irányoztak elő 2003-ban az EMOGA Garanciaalapjának társfinanszírozására a biogazdálkodásra történő átállás támogatásához az 1257/1999/EK és a 2078/92/EGK rendelet keretében. Ez az Unió AK-hoz való hozzájárulásának 16 %-át tette ki abban az évben.

A biogazdálkodás szabályozási ellenőrző rendszere

41. Azon mezőgazdasági termelőknek, akik a „biogazdálkodás” alintézkedés keretében támogatásban részesülnek, be kell tartaniuk a külön tanácsi rendeletben meghatározott biogazdálkodási termelési módszerek részletes előírásait ⁽¹⁾. A biogazdálkodás két megkülönböztető jellegzetességgel rendelkezik, amelyek elkülönítik az egyéb AK-alintézkedésektől. Egyrészt léteznek a Közösség egészére érvényes minimumszabályok a termékek „bio” címkével történő ellátásáról, másrészt egy hivatalos ellenőrző szervezetnek kötelező évente tanúsítania az előírások és standardok betartását az egyes termelőknél.

42. A tagállamok a biogazdálkodás felügyeletére külön felállított *ellenőrzési rendszere* támaszkodva szereznek bizonyosságot arról, hogy az AK-alintézkedés kedvezményezettjei betartják az ökológiai termelés szabályait. A rendszer megköveteli, hogy minden olyan gazdasági szereplőt, aki ökológiai termelést folytat és termékeit biotermékként kívánja forgalmazni, legalább évente ellenőrizni kell. Ezt vagy a központi ellenőrző hatóságnak, vagy (ami a gyakoribb eset, mivel 15 tagállamból 12-ben így történik) egy olyan elismert ellenőrzést végző magánszervezetnek kell kiviteleznie, amely megfelel az EN 45 011 terméktanúsítási rendszereket működtető szervezetekre vonatkozó nemzetközi szabványnak ⁽²⁾. A mezőgazdasági termelők szabadon választhatják meg, hogy melyik ellenőrző szervezet hajtsa végre az ellenőrzéseket.

43. A tagállamok kötelezve vannak az ellenőrző rendszer *felügyeletére* ⁽³⁾, továbbá ki kell jelölniük az ellenőrzést végző magánszervezetek felügyeletéért és jóváhagyásáért felelős hatóságot (illetékes hatóság). Az ellenőrző szervezet működésének jóváhagyását követően az illetékes hatóság gondoskodik az ellenőrző szervezet által végrehajtott ellenőrzések objektivitásáról és meggyőződik az ellenőrzések eredményességéről ⁽⁴⁾.

44. Minden év július 1-jét megelőzően a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az előző évben a rendelet végrehajtása céljából hozott intézkedésekről, és különösen jelentést küldenek az ellenőrzést végző magánszervezetek felügyeletéről ⁽⁵⁾. A Bizottság 2004 júniusában cselekvési tervet tett közzé a bioélelmiszerekről és -gazdálkodásról, amelyben megállapítja, hogy a legtöbb esetben a jelenlegi ellenőrző rendszer rendkívül hatékonyan működik ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ A mezőgazdasági termékek ökológiai termeléséről, valamint a mezőgazdasági termékeken és élelmiszereken erre utaló jelölésekről szóló, 1991. június 24-i 2092/91/EGK tanácsi rendelet (HL L 198., 1991.7.22., 1. o.).

⁽²⁾ Az Európai cselekvési terv a bioélelmiszerekért és biogazdálkodásért jelenti, hogy a nemzetközi szabványnak való megfelelés kötelességét különböző módokon hajtották végre, a terv 17. pontja pedig külön akkreditációs rendszer kialakítását írja elő az ellenőrző szervek elismeréséhez.

⁽³⁾ 2092/91/EGK rendelet, 9. cikk (4) bekezdés.

⁽⁴⁾ 9. cikk (6) bekezdés ugyanitt.

⁽⁵⁾ 15. cikk ugyanitt.

⁽⁶⁾ Európai cselekvési terv a bioélelmiszerekért és biogazdálkodásért, csatlolt bizottsági személyzeti munkadokumentum, 5.6. szakasz.

A biogazdálkodás ellenőrző rendszerének végrehajtása

45. Mivel a legtöbb tagállam a biogazdálkodás ellenőrző rendszerére támaszkodik a „biogazdálkodásra történő átállás” AK-alintézkedés legalább 5 százaléka kiterjedő helyszíni ellenőrzésekkor, a Számvevőszék megvizsgálta, hogy a rendszer az előírásoknak megfelelően működik-e.

Éves végrehajtási jelentések

46. Az éves végrehajtási jelentéseknek kell meghatározniuk az ellenőrző szervezetek felügyeletét, amely során elsősorban az ellenőrző szervezet által végrehajtott ellenőrzések objektivitásáról kell gondoskodni, valamint az ellenőrzések eredményességét kell megvizsgálni.

47. A Számvevőszék megállapította, hogy:

- nem minden tagállam küldi meg a felügyeletről szóló jelentéseket. Nem érkezett jelentés például Ausztriától. Az ellenőrzés befejezésekor (2004 novembere) a jelentések készítésére kötelezett 12 tagállamnak a 2000–2003 közötti időszakra vonatkozólag benyújtandó 48 jelentésből 15-öt nem küldtek meg. Ausztria, Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság hiányzó jelentései azóta megérkeztek (a részleteket a *táblázat* tartalmazza);
- a jelentések egy táblázatot tartalmaznak, amely közli a különböző ellenőrzést végző magánszervezetek által tett látogatások számát, az elemzésre vett minták és a megállapított rendellenességek számát, valamint a kiszabott büntetéseket. Nem tartalmazzák azonban a táblázatok a rendszer működésének megítélését. A Bizottság a tagállamoknak a jelentések elkészítéséről adott útmutatásában egységes táblázatot kért, és megállapította, hogy a táblázat kitöltése elégséges a 46. bekezdésben leírt jelentéstételi kötelezettség kielégítéséhez ⁽⁷⁾;
- a Bizottság korlátozott mértékben hasznosítja a jelentéseket;
- a jelentések minősége nem mindig kielégítő, hibák és következetlenségek fordulnak elő. A bizottsági útmutatás megállapítja, hogy a Bizottságnak addig benyújtott jelentések rendkívül sokfélék voltak, ami a Bizottság számára megnehezítette egy átfogó kép kialakítását a végrehajtásról. A Számvevőszék ellenőrzésének időpontjában a helyzet változatlan volt;
- nem létezik továbbá egyértelmű útmutatás az illetékes hatóságok számára az ellenőrző rendszerek felügyeletéről.

⁽⁷⁾ 8856/VI/97. dokumentum. REV 3a.

táblázat

A 2000–2003 közötti időszokról megküldött felügyeleti jelentések a számvevőszéki ellenőrzés lezárásakor, 2004 novemberében

	2000	2001	2002	2003
Ausztria	✘	✘	✘	✘
Belgium	✓	✓	✓	✓
Dánia	n/a	n/a	n/a	n/a
Egyesült Királyság	✓	✓	✓	✘
Finnország	n/a	n/a	n/a	n/a
Franciaország	✓	✘	✓	✘
Görögország	✘	✘	✓	✓
Hollandia	n/a	n/a	n/a	n/a
Írország	✓	✓	✘	✘
Luxemburg	✓	✓	✓	✓
Németország	✓	✓	✓	✓
Olaszország	✓	✓	✓	✓
Portugália	✓	✓	✘	✘
Spanyolország	n/a	✓*	✘	✘
Svédország	✓	✓	✓*	✓

✓ = a felügyeleti jelentést megküldték

✘ = a felügyeleti jelentést nem küldték meg

* = a jelentést részben megküldték

n/a = nem alkalmazható, mivel nem kötelező felügyelet, amennyiben az ellenőrzéseket központi hatóság végzi.

Figyelembe veendő, hogy Ausztria, Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság hiányzó jelentései 2005 júniusáig megérkeztek.

Forrás: Bizottság.

48. További követelmény, hogy a tagállamok minden év március 31-ig megküldjék a Bizottságnak az előző év december 31-én elismert ellenőrző szervezetek jegyzékét, valamint tájékoztassák a Bizottságot azok jogi formájáról és működési szerkezetéről, bevett ellenőrzési eljárásáról és szankciórendszeréről⁽¹⁾. Noha a tagállamok megküldték az ellenőrző szervezetek jegyzékét, nem mindegyik küld évente részletes információkat a szervezetek bevett ellenőrzési eljárásairól.

49. A Számvevőszék megállapítja, hogy a jelentések még abban az esetben sem nyújtanának bizonyosságot az elvégzett ellenőrzések objektivitásáról és eredményességéről, ha teljesebb és pontosak lennének is.

A rendszer működése érdekében végzett bizottsági ellenőrzések

50. Mivel az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: „DG SANCO”) felel az élelmiszerbiztonságért, a DG SANCO Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatala hét tagállamot látogatott meg ezzel összefüggésben 1998 és 2001 között⁽²⁾. A látogatások egyik célja annak ellenőrzése volt, hogy a biogazdálkodás felügyeleti és ellenőrzési rendszerei helyesen működnek-e.

⁽¹⁾ 2029/91/EGK rendelet, 15. cikk.

⁽²⁾ Franciaország, Németország, Hollandia, Egyesült Királyság, Ausztria, Olaszország és Spanyolország.

51. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottságon belül nincs általános egyetértés a biogazdálkodás ellenőrzésének fontosságáról. Míg a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (a továbbiakban: „DG AGRI”) hangsúlyozta a DG SANCO ezzel kapcsolatos feladatainak jelentőségét, a DG SANCO megállapította, hogy a biogazdálkodási ellenőrzések prioritása alacsony. A 2001-es utolsó látogatás óta nem került sor további látogatásokra vagy a rendszerek értékelésére. A Bizottság tehát nem gondoskodik arról, hogy az ellenőrző rendszer felügyeletének uniós ellenőrzése megfelelően működjön.

A DG SANCO jelentéseinek nyomon követése

52. A DG SANCO tagállamokba történő hét látogatása jelentős hiányosságokat tárt fel az ellenőrző rendszerek felügyeletében, amelyek nyomán javaslatok születtek mind a tagállamok, mind a Bizottság érintett szolgálatai számára.

53. A DG SANCO minden tagállamot cselekvési terv megküldésére szólított fel, amelyben kifejtik, hogy mit szándékoznak tenni a látogatás során tett észrevételek orvoslására. A kérésnek csak Ausztria tett eleget. A másik hat tagállam a hozzájuk címzett jelentéstervezetthez írt magyarázatokat küldte meg. A DG SANCO a nyomon követést a DG AGRI-hoz intézett azon kéréssel zárta le, hogy a DG AGRI intézkedjen a fennálló problémák megválaszolásához szükséges lépések megtételéről.

54. A Számvevőszék megvizsgálta mind a hét DG SANCO jelentést, a jelentések alapjául szolgáló munkát, valamint a jelentések DG AGRI általi nyomon követését. A DG AGRI összefoglalót készített a DG SANCO által meglátogatott hét tagállam mindegyikének nyomon követéséről. Az összefoglaló felsorolja a DG SANCO ajánlásait, valamint az azóta történeteket. A Számvevőszék megállapította, hogy a DG SANCO által feltárt jelentős hiányosságok nyomon követése elégtelen volt (lásd a 2. keretes szöveg példáit), továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság korlátozott bizonyossággal bír az ellenőrző rendszer felügyeletének megfelelő működéséről a tagállamokban.

2. keretes szöveg

Biogazdálkodás: észrevételek és azok nyomon követése a DG SANCO tagállamokban zajlott ellenőrzései nyomán

Ausztria: A DG SANCO és a DG AGRI az összes kérdést megoldottnak tekinti, mivel Ausztria cselekvési terve valamennyi felmerült problémára megoldást javasolt. A Bizottság ugyanakkor nem tett lépéseket annak biztosítására, hogy a cselekvési tervet végrehajtsák és az megfelelően orvosolja a DG SANCO jelentésében felmerült alábbi kritikákat:

- az illetékes hatóság nem végezte el az ellenőrző szervek munkájának szakmai értékelését,
- az elvégzett munka nincs nyilvántartva,
- nincsenek nyomai az ellenőrök helyszíni vizsgálatainak,
- az ellenőrök csak eszmecsere-t folytatnak,
- az illetékes hatóság általában bízik az ellenőrző szervek teljesítményében az ökológiai termelés szabályainak gazdálkodók általi betartásakor.

Egyesült Királyság: A Bizottság kritikai észrevételeket tett az ellenőrző szervek illetékes hatóság általi szorosabb felügyeletének szükségességére, valamint az ellenőrző szervek illetékes hatóságnak tett éves jelentéseire vonatkozólag. Ez a DG SANCO jelentésének két központi kritikája. A DG AGRI nem rendelkezett információval az egyesült királyságbeli hatóságok válaszáról a kritikákra.

Olaszország: A DG SANCO súlyos hiányosságokat állapított meg az ellenőrző rendszer felügyeletében. A megállapítások részét képezte például, hogy az ellenőrző szervek helyszínen végzett tevékenységeinek felügyelete tervezési stádiumban tart, valamint hogy a felügyelet az előírt dokumentáció teljességére helyezi a hangsúlyt, az ellenőrzések eredményességének különösebb értékelése nélkül, továbbá hogy a felügyelet túlnyomóan adminisztratív jellegű. A Bizottság nem követte nyomon ezeket az észrevételeket.

Spanyolország: A DG SANCO jelentésében szereplő alábbi lényegi észrevételeknek nincs nyoma a DG AGRI nyomon követésről szóló összefoglalójában:

- nincs szervezett rendszer annak felmérésére, hogy az ellenőrző rendszerek az autonóm közösségekben kielégítően működnek-e,
- az egyetlen elismert ellenőrző szerv esetében pedig annak felmérésére nincs rendszer, hogy a szervet felügyelték-e, illetve hogy az eleget tesz-e az ellenőrző szervek kötelező nemzetközi szabványainak,
- nem ellenőrzik minden gazdasági szereplőt évente, és
- az ellenőrzési jelentések minősége változó.

A Bizottság egy, a spanyol hatóságoknak 2001 végén küldött levélben rámutat arra, hogy Spanyolország nem küldte meg a cselekvési tervet, aminek egy hónapon belül meg kell érkeznie, különben az ügyet a Bizottság illetékes szolgálataihoz lesznek kénytelenek továbbítani, hogy az további lépéseket fontoljon meg. A cselekvési tervet 2005 elejéig nem küldték meg, ugyanakkor a Bizottság sem tett további lépéseket.

ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK TAGÁLLAMOKNÁL

Az agrár-környezetvédelmi alintézkedések ellenőrizhetősége öt tagállamban

55. A tagállamokban végzett számvevőszéki ellenőrzés kiterjedt mind az adminisztratív, mind a helyszíni ellenőrzések vizsgálatára, főleg ez utóbbira összpontosítva, mivel ez a jogosultság biztosításának kulcsfontosságú szintje. A Számvevőszék az alintézkedések lehető legszélesebb skáláját választotta ki, a számvevőszéki ellenőrök pedig elkísérték a nemzeti/regionális ellenőröket ellenőrzéseik során. Az ellenőrzések a helyes gazdálkodási gyakorlat betartását is vizsgálták.

Adminisztratív ellenőrzések

56. A Számvevőszék által vizsgált öt tagállamban általában jól hajtják végre az adminisztratív ellenőrzéseket, az IIER segítségével végzett keresztellenőrzések pedig hasznos eszközként szolgálnak annak biztosítására, hogy a földterület nagyságát és az állatok számát helyesen vallják be ⁽¹⁾.

57. Luxemburgban az alapvető AK-alintézkedés megköveteli, hogy az AK-kötelezettségvállalás kiterjedjen a gazdaság 100 %-ára ⁽²⁾. Ez megkönnyíti az adminisztratív ellenőrzéseket, mivel a támogatást a teljes földterületnek az IIER-ben bevallott nagysága alapján fizetik ki. A mezőgazdasági termelő az éves területi bevallásban megerősíti, hogy betartotta a feltételeket, a keresztellenőrzéseket pedig az első pillérnek megfelelően végzik el.

58. Franciaországban, ahogy más országokban is, a kedvezményezett nem köteles az AK-kötelezettségvállalást a teljes gazdaságra kiterjeszteni, a kötelezettségvállalás alá eső területek évről évre változhatnak. A kedvezményezettnek meg kell jelölnie az IIER területi bevallásban az adott évben kötelezettségvállalás alá eső parcellákat. Ennek végrehajtásához azonban csak két kód közül választhat, noha több mint száz lehetséges alintézkedés létezik. A több alintézkedés keretébe is besorolható földterületek esetében gyakran lehetetlen kideríteni, hogy valójában melyik alintézkedés(ek) keretében vállaltak a területre kötelezettséget.

59. Ezek az eljárások lehetetlenné teszik automatikus konzisztencia-ellenőrzések alkalmazását az éves bevallásban és a kedvezményezett által aláírt kötelezettségvállalásban szereplő információk összehasonlítására, így az adminisztratív ellenőrzések jelentősége korlátozott.

Helyszíni ellenőrzések

Az agrár-környezetvédelem sajátosságai

60. A KAP első pillérének vonatkozó szabályai alapján nagymértékben lehet távérzékelésre – pl. a földterületek nagyságának ellenőrzésére (mekkora földet művelnek meg) – támaszkodni annak meghatározásakor, hogy egy támogatási kérelem a valóságon alapul-e. A távérzékelés azonban az esetek többségében nem alkalmas környezetvédelmi kötelezettségvállalások (pl. az alkalmazott gazdálkodási módszerek) betartásának ellenőrzésére, ezért fizikai ellenőrzésre van szükség a helyszínen. Ez megnöveli az AK-alintézkedések ellenőrzésének munkai igényességét, költségesebbé téve azt az egyéb mezőgazdasági támogatások ellenőrzésénél.

⁽¹⁾ A Számvevőszék különjelentésben számol be az IIER végrehajtásának részletes elemzéséről.

⁽²⁾ A tájjelleg és a természetes környezet megőrzéséért juttatott támogatás (PEENP).

61. Számos AK-alintézkedés szakmai jellegű, ami azt eredményezi, hogy az ellenőröknek szaktudással kell rendelkezniük. A meglátogatott tagállamok mindegyikében megtalálható alintézkedés-csoport például az inputanyagok (mint a műtrágya és a növényvédő szerek) korlátozása. Az ilyesfajta kötelezettségvállalások betartását nehezebb értékelni, mint egyszerűen azt igazolni, hogy egy parcellán megtalálható egy bizonyos termény. A helyes gazdálkodási gyakorlat betartásának biztosításához hasonlóképp szakmai ismeretekre van szükség.

A helyes gazdálkodási gyakorlat (GFP) betartásának ellenőrzése

62. Az AK-kifizetésekben való részesülés előfeltétele, hogy a kedvezményezett gazdasága teljes területén betartsa a GFP meghatározott feltételrendszerét. Az egyes tagállamok feltételrendszerait a 2000–2006 közötti időszakra szóló VFT-k vezették be. A VFT-knek ellenőrizhető standardokat kell tartalmazniuk, amelyekbe beletartozik az általános kötelező környezetvédelmi előírások betartása ⁽³⁾.

63. A GFP ellenőrzésének követelménye rendkívül megterhelő az AK ellenőrei számára, akik általában nem növényvédelmi vagy trágyázási szakértők. A Bizottság útmutatása ezzel kapcsolatban felszólítja a tagállamokat, hogy készítsenek program szinten egy ésszerű listát a helyszínen ellenőrizendő alapvető gyakorlatokról ⁽⁴⁾.

64. Németországban az 5 %-os helyszíni ellenőrzések keretében országsszerte kiválasztott alapvető GFP gyakorlatok egyszerűen ellenőrizhető kérdésekre összpontosítanak. A Német Szövetségi Mezőgazdasági Kutatóközpont ⁽⁵⁾ egyik tanulmánya szerint az összes német szövetségi államban ellenőrizendő GFP-mutatók kiválasztását az ellenőrök képzettsége határozza meg, és mivel azok nem növényvédelmi vagy trágyázási szakértők, hanem a közvetlen támogatások, az első pillér ellenőrei, ezen mutatók csak olyan szempontokra terjedhetnek ki, amelyeket hozzá nem értők is egyszerűen ellenőrizhetnek. A mutatókat továbbá az ellenőrnek bármely évszakban tudnia kell ellenőrizni. Az ellenőrzött gyakorlatok így bizonyos dokumentumok, például talajelemzések eredményei és tápanyag-kimutatók meglétének ellenőrzésére terjednek ki, amelyek korlátozott bizonyítékot nyújtanak a GFP betartásáról. Ugyanez a helyzet Luxemburgban is.

65. A GFP ellenőrzésének helyes gyakorlatát találtuk Németországban, ahol kiegészítő ellenőrzés létezik a GFP részletesebb szempontjainak vizsgálatára, amelyet szakhatóságok a mezőgazdasági termelők 1 %-ánál végeznek el, majd a GFP bármilyen megszegéséről értesítik a kifizető hatóságot, illetve adott esetben szankciókat alkalmaznak és csökkentik az AK-kifizetéseket.

⁽³⁾ A 817/2004/EK rendelet 20. és 35. cikke.

⁽⁴⁾ A Bizottsági iránymutatás 4.14. pontja.

⁽⁵⁾ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig: Helyes gazdálkodási gyakorlat – meghatározások, végrehajtás és tapasztalatok. Braunschweig, 2003. szeptember, 28. és 55. oldal Németországra vonatkozóan.

66. A Német Szövetségi Mezőgazdasági Kutatóközpont jelentése megjegyzi, hogy a szakhatóságok által végzett ellenőrzések során környezetvédelem-orientált kockázatbecslés segítségével, az előírások megszegésének valószínűsége alapján választják ki a meglátogatandó gazdaságokat ⁽¹⁾. Ezek a célzott ellenőrzések több szabályszegést tárnak fel és nagyobb mértékben ösztönöznek helyes magatartásra, mint az 5 %-os ellenőrzések keretében végzett vizsgálatok, amelyeket olyan szempontok alapján választanak ki, mint például a kifizetés nagysága.

67. A francia hatóságok utasításokat határoztak meg nemzeti szinten az 5 %-os ellenőrzések során alkalmazandó eljárásokról a nemzeti vidékfejlesztési tervben meghatározott 7 kritérium betartásának vizsgálatára. Az utasításokat a Bizottság jóváhagyta. A gyakorlatban azonban a hét kritérium és a kapcsolódó ellenőrzések könnyen teljesíthetők.

68. A műtrágyák használatát illetően például az ellenőr megvizsgálja, hogy a műtrágyák használatát dokumentálják-e, de csak akkor, ha a gazdaság nitrátérzékeny területen fekszik, vagy ha az agrár-környezetvédelmi alintézkedések egyike gazdálkodási napló vezetését követeli meg. Az ellenőrt kifejezetten utasítják arra, hogy ne tekintsen bele a számlákba vagy egyéb dokumentumokba. Egy másik példa az ammónium-nitrát műtrágyák ellenőrzésével kapcsolatos: a GFP vizsgálatának céljából az ellenőrnek adott utasítások a fentebb leírtakhoz képest csupán egyetlen szemponttal egészülnek ki, amely felszólítja az ellenőrt, hogy amennyire lehetséges, a gazdálkodási napló alapján ellenőrizze, hogy a műtrágyákat nem alkalmazták „kockázati” időszakokban (azaz fagyott vagy mocsaras talaj esetén, stb).

69. A Számvevőszék észrevételei azt mutatják, hogy mivel a GFP-k gyakran nem egyértelműen meghatározottak, a vizsgálatok a gyakorlatban néhány könnyen teljesíthető, ugyanakkor egyszerűen ellenőrizhető kritériumra korlátozódnak. Következésképpen nehéz felmérni, hogy az AK-alintézkedések mennyivel haladják meg a GFP-t. A Számvevőszék megismétli a kedvezőtlen helyzetű térségek támogatásáról szóló különjelentésében megállapított, GFP-vel kapcsolatos észrevételeit és ajánlásait, különösen azokat, amelyek a GFP megfelelő ellenőrzésének lehetetlenségére hívják fel a figyelmet ⁽²⁾. A Számvevőszék rámutatott, hogy a Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy a tagállamok a GFP-t egyértelműen és egyszerűen ellenőrizhető módon határozzák meg, ám amennyiben ez nem lehetséges, a Bizottságnak olyan támogatási rendszert kell javasolnia, amely jobban ellenőrizhető fogalmon alapszik, mint a GFP.

⁽¹⁾ A vezető tanulmány 39. oldala.

⁽²⁾ 4/2003. különjelentés a kedvezőtlen helyzetű térségekre vonatkozó vidékfejlesztési támogatásokról (HL C 151., 2003.6.27.).

Az alintézkedések ellenőrzése

A helyszíni ellenőrzések kiválasztása

70. Franciaországban az eljárás összességében megfelel az érvényben levő előírásoknak ⁽³⁾. Nem határoztak meg azonban agrár-környezetvédelmi szakmai kritériumot a kockázatelemzésekhez. A Bizottság erre vonatkozó útmutatása előírja, hogy figyelembe kell venni az egyes intézkedésekkel kapcsolatos kockázati kritériumokat ⁽⁴⁾. A helyszíni ellenőrzéseket ráadásul az egész év során elszórtan kell elvégezni az egyes vidékfejlesztési intézkedések kockázatelemzése alapján ⁽⁵⁾.

71. Olaszországban az előző évek ellenőrzési eredményeit nem használják fel a kockázatelemzés során, továbbá nem veszik figyelembe a következő évi minta meghatározásakor sem ⁽⁶⁾.

72. Luxemburgban a kockázatelemzés, sőt a mintavételi eljárás egésze közvetlen első pilléres támogatásokon alapul, mivel az AK-intézkedés ugyanazon közigazgatási rendszer központi eleme. Ennek következtében nem készül külön kockázatelemzés az agrár-környezetvédelmi intézkedésre vonatkozóan.

73. Ausztriában a mintavétel megfelel a 2419/2001/EK rendeletnek, ráadásul az 5 %-os előírást betartva külön mintát vesznek a téli/őszi környezetbaráttá téli alintézkedés esetében, amely kötelezettségvállalási időszaka a fő ellenőrzési időszakon kívül esik. A mintavételt a helyszíni ellenőrkötől független osztály végzi.

Az ellenőrzések időzítése

74. A Bizottság útmutatása kijelenti, hogy a helyszíni ellenőrzések legmegfelelőbb időszakát az évben úgy kell meghatározni, hogy az fedje az ellenőrizendő intézkedés legjellegzetesebb kötelezettségvállalásait, valamint hogy a helyszíni ellenőrzéseket ebben az időszakban kell végrehajtani ⁽⁷⁾. Ez összhangban van a 817/2004/EK rendelet 69. cikkével (lásd 25. bekezdés).

⁽³⁾ Különösen a 2419/2001/EK rendelet 19. cikke.

⁽⁴⁾ A Bizottság iránymutatásának 4.3. pontja.

⁽⁵⁾ A 817/2004/EK rendelet 69. cikke.

⁽⁶⁾ A 2419/2001/EK rendelet 19. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

⁽⁷⁾ A Bizottsági iránymutatás 4.4. pontja, VI/10535/99 Rev 7.

75. Luxemburgban a helyszíni ellenőrzésekre június és augusztus között kerül sor, azaz abban az időszakban, amikor a szántóföldi növényeket aratják, valamint szeptemberig a takarmánytermő területek esetében. Ez az időszak megfelel a szántóföldi növények és a takarmánytermő területek helyszíni ellenőrzésére, viszont nem feltétlenül alkalmas az agrár-környezetvédelmi alintézkedések vagy a GFP ellenőrzésére, amelyeknek bizonyos előírásait ezen az időszakon kívül kell teljesíteni és ellenőrizni⁽¹⁾. A különböző típusú agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások ellenőrzésének legmegfelelőbb időszakát nem állapították meg.

76. Ausztriában, noha az ellenőrzésekre általában a megfelelő időben kerül sor, a „szőlőültetvények talajerózió-védelmé” alintézkedés – amely esetében a kötelezettségvállalási időszak november 1-je és április 30-a közé esik – ellenőrzésére május 15-étől szeptember végéig kerül sor. Következésképpen a talajerózió-védelmi alintézkedést a kötelezettségvállalási időszakon kívül ellenőrzik. Ezt az osztrák hatóságok is felismerték, akik kötelezettséget vállaltak az eljárások kiegészítésére.

77. Baden-Württembergben az AK-programból és egyéb területalapú VF-intézkedésekből helyszíni ellenőrzésre vett mintát négy, májustól december közepéig terjedő ellenőrzési időszakra osztják, így ellenőrizhetővé válnak az alintézkedésekhez kapcsolódó különböző kötelezettségvállalások. Az ellenőrzéseket megfelelően osztják el az év során az AK-ban rejlő kockázatok elemzése alapján. Az AK-alintézkedések természetéből fakadóan azonban, noha minden évben a kedvezményezettek legalább 5 %-át ellenőrzik, a mintában szereplő egyes kedvezményezetteket az ellenőrzési év során csupán egyszer látogatják meg, ami azzal jár, hogy számos alintézkedést és kötelezettségvállalást nem tudnak teljes egészében ellenőrizni.

78. A Számvevőszék által Németországban 2004 júniusában (ez a fő ellenőrzési időszak, amely során az ellenőrzések legalább felét kellene végrehajtani) megvizsgált 11 eset mindegyikében szerepelt olyan alintézkedés, amelyet nem lehetett ellenőrizni a látogatás időpontjában.

79. Ezen az AK-programon belül ráadásul vannak olyan alintézkedések, amelyek több olyan kötelezettségvállalást foglalnak magukba, amelyeket csak az év különböző időpontjaiban lehet ellenőrizni. A rendkívül elterjedt, „szántóterületek őszi/téli környezetbaráttá tétele” alintézkedés esetében például a zöldtakarót: a) el kell vetni szeptember közepéig, és b) érintetlenül kell hagyni november/február végéig. Ilyen esetekben az előírás alkalmazását a legjobb esetben is csak egyszer fogják ellenőrizni, azaz a két kötelezettségvállalás egyikét egyáltalán nem vizsgálják.

⁽¹⁾ A Nagyhercegség helyes gazdálkodási gyakorlatról szóló, 2002. február 11-i rendelete mellékletének 4. bekezdése – műtrágya használata fagyott vagy mocsaras talajon, 5. bekezdése – műtrágya használata vízfolyások közelében –, valamint 6. és 7.1. – a műtrágya használatának mellőzése a tél bizonyos időszakaiban – bekezdése. Az alapvető agrár-környezetvédelmi intézkedés, a PEENP esetében szintén többször kell ellenőrizni az év során azt a kötelezettséget, miszerint ha a szántóterületen szerves műtrágyát alkalmaznak, új növényeket vagy köztes vetést a fő termés aratását követő időszakban, de legfeljebb november 15-ig lehet vetni, valamint a gazdasági trágya terítésének tilalmát az aratást követően a kukorica termesztésére használt parcellákon november 15-től január 15-ig.

80. Alintézkedésenként több mint egy kötelezettségvállalás meghatározása azzal jár, hogy ilyen esetekben az alintézkedés nem lehet teljes mértékben ellenőrizni. Ez a helyzet a „terménysorok közötti távolság 17 cm-re növelése” alintézkedés esetében, ahol a gabonaszorok közötti távolság növelését ugyan lehet ellenőrizni a fő ellenőrzési időszakban, de az alintézkedéshez kapcsolódó másik kötelezettségvállalás (a gombaölő szerek használatának tilalma a gabona fejlődésének bizonyos szakasza, rendszerint május eleje előtt) csak egy korábbi időpontban ellenőrizhető.

81. Franciaországban a helyszíni ellenőrzések időpontja a minta összetételéről szóló értesítőtől függ. A helyszíni ellenőrzésekre a kedvezményezett iratainak kézhezvétele utáni lehető leghamarabbi időpontban kerül sor, a kifizetésbeli késedelmek elkerülése végett (gyakorlatilag júliustól októberig). Az ellenőrzésekre ezért nem feltétlenül a megfelelő időpontban, az ellenőrzendő intézkedés kockázatelemzése alapján kerül sor. Ráadásul nem írnak elő további látogatást olyan esetekre, ahol a kedvezményezett a szerződésben foglalt kötelezettségvállalásai alapján olyasfajta gyakorlat végrehajtására vagy mellőzésére kötelezett, amely több mint egy kulcsfontosságú időponthoz kötődik.

82. Az abból eredő problémák, hogy az ellenőrzésekre nagyon szűk időtartamon belül kell sort keríteni, illetve hogy egy projektet több mint egyszer kell meglátogatni, szerepelnek a Bizottságnak a költségvetési hatóságok számára az előző időszak tanulságairól készített jelentésében⁽²⁾.

83. A több mint egyszeri helyszíni ellenőrzés szükségességét a 746/96/EK rendelet megerősítette, amelynek 19. cikk (4) bekezdése előírja, hogy amennyire lehetséges, a kedvezményezett által vállalt valamennyi kötelezettségnek ellenőrzés tárgyát kell képeznie⁽³⁾. Amennyiben szükséges, az egyes kötelezettségvállalások ellenőrzésére az év különböző időpontjaiban kell sort keríteni. A hatóságoknak tehát ismételt ellenőrizniük kell egy AK-projektet, ha ez szükséges annak igazolásához, hogy valamennyi vállalt kötelezettséget betartottak.

84. A 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó egyenértékű követelményeket a 817/2004/EK rendelet 67–69. cikkei tartalmazzák. Ezek között immár nem szerepel azon követelmény, miszerint ellenőrizni kell a kedvezményezett által vállalt valamennyi AK-kötelezettséget, ahogy az az előírás sem, mely szerint a kedvezményezettet az év különböző időpontjaiban ismételt meg kell látogatni. A Bizottság a jelenlegi időszakról a tagállamok számára készített útmutatásában csak a legjellemzőbb kötelezettségvállalások ellenőrzését írja elő, és arra bátorítja a tagállamokat, hogy az ellenőrző rendszereket úgy szervezzék meg, hogy ezáltal elméletileg egyre csökkenjen az egyes kedvezményezettek-nél tett látogatások száma⁽⁴⁾.

85. A jelenlegi jogalkotási rendszer tehát lehetővé teszi, hogy számos kötelezettségvállalást még az 5 %-os, helyszíni ellenőrzésre kiválasztott minta kedvezményezettjei esetében se ellenőrizzenek.

⁽²⁾ A jelentés 3.7.3. szakasza.

⁽³⁾ A környezet védelmével és a tájjelleg megőrzésével összeegyeztethető mezőgazdasági módszerekről szóló 2078/92/EGK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1996. április 24-i 746/96/EK bizottsági rendelet (HL L 102., 1996.4.25., 19. o.).

⁽⁴⁾ A Bizottság iránymutatásának 4.4. és 4.5. pontja.

A kedvezményezett önbevallására való hagyatkozás

86. A Számvevőszék valamennyi meglátogatott tagállamban megfigyelte, hogy azok jelentős mértékben hagyatkoznak a kedvezményezett önbevallására.

87. Franciaországban az alintézkedések Számvevőszék által vizsgált ellenőrzései például nagymértékben építenek a kedvezményezett bevallásainak valódiságára, és különösen a táblatörzskönyv és a legeltetési napló megbízhatóságára. Ezekben a dokumentumokban maga a mezőgazdasági termelő jegyzi fel a növény-egészségügyi termékek és műtrágyák használatát, a telepítéssel, aratással és betakarítással kapcsolatos tevékenységeket, valamint a legeltetési időszakokat. Az ellenőrök csak annyit kötelesek ellenőrizni, hogy az adatokat bevezették-e ezekbe a nyilvántartásokba.

88. A Bizottság egyik ellenőrzési jelentése (lásd 37. bekezdés) megállapította, hogy ez a fajta ellenőrzés nem tekinthető elégségesnek, és ezt ki kell egészíteni egyéb típusú ellenőrzésekkel ⁽¹⁾. A Bizottság útmutatása csakugyan javasolja a kedvezményezett által rögzített információk ellenőrzésének kiegészítését egyéb, például terméshozamon, számlákon vagy talaj- és növényelemzéseken alapuló ellenőrzésekkel ⁽²⁾.

89. Az „ammónium-nitrát műtrágyák 20 %-os csökkentése” alintézkedés példa erre:

- i) a referenciaérték, amely alapján a 20 %-os csökkentést kiszámolják, a kedvezményezett által meghatározott várható terméshozamon alapul;
- ii) a 20 %-os csökkentés tényleges betartását a kedvezményezett feljegyzéseinek felhasználásával ellenőrzik.

90. A Számvevőszék nem talált egységes eljárást a szerződéses követelmények betartásának igazolására használt dokumentumok ellenőrzésére. Az egyik ellenőr matematikai számítások segítségével ellenőrizheti, hogy a korlátozást betartották-e, míg egy másik csupán azt vizsgálja meg, hogy ki lettek-e töltve a vonatkozó dokumentumok. Ugyanígy néhány ellenőr a szerződés alá tartozó valamennyi mezőgazdasági parcellán adminisztratív ellenőrzéseket végez, míg mások csupán egy mintát ellenőriznek.

91. Ez az alintézkedés, amely keretében a kedvezményezett a javasolt optimumnál legalább 20 %-al kevesebb ammónium-nitrát műtrágyát használ, Baden-Württembergben például az egyik legjelentősebb AK-alintézkedés. Az alintézkedés helyszíni vizsgálatának ellenőrzési listája értelmében az ellenőrnek fel kell mérnie, hogy a felhasznált műtrágyáról szóló feljegyzések hihetőek és teljesekek-e.

⁽¹⁾ Összefoglaló jelentés az irányítási rendszerek végrehajtásának, valamint a 2000–2006 közötti vidékfejlesztési intézkedések keretében a tagállamok által létrehozott irányítási, ellenőrzési és büntetési rendszereknek a vizsgálatáról, 2001.8.16., 22. o.

⁽²⁾ A Bizottság iránymutatásának 4.12. pontja.

92. Az ellenőrnek meg kell továbbá vizsgálnia az optimális nitrátszint kiszámításához használt információk pontosságát. A számítás (és ezáltal a 20 %-os csökkentés) alapja a várható terméshozam. Ennek számadata a kedvezményezettől származik. A számadatra nézve nem létezik irányadó szint, ugyanakkor +/- 15 %-os eltérést a várható terméshozamban elfogadhatónak tartanak. Az ellenőrnek csak abban az esetben kell vizsgálatot indítania, ha a számadatok egyértelműen el vannak túlozva. Az ammónium-nitrát műtrágya optimális mennyiségének kiszámításához használt módszer így érzékeny a várható terméshozam kis változásaira.

93. A 3. keretes szövegben közölt szemléltető példa mutatja, hogy ha egy kedvezményezett a még „hihető” mértékben (azaz 14 %-kal) eltúlozza a várható terméshozamot, továbbra is használhatja a javasolt ammónium-nitrát műtrágya mennyiség 100 %-át (64 kg N/hektár), és ugyanakkor kompenzációra is igényt tarthat az „ammónium-nitrát műtrágya 20 %-os csökkentése” alintézkedés keretében.

3. keretes szöveg

Baden-Württemberg: az ammónium-nitrát műtrágya 20 %-os csökkentése

Amennyiben a kedvezményezett a várható terméshozam mennyiségét 14 %-al (azaz még a megengedett +/-15 %-os eltérési küszöbön belül) akarja növelni, az ammónium-nitrát műtrágya csökkentett mennyisége (N – 20 %) megegyezne a műtrágyának a helyes gazdálkodási gyakorlat alapján javasolt mennyiségével (64 kg/ha az alábbi példában).

	Valódi helyzet		Feltételezett példa, amelyben a várható terméshozam 14 %-al el van túlozva	
várható terméshozam	50		57	
× terményfajta tényező	2,3		2,3	
		115		131
+ N a nem aratható részekben		20		20
Összes szükséges N		135		151
– N a talajból és korábbi terményekből		– 71		– 71
N trágyázás a GFP-nek megfelelően		64		80
– 20 %		– 12,8		– 16
N – 20 %		51,2		64

94. A kedvezményezettől származó másik kulcsfontosságú információ a felhasznált és táblatorzskönyvbe bejegyzett ásványi és szerves műtrágya mennyisége, amely attól függ, hogy a kedvezményezett pontosan feljegyzi-e a felhasznált műtrágyát. A Számvevőszék megállapította, a gyakorlatban nehéz biztosítani, hogy a ténylegesen felhasznált műtrágya mennyiségét pontosan feljegyezzék, ugyanakkor az ellenőr csak arról bizonyosodik meg, hogy a feljegyzések időszerűek és hihetőek-e.

95. A terményeken használt tényleges mennyiségnél kevesebb műtrágya bejelentése az alintézkedés keretében jogosulatlan kompenzációs kifizetés odaítélését eredményezheti. Amennyiben a trágyából egy kicsit kevesebbet, a várható terméshozamból pedig mérsékelten többet jelentenek be, az eredmény ugyanez lenne, csak még nehezebb lenne kimutatni.

96. A Számvevőszék megállapítja, hogy az ilyen típusú alintézkedés csupán a kedvezményezett által szolgáltatott információra támaszkodva ellenőrizhető, tehát nem elégíti ki a 817/2004/EK rendeletben szereplő előírást, miszerint kifizetések csak akkor alapulhatnak a trágyák, növényvédő szerek, vagy egyéb eszközök használatának korlátozásán, ha ezek a korlátozások technikailag és gazdaságilag mérhetőek.

Szemrevételezéses vizsgálaton alapuló ellenőrzések

97. A helyszíni ellenőrök szemrevételezéses vizsgálatok segítségével bizonyosodnak meg az olyasfajta kötelezettségvállalások betartásáról, mint az inputanyagok használatának csökkentése. Ezek a vizsgálatok fontosak, mivel további bizonyosságot nyújtanak. A vizsgálatoknak azonban korlátaik vannak, különösen a nehezen ellenőrizhető kötelezettségvállalások esetében.

98. A baden-württembergi AK-program része az az alintézkedés, amelynek keretében a mezőgazdasági termelő kötelezi magát, hogy nem használ növekedésszabályozó szereket. Az alintézkedés helyszíni ellenőrzése szemrevételezéses megfigyelésen alapul. A változó magasságú gabona és az egyenetlen benyomást keltő szántóföld megfelelő bizonyítéknak számítanak a növekedésszabályozó szerek használatának mellőzésére.

99. A helyzet azonban nem mindig egyértelmű. A szerek használata vagy használatának mellőzése miatt a növények magasságban mutatkozó különbségek meglehetősen kicsik (20 cm a rozs, de csupán 4 cm a búza esetében). A magasságkülönbségeket ráadásul az éghajlat, a vetés időpontja, a talajminőség és a szóban forgó gabona fajtája is befolyásolja. Lásd a 4. keretes szövegben bemutatott szemléltető példát.

4. keretes szöveg

Két szomszédos, ugyanolyan típusú búzát termő mezőgazdasági parcellát ellenőriztünk, amelyek közül az egyikben használtak növekedésszabályozó szereket, a másikban nem. Lehetetlen volt jelentős különbségeket észlelni a két földtábla között. A növények magasságában megfigyelhető jelentéktelen különbséget okozhatta akár a talaj különböző előkészítése, akár az előző termény és/vagy a vetés időpontja.

A helyi utasítások szerint laboratóriumi elemzésre csak akkor kell sort keríteni, ha a növekedésszabályozó szerek hatása szemrevételezéssel nem mérhető fel. Ezeket az elemzéseket általában túl drágának tartják ahhoz, hogy elvégezzék, kivéve kirívó szabályszegés esetén.

100. Az ellenőrök helyszíni vizsgálatai a Számvevőszék által ellenőrzött valamennyi tagállamban az ellenőrök egyedi tudásán és (néhány kötelezettségvállalás esetében) kisebb mértékben a helyszíni ellenőrzésekhez adott részletes utasításokon alapultak. A kézikönyvek ritkán tartalmaznak ellenőrizendő mutatókat, a helyszínen azonban az ellenőrök számos olyan mutatóra hagyatkoznak, amelyek szakmai tudásukon és tapasztalatukon alapulnak. A Számvevőszék úgy vélte, hogy ezen mutatók közül sok nagyon hasznos és létfontosságú több fontos alintézkedés – mint például az inputanyagok csökkentése – ellenőrzése végeredményének meghatározásakor. Ide tartozik a termés színe és magassága, gyomok előfordulása stb.

101. Nem lenne praktikus részletes leírást közölni az ellenőrök kézikönyvében valamennyi kritériumról, mutatóról vagy paraméterről. A Számvevőszék azonban úgy véli, hogy hasznos lenne a kézikönyvben minimális számú általános rendelkezést közölni arról, hogy a kötelezettségvállalásokat hogyan kell a helyszínen ellenőrizni. Ez biztosítaná a kötelezettségvállalások ellenőrizhetőségét és az ellenőrzések közötti egységes elbánást. Az írott utasítások kialakítása ellenőrizhető kritériumrendszer biztosítana az ellenőrök számára. Ez javítaná az elvégzett ellenőrzések dokumentációját és az ellenőrzési jelentések felhasználhatóságát a következő ellenőrzések során.

Összehasonlítások alapjául szolgáló adatok hiánya

102. Franciaországban a prefektus (előljáró) és a kedvezményezett által előírt szerződések alapvető feltételeket tartalmaznak, amelyeket ez utóbbi AK-kötelezettségvállalásai keretében köteles betartani. A Számvevőszék számos olyan esetre bukkant, amikor a feltételek pontos jelentése nem volt egyértelmű, és sem az ellenőr, sem a kedvezményezett nem értette meg a vele szembeni elvárásokat. Néhány feltételt ráadásul az egyes ellenőrök is különböző módon értelmeztek.

103. A jelentés melléklete négy példával ábrázolja ezt a jelenséget. Az egyértelműség hiánya megnehezíti az ellenőrök helyszíni munkáját, különösen ha azt a tény is figyelembe vesszük, hogy hét másik megyében is végeznek helyszíni ellenőrzéseket. Mivel minden megyének saját követelményrendszere van, az egyes ellenőrzéseket szabályozó rendelkezések eltérhetnek egymástól.

104. „A tájkép elemeinek megőrzése és ápolása” alintézkedés fák, árkok stb. gondozását foglalja magában, ugyanakkor a mezőgazdasági termelőnek biztosítania kell, hogy a szóban forgó objektum a helyén maradjon.

105. A kötelezettségvállalások jellegéből adódóan nem mindig lehetséges ellenőrizni a kötelezettségvállalások meglétét és betartását. Ennek oka, hogy az ellenőrzések során használt referenciakritériumok általános jellegűek vagy nem mindig nyomon követhetők. A meglátogatott kedvezményezettek többségétől és az ellenőrköztől származó információk alapján egyértelmű, hogy mind a kötelezettség végrehajtása, mind pedig annak ellenőrzése nagymértékben rugalmas.

106. A Számvevőszék a tájképelemek ellenőrzésével kapcsolatban megállapította, hogy közigazgatási és pénzügyi okokból kifolyólag aligha lehetséges a dokumentációra vonatkozó követelmények teljesítése, mivel azt az ország teljes területén kellene feltérképezni. Ausztriában az ellenőrzések minősége 2005-től javulhat, ugyanis légi felvételeket fognak használni a tájképelemek ellenőrzésére, visszamenőleges ellenőrzésekre is sort kerítve.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Általános következtetés

107. Az első pillér kiadásaival ellentétben nem lehetséges ésszerű költség mellett bizonyosságot szerezni a támogatásban való részesüléshez szükséges valamennyi AK-kötelezettségvállalás betartásáról. A tagállamok még az évente a kedvezményezettek 5 %-ából álló minimális mintához kapcsolódó kötelezettségvállalások betartásáról is csak jelentős költségek – akár helyszíni ellenőrzések, akár drága laboratóriumi elemzések – mellett tudnak ésszerű bizonyosságot szerezni. Az AK (és GFP) kötelezettségvállalások betartásának ellenőrzésében a távérzékelés csak korlátozott mértékben használható, így az AK-ellenőrzése munkai igényesebb, mint az első pilléré. Ezek az ellenőrzések ráadásul több szaktudást igényelnek (60–61. bekezdés).

Bizottsági szinten

108. A Bizottság csak korlátozott mértékben biztosította az AK-alintézkedések ellenőrizhetőségét a VFT-k jóváhagyási szakaszában, és ezáltal nem azonosította a magas ellenőrzési kockázatú alintézkedéseket (32–35. bekezdés).

109. A Bizottság egyetlen tagállamot sem látogatott meg a hét évből az első ötben működő AK-ellenőrzési rendszerek vizsgálata céljából, noha az AK a legnagyobb, ráadásul köztudottan magas kockázatú VF intézkedés (36–39. bekezdés).

110. A biogazdálkodás vonatkozásában hiányosak és nem megbízhatók az éves végrehajtási jelentések, amelyeknek az ellenőrzési rendszer objektivitásáról és eredményességéről kellene bizonyosságot szolgáltatniuk. Ez azért fontos az AK szempontjából, mert az ellenőrző rendszer a tagállamokra hagyatkozik az alintézkedés ellenőrzése során (46–49. bekezdés).

111. Bizottsági ellenőrzések hét tagállamban 1998–2001 között fontos hiányosságokat állapítottak meg a felügyeleti rendszerek ellenőrzésében, de ezeknek a megállapításoknak nem jártak megfelelően a végére. További ellenőrzésekre nem került sor egyetlen tagállamban sem, noha a Bizottság megállapította, hogy erre szükség lenne. A Bizottság tehát nem gondoskodik arról, hogy az ellenőrző rendszer felügyeletének uniós ellenőrzése megfelelően működjön (50–54. bekezdés).

112. A Bizottság cselekvési terve a bioélelmiszerekről és -gazdálkodásról megállapítja, hogy a legtöbb esetben a jelenlegi ellenőrző rendszer rendkívül hatékonyan működik. A Számvevőszék úgy találta, hogy a Bizottság nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal ennek kijelentéséhez (44., valamint 46–54. bekezdések).

Tagállami szinten

113. A GFP helyszíni ellenőrzések során vizsgált elemi néhány könnyen teljesíthető, ugyanakkor egyszerűen ellenőrizhető kritériumra korlátozódnak (62–69. bekezdés).

114. A minta kiválasztásához végzett kockázatelemzések részét ritkán képezik AK-ra vonatkozó megfontolások, továbbá kevés elemzést készítenek az elvégzett ellenőrzések eredményeiről avégett, hogy azok információval szolgáljanak a következő évi elemzéshez (70–73. bekezdés).

115. A Számvevőszék által ellenőrzött tagállamok közigazgatásai túlnyomórészt a 817/2004/EK és a 2419/2001/EK rendeletek helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos rendelkezéseit, valamint a Bizottság útmutatását alkalmazzák, de a tény, hogy a kötelezettségvállalásoknak (és a GFP-nek) több alkalommal vagy folyamatosan kellene eleget tenni, azt eredményezi, hogy a hatóságok gyakran képtelenek akár ésszerű bizonyosságot is szerezni a kötelezettségek betartásáról. Az adminisztratív és a helyszíni ellenőrzési eljárások szorosan kapcsolódnak az első pillér eljárásaihoz, ráadásul az utóbbira gyakran egy időpontban kerül sor a közvetlen támogatások ellenőrzésével, nagyjából aratás idején, ami nem mindig megfelelő pillanat az AK-kötelezettségvállalások és a GFP betartásának ellenőrzéséhez (74–85. bekezdés).

116. Az AK-alintézkedések ellenőrzése a vizsgált tagállamokban nagymértékben hagyatkozik a kedvezményezettek önbevallására (86–96. bekezdés).

117. A helyszíni ellenőrzés során vizsgálandó mintához kapcsolódó néhány kötelezettségvállalás a szemrevételezéses ellenőrzés objektív paramétereinek hiánya miatt nem vizsgálható megbízhatóan (97–106. bekezdés).

Ajánlások

118. A Számvevőszék megállapított néhány olyan részterületet, ahol az AK kiadások ellenőrzésének rendszerét javítani lehetne:

- tisztázni kellene a biogazdálkodással kapcsolatos hatáskör-megosztást a Bizottság, a DG AGRI és a DG SANCO között,
- a Bizottságnak meg kellene vizsgálnia a jelenlegi AK-ellenőrző rendszer működését; az ebből szerzett tanulságokat a következő programozási időszak során lehetne hasznosítani. A Bizottságnak tervbe kellene vennie az AK-ellenőrző rendszer működésének vizsgálatát ezen következő időszak megfelelő szakaszában,
- a Bizottságnak lépéseket kellene tennie annak biztosítására, hogy a biogazdálkodás felügyeletéről szóló jelentések a szükséges információkat tartalmazzák, azokat időben küldjék meg és megfelelően kövessék nyomon,

- a tagállamoknak az AK-kiadások ellenőrzését az AK-specifikus kockázatok alapján kellene megtervezniük és megszervezniük, hogy valamennyi jelentős alintézkedést a megfelelő időszakban lehessen ellenőrizni, és biztosítaniuk kellene, hogy az ellenőrök számára egyértelmű kritériumok álljanak rendelkezésre a vizsgálatokhoz.

A Számvevőszék vizsgálata azonban rámutatott, hogy az agrár-környezetvédelmi kiadások fontos területeinek ellenőrzésekor komoly nehézségek merülnek fel. Az eredményes ellenőrzéshez a gazdálkodási gyakorlatok részleteibe menő bizonyítékokra kell szert tenni, ami sok esetben:

- aránytalanul költséges, és/vagy
- rendkívül nagy szaktudást igényel.

119. A Bizottság értékelésében megállapította, hogy ha egy intézkedést nem lehet megfelelően ellenőrizni, akkor az nem szabad, hogy közfinanszírozás tárgyát képezze (lásd 31. bekezdés). A Számvevőszék vizsgálata rámutatott, hogy ezt az alapelvet csak korlátozott mértékben tartották be. A Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek meg kellene fontolnia, hogy ezt az alapelvet milyen módon lehetne a gyakorlatba ültetni a 2007–2013 közötti tervezési időszak AK-kiadásaira vonatkozó javaslatai esetében, figyelembe véve egyrészt az előírások be nem tartásának kockázatát, másrészt pedig az ilyen típusú kiadások potenciális hasznát.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2005. július 14-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
az elnök

MELLÉKLET

Példák olyan esetekre, amikor a Côte D'Or AK-program szerződéses követelményei nem egyértelműek

1. „Az elemzéseket (5–10 hektáronként egyet) a termelékenységi mérleg jelentés elkészítésének alapjaként kell értelmezni és használni az első és ötödik évben, valamint éves vonatkozásban.” Egy esetben hibaként állapították meg, hogy a kedvezményezett nem végzett 10 hektáronkénti éves talajelemzést (ugyanazt a rendellenességet nem állapították meg az egy évvel korábbi helyszíni ellenőrzés során). Egy másik esetben eljáró másik ellenőr (akit a kedvezményezett értesített a kérdés szakértőjének megállapításairól) úgy értelmezte a 10 hektáronként végzendő talajelemzés kötelezettségét, mint amire a szerződés által lefedett ötéves időszak során csak egyszer kell sort keríteni, ezért nem tartotta rendkívülinek, hogy ilyen elemzésre a második évben még nem került sor. A francia hatóságok szerint ugyanakkor az alábbi harmadik értelmezés a helyes: 10 hektáronként talajelemzést kell végezni mind az első, mind pedig az ötödik évben.
2. „A szerves trágya körülbelül 65 egységnyi nitrogént nem meghaladó alkalmazása.” A „körülbelül” szó nem alkalmas határérték meghatározására. 66 egység még elfogadható lenne annak ellenére, hogy a határérték „körülbelül 65”? És 70 egység?
3. Nehéz kideríteni, hogy a nagyállat-egységek hektáronkénti maximális száma a teljes gazdaságra vagy csak a vonatkozó alintézkedés hatálya alá tartozó hektárookra értendő. Az ellenőrök erről nem rendelkeztek információval.
4. „A legelők esetében a mezőgazdasági termelő ellenőrzése alatt álló mennyiségek” kifejezés nem egyértelmű. Ez azt jelenti, hogy a termelő befolyásolhatja a mezőn legelő állatok által termelt trágya mennyiségét?

A BIZOTTSÁG VÁLASZA I

ÖSSZEFOGLALÓ

I–III. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések a közös agrárpolitika (KAP) központi elemét képezik, és választ adnak a vidéki területek környezetének védelmére és javítására vonatkozó társadalmi aggodalmakra. A Bizottság örömmel fogadja a Számvevőszék e témában írt jelentését. A Számvevőszék megállapításaira válaszolva a Bizottság hangsúlyozni kívánja az alábbiakat:

- A Bizottság valamennyi tervezési időszak elején elemzi a tagállamok által hozzá benyújtott vidékfejlesztési programokat. A Bizottság hasznos útmutatókat tett közzé szakelődői részére, amelyek lehetővé teszik számukra az agrár-környezetvédelmi intézkedések túlnyomó többsége ellenőrizhető voltának értékelését. Ezenfelül ki kell emelni a megosztott irányításon belüli különböző felelősségi köröket: a Bizottság dolgozza ki a jogi keretet, ellenőrizhető intézkedési javaslatok tétele viszont a tagállamok feladata ⁽¹⁾. Az a tény, hogy a Bizottság jóváhagyott egy programot, még nem mentesíti a tagállamot felelősségei alól (lásd a 32–35. bekezdéseket).
- A végső elszámolásért felelős igazgatóság ellenőrzési tevékenységét a központi kockázatelemzés egy, valamennyi mezőgazdasági kiadást lefedő eszköze alapján végzi. Különböző kockázati tényezőket vesz figyelembe – ideértve a Számvevőszék észrevételeit és az utolsó ellenőrzés óta eltelt időszak hosszát is –, és meghatározza az ellenőrzési prioritásokat. E kockázatértékelés alapján a korábbi években úgy határoztak, hogy más ellenőrzések élveznek prioritást. Mindazonáltal az alábbiak jól tükrözik, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság végelszámolási egysége már különböző módokon értékelte a jelenlegi rendszert az agrár-környezetvédelmi intézkedések szempontjából.
- Az agrár-környezetvédelmi intézkedések az 1997 és 1999 közötti időszakban valamennyi tagállamban ellenőrzésre kerültek, és 2000 és 2002 között nyomon követő ellenőrzéseket hajtottak végre azon tagállamokban, amelyek esetében pénzügyi kiigazítást javasoltak. A Bizottság úgy véli, ez elfogadható szintű bizonyosságot nyújt a jelenlegi rendszerek megfelelő voltáról, és különösen a különböző alintézkedésekhez – beleértve a korlátozottan ellenőrizhetőnek tekintetteket is – kapcsolódó megfelelő ellenőrzési rendszerek alkalmazásáról.
- Ezenfelül az 1257/1999 rendelet által bevezetett helyes gazdálkodási gyakorlat tiszteletben tartásának ellenőrzésére vonatkozó új alapvető követelmény alapos vizsgálat tárgyát képezte a kedvezőtlen helyzetű térségekre vonatkozó, 2003 és 2004 során a legtöbb tagállamban végrehajtott vizsgálat során (lásd a 39. bekezdést).
- A Bizottságot korlátozta, hogy nem rendelkezett joggal ahhoz, hogy ellenőrzéseket végezessen a tagállamokban. Mindazonáltal a tagállamok felügyeleti jelentései és egyéb információforrások segítségével nyomon követte biogazdálkodási ellenőrzési rendszerüket.

A tagállamok jelentéseinek tanúsága szerint a legtöbb vállalkozót évente ellenőrzik.

Ezenfelül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság ellenőrzési szolgálatai az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozó, jelenleg zajló (2005–2006-os) vizsgálat részeként részleges vizsgálatnak vetik alá az ellenőrzött régiókban és tagállamokban jelenleg alkalmazott felügyeleti rendszert olyan mértékig, amennyire a biogazdálkodási intézkedések a vidékfejlesztés keretein belül az EMOGA társfinanszírozásában részesülnek.

⁽¹⁾ Lásd a 817/2004/EK rendelet 67. cikke 1. pontjának második francia bekezdését: „A tagállamok meghatározzák az egyes támogatási intézkedések vizsgálatára alkalmas módszereket és eszközöket, valamint az ellenőrzések által érintett személyeket.”

- Az éves felügyeleti jelentések számos információval szolgálnak az alkalmazott ellenőrzési rendszerekről, mint például a végrehajtott ellenőrzési látogatások számának igazolása, valamint a jelentett jogsértések száma. Mindazonáltal a Bizottság a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési tervben rögzítette a felügyeleti jelentések minősége javításának szükségességét. A felügyelet témája részét képezi a 2092/91/EKG rendelet jelenleg zajló felülvizsgálatának. Kapcsolódik a 2006-tól alkalmazandó 882/2004/EK rendelethez ⁽¹⁾ is, amely megerősíti a tagállami szintű hatósági ellenőrzések és felügyelet szervezeti kereteit (lásd a 47–49. bekezdéseket).
- A Bizottság tudomásul vette mind a hét érintett tagállam kiküldetési jelentését. Ezenkívül figyelembe vett egyéb, a tagállamok felügyeleti rendszerére vonatkozó információs forrásokat is (lásd az 50–54. bekezdéseket).

IV. A Bizottság tudomásul vette a Számvevőszék által azonosított gyenge pontokat, és továbbra is törekszik azoknak az érintett tagállammal együttműködésben a lehetséges mértékig történő orvoslására.

- A 817/2004/EK rendelettel összhangban az ellenőrzéseknek az éven belül az egyes vidékfejlesztési intézkedések kockázatelemzése alapján kell megoszlaniuk. Ezt a kockázatelemzést a tagállam alakítja ki, és a korábbi megállapítások alapján évről évre úgy dolgozza át, hogy azon ellenőrzéseknek biztosítson előjogot, amelyekre az évről évre azon részében kerül sor, amikor a nagyobb kockázatot hordozó tényezők ellenőrizhetők (lásd a 74. és 77. bekezdéseket).
- A bevallásokra (pl. földterületenként gyűjtött adatok az alkalmazott műtrágyák/növényvédő szerek mennyiségéről, használatának időpontjáról) való hagyatkozás hasznos abban az esetben, amikor pl. a kötelezettségvállalás egész évre vonatkozik, és az év során nem valósítható meg rendszeres ellenőrzés. Amennyiben kétség merül fel, a hatóságoknak további vizsgálatokat és/vagy elemzéseket kell végrehajtaniuk (lásd a 97. bekezdést).
- A szemrevételezéses ellenőrzést általában más ellenőrzési eszközökkel kombinálva alkalmazzák és az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások ellenőrzésének csupán korlátozott részét képezik.
- Az ellenőrök szaktudása és tapasztalata fontos szerepet játszik a helyszíni ellenőrzések során. A tagállamok összeállították a helyes gazdálkodási gyakorlat katalógusát, amit igen gyakran ellenőrző listák, utasítások, képzések és minőségbiztosítási koncepció egészítenek ki, valamint a jelentési kötelezettség az illetékes hatóságok felé kétség esetén. Ami az egyes agrár-környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó egyéb kötelezettségvállalásokat illeti, a tagállamok többsége kezelési utasításokat, körleveleket és/vagy utasításokat dolgozott ki az ellenőrök számára, biztosítva ezzel a nemzeti terület szerinti egyenlőségre vonatkozóan végrehajtott ellenőrzések bizonyos fokú egységességét (lásd a 100–101. bekezdéseket).

V. A Bizottság egyetért azzal, hogy egyes agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzése – összetettségük következtében – szakmai és pénzügyi szempontból egyaránt erőforrás-igényes. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések és az első pillérbe tartozó intézkedések erőforrásigényét szélesebb kontextusban kell összehasonlítani. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések erőforrásigényét az általuk elérni kívánt célok alapján kell megítélni. Az agrár-környezetvédelmi politika központi és létfontosságú részét képezi azon stratégiának, amely a környezetvédelmi ügyeket más szakpolitikai területekbe, mint például a mezőgazdaság, kívánja integrálni.

VI. A Bizottság az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrizhetőségének kérdését szélesebb kontextusba kívánja helyezni:

- Számos agrár-környezetvédelmi intézkedés/kötelezettségvállalás ellenőrizhetősége alapján kerülhet és kerül is értékelésre, amikor a Bizottság szolgálatai megvizsgálják a programokat; más kötelezettségvállalások esetében – természetükből adódóan – az ellenőrizhetőség bonyolultabb, és gyakran különösen költséges elemzéseket igényel. Vagyis egy teljes körű és kimerítő ellenőrzés túlságosan költséges lenne, és csupán korlátozott mértékben járulna hozzá a költségvetési és/vagy környezeti kockázatok minimalizálásához.

⁽¹⁾ A takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

- Mindazonáltal a meg nem felelés kockázatát az intézkedés lehetséges hasznaival szembeállítva kell mérlegelni. Az agrár-környezetvédelmi intézkedésekhez – amelyek a Bizottság megítélése szerint létfontosságú részét képezik a környezetvédelmi ügyeket a közös agrárpolitikába integrálni kívánó stratégiának – olyan rendszerre van szükség, amely megfelelő szintű ellenőrzést biztosít, miközben arányos marad. A Számvevőszék véleménye szerint az ellenőrzéseknek elfogadható költségszinten kell megfelelő mértékű bizonyosságot nyújtaniuk.
- A következő tervezési időszakra a Bizottság olyan ellenőrző rendszerre tett javaslatot, amelyet a tagállamok által az első pillérbe tartozó kifizetések miatt létrehozandó, a kölcsönös megfeleltetés elvéhez kapcsolódó ellenőrző rendszerekkel a lehető legnagyobb mértékben összehangolnak (kölcsönös megfeleltetés).
- Ezenfelül a Bizottság javaslatot tett a felelősségi körök tagállamok és a Bizottság közötti világosabb megosztására, megerősítve ezzel a megosztott irányítás elvét.

BEVEZETÉS

9–10. A Bizottság egyetért azzal, hogy a mezőgazdaság és a környezetvédelem közötti kapcsolatok élénk politikai és közérdeklődésre tartanak számot. Hangsúlyozza, hogy mind az agrár-környezetvédelem, mind pedig a kölcsönös megfeleltetés célja a környezetvédelmi kérdések mezőgazdasági politikába történő integrálásának biztosítása. E szempontok kiegészítik egymást: míg a kölcsönös megfeleltetés olyan környezetvédelmi követelményeket tartalmaz, amelyeket a mezőgazdasági termelőknek teljesíteniük kell annak érdekében, hogy elkerüljék a közvetlen kifizetések teljes vagy részleges csökkenését; addig az agrár-környezetvédelmi kifizetések címzettjei azon mezőgazdasági termelők, akik jelentősen túllépnek ezen alapelven, és a kifizetésért cserében környezetvédelmi szolgáltatásokat nyújtanak.

ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK A BIZOTTSÁGNÁL

32–35. A vidékfejlesztési programok vizsgálatának részeként a Bizottság megerősítette, hogy a tagállamok által kidolgozott agrár-környezetvédelmi intézkedések elfogadhatóak és lényegesek. E célból a Bizottság hasznos útmutatásokat bocsátott szakelőadói rendelkezésére, hogy segítséget nyújtsanak a javasolt agrár-környezetvédelmi intézkedések értékeléséhez. Mindazonáltal a Bizottság úgy ítéli meg, hogy elvben az agrár-környezetvédelmi intézkedések többsége ésszerűen értékelhető ellenőrizhetőség szempontjából (pl. parlagon hagyott földszávok, szántóterület átművése legelővé, vágási adatok, zölddel borított terület télen, ritka fajták/változatok megőrzése, vetésforgó, az öntözés csökkentésére irányuló intézkedések, raktározási korlátok, stb.).

Néhány más kötelezettségvállalás esetében azonban bonyolultabbnak tűnhet az értékelés. Ezért a Bizottság úgy döntött, egyes intézkedéseket nem fogad el alacsony ellenőrizhetőségük miatt (pl. a nitrogén-műtrágyák használatának 5 %-nál kisebb, vagy más műtrágyák használatának 20 %-nál kisebb arányú csökkentése).

Helytálló az a megállapítás, mely szerint a Bizottság nem tudott valamennyi javasolt (al)intézkedés ellenőrizhetőségére vonatkozóan kimerítő előzetes vizsgálatot végrehajtani. Ebben az összefüggésben figyelembe kell venni a megosztott irányításon belüli különböző felelősségi köröket: a Bizottság dolgozza ki a jogi keretet, viszont a tagállamok feladata intézkedési javaslatok tétele, valamint annak biztosítása, hogy minden intézkedéshez legyenek megfelelő, ellenőrizhető mutatók. Az a tény, hogy a Bizottság jóváhagyott egy programot, még nem mentesíti a tagállamot felelősségei alól.

33. Ami a belső kockázatértékelést illeti, az a vidékfejlesztési eszközök átfogó értékelése volt, és irányítási eszközként 2006-tól kívánták bevezetni e politika javítására. Ebben a dokumentumban a vidékfejlesztés ellenőrzéséért felelős egység jelezte, hogy – tekintettel a programok jóváhagyására rendelkezésre álló idő rövidségére, valamint az erőforráshiányra – lehetetlen volt valamennyi megfelelőségi kritérium ellenőrizhetőségét megvizsgálni és részletes előzetes értékelést készíteni a tagállamok által a tervek/programok végrehajtására létrehozott irányítási és ellenőrző rendszerekről.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság a következő tervezési időszakra megfontolja az ezen átfogó értékelés eredményein alapuló megfelelő lépések megtételét.

37–38. A 2000 és 2001 között a Bizottság által 12 tagállamban végrehajtott „megelőző” vizsgálat fő célja a meglátogatott szervezetek által a 2000–2006 közötti tervezési időszak valamennyi vidékfejlesztési intézkedésének irányítására és ellenőrzésére tervezett ellenőrző rendszerek értékelése volt.

Külön „nyomon követő” vizsgálatot hajtottak végre valamennyi olyan tagállamban, amelyeket 1997–1999 között már ellenőriztek a „kapcsolódó intézkedések” kapcsán (1993–1999-es tervezési időszak), az észlelt hiányosságok korrigálásának biztosítása érdekében. Ez a vizsgálat 9, speciálisan az agrár-környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó kiküldetést foglalt magában 5 olyan tagállamban, amelyekben pénzügyi korrekciót kellett végrehajtani irányítási és ellenőrzési rendszerük hiányosságai miatt.

39. A végső elszámolásért felelős igazgatóság ellenőrzési tevékenységét a központi kockázatelemzés egy, valamennyi mezőgazdasági kiadást lefedő eszköze alapján végzi. Különböző kockázati tényezőket vesz figyelembe – ideértve a Számvevőszék észrevételeit és az utolsó ellenőrzés óta eltelt időszak hosszát is –, és meghatározza az ellenőrzési prioritásokat.

E kockázatelemzés alapján a korábbi években úgy határoztak, hogy más ellenőrzések élveznek prioritást. A 2005. évi központi kockázatelemzés meglehetősen magas kockázati értéket jelzett az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, ezért azokat kiválasztották 2005–2006-ra ellenőrzésre.

Mindazonáltal az alábbiak jól tükrözik, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság végelszámolási egysége már különböző módokon értékelte a jelenlegi rendszert az agrár-környezetvédelmi intézkedések szempontjából.

- az 1997–1999 közötti ellenőrzések (lásd a 37. bekezdést) szinte minden tagállamban lefedték az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket, a 2000–2002 közötti nyomon követő ellenőrzések pedig értékelték az azon tagállamok által elért javulást, ahol hiányosságokat találtak. Ezen ellenőrzések megfelelő szintű bizonyosságot nyújtottak az 1993–1999 közötti időszak agrár-környezetvédelmi intézkedéseinek irányítására és ellenőrzésére szolgáló rendszerekkel kapcsolatban, ami többségében változatlan maradt a 2000–2006-os tervezési időszakban is. Ezen ellenőrzések vizsgálták a nehezen ellenőrizhetőnek bizonyuló alintézkedések megfelelő ellenőrzési módszereinek végrehajtását is,
- a legtöbb tagállamban 2000–2001-ben végrehajtott vizsgálat (lásd a 37. bekezdést) magában foglalta az agrár-környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó irányítási és ellenőrzési rendszerek megfeleltetési ellenőrzését is,
- az agrár-környezetvédelmi intézkedések terén az 1257/1999/EK rendelettel bevezetett egyetlen valóban új elem, vagyis a helyes gazdálkodási gyakorlat a 2003–2004 során a legtöbb tagállamban végrehajtott, kedvezőtlen helyzetű térségekre vonatkozó vizsgálat keretein belül alapos rendszerellenőrzések tárgyát képezte.

47.

- b) A minimális jelentéstételi kötelezettség a szabványosított táblázat kitöltése, ám az útmutató szerint „a tagállamok belátásuk szerint további információkat is rendelkezésre bocsáthatnak”. Néhány tagállam írásos jelentést is küld, amely tartalmazza ellenőrzési rendszerük leírását és a végrehajtott vizsgálatokból levont következtetések vázlatát.
- c) E jelentések korlátozott mértékben bizonyultak használhatónak a tagállamok hatóságai által ellátott felügyelet értékelése során, mindazonáltal hasznosak voltak annak megállapításához, hogy valamennyi vállalkozó ellenőrzésre került-e (lásd meg a 49. bekezdést).

d) E dokumentum célja, hogy útmutatást nyújtson a tagállamoknak az általuk jelentendő adatok típusát és formátumát illetően. A jelentések azóta egységesebb formában íródnak. A Bizottság – a tagállamokkal együttműködve – megkezdte a felügyeleti jelentés formájának és tartalmának tökéletesítését.

e) A Bizottság a 2004. június 10-én elfogadott, a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési tervben rávilágított a további javítások szükségességére.

A 882/2004/EK rendelet 2006-tól alkalmazandó előírásai követelmények egész rendszerét állítják fel, amelyek világos feltételeket szabnak a tagállamoknak többek között a hatósági ellenőrzések megszervezésére (3. cikk), az illetékes hatóságok kijelölésére (4. cikk) és az ellenőrzési feladatok átruházására (5. cikk), az ellenőrzési és felülvizsgálati eljárásokra (8. cikk), valamint az ellenőrzési tevékenységekre és technikákra (10. cikk) vonatkozóan. Ehhez kapcsolódóan a felügyeleti követelményeket a 2092/91/EGK rendelet mellékletének keretén belül vizsgálják felül.

49. E jelentések számos információt nyújtanak az alkalmazott ellenőrzési rendszerekről, mint például a végrehajtott ellenőrzési látogatások számának igazolása – ami legalábbis erősen megközelíti (és a legtöbb esetben meg is haladja) a vállalkozók számát –, valamint a jelentett jogsértések száma. A Bizottság a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési tervben rögzítette a felügyeleti jelentések minősége javításának szükségességét.

50. Attól függetlenül, hogy a jelenlegi közösségi jogszabályok nem nyújtanak jogalapot a biogazdálkodásra vonatkozó, a 2092/91/EGK rendeletben rögzített követelményeknek való megfelelés ellenőrzését célzó közösségi vizsgálatokhoz, 1998 és 2001 között az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal számos látogatást bonyolított le. Ezekre olyan témákban került sor, amelyekkel kapcsolatban a tagállamok az állandó bizottságban aggodalmuknak adtak hangot. Ezen aggodalmak a 75 harmadik országból az EU-ba importált biotermékek növekvő mennyiségéből eredtek.

51. A Bizottság a közösségi ellenőrök által végrehajtott helyszíni ellenőrzéseket kiegészítő eszköznek tekinti a tagállamok biogazdálkodást ellenőrző rendszere megfelelő működésének ellenőrzésére.

Mindazonáltal a biogazdálkodás hatósági ellenőrzésének kérdését – beleértve a nemzeti felügyeleti rendszereket is – újraértékeli a 2092/91/EGK rendelet a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési terv által kezdeményezett felülvizsgálatának keretében, valamint a 882/2004/EK rendelet életbe lépésének tükrében.

Ezenfelül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság ellenőrzési szolgálatai az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozó, jelenleg zajló (2005–2006-os) vizsgálat részeként részleges vizsgálatnak vetik alá az ellenőrzött régiókban és tagállamokban jelenleg alkalmazott felügyeleti rendszert – olyan mértékig, amennyire a biogazdálkodási intézkedések a vidékfejlesztés társfinanszírozásában részesülnek. E vizsgálat az illetékes hatóság által a biogazdálkodás vizsgálatára jóváhagyott testületek felett gyakorolt felügyeletre, valamint a vidékfejlesztési ellenőrző hatóságok által – az EMOGA-támogatásban részesülő biogazdálkodást folytató mezőgazdasági termelők éves minősítésének szisztematikus ellenőrzésére vonatkozóan – alkalmazott eljárásokra vonatkozik.

Végezetül, a Bizottság nem rendelkezett elegendő erőforrással ahhoz, hogy a tagállamok által az importált biotermékekkel kapcsolatban kifejezésre juttatott aggodalmakra adott válaszként végrehajtott vizsgálatokon kívül egyéb vizsgálatokat folytasson az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatallal.

Emellett ezt a területet a többi kihíváshoz képest alacsony kockázatúnak ítélték meg élelmiszer-biztonsági szempontból. Az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal fő tevékenységi területei az élelmiszer-biztonság, az állategészségügy és állatjólét, valamint a növényegészségügy. Az e területeken az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatallal szemben támasztott kiküldetési kereslet jelentősen meghaladja a kiküldetésre rendelkezésre álló kapacitásait. Ennek megfelelően az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal kiküldetési programjának kidolgozása során válogatni kellett a közegészségügyi, állat-egészségügyi és állatjóléti, valamint a növény-egészségügyi kockázatok alapján. Az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal fő prioritását emellett a csatlakozni kívánó országokban az előcsatlakozási folyamat során lebonyolított kiküldetések jelentették. Valójában az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal 2003. évi összes vizsgálatának 36 %-ára a csatlakozni kívánó országokban került sor.

52. A rendszerek tökéletesítésére kidolgozott ajánlásokat a legtöbb tagállam elfogadta és alkalmazza. A Bizottság 2004. június 10-én elfogadott, a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési tervében átfogó politikát határozott meg, amely tartalmazza az ellenőrzési rendszerek további javítását és erősítését.

53. Az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal szokásos nyomonkövetési eljárásának megfelelően emlékeztetőt küldött e 6 tagállamnak a cselekvési tervek benyújtására. Válasz hiányában feljegyzést küldtek a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak, amely megtette a szükséges lépéseket.

Amint az a 47. bekezdés e) pontjában is szerepel, ugyancsak fontos intézkedés volt a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési terv elfogadása.

54. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság kezhez kapta és tudomásul vette az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság mind a hét érintett tagállamról szóló jelentését. Ezenkívül figyelembe vett egyéb, a tagállamok felügyeleti és ellenőrzési rendszerére vonatkozó információs forrásokat is. Ahol szükséges volt, a Bizottság elvégezte a nyomon követést. Ezenfelül a biogazdálkodás-ágazat sajátos jellegzetessége, hogy az ellenőrzési rendszereket mind a szállító, mind pedig az érdekelt vevő oldaláról megerősíti a minősített és címkézett biotermékek piaca. A piacon uralkodó verseny megköveteli a vállalkozásoktól az ellenőrzési rendszerek szigorú és alapos felülvizsgálatát, valamint azt, hogy az esetleges rendellenességeket gyakran jelezzék az illetékes hatóságoknak. Ez igen fontos önkorrekciós hatást eredményez.

Válasz a 2. keretes szövegre:

Ausztria cselekvési terve elfogadásának és az osztrák hatóságok által nyújtott kapcsolódó kötelező adatszolgáltatásnak a nyomon követését példaként véve a Bizottság azon a véleményen volt, hogy az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal jelentésében kiemelt hiányosságok a megfelelő módon orvoslásra kerültek, valamint hogy nincs szükség azonnali helyszíni ellenőrzésekre.

Ami az Egyesült Királyságot illeti, az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal kiküldetési jelentésében javaslatot tett a felügyelet erősítésére az Egyesült Királyság ellenőrző-rendszerének javítása érdekében. Azóta az Egyesült Királyság kormánya ellenőrzési rendszerükön számos strukturális változtatás végrehajtását jelentette be. 2003. július 21-én kelt levelében a Környezetvédelmi, Élelmiszer- és Vidékügyi Hivatal (Department of Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA) bejelentette egy, a bioszabványokkal foglalkozó tanácsadó bizottság kinevezését, amelynek feladata, hogy segítséget nyújtson a DEFRA-nak az Egyesült Királyság ellenőrző testületeinek teljesítményére és jóváhagyásukra vonatkozó döntéshozatalban. A tanácsadás alapja az egyesült királyságbeli akkreditációs szolgálat által végzett értékelés, valamint a független szakértők által végrehajtott helyszíni ellenőrzések. A Bizottság ezt a megfelelő irányba tett lépésnek tekinti.

Olaszország esetében a Bizottság nyomon követte az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal ajánlásait és betekintett az idevágó információkba. Mivel az olasz hatóságok megtették az egyedi esetek nyomon követéséhez szükséges intézkedéseket, és rendszeresen rendelkezésre bocsátották az ellenőrző szervek éves felügyeleti jelentését, a Bizottság úgy határozott, hogy nincs szükség további nyomon követésre.

Spanyolország magyarózi megjegyzéseket fűzött az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal jelentéstervezetéhez, amelyek közül néhányat befoglaltak a végleges jelentésbe. A Bizottság intézkedett az általa leg súlyosabbnak megítélt hiányosság, vagyis a címkézés ügyében megindította a Szerződés megsértése miatti eljárást. Ezenfelül a legfrissebb spanyol éves jelentések beszámolóinak a magántulajdonú ellenőrző szervek felügyeletéről.

ELLENŐRZÉSI ÉSZREVÉTELEK TAGÁLLAMOKNÁL

58–59. A 2004. évi nemzeti fejlesztési tervre vonatkozóan javasolt módosítások értékelésének keretén belül a Bizottság felhívta a francia hatóságokat, hogy értesítsék a Bizottságot azokról az intézkedésekről, amelyeket a Számvevőszék által kiemelt gyenge pontok orvoslására hoznak. E módosítások szerepelnek az Agrárstrukturális és Vidékfejlesztési (STAR-) Bizottság 2005. szeptemberi napirendjén.

60–61. Az erőforrásigények összehasonlításával óvatossággal kell bánni. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések erőforrásigényét az általuk elérni kívánt célok alapján kell megítélni. Az agrár-környezetvédelmi politika központi és létfontosságú részét képezi azon stratégiának, amely a környezetvédelmi ügyeket más szakpolitikai területekbe, mint például a mezőgazdaság, kívánja integrálni. A Bizottság elismeri, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedések hatékony ellenőrzése gyakran specializált erőforrások magas szintjét követeli meg. A Bizottság szolgálatai ezért útmutatókat tettek közzé, amelyek segítséget nyújtanak az összetett kötelezettségvállalásoknak (inputanyag-tilalom vagy -csökkentés) való megfelelés és a helyes gazdálkodási gyakorlat értékeléséhez.

64–65. Németországban az 1257/1999/EK rendeletnek megfelelő helyes gazdálkodási gyakorlat sajátos mezőgazdasági jogszabályokon alapul, amelyek Németország teljes területén valamennyi mezőgazdasági hasznosítású területre és állattenyésztésre, valamint valamennyi mezőgazdasági üzemre kötelező érvényűek, függetlenül azok méretétől és termelési ágától. A Németországban alkalmazott kétféle megközelítés (először a mutatók ellenőrzése, majd kétség esetén mélyreható ellenőrzés) ésszerűnek tűnik.

Luxemburg esetében a féldős értékelés már rámutatott az agrár-környezetvédelem értékeléséhez szükséges sajátos mutatók hiányára, valamint az intézkedések ellenőrzése szempontjából ebben rejlő veszélyekre. A Bizottság felvetette ezeket a témákat a tagállammal a 2003-as éves jelentésről folytatott vita keretében. A Bizottság e kérdéseket ismét felhívja majd a szóban forgó tagállammal Luxemburg 2004-re vonatkozó éves jelentésével összefüggésben.

67–68. A hét kritérium megfelel a vidékfejlesztési intézkedésekhez kapcsolódó irányítási rendszerek, ellenőrzések és bírságok alkalmazási útmutatóiban szereplő követelményeknek, és lefedik a mezőgazdasági üzemek vezetésének fontos gyakorlatait. Ezenfelül minden, az agrár-környezetvédelem hatálya alá tartozó intézkedés esetében meghatározásra kerülnek a helyes gazdálkodási gyakorlat további elemei. A Bizottság jóváhagyta a hét kritériumot, ám az azokhoz kapcsolódó nemzeti utasítások a tagállamok felelősségi körébe tartoznak.

69. A Bizottság tudatában van ennek a helyzetnek, és ezért a következő tervezési időszakokra vonatkozó rendeletében javaslatot tett arra, hogy az agrár-környezetvédelmi kifizetések csak azokra a kötelezettségvállalásokra terjedjenek ki, amelyek túlteljesítik az 1782/2003/EK tanácsi rendelet 4. és 5. cikkének, valamint III. és IV. mellékletének megfelelően felállított lényeges kötelező szabványokat, a műtrágyák és növényvédők szerek használatának minimális követelményeit, valamint egyéb, a nemzeti jogalkotás által kidolgozott és a programokban meghatározott lényeges kötelező követelményeket.

Ez hatékonyabb ellenőrzést eredményez (első és második pillér közösen), és erőforrást szabadít fel az agrár-környezetvédelem újonnan javasolt alapelveinek ellenőrzésére (lásd a Bizottság javaslatának 37. cikkét).

70. Lásd az 58–59. bekezdésekre adott választ.

72. Lásd a 64. bekezdésre adott választ.

74. A bizottsági iránymutatások ezen ajánlását azért foglalmazták meg, hogy világossá tegyék a tagállamok számára, hogy a helyszíni ellenőrzéseket nem szabad nem megfelelő időszakban végrehajtani.

Mindazonáltal annak elkerülése érdekében, hogy valamennyi helyszíni ellenőrzést az évnél azonos időszakában hajtsák végre – ami így azt eredményezhetné, hogy egyes vállalkozásokat soha nem ellenőriznek –, az ellenőrzéseket azon kockázatelemzések alapján kell elosztani az éven belül, amelyeket a tagállamok valamennyi vidékfejlesztési intézkedésre kidolgoztak, és amelyeket a korábbi megállapítások alapján évről évre úgy dolgoznak át, hogy azon ellenőrzéseknek biztosítsanak előjogot, amelyekre az évnél azon részében kerül sor, amikor a nagyobb kockázatot hordozó tényezők ellenőrizhetők.

75. Lásd a 64. bekezdésre adott választ.

77–78. Ugyanazon kedvezményezett esetében ismételt ellenőrzés végrehajtását a Bizottság nem tekinti elfogadhatónak, mivel az csupán korlátozott hozzáadott értéket biztosít a rendelkezésre bocsátott eszközökhöz képest; mindazonáltal, ahol szükséges, végre kell hajtani a kiegészítő ellenőrzéseket. Másrészt az ellenőrzéseknek az év különböző szakaszaira való elosztása biztosítja, hogy minden kötelezettséget legalább néhány kedvezményezett esetében ellenőriznek, lehetővé téve ezzel az egyes vállalkozások és kötelezettségek által megtestesített kockázat szintjének meghatározását, valamint összeegyeztethetőséget biztosítva a 817/2004/EK bizottsági rendelet 69. cikke második francia bekezdésének előírásaival (lásd feljebb a 74. bekezdésre adott választ).

81. Lásd az 58–59. bekezdésekre adott választ.

84–85. E követelmény eltörlésének oka a tagállamok adminisztratív/pénzügyi terheinek csökkentése (egyszerűsítés) volt, miközben a szabványos ellenőrzéseket a kötelezettségvállalások azon lényegi részére összpontosítják, amelyek mutatóként szolgálhatnak a kedvezményezett általános megfelelésének megítéléséhez. A szabálytalanságok és kétségek részletes ellenőrzéshez vezetnek. Az egyszerűsítés a következő tervezési időszakban is a tagállamok fő aggodalmának tárgyát képezik.

(Lásd még a 74. és 77. bekezdésekre adott választ).

86. Az önbevallások az esetek többségében az alkalmazott termelési technológiák adatait tartalmazzák (pl. beszerzési adatok, a műtrágya/növényvédő szer alkalmazásának időpontja és a felhasznált mennyiség). Amennyiben a kötelezettségvállalás egész évre vonatkozik, és az éven belüli rendszeres ellenőrzések túlságosan költségesek, hasznos, ha az ellenőr először ezen adatokra, valamint a könyvek ellenőrzésére nyúlhat vissza. Kétség esetén a hatóságoknak további mélyreható vizsgálatokat kell végrehajtaniuk.

87. Lásd az 58–59. bekezdésekre adott választ.

89–90. Lásd az 58–59. bekezdésekre adott választ.

91–96. Az intézkedést – a végrehajtása során tapasztalt összetettsége miatt – Baden-Württemberg tartomány 2005-ben visszavonta.

97–98. A Számvevőszék Baden-Württembergben tett látogatása óta határozat született arról, hogy a helyszíni ellenőrzések 50 %-ában a mintát laboratóriumi vizsgálatnak kell alávetni.

Egy másik példa Ausztria esete, ahol a szemrevételezéses vizsgálatot beható levél- és talajvizsgálat egészíti ki.

100–101. Az ellenőrök szaktudása és tapasztalata fontos szerepet játszik a helyszíni ellenőrzések során. A tagállamok összeállították a helyes gazdálkodási gyakorlat katalógusát, amit igen gyakran ellenőrző listák, utasítások, képzések és minőségbiztosítási koncepció egészítenek ki, valamint a jelentési kötelezettség az illetékes hatóságok felé kétség esetén. Ami az egyes agrár-környezetvédelmi alintézkedésekhez kapcsolódó egyéb kötelezettségvállalásokat illeti, a tagállamok többsége kezelési utasításokat, körleveleket és/vagy utasításokat dolgozott ki az ellenőrök számára, biztosítva ezzel a nemzeti terület szerinte ugyanazon intézkedésre vonatkozóan végrehajtott ellenőrzések bizonyos fokú egységességét.

102–103. A Bizottság a tagállamokkal együttműködve igyekszik – a lehetséges mértékig – orvosolni az egyedi eseteket; ez magában foglalja például a kedvezményezett és ellenőrök pontos tájékoztatását a kötelezettségvállalás tartalmáról, valamint a meg nem felelés esetén kiszabott bírságok szintjének felülvizsgálatát.

104–106. Amennyiben nem léteznek a tájkép elemeinek nyilvántartása, más módon kell ellenőrizni a kötelezettségvállalás betartását. A legfőbb eszköz a szemrevételezéses vizsgálat, ami sok esetben elegendő bizonyosságot biztosít, például a tájképelemek létezésével vagy nem létezésével kapcsolatban.

E tekintetben 2005-től kezdődően javulás várható az 1782/2003/EK rendelet IV. mellékletének alkalmazásától és ellenőrzésétől (a tájképi jellemzők megőrzésének követelménye), valamint a tagállamoknak a tájképelemek feltérképezése terén elért eredményeitől.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

107. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések és az első pilérbe tartozó intézkedések erőforrásigényét szélesebb kontextusban kell összehasonlítani. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések erőforrásigényét az általuk elérni kívánt célok alapján kell megítélni. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések központi és létfontosságú részét képezik azon stratégiának, amely a környezetvédelmi ügyeket más szakpolitikai területekbe, mint például a mezőgazdaság, kívánja integrálni.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzése – ezen intézkedések összetettsége következtében – munkaerő-igényes és költséges. Meglehet, hogy ezek a költségek „jelentősek”, ám ez elkerülhetetlen egy olyan politika esetében, amelynek célja a környezetvédelmi kérdések mezőgazdasági politikába történő integrálása, ahol az összetettség a kettő kapcsolatának velejárója. Vagyis egy teljes körű és kimerítő ellenőrzés túlságosan költséges, és csupán korlátozott mértékben járulna hozzá a költségvetési kockázatok minimalizálásához. Mindazonáltal a Bizottság úgy véli, a „jelentős” ellenőrzési költségek elfogadható árat jelentenek ezért a politikáért. A Bizottság ésszerű módszernek találja az egyes tagállamokban alkalmazott kétfélcős megközelítést. Azon a véleményen van, hogy a tagállamokban jelenleg működő rendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak.

108. A vidékfejlesztési programok vizsgálatának részeként a Bizottság megerősítette, hogy a tagállamok által kidolgozott agrár-környezetvédelmi intézkedések elfogadhatóak és lényegesek. Ezen felül a Bizottság visszaütött bizonyos javaslatokat, mivel azok hozzáadott értéke, és/vagy ellenőrizhetősége nem bizonyult megfelelőnek (lásd a 32. bekezdést).

Mindazonáltal helytálló az a megállapítás, mely szerint a Bizottság nem tudott valamennyi javasolt (al)intézkedés ellenőrizhetőségére vonatkozóan kimerítő előzetes vizsgálatot végrehajtani. Fontos megemlíteni ebben az összefüggésben a felelősségi körök megosztott irányításból eredő különbözőségét.

109. A végső elszámolásért felelős igazgatóság ellenőrzési tevékenységét a központi kockázatelemzés egy olyan, valamennyi mezőgazdasági kiadást lefedő eszköze alapján végzi, amely meghatározza az ellenőrzési prioritásokat.

Mindazonáltal – a fentebb, a 39. bekezdésben kiemelt okok miatt – úgy véli, hogy az agrár-környezetvédelmi ellenőrző rendszereket a jelen tervezési időszak elejétől fogva megfelelő módon lefedte.

Ezenfelül a legfrissebb központi kockázatértékelés alapján az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket 2005–2006-ra kiválasztották ellenőrzésre.

110. Ami a tagállamok frissebb felügyeleti jelentéseit illeti, teljességük és időzítésük szempontjából javult a helyzet. Arra engednek következtetni, hogy a vállalkozásoknál tett ellenőrző látogatások száma legalább akkora, mint a vállalkozásoké. 2005 júniusáig a 2000 óta írt valamennyi felügyeleti jelentés megérkezett a Bizottsághoz, egy tagállam 2000. és 2001. évi jelentését kivéve. A bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési terv rögzíti a felügyeleti jelentések minősége javításának szükségességét. A Bizottság elkötelezte magát a kérdés megoldása iránt, a biogazdálkodással foglalkozó állandó bizottság pedig megkezdte a felügyeleti jelentések formátumának és közzétételének megváltoztatásáról folyó vitát.

111. A további ellenőrzések szükségességét valamennyi ellenőrizendő intézkedéshez és irányelvhez kapcsolódó kockázat fényében kell vizsgálni, különös tekintettel az élelmiszerbiztonsághoz kapcsolódó kockázatokra. A Bizottság a rendelkezésre álló erőforrások erejéig – egyéb információs forrásokat alapul véve, és figyelembe véve a biotermékek piacán folyó versenyből eredő korrekciós hatást – valamennyi tagállamban biztosította az ellenőrző rendszerek felügyeletének általános nyom követését (lásd az 54. bekezdést).

A felügyelet témája részét képezi a 2092/91/EGK rendelet jelenleg zajló felülvizsgálatának. Kapcsolódik a 2006-tól alkalmazandó 882/2004/EK rendelethez is, amely megerősíti a tagállami szintű hatósági ellenőrzések és felügyelet szervezeti kereteit.

112. A felderített főbb gyenge pontok magántulajdonú ellenőrző szervek felügyeletére vonatkoztak, ami ajánlások kidolgozásához vezetett. A bioélelmiszerekről és biogazdálkodásról szóló európai cselekvési terv kidolgozásának során folytatott tárgyalások és konzultációk alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az ellenőrző rendszer jól működik.

113. Könnyen ellenőrizhető ellenőrző paraméterekre van szükség annak biztosításához, hogy az első ellenőrző látogatás megfelelő benyomást nyújt a kedvezményezett általános megfeleléséről. Kétség esetén ezt mélyreható vizsgálatok követik.

114. A 817/2004/EK bizottsági rendelet 69. cikke világosan fogalmaz: „a helyszíni ellenőrzéseket az éven belül valamennyi vidékfejlesztési intézkedés kockázatelemzése alapján kell megosztani”. Amennyiben gyenge pontokat derítenek fel, azokat a tagállamokkal együtt a Bizottság veszi kézbe. Ezenfelül a Bizottságnak lehetősége van az utólagos számlaelszámolási eljárást követően pénzügyi korrekciót előírni.

115. A Bizottság a tagállamokkal együttműködve igyekszik – a lehetséges mértékig – orvosolni az egyedi eseteket.

116. A Bizottság azon a véleményen van, hogy az önbevallás (pl. a beszerzésekről, a műtrágyák/növényvédő szerek alkalmazási időpontjáról és a felhasznált mennyiségről vezetett nyilvántartás) első mutatóként hasznos eszköz az ellenőrök számára (pl. az egész évre kiterjedő kötelezettségvállalások esetében). Ezeket, amennyiben szükségesnek ítélik, lehetőleg további vizsgálatoknak és/vagy elemzéseknek kell követniük.

117. A szemrevételezéses ellenőrzést más ellenőrzési eszközökkel kombinálva alkalmazzák és az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások ellenőrzésének csupán korlátozott részét képezik. Ezen ellenőrzések természetéből fakad, hogy az alkalmazott paraméterek nem feltétlenül számszerűsíthetők minden esetben. A jövőben további javulás várható, különösen a tájképi elemek ellenőrzése kapcsán (pl. feltérképezés). Ami a felderített gyenge pontokat illeti, a Bizottság a tagállamokkal együttműködve fog lépéseket tenni a helyzet orvoslására.

118.

- A 2092/91/EGK rendelet egyértelműen a tagállamokra terhelte a biogazdálkodás ellenőrző rendszerének jóváhagyását és felügyeletét. Mindazonáltal a biogazdálkodás hatósági ellenőrzésének kérdését – beleértve a nemzeti felügyeleti rendszereket is – újraértékeli a 2092/91/EGK rendelet a bioélelmiszerekre és biogazdálkodásra vonatkozó európai cselekvési terv által kezdeményezett felülvizsgálatának keretében, valamint a 882/2004/EK rendelet életbe lépésének tükrében. Mindazonáltal a speciális ellenőrzések szükségességét valamennyi ellenőrizendő intézkedéssel és irányelvvel járó kockázat, nem utolsósorban az élelmiszerbiztonsághoz kapcsolódó kockázatok fényében kell vizsgálni,

- A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság ellenőrző szolgálatai jelenleg az agrár-környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó ellenőrző rendszerek működésének alapos felülvizsgálatát végzik, és amennyiben hiányosságokat tapasztalnak, meghozzák a megfelelő intézkedéseket, beleértve a következő tervezési időszak ellenőrzési előírásainak javítására vonatkozó ajánlások kidolgozását is,

- A biogazdálkodással foglalkozó állandó bizottság ülésein, legutóbb 2004 novemberében, valamint 2005 februárjában és márciusában, a tagállamokat rendszeresen emlékeztetik kötelezettségeikre. 2005 márciusáig a Bizottság az összes 2003-as felügyeleti jelentést kézhez kapta. A Bizottság a biogazdálkodással foglalkozó állandó bizottságban már megindította a tagállamokkal a felügyeleti jelentések minőségének és fontosságának javítási módjáról szóló vitát. A jelentéssel kapcsolatos követelmények is részét képezik a 2092/91/EGK rendelet felülvizsgálatának, valamint a 882/2004/EK rendelet végrehajtásának,

- A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel, és e követelményeket már beépítette a 817/2004/EK bizottsági rendeletbe,
- A Bizottság azzal is egyetért, hogy az agrár-környezetvédelem ellenőrzésének költségei különösen nagyok, ami a téma összetettségének és a speciális szaktudás szükségességének tudható be: az agrár-környezetvédelmi intézkedések azon képessége, hogy hatékony integrációt érjenek el, megköveteli az összetettséget, integrációs politikai értéke pedig igazolja ezen kiadásokat,
- Mint azt korábban hangsúlyoztuk, a környezetvédelmi kérdések mezőgazdaságba történő integrálása természeténél fogva összetett, szakmai téma. Ezért természetes, hogy egyes agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzéséhez megfelelő szintű szaktudásra van szükség. Ez nem érvényteleníti az intézkedéseket: integrációs értékük igazolja az e szaktudás iránti igényt.

119. A tagállamok rendelkeznek működő rendszerekkel az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzésére és az intézkedéseket valamennyi tagállamban ellenőrzik. Mindazonáltal, ahogy azt a Számvevőszék megállapította, az ellenőrző rendszerek alkalmazásában gyenge pontok lehetők fel. A Bizottság végelszámolási szolgálata 2005–2006-ban ellenőrzési programot hajt végre a tagállamok agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzési gyakorlatának vizsgálatára. Ez eredményezheti pénzügyi korrekció előírását, ahogy az az elmúlt, 1993 és 1999 közötti tervezési időszak esetében történt.

A következő tervezési időszakra a Bizottság olyan ellenőrzőrendszerre tett javaslatot, amelyet a tagállamok által az első pillérbe tartozó kifizetések miatt létrehozandó, kölcsönös megfeleltetés elvéhez kapcsolódó ellenőrzőrendszerekkel a lehető legnagyobb mértékben összehangolnak (kölcsönös megfeleltetés). A Bizottság javaslatot tett továbbá a felelősségi körök tagállamok és a Bizottság közötti világosabb megosztására, megerősítve ezzel a megosztott irányítás elvét.