



CURTEA DE CONTURI
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 16

2012

ISSN 1831-0966

EFICACITATEA SCHEMEI DE PLATĂ UNICĂ PE
SUPRAFAȚĂ, CA SISTEM TRANZITORIU DE
SPRIJIN PENTRU FERMIERI ÎN NOILE STATE
MEMBRE



Raportul special nr. 16 // 2012

EFICACITATEA SCHEMEI DE PLATĂ UNICĂ PE SUPRAFAȚĂ, CA SISTEM TRANZITORIU DE SPRIJIN PENTRU FERMIERI ÎN NOILE STATE MEMBRE

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Raportul special nr. 16 // 2012

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

O fișă catalografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2012

ISBN 978-92-9237-934-6
doi:10.2865/30657

© Uniunea Europeană, 2012
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

CUPRINS

Puncte

ABREVIERI

GLOSAR

I-XI	SINTEZĂ
1-13	INTRODUCERE
1-7	INFORMAȚII DE FOND
8-12	ELEMENTELE-CHEIE ALE SAPS
13	OPȚIUNEA PRIVIND ACORDAREA DE PLĂȚI NAȚIONALE DIRECTE COMPLEMENTARE
14-17	SFERA, OBIECTIVELE ȘI ABORDAREA AUDITULUI
18-65	OBSERVAȚII
18-24	PLĂȚI EFECTUATE CĂTRE BENEFICIARI CARE DESFĂȘOARĂ DOAR ACTIVITĂȚI AGRICOLE NEGLIJABILE
19-23	DEFINIȚIA „FERMIERULUI” ȘI A „ACTIVITĂȚII AGRICOLE”
24	LAND USED FOR NON-AGRICULTURAL ACTIVITIES
25-43	SUPRAFEȚELE TOTALE ELIGIBILE PENTRU SPRIJINUL SAPS NU ERAU IDENTIFICATE ÎN MOD FIABIL, IAR STATELE MEMBRE VIZITATE AU DEFINIT ELIGIBILITATEA PARCELELOR ÎN MOD DIFERIT
25-35	MAJORITATEA STATELOR MEMBRE VIZATE NU SUNT ÎN MĂSURĂ SĂ STABILEASCĂ CU PRECIZIE SUPRAFAȚA AGRICOLĂ ELIGIBILĂ PENTRU SPRIJIN ÎN CADRUL SAPS
36-38	REVIZUIRILE EFECTUATE LA NIVELUL SUPRAFEȚELOR AGRICOLE ELIGIBILE NU S-AU BAZAT ÎNTOTDEAUNA PE CRITERII VERIFICABILE
39-43	SE EFECTUEAZĂ PLĂȚI SAPS PENTRU TERENURI AGRICOLE NEUTILIZATE SAU ABANDONATE

- 44-60 PLĂȚILE SAPS CONTRIBUIE ÎN MOD SEMNIFICATIV LA VENITURILE FERMIERILOR, ÎNSĂ DE ACEST SPRIJIN BENEFICIAZĂ ÎN PRINCIPAL EXPLOATAȚIILE AGRICOLE DE DIMENSIUNI MARI**
- 44-48 PER ANSAMBLU, PLĂȚILE SAPS SPRIJINĂ VENITURILE EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE ÎN NOILE STATE MEMBRE ...
- 49-55 ... ÎNSĂ IMPACTUL LOR VARIAZĂ ÎN FUNCȚIE DE DIMENSIUNEA EXPLOATAȚIEI AGRICOLE, DE TIPUL ACESTEIA ȘI DE STATUL MEMBRU ÎN CAUZĂ
- 56-57 EFECTELE PLĂȚILOR SAPS ASUPRA RESTRUCTURĂRII EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE ȘI ASUPRA CREȘTERII EFICIENȚEI ACESTORA NU AU FOST ÎNCĂ EVALUATE
- 58 DEFICIENȚELE DE NATURĂ STRUCTURALĂ AU ÎN CONTINUARE UN IMPACT NEGATIV ASUPRA VENITURILOR EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE
- 59-60 ALȚI FACTORI CARE REDUC EFICACITATEA PLĂȚILOR SAPS
- 61-65 LIPSA UNEI PREGĂTIRI PENTRU O SCHEMĂ DE SPRIJIN BAZATĂ PE DREPTURI LA PLATĂ**
- 66-75 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**
- 68-69 BENEFICIARII, TERENURILE ELIGIBILE ȘI ACTIVITĂȚILE AGRICOLE**
- 70-71 REPARTIȚIA SPRIJINULUI ACORDAT ÎN CADRUL SAPS**
- 72 ROLUL SPRIJINULUI SAPS ÎN RESTRUCTURAREA SECTORULUI AGRICOL**
- 73 DEFICIENȚELE STRUCTURALE CARE AFECTEAZĂ VENITURILE EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE**
- 74 EFECTUL DE CREȘTERE PE CARE ÎL GENEREAZĂ ANUMITE PĂRȚI ALE SPRIJINULUI LA NIVELUL PREȚURILOR DE VÂNZARE ȘI DE ARENDARE ALE TERENURILOR (CAPITALIZAREA SPRIJINULUI)**
- 75 CARACTERUL TRANZITORIU AL SAPS ȘI PREGĂTIREA ÎN VEDEREA INTRODUCERII SPRIJINULUI BAZAT PE DREPTURI LA PLATĂ**
- ANEXA I – COMPARAȚIE ÎNTRE SAPS ȘI SCHEMA DE PLATĂ UNICĂ (SPU)**
- ANEXA II – SPRIJINUL PENTRU VENITURI PLĂTIT ÎN CADRUL SAPS ÎN EXERCIȚIILE FINANCIARE 2005-2011**
- ANEXA III – REPARTIȚIA SPRIJINULUI PENTRU VENITURI ACORDAT ÎN CADRUL SAPS (CAMPANIA 2010 DE DEPUȘTIRE A CERERILOR)**

RĂSPUNSURILE COMISIEI

ABREVIERI

BCA: bune condiții agricole

BCAM: bune condiții agricole și de mediu

CATS: *Clearance Audit Trail System* (bază de date în care se colectează informații privind plățile efectuate în cadrul fondurilor agricole europene)

Eurostat: Oficiul Statistic al Uniunii Europene

FEGA: Fondul european de garantare agricolă

IACS: Sistemul integrat de administrare și control (*Integrated Administration and Control System*)

LPIS: Sistemul de identificare a parcelelor agricole (*Land Parcel Identification System*)

PAC: politica agricolă comună

PNDC: plăți naționale directe complementare

SAPS: schema de plată unică pe suprafață (*Single Area Payment Scheme*)

SAU: suprafață agricolă utilizată

SPU: schema de plată unică

GLOSAR

Act de aderare: Act care conține clauzele și condițiile în temeiul cărora o țară devine stat membru al UE.

Agenda 2000: Această reformă a introdus o structură a PAC bazată pe doi piloni principali, finanțați de la bugetul comunitar prin intermediul a două fonduri agricole europene. Primul pilon (Fondul european de garantare agricolă – FEAGA) constă în măsuri de sprijinire a pieței și în măsuri de sprijin pentru venituri, acestea din urmă luând forma plăților directe. Cel de al doilea pilon (Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală – FEADR) cofinanțează măsuri de dezvoltare rurală în domenii precum agromediul, promovarea unui nivel ridicat de calitate a alimentelor, creșterea standardelor tehnice și bunăstarea animalelor.

Bilanțul de sănătate: Analiză efectuată în 2008 cu privire la reforma din 2003 a PAC; această analiză a dus la adoptarea unor propuneri ale Comisiei vizând: extinderea decuplării ajutoarelor directe și creșterea flexibilității SPU, asigurarea unor transferuri mai importante de fonduri către măsurile de dezvoltare rurală, realizarea de modificări în cadrul sistemului de intervenție, creșterea cotelor de lapte, precum și alte măsuri referitoare la sectorul agricol.

Decuplare: Proces de separare a plăților aferente ajutoarelor directe de producția agricolă.

Extinderea UE: Procesul de extindere a Uniunii Europene prin aderarea unor noi state membre.

Noile state membre: Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, România, Slovenia și Slovacia.

Reforma din 2003: Reformă PAC („evaluarea intermediară”) prin care se viza reducerea sprijinului pentru prețuri și compensarea acestei reduceri prin intermediul sprijinului direct pentru venituri, continuându-se astfel un proces inițiat în 1992 (reforma MacSharry) și confirmat ulterior în 1999 (reforma introdusă prin Agenda 2000). Reforma din 2003 a introdus decuplarea ajutoarelor, precum și ecocondiționalitatea, consolidând, în același timp, asistența destinată dezvoltării rurale.

SAPS: Sistem de sprijin pentru venituri, simplificat și tranzitoriu, care vizează fermierii din noile state membre.

Statele membre care aplică SAPS: Noile state membre care au optat pentru introducerea SAPS în locul schemelor de ajutor aplicate în UE-15: Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, România și Slovacia.

UE-15: Belgia, Danemarca, Germania, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Portugalia, Finlanda, Suedia, Regatul Unit.

Venitul (aferent) factorilor de producție în agricultură: Indică valoarea adăugată netă a activităților agricole (inclusiv a activităților secundare neseparabile, cu caracter neagricol), exprimată la costul factorilor de producție. Se calculează prin scăderea valorii consumului intermediar, a consumului de capital fix și a impozitelor/taxelor pe producție din valoarea producției agricole exprimată la prețuri de bază și prin adăugarea valorii subvențiilor (altor subvenții) acordate pentru producție. Adesea, gospodăriile beneficiază de venituri și din alte surse (activități cu caracter neagricol, salarii, prestații sociale, venituri din proprietate), astfel că veniturile agricole nu corespund în mod obligatoriu cu veniturile efective ale gospodăriilor agricole.

Venitul de întreprindere în agricultură: Venit generat de activitățile agricole care este utilizat pentru recompensarea factorilor de producție proprii (muncă și/sau efort antreprenorial, capital propriu și teren deținut în proprietate). Se calculează scăzând din venitul factorilor de producție costurile legate de împrumutul de capital și de angajarea de forță de muncă.

SINTEZĂ

I.

Schema de plată unică pe suprafață (SAPS) este o schemă de sprijin pentru venituri simplificată, care se adresează fermierilor din noile state membre. A fost introdusă în Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, România și Slovacia. Schema a permis administrațiilor naționale să acorde ajutor direct către fermieri până când statele membre în cauză vor trece la schema de sprijin care este programată să fie instituită pe întregul teritoriu al UE începând cu 1 ianuarie 2014. Plățile SAPS s-au ridicat la aproximativ 5 miliarde de euro în exercițiul financiar 2011.

II.

În cadrul SAPS, fermierii nu au obligația de a obține o producție sau de a utiliza factori de producție, însă trebuie să mențină terenul în bune condiții agricole și de mediu (BCAM) și să respecte o serie de norme de bază referitoare la protecția mediului, la siguranța alimentară, precum și la sănătatea și bunăstarea animalelor.

III.

Auditul realizat de Curte cu privire la implementarea SAPS s-a axat pe următoarele aspecte:

- modul de implementare a principalelor elemente ale schemei, inclusiv definiția dată beneficiarilor și terenului eligibil;
- contribuția acestei scheme la îndeplinirea obiectivului de sprijinire a veniturilor fermierilor în noile state membre;
- pregătirea tranziției la un nou sistem de plăți directe, comun tuturor statelor membre ale UE.

IV.

În raportul său cu privire la SPU¹, Curtea a observat caracterul inadecvat al definiției „fermierilor”, precum și faptul că s-a acordat sprijin unor beneficiari care nu desfășurau nicio activitate agricolă sau care desfășurau doar activități agricole neglijabile. În urma auditului care face obiectul prezentului raport, se pot formula aceleași concluzii cu privire la SAPS. În plus, în unele dintre statele membre vizate, ajutorul SAPS a fost de asemenea plătit în mod legal unor entități publice (venind astfel în sprijinul veniturilor acestora) care doar gestionează terenuri aflate în proprietatea statului, fără să fie angajate în activități agricole.

V.

Statele membre nu au identificat în mod precis suprafețele eligibile și s-au efectuat plăți pentru parcele neutilizate sau pentru terenuri destinate unor activități cu caracter neagricol. Această situație are un impact asupra cuantumului plătit fiecărui fermier în parte și slăbește legătura dintre plată și suprafața eligibilă.

VI.

Plățile SAPS au contribuit în mod semnificativ la creșterea veniturilor fermierilor în statele membre vizate, constituind în prezent principala sursă de venituri nete pentru numeroși fermieri. Cu toate acestea, în ceea ce privește repartitia sprijinului SAPS, aceasta este bazată, în esență, pe suprafața parcelor agricole aflate la dispoziția fermierilor, fără să se ia în considerare caracteristicile regionale specifice ale activității agricole sau contribuția fermierilor la producția de bunuri publice. În plus, structura duală a sectorului agricol în multe din noile state membre (variind de la ferme de mari dimensiuni, pe de o parte, la un număr mare de exploatații agricole familiale mici, pe de altă parte), alături de natura schemei legată de suprafață duc la o concentrare puternică a plăților către un număr restrâns de exploatații de dimensiuni mari, în timp ce majoritatea fermierilor nu primesc, individual, decât un sprijin modest.

¹ Raportul special nr. 5/2011 privind schema de plată unică (SPU): aspecte care trebuie abordate în vederea consolidării bunei gestiuni financiare a acestui mecanism (<http://eca.europa.eu>).

VII.

Nu există nicio posibilitate de diferențiere a plăților SAPS în cadrul unui stat membru pentru a se ține seama de potențialul agricol al fiecărei regiuni în parte sau de diferitele criterii legate de mediu. Cu toate acestea, din 2010, statele membre pot utiliza o parte din pachetele lor naționale prevăzute în cadrul SAPS pentru a acorda un ajutor specific fermierilor situați în regiuni vulnerabile din punct de vedere economic sau regiuni sensibile din punct de vedere ecologic sau pentru tipuri de agricultură care sunt vulnerabile din punct de vedere economic. Este însă încă prea devreme pentru a evalua impactul acestei opțiuni asupra repartiției sprijinului SAPS.

VIII.

Nivelul plăților directe în statele membre a fost stabilit astfel încât să se încurajeze restructurarea necesară a sectorului agricol și să se evite crearea unor disparități considerabile la nivelul veniturilor și a unor dezechilibre sociale în cadrul comunităților rurale afectate. Cu toate acestea, deficiențele structurale persistente din cadrul economiei agrare a statelor membre care aplică SAPS pot avea un impact asupra eficacității și a eficienței pe termen lung a plăților directe. Deocamdată, Comisia nu a analizat efectele sprijinului SAPS asupra restructurării sectorului agricol.

IX.

Eficacitatea SAPS în ceea ce privește sprijinirea veniturilor exploatațiilor agricole este diminuată din cauza efectului de creștere pe care îl generează sprijinul UE la nivelul prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor („capitalizare”). Comisia nu a analizat încă aceste efecte în statele membre vizitate, însă există probe care demonstrează că există o corelație între plățile SAPS și această creștere a prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor.

X.

Majoritatea statelor membre care aplică SAPS nu s-au pregătit pentru introducerea unei scheme bazate pe drepturi la plată care va succeda SAPS. Experiența introducerii în 2005 a SPU în statele membre UE-15 a arătat că implementarea unei astfel de scheme a avut drept rezultat întârzieri semnificative în efectuarea plăților către fermieri.

XI.

Curtea recomandă următoarele:

- Sprijinul pentru veniturile fermierilor ar trebui utilizat în beneficiul fermierilor activi care efectuează activități agricole precise, cu caracter regulat. În special, entitățile publice care doar gestionează terenuri aflate în proprietatea statului și care nu sunt angajate în activități agricole ar trebui excluse de la sprijinul acordat în cadrul SAPS;
- Eligibilitatea pentru sprijin a terenurilor ar trebui definită mai clar și ar trebui limitată la parcelele pe care, conform standardelor BCAM, trebuie să se efectueze activități agricole precise, cu caracter regulat. În eventualitatea introducerii unei scheme bazate pe drepturi la plată, acestea din urmă ar trebui alocate doar pentru acest tip de parcele;
- Ar trebui să se aibă în vedere obținerea unei repartiții mai echilibrate între fermieri a sprijinului, de exemplu prin stabilirea de limite maxime pentru plățile individuale de valori ridicate sau prin luarea în considerare a circumstanțelor individuale ale exploatațiilor din diferitele regiuni;
- Comisia ar trebui să analizeze măsura impactului negativ pe care deficiențele structurale și prețurile la care sunt disponibile terenurile îl au asupra eficacității și a eficienței plăților directe. Pe baza acestei analize, Comisia ar trebui să aibă în vedere luarea unor măsuri complementare vizând restructurarea sectorului agricol și creșterea competitivității acestuia;
- Comisia ar trebui să sprijine în mod activ statele membre și să monitorizeze mai îndeaproape pregătirile lor realizate în vederea introducerii unei scheme viitoare bazate pe drepturi la plată. În special, Comisia ar trebui să asiste statele membre în identificarea unor cerințe-cheie care să fie îndeplinite de administrațiile naționale și de către fermieri.

