

Специален доклад

Прилагане на нови технологии за повърхностни изображения при мониторинга на Общата селскостопанска политика — цялостният напредък е устойчив, но с по-бавно темпо при мониторинга на климатичните изменения и околната среда



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	01-19
Обща селскостопанска политика	01-03
Използване на сателитни изображения за проверка на помощите на база площ	04-10
Използване на данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ за мониторинг на помощите на база площ	11-14
Очаквани ползи от новия подход на проверки чрез мониторинг	15-19
Обхват и подход на одита	20-22
Констатации	23-76
Комисията подкрепя използването на новите технологии	23-44
Правната рамка във връзка с проверките чрез мониторинг е станала по-ясна	24-30
Комисията насърчава и подкрепя новия подход	31
Комисията търси решения за намаляване на броя на парцелите, за които е необходимо проследяване	32-37
Финансираните от ЕС услуги в облак са използвани по-скоро за изпитване, отколкото за оперативен мониторинг	38-40
Резултатите от научноизследователските проекти все още не са използвани	41-44
Някои държави членки са предприели действия за внедряването на нови технологии за преки плащания	45-58
15 разплащателни агенции са използвали избирателно проверки чрез мониторинг през 2019 г.	46-50
Разплащателните агенции използват новите технологии за получаване на изображения и при други работни дейности, не само за проверки чрез мониторинг	51-54
Пречки за внедряването на новите технологии	55-58

По-бавен напредък при решаването на проблема с въвеждането на новите технологии при мониторинга на изискванията, свързани с околната среда и климата	59-76
Подкрепата на Комисията за подхода чрез мониторинг приоритизира схемите за преки плащания	63-67
Разплащателните агенции все още не използват подхода с мониторинг при проверките за кръстосано спазване и при схемите в областта на агроекологията и климата, свързани с развитието на селските райони	68-72
Комисията не изисква от държавите членки да използват нови технологии, за да наблюдава пряко въздействието на земеделието върху околната среда и климата в периода след 2020 г.	73-76
Заклучения и препоръки	77-84
Акроними и съкращения	
Речник на термините	
Отговори на Комисията	
Одитен екип	
График	

Кратко изложение

I Общата селскостопанска политика (ОСП) отдавна използва сателитни или въздушни изображения при проверката на помощи, отпускани въз основа на площ, които днес представляват почти 80 % от финансирането от ЕС за селското стопанство и развитието на селските райони. Въпреки че тези изображения обикновено са с много висока пространствена разделителна способност, преди 2017 г. те не са били достатъчно широко достъпни, за да позволят проверка на дейностите, които се извършват на земеделска земя през цялата година (например събиране на реколтата).

II От март 2017 г. насам спътниците „Сентинел“ 1 и 2 по програма „Коперник“, които са собственост на ЕС, осигуряват редовно безвъзмездни изображения с висока разделителна способност, които могат да доведат до пробив в технологиите за наблюдение на Земята с цел мониторинг на земеделските практики. Тъй като изображенията се заснемат често, автоматизираната обработка на хронологично събрани данни в продължение на целия вегетационен период дава възможност без човешка намеса да се идентифицират културите и да се проследяват някои земеделски практики на отделни парцели (например обработка на почвата, коситба). От 2018 г. разплащателните агенции могат да използват данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“, вместо да провеждат традиционните проверки с посещения на място.

III Според Комисията и заинтересованите страни, свързани с ОСП, чрез използването на данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ и други технологии за мониторинг на помощите на база площ се постигат много потенциални ползи за земеделските стопани, администрациите и околната среда. Одитът на Европейската сметна палата (ЕСП или Сметната палата) провери дали Комисията е насърчила ефективно широкото използване на тези нови технологии и дали държавите членки са предприели подходящи действия за тяхното прилагане. Одиторите разгледаха данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“, изображения от дронове и геомаркирани изображения. Изготвянето на оценка на напредъка при използването на новите технологии за получаване на изображения е от особено значение сега, тъй като резултатите от нашия одит биха могли да се използват за ОСП за периода след 2020 г.

IV Сметната палата установи, че както Комисията, така и някои държави членки са предприели действия за реализиране на потенциалните ползи от новите технологии. Комисията е подпомогнала използването на нови технологии чрез организирането на редица конференции и семинари и е предоставила двустранна подкрепа на много разплащателни агенции. 15 от общо 66 разплащателни агенции са използвали данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ през 2019 г., за да проверят заявления за помощ за някои схеми и някои групи бенефициенти („проверки чрез мониторинг“). Извършеният от Сметната палата одит показва, че много разплащателни агенции считат, че съществуват пречки пред по-широкото използване на новите технологии.

V Въпреки че Комисията се е опитала да преодолее или намали някои от тези пречки, разплащателните агенции очакват допълнителни насоки от нея, за да вземат правилни решения и да намалят риска от бъдещи финансови корекции.

VI За преминаването към проверки чрез мониторинг са необходими значителни промени в информационните системи, специфични ресурси и експертен опит. Комисията е предприела действия за улесняване на достъпа до данни от мисиите „Сентинел“ и до цифровите услуги за обработка на данни „в облак“, но използването им от разплащателните агенции за оперативни цели е все още ниско.

VII Що се отнася до схемите за развитие на селските райони и кръстосаното спазване, Сметната палата установи ограничено използване на нови технологии при мониторинга на спазването на изискванията и на резултатите, свързани с климата и околната среда. Одиторите заключават също, че предложеният понастоящем набор от показатели за изпълнението във връзка с ОСП за периода след 2020 г. до голяма степен не е разработен добре за пряко наблюдение по отношение на данните от „Сентинел“.

VIII ЕСП препоръчва на Комисията да създаде стимули за използването на проверките чрез мониторинг като основна система за контрол от страна на държавите членки в рамките на ОСП за периода след 2020 г. Освен това Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да използва по-широко новите технологии при наблюдението на изискванията, свързани с околната среда и климата.

Въведение

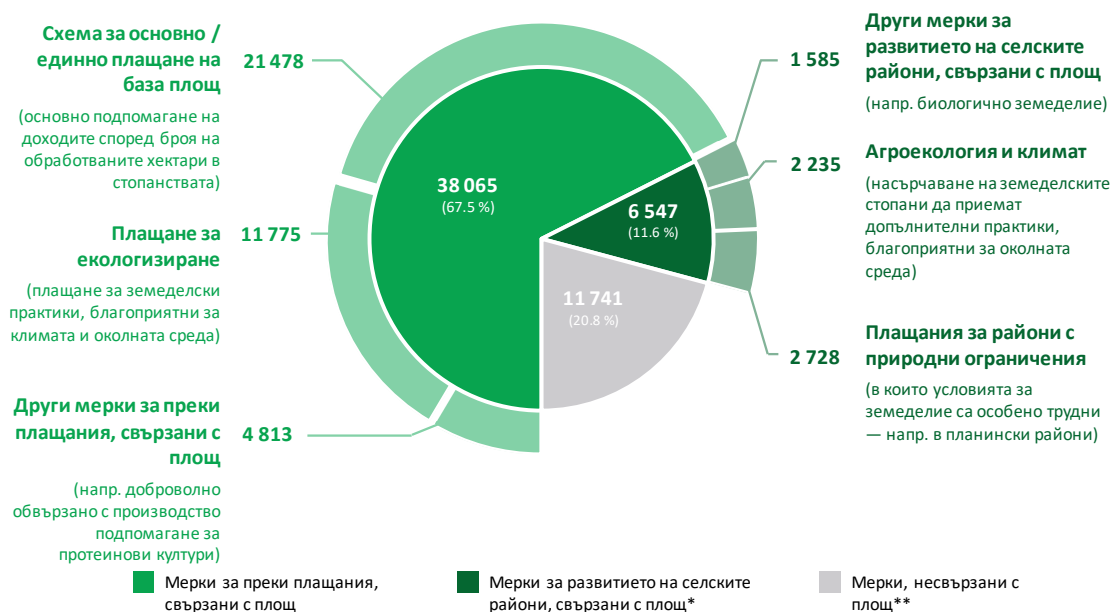
Обща селскостопанска политика

01 В управлението на Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС участват както Комисията, така и държавите членки. Разплащателните агенции в държавите членки отговарят за администриране на заявленията за помощ, проверки на кандидатите и извършване на плащанията, както и за мониторинг на използването на финансирането. Комисията определя по-голямата част от рамката за разходи, проверява и наблюдава работата на разплащателните агенции и носи отговорността за използването на средствата на ЕС. В рамките на ОСП има три групи подпомагане:

- **преки плащания** за подпомагане на доходите на земеделските стопани;
- **пазарни мерки** за справяне с трудни пазарни ситуации, като например внезапен спад на цените; и
- **мерки за развитие на селските райони** с национални и регионални програми, насочени към специфичните нужди и предизвикателства, пред които са изправени селските райони.

02 *Фигура 1* показва, че четири пети от финансирането по ОСП е насочено към схеми за подпомагане на база площ, в рамките на преките плащания или мерките за развитие на селските райони. Разплащателните агенции извършват ежегодно плащане на помощи на база площ за земеделските стопани въз основа на броя на обработваните хектари в стопанствата и на спазването от земеделските стопани на специфичните правила за допустимост.

Фигура 1 — Ключови схеми за подпомагане по линия на ОСП и техните разходи (в млн. евро) през 2018 г.



* Някои от разглежданите мерки, свързани с площ, могат да съдържат компоненти, които не са свързани с площ, те обаче не представляват по-голямата част от схемата за помощ.

** Мерките, несвързани с площ, включват, наред с другото, пазарни мерки, инвестиции за развитие на селските райони и доброволно обвързано с производството подпомагане за животни.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от AGREX и Комисията.

03 Сумата, която земеделските стопани получават, може да бъде намалена, ако в резултат на проверка се установи, че те не са спазили правилата във връзка с безопасността на храните, здравето на животните и растенията, климата и околната среда, опазването на водните ресурси, хуманното отношение към животните и условията за поддръжка на тяхното стопанство¹. Тази взаимосвързаност на условията е известна като „кръстосано спазване“².

¹ За периода 2014—2020 г. изискванията относно кръстосаното спазване са посочени в чл. 93 и в приложение II към Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика.

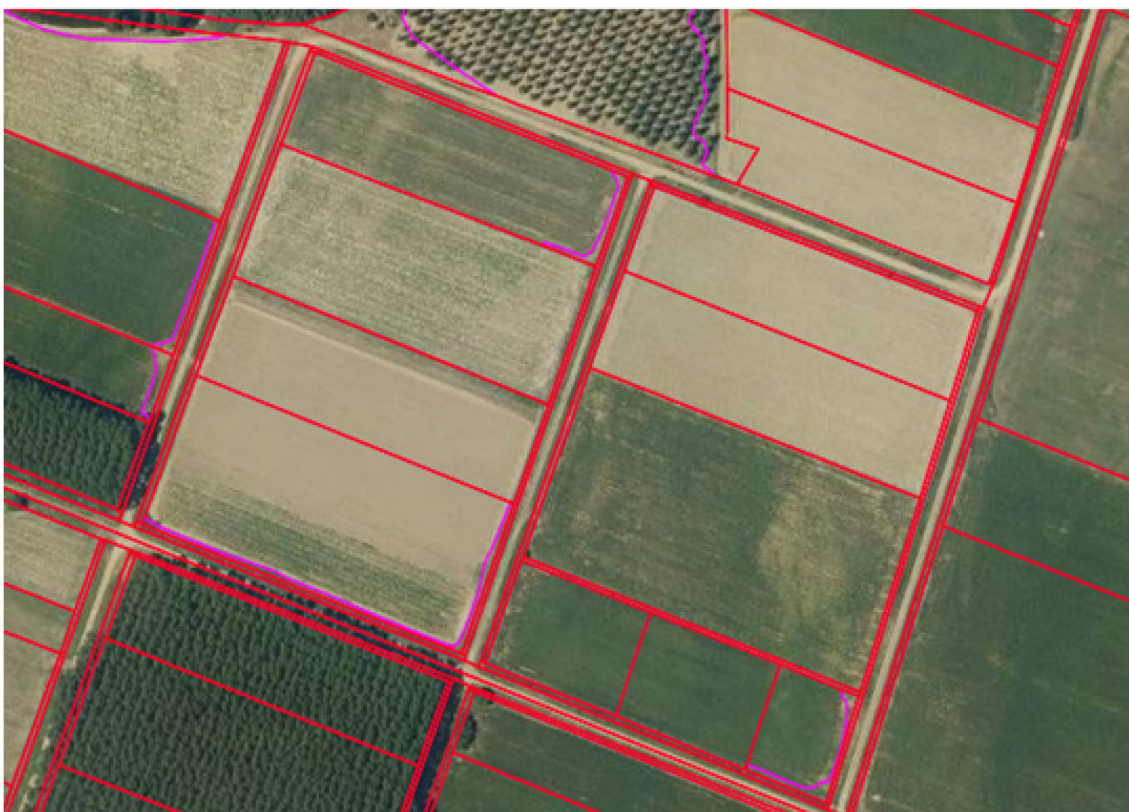
² За повече информация относно кръстосаното спазване вж. също [Специален доклад на ЕСП № 26/2016 „Постигането на по-голяма ефективност и опростяване на системата за кръстосано спазване продължава да бъде предизвикателство“](#).

Използване на сателитни изображения за проверка на помощите на база площ

04 В ОСП отдавна съществува практика да се използват въздушни снимки и сателитни изображения, за да се проверяват някои от помощите на база площ. Реформата на ОСП през 1992 г. позволява използването на спътникови изображения вместо проверки на място (вж. т. **07**). Реформата на ОСП от 2003 г. изисква от държавите членки да създадат компютризирана географска информационна система за всички земеделски парцели. Реформата на ОСП от 2013 г. направи задължително използването на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), наред с приложението за геопространствено подпомагане (GSAA), въведено постепенно от 2015 г., с цел да се подобрят проверките на заявленията за помощ.

05 СИЗП се основава на използването на въздушни снимки и сателитни изображения, при които геометричното изкривяване е коригирано („орторектификация“). Разплащателните агенции използват системата за кръстосани проверки по всички заявления за помощи на база площ, за да се уверят, че плащат само за отговаряща на условията земеделска земя и само веднъж за дадена площ от нея. Орторектифицираните изображения на СИЗП имат много висока пространствена разделителна способност (предимно 25—50 см на пиксел — вж. **снимка 1**) и по принцип се актуализират веднъж на всеки три години.

Снимка 1 — Въздушна орто-фотография в СИЗП



© МАРА — Министерство на земеделието, рибарството и храните, Испания.

06 СИЗП е в основата на интегрираните административни и контролни системи (ИСАК) на разплащателните агенции за схеми за помощ на база площ. Въпреки че в нашия [Специален доклад № 25/2016 относно СИЗП](#) се посочват области за подобрене, също така се признават и действията, предприети от Комисията и разплащателните агенции през годините, за да стане тази система по-надеждна³. Поради нередовните актуализации на изображенията от СИЗП разплащателните агенции не могат да ги използват за проверка на дейностите, които се извършват в парцела през съответната година (засаждане, събиране на реколтата, косене и др.). За да проверят данните от декларациите на земеделските стопани, както и спазването на изискванията за допустимост, разплащателните агенции е трябвало да извършат проверки на място на извадка от около 5 % от земеделските стопани (вж. [снимка 2](#)).

³ Вж. също и Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., т. 7.16—7.18.

Снимка 2 — Проверки на място



Източник: ЕСП.

07 Проверките на място отнемат много време и разходи и предоставят еднократен запис на ситуацията. От 1992 г. насам Комисията разработва алтернативен подход за проверка на земеделските парцели със сателитни изображения от доставчици на търговски услуги (като например SPOT, WorldView, PlanetScore) през различните периоди на годината, наречени „**проверки с дистанционно наблюдение**“ (вж. [снимка 3](#)). Според Съвместния изследователски център на Европейската комисия (СИЦ) средно 80 % от проверките на място се извършват понастоящем чрез дистанционно наблюдение. Ако разплащателната агенция не може да направи заключение въз основа на тези изображения, проверяващият извършва „бързо посещение на място“ на съответните земеделски парцели. Въпреки че проверките с дистанционно наблюдение използват по-малко ресурси⁴, те все пак се нуждаят от човешка намеса под формата на оператори, които обработват спътникови снимки с много висока разделителна способност (VHR) посредством компютърно фотоинтерпретиране.

