

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 7/2018

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o prijedlozima Komisije o uredbama koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020.

(COM(2018) 392, 393 i 394 final)

(2019/C 41/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	Stranica
OPĆI ZAKLJUČCI	1. – 12.	3
UVOD	13. – 25.	5
Kontekst prijedloga	15.	5
Pravna osnova, supsidijarnost i proporcionalnost	16. – 18.	6
Rezultati ex post evaluacija, savjetovanja s dionicima i procjene učinka	19. – 23.	7
Utjecaj na proračun	24.	8
Ostali dijelovi	25.	8
PROCJENA PRIJEDLOGA	26. – 96.	9
Procjena potreba u vezi sa ZPP-om	27. – 32.	9
Procjena ciljeva ZPP-a	33. – 41.	11
Procjena uložених resursa ZPP-a	42. – 49.	14
Procjena procesa u okviru ZPP-a	50. – 67.	16
Povezivanje uložених resursa, ostvarenja, rezultata i učinaka ZPP-a	68. – 80.	20
Procjena odgovornosti u okviru ZPP-a	81. – 96.	24
PRILOG I. – POSEBNE PRIMJEDBE O PREDLOŽENIM POKAZATELJIMA		32
PRILOG II. – POVEZIVANJE CILJEVA, INTERVENCIJA I POKAZATELJA		48

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke od 38. do 44., članak 287. stavak 4. drugi podstavak te članke 317., 318. i 322.,

uzimajući u obzir komunikaciju Komisije „Budućnost hrane i poljoprivrede” ⁽¹⁾,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije o Uredbi o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike ⁽²⁾ („Uredba o strateškom planu u okviru ZPP-a”),

uzimajući u obzir prijedlog Komisije o Uredbi o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te o upravljanju njome ⁽³⁾ („Horizontalna uredba”),

uzimajući u obzir prijedlog Komisije o Uredbi o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 251/2014, (EU) br. 228/2013 i (EU) br. 229/2013 ⁽⁴⁾ („Uredba o izmjeni”),

uzimajući u obzir prijedlog Komisije o Uredbi o zajedničkim odredbama ⁽⁵⁾ („Uredba o zajedničkim odredbama”),

uzimajući u obzir godišnja i tematska izvješća Suda i informativne dokumente Suda o budućnosti financija EU-a ⁽⁶⁾, o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. ⁽⁷⁾ i o budućnosti ZPP-a ⁽⁸⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Komisije od 1. lipnja 2018. i zahtjev Europskog parlamenta od 11. lipnja 2018. za donošenje mišljenja o navedenom prijedlogu,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budućnost hrane i poljoprivrede.

⁽²⁾ COM(2018) 392: prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća.

⁽³⁾ COM(2018) 393: prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, (EU) br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, (EU) br. 251/2014 o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina, (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije i (EU) br. 229/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u korist manjih egejskih otoka.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize.

⁽⁶⁾ Informativni dokument Suda o budućnosti financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a (veljača 2018.).

⁽⁷⁾ Informativni dokument Suda o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (srpanj 2018.).

⁽⁸⁾ Informativni dokument Suda o budućnosti ZPP-a (ožujak 2018.).

OPĆI ZAKLJUČCI

1. Komisija je pri objavi svojeg prijedloga za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) nakon 2020., istaknula sljedeće: „modernizirana zajednička poljoprivredna politika povećat će svoju europsku dodanu vrijednost tako što će postaviti visoke ciljeve u području klime i okoliša i odgovoriti na očekivanja građana povezana sa zdravljem, okolišem i klimom”. Procjena učinka koju je Komisija priložila prijedlozima uključuje planove do 2030. godine. Međutim, nije jasna njezina dugoročnija vizija za poljoprivredu EU-a (uzimajući u obzir dugoročne trendove u pogledu tehnoloških, klimatskih, društvenih i demografskih promjena itd.). Ključne promjene ZPP-a iznesene u prijedlogu navedene su u **okviru 1.**

Okvir 1. – Ključne promjene iznesene u prijedlogu

Postoje mnoge sličnosti između predloženih opcija politika i trenutnog ZPP-a, ali vrijedi istaknuti sljedeće ključne promjene:

- jedan strateški plan po državi članici za sve rashode u okviru ZPP-a (izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere)
- pokušaj prijelaza na sustav koji se temelji na uspješnosti
- pokušaj ponovnog definiranja prihvatljive potrošnje (prijavljena ostvarenja i novi koncept zakonitosti i pravilnosti)
- promjene u sustavima kontrole (promijenjena uloga tijela za ovjeravanje).

2. Komisija u određenim ključnim područjima nije utvrdila potrebe na temelju pouzdanih dokaza. Iako su argumenti za mjere EU-a za okoliš i klimu uvjerljivi, podatci i argumentacija na kojima se temelji procjena potreba u pogledu dohotka poljoprivrednika nisu dostatni. Komisija je isključila mogućnost ukidanja ZPP-a iz svoje procjene učinka obrazloživši da to ne bi bilo u skladu s obvezama iz Ugovora. Međutim, nije pružila pouzdane gospodarske dokaze o konačnoj mogućnosti zadržavanja tradicionalnih mjera ZPP-a, odnosno izravnih plaćanja, tržišnih mjera i ruralnog razvoja. S obzirom na to da će se najveći dio proračuna ZPP-a i dalje trošiti za financiranje izravnih plaćanja poljoprivrednicima, važno je spomenuti da ne postoji zahtjev u skladu s kojim bi države članice bile obvezne prikupljati pouzdane i usporedive statističke podatke o raspoloživom dohotku poljoprivrednih gospodarstava.

3. Usprkos ambicijama Komisije i pozivima na zeleniji ZPP u prijedlogu se ne očituje jasno povećanje ambicija u području klime i okoliša. Sud ne dovodi u pitanje činjenicu da prijedlog uključuje instrumente za ostvarivanje ciljeva u području klime i okoliša. Međutim, države članice bile bi odgovorne za određivanje intervencija kojima će dati prioritet za financiranje, što bi definirale u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a. Nije jasno na koji bi način Komisija provjeravala te planove kako bi zajamčila ostvarenje ciljeva u području okoliša i klime. Procjena doprinosa ZPP-a dosezanju povezanih ciljnih vrijednosti EU-a koju je provela Komisija čini se nerealističnom.

4. U skladu s prijedlogom sredstva EU-a ne bi se dodjeljivala na temelju procjene potreba na razini EU-a i očekivanih rezultata te se u predloženim razinama sufinanciranja ne bi odražavale različite razine očekivane dodane vrijednosti EU-a. Svaka država članica dodjeljivala bi dio svoje prethodno utvrđene financijske omotnice konkretnim intervencijama na temelju vlastite procjene potreba (pri čemu bi se na takve dodjele i dalje primjenjivalo nekoliko bitnih ograničenja). Drugim riječima, u skladu s prijedlogom države članice i dalje bi trebale upotrebljavati izravna plaćanja na temelju broja hektara koji su u vlasništvu poljoprivrednika ili kojima se poljoprivrednici koriste. Taj instrument nije prikladan za rješavanje brojnih otvorenih pitanja u vezi s okolišem i klimom, kao ni najučinkovitiji način pružanja potpore održivom dohotku poljoprivrednih gospodarstava.

5. U prijedlogu se zadržavaju određeni ključni elementi, kao što je integrirani administrativni i kontrolni sustav. Njime se zakonodavni okvir smanjuje s pet uredbi na njih tri. Kombinirano utvrđivanje mjera koje su trenutno raspoređene između Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u jednom nacionalnom strateškom planu u okviru ZPP-a moglo bi doprinijeti jamčenju dosljednosti među različitim mjerama ZPP-a. Međutim, nije jasno bi li ZPP bio jednostavniji u cjelini jer bi se u drugim aspektima složenost povećala (na primjer, prijedlogom se uvodi program za ekologiju s ciljevima sličnima onima drugih dvaju instrumenata u području okoliša).

6. Procjena prihvatljivosti koju bi Komisija provodila temeljila bi se na mjerama kojima se postižu ostvarenja i funkcioniranju sustava upravljanja te bi isključivala pravila za pojedinačne korisnike utvrđena u strateškim planovima u okviru ZPP-a. Prijedlog ne sadržava jasnu definiciju „ostvarenja”. Prema mišljenju Suda u određenim intervencijama ostvarenja bi ovisila o mjeri u kojoj korisnici ispunjavaju obveze utvrđene u strateškim planovima u okviru ZPP-a.

7. Agencije za plaćanja bile bi odgovorne za jamčenje zakonitosti i pravilnosti operacija koje se financiraju u okviru ZPP-a. Tijela za ovjeravanje provjeravala bi funkcioniranje sustava upravljanja koji bi se sastojali od upravljačkih tijela i „osnovnih zahtjeva Unije”. Osnovni zahtjevi Unije definirali bi se kao pravila utvrđena u Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a i Horizontalnoj uredbi. Nije jasno bi li provjere koje bi provodila tijela za ovjeravanje obuhvaćale definicije i posebne kriterije prihvatljivosti utvrđene u strateškim planovima u okviru ZPP-a.

8. Komisija namjerava prijeći s modela ostvarivanja ZPP-a koji se temelji na usklađenosti na model koji se temelji na uspješnosti. Sud pozdravlja namjeru prelaska na model koji se temelji na uspješnosti. Međutim, Sud smatra da prijedlog ne sadržava elemente nužne za djelotvoran sustav uspješnosti. Nedostatak jasnih, konkretnih i kvantificiranih ciljeva na razini EU-a vodi do neizvjesnosti u pogledu načina na koji bi Komisija procjenjivala strateške planove država članica u okviru ZPP-a. To također znači da nije moguće mjeriti razinu ostvarenosti ciljeva EU-a. Predloženim okvirom pružaju se relativno slabi poticaji za uspješnost. Znatno zaostatak u dosezanju ciljne vrijednosti ne bi imao veliki utjecaj na iznos financiranja sredstvima EU-a. Zadovoljavajuća uspješnost u najboljem bi slučaju mogla dovesti do dodjele marginalnog „bonusa za uspješnost”.

9. Konkretno, trebalo bi uvesti sljedeće elemente:

- jasne, konkretne i kvantificirane ciljeve na razini EU-a čiju je razinu ostvarenosti moguće mjeriti
- mjere koje su jasno povezane s ciljevima
- potpuno razrađen skup pokazatelja ostvarenja, rezultata i učinka
- zahtjeve u skladu s kojima bi države članice bile obvezne prikupljati pouzdane i usporedive statističke podatke o raspoloživom dohotku poljoprivrednih gospodarstava
- transparentne kriterije za procjenu sadržaja i kvalitete strateških planova u okviru ZPP-a
- plaćanja državama članicama na temelju uspješnosti.

10. Sud pozdravlja pokušaj Komisije da prijeđe na procjenu koja bi se temeljila na uspješnosti. Međutim, taj prijelaz ne bi značio da više nije potrebno provjeravati zakonitost i pravilnost. U prijedlogu Komisije zadržani su određeni zahtjevi kao što su pravilo o „pravom poljoprivredniku” i uporaba izravnih plaćanja na temelju broja hektara koji su u vlasništvu poljoprivrednika ili kojima se poljoprivrednici koriste, koji se nadziru s pomoću integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, uključujući sustav za identifikaciju zemljišnih parcela. To znači da je plaćanje korisniku pravilno samo ako se ispune ti zahtjevi (neovisno o tome jesu li oni na temelju zahtjeva EU-a posebno definirani u pravilima država članica). Prijedlogom se ne mijenja nadzorna uloga država članica, iako tijela za ovjeravanje više nisu obvezna provoditi kontrolu zakonitosti i pravilnosti. Znatno se mijenjaju izvješća i jamstva koja se dostavljaju Komisiji. U skladu s prijedlogom, agencije za plaćanja Komisiji ne bi dostavljale statističke podatke o kontroli, niti bi joj tijela za ovjeravanje dostavljala jamstva za plaćanja pojedinačnim poljoprivrednicima.

11. Komisija i dalje snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna ⁽⁹⁾, uključujući plaćanja u državama članicama, u skladu s pravilima utvrđenima u zakonodavstvu EU-a i onim dijelovima strateških planova u okviru ZPP-a koji su obvezni u skladu s propisima EU-a. Sud ocjenjuje da se prijedlogom umanjuje odgovornost Komisije u tom pogledu.

12. Prijedlog Komisije ne bi pružio osnovu za davanje izjave o jamstvu na temelju pristupa koji se temelji na potvrdama trećih strana, čiju primjenu Sud trenutačno razmatra. U skladu s prijedlogom Komisija više ne bi mogla mjeriti u kojem su opsegu plaćanja prekršila pravila. Prijedlog bi također rezultirao otežanom primjenom pristupa jedinstvene revizije, ponajprije zbog smanjene uloge tijela za ovjeravanje.

⁽⁹⁾ Članci od 317. do 319. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU).

UVOD

13. Komisija je 1. lipnja 2018. objavila zakonodavni prijedlog za ZPP nakon 2020., koji sadržava tri uredbe kojima su priloženi procjena učinka ⁽¹⁰⁾ i obrazloženje za sve tri uredbe. Ovaj uvod slijedi strukturu obrazloženja uporabom istih naslova.

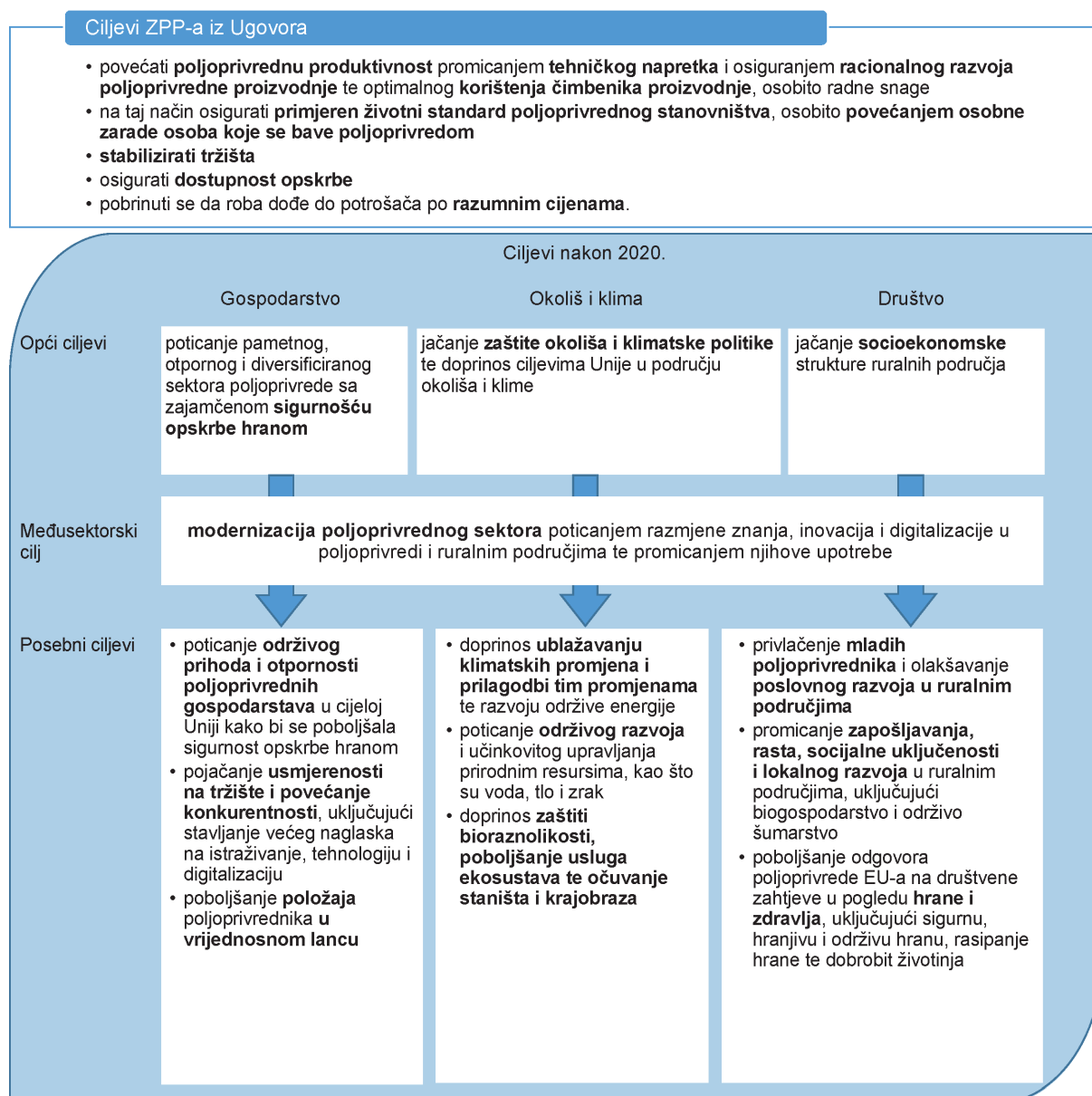
14. U poglavlju nakon uvoda Sud iznosi procjenu prijedloga. U **prilozima I. i II.** Sud iznosi primjedbe o okviru uspješnosti koji je predložila Komisija.

Kontekst prijedloga

15. Komisija u obrazloženju ističe sljedeće: „modernizirana zajednička poljoprivredna politika povećat će svoju europsku dodanu vrijednost tako što će postaviti visoke ciljeve u području klime i okoliša i odgovoriti na očekivanja građana povezana sa zdravljem, okolišem i klimom” ⁽¹¹⁾. Komisija je ocijenila da su ciljevi ZPP-a utvrđeni u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) primjereni sadašnjem kontekstu te se u prijedlogu definira devet „posebnih ciljeva” (vidjeti **sliku 1.**).

Slika 1.

Ciljevi ZPP-a



Izvor: Sud, na temelju članka 39. UFEU-a te članaka 5. i 6. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹⁰⁾ Dostupno na https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_hr.

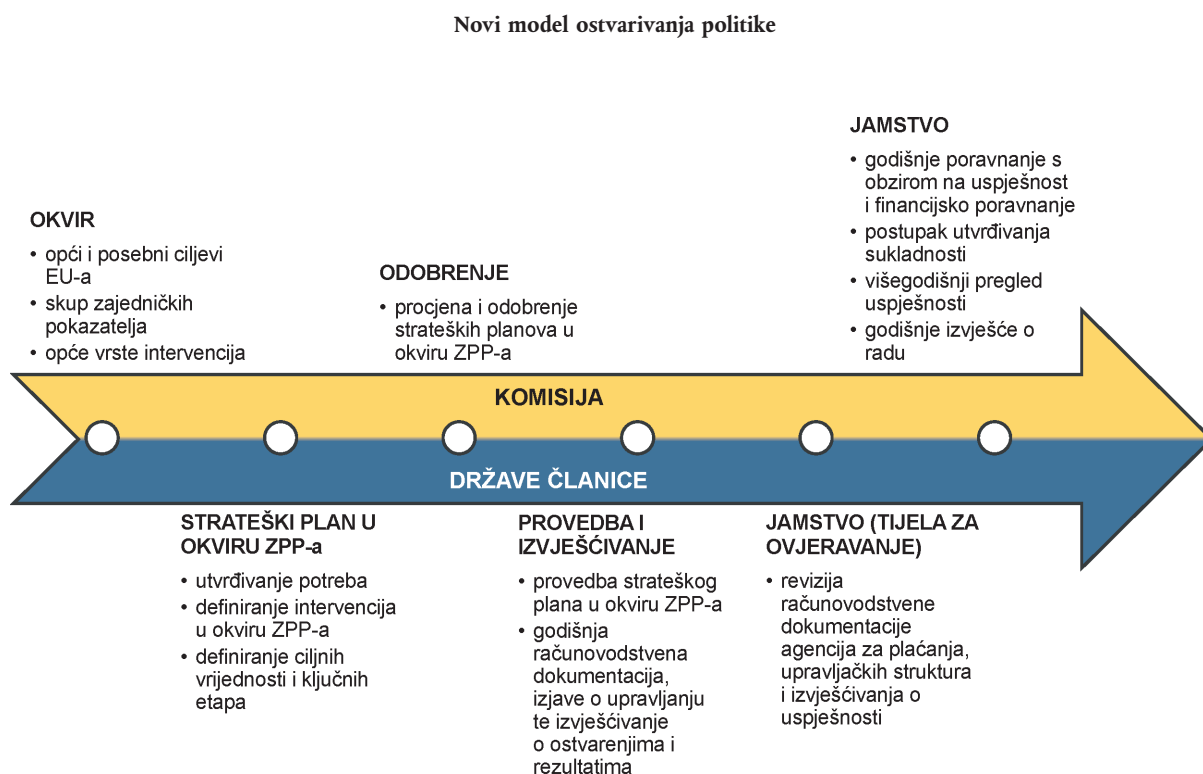
⁽¹¹⁾ Str 1. obrazloženja Komisije.

Pravna osnova, supsidijarnost i proporcionalnost

16. Prijedlogom bi se zakonodavni okvir smanjio s pet uredbi na njih tri. „Uredba o strateškom planu u okviru ZPP-a” obuhvaća ciljeve ZPP-a, vrste intervencija ⁽¹²⁾ financirane u okviru predmetne politike te opće zahtjeve u pogledu strateških planova u okviru ZPP-a. „Horizontalna uredba” uključuje financijska pravila i okvir za praćenje i evaluaciju. „Uredbom o izmjeni” ponajprije se velik dio pravila iz „Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta” ⁽¹³⁾ prenosi u Uredbu o strateškom planu u okviru ZPP-a.

17. Komisija predlaže novi model ostvarivanja politike, navodeći da bi to dovelo do veće supsidijarnosti te povećanja opsega dužnosti i odgovornosti država članica. Utvrđivanjem tek dijela parametara u zakonodavstvu EU-a i omogućavanjem državama članicama da biraju među većim brojem instrumenata politika te djelomičnim povezivanjem plaćanja s postizanjem ostvarenja Komisija nastoji premjestiti naglasak u okviru ZPP-a s usklađenosti na uspješnost. Vidjeti **sliku 2.** za prikaz novog modela ostvarivanja politike.

Slika 2.



Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije za ZPP nakon 2020. i priložene procjene učinka.

18. Poljoprivredni sektor znatno se razlikuje među državama članicama i važeća pravila EU-a državama članicama daju određenu slobodu u definiranju načina na koji će se primjenjivati ZPP. Sud je u svojem izvješću o programu osnovnih plaćanja ⁽¹⁴⁾ istaknuo da postoje vrlo bitne razlike u načinu na koji se programi trenutačno provode u različitim državama članicama. Na primjer, u Njemačkoj je konvergencija brzo napredovala, dok je Španjolska zadržala velike razlike u iznosima koji se plaćaju poljoprivrednicima. Podatci Komisije ⁽¹⁵⁾ također pokazuju da je, iako je većina država upotrebljavala

⁽¹²⁾ U članku 3. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a „intervencija” je definirana kao „instrument potpore sa skupom uvjeta prihvatljivosti koje utvrđuju države članice u strateškim planovima u okviru ZPP-a”.

⁽¹³⁾ Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (SL L 347, 20.12.2013., str. 671.).

⁽¹⁴⁾ Tematsko izvješće br. 10/2018: Program osnovnih plaćanja za poljoprivrednike – u operativnom smislu ide u pravom smjeru, ali ima ograničen učinak na pojednostavljenje, usmjeravanje i konvergenciju razina potpore.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, slika 6.

proizvodno vezanu potporu, postojala velika razlika u udjelima potrošnje u tu svrhu (kao i u vrstama proizvodnje za koje se pružala potpora). Novi model s manje pravila EU-a znači da bi oblikovanje politike i konkretnih intervencija uvelike ovisilo o mjerama koje države članice odaberu u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a i odobrenju tih planova na razini Komisije. Cilj je Komisije oslabiti vezu između EU-a i krajnjih korisnika. To znači da bi se državama članicama prepustilo da definiraju detaljna pravila prihvatljivosti primjenjiva na krajnje korisnike. Međutim, prijedlogom se znatno ograničava sloboda odabira za države članice, na primjer, neke su subvencije postale obvezne. Komisija to smatra nužnim kako bi se očuvale značajke ZPP-a kao zajedničke politike⁽¹⁶⁾.

Rezultati ex post evaluacija, savjetovanja s dionicima i procjene učinka

19. Sud je prethodno iznio primjedbe⁽¹⁷⁾ u vezi s time da ex post evaluacije nisu dostupne u roku koji bi omogućio postizanje stvarnog učinka na nove politike te je preporučio da bi Komisija tijekom preispitivanja postojećeg zakonodavstva trebala primjenjivati načelo prethodne evaluacije⁽¹⁸⁾. Međutim, prvo izvješće Komisije, uključujući prve rezultate u pogledu uspješnosti trenutnog ZPP-a, bit će dostupno tek krajem 2018. godine⁽¹⁹⁾. Kao što je Sud naveo u svojem informativnom dokumentu⁽²⁰⁾, analiza rashoda koju je Komisija provela ne uključuje procjenu dodane vrijednosti EU-a koju donose određeni programi, kao ni zaključak o njoj. Stoga se tom analizom ne pruža uvid u informacije kojima bi se zakonodavac EU-a mogao voditi u budućem donošenju odluka o financiranju.