INTRODUCERE

INFORMAȚII DE FOND

1. La 1 mai 2004, atunci când Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia și Slovacia au aderat la Uniunea Europeană (UE), elementul central al politicii agricole comune (PAC) consta în plăți directe cuplate acordate fermierilor pe baza suprafeței de teren arabil și pe baza numărului de animale (bovine, ovine și caprine). În 2002, Consiliul hotărâse ca aceste plăți directe să se aplice ulterior și fermierilor din noile state membre. În conformitate cu principiile în vigoare la momentul respectiv în statele membre ale UE (UE-15), Consiliul a stabilit câte un plafon bugetar pentru fiecare dintre noile state membre. Acest plafon reprezintă suma maximă care este finanțată de la bugetul UE și care poate fi cheltuită anual pentru plăți directe. De asemenea, Consiliul a hotărât ca plățile directe să fie mărite în mod progresiv până în 2013 pentru a deveni comparabile cu nivelul de sprijin acordat în UE-15.
2. În majoritatea acestor noi state membre, structura sectorului agricol era însă în mod substanțial diferită față de structura predominantă din statele membre UE-15. Sectorul agricol din noile state membre era caracterizat de o structură duală, existând, pe de o parte, exploatații agricole de mari dimensiuni și, pe de altă parte, un număr mare de exploatații agricole familiale mici. Per ansamblu, productivitatea sectorului era scăzută. În plus, cea mai mare parte a administrațiilor naționale nu avea niciun fel de experiență în ceea ce privește gestionarea unui sistem de plăți directe pentru fermieri.
3. Din acest motiv, actul de aderare semnat cu statele membre care au aderat la UE în 2004 le oferea acestora, ca alternativă la plățile directe cuplate, opțiunea de a implementa, pentru o perioadă de tranziție, un sistem simplificat de sprijin pentru venituri: „schema de plată unică pe suprafață” (*Single Area Payment Scheme – SAPS*). Conform dispozițiilor acestui act, pentru fiecare dintre noile state membre, Comisia stabilește un pachet financiar anual pentru cheltuielile din cadrul SAPS, pachet care trebuie să se încadreze în plafonul bugetar național fixat de Consiliu. Aceași opțiune a fost oferită și Bulgariei și României, atunci când aceste state membre au aderat la UE în 2007.

- 4.** În paralel cu procesul de extindere a UE, Consiliul a adoptat reforma din 2003 a PAC. Această reformă:
- (a) a introdus schema de plată unică (SPU), care a luat locul majorității plăților directe existente anterior și în cadrul căreia ajutorul este „decuplat” de obligația de a produce;
 - (b) condiționează plata integrală a plăților directe de respectarea de către fermieri a normelor de „ecocondiționalitate”² și
 - (c) a stabilit un mecanism obligatoriu vizând reducerea cu un procentaj fix a tuturor plăților directe acordate peste suma de 5 000 de euro pe an calendaristic și pe exploatație („modularea”).
- 5.** Consiliul a hotărât în 2004 ca principiile adoptate prin reforma din 2003 să se aplice și noilor state membre, cu excepția elementului privind „modularea” (cel puțin până când nivelul plăților directe aplicabil în noile state membre devenea egal cu cel aplicabil în UE-15). Cu toate acestea, opțiunea de a implementa SAPS a fost menținută³.
- 6.** În 2004, doar Malta și Slovenia au ales să implementeze dispozițiile aflate în vigoare la momentul respectiv cu privire la plățile directe și, ulterior, în 2007, au implementat schema de plată unică, care intrase în vigoare în UE-15 încă din 2005. Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, Slovacia și, în 2007, Bulgaria și România au decis să implementeze schema de plată unică pe suprafață.
- 7.** Astfel, încă de la început, SAPS a fost conceput ca o soluție de trecere la sistemul de plăți directe aflat în vigoare pe întregul teritoriu al UE (și anume, SPU începând din 2005). Inițial, perioada de tranziție era prevăzută să se încheie cel târziu în 2009. Cu toate acestea, în cadrul „bilanțului de sănătate” referitor la PAC din 2008, Consiliul a prelungit această perioadă până la sfârșitul lui 2013. Prin urmare, sistemul de plăți directe, care face în prezent obiectul discuțiilor în cadrul Parlamentului European și al Consiliului și care va fi adoptat ca parte a noii PAC ce urmează să fie implementată din 2014, va înlocui SAPS începând cu 2014⁴.

² Aceasta înseamnă că acordarea plăților către fermieri este condiționată de respectarea de către aceștia a unor norme de bază referitoare la protecția mediului, la siguranța alimentară și la sănătatea și bunăstarea animalelor din cadrul exploatațiilor, norme cunoscute sub denumirea de cerințe legale în materie de gestionare, precum și de menținerea terenurilor agricole în bune condiții agricole și de mediu (BCAM).

³ Decizia 2004/281/CE a Consiliului din 22 martie 2004 referitoare la adaptarea Actului privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor care stau la baza Uniunii Europene, ca urmare a reformei politicii agricole comune (JO L 93, 30.3.2004, p. 1).

⁴ COM(2011) 625 final/2 din 19 octombrie 2011: Propunere de regulament de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune.

ELEMENTELE-CHEIE ALE SAPS

- 8.** SAPS este o schemă de sprijin pentru venit simplificată, care se adresează fermierilor și care are la bază suprafața de teren eligibil aflată la dispoziția acestora⁵. În fiecare stat membru, ajutorul constă într-un quantum anual calculat per hectar de teren eligibil. Fermierii depun o declarație anuală la autoritatea națională competentă, declarație care cuprinde toate parcelele lor agricole. Fermierii nu au obligația de a obține o producție sau de a utiliza factori de producție, însă trebuie să mențină parcelele în bune condiții agricole și de mediu (BCAM)⁶.
- 9.** În fiecare stat membru nou, nivelul plății anuale per hectar se calculează prin divizarea pachetului financiar anual la **suprafața agricolă** a statului în cauză. În cazul în care, într-un an dat, aceste plăți depășesc pachetul financiar anual, quantumul național aplicabil per hectar este redus proporțional prin aplicarea unui coeficient de reducere. În acest mod, se asigură că plățile nu depășesc pachetele naționale adoptate prin actele de aderare.
- 10.** Pentru statele membre care au aderat la UE în 2004, **suprafața agricolă** este definită ca fiind partea din „suprafața agricolă utilizată” (SAU) care era menținută în „bune condiții agricole” (BCA) la 30 iunie 2003⁷. Prin stabilirea acestei date, au fost excluse de la plata sprijinului SAPS terenurile care nu erau utilizate la momentul respectiv, chiar și în cazurile în care fermierii au preluat aceste terenuri spre cultivare în anii ulteriori. În Bulgaria și în România, nu s-a stabilit însă o astfel de dată-limită, rezultatul fiind acela că fermierii pot beneficia de plăți SAPS pentru terenuri care erau inițial abandonate și pe care aceștia le readuc în stare de cultivare după aderarea acestor două state membre la UE.
- 11.** „Suprafața agricolă utilizată” este un concept statistic folosit de Eurostat⁸ și reprezintă suprafața totală de teren arabil, pășune permanentă, suprafețe destinate culturilor permanente și grădinilor familiale.
- 12.** *Anexa I* conține o prezentare comparativă între SAPS și SPU.

⁵ Articolul 1 litera (c) și articolul 124 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO L 30, 31.1.2009, p. 16).

⁶ Articolul 124 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

⁷ Articolul 124 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

⁸ Acest concept este definit în Regulamentul (CE) nr. 1200/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 referitor la anchetele privind structura exploatațiilor agricole (JO L 329, 15.12.2009, p. 1).

OPȚIUNEA PRIVIND ACORDAREA DE PLĂȚI NAȚIONALE DIRECTE COMPLEMENTARE

- 13.** Înaintea aderării la UE, în unele state membre, fermierii beneficiau deja de plăți directe, ceea ce ar fi fost incompatibil cu principiile pieței comune a UE. Pentru a evita o posibilă diminuare a nivelului de sprijin primit de fermieri după aderarea țării lor la UE, statelor membre în cauză le este permisă efectuarea de plăți directe complementare (PNDC) de la bugetele naționale, în plus față de ajutorul acordat prin SAPS, cu scopul de a compensa introducerea treptată a plăților directe ale UE⁹. Aceste plăți complementare trebuie să fie aprobate de Comisie, iar ajutorul direct total care poate fi acordat unui fermier nu trebuie să depășească nivelul ajutorului direct pe care acesta ar avea dreptul să îl primească în cadrul UE-15. PNDC-urile sunt eliminate în mod treptat pe măsură ce cresc anual plățile SAPS.

⁹ Articolul 132 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

SFERA, OBIECTIVELE ȘI ABORDAREA AUDITULUI

- 14.** Începând cu exercițiul financiar 2005, implementarea schemei de plată unică pe suprafață a mai făcut obiectul auditurilor Curții în cadrul declarației de asigurare (DAS) a acesteia. Aceste audituri s-au limitat însă la legalitatea și regularitatea plăților și la funcționarea sistemelor de supraveghere și de control. Curtea a publicat rezultatele acestor audituri în diferitele rapoarte anuale ale sale.
- 15.** SAPS este cea de a doua schemă, ca mărime, care este finanțată de Fondul european de garantare agricolă (FEGA), și principala sursă de sprijin pentru veniturile fermierilor în noile state membre. Cheltuielile anuale au crescut de-a lungul anilor, de la 1,4 miliarde de euro în exercițiul financiar 2005 la aproximativ 5 miliarde de euro în 2011. Ajutorul este programat să ajungă până la aproximativ 7,5 miliarde de euro până în exercițiul financiar 2014.
- 16.** Auditul s-a desfășurat în 2011 și a inclus vizite la Comisia Europeană și în cinci state membre care au introdus SAPS în 2004 (Ungaria, Polonia și Slovacia) sau în 2007 (Bulgaria și România), precum și analize documentare și consultarea unor studii și a unor evaluări. În 2011, statele membre vizitate au efectuat plăți în valoare de aproximativ 4 miliarde de euro în contul ajutorului acordat prin SAPS, ceea ce reprezintă în jur de 80 % din cheltuielile totale efectuate în cadrul acestei scheme în exercițiul financiar respectiv¹⁰.
- 17.** Prezentul raport se axează pe următoarele aspecte:
- modul de implementare a principalelor elemente ale schemei, inclusiv definiția dată beneficiarilor și terenului eligibil;
 - contribuția acestei scheme la îndeplinirea obiectivului de sprijinire a veniturilor fermierilor în noile state membre;
 - pregătirea tranziției la un nou sistem de plăți directe, comun tuturor statelor membre ale UE.

¹⁰ A se vedea *anexa II*.

OBSERVAȚII

PLĂȚI EFECTUATE CĂTRE BENEFICIARI CARE DESFĂȘOARĂ DOAR ACTIVITĂȚI AGRICOLE NEGLIJABILE

- 18.** După cum s-a menționat anterior, plățile SAPS sunt menite să sprijine veniturile fermierilor¹¹. SAPS a fost conceput astfel încât să corespundă obiectivelor globale ale PAC, vizând „creșterea productivității agriculturii” și „asigurarea în acest fel a unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea venitului individual al lucrătorilor din agricultură”¹².

DEFINIȚIA „FERMIERULUI” ȘI A „ACTIVITĂȚII AGRICOLE”

- 19.** Conform regulamentului¹³, fermierul (agricultorul) înseamnă o persoană sau un grup de persoane care desfășoară o „activitate agricolă”. „Activitatea agricolă” desemnează „producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole sau menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu”.
- 20.** Curtea a observat deja o lipsă de precizie în ceea ce privește definiția dată „fermierilor” ca fiind persoane sau entități care au la dispoziție teren eligibil și care desfășoară o „activitate agricolă”¹⁴. Curtea a constatat că Ungaria și România au clarificat mai detaliat acești termeni în legislația lor națională relevantă. Ungaria a decis ca sprijinul SAPS să fie plătit doar utilizatorilor terenurilor. În România, normele naționale exclud în mod explicit de la plățile din cadrul SAPS persoanele care doar acordă un drept de concesiune pentru utilizarea terenului sau cele care doar dau în arendă/spre închiriere terenul (arendator, concedent și/sau locator). În practică, acest lucru este însă rareori verificat și, în ambele state membre, Curtea a constatat că sprijinul SAPS fusese plătit unor proprietari de terenuri care nu desfășurau nicio activitate agricolă pe terenul respectiv, în timp ce fermierii care îl utilizau efectiv nu aveau acces la acest sprijin.

¹¹ Articolul 1 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

¹² Articolul 39 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

„(1) Politica agricolă comună are ca obiective:

- (a) creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție și, în special, a forței de muncă;
- (b) asigurarea în acest fel a unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea venitului individual al lucrătorilor din agricultură;
- (c) stabilizarea piețelor;
- (d) garantarea siguranței aprovizionărilor;
- (e) asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

(2) În elaborarea politicii agricole comune și a metodelor speciale pe care aceasta le poate implica, vor fi avute în vedere următoarele:

- (a) caracterul special al activității agricole care rezultă din structura socială a agriculturii și din discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole;
- (b) necesitatea de a opera treptat modificările adecvate;
- (c) faptul că, în statele membre, agricultura este un sector strâns legat de ansamblul economiei.”

¹³ Articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

¹⁴ Raportul special nr. 5/2011.

- 21.** Ca și în cazul SPU, Curtea a identificat beneficiari de ajutor SAPS care desfășurau doar activități agricole neglijabile. Printre acești beneficiari se află, de exemplu, societăți imobiliare, aeroporturi (Polonia și România), întreprinderi forestiere, asociații de vânători, cluburi de pescuit sau cluburi de schi (Ungaria, Polonia și Slovacia). Comisia și statele membre vizitate nu dispun de niciun fel de detalii referitoare la numărul exact de astfel de cazuri sau referitoare la impactul financiar al acestora. Un exemplu ilustrativ pentru astfel de cazuri este acela în care Curtea a constatat, în Polonia, că, pentru campania 2010 de depunere a cererilor, 1 345 de asociații de vânători au beneficiat în mod legal de ajutor în cadrul SAPS în cuantum de 2,54 milioane de euro pentru 19 000 ha de teren agricol. În mod similar, în Ungaria, 337 de asociații de vânători au beneficiat de ajutor SAPS în cuantum de peste 1 milion de euro pentru 7 000 ha de teren agricol.
- 22.** De asemenea, Curtea a identificat, în statele membre vizitate, un grup specific de beneficiari SAPS, format din entități publice care gestionează terenuri aflate în proprietatea statului în temeiul legislațiilor relevante. Aceste entități nu desfășoară nicio activitate agricolă sau desfășoară doar activități agricole neglijabile. În astfel de cazuri, plățile acordate în cadrul SAPS finanțează în principal o funcție publică care cade în sarcina acestor entități, în loc să vină în sprijinul veniturilor fermierilor.
- 23.** Bilanțul de sănătate din 2008 referitor la PAC a oferit statelor membre posibilitatea de a defini criterii care să excludă astfel de beneficiari, precum cei menționați anterior, de la plățile SAPS. Cu toate acestea, până în prezent, niciunul dintre statele membre vizitate în cursul auditului nu a utilizat acest prilej pentru a stabili astfel de criterii și, prin urmare, situația descrisă predomină în continuare.

TERENURI UTILIZATE PENTRU ACTIVITĂȚI CU CARACTER NEAGRICOL

- 24.** Dispozițiile aplicabile schemei SPU nu permit efectuarea de plăți pentru terenuri care nu sunt utilizate în mod predominant pentru activități agricole¹⁵. În cazul SAPS, nu există astfel de norme. În Ungaria, autoritățile au efectuat plăți în cadrul SAPS pentru pășuni permanente aflate în proprietatea statului care erau destinate instrucției militare, dar referitor la care autoritățile naționale nu au putut stabili cu precizie dacă erau utilizate exclusiv pentru instrucție sau dacă erau utilizate, chiar și numai parțial, în scopuri agricole (pășunatul ovinelor). Curtea a estimat că, în 2010, un cuantum de 4,25 milioane de euro fusese plătit pentru 25 000 ha de terenuri utilizate în scopuri militare¹⁶.

¹⁵ Articolul 34 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

¹⁶ Agenția națională de plăți nu cunoștea numărul exact de hectare al acestor suprafețe utilizate în scop militar pentru care fuseseră efectuate plăți în cadrul SAPS.