⁴ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, и ECORYS, „[Analysis of administrative burden arising from the CAP](#)“ (Анализ на административната тежест в резултат на ОСП), 2018 г., стр. 99.

Снимка 3 — Сателитни изображения, използвани за проверки с дистанционно наблюдение



WorldView-2

Изображение с много висока разделителна способност (VHR), заснето на 15 април 2016 г.

SPOT6

Изображение с висока висока разделителна способност (HHR), заснето на 21 юни 2016 г.

SPOT6

Изображение с висока висока разделителна способност (HHR), заснето на 26 август 2016 г.

Източник: СИЦ.

08 Въвеждането на приложението за геопространствено подпомагане (GSAA) (вж. т. **04**) позволява на земеделските стопани да подават заявления за помощ и искания за плащане по електронен път, наред с данни за географското местоположение на декларираните от тях земеделски парцели. Затова понастоящем информационните системи на разплащателните агенции свързват геопространствената информация със земеделските парцели.

09 От юни 2015 г. спътниците на ЕС „Сентинел“ 1 и 2 (вж. *фигура 2*), изстреляни в рамките на инфраструктурата на ЕС за наблюдение на Земята от космоса — програма „Коперник“, предоставят безвъзмездно изображения с висока разделителна способност. Според Европейската космическа агенция (ЕКА), Комисията и експертите, потърсени за консултация, тези изображения представляват потенциален пробив в технологиите за наблюдение на Земята за целите на мониторинга по ОСП, тъй като:

- те предлагат висока пространствена разделителна способност и също така, от март 2017 г., висока честота на заснемане — ново изображение с пространствена разделителна способност от 10 метра на пиксел се заснема на всеки 5 дни, сравнено с 30 метра разделителна способност на всеки 16 дни за Landsat, американската сателитна програма за наблюдение на Земята;
- предоставят сравними данни за дълъг период от време, с високо качество на калибрирането; и
- съществува дългосрочен ангажимент от страна на Комисията да продължи да предоставя тези изображения.

Фигура 2 — Спътниците „Сентинел“ 1 и 2 по програма „Коперник“



Мисията „Сентинел“ 1 се състои от два радарни спътника на полярна орбита (1А и 1Б), които изпращат микровълнов сигнал до Земята и измерват сигнала, който се връща, без да се влияе от наличието на атмосферни облаци.

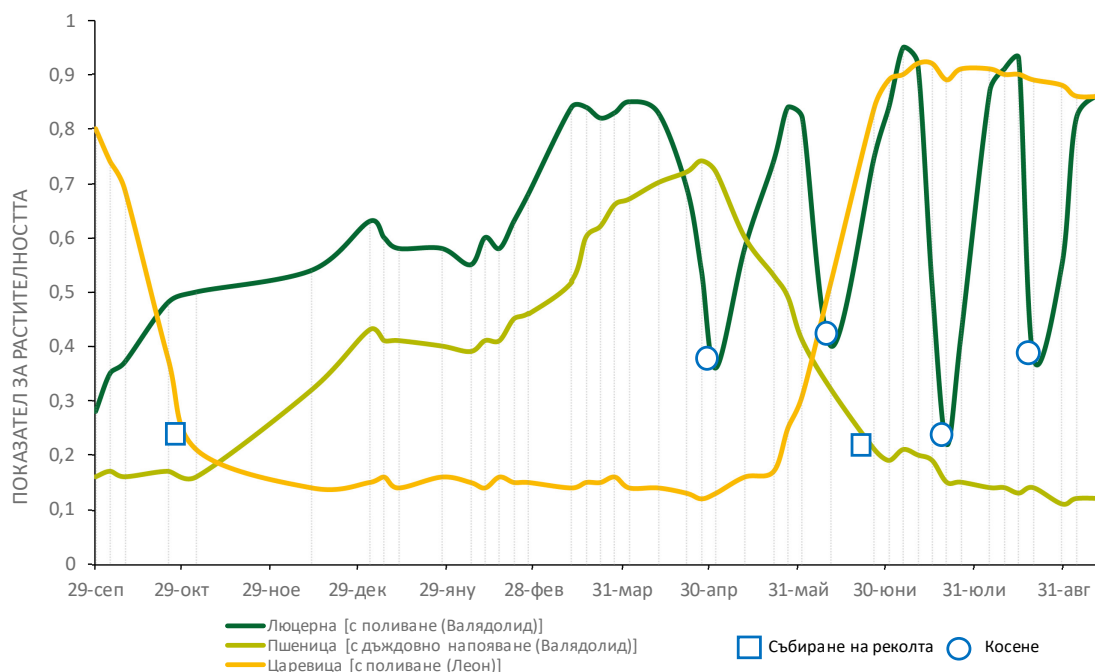


Мисията „Сентинел“ 2 се състои от два спътника на полярна орбита (2А и 2Б), които измерват видимата и инфрачервената светлина, отразена от Земята на 13 различни дължини на вълната.

© ESA/ATG medialab.

10 Тъй като изображенията, получени от спътниците „Сентинел“ 1 и 2, се заснемат често, автоматизираната обработка на хронологично събрани данни в продължение на целия вегетационен период дава възможност да се идентифицират културите и да се проследяват някои земеделски практики на отделни парцели (например обработка на почвата, събиране на реколтата, коситба). На *фигура 3* е показано как културите могат да бъдат идентифицирани, като се използват хронологично събрани данни от „Сентинел“. Това позволява да се наблюдава цялата популация на получателите на помощта, а не само проверките на земеделските производители от извадката.

Фигура 3 — Пример за хронологични данни от получената от „Сентинел“ информация, показващи промените в растителната покривка при различни култури



Източник: Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

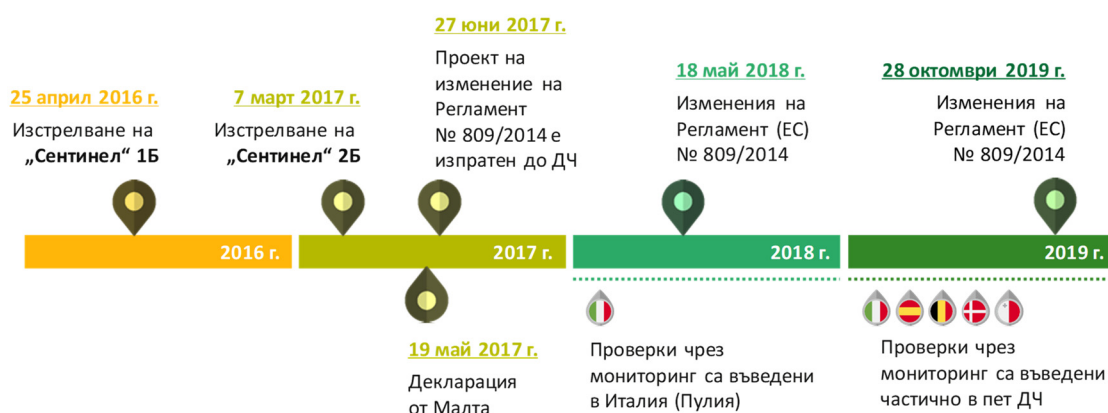
Използване на данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ за мониторинг на помощите на база площ

11 През май 2017 г. разплащателните агенции на ЕС подписаха неофициален меморандум, „Декларацията от Малта“, с който се насърчава Комисията да използва новите технологии за опростяване на ИСАК. През юни 2017 г. Комисията предложи законодателни промени, които позволяват на държавите членки да прилагат нов подход, наречен **„проверки чрез мониторинг“**, считано от 2018 г.⁵ Този подход използва автоматизирана обработка въз основа на данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“. Изменените правила също така позволяват използването на други нови технологии, като например дроне и геомаркирани снимки или данни, събрани от други спътници, като допълнителни доказателства при проверка на съответствието в рамките на ОСП.

⁵ Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/746 на Комисията от 18 май 2018 година за изменение на Регламент (ЕС) № 809/2014 във връзка с изменение на единните заявления, исканията за плащане и проверките.

12 През май 2018 г. в една провинция в Италия (Фоджа, Пулия) местната разплащателна агенция е първата, която започва да използва новия подход при проверките си. През 2019 г. 15 разплащателни агенции (в Белгия, Дания, Италия, Малта и Испания) са използвали проверки чрез мониторинг за някои от своите схеми. На [фигура 4](#) са показани ключовите дати за въвеждането на проверки чрез мониторинг.

Фигура 4 — Хронология на ключовите събития, довели до въвеждането на проверки чрез мониторинг, при които се използват данни от спътниците „Сентинел“ на програма „Коперник“



Източник: ЕСП.

13 При проверките чрез мониторинг се съпоставят данните от спътниците „Сентинел“ 1 и 2 по програма „Коперник“, получени на всеки пет дни, и информацията, предоставена от земеделските стопани в техните заявления. Чрез машинно самообучение или други алгоритми, подходящи за обработване на големи количества данни, разплащателните агенции получават информация за видовете култури и земеделската дейност по всички декларирани парцели/земеделски стопанства за всяка от схемите за помощ. След това разплащателните агенции изготвят оценка на парцелите/стопанствата, като използват система от цветни флагове, определени за всеки парцел/стопанство (вж. [снимка 4](#)).

Снимка 4 — Симулация на възможните резултати от оценката на земеделските парцели

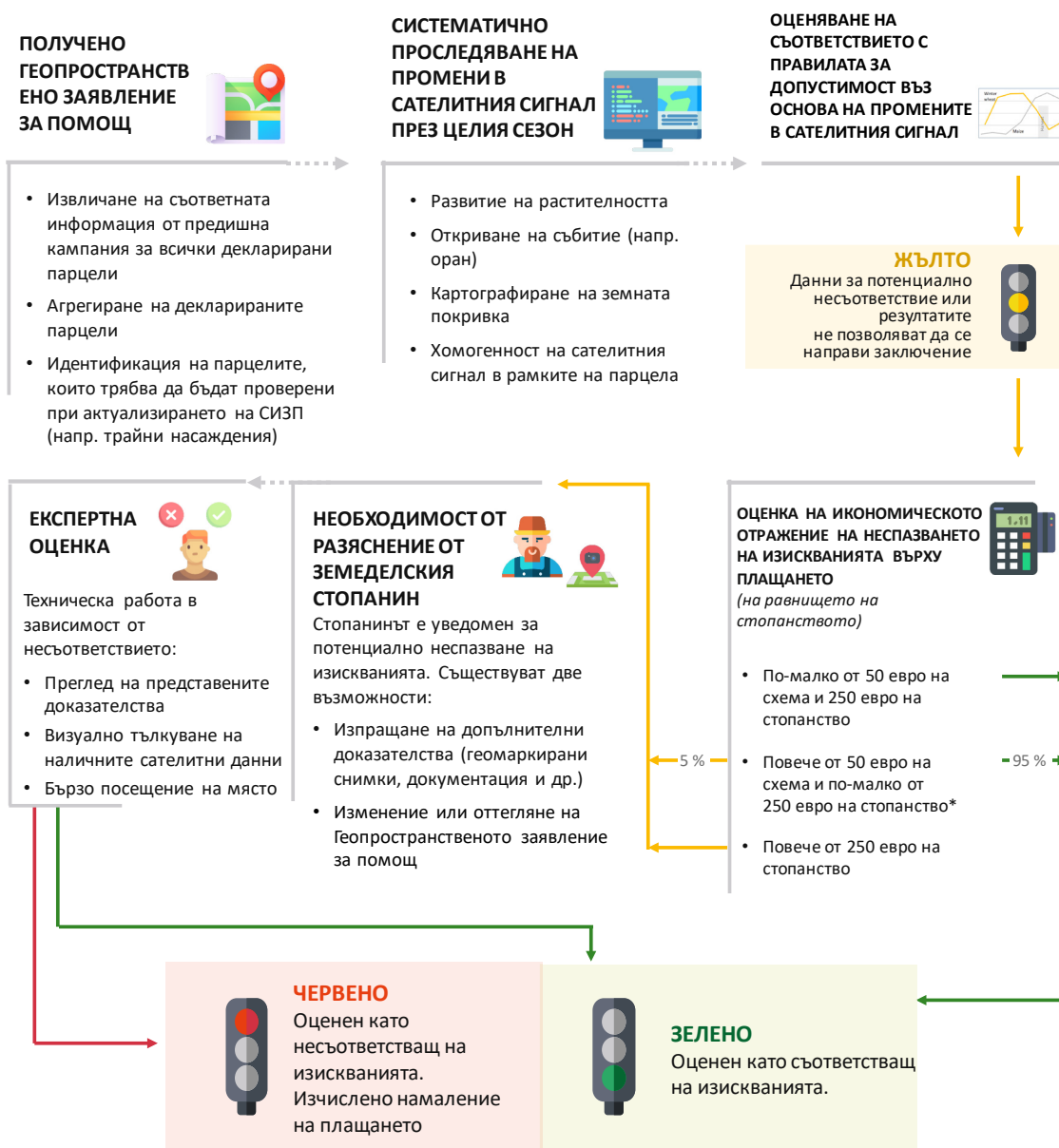


- Според оценката парцелът не съответства на изискванията
- Няма достатъчно информация (необходимо е допълнително обработване)
- Според оценката парцелът съответства на изискванията

Източник: Симулация, изготвена от СИЦ.

14 Разплащателните агенции извършват оценка на дейността на парцелите/стопанствата през цялата година, като вземат предвид последните налични данни от „Сентинел“ и информацията, получена от земеделските стопани. Например парцел със затревена площ ще получи код „жълто“, докато данните от „Сентинел“ не покажат, че е бил окосен в рамките на нормативно определения срок, след което кодът му се променя на „зелено“. Поради своята пространствена разделителна способност данните от „Сентинел“ не са подходящи за измерване на площта на даден парцел. Ето защо разплащателните агенции измерват площта на парцела в СИЗП, където се използват изображения с по-висока разделителна способност. Поради това, преди да се премине към проверки чрез мониторинг, СИЗП трябва да разполага с информация с добро качество както по отношение на точността на регистрираната допустима площ, така и на честотата на актуализиране на данните. На *фигура 5* е изложен пример за начина, по който функционира системата за проверки чрез мониторинг.

Фигура 5 — Опростен пример за използване на проверки чрез мониторинг



* Прави се извадка от 5 % от парцелите за последващи проверки.
Оставащите 95 % са оценени като съответстващи и са маркирани в жълто за кампанията през следващата година.

Източник: ЕСП, въз основа на процедури в разплащателната агенция на Кастилия и Леон, Испания.

