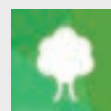


Специален доклад

## Частичен успех на интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-872-0023-5  
doi:10.2865/14368

© Европейски съюз, 2014 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

Специален доклад

## Частичен успех на интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС

(в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от  
ДФЕС)

## Точки

### Термини и съкращения

#### I – XI **Кратко изложение**

#### 1 – 14 **Въведение**

1 – 6 **Връзката между политиката на ЕС за водите и общата селскостопанска политика (ОСП)**

7 – 11 **Инструментите на ОСП са с потенциал да подпомогнат интегрирането в общата селскостопанска политика на целите на ЕС в областта на водите**

12 – 14 **Фондове на ОСП с потенциално въздействие върху водите**

#### 15 – 20 **Извършеният одит**

15 – 17 **Обхват и подход на одита**

18 – 20 **Предишни одити**

#### 21 – 79 **Констатации и оценки**

21 – 32 **Слабости в прилагането на политиката на ЕС за водите са затруднили интегрирането ѝ в ОСП**

33 – 48 **Въздействието на изискванията за кръстосано спазване върху свързаните с водите въпроси засега е ограничено**

34 – 39 **Механизмът за кръстосано спазване оказва въздействие, но не се използва пълноценно**

40 – 48 **Слабости в прилагането на механизма за кръстосано спазване**

49 – 61 **Не е използван напълно потенциала на финансирането за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с водите**

52 – 55 **Планове на държавите членки във връзка с разходите за развитие на селските райони не винаги отчитат целите на политиката на ЕС за водите, както и нуждите на самите държави членки по отношение на водите**

56 – 61 **Финансирането на развитието на селските райони не е било използвано в достатъчна степен за преодоляване на проблемите, свързани с водите**

62 – 65 **Принципът „замърсителят плаща“ не е бил интегриран в ОСП**

66 – 79 **Системите за мониторинг и оценка не предоставят цялостна картина**

## 80 – 87 **Заключения и препоръки**

- Приложение I — Одитни въпроси и критерии, използвани по време на одита**
- Приложение II — Резултати от проучванията: Основни промени, отбелязани от земеделските консултативни органи след въвеждане на механизма за кръстосано спазване**
- Приложение III — Примери за свързани с водите въпроси, които не попадат в обхвата на механизма за кръстосано спазване**
- Приложение IV — Допълнителни средства, отпуснати в контекста на „проверката на състоянието“ и плана за възстановяване, които са използвани от държавите членки за управление на водите**

## **Отговори на Комисията**

**ОСП** Обща селскостопанска политика

**Кръстосано спазване** Механизъм, който обвързва преките плащания към земеделските производители и известен брой плащания от областта на развитие на селските райони със спазването на редица правила във връзка с околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните, както и с поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние. Правилата за кръстосаното спазване обхващат 18 законоустановени изисквания за управление и 15 стандарта за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС). Неспазването на тези стандарти и изисквания може да доведе до намаляване на плащанията по ОСП на земеделския производител.

**Преки плащания** Плащания, които се отпускат директно на земеделските производители по силата на схема за подпомагане на доходите, като например схемата за единно плащане и схемата за единно плащане на площ.

**ЕЗФРСР** Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони. В настоящия доклад се нарича също така „развитие на селските райони“.

**Еутрофикация** Процес, при който водните обекти получават излишък от хранителни елементи, по-специално фосфати и нитрати. Те обикновено водят до извънредно голям растеж на водорасли, които изчерпват наличния кислород във водата и така причиняват смъртта на други организми, като например рибите.

**Стандарти за ДЗЕС** Задължението за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние се позовава на редица стандарти във връзка с опазването на почвата, запазване на органичните вещества и структурата на почвите, избягването на влошаването на местообитанията, както и във връзка с управлението на водните ресурси.

**Проверка на състоянието** През 2009 г. различните компоненти от ОСП са анализирани и коригирани с цел насочване на ОСП към балансирано и благоприятно за околната среда развитие. Тези корекции са известни под наименованието „проверка на състоянието“.

## Мярка

1) мярка за развитие на селските райони съвкупност от операции, които могат да бъдат финансирани от ЕЗФРСР. Всяка мярка съдържа специфични правила за спазване;

2) мярка съгласно рамковата директива за водите (РДВ) (планове за управление на речните басейни (ПУРБ) и програми с мерки) съвкупност от операции, включително закони, контролни и административни инициативи, съдържащи се в ПУРБ и допринасящи за изпълнението на РДВ. В този контекст земеделската мярка представлява съвкупност от дейности или инициативи, които могат да бъдат използвани за смекчаване на въздействието от земеделските дейности върху водите.

**Продукти за растителна защита** Тези продукти се използват за защита на растенията или посевите срещу вредните влияния от плевели, болести или насекоми.

**ПУРБ** План за управление на речни басейни.

**ПРСР** Програма за развитие на селските райони.

**Речен басейн** Териториална област, чийто повърхностен отток се влива изцяло през поредица от потоци, реки и, евентуално, езера в морето посредством единствено речно устие, естуар или делта.

**Район на речния басейн:** Област от земята или морето, съставена от един или повече граничещи си речни басейни заедно с прилежащите им подземни и крайбрежни води, определен съгласно РДВ като основна единица за управление на речни басейни.

**ЗИУ** Законоустановени изисквания за управление — 18 законоустановени стандарти на ЕС в областта на околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните.

**Директори на службите по водите** Директори на служби в областта на политиката за водите в различните държави членки и другите участващи страни.

**РДВ** Рамковата директива за водите — Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1) — всеобхватен законодателен акт, приет през 2000 г. с цел осигуряване на по-последователно разбиране на съществуващите разнородни политики и норми. Подходът на директивата за управлението на водите се основава на речните басейни като естествени елементи от околната среда, а не на административни или законови рамки. Тя се позовава на редица директиви от областта на водите, като например директивите относно водите за къпане, питейната вода, пречистването на градските отпадъчни води, нитратите, утайките от отпадъчни води и т.н. РДВ счита прилагането на тези директиви като минимално изискване. Мерките за прилагането им трябва да бъдат интегрирани в план за управление на речни басейни. Следва да се отбележи, че за прилагане на политиката на ЕС за водите не се предвижда предоставяне на целеви фондове посредством РДВ.

**I** Защитата на качеството на водните източници в Европа е висок приоритет за ЕС още от първото приемане на специфични законови инструменти в областта на опазване на водата в края на 70-те години от миналия век. Рамковата директива за водите (РДВ) е приета през 2000 г. с цел да се установи правна рамка за опазване и възстановяване на водните обекти в Европа и за осигуряване на дългосрочно устойчиво използване на водите. Плановите за управление на речни басейни (ПУРБ) и програмите с мерки са основните инструменти на държавите членки за прилагане на политиката на ЕС в областта на водите. Държавите членки могат да прилагат политиката за водите като използват частично фондове за други политики.

**II** Земеделието е един от основните източници на натиск върху околната среда. В Европа земеделието е причина за около 33 % от общото потребление на вода и е основен източник за замърсяване на водите с хранителни вещества.

**III** Разходите за общата селскостопанска политика (ОСП) представляват малко под 40 % от бюджета на ЕС. Посредством ОСП ЕС се стреми да промени земеделските практики, които засягат водите. Понастоящем има два инструмента, които се използват за интегриране в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите. Тези инструменти са кръстосаното спазване, което представлява механизъм, обвързващ някои плащания от ОСП със спазването на специфичните екологични изисквания, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР, наричан в настоящия доклад също така „развитие на селските райони“), който предоставя финансови стимули за дейности, които изпълняват допълнителни критерии освен задължителните законови изисквания.

**IV** Европейската комисия и Съветът многократно подчертават нуждата от по-добро интегриране на политиката за водите с други политики като земеделието. Целите на политиката на ЕС за водите налага извършването на дейности в различни области на политика и, вследствие на това — на интервенции от редица органи, които е възможно да имат различни и потенциално противоположни интереси. В този контекст Сметната палата постави следния въпрос в рамките на своя одит: Успешно ли е интегрирането в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите? За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери степента, до която прилагането на политиката на ЕС за водите е позволила интегрирането ѝ в ОСП, като освен това извърши и анализ на кръстосаното спазване и развитието на селските райони.

**V** По време на одита беше разгледан въпроса дали целите на политиката на ЕС за водите са успешно интегрирани в ОСП, но беше констатирано, че до момента това е извършено само частично. Причините се дължат на несъответствие между амбициите на целите на политиката и инструментите, които се използват за ефективни промени. По време на одита бяха отбелязани слабости в двата инструмента, които понастоящем се използват от Комисията за интегриране на въпросите за водите в ОСП (по-специално кръстосаното спазване и развитието на селските райони), и констатирани закъснения и слабости в прилагането на РДВ.

**VI** Сметната палата достигна до заключението, че до този момент кръстосаното спазване и развитието на селските райони имат положително въздействие за подпомагане на целите на политиката за поддържане на количеството и качеството на водите, но че тези инструменти са ограничени, що се отнася до големите цели, заложили в ОСП, и дори до още по-амбициозните цели, съдържащи се в регламентите за ОСП за периода 2014—2020 г.



### VII

Сметната палата счита също така, че забавянията в прилагането на РДВ на практика са възпрепятствали интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите.

### VIII

Сметната палата също така установи, че системите за мониторинг и оценка, които директно са свързани с ОСП, и тези, които съдържат по-обща данни, не предоставят необходимата информация за цялостна обосновка на политиката, що се отнася до натиска върху водите от земеделските дейности. Все пак Сметната палата отбеляза някои полезни инициативи.

### IX

Сметната палата препоръчва на Комисията да предложи необходимите изменения на текущите инструменти (кръстосаното спазване и развитието на селските райони) или, когато е уместно, създаването на нови инструменти с капацитет да постигнат по-амбициозните цели във връзка с интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите. Държавите членки следва да анализират отбелязаните слабости във връзка с кръстосаното спазване и да подобрят използването на фондовете за развитието на селските райони с оглед по-успешното постигане на целите на политиката за водите.

### X

Сметната палата препоръчва освен това на Комисията и държавите членки да анализират забавянията в прилагането на РДВ и да подобрят качеството на техните ПУРБ, като включат в тях описанието на отделни мерки, които са достатъчно ясни и конкретни на оперативно ниво.

### XI

По отношение на мониторинга и оценката Комисията следва да гарантира, че разполага с информация, която във всички случаи позволява измерване на развитието на натиска върху водите от земеделските практики, а от държавите членки се изисква да предоставят данни относно водите по по-навременен, надежден и последователен начин.

## Връзката между политиката на ЕС за водите и общата селскостопанска политика (ОСП)

### 01

Опазването на водите (по отношение както на качеството, така и на количеството) представлява приоритет не само на ЕС, но и на много страни по света на национално, регионално и местно ниво. Най-значимата обща цел на политиката на ЕС за водите е да се осигури за всички европейски граждани достъп до достатъчно количество вода с добро качество, както и да се осигури постигане на добро състояние на всички водни обекти в Европа<sup>1</sup>. Основните правни инструменти, които се използват от ЕС за постигането на тези цели, са директивите, приети от Европейския парламент и Съвета в областта на водите. Директивата представлява законодателен акт на Европейския съюз, който изисква от държавите членки да постигнат даден резултат, но без да посочва начините за това.

### 02

Директивата за нитратите, приета през 1991 г., има за цел да намали замърсяването с нитрати от земеделски източници на водите в Европа<sup>2</sup>. След нея през 2000 г. е приета по-обстойна рамкова директива за водите (РДВ). РДВ изисква от държавите членки да постигнат добро състояние на повърхностните и подземните води до 2015 г.<sup>3</sup> Държавите членки трябва да изготвят планове за управление на речни басейни (ПУРБ) и съответни програми с мерки, които са основните инструменти за прилагане на директивата, а следователно и на политиката на ЕС в областта на водите. Държавите членки могат да прилагат политиката за водите като използват частично фондове за други политики. Например е възможно мерките от ПУРБ да се финансират в някои случаи посредством ОСП.

### 03

В своя доклад относно водите<sup>4</sup> Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) посочва, че въпреки подобренията през изминалите няколко десетилетия, няма вероятност политиката на ЕС в областта на водите, що се отнася до качеството или количеството им, да постигне до 2015 г. постановените от РДВ цели.

### 04

За земеделие се използва най-голям дял от земната площ в Европа (приблизително 50 % от общата земна площ). През последните 50 години земеделието оформя европейския пейзаж и е довело до значително увеличаване на използването на външни ресурси (торове, пестициди и вода). Следователно този сектор е един от основните източници на натиск върху околната среда<sup>5</sup>. В Европа земеделието е причина за приблизително 33 % от общото потребление на вода и е основен източник на замърсяване на водите с хранителни вещества<sup>6</sup>. Като най-голям потребител на вода секторът на земеделието играе основна роля за устойчивото развитие на качеството и количество на водите.

- 1 [http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm) и член 4 от РДВ.
- 2 Директива на Съвета 91/676/ЕИО от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1). Директивата за нитратите задължава държавите членки да извършват мониторинг на повърхностните и подземните води и да определят застрашени от замърсяване с нитрати зони. Държавите членки следва да изготвят наръчник с добри земеделски практики, който да се прилага на доброволен принцип на цялата територия. Освен това те трябва да одобряват програми за действия, които да за задължителни в застрашените от замърсяване с нитрати зони.
- 3 Член 4 от РДВ.
- 4 Доклад на ЕАОС № 9/2012: Европейските води — актуално състояние и бъдещи предизвикателства.
- 5 „Зелена“ ОСП? Предложения за реформи от гледна точка на околната среда. Проект за „зелена“ ОСП на ЕАОС, междинен доклад, първа фаза, 23 юни 2011 г.
- 6 Доклад на ЕАОС № 1/2012: Към ефективно използване на водните ресурси в Европа.

## 05

По различни поводи Съветът на Европейския съюз подчертава нуждата от опазване на водите посредством ОСП<sup>7</sup>.

- През 2007 г. Съветът отбелязва, че включването на аспекта за устойчивото използване на водата в други секторни политики (напр. селско стопанство), е изискване за постигането на целите на политиката за водите и се подчертава необходимостта от специално внимание върху по-нататъшното развиване и при необходимост адаптиране на настоящите селскостопански политики, за да се допринесе за устойчивото управление на водите.
- През 2009 г. Съветът идентифицира управлението на водите като ново ключово предизвикателство за земеделието, като декларира, че въпросите, свързани с управлението на водите, включително качеството на водите, следва да продължат да се разглеждат в приложимите правни инструменти на ОСП.
- През 2010 г. Съветът признава необходимостта от по-ефикасно и устойчиво използване на водите в селското стопанство.