20. Tijekom pripreme prijedloga Komisija se savjetovala s dionicima⁽²¹⁾. Iako je savjetovanje pokazalo da postoji velik interes za zadržavanje zajedničke poljoprivredne politike, osobito među korisnicima, nije postignut konsenzus o fleksibilnosti. U nekim se odgovorima tražilo više prostora za prilagodbu lokalnim potrebama. Drugi su tražili da EU uložiti više napora u jamčenje jednakah uvjeta. Iz savjetovanja je proizašlo da su prilagodba klimatskim promjenama i zaštita okoliša područja u kojima bi mjere najbolje bilo poduzimati na razini EU-a.

21. Komisija je u svojoj procjeni učinka, koja je prvotno obuhvaćala polazni scenarij i četiri moguća rješenja, procijenila različite kombinacije instrumenata politike. Međutim, Komisija je isključila mogućnost ukidanja ZPP-a⁽²²⁾ iz svoje procjene učinka na temelju preporuke Odbora za nadzor regulative i zbog toga što je ocijenila da postupno ukidanje ZPP-a ne bi bilo u skladu s obvezama iz Ugovora. Komisija je razmatrala pitanja ravnopravnosti spolova u okviru integracije ciljeva održivog razvoja u procjenu učinka, ali čini se da to nije imalo velik utjecaj na prijedlog.

22. U rezultatima procjene učinka istaknuti su kompromisi koje će biti teško međusobno odvagati, ali se nijednoj kombinaciji instrumenata politike nije dala prednost. Konačni prijedlog Komisije ne podudara se ni s jednim od rješenja koja su obuhvaćena procjenom učinka. Kao što je Sud već prethodno napomenuo⁽²³⁾, nije lako utvrditi glavne rezultate i poruke procjene učinka. Osobito je teško utvrditi kako bi se predloženim mjerama ostvarili ciljevi koje je utvrdila Komisija.

23. Sama procjena učinka nije bila predmet javnog savjetovanja. Konačna inačica objavljena je zajedno s prijedlogom. Sud je prethodno preporučio da bi Komisija⁽²⁴⁾ u informativne svrhe i radi omogućavanja iznošenja primjedbi trebala objavljivati popratne dokumente kao što su planovi i nacrti procjena učinka.

⁽¹⁶⁾ Odjeljak 1.4.2. zakonodavnog financijskog izvještaja priloženog prijedlogu.

⁽¹⁷⁾ Na primjer, tematsko izvješće Suda br. 16/2017: Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate.

⁽¹⁸⁾ 4. preporuka u tematskom izvješću br. 16/2018: Ex post preispitivanje zakonodavstva EU-a: sustav je dobro uspostavljen, ali nedovršen.

⁽¹⁹⁾ Članak 110. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća: „Komisija predstavlja prvo izvješće o provedbi ovog članka, uključujući prve rezultate o uspješnosti ZPP-a, Europskom parlamentu i Vijeću najkasnije do 31. prosinca 2018. Drugo izvješće, koje će uključivati procjenu uspješnosti ZPP-a, bit će predstavljeno do 31. prosinca 2021.” (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

⁽²⁰⁾ Informativni dokument Suda o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (srpanj 2018.).

⁽²¹⁾ Uključujući javno savjetovanje na internetu s 58 520 zaprimljenih odgovora, od čega su 36,5 % odgovora pružili poljoprivrednici, kao i sastanke sa „skupinama za građanski dijalog” i specijalizirane radionice.

⁽²²⁾ Zajednički istraživački centar (JRC): *Scenar 2030 – Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020* (Scenariji za 2030. – smjerovi kretanja europskog poljoprivrednog i prehrambenog sektora nakon 2020.).

⁽²³⁾ Tematsko izvješće br. 3/2010: Procjene učinka u institucijama EU-a: pomažu li pri donošenju odluka?

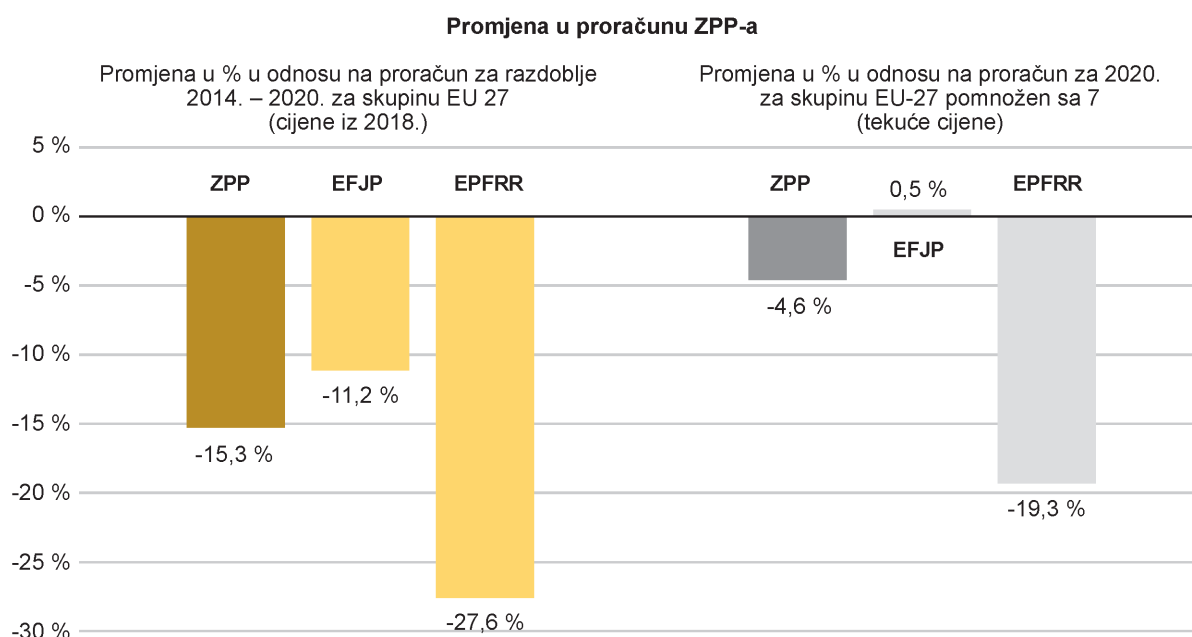
⁽²⁴⁾ Tematsko izvješće br. 3/2010: Procjene učinka u institucijama EU-a: pomažu li pri donošenju odluka?

Utjecaj na proračun

24. Predloženi iznos financijskih sredstava koja bi se dodijelila za ZPP bio bi manji nego za tekuće razdoblje⁽²⁵⁾. Razmjernost smanjenja ovisi o načinu izračunavanja. Sud je u okviru svojeg informativnog dokumenta o prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira utvrdio da bi to smanjenje iznosilo 15 %, dok Komisija obično upućuje na smanjenje od 5 %⁽²⁶⁾ (vidjeti **sliku 3.**). Razlike uvelike ovise o polaznoj vrijednosti odabranoj za usporedbu⁽²⁷⁾ i o tome upotrebljavaju li se tekuće ili stalne cijene⁽²⁸⁾.

Slika 3.

Različiti načini izračunavanja predložene promjene u proračunu ZPP-a



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Ostali dijelovi

25. Komisija predlaže zadržavanje postojeće nomenklature dvaju instrumenata za financiranje poljoprivrede (EFJP i EPFRR), iako se na njih više ne bi primjenjivali odvojeni postupci izrade programa u državama članicama. Komisija predlaže da se „programi ruralnog razvoja”⁽²⁹⁾ zamjene strateškim planovima u okviru ZPP-a koji bi obuhvaćali sve mjere ZPP-a (izravna plaćanja, tržišne mjere i mjere ruralnog razvoja)⁽³⁰⁾. Međutim, na slobodu odabira koju bi države članice imale u pogledu potrošnje sredstava u okviru ZPP-a primjenjivala bi se ograničenja koja su opisana u **okviru 2.**

⁽²⁵⁾ Čak i bez udjela Ujedinjene Kraljevine u proračunu ZPP-a, koji je u razdoblju 2014. – 2020. iznosio 27,7 milijardi eura.

⁽²⁶⁾ Obrazloženje prijedloga Uredbe COM(2018) 392 i informativni dokument Suda: Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.

⁽²⁷⁾ Na temelju radnog dokumenta Komisije – tablica za usporedbu prijedloga za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. i višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. – 6. lipnja 2018. Iako je u oba izračuna izuzet udio Ujedinjene Kraljevine u proračunu, u jednom se izračunu kao točka za usporedbu uzima posljednja godina tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira (množeći je sa sedam, nastojeći isključiti učinke konvergencije izravnih plaćanja i odluka država članica o premještanju sredstava između EFJP-a i EPFRR-a), a u drugom se kao polazna vrijednost uzimaju ukupna dodijeljena sredstva za razdoblje 2014. – 2020.

⁽²⁸⁾ Komisija upotrebljava izraz „tekuće cijene” za apsolutne iznose koje treba platiti ili odobriti u određenoj godini. Kako bi uzela u obzir inflaciju, Komisija također upotrebljava pojam „stalne cijene” (cijene iz 2011. za tekuće razdoblje i cijene iz 2018. za sljedeće razdoblje), koje se izračunavaju primjenom „godišnjeg deflatora” od 2 %, koji odgovara ciljnoj vrijednosti inflacije koju je odredila Europska središnja banka. Riječ je o usklađivanju koje je dogovoreno u okviru proračuna EU-a te se u njemu nužno ne odražava stvarna stopa inflacije u EU-u.

⁽²⁹⁾ Tekući programski dokumenti za EPFRR utvrđeni su Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.).

⁽³⁰⁾ Strateško planiranje već se provodi za EPFRR u okviru programa ruralnog razvoja.

Okvir 2. – Područje primjene strateškog planiranja za izravna plaćanja

Iako bi države članice morale provoditi strateško planiranje za izravna plaćanja, prijedlogom se znatno ograničava njihova fleksibilnost u tom pogledu.

Države članice mogle bi upotrebljavati otprilike 7 % sredstava⁽³¹⁾ za sektorske intervencije i do 12 % sredstava⁽³²⁾ za proizvodno vezana plaćanja, dok bi ostatak EFJP-a bio rezerviran za proizvodno nevezanu potporu dohotku⁽³³⁾ i programe za ekologiju⁽³⁴⁾ za poljoprivrednike.

Države članice bile bi obvezne uvesti programe za ekologiju, ali ne bi postojali minimalni proračunski zahtjevi i sudjelovanje u tim programima bilo bi dobrovoljno. Stoga je vjerojatno da bi najveći dio EFJP-a i dalje bio namijenjen proizvodno nevezanoj potpori dohotku za poljoprivrednike, koja bi se plaćala po hektaru zemljišta. Države članice morale bi uskladiti stope potpore unutar regija ili smanjiti razlike u njihovim jediničnim vrijednostima između poljoprivrednika (takozvana unutarnja konvergencija)⁽³⁵⁾.

Prijedlogom bi se uvela obvezna gornja granica za plaćanja pojedinačnim poljoprivrednicima⁽³⁶⁾ te bi preraspodjela plaćanja bila obvezna⁽³⁷⁾.

PROCJENA PRIJEDLOGA

26. Nakon što je Komisija u studenome 2017. objavila komunikaciju o budućnosti hrane i poljoprivrede, Sud je objavio informativni dokument o budućnosti ZPP-a. Sud je u tom informativnom dokumentu iznio kriterije na temelju kojih je preispitao zakonodavni prijedlog za ZPP nakon 2020. Sud se vodio tim kriterijima za procjenu koju iznosi u ovom dijelu mišljenja te se oni temelje na njegovu modelu logike programa (objašnjenom u odlomku 19. i na slici 4. predmetnog informativnog dokumenta), koji opisuje kako se javnim intervencijama može postići ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost. Na taj način mišljenje Suda predstavlja procjenu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti te su zaključci Suda usmjereni na promicanje rješenja koja će doprinijeti svakom od tih elemenata.

Procjena potreba u vezi sa ZPP-om**Kriteriji**

- 1.1 Potrebe su utvrđene na temelju pouzdanih dokaza.
- 1.2 Dokazano je da se rješavanjem tih potreba djelovanjem EU-a ostvaruje dodana vrijednost.
- 1.3 U prijedlogu u vezi sa ZPP-om vodi se računa o dugoročnim trendovima.
- 1.4 Prijedlog u vezi sa ZPP-om jasan je u pogledu distribucijskih učinaka.

27. Komisija je u svojoj komunikaciji o budućnosti hrane i poljoprivrede iznijela zaključke koje je donijela u pogledu najvažnijih potreba poljoprivrednog sektora u EU-u. Dodatno ih je razradila u svojim pripremnim dokumentima o gospodarskim i društveno-gospodarskim izazovima te izazovima u području okoliša i klimatskih promjena. Komisija kao argument za izravna plaćanja navodi činjenicu da je dohodak od poljoprivrednih djelatnosti znatno manji od prosječnih nadnica u cjelokupnom gospodarstvu⁽³⁸⁾. Međutim, kao što je Sud istaknuo u informativnom dokumentu, u podatke Komisije nisu uključeni prihodi koji se ostvaruju iz drugih izvora.

⁽³¹⁾ Otprilike 21 milijarda eura, izračunana kao razlika između ukupnog predloženog proračuna EFJP-a i dodijeljenih sredstava rezerviranih za izravna plaćanja na temelju članka 81. stavka 1. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a i Priloga IV. toj Uredbi.

⁽³²⁾ Članak 86. stavak 5. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽³³⁾ Pružanje osnovne potpore dohotku poljoprivrednika obvezno je u skladu s člankom 17. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽³⁴⁾ Članak 28. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽³⁵⁾ U skladu s člankom 20. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a, države članice dužne su jamčiti da, najkasnije za godinu zahtjeva 2026., sva prava na plaćanje imaju vrijednost od najmanje 75 % prosječnog planiranog jediničnog iznosa za osnovnu potporu dohotku za godinu zahtjeva 2026. kako je utvrđen u strateškom planu u okviru ZPP-a. Države članice mogu odlučiti smanjiti taj iznos, ali on ne smije biti niži od 30 %.

⁽³⁶⁾ Članak 15. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽³⁷⁾ Prema postojećim pravilima preraspodjela plaćanja dobrovoljna je (članci 1. i 41. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 347, 20.12.2013., str. 608.)).

⁽³⁸⁾ Procjena učinka, dio I., str. 7.

28. Sud je u svojem informativnom dokumentu o budućnosti ZPP-a izrazio stajalište da ne postoji dovoljno podataka o dohodcima poljoprivrednika „koji bi išli u prilog tvrdnji da je kućanstvima na poljoprivrednim gospodarstvima, općenito gledajući, potrebna znatna potpora kako bi dosegla primjereni životni standard”. Analiza dohotka poljoprivrednika koju je provela Komisija nije utjecala na procjenu učinka i ne postoji zahtjev prema kojem bi države članice bile obvezne prikupljati pouzdane i usporedive statističke podatke o raspoloživom dohotku poljoprivrednih gospodarstava ⁽³⁹⁾. Drugi ključni podatci i trendovi koji su relevantni za poljoprivredni sektor, a koje je Sud istaknuo u svojem informativnom dokumentu, navedeni su u nastavku:

- zabilježen je pad broja poljoprivrednih gospodarstava, ali su ona veća: 2013. godine postojalo je 10,8 milijuna poljoprivrednih gospodarstava (što je 22 % manje nego 2007. godine), a prosječna veličina gospodarstava povećala se s 12,6 ha na 16,1 ha
- broj zaposlenika na poljoprivrednim gospodarstvima smanjio se za 25 % (s 12,8 milijuna ekvivalenata zaposlenika na puno radno vrijeme 2005. godine na 9,5 milijuna 2017. godine)
- od 2010. godine EU je neto izvoznik hrane, s trgovinskim suficitom od 20,5 milijardi eura 2017. godine, koji je najvećim dijelom ostvaren na tržištu prerađene hrane i pića – EU je neto uvoznik neprerađenih poljoprivrednih proizvoda ⁽⁴⁰⁾
- na prosječnom poljoprivrednom gospodarstvu radi manje od jedne osobe zaposlene na puno radno vrijeme
- iako se uspješnost različitih sektora uvelike razlikuje, općenito je došlo do znatnog porasta dohotka od poljoprivrednih djelatnosti po zaposleniku na puno radno vrijeme
- starenje poljoprivrednog stanovništva i smanjenje broja mladih poljoprivrednika: na svakih 100 upravitelja poljoprivrednih gospodarstava u dobi iznad 55 godina broj upravitelja mlađih od 35 godina smanjio se u razdoblju 2010. – 2013. s 14 na 11.

29. S obzirom na to da procjena učinka koju je Komisija izradila uključuje planove do 2030., čini se da se Komisija vodila srednjoročnim planiranjem. Međutim, nije jasna njezina dugoročnija vizija za poljoprivredu EU-a (uzimajući u obzir tehnološke, klimatske, društvene i demografske promjene itd.).

30. Države članice procjenjivale bi svoje lokalne potrebe u strateškim planovima u okviru ZPP-a i na temelju njih odabirale intervencije. Predloženim modelom više bi se odgovornosti prenijelo s EU-a na države članice, ne samo za EPFRR, nego i za EFJP. Jedan primjer toga povezan je s nedavnom preporukom ⁽⁴¹⁾ Suda da bi Komisija prije donošenja bilo kakvih prijedloga za buduće oblikovanje ZPP-a trebala procijeniti stanje u pogledu dohotka za sve skupine poljoprivrednika i analizirati njihovu potrebu za potporom dohotku (vidjeti **okvir 3.**). U skladu s prijedlogom države članice bile bi odgovorne za provedbu takvih procjena ⁽⁴²⁾. Međutim, kao što je prethodno navedeno, predloženim zakonodavstvom EU-a nije predviđeno mnogo fleksibilnosti u pogledu ključnog instrumenta u području dohotka (vidjeti odlomak 25.). Stoga bi država članica koja bi, na primjer, razmatrala pitanje utjecaja subvencija s obzirom na spol (podatci Komisije upućuju na to da muškarci dobivaju otprilike tri petine takvih subvencija, žene jednu osminu, a poduzeća ostatak) imala tek nekoliko mogućnosti da promijeni tu raspodjelu.

⁽³⁹⁾ Takvi statistički podatci dostupni su u nekim državama članicama. Vidjeti odlomak 29. i okvir 1. tematskog izvješća br. 1/2016: Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podacima?

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti sliku 3. informativnog dokumenta Suda o budućnosti ZPP-a.

⁽⁴¹⁾ Tematsko izvješće br. 10/2018: Program osnovnih plaćanja za poljoprivrednike – u operativnom smislu ide u pravom smjeru, ali ima ograničen učinak na pojednostavnjenje, usmjeravanje i konvergenciju razina potpore.

⁽⁴²⁾ U članku 95. stavku 1. i članku 96. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a navodi se da bi države članice morale utvrditi potrebe za svaki posební cilj iz članka 6. iste Uredbe.

Okvir 3. – 3. preporuka iz tematskog izvješća br. 10/2018 ⁽⁴³⁾

Prije donošenja bilo kakva prijedloga za buduće oblikovanje ZPP-a Komisija bi trebala procijeniti stanje u pogledu dohotka za sve skupine poljoprivrednika i analizirati njihovu potrebu za potporom dohotku, uzimajući u obzir trenutnu raspodjelu potpore EU-a i nacionalne potpore, poljoprivredni potencijal zemljišta, razlike među površinama uglavnom namijenjenima poljoprivrednoj proizvodnji ili održavanju, troškove i održivost poljoprivredne djelatnosti, dohodak od hrane i druge poljoprivredne proizvodnje, kao i dohodak od nepoljoprivrednih djelatnosti, čimbenike učinkovitosti i konkurentnosti poljoprivrednih gospodarstava te vrijednost javnih dobara koje pružaju poljoprivrednici.

Komisija bi od samog početka trebala povezivati predložene mjere s odgovarajućim operativnim ciljevima i osnovnim vrijednostima s kojima se može usporediti uspješnost potpore.

31. Kako bi se riješilo pitanje koncentracije potpore na većim gospodarstvima Komisija je predložila uvođenje obvezne gornje granice za izravna plaćanja i njihovu preraspodjelu ⁽⁴⁴⁾, u skladu s preporukama Suda iz 2011. godine ⁽⁴⁵⁾. Međutim, mogućnost odbijanja troškova plaća, uključujući troškove neplaćenog rada, od iznosa izravnih plaćanja za koja se razmatra uvođenje gornje granice, ograničila bi učinak te mjere.

32. Cjelokupno gledajući, Komisija nije pružila čvrste dokaze o postojanju potrebe za intervencijom EU-a u svim predloženim područjima. Iako su argumenti za mjere EU-a za okoliš i klimu uvjerljivi, podatci na kojima se temelji procjena potreba u pogledu dohotka poljoprivrednika nisu dostatni. U okviru procjene učinka koju je provela Komisija analizirao se distribucijski učinak razmatranih rješenja, no za konačni prijedlog nije provedena takva analiza.

Procjena ciljeva ZPP-a**Kriterij**

2.1 Ciljevi EU-a za ZPP jasno su definirani i odražavaju utvrđene potrebe i dugoročnu viziju za ZPP.

2.2 Ciljevi EU-a za ZPP preneseni su u kvantificirane ciljne vrijednosti na razini učinaka i rezultata.

2.3 Ciljevi EU-a za ZPP u skladu su s drugim općim i sektorskim ciljevima politika EU-a i međunarodnim obvezama ⁽⁴⁶⁾.

33. Iako se u prijedlogu Komisije utvrđuju ciljevi politike (vidjeti odlomak 15.), odgovornost za odlučivanje o konkretnim intervencijama i ciljnim vrijednostima prebacila bi se na države članice (u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a). Najveći dio proračuna ZPP-a i dalje će se trošiti za financiranje izravnih plaćanja poljoprivrednicima ⁽⁴⁷⁾. S obzirom na nedostatak točnih informacija o dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima (vidjeti odlomke 27. i 28.), nije jasno kako bi se konkretni ciljevi i ciljne vrijednosti mogli definirati i pratiti.

34. „Posebni ciljevi” iz članka 6. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a nisu jasno definirani: oni nisu konkretni, niti su preneseni u kvantificirane ciljne vrijednosti. Kao što je Sud prethodno već isticao ⁽⁴⁸⁾, nedovoljno usmjereni ciljevi na visokoj razini ne dovode do operativnog uspjeha. Nedostatak jasnih ciljeva i kvantificiranih ciljnih vrijednosti pitanje je koje

⁽⁴³⁾ Tematsko izvješće br. 10/2018: Program osnovnih plaćanja za poljoprivrednike – u operativnom smislu ide u pravom smjeru, ali ima ograničen učinak na pojednostavnjenje, usmjeravanje i konvergenciju razina potpore.

⁽⁴⁴⁾ Članak 15., članak 18. stavak 2. te članci 26. i 27. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁴⁵⁾ Tematsko izvješće br. 5/2011: Program jedinstvenih plaćanja (SPS): što se treba poduzeti kako bi se poboljšalo dobro financijsko upravljanje.

⁽⁴⁶⁾ Na primjer, obveze koje proizlaze iz Konferencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama iz 2015. godine (COP 21), ciljeva održivog razvoja i Svjetske trgovinske organizacije.

⁽⁴⁷⁾ Vidjeti sliku 4.

⁽⁴⁸⁾ Vidjeti poglavlje 3. godišnjeg izvješća Suda za 2014.

je u više navrata istaknuto u tematskim izvješćima Suda⁽⁴⁹⁾. Komisija u mnogim područjima raspolaže s dovoljno informacija da utvrdi polazne vrijednosti koje bi se mogle upotrebljavati za procjenu ciljnih vrijednosti koje bi države članice utvrđivale u strateškim planovima u okviru ZPP-a.

35. Slaba povezanost između predloženih vrsta intervencija i ciljeva vidjeti se, na primjer, u tome što se u prijedlogu, pomalo neodređeno, navodi da države članice trebaju „nastojati” zajamčiti da se izravna plaćanja odobravaju samo ako stvarno doprinose⁽⁵⁰⁾ ostvarenju ciljeva ZPP-a (vidjeti odlomak 15.). Međutim, nije jasno na koje se posebne ciljeve misli ili kako se takav doprinos može izmjeriti. Jedan od predloženih ključnih ciljeva za izravna plaćanja odnosi se na sigurnost opskrbe hranom⁽⁵¹⁾. Relevantnost tog cilja u europskom kontekstu upitna je u njegovu trenutačnom obliku. Za jamčenje sigurnosti opskrbe hranom u budućnosti vjerojatno će biti važnije riješiti pitanja klimatskih promjena nego pružati potporu dohotku poljoprivrednih gospodarstava (vidjeti **okvir 4.**).

Okvir 4. – Sigurnost opskrbe hranom

Koncept sigurnosti opskrbe hranom odnosi se na opskrbu hranom i pristup ljudi toj opskrbi. U završnom izvješću sa svjetskog sastanka na vrhu o hrani 1996. godine navodi se da je „sigurnost opskrbe hranom postignuta kada svi ljudi, u svako doba, imaju fizički i gospodarski pristup dostatnoj, sigurnoj i hranjivoj hrani koja zadovoljava njihove prehrambene potrebe i ukuse omogućujući im aktivan i zdrav život”⁽⁵²⁾. Ta je definicija temelj za okvir politike EU-a za sigurnost opskrbe hranom donesen 2010. godine⁽⁵³⁾.

Nedavno provedena procjena⁽⁵⁴⁾ pokazuje da je neuhranjenost u EU-u rijetka i da je raširenost nesigurnosti opskrbe hranom niska. Međutim, Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu zaključuje da učinci klimatskih promjena donose znatne izazove za poljoprivredu. Rješavanje pitanja klimatskih promjena i odgovor na izazove u vezi s okolišem (uključujući metode održive proizvodnje), smanjenje gubitaka hrane i otpada od hrane te očuvanje prirodnih resursa ključno je za našu sigurnost opskrbe hranom u budućnosti.

36. U nekoliko ciljeva kombiniraju se različiti koncepti, što bi otežalo praćenje i procjenu mjere u kojoj su ti ciljevi ostvareni. Ako zakonodavac želi zadržati te ciljeve politike možda bi trebao pojasniti njihovo područje primjene, na primjer:

- članak 6. stavak 1. odnosi se na nekoliko ciljeva bez dokazane uzročno-posljedične veze. Razdvajanje ciljeva olakšalo bi utvrđivanje ciljnih vrijednosti i mjerenje njihova dostignuća
- odredbe iz članka 6. stavka 1. točke (b) u svojem trenutačnom obliku upućuju na šire područje primjene od poljoprivrednog sektora, međutim, pokazatelji rezultata i učinka predloženi za taj cilj u Prilogu I. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a ograničeni su na poljoprivredu i poljoprivredno-prehrambenu trgovinu
- u članku 6. stavku 1. točki (g) navodi se cilj koji obuhvaća dva vrlo različita koncepta, mlade poljoprivrednike i poslovni razvoj u ruralnim područjima. Premještanje koncepta poslovnog razvoja u ruralnim područjima u cilj koji je naveden u članku 6. stavku 1. točki (h) povećao bi dosljednost obaju tih ciljeva.

⁽⁴⁹⁾ Na primjer, tematsko izvješće br. 25/2015: Potpora EU-a ruralnoj infrastrukturi: moguće je ostvariti znatno veću vrijednost za uloženi novac; tematsko izvješće br. 1/2016: Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podatcima?; tematsko izvješće br. 21/2017: Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša; tematsko izvješće br. 16/2017: Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate; tematsko izvješće br. 10/2017: Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova; tematsko izvješće br. 10/2018: Program osnovnih plaćanja za poljoprivrednike – u operativnom smislu ide u pravom smjeru, ali ima ograničen učinak na pojednostavnjenje, usmjeravanje i konvergenciju razina potpore.

⁽⁵⁰⁾ Članak 16. stavak 2. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁵¹⁾ Članak 6. stavak 1. točka (a) Uredbe o strateškom planu ZPP-a: poticanje održivog prihoda i otpornosti poljoprivrednih gospodarstava na državnom području EU-a kako bi se poboljšala sigurnost opskrbe hranom.

⁽⁵²⁾ Svjetski sastanak na vrhu o hrani održan 1996.: Rimska deklaracija o svjetskoj sigurnosti opskrbe hranom. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: Politički okvir EU-a za pomoć zemljama u razvoju pri suočavanju s izazovima sigurnosti opskrbe hranom.

⁽⁵⁴⁾ Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (2017.): Stanje u pogledu sigurnosti opskrbe hranom i prehrane u Europi i središnjoj Aziji.

37. EU se obvezao na ostvarivanje kvantificiranih međunarodnih ciljeva za sprječavanje klimatskih promjena. Ključni je cilj EU-a do 2030. godine smanjiti ukupne emisije stakleničkih plinova u EU-u za 40 % u odnosu na razine iz 1990. godine⁽⁵⁵⁾. U skladu s prijedlogom Komisija očekuje da će 40 % ukupnih financijskih sredstava dodijeljenih za ZPP⁽⁵⁶⁾ biti usmjereno na ostvarenje tog cilja. Međutim, nije poznato koliko bi se tim financijskim sredstvima doprinijelo sprječavanju klimatskih promjena jer bi to ovisilo o mjerama koje bi države članice odabrale u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a.

38. Relevantnoj ciljnoj vrijednosti rashoda najviše doprinosi ponder od 40 %⁽⁵⁷⁾ za osnovnu potporu dohotku. Ta se procjena temelji na očekivanom doprinosu „uvjetovanosti”⁽⁵⁸⁾, konceptu kojim se zamjenjuju višestruka sukladnost i ekologizacija. Sud je već dovodio u pitanje obrazloženje za relevantnu vrijednost iz tekućeg razdoblja, odnosno vrijednost od 19,46 %⁽⁵⁹⁾, i iznio mišljenje da nije riječ o mudroj procjeni⁽⁶⁰⁾. Sud stoga smatra da je procijenjeni doprinos ZPP-a ostvarenju ciljeva u području klimatskih promjena nerealan. Precijenjeni iznos doprinosa ZPP-a mogao bi dovesti do nižih financijskih doprinosa za druga područja politike, smanjujući tako ukupni doprinos potrošnje EU-a ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbu tim promjenama. Umjesto uporabe pondera od 40 % za sve potpore u obliku izravnih plaćanja, pouzdaniji način procjene doprinosa bio bi upotrebljavati taj ponder samo za potporu u obliku izravnih plaćanja za područja u kojima poljoprivrednici doista primjenjuju prakse za ublažavanje klimatskih promjena (na primjer, zaštita močvarnih područja i tresetišta⁽⁶¹⁾).

39. U prijedlogu Komisije naglašava se da su ciljevi u području okoliša i klime visoko na popisu prioriteta i da bi ZPP trebao biti ambiciozniji u pogledu tih ciljeva⁽⁶²⁾. Razina ambicija, na koju bi utjecala prethodno istaknuta ograničenja, utvrdila bi se u strateškim planovima u okviru ZPP-a. Države članice definirale bi kvantificirane ciljne vrijednosti za pokazatelje rezultata u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a. Države članice morale bi obrazložiti te ciljne vrijednosti⁽⁶³⁾, ali u prijedlogu se ne navodi da bi one morale pružiti dokaz o polaznom scenariju kako bi omogućile Komisiji da procijeni ambicioznost ciljnih vrijednosti. Komisija bi procijenila te ciljne vrijednosti i obrazloženje za njih tijekom postupka odobravanja strateških planova u okviru ZPP-a. Nije jasno kako bi Komisija provela svoju procjenu ili zajamčila dovoljnu razinu ambicija uzimajući u obzir da ne bi bilo kvantificiranih ciljnih vrijednosti na razini EU-a. Zakonodavac bi, na primjer, u opis načina na koji bi Komisija trebala procijeniti strateške planove u okviru ZPP-a mogao uključiti utvrđene ciljne vrijednosti na razini EU-a i obveze u pogledu ciljeva održivog razvoja, kao što je smanjenje emisija stakleničkih plinova⁽⁶⁴⁾.

40. U prijedlogu se ne objašnjava kako bi Komisija provodila procjenu strateških planova u okviru ZPP-a. Komisija bi se pri procjeni vodila konceptom „veće ambicije u pogledu ciljeva u području klime i okoliša” iz članka 92. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a. Međutim, nije objašnjeno značenje izraza „cilj je... dati veći ukupni doprinos” i „[države članice] u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a objašnjavaju... kako namjeravaju postići veći ukupni cilj”. Ostaje nejasno kako bi Komisija mogla procijeniti ili izmjeriti takve ambicije.

41. Uredbom se ne mogu predvidjeti svi budući ključni izazovi za raznolik i opsežnu politiku potrošnje kao što je ZPP. To znači da bi Komisija morala imati određenu razinu fleksibilnosti u upravljanju tom politikom. Međutim, to zapažanje ne objašnjava zašto predloženi ciljevi ZPP-a nisu ni jasno definirani ni izraženi u kvantificiranim ciljnim vrijednostima. Bez jasnih ciljeva i kvantificiranih ciljnih vrijednosti Komisija neće biti u mogućnosti procijeniti uspješnost politike s obzirom na željeni ishod. Jasni i konkretni ciljevi trebaju biti polazišna točka djelotvornog sustava uspješnosti.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_hr.

⁽⁵⁶⁾ Praćenje rashoda za klimu (uvodna izjava 52. i članak 87. Uredbe o strateškom planu ZPP-a).

⁽⁵⁷⁾ Članak 87. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁵⁸⁾ Članak 11. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a i „Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti zemljišta” iz Priloga III. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁵⁹⁾ Vidjeti sliku 7. u tematskom izvješću br. 31/2016: Provode se ambiciozne mjere kako bi se najmanje svaki peti euro iz proračuna EU-a potrošio na klimatske aktivnosti, ali i dalje postoji ozbiljan rizik da se taj cilj neće postići.

⁽⁶⁰⁾ Načelo „suzdržanosti” jedno je od zajedničkih načela za praćenje financijskih sredstava namijenjenih mjerama ublažavanja klimatskih promjena koja su razvili grupa multilateralne razvojnih banaka za zajedničko financiranje klimatskih aktivnosti i Financijski klub za međunarodni razvoj. U skladu s tim načelom u slučaju nesigurnosti zbog nepostojanja podataka prednost se daje podcijenjenom iznosu financijskih sredstava za klimatske aktivnosti umjesto precijenjenom iznosu.

⁽⁶¹⁾ „Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti zemljišta”, br. 2. Priloga III. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁶²⁾ Na primjer, u procjeni učinka i uvodnoj izjavi 16. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁶³⁾ Članci 96., 97., 115. i 116. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁶⁴⁾ Članak 106. stavak 2. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

Procjena uložених resursa ZPP-a**Kriteriji**

- 3.1 Sredstva se dodjeljuju na temelju procjene potreba i očekivanih rezultata.
- 3.2 Sredstva se ulažu u ona područja u kojima se njima može ostvariti velika dodana vrijednost EU-a.

42. Komisija je u svojoj procjeni učinka analizirala raspodjelu sredstava među različitim programima. To je učinila simuliranjem učinka različitih kombinacija opcija politika i raspodjela sredstava među ciljevima ZPP-a. U procjeni učinka ne navodi se zaključak o tome koja bi opcija bila najbolja, nego se općenito zaključuje da svaka opcija politike donosi kompromise koje će biti teško međusobno odvagati. Na primjer, opcije koje uključuju ambicioznije programe u području okoliša povezuju se s očekivanim smanjenjem dohotka poljoprivrednika.

43. EFJP bi pokrивao izravnu potporu poljoprivrednicima, uz financiranje iz proračuna EU-a po stopi od 100 %. EAFRD bi pokrивao obveze u području okoliša i klime, ulaganja u poljoprivredna gospodarstva i određene druge ruralne projekte, uz sufinanciranje država članica. Usprkos prvotnoj namjeri Komisije da predloži intenzitete financiranja koji ovise o dodanoj vrijednosti EU-a ⁽⁶⁵⁾, to se ne odražava u predloženim stopama sufinanciranja. Na primjer, programe za ekologiju financirao bi EU po stopi od 100 % ⁽⁶⁶⁾, iako su oni možda manje ambiciozni od obveza u području okoliša, koje bi države članice morale sufinancirati po stopi od 20 % ⁽⁶⁷⁾. Ne postoji razlog da se to razlikovanje zadrži, kao ni terminologija različitih „fondova”. Na primjer, njihovo kombiniranje olakšalo bi povezivanje stope sufinanciranja EU-a s dodanom vrijednošću EU-a.

44. Prilozi Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a uključuju prijedlog raspodjele financijskih sredstava među državama članicama. Ta raspodjela nije utvrđena na temelju potreba država članica, kao ni na temelju obveze postizanja konkretnih rezultata. Države članice dodijelile bi sredstva pojedinim mjerama na temelju vlastitih procjena učinka u strateškim planovima u okviru ZPP-a. **Slika 4.** prikazuje predloženu fleksibilnost i ograničenja u proračunu ZPP-a.

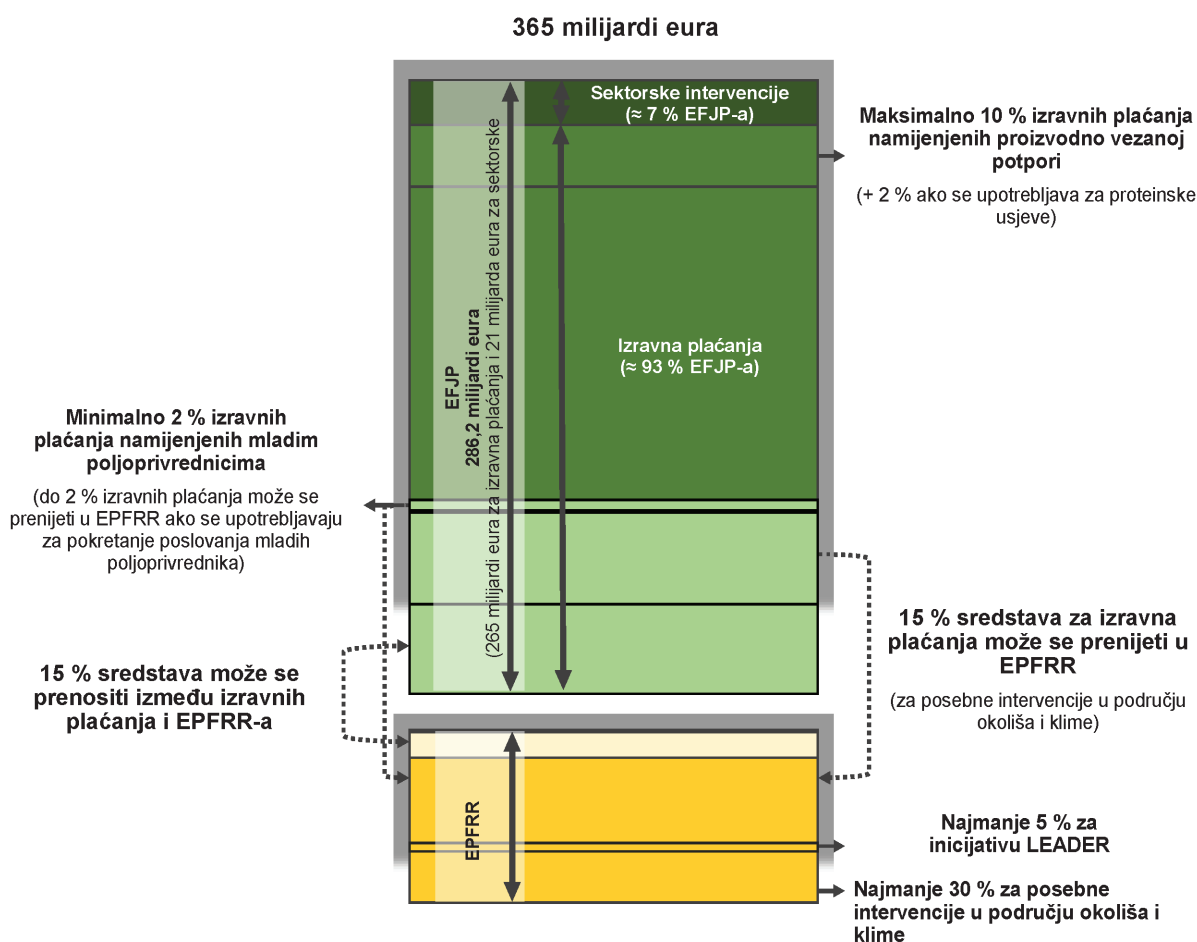
⁽⁶⁵⁾ Vidjeti str. 11. dokumenta za razmatranje o budućnosti financija EU-a koji je objavila Komisija.

⁽⁶⁶⁾ Programi za klimu i okoliš koji se temelje na članku 14. stavku 6. točke (d) i članku 28. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a financiraju se iz EFJP-a u skladu s člankom 79. stavkom 1. iste Uredbe.

⁽⁶⁷⁾ Obveze u području okoliša i klime koje se temelje na članku 65. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a financiraju se iz EPFRR-a po stopi od najviše 80 % u skladu s člankom 79. stavkom 2. i člankom 85. stavkom 3. iste Uredbe.

Slika 4.

Fleksibilnost i ograničenja proračuna ZPP-a



Izvor: Sud, na temelju članaka 82., 83. i 86. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a i Priloga IV. – IX. istoj Uredbi te na temelju radnih dokumenata službi Komisije.

45. Uredbom se predlaže da se najmanje 30 % sredstava iz EPFRR-a⁽⁶⁸⁾ namijeni mjerama povezanim s okolišem i klimatskim promjenama, a najmanje 2 % sredstava dodijeljenih u okviru EFJP-a⁽⁶⁹⁾ generacijskoj obnovi. U toj namjeni sredstava, zajedno s nizom drugih elemenata⁽⁷⁰⁾ iz prijedloga, odražava se prioritet koji se daje privlačenju mladih poljoprivrednika i uklanjanju nedostataka utvrđenih u nedavnom tematskom izvješću Suda o toj temi⁽⁷¹⁾. Unatoč tome što se demografija ruralne zajednice uvelike razlikuje među državama članicama, isključena je mogućnost da određena država članica zaključi da nije potrebno ulagati daljnje napore u promicanje generacijske obnove. Činjenicom da će financijska sredstva EU-a uvijek biti automatski dostupna za takve svrhe umanjuje se poticaj za države članice da primjenjuju druge instrumente politike za postizanje generacijske obnove.

⁽⁶⁸⁾ Članak 86. stavak 2. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁶⁹⁾ Članak 27. stavak 2. i članak 86. stavak 4. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁷⁰⁾ Na primjer, ambicioznija definicija mladog poljoprivrednika (članak 4. stavak 1. točka (e)), povećanje maksimalnog iznosa potpore za pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika (uvodna izjava 43. i članak 69.) te mogućnost prijenosa dodatnih 2 % sredstava između EFJP-a i EPFRR-a ako se upotrebljavaju za potporu za pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika (članak 90. stavak 1.).

⁽⁷¹⁾ Tematsko izvješće br. 10/2017: Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova.

46. Sud je u svojem tematskom izvješću o potpori EU-a mladim poljoprivrednicima preporučio bolje usmjeravanje potpore, uključujući jasnije utvrđivanje ciljeva potpore i njezinih očekivanih učinaka na stopu generacijske obnove i održivost gospodarstava kojima je dodijeljena potpora. U skladu s prijedlogom države članice mogu odlučiti upotrijebiti većinu iznosa namijenjenog mladim poljoprivrednicima kako bi im pružile dodatnu potporu dohotku (izravna plaćanja) umjesto potporu za pokretanje poslovanja. Kao što je pokazala revizija koju je proveo Sud, potpora za pokretanje poslovanja pruža više mogućnosti za bolje usmjeravanje potpore namijenjene mladim poljoprivrednicima omogućavajući da im se pruži potpora, na primjer, za poboljšanje održivosti njihovih gospodarstava, uvođenje inicijativa za uštedu vode ili energije, uvođenje ekološkog uzgoja ili pokretanje poslovanja u područjima s težim uvjetima gospodarenja.

47. Predloženo namjensko izdvajanje 30 % sredstava dodijeljenih iz EPFRR-a za okoliš i klimu (koja trenutačno ne obuhvaćaju plaćanja za područja s prirodnim ograničenjima) može djelovati kao poticaj za povećanje potrošnje na te ciljeve. U tom pogledu može pomoći i mogućnost prijenosa sredstva iz EFJP-a u EPFRR-a koja je dostupna državama članicama kako bi pružile potporu ispunjenju obveza u području okoliša i klime, koje EU financira po stopi od 100 %. Države članice ne bi morale izdvajati sredstva za programe za ekologiju koje uvedu u okviru EFJP-a. Na te bi se programe primjenjivale obvezne gornje granice za plaćanja pojedinačnim poljoprivrednicima⁽⁷²⁾. To znači da poljoprivrednici koji primaju osnovnu potporu dohotku u iznosu koji je blizu ili iznad gornje granice ne bi primali poticaje ako odluče provoditi takve programe za ekologiju.

48. Ne čini se da se prijedlogom za ZPP donosi potpuno rješenje u pogledu potrebe da se prevlada manjak ulaganja u poljoprivrednom sektoru i nedovoljne iskorištenosti proračuna EU-a⁽⁷³⁾. Njime se ne pruža nikakav poseban poticaj za bolje iskorištavanje financijskih instrumenata.

49. Naposljetku, u skladu s prijedlogom sredstva EU-a ne bi se dodjeljivala na temelju procjene potreba na razini EU-a i očekivanih rezultata. Svaka država članica dodjeljivala bi svoju prethodno utvrđenu financijsku omotnicu konkretnim intervencijama na temelju procjene vlastitih konkretnih potreba, pri čemu bi se na takve dodjele i dalje primjenjivalo nekoliko bitnih ograničenja. Prijedlog ne uključuje mehanizam za višu stopu sufinanciranja mjera s većom dodanom vrijednošću EU-a.

Procjena procesa u okviru ZPP-a

Kriteriji

- 4.1 Politika se provodi s pomoću isplativih instrumenata na temelju pouzdanih dokaza.
- 4.2 Postignuta je usklađenost između ZPP-a i drugih politika EU-a kao i među različitim instrumentima ZPP-a.
- 4.3 Provedbena su pravila jednostavna i ne ugrožavaju isplativost.
- 4.4 Predložena su prikladna rješenja za prijelaz na novi model ostvarivanja ciljeva.

Isplativost

50. Procjena učinka ne uključuje nikakvu analizu isplativosti razmatranih opcija politike, ali uključuje procjenu djelotvornosti različitih instrumenata u postizanju ciljeva ZPP-a.

51. Komisija predlaže reguliranje vrsta plaćanja koje države članice mogu izvršiti krajnjim korisnicima⁽⁷⁴⁾. U prijedlogu se navodi da države članice mogu oblikovati programe plaćanja na temelju rezultata kako bi potakle poljoprivrednike da ostvare znatno poboljšanje kvalitete okoliša u većem opsegu i na mjerljiv način⁽⁷⁵⁾. Prijedlogom se ne dopušta da se plaćanja na temelju rezultata izvršavaju korisnicima u druge svrhe predviđene Uredbom o zajedničkim odredbama, koja se primjenjuje na strukturne fondove⁽⁷⁶⁾. Sud ne vidjeti razlog zašto se ta mogućnost ne bi proširila na sve obveze upravljanja iz istog članka.

⁽⁷²⁾ Članci 14., 15. i 29. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁷³⁾ Članak 75. i uvodne izjave 16. i 42. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁷⁴⁾ Članak 77. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁷⁵⁾ Članak 65. stavak 7. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁷⁶⁾ Financiranje koje nije povezano s troškovima (članak 46. Uredbe o zajedničkim odredbama).

52. Veća supsidijarnost mogla bi pomoći državama članicama da definiraju intervencije koje bi u većoj mjeri bile usmjerene na njihove konkretne potrebe. Međutim, kao što je sama Komisija utvrdila u svojoj procjeni učinka⁽⁷⁷⁾, različiti kriteriji prihvatljivosti također bi mogli ugroziti zajamčenost jednakih uvjeta, a važnost jednakih uvjeta istaknula se kao jedna od ključnih poruka u javnom savjetovanju⁽⁷⁸⁾. Na primjer, prijedlog ne uključuje nikakvu definiciju trajnosti⁽⁷⁹⁾ operacija⁽⁸⁰⁾, što znači da države članice mogu utvrditi različite definicije (osim ako se to pitanje ne riješi u okviru procjene strateških planova u okviru ZPP-a koja bi se obavljala na razini Komisije, vidjeti odlomak 58.).

53. U skladu s prijedlogom države članice bile bi dužne definirati koncept „pravog poljoprivrednika”⁽⁸¹⁾. Prema važećim pravilima države članice mogu odlučiti da neće isplaćivati potporu osobama čije poljoprivredne djelatnosti čine tek neznatan dio njihove ukupne gospodarske djelatnosti ili kojima poljoprivreda nije glavna djelatnost. U skladu s novim prijedlogom ta bi mogućnost postala opće pravilo. Države članice bile bi odgovorne za osmišljavanje objektivnih, nediskriminirajućih kriterija kojima bi se potpora djelotvorno usmjerila⁽⁸²⁾ na „prave poljoprivrednike” izbjegavajući stvaranje nerazmjernih administrativnih troškova. Na temelju nedavno provedenih revizija (vidjeti **okvir 5.**) Sud predviđa da bi se osmišljavanje definicije kojom bi se zajamčila isplativost moglo pokazati izazovom za države članice.

Okvir 5. – Koncept „aktivnog poljoprivrednika” u tekućem razdoblju

U pokušaju boljeg usmjeravanja izravne potpore EU-a na aktivne poljoprivrednike reformom ZPP-a iz 2013. uveden je negativni popis čija je svrha isključiti korisnike čija primarna djelatnost nije poljoprivreda⁽⁸³⁾. Sud je utvrdio⁽⁸⁴⁾ da je taj popis općenito bio tek djelomično djelotvoran i da je agencije za plaćanja izlagao znatnom administrativnom opterećenju. S obzirom na te poteškoće, Vijeće i Parlament složili su se da od 2018. države članice mogu odlučiti hoće li smanjiti kriterije na temelju kojih podnositelji zahtjeva mogu dokazati svoj status „aktivnog poljoprivrednika” ili obustaviti primjenu „negativnog popisa”. Ta je izmjena opravdana zabrinutošću da su poteškoće i administrativni troškovi provedbe klauzule o aktivnom poljoprivredniku bili veći od koristi koja bi se ostvarila isključenjem vrlo malog broja neaktivnih korisnika iz programa izravne potpore.

Dosljednost

54. Jedna je od ključnih promjena koje donosi prijedlog za ZPP nakon 2020. kombinirana izrada programa za EFJP i EPFRR u jednom općem strateškom planu u okviru ZPP-a. To bi moglo doprinijeti osiguravanju dosljednosti između različitih instrumenata ZPP-a.

55. Međutim, Sud je iznio primjedbe u pogledu složenosti koja je povezana s dostupnošću niza paralelnih instrumenata za okoliš i klimu u tekućem razdoblju⁽⁸⁵⁾. Iako bi se prijedlogom ukinula ekologizacija, uvođenje programa za ekologiju značilo bi da bi i dalje postojala tri različita instrumenta za okoliš⁽⁸⁶⁾:

— „uvjetovanost” za izravna plaćanja (članak 11.)

⁽⁷⁷⁾ Procjena učinka, Prilog 4., str. 71.

⁽⁷⁸⁾ Javno savjetovanje koje je provela Europska komisija: „Modernizacija i pojednostavnjenje zajedničke poljoprivredne politike” – istaknute točke.

⁽⁷⁹⁾ Sud „trajnost” definira kao „sposobnost projekta da ostvarene koristi očuva još dugo vremena nakon svojeg završetka”, tematsko izvješće br. 8/2018: Potpora EU-a produktivnim ulaganjima u poduzeća – potrebno je staviti veći naglasak na trajnost.

⁽⁸⁰⁾ Uredba o zajedničkim odredbama (članak 59. prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama COM(2018) 375 final) i dalje uključuje zahtjev trajnosti od pet godina.

⁽⁸¹⁾ Člankom 4. stavkom 1. točkom (d) Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a od država članica zahtijeva se da definiraju koncept „pravih poljoprivrednika” u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a „tako da se osigura da se potpora ne dodjeljuje osobama kojima poljoprivredna djelatnost čini samo neznatan dio ukupne ekonomske djelatnosti ili čija glavna poslovna djelatnost nije poljoprivredna djelatnost, ali da se iz potpore ne isključe poljoprivrednici koji se bave i drugim djelatnostima. U definiciji se omogućuje da se odredi koji se poljoprivrednici ne smatraju pravim poljoprivrednicima, i to na temelju uvjeta kao što su ispitivanja prihoda, količina rada na poljoprivrednom gospodarstvu, predmet poslovanja i/ili upisivanje u registre”.

⁽⁸²⁾ Definicija bi se upotrebljavala za osnovnu potporu dohotku iz članka 16. stavka 2. i članka 17. stavka 3., programe za ekologiju iz članka 28., proizvodno vezanu potporu iz članka 29., plaćanja za prirodna i ostala ograničenja specifična za određeno područje iz članka 66. i instrumente upravljanja rizikom iz članka 70. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁸³⁾ Kao što su zračne luke, željeznička poduzeća, vodoopskrbna poduzeća, agencije za nekretnine ili osobe koje upravljaju trajnim sportskim i rekreativnim terenima.

⁽⁸⁴⁾ Tematsko izvješće br. 10/2018: Program osnovnih plaćanja za poljoprivrednike – u operativnom smislu ide u pravom smjeru, ali ima ograničen učinak na pojednostavnjenje, usmjeravanje i konvergenciju razina potpore.

⁽⁸⁵⁾ Na primjer, tematsko izvješće br. 21/2017: Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša.

⁽⁸⁶⁾ Predloženo u Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

— programi za ekologiju koji se financiraju iz EFJP-a (članak 28.)

— obveze upravljanja u području okoliša i klime koje se financiraju iz EPFRR-a (članak 65.)

56. „Uvjetovanost” bi bila nasljednik višestruke sukladnosti i ekologizacije. Taj bi koncept imao širi opseg od svojih prethodnika, kojim bi bili obuhvaćeni svi korisnici (ne bi bila izuzeta mala poljoprivredna gospodarstva), te bi uključivao nove zahtjeve, kao što je obvezni plodored usmjeren na poboljšanje zaštite i kvalitete tla. Usprkos uporabi pojma „uvjetovanost” izravna plaćanja ne bi bila uvjetovana ispunjavanjem navedenog niza osnovnih zahtjeva u pogledu okoliša i klime. Umjesto toga, države članice primjenjivale bi administrativne kazne na korisnike koji ne ispunje te zahtjeve⁽⁸⁷⁾.

57. U stvarnosti bi se uključivanjem zahtjeva u vezi s ekologizacijom u uvjetovanost mogao smanjiti njihov odvraćajući učinak. U tematskom izvješću br. 5/2011 Sud preporučuje da bi smanjenje plaćanja zbog neispunjavanja obveza u vezi s višestrukom sukladnošću trebalo imati veći odvraćajući učinak. Umjesto toga Komisija predlaže sustav kazni koji se temelji na trenutačnom sustavu višestruke sukladnosti; vidjeti **okvir 6.** za primjer.

Okvir 6. – Primjer posljedica primjene uvjetovanosti u odnosu na posljedice primjene ekologizacije

Prijedlog uključuje smanjen stupanj kontrole (od općenito 5 % do 1 %)⁽⁸⁸⁾ i sankcije. U skladu s važećim okvirom za ekologizaciju poljoprivrednik koji ne ispunjava zahtjeve u vezi s primjenom raznolikosti usjeva mogao bi se suočiti sa smanjenjem plaćanja za ekologizaciju za obradivu zemlju u visini od 50 % (u slučaju da raznolikost uopće nije primijenjena), uz dodatnu administrativnu kaznu u visini do 25 % plaćanja za ekologizaciju. U skladu s prijedlogom Komisije, plodored⁽⁸⁹⁾, uključen u okvir uvjetovanosti, zamijenio bi raznolikost usjeva. Kao rezultat toga, u skladu s člankom 86. stavkom 2. Horizontalne uredbe kazna za neispunjavanje obveza u vezi s plodoredom zbog nemara općenito bi iznosila 3 % ukupnog plaćanja⁽⁹⁰⁾.

58. Države članice definirale bi svoje nacionalne standarde za uvjetovanost u strateškim planovima u okviru ZPP-a. Za razliku od tekućeg razdoblja, Komisija bi odobravalala te standarde⁽⁹¹⁾. Pritom bi bilo važno da Komisija primjenjuje jasne i objektivne kriterije.

59. Dok bi predloženi program plaćanja za obveze upravljanja u području okoliša i klime⁽⁹²⁾ bio sličan trenutačnom programu plaćanja u vezi s poljoprivredom i okolišem, programi za ekologiju⁽⁹³⁾ predstavljali bi novu intervenciju u području okoliša. Ta dva programa imala bi isti cilj, a prijedlogom se čak propisuje da države članice moraju osigurati da se oni ne preklapaju. Kao što je Sud prethodno naveo⁽⁹⁴⁾, takvo udvostručavanje povećava složenost jer bi to od država članica zahtijevalo da osmisle složene mehanizme kako bi zajamčile da su zahtjevi u okviru tih programa stroži od zahtjeva u vezi s uvjetovanošću⁽⁹⁵⁾ i da se istodobno izbjegne rizik od dvostrukog financiranja.

⁽⁸⁷⁾ Članak 11. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁸⁸⁾ Članak 31. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 i članak 84. stavak 3. točka (d) Horizontalne uredbe (SL L 227, 31.7.2014., str. 69.).

⁽⁸⁹⁾ „Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti zemljišta”, br. 8. Priloga III. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹⁰⁾ U slučaju namjernog neispunjenja obveza postotak bi bio veći te bi, u skladu s člankom 86. stavkom 4. Horizontalne uredbe, mogao iznositi do 100 %.

⁽⁹¹⁾ Članak 106. stavak 2. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹²⁾ Članak 65. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹³⁾ Članak 28. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹⁴⁾ Tematsko izvješće br. 21/2017: Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša.

⁽⁹⁵⁾ Članci 11. i 12. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

60. Nadalje, dok bi obveze u području okoliša i klime općenito obuhvaćale razdoblje od 5 do 7 godina ⁽⁹⁶⁾ za povećanje koristi za okoliš i klimu, programima za ekologiju nisu predviđeni zahtjevi za provedbu mjera u razdoblju duljem od jedne godine ⁽⁹⁷⁾. Iako se godišnjim programima mogu postići određene koristi, za postizanje nekih drugih koristi za okoliš i klimu nužne su obveze koje obuhvaćaju nekoliko godina (na primjer, za povećanje udjela organskih tvari u tlu i poboljšanje sekvenciranja ugljika).

Pojednostavnjenje

61. Prijedlogom bi se trenutačnih pet uredbi konsolidiralo u njih tri (vidjeti odlomak 16.). Postojanje triju uredbi s nekoliko unakrsnih upućivanja čini pravni tekst složenim za čitanje (vidjeti **okvir 7.**).

Okvir 7. – Primjeri upućivanja u prijedlogu

U članku 101. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a utvrđuju se informacije koje bi države članice morale navesti u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a u pogledu „sustava za upravljanje i koordinaciju”. Međutim, kriteriji za te sustave utvrđeni su u Horizontalnoj uredbi.

Naslov glave VII. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a glasi „Praćenje, izvješćivanje i evaluacija”, a Horizontalnom uredbom obuhvaćeni su „financiranje, nadzor i upravljanje”. Člankom 121. stavkom 7. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a propisuje se da Komisija provodi godišnje poravnanje s obzirom na uspješnost na koje se upućuje u članku 52. Horizontalne uredbe. Člankom 121. stavkom 9. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a obuhvaćena su godišnja izvješća o uspješnosti i upućuje se na akcijske planove u skladu s člankom 39. stavkom 1. Horizontalne uredbe. S druge strane, u članku 39. stavku 1. Horizontalne uredbe, koji se odnosi na „suspenziju plaćanja povezanu s praćenjem uspješnosti u višegodišnjem razdoblju”, upućuje se na članke 115. i 116. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a, dok se na članak 121. upućuje u članku 39. stavku 2. Osim prevelikog broja unakrsnih upućivanja koja otežavaju čitanje teksta, zbunjuje miješanje koncepata „godišnje” i „višegodišnje”. Jednako su zbunjujući ciljevi okvira uspješnosti jer se u njima nekad upućuje na procjenu „ZPP-a” (članak 116. točka (a)), a nekad na procjenu „strateškog plana u okviru ZPP-a” (članak 116. točke (c) i (d)).

Članci 84. i 85. Horizontalne uredbe odnose se na sustav kontrole i kazne za „ispunjenje uvjeta”, dok su sami uvjeti utvrđeni u Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a. Članak 86. Horizontalne uredbe odnosi se na izračun administrativnih kazni koje su predviđene Uredbom o strateškom planu u okviru ZPP-a.

62. Prijedlog uključuje pojednostavnjenja, kao što je uvođenje jednog plana po državi članici ⁽⁹⁸⁾ i jednog odbora za praćenje ⁽⁹⁹⁾. Zadržavanje postojeće strukture agencija za plaćanja, koordinacijskih tijela, nadležnih tijela i tijela za ovjeravanje ⁽¹⁰⁰⁾ doprinijelo bi očuvanju usklađenosti i stabilnosti. Komisija također predlaže da se zadrže sustavi kao što su integrirani administrativni i kontrolni sustav te sustav za identifikaciju zemljišnih parcela.

63. EU je prvotno uveo izravna plaćanja na temelju prava na plaćanje izračunanih uzimajući u obzir razinu prethodne proizvodnje kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili troškovi za očekivane padove cijena hrane u okviru prijašnjih reformi ZPP-a. U skladu s prijedlogom prava na plaćanje ne bi bila obvezna te se uvodi mogućnost paušalnih uplata po hektaru za sve države članice bez obveze uporabe prava za plaćanje ⁽¹⁰¹⁾. S obzirom na složena pravila i izračune koji su obično povezani s pravima na plaćanje, to bi bilo znatno pojednostavnjenje u državama članicama koje trenutačno primjenjuju program osnovnih plaćanja.

⁽⁹⁶⁾ Članak 65. stavak 8. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹⁷⁾ Članak 28. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽⁹⁸⁾ U usporedbi sa 118 programa ruralnog razvoja u razdoblju 2014. – 2020.

⁽⁹⁹⁾ U članku 111. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a jasno se navodi da države članice moraju osnovati jedan odbor za praćenje provedbe strateškog plana u okviru ZPP-a. U uvodnoj izjavi 70. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a također se navodi da se odbor za ruralni razvoj i odbor za izravna plaćanja spajaju u jedan odbor za praćenje. U tekućem razdoblju, u skladu s člankom 47. Uredbe (EU) br. 1303/2013., države članice obvezne su osnovati odbor za praćenje provedbe programa.

⁽¹⁰⁰⁾ Iako tijela ostaju ista, osobito bi se promijenila uloga tijela za ovjeravanje (vidjeti **sluku 9.** i odlomak 89.).

⁽¹⁰¹⁾ Prema postojećim pravilima 18 država članica koje primjenjuju program osnovnih plaćanja upotrebljavaju prava na plaćanja, dok 10 preostalih država članica primjenjuje sličan program bez prava (program jedinstvenih plaćanja po površini).

64. Prijedlogom bi se ukinuli neki zahtjevi EU-a, što može biti pozitivno u pogledu pojednostavnjenja, ali ne i u pogledu dobrog financijskog upravljanja. Na primjer:

- Prijedlogom bi se otvorila⁽¹⁰²⁾ mogućnost da države članice financiraju PDV, što trenutačno nije prihvatljivo. Financiranje PDV-a ne bi predstavljalo djelotvornu uporabu sredstava EU-a jer to ne bi doprinijelo ciljevima EU-a nego samo proračunu države članice⁽¹⁰³⁾.
- Za razliku od tekućeg razdoblja, prijedlogom bi bilo dopušteno financiranje projekata započetih prije datuma podnošenja prijave⁽¹⁰⁴⁾. Time bi se povećao rizik od učinka mrtvog tereta.

65. Neke odredbe prijedloga dovode do povećanja složenosti. Na primjer, člankom 15. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a propisuje se način na koji bi se smanjivali iznosi izravnih plaćanja. Sud predlaže da se ta odredba pojasni jer nije jasno objašnjeno koliko države članice trebaju oduzeti u slučaju plaćenog rada. S jedne strane, iz stavka 2. točke (a) tog članka proizlazi da države članice trebaju oduzeti plaće, poreze i socijalne doprinose koje je poljoprivrednik prijavio. S druge strane, u posljednjem podstavku članka 15. stavka 2. upućuje se na izračun koji se temelji na prosječnim standardnim plaćama. Čak i ako se ta odredba pojasni, njezina primjena bila bi složena.

66. Ukratko, u odabranim instrumentima ne odražavaju se uvijek najisplativije mogućnosti. Na primjer, kombiniranjem programa u području okoliša i razlikovanjem sufinanciranja za intervencije na temelju njihove dodane vrijednosti EU-a (vidjeti odlomak 43.) moglo bi se smanjiti administrativno opterećenje bez ugrožavanja djelotvorne uporabe sredstava EU-a. Međutim, prijedlogom bi se pojednostavnilo nekoliko aspekata ZPP-a te bi uvođenje strateškog plana u okviru ZPP-a moglo doprinijeti stvaranju sinergije između različitih instrumenata ZPP-a. Komisija još nije utvrdila upravljačke mehanizme za prijelaz na novi model ostvarivanja ciljeva. Stoga je prerano za njihovu procjenu.

67. Jamčenje jednakih uvjeta i dostatne razine ambicija bilo bi među ključnim izazovima s kojima bi se Komisija suočavala u postupku odobravanja strateških planova u okviru ZPP-a. Prijedlog ne sadržava nikakve pojedinosti o tome kako bi Komisija procjenjivala te planove⁽¹⁰⁵⁾. Sud želi naglasiti važnost transparentnosti očekivanja Komisije u pogledu sadržaja i kvalitete strateških planova u okviru ZPP-a, a po mogućnosti i objavljivanja predložka za strateški plan u okviru ZPP-a i kriterija za njegovu procjenu u provedbenom aktu.

Povezivanje uložених resursa, ostvarenja, rezultata i učinaka ZPP-a

Kriteriji

- 5.1 Djelotvoran sustav uspješnosti povezuje ciljeve politike s njezinim ostvarenjima, rezultatima i učincima.
- 5.2 Postoji jasna poveznica između sredstava isplaćenih iz proračuna EU-a i postizanja dogovorenih ciljnih vrijednosti u pogledu uspješnosti.
- 5.3 Prate se uspješnost politike i relevantni vanjski čimbenici, a politika se po potrebi prilagođava.

⁽¹⁰²⁾ Člankom 68. stavkom 3. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a propisano je da države članice utvrđuju popis neprihvatljivih ulaganja i kategorija rashoda te su postavljeni minimalni zahtjevi u pogledu tog popisa. PDV se ne spominje u tom članku.

⁽¹⁰³⁾ Iako bi financiranje PDV-a za koji se može ostvariti povrat bilo u skladu s prijedlogom Komisije o Uredbi o zajedničkim odredbama za druga područja politike, ono ne bi bilo u skladu s načelima koja se primjenjuju na izravno upravljanje na temelju članka 186. Financijske uredbe.

⁽¹⁰⁴⁾ Članak 73. stavak 5. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹⁰⁵⁾ Članak 106. stavak 2. Uredbe o strateškom planu ZPP-a uključuje opis postupka odobravanja na visokoj razini.

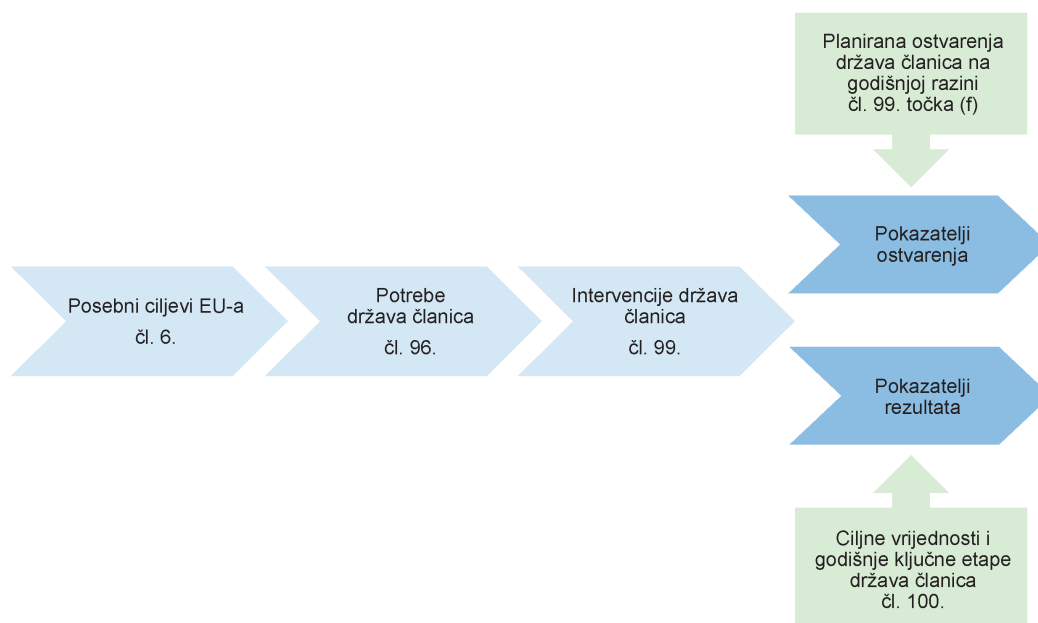
Način na koji je osmišljen sustav uspješnosti

68. U prijedlogu odnos između uloženi resursa i ostvarenja te između rezultata i učinaka, uključujući na razini krajnjih korisnika, često nije jasan ili prikazan (na primjer, izravna plaćanja; vidjeti odlomak 33.). Usprkos pokušaju prelaska na model ostvarivanja politike koji se temelji na uspješnosti, u prijedlogu veza između ciljeva, pojedinačnih mjera i pokazatelja ostaje nejasna.

69. U prijedlogu se vrste intervencija ne povezuju s ciljevima. U strateškim planovima u okviru ZPP-a države članice utvrđivale bi potrebe za svaki „posebni cilj” ZPP-a ⁽¹⁰⁶⁾. Na temelju vlastite procjene potreba države članice definirale bi relevantne intervencije i odgovarajuće pokazatelje ostvarenja i rezultata ⁽¹⁰⁷⁾ (vidjeti **sliku 5.**).

Slika 5.

Veza između ciljeva EU-a i pokazatelja



Izvor: Sud, na temelju Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

70. Komisija u Prilogu I. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a predlaže zajedničke pokazatelje uspješnosti. Ti pokazatelji bili bi ključan element sustava uspješnosti, ali još nisu potpuno razrađeni. Komisija potvrđuje da su „potrebna i daljnja ulaganja u razvoj odgovarajućih pokazatelja” ⁽¹⁰⁸⁾. Također namjerava pripremiti provedbene akte u vezi sa sadržajem okvira uspješnosti ⁽¹⁰⁹⁾, uključujući dodatne definicije pokazatelja.

71. Sud je pregledao pokazatelje uzimajući u obzir definicije prikazane na **slici 6.** Predloženi pokazatelji razlikuju se prema svojoj svrsishodnosti i kvaliteti te je Sud u **prilogu I.** naveo svoje detaljne primjedbe u vezi s njima. Korisni su samo oni pokazatelji ostvarenja koji jasno doprinose postizanju utvrđenih ciljeva. Većina pokazatelja rezultata u stvarnosti bi prije bila odraz ostvarenja, a nekoliko „pokazatelja učinka” ne odnosi se na stvarne učinke.

⁽¹⁰⁶⁾ Članak 96. točka (b) Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

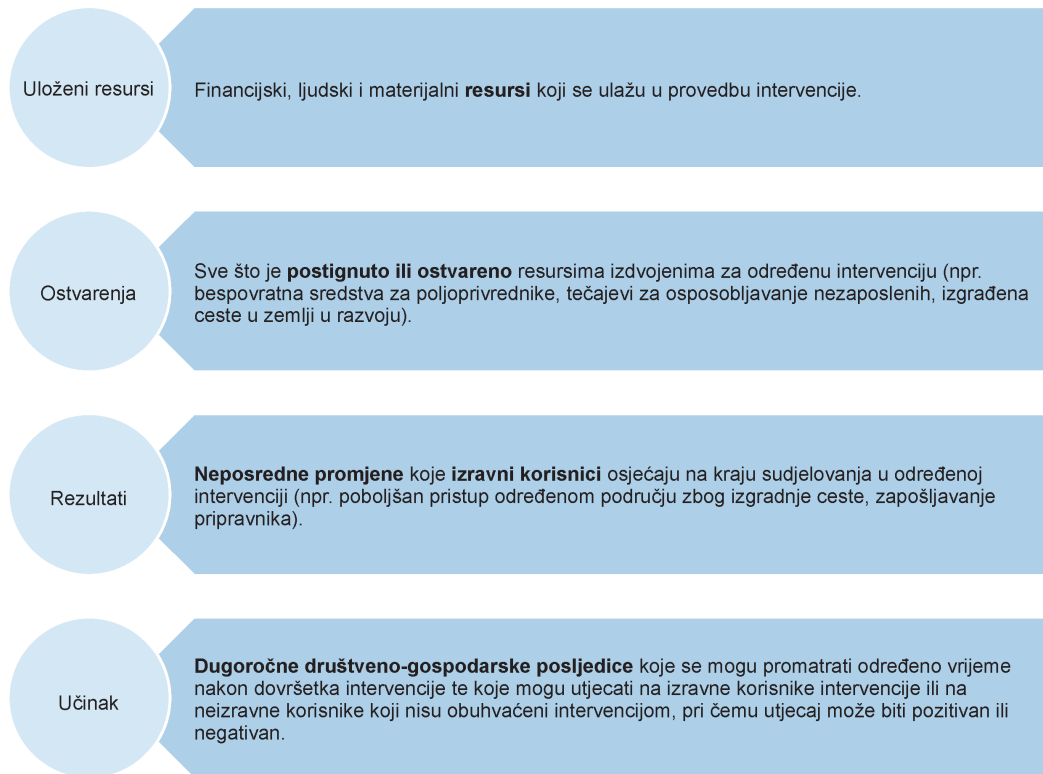
⁽¹⁰⁷⁾ Članak 91. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹⁰⁸⁾ Str. 9. obrazloženja.

⁽¹⁰⁹⁾ Članak 120. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

Slika 6.

Definicije uloženi resursa, ostvarenja, rezultata i učinka



Izvor: Sud, Priručnik za reviziju uspješnosti.

Povezivanje isplaćenih sredstava i postignute uspješnosti

72. Mjerenje uspješnosti (ostvarenja i rezultati) na razini država članica, s mogućim financijskim posljedicama, može djelovati kao poticaj državama članicama da dosegnu svoje ciljne vrijednosti. Međutim, u takvom sustavu kvaliteta pokazatelja i pouzdanost podataka o praćenju bili bi ključni. Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju već je bio predmet kritika i Suda⁽¹¹⁰⁾ i Službe Komisije za unutarnju reviziju⁽¹¹¹⁾.

73. Iz prijedloga nije jasno hoće li državama članicama biti dopušteno povrh zajedničkih pokazatelja (vidjeti odlomak 70.) osmisliti i vlastite pokazatelje za mjerenje uspješnosti. U članku 97. stavku 1. točki (a) Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a upućuje se na takvu mogućnost, gdje se navodi da se utvrđuje „posebne pokazatelje rezultata... strateškog plana u okviru ZPP-a”. Međutim, ta vrsta pokazatelja ne spominje se u sadržaju okvira uspješnosti koji je opisan u članku 115. stavku 2. točki (a) iste Uredbe, a u članku 91. navodi se da države članice definiraju vlastite ciljne vrijednosti na temelju zajedničkih pokazatelja.

⁽¹¹⁰⁾ Na primjer, 3. poglavlje godišnjeg izvješća Suda za 2015.; 3. poglavlje godišnjeg izvješća Suda za 2016.; tematsko izvješće br. 12/2013: Mogu li Komisija i države članice dokazati da su proračunska sredstva EU-a koja su izdvojena za politiku ruralnog razvoja dobro iskorištena?; tematsko izvješće br. 12/2015: Na ostvarivanje prioriteta EU-a u vezi s promicanjem ruralnog gospodarstva utemeljenog na znanju utječe neodgovarajuće upravljanje mjerama prijenosa znanja i savjetovanja; tematsko izvješće br. 1/2016: Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podacima?; tematsko izvješće br. 31/2016: Provode se ambiciozne mjere kako bi se najmanje svaki peti euro iz proračuna EU-a potrošio na klimatske aktivnosti, ali i dalje postoji ozbiljan rizik da se taj cilj neće postići; tematsko izvješće br. 1/2017: Potrebni su dodatni napor kako bi se uspostavljanjem mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal; tematsko izvješće Suda br. 2/2017: Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerena na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti; tematsko izvješće br. 10/2017: Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova; tematsko izvješće br. 16/2017: Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate; tematsko izvješće br. 5/2018: Obnovljiva energija za održiv ruralni razvoj: znatan potencijal za sinergiju koji uglavnom ostaje neiskorišten.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final – godišnje izvješće Službe Komisije za unutarnju reviziju za 2016. godinu.

74. Dodjeljivanje sredstava za „integrirana teritorijalna ulaganja” iz više programa ⁽¹¹²⁾ moglo bi doprinijeti stvaranju sinergije između različitih područja politike. Međutim, upravljačka tijela morala bi zajamčiti mogućnost utvrđivanja operacija, ostvarenja i rezultata povezanih s takvim ulaganjima. Budući da bi neuspjeh u postizanju ostvarenja i rezultata mogao imati financijske posljedice u pogledu plaćanja u okviru ZPP-a, povezivanje tih ostvarenja i rezultata s odgovarajućim instrumentom bilo bi ključno, a i ostaje nejasno kako bi države članice izvješćivale o ostvarenjima i rezultatima za ulaganja koja se financiraju iz više instrumenata. Iako se prijedlogom za ZPP propisuje da će se u mišljenjima tijela za ovjeravanje morati obraditi pitanje pouzdanosti izvješćivanja o uspješnosti ⁽¹¹³⁾, Uredba o zajedničkim odredbama ne uključuje slične odredbe o pouzdanosti pokazatelja za druga područja politike. Time se stvara rizik od dvostrukog izvješćivanja o postignutim ostvarenjima i rezultatima, što bi tijela za ovjeravanje morala uzimati u obzir u svojim procjenama.

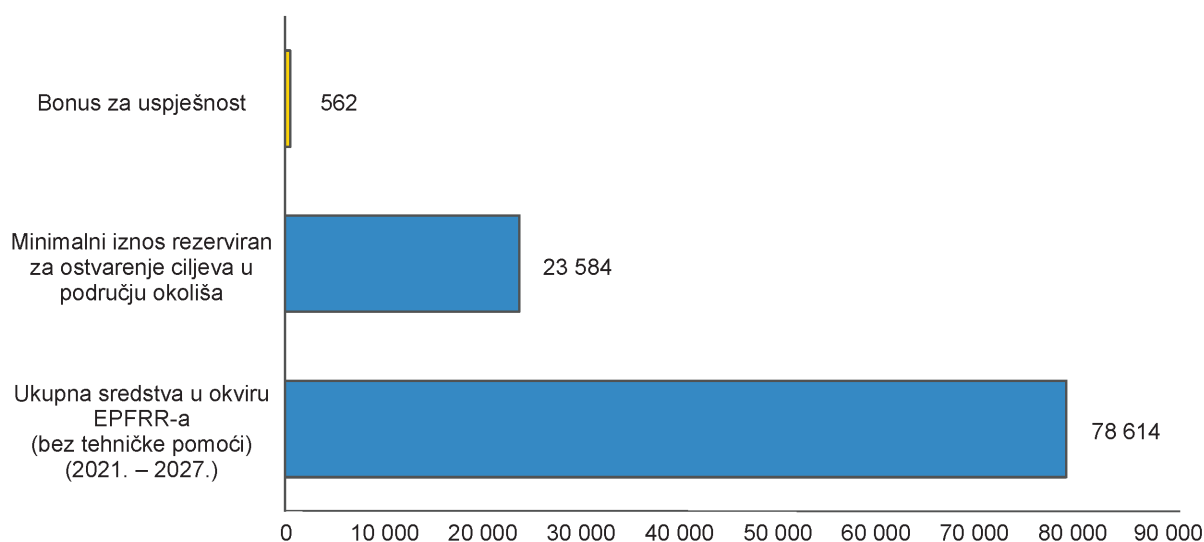
75. Države članice izvješćivale bi o postignutim ostvarenjima i rezultatima na godišnjoj razini. Komisija bi usporedila ostvarenja s prijavljenim rashodima ⁽¹¹⁴⁾ i rezultate s ciljnim vrijednostima utvrđenima u strateškim planovima u okviru ZPP-a ⁽¹¹⁵⁾. U slučaju da su prijavljena ostvarenja znatno ispod razine iznosa koji bi odgovarao prijavljenim rashoda (razlika veća od 50 %) ⁽¹¹⁶⁾, Komisija može suspendirati ili umanjiti ⁽¹¹⁷⁾ plaćanja državama članicama. Ako države ne dostignu ciljne vrijednosti za rezultate, Komisija bi od njih mogla zatražiti da pripreme akcijske planove. Također bi mogla suspendirati plaćanja ili ih, kao krajnje rješenje, smanjiti.

76. Pokazatelji se razlikuju po svojoj svrsishodnosti i kvaliteti (vidjeti odlomak 71.). U slučaju većine rashoda Komisija bi izvršavala isplate državama članicama na temelju broja korisnika i hektara za koje se pruža potpora. Pod takvim se uvjetima vjerojatnost da će doći do razlike između ostvarenja i rashoda veće od 50 % čini malenom. Mišljenje je Suda da se u skladu s prijedlogom većina plaćanja ne bi temeljila na uspješnosti jer se isplate državama članicama ne bi izvršavale na temelju dostizanja ciljnih vrijednosti uspješnosti.

77. Komisija za novo razdoblje predlaže zamjenu pričuve za uspješnost uvedene u tekućem razdoblju s bonusom za uspješnost za dostizanje ciljnih vrijednosti u području okoliša i klime. S obzirom na ograničen financijski učinak tog bonusa za uspješnost (vidjeti **sliku 7.**), postoji mala vjerojatnost da bi on djelovao kao poticaj državama članicama za dostizanje tih ciljnih vrijednosti.

Slika 7.

Ukupna vrijednost bonusa za uspješnost u milijunima eura u usporedbi s namjenski odvojenim iznosom za plaćanja u vezi s okolišem i ukupnim predloženim proračunom za EPFRR



Izvor: Sud, na temelju članaka 86., 123. i 124. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a te Priloga IX. istoj Uredbi.

⁽¹¹²⁾ Članak 2. stavak 2. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a, članak 24. prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2018) 375 final).

⁽¹¹³⁾ Članak 11. stavak 1. točka (c) Horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁴⁾ Godišnje poravnanje s obzirom na uspješnost za pokazatelje ostvarenja: članak 38. i članak 52. stavak 2. Horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁵⁾ Praćenje uspješnosti u višegodišnjem razdoblju za pokazatelje rezultata: članak 39. Horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁶⁾ Prema članku 38. stavku 2. Horizontalne uredbe ako je „...razlika između prijavljenih rashoda i iznosa koji odgovara relevantnom prijavljenom ostvarenju veća od 50 %, a država članica ne može navesti opravdane razloge za to...”.

⁽¹¹⁷⁾ Donošenjem provedbenog akta u skladu s člankom 52. Horizontalne uredbe.

Praćenje uspješnosti politike i relevantnih vanjskih čimbenika

78. Osim provedbe godišnjeg pregleda uspješnosti i poravnanja za ostvarenja i rezultate koje prijavljuju države članice, Komisija bi mjerila uspješnost svakog strateškog plana u okviru ZPP-a i ZPP-a u cjelini. Države članice morale bi provesti sveobuhvatne evaluacije svojih strateških planova u okviru ZPP-a⁽¹¹⁸⁾, a Komisija bi provodila evaluacije na sredini programskog razdoblja i *ex post* evaluacije⁽¹¹⁹⁾ koje bi bile opsežnije od godišnjeg pregleda uspješnosti i ne bi imale posljedica za plaćanja državama članicama.

79. Evaluacije koje bi Komisija provodila uključivale bi procjenu pokazatelja učinka⁽¹²⁰⁾ na temelju vanjskih izvora podataka umjesto na temelju izvješća država članica. Vanjski čimbenici otežavaju mjerenje izravnog učinka određene politike. Kao posljedica toga, u evaluacijama u kojima se procjenjuju pokazatelji učinka nije moguće izravno povezati učinak politike s intervencijama koje se financiraju na temelju strateških planova u okviru ZPP-a.

80. U konačnici, Sud predloženi model ne smatra djelotvornim sustavom za upravljanje uspješnošću. Ciljevi politike ne mogu se jasno povezati s intervencijama ili njihovim ostvarenjima, rezultatima i učincima. Velike razlike u mjeri u kojoj su dosegnute ciljne vrijednosti imale bi malen utjecaj na iznos financiranja sredstvima EU-a. Rezultati i učinak politika koje se financiraju iz proračuna EU-a ne bi bili jasni. Prikazivanje predloženih elemenata u usklađenom okviru (vidjeti **prilog II.**) olakšalo bi razmatranje njihova opsega i dosljednosti.

Procjena odgovornosti u okviru ZPP-a

Kriterij

6.1 Postoji čvrst lanac odgovornosti i revizije.

81. Odlučno premještanje naglaska na uspješnost, sa snažnim sustavom upravljanja uspješnošću, moglo bi doprinijeti jačanju odgovornosti, ali ne bi značilo da više nije potrebno provjeravati ispunjavaju li korisnici uvjete za potporu (ključan element zakonitosti i pravilnosti). Prema mišljenju Suda potreban je pouzdan sustav vanjskog jamstva kako bi se zajamčila usklađenost s primjenjivim pravilima i uvjetima. S obzirom na značajke predloženog modela ostvarivanja politike i ograničenja predloženog modela koji se temelji na uspješnosti (vidjeti, na primjer, odlomak 76.), prijedlozi bi vjerojatno doveli do slabljenja okvira odgovornosti.

Prihvatljivost

82. Jedna od ključnih promjena na temelju prijedloga bila bi nova definicija prihvatljivosti plaćanja u okviru ZPP-a na razini EU-a. Komisija navodi da prihvatljivost plaćanja više ne smije ovisiti o zakonitosti i pravilnosti plaćanja pojedinačnim korisnicima⁽¹²¹⁾. U skladu s prijedlogom plaćanja koja izvrše države članice bila bi prihvatljiva za financiranje sredstvima EU-a ako su popraćena odgovarajućim ostvarenjima i provedena u skladu s važećim sustavima upravljanja. To bi imalo znatne posljedice za lanac revizije.

83. **Slika 8.** prikazuje predložene kriterije za prihvatljivost financiranja sredstvima EU-a u okviru ZPP-a i rashode u okviru ZPP-a koji bi bili obuhvaćeni tim kriterijima.

⁽¹¹⁸⁾ Članak 126. stavak 7. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹¹⁹⁾ Članak 127. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹²⁰⁾ Zajednički pokazatelji učinka predloženi su u Prilogu I. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹²¹⁾ Uvodna izjava 25. i članak 35. Horizontalne uredbe.

Slika 8.

Predloženi kriteriji za prihvatljivost rashoda u okviru ZPP-a na razini EU-a

Predloženi kriteriji za prihvatljivost na razini EU-a	Rashodi koji bi bili obuhvaćeni na temelju prijedloga	Mogući alternativni rashodi
(a) rashodi koje su ostvarile akreditirane agencije za plaćanja	100 % rashoda u okviru ZPP-a	
(b) rashodi koji su ostvareni u skladu s važećim pravilima Unije, ili	Rashodi obuhvaćeni Uredbom (EU) br. 1308/2013 -> 2 % rashoda u okviru ZPP-a	100 % rashoda u okviru ZPP-a (zamjenom „ili” s „i”)
(c) ako je riječ o vrstama intervencija iz Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a: i. ako su rashodi popraćeni odgovarajućim prijavljenim ostvarenjem , i ii. ako su ostvareni u skladu s važećim sustavima upravljanja, što ne obuhvaća uvjete prihvatljivosti za pojedinačne korisnike utvrđene u nacionalnim strateškim planovima u okviru ZPP-a	Rashodi obuhvaćeni Uredbom o strateškom planu u okviru ZPP-a -> 98 % rashoda u okviru ZPP-a	Rashodi obuhvaćeni Uredbom o strateškom planu u okviru ZPP-a -> 98 % rashoda u okviru ZPP-a

Izvor: Sud, na temelju članka 35. Horizontalne uredbe.

84. Na temelju prijedloga, u skladu s člankom 35. točkom (b) Horizontalne uredbe, samo bi vrlo mali dio rashoda u okviru ZPP-a morao biti „proveden u skladu s važećim pravilima Unije”. Odredbe iz članka 35. točke (c) primjenjivale bi se na većinu rashoda u okviru ZPP-a. Zakonodavac bi trebao razmotriti jesu li pravila Unije relevantna za sve oblike financiranja sredstvima EU-a i, ako jesu, izmijeniti odredbe iz članka 35. točke (b) kako bi one obuhvaćale sve rashode u okviru ZPP-a ⁽¹²²⁾. U skladu s prijedlogom zakonitost i pravilnost imaju dvije dimenzije: poštovanje važećih pravila Unije (članak 35. točka (b)) i postizanje rezultata u skladu s važećim sustavima upravljanja (članak 35. točka (c)). Sud se pribojava da bi zbog pravne odredbe prema kojoj bi se tek veoma mali dio rashoda trebao ostvarivati u skladu s pravilima Unije ta pravila mogla postati nesuvisla i da bi se njome mogla narušiti primjena prava EU-a.

85. Definicija „odgovarajućeg ostvarenja” iz članka 35. točke (c) podtočke i. Horizontalne uredbe nije jasna. Na primjer, u slučaju obveza upravljanja u području okoliša, ostvarenje bi se mjerilo na temelju broja hektara obuhvaćenih tom obvezom ⁽¹²³⁾. Prema mišljenju Suda samo preuzimanje obveza za određen broj hektara ne bi se trebalo smatrati postizanjem ostvarenja ⁽¹²⁴⁾, nego bi se postizanjem trebalo smatrati ispunjavanje obveze tijekom utvrđenog razdoblja. Međutim, s obzirom na to da bi sama obveza bila definirana u strateškom planu u okviru ZPP-a (ili eventualno u ugovoru između države članice i krajnjeg korisnika), nije jasno ⁽¹²⁵⁾ u kojoj bi mjeri ona bila obuhvaćena područjem primjene pravila prihvatljivosti utvrđenih na razini EU-a. Ako ispunjavanje obveze nije obuhvaćeno područjem primjene, jedna posljedica predloženih kriterija prihvatljivosti (vidjeti **sliku 8.**) mogla bi biti omogućavanje toga da se sredstvima EU-a financiraju plaćanja pojedinačnim korisnicima čak i ako ona ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti predviđene strateškim planom u okviru ZPP-a ⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Iako se u članku 9. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a navodi da se intervencije oblikuju u skladu s glavnim načelima prava Unije, to treba biti jasno i iz kriterija prihvatljivosti.

⁽¹²³⁾ Na primjer, pokazatelj O.13. iz Priloga I. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹²⁴⁾ U članku 35. Horizontalne uredbe spominju se prijavljena ostvarenja, iako bi bilo za očekivati da bi osnova za plaćanja trebala biti postignuta ostvarenja. U članku 121. stavku 4. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a navodi se da godišnja izvješća o uspješnosti moraju uključivati informacije o realiziranim ostvarenjima, realiziranim rashodima i realiziranim rezultatima te razlici u odnosu na odgovarajuće ciljne vrijednosti.

⁽¹²⁵⁾ Za razliku od članka 35. točke (c) podtočke ii., u članku 35. točki (c) podtočki i. Horizontalne uredbe ne spominje se izričito isključivanje uvjeta prihvatljivosti za pojedinačne korisnike utvrđene u strateškim planovima u okviru ZPP-a.

⁽¹²⁶⁾ Osim za operacije koje se financiraju financijskim instrumentima, u slučaju kojih rashodi koje je prijavila država članica ne smiju biti veći od prihvatljivih troškova operacije (članak 74. stavak 4. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a).

86. Nije jasno ni značenje odredbe „ako su provedeni u skladu s važećim sustavima upravljanja” (¹²⁷). Prema članku 2. Horizontalne uredbe, sustavi upravljanja uključuju upravljačka tijela i pravila EU-a iz Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a i Horizontalne uredbe. Te uredbe uključuju nekoliko pravila primjenjivih na pojedinačne korisnike, na primjer, definicije (¹²⁸) koje bi države članice morale utvrditi u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a. Nije jasno bi li ta pravila, koja bi istodobno bila definirana u strateškim planovima u okviru ZPP-a i obvezna u skladu s uredbama EU-a, bila dio sustava upravljanja.

Upravljanje, kontrola i jamstvo

87. Upravljačka tijela ostala bi ista kao i u tekućem razdoblju, ali bi se njihove uloge na temelju prijedloga promijenile. **Slika 9.** prikazuje usporedbu ključnih elemenata sustava upravljanja i kontrole u okviru ZPP-a u tekućem razdoblju u odnosu na prijedlog.

(¹²⁷) Sud predlaže da se uskladi uporaba pojmova „sustava upravljanja i kontrole” i „sustava upravljanja”. U članku 1. točki (b) Horizontalne uredbe navode se „sustavi upravljanja i kontrole”, dok se u uvodnoj izjavi 36. spominju „sustavi upravljanja i inspekcije”. U članku 57. stavku 2. navode se „sustavi upravljanja i kontrole”, dok se u člancima 2. i 40. navode „sustavi upravljanja”, a u članku 53. „sustavi upravljanja država članica”.

(¹²⁸) Članak 4. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

Slika 9.

Ključni elementi sustava upravljanja i kontrole

	Zajednički elementi ZPP-a u razdoblju 2014. – 2020. i prijedloga za ZPP nakon 2020.	Elementi prisutni samo u ZPP-u u razdoblju 2014. – 2020.	Novi elementi u prijedlogu za ZPP nakon 2020.
Prava Komisije na organiziranje provjera u državama članicama	Provjerava se usklađenost administrativnih praksi s pravilima Unije i akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja (čl. 47. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 47. Horizontalne uredbe)	Provjeravaju se uvjeti za operacije i popratna dokumentacija u vezi s rashodima (čl. 47. Uredbe (EU) br. 1306/2013)	Provjerava se je li rashod rezultirao odgovarajućim ostvarenjem i je li se rad tijela za ovjeravanje odvijao u skladu s Uredbom (čl. 47. Horizontalne uredbe)
Postupak Komisije za utvrđivanje sukladnosti	Provjerava se je li rashod nastao u skladu s pravom Unije (čl. 52. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 53. Horizontalne uredbe)	Provjerava se jesu li rashodi u okviru EPFRR-a nastali u skladu s nacionalnim pravom (čl. 52. Uredbe (EU) br. 1306/2013)	Provjera ne obuhvaća usklađenost s uvjetima prihvatljivosti za pojedinačne korisnike koji su utvrđeni u nacionalnom strateškom planu u okviru ZPP-a i nacionalnim pravilima (čl. 53. Horizontalne uredbe)
Postupak Komisije za financijsko poravnanje	Cjelovitost, točnost i istinitost godišnje računovodstvene dokumentacije (čl. 51. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 51. Horizontalne uredbe)		
Postupak Komisije za poravnanje s obzirom na uspješnost			Provjerava se je li rashod popraćen odgovarajućim prijavljenim ostvarenjem (čl. 52. Horizontalne uredbe)
Jamstvo tijela za ovjeravanje	Izražavanje mišljenja: računovodstvena dokumentacija, izjave o upravljanju (čl. 9. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 11. Horizontalne uredbe)	Izražavanje mišljenja: funkcioniranje sustava unutarnje kontrole u agencijama za plaćanja, zakonitost i pravilnost rashoda (čl. 9. Uredbe (EU) br. 1306/2013)	Izražavanje mišljenja: sustavi upravljanja država članica, točnost izvješća o uspješnosti (ostvarenja i rezultati) (čl. 11. Horizontalne uredbe)
Izvješća koja podnose agencije za plaćanja	Sastavljanje dokumenata: godišnja računovodstvena dokumentacija, izjave o upravljanju (čl. 7. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 8. Horizontalne uredbe) Provedba administrativnih kontrola i kontrola na terenu (zakonitost i pravilnost) i osiguravanje povrata sredstava od korisnika ako ona nisu potrošena u skladu s pravilima (čl. 59. i 63. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i čl. 54., 55. i 57. Horizontalne uredbe)	Sastavljanje dokumenata: godišnji sažetak završnih revizijskih izvješća i provedenih kontrola (čl. 7. Uredbe (EU) br. 1306/2013)	Sastavljanje dokumenata: godišnje izvješće o uspješnosti (čl. 8. Horizontalne uredbe)

88. Uloga agencija za plaćanja u načelu bi se neznatno promijenila. One bi provodile detaljne provjere zakonitosti i pravilnosti operacija⁽¹²⁹⁾, kojima bi se obuhvatila pravila utvrđena u strateškim planovima u okviru ZPP-a. Agencije za plaćanja također bi nastavile izrađivati godišnju računovodstvenu dokumentaciju i pružati izjave o upravljanju kako je opisano na **slici 9**.

89. Uloga tijela za ovjeravanje znatno bi se promijenila. Sud je u svojem tematskom izvješću o tijelima za ovjeravanje⁽¹³⁰⁾ pozdravio uvođenje mišljenja tijela za ovjeravanje o zakonitosti i pravilnosti. Prijedlogom se od tijela za ovjeravanje ne bi izravno zahtijevalo da izvješćuju o zakonitosti i pravilnosti⁽¹³¹⁾. Umjesto toga, njihova mišljenja obuhvaćala bi elemente iz članka 35. Horizontalne uredbe, što bi u praksi značilo zakonitost i pravilnost u okviru novog modela (vidjeti odlomke 82. i 83.). Uloga tijela za ovjeravanje, kako je utvrđena u članku 11. stavku 1. točkama od (b) do (c) Horizontalne uredbe, u koju je uključeno izvješćivanje o pouzdanosti podataka o uspješnosti, bila bi u skladu s člankom 63. stavkom 7. nove Financijske uredbe⁽¹³²⁾. Detaljna pravila o ulozi tijela za ovjeravanje, uključujući načela i metode revizije koji će se upotrebljavati za izradu njihovih mišljenja, utvrdila bi se provedbenim aktima⁽¹³³⁾.

90. Tijela za ovjeravanje među ostalim bi izražavala mišljenja o funkcioniranju sustava upravljanja koje su uspostavile države članice⁽¹³⁴⁾. Sustave upravljanja na koje se upućuje u predloženoj definiciji prihvatljivosti prema Uredbi čine⁽¹³⁵⁾ upravljačka tijela – agencije za plaćanja, koordinacijska tijela, nadležna tijela i tijela za ovjeravanje – te „osnovni zahtjevi Unije”.

91. „Osnovni zahtjevi Unije” definirali bi se kao pravila utvrđena u Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a i Horizontalnoj uredbi⁽¹³⁶⁾. Tim bi se uredbama od država članica zahtijevalo da uključe definicije i posebne kriterije prihvatljivosti u svoje strateške planove u okviru ZPP-a. To znači da bi neki kriteriji prihvatljivosti iz strateških planova u okviru ZPP-a proizašli iz „osnovnih zahtjeva Unije”, vidjeti **sliku 10**. Stoga Sud iz toga izvodi da bi strateški planovi u okviru ZPP-a uključivali i pravila koja proizlaze iz uredbi i druge nacionalne kriterije prihvatljivosti.

⁽¹²⁹⁾ Članak 57. stavak 1. točka (a) Horizontalne uredbe.

⁽¹³⁰⁾ Tematsko izvješće br. 7/2017: Nova uloga tijela za ovjeravanje u vezi s rashodima u okviru ZPP-a pozitivan je korak prema modelu jedinstvene revizije, ali postoje znatni nedostaci koje je potrebno ukloniti.

⁽¹³¹⁾ Člankom 11. Horizontalne uredbe izvješćivanje o zakonitosti i pravilnosti ograničava se na rashode koji se financiraju u okviru Uredbe (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta.

⁽¹³²⁾ Uredba (EU Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.). Člankom 63. stavkom 7. propisuje se da neovisno revizorsko tijelo izražava mišljenja o tome pruža li računovodstvena dokumentacija istinit i vjeran prikaz, jesu li rashodi čija se nadoknada traži od Komisije zakoniti i pravilni te funkcioniraju li sustavi kontrole dobro.

⁽¹³³⁾ Članak 11. stavak 3. Horizontalne uredbe.

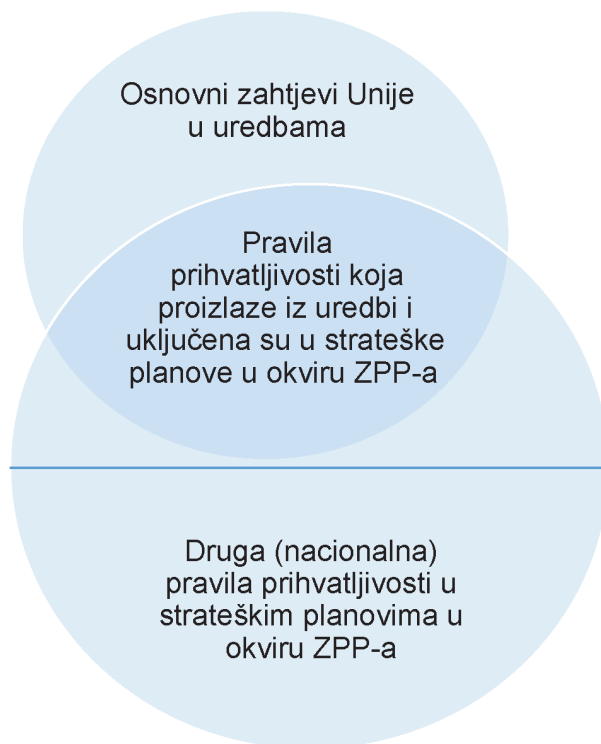
⁽¹³⁴⁾ Članak 11. stavak 1. Horizontalne uredbe. Tijela za ovjeravanje također bi bila dio tih sustava upravljanja. Komisija je tijekom razgovora objasnila da nije predviđeno da tijela za ovjeravanje provjeravaju sama sebe, ali to nije jasno iz prijedloga.

⁽¹³⁵⁾ Članak 2. Horizontalne uredbe.

⁽¹³⁶⁾ Članak 2. točka (c) Horizontalne uredbe.

Slika 10.

Preklapanje osnovnih zahtjeva Unije i pravila iz strateških planova u okviru ZPP-a



Izvor: Sud.

92. Aktivnosti na kojima bi se temeljila mišljenja tijela za ovjeravanje⁽¹³⁷⁾ o pravilnom funkcioniranju sustava upravljanja uključivale bi preispitivanje provjera koja su provele agencije za plaćanja. Iako bi agencije za plaćanja morale provjeriti usklađenost s osnovnim zahtjevima Unije i pravilima prihvatljivosti iz strateških planova u okviru ZPP-a, u prijedlogu se ne navodi bi li provjere koje bi provodila tijela za ovjeravanje obuhvaćale pravila prihvatljivosti iz strateških planova u okviru ZPP-a. Ako zakonodavac od tijela za ovjeravanje očekuje da provjeravaju jesu li sustavima upravljanja država članica uzeti u obzir osnovni zahtjevi Unije preneseni u strateške planove u okviru ZPP-a, to treba biti pojašnjeno u Uredbi.

93. Ako aktivnostima tijela za ovjeravanje ne bi bile obuhvaćene zakonitost i pravilnost, uključujući usklađenost s pravilima Unije i uvjetima utvrđenima u strateškim planovima u okviru ZPP-a, te bi aspekte provjeravale samo agencije za plaćanja. Prema mišljenju Suda to ne bi bio dovoljno pouzdan sustav jamstva te se njime ne bi osigurala usklađenost s tim pravilima i uvjetima.

94. Postupak Komisije za poravnanje s obzirom na uspješnost bio bi novi element (vidjeti odlomak 76.) te bi se opseg njezina postupka utvrđivanja usklađenosti⁽¹³⁸⁾ ograničio na kriterije prihvatljivosti utvrđene na razini EU-a. To bi značilo da utvrđivanje nedostatka u kontrolama usklađenosti s pravilima prihvatljivosti utvrđenima u strateškim planovima u okviru ZPP-a koje provode agencije za plaćanja ne bi mogao dovesti do financijskih ispravaka. Manje detaljna pravila smanjuju mogućnost pojave pogrešaka i Komisija stoga očekuje da će provesti manji broj postupaka utvrđivanja usklađenosti koji se temelje na riziku, što će rezultirati manjim brojem financijskih ispravaka. Prijedlogom Komisije predviđeno je da će uvođenje novog modela ostvarivanja politike dovesti do znatnog smanjenja namjenskih prihoda koji se prikupljaju na temelju poravnanja i nepravilnosti⁽¹³⁹⁾ (vidjeti **sliku 11.**).

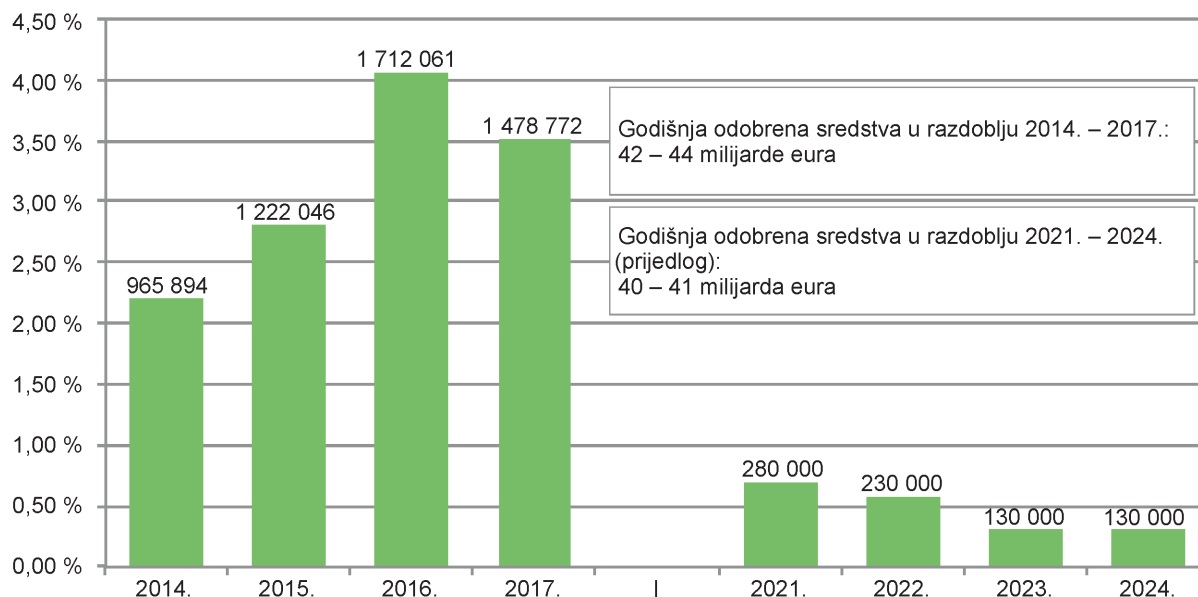
⁽¹³⁷⁾ Sastavljena u skladu s međunarodno prihvaćenim revizijskim standardima, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Horizontalne uredbe.

⁽¹³⁸⁾ Članak 53. stavak 1. Horizontalne uredbe.

⁽¹³⁹⁾ Procijenjeni financijski učinak prijedloga.

Slika 11.

Procijenjeni namjenski prihodi (EFJP) prikupljeni na temelju poravnanja i nepravilnosti (izraženi u tisućama eura i kao postotak (%) odobrenih sredstava iz EFJP-a)



Izvor: Sud, na temelju općih proračuna EU-a u razdoblju 2016. – 2019. i zakonodavnog financijskog izvještaja priloženog prijedlogu Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

Primjena pristupa koji se temelji na potvrdama trećih strana u okviru revizijskih aktivnosti Suda

95. Naposljetku, na temelju Ugovora Sud je, kao vanjski revizor EU-a, obvezan dati izjavu o jamstvu u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija⁽¹⁴⁰⁾. Stajalište je Komisije⁽¹⁴¹⁾ da se na temelju nove definicije prihvatljivosti na razini EU-a povezane transakcije više ne bi sastojale od plaćanja krajnjim korisnicima, nego plaćanja državama članicama. S obzirom na to da se određeni „osnovni zahtjevi Unije”⁽¹⁴²⁾ primjenjuju na krajnje korisnike⁽¹⁴³⁾, oni bi se mogli provjeriti samo na toj razini.

96. Pitanja i nesigurnosti koje je Sud utvrdio u pogledu predložene definicije prihvatljivih rashoda (vidjeti odlomke 83. – 86.) i okvir za jamstvo ne bi pružili temelj za izjavu o jamstvu na temelju pristupa koji se temelji na potvrdama trećih strana⁽¹⁴⁴⁾, čiju primjenu Sud trenutačno razmatra. Konkretnije, nejasna uloga tijela za ovjeravanje (vidjeti odlomke 89. – 93.) mogla bi značiti da se ne bi bilo moguće u većoj mjeri osloniti na zakonitost i pravilnost informacija koje pružaju subjekti nad kojima se provodi revizija. Na temelju predložene definicije prihvatljivosti na razini EU-a, plaćanja državama članicama u okviru ZPP-a temeljila bi se na postignutim ostvarenjima. Za buduću primjenu pristupa koji se temelji na

⁽¹⁴⁰⁾ Članak 287. stavak 1. UFEU-a.

⁽¹⁴¹⁾ Uvodna izjava 25. Horizontalne uredbe.

⁽¹⁴²⁾ Definirani u članku 2. Horizontalne uredbe kao pravila utvrđena u Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a i Horizontalnoj uredbi.

⁽¹⁴³⁾ Na primjer, smanjenje plaćanja iz članka 15., minimalne granične veličine površine iz članka 16. stavka 2. te koncepti pravog poljoprivrednika iz članka 4. točke (d) i zemljišta koje je na raspolaganju poljoprivredniku iz članka 4. točke (c) podtočke i. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a.

⁽¹⁴⁴⁾ Sud razmatra prijelaz na pristup davanju izjave o jamstvu koji se temelji na potvrdama trećih strana, u okviru kojeg bi se u većoj mjeri oslanjao na zakonitost i pravilnost informacija koje pružaju subjekti nad kojima se provodi revizija. Na temelju standarda ISSAI 4000, u pristupu koji se temelji na potvrdama trećih strana odgovorna stranka (u ovom kontekstu: Komisija) mjeri ili ocjenjuje određeni aspekt (u ovom kontekstu: rashodi u okviru ZPP-a) s obzirom na kriterije (u ovom kontekstu: pravila utvrđena u zakonodavstvu EU-a i dijelovi strateških planova u okviru ZPP-a koji su propisani pravilima EU-a) i predstavlja informacije o tom aspektu (u ovom kontekstu: mjera u kojoj je u plaćanjima došlo do kršenja pravila), u pogledu kojih revizor potom prikuplja dostatne i odgovarajuće revizijske dokaze da one pružaju razuman temelj za donošenje zaključka.

potvrđama trećih strana novi okvir mogao bi se uzeti u obzir, na primjer, uz potvrđivanje postignutih ostvarenja. Međutim, to bi od Komisije zahtijevalo da pruži jamstvo o tome da su ostvarenja doista postignuta, a od Suda da ocijeni to jamstvo pouzdanim. Ako su agencije za plaćanja jedina tijela koja provjeravaju usklađenost s pravilima utvrđenima u strateškim planovima u okviru ZPP-a, na kojima se temelji postignuće barem dijela ostvarenja (vidjeti odlomak 85.), to jamstvo vjerojatno neće biti dovoljno za primjenu pristupa koji se temelji na potvrđama trećih strana.

Revizorski sud usvojio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg u 25. listopada 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner LEHNE

predsjednik

PRILOG I.

POSEBNE PRIMJEDBE O PREDLOŽENIM POKAZATELJIMA

U ovom prilogu iznose se posebne primjedbe o pokazateljima uključenima u prijedlog Komisije. Opće primjedbe Suda iznesene su u odlomku 71. Prva tablica obuhvaća pokazatelje ostvarenja iz prijedloga koji su povezani s pripadajućim intervencijama. Druga tablica obuhvaća pokazatelje rezultata i učinka iz prijedloga koji su povezani s pripadajućim ciljevima.

Pokazatelji ostvarenja

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 13. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Europsko partnerstvo za inovacije za sustav znanja i inovacija u poljoprivredi (EPI)	O.1. Broj operativnih skupina EPI O.2. Broj savjetnika koji uspostavljaju operativne skupine EPI ili sudjeluju u njima	Pokazatelji ostvarenja usustavljeni su u Prilogu I. prijedloga Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a. Prvi dio pokazatelja odnosi se na AKIS, a drugi na „široke intervencije”. Za pružanje potpore AKIS-u moglo bi se upotrijebiti nekoliko intervencija u okviru ZPP-a. Pokazatelji O.1. i O.2. povezani su s intervencijama „Suradnja” i „Razmjena znanja i informacija”. Premještanjem tih pokazatelja kako bi se povezali s relevantnim intervencijama okvir uspješnosti postao bi jasniji. Čini se da se pokazateljem O.2. mjere dvije odvojene aktivnosti, točnije „uspostava” skupine EPI i „sudjelovanje” u njoj (članak 64. točka (g) i članak 71.). Kako bi se izbjeglo dvostruko uračunavanje, Sud predlaže ili da se izbriše „uspostava” ili da se ovaj pokazatelj razdvoji na dva pokazatelja.

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
	Potpora u okviru ZPP-a	O.3. Broj korisnika potpore u okviru ZPP-a	„Potpora u okviru ZPP-a” nije vrsta intervencije i relevantnost predloženog pokazatelja nije jasna. Ako Komisija želi pratiti ukupni broj korisnika, bilo bi korisnije to činiti za svaku vrstu intervencije zasebno. U prijedlogu se ne navodi definicija „široke intervencije”, ali navodi se da bi se „intervencija” trebala temeljiti na vrsti intervencije iz Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a (članak 3.). U glavi III. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a utvrđuju se vrste intervencija u okviru ZPP-a, točnije u članku 14. (intervencije u obliku izravnih plaćanja), u člancima 39., 43., 49., 52., 55., 57. i 60. (sektorske intervencije) i u članku 64. (intervencije u području ruralnog razvoja). Kako bi se uskladila terminologija Sud predlaže uporabu naslova „Vrste intervencija”.
Članak 14. stavak 6. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Proizvodno nevezana izravna potpora	O.4. Broj hektara za proizvodno nevezana izravna plaćanja O.5. Broj korisnika proizvodno nevezanih izravnih plaćanja O.6. Broj hektara na koje se primjenjuju veće potpore dohotku za mlade poljoprivrednike O.7. Broj korisnika na koje se primjenjuju veće potpore dohotku za mlade poljoprivrednike	U članku 14. definiraju se četiri vrste intervencija u obliku proizvodno nevezanih izravnih plaćanja. Pokazatelji O.4. i O.5. obuhvaćaju sve četiri vrste (članak 14. stavak 6. točke od (a) do (d)), dok su pokazatelji O.6. i O.7. usmjereni na mlade poljoprivrednike (članak 14. stavak 6. točka (c)). Prijedlogom nije predviđeno odvojeno praćenje za druge vrste proizvodno nevezanih izravnih plaćanja, npr. nove programe za ekologiju (članak 14. točka (d)). Odvojeno praćenje različitih vrsta proizvodno nevezanih izravnih plaćanja bilo bi korisnije. S dva pokazatelja, slična pokazateljima O.6. i O.7. , za svaku od četiri vrste intervencija utvrđenih u članku 14. stavku 6., pokazatelji O.4. i O.5. ne bi bili potrebni.
Članak 64. točka (f) Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Instrumenti upravljanja rizikom	O.8. Broj poljoprivrednika obuhvaćenih instrumentima upravljanja rizikom za koje je dodijeljena potpora	S obzirom na raspon dostupnih instrumenata upravljanja rizikom, bilo bi korisno pratiti pokazatelj O.8. prema vrsti instrumenta. Naziv pokazatelja u engleskoj inačici teksta bio bi jasniji kada bi se terminologija uskladila s pravnim tekstom (članak 70.), odnosno kada bi se umjesto pojma [risk management instruments] upotrijebio pojam [risk management tools]. [Primjedba nije primjenjiva na hrvatsku inačicu prijedloga.]

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 14. stavak 7. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Proizvodno vezana potpora	O.9. Broj hektara obuhvaćenih proizvodno vezanom potporom O.10. Broj osoba koje primaju proizvodno vezanu potporu	Kako bi se uskladila terminologija i zajamčila dosljednost mjernih jedinica, Sud predlaže da se u pokazatelju O.10. „osobe” zamijene „uvjetnim grlima”. Zaseban pokazatelj ostvarenja mogao bi se upotrebljavati za praćenje broja korisnika koji primaju proizvodno vezanu potporu, što bi bilo korisnije od predloženog pokazatelja O.3.
Članak 64. točke od (b) do (c) te članci 66. i 67. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Plaćanja za prirodna ograničenja i druga regionalna ograničenja	O.11. Broj hektara koji primaju dodatak za područja s prirodnim ograničenjima (3 kategorije) O.12. Broj hektara koji primaju potporu u okviru mreže Natura 2000 ili Okvirne direktive o vodama	Ovi pokazatelji odnose se na dvije vrste intervencija: „prirodna i ostala ograničenja specifična za određeno područje” (članak 64. točka (b)) i „ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva” (članak 64. točka (c)). Navođenje jedne po jedne vrste intervencija i uporaba formulacija iz predloženog pravnog teksta rezultirali bi jasnijom strukturom. Usklađivanjem terminologije olakšalo bi se čitanje zakonodavstva, na primjer, pod vrstom intervencije navodi se „regionalna ograničenja”, dok se u članku 64. točkama od (b) do (c) upotrebljava pojam „ograničenja specifična za određeno područje”. Za pokazatelj O.11. Sud predlaže da se „dodatak za područja s prirodnim ograničenjima” zamijeni pojmom „potpora za područja s prirodnim ograničenjima”. U prijedlogu se ne navodi nikakav „dodatak” pa bi uvođenje tog koncepta u pokazatelj bilo zbunjujuće. Nije jasno je li pokazatelj predviđen za mjerenje triju kategorija zajedno ili se one trebaju mjeriti odvojeno. Mjere koje se prate pokazateljem O.12. doprinose različitim ciljevima (članak 6. stavak 1. točke (e) i (f)). Odvojeno praćenje potpore povezane s programom Natura 2000 i Direktivom o vodama tako što bi se pokazatelj razdvojio na dva pokazatelja bilo bi korisnije za procjenu doprinosa odgovarajućim ciljevima. Osim pokazatelja za područje, također bi bilo logično uključiti pokazatelje za praćenje broja korisnika, kao što su uključeni za druge intervencije.

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 64. točka (a) i članak 65. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Plaćanja za obveze upravljanja (okolišnoklimatske, genetski resursi, dobrobit životinja)	O.13. Broj ha (poljoprivrednih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.14. Broj ha (šumarskih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.15. Broj hektara za koje je dodijeljena potpora za ekološki uzgoj O.16. Broj uvjetnih grla obuhvaćenih potporom za dobrobit životinja, zdravlje ili povećane biosigurnosne mjere O.17. Broj projekata kojima se podupiru genetski resursi	Pokazatelji O.13. i O.14. obuhvaćaju intervencije kojima se doprinosi različitim ciljevima. Prema mišljenju Suda odvojeno praćenje aktivnosti povezanih s klimom, okolišem i biološkom raznolikošću bilo bi korisnije. Nije jasno zašto se pokazatelj O.16. odnosi na zdravlje životinja i biosigurnost. U prijedlogu (članak 65.) nema konkretnog upućivanja na mjere za zdravlje životinja i biosigurnost, iako države članice mogu odabrati uključiti takve intervencije u svoje strateške planove u okviru ZPP-a. Nadalje, nije jasno bi li se broj uvjetnih grla prijavljivaio odvojeno za svaku podvrstu intervencije (dobrobit, zdravlje i biosigurnost), što bi ovaj pokazatelj učinilo korisnijim.
Članak 64. točka (d) i članak 68. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Ulaganja	O.18. Broj produktivnih ulaganja na poljoprivrednom gospodarstvu za koja je dodijeljena potpora O.19. Broj lokalnih infrastrukturnih objekata za koje je dodijeljena potpora O.20. Broj neproizvodnih ulaganja za koja je dodijeljena potpora O.21. Broj produktivnih ulaganja izvan poljoprivrednoga gospodarstva	Za dosljedno izvješćivanje o pokazateljima O.18., O.19. i O.20. potrebne su definicije „ulaganja” i „lokalnih infrastrukturnih objekata” jer ti pojmovi nisu definirani u prijedlogu. Na primjer, mogla bi se upotrijebiti definicija „operacije” iz članka 3. S obzirom na niz ulaganja kojima se može pružati potpora u okviru ove intervencije, ti pokazatelji ne pružaju dovoljan uvid u to što je proizvedeno ili postignuto (tj. u maloj su mjeri usmjereni na rezultate). Nadalje, za financiranje ulaganja mogu se upotrebljavati i bespovratna sredstva i financijski instrumenti. Ako Komisija namjerava uvesti odvojene pokazatelje ostvarenja za različite načine financiranja, Sud predlaže da se u samoj Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a utvrde odvojeni pokazatelji.

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 64. točka (e) i članak 69. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Potpore za pokretanje poslovanja	O.22. Broj poljoprivrednika koji primaju potpore za pokretanje poslovanja O.23. Broj ruralnih poduzetnika koji primaju potpore za pokretanje poslovanja	Intervencijom „potpore za pokretanje poslovanja” obuhvaćeni su mladi poljoprivrednici i novoosnovana ruralna poduzeća (članak 69.). Radi jasnoće Sud predlaže da se pokazatelju O.22. doda riječ „mladih” i da se tekst pokazatelja O.23. uskladi s predloženim pravnim tekstom tako što će se „poduzetnici” zamijeniti „novoosnovanim poduzećima”. U pogledu mladih poljoprivrednika bilo bi logično uključiti i broj dotičnih hektara.
Članak 64. točka (g) i članak 71. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Suradnja	O.24. Broj proizvođačkih skupina/organizacija proizvođača kojima je dodijeljena potpora O.25. Broj poljoprivrednika koji primaju potporu za sudjelovanje u sustavima kvalitete EU-a O.26. Broj projekata generacijske obnove (mladi/ne-mladi poljoprivrednici) O.27. Broj strategija lokalnog razvoja (LEADER) O.28. Broj drugih suradničkih skupina (isključujući EPI iskazane pod O.1.)	Radi jasnije strukture pokazatelji ostvarenja mogli bi pratiti redoslijed iz pravnog teksta (članak 71.): — EPI (O.1. i O.2.) — LEADER (O.27.) — Promicanje sustava kvalitete (O.25.) — Organizacije proizvođača ili proizvođačke skupine (O.24.) — Drugi oblici suradnje (O.28.) — Nasljeđivanje poljoprivrednog gospodarstva (O.26.) Vidjeti i prethodne primjedbe o pokazateljima O.1. i O.2. koje se odnose na EPI. Radi dosljednosti pokazatelj O.25. trebalo bi preformulirati kako bi se u njemu odražavala činjenica da je cilj intervencije podupirati promicanje sustava kvalitete umjesto podupirati poljoprivrednike koji sudjeluju u takvim sustavima. S obzirom na to da se intervencijom podupire promicanje sustava kvalitete, stopa sudjelovanja u takvom sustavu prije bi bila pokazatelj rezultata. Također treba pojasniti je li pokazatelj O.27. predviđen za mjerenje svih strategija kojima se pruža potpora ili samo onih odabranih za provedbu (u svjetlu trenutnog dvofaznog pristupa pružanju potpore strategijama LEADER).

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 64. točka (h) i članak 72. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Razmjena znanja i informacija	O.29. Broj poljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete O.30. Broj nepoljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete	Kako bi pokazatelji O.29. i O.30. bili korisniji, korisnici bi se trebali uračunavati samo jedanput.
Članci 11. i 12. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a te Prilog III. toj Uredbi	Horizontalni pokazatelji	O.31. Broj hektara obuhvaćenih ekološkom praksom (objedinjeni pokazatelj za fizičko područje obuhvaćeno ispunjenjem uvjeta, ELS-om, agroekološnoklimatskim mjerama, mjerama za šumarstvo i ekološki uzgoj) O.32. Broj hektara koji podliježu ispunjenju uvjeta (raščlamba prema GAEP praksi)	Kako bi se pojednostavnila struktura Priloga I. te ojačao element uspješnosti na način da pokazatelji budu relevantni za godišnje poravnanje s obzirom na uspješnost i višegodišnji pregled uspješnosti, Sud predlaže da se horizontalni pokazatelji ne uključuju. Pokazateljem O.31. ne pružaju se dodatne informacije jer drugi pokazatelji (koji se, po potrebi, mogu objediniti) obuhvaćaju ova područja pa se stoga ovaj pokazatelj može izostaviti. Početnički programi (ELS) ne spominju se u pravnom tekstu (osim u uvodnoj izjavi 31.). Čini se da se praćenje uvjetovanosti u okviru pokazatelja O.32. odnosi samo na „dobro poljoprivredno i ekološko stanje zemljišta“ (GAEC). To treba pojasniti i „GAEP“ promijeniti u „GAEC“. Države članice definirale bi standarde GAEC u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a (koje bi odobraval Komisija). Prema mišljenju Suda mogla bi se uključiti područja na koja se primjenjuju standardi GAEC, i to kao pokazatelji rezultata u okviru triju ciljeva u području okoliša/klimatskih promjena s kojima su povezani u Prilogu III.

Pravna osnova	Sustavi znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS)	Pokazatelj ostvarenja	Primjedbe Suda
Članak 39., članak 44. stavak 1. i članak 49. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a	Sektorski programi	O.33. Broj organizacija proizvođača koji osnivaju operativni fond/program O.34. Broj promotivnih i informativnih aktivnosti te praćenje tržišta O.35. Broj mjera za očuvanje i poboljšanje pčelarstva	Kako bi se uskladila terminologija, Sud predlaže da se naziv vrste intervencije promijeni u „sektorske intervencije“. S obzirom na to da je riječ o samo jednoj od 16 podintervencija u sektoru voća i povrća (članak 43. stavak 1. točka (n)), nije jasno zašto se promotivne i komunikacijske aktivnosti izdvajaju za praćenje u okviru pokazatelja O.34. Druge podintervencije, kao što su djelovanje za ublažavanje klimatskih promjena u sektoru voća i povrća (članak 43. stavak 1. točka (l)) čine se barem jednako relevantnima. Nadalje, praćenje tržišta ne navodi se kao podintervencija za sektor voća i povrća (članak 43. stavak 1.), ali se navodi za sektor pčelarstva (članak 49. točka (g)). Nije jasno je li pokazatelj O.34. predviđen za praćenje intervencija u različitim sektorima. Isto tako, nije jasno što bi se pokazateljem O.35. trebalo mjeriti jer se „očuvanje i poboljšanje pčelarstva“ ne spominje u prijedlogu (članak 49.). Sud predlaže da pokazatelji O.34. i O.35. glase „Broj (pojedinačnih) proizvođača uključenih u operativne fondove/programme za koje je dodijeljena potpora (po potrebi uz podjelu na šest sektora)“. Ako Komisija želi zadržati odvojeno praćenje za pčelarstvo s pomoću pokazatelja kao što je pokazatelj O.35. (s obzirom na povećanje naglasaka na ovom sektoru) tekst pokazatelja trebao bi se uskladiti s predloženim pravnim tekstom. Ako se upotrebljava pojam „mjera“ potrebno ga je definirati (npr. uporabom definicije „operacije“ iz članka 3.).

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije za Uredbu o strateškom planu u okviru ZPP-a (uglavnom na temelju Priloga I.).

Pokazatelji rezultata i učinka

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Međusektorski cilj: Modernizacija – Širenje znanja, inovacija i digitalizacije u poljoprivredi i ruralnim područjima te poticanje njihove primjene			Člankom 96. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a propisuje se da države članice moraju utvrditi potrebe za devet posebnih ciljeva ZPP-a utvrđenih u članku 6. iste Uredbe. Međusektorski cilj nije jedan od njih, ali se spominje zasebno u članku 5. Time se nepotrebno doprinosi složenosti okvira. Zasebnim uključivanjem međusektorskog cilja pokazateljima povezani s tim ciljem ostaju izvan opsega poravnanja s obzirom na uspješnost i višegodišnjeg pregleda uspješnosti. Cilj se djelomično preklapa s posebnim ciljem koji glasi „pojačanje usmjerenosti na tržište i povećanje konkurentnosti, uključujući stavljanje većeg naglaska na istraživanje, tehnologiju i digitalizaciju” (članak 6. stavak 1. točka (b)). Kako bi se pojednostavnila struktura okvira, Sud predlaže da se međusektorski cilj uvrsti među posebne ciljeve.

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
R.1. Pobožljanje uspješnosti znanjem i inovacijama: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanja, osposobljavanje, razmjenu znanja ili sudjelovanje u radnim skupinama radi jačanja gospodarske, okolišne, klimatske i resursne uspješnosti</i> R.2. Povezivanje savjetovanja i sustava znanja: <i>broj savjetnika uključenih u AKIS (u odnosu na ukupan broj poljoprivrednika)</i> R.3. Digitalizacija poljoprivrede: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potpore za tehnologiju precizne poljoprivrede u okviru ZPP-a</i>	U njihovu trenutnom obliku, pokazateljima R.1. i R.3. ne mjere se rezultati. Za mjerenje rezultata (neposrednih promjena) potpore za savjetovanja, osposobljavanje, razmjenu znanja ili sudjelovanje u radnim skupinama mogao bi biti korisniji pokazatelj koji bi, na primjer, pokazivao koliko je poljoprivrednika poduzelo mjere na temelju dobivenog savjeta ili osposobljavanja. Uvrsti li se međusektorski cilj među posebne ciljeve, kao što je prethodno predloženo, preoblikovani pokazatelj R.1. bio bi prikladan kao pokazatelj rezultata u okviru novog/preoblikovanog posebnog cilja. Alternativno, broj poljoprivrednika koji primaju takvu potporu mogao bi se upotrebljavati kao pokazatelj ostvarenja u okviru intervencije „Razmjena znanja i informacija”. Međutim, čini se da se pokazatelji R.1. i R.24. preklapaju, što je potrebno riješiti. Pokazatelj R.3. bio bi koristan pokazatelj ostvarenja za „ulaganja”. Ako država članica prepozna nedostatak savjetnika u svojoj procjeni potreba i u svoj strateški plan u okviru ZPP-a uvede intervencije kojima je cilj povećati broj savjetnika, onjer broja poljoprivrednika u odnosu na broj savjetnika koji se mjeri u okviru pokazatelja R.2. mogao bi biti relevantan pokazatelj rezultata. Uvrsti li se međusektorski cilj među posebne ciljeve, kao što je prethodno predloženo, pokazatelj R.2. bio bi prikladan kao pokazatelj u okviru novog/preoblikovanog posebnog cilja.	I.1. Razmjena znanja i inovacija: <i>Udio proračuna ZPP-a za razmjenu znanja i inovacija</i>	Pokazatelj I.1. nije pokazatelj učinka. S obzirom na to da se njime mjere financijska sredstva, pokazatelj I.1. mogao bi se smatrati pokazateljem uloženi resursa (vidjeti sluku 6.). Ako Komisija ovaj pokazatelj bude smatrala relevantnim za potrebe praćenja u njegovu trenutnom obliku, bilo bi korisno pojasniti misli li se na udio dodijeljenog proračuna ZPP-a ili udio proračuna potrošenog do određenog razdoblja.

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 1.: Potpora održivim prihodima poljoprivrednih gospodarstava i otpornosti u Uniji radi poboljšanja sigurnosti opskrbe hranom			
R.4. Povezivanje potpore dohotku sa standardima i dobrom praksom: <i>Udio KPP-a obuhvaćen potporom dohotku i podložan ispunjenju uvjeta</i>	Ne postoji veza između pokazatelja R.4. i cilja koji se odnosi na poboljšanje sigurnosti opskrbe hranom. Nadalje, u njegovu trenutnom obliku, tim se pokazateljem ne mjere rezultati. Kao što je Sud preporučio u svojem tematskom izvješću o višestrukoj sukladnosti, bilo bi korisno uvesti pokazatelj rezultata kojim bi se mjerio udio poljoprivrednih gospodarstava koja ispunjavaju zahtjeve uvjetovanosti u ukupnom broju poljoprivrednih gospodarstava na koje se primjenjuju kontrole na terenu. Takav pokazatelj rezultata bio bi prikladan, na primjer, u okviru posebnog cilja koji se odnosi na društvene zahtjeve (članak 6. stavak 1. točka i.).	I.2. Smanjenje nejednakosti dohotka: <i>Razvoj dohotka od poljoprivrede u odnosu na opće gospodarstvo</i> I.3. Smanjenje promjenjivosti prihoda poljoprivrednih gospodarstava: <i>Razvoj dohotka od poljoprivrede</i> I.4. Potpora održivim prihodima poljoprivrednih gospodarstava: <i>Razvoj dohotka od poljoprivrede po sektorima (u usporedbi s prosjekom u poljoprivredi)</i> I.5. Doprinos teritorijalnoj ravnoteži: <i>Razvoj dohotka od poljoprivrede u područjima s prirodnim ograničenjima (u odnosu na prosjek)</i>	Čini se da se u okviru pokazatelja 1.2., 1.3., 1.4. i 1.5. pojmovi „prihod poljoprivrednih gospodarstava” i „dohodak od poljoprivrede” upotrebljavaju kao sinonimi. Prema stajalištu Suda prihod poljoprivrednih gospodarstava prikladnija je mjerna jedinica (vidjeti odlomke 27., 28. i 30.). Sud primjećuje da ne postoji pokazatelj učinka za glavni cilj, odnosno sigurnost opskrbe hranom, za koji se planira izdvojiti najveći dio proračuna za ZPP (zakonom davstvo za razdoblje 2014. – 2020. uključuje, na primjer, pokazatelj I.05. za mjerenje razvoja potrošačkih cijena prehrambenih proizvoda, koji je povezan s općim ciljem održive proizvodnje hrane). Jedna mogućnost bilo bi mjerenje sigurnosti opskrbe hranom u EU-u procjenom razine samodostatnosti. To bi se moglo postići mjerenjem proizvodnje poljoprivrednih proizvoda i primarnih prehrambenih proizvoda u EU-u u odnosu na procijenjene potrebe stanovništva EU-a u smislu zadovoljavanja prehrambenih potreba i ukusa za aktivan i zdrav život (vidjeti odlomak 33.).
R.5. Upravljanje rizikom: <i>Udio poljoprivrednih gospodarstava s alatima za upravljanje rizikom u okviru ZPP-a</i>	S obzirom na raspon dostupnih instrumenata upravljanja rizikom, bilo bi korisno pratiti pokazatelj R.5. prema vrsti instrumenta.		Nadalje, mjerenje potpore u okviru ZPP-a kao udjela u ukupnom prihodu poljoprivrednog gospodarstva bilo bi relevantan pokazatelj učinka politike.
R.6. Preraspodjela na manja poljoprivredna gospodarstva: <i>Postotak dodatne potpore po hektaru za poljoprivredna gospodarstva koja ispunjavaju uvjete, a manja su od prosjeka (u odnosu na prosjek)</i>	Ako je predviđeno da se pokazateljem R.7. mjeri rezultat intervencija u okviru članka 66. i 67. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a, radi jasnoće bi bilo bolje uskladiti tekst (npr. ograničenja specifična za određeno područje).		
R.7. Jačanje potpore poljoprivrednim gospodarstvima u područjima sa specifičnim potrebama: <i>Postotak dodatne potpore po hektaru u područjima s većim potrebama (u odnosu na prosjek)</i>			

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 2.: Snažnija tržišna orijentacija i povećanje konkurentnosti, među ostalim, većom usmjerenošću na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju			
R.8. Usmjeravanje na poljoprivredna gospodarstva u sektorima u poteškoćama: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju proizvodno vezanu potporu za jačanje konkurentnosti, održivosti ili kvalitete</i>	Ne postoji veza između pokazatelja R.8. i predmetnog cilja jer je opće stajalište da proizvodno vezana plaćanja mogu dovesti do narušavanja tržišta.	I.6. Povećanje produktivnosti poljoprivrednih gospodarstava: <i>Ukupna produktivnost sektora</i>	
R.9. Modernizacija poljoprivrednih gospodarstava: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju investicijsku potporu za restrukturiranje i modernizaciju, uključujući poboljšanje učinkovitosti resursa</i>	Pokazateljem R.9. ne mjere se rezultati (neposredne promjene), nego se uspoređuje broj korisnika određenih intervencija u odnosu na ukupni broj. Potrebno je osmisliti dodatne pokazatelje rezultata za mjerenje rezultata koji doprinose predmetnom cilju. Osim glavnog cilja koji se odnosi na tržišnu orijentaciju i povećanje konkurentnosti, bio bi koristan pokazatelj za praćenje „veće usmjerenosti na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju“.	I.7. Iskorištavanje poljoprivredno-prehrambene trgovine: <i>Uvoz i izvoz poljoprivredno-prehrambene trgovine</i>	
Posebni cilj 3.: Poboljšanje položaja poljoprivrednika u vrijednosnom lancu			
R.10. Bolja organizacija opskrbnog lanca: <i>Udio poljoprivrednika koji sudjeluju u skupinama proizvođača kojima je dodijeljena potpora, organizacijama proizvođača, lokalnim tržištima, kratkim opskrbnim lancima i sustavima kvalitete</i>	Pokazateljem R.10. ne mjere se rezultati (neposredne promjene) sudjelovanja u tim skupinama ili organizacijama. Za pokazatelj R.11. nije jasno kako bi se izračunavao predmetni udio, tj. u odnosu na što bi se utvrđivao udio vrijednosti integrirane proizvodnje.	I.8. Jačanje položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom: <i>Dodana vrijednost za primarne proizvođače u lancu opskrbe hranom</i>	
R.11. Koncentracija ponude: <i>Udio vrijednosti integrirane proizvodnje po organizacijama proizvođača s operativnim programima</i>			

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 4.: Doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama te razvoju održive energije			
R.12. Prilagodba klimatskim promjenama: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze za poboljšanje prilagodbe klimatskim promjenama</i>	Sud je svjestan toga da je teško mjeriti rezultate u pogledu ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe tim promjenama i da neposredne promjene često nisu očite. Međutim, da bi se pokazatelji R.12. , R.13. , R.14. i R.17. smatrali pokazateljima rezultata, trebali bi postojati znanstveni dokazi na kojima se temelje očekivani rezultati poduzetih mjera. Nadalje, neovisno o – često znatnim – razlikama u doprinosu preuzetih obveza ublažavanju klimatskih promjena, u okviru tih pokazatelja računa se da svaki hektar ima jednak doprinos. Razlikovanje između hektara ovisno o njihovom doprinosu ostvarenju ciljeva, utvrđenom na temelju dokaza, moglo bi te pokazatelje učiniti korisnijima. To bi se, na primjer, moglo postići sustavom ocjenjivanja, kao što su „pokazatelji iz Rija” koje je uveo OECD, u okviru kojeg bi se aktivnosti pregledale i ocijenile dodjeljivanjem udjela (od 0 do 100 %) koji bi označavao doprinos cilju.	I.9. Jačanje otpornosti poljoprivrednih gospodarstava: <i>Indeks</i> I.10. Doprinos ublažavanju klimatskih promjena: <i>Smanjenje emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede</i> I.11. Poboljšanje sekvenciranja ugljika: <i>Povećanje nazine organskog ugljika u tlu</i> I.12. Povećanje održive energije u poljoprivredi: <i>Dobivanje energije iz obnovljivih izvora iz poljoprivrede i šumarstva</i>	U člancima 7., 96. i 97. Uredbe o strateškom planu u okviru ZPP-a intervencije ZPP-a povezuju se sa zakonodavstvom EU-a u području klime i energije. Stoga okvir uspješnosti ZPP-a treba pokazivati što je u relevantnom sektoru postignuto u pogledu ciljnih vrijednosti EU-a za klimu i energiju. Ako je predviđeno da se pokazateljem I.9. mjeri otpornost na klimatske promjene, Sud predlaže da se to navede u nazivu pokazatelja. Riječ „otpornost” upotrebljava se u cilju 1. u drukčijem značenju (gospodarska otpornost) što bi moglo dovesti do nejasnoća. Potrebno je dodatno pojasniti indeks: prema saznanjima Suda GU AGRI trenutno razvija indeks za praćenje prilagodbe klimatskim promjenama zajedno s GU-om CLIMA.
R.13. Manje emisije u sektoru stočarstva: <i>Udio uvjetnih grla obuhvaćenih potporom radi smanjenja emisija stakleničkih plinova i/ili amonijaka, uključujući gospodarenje stajskim gnojivom</i>			
R.14. Skladištenje ugljika u tlu i biomasi: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze smanjenja emisija i održavanja i/ili povećanja skladištenja ugljika (trajni travnjak, poljoprivredno zemljište u tresetištu, šuma itd.)</i>			
R.15. Zelena energija iz poljoprivrede i šumarstva: <i>Ulaganja u kapacitete za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, uključujući biološke (MW)</i>			
R.16. Bolja energetska učinkovitost: <i>Uštede energije u poljoprivredi</i>			
R.17. Pošumljeno zemljište: <i>Površina za koju je dodijeljena potpora za pošumljavanje i stvaranje šumskih područja, uključujući agrošumarstvo</i>	Nije jasno je li predviđeno da se pokazateljem R.15. mjeri broj ulaganja ili kapacitet. Iako bi stvoreni kapacitet bio relevantniji od broja ulaganja, prikladniji pokazatelj rezultata mogla bi biti količina obnovljive energije koja je proizvedena nakon određenog vremena. U vezi s pokazateljem R.16. treba pojasniti je li predviđen za mjerenje uštede energije koja je ostvarena na temelju ulaganja u okviru ZPP-a i treba li se mjeriti godišnja ušteda energije.		

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 5: Poticati održivi razvoj i učinkovito upravljanje prirodnim resursima kao što su voda, tlo i zrak			
R.18. Poboljšanje tla: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta pod obvezama upravljanja korisnima za upravljanje tlom</i>	Sud je svjestan toga je teško mjeriti rezultate povezane s ciljevima u području okoliša i da neposredne promjene često nisu očite. Međutim, da bi se pokazatelji R.18., R.19., R.20., R.21. i R.22. smatrali pokazateljima rezultata, trebali bi postojati znanstveni dokazi na kojima se temelje očekivani rezultati poduzetih mjera. Nadalje, neovisno o – često znatnim – razlikama u koristima koje preuzete obveze donose za okoliš, u okviru tih pokazatelja ne razlikuje se mjera u kojoj određena površina doprinosi ostvarenju tih koristi. Ti bi pokazatelji bili korisniji kada bi se u okviru njih pravila razlika između različitih obveza (vidjeti prethodnu primjebdu o pokazatelju R.12.).	I.13. Smanjenje erozije tla: <i>Postotak zemljišta s umjerenom i jakom erozijom tla na poljoprivrednom zemljištu</i> I.14. Poboljšanje kvalitete zraka: <i>Smanjenje emisije amonijaka iz poljoprivrede</i> I.15. Poboljšanje kvalitete vode: <i>Bruto bilanca hranjivih tvari na poljoprivrednom zemljištu</i> I.16. Smanjenje isijecanja hranjivih tvari: <i>Nitrati u podzemnim vodama – Postotak podzemnih voda postaja s koncentracijom N iznad 50 mg/l prema Direktivi o nitratima</i> I.17. Smanjenje pritiska na vodne resurse: <i>Indeks iskorišćavanja vode plus (WEI+)</i>	Pokazatelji učinka čine se relevantnima, ali ih je potrebno dodatno pojasniti. Pokazatelj I.14: u engleskoj inačici teksta izraz [Reduction of] bio bi precizniji od izraza [Reduce]. [Primjedba nije primjenjiva na hrvatsku inačicu prijedloga.]
R.19. Poboljšanje kvalitete zraka: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze smanjenja emisije amonijaka</i>			
R.20. Zaštita kvalitete vode: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze upravljanja za kvalitetu vode</i>			
R.21. Održivo gospodarenje hranjivim tvarima: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze poboljšanja upravljanja hranjivim tvarima</i>			
R.22 Održiva upotreba vode: <i>Udio navodnjavanog zemljišta obuhvaćenog obvezom poboljšanja ravnoteže voda</i>			
R.23. Okolišnoklimatska uspješnost ostvarena ulaganjem: <i>Udio poljoprivrednika s potporom za ulaganja povezana s brigom za okoliš ili klimu</i>	Isto tako, za pokazatelj R.23. potrebni su znanstveni dokazi/studije kojima se potvrđuje da je određeno ulaganje doprinijelo okolišu.	Pokazatelj R.24. bio bi u većoj mjeri usmjeren na rezultate kada bi se mjerenje poduzetih aktivnosti temeljilo na primljenom savjetu/osposobljavanju.	Kako bi se izbjeglo dvostruko uračunavanje, u okviru pokazatelja R.23. i R.24. potrebno je jasno navesti da se svaki poljoprivrednik može uračunati samo jedanput tijekom razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira.
R.24. Okolišnoklimatska uspješnost ostvarena znanjem: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanje/osposobljavanje povezano s okolišnoklimatskom uspješnošću</i>			

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 6: Doprinos zaštiti biološke raznolikosti, jačanje usluga ekosustava i očuvanje staništa i krajobraz			
R.25. Potpora održivom šumarstvu: <i>Udio šumskog zemljišta pod obvezama upravljanja za potporu zaštiti šuma i gospodarenju njima</i>	Kao što je prethodno navedeno za pokazatelje rezultata u području klime i okoliša, pokazatelji R.25. , R.26. , R.27. , R.28. i R.29. moraju se poduprijeti znanstvenim studijama ili dokazima kojima se potvrđuje doprinos mjerama za biološku raznolikost.	I.18. Povećanje populacije ptica povezanih s poljoprivrednim površinama: <i>Popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama</i>	
R.26. Zaštita šumskih ekosustava: <i>Udio šumskog zemljišta pod obvezama upravljanja za potporu krajobrazu, biološkoj raznolikosti i uslugama ekosustava</i>	Nije jasno zašto je predloženo da se pokazateljem R.28. mjeri apsolutno područje, a ne udio kao kod drugih pokazatelja.	I.19. Bolja zaštita biološke raznolikosti: <i>Postotak vrsta i staništa od interesa za Zajednicu povezanih s poljoprivredom sa stabilnim izgledima ili izgledima za rast</i>	
R.27. Očuvanje staništa i vrsta: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze upravljanja kojom se podupire očuvanje ili obnova biološke raznolikosti</i>		I.20. Bolje pružanje usluga ekosustava: <i>udio KPP-a obuhvaćen obilježjima krajobraz</i>	za
R.28. Potpora mreži Natura 2000: <i>Površina područja mreže Natura 2000 u skladu s obvezama zaštite, očuvanja i obnove</i>			
R.29. Očuvanje obilježja krajobraz: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze za upravljanje obilježjima krajobraz, uključujući živice</i>			

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 7: Privlačenje mladih poljoprivrednika i olakšavanje poslovnog razvoja u ruralnim područjima			
R.30. Generacijska obnova: Broj mladih poljoprivrednika koji osnivaju poljoprivredno gospodarstvo uz potporu ZPP-a	U pokazateljima R.30. i I.21. naglasak se stavlja na broj mladih ili novih poljoprivrednika, a ne na stopu generacijske obnove između mladih/novih i starih poljoprivrednika ili na udjelu mladih/novih poljoprivrednika u ukupnom broju poljoprivrednika. Mjerenje takvih omjera bio bi korisniji pokazatelj uspješnosti politike. Prema mišljenju Suda u okviru tih pokazatelja trebali bi se uzeti u obzir samo mladi poljoprivrednici koji su uspješno završili fazu pokretanja poslovanja (na primjer, uspješno su proveli svoj poslovni plan).	I.21. Privlačenje mladih poljoprivrednika: Promjena broja novih poljoprivrednika	Vidjeti primjedbe o pokazatelju rezultata R.30.
Posebni cilj 8: Promicanje zapošljavanja, rasta, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući biogospodarstvo i održivo šumarstvo			
R.31. Rast i radna mjesta u ruralnim područjima: Nova radna mjesta u projektima za koje je dodijeljena potpora	Da bi se u pokazatelju R.31. odražavalo stvarno stanje, njime bi se trebao mjeriti broj „stvarnih radnih mjesta” (tj. ne privremenih) koja su otvorena dovršetkom projekta. Potrebna je zajednička definicija. Pokazateljem R.33. mjeri se obuhvaćenost „strategijom pametnih sela”. Taj je koncept potrebno definirati u Uredbi ako se upotrebljava kao pokazatelj. Osim u uvodnim izjavama 16. i 45., koncept „strategija pametnih sela” trenutačno se ne spominje u prijedlogu. Da bi pokazatelj R.35. bio korisniji svaka bi se osoba trebala uračunavati samo jedanput (kako bi se izbjeglo dvostruko uračunavanje ako pojedinci ostvare koristi od više projekata socijalnog uključivanja).	I.22. Doprinos otvaranju radnih mjesta u ruralnim područjima: Kretanje stope zaposlenosti u pretežno ruralnim područjima	Nije jasno što bi se trebalo mjeriti pokazateljem I.24. Zakonodavac bi mogao razmotriti mogućnost da se za subvencije u okviru ZPP-a izračunavaju samo promjene u Ginijevom koeficijentu.
R.32. Razvoj ruralnog biogospodarstva: Broj poduzeća za biogospodarstvo razvijenih uz potporu		I.23. Doprinos rastu u ruralnim područjima: Razvoj BDP-a po glavi stanovnika u pretežno ruralnim područjima	
R.33. Digitalizacija ruralnoga gospodarstva: Ruralno stanovništvo obuhvaćeno strategijom pametnih sela za koju je dodijeljena potpora		I.24. Pravedniji ZPP: Poboljšanje doličele potpore u okviru ZPP-a	
R.34. Povezivanje ruralnih područja Europe: Udio ruralnog stanovništva koje ima koristi od poboljšanog pristupa uslugama i infrastrukturi kroz potporu u okviru ZPP-a		I.25. Promicanje ruralne uključenosti: Razvoj indeksa siromaštva u ruralnim područjima	
R.35. Promicanje socijalne uključenosti: Broj osoba iz manjinskih i/ili ugroženih skupina obuhvaćenih projektima socijalnog uključivanja kojima je dodijeljena potpora			

Pokazatelji rezultata	Primjedbe Suda	Pokazatelji učinka	Primjedbe Suda
Posebni cilj 9.: Poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu te dobrobit životinja			
R.36. Ograničavanje upotrebe antibiotika: <i>Udio uvjetnih grla na koja se odnose mjere za koje su odobrene potpore radi ograničenja uporabe antibiotika (sprečavanje/smanjenje)</i>	Da bi se pokazatelji R.36. , R.37. i R.38. smatrali pokazateljima rezultata, trebali bi postojati znatni dokazi na kojima se temelje očekivani rezultati poduzetih mjera.	I.26. Ograničavanje upotrebe antibiotika u poljoprivredi: <i>Prodaja/upotreba za životinje koje se koriste za proizvodnju hrane</i>	Ne postoji pokazatelj učinka za dobrobit životinja.
R.37. Održiva uporaba pesticida: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta na koje se odnose određene mjere za koje je odobrena potpora, a koje dovode do održive upotrebe pesticida kako bi se smanjio rizik od pesticida i njihov učinak</i>	Pokazatelj R.36. odnosi se na mjere s neizravnim učinkom na dobrobit životinja. Taj se pokazatelj ne odnosi se na rezultate intervencija u smislu poboljšanja dobrobiti životinja/stvarnog smanjenja uporabe antibiotika.	I.27. Održiva upotreba pesticida: <i>Smanjenje rizika od pesticida i njihova učinka (Direktiva o održivoj uporabi pesticida)</i>	Nije jasno je li predviđeno da se pokazateljem I.26. obuhvati prodaja antibiotika ili njihova uporaba. Također, hrana je vrlo širok pojam. Pokazatelj bi bio korisniji kada bi se njime, na primjer, mjerio udio hrane proizvedene tijekom određenog vremena bez uporabe antibiotika.
R.38. Poboljšanje dobrobiti životinja: <i>Udio uvjetnih grla obuhvaćanih mjerama potpore za poboljšanje dobrobiti životinja</i>	Pokazateljem R.38. ne mjere se stvarni rezultati. Udio uvjetnih grla obuhvaćen mjerama za poboljšanje dobrobiti životinja ne predstavlja promjenu u pogledu dobrobiti životinja. Nije jasno je li taj pokazatelj povezan s pokazateljem ostvarenja O.16. , tj. može li se taj pokazatelj upotrijebiti kao osnova za izračunavanje pokazatelja R.38. Postoji rizik od toga da će se u okviru ovog pokazatelja izvješćivati o intervencijama za ciljeve koji se ne odnose na dobrobit životinja (zdravlje, biološka raznolikost), čime se neće dobiti jasna slika o opsegu mjera za dobrobit životinja.	I.28. Odgovor na potrošačku potražnju kvalitete hrane: <i>Vrijednost proizvodnje u skladu sa sustavima kvalitete EU-a (uključujući ekološke proizvode)</i>	Nije jasno što bi se trebalo mjeriti pokazateljem I.27. U slučaju da je pokazatelj usmjeren na smanjenje uporabe pesticida, potrebno ga je preformulirati. Ne čini se mogućim mjeriti smanjenje rizika od pesticida i njihova učinka.
Pokazatelj I.28. odnosi se samo na vrijednost proizvodnje neovisno o drugim čimbenicima. Zbog toga je pokazatelj osjetljiv na vanjske utjecaje kao što su promjene cijene. Kada bi se takva proizvodnja mjerila kao postotak u ukupnoj proizvodnji to bi mogao biti korisniji pokazatelj.			

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije o Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a (uglavnom na temelju Priloga I.).

PRILOG II.

POVEZIVANJE CILJEVA, INTERVENCIJA I POKAZATELJA

U svrhu predstavljanja usklađenog okvira (koji se temelji isključivo na ciljevima, intervencijama i pokazateljima iz prijedloga Komisije) Sud u ovom prilogu za svaki pokazatelj ostvarenja i povezanu intervenciju analizira s kojim su ciljem/ciljevima oni povezani. Sud je također preispitao usporedni prikaz pokazatelja rezultata i učinaka te posebnih ciljeva koji je Komisija izradila i po potrebi ih preuredio. U ovom prilogu Sud ne procjenjuje kvalitetu pokazatelja. Primjedbe o pojedinačnim pokazateljima iznesene su u **prilogu I**.

Prema mišljenju Suda u usklađenom okviru predloženi posebni ciljevi, prikazani u prvom stupcu, trebali bi se povezati s pokazateljima ostvarenja i odgovarajućim intervencijama (vidjeti odlomak 80.). Podebljana slova upotrijebljena su za označavanje određenih nedosljednosti i nedostataka (tj. nedostataka pokazatelja) koje je potrebno doraditi.

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 1.: Potpora održivim prihodima poljoprivrednih gospodarstava i otpornosti u Uniji radi poboljšanja sigurnosti opskrbe hranom	Proizvodno nevezana izravna plaćanja – osnovna i dodatna preraspodijeljena potpora dohotku	Članak 14. stavak 6. točke (a) i (b)	O.4. Broj hektara za proizvodno nevezana izravna plaćanja O.5. Broj korisnika proizvodno nevezanih izravnih plaćanja	R.5. Upravljanje rizikom: Udio poljoprivrednih gospodarstava s alatima za upravljanje rizikom u okviru ZPP-a R.6. Preraspodjela na manja poljoprivredna gospodarstva: Postotak dodatne potpore po hektaru za poljoprivredna gospodarstva koja ispunjavaju uvjete, a manja su od prosjeka (u odnosu na prosjek)	I.2. Smanjenje nejednakosti dohotka: Razvoj dohotka od poljoprivrede u odnosu na opće gospodarstvo I.3. Smanjenje promjenjivosti prihoda poljoprivrednih gospodarstava: Razvoj dohotka od poljoprivrede
	Instrumenti upravljanja rizikom	Članak 64. točka (f) i članak 70.	O.8. Broj poljoprivrednika obuhvaćenih instrumentima upravljanja rizikom za koje je dodijeljena potpora	R.7. Jačanje potpore poljoprivrednim gospodarstvima u područjima sa specifičnim potrebama: Postotak dodatne potpore po hektaru u područjima s većim potrebama (u odnosu na prosjek)	I.4. Potpora održivim prihodima poljoprivrednih gospodarstava: Razvoj dohotka od poljoprivrede po sektorima (u usporedbi s prosjekom u poljoprivredi)
	Plaćanja za prirodna i ostala ograničenja specifična za određeno područje	Članak 64. točka (b) i članak 66.	O.11. Broj hektara koji primaju dodatak za područja s prirodnim ograničenjima (3 kategorije)		I.5. Doprinos teritorijalnoj ravnoteži: Razvoj dohotka od poljoprivrede u područjima s prirodnim ograničenjima (u odnosu na prosjek)
					I.2.4. Pravedniji ZPP: Poboljšanje dodiće potpore u okviru ZPP-a

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelj ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 2.: Snažnija tržišna orijentacija i povećanje konkurentnosti, među ostalim, većom usmjerenosti na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju	Proizvodno vezana izravna plaćanja	Članak 14. stavak 7.	O.9. Broj hektara obuhvaćenih proizvodno vezanom potporom O.10. Broj osoba koje primaju proizvodno vezanu potporu	R.8. Usmjeravanje na poljoprivredna gospodarstva u sektorima u potškoćama: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju proizvodno vezanu potporu za jačanje konkurentnosti, održivosti ili kvalitete</i> R.3. Digitalizacija poljoprivrede: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potpore za tehnologiju precizne poljoprivrede u okviru ZPP-a</i> R.9. Modernizacija poljoprivrednih gospodarstava: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju investicijsku potporu za restrukturiranje i modernizaciju, uključujući poboljšanje učinkovitosti resursa</i>	I.6. Povećanje produktivnosti poljoprivrednih gospodarstava: <i>Ukupna produktivnost sektora</i> I.7. Iskorištavanje poljoprivredno-prehrambene trgovine: <i>Uvoz i izvoz poljoprivredno-prehrambene trgovine</i>
	Ulaganja	Članak 64. točka (d) i članak 68.	O.18. Broj produktivnih ulaganja na poljoprivrednom gospodarstvu za koja je dodijeljena potpora O.21. Broj produktivnih ulaganja izvan poljoprivrednoga gospodarstva	R.1. Poboljšanje uspješnosti znanjem i inovacijama: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanja, osposobljavanje, razmjenu znanja ili sudjelovanje u radnim skupinama radi jačanja gospodarske, okolišne, klimatske i resursne uspješnosti</i> R.2. Povezivanje savjetovanja i sustava znanja: <i>broj savjetnika uključenih u AKIS (u odnosu na ukupan broj poljoprivrednika)</i>	
	Razmjena znanja i informacija	Članak 64. točka (h) i članak 72.	O.29. Broj poljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete O.30. Broj nepoljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete		

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 3.: Poboľšanje položaja poljoprivrednika u vrijednosnom lancu	Sektorske intervencije	Članak 39.	O.33. Broj organizacija proizvođača koji osnivaju operativni fond/program O.34. Broj promotivnih i informativnih aktivnosti te praćenje tržišta	R.10. Bolja organizacija opskrbnog lanca: <i>Udio poljoprivrednika koji sudjeluju u skupinama proizvođača kojima je dodijeljena potpora, organizacijama proizvođača, lokalnim tržištima, kratkim opskrbnim lancima i sustavima kvalitete</i> R.11. Koncentracija ponude: <i>Udio vrijednosti integrirane proizvodnje po organizacijama proizvođača s operativnim programima</i>	I.8. Jačanje položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom: <i>Dodana vrijednost za primarne proizvođače u lancu opskrbe hranom</i>
	Suradnja	Članak 64. točka (g) i članak 71.	O.24. Broj proizvođačkih skupinala organizacija proizvođača kojima je dodijeljena potpora		
Posebni cilj 4.: Doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama te razvoju održive energije	[obvezni zahtjevi – standardi GAEC]	Članci 11. i 12.	O.32. Broj hektara koji podliježu ispunjenju uvjeta (raščlamba prema standardima GAEC 1. – 2.-3)	R.12. Prilagodba klimatskim promjenama: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze za poboljšanje prilagodbe klimatskim promjenama</i>	I.9. Jačanje otpornosti poljoprivrednih gospodarstava: <i>Indeks</i> I.10. Doprinos ublažavanju klimatskih promjena: <i>Smanjenje emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede</i>
	Proizvodno nevezana izravna plaćanja – programi za klimu i okoliš	Članak 14. stavak 6. točka (d)	[ne postoji pokazatelj ostvarenja]	R.13. Manje emisije u sektoru stočarstva: <i>Udio uvjetnih grla obuhvaćenih potporom radi smanjenja emisija stakleničkih plinova i/ili amonijaka, uključujući gospodarenje stajskim gnojivom</i>	I.11. Poboľšanje sekvencije ugljika: <i>Povećanje razine organskog ugljika u tlu</i> I.12. Povećanje održive energije u poljoprivredi: <i>Dobivanje energije iz obnovljivih izvora iz poljoprivrede i šumarstva</i>
	Plaćanja za obveze u području okoliša i klime te ostale obveze upravljanja izvan obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (a) i članak 65.	O.13. Broj ha (poljoprivrednih) obuhvaćenih okolišno klimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.14. Broj ha (šumarskih) obuhvaćenih okolišno klimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva	R.14. Skladištenje ugljika u tlu i biomasi: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze smanjenja emisija i održavanja i/ili povećanja skladištenja ugljika (trajni travnjak, poljoprivredno zemljište u tresetitu, šuma itd.)</i> R.17. Pošumljeno zemljište: <i>Površina za koju je dodijeljena potpora za pošumljavanje i stvaranje šumskih područja, uključujući agrošumarstvo</i>	

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
	Ulaganja	Članak 64. točka (d) i članak 68.	O.18. Broj produktivnih ulaganja na poljoprivrednom gospodarstvu za koja je dodijeljena potpora O.21. Broj produktivnih ulaganja izvan poljoprivrednoga gospodarstva	R.15. Zelena energija iz poljoprivrede i šumarstva: <i>Ulaganja u kapacitete za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, uključujući biološke (MW)</i> R.16. Bolja energetska učinkovitost: <i>Uštede energije u poljoprivredi</i> R.23. Okolišno klimatska uspješnost ostvarena ulaganjem: <i>Udio poljoprivrednika s potporom za ulaganja povezana s brigom za okoliš ili klimu</i>	
	Razmjena znanja i informacija	Članak 64. točka (h) i članak 72.	O.29. Broj poljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete O.30. Broj nepoljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete	R.1. Poboľšanje uspješnosti znanjem i inovacijama: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanje, osposobljavanje, razmjenu znanja ili sudjelovanje u radnim skupinama radi jačanja gospodarske, okolišne, klimatske i resursne uspješnosti</i> R.24. Okolišno klimatska uspješnost ostvarena znanjem: <i>Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanje/osposobljavanje povezano s okolišno klimatskom uspješnošću</i>	

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 5: Poticati održivi razvoj i učinkovito upravljanje prirodnim resursima kao što su voda, tlo i zrak	[obvezni zahtjevi – standardi GAEC]	Članci 11. i 12.	O.32. Broj hektara koji podliježu ispunjenju uvjeta (raščlamba prema standardima GAEC 4. – 8.)	Tlo R.18. Poboljšanje tla: Udio poljoprivrednog zemljišta pod obvezama upravljanja korisnima za upravljanje tlom	Tlo I.13. Smanjenje erozije tla: Postotak zemljišta s umjerenom i jakom erozijom tla na poljoprivrednom zemljištu
	Proizvodno nevezana izravna plaćanja – programi za klimu i okoliš	Članak 14. stavak 6. točka (d)	[ne postoji pokazatelj ostvarenja]	Zrak R.19. Poboljšanje kvalitete zraka: Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze smanjenja emisije amonijaka	Zrak I.14. Poboljšanje kvalitete zraka: Smanjenje emisije amonijaka iz poljoprivrede
	Plaćanja za obveze u području okoliša i klime te ostale obveze upravljanja izvan obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (a) i članak 65.	O.13. Broj ha (poljoprivrednih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.14. Broj ha (šumarskih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.15. Broj hektara za koje je dodijeljena potpora za ekološki uzgoj	Voda R.20. Zaštita kvalitete vode: Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze upravljanja za kvalitetu vode R.21. Održivo gospodarenje hranjivim tvarima: Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze poboljšano upravljanja hranjivim tvarima	I.15. Poboljšanje kvalitete vode: Bruto bilanca hranjivih tvari na poljoprivrednom zemljištu I.16. Smanjenje istjecanja hranjivih tvari: Nitrati u podzemnim vodama – Postotak podzemnih voda postaja s koncentracijom N iznad 50 mg/l prema Direktivi o nitratu
	Plaćanja za ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (c) i članak 67.	O.12. Broj hektara koji primaju potporu u okviru mreže Natura 2000 ili Okvirne direktive o vodama	R.22. Održiva upotreba vode: Udio navodnjavanog zemljišta obuhvaćenog obvezom poboljšanja ravnoteže voda R.23. Okolišnoklimatska uspješnost ostvarena ulaganjem: Udio poljoprivrednika s potporom za ulaganja povezana s brigom za okoliš ili klimu	I.17. Smanjenje pritiska na vodne resurse: Indeks iskorištavanja vode plus (WEI+)
	Razmjena znanja i informacija	Članak 64. točka (h) i članak 72.	O.29. Broj poljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete O.30. Broj nepoljoprivrednika koji su osposobljeni/dobili savjete	R.1. Poboljšanje uspješnosti znanjem i inovacijama: Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanje, osposobljavanje, razmjenu znanja ili sudjelovanje u radnim skupinama radi jačanja gospodarske , okolišne, klimatske i resursne uspješnosti R.24. Okolišnoklimatska uspješnost ostvarena znanjem: Udio poljoprivrednika koji primaju potporu za savjetovanje/osposobljavanje povezano s okolišnoklimatskom uspješnošću	

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 6.: Doprinos zaštiti biološke raznolikosti, jačanje usluga ekosustava i očuvanje staništa i krajobra- za	[obvezni zahtjevi – stan- dardi GAEC]	Članci 11. i 12.	O.32. Broj hektara koji podliježu ispunjenju uvjeta (raščlamba prema standardima GAEC 9. – 10.)	R.25. Potpora održivom šumarstvu: Udio šumskog zemljišta pod obvezama upravljanja za potporu zaštiti šuma i gospodarenju njima	I.18. Povećanje populacije ptica povezanih s poljoprivrednim površinama: Popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama
	Sektorske intervencije	Članak 39.	O.35. Broj mjera za očuvanje i poboljšanje pčelarstva	R.26. Zaštita šumskih ekosustava: Udio šumskog zemljišta pod obvezama upravljanja za potporu krajobrazu, biološkoj raznolikosti i uslugama ekosustava	I.19. Bolja zaštita biološke raznolikosti: Postotak vrsta i staništa od interesa za Zajednicu povezanih s poljoprivredom sa stabilnim izgledima ili izgledima za rast
	Plaćanja za obveze u području okoliša i klime te ostale obveze upravljanja izvan obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (a) i članak 65.	O.13. Broj ha (poljoprivrednih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.14. Broj ha (šumarskih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.17. Broj projekata kojima se potupiru genetski resursi	R.27. Očuvanje staništa i vrsta: Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze upravljanja kojom se podupire očuvanje ili obnova biološke raznolikosti R.28. Potpora mreži Natura 2000: Površina područja mreže Natura 2000 u skladu s obvezama zaštite, očuvanja i obnove R.29. Očuvanje obilježja krajobraza: Udio poljoprivrednog zemljišta u okviru obveze za upravljanje obilježjima krajobraza, uključujući živice	I.20. Bolje pružanje usluga ekosustava: udio KPP-a obuhvaćen obilježjima krajobraza
	Plaćanja za ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (c) i članak 67.	O.12. Broj hektara koji primaju potporu u okviru mreže Natura 2000 ili Okvirne direktive o vodama		
	Ulaganja	Članak 64. točka (d) i članak 68.	O.20. Broj neproizvodnih ulaganja za koja je dodijeljena potpora		

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 7.: Privlačenje mladih poljoprivrednika i olakšavanje poslovnog razvoja u ruralnim područjima	Proizvodno nevezana izravna plaćanja – dodatna potpora dohotku za mlade poljoprivrednike	Članak 14. stavak 6. točka (d)	O.6. Broj hektara na koje se primjenjuju veće potpore dohotku za mlade poljoprivrednike O.7. Broj korisnika na koje se primjenjuju veće potpore dohotku za mlade poljoprivrednike	R.30. Generacijska obnova: Broj mladih poljoprivrednika koji osnivaju poljoprivredno gospodarstvo uz potporu ZPP-a	I.21. Privlačenje mladih poljoprivrednika: Promjena broja novih poljoprivrednika
	Potpore za pokretanje poslovanja	Članak 64. točka (e) i članak 69.	O.22. Broj poljoprivrednika koji primaju potpore za pokretanje poslovanja		
	Suradnja	Članak 64. točka (g) i članak 71.	O.26. Broj projekata generacijske obnove (mladi/ne-mladi poljoprivrednici)		
	Ulaganja	Članak 64. točka (d) i članak 68.	O.19. Broj lokalnih infrastrukturnih objekata za koje je dodijeljena potpora	R.31. Rast i radna mjesta u ruralnim područjima: Nova radna mjesta u projektima za koje je dodijeljena potpora	I.22. Doprinos otvaranju radnih mjesta u ruralnim područjima: Kretanje stope zaposlenosti u pretežno ruralnim područjima
Posebni cilj 8.: Promicanje zapošljavanja, rasta, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući biogospodarstvo i održivo šumarstvo	Potpore za pokretanje poslovanja	Članak 64. točka (e) i članak 69.	O.23. Broj ruralnih poduzetnika koji primaju potpore za pokretanje poslovanja	R.32. Razvoj ruralnog biogospodarstva: Broj poduzetaca za biogospodarstvo razvijenih uz potporu	I.23. Doprinos rasta u ruralnim područjima: Razvoj BDP-a po glavi stanovnika u pretežno ruralnim područjima
	Suradnja	Članak 64. točka (g) i članak 71.	O.1. Broj operativnih skupina EPI O.2. Broj savjetnika koji uspostavljaju operativne skupine EPI ili sudjeluju u njima O.27. Broj strategija lokalnog razvoja (LEADER) O.28. Broj drugih suradničkih skupina (isključujući EPI iskazane pod O.1.)	R.33. Digitalizacija ruralnoga gospodarstva: Ruralno stanovništvo obuhvaćeno strategijom pametnih sela za koju je dodijeljena potpora R.34. Povezivanje ruralnih područja Europe: Udio ruralnog stanovništva koje ima koristi od poboljšanja pristupa uslugama i infrastrukturi kroz potporu u okviru ZPP-a R.35. Promicanje socijalne uključenosti: Broj osoba iz manjinskih i/ili ugroženih skupina obuhvaćenih projektima socijalnog uključivanja kojima je dodijeljena potpora	I.25. Promicanje ruralne uključenosti: Razvoj indeksa siromaštva u ruralnim područjima I.1. Razmjena znanja i inovacija: Udio proračuna ZPP-a za razmjenu znanja i inovacija
	Ulaganja	Članak 64. točka (d) i članak 68.	O.19. Broj lokalnih infrastrukturnih objekata za koje je dodijeljena potpora	R.31. Rast i radna mjesta u ruralnim područjima: Nova radna mjesta u projektima za koje je dodijeljena potpora	I.22. Doprinos otvaranju radnih mjesta u ruralnim područjima: Kretanje stope zaposlenosti u pretežno ruralnim područjima
	Potpore za pokretanje poslovanja	Članak 64. točka (e) i članak 69.	O.23. Broj ruralnih poduzetnika koji primaju potpore za pokretanje poslovanja	R.32. Razvoj ruralnog biogospodarstva: Broj poduzetaca za biogospodarstvo razvijenih uz potporu	I.23. Doprinos rasta u ruralnim područjima: Razvoj BDP-a po glavi stanovnika u pretežno ruralnim područjima

Cilj	Intervencija	Pravna osnova	Pokazatelji ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Pokazatelj učinka
Posebni cilj 9.: Pобољшanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu te dobiti životinja	Plaćanja za obveze u području okoliša i klimate ostale obveze upravljanja izvan obveznih zahtjeva	Članak 64. točka (a) i članak 65.	O.13. Broj ha (poljoprivrednih) obuhvaćenih okolišnoklimatskim obvezama izvan obveznih zahtjeva O.16. Broj uvjetnih grla obuhvaćenih potporom za dobiti životinja, zdravlje ili povećane biosigurnosne mjere	R.4. Povezivanje potpore dohotku sa standardima i dobrom praksom: <i>Udio KPP-a obuhvaćen potporom dohotku i podložan ispunjenju uvjeta</i> R.36. Ograničavanje upotrebe antibiotika: <i>Udio uvjetnih grla na koja se odnose mjere za koje su odobrene potpore radi ograničenja uporabe antibiotika (sprečavanje/smanjenje)</i> R.37. Održiva uporaba pesticida: <i>Udio poljoprivrednog zemljišta na koje se odnose određene mjere za koje je odobrena potpora, a koje dovode do održive upotrebe pesticida kako bi se smanjio rizik od pesticida i njihov učinak</i> R.38. Pобољшanje dobrobiti životinja: <i>Udio uvjetnih grla obuhvaćenih mjerama potpore za poboљшanje dobrobiti životinja</i>	I.26. Ograničavanje upotrebe antibiotika u poljoprivredi: <i>Prodaja/upotreba za životinje koje se koriste za proizvodnju hrane</i> I.27. Održiva upotreba pesticida: <i>Smanjenje rizika od pesticida i njihova učinka (Direktiva o održivoj uporabi pesticida)</i> I.28. Odgovor na potrošačku potražnju kvalitetne hrane: <i>Vrijednost proizvođnje u skladu sa sustavima kvalitete EU-a (uključujući ekološke proizvode)</i>
	Suradnja	Članak 64. točka (g) i članak 71.	O.25. Broj poljoprivrednika koji primaju potporu za sudjelovanje u sustavima kvalitete EU-a		
	[obvezni zahtjevi – zahtjevi SMR]	Članci 11. i 12.	O.3. Broj korisnika potpore u okviru ZPP-a O.31. Broj hektara obuhvaćenih ekološkom praksom (objedinjeni pokazatelj za fizičko područje obuhvaćeno ispunjenjem uvjeta, ELS-om, agrookolišnoklimatskim mjerama, mjerama za šumarstvo i ekološki uzgoj)		

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije o Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a, posebnih ciljeva (članak 6.), intervencija i obveznih zahtjeva u okviru ZPP-a (članci 11., 12., 14., i 39. te članci od 64. do 72.) i pokazatelja ostvarenja, rezultata i učinka (Prilog I. Uredbi o strateškom planu u okviru ZPP-a).