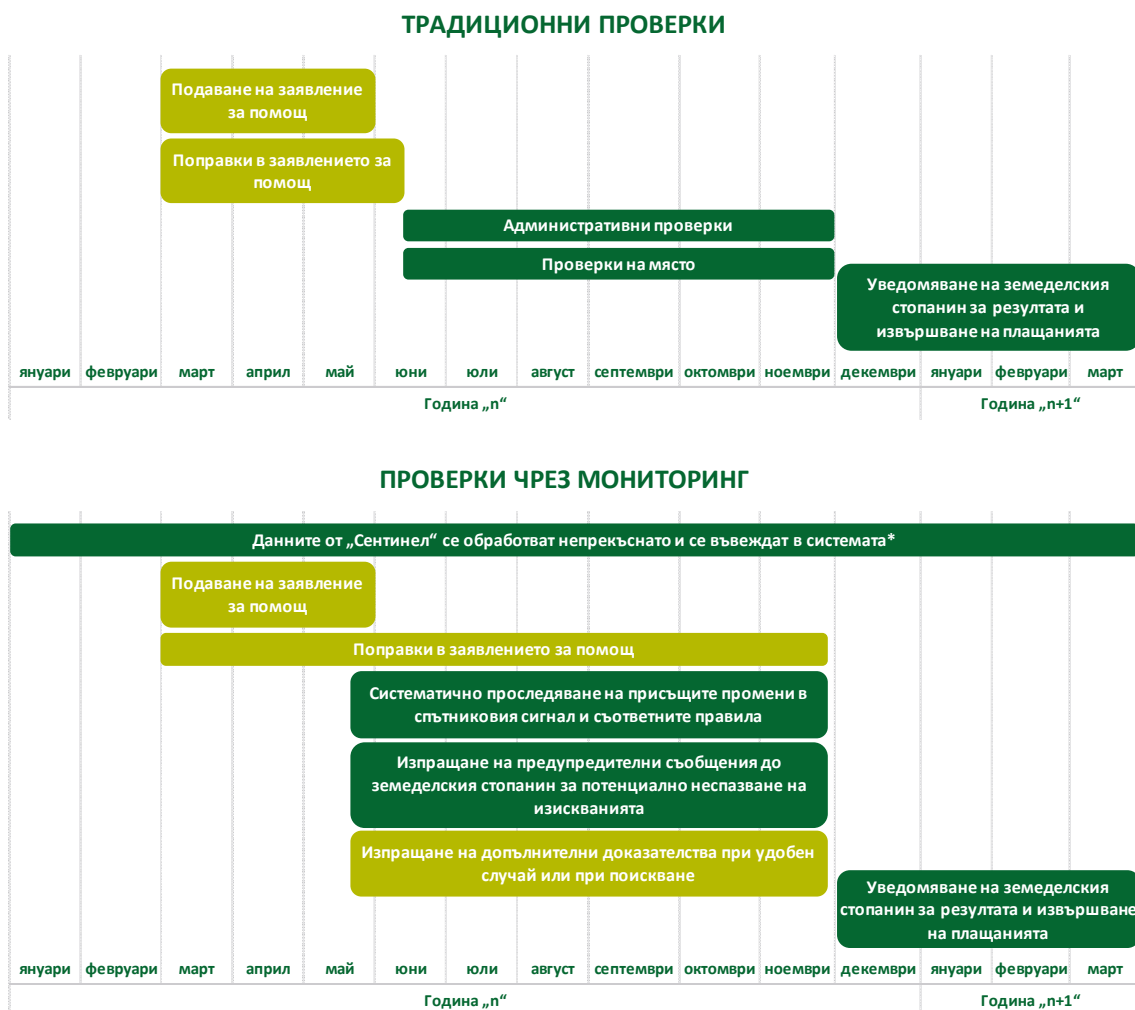
Очаквани ползи от новия подход на проверки чрез мониторинг

15 Комисията, разплащателните агенции, съответните заинтересовани страни и експерти са съгласни, че подходът с мониторинг, при който се използват данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“, представлява съществена промяна в управлението и контрола на ОСП.

По-голямо съответствие с правилата чрез подпомагане на земеделските стопани да отговорят на изискванията

16 Традиционната система със заявления за подпомагане и проверки е последователна система, докато проверките чрез мониторинг са интерактивна система. При подхода на проверки чрез мониторинг може да се вземе предвид нова информация по всяко време през вегетационния период (като новопридобити, по-нови данни от мисиите „Сентинел“, геомаркирани снимки или други документи, изпратени от земеделския стопанин), поради което той предоставя повече възможности на земеделските стопани да актуализират своите заявления преди тяхното финализиране (вж. *фигура 6*). Разплащателните агенции могат също така да изпращат предупредителни съобщения на земеделските стопани, като им дават възможност да предприемат коригиращи действия (напр. косене на поле). Поради това подходът с мониторинг може да спомогне да се избегне неспазване на правилата, а не да се санкционират земеделските стопани впоследствие.

Фигура 6 — Сравнение на традиционните проверки и проверките чрез мониторинг



* Данните могат да бъдат обработени дори преди подаване на заявлението за помощта и да се използват при попълването на заявлението от земеделския стопанин (напр. предварително попълнен тип култура).

Земеделски стопанин
 Разплащателна агенция

Източник: ЕСП.

Обхващане на всички земеделски стопани, намаляване на административната тежест и подобряване на ефективността на разходите

17 Съгласно традиционния подход, при който се извършват проверки на място, разплащателните агенции подбират за проверка малки извадки от земеделски стопани. Ако се извършва посещение на място, инспекторът сравнява площта на парцела и отглежданите култури с информацията от базата данни, предоставена от земеделския производител в заявлението за помощ.

18 Съгласно новия подход всички земеделски парцели в даден регион подлежат на един и същ процес на мониторинг. Посещения на място се извършват само в случай, че резултатите, получени при мониторинга, са нееднозначни и потенциалното финансово въздействие в резултат на неспазването на изискванията надвишава определен праг. Ако това означава по-малко посещения на място, то би намалило тежестта за земеделския стопанин и разходите за разплащателната агенция. Според неотдавнашно проучване⁶ автоматизацията, цифровизацията и новите технологии за управление и контрол могат да спомогнат за намаляване на разходите, свързани с управлението на ОСП. Ако използването на спътници означава, че посещенията на място са насочени основно към стопанства, при които има най-голяма вероятност да не спазват изискванията, това ще подобри тяхната ефективност.

Подобряване на информацията относно управлението на стопанствата

19 Подходът на проверки чрез мониторинг генерира данни, полезни за интелигентното земеделие (използващо съвременни технологии за увеличаване на количеството и качеството на земеделските продукти), което може да осигури на земеделските стопани икономически ползи. Например сателитните изображения могат да предоставят информация за съдържанието на азот в почвата или за стрес на културите поради суша, което би могло да оптимизира използването на торове или напояването, като така се намалят разходите за земеделския стопанин и отрицателното въздействие на селскостопанската дейност върху околната среда. Като предоставят достъп до своите данни (СИЗП, спътниците „Сентинел“ и други сателитни изображения, информация за изискванията, свързани с околната среда), разплащателните агенции имат възможност да предоставят на своите земеделски стопани услуга, която допринася за увеличаване на ползите от новите технологии.

Обхват и подход на одита

20 Извършеният от Европейската сметна палата одит разглежда дали Европейската комисия и държавите членки са предприели достатъчно мерки за разгръщане на потенциалните ползи от новите технологии за повърхностни изображения с цел провеждане на мониторинг на ОСП. По-специално одитът провери дали Комисията е насърчила ефективно широкото използване на новите технологии и дали държавите членки са предприели подходящи действия за тяхното прилагане. Също така одиторите потърсиха примери за добри практики при използването на нови технологии за мониторинг на ОСП и се опитаха да изяснят пречките, възпиращи по-широкото им внедряване. Изготвянето на оценка на напредъка при използването на нови технологии за получаване на изображения е от особено значение сега, тъй като резултатите от нашия одит биха могли да се използват за ОСП за периода след 2020 г. Засиленото използване на нови технологии за мониторинг на ОСП може да повлияе на подхода за бъдещи одити, възприет от националните и европейските одитиращи органи.

21 По отношение на новите технологии за получаване на изображения одитът на Сметната палата обхваща данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“, изображения от дронове и геомаркирани изображения. В одита не е включено използването на данни от мисиите на „Сентинел“ по програма „Коперник“ за приложения за интелигентно земеделие, прогнози за реколтата от култури или области извън ОСП.

22 Сметната палата събра одитни доказателства чрез:

- документни проверки и интервюта със служители в четири генерални дирекции на Комисията („Земеделие и развитие на селските райони“, „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, Съвместен изследователски център и „Околна среда“), Европейска агенция по околната среда (ЕАОС) и Изпълнителна агенция за научни изследвания;
- посещения на четири разплащателни агенции в Белгия, Дания, Италия и Испания, които извършват проверки чрез мониторинг през 2019 г.;

⁶ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ECORYS, „[Analysis of administrative burden arising from the CAP](#)“ (Анализ на административната тежест в резултат на ОСП), 2018 г., стр. 153 и 155.

- проучване сред 66 разплащателни агенции, управляващи мерки въз основа на площ, в 27 държави членки (одиторите изключиха Обединеното кралство, тъй като процедурата по чл. 50 за оттегляне от ЕС беше започнала). В проучването бяха зададени въпроси относно използването на нови технологии за получаване на изображения, напредъка в прилагането на проверки чрез мониторинг и предизвикателствата, установени при подготовката за ОСП за периода след 2020 г. Сметната палата получи отговори от 59 разплащателни агенции (процент на отговорилите — 89 %);
- посещение на Европейската космическа агенция и участие в заседанието на експертен комитет с участието на представители на разплащателните агенции, членове от научноизследователските среди, промишления сектор и ЕАОС;
- анализ на резултатите на държавите членки от проверките за кръстосано спазване за периода 2015—2017 г.

Констатации

Комисията подкрепя използването на новите технологии

23 Комисията е оценила новите технологии за получаване на изображения като възможност за осъществяване на значителни ползи за подобряването на ефективността на мониторинга на ОСП (вж. т. **15—19**). Сметната палата провери дали Комисията е предприела достатъчно мерки за реализиране на тези ползи чрез:

- въвеждане на промени в законодателството и насоките, за да се позволи използването на нови технологии за проверка на заявленията за помощ;
- предоставяне на своевременна подкрепа на разплащателните агенции и насърчаване на използването на нови технологии;
- идентифициране на примери за добри практики и решения за предизвикателствата, пред които са изправени разплащателните агенции;
- улесняване на достъпа на разплащателните агенции до данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“; и
- стартиране и финансиране на научноизследователски проекти, които имат потенциала да увеличат използването на нови технологии за мониторинг на ОСП.

Правната рамка във връзка с проверките чрез мониторинг е станала по-ясна

24 Според резултатите от проучването на Сметната палата, около две пети от разплащателните агенции считат, че първоначалното законодателство, прието през май 2018 г. (вж. т. **11**), не дава възможност за прагматични решения за извършване на проверки чрез мониторинг. Комисията е установила, че има нужда от допълнително изясняване и е изменила правната рамка, приложима за референтната 2019 г.⁷

⁷ Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1804 на Комисията от 28 октомври 2019 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 във връзка с измененията на заявленията за помощ или исканията за плащане, проверките в интегрираната

25 Нашето проучване показва, че за 52 от общо 59 разплащателни агенции една сериозна пречка е **несигурността относно процедурата на Комисията за уравниване по съответствие** в контекста на новия подход. Докато при традиционните проверки съществуват подробни правила за това как да се извършват проверките на място или чрез дистанционно наблюдение, такива правила не съществуват по отношение на проверките чрез мониторинг. Ето защо разплащателните агенции са загрижени, че Комисията може на по-късен етап да оспори техния подход и взетите от тях решения и да приложи финансови корекции.

26 Комисията разбира тази загриженост и е предприела стъпки за изясняване на начина, по който проверките чрез мониторинг ще бъдат одитирани в бъдеще чрез:

- оценка на всяко известие за проверка чрез мониторинг на набор от правни и технически елементи⁸;
- оповестяване на резултатите от тези оценки на разплащателните агенции; и
- изпращане на писма до всички разплащателни агенции, които извършват проверки чрез мониторинг през 2019 г., за изразяване на готовност за провеждане на дискусии и намиране на решение, ако възникнат сериозни проблеми.

27 Някои от посетените за одита разплащателни агенции очакват Комисията да одобри тяхната методология за извършване на проверки чрез мониторинг. Въпреки че разплащателните агенции са обсъдили редица технически аспекти с експерти от СИЦ, Комисията не е одобрила методологиите и не планира да го направи.

система за администриране и контрол и системата за контрол по отношение на кръстосаното съответствие.

⁸ Предвидени в чл. 40а) и 40б) от Регламент (ЕО) № 809/2014 и в документа на СИЦ „Технически насоки относно решението да се пристъпи към заместване на проверките на място чрез мониторинг“; 2018 г.; стр. 3—8.

28 В техническите си насоки⁹ Комисията описва някои основни правила за проверка на това дали системата тълкува правилно данните от „Сентинел“, като прави сравнение с данните от ситуацията на място. За да оцени надеждността на автоматичната система за оценка на парцелите, Комисията е определила два първоначални прага, които системите на разплащателните агенции не бива да надхвърлят:

- 5 % от неправилно определени като „червени“ грешки, които възникват, когато даден земеделски производител с правилно попълнена декларация е оценен като неотговарящ на изискванията. Този вид грешки оказват слабо въздействие върху бюджета на ЕС, тъй като земеделският производител най-вероятно ще обжалва; и
- 10—20 % от неправилно определени като „зелени“ грешки, които възникват, когато даден земеделски производител, който напълно или частично не отговаря на изискванията, получава плащане, без това неспазване да бъде установено от системата. Този вид грешка може да доведе до завишено плащане, което да има ясно отражение върху бюджета на ЕС. С подобряването на системите в бъдеще Комисията очаква да може да намали този праг.

29 Техническите насоки не предоставят информация относно някои ключови елементи на мерките за контрол на качеството (минимален брой проби за изпитване, критерии за подбор, изисквания за докладване). Една надеждна рамка за оценка на качеството би могла да предостави ценна информация за разплащателните агенции, които прилагат системата с проверки чрез мониторинг, като същевременно понижи риска от финансови корекции. През 2010 г. Комисията създаде такава рамка за оценка на качеството за СИЗП, като задължи държавите членки да тестват ежегодно качество ѝ и да предприемат коригиращи действия, когато това е необходимо. Въпреки че в своя Специален доклад № 25/2016¹⁰ Сметната палата установи слабости в рамката за качество на СИЗП, одиторите признаха и приноса ѝ за подобряване на качеството на СИЗП.

⁹ СИЦ, „[Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019](#)“ (Документ от второ обсъждане относно въвеждането на мониторинг вместо проверки на място: правила за обработване на заявленията през 2018—2019 г.); 2018 г., стр. 16.

¹⁰ ЕСП, Специален доклад на Европейската сметна палата № 25/2016 „Система за идентификация на земеделските парцели — полезен инструмент за определяне на

30 Един проблем, който законодателните промени на Комисията не са преодолели напълно, е **сложността на някои изисквания в схемите за помощ на база площ**. Те са комбинация от правила на ЕС и национални правила и са разработени по време, когато технологиите по програма „Коперник“ и други технологии не са съществували. При някои мерки за отпускане на помощ по линия на ОСП изискванията могат да бъдат много сложни, като например екологизирането, което включва извършване на преки плащания на земеделски стопани, които започват или продължават да практикуват селскостопански дейности, допринасящи за постигането на целите в областта на околната среда и климата. Тези дейности невинаги могат да се наблюдават дистанционно, което означава, че разплащателните агенции продължават да се нуждаят от традиционни проверки на място (вж. [таблица 1](#)). Въвеждането на ОСП за периода след 2020 г. представлява възможност за преоценка на ползите и необходимостта от някои от тези изисквания.

Таблица 1 — Примери за изисквания за екологизиране и възможност те да бъдат наблюдавани от разстояние с данни от „Сентинел“

Може да се наблюдава	Не може да се наблюдава
Наличие на междинна култура	Наличие на два растителни сорта в междинната култура
Наличие на култура, която обогатява почвата с азот	Ландшафтни елементи (редици дървета, живи плетове, езера, канали) с широчина под 20 м.
Земя под угар	

Източник: ЕСП, въз основа на документи и обсъждания на Комисията.