## 06

Необходимостта от допълнително интегриране на въпросите, свързани с управлението на водите, в другите области на политика, като например в земеделието, е ясно изразена от Европейската комисия, ЕАОС, Съвета на Европейския съюз и директорите на службите по водите<sup>8</sup>. Интегрирането в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите представлява важна цел, поне що се отнася до разпоредбите на член 11 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в който се посочва, че: „изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност, за да се насърчи устойчивото развитие.“

7. Закljučения на Съвета относно недостига на вода и засушаването, 30 октомври 2007 г. Закljučения на Съвета относно недостига на вода, засушаването и адаптирането към изменението на климата, 11 юни 2010 г. Съображения 1 и 4 от Регламент (ЕО) № 74/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 100) след извършената „проверка на състоянието“.
8.
  - COM(2012) 673 от 14 ноември 2012 г. „План за опазване на водните ресурси на Европа“: „Необходимо е (...) по-добро прилагане и повишено интегриране на целите на политиката за водите в други области на политиката, като например Общата селскостопанска политика (ОСП)“.
  - Съображение 16 от РДВ: „Необходимо е по-нататъшното интегриране на опазването и устойчивото управление на водите в други политики на Общността като енергийната, транспортната, селскостопанската, рибарската, регионалната и туристическата.“
  - Съображение 6 от Регламент (ЕО) на Съвета № 1698/2005 от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1): „Дейностите на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и проектите, които ще финансира, следва да са съгласувани и съвместими с другите политики на Общността и да съблюдават цялото законодателство на Общността.“
  - Доклад на ЕАОС № 9/2012: Необходими са много повече усилия за интегриране на въпросите от управлението на водите в различните секторни политики като земеделието и транспорта.
  - Декларация от 30 ноември 2006 г. на директорите на службите по водите относно РДВ и земеделието: (...) значението на водните ресурси в социален, икономически и екологичен аспект трябва да бъде признато и интегрирано във всички секторни политики.

**Инструментите на ОСП са с потенциал да подпомогнат интегрирането в общата селскостопанска политика на целите на ЕС в областта на водите**

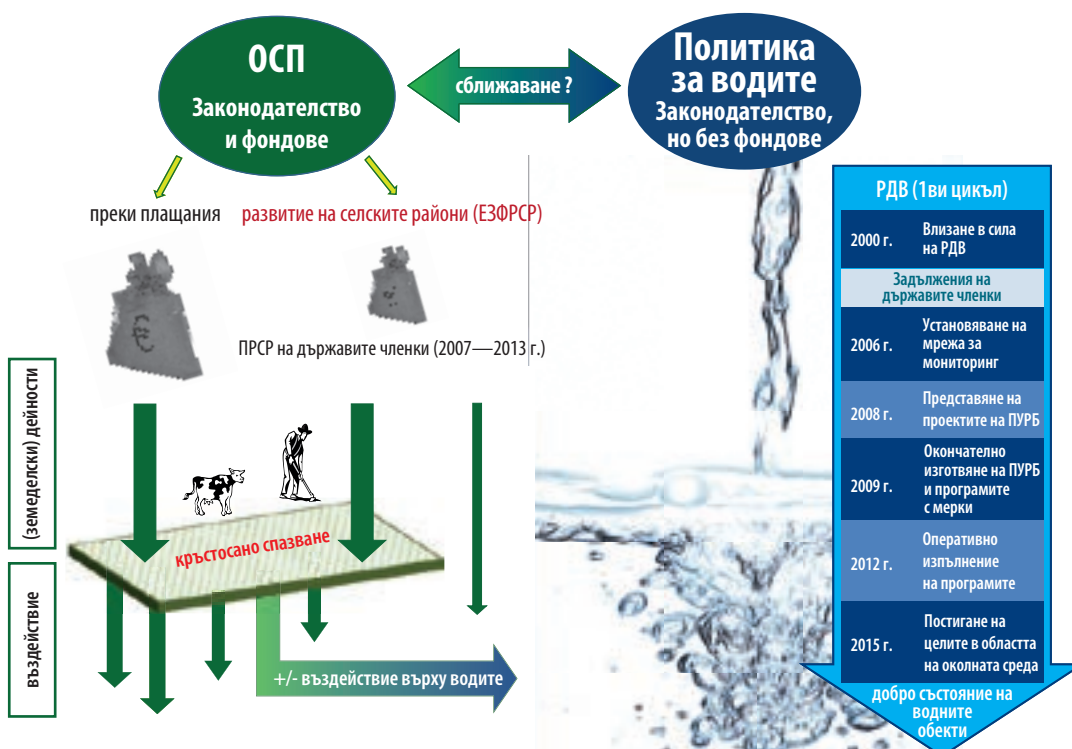
**07**

Понастоящем има два инструмента на ОСП, които са използвани за интегриране в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите — кръстосаното спазване и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (вж. **фигура 1**). Тези инструменти са с потенциал да допринесат за

устойчиво земеделие чрез насърчаване на добри земеделски практики и на придържането на земеделски дейности към законодателството в областта на околната среда, като например директивата за нитратите, както и да стимулират предоставянето на благоприятни за околната среда обществени блага и услуги.

Фигура 1

**Връзка между ОСП и политиката на ЕС за водите**



**Забележка:** Във фигурата се посочва, от една страна, по какъв начин е възможно фондовете на ОСП да бъдат използвани посредством преките плащания и средствата за развитие на селските райони. В рамките на кръстосаното спазване придържането към някои екологични изисквания обуславя преките плащания и/или някои средства за развитие на селските райони, които земеделските производители получават. Възможно е финансираните от ОСП дейности да окажат както положително, така и отрицателно въздействие върху състоянието на водите. От друга страна, от фигурата е видно какви са важните етапи, установени от РДВ, която представлява основният инструмент за прилагане на политиката за водите на ниво ЕС.

08

Кръстосаното спазване е механизъм, който обвързва преките плащания към земеделските производители (и известен брой плащания от областта на развитие на селските райони<sup>9</sup>) със спазването на редица правила във връзка с околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните, както и с поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС)<sup>10</sup>. Тези правила са установени в 18 законоустановени изисквания за управление и 15 стандарта за ДЗЕС. Неспазването на тези стандарти и изисквания може да доведе до намаляване на плащанията по ОСП на земеделския производител.

09

Шест от изискванията за кръстосано спазване оказват пряко въздействие върху качеството и количеството на водите. Тези изисквания са посочени в **таблица 1**. Различни други разпоредби на механизма за кръстосано спазване оказват непряко въздействие върху опазването на водата (например ЗИУ относно опазването на дивите птици и естествените местообитания, както и стандартите за ДЗЕС относно минималната почвена покривка или запазване на особеностите на ландшафта).

- 9 Кръстосаното спазване се прилага към седем мерки за развитие на селските райони, които представляват приблизително 40 % от планираните разходи от ЕЗФРСР за периода 2007—2013 г.
- 10 Кръстосаното спазване е въведено през 2003 г. с Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1). От 2005 г. нататък всички земеделски производители, които получават преки плащания, задължително попадат в обхвата на

Таблица 1

**Преглед на изискванията от механизма за кръстосано спазване, имащи отношение към състоянието на водите**

Стандарт	Предмет
ЗИУ2	Опазване на подземните води от замърсяване <sup>1</sup>
ЗИУ3	Използване на утайки от отпадъчни води в земеделието <sup>2</sup>
ЗИУ4	Опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници <sup>3</sup>
ЗИУ9	Пускане на пазара на продукти за растителна защита <sup>4</sup>
Процедури за издаване на разрешения за напояване в рамките на стандарти за ДЗЕС	Спазване на процедурите за издаване на разрешителни в случаите, когато използването на вода за напояване е обусловено от такъв документ
Защитни ивици в рамките на стандарти за ДЗЕС	Изграждане на защитни ивици по продължението на течащи води

<sup>1</sup> Членове 4 и 5 от Директива 80/68/ЕИО на Съвета от 17 декември 1979 г. относно защитата на водите срещу замърсяване, причинено от нитрати от земеделски източници (ОВ L 20, 26.1.1980 г., стр. 43).  
<sup>2</sup> Член 3 от Директива 86/278/ЕИО на Съвета от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (ОВ L 181, 4.7.1986 г., стр. 6).  
<sup>3</sup> Членове 4 и 5 от Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. относно защитата на водите срещу замърсяване, причинено от нитрати от земеделски източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1).  
<sup>4</sup> Член 3 от Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, 19.8.1991 г., стр. 1).

## 10

С фондовете за развитие на селските райони ЕС подпомага инвестициите на държавите членки да подобрят конкурентоспособността на селското и горското стопанство, опазването на околната среда и селските райони, подобряването на качеството на живот в селските райони и разнообразяването на селската икономика, както и насърчаването на местните решения за развитие на селските райони. ЕС подпомага програмите за развитие на селските райони (ПРСР) на държавите членки. В основните разпоредби за развитие на селските райони, като например стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони<sup>11</sup> и Регламент (ЕО) № 1698/2005<sup>12</sup>, опазването и устойчивото управление на водите се счита за един от ключовите въпроси за околната среда, който трябва да бъде разгледан.

## 11

11.С помощта на мерките за развитие на селските райони земеделските производители могат срещу финансови стимули или компенсации да се ангажират на доброволен принцип с дейности, които надхвърлят обхвата на задължителните разпоредби (вж. **каре 1**).

## Фондове на ОСП с потенциално въздействие върху водите

## 12

Нивото на разходите на ЕС за земеделски дейности в рамките на ОСП е значително (58,1 млрд. евро за 2012 г. или малко по-малко от 40 % от бюджета на ЕС). Възможно е финансираните от ОСП земеделски и други дейности да окажат както положително, така и отрицателно въздействие върху състоянието на водите (вж. **фигура 1**).

## 13

В някои случаи фондовете на ОСП са недвусмислено насочени към постигането на положително въздействие върху водите, в това число финансирането на мерките за развитие на селските райони, в които изрично се споменава опазването на водите. Подробна оценка на ПРСР от гледна точка на управлението на водите показва, че държавите членки са определили 51 % от бюджетите<sup>13</sup> на техните ПРСР, за мерки, които в по-голяма или в по-малка степен се отнасят до водите (75 млрд. евро за периода 2007—2013 г.)<sup>14</sup> Освен това 27 % от допълнителните средства, предвидени след „проверката на състоянието“ (която е утвърдена през 2009 г. и предоставя допълнителни 4,8 млрд. евро) са отпуснати за приоритетната област „управление на водите“ (1,3 млрд. евро)<sup>15</sup>.

## 14

Регламентите за ОСП за периода 2014—2020 г. отдават още по-голямо значение на качеството на водите като цел на ОСП. Законовите разпоредби за „зелени“ преки плащания по ОСП предвиждат практики, които имат понякога потенциален полезен ефект върху качеството на водите. В декларацията от Съвета и от Европейския парламент също се посочва, че някои произтичащи от РДВ задължения, се интегрират в изискванията за кръстосано спазване. По-ефикасното използване на водите в земеделието е ясен елемент (област „на фокус“) на един от заложените в изменената ОСП приоритети за развитие на селските райони. В допълнение от 2014 г. посредством системата за съвети в областта на селското стопанство държавите членки консултират бенефициентите във връзка с изискванията на РДВ.

разпоредбите за кръстосано спазване. По отношение на програмния период 2007—2013 г. кръстосаното спазване се прилага също така и за известен брой от плащанията по ЕЗФРСР (за мерки 211, 212, 213, 214, 221, 224 и 225), а от 2008 г. и за някои плащания в сектора на виното.

- 11 Раздели 2.5 и 3.2 от Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г. относно стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (период на програмиране от 2007 г. до 2013 г.) (ОВ L 55, 25.2.2006 г., стр. 20).
- 12 Съображение 31 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.
- 13 Общ размер на публичните разходи в т.ч. националното финансиране.
- 14 Обобщаващ доклад на задълбочената оценка на ПРСР за периода 2007—2013 г. в областта на управление на водите, *Ecologic Institute and Vito*, април 2009 г. ([http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final\\_report.pdf](http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf)).
- 15 Съгласно съобщенията за пресата COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 и IP/10/102.

### Примери за мерки за развитие на селските райони

Подпомагане на земеделски производители, които се ангажират за минимален период от пет години да приемат благоприятни за околната среда земеделски техники, чиито стандарти са по-високи от тези на добрите земеделски практики (**агроекологични мерки**), като например екстензивно управление на пасища (т.е. екстензивни пасища, липса на наторяване или на използване на утайки от отпадъчни води, стриктно ограничение на използването на пестициди и т.н.).



Източник: Европейска сметна палата



Източник: Европейска сметна палата

Подпомагане на **инвестициите в непроизводствени дейности**, като например създаването и възстановяването на влажни зони. Влажните зони съхраняват качеството на водите, като спомагат за премахването на азота, фосфора и пестицидите от оттичащите се води от селскостопански дейности.

Подпомагане на **инвестициите в земеделските стопанства**, като например оборудване за капково напояване. За разлика от напояването чрез дъждуване, капковото напояване може да допринесе за намаляване на водите, каптирани за напояване.



Източник: Европейска сметна палата

Подпомагане за **инфраструктура** във връзка с развитието и адаптирането на земеделието, като например замяната на стари и повредени напоителни канали.



Източник: Европейска сметна палата



Източник: Европейска сметна палата

Подпомагане на **инвестициите в непроизводствени дейности**, като например възстановяване на канавки. Обраслите с по-малка растителност стръмни склонове на канавките служат за защитна ивица без тор и пестициди, и играят важна роля за предпазване от наводнения.



## Обхват подход на одита

### 15

Целта на одита беше да се провери връзката между ОСП и политиката на ЕС за водите. Одитът имаше за цел да намери отговор на следния основен въпрос:

#### Успешно ли е интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС?

### 16

По време на одита беше проверено дали целите на политиката на ЕС за водите са правилно и ефективно отразени в ОСП, както на стратегическо ниво, така и на ниво изпълнение (вж. **приложение I**). Това беше изпълнено посредством анализ на двата инструмента, които са използвани за интегриране в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите: кръстосаното спазване и фонда за развитие на селските райони (вж. точки 7—11). За всички аспекти във връзка с кръстосаното спазване одитът обхваща периода от 2005 г., когато е въведен този механизъм, нататък, (или от 2009/2012 г. нататък за държавите членки, които се присъединяват към ЕС съответно през 2004 г. и през 2007 г.). За всички аспекти във връзка с развитието на селските райони одитът обхваща програмния период 2007—2013 г. По време на одита бяха разгледани шест изисквания за кръстосано спазване с пряко въздействие върху качеството и количеството на водите (вж. **таблица 1**).

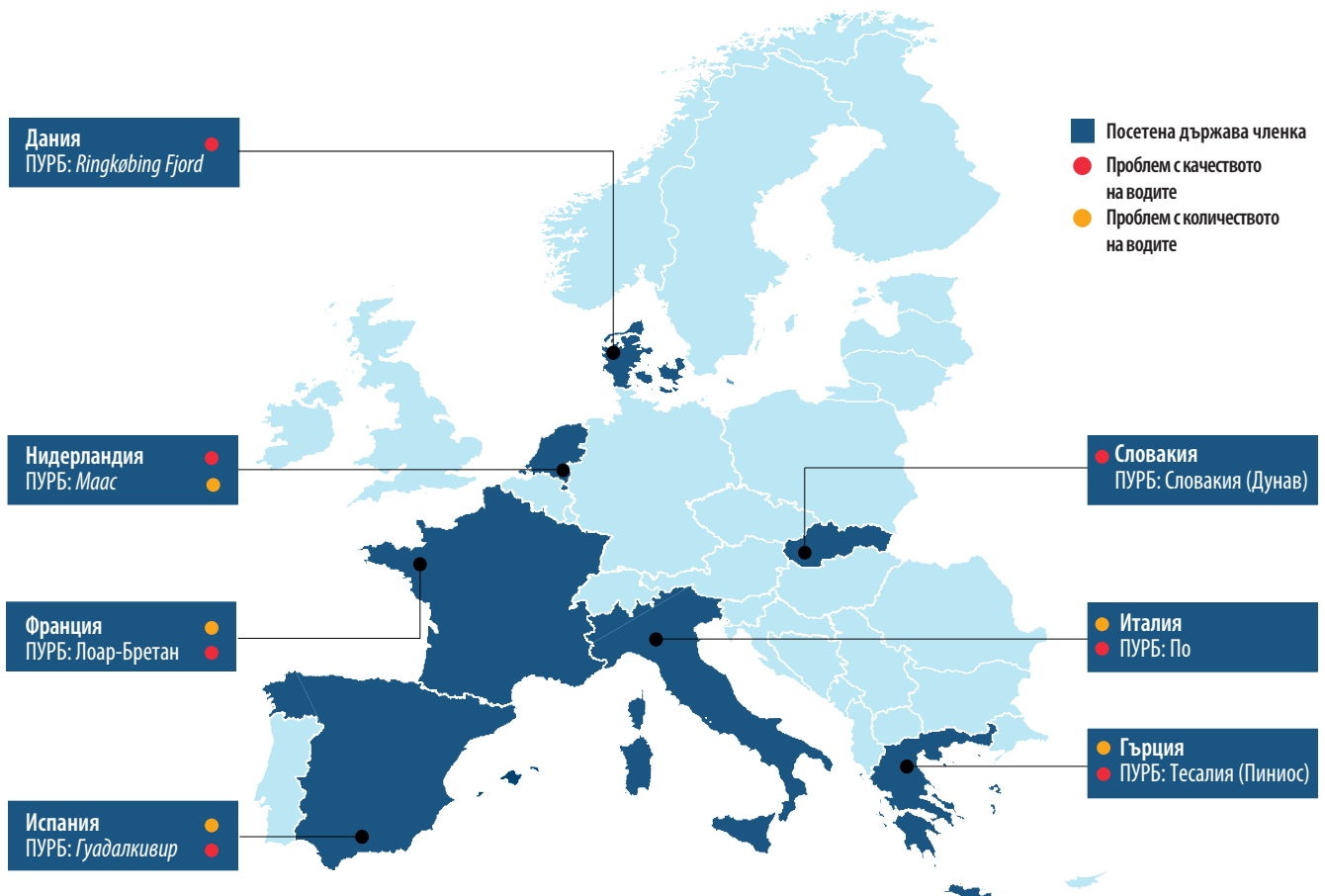
### 17

Одитът беше извършен в периода октомври 2012 г. — юли 2013 г. Одитните доказателства бяха събрани чрез:

- документни проверки и събеседвания със служители от различни отдели на Комисията, както и от Европейската агенция за околна среда (ЕАОС).
- одитни посещения в седем държави членки: Дания, Гърция, Испания (Андалусия), Франция, Италия (Ломбардия), Нидерландия и Словакия. Тези държави членки са били изправени пред сериозни проблеми във връзка с качеството на водите (напр. висока концентрация на хранителни елементи като нитрати) и/или с тяхното количество (напр. значителен недостиг на вода или интензивност на напояванията). По отношение на всяка от посетените държави членки е бил избран район на речен басейн с цел насочване на одита към област със специфичен ПУРБ (вж. **фигура 2**);
- онлайн проучване сред 140 земеделски консултативни органи в същите седем държави членки, както и консултативни срещи с представителни земеделски организации на ниво ЕС.

Фигура 2

Избор на държави членки за одитните посещения



### Прецидни одити

#### 18

През последните 20 години Сметната палата е публикувала доклади, които пряко или непряко се отнасят до политиката за водите и които също така засягат в известна степен ОСП, но нито един от тях не е бил фокусиран изключително към връзката между политиката на ЕС за водите и ОСП.

#### 19

В своя Специален доклад № 8/2008 относно кръстосаното спазване Сметната палата разглежда сложния проблем за едновременното съществуване на задължителни изисквания (кръстосано спазване) и икономически стимули (агроекологични плащания) по отношение например на защитните ивици, и критикува ограничения обхват на кръстосаното спазване, що се отнася до водите. В доклада се посочват също така слабостите при определянето от страна на държавите членки на изискванията и стандартите. В Специален доклад № 7/2011 относно агроекологичното подпомагане се заключава, че целите на тази схема са твърде неясни, наблюдават се проблеми при определяне на сумите за подпомагане, както и че е налице недостатъчно насочване на помощта. В Специален доклад № 5/2011 относно схемата за единно плащане се посочва, че няма пряка връзка между помощта по СЕП и разходите, извършени от земеделските производители при спазването на задълженията им; че не е възможно да се установи пряка връзка между помощта по СЕП и положителните вторични ефекти за обществото от земеделските дейности, както и че намаляването на размера на плащанията при неизпълнение на задълженията за кръстосано спазване не са били с достатъчен възпиращ ефект.

#### 20

В контекста на годишните си декларации за достоверност (DAS) и посредством проверка на извадка от операции Сметната палата одитира спазването на изискванията за кръстосано спазване и специфичните правила, уреждащи плащанията в областта на развитие на селските райони. Констатациите и оценките от тези одити са взети под внимание при изготвянето на настоящия доклад.

## Слабости в прилагането на политиката на ЕС за водите са затруднили интегрирането ѝ в ОСП

### 21

РДВ представлява ключов елемент от политиката на ЕС за водите, тъй като заедно със свързаните с нея директиви<sup>16</sup> тя разглежда основните случаи на натиск върху вътрешните води, в т.ч. въпросите, свързани със замърсителите, хидроморфологията и количествата. Важен елемент от интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите е, че държавите членки следва да изготвят своите ПУРБ и асоциираните програми с мерки в подходящ момент (вж. **фигура 1**), както и че тези програмни документи следва ясно да определят какви дейности се предприемат за облекчаване на натиска, които да позволят постигане на целите на РДВ. Въпреки това засега се наблюдава сериозно забавяне в прилагането на РДВ. Сметната палата установи, че качеството на разработените от държавите членки програмни документи във връзка с политиката на ЕС за водите е слабо, както и че от правна гледна точка Комисията не може да повлияе много върху това качество.

## Забавянето в прилагането на рамковата директива за водите

### 22

РДВ изисква от държавите членки да изготвят ПУРБ, за да могат да уточнят наред с други данни и за всеки засегнат район на речен басейн, значителните случаи на натиск, целите и конкретните мерки, които е необходимо да се вземат<sup>17</sup> по отношение на водите, както и детайлите относно начина на финансиране на мерките. Трябва да са ясни случаите на предвидено финансиране от ОСП.

### 23

ПУРБ следва да се публикува не по-късно от 22 декември 2009 г. и да се представи на Комисията не по-късно от 22 март 2010 г.<sup>18</sup> Въпреки това дори и половината от държавите членки не са успели да се вместят в предвидения график<sup>19</sup>. Към септември 2013 г. четири държави (Дания, Гърция, Португалия и Испания) все още не са приели някои от своите ПУРБ. Във **фигура 3** се съдържа преглед на датите на приемане на ПУРБ.

- 16 Директива за водите за къпане (76/160/ЕИО); Директива за птиците (79/409/ЕИО); Директива за питейните води (80/778/ЕИО), изменена с Директива (98/83/ЕО); Директива за големите катастрофи (Севезо) (96/82/ЕО); Директива за оценката на въздействието върху околната среда (85/337/ЕИО); Директива за канализационните утайки (86/278/ЕИО); Директива за градските пречиствателни станции за отпадъчните води (91/271/ЕОЕИО); Директива за опазване на растителните продукти (91/414/ЕИО); Директива за нитратите (91/676/ЕИО); Директива за местообитанията (92/43/ЕИО); Директива за цялостен контрол и предпазване от замърсяване (96/61/ЕО).
- 17 В приложение VII на РДВ се посочват подробни данни относно задължителното съдържание на ПУРБ.
- 18 Член 13, параграф 6 и член 15, параграф 1 от РДВ.
- 19 Комисията докладва, че към ноември 2012 г. 25 държави членки плюс Норвегия са приели и представили 121 от общо 174 ПУРБ за националните компоненти на районите на речни басейни. Работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 379 окончателен 1/30, Брюксел, 14.11.2012 г.: Европейски преглед (1/2), придружаващ доклада от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на рамковата директива за водите (2000/60/ЕО) — Планове за управление на речни басейни. Норвегия е приела 11 пилотни ПУРБ. Норвегия прилага рамковата директива за водите като част от споразумението за Европейско икономическо пространство, със специфичен съгласуван график.

Фигура 3

Преглед на датите на приемане на ПУРБ към септември 2013 г.



*Забележка:* Дания — всички ПУРБ, които са приети през декември 2011 г. са изтеглени и се провеждат консултации за нови плановете; Гърция — приети са 8 ПУРБ (от общо 14); Испания — приети са 10 ПУРБ (от общо 25); Португалия — приети са 8 ПУРБ (от общо 9).

## 24

В съответствие с РДВ всеки ПУРБ следва да съдържа програма с мерки, насочени към различните случаи на натиск, идентифицирани на нивото на местния район на речен басейн, в т.ч. мерки в областта на земеделието (вж. **каре 2**). Мерките е трябвало да започнат да се прилагат не по-късно от 22 декември 2012 г.<sup>20</sup> По време на

одитните посещения в държавите членки екипите на Сметната палата са извършили анализ на този аспект, като са наблегнали по-специално върху мерките във връзка със земеделието, и са установили, че по-голямата част от тези мерки все още не са действащи (вж. **каре 3**).

20 Член 11, параграф 7 от РДВ.

### Каре 2

#### Видове мерки, включени в ПУРБ

В приложение VI на РДВ се съдържа списък с видовете мерки, които следва да бъдат включени в програмите с мерки. Някои от тях са пряко ориентирани към земеделието. Например:

- мерки, насочени към управление на търсенето в областта на водите, включително насърчаване на приспособяването на земеделската продукция като сухолюбиви посеви в области с тенденция към засушавания;
- мерки, имащи за цел контрол на емисиите, като например инжектиране на тор в почвата вместо прилагането ѝ на повърхността;
- мерки за ефикасност и повторна употреба, включително пестящи вода техники за напояване или повторно използване за напояване на пречистени отпадъчни води.

### Каре 3

#### Забавено прилагане на земеделските мерки в ПУРБ

В Италия (ПУРБ По) от петте земеделски мерки, които е трябвало да се изпълнят в краткосрочен план само три са били действащи във всички региони. Четвъртата мярка е била приложена единствено в една част от района на речния басейн, а последната пета мярка е приложена само в някои области поради несъвместимост с местната нормативна уредба;

Във Франция (ПУРБ Лоар-Бретан) мерките са били с прекалено общо съдържание, за да бъдат действащи, тъй като е трябвало допълнително да бъдат разработени в местните планове за управление на водите. Към септември 2013 г. по-малко от половината от районите на речни басейни са били предмет на местните планове за управление на водите.

В Гърция (ПУРБ Тесалия) към 22 декември 2012 г. пет от шестте мерки, проверени от Сметната палата в рамките на одитното посещение, не са били действащи.

## 25

При липсата на ПУРБ с определени цели на ниво райони на речен басейн държавите членки не разполагат с важен показател, към който да приравнят свързаните с водите цели в техните ПУРБ. Това възпрепятства фондовете за развитие на селските райони да бъдат усвоени в съответствие с критериите на политиката на ЕС за водите.

### Качеството на програмите с мерки е недостатъчно

## 26

Посредством своите експертни групи Комисията е предоставила насоки по отношение на земеделските мерки, програмирани в ПУРБ, които следва да бъдат ясни, прозрачни и оперативни на ниво земеделско стопанство<sup>21</sup>.

## 27

Сметната палата използва установените в насоките на Комисията критерии, за да направи подробен анализ на шестте земеделски мерки за всеки от подбраните за този одит седем ПУРБ (вж. **таблица 2**). Резултатите от тази дейност показват, че повечето от анализиранияте мерки не са добре разработени, що се отнася до техния обхват, целеви нива, график, системи за мониторинг и/или комуникиране на резултатите.

## 28

Комисията също формулира заключения в резултат на проведения от нея мониторинг на РДВ във връзка с качеството на програмите с мерки. След преглед на ПУРБ, представени до средата на 2012 г., Комисията отбеляза, че това което основно липсва в много от речните басейни ПУРБ, е информацията относно това как да се прилагат мерките, що се отнася до графика, финансирането и мониторинга<sup>22</sup>.

21 Насоки за администрациите с оглед ясно и прозрачно прилагане на ниво отделно стопанство на земеделските мерки от РДВ. Тези насоки са разработени с помощта на съвместна програма, в която участват партньорите от общата стратегия за прилагане на РДВ, и която е утвърдена от директорите на службите по водите през май 2011 г.

22 Работен документ на службите на Комисията: Европейски преглед (2/2), придружаващ доклада от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на рамковата директива за водите (2000/60/ЕО) — Планове за управление на речни басейни.

**Таблица 2** Подробен анализ на шест земеделски мерки, включени в програмите за мерки на седем ПУРБ<sup>1</sup>

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Мерките посочват необходимото ниво на адаптиране.	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Green	Red
Мерките са идентифицирани като основни (т.е. задължителни) или допълнителни.	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Мерките са дефинирани на ниво подбасейн или на регионално/местно ниво. Когато случаят не е такъв, са представени основателни причини за изготвяне на мерки за целия речен басейн.	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Red
В програмата с мерки са определени ясни целеви нива за тези мерки.	Green	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red
В програмата с мерки е определена ясна система за наблюдение на напредъка на изпълнението на тези мерки.	Green	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red

- критерият е спазен при всички анализирани шест мерки
- критерият е спазен при някои от анализиранияте шест мерки
- критерият не е спазен при нито една от анализиранияте шест мерки

1 Оценката на ПУРБ на Дания е извършена въз основа на ПУРБ, приети през декември 2011 г. Тези ПУРБ обаче са били отменени, а новите планове са в процес на обсъждане.

### На практика Комисията има ограниченото влияние върху качеството на програмните документи на РДВ

#### 29

ПУРБ следва да гарантират, че целта за добро състояние на водните обекти е постигната до 2015 г. Въпреки че в качеството си на „пазителка на Договора“<sup>23</sup> Комисията трябва да провери какво е извършено, тя не носи отговорност за одобряване на ПУРБ. Ако Комисията оцени качеството на ПУРБ като незадоволително, тя разполага с ограничени правни действия.

#### 30

В тази връзка Съдът на Европейския съюз е постановил няколко решения въз основа на РДВ. В тези случаи обаче става въпрос за разпоредби на РДВ, които могат да се считат за недвусмислени (като липса на комуникиране на мерките за транспониране, закъсняло представяне на доклади, забавяне при приемането на програми за мониторинг и ПУРБ), за разлика от не толкова простите случаи във връзка с тълкуването на ключови понятия като водни услуги или прилагането на изключенията по смисъла на член 4 от РДВ<sup>24</sup>. Съдебните производства често продължават много години и съдебните решения се постановяват дълго време след крайния срок за спазване на задълженията. Въпреки че Комисията е организирала работни групи и семинари с представители на държавите членки с цел да подобри качеството на ПУРБ, нейните възможности да повлияе на нивото на мотивация на държавите членки са ограничени.

#### 31

Одитът показва разлика в амбициозните цели на различните държави членки, заложили в техните програми с мерки. В член 4 от РДВ се определя целта за постигане на добро състояние на водите във всички държави членки до 2015 г. В същия член се позволява прилагането на изключения, обосновани от държавите членки. Държавите членки оценяват по много различен начин обстоятелствата, използвани при обосноваване на изключенията. В своята оценка на ПУРБ<sup>22</sup> Комисията посочва, че:

- като цяло липсва подходяща и прозрачна обосновка на критериите, използвани за прилагане на изключенията по член 4, параграфи 4—7,
- тълкуването на различните причини за прилагането на изключенията значително се променя в зависимост от държавите членки, и
- възможно е масовото използване на изключения да отразява недостатъчно амбициозните цели, заложили в много от плановете във връзка с постигане на целите за околната среда.

23 Съгласно разпоредбите на член 258 от Договора от Лисабон Комисията осигурява прилагането на разпоредбите на Договора и на мерките, приети от институциите в съответствие с тях.

24 Работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 379 окончателен 1/30, Брюксел, 14.11.2012 г.: Европейски преглед (1/2), придружаващ доклада от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Рамковата директива за водите (2000/60/ЕО) — Планове за управление на речни басейни.



32

По подобен начин при прилагането на Директивата за нитратите, която е неделима част от РДВ и с която се обръща внимание на широко известните и продължаващи във времето случаи на замърсяване на водни обекти (вж. **каре 4**), държавите членки представят програми за борба с нитратите с различна степен на амбициозност. За тези програми не се изисква одобрение от страна на Комисията. В резултат на това има съществени различия

между критериите, използвани от държавите членки при определянето на застрашените зони или на действията, които следва да се предприемат. При одитираните случаи във връзка с програмите за борба срещу нитратите, продължителността на съдебните производства показва ограничените възможности на Комисията да повлияе върху качеството на програмите на държавите членки (вж. **каре 5**).

Каре 4

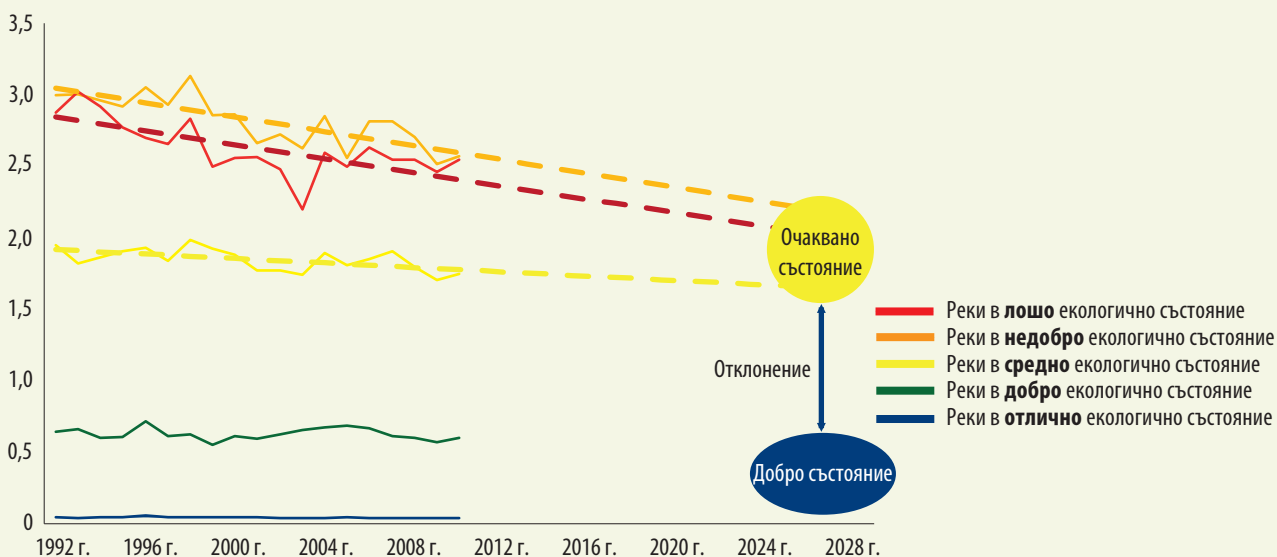
**Значение на замърсяването с нитрати**

В скорошните доклади на ЕАОС се посочва, че настоящата тенденция на нивата на нитратите не е достатъчна, за да се постигне добро състояние на водите дори към 2027 г. (вж. **фигура 4**). В доклад на ЕАОС № 8/2012 се признава, че положителното развитие на нитратните концентрации се дължи отчасти на мерките за намаляване на земеделските суровини с нитрати на ниво ЕС и на ниво държави членки, но както и че за да е възможно през 2027 г. в по-голямата част от водните обекти нивата с нитрати да отговарят на висок или добър екологичен статус, са необходими допълнителни мерки за намаляване на разпространението на замърсяването.

Фигура 4

**Тенденциите в областта на нитратите сочат, че към 2027 г. все още ще съществува разминаване между добрия статус и очакваното състояние**

Медиана на общия размер на концентрацията на нитрати в реките (мг Н/л)



Данните във връзка с реките в лошо или недобро състояние представляват 29 % от общия размер. Данните във връзка с реките в средно състояние представляват 48% от общия размер.

(Източник: Адаптирани данни от Доклад № 9/2012 на ЕАОС).

### Двадесет години след влизането в сила на Директивата за нитратите в някои държави членки все още съществуват проблеми при прилагането ѝ

Директивата за нитратите влиза в сила през 1991 г. Въпреки това през 2013 г. все още има висящи дела срещу осем държави членки (България, Германия, Естония, Гърция, Франция, Латвия, Полша и Словакия) за нарушенията относно нейното правилно и пълно прилагане, както и във връзка с подходящия характер на програмите за борба срещу нитратите.

Например на 13 юни 2013 г. Съдът на Европейския съюз постановява (в дело C-193/12), че Франция не е изпълнила задълженията си, тъй като не е определила множество зони като зони, застрашени от нитрати. В някои от тези райони нитратните концентрации в подпочвените води са в размер над 50 мг/л (която е максималната допустима концентрация в питейните води), а в други зони повърхностните води са застрашени от евтрофикация, ако не се приложат планове за действие.

### Въздействието на изискванията за кръстосано спазване върху свързаните с водите въпроси засега е ограничено

#### 33

Резултатите от проучването на Сметната палата (вж. точка 17)<sup>25</sup> показват, че кръстосаното спазване е довело до увеличаване на осведомеността сред земеделските производители и е ускорило някои промени в земеделските практики по отношение на водите. Въпреки това въздействието на кръстосаното спазване засега е ограничено, тъй като, от една страна, различни свързани с водата въпроси не са включени в изискванията за кръстосано спазване, а от друга страна, санкциите при схемата за кръстосано спазване не са изчислени въз основа на разходите по причинените щети и така е възможно да съответстват само на част от тях. Освен това слабостите, които са установени в прилагането на механизма за кръстосано спазване в някои държави членки, допълнително намаляват потенциалното му въздействие. В следващата част от доклада е направен по-подробен анализ на тези въпроси.

### Механизмът за кръстосано спазване оказва въздействие, но не се използва пълноценно

#### Резултатите от проучването показват увеличено ниво на осведоменост сред земеделските производители, както и някои промени по отношение на водите

#### 34

При липсата на проучвания на ниво ЕС относно въздействието на кръстосаното спазване и политиката за развитие на селските райони върху нивото на осведомеността на земеделските производители, както и върху земеделските практики по отношение на водите, Сметната палата извърши проучване сред 140 земеделски консултативни органи в седем държави членки. Проучването показва, че във включените в извадката държави членки/региони въвеждането на механизма за кръстосано спазване е увеличило нивото на осведоменост на земеделските производители (вж. **фигура 5**) и е ускорило промени в земеделските практики по отношение на водите, по-специално във връзка с нитратите и пестицидите (за допълнителни подробности вж. **приложение II**).

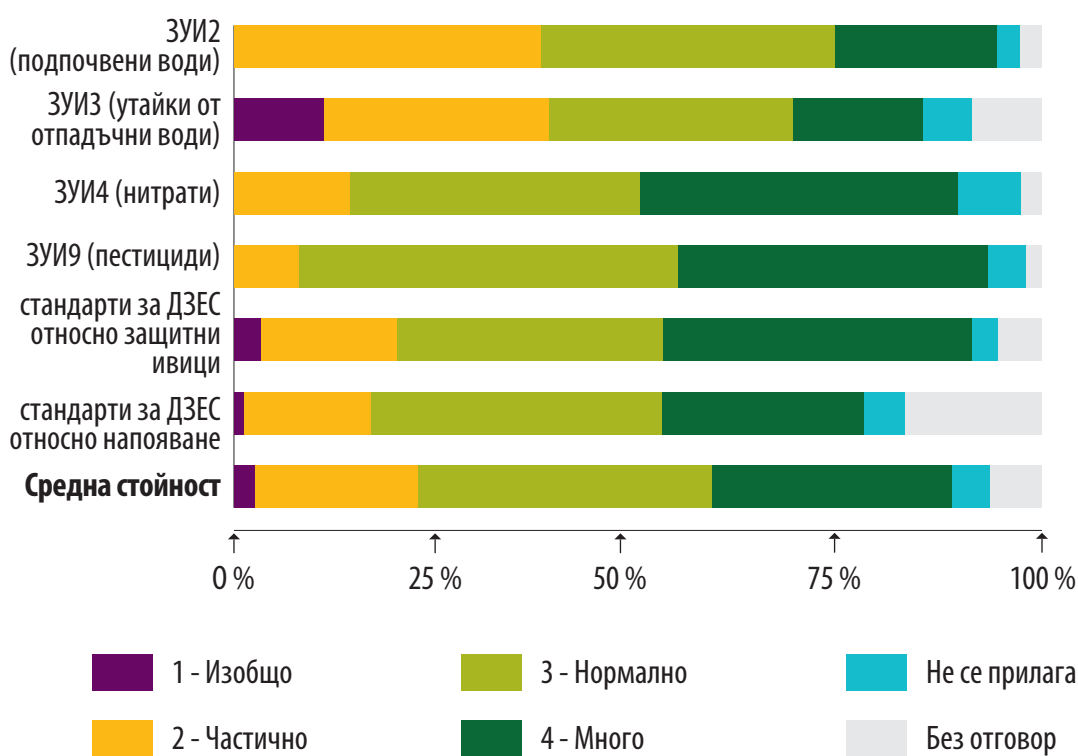
25 Подробни резултати от извършеното проучване могат да се намерят на интернет сайта на Сметната палата ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Фигура 5

**Увеличено ниво на осведоменост на земеделските производители след въвеждане на механизма за кръстосано спазване**

По скала за оценяване от 1 (изобщо) до 4 (много), до каква степен считате, че въвеждането на механизма за кръстосано спазване е довело до повишаване на осведомеността сред земеделските производители по отношение на въздействието на земеделието върху състоянието на водите?

Процент на лицата, отговорили на въпросника



### **Въздействието на механизма за кръстосано спазване е ограничено, тъй като известен брой свързани с водата важни въпроси не са включени в изискванията**

#### **35**

Понастоящем задълженията на земеделските производители да ограничат използването в техните земи на фосфор или пестициди<sup>26</sup> в непосредствена близост до водните обекти не са включени в механизма за кръстосано спазване<sup>27</sup>, дори когато има споразумение, че тези въпроси следва да бъдат разгледани. Фосфорът се съдържа в торове и се използва в храните за животни. Той може да бъде причина за възникване на проблеми, засягащи качеството на водите, като например еутрофикация. Що се отнася до пестицидите, въпреки че опазват посевите от вредните влияния от плевели, болести или насекоми, те могат да причинят вреда на хората, дивата природа и околната среда. Само един малък процент от използваните пестициди достига набеязаните вредители, а останалата голяма част замърсява околната среда, в т.ч. водните обекти. Някои държави членки са предприели инициативи за разрешаване на тези въпроси, дори когато не са били длъжни да го правят (например като включват ограничения за използването на пестициди в ДЗЕС относно защитните ивици) (за допълнителни подробности вж. **приложение III**).

26 Пестицидите могат да се използват за защита на растенията или посевите срещу вредните влияния от плевели, болести или насекоми. В този контекст те са наричани също така продукти за растителна защита.

27 Някои държави членки, като например Нидерландия, са включили изисквания за съдържанието на фосфор в техните програми за борба с нитратите, но нарушаването им не се санкционира по схемата за кръстосано спазване. Що се отнася до пестицидите, при разрешаване на тяхното използване държавите членки могат единствено по отношение на някои много опасни пестициди да определят защитни ивици по протежение на течащи води, където пръскането им е забранено.

## 36

Устойчивата употреба на пестициди, по-специално чрез придържане към принципите за интегрирано управление на вредителите, първоначално е трябвало да бъде включена в механизма за кръстосано спазване от 2014 г. нататък. Въпреки това съгласно Регламент (ЕС) № 1306/2013<sup>28</sup> срокът за включването в този механизъм понастоящем е несиген (вж. **каре 6**).

## 37

Очакваното включване в механизма за кръстосано спазване на някои изисквания от РДВ и от директивата относно устойчивата употреба на пестицидите трябва да доведе до разглеждане на въпросите, посочени в точка 35. Обсъжданията на предложението на Комисията за реформата на ОСП след 2014 г. доведоха до изготвяне на следната декларация: „Съветът и Европейският парламент приканват Комисията

да наблюдава транспонирането и прилагането от държавите членки на [...]“ РДВ и директивата относно устойчивата употреба на пестициди и, „[...] където е целесъобразно, след прилагането на тези директиви във всички държави членки и определянето на задълженията, които се прилагат пряко за земеделските стопани, да направи законодателно предложение за изменение на настоящия регламент с оглед включването на съответните части от директивите в системата за кръстосано спазване.“<sup>29</sup> Графикът на това включване зависи следователно от напредъка на държавите членки при прилагането на директивите. Това предполага, че прилагането на дадено много важно политическо решение може да стане много бавно.

- 28 Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).
- 32 Съвместно изявление на Европейския парламент и Съвета относно кръстосаното спазване, приложено към Регламент (ЕС) № 1306/2013.

### Карe 6

## Устойчиво използване на пестициди: две крачки напред, една назад

През 2009 г. Европейският парламент и Съветът приемат регламент относно пускането на пазара на продукти за растителна защита<sup>30</sup>. Една от целите на регламента е от 2014 г. нататък устойчивата употреба на пестициди (и по-специално интегрираното управление на вредителите) да бъде включена в механизма за кръстосано спазване (посредством ЗИУ9).

Въпреки това в своето предложение за регламент относно финансирането на ОСП в периода 2014—2020 г.<sup>31</sup> (което води до приемането на Регламент (ЕС) № 1306/2013) Комисията изрично изключва от обхвата на действие на механизма за кръстосано спазване устойчивата употреба на пестициди и интегрираното управление на вредителите, като пропуска изречението, в което те специално се посочват<sup>32</sup>.

В резултат на това, въпреки че устойчивата употреба на пестициди е трябвало да бъде включена в механизма за кръстосано спазване от 2014 г. нататък, сега действащият регламент предизвиква съмнения за спазване на този график.

<sup>30</sup> Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 1).

<sup>31</sup> COM(2011) 628 окончателен/2.

<sup>32</sup> Регламент (ЕО) № 1107/2009, Член 55, трето изречение: „Правилната употреба е съобразена и с разпоредбите на Директива 2009/128/ЕО, и по-специално с общите принципи на интегрираното управление на вредителите, както е посочено в член 14 от посочената директива и приложение III към нея, която се прилага най-късно от 1 януари 2014 г.“

**Стандартите за ДЗЕС във връзка с процедурите за предоставяне на разрешителни за напояване оказват недостатъчно въздействие, тъй като Комисията не изисква от държавите членки да разработят специфични изисквания**

## 38

За разлика от ЗИУ, чрез въвеждане на нови задължения за земеделските производители стандартите за ДЗЕС се използват за насърчаване на добри земеделски практики, за които на ниво ЕС (все още) не съществува законодателство в областта на околната среда. Въпреки това Комисията не е предложила да дефинира стандартите за ДЗЕС във връзка с процедурите за предоставяне на разрешителни за напояване<sup>33</sup> по начин, по който да се насърчат добрите земеделски

практики. Стандартите за ДЗЕС във връзка с напояването се позовават на съществуващите национални или регионални норми, но не предвиждат нови изисквания. Те не въвеждат задължение за определяне на компонентите от процедурите за предоставяне на разрешителни — като разрешително за добиване на води (водочерпене), уреди за измерване и отчитане на използването на водите — в случаите, когато те още не съществуват.

## 39

Следователно в една държава, в която не съществуват процедури за издаване на разрешителни или тези процедури са крайно недостатъчни, този стандарт ДЗЕС няма да окаже никакво въздействие (вж. **каре 7**), а това може да бъде от особено значение в зоните, засегнати от недостиг на вода (вж. **каре 8**).

33 Спазване на процедурите за издаване на разрешителни в случаите, когато използването на вода за напояване е обусловено от такъв документ.

## Каре 7

### Пример за недостатъчни процедури за издаване на разрешителни

В Гърция с министерско решение от юни 2011 г. от земеделските производители се изисква до 16 декември 2011 г. да са кандидатствали за разрешителни за използване на вода (дори тези от тях, които вече разполагат с одобрено разрешително). Въпреки това задължителният краен срок за кандидатстване е бил непрекъснато удължаван — до 16 юни 2012 г., до 17 декември 2012 г., до 15 май 2013 г., и последно до 15 януари 2014 г. В речния басейн на Пиниос (Тесалия) общият брой на сондажни отвори надхвърля 30 000 и вероятно достига 33 000, като за повечето от тях няма разрешително<sup>34</sup>.

Сметната палата също така установи слабости в проверките на тези разрешителни (вж. **каре 9**).

34 ПУРБ на Тесалия, Проучване, извършено от съвместно предприятие *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*. стр. 103.

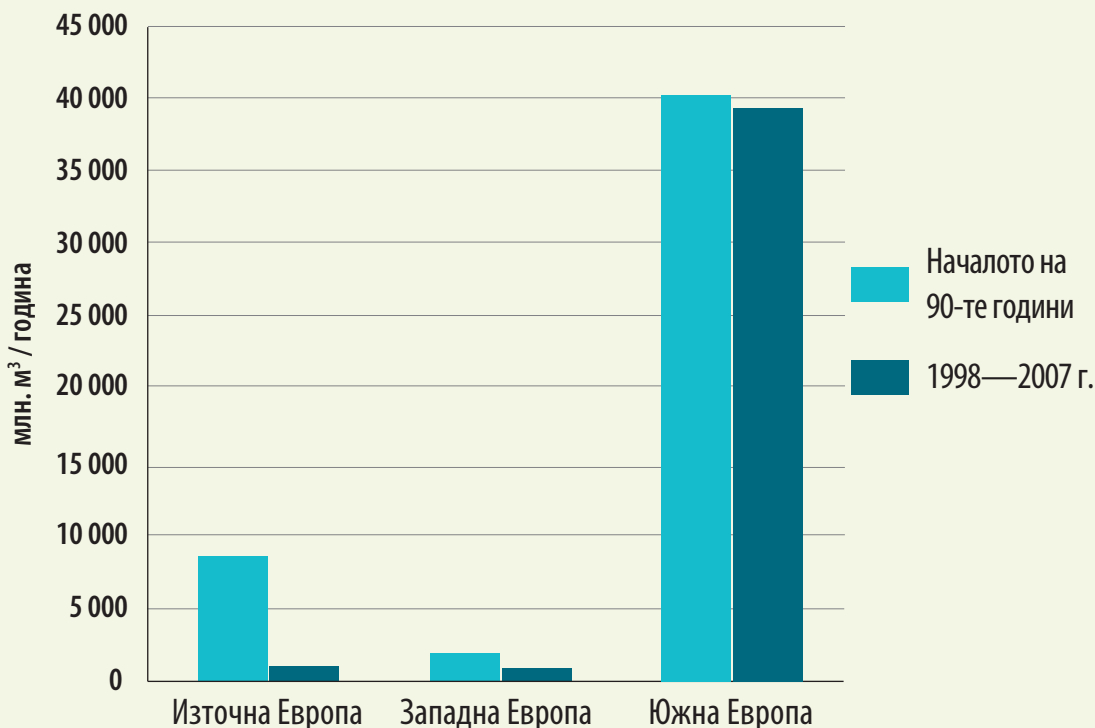
**Поливното земеделие се увеличава в области с недостиг на вода**

Прекомерният добив на вода за напояване е добре познат проблем, по-специално в Южна Европа, където поливното земеделие се е увеличило през последните десетилетия<sup>35</sup>. Въпреки че добивът на вода за напояване леко е намалял в периода от началото на 90-те години до десетилетието 1998 г.—2007 г. (вж. **фигура 6**), както и въпреки подобрената ефикасност при напояване посредством широко използваното капково напояване, водните ресурси продължават да бъдат под значителен **натиск** в някои области, в резултат на който нивата на водоносен слой намаляват, покачва се съдържанието на сол и се изсушават влажните зони<sup>36</sup>.

35 Доклад на ЕАОС № 2/2009. Водните ресурси в Европа — борба с недостига на вода и засушаването.

36 Доклад за състоянието на околната среда на Европейската агенция по околната среда (ЕАОС), 2010 г. „Water resources: quantity and flows - SOER 2010 thematic assessment“ (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>) разгледан на 5 октомври 2012 г.

**Добиване на вода за напояване**



*Забележка:* Източна Европа: България (1990 г., 2007 г.), Чешка република (1990 г., 2007 г.), Унгария (1992 г., 2006 г.), Латвия (1991 г., 2007 г.), Полша (1990 г., 2007 г.), Румъния (1990 г., 2006 г.), Словакия (1990 г., 2007 г.), Словения (1990 г., 2007 г.), Западна Европа: Австрия (1990 г., 2002 г.), Белгия (1994 г., 2007 г.), Дания (1990 г., 2004 г.), Англия и Уелс (1990 г., 2006 г.), Финландия (1994 г., 2005 г.), Германия (1995 г., 2002 г.), Нидерландия (1995 г., 2006 г.), Норвегия (1995 г., 2006 г.), Швеция (1990 г., 2007 г.), Южна Европа: Франция (1991 г., 2006 г.), Гърция (1990 г., 2007 г.), Португалия (1990 г., 1998 г.), Испания (1991 г., 2006 г.).

Източник: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

### Слабости в прилагането на механизма за кръстосано спазване

#### На ниво земеделско стопанство в държавите членки съществуват слабости в прилагането на изискванията за кръстосано спазване в областта на водите

#### 40

По време на одитите за декларацията за достоверност в различните държави членки на ЕС Сметната палата често установява нарушения от страна на бенефициентите на ниво земеделско стопанство на изискванията за кръстосано спазване в областта на водите. Повечето от тях представляват нарушения на ЗУИ4 (опазване на водите в застрашените от нитрати зони): неподходящи складови съоръжения или недостатъчен капацитет за съхранение на оборския тор, непълни или погрешни данни за торовете, липса на азотен анализ, количество нитрати, надвишаващо 170 кг/ха, съхраняване на торове върху земи в забранени периоди и т.н. Други констатации на нарушения се отнасят до ЗУИ2 (опазване на подпочвените води), ЗУИ9 (продукти за растителна защита), както и стандартите ДЗЕС относно защитните ивици.

### На ниво държави членки се наблюдават слабости в системата за проверки на механизма за кръстосано спазване

#### 41

Държавите членки отговарят за прилагането на механизма за кръстосано спазване. По отношение на ЗИУ това включва въвеждане на съответните елементи от конкретното законодателство в обхвата на механизма за кръстосано спазване. По отношение на ДЗЕС това включва транспониране на съответните стандарти в националните или регионалните норми и определянето на практически изисквания, които се очаква да се спазват от земеделските производители. Държавите членки са задължени също така да информират земеделските производители относно тези изисквания и да въведат система за управление и контрол, позволяваща да се прави извадка от бенефициенти, които да бъдат проверени на място, както и санкционирани в случай на неспазване на изискванията.

#### 42

Едно от присъщите ограничения на системата за проверки на механизма за кръстосано спазване е, че поради естеството на някои изисквания тяхното спазване е много трудно проверяемо. Например едно от изискванията се отнася до графика и метода за употреба на пестициди. Трудността в този случай се дължи на факта, че проверките на механизма за кръстосано спазване обикновено се оповестяват предварително и следователно е малко вероятно някой инспектор да попадне на земеделски производител, който разпръсква забранен продукт или използва неправилен метод. Други изисквания могат да бъдат проверени единствено в рамките на определен период от годината или при липсата на някои метеорологични условия (напр. силен вятър, слана), които не винаги съвпадат с графика на посещението на място.



## 43

В посетените държави членки на ниво управляващи органи бяха констатиращи недостатъци в системата за проверки на изискванията за кръстосано спазване във връзка с водите:

- подробни работни инструкции съществуват единствено по отношение на ограничен брой проверки, а някои от инструкциите са с прекалено общи термини и не е възможно да се гарантира, че инспекторите знаят точно какво и как проверяват, както и че различните инспектори извършват проверките по един и същи начин;
- задължителните проверки са въведени на късен етап или все още липсват;
- проверките на място се в голяма степен концентрирани в есенния сезон. Освен че това нарушава някои нормативни изисквания<sup>37</sup>, то означава, че спазването на известен брой разпоредби по отношение на водите (като например забраната за използване на оборски тор в обработвани защитни ивици) не може да бъде проверено по визуален начин на полето.
- не са довършени проверките във връзка със стандартите за ДЗЕС относно напояването (вж. **каре 9**).

## Комисията не следи дали стандартите за ДЗЕС са подходящи на ниво държави членки

### 44

Целта на стандартите за ДЗЕС, които са въведени в рамките на механизма за кръстосано спазване, е да се затвърдят основни добри практики<sup>38</sup>. От държавите членки се очаква да определят минимален набор от изисквания, които отчитат националните агрономични, екологични и климатични условия.

### 45

Понастоящем чрез своята онлайн база данни Комисията получава само ограничена информация относно прилагането на стандартите за ДЗЕС в държавите членки. Тази информация се състои от позовавания на приложимите национални норми, както и от обобщителни документи, предоставени от всяка държава членка. Информацията се оповестява относно географското ниво, което е счтено за подходящо от самите държави членки. Така например в случая на държавите членки, посетени по време на одита, не е включена информацията относно прилагането на регионално ниво (Италия и Испания) на стандартите за ДЗЕС.

37 Член 53, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 65) и член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 28.1.2011 г., стр. 8).

38 Европейски парламент, *Устойчиво управление на природните ресурси с акцент върху водите и земеделието*, Прочуване — Окончателен доклад, май 2013 г. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN\\_ET\(2013\)488826\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)

## Карте 9

### Действителният обем на добитата вода не е проверен спрямо позволеното количество

По време на одита бяха установени слабости при проверката на изискванията за ДЗЕС относно напояването. Формулировката на този стандарт се изменя по следния начин: „Спазване на процедурите за издаване на разрешителни в случаите, когато използването на вода за напояване е обусловено от такъв документ.“ В рамките на одита бяха установени различни случаи, при които въпреки че процедурите на държавата членка за издаване на разрешителни са предвиждали конкретен максимален обем на добиваната вода, количеството на действително добитата вода не е било проверено спрямо тавана, посочен в разрешителното. Подобни недостатъци значително намаляват ефективността на проверките.

В съответствие с контролните листове, използвани от инспекторите във връзка с кръстосаното спазване в Гърция и Испания, действителният обем на добитата вода понастоящем не се проверява спрямо посочените стойности в разрешителните. В Словакия Сметната палата установи, че добитият обем вода дори не е бил измерен. Следователно проверките могат да удостоверят единствено дали е било предоставено разрешително, но не и дали бенефициентът е спазил предвидените в него ограничения.

## 46

Комисията оценява прилагането на стандартите за ДЗЕС от правна гледна точка чрез документни проверки въз основа на информацията, предоставена от държавите членки и допълнена от одитните посещения на място. Комисията не извършва оценка на това дали изискванията, установени от държавите членки относно двата свързани с водите стандарта за ДЗЕС, са подходящи от гледна точка на околната среда за целите на опазване на водите. На практика стандартите за ДЗЕС се различават значително в зависимост от държавата членка. Например в рамките на стандарта за ДЗЕС относно защитните ивици<sup>39</sup> (вж. **фигура 7**) минималната широчина на ивиците е от 25 см до 10 м (вж. **таблица 3**).

## 47

В някои държави членки/региони защитните ивици могат да бъдат обработвани, докато в други те следва да бъдат затревени или оставени с храсти. Някои държави членки прилагат изключения за значителен брой водни обекти, които е възможно да се намират върху земеделска земя (вж. **каре 10**).

## 48

В случая на стандарта за ДЗЕС относно напояването изискванията варират значително и между държавите членки — дори там, където има особен натиск върху водите. Този стандарт за ДЗЕС се позовава на съществуващо законодателство в държавите членки, а не въвежда нови изисквания. В някои държави членки/региони задължението да се разполага с разрешително за добиване на вода зависи от добитите количества, географското разположение и вида на добиваната вода (подпочвена или повърхностна). Някои държави членки забраняват напояването на местно ниво по време на засушаване. В други страни земеделските производители трябва да представят годишна справка относно водния обем, използван за напояване. По време на одита бяха установени случаи, при които изискванията за предоставяне на разрешителни за напояване не насърчават земеделските производители да използват по-малко количество вода. Например в някои държави земеделските производители плащат такса в зависимост от площта на техните стопанства, а не спрямо действителното количество употребена вода.

39 При този стандарт за ДЗЕС трябва задължително да се спазват поне изискванията във връзка с условията за употреба на торове в почвите близо до течащи води, така както е посочено в Директивата за нитратите.

Фигура 7

### Защитни ивици

обработваеми култури



Таблица 3

**Голямо разнообразие на изискванията за ДЗЕС относно защитните ивици**

Държава	Широчина на защитната ивица	Задължения и ограничения
Дания	минимум 2 м	забрана за обработка на почвата, третиране или засаждане
Гърция	от 1 м до 6 м. в зависимост от наклона и вида ограничение	забрана за обработка на почвата (1 м) или азотни торове (2—6 м)
Испания (Андалусия)	от 2 м до 10 м	задължително наличие на храсти без торове или пестициди
Франция	5 м	задължителна тревна площ, храсти, храстовидна растителност или дървета без минерални или органични торове или пестициди
Италия (Ломбардия)	от 5 м до 3 м. в зависимост от състоянието на водния обект	задължителна тревна площ Забрана за обработка на почвата, неорганични торове, оборски тор или шлам
Нидерландия	от 25 см до 9 м в зависимост от посевите и някои технически спецификации	забрана на торове
Словакия	10 м	забрана за промишлени или органични торове

Карте 10

**Водни обекти, за които не се прилага задължението за ДЗЕС относно защитните ивици**

Държавите членки са освободили някои категории водни обекти от задълженията за ДЗЕС относно защитните ивици. В Италия (Ломбардия) за течащите води с дължина по-малко от 5 км или които принадлежат към водосборен басейн с размер по-малко от 10 км<sup>2</sup> не е задължително да има защитни ивици. Испания (Андалусия) освобождава от задълженията за ДЗЕС блатата, напоителните канали и канавките, без обаче да дава ясна дефиниция на тези водни обекти и обосновава тези изключения с аргументи, които нямат връзка с околната среда. Това увеличава риска прекомерно голям брой обекти с течаща вода да бъдат освободени от задължението за спазване на изискването за защитна ивица и по този начин да се намали въздействието на стандартите за ДЗЕС върху качеството на водите.

### Не е използван напълно потенциала на финансирането за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с водите

#### 49

Финансирането за развитие на селските райони е в размер на почти 100 млрд евро за периода 2007—2013 г. Регламент (ЕО) № 1698/2005 относно развитието на селските райони посочва опазването на водите като един от ключовите въпроси, които следва да се решават<sup>40</sup>. В регламента се подчертава също така, че дейностите на ЕЗФРСР и проектите, които ще финансира, следва да са съгласувани и съвместими с другите политики на Общността<sup>41</sup>, като например политиката за водите. Следователно, като предоставя на разположение фондове и поставя ясни цели във връзка с водите, политиката за развитие на селските райони има значителен потенциал, за да допринесе към интегрирането в ОСП на целите на политиката на ЕС за водите.

#### 50

Държавите членки мобилизират средствата за развитие на селските райони посредством техните ПРСР (вж. точки 10 и 11), състоящи се от серия от мерки, които целевите популации (т.е. земеделските производители) могат на доброволен принцип да се ангажират да прилагат. Бенефициентите на мерките за развитие на селските райони се ангажират да отговарят на конкретни условия, определени от съответната държава членка.

#### 51

В настоящия момент потенциалът на политиката за развитие на селските райони не е използван пълноценно. Начинът, по който понастоящем се прилагат ПРСР, оказва ограничено въздействие върху състоянието на водите, тъй като видовете натиск върху водите не са подробно идентифицирани, ПРСР и ПУРБ все още не са съгласувани, а отрицателните странични ефекти не винаги се избягват. В допълнение не са били усвоени значителни суми от финансирането, насочено към водите.

40 Съображение 31 от Регламент (ЕО) № 1698/2005. „Помощите за специфични методи за управлението на земята следва да допринесат за устойчиво развитие чрез насърчаване на земеделските производители и горските стопани да използват по-специално методи за ползване на земя, съвместими с нуждата от запазване на природната среда и ландшафта, както и да защитят и подобрят природните ресурси. Тя следва да допринесе за прилагането на Шестата програма за действия на Общността за околната среда и на заключенията на председателството относно стратегията за устойчиво развитие. Ключовите проблеми, които следва да се решават, включват биоразнообразието, управлението на места по Натура 2000, защитата на водите и почвите [...]“.

41 Съображение 6 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

**Плановете на държавите членки във връзка с разходите за развитие на селските райони не винаги отчитат целите на политиката на ЕС за водите, както и нуждите на самите държави членки по отношение на водите**

**Понякога ПРСР на държавите членки не идентифицират по подробен начин проблемите, свързани с водите и все още не са съгласувани с ПУРБ**

## 52

За всички посетени по време на одита държави членки/региони Сметната палата проучи дали оценката на околната среда<sup>42</sup>, извършена в контекста на предварителната оценка на ПРСР, както и анализите във връзка с околната среда, извършени в рамките на ПУРБ, са изчерпателни и съгласувани. Като признава, че обхванатата от тези две оценки географска площ, както

и техният график<sup>43</sup>, естество и цел, е възможно да се различават, Сметната палата счита, че оценката на свързаните с водите проблеми следва да бъде последователна в двата анализа. Тя установи обаче, че идентифицирането на свързани с водите проблеми в анализа на околната среда от ПРСР понякога е непълно, както и че не винаги е съгласувано с данните, които са на разположение в контекста на ПУРБ. По време на одита бяха установени случаи на свързани с водите проблеми, които не са посочени като такива в ПРСР, и следователно не се разглеждат от нито една от мерките за развитие на селските райони (вж. **каре 11**).

## 53

Ниското качество на програмите с мерки в ПУРБ (вж. точки 27 и 28) представлява понастоящем пречка за тяхното съгласуване с ПРСР. В случаите, когато подобно съгласуване съществува, то е под формата на мерки за развитие на селските райони, които са интегрирани в ПУРБ.

42 [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note\\_c\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf) (стр. 14).

43 Докато оценките на околната среда за ПРСР са били изготвени през 2006 г., екологичните анализи в контекста на ПУРБ (в т.ч. анализ на характеристиките [на района на речния басейн], преглед на въздействието от човешката дейност върху състоянието на повърхностните и подпочвените води, както и икономически анализ на употребата на водите (вж. член 5 от РДВ) е трябвало да бъдат приключени най-късно до 22 декември 2004 г.

### Каре 11

#### Свързаните с водите проблеми не са изцяло идентифицирани

- В Дания въпросът с добива на вода не е проучен в нито една от оценките на околната среда на ПРСР, въпреки че е от значение в западната част на страната съгласно ПУРБ. В ПРСР на Дания няма мерки за разрешаване на проблема с добива на вода.
- В Испания (Андалусия) програмата с мерки в ПУРБ *Гуадалкивир* включва мерки, насочени към запълване на водния регистър и борба с незаконното добиване на вода. Въпреки това проблемът с незаконно добиване на подпочвени води е пренебрегнат в доклада за екологична устойчивост в контекста на ПРСР, както и в екологичния анализ, извършен за ПУРБ *Гуадалкивир*. Извън мерките за развитие на селските райони, които подлежат на кръстосано спазване (вж. точка 8), ПРСР не съдържа никакъв механизъм за насърчаване на бенефициентите да спазват процедурите за разрешителни във връзка с водите.
- В Словакия ПРСР не съдържа мерки за преодоляване на слабостите относно количеството на водите, нито се разглеждат въпросите във връзка със замърсяването от пестициди, загубата на влажни зони или прекомерния добив на подпочвени води — всички тези проблеми са идентифицирани в ПУРБ, но не са отбелязани в оценката на околната среда за ПРСР.
- В Гърция в ПУРБ Тесалия са отбелязани проблемите във връзка с хидроморфологичните промени и нерегистрираните сондажни отвори, но те не присъстват в оценката на околната среда за ПРСР. ПРСР в Гърция не съдържа мерки за разрешаване на въпросите, свързани с хидроморфологичния натиск.

## Прилагането на ПРСР понякога има отрицателни странични ефекти върху водите

### 54

Понякога политиките в областта на земеделието и околната среда имат несъвместими цели. Въпреки това фондовете за развитието на селските райони трябва да се използват по устойчив начин от гледна точка на управлението на водите, а вследствие на това е необходимо ПРСР да съдържат предпазни клаузи, които да предотвратят отрицателни странични ефекти (вж. **каре 12**). Преди да одобри дадена ПРСР, Комисията извършва проверки с цел установяване на

евентуалните отрицателни странични ефекти на мерките за развитие на селските райони. Въпреки тези проверки моделът на някои надлежно одобрени мерки за развитие на селските райони е причина за значителни отрицателни странични ефекти върху водите. Някои ПРСР са били одобрени, въпреки че не са съдържали подходящи предпазни клаузи (вж. **каре 12**).

### 55

В някои случаи дори ако ПРСР съдържа предпазни клаузи с оглед избягване на отрицателните странични ефекти върху водите, на практика прилагането на мерките води до възникването на подобни странични ефекти (вж. **каре 13**).

## Каре 12

### Примери за ПРСР със и без предпазни клаузи

В проверената в рамките на одита ПРСР за Италия (Ломбардия) има предпазни клаузи във връзка с мярка, насочена към инвестиране в модернизацията на земеделските стопанства. ПРСР позволява изграждането на нови оранжерии за градинарство единствено ако са енергийно и водно икономични. За недопустими се считат инвестициите за разширяване на съществуващата напоителна мрежа или за увеличаване на напояваната площ.

Въпреки това моделът на същата мярка в ПРСР за Испания (Андалусия) предоставя възможност за причиняване на значителни отрицателни странични ефекти, като например разширяването на напояваната площ или одобряването на проекти, които ще доведат до увеличаване на общото потребление на вода.

## Каре 13

### Пример за отрицателни странични ефекти поради наличие на слабости в прилагането на мярка за развитие на селските райони

При извършен от Сметната палата одит в Испания в контекста на DAS беше установено, че по мярка 125 (инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на селското и горското стопанство) е бил одобрен проект, при който предоставените права на бенефициента по отношение на водите са били недостатъчни, за да бъде проектът икономически жизнеспособен, и бенефициентът е използвал по-голямо количество вода от разрешеното. Така са били нарушени две изисквания за допустимост по отношение на този тип проекти. Това показва, че извършените проверки с оглед одобряване на заявленията за проекти не са били ефективни, както и че не са били спазвани основни изисквания, които по принцип би трябвало да предотвратяват отрицателни странични ефекти (като увеличаване на количеството използвани води).

### **Фондовете за развитие на селските райони не са били използвани в достатъчна степен за преодоляване на проблемите, свързани с водите**

### **Нивото на прилагане на мерките, насочени към водите, не винаги отговаря на очакванията**

## 56

В мерките за развитие на селските райони, които е възможно да окажат пряко въздействие върху опазването на водите, се включват и тези, при които от земеделските производители се изисква да променят земеделските си практики, като намалят използването на пестициди или торове, или като адаптират посевите си към местните хидроложки условия. Начинът, по който тези мерки в действителност се прилагат, представлява важен фактор при оценката на това дали потенциалът на ЕЗФРСР във връзка с опазването на водите е използван пълноценно. Сметната палата проучи този аспект посредством анализ на мерките, активирани от държавите членки в техните ПРСР, както и чрез оценка на употребата от страна на държавите членки на възможностите, предвидени в член 38 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 във връзка с разходите за прилагане на РДВ.

## 57

Сметната палата анализира степента на изпълнение на активните мерки за развитие на селските райони, посочени от самите държави членки като оказващи пряко въздействие върху опазването на водите. Въпреки че този анализ е ограничен в някои отношения<sup>44</sup>, резултатите от него сочат, че в около половината от всички случаи степента на изпълнение е в съответствие с очакванията.

44 Тъй като често мерките имат подмерки, които не са насочени към водите, не всички проекти, които са финансирани по тези мерки, на практика са свързани с опазването на водите.

58

Въпреки това държавите членки не са успели да се възползват от възможностите, предвидени в член 38 от Регламент (ЕО) № 1698/2005, който изрично постановява, че мярка 213<sup>45</sup> може да бъде използвана „за да компенсира направените разходи и пропуснатите доходи, произтичащи от неблагоприятното положение във въпросните райони, свързани с прилагането на [РДВ]“ (вж. **таблица 4**).

59

По време на одитните посещения нито една от държавите членки, с изключение на Дания<sup>46</sup>, не е активирала мярка 213 във връзка с РДВ, така както е предвидено в член 38. Според Комисията<sup>22</sup> едва 4 % от представените ПУРБ са посочвали, че разпоредбите на член 38 ще бъде използвани с цел компенсиране на земеделските

производители, спазващи изискванията на РДВ. Ограниченото използване на мярка 213 е било причинено, наред с други фактори, от забавянния в държавите членки във връзка с приключването на техните ПУРБ. Друг фактор, който затруднява използването на мярка 213, е че за свързаните с РДВ плащания правилата за прилагане са били публикувани едва през февруари 2010 г.<sup>47</sup> — три години и два месеца след началото на програмния период за развитие на селските райони<sup>48</sup> и повече от една година, след като ПУРБ е трябвало да бъдат приключени в съответствие с член 13 от РДВ.

45 Мярка 213: Плащания по програма Натура 2000 и плащания, свързани с директива 2000/60/ЕО (РДВ).

46 Дания е активирала мярката 213 за компенсация за разходите във връзка със спазването на широката 10 м защитна ивица, но поради временното спиране на датската ПУРБ през декември 2012 г. прилагането на мярката е в застой.

47 Регламент (ЕС) № 108/2010 на Комисията от 8 февруари 2010 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1974/2006 за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 36, 9.2.2010 г., стр. 4).

48 ЕЗФРСР, 2007—2013 г.

Таблица 4

Степен на изпълнение на мерките за развитие на селските райони<sup>1</sup>, посочени от държавите членки като оказващи пряко въздействие върху опазването на водите (в %)

Държава \ Мярка	115	121	125	213	214	216	226	321
Дания					84,1	24,2		
Франция (континенталната част)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Гърция		17,0	35,7		71,7			21,5
Италия (Ломбардия)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Словакия		85,8			88,2		91,8	
Нидерландия		51,0	30,4		95,7	9,7		
Испания (Андалусия)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Степен на изпълнение в съответствие с очакванията (> 60 %)
- Мярка 213 не е активирана в нито една от държавите членки, посетени по време на одита
- Мярката не е посочена от държавата членка като оказваща пряко въздействие върху опазването на водите Опазване

1 Мярка 115: Създаване на услуги за управление, подпомагане и консултации; мярка 121: модернизация на земеделски стопанства; мярка 125: инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделското и горското стопанство; мярка 214: агроекологични плащания; мярка 216: подпомагане на инвестициите в непроизводствени дейности; мярка 226: възстановяване потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки; мярка 321: основни услуги за икономиката и населението в селските райони.

Източник: Европейска комисия, данни към 31 март 2013 г.



**Рядко са били използвани финансовите инструменти, които са специално замислени с цел преодоляване на свързаните с водата проблеми**

**60**

В Решение 2009/61/ЕО на Съвета<sup>49</sup> се отбелязва нуждата от укрепване на възможностите за реагиране на известен брой „съществени нови предизвикателства“, идентифицирани през 2003 г.<sup>50</sup>, едно които е „управлението на водите“. В съответствие с това решение „проверката на състоянието“ е довела до предоставяне на допълнителни средства, насочени към тези нови предизвикателства. Общият размер на допълнителния бюджет е 3,8 млрд. евро. Същевременно в отговор на икономическата криза от 2008 г. Комисията изготви Европейски план за икономическо възстановяване<sup>51</sup> (EERP). По EERP се отпускат допълнително 1 млрд. евро, които следва да се изразходят за

широкопътна инфраструктура в селските райони, както и за новите предизвикателства.

**61**

През 2010 г. в контекста на първите изменения на ПРСР вследствие на „проверката на състоянието“ държавите членки са разпределили 26,9 % от допълнителните средства за ОСП (1,3 млрд. евро) за „новите предизвикателства“ във връзка с управлението на водите<sup>52</sup> (вж. **фигура 8**). Средният процент на изпълнение за тези фондове в края на 2012 г. е 17,5 % за ЕС-27. Тази стойност обаче варира значително между различните държави членки<sup>53</sup> (вж. **приложение IV** за повече подробности). Въпреки че „проверката на състоянието“ е предоставила възможност за по-добро интегриране в ПРСР на въпросите, свързани с управлението на водите, на практика по-голямата част от държавите членки са използвали в много малка степен тези допълнителни средства.

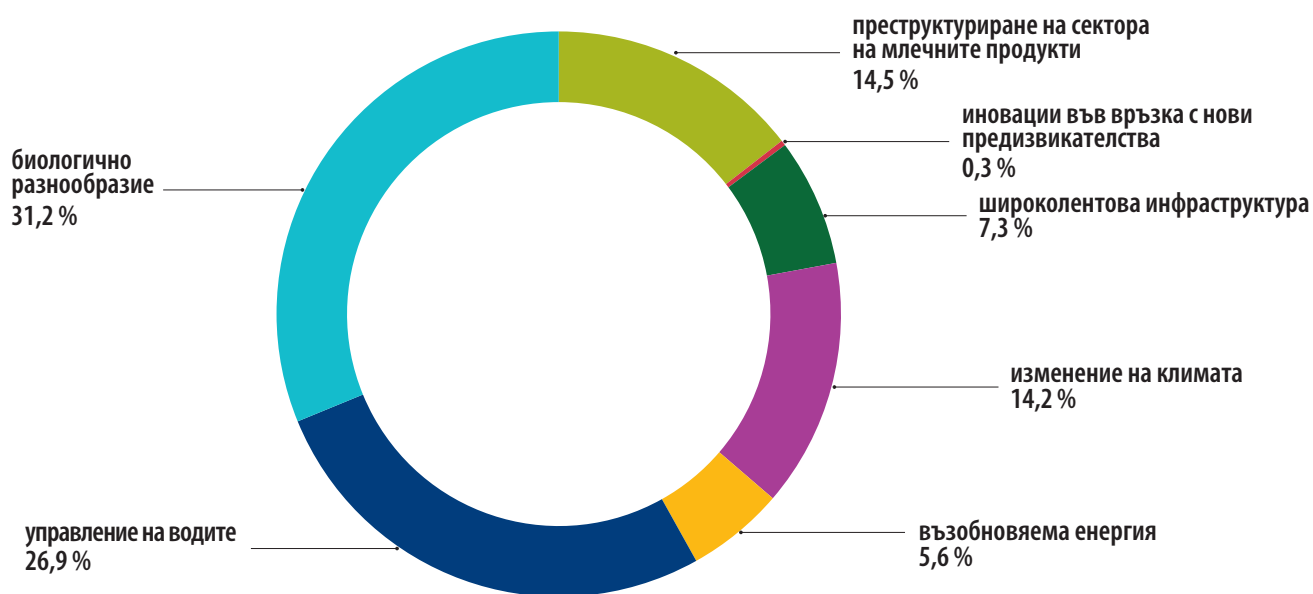
49 Решение 2009/61/ЕО на Съвета от 19 януари 2009 година за изменение на Решение 2006/144/ЕО относно стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (период на програмиране от 2007 г. до 2013 г.) (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 112).

50 Съображение 3 от Решение № 2009/61/ЕО: „В оценката на прилагането на реформата на общата селскостопанска политика от 2003 г., изменението на климата, възобновяемите енергийни източници, управлението на водите, биоразнообразието и преструктурирането на сектора на млякото и млечните продукти бяха посочени като съществени нови предизвикателства за европейското селско стопанство.“

51 COM(2008) 800 окончателен от 26 ноември 2008 г.

52 Сметната палата отбелязва, че някои от тези фондове, които са насочени към разрешаване на „новите предизвикателства“ на

**Фигура 8** **Разпределение през 2010 г. на средствата, отпуснати за различните „нови предизвикателства“ в контекста на „проверката на състоянието“ и плана за възстановяване**



Източник: Европейска комисия.

### Принципът „замърсителят плаща“ не е бил интегриран в ОСП

#### 62

Принципът „замърсителят плаща“ задължава замърсителят да поема разходите за предотвратяване, контролиране и отстраняване на замърсяването<sup>54</sup>. Понастоящем този принцип представлява правно задължение, утвърдено на ниво ЕС в Договора<sup>55</sup> и в директивата относно екологичната отговорност<sup>56</sup>, както и изрично в член 9 от РДВ.

#### 63

Земеделските практики водят едновременно до ползи и вреди за околната среда. Отрицателните странични ефекти на земеделието върху околната среда често включват въвеждането на нежелани химикали (замърсители) в околната среда. Разпокъсаният характер на замърсяването, причинено от земеделието, и трудното идентифициране на замърсителя, възпрепятстват прилагането на законодателството в областта на околната среда, както и определянето на отговорността за щетите<sup>54</sup>. Въпреки това принципът „замърсителят плаща“ следва да се прилага, когато земеделската дейност причинява екологични вреди, които засягат частната и публичната собственост<sup>54</sup>. Може да съществуват механизми за прилагане на принципа „замърсителят плаща“ (като глобите, наложени на ниво държави членки), но те не влияят върху плащанията, които се получават от бенефициентите на ОСП.

#### 64

Санкциите, които понастоящем се налагат на земеделските производители, които не спазват изискванията за кръстосано спазване (т.е. надвишават допустимото нормативно ниво на замърсяване), не са изчислени въз основа на разходите по причинените щети и така е възможно да съответстват само на част от тях. В много случаи те не отговарят на сериозния характер на извършеното от страна на земеделския производител нарушение на задълженията за кръстосано спазване. Това вече е било посочено от Сметната палата в нейния Специален доклад № 8/2008. В тази връзка Сметната палата отново обръща внимание на слабостите, отбелязани в точки 40—43 относно прилагането на механизма за кръстосано спазване. Следователно по начина, по който в момента се прилага, механизмът за кръстосано спазване може да предостави полезно, но все пак само частично решение на принципа „замърсителят плаща“.

#### 65

Значителен брой плащания за развитие на селските райони не попадат в обхвата на механизма за кръстосано спазване<sup>9</sup>. В резултат на това земеделски производител, който замърсява, ще продължи да получава тези плащания, без те изобщо да бъдат намалени. Понастоящем не съществува механизъм, който като отчита в достатъчна степен разходите за предотвратяване или отстраняване на замърсяванията, причинени от земеделски производител, да намалява пропорционално размера на плащанията за развитие на селските райони.

биоразнообразието, също могат да окажат положително въздействие върху водите.

- 53 Комисията не разполага с потвърдени данни за тези нива на изпълнение. Въпреки това данните, представени от Сметната палата, се основават на информация, получена от Комисията.
- 54 Margaret Rosso Grossman, Agriculture and the Polluter Pays Principle (*Земеделието и принципът „замърсителят плаща“*), том 11.3 *Electronic Journal of Comparative Law*, декември 2007 г., <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>.
- 55 Член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- 56 Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56), изменена с Директива 2006/21/ЕО (ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 15) и Директива 2009/31/ЕО (ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 114).

### Системите за мониторинг и оценка не предоставят цялостна картина

#### 66

От години вече политиката на ЕС за водите е по-силна и са въведени инструментите на ОСП с потенциал за разрешаване на свързаните с водите проблеми:

- i) механизмът за кръстосано спазване е въведен през 2003 г., а от 2005 г. става задължителен за всички земеделски производители, които получават преки плащания;
- ii) развитието на селските райони е включено в ОСП през 2000 г.; и
- iii) Рамковата директива за водите влиза в сила през 2000 г., като държавите членки се задължават до края на 2006 г. да разполагат с действащи програми за мониторинг.

#### 67

В настоящия си вид системите за мониторинг не предоставят цялостна картина на видовете натиск от страна на земеделието върху водите. Информацията в това отношение е частична и разпокъсана, а понякога се предоставя и със закъснение. Причините за това са, че

- i) системите за мониторинг и оценка на ОСП са от ограничена полза по отношение на информацията във връзка с водите,
- ii) механизмите за мониторинг на политиката за водите са установени късно и са непълни и

- iii) нито една съществуваща информационна система не е в състояние да предостави данните, необходими, за да направи връзката от една страна, между качеството и количеството на водите и, от друга страна, земеделските практики.

### Системите за мониторинг и оценка на ОСП са от ограничена полза за измерване на напредъка към постигане на целите в областта на водите, постановени в регламентите на ОСП

#### 68

Законодателството на ЕС<sup>57</sup> изисква от държавите членки да представят годишен отчет на Комисията, който да съдържа резултатите от проверките във връзка с кръстосаното спазване. Тези резултати се отнасят до броя на извършените проверки и до нарушенията на различните изисквания за кръстосано спазване. Те не включват информацията относно въздействието на механизма за кръстосано спазване върху качеството или количеството на водите, и никога не са били предвидени за тази цел.

#### 69

Комисията извършва мониторинг и оценка на всички дейности за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. посредством общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО). ОРМО използва показатели за измерване на напредъка към постигане на целите за развитие на селските райони, както и оценки от страна на независими експерти.

57 Член 84, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

## 70

По отношение на водите ОРМО определя пет референтни критерия<sup>58</sup>, един показател за резултати (райони с успешно стопанисване на земята, допринасящо за качеството на водите) и един показател за въздействие (подобряване на качеството на водите). По време на одита беше констатирано, че показателят за резултати не е достатъчно ясно формулиран, тъй като не уточнява какво се разбира под „успешно стопанисване на земята“; показателят за въздействието относно качеството на водите се отнася единствено до нитрати и фосфор; липсва показател за количеството води. Освен това докладите на държавите членки за всички показатели от ОРМО често са с остарели или непълни данни. В много случаи държавите членки не са определили целеви нива.

## 71

В документ с насоки на ОРМО<sup>59</sup> са формулирани пет въпроса за оценка във връзка с водите. Някои добри примери бяха установени в средносрочните оценки, в които оценителите са успели да измерят количествено въздействието на някои (под)мерки върху качеството на водите, като са използвали модели, проучвания на бенефициенти и анализ на качеството (вж. **каре 14**). Това обаче не представлява общ стандартизиран подход, а съществуват и ясни слабости във връзка със системното количествено измерване на резултатите и въздействието, изчерпателния и надежден характер на данните и тяхната последователност. Различни средносрочни оценки обръщат внимание на липсата на целеви нива в ПРСР, което затруднява оценката на напредъка към постигане на целите във връзка с водите.

- 58 Качество на водите (брутен баланс на съдържащи се хранителни вещества), качество на водите (замърсяване с нитрати и пестициди), качество на водите (% от територията, определена като зона, застрашена от замърсяване с нитрати), употреба на водите (% от полезната земеделска площ, която е предмет на напояване) и защитни гори по отношение предимно на почви и води.
- 59 Наръчник за общата рамка за мониторинг и оценка. Ръководство, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, септември 2006 г.

## Каре 14

## Пример за успешно измерване на въздействието в средносрочна оценка

Италия (Ломбардия) — Във връзка с мярка 214 (агроекологични плащания) оценителят е използвал модели, за да изчисли на ниво парцели азотния излишък и съотношението експозиция/токсичност, измерени в подпочвените води като резултат от използването на пестициди. На регионално ниво общото намаляване на азотния излишък в резултат от прилагането на мярка 214 е било в размер на 2,6 кг/ха, а съотношението експозиция/токсичност е намаляло с 3,9 %. Тези резултати са били още по-добре изразени в районите, където прилагането на мярката е било по-успешно.

## Механизмите за мониторинг на политиката за водите са незавършени

## 72

Член 8 от РДВ задължава държавите членки да осигурят „програми за мониторинг на състоянието на водите, с цел събирането на подробна информация за него на територията на всеки район на речен басейн“. Предвидено е било до 2006 г. програмите

за мониторинг да станат действащи и да съдържат програма за наблюдаващ мониторинг (която обхваща целия регион) и програма за оперативен мониторинг (по-чест и задълбочен контрол, насочен към идентифициране на проблемните зони). Държавите членки също могат да изберат да изготвят програми за проучвателен мониторинг (напр. по отношение на специфични субстанции).

## 73

След оценка през 2012 г. на програмите за мониторинг на държавите членки ЕАОС посочва, че съществуват примери за изготвяне на доклади с много високо качество. Въпреки това обаче се наблюдават също така и случаи, при които докладите съдържат пропуски или противоречия<sup>60</sup>. В друг доклад Комисията отбелязва: „От информацията, докладвана на Комисията, се вижда ясен пропуск в мониторинга. [...] В някои държави членки екологичното и химичното състояние на водите са неизвестни за повече от 50 % от водните обекти.“<sup>61</sup> В някои държави членки мрежите за мониторинг са били изготвени със закъснение и/или

са съдържали методологични слабости. По време на одита беше констатирано, че в някои държави членки мониторингът е бил фокусиран върху събирането на информация във връзка със състоянието на водните обекти, без да се обръща голямо внимание на мониторинга на видовете натиск върху водите (вж. **каре 15**). На местно ниво е имало известен брой научни изследвания или експериментални мрежи, които са позволили установяването на връзка между земеделските практики и качеството на водите (вж. **каре 16**).

60 Доклад на ЕАОС № 8/2012 — Водите в Европа — оценка на състоянието и видовете натиск.

61 COM(2012) 670 окончателен. Доклад от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на рамковата директива за водите (2000/60/ЕО). Планове за управление на речни басейни.

### Каре 15

#### Пример за слабости в мрежа за мониторинг

Франция — в таблицата с показатели на ПУРБ липсват специфични показатели за извършване на мониторинг единствено на причинените от земеделието случаи на натиск. Един от предоставените показатели позволява да се оцени кумулативното въздействие върху състоянието на водите от дейността на домакинствата, индустрията и земеделието. Същото се отнася и до показател относно надвишаването на количествените целеви нива на възлови точки.

Отново във Франция показател във връзка с обема вода, извлечан от различни сектори на дейност от подпочвените и повърхностните води, измерва количеството вода, използвано за напояване. Този показател обаче i) няма количествено изразена цел и ii) не позволява извлечения обем вода да бъде съпоставен с устойчиви стойности, измерени по време на засушаване.

### Каре 16

#### Пример за успешни мрежи за мониторинг

Нидерландия разполага с две специфични мрежи за мониторинг, които позволяват установяването на връзка между земеделието и водите. При първата мрежа се извършва оценка на концентрацията на известен брой субстанции в земеделските стопанства, които след това се съпоставят с базата данни, която съдържа информацията относно начина на управление, използваните торове и други вещества, и т.н. Другата мрежа използва съществуващите контролни точки в земеделските райони, за да оцени влиянието на земеделието върху качеството на водите (съдържание на фосфор и азот).

Дания разполага с програма за мониторинг, насочена към документиране на въздействието на националните планове за водната среда и други секторни земеделски програми върху преминаването на хранителни вещества във водната среда. Наблюдавани са шест представителни водосборни басейни посредством директни измервания, събеседвания със земеделските производители относно земеделските практики, както и чрез моделиране на отношенията между земеделието и загубата на хранителни вещества в околната среда.

### 74

По този начин мониторингът в контекста на РДВ е довел до подобряване на осведомеността относно състоянието на водите в Европа и видовете натиск, на които са подложени, но въпреки това все още е непълен и резултатите му трябва да се тълкуват внимателно, като се имат предвид липсващите данни и методологичните недостатъци. В повечето случаи липсва мониторинг от страна на държавите членки на отделните мерки в програмите на ПУРБ (вж. **таблица 2**).

### 75

По отношение на мониторинга на нитратното съдържание в подпочвените и повърхностните води Директивата за нитратите<sup>62</sup> изисква от държавите членки да „изготвят и прилагат адекватни програми за наблюдение с цел отчитане ефективността на програмите за действие“. На всеки четири години те са длъжни да изготвят доклад относно концентрацията на нитрати в подпочвените и повърхностните води, еутрофикацията на повърхностните води, въздействието на програмите с действия върху качеството на водите и земеделските практики, измененията на застрашените от замърсяване с нитрати зони и програмите с действия, както и очакваните бъдещи тенденции в качеството на водите<sup>63</sup>. Тези доклади от държавите членки се използват като основа за обобщаващия доклад на Европейската комисия относно прилагането на директивата. Въпреки това има някои забавяния при изготвянето на докладите от държавите членки във връзка с директивата за нитратите. Обобщаващият доклад на ЕС за периода 2008—2011 г. е бил публикуван едва на 4 октомври 2013 г.<sup>64</sup>

### 76

Отделните доклади на държавите членки за периода 2008—2011 г. се различават по качество и подход. В своя обобщаващ доклад Комисията отбелязва, че сред държавите членки има големи различия, що се отнася до формата и качеството на докладите, и вследствие на това не е лесно да се направи едно цялостно и съгласувано обобщение на ниво ЕС. По подобен начин, в известен брой случаи цифровите данни, които се предоставят заедно с писмените доклади от държавите членки, са съдържали несъответствия и тълкуването им е било затруднено, като в резултат от това е трябвало да се поискат пояснения от държавите членки. Не само че данните не винаги са на разположение за всички държави членки, но има и случаи, в които не е възможно да се прави съпоставяне на информацията между държавите членки.

62 Член 5, параграф 6 от директивата за нитратите (91/676/ЕИО).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 Работен документ на службите на Комисията SWD(2013) 405 окончателен, придружаващ доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно прилагането на Директива 91/676/ЕИО на Съвета за опазването на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници въз основа на докладите на държавите членки за периода 2008—2011 г.

### Системата WISE, която е порталът към информацията за водите в Европа, трябва да бъде допълнително подобрена

#### 77

Европейската информационна система за водите (WISE) е създадена през 2003 г. едновременно като инструмент за отчитане за държавите членки и като онлайн портал, предоставящ достъп до информацията за водите на ниво ЕС. Системата WISE се захранва от разнообразни информационни потоци, идващи от една страна, от допълнителните данни, събирани от ГД „Околна среда“ на Комисията в съответствие със задълженията ѝ в контекста на директивите за водите, пречистването на градските отпадъчни води, водите за къпане и за питейната вода, а от друга страна, от незадължителна информация, предоставена веднъж годишно от ЕАОС<sup>65</sup>. Системата WISE не съдържа данни, предоставени от държавите членки съгласно Директивата за нитратите<sup>66</sup> или информация, събрана от ГД „Земеделие“ посредством ОРМО. За периода 2003—2011 г. събраните и съпоставени от системата WISE данни са фокусирани по-скоро върху качеството на водите, а не върху количеството или риска от недостиг на вода<sup>4</sup>.

#### 78

Въпреки потенциала за предоставяне на подробна информация относно водите в Европа системата WISE е изправена пред някои затруднения. Не всички информационни потоци в WISE са напълно интегрирани. Поради въпроси, свързани с конфиденциалния характер на някои данни, както и заради разлики в мащаба, честотата на данните (средногодишни срещу тримесечни стойности) и обработването им от държавите членки (някои страни предоставят обобщени данни), не винаги е възможно данните да се съпоставят така, че да бъдат пълноценно използвани.

### Усилията на Комисията за разработване на показатели, които свързват качеството и количеството на водите със земеделските практики, все още не са ползотворни

#### 79

От 2002 г. нататък Комисията започва да разработва серия от агроекологични показатели, които да позволят проследяване на ниво ЕС, на национално и на регионално ниво<sup>67</sup> на интегрирането в ОСП на въпросите, свързани с околната среда. На практика наличността на данните представлява проблем за по-голямата част от тези показатели (вж. **таблица 5**). Нито един от агроекологичните показатели не установява връзка с отделните земеделски практики.

65 Показателите на ЕАОС във връзка със земеделието и водите са следните: брутен баланс на съдържащи се хранителни вещества; използване на ресурсите от питейна вода; субстанции, поглъщащи кислород в реките; хранителни вещества в питейната вода; хранителни вещества в преходните, крайбрежните и морските води; хлорофил в преходните, крайбрежните и морските води; пестициди в подпочвените води (Доклад на ЕАОС от 2012 г. относно показателите за околната среда).

66 По отношение на нитратите ЕАОС и ГД „Околна среда“ са насочили усилията си в последните години към рационализиране на данните от докладите относно състоянието на околната среда, както и на тези, събрани в съответствие с директивата за нитратите и РДВ. Целта е да се намали тежестта на държавите членки за изготвяне на докладите, като същевременно се подобряват съпоставимостта и последователността на данните от различни източници. Понастоящем тази дейност е преустановена.

67 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri\\_environmental\\_indicators/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction).

Таблица 5

**Преглед на агроекологичните показатели, които идентифицират основните видове натиск върху качеството и количеството на водите**

Наименование на агро-екологичния показател	Основен показател/второстепенен показател	Отговорен орган	Срещнати проблеми
Брутен азотен баланс	Потенциален излишък на азот в земеделските земи (кг/ха/година)	Евростат	Методите за изчисляване на брутният азотен баланс се различават в зависимост от държавите членки, не е възможно съпоставяне на данните между държавите.
Риск от замърсяване с фосфор	Потенциален излишък на фосфор в земеделските земи (кг/ха/година) Уязвимост към просмукване или изтичане на фосфор	Евростат ГД „Околна среда“	Методите за изчисляване на брутният фосфорен баланс се различават в зависимост от държавите членки, не е възможно съпоставяне на данните между държавите.  Показателят все още не е оперативен поради липса на данни и методологически трудности.
Качество на водите — замърсяване с нитрати	Реки и подпочвени води с концентрация на нитрати над 50 мг NO <sub>3</sub> /л Алармен праг: концентрация на нитрати над 25 мг NO <sub>3</sub> /л	Евростат	Наличните данни не са достатъчно подробни, за да е възможно да се установи дали тенденцията в районите, където се прилагат мерки на ОСП, е различна от районите, където те не се прилагат. Данните не са разграничават по регион, вид на почвата и т.н., въпреки че това би било от полза за определяне на причините за тези тенденции.
Качество на водите — замърсяване с пестициди		ЕАОС	Недостатъчна налична информация Липса на надеждни данни относно пестициди в подпочвените води.
Напоиване	Дял (%) на поливните площи от използваната земеделска площ (ИЗП) (и съответната тенденция)	Евростат	Липса на информация относно измерването на потреблението на вода с цел оценка на ефикасността. Информацията не е отчетена на ниво речен басейн. Липсва връзка с използването на водите (добиване и състояние на водите в района).
Водочерпене	Годишно водочерпене по източник и сектор  Използване на вода по видове доставчици и потребители	ЕАОС/Евростат	На разположение има данни само за една част от държавите членки (между половината и две трети).
Риск във връзка с пестициди	Индекс на риска от вреди, причинени от токсичността и изложението на пестициди.	ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“/ Евростат	Няма налични данни за този показател. Данните относно продажбите на пестициди е трябва да бъдат предоставени считано от 2013 г., а тези относно използването на пестициди — от 2015 г.

*Забележка:* Известен брой други агроекологични показатели имат непряко отношение към водите. Те включват потреблението на минерални торове в земеделието, потреблението на пестициди, сеитбените модели, моделите на животновъдството, покритието на почвите, управлението на торовете, специализирането на земеделските стопанства, както и интензификацията/екстензификацията на земеделските стопанства.



## 80

Комисията и държавите членки са фиксирани амбициозни целеви нива на политиката за подобряване на управлението на водите в ЕС в средно-срочен и дългосрочен план. Като един от основните потребители и фактори за замърсяване на водите, земеделието има ключова роля в тази област. Това е признато както при изготвянето на рамковата директива за водите, така и в контекста на по-скорошното политическо споразумение относно бъдещето на общата селскостопанска политика (ОСП