ENTITĂȚI DE STAT CARE BENEFICIAZĂ DE AJUTOR ÎN CADRUL SAPS DOAR PENTRU ÎNDEPLINIREA UNOR FUNCȚII PUBLICE ÎN TEMEIUL LEGISLAȚIEI NAȚIONALE

În **Polonia, România, Slovacia și Ungaria**, suprafețe extinse de teren agricol se află în proprietatea statului. De exemplu, în Polonia, Agenția Proprietăților Agricole, care gestionează în jur de două milioane de hectare aparținând Trezoreriei Statului, este cel mai mare administrator individual de terenuri agricole. Aceste autorități de administrare a terenurilor nu efectuează ele însele activități agricole pe terenurile respective, ci le dau în arendă unor fermieri care au, în mod normal, dreptul de a solicita ajutor în cadrul SAPS pentru parcelele pe care le exploatează. Statele membre în cauză nu dispuneau de o politică uniformă referitor la aceste entități: în timp ce, în Slovacia și în România, astfel de entități publice nu beneficiază de ajutor SAPS, în Polonia, centrele teritoriale ale Agenției Proprietăților Agricole primesc anual sprijin prin SAPS în cuantum de aproximativ 1 milion de euro pentru terenuri pe care nu au reușit să le dea în arendă. Centrele teritoriale încredințaseră unor prestatori de servicii sarcina de a întreține terenurile respective pentru a le conserva valoarea agricolă, la un cost per hectar mai mic decât ajutorul anual primit prin SAPS. Aceasta este însă o funcție pe care autoritățile respective oricum trebuie să o exercite, deoarece, conform legislației naționale, acestea au obligația de a menține valoarea proprietății publice.

În **Ungaria**, statul este cel mai mare beneficiar individual de ajutor în cadrul SAPS¹⁷. Acest ajutor este acordat, de exemplu, pentru parcuri naționale, care sunt finanțate de la bugetul central de stat cu scopul principal de a conserva rezervațiile naturale. Printre alte cazuri de utilizatori instituționali de terenuri, al căror obiectiv principal nu constă în desfășurarea de activități agricole, se numără societăți de gospodărire a apelor și municipalități. Autoritățile naționale nu dispun de nicio viziune de ansamblu referitor la proporția din plăți care se acordă acestor entități. Cu toate acestea, Curtea estimează că este posibil să fie vizate 300 000 ha, pentru care autoritățile naționale au plătit, în 2010, în jur de 50 de milioane de euro drept ajutor în cadrul SAPS.

În **România**, unde municipalitățile dețin în proprietate în jur de 1,6 milioane ha de teren agricol, din care circa 1,5 milioane ha reprezintă pășuni, Curtea a constatat că, în 2010, peste 1 000 de municipalități și de autorități locale beneficiaseră de ajutor prin SAPS în cuantum de 23,5 milioane de euro pentru aproximativ 340 000 ha de terenuri publice. Acestea sunt terenuri pe care fermierii locali le utilizează, în cea mai mare parte, în comun, de exemplu pentru pășunatul bovinelor sau pentru a cosi iarbă, și pe care, de regulă, proprietarii publici nu desfășoară în nume propriu niciun fel de activități agricole. Recent, autoritățile române au luat o serie de măsuri în vederea unei mai bune direcționări a plăților către fermieri. Aceste măsuri nu sunt însă decât parțial eficiente, numeroși fermieri care utilizează efectiv terenurile în cauză fiind în continuare excluși de la plățile din cadrul SAPS.

Curtea a identificat un număr de cazuri similare în **Bulgaria**, unde municipalitățile creaseră entități cu personalitate juridică care beneficiau de ajutor prin SAPS pentru terenuri publice pe care fermierii locali le utilizau pentru pășunatul animalelor. În astfel de cazuri, activitățile entităților respective erau limitate la furnizarea de apă pentru animale sau, uneori, la angajarea de lucrători pentru curățarea terenurilor de arbuști.

Având în vedere creșterea programată a plăților SAPS per hectar, cuantumul anual plătit acestor entități vor crește până în 2013 și, respectiv, până în 2016 pentru Bulgaria și România. În toate cazurile menționate mai sus, ajutorul nu vine în sprijinul veniturilor fermierilor, ci contribuie la finanțarea unor entități din administrația publică.

¹⁷ Pentru campania 2010 de depunere a cererilor, entitățile de stat au beneficiat în mod direct de sprijin în cuantum de 13,8 milioane de euro pentru aproximativ 82 000 ha de terenuri, din care peste 27 000 ha fuseseră declarate de 10 parcuri naționale, iar ajutorul primit de acestea din urmă în cadrul SAPS, în cuantum de 4,3 milioane de euro, a fost vărsat la trezoreria statului.

SUPRAFEȚELE TOTALE ELIGIBILE PENTRU SPRIJINUL SAPS NU ERAU IDENTIFICATE ÎN MOD FIABIL, IAR STATELE MEMBRE VIZATE AU DEFINIT ELIGIBILITATEA PARCELELOR ÎN MOD DIFERIT

MAJORITATEA STATELOR MEMBRE VIZATE NU SUNT ÎN MĂSURĂ SĂ STABILEASCĂ CU PRECIZIE SUPRAFAȚA AGRICOLĂ ELIGIBILĂ PENTRU SPRIJIN ÎN CADRUL SAPS

- 25.** În timp ce plafoanele bugetare naționale disponibile pentru plățile directe au fost stabilite de Consiliu, responsabilitatea de a stabili cu precizie suprafețele efectiv eligibile pentru sprijinul SAPS a revenit Comisiei și statelor membre vizate¹⁸.
- 26.** După cum s-a menționat mai sus, actul de aderare și regulamentele ulterioare ale Consiliului prevedeau că suprafața agricolă eligibilă este acea parte din „suprafața agricolă utilizată” (SAU) care, la 30 iunie 2003, era menținută în „bune condiții agricole” (BCA), indiferent dacă se afla sau nu în exploatare la data respectivă.
- 27.** Această dată de referință nu se aplică însă și în cazul Bulgariei și al României, astfel încât suprafața agricolă eligibilă reprezintă partea din SAU care era menținută în „bune condiții agricole” în cursul campaniei în cauză de depunere a cererilor.
- 28.** Pe baza criteriului SAU, sunt excluse de la sprijinul SAPS suprafețe neagricole precum păduri sau grădini de agrement, dar și suprafețe pe care nu se mai desfășoară activități agricole din motive economice, sociale sau de altă natură (incluzând situațiile în care astfel de suprafețe ar putea fi readuse în stare de cultivare cu ajutorul resurselor disponibile în mod normal în cadrul unei exploatații agricole). Curtea observă că normele, astfel cum sunt ele stabilite în prezent, sunt lipsite de coerență, întrucât, în statele membre care au implementat SAPS după aderarea lor la UE în 2004, fermierii care doresc să readucă terenuri în stare de cultivare sunt excluși de la sprijinul SAPS pentru parcelele în cauză, în timp ce, în Bulgaria și în România, fermierii care exploatează în scopuri agricole terenuri care fuseseră inițial abandonate beneficiază de sprijin în cadrul SAPS.

¹⁸ Suprafețele agricole pentru care se poate solicita sprijin în cadrul SAPS sunt prevăzute în anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 1121/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește schemele de ajutor pentru fermieri prevăzute în titlurile IV și V din regulamentul respectiv (JO L 316, 2.12.2009, p. 27). Pentru campaniile de dinainte de 2010, suprafețele agricole au fost prevăzute în anexa XXI la Regulamentul (CE) nr. 1973/2004 al Comisiei din 29 octombrie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului în ceea ce privește schemele de ajutor prevăzute la titlurile IV și IVa din respectivul regulament și utilizarea terenurilor retrase din circuitul agricol pentru producția de materii prime (JO L 345, 20.11.2004, p. 1).

29. Legislația UE nu definește în mai multe detalii ce înseamnă „bune condiții agricole” (BCA). La momentul desfășurării auditului, doar Bulgaria adoptase o serie de standarde care defineau în mod explicit BCA.
30. Deși dispozițiile adoptate prin actele de aderare prevedeau obligația autorităților naționale de a identifica în mod fizic suprafața agricolă eligibilă, majoritatea statelor membre vizitate întâmpinau dificultăți în ceea ce privește identificarea în mod fiabil a acestei suprafețe. În lipsa unei definiții a BCA și din cauza faptului că sistemele de identificare a parcelelor agricole (LPIS) fie nu erau disponibile, fie nu erau suficient de dezvoltate, statele membre utilizau metode diferite pentru stabilirea suprafețelor lor agricole.
31. În **Polonia**, suprafața agricolă eligibilă acceptată de Comisie a fost stabilită pe baza unor informații globale privind modul de utilizare a terenurilor, informații rezultate din ancheta din 2002 privind structura exploatațiilor agricole, în completarea lor fiind adăugate informații privind terenurile „pârloagă” care se estima că urmau să fie utilizate din nou în scopuri agricole odată ce fermierii urmau să aibă cunoștință de faptul că vor beneficia de plăți SAPS. În schimb, suprafețele incluse în LPIS au fost stabilite pe baza informațiilor din registrul de cadastru, care conținea suprafețe mult mai mari, dar pentru care nu erau disponibile informații cu privire la starea lor în 2003¹⁹.
32. În **Ungaria**, suprafața agricolă eligibilă acceptată de Comisie a fost stabilită pe baza informațiilor privind modul de utilizare a terenurilor din perioada de preaderare și pe baza anchetei din 2002 privind structura exploatațiilor agricole, excluzând o suprafață estimativă de terenuri considerate neadecvate pentru agricultură. În schimb, LPIS este bazat în totalitate pe interpretarea de fotografii aeriene.
33. De asemenea, exemplele prezentate la punctele anterioare indică faptul că LPIS, care înregistrează suprafețele eligibile pentru sprijin SAPS și care este utilizat de noile state membre pentru gestionarea cererilor de sprijin²⁰, include suprafețe agricole care sunt uneori semnificativ mai mari decât suprafața agricolă stabilită și acceptată de Comisie la momentul aderării. După cum se arată în **tabel**, această situație mai exista încă în 2010.

¹⁹ A se vedea **tabelul**.

²⁰ Articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol (JO L 316, 2.12.2009, p. 65).

34. Comisia nu a solicitat statelor membre să analizeze aceste discrepanțe. Prin urmare, Curtea nu poate confirma că suprafețele înregistrate ca fiind eligibile pentru plățile SAPS au fost efectiv stabilite în acord cu dispozițiile prevăzute în actele de aderare și în legislația UE ulterioară²¹.

²¹ Articolul 124 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

35. Această incertitudine cu privire la suprafața eligibilă pentru sprijinul SAPS are două tipuri de consecințe:

- (a) întrucât pachetele financiare alocate fiecărui stat membru sunt fixe pe durata perioadei financiare, cuantumul mediu per hectar a fost redus în mod proporțional acolo unde suprafețele totale declarate de fermieri depășeau suprafața agricolă aprobată de Comisie;
- (b) cuantumul mediu de sprijin SAPS per hectar a fost mărit acolo unde suprafața agricolă aprobată de Comisie era mai mică decât suprafața agricolă efectivă stabilită în LPIS.

TABEL

COMPARAȚIE ÎNTRE SUPRAFAȚA AGRICOLĂ UTILIZATĂ, SUPRAFAȚA AGRICOLĂ APROBATĂ DE COMISIE ȘI SUPRAFEȚELE ELIGIBILE PENTRU SAPS PENTRU CAMPANIA 2010 DE DEPUNERE A CERERILOR

(hectare)

	Bulgaria	Ungaria	Polonia	România	Slovacia
Suprafața agricolă utilizată (SAU) 2010, conform institutelor de statistică	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
Suprafața agricolă aprobată de Comisie [anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 1121/2009]	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
Total suprafață eligibilă pentru sprijin SAPS, înregistrată în LPIS	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor provenite de la institutele de statistică și agențiile de plăți naționale (2011).

REVIZUIRILE EFECTUATE LA NIVELUL SUPRAFEȚELOR AGRICOLE ELIGIBILE NU S-AU BAZAT ÎNTOTDEAUNA PE CRITERII VERIFICABILE

- 36.** Comisia poate aproba revizuirea suprafeței agricole eligibile a unui stat membru în cazul în care se dovedește că suprafața stabilită inițial este incorectă. Astfel de ajustări se pot efectua cu condiția ca statul membru în cauză să fi definit criterii obiective și nediscriminatorii²².
- 37.** Din 2004, Comisia a aprobat un număr de cereri de revizuire a suprafețelor agricole din partea Bulgariei, a Lituaniei, a Ungariei, a Poloniei și a Slovaciei. În cazul Bulgariei, al Poloniei și al Slovaciei, revizuirea a dus la diminuarea suprafeței agricole și, prin urmare, la o rată mai mare a ajutorului SAPS per hectar. Aceasta a permis statelor membre în cauză să utilizeze în integralitate pachetele lor financiare anuale. Ungaria a solicitat o creștere a suprafeței agricole, deoarece autoritățile au primit cereri de sprijin pentru suprafețe mult mai mari decât se estimase. Acest fapt a avut drept rezultat o reducere a plăților SAPS acordate tuturor fermierilor, pentru a se evita depășirea pachetului financiar anual.
- 38.** Curtea a constatat că, în timp ce, în Bulgaria, revizuirea suprafeței agricole a fost parțial determinată de identificarea unor terenuri neeligibile, în Ungaria, Polonia și Slovacia, revizuirea nu era bazată pe alte criterii verificabile în afară de faptul că autoritățile primiseră cereri de sprijin pentru o suprafață mai mică sau mai mare de terenuri agricole decât se estimase. Încă din 2005, Comisia informase deja autoritățile slovace că numărul de cereri de sprijin primite într-un an și orice creștere anticipată nu pot constitui un criteriu suficient de obiectiv pentru modificarea suprafeței agricole în cadrul SAPS. Cu toate acestea, pentru Ungaria, Polonia și Slovacia, Comisia a acceptat în cele din urmă cererea de revizuire fără să se procedeze la o analiză suplimentară²³.

²² Articolul 124 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

²³ Regulamentul (CE) nr. 993/2007 al Comisiei (JO L 222, 28.8.2007, p. 10) și Regulamentul (CE) nr. 316/2009 al Comisiei (JO L 100, 18.4.2009, p. 3), ambele de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1973/2004, precum și Regulamentul (UE) nr. 387/2010 al Comisiei (JO L 114, 7.5.2010, p. 1) de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1121/2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului.

SE EFECTUEAZĂ PLĂȚI SAPS PENTRU TERENURI AGRICOLE NEUTILIZATE SAU ABANDONATE

- 39.** O caracteristică deosebită a multor state membre care au optat pentru SAPS constă în existența unor suprafețe de terenuri agricole neutilizate sau abandonate. Acest lucru se datorează în principal schimbărilor de natură economică și socială care au avut loc după 1990. Nu ar trebui să se plătească sprijin SAPS pentru astfel de terenuri.
- 40.** După cum s-a arătat la punctele anterioare, statele membre au întâmpinat dificultăți în ceea ce privește identificarea în mod fiabil a acelei părți din SAU care era menținută în bune condiții agricole la 30 iunie 2003. Auditurile efectuate de Curte în cadrul declarației anuale de asigurare constatarea faptul că LPIS era adesea de o calitate nesatisfăcătoare și că nu fusese actualizat în mod regulat.
- 41.** Curtea a luat notă de eforturile depuse de Comisie și de statele membre în vederea îmbunătățirii LPIS. De exemplu, în Ungaria, între 2008 și 2010, autoritățile au clasificat în jur de 891 000 ha ca fiind neeligibile pentru plăți SAPS, deoarece constatarea faptul că parcelele aferente fie fuseseră abandonate, fie nu mai erau adecvate pentru activități agricole. Pentru Bulgaria și România, Comisia a stabilit o serie de planuri de acțiune specifice, care nu erau implementate în totalitate pentru perioada auditată (campania 2010 de depunere a cererilor), dar care dusese deja la reduceri semnificative ale suprafeței inițial eligibile. În Slovacia, autoritățile identificaseră în jur de 100 000 ha de pășuni permanente (în jur de o cincime din suprafața totală de pășuni permanente) referitor la care aveau îndoieli cu privire la utilizarea lor în totalitate sau doar parțială în scopuri agricole și au luat în calcul necesitatea de a reduce plățile SAPS per hectar pentru a ține cont de părțile neutilizate din parcelele în cauză.
- 42.** În pofida acestor eforturi, LPIS din unele state membre conține în continuare suprafețe de terenuri abandonate sau neutilizate.

CASETA 2

PLĂȚI EFECTUATE ÎN CADRUL SPRIJINULUI SAPS PENTRU TERENURI NEUTILIZATE

În **România**, unde suprafața agricolă declarată în cadrul SAPS a mai crescut din 2007, s-a considerat că parcelele erau eligibile chiar și în situațiile în care nu se desfășura nicio activitate agricolă (**fotografia 1**). Autoritățile încă nu au definit condiții clare și lipsite de ambiguitate în baza cărora devin eligibile terenurile abandonate pe care fermierii intenționează să le readucă în stare de cultivare.

© Curtea de Conturi Europeană.



Fotografia 1 – Teren abandonat pe care nu s-a mai desfășurat nicio activitate agricolă, în România

În **Bulgaria**, condiția minimă impusă de autorități în baza căreia o pășune permanentă poate fi considerată eligibilă este ca aceasta să fie utilizată pentru pășunare sau să fie cosită cel puțin o dată pe an. În practică, autoritățile acceptă însă, în totalitate, parcele pe care se desfășoară doar activități agricole foarte restrânse sau niciun fel de activitate agricolă (de exemplu, parcele care sunt doar traversate de animale de fermă sau de animale sălbatice). De asemenea, Curtea a identificat exemple în care s-au efectuat plăți SAPS pentru parcele referitor la care nu exista nicio dovadă conform căreia pe acestea s-ar fi desfășurat vreodată activități agricole (**fotografia 2**).



© Curtea de Conturi Europeană.

Fotografia 2 – Parcelă neutilizată, în Bulgaria

În **Polonia**, cerințele BCAM condiționează plata de efectuarea unor activități cu caracter regulat pe teren arabil. Cu toate acestea, Curtea a constatat că s-a plătit ajutor în cadrul SAPS pentru un teren arabil neutilizat, ilustrat în **fotografia 3**. Curtea a detectat în mod frecvent o serie de situații similare în rândul beneficiarilor vizitați. Sprijinul pentru beneficiarii SAPS era plătit, în majoritatea cazurilor, în integralitate sau plățile care le erau acordate făceau obiectul doar al unor reduceri moderate, chiar și în situațiile în care autoritățile au constatat că aceștia nu au mai utilizat terenurile lor de mai mulți ani.



© Curtea de Conturi Europeană

Fotografia 3 – Fost teren arabil care nu mai era utilizat de mai mulți ani, în Polonia

În **Ungaria**, în afară de obligația de a combate vegetația nedorită (buruienile), fermierilor nu li se solicită să desfășoare activități agricole pe parcelele lor pentru a fi eligibile. Curtea a identificat un număr de cazuri în care fermierii au luat în arendă suprafețe extinse de pășuni seminaturale și au beneficiat de plăți în cadrul sprijinului SAPS fără să fi utilizat deloc terenurile respective pentru activități agricole. În plus, această lipsă de orice activități agricole are un impact negativ asupra valorii ecologice a tipului respectiv de terenuri (**fotografia 4**).



© Curtea de Conturi Europeană

Fotografia 4 – Pășune seminaturală neutilizată, în Ungaria

43. Evaluarea eligibilității unei parcele pentru plăți SAPS depinde de definiția sau nu în detaliu de către statele membre a criteriilor de eligibilitate și a standardelor minime ale unei activități agricole și de claritatea acestor definiții. De asemenea, depinde de gradul de fiabilitate cu care autoritățile naționale pot stabili statutul parcelei în cauză la 30 iunie 2003 și de cât de temeinic se verifică situația respectivă. Din perspectiva acestor factori, Curtea a observat o mare varietate de situații, care au dus la un tratament inegal al fermierilor în diferitele state membre vizitate.

PLĂȚILE SAPS CONTRIBUIE ÎN MOD SEMNIFICATIV LA VENITURILE FERMIERILOR, ÎNSĂ DE ACEST SPRIJIN BENEFICIAZĂ ÎN PRINCIPAL EXPLOATAȚIILE AGRICOLE DE DIMENSIUNI MARI

PER ANSAMBLU, PLĂȚILE SAPS SPRIJINĂ VENITURILE EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE ÎN NOILE STATE MEMBRE ...

44. SAPS are drept scop sprijinirea veniturilor fermierilor, însă acest obiectiv nu a fost definit mai detaliat din punctul de vedere al nivelului dorit pentru acest sprijin sau din punctul de vedere al repartizării acestuia.
45. Între 2004 și 2010 (exercițiile financiare 2005-2011), fermierii din noile state membre au beneficiat de plăți SAPS în cuantum de aproximativ 21,5 miliarde de euro²⁴. În 2010, existau în jur de 3 milioane de beneficiari, iar cuantumul mediu al unei plăți SAPS per exploatație agricolă se ridica la 1 668 de euro²⁵. Toate statele membre care aplică SAPS au utilizat aproape în totalitate pachetele lor financiare. Astfel, per ansamblu, SAPS a contribuit la creșterea veniturilor fermierilor²⁶.
46. Cea mai recentă analiză desfășurată de Comisie cu privire la veniturile fermierilor concluzionează că, în pofida unui declin puternic în 2009, care se explică prin criza economică actuală, veniturile fermierilor din UE-12 (mai exact, din statele membre care aplică SAPS, plus Malta și Slovenia) s-au menținut cu mult deasupra nivelului lor de dinainte de aderare. Per ansamblu, venitul per unitate anuală de muncă a crescut cu 34 % între 2004 și 2009²⁷. Această creștere se explică prin prețurile mai mari care predomină pe piața unică și prin creșterea sprijinului public pentru sectorul agricol.

²⁴ În *anexa II* sunt prezentate, pe exerciții financiare și pe state membre, sumele care au fost plătite.

²⁵ A se vedea *anexa III*.

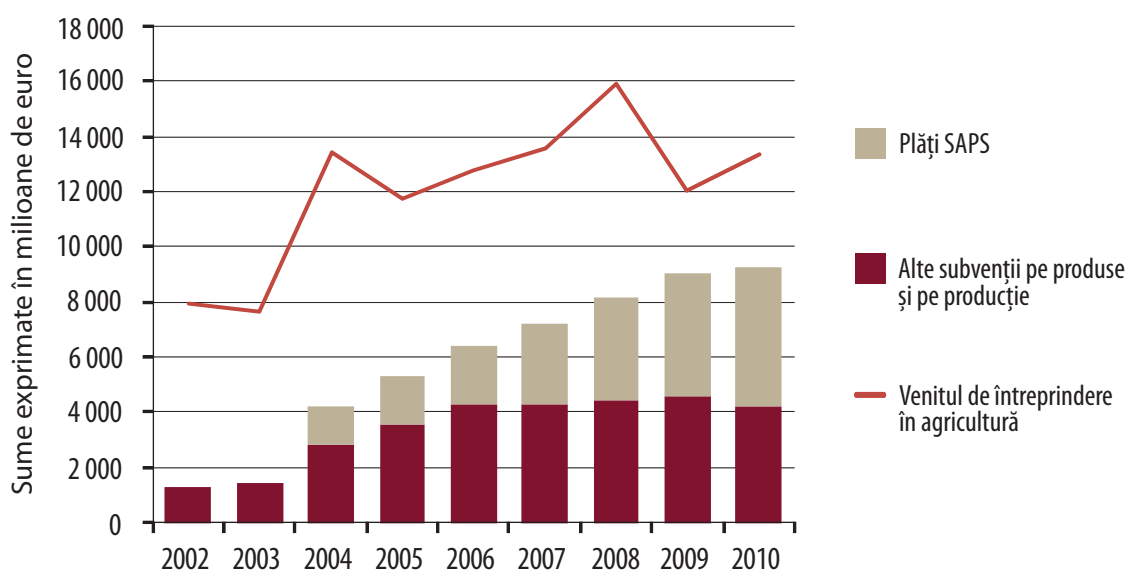
²⁶ Pentru a măsura nivelul global al sprijinului direct pentru venituri în sectorul agricol, trebuie adăugate plățile naționale directe complementare (PNDC). Potrivit Comisiei, acestea s-au ridicat în aceeași perioadă la 13,4 miliarde de euro.

²⁷ Documentul Comisiei *Developments in the income situation of the EU agricultural sector* (Evoluția situației veniturilor în sectorul agricol al UE), Bruxelles, 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_income.pdf. Venitul este măsurat per unitate anuală de muncă (UAM) care, în termeni simplificați, reprezintă volumul de muncă desfășurat în cadrul unei exploatații agricole de o persoană, în echivalent timp complet de muncă.

47. Se poate considera că plățile SAPS reprezintă elementul cel mai important din venitul net al fermierilor din aceste state membre, astfel cum se arată în **graficul 1**.
48. Cu toate acestea, evoluția venitului per exploatație agricolă variază într-o foarte mare măsură de la un stat membru la altul. În timp ce, în Polonia, acesta cunoaște, în general, o evoluție pozitivă, în Ungaria și în Slovacia, chiar și în urma introducerii plăților SAPS, a existat o scădere semnificativă a valorii adăugate nete a producției agricole.

GRAFICUL 1

EVOLUȚIA PLĂȚILOR SAPS, A ALTOR SUBVENȚII ȘI A VENITULUI DE ÎNTREPRINDERE ÎN AGRICULTURĂ PENTRU TOATE STATELE MEMBRE CARE APLICĂ SAPS (VALORILE SUNT CALCULATE LA PREȚURILE CURENTE)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Conturilor economice pentru agricultură (Eurostat).

... ÎNSĂ IMPACTUL LOR VARIAZĂ ÎN FUNCȚIE DE DIMENSIUNEA EXPLOATAȚIEI AGRICOLE, DE TIPUL ACESTEIA ȘI DE STATUL MEMBRU ÎN CAUZĂ

- 49.** Curtea observă că, în toate statele membre vizitate care aplică SAPS, natura schemei legată de suprafață²⁸, combinată cu structura duală a sectorului agricol, a dus la o concentrare deosebit de puternică a plăților către exploatații mai mari, în timp ce ajutorul plătit exploatațiilor mai mici a fost uneori foarte scăzut²⁹. Un număr semnificativ de fermieri nu beneficiază deloc de sprijin SAPS, deoarece suprafața eligibilă a exploatațiilor lor este prea mică. Această concentrare este evidentă în mod special în Bulgaria, unde, în 2010, 2 % din exploatațiile agricole au primit mai mult de jumătate din pachetul național prevăzut pentru SAPS.
- 50.** În cadrul SAPS se regăsesc în mod inerent elemente contradictorii, în sensul că, pe de o parte, SAPS are rolul de a sprijini veniturile fermierilor la nivel individual și, pe de altă parte, situația individuală a beneficiarului nu este luată deloc în considerare la repartizarea sprijinului.
- 51.** Per ansamblu, în 2010, 98 % din beneficiarii SAPS au încasat, în total, 49 % din fondurile plătite (fiecare dintre acești fermieri primind o sumă de până la 10 000 de euro). În același timp, 0,2 % din beneficiari au încasat, în total, 24 % din fondurile plătite (fiecare dintre acești fermieri primind o sumă de peste 100 000 de euro).
- 52.** Spre deosebire de SPU, cadrul juridic care reglementează SAPS nu prevede nicio posibilitate de diferențiere a plăților în cadrul unui stat membru pentru a se putea lua mai bine în considerare potențialul agricol al fiecărei regiuni în parte sau diferitele criterii legate de mediu. Astfel, SAPS este o schemă simplă și ușor de implementat, însă nu permite o direcționare a plăților care să țină seama de nevoile specifice ale diferitelor regiuni.
- 53.** În Ungaria, România și Slovacia, Curtea a identificat cazuri în care beneficiarii puteau obține un profit satisfăcător pe baza plăților SAPS atunci când luau în arendă sau achiziționau terenuri agricole fără să practice în mod activ vreo activitate agricolă, întrucât aceștia nu au obligația de a desfășura o activitate anume pe terenul respectiv. În astfel de cazuri, plățile SAPS nu contribuie la obiectivul prevăzut în tratat, și anume creșterea productivității agriculturii³⁰.

²⁸ A se vedea punctul 8.

²⁹ Repartiția sprijinului SAPS este prezentată în **anexa III**.

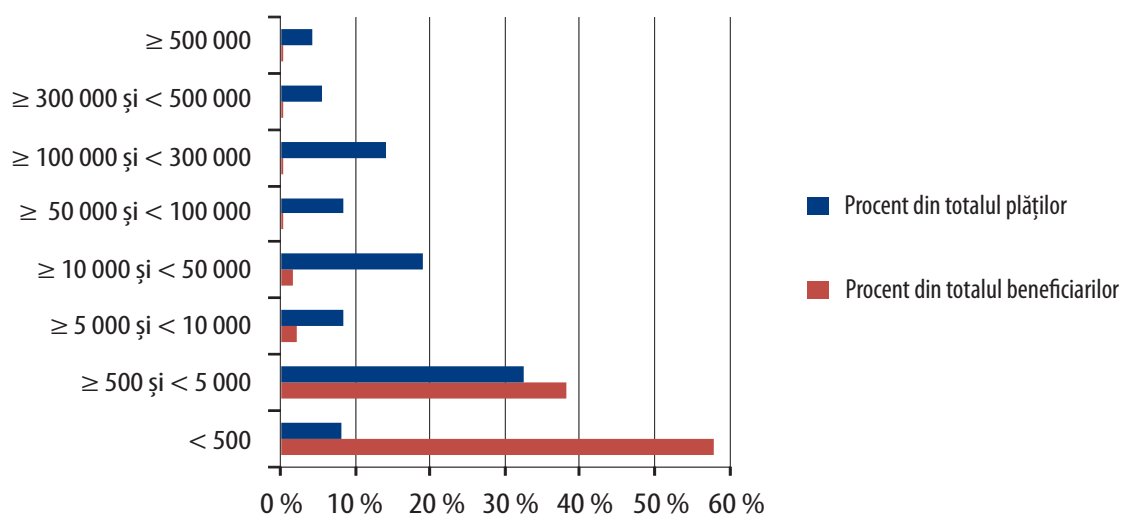
³⁰ Articolul 39 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

- 54.** Impactul sprijinului SAPS asupra veniturilor exploatațiilor agricole variază de asemenea în mod semnificativ în funcție de tipul de exploatație. În mod special, odată cu aderarea la UE, producția animalieră a cunoscut un declin puternic în multe dintre noile state membre, în timp ce numeroși crescători de animale fie nu beneficiau deloc de sprijin SAPS, fie accesul lor la acest sprijin era foarte limitat, din cauza faptului că nu dețineau terenuri agricole sau suprafețele lor de terenuri agricole erau foarte mici.
- 55.** Odată cu introducerea posibilității de a efectua plăți naționale directe complementare, noile state membre au putut veni în întâmpinarea unor nevoi specifice. În plus, în 2009, în contextul bilanțului de sănătate referitor la PAC, Consiliul a oferit statelor membre opțiunea de a utiliza o parte din pachetele lor naționale prevăzute în cadrul SAPS pentru a compensa dezavantajele specifice care îi afectează pe anumiți fermieri, de exemplu, pe cei din regiunile vulnerabile din punct de vedere economic sau sensibile din punct de vedere ecologic, sau pentru tipuri de agricultură care sunt vulnerabile din punct de vedere economic³¹. Fiecare dintre noile state membre vizitate a recurs la această opțiune într-un fel sau altul. Totuși, întrucât această posibilitate a devenit disponibilă doar începând din 2010, nu există încă nicio evaluare a impactului acestui sprijin (sprijinul SAPS plus acest ajutor specific) asupra modului în care veniturile fermierilor sunt utilizate.

³¹ Articolul 68 alineatul (1) și articolul 131 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

GRAFICUL 2

REPARTIȚIA SPRIJINULUI PENTRU VENITURI ÎN CADRUL SAPS, 2010 (ÎN EURO)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisia Europeană cu privire la plăți (CATS).

EFECTELE PLĂȚILOR SAPS ASUPRA RESTRUCTURĂRII EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE ȘI ASUPRA CREȘTERII EFICIENȚEI ACESTORA NU AU FOST ÎNCĂ EVALUATE

- 56.** Nivelul plăților SAPS per hectar în noile state membre a fost stabilit astfel încât să nu constituie un obstacol în procesul necesar de restructurare a sectorului agricol și să nu creeze disparități considerabile la nivelul veniturilor sau dezechilibre sociale în cadrul comunităților rurale. Comisia indică faptul că „introducerea plăților directe la un nivel scăzut ar contribui la stabilizarea veniturilor agricole fără să compromită procesul de restructurare”³².
- 57.** Cu toate acestea, Comisia nu a analizat încă efectele sprijinului SAPS asupra restructurării sau asupra productivității și a profitabilității exploatațiilor agricole din noile state membre.

DEFICIENȚELE DE NATURĂ STRUCTURALĂ AU ÎN CONTINUARE UN IMPACT NEGATIV ASUPRA VENITURILOR EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE

- 58.** Diverse studii, precum și propriile constatări ale Curții indică faptul că o serie de factori structurali, precum fragmentarea proprietății funciare, tehnologizarea redusă a exploatațiilor agricole, capacitățile de depozitare insuficiente, instalațiile rudimentare de procesare a alimentelor, lipsa de lucrători calificați sau accesul dificil la finanțare, afectează în sens negativ impactul estimat al sprijinului SAPS asupra modernizării și a viabilității exploatațiilor agricole³³.

ALȚI FACTORI CARE REDUC EFICACITATEA PLĂȚILOR SAPS

- 59.** Eficacitatea plăților SAPS în ceea ce privește sprijinirea veniturilor exploatațiilor agricole poate fi diminuată din cauza efectului de creștere pe care îl generează sprijinul UE la nivelul prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor („capitalizare”). Aceasta înseamnă că, drept urmare a faptului că primesc sprijin SAPS, fermierii trebuie să plătească prețuri mai mari sau sume mai mari ca arendă pentru achiziționarea/luarea în arendă a terenurilor agricole. Acest lucru reduce eficacitatea sprijinului și poate avea un impact negativ asupra profitabilității exploatațiilor agricole³⁴.

³² SEC(2002) 95 final din 30 ianuarie 2002: *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP* (Extindere și agricultură: Integrarea cu succes a noilor state membre în cadrul PAC) (punctul 4.2).

³³ Pentru **Ungaria**, a se vedea, de exemplu, Udovecz, G., Popp, J., Potori, N., *Hungarian Agriculture under pressure for adjustment*, Budapesta, 2007. În 2009, rezultatele analizei din 2007 au fost confirmate (*Strategic dilemmas of Hungarian Agriculture and its chances on the market*, Budapesta, 2009), indicând existența unor probleme structurale și a unei slabe competitivități în sectorul agricol din Ungaria. Pentru **Slovacia**, a se vedea Božik, M. et al., *Economics of sustainable development in agriculture, food sector and rural areas in Slovak Republic*, Bratislava, 2009. În **România**, unde nu există disponibile evaluări detaliate ale situației agriculturii, autoritățile naționale au menționat fragmentarea proprietății funciare, care face dificilă consolidarea parcelelor pentru a forma unități de producție mai mari, și problemele structurale din lanțul alimentar, de exemplu instalațiile rudimentare de procesare a alimentelor sau dependența din ce în ce mai redusă a operatorilor economici din sectorul alimentar de produsele de origine autohtonă, drept factori care îngreunează, pentru mulți dintre fermierii, obținerea unor venituri mai ridicate din activitățile agricole.

³⁴ Curtea constatarea deja, în cadrul unui alt audit, că efecte similare puteau fi observate ca urmare a introducerii schemei de plată unică în UE-15, în special în cadrul modelului regional: Raportul special nr. 5/2011.

60. În Bulgaria, Ungaria, Slovacia și în unele regiuni din Polonia și România³⁵, suprafețe extinse de terenuri agricole sunt luate în arendă. Comisia nu a evaluat încă în mod specific impactul pe care l-a avut introducerea SAPS asupra prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor în noile state membre. O serie de studii disponibile indică însă un impact semnificativ din punct de vedere statistic al plăților SAPS asupra sumelor plătite ca arendă³⁶, chiar dacă piețele terenurilor agricole nu sunt încă pe deplin funcționale în niciunul dintre noile state membre. Prin urmare, este posibil ca efectele depline ale plăților SAPS la nivelul prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor să nu fie încă în întregime vizibile³⁷.

³⁵ În Slovacia, în 2009, 82 % din SAU era luat în arendă, spre deosebire de România, unde, potrivit celor mai recente date disponibile (2007), acest procent este de doar 17 %.

³⁶ Conform calculului realizat de Institutul de Cercetare pentru Economia Agrară din Ungaria, din cauza procentului ridicat de terenuri agricole arendate, proprietarii de terenuri beneficiază de asemenea în mod semnificativ de sprijin, absorbind 31 % din acesta; Kovacs, G. et al., *The efficiency of agricultural subsidies*, Budapesta, 2008. Aceasta concordă cu un alt studiu care a acoperit Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Lituania, Letonia, Polonia și Slovacia; Ciaian, P., Kancs, D., *The capitalisation of Area Payments into Farmland Rents: Theory and Evidence from the New EU Member States*, Bruxelles, 2009.

³⁷ Există încă unele restricții la nivel național în ceea ce privește arendarea sau achiziționarea de terenuri agricole (Ungaria, Slovacia, Polonia și România), durata contractelor de arendare este uneori foarte lungă (Slovacia), astfel încât prețurile de vânzare și de arendare ale terenurilor nu reflectă încă pe deplin efectele aderării la UE.

CASETA 3

IMPACTUL PLĂȚILOR SAPS ASUPRA CONDIȚIILOR DE ARENDARE ȘI ASUPRA SUMELOR PLĂTITE CA ARENDĂ

În Polonia și în Ungaria, Curtea a observat o creștere deosebit de accentuată a sumelor plătite ca arendă pentru terenuri care se află în proprietatea statului și care sunt de slabă calitate din punct de vedere agricol, cum ar fi, de exemplu, pășunile marginale. Înainte de 2004, crescătorii de ovine care utilizau în mod tradițional aceste terenuri plăteau taxe foarte mici de arendare sau nu plăteau nicio taxă, însă, odată cu introducerea SAPS, cererea pentru astfel de terenuri a crescut. Acest lucru nu se explică prin situația piețelor agricole, ci prin faptul că plățile SAPS, aflându-se într-o relație de proporționalitate cu suprafața, garantează un nivel ridicat al sprijinului, în condițiile unei valori scăzute a terenului din punctul de vedere al capacității sale productive. Autoritățile au început să organizeze licitații publice pentru atribuirea de contracte de arendare, ceea ce a dus la o creștere semnificativă a sumelor plătite ca arendă, afectând toți fermierii care își desfășurau activitatea pe aceste tipuri de terenuri.

În Ungaria și în România, Curtea a identificat contracte de arendare în care arenda era exprimată în mod direct ca procent din sprijinul SAPS și/sau din plățile naționale directe complementare, crescând astfel în mod proporțional cu evoluția acestor plăți. Contractele de arendare pot, de exemplu, să prevadă plata unui preț fix per hectar, la care se adaugă 100 % din suma aferentă sprijinului SAPS.

De asemenea, Curtea a observat, în Ungaria, că fermierii arendași puteau semna contracte de arendare sau prelungi durata acestora doar dacă transferau, cu titlu gratuit, proprietarului terenului în cauză, drepturile la plată care urmau să le fie alocate în cazul introducerii în viitor a unei noi scheme de sprijin.

LIPSA UNEI PREGĂTIRI PENTRU O SCHEMĂ DE SPRIJIN BAZATĂ PE DREPTURI LA PLATĂ

- 61.** Inițial, SAPS a fost conceput să dureze doar până când noile state membre erau în măsură să gestioneze în mod eficace, până în 2009 cel târziu³⁸, plățile directe, în forma în care se prezentau acestea în UE-15. În 2006, Consiliul a prelungit până la sfârșitul anului 2010³⁹ durata până la care SAPS putea fi aplicat. Cu toate acestea, în cadrul bilanțului de sănătate din 2008 referitor la PAC, Consiliul a prelungit din nou, până la sfârșitul anului 2013, perioada de tranziție pentru introducerea SPU. Acest lucru a permis statelor membre să beneficieze de avantajele unei scheme simple, însă nu le-a încurajat să se pregătească pentru un sistem bazat pe drepturi la plată.
- 62.** Dintre statele membre vizitate în cursul auditului, doar Ungaria a luat o serie de măsuri concrete în vederea înlocuirii SAPS cu SPU începând cu 2009. Cu toate acestea, în urma unei decizii a Curții Constituționale a Ungariei, modelul specific de implementare la nivel național nu a putut fi pus în aplicare. De atunci, autoritățile naționale nu au mai întreprins nicio inițiativă nouă în vederea introducerii SPU.
- 63.** În octombrie 2011, Comisia a elaborat o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme noi privind plățile directe acordate fermierilor⁴⁰. Potrivit propunerii, schema de plată unică pe suprafață și schema de plată unică ar urma să fie înlocuite cu schema de plată de bază începând din 2014. Această schemă va continua să funcționeze pe baza drepturilor la plată. Pentru a putea beneficia de plăți în cadrul acestei scheme noi, fermierii vor trebui să dețină drepturi la plată și să declare numărul de hectare eligibile aflate la dispoziția lor. În cadrul sistemului de gestiune partajată, administrațiile naționale ar urma să aibă obligația de a aloca drepturile la plată fermierilor în 2014 și să le gestioneze în anii ulteriori.

³⁸ Articolul 143b alineatul (9) din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO L 270, 21.10.2003, p. 1).

³⁹ Regulamentul (CE) nr. 2012/2006 al Consiliului din 19 decembrie 2006 de modificare și corectare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO L 384, 29.12.2006, p. 8).

⁴⁰ COM(2011) 625 final/2 din 19 octombrie 2011.

64. Curtea a constatat că, în prezent, gradul de cunoaștere a sistemelor de plăți directe bazate pe drepturi la plată era foarte scăzut atât în cadrul administrațiilor naționale, cât și în rândul fermierilor. Nici Comisia, nici autoritățile naționale nu s-au implicat în mod activ în pregătirea administrațiilor și a fermierilor pentru trecerea la un sistem bazat pe drepturi la plată. La momentul auditului, în 2011, autoritățile poloneze abia începuseră la nivel central să se familiarizeze cu sprijinul bazat pe drepturi la plată (în prezent, SPU), însă nu luaseră nicio măsură în vederea unei identificări sistematice a cerințelor tehnice necesare pentru gestionarea unei astfel de scheme după 2013. Autoritățile bulgare erau în curs de elaborare a unei evaluări privind impactul trecerii la SPU asupra administrației și asupra fermierilor. În România, autoritățile demaraseră în martie 2012 o serie de discuții bilaterale cu reprezentanți ai Comisiei și desfășuraseră consultări cu fermierii. În Slovacia, din 2009, autoritățile doar analizaseră efectele financiare ale trecerii la SPU, hotărând însă să continue cu SAPS până în 2013.

65. Atunci când SPU a fost introdus în statele membre UE-15, administrațiile naționale au avut la dispoziție cel puțin 20 de luni pentru a pregăti trecerea de la ajutorul cuplat la noua schemă. Cu toate acestea, în rapoartele sale anuale privind exercițiile financiare 2006 și 2007, Curtea a observat o serie de deficiențe la nivelul implementării sistemului bazat pe drepturi la plată, care duseseră uneori la întârzieri semnificative în efectuarea plăților către fermieri⁴¹. Prin urmare, Curtea consideră că există riscul ca statele membre care aplică SAPS să întâmpine dificultăți similare, din cauza unei pregătiri insuficiente în vederea introducerii sprijinului bazat pe drepturi la plată.

⁴¹ A se vedea Raportul anual privind exercițiul financiar 2006, punctele 5.33-5.38, și Raportul anual privind exercițiul financiar 2007, punctele 5.14 și 5.21-5.25.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- 66.** SAPS este o schemă simplă de administrat, care a permis noilor state membre, după aderarea lor la UE în 2004 și, respectiv, în 2007, să plătească sprijin pentru veniturile fermierilor. Prin faptul că este decuplată de producția agricolă, schema a anticipat, în egală măsură, obiectivele reformei PAC din 2003, care vizau creșterea orientării spre piață a fermierilor, condiționând plata sprijinului de respectarea obligațiilor de ecocondiționalitate.
- 67.** Modul de concepere și de implementare în detaliu a SAPS de către statele membre a generat însă o serie de elemente discutabile legate de beneficiarii auți în vedere pentru acordarea sprijinului, de identificarea suprafețelor eligibile și de repartitia sprijinului în rândul fermierilor. La fel ca în cazul SPU, repartitia sprijinului în rândul fermierilor este bazată pe suprafața exploatațiilor și nu reflectă nici caracteristicile regionale specifice ale activității agricole, nici contribuția fermierilor la producția de bunuri publice. Impactul SAPS asupra restructurării sectorului agricol nu a fost încă evaluat, iar veniturile multor fermieri sunt în continuare afectate de o serie de deficiențe structurale persistente. În fine, statele membre care aplică în prezent SAPS nu erau încă pregătite pentru introducerea după 2013 a unei scheme de sprijin pentru venituri, bazată pe drepturi la plată. Prin urmare, este recomandabil ca Parlamentul și Consiliul să procedeze, în contextul pregătirii viitoarei reforme a PAC, la o eventuală reexaminare a elementelor menționate, având ca punct de reper recomandările formulate mai jos.

BENEFICIARI, TERENURILE ELIGIBILE ȘI ACTIVITĂȚILE AGRICOLE

- 68.** În raportul său cu privire la SPU, Curtea a observat caracterul inadecvat al definiției „fermierilor”, precum și faptul că s-a acordat sprijin unor beneficiari care nu desfășurau nicio activitate agricolă sau care desfășurau doar activități agricole neglijabile. În urma auditului care face obiectul prezentului raport, se pot formula aceleași concluzii cu privire la SAPS. În plus, în unele dintre aceste state membre, ajutorul SAPS a fost de asemenea plătit în mod legal unor entități publice (venind astfel în sprijinul veniturilor acestora) care doar gestionează terenuri aflate în proprietatea statului, fără să fie angajate în activități agricole.
- 69.** Statele membre care aplică SAPS nu au identificat cu precizie suprafețele eligibile și s-au efectuat plăți pentru parcele neutilizate sau pentru terenuri destinate unor activități cu caracter neagricol.

RECOMANDAREA 1

Curtea reia recomandarea sa potrivit căreia sprijinul pentru venituri ar trebui utilizat în beneficiul fermierilor activi care efectuează activități agricole precise, cu caracter regulat. În special, entitățile publice care doar gestionează terenuri aflate în proprietatea statului și care nu sunt angajate în activități agricole ar trebui excluse de la sprijinul pentru venituri acordat în cadrul SAPS.

RECOMANDAREA 2

Eligibilitatea pentru sprijin a terenurilor ar trebui definită clar și ar trebui limitată la parcelele pe care, conform standardelor BCAM, trebuie să se efectueze activități agricole precise, cu caracter regulat. În eventualitatea introducerii unei scheme de sprijin bazate pe drepturi la plată, acestea din urmă ar trebui alocate doar pentru acest tip de parcele.

REPARTIȚIA SPRIJINULUI ACORDAT ÎN CADRUL SAPS

- 70.** Repartiția sprijinului SAPS este bazată, în esență, pe suprafața parcelelor agricole exploatate și aflate la dispoziția fermierilor, fără să se ia în considerare caracteristicile regionale specifice ale activității agricole sau contribuția fermierilor la producția de bunuri publice.
- 71.** Din cauza structurii duale a agriculturii în cea mai mare parte a noilor state membre, marea majoritate a fermierilor nu primesc, individual, decât un sprijin foarte modest, în timp ce cea mai mare parte a fondurilor ajung la un număr redus de beneficiari, cu exploatații de dimensiuni mari.

RECOMANDAREA 3

Ar trebui să se aibă în vedere obținerea unei repartiții mai echilibrate între fermieri a sprijinului, de exemplu prin stabilirea de limite maxime pentru plățile individuale de valori ridicate sau prin luarea în considerare a circumstanțelor individuale ale exploatațiilor din diferitele regiuni.

ROLUL SPRIJINULUI SAPS ÎN RESTRUCTURAREA SECTORULUI AGRICOL

- 72.** De la aderarea noilor state membre în 2004 și în 2007, nivelul sprijinului a crescut în fiecare an și va continua să crească până în 2013, respectiv 2016. Cu toate acestea, nu se cunoaște încă impactul nivelului actual al sprijinului și al viitoarelor creșteri ale acestuia asupra restructurării sectorului agricol și asupra eficienței exploatațiilor agricole.

DEFICIENȚELE STRUCTURALE CARE AFECTEAZĂ VENITURILE EXPLOATAȚIILOR AGRICOLE

- 73.** Deficiențele structurale persistente din cadrul economiei agrare a statelor membre care aplică SAPS pot avea un impact asupra eficacității și a eficienței pe termen lung a plăților directe.

EFACTUL DE CREȘTERE PE CARE ÎL GENEREAZĂ ANUMITE PĂRȚI ALE SPRIJINULUI LA NIVELUL PREȚURILOR DE VÂNZARE ȘI DE ARENDARE ALE TERENURILOR (CAPITALIZAREA SPRIJINULUI)

- 74.** Faptul că sprijinul SAPS este strict legat de suprafața aflată la dispoziția fermierului poate duce la creșterea prețurilor de vânzare și de arendare ale terenurilor și, astfel, eficacitatea sa poate fi diminuată.

RECOMANDAREA 4

Comisia ar trebui să analizeze în ce măsură deficiențele structurale și prețurile la care sunt disponibile terenurile au un impact negativ asupra eficacității și a eficienței plăților directe. Pe baza acestei analize, Comisia ar trebui să aibă în vedere luarea unor măsuri complementare vizând restructurarea sectorului agricol și creșterea competitivității acestuia.

CARACTERUL TRANZITORIU AL SAPS ȘI PREGĂTIREA ÎN VEDEREA INTRODUCERII SPRIJINULUI BAZAT PE DREPTURI LA PLATĂ

- 75.** SAPS este definit ca fiind un sistem tranzitoriu care urmează să fie înlocuit de o nouă schemă bazată pe drepturi la plată. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre care aplică SAPS nu s-au pregătit pentru introducerea unei scheme de acest tip. Experiența introducerii SPU în statele membre UE-15 a arătat că implementarea sprijinului bazat pe drepturi la plată a avut drept rezultat întârzieri semnificative în efectuarea plăților către fermieri.

RECOMANDAREA 5

Comisia ar trebui să sprijine în mod activ statele membre și să monitorizeze mai îndeaproape pregătirile lor realizate în vederea introducerii unei scheme viitoare bazate pe drepturi la plată. În special, Comisia ar trebui să asiste statele membre în identificarea unor cerințe-cheie care să fie îndeplinite de administrațiile naționale și de către fermieri.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Ioannis SARMAS, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 10 octombrie 2012.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

COMPARAȚIE ÎNTRE SAPS ȘI SCHEMA DE PLATĂ UNICĂ (SPU)

Atât SPU, cât și SAPS au scopul de a furniza sprijin pentru veniturile fermierilor. În ambele cazuri, suprafețele de terenuri agricole pe care este bazată plata trebuie să se afle la dispoziția fermierilor la o dată anume, în fiecare campanie de depunere a cererilor, și trebuie să fie menținute în bune condiții agricole și de mediu (BCAM) [astfel cum se definește în Regulamentul (CE) nr. 73/2009].

Cu toate acestea, există două diferențe majore între SPU și SAPS:

(a) Drepturile la plată

În cadrul SPU, sprijinul este determinat de două seturi de cerințe: (i) numărul de hectare eligibile care se află la dispoziția fermierului și (ii) valoarea drepturilor la plată deținute. Pe baza drepturilor la plată, fermierii pot beneficia de un sprijin în cuantum fix per hectar. În majoritatea cazurilor, valoarea fiecărui drept la plată reflectă valoarea ajutorului direct acordat în cursul unei perioade istorice de referință. Drepturile la plată pot fi tranzacționate independent de terenuri.

În cadrul SAPS însă, sprijinul este stabilit sub forma unei plăți forfetare per hectar, care se calculează anual prin divizarea pachetului financiar național la suprafața agricolă utilizată a statului membru în cauză, neexistând drepturi la plată.

(b) Definirea terenului agricol eligibil: BCA și BCAM

În cadrul SPU, plățile se efectuează pentru orice suprafață agricolă din cadrul unei exploatații care este utilizată în scopuri agricole (aceasta incluzând menținerea suprafeței respective în BCAM).

În schimb, în cadrul SAPS, suprafața agricolă eligibilă este cea care este efectiv utilizată și care era menținută în bune condiții agricole (BCA) la 30 iunie 2003. Conceptul BCA nu a fost definit mai detaliat în regulament. Din motive de ordin practic, acest concept a fost utilizat doar la momentul aderării cu scopul de a exclude din SAU parcelele care erau abandonate în iunie 2003 și de a evita solicitarea de către fermieri de ajutor pentru astfel de terenuri, pe care le-ar fi readus în stare de cultivare **după** data respectivă. Prin urmare, conceptul are doar o semnificație istorică, întrucât, având în vedere cele două excepții menționate în continuare, el nu mai servește niciunui scop practic.

În cazul Bulgariei și al României, actul de aderare nu prevedea termenul-limită de 30 iunie 2003 și, în principiu, standardele BCA trebuie respectate în fiecare an.

Standardele BCA au fost definite doar în Bulgaria. În România, autoritățile nu au definit BCA, ceea ce a avut drept consecință faptul că terenuri neutilizate nu au fost excluse din suprafața agricolă.

Practic, BCAM este cel care constituie în prezent conceptul pertinent, întrucât fermierii trebuie să respecte obligațiile BCAM pentru a beneficia de plata integrală a sprijinului SPU sau a sprijinului SAPS.

SPRIJINUL PENTRU VENITURI PLĂTIT ÎN CADRUL SAPS ÎN EXERCIIILE FINANCIARE 2005-2011

(în milioane de euro)

Exercițiul financiar	Bulgaria	Republica Cehă	Estonia	Cipru	Letonia	Lituania	Ungaria	Polonia	România	Slovacia	TOTAL
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
TOTAL	936,6	2 667,1	306,3	141,0	415,6	1 124,3	3 885,3	8 646,0	2 258,4	1 116,2	21 496,8

Sursa: Rapoartele anuale privind FEAGA pentru exercițiile financiare 2005-2011.

**REPARTIȚIA SPRIJINULUI PENTRU VENITURI ACORDAT ÎN CADRUL SAPS
(CAMPANIA 2010 DE DEPUNERE A CERERILOR)**

Quantumul anual al sprijinului SAPS (in euro)	Număr de beneficiari	Bulgaria	Republica Cehă	Estonia	Cipru	Letonia	Lituania	Ungaria	Polonia	România	Slovacia
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 și < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 și < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 și < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 și < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 și < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 și < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
TOTAL	3 046 474	91 728	25 892	16 098	32 191	65 147	170 068	177 645	1 367 874	1 083 992	15 839

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisia Europeană cu privire la plăți (CATS).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

REZUMAT

I.

Ca sistem tranzitoriu, SAPS a fost proiectat în conformitate cu aceleași principii ca și cele pentru SPU, dar în care lipsesc drepturile. Inițial, perioada de tranziție urma să se încheie la sfârșitul anului 2006, dar, la cererea noilor state membre, aceasta a putut fi extinsă cu doi ani, până la sfârșitul anului 2008, cel târziu. Între timp, a fost prelungită până la sfârșitul anului 2013.

SAPS a fost concepută ca „o schemă simplificată”, pentru a permite noilor state membre să gestioneze plăți directe utilizând norme mai simple.

IV.

Comisia abordează acest aspect în propunerile legislative privind PAC în perspectiva anului 2020 (este stabilită o definiție a fermierului activ).

SAPS este o schemă decuplată și, astfel, nu impune nicio cerință privind producția. Totuși, orice fermier care primește sprijin trebuie să desfășoare o activitate agricolă. În temeiul Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului, acest lucru implică, în ceea ce îl privește pe fermier, cel puțin menținerea terenului în bune condiții agricole și de mediu (BCAM). În acest context, nu ar trebui să se considere că un fermier nu desfășoară nicio activitate agricolă doar pentru faptul că nu menține un anumit nivel de producție.

Începând cu 2010, statele membre au avut posibilitatea de a exclude de la beneficiul plăților directe persoane fizice sau juridice pentru care activitatea agricolă reprezintă numai o parte nesemnificativă a activităților lor economice în ansamblu sau în cazul cărora desfășurarea unei activități agricole nu reprezintă principalul obiect de activitate sau obiectivele întreprinderii.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

V.

Comisia ia act de constatarea Curții privind identificarea parcelelor eligibile. Cu toate acestea, noile state membre au utilizat cele mai bune informații disponibile la momentul întocmirii sistemului propriu de identificare a parcelelor agricole (LPIS). Comisia, prin intermediul misiunilor de audit și al planurilor de acțiune, a sprijinit eforturile noilor state membre de a îmbunătăți calitatea informațiilor din LPIS. Definiția terenului eligibil pentru SAPS obligă noile state membre să excludă de la plată terenul agricol neutilizat (care nu este cultivat din diverse motive, de exemplu factori economici sau sociali).

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

VI.

În ceea ce privește SPU, nu există nicio legătură cuantificată între sprijinul acordat în cadrul SAPS și costurile activității agricole, inclusiv furnizarea de bunuri publice. SAPS este o plată pe suprafață care are drept obiectiv principal acordarea de ajutor pentru venitul de bază. Prin faptul că impune obligația menținerii terenurilor în bune condiții agricole și de mediu, SAPS contribuie la protejarea resurselor naturale, oferind astfel baza pentru realizarea unor bunuri publice prin intermediul agriculturii. Acest lucru a fost evidențiat în special în studiul privind bunurile publice realizat de Institutul European de Politică a Mediului („Institute for European Environmental Policy” – IEEP)¹.

Există o imagine foarte eterogenă în UE-12 în ceea ce privește dimensiunile fermelor. SAPS fiind o plată în funcție de suprafață, rezultă că fermele mari primesc plăți mai importante. În plus, noile state membre au ținut seama de problemele specifice din sectoarele și regiunile sensibile când au acordat plăți naționale directe complementare (PNDC) și, respectiv, sprijin specific.

Propunerile legislative privind PAC în perspectiva anului 2020 recunosc necesitatea de a se introduce definiția fermierului activ, precum și conceptul de redistribuire a sprijinului între statele membre și fermieri.

¹ Cooper, T., Hart, K. Baldock, D. (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union* (Furnizarea de bunuri publice prin agricultură în Uniunea Europeană), Raport al DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, contractul nr. 30-CE-0233091/00-28, *Institute for European Environmental Policy* (Institutul European de Politică a Mediului), Londra.

VII.

Nu există posibilitatea de se regionaliza plățile SAPS, întrucât SAPS este un sistem tranzitoriu către plățile regionale efectuate în cadrul SPU. Prin urmare, în cazul în care un stat membru ar fi dorit să diferențieze nivelul plăților între regiuni, ar fi putut face acest lucru prin introducerea SPU sau, începând cu 2010, prin ajutor specific acordat în temeiul articolului 131 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009. În plus, în cadrul programelor de dezvoltare rurală (plăți pentru zonele defavorizate) există măsuri pentru sprijinirea regiunilor dezavantajate.

VIII.

Nivelul plăților directe în statele membre este rezultatul unui compromis politic care, cu toate acestea, a avut la bază criterii clar definite și perioade istorice de referință. Introducerea progresivă a plăților SAPS a fost propusă pentru a se evita distorsiuni între diferite sectoare economice.

Instrumentele PAC sunt constant analizate de către Comisie, în special prin intermediul evaluărilor politicilor. În ceea ce privește plățile directe, evaluarea diferitelor impacturi a fost împărțită în funcție de obiectul acestora. O evaluare a efectului sprijinului direct asupra venitului a fost publicată în 2011², iar în prezent se desfășoară o evaluare privind efectul structural al sprijinului direct. Rezultatele sunt așteptate pentru sfârșitul celui de-al doilea semestru al anului 2013. SAPS fiind o derogare de la SPU, efectele sale sunt evaluate împreună cu SPU în cadrul acestei evaluări.

IX.

Capitalizarea sprijinului în prețurile terenurilor într-un model regional al SPU sau al SAPS poate fi, într-adevăr, mai mare decât într-un model istoric. Funcționarea piețelor funciare în statele membre ale UE sub influența măsurilor aplicate în cadrul PAC a fost evaluată într-un studiu comandat de serviciile Comisiei³. Cu toate acestea, dintre factorii care influențează prețurile terenurilor, impactul subvențiilor acordate în cadrul PAC este mai degrabă redus. În plus, acesta nu presupune neapărat o creștere a capitalizării comparativ cu formele anterioare de ajutoare cuplate.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

RĂSPUNSURILE COMISIEI

X.

Regulamentul (CE) nr. 73/2009 stabilește la articolul 122 alineatul (3) că SAPS trebuie să fie disponibil până la 31 decembrie 2013. Rezultă că, odată cu noua PAC, SAPS va înceta să existe, iar noile state membre cunosc deja această condiție, din ianuarie 2009, când a fost publicat regulamentul.

Noile state membre pot decide, în fiecare an, să introducă schema standard (SPU), iar Comisia a organizat o serie de consultări tehnice cu unele noi state membre interesate, cu privire la acest aspect. Cu toate acestea, responsabilitatea aprecierii avantajelor și dezavantajelor unei astfel de decizii revine statelor membre. Structura comunității agricole variază în mare măsură de la un stat membru la altul și același lucru este valabil și în ceea ce privește capacitatea lor administrativă.

XI. Răspuns comun pentru prima și a doua liniuță

Criterii precum „*activitate agricolă precisă, cu caracter regulat*” ar putea lega nivelul sprijinului de îndeplinirea de către beneficiari a unei obligații de producție efectivă, obligație care nu ar fi compatibilă nici cu obiectivele PAC pentru obținerea unei mai mari orientări către piață prin plăți directe decuplate, nici cu normele OMC prevăzute în „cutia verde”. În plus, diversificarea activităților este o alternativă adecvată la oportunitățile limitate de creștere economică în sectorul agricol.

În temeiul legislației actuale [articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009], orice persoană fizică sau juridică ce exercită o activitate agricolă ar putea primi plăți directe. Cu toate acestea, statele membre au posibilitatea de a restricționa accesul la plățile directe prin aplicarea articolului 28 alineatul (2) din acest regulament. În plus, trebuie remarcat faptul că obligația de a stabili o cerință minimă pentru bunele condiții agricole și de mediu revine statelor membre.

Chestiunea este abordată în propunerile Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020, prin definirea fermierului activ și a activității agricole⁴.

⁴ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor pentru plățile directe către fermieri acordate prin schemele de sprijin din cadrul politicii agricole comune, articolul 9 și, respectiv, articolul 4.

XI. Răspunsul pentru a treia liniuță

Propunerile legislative ale Comisiei urmăresc o repartitie mai echilibrată a ajutorului printr-o serie de măsuri, cum ar fi reducerea progresivă și plafonarea plăților directe, flexibilitate între piloni, alocarea la nivel regional a plafoanelor naționale, convergența valorilor corespunzătoare drepturilor la plată și scheme pentru micii fermieri. În conformitate cu noua politică, toate statele membre (inclusiv țările care aplică SAPS la ora actuală) vor avea posibilitatea de a regionaliza plățile ținând seama de caracteristicile agronomice și economice și de potențialul agricol regional propriu.

XI. Răspunsul pentru a patra liniuță

Acest aspect a fost analizat în cadrul unui studiu privind funcționarea piețelor funciare⁵, în bilanțul de sănătate al PAC - Evaluarea impactului⁶ și, în prezent, este realizat un alt studiu privind factorii de piață, în cadrul celui de Al șaptelea program-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică⁷.

Prin faptul că asigură un venit efectiv și o stabilitate minimă a veniturilor, sprijinul acordat în cadrul SAPS ajută fermierii să atenueze efectele negative ale unor astfel de factori structurali.

XI. Răspunsul pentru a cincea liniuță

Luarea unei decizii privind punerea în aplicare a SPU și solicitarea de consultare din partea Comisiei sunt responsabilități care revin statelor membre. Serviciile Comisiei sunt disponibile pentru consultări și asistență în cazul în care este necesar și la cererea statului membru interesat. Comisia trebuie să respecte principiul subsidiarității și nu poate interveni în problemele care sunt în competența statelor membre.

⁵ Studiu privind funcționarea piețelor funciare în statele membre ale UE, sub influența măsurilor aplicate în cadrul politicii agricole comune, raport final, noiembrie 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

⁶ Evaluarea stării de sănătate a PAC – Evaluarea impactului, nota nr. 1 http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf

⁷ Analiză comparativă a piețelor factorilor pentru agricultură în statele membre, http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201. Proiectul privind piețele factorilor a început în data de 1.9.2010 și se va încheia în data de 31.8.2013.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

INTRODUCERE

7.

În conformitate cu Tratatul de aderare, SAPS a fost disponibilă pentru noile state membre până la sfârșitul anului 2006, cu posibilitatea reînnoirii de două ori cu câte un an (până la sfârșitul anului 2008), la cererea noilor state membre.

OBSERVAȚII

20.

Numai fermierii care se încadrează în definiția prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 73/2009 (persoane care desfășoară o activitate agricolă) sunt eligibili pentru sprijin. Definiția reflectă natura decuplată a schemei și obiectivul promovării orientării către piață a fermierilor, asigurând totodată respectarea normelor OMC prevăzute în „cutia verde”. Obligațiile de producție sau legăturile cu factorii de producție nu pot fi impuse în cadrul criteriilor de eligibilitate.

Cu toate acestea, proprietarii de terenuri care nu desfășoară activități agricole și cei care nu sunt fermieri nu sunt eligibili pentru plăți.

În acest context, pot apărea situații în care fermierii îndeplinesc doar BCAM, desfășurând doar o activitate agricolă limitată. Cu toate acestea, trebuie reamintit că statele membre sunt obligate să stabilească cerințe minime pentru BCAM.

Această problemă a fost abordată în cadrul propunerilor legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020, propunându-se o definiție pentru fermierul activ.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

21.

Statele membre trebuie să aprecieze dacă terenul are caracteristici care împiedică exploatarea sa agricolă.

În conformitate cu actuala legislație a UE [articolul 2 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009], beneficiarii menționați ca exemplu sunt considerați fermieri atâta timp cât desfășoară o activitate agricolă. Acești fermieri au dreptul de a beneficia de plăți în cadrul SAPS dacă condițiile de eligibilitate sunt îndeplinite.

Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009, statele membre au opțiunea de a exclude de la beneficiile acordate în cadrul SAPS fermierii implicați marginal în agricultură.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

22.

Definiția activității agricole reflectă obiectivul promovării orientării către piață a fermierilor, asigurând totodată respectarea normelor Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) prevăzute în „cutia verde”. SAPS este o schemă decuplată de producție și conformă cu normele OMC prevăzute în „cutia verde”, prin urmare, obligațiile de producție sau legăturile cu factorii de producție nu pot fi impuse în cadrul criteriilor de eligibilitate. În acest context, fermierii pot decide să „mențină terenurile în bune condiții agricole și de mediu” în loc să obțină produse agricole.

Obiectivul principal al decuplării este orientarea către piață și în general, fermierii, în calitate de antreprenori, desfășoară o activitate agricolă pentru a realiza un venit din vânzarea produselor lor și, eventual, alte activități. Decizia de a nu produce reprezintă, de asemenea, un comportament orientat către piață atunci când costurile variabile de producție nu sunt acoperite.

Totuși, Comisia este de părere că cea mai mare parte a terenurilor agricole în cadrul SAPS este utilizată pentru producție, iar beneficiarii cu activități limitate reprezintă doar un mic procent din totalul suprafețelor care beneficiază de SAPS.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 20.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Căsuța 1

Comisia abordează mai în detaliu această problemă în propunerile sale legislative privind PAC în perspectiva anului 2020, oferind o definiție a fermierului activ.

În temeiul legislației actuale [articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009], orice persoană fizică sau juridică ce desfășoară o activitate agricolă ar putea primi plăți directe. Cu toate acestea, statele membre au posibilitatea de a restricționa accesul la plățile directe prin aplicarea articolului 28 alineatul (2) din acest regulament. În plus, trebuie remarcat faptul că obligația de a stabili o cerință minimă pentru BCAM revine statelor membre.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

23.

În contextul dezbaterilor, din cadrul „bilanțului de sănătate”, privind o mai bună direcționare a sprijinului direct, Consiliul a considerat că statele membre ar trebui să dispună de mai multă flexibilitate pentru a analiza, în conformitate cu principiul subsidiarității și în funcție de realitățile economice specifice cu care se confruntă, care sunt parametrii ce trebuie luați în considerare pentru aplicarea acestei posibilități (excluderea de la plățile directe a „persoanelor fizice sau juridice pentru care activitatea agricolă reprezintă numai o parte nesemnificativă a activităților lor economice în ansamblu sau în cazul cărora desfășurarea unei activități agricole nu reprezintă principalul obiect de activitate sau obiectivele întreprinderii”). Acest aspect este, de asemenea, abordat în detaliu în cadrul propunerilor legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020, prin definirea fermierului activ.

24.

Suprafața agricolă utilizată reprezintă suprafața totală de teren arabil, pășune permanentă, suprafețe destinate culturilor permanente și grădinilor familiale, conform definiției date de Comisie în scopuri statistice. Potrivit acestei definiții, în cazul în care terenul agricol nu mai este exploatat, din orice motiv (economic, social), acesta trebuie să fie inclus în categoria „alte suprafețe” ca neeligibil pentru SAPS. Responsabilitatea de a evalua dacă caracteristicile terenului nu împiedică exploatarea agricolă revine statelor membre.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

28.

Pentru Bulgaria și România, referința istorică pentru terenul care era în „bune condiții agricole” a fost abandonată datorită structurii specifice a sectoarelor agricole înainte de aderare. Din diverse motive (parcele fragmentate, proprietate neclară și lipsa de capital), suprafețe mari de teren agricol nu erau încă cultivate la data aderării. Prin urmare, s-a decis să se recurgă la condiția de terenuri în bune condiții agricole, pe o bază anuală.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Răspuns comun pentru punctele 30-32

Noile state membre au folosit cele mai bune informații disponibile la momentul întocmirii sistemelor proprii de identificare a parcelelor agricole (LPIS). Auditurile desfășurate de Comisie în 2004 au concluzionat că sistemele LPIS au funcționat, în general, în Slovacia, Polonia și Ungaria. Informațiile privind suprafețele agricole eligibile înregistrate în LPIS nu au fost întotdeauna pe deplin corecte, dar cu misiuni de audit și planuri de acțiune în Bulgaria și în România, Comisia a sprijinit eforturile noilor state membre de îmbunătățire a calității informațiilor conținute în sistemele proprii de identificare a parcelelor agricole.

33.

Suprafața agricolă pentru SAPS astfel cum a fost aprobată de Comisie este cea pe care noile state membre au estimat-o (pe baza unor criterii obiective), înainte de aderare, ca suprafață potențial eligibilă pentru care se va solicita sprijin. În LPIS este înregistrată suprafața agricolă totală. Cu toate acestea, nu se cere sprijin de către fermieri pentru toată această suprafață (din mai multe motive, de exemplu procesul de restituire a terenurilor, fragmentarea parcelelor, accesul la terenuri etc.). Prin urmare, suprafața aprobată de Comisie poate fi mai mică decât suprafața agricolă totală înregistrată în LPIS.

34.

Există o explicație pentru diferența dintre suprafața agricolă în cadrul SAPS, astfel cum a fost stabilită în anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 1121/2009 și suprafața maximă eligibilă pentru SAPS înregistrată în LPIS. Prin urmare, Comisia nu a considerat necesar să solicite statelor membre să analizeze această discrepanță.

A se vedea, de asemenea, răspunsul pentru punctul 33.

35. Răspuns comun pentru literele (a) și (b)

Conceptul aplicării unui coeficient de reducere este un mecanism standard pentru evitarea depășirii plafoanelor bugetare. Nu există nicio incertitudine, deoarece statele membre pot comunica fermierilor cu mult timp înainte cuantumul maxim per hectar al plății în cadrul SAPS la care aceștia vor avea dreptul (= divizarea alocării bugetare disponibile și a suprafeței agricole în cadrul SAPS, astfel cum sunt stabilite în anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 1121/2009), precum și o eventuală reducere estimată pe baza datelor din cererile de ajutor.

38.

Fiecare cerere de revizuire a suprafeței agricole utilizate a fost analizată de către Comisie ținându-se seama de existența unor criterii obiective (de exemplu, dimensiunea exploatațiilor agricole, experiența în ceea ce privește cererile de ajutor din anii anteriori, actualizarea sistemului LPIS etc.). Experiența pe termen lung în ceea ce privește cererile de ajutor este considerată a fi unul dintre criteriile obiective.

În 2005, autoritățile din Republica Slovacă au cerut modificarea suprafeței agricole utilizate (SAU) pe baza doar a cererilor de ajutor pentru SAPS din anul 2004 (datele pe un an). Comisia nu a găsit cererea suficient de justificată având în vedere situația specifică din Republica Slovacă în acea perioadă (litigii legate de proprietatea asupra terenurilor) și experiența limitată în ceea ce privește SAPS. Cu toate acestea, în noiembrie 2008, Republica Slovacă a retransmis cererea de a se ajusta suprafața agricolă utilizată pe baza a 4 ani deja de experiență în ceea ce privește cererile de ajutor în cadrul SAPS, iar aceasta a fost acceptată de către Comisie.

39.

Terenurile abandonate reprezintă unul dintre motivele neeligibilității unui teren. Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

40.

Deficiențele constatate în timpul auditurilor sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

41.

Auditorii desfășurate de Comisie în Ungaria au confirmat faptul că, în ultimii ani, calitatea LPIS s-a îmbunătățit.

În ceea ce privește România, Comisia a hotărât în 2012, pe baza auditurilor sale efectuate în 2011, să ridice rezerva pe care o avea privind IACS, motivând că planul de acțiune al României a fost finalizat și pus în aplicare în mod corect, iar sistemul funcționa și calitatea lui era suficientă în 2011, anul cererii. Un audit cu privire la modul de aplicare a sistemului IACS revizuit va fi efectuat în cadrul programului de audit normal, în 2012.

În ceea ce privește Bulgaria, a fost elaborat un plan de acțiune IACS detaliat, iar acesta a fost finalizat în noiembrie 2011, conform planificării. Cu toate acestea, deși auditurile efectuate (sfârșitul anului 2011, începutul anului 2012) au considerat activitatea desfășurată ca fiind corespunzătoare, Comisia nu are încă garanții suficiente că aplicarea noilor elemente în gestionarea cererilor din 2012 va funcționa în mod adecvat. Prin urmare, rezerva nu a fost ridicată.⁸

42.

Orice deficiență constatată este urmărită în contextul verificării și închiderii conturilor.

43.

Pot exista cazuri specifice în care eligibilitatea terenurilor pentru plățile directe nu este atât de evidentă. Pentru a soluționa această problemă, Comisia a pregătit un chestionar și un document de discuție care au reflectat schimbul de opinii cu statele membre. Documentul de discuție (DS/2010/04 rev1) a concluzionat (pe baza chestionarului și a dezbaterii) că eligibilitatea suprafețelor este „corectă în marea majoritate a cazurilor, iar evaluarea este fără probleme, atât în ceea ce privește auditorii, cât și fermierii”.

⁸ RAA 2011 – http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf – pagina 75.

Decizia fermierului de a continua producția agricolă pe hectarele eligibile sau de a menține pur și simplu terenul în bune condiții agricole și de mediu ar trebui să depindă de condițiile pieței, și nu de sprijin. Definirea standardelor naționale de către statele membre nu implică neapărat obligația ca fermierul să desfășoare o activitate care vizează menținerea sau creșterea producției agricole. Definiția Eurostat exclude terenul abandonat din suprafața agricolă utilizată. În propunerile legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020, prin definirea fermierului activ se va obține o mai bună direcționare a ajutorului.

Căsuța 2

În conformitate cu articolul 143b alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 (articolul 124 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009), suprafața agricolă inclusă în SAPS „reprezintă partea din suprafața agricolă utilizată a acestor state care este menținută în bune condiții agricole, indiferent dacă se află sau nu în exploatare, ajustată în conformitate cu criteriile obiective și nediscriminatorii care urmează să fie stabilite de Bulgaria, respectiv România, după aprobarea Comisiei.” În cazul Bulgariei, criteriile BCA naționale pentru pășuni au fost dacă terenul este adecvat pentru pășunat. Prin urmare, în Bulgaria, orice teren care este în bune condiții agricole este eligibil pentru plăți în cadrul SAPS.

Autoritățile române au stabilit orientări pentru clasificarea terenurilor abandonate. În plus, în cadrul planului de acțiune al României, acestea au verificat peste 11 000 de parcele de referință care au fost considerate ca fiind potențial abandonate, pentru a se verifica condițiile de eligibilitate.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

44.

SAPS este o plată pe suprafață care are drept obiectiv principal sprijinirea veniturilor de bază.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

46.

Creșterea per UMA, pe lângă creșterea prețurilor și a sprijinului public, se datorează, de asemenea, unei reduceri a forței de muncă în cursul perioadei.

47.

Pentru a se descrie complet situația ar trebui, de asemenea, ca, în evaluarea rolului plăților în cadrul SAPS, veniturile să fie luate în considerare.

48.

În 2004, când a fost introdusă SAPS, valoarea adăugată netă a crescut în UE-10, dar și în UE-15. Ulterior, valoarea adăugată netă a variat, fără a exista o legătură clară cu punerea în aplicare a SAPS.

49.

SAPS a fost concepută ca un ajutor acordat în funcție de suprafață, fără a fi necesară declararea veniturilor fermierilor. Suma corespunde hectarelor eligibile pentru ajutor. În plus, noile state membre pot viza anumite grupuri specifice de fermieri/sectoare prin intermediul plăților naționale directe complementare (și sprijin specific). Situația micilor fermieri în ceea ce privește veniturile este abordată în propunerile legislative privind PAC în perspectiva anului 2020.

Propunerile legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 includ un element de reducere progresivă și plafonare a plăților directe, care va permite o limitare a plăților efectuate către fermieri.

50.

Într-un sistem de ajutor decuplat instituit pentru a încuraja fermierii în vederea unei mai bune orientări către piață, a ajusta nivelul de sprijin, de exemplu la nivelul veniturilor fermierilor, ar fi în detrimentul obiectivului. De asemenea, întrucât nivelul veniturilor este strâns legat de nivelul producției și de tipul acesteia, în mod cert, condițiile Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) prevăzute în „cutia verde” nu ar fi îndeplinite.

Cu toate acestea, Comisia recunoaște că distribuirea sprijinului între fermieri trebuie să fie mai bine orientată și, prin urmare, acesta este un aspect esențial al propunerilor legislative ale Comisiei privind viitorul PAC în perspectiva anului 2020 care vizează, de exemplu, tinerii fermieri, micii fermieri, zonele cu constrângeri naturale etc.

51.

Imaginea în UE-12 este foarte eterogenă. Deoarece SAPS este o plată în funcție de suprafață, rezultă că fermele care sunt mari din punctul de vedere al hectarelor deținute primesc plăți mai mari care nu sunt neapărat însoțite de o producție ridicată.

Efectul de redistribuire este vizibil chiar în cadrul SPU unde⁹ sunt acordate ajutoare decuplate la 82 % din beneficiarii care primesc mai puțin de 10 000 de euro, dar care reprezintă doar 24 % din valoarea totală a plăților.

Adesea, procentul de 0,2 % include cooperativele mari, alcătuite din mai multe ferme mai mici.

S-a convenit de către Consiliu că se poate aplica conceptul de modulare (reducerea progresivă a plăților directe) la noile state membre numai atunci când nivelul plăților directe este cel puțin egal cu nivelul respectiv în alte state membre.

Problema unui model de distribuție corespunzătoare a ajutoarelor între exploatații de diferite dimensiuni este soluționată în cadrul propunerilor legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 prin reducerea progresivă și plafonarea plăților și printr-un sistem specific pentru micii fermieri.

52.

Pentru a se menține simplitatea schemei, SAPS nu permite regionalizarea acesteia. Cu toate acestea, noilor state membre li se permite acordarea de PNDC-uri pe bază sectorială ca o compensație pentru introducerea progresivă. Acest instrument, împreună cu sprijinul acordat în temeiul articolului 131 (sprijin specific) permite soluționarea nevoilor specifice ale fermierilor din sectoarele sensibile (de exemplu, producătorii de animale fără suprafețe agricole). În plus față de SAPS, în cadrul programelor de dezvoltare rurală este prevăzut sprijin destinat fermierilor din zonele dezavantajate (plăți pentru zonele defavorizate).

⁹ Date CATS pentru anul 2010.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

53.

SAPS este o schemă decuplată și, prin urmare, nu impune nicio cerință legată de producție. În acest context, nu ar trebui să se considere că un fermier nu desfășoară nicio activitate agricolă doar pentru faptul că nu menține un anumit nivel de producție. Cu toate acestea, orice fermier care primește sprijin trebuie să desfășoare o activitate agricolă, ceea ce înseamnă că acesta ar trebui, cel puțin, să mențină terenul în bune condiții agricole și de mediu.

Chiar și în cazul în care terenul este doar menținut în bune condiții agricole și de mediu, SAPS contribuie la protejarea resurselor naturale, furnizând astfel o bază pentru furnizarea de bunuri publice prin intermediul agriculturii. Este irelevant să se introducă producția agricolă ca un criteriu, deoarece ar fi împotriva caracterului decuplat al plăților și nu ar fi compatibil cu normele OMC prevăzute în „cutia verde”.

Problema a fost soluționată în bilanțul de sănătate, prin introducerea articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 73/2009. Prin aceasta, statele membre pot exclude beneficiarii pentru care activitatea agricolă reprezintă numai o parte nesemnificativă a activităților lor economice, în ansamblu, sau care nu desfășoară nicio activitate agricolă. Acest aspect este, de asemenea, soluționat în propunerile legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 prin definirea fermierului activ.

54.

Noilor state membre li se permite acordarea de PNDC-uri pe bază sectorială ca o compensație pentru introducerea progresivă. Acest instrument, împreună cu sprijinul acordat în temeiul articolului 131 (sprijin specific) permite soluționarea nevoilor specifice ale fermierilor din sectoarele sensibile (de exemplu, producătorii de animale fără suprafețe agricole).

55.

Planul de evaluare al DG AGRI prevede că măsurile aplicate în temeiul articolului 68 vor fi evaluate în 2013/2014. Aceasta va oferi Comisiei un set complet de date privind implementarea, inclusiv raportul care trebuie furnizat de către statele membre până la 1 octombrie 2012, și va permite abordarea modificărilor introduse de statele membre la data de 1 august 2011.

Comisia reamintește că articolul 68 permite, de asemenea, statelor membre să utilizeze o parte a pachetului lor financiar din cadrul SAPS pentru a acorda sprijin specific prin aplicarea unor alte 8 categorii de măsuri.

57.

Instrumentele PAC sunt constant analizate de către Comisie, în special prin intermediul evaluărilor instrumentelor politicilor. În ceea ce privește plățile directe, evaluarea diferitelor impacturi a fost împărțită în funcție de problematică.

O evaluare a efectului privind venitul al sprijinului direct au fost publicate în 2011 și, în prezent, Comisia efectuează o evaluare externă a efectelor structurale ale sprijinului direct, care va examina efectul schemelor de sprijin direct, inclusiv SAPS, asupra diferitelor aspecte ale structurii exploatațiilor agricole¹⁰. Conform planificării, evaluarea urmează să fie finalizată în toamna anului 2013.

SAPS fiind o schemă de tranziție către SPU, efectele sale sunt evaluate împreună cu SPU în cadrul acelor evaluări.

58.

În plus, fermierii au la dispoziție alte instrumente ale PAC, cum ar fi sprijinul pentru dezvoltare rurală și sistemul de consultanță agricolă, care să îi ajute să soluționeze majoritatea problemelor menționate de Curtea de Conturi. Acele măsuri sunt concepute și alese de către statele membre dintr-o gamă largă de posibilități pentru a se adapta nevoilor acestora în ceea ce privește modernizarea exploatațiilor agricole, pregătirea personalului etc. În ceea ce privește politica funciară, proprietatea asupra terenurilor și fragmentarea acestora, acțiunea Comisiei este limitată deoarece aceste aspecte nu sunt în domeniul său de competență.

Prin faptul că asigură un venit efectiv și o stabilitate minimă a veniturilor, sprijinul acordat în cadrul SAPS ajută fermierii să atenueze efectele negative ale unor astfel de factori structurali.

¹⁰ În special, evaluarea ar trebui să examineze impactul sprijinului direct asupra structurilor exploatațiilor agricole (dimensiunea, numărul, utilizarea terenurilor, efectivele de animale), menținerea agriculturii în zonele marginale, impactul asupra forței de muncă, capitalul și strategii pentru activitatea comercială a exploatației.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

59.

Comisia nu împărtășește în totalitate opinia Curții. Studiul extern privind piețele funciare indică faptul că nivelul capitalizării variază între țări și regiuni, ca rezultat al diferențelor în ceea ce privește structura pieței lor funciare. Deoarece efectul „subvenției” influențează nu doar prețurile factorilor de producție ci și prețurile producției, impactul asupra profitabilității din agricultură nu este uniform și este dificil de evaluat.

Dacă SAPS este capitalizat în valoarea terenului, iar agricultorul este proprietarul terenului, orice capitalizare a SAPS ridică în mod direct valoarea activelor sale. Pe de altă parte, în cazul în care fermierul dă în arendă terenul, plățile SAPS ar compensa orice capitalizare a arendărilor terenului și, cel mult, ar fi neutră în comparație cu o situație fără SAPS. Mai mult, trebuie reamintit faptul că mulți operatori care își dau în arendă terenurile sunt ei înșiși fermieri.

60.

Comisia a analizat impactul sprijinului asupra prețurilor terenurilor (menționăm doar câteva – evaluarea impactului în cadrul bilanțului de sănătate, evaluarea impactului propunerilor pentru PAC 2020 și un studiu extern privind piața funciară în UE care a fost comandat la inițiativa Comisiei).

Capitalizarea sprijinului în prețurile terenurilor într-un model regional al SPU sau al SAPS poate fi, într-adevăr, mai mare decât într-un model istoric. Acest lucru a fost în special evaluat într-un studiu comandat de serviciile Comisiei¹¹. Cu toate acestea, dintre factorii care influențează prețurile terenurilor, impactul subvențiilor acordate în cadrul PAC este mai degrabă redus. Într-adevăr, evoluția prețurilor terenurilor este rezultatul unui sistem complex caracterizat prin existența unor factori diverși care influențează această evoluție, iar sistemul de sprijin agricol este doar unul dintre acestea. În plus, acesta nu presupune neapărat o creștere a capitalizării comparativ cu formele anterioare de ajutoare cuplate. Prin urmare, este nevoie de precauție la stabilirea concluziilor privind efectul exact al sistemului SAPS asupra prețului terenurilor agricole.

Căsuța 3

Politica funciară nu este o competență a UE. În plus, Comisia nu are dreptul să intervină în acordurile private care rezultă din negocierile dintre fermieri și proprietari.

¹¹ Studiu privind funcționarea piețelor funciare în statele membre ale UE sub influența măsurilor aplicate în cadrul politicii agricole comune, 2008 http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

61.

Extinderea SAPS a fost rezultatul cererii, pe plan politic, a noilor state membre.

În conformitate cu Tratatul de aderare, SAPS a fost disponibilă pentru noile state membre până la sfârșitul anului 2006, cu posibilitatea de reînnoire de două ori cu câte un an (până la sfârșitul anului 2008) la cererea, pe plan politic, a noilor state membre.

Regulamentul (CE) nr. 73/2009 stabilește la articolul 122 alineatul (3) că SAPS trebuie să fie disponibil până la 31 decembrie 2013. Rezultă că, odată cu noua PAC, SAPS va înceta să existe, iar noile state membre cunosc deja această condiție din ianuarie 2009, când a fost publicat regulamentul.

64.

SAPS nu a fost prezentată niciodată ca o schemă permanentă, ci ca o derogare de la schema UE disponibilă pentru noile state membre înainte de transferul lor la SPU.

Noile state membre au în fiecare an posibilitatea de a înceta aplicarea SAPS și de a introduce schema standard a UE. Între Comisie și autoritățile noilor state membre s-au purtat discuții și au avut loc mai multe consultări tehnice în care a fost analizată introducerea SPU în trecut. Cu toate acestea, responsabilitatea aprecierii avantajelor și a dezavantajelor deciziei de a înceta SAPS și de a institui structuri administrative adecvate în conformitate cu legislația UE revine noilor state membre.

Regulamentul (CE) nr. 73/2009 stabilește la articolul 122 alineatul (3) că SAPS trebuie să fie disponibil până la 31 decembrie 2013. Rezultă că, odată cu noua PAC, SAPS va înceta să existe, iar noile state membre cunosc deja această condiție din ianuarie 2009, când a fost publicat regulamentul.

65.

Responsabilitatea adoptării unei decizii în timp util cu privire la punerea în aplicare a SPU revine statelor membre.

A se vedea, de asemenea, răspunsul pentru punctul 64.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

67.

Repartiția sprijinului în rândul fermierilor reflectă în mod sigur caracteristicile legate de structura exploatațiilor agricole și este proporțională cu contribuția fermierilor la menținerea terenului în bune condiții agricole și de mediu, ceea ce îmbunătățește protecția resurselor naturale și, prin urmare, oferă baza pentru furnizarea de bunuri publice prin intermediul agriculturii.

În ceea ce privește SPU, nu există nicio legătură cuantificată între sprijinul acordat în cadrul SAPS și costurile activității agricole, inclusiv furnizarea de bunuri publice.

Statele membre care au dorit să diferențieze nivelul plăților între regiuni ar fi putut realiza acest lucru prin introducerea SPU sau, începând cu 2010, prin ajutorul specific. În plus, în cadrul programelor de dezvoltare rurală (plăți pentru zonele defavorizate) există măsuri pentru sprijinirea regiunilor dezavantajate.

Prin faptul că asigură un venit efectiv și o stabilitate minimă a veniturilor, sprijinul acordat în cadrul SAPS ajută fermierii să atenueze efectele negative ale unor astfel de factori structurali.

O evaluare a efectului privind venitul al sprijinului direct a fost publicată în 2011 și, în prezent, Comisia efectuează o evaluare externă a efectelor structurale ale sprijinului direct, care va examina efectul schemelor de sprijin direct, inclusiv SAPS, asupra diferitelor aspecte ale structurii exploatațiilor agricole.

Noile state membre pot decide, în fiecare an, să introducă schema standard (SPU), iar Comisia a organizat o serie de consultări tehnice cu unele noi state membre interesate, cu privire la acest aspect. Serviciile Comisiei sunt disponibile pentru consultări și asistență în cazul în care este necesar și la cererea statului membru interesat.

68.

Definiția activității agricole reflectă obiectivul de promovare a orientării către piață a fermierilor, asigurând totodată respectarea normelor OMC prevăzute în „cutia verde”. SAPS este o schemă decuplată de producție și conformă cu normele OMC prevăzute în „cutia verde”, prin urmare, obligațiile privind producția sau legăturile cu factorii de producție nu pot fi impuse în cadrul criteriilor de eligibilitate. În acest context, fermierii pot decide să „mențină terenurile în bune condiții agricole și de mediu” în loc să obțină produse agricole.

Obiectivul principal al decuplării este orientarea către piață și în general, fermierii, în calitate de antreprenori, desfășoară o activitate agricolă pentru a realiza un venit din vânzarea produselor lor și, eventual, alte activități. Decizia de a nu produce reprezintă, de asemenea, un comportament orientat către piață atunci când costurile variabile de producție nu sunt acoperite.

Totuși, Comisia este de părere că cea mai mare parte a terenurilor agricole în cadrul SAPS este utilizată pentru producție, iar beneficiarii cu activități limitate reprezintă doar un mic procent din totalul suprafețelor care beneficiază de SAPS.

În contextul dezbaterilor privind o mai bună direcționare din cadrul „bilanțului de sănătate”, Consiliul a considerat că statele membre ar trebui să dispună de mai multă flexibilitate pentru a analiza, în conformitate cu principiul subsidiarității și în funcție de realitățile lor economice specifice, care sunt parametrii ce trebuie luați în considerare pentru aplicarea acestei posibilități – excluderea de la plățile directe a „persoanelor fizice sau juridice pentru care activitatea agricolă reprezintă numai o parte nesemnificativă a activităților lor economice în ansamblu sau în cazul cărora desfășurarea unei activități agricole nu reprezintă principalul obiect de activitate sau obiectivele întreprinderii”. Acest aspect este, de asemenea, soluționat în propunerile legislative ale Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 prin definirea fermierului activ.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

69.

Ori de câte ori auditurile Comisiei descoperă terenuri neeligibile în sistemele de identificare a parcelelor, deficiențele constatate sunt urmărite în contextul verificării și închiderii conturilor.

Răspuns comun la recomandările 1 și 2

Criterii precum „activitate agricolă precisă, cu caracter regulat” ar putea lega nivelul sprijinului de îndeplinirea de către beneficiari a unei obligații de producție efectivă, obligație care nu ar fi compatibilă nici cu obiectivele PAC pentru obținerea unei mai mari orientări către piață prin plăți directe decuplate, nici cu normele OMC prevăzute în „cutia verde”. În plus, diversificarea activităților este o alternativă adecvată la oportunitățile limitate de creștere economică în sectorul agricol.

În temeiul legislației actuale [articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009], orice persoană fizică sau juridică ce desfășoară o activitate agricolă ar putea primi plăți directe. Cu toate acestea, statele membre au posibilitatea de a restricționa accesul la plățile directe prin aplicarea articolului 28 alineatul (2) din acest regulament. În plus, trebuie remarcat faptul că obligația de a stabili o cerință minimă pentru BCAM revine statelor membre.

Chestiunea este soluționată în propunerile Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 prin definirea fermierului activ și a activității agricole.

70.

Nu există posibilitatea de regionaliza plățile SAPS, întrucât SAPS este un sistem tranzitoriu către plățile regionale efectuate în cadrul SPU. Prin urmare, în cazul în care un stat membru ar fi dorit să diferențieze nivelul plăților între regiuni, ar fi putut face acest lucru prin introducerea SPU sau, începând cu 2010, prin ajutor specific acordat în temeiul articolului 131 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009. În plus, în cadrul programelor de dezvoltare rurală există măsuri (plăți pentru zonele defavorizate) pentru a sprijini regiunile defavorizate.

71.

A se vedea răspunsul la recomandarea 3.

Recomandarea 3

Propunerile legislative ale Comisiei urmăresc o repartitie mai echilibrată a ajutorului printr-o serie de măsuri, cum ar fi reducerea progresivă și plafonarea plăților directe, flexibilitate între piloni, alocarea la nivel regional a plafoanelor naționale, convergența valorii corespunzătoare drepturilor la plată și scheme pentru micii fermieri. În conformitate cu noua politică, toate statele membre (inclusiv țările care aplică SAPS la ora actuală) vor avea posibilitatea de a regionaliza plățile ținând seama de caracteristicile agronomice și economice și de potențialul agricol regional propriu.

72.

O evaluare a efectului privind venitul al sprijinului direct au fost publicate în 2011 și, în prezent, Comisia efectuează o evaluare externă a efectelor structurale ale sprijinului direct, care va examina efectul schemelor de sprijin direct, inclusiv SAPS, asupra diferitelor aspecte ale structurii exploatațiilor agricole¹². Conform planificării, evaluarea urmează să fie finalizată în toamna anului 2013.

73.

Prin faptul că asigură un venit efectiv și o stabilitate minimă a veniturilor, sprijinul acordat în cadrul SAPS ajută fermierii să atenueze efectele negative ale unor astfel de factori structurali.

¹² În special, evaluarea ar trebui să examineze impactul sprijinului direct asupra structurilor exploatațiilor agricole (dimensiunea, numărul, utilizarea terenurilor, efectivele de animale), menținerea agriculturii în zonele marginale, impactul asupra forței de muncă, capitalul și strategii pentru activitatea comercială a exploatației.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

74.

Dacă SAPS este capitalizat în valoarea terenului, iar fermierul este proprietarul terenului, orice capitalizare a SAPS ridică în mod direct valoarea activelor sale. Pe de altă parte, în cazul în care fermierul dă în arendă terenul, plățile SAPS ar compensa orice capitalizare a arendărilor terenului și, cel mult, ar fi neutră în comparație cu o situație fără SAPS. Mai mult, trebuie reamintit faptul că mulți operatori care își dau în arendă terenurile sunt ei înșiși fermieri.

Recomandarea 4

Chestiunea prețurilor terenurilor a fost analizată în cadrul unui studiu privind funcționarea piețelor funciare¹³, în bilanțul de sănătate al PAC – Evaluarea impactului¹⁴ și un alt studiu privind factorii de piață este în curs de desfășurare în cadrul celui de Al șaptelea program-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică¹⁵. În plus, este în curs de desfășurare o evaluare efectuată de Comisie în ceea ce privește impactul ajutorului direct asupra structurilor agricole.

În ceea ce privește instrumentele oferite, SAPS sprijină fermierii să atenueze efectele negative ale deficiențelor structurale prin garantarea unui venit efectiv și a unei stabilități minime a veniturilor. În plus, fermierii au la dispoziție alte instrumente ale PAC, cum ar fi sprijinul pentru dezvoltare rurală și sistemul de consultanță agricolă, care să îi ajute să soluționeze majoritatea problemelor menționate de Curtea de Conturi. Aceste măsuri sunt concepute și alese de către statele membre dintr-o gamă largă de posibilități, pentru a se adapta nevoilor acestora în ceea ce privește modernizarea fermelor, formarea angajaților etc.

Sprijinul acordat în cadrul SAPS îi ajută pe agricultori să atenueze efectele negative ale unor astfel de factori structurali.

¹³ Studiu privind funcționarea piețelor funciare în statele membre ale UE, sub influența măsurilor aplicate în cadrul politicii agricole comune, raport final, noiembrie 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

¹⁴ EVALUAREA STĂRII DE SĂNĂTATE A PAC – EVALUAREA IMPACTULUI, NOTA NR. 1 http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf

¹⁵ Analiză comparativă a piețelor factorilor pentru agricultură în statele membre, http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201.

75.

Luarea unei decizii privind punerea în aplicare a SPU și solicitarea de consultare din partea Comisiei sunt responsabilități care revin statelor membre. Serviciile Comisiei sunt disponibile pentru consultări și asistență în cazul în care este necesar și la cererea statului membru interesat. Comisia trebuie să respecte principiul subsidiarității și nu poate interveni în problemele care sunt în competența statelor membre.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la recomandarea 5.

Recomandarea 5

Luarea unei decizii privind punerea în aplicare a SPU și solicitarea de consultare din partea Comisiei sunt responsabilități care revin statelor membre. Serviciile Comisiei sunt disponibile pentru consultări și asistență în cazul în care este necesar și la cererea statului membru interesat. Comisia trebuie să respecte principiul subsidiarității și nu poate interveni în problemele care sunt în competența statelor membre.

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 16/2012

Eficacitatea schemei de plată unică pe suprafață, ca sistem tranzitoriu de sprijin pentru fermieri în noile state membre

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

2012 — 51 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-934-6

doi:10.2865/30657

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- la reprezentanțele sau delegațiile Uniunii Europene.
Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://ec.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

Publicații contra cost:

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

Abonamente contra cost (de exemplu, la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sau la repertoriile jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene):

- contactând direct unul dintre agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene (http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm).

SCHEMA DE PLATĂ UNICĂ PE SUPRAFAȚĂ ESTE UN SISTEM DE SPRIJIN PENTRU VENITURI, SIMPLIFICAT ȘI TRANZITORIU, CARE VIZEAZĂ FERMIERII DIN NOILE STATE MEMBRE. CURTEA OBSERVĂ CĂ S-AU EFECTUAT DE ASEMENEA PLĂȚI UNOR BENEFICIARI CARE NU DESFĂȘURAU NICIO ACTIVITATE AGRICOLĂ SAU CARE DESFĂȘURAU DOAR ACTIVITĂȚI AGRICOLE NEGLIJABILE ORI PENTRU PARCELE NEUTILIZATE SAU PENTRU TERENURI DESTINATE UNOR ACTIVITĂȚI CU CARACTER NEAGRICOL. ÎNTRUCÂT REPARTIȚIA SPRIJINULUI ESTE BAZATĂ PE SUPRAFAȚA AFLATĂ LA DISPOZIȚIA FERMIERULUI, ACESTA ESTE CONCENTRAT CĂTRE UN NUMĂR RESTRÂNS DE EXPLOATAȚII DE DIMENSIUNI MARI, IAR SPRIJINUL SAPS POATE DUCE LA CREȘTEREA PREȚURILOR DE VÂNZARE ȘI DE ARENDARE ALE TERENURILOR. DEFICIENȚELE STRUCTURALE PERSISTENTE ȘI CREȘTEREA PREȚURILOR LA CARE SUNT DISPONIBILE TERENURILE POT AVEA UN IMPACT NEGATIV ASUPRA EFICACITĂȚII ȘI A EFICIENȚEI SPRIJINULUI. CURTEA RECOMANDĂ CA SPRIJINUL SĂ FIE UTILIZAT ÎN BENEFICIUL FERMIERILOR ACTIVI CARE EFECTUEAZĂ ACTIVITĂȚI AGRICOLE PRECISE, CU CARACTER REGULAT, PRECUM ȘI OBȚINEREA UNEI REPARTIȚII MAI ECHILIBRATE ÎNTRE FERMIERI A SPRIJINULUI PRIN LUAREA ÎN CONSIDERARE A CIRCUMSTANȚELOR INDIVIDUALE ALE EXPLOATAȚIILOR DIN DIFERITELE REGIUNI.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-9237-934-6



9 789292 1379346