Комисията насърчава и подкрепя новия подход

31 Нашето проучване показва, че две трети от разплащателните агенции са на мнение, че Комисията им е предоставила достатъчна подкрепа, за да приложат подхода на проверки чрез мониторинг. Въпреки че една пета от разплащателните агенции смятат, че подкрепата от Комисията не е подходяща, те не предоставят валидна обосновка за това твърдение. Отговорите на останалите респонденти са неутрални. Сметната палата установи, че Комисията активно е насърчила и подкрепила проверките чрез мониторинг по различни начини:

- от май 2017 г. насам тя е организираща над 15 конференции, работни срещи, заседания на експертни групи и семинари, на които проверките чрез мониторинг са изрично включени в дневния ред;
- от януари 2018 г. до август 2019 г. тя е провела двустранни срещи с разплащателните агенции, които са заинтересовани от извършването на проверки чрез мониторинг в 15 държави членки; и
- тя е отговорила на въпроси от държавите членки и е предоставила единен документ с въпроси и отговори относно новия подход, включващ мониторинг.

Комисията търси решения за намаляване на броя на парцелите, за които е необходимо проследяване

32 Почти девет десети от разплащателните агенции, които отговориха на нашето проучване, считат наличието на твърде голям брой парцели с жълт код като важно или много важно предизвикателство. Ако изцяло автоматизираната част от системата генерира голям брой неклассифицирани парцели в цялата група получатели на подпомагане, работното натоварване на разплащателната агенция може да бъде по-високо, отколкото ако тя използва традиционни проверки на място за малка извадка от получателите. На парцелите с код „жълто“ при проверките чрез мониторинг може да е необходимо да се извършат последващи проверки (след като бъдат взети предвид праговете на финансово въздействие, посочени в т. **35**):

- 1) визуална проверка на наличните изображения за този парцел;
- 2) изискване и проверка на допълнителна информация от земеделския стопанин;

и в случаите, когато по-горните начини не позволяват да се направят заключения,

3) проверка на място.

33 Малките парцели често се означават с код „жълто“ главно поради недостатъчната пространствена разделителна способност на данните от „Сентинел“ (недостатъчен брой пиксели, попадащи изцяло в границите на парцела). Разплащателните агенции имат различни определения за малки парцели — от 0,2 ха до 1 ха. Техният брой може да бъде голям и да доведе до повишено работно натоварване за разплащателната агенция, въпреки че те обикновено представляват само малка част от общата земеделска площ, обхваната от разплащателната агенция. На **таблица 2** е показан дялът на малките парцели с код „жълто“ от всички парцели за трите посетени от нас разплащателни агенции.

Таблица 2 — Дял на малките парцели с код „жълто“ (< 0,5 ха) от всички парцели за трите разплащателни агенции, които използват проверки чрез мониторинг

Разплащателна агенция	Дял на малките парцели като брой	Дял на малките парцели като площ
Белгия (Фландрия)	1,9 %	0,2 %
Дания	5,7 %	0,3 %
Испания (Кастилия и Леон)	1,0 %	0,1 %

Източник: Разплащателни агенции в Белгия (Фландрия), Дания и Испания (Кастилия и Леон).

34 Комисията е предложила следните начини за работа с малките парцели:

- Обединяване на съседни малки земеделски парцели от един и същ земеделски блок и с еднаква земеделска култура в един общ „елемент на интерес“. Разплащателната агенция в Кастилия и Леон (Испания) използва този подход.
- Последваща проверка на малки, неклассифицирани парцели при актуализирането на СИЗП, а не чрез посещение на място. Комисията позволява този вариант само когато се заснемат ежегодно въздушни снимки на цялата страна. Дания е използвала тази възможност.

- Събиране на сателитни данни с много висока разделителна способност за предоставяне на по-добра информация за малките парцели, за да се премахне необходимостта от посещение на място. Наскоро Съвместният изследователски център е сключил договор с доставчик на такива данни за изпитване на този подход за 2019 г. Съгласно този договор разплащателните агенции, изпълняващи проверки чрез мониторинг през 2019 г., могат да използват хронологично събрани данни за малките парцели, получени от сателитни изображения с висока разделителна способност (с размер 4 млн. пиксела). Въпреки това данните ще бъдат на разположение твърде късно, за да бъдат използвани ефективно от разплащателните агенции в рамките на процедурата за проследяване през 2019 г.

35 Тези варианти спомагат да се намали броя на парцелите, обозначени с код „жълто“. За тези, които остават с този код, Комисията определя парични прагове в своите технически насоки¹¹ и документа с въпроси и отговори, със съответните последващи действия, които следва да се предприемат.

- Ако отражението от всички парцели с код „жълто“ върху плащанията за бенефициентите се очаква да бъде ниско (под 50 евро на равнището на схемата), тогава не се изискват последващи действия.
- Ако се очаква отражението да бъде средно (над 50 евро на равнището на схемата и под 250 евро на равнището на бенефициента), следва да се проследи извадка в размер на 5 % от парцелите с жълт код.
- Ако се очаква отражението да бъде голямо (над 250 евро на равнището на бенефициента), се изискват последващи действия във връзка с всички такива бенефициенти.

36 По-ниските прагове предполагат по-високо ниво на увереност, но също така водят до повече на брой последващи проверки и в резултат на това до по-високи разходи за контрол. Макар че Комисията е извършила анализ на паричните прагове в съществуващото законодателство в областта на ОСП и се е информирала относно разходите за посещение на място, за да определи прага от 250 евро, тя не е направила това по отношение на прага от 50 евро.

¹¹ СИЦ, „[Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019, 2018](#)“ (Документ от второ обсъждане относно въвеждането на мониторинг вместо проверки на място: правила за обработване на заявленията през 2018—2019 г., от 2018 г.), стр. 18.

37 Трудно е да се провежда мониторинг със спътниците „Сентинел“ на някои **земеделски дейности**, като екстензивната паша върху пасища или отглеждането на култури в оранжерии, както и на липсата на селскостопанска дейност (напр. изоставяне на земята). В някои държави членки това също може да доведе до голям брой парцели с код „жълто“. За да намери възможни решения за разкриването на някои от тези дейности, Комисията е разрешила използването на геолокализирани снимки като допълнителни доказателства. През 2019 г. [Европейската агенция за ГНСС](#) работи по създаването на приложение за смартфон за геолокализирани снимки. Разплащателните агенции в Дания и Италия си сътрудничат с частни дружества за разработването на специални приложения. Въпреки това, посетените за одита разплащателни агенции все още не бяха използвали геолокализирани снимки за кампанията през 2019 г. (само в рамките на пилотно тестване в Италия).

Финансираните от ЕС услуги в облак са използвани по-скоро за изпитване, отколкото за оперативен мониторинг

38 Програма „Коперник“ е най-големият доставчик на космически данни в света, който в момента предоставя 12 терабайта данни на ден. За да улесни и стандартизира достъпа до тези данни, Европейската комисия финансира разгръщането на пет цифрови платформи, базирани в облак, които осигуряват централизиран достъп до данните и информацията от програма „Коперник“, както и до инструменти за обработването на данни. Тези платформи са известни като „услуги за достъп до данни и информация“ (DIAS). През 2019 г. четири от тях предлагат услуги, свързани със земеделието¹². Те трябва да отговарят на различни технически изисквания и да предоставят данните по програма „Коперник“¹³ бесплатно, но могат да налагат такси за допълнителни услуги (като например обработка на данни, съхранение на данни и комбиниране на данни от „Коперник“ с други набори от данни)¹³.

¹² CREODIAS, MUNDI, ONDA и SOBLOO.

¹³ Сметната палата започна одит на действията на Комисията за насърчване на използването на услуги, предоставяни от основните космически програми на ЕС „Коперник“ и „Галилео“. Този одит обхваща също така DIAS.

39 Услугите от доставчици на DIAS се предлагат от 2018 г. През есента на 2018 г. Комисията е решила да подкрепи разплащателните агенции, които прилагат подхода на проверки чрез мониторинг, като субсидира достъпа на всяка от тях до една от четирите платформи за DIAS за 2019 г. Субсидията възлиза на 120 000 евро на доставчик на DIAS и обхваща три фази: преглед на Комисията относно техническата готовност на доставчиците на DIAS, включване на разплащателните агенции към един от доставчиците на DIAS и оперативно използване на DIAS от разплащателните агенции през 2019 г. Въпреки че всички посетени за одита разплащателни агенции изразяват мнение, че е полезно да се тества безплатно дадена платформа за DIAS, повечето от тях са използвали съществуващата своя инфраструктура или договори като основни решения за обработване на данните от проверките чрез мониторинг през 2019 г. Ето защо все още не е определена добавената стойност, създадена от разходването на 480 000 евро от страна на Комисията.

40 Според проучването на Сметната палата от юни 2019 г. повечето разплащателни агенции не възнамеряват скоро да преминат към платформа за DIAS. При обсъжданията ни с разплащателните агенции и експертната група, проведени през периода от април до септември 2019 г., бяха изтъкнати следните неясноти, които забавят преминаването към използване на доставчици на DIAS.

- Разходите за услугите DIAS сега и в бъдеще. Поради техническите особености и бизнес модели на база плащане при ползване, повечето разплащателни агенции не знаят колко ще им струва извършването на проверки чрез мониторинг на платформите за DIAS в тяхната държава или регион.
- Наличието на четири доставчици на DIAS с различна технология и структура усложнява процеса на вземане на решения от страна на разплащателните агенции. Въпреки че Комисията твърди, че разполага с решение за прехвърляемостта на данните от една платформа за DIAS на друга, разплащателните агенции все още не са запознати с него. Това се усложнява допълнително от несигурността при непрекъснатостта на работата на някои или на всички доставчици на DIAS след приключването на техните договори.

Резултатите от научноизследователските проекти все още не са използвани

41 По програмата за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ Комисията е предоставила близо 94 млн. евро за редица научноизследователски проекти, чиято цел е да се извършва мониторинг на земеделието с помощта на данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“¹⁴. Сред тези проекти бяха открити три, които са допринесли пряко за текущото развитие на мониторинга на ОСП¹⁵. В допълнение, един ключов проект е започнал през юни 2019 г. — „Нова визия за ИСАК в действие“ (NIVA), за който се очаква финансиране от ЕС в размер на почти 10 млн. евро. Той има за цел да модернизира интегрираната система за администриране и контрол, използвана от разплащателните агенции, като използва ефективно цифровите решения и дигиталните инструменти за намаляване на административната тежест и подобряване на екологичните показатели.

42 Европейската космическа агенция финансира проект, който цели да проучи как данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ могат да се използват за модернизиране и опростяване на ОСП. През юли 2017 г. един консорциум от пет дружества, работещи съвместно с разплащателни агенции в шест държави членки¹⁶, е стартирал проект, наречен [SEN4CAP](#). Целта на този проект е да се намерят алгоритми, продукти, работни процеси и примери за добри практики за генериране на маркери от спътникови данни и информация от значение за мониторинга на ОСП.

¹⁴ Тази сума представлява общата стойност на подкрепата на ЕС, предназначена за 34 научноизследователски проекта. База данни CORDIS на Европейската комисия, справка от февруари 2019 г.

¹⁵ [RECAP](#) (2016—2018 г.), [SensAgri](#) (2016—2019 г.) и [EO4AGRI](#) (2018—2020 г.) за подпомагане от ЕС в общ размер на 6,7 млн. евро.

¹⁶ Чехия, Италия (5 региона), Литва, Нидерландия, Румъния и Испания (Кастилия и Леон). Франция започва да участва в проекта от април 2019 г. (1 регион, 1 департамент).

43 Предварителната версия на системата за обработка на данни на SEN4CAP (вж. *фигура 7*) става достъпна през май 2019 г., а окончателната версия е планирана за началото на 2020 г. По този начин разплащателните агенции могат да използват продуктите на SEN4CAP като основа за разработване на свои собствени системи за проверки чрез мониторинг, но ще трябва да адаптират алгоритмите към местните условия. Например, докато маркерите от SEN4CAP за жътва работят добре в страните от Северна Европа, те трябва да бъдат адаптирани към специфичната ситуация в южноевропейските държави, където естественото изсушаване на културите би могло да се приеме за събиране на реколтата.

Фигура 7 — Работният процес на проекта Sen4CAP



© Sen4CAP, адаптирано от ЕСП.

44 Тъй като повечето от научноизследователските проекти все още продължават, разплащателните агенции, които използват подхода чрез мониторинг през 2019 г., са се възползвали само частично от техните резултати.

Някои държави членки са предприели действия за внедряването на нови технологии за преки плащания

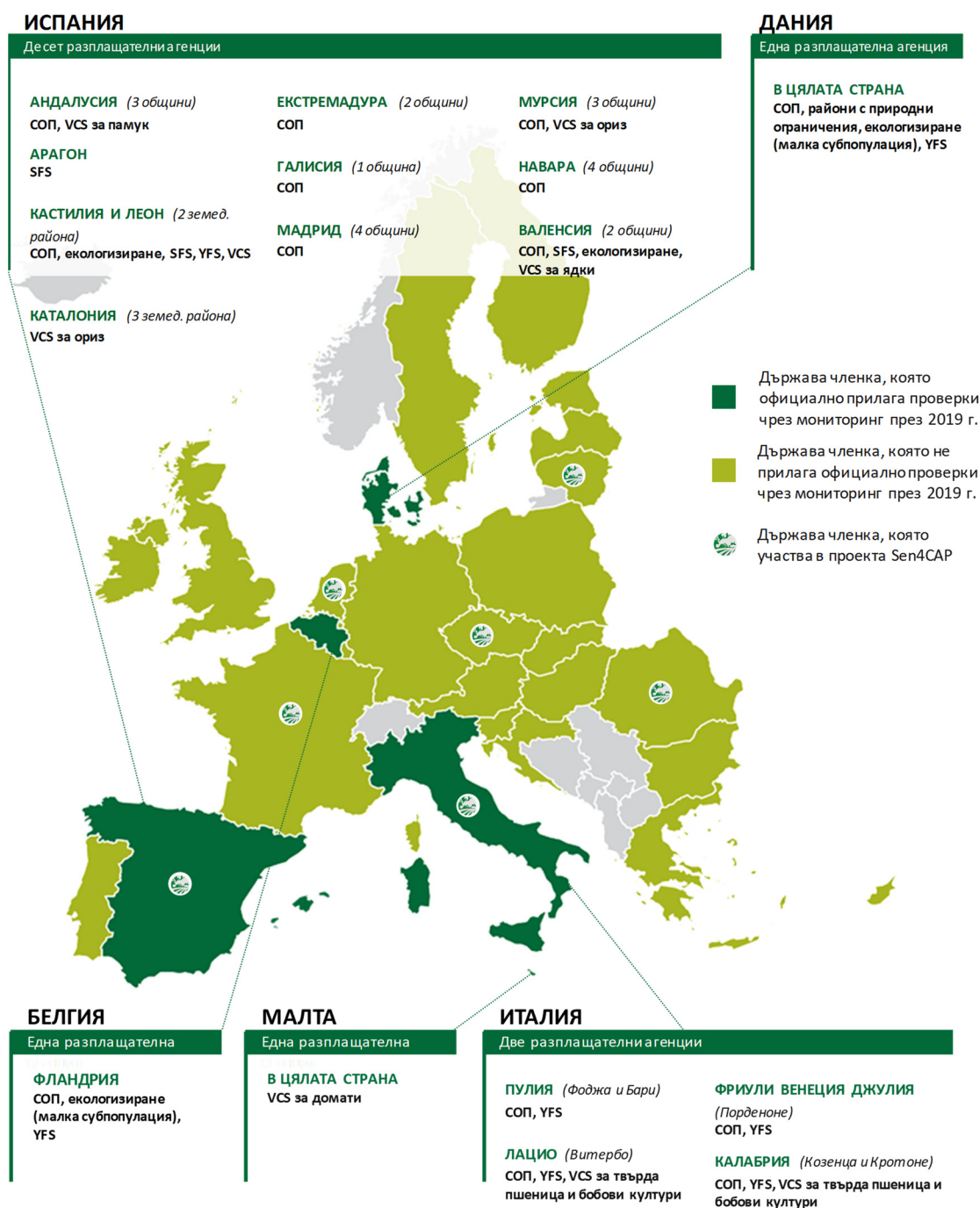
45 Одиторите очакваха, че държавите членки прилагат подходящи мерки за внедряването на нови технологии за получаване на изображения за целите на наблюдението на ОСП. В тази връзка те разгледаха дали разплащателните агенции:

- са провели проверки чрез мониторинг през кампанията от 2019 г.;
- използват систематично данните от мисиите „Сентинел“ по програма „Коперник“, за да проверяват някои от изискванията за отпускане на помощ;
- са използвали геолокализирани снимки или безпилотни летателни апарати;
- са участвали в изследователски проекти, финансирани от ЕС или от Европейската космическа агенция, относно използването на нови технологии; и
- са осъществили пилотни проекти за тестване на използването на новите технологии.

15 разплащателни агенции са използвали избирателно проверки чрез мониторинг през 2019 г.

46 Както е показано на [фигура 8](#), за кампанията през 2019 г. 15 от общо 66 разплащателни агенции в пет държави членки са извършили проверки чрез мониторинг на цялата или на част от площта, за която отговарят, за всички или за някои схеми за помощ. На [фигура 8](#) са показани също така седем държави членки, които участват в проекта SEN4CAP.

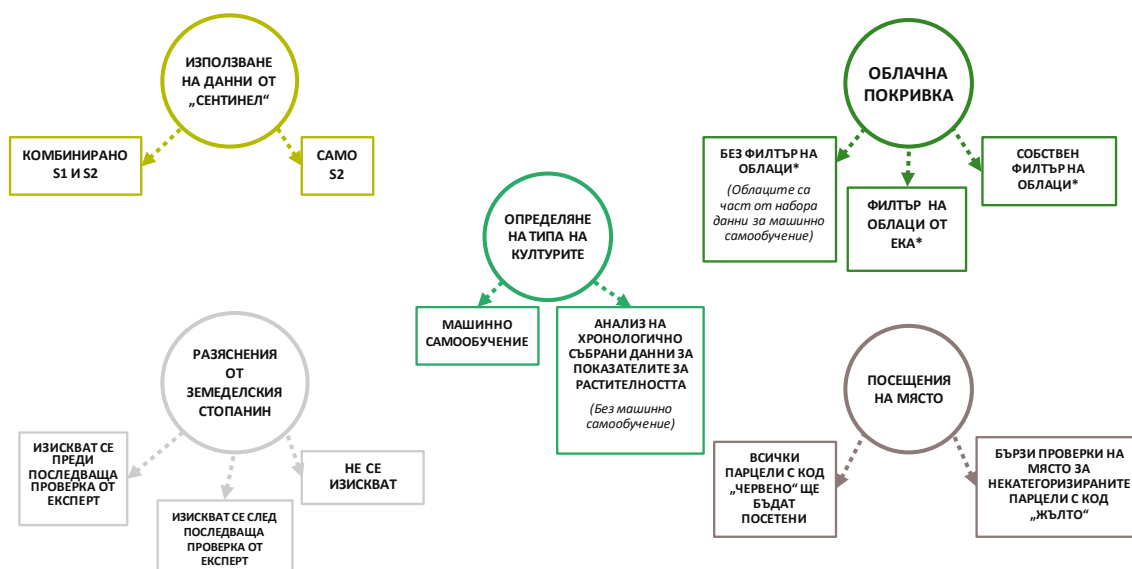
Фигура 8 — Използване на проверки чрез мониторинг и участие в проекта SEN4CAP през 2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на информацията от Комисията и одитираните държави членки.

47 Като са взели предвид техническите насоки, изготвени от СИЦ, тези 15 разплащателни агенции са разработили различни методологии за мониторинг на различните изисквания на схемите за помощ, приложими в техните региони (вж. [фигура 9](#) и [каре 1](#)). Видовете култури, земеделските практики и агроклиматичните условия са важни фактори, които оказват влияние.

Фигура 9 — Различни подходи по отношение на проверките чрез мониторинг



* Филтрирането на облаци е процесът на премахване на облаци и сянката от облаци от сателитното изображение

Източник: ЕСП, въз основа на информация, получена при посещенията в държавите членки.

Каре 1

Примери за методологии и използване на данни от „Сентинел“ за проверки чрез мониторинг през 2019 г.

В Белгия (Фландрия) разплащателната агенция провежда мониторинг на изискванията за допустимост за три схеми. За тези схеми стопаните трябва да докажат, че използват земята си за някаква форма на земеделска дейност.

Алгоритъм за изкуствен интелект, обучен с помощта на хронологично събрани данни от изображения от спътниците „Сентинел“ 1 и 2 (в съчетание с информацията, съдържаща се в декларациите на земеделските стопани), прогнозира вероятността всеки парцел да принадлежи към един от петте класа (обработваема земя, пасища, бобови култури, угар и неотговаряща на условията). Парцелите, при които резултатът от алгоритъма не съвпада с данните от декларацията на земеделския стопанин, се отбелязват с код „червено“ и подлежат на проверка чрез посещение на място. В случаите, когато резултатът от алгоритъма не дава ясна класификация (код „жълто“), парцелите се проверяват чрез запис на екран и, ако е необходимо, се извършва посещение на място. През 2019 г. трайните насаждения са изключени от този процес, тъй като се проверяват чрез актуализиране на СИЗП.

В Испания (Кастилия и Леон) разплащателната агенция наблюдава изискванията за девет схеми. За основните схеми е достатъчно да се провери дали използването на земята е като обработваема земя, като пасища или трайни насаждения. Необходима е по-точна идентификация на културите за помощта за екологизиране и доброволното обвързано с производство подпомагане.

Така разплащателната агенция извършва класификация (26 класа земеделски култури и 9 класа неземеделски култури), като използва алгоритъм с машинно самообучение, обучен с данни от заявленията на земеделските стопани за класовете култури, и други източници на данни за определяне на класовете неземеделски култури. Класификацията се извършва с помощта на хронологично събрани данни от изображенията на „Сентинел“ 2 (в комбинация с данни за климата и информация за надморската височина, изложението и наклона). Разработени са и други видове маркери, например свързани с типа култура, или за откриване на определени събития (например подготовка на земята за отглеждане на култури). Всички неклассифицирани парцели или такива, при които евентуално има неспазване на правилата, са отбелязани с код „жълто“. Парцелите над определен финансов праг се проследяват по документи (вж. [фигура 5](#)) и ако все още не са класифицирани, следва посещение на място.

48 Въпреки че радарните данни от „Сентинел“ 1 не се повлияват от наличието на **облачна покривка**, те се използват по-рядко от разплащателните агенции, тъй като са по-трудни за обработка и тълкуване. Някои разплащателни агенции (Белгия-Фландрия и Дания) обаче успешно са ги интегрирали в алгоритмите си за машинно самообучение, докато други ги използват за откриване на практики по косене на пасища (Италия).

49 На **таблица 3** е показана основната схема за помощ на база площ (схема за основно плащане), като четирите одитирани разплащателни агенции имат различен брой парцели с код „жълто“ и „червено“ за евентуални последващи проверки. Разликите в съотношенията на парцелите с код „червено“/„жълто“ се дължат главно на размера на обработваните парцели, вида на наблюдаваните парцели/дейности (коситбата е по-лесна за установяване от пашата) и прилаганите методологии (например броя и точността на маркерите). Въпреки това максималният дял на парцелите, за които се изисква проверка на място от страна на тези разплащателни агенции, е 1 %.

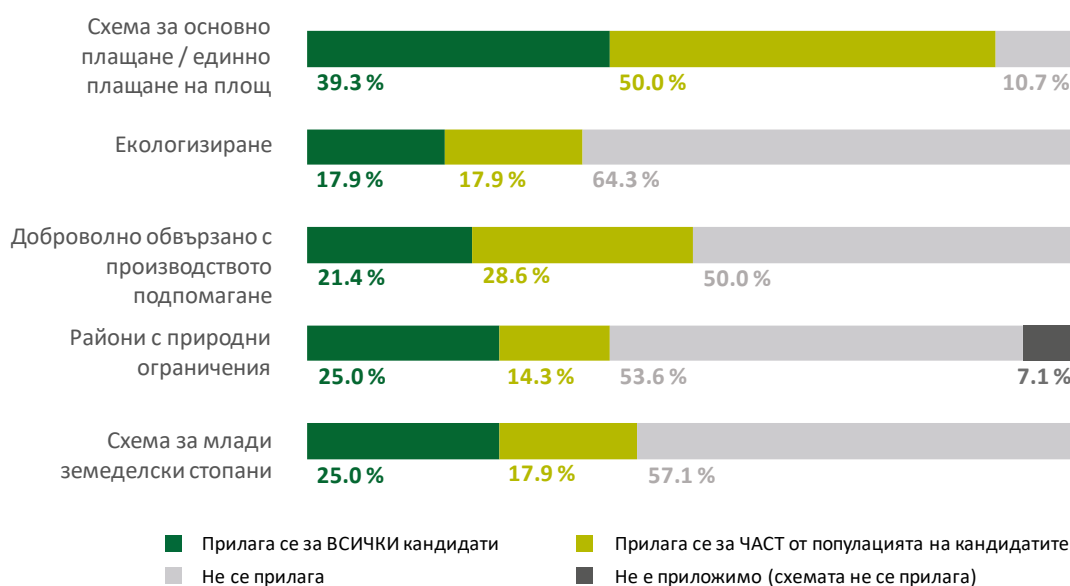
Таблица 3 — Обобщение на първите резултати от проверките чрез мониторинг през 2019 г. за СОП (по данни от разплащателните агенции, подадени до 7 януари 2020 г.)

Държава (регион)	Обща площ на наблюдаваните парцели (ха)	Общ брой на наблюдаваните парцели	Парцели с код „червено“/„жълто“ след автоматизирано обработване на данните	Парцели с код „червено“/„жълто“ след документна проверка	Парцели с код „червено“/„жълто“ с посещения на място
Белгия (Фландрия)	599 545	397 568	3,5 %	1,5 %	1,0 %
Дания	2 537 188	506 717	11,2 %	11,1 %	0,1 %
Италия (6 провинции с мониторинг)	1 104 491	718 692	3,3 %	1,0 %	Няма данни
Испания (Кастилия и Леон)	329 029	128 479	2,9 %	1,9 %	0,2 %

Източник: Разплащателни агенции в Белгия (Фландрия), Дания, Италия (AGEA) и Испания (Кастилия и Леон).

50 Нашето проучване показва, че през 2020 г. още 13 разплащателни агенции в осем държави членки възнамеряват да започнат проверки чрез мониторинг. Това означава, че през 2020 г. 28 разплащателни агенции в 13 държави членки може да прилагат подхода на проверки чрез мониторинг за някои схеми за помощ и за част от площите, за които отговарят (вж. *фигура 10*). За да бъдат готови за изпълнение през 2020 г., 11 от тези 13 разплащателни агенции са инвестирали в ИТ инфраструктура и са изпълнявали пилотни проекти. Осем от тях също така са подобрили качеството на своите СИЗП и са направили промени в организационните процеси. Шест агенции вече са провели консултации със съдружения на земеделски стопани.

Фигура 10 — Планирано прилагане на проверки чрез мониторинг през 2020 г. от 28 разплащателни агенции, по схема и приложно поле



Източник: Проучване на ЕСП.

Разплащателните агенции използват новите технологии за получаване на изображения и при други работни дейности, не само за проверки чрез мониторинг

51 Много разплащателни агенции, дори и такива, които не извършват проверки чрез мониторинг, използват новите технологии за получаване на изображения за други аспекти на своята работа (вж. *фигура 11*).

Фигура 11 — Използване на технологиите за получаване на изображения от разплащателните агенции за целите на проверки за съответствие при субсидиите по линия на ОСП до юни 2019 г.



Източник: Проучване на ЕСП.

52 Най-широко разпространени са използването ad-hoc на изображения от спътниците „Сентинел“ за визуални проверки и геолокализираните снимки. Почти половината от разплащателните агенции използват геолокализираните снимки, обикновено заснети от техните инспектори, а не от земеделските стопани.

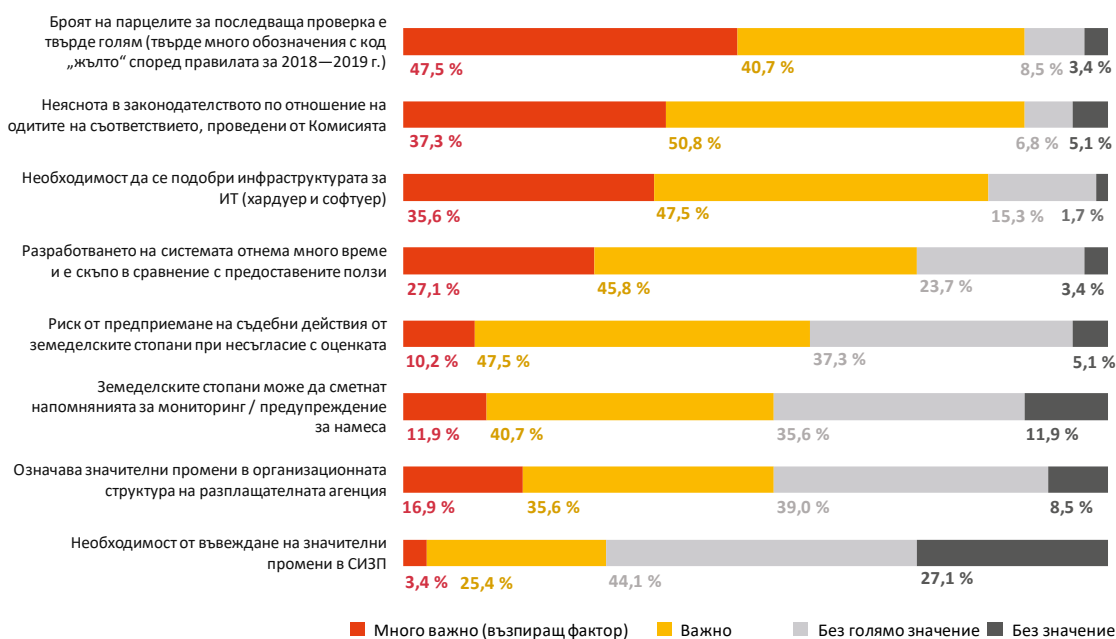
53 В допълнение към 15-те разплащателни агенции, които са извършили проверки чрез мониторинг през 2019 г., 12 разплащателни агенции посочват, че използват данните от „Сентинел“ по програма „Коперник“ или данни от други сателити за проверка на заявленията за помощ. Някои разплащателни агенции са участвали и в ключови изследователски проекти като Sen4CAP (вж. т. 42), Sentinels Synergy for Agriculture ([SensAgri](#)), Reinforcing CAP ([RECAP](#)) или Earth Observation for Agriculture ([EO4AGRI](#)).

54 Резултатите от нашето проучване сочат, че осем от 59 разплащателни агенции са използвали дронове. В Дания инспекторите от разплащателната агенция използват дронове за проверка на труднодостъпни зони, което намалява риска за здравето и безопасността им, както и времето, необходимо за извършване на проверките. Като причини за ниското използване на дронове разплащателните агенции най-често посочват ограничената автономност и регулаторните ограничения.

Пречки за внедряването на новите технологии

55 При нашето проучване бяха установени редица пречки, които забавят използването на проверки чрез мониторинг от страна на разплащателните агенции (вж. *фигура 12*).

Фигура 12 — Предизвикателства пред разплащателните агенции за използването на проверки чрез мониторинг



Източник: Проучване на ЕСП.

56 Въпреки че действията на Комисията могат да премахнат или смекчат някои от тези пречки (вж. т. 29 и т. 34—40), с други трябва да се справят разплащателните агенции. Те включват разработване на ИТ инфраструктура, адаптиране на вътрешните процеси и промяна на организационната структура, за да се подпомогне ефективното използване на проверките чрез мониторинг.

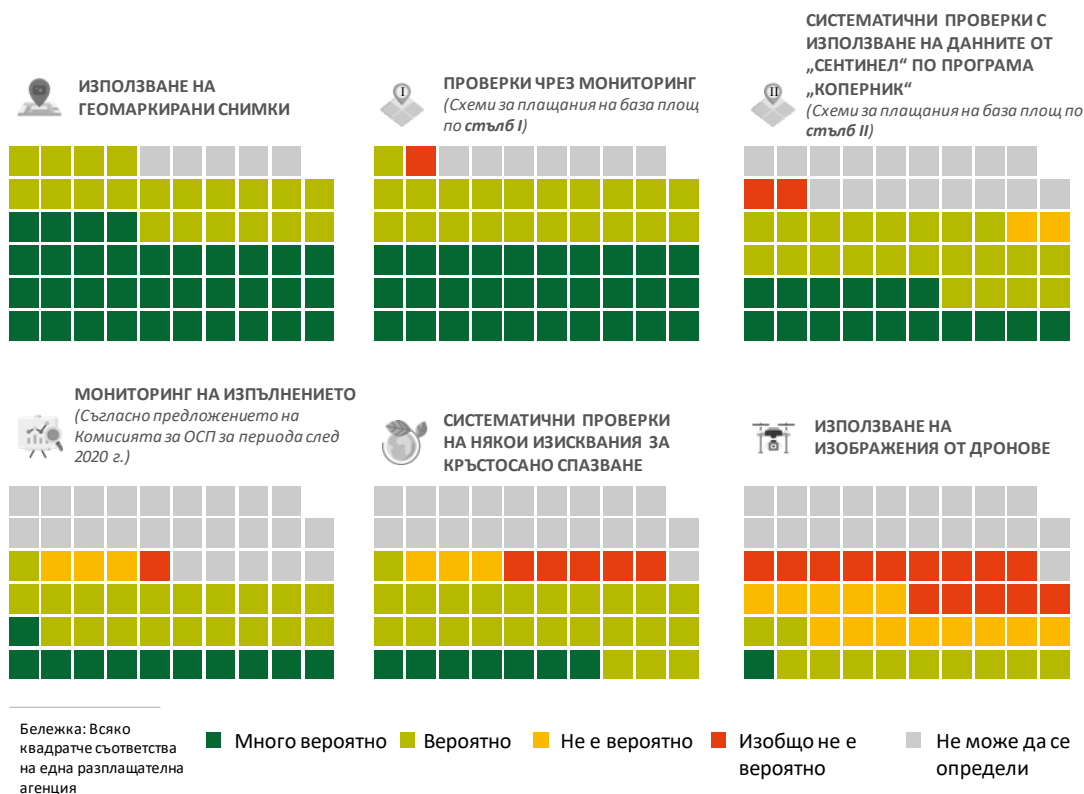
57 При обсъжданията ни с разплащателните агенции и с експертите бяха изтъкнати три основни предизвикателства:

- инвестиране в новия подход с мониторинг, като същевременно се отчита несигурността относно ОСП¹⁷ за периода след 2020 г. (за която Комисията предложи нов модел на осъществяване и нова система за мониторинг на площи, която ще бъде създадена от държавите членки);
- разработване на новаторски решения в областта на информационните технологии, като например обработката на хронологично събрани данни от информацията от спътниците „Сентинел“ (голям обем данни) и алгоритмите за машинно самообучение (вместо стандартни инструменти за обработка на изображения), за които някои разплащателни агенции не разполагат с подходящи експертни познания; и
- постигане на потенциални полезни взаимодействия между агенциите чрез съвместна работа (в рамките на ЕС или на доброволни групи). Това може да се приложи при предварителната обработка на данни от мисиите на „Сентинел“ по програма „Коперник“, при архивиране или получаване на изображения с много висока разделителна способност за целите на последващите проверки на малки парцели (вж. т. 34).

58 Както се вижда от *фигура 13*, въпреки предизвикателствата, повечето разплащателни агенции планират да използват нови технологии в своите системи за ОСП за периода след 2020 г. за проверката на заявления за помощ, независимо от това, че видовете и планираното използване на технологиите се различават.

¹⁷ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) 1306/2013. SWD(2018) 01 final.

Фигура 13 — Процеси, които разплащателните агенции очакват да използват в бъдеще за проверка на заявленията за подпомагане в рамките на ОСП след 2020 г.



Източник: Проучване на ЕСП.

По-бавен напредък при решаването на проблема с въвеждането на новите технологии при мониторинга на изискванията, свързани с околната среда и климата

59 В допълнение към използването на нови технологии за извършване на проверки за допустимост на преки плащания при помощта на база площ, Сметната палата очаква Комисията и държавите членки да поемат инициативата да използват тези технологии за мониторинг на определени изисквания, свързани с околната среда и климата, като например задължението за отглеждане на междинна култура или забраната за изгаряне на стърнища.

60 Тази технология ще придобие по-голямо значение в рамките на ОСП след 2020 г., тъй като законодателните предложения на Комисията въвеждат задължителна система за мониторинг на площите за целите на мониторинга на политиката в областта на агроекологията и климата.

61 Сметната палата провери дали Комисията е предприела подходящи стъпки за използването на новите технологии за получаване на изображения във връзка с изискванията в областта на агроекологията и климата, свързани с кръстосаното спазване и развитието на селските райони, чрез:

- предложения за промени в законодателството;
- оценка на степента, до която настоящите изисквания могат да бъдат наблюдавани с помощта на нови технологии;
- определяне, споделяне и подкрепа на примери за добри практики; и
- оценка на начина, по който новите технологии могат да помогнат при мониторинга на изискванията по отношение на климата и околната среда.

62 Сметната палата също така провери дали разплащателните агенции са започнали да използват новите технологии при наблюдението на кръстосаното спазване или схемите, свързани с агроекологията и климата, или са планирали да направят това в близко бъдеще.

Подкрепата на Комисията за подхода чрез мониторинг приоритизира схемите за преки плащания

63 Правилата за кръстосано спазване (вж. т. **03**) включват стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) на земята, установени на национално равнище, и законоустановени изисквания за управление (ЗИУ), определени на равнище ЕС¹⁸. Съществуват седем стандарта за ДЗЕС и три ЗИУ, свързани с площи, които засягат околната среда, изменението на климата и доброто земеделско състояние на земята.

64 Схемите за плащания в областта на агроекологията са различни в целия ЕС. Те имат за цел да укрепват връзката между земеделието, околната среда и климата, като насърчават земеделските стопани да прилагат екологосъобразни практики. Участието на земеделските стопани в тези мерки е доброволно.

¹⁸ Пълният списък на ДЗЕС и ЗИУ е включен в приложение II към Регламент (ЕС) № 1306/2013.

65 Понастоящем в работата си Комисията използва приоритетно проверките чрез мониторинг първо при схемите за преки плащания на помощ на база площ, а след това при схемите в областта на агроекологията и климата, свързани с кръстосаното спазване и развитието на селските райони. Правната рамка за прилагане на проверки чрез мониторинг за преките плащания и развитието на селските райони се прилага от май 2018 г. (вж. т. **11**), а през 2019 г.¹⁹ Комисията изготви правна рамка за прилагане на подхода с проверки чрез мониторинг към кръстосаното спазване (вж. т. **24**).

66 През 2019 г. Комисията е започнала преглед на изискванията за кръстосано спазване, за да определи онези изисквания за помощ на база площ, които могат да бъдат наблюдавани от разстояние. Комисията също така е изготвила неофициална оценка на използването на данни от „Сентинел“ при мониторинга на изискванията от мерките в областта на агроекологията и климата. Тъй като схемите, свързани с агроекологията и климата, се разработват от органите на държавите членки и се различават значително в рамките на държавите членки и между тях, Комисията е извършила този неофициален анализ за извадка от разплащателни агенции. Тя е установила, че много от изискванията са твърде сложни за наблюдение само чрез данни, събрани от „Сентинел“ (вж. **таблица 4**). Първоначалният анализ на Комисията относно потенциалната приложимост на проверките чрез мониторинг в областта на кръстосаното съответствие показва, че много от изискванията по ДЗЕС могат да бъдат наблюдавани, но понастоящем от всички седем стандарта за ДЗЕС само един се счита за напълно подходящ за мониторинг (с малки изключения). Нито едно от настоящите три законоустановени изисквания за управление не са напълно подходящи за мониторинг.

¹⁹ Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1804 на Комисията от 28 октомври 2019 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 във връзка с измененията на заявленията за помощ или исканията за плащане, проверките в интегрираната система за администриране и контрол и системата за контрол по отношение на кръстосаното съответствие.

Таблица 4 — Обхват на мониторинга на изискванията за кръстосано спазване и условията за допустимост в областта на агроекологията и климата, свързани с развитието на селските райони, при които се използват данни от „Сентинел“

Понастоящем е възможен мониторинг само с използването на данни от „Сентинел“	Понастоящем не е възможен мониторинг само с използването на данни от „Сентинел“
<p>Наличие на зелена покривка през определени периоди от време</p> <p>Сеитбооборот</p> <p>Буферни ивици (с широчина над 20 м)</p> <p>Забрана за изгаряне на стърнища от полски култури</p> <p>Запазване на особеностите на ландшафта (живи плетове, дървета в редица, групи от дървета и т.н.) в зависимост от големината/широчината им</p> <p>Косене на пасищата в определен период (напр. 2 седмици)</p> <p>Забрана за обработка на почвата</p>	<p>Буферни ивици (с широчина под 20 м)</p> <p>Забрана на използването на пестициди в буферните ивици</p> <p>Забрана за рязане на живи плетове и дървета през размножителния период при птиците и периода на отглеждане на малките им</p> <p>Запазване на особеностите на ландшафта (канавки, изолирани дървета, традиционни каменни стени)</p> <p>Ивици без отглеждани култури и ивици с цветни насаждения с малък размер</p> <p>Прибиране на бали сено след косене</p> <p>Контрол на инвазивни видове</p>

Източник: ЕСП, въз основа на документи и обсъждания на Комисията.

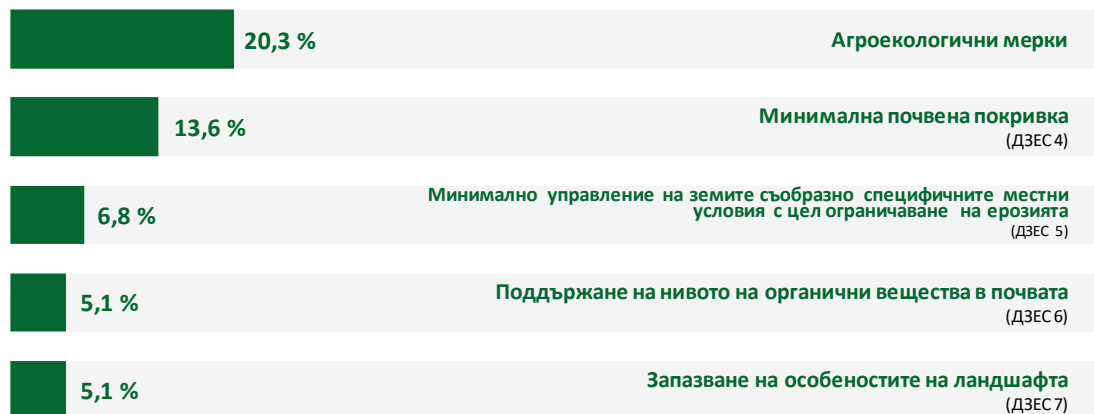
67 С оглед на разработването на следващото поколение спътници „Сентинел“ (след 2030 г.) Комисията отговаря за събирането на информация за изискванията на потребителите и предоставянето ѝ на Европейската космическа агенция (ЕКА). Събраните изисквания показват търсене на термични данни със същата пространствена и времева разделителна способност като на „Сентинел“ 2, както и по-висока пространствена разделителна способност на съществуващите системи. Една от бъдещите мисии с висок приоритет, обмисляна от Европейската космическа агенция, ще разполага с термичен сензор с висока разделителна способност, за да се осигури наблюдение на температурата на повърхността на земята с висока времева честота²⁰. Такъв сензор би могъл да открива недостига на вода в растенията и така да се използва при мониторинга на напояването, откриването на незаконно отклоняване на вода или за адаптиране на количеството вода при напояване в интелигентното земеделие.

Разплащателните агенции все още не използват подхода с мониторинг при проверките за кръстосано спазване и при схемите в областта на агроекологията и климата, свързани с развитието на селските райони

68 През 2019 г. нито една от разплащателните агенции не е приложила подхода с проверки чрез мониторинг във връзка с кръстосаното спазване и при агроекологичните схеми за развитие на селските райони. Посетените за одита разплащателни агенции не са планирали да разширят прилагането на проверките чрез мониторинг при схемите в областта на агроекологията и климата, свързани с развитието на селските райони. По отношение на кръстосаното спазване те посочват, че могат да провеждат мониторинг относно някои от изискванията (като например забраната за изгаряне на стърнища или наличието на минимална почвена покривка) в бъдеще. На *фигура 14* е представен изчисленият в резултат от проучването на ЕСП дял на разплащателните агенции, които планират да използват данни от мисиите на спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ през 2020 г. за мониторинг на мерките в областта на агроекологията и климата, и при някои изисквания за кръстосано спазване.

²⁰ https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions

Фигура 14 — Планирано използване на данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ за систематични проверки на кръстосаното спазване и мерките в областта на агроекологията и климата след 2020 г.



Източник: Проучване на ЕСП.

69 Одитираните разплащателни агенции посочват, че не използват данните от мисиите на „Сентинел“ по програма „Коперник“ за целите на проверките на кръстосаното спазване поради факта, че не могат да следят всички изисквания за кръстосано спазване дистанционно (вж. [таблица 4](#)) и все пак ще трябва да се извършват проверки на място във връзка с други изисквания. Това ограничава ползите от преминаването към използване на мониторинг. В Дания разплащателната агенция счита, че за да се ускори приемането от страна на земеделските стопани на проверките чрез мониторинг на изискванията за кръстосано спазване, ще трябва постепенно да бъдат въведени санкции.

70 Разплащателните агенции проверяват спазването на правилата за кръстосано спазване (вж. т. **03**) при най-малко 1 % от земеделските стопани. Ако даден земеделски производител е нарушил някои правила за кръстосано спазване, разплащателните агенции могат, в зависимост от степента, сериозността и продължителността на нарушението, да намалят помощта с между 1 и 5 %, освен ако нарушението е несъществено и земеделският стопанин може да коригира ситуацията. От Годишният отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ става ясно, че над 2 % от всички земеделски стопани в ЕС са били инспектирани през кампанията от 2017 г. При един на всеки петима проверени земеделски стопани помощта е намалена заради нарушения на поне едно от правилата за кръстосано спазване. При земеделските стопани, за които е установено, че са нарушили правилата за кръстосано спазване, изплатената помощ е намалена средно с 2,6 %²¹. Общият размер на тези санкции възлиза на почти 40 млн. евро, което представлява около 0,07 % от разходите по линия на ОСП.

71 На *фигура 15* е показано средното ниво за 3 години на докладваните нарушения на три ключови стандарта за кръстосано спазване, които могат да бъдат наблюдавани от разстояние.

²¹ Годишен отчет за дейността за 2018 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“; приложения; стр. 198—199.

Фигура 15 — Процент на разплащателните агенции според равнището на установените нарушения на правилата за кръстосано спазване (средни стойности за периода 2015—2017 г.)



От първоначалната група от 69 разплащателни агенции одиторите изключиха онези, за които нямаше пълни данни или нямаше данни за целия тригодишен период (2015—2017 г.).

Източници: Статистически данни на Комисията за резултатите на държавите членки от техните проверки на кръстосаното спазване за периода 2015—2017 г.

72 През последната година, за която беше предоставена информация (2017 г.), Сметната палата изчисли, че осемнадесет разплащателни агенции не са открили нарушения по отношение на тези три стандарта, а петнадесет са открили нива, надвишаващи 5 % от земеделските стопани, които нарушават условията на поне един от тези стандарти.

Комисията не изисква от държавите членки да използват нови технологии, за да наблюдава пряко въздействието на земеделието върху околната среда и климата в периода след 2020 г.

73 Предложенията на Комисията от юни 2018 г. относно ОСП в периода след 2020 г. съдържат специфични цели в областта на околната среда и климата. Държавите членки трябва да предвидят действия по тези цели в своите стратегически планове във връзка с ОСП.

74 Комисията предлага редица показатели за изпълнение, чиято цел е да се измери напредъкът към постигане на целите. По-долу са посочени нашите стандартни определения за показатели за изпълнението²² (наред с примери от областта на земеделието):

- **Показатели за крайните продукти:** за измерване на нещо, което е било създадено или е постигнато чрез финансиран от ЕС проект (например брой на хектарите, обхванати от забраната за пръскане с препарати за растителна защита).
- **Показатели за резултатите:** за измерване на непосредствения ефект от даден проект или програма при неговото/нейното приключване (напр. дял от земеделската земя, стопанисвана без продукти за растителна защита).
- **Показатели за въздействието:** за измерване на дългосрочните последици от завършен проект или програма, които могат да бъдат социално-икономически, екологични или финансови (напр. концентрация на остатъчни вещества от растителна защита в повърхностните води).

²² ЕСП, Речник на термините, Годишен доклад за финансовата 2018 г.

75 В предишни доклади²³ Сметната палата многократно е отбелязвала, че показателят на Комисията за резултатите, с който се измерва „дела на площите, върху които се прилагат практики за екологизиране“, е от ограничена полза за мониторинга на резултатите, постигнати посредством екологизиране. В Становище на ЕСП № 7/2018²⁴ относно предложенията на Комисията за ОСП за периода след 2020 г. одиторите се позовават на редица предходни одитни доклади, в които се отправя критика към настоящата обща рамка за мониторинг и оценка на ОСП. В приложение I към това Становище са коментирани целесъобразността и качеството на предложените показатели. Наред с други въпроси одиторите отбелязват, че например показателите за измерване на площите в рамките на ангажиментите в областта на климата не отчитат разликите в техния принос към изменението на климата (всеки хектар се третира еднакво). Това означава, че поради различните условия в държавите членки, които земеделските стопани трябва да спазват, въздействието на тези мерки би могло да бъде напълно различно.

В своята оценка на показателите на ОСП за периода след 2020 г. Комисията е определила три показателя (I.10, I.13 и I.20²⁵), които могат да бъдат базирани на данни от спътниците „Сентинел“, наред с други източници. Тя предлага много други показатели да се основават на проведени проучвания/бази данни, управлявани от държавите членки (например СИЗП), Евростат (например статистическо проучване на земеползването/земното покритие) и Европейската агенция за околната среда.

²³ ЕСП, Годишен доклад за 2018 г., т. 7.63 и Специален доклад № 21/2017 „Екологизирането — по-сложна схема за подпомагане на доходите, която все още не е екологично ефективна“, т. 26—33.

²⁴ ЕСП, Становище № 7/2018 относно предложенията на Комисията за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода след 2020 г., т. 72.

²⁵ COM(2018) 392: Приложение I към Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

Заклучения и препоръки

76 Според Комисията и заинтересованите страни, свързани с ОСП, използването на данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ и други технологии за изображения за целите на мониторинг на помощите на база площ има много потенциални ползи за земеделските стопани, администрациите и околната среда (вж. т. **15—19**). Одитът на Сметната палата провери дали Комисията е насърчила ефективно широкото използване на тези нови технологии и дали държавите членки са предприели подходящи действия за тяхното прилагане (вж. т. **20—22**).

77 Сметната палата установи, че Комисията е насърчила използването на нови технологии, по-специално за наблюдение на преките плащания на помощ на база площ. Правната рамка, с която се урежда използването на данни от спътниците „Сентинел“ за проверка на заявленията на земеделските стопани за помощ на база площ, е в сила от май 2018 г. Законодателните промени, направени през октомври 2019 г., са изяснили много области от новия подход с мониторинг, но разплащателните агенции все още са загрижени за възможните резултати от бъдещите одити на Комисията, тъй като правилата за новия подход не са така добре уточнени, както тези за традиционните проверки. Въпреки че това дава възможност за иновации и Комисията е изразила готовността си да проведе обсъждания и да намери решения, ако възникнат сериозни проблеми, разплащателните агенции очакват допълнителни насоки от Комисията, за да вземат правилните решения и да намалят риска от бъдещи финансови корекции. Друг проблем представлява сложността на текущите мерки за подпомагане по ОСП, тъй като спазването на някои изисквания не може винаги да бъде наблюдавано от разстояние (вж. т. **24—30**).

78 Повечето разплащателни агенции в нашето проучване са загрижени и от възможността да не могат да достигнат до заключения относно голям брой парцели, при които се използва автоматизация, особено ако за тях трябва да се проведат и последващи проверки на място. Това може да се отнася за малките парцели, както и за парцели с определени видове дейности (напр. екстензивна паша). Комисията е предприела стъпки за намиране на решения на тези проблеми, но все още е необходимо те да се изпитат в оперативна среда (вж. т. **32—37**).

79 Преминването към проверки чрез мониторинг изисква значителни промени в информационните системи и не всички разплащателни агенции считат, че понастоящем разполагат с необходимите ресурси и експертен опит, за да ги извършат. Комисията е предприела действия за улесняване на достъпа до данни от мисиите „Сентинел“ и до цифровите услуги за обработка на компютърни услуги „в облак“, но използването им от разплащателните агенции за оперативни цели е все още ниско (вж. т. **38—40**).

80 Комисията е стартирала и финансирала научноизследователски проекти, повечето от които все още продължават, така че резултатите от тези действия ще станат ясни през следващите години (вж. т. **41—44**).

81 Сметната палата установи, че пет държави членки са предприели действия във връзка с преки плащания, тъй като 15 от техните разплащателни агенции са използвали новия подход с мониторинг още през 2019 г., въпреки че обикновено само за някои схеми за помощ и определени групи земеделски стопани (вж. т. **45—54**). Други 13 разплащателни агенции възнамеряват да въведат проверки чрез мониторинг през 2020 г., но одиторите отбелязват, че понастоящем редица затруднения възпрепятстват по-широкото използване на новите технологии (вж. т. **55—58**).

Препоръка 1 — Насърчаване на подхода с проверки чрез мониторинг като основна система за контрол, прилагана от разплащателните агенции

Комисията следва да предоставя подкрепа и да създава стимули за държавите членки да прилагат подхода с проверки чрез мониторинг в рамките на ОСП за периода след 2020 г. като основна система за контрол чрез:

- 1) поддържане на **каталог с документиран примери за добри технически практики** за проверки чрез мониторинг, които разплащателните агенции могат да прилагат спрямо своите нужди;
- 2) създаване на **рамка за оценка на качеството** за проверките чрез мониторинг;
- 3) създаване на платформа за обмен между разплащателните агенции, която да е насочена към откриването на **синергии** при обработката, съхранението и придобиването на данни или други подобни услуги, които биха създали взаимни ползи и икономии.

Срок за изпълнение: декември 2021 г.

82 Въпреки че държавите членки могат да използват подхода на проверки чрез мониторинг при проверката на някои изисквания, свързани с развитието на селските райони и кръстосаното спазване, повечето от тях няма да го приложат преди 2021 г. Това се дължи на естеството на някои от изискванията, които не могат да се наблюдават дистанционно, но и на факта, че разплащателните агенции очакват само ограничени ползи по отношение на ефективността и икономии на разходи (вж. т. [59—71](#)).

83 Макар че системата за мониторинг на площи може да играе важна роля при мониторинга на екологичните и климатичните показатели на ОСП, наборът от показатели, предложени понастоящем за ОСП за периода след 2020 г., до голяма степен не е разработен за пряк мониторинг на данни от „Сентинел“ (вж. т. [73—76](#)).

Препоръка 2 — По-добро използване на новите технологии за целите на мониторинга на изискванията в областта на околната среда и климата

Комисията следва:

- 1) да установи **пречките**, които възпират използването на новите технологии при проверките на кръстосаното спазване и изискванията за развитие на селските райони и **да разработи план за действие за тяхното отстраняване**, в случаите, когато това е икономически ефективно;
- 2) да използва и насърчава използването на информацията, събрана посредством новите технологии, за изграждане на **по-добра представа за прилагането на политиката** на ОСП за периода след 2020 г.

Срок за изпълнение: декември 2021 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I, с ръководител Николаос Милионис, член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 8 януари 2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Акроними и съкращения

Sen4CAP: Проект „Sentinels for the Common Agricultural Policy“

YFS: Схема за млади земеделски стопани

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия

ГНСС: Глобални навигационни спътникови системи

ДЗЕС: Добро земеделско и екологично състояние

ЕКА: Европейска космическа агенция

ЕС: Европейски съюз

ЕСП: Европейска сметна палата

ЗИУ: Законоустановени изисквания за управление

ИСАК: Интегрирана система за администриране и контрол

ИТ: Информационни технологии

ОСП: Обща селскостопанска политика

СИЗП: Система за идентификация на земеделските парцели

СИЦ: Съвместен изследователски център

СМП: Система за мониторинг на площта

СОП: Схема за основно плащане

DIAS: Услуги за достъп до данни и информация

GROW: Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия

GSAA: Геопространствено заявление за помощ

VCS: Доброволно обвързано с производството подпомагане

Речник на термините

Ангажимент (мярка) в областта на агроекологията и климата: Практика, надхвърляща обикновените изисквания за опазване на околната среда, която може да бъде прилагана по избор от земеделските стопани и за която те получават плащане от бюджета на ЕС.

Геомаркиране (геотагинг): Процес на добавяне на метаданни за географска локация (и по възможност за час и дата) — получени от вградената глобална навигационна спътникова система на снимащото устройство — към медийно изображение, като напр. снимка.

Геопространствено заявление за помощ (GSAA): Онлайн инструмент за подаване на заявления за земеделски помощи въз основа на площ.

Дрон: Безпилотно летателно устройство, което има дистанционен контрол и може да заснема изображения.

Екологизиране: Въвеждане на земеделски практики, които са благоприятни за климата и околната среда. Използва се и за обозначаване на свързаната с тези практики схема за подпомагане на ЕС.

Интелигентно земеделие: Използването на съвременни технологии за проследяване, мониторинг, автоматизиране и анализиране на операциите с цел увеличаване на количеството и качеството на селскостопанските продукти.

Маркер: Характерна промяна на сателитния сигнал във времето, която може да бъде свързана със събитие върху земната покривка (като бърз растеж на растителността или поява на изсъхнала растителност).

Машинно самообучение: Приложение на базата на изкуствен интелект, при което компютърните системи използват алгоритми и статистически модели, за да подобрят работата си при изпълнението на определена задача (напр. класифициране на изображения), без да са програмирани конкретно за тази цел.

Пиксел: Най-малката единица на изображение, която може да бъде показана на цифрово устройство.

Проверки чрез мониторинг: Вид проверки, използвани вместо проверките на място, при които се извършва систематично наблюдение, проследяване и оценка на критериите за допустимост и задълженията, като се използват данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“.

Пространствена разделителна способност: Дълбочината на изображение, която може да бъде регистрирана от сателитен сензор или показана на спътникова снимка, изразена в (санти)метра на пиксел.

Процедура за уравниване по съответствие: Процес, при който Комисията проверява дали дадена държава членка е използвала правомерно земеделските фондове, които са на нейно разположение, както и дали нейните системи за управление и контрол функционират ефективно. В случай на нарушение процедурата може да доведе до искане към държавата членка за връщане на получените суми.

Система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП): База данни за земеделската земя в държавите чле

нки, използвана при плащанията на преките помощи в рамките на общата селскостопанска политика и при проверките на допустимостта на заявленията на земеделските стопани.

Система за мониторинг на площта (СМП): Технология за систематично наблюдение, проследяване и оценка на земеделски практики, при която се използват данни от сателитните спътници „Сентинел“ по програма „Коперник“ или други данни от подобен вид.

Филтър на облаци: Маска за отстраняване на замърсени от облака пиксели от сателитно изображение.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ПРИЛАГАНЕ НА НОВИ ТЕХНОЛОГИИ ЗА ПОВЪРХНОСТНИ ИЗОБРАЖЕНИЯ ПРИ МОНИТОРИНГА НА ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА — УСТОЙЧИВ ЦЯЛОСТЕН НАПРЕДЪК, НО С ПО-БАВНО ТЕМПО ПРИ МОНИТОРИНГА НА КЛИМАТИЧНИТЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ОКОЛНАТА СРЕДА“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Комисията е твърдо решена да продължи да опростява и модернизира една от първите и най-големи политики на ЕС — общата селскостопанска политика (ОСП), и приветства доклада на ЕСП.

Този особено иновационен подход на проверки чрез мониторинг се основава на автоматизиран анализ на данни от спътниците „Сентинел“ на програма „Коперник“, за да се определи допустимостта на бенефициерите за плащания по ОСП, като по този начин заменя скъпоструващите проверки на земеделските стопанства. В случай на неубедителни резултати от използването на спътникови данни се предвиждат допълнителни методи, при които се използват други нови технологии (като например геомаркирани снимки). Проверките чрез мониторинг позволяват изпращането на предупредителни съобщения до земеделските стопани и им дават възможност да предприемат коригиращи действия, за да се съобразят с изискванията за допустимост и да получат плащания.

За да се ускори внедряването на новите технологии, службите на Комисията инвестират значителни усилия, за да осигурят правна и техническа рамка за държавите членки да приемат подхода на „проверки чрез мониторинг“. Комисията предостави насоки и практическо обучение за първите държави членки, възприели подхода, както и финансова подкрепа за започване на използването на услугите за достъп до данни и информация (DIAS) по програма „Коперник“.

Използването на проверки чрез мониторинг през 2019 г. от пет държави членки в рамките на настоящата ОСП следва да се разглежда като начална фаза, на която ще се основава бъдещата система за мониторинг на площта (предвидена съгласно предложената нормативна уредба за ОСП след 2020 г.).

Последните данни от държавите членки, които извършват проверки чрез мониторинг, са положителни и окуражителни. В много случаи отрицателните аспекти, които се очакваха преди началото на тези проверки, не дават повод за сериозно безпокойство.

II. Спътниците „Сентинел“ 1А, „Сентинел“ 2А, „Сентинел“ 1В и „Сентинел“ 2В бяха изведени в орбита съответно на 3 април 2014 г., 25 юни 2015 г., 25 април 2016 г. и 7 март 2017 г. След неколкомесечен период на привеждане в експлоатация, считано от тези дати, всички спътници „Сентинел“ предоставят данни за наблюдение на Земята в работен режим, разпространявани в рамките на политиката за свободен, пълен и отворен достъп до данни на програма „Коперник“.

VII. Съгласно разбирането на Комисията проверките чрез мониторинг са изключително новаторски процес, който изисква постепенно разширяване на обхвата на включените мерки и изисквания въз основа на натрупания опит. Изменението на Регламент за изпълнение (ЕС) 809/2014 беше прието едва през октомври 2019 г. То създава правното основание за започване на проверки чрез мониторинг на кръстосаното съответствие.

До момента шест държави членки проведоха пилотни проучвания през 2019 г. за проверки чрез мониторинг на кръстосаното съответствие, различни от проверките за допустимост на преки плащания при помощта на база площ.

Комисията очаква държавите членки да използват по-засилено проверките чрез мониторинг на кръстосаното съответствие и на мерките за развитие на селските райони на база площ.

VIII. Комисията приема препоръките.

ВЪВЕДЕНИЕ

3. В Регламент (ЕС) № 1306/2013 е заложен принципът, че чрез системата за кръстосано съответствие се прави връзка между получаването от страна на земеделските стопани на пълния размер помощ по ОСП и спазването на набор от основни правила, свързани с трите области на обществени очаквания — околната среда, здравето и хуманното отношение към животните.

11. Значението на „Декларацията от Малта“ се изразява също и в стимулиращото ѝ действие за изместване на акцента от контрол към превенция, доколкото е възможно. Използването на нови технологии и постоянен електронен мониторинг на селскостопанските дейности предоставя на разплащателните агенции информация, която може да се използва за консултиране и насърчаване на спазването на правилата за допустимост, по превантивен и проактивен начин, а не за налагане на последващи санкции. Този спомагателен аспект беше от ключово значение за последващите действия на Комисията и един от водещите принципи за изменение на нормативната уредба, за да се даде възможност за проверки чрез мониторинг.

17. Една от решаващите причини за започването на проверки чрез мониторинг е възможността да се предотврати налагането на санкции, тъй като бенефициерите биват информирани за евентуалните несъответствия и им се дава възможност да предприемат коригиращи действия. С проверки чрез мониторинг бенефициерите могат да изменят заявлението за помощ въз основа на постоянно актуализирана информация за дейностите в стопанството и диалог с компетентната разплащателна агенция. При класическия подход за контрол няма такава възможност. След класическа проверка на място се прилагат намаления на помощта и санкции за констатираните несъответствия.

19. Възможно е да се предвидят ситуации, при които държавите членки предоставят услуги, без да е необходимо да дават „достъп до своите данни“. Това е предвидено например в контекста на системата за мониторинг на площта, която е задължителен елемент на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в предложението на Комисията относно ОСП за периода след 2020 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

25. Службата, отговаряща за уравниването на сметките, участваше във всички етапи от въвеждането на проверките чрез мониторинг. При представянето на предложенията на държавите членки присъстваха представители на одитния отдел, за да отговорят на евентуални въпроси относно процедурата, прилагана при одитите на съответствието.

26. В своите писма до разплащателните агенции, извършващи проверки чрез мониторинг през 2019 г., Комисията не предостави предварителни гаранции, а по-скоро изрази готовността си да проведе обсъждания и да намери решение в случай на системни проблеми, докладвани своевременно.

27. Методиките за контрол не се одобряват от Комисията. Тя определя общи цели и предоставя насоки. Въпреки това Комисията предостави известна увереност чрез обсъждането на методите, използвани за проверки чрез мониторинг, както се потвърждава в писмата за подкрепа от генералния директор, посочващи потенциални проблеми.

28. Комисията отбелязва, че за операциите, които подлежат на проверки чрез мониторинг, се прилагат общите правила за събиране на суми по ОСП. Това означава, че неправомерните плащания трябва да бъдат събирани, независимо дали е приложен традиционният подход или проверките чрез мониторинг. Цикълът на актуализиране на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) и задължителните процедури за събиране със задна дата гарантират откриването и проследяването на надплатени суми.

Още от самото начало Комисията обяви, че ще бъдат преразгледани допустимите нива на неправилно определените като „червени“ грешки и неправилно определените като „зелени“ грешки. Базирайки се на опита през 2019 г. и информацията, постъпваща от промишлеността, Комисията ще бъде в състояние да преразгледа стойностите за 2020 г.

29. Разработването на рамка за оценка на качеството (ОК) изисква достатъчно опит с въпросния метод. Като се има предвид, че нормативната уредба за проверките чрез мониторинг съществува едва от май 2018 г. и че през 2018 г. само една разплащателна агенция извършваше проверки чрез мониторинг, разбираемо е, че подробните инструкции за ОК все още са в процес на финализиране.

30. Проверките чрез мониторинг използват данните от „Сентинел“ за автоматизирано наблюдение на селскостопанските дейности и условия, но държавите членки могат също да използват други нови технологии — например геомаркирани снимки — за проследяване на неклаसифицирани парцели.

Всички елементи на екологизиране, изброени в таблица 1, могат да бъдат проследявани с геомаркирани изображения в рамките на разрешените с подхода за проверки чрез мониторинг последващи действия (за парцели, за които резултатите от мониторинг с данни от „Сентинел“ не са достатъчни).

33. Комисията отбелязва, че опитът от 2019 г. показва, че броят на парцелите с код „жълто“ и допълнителната работа за разплащателните агенции са под очакваното от държавите членки.

39. Въпреки че не са използвани в работен режим, услугите за достъп до данни и информация (DIAS) бяха успешно тествани от някои разплащателни агенции в рамките на настоящата инициатива. Това доведе до натрупването на практически опит със систематичен анализ на данните от „Сентинел“ в различни среди в облак и до нови развития. Разплащателните агенции и Комисията придобиха ценен опит, а обратната информация е положителна. Някои държави членки изразяват готовността си да участват в тази схема. Следва да се подчертае, че изборът на ИТ инфраструктура и свързаните с нея обществени поръчки обикновено се правят след задълбочен анализ при често продължителни инвестиционни цикли, по-специално когато държавите членки вече са инвестирали в собствената си инфраструктура.

40. Както беше посочено, DIAS е съвсем нова инициатива, която се отдалечава от традиционния достъп до данните и се нуждае от време, за да намери своето място. Поради нарастващите обеми на архива с данни от спътниците „Сентинел“, прехвърлянето на данни от „Сентинел“ към потребителите създава затруднения поради недостатъчен капацитет, изразходва голямо количество от ширината на честотната лента на мрежата и принуждава потребителите сами да управляват тези данни и инфраструктурата за обработването им. Съвременната алтернатива е алгоритмите на потребителите да се изнесат към данните и да се даде възможност на потребителя да организира своята верига на обработване и услуги с добавена стойност върху езерата от данни (data lakes). DIAS са създадени съгласно тази нова парадигма. Така потребителите могат да основават общности или стопански дейности въз основа на тези DIAS и да споделят софтуер и знания със своите собствени потребители. Както всяка нова инициатива, DIAS трябва да подобряват осведомеността и разбирането на своя модел на услуги и бизнес сред потребителите. Инициативата се развива в конкурентна среда и услугите могат да се адаптират към нуждите на потенциалните потребители. Преходът от

частна инфраструктура към обществени услуги в облак променя моделите на обществени поръчки и разходи, а потребителите е вероятно все още да зависят от вече закупените инфраструктури. Въпреки това през идните години ще е необходимо да се централизират данните от програма „Коперник“, тяхното съхраняване, капацитет за обработване и софтуер, за да се улеснят потребителите.

46. Комисията приветства този бърз напредък във внедряването на иновативна технология, като се има предвид силно регулираната среда за контрол на плащанията по ОСП.

49. Комисията посочва, че няма правно изискване разплащателните агенции да извършват последващи посещения на парцели, които със сигурност не отговарят на изискванията (с код „червено“).

60. Член 68 от предложението на Комисията за регламент относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013 постановява, че държавите членки следва да създадат и използват система за мониторинг на площта. „Система за мониторинг на площта“ означава процедура за редовно и систематично наблюдение, проследяване и оценка на селскостопанските дейности и практики, извършвани в рамките на селскостопански площи, чрез данни от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ или други данни с поне еквивалентна стойност.

61. Изменението на Регламент за изпълнение (ЕС) 809/2014, което също така позволява на държавите членки да извършват проверки чрез мониторинг по отношение на кръстосаното съответствие, беше прието едва през октомври 2019 г.

Шест държави членки проведоха пилотни проучвания през 2019 г. за проверки чрез мониторинг на кръстосаното съответствие, различни от проверките за допустимост на преки плащания при помощта на база площ.

Два пъти годишно Комисията провежда работни срещи, на които кани разплащателните агенции на всички държави членки, за да представи най-новата информация относно прилагането на тези нови технологии за мониторинг.

65. Въз основа на наличните към онзи момент технически възможности работата на Комисията започна с използването на проверки чрез мониторинг за схемите за директни плащания въз основа на площта, а не за кръстосано съответствие и агроекологични схеми за развитие на селските райони, където следва да се отчитат по-конкретни и качествени изисквания. Ето защо през 2019 г. проверките чрез мониторинг бяха разширени, за да се включи и кръстосаното съответствие.

66. В таблицата с предложените стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) (изброени в приложение III към предложението за регламент относно стратегическите планове по ОСП) се предлагат десет бъдещи стандарта, за пет от които се счита, че подлежат на мониторинг (1,3,7,8 & 9) (с някои ограничения). Други четири стандарта за ДЗЕС ще могат поне частично да подлежат на мониторинг (едно или повече вторични изисквания могат да бъдат подложени на мониторинг). Оставащият стандарт, ДЗЕС 5, ще бъде прилаган чрез ИТ инструмент, което ще улесни извършването на автоматизирани проверки без посещение на място. Следователно този стандарт може да се счита за напълно подлежащ на мониторинг (макар и не с данни от спътниците „Сентинел“).

Що се отнася до законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) е възможно някои елементи, свързани с площта, да могат да подлежат на мониторинг, в зависимост от обхвата/естеството на мерките в програмата за действие за нитратите или плана за управление по дадена директива за опазване на природата. Следователно тези ЗИУ могат поне частично да бъдат подложени на мониторинг.

67. Мониторингът на температурата на сухоземната повърхност е една от приоритетните мисии на „Коперник“, проектирана от Комисията и Европейската космическа агенция. Този мониторинг беше предложен в рамките на разширените мисии, които ще бъдат стартирани след 2025 г. Спецификациите на мисията бяха определени с участието на международни експерти, включително от Комисията. Като се имат предвид технологичните възможности и изискванията на потребителите, предвидената пространствена разделителна способност е 50 метра. Ще бъде осигурена пълна оперативна съвместимост със „Сентинел“ 2 и следващото поколение „Сентинел“ 2.

68. Техническите възможности на настоящата технология позволяват пълен мониторинг по действащите правила за кръстосано съответствие само за един стандарт за ДЗЕС, а частичен мониторинг е възможен при четири от другите седем, при които могат да се проследяват вторични изисквания.

Комисията очаква с течение на времето мониторингът да обхване и мерките, свързани с развитието на селските райони на база площ.

69. Проверките чрез мониторинг не могат да проверяват всички изисквания за кръстосано съответствие, например безопасност на храните, идентификация на животните и хуманно отношение към животните.

74. В предложението си за ОСП след 2020 г. Комисията предложи показатели въз основа на следното:

- показатели за крайните продукти: служат за свързване на разходите с крайните продукти. Те се използват за годишно уравниване с оглед на качеството на изпълнението;
- показатели за резултатите: използват се за свързване на крайните продукти със специфични цели, за поставяне на целеви резултати (реализирани чрез одобрени интервенции) и за мониторинг на напредъка в изпълнението (преглед на изпълнението);
- показатели за въздействие: допринасят за оценката на изпълнението на ОСП във връзка с целите на ОСП (междинна и последваща оценка).

75. Бъдещите показатели по ОСП са уместни и подходящи за измерване на поетите от земеделските стопани ангажименти за смекчаване на последиците от изменението на климата. Измерването обаче на действителния принос на ОСП към намаляването на емисиите е твърде сложно и не се изисква от държавите членки в годишния доклад.

76. Освен тези три показателя за въздействието, които могат да се основават отчасти на данни от „Сентинел“ и „Коперник“, Комисията приканва държавите членки да въведат система за събиране на надеждни и точни данни (за крайните продукти и резултатите) относно прилагането на ОСП, като спътниците могат да бъдат в помощ на държавите членки в тази задача.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

77. Комисията приветства заключенията на ЕСП и ще продължи да работи, за да насърчава използването на нови технологии както от страна на администрациите, така и от земеделските стопани. Положените досега усилия направиха възможни значителните постижения до момента: новите технологии набират скорост, а изпълнението в реални условия напредва добре в няколко държави членки. Очаква се допълнителен напредък, който ще бъде в резултат и на въвеждането от Комисията на действия за изпълнение на препоръките, предложени от Европейската сметна палата в този специален доклад.

78. Промените в законодателството, както и насоките, предоставени на държавите членки, бяха изготвени в тясно сътрудничество между експертите по политиката и одитните експерти на Комисията. Следователно беше намерено равновесие между необходимостта да се осигури гъвкавост и намаляването до минимум на риска от потенциални финансови корекции.

79. Опитът на държавите членки, които прилагаха проверки чрез мониторинг през 2019 г., сочи, че рискът от голям брой резултати, които не позволяват да се достигне до заключение, не се реализира. Тази информация, представена от ЕСП в таблица 3, беше налична едва след като ЕСП извърши своето проучване (т.е. в края на референтната 2019 г.).

82. Комисията насърчава държавите членки да възприемат новия подход на мониторинг, като постепенно разширяват обхвата на мерките и включват нови групи земеделски стопани.

Резултатите от държавите членки, прилагащи новия подход за мониторинг, са много положителни и не потвърдиха пречките, които разплащателните агенции посочиха в проучването.

Препоръка 1 — Насърчаване на подхода с проверки чрез мониторинг като основна система за контрол, прилагана от разплащателните агенции

Тъй като бъдещата ОСП предвижда по-голяма степен на субсидиарност за държавите членки, Комисията разбира препоръка 1 на ЕСП съгласно рамките на принципа на субсидиарност.

(1) Комисията приема препоръката.

Комисията ще предостави механизъм за държавите членки да обменят най-добри практики и технически решения, прилагани от разплащателните агенции.

(2) Комисията приема препоръката.

В ход са усилия за определяне на система за осигуряване на качеството за проверките чрез мониторинг.

(3) Комисията приема препоръката.

За постигане на това следва да се използват съществуващите услуги, като например DIAS, които предоставят цифровата среда и дават възможност на общностите да споделят алгоритми, софтуер, знания и данни между своите потребители.

83. Техническите възможности на настоящата технология позволяват пълен мониторинг по действащите правила за кръстосано съответствие само за един стандарт за ДЗЕС, а частичен мониторинг е възможен при четири от другите седем, при които могат да се проследяват вторични изисквания.

Правният акт вече позволява на държавите членки да започнат да извършват проверки чрез мониторинг на кръстосаното съответствие и много държави членки са в етап на проучване, анализирайки въздействието на проверките чрез мониторинг върху системата за контрол на кръстосаното съответствие.

84. Спътниците „Сентинел“ са подходящи за пряк мониторинг от страна на държавите членки на някои показатели за крайните продукти и резултатите.

Програмата „Коперник“ предоставя възможности за мониторинг на показателите на ОСП.

Препоръка 2 — По-добро използване на новите технологии за целите на мониторинга на изискванията в областта на околната среда и климата

(1) Комисията приема препоръката.

Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, ще набележи основните пречки за разширяване на обхвата на проверките чрез мониторинг и ще предложи подходящи правни и технически решения.

(2) Комисията приема препоръката. Комисията ще работи с държавите членки, за да насърчава използването на нови технологии за мониторинг и прилагане на политиката, което ще позволи на всички заинтересовани страни от селскостопанския сектор да извлекат ползи от иновациите.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Nikolaos Milionis – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Phil Wynn Owen, с подкрепата на Gareth Roberts — ръководител на неговия кабинет; Ramona Bortnowschi и Olivier Prigent — аташета в кабинета; Richard Hardy — главен ръководител; Jindrich Dolezal — ръководител на задача; Els Brems — заместник-ръководител на задача; Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach и Pekka Ulander — одитори. Richard Moore предостави езикова подкрепа.



От ляво надясно: Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	27.3.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	14.11.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	8.1.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	24.1.2020 г.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права. Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-4254-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/907295	QJ-AB-20-001-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-4216-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/261733	QJ-AB-20-001-BG-Q

Новите технологии за получаване на изображения, като например притежаваните от ЕС спътници „Сентинел“ по програма „Коперник“, имат потенциала да променят радикално мониторинга на общата селскостопанска политика, като същевременно предоставят ползи за земеделските стопани и за околната среда. Сметната палата установи, че Комисията е насърчила разплащателните агенции на държавите членки да използват новите технологии, по-специално за наблюдение на преките плащания на помощ на база площ. През 2019 г. 15 разплащателни агенции в пет държави членки са използвали данните от „Сентинел“ за проверка на заявленията за помощ, но понастоящем редица пречки възпрепятстват по-широкото използване на новите технологии от страна на разплащателните агенции. Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да предприеме действия за ограничаването на тези проблеми и да използва по-добре новите технологии при мониторинга на изискванията, свързани с околната среда и климата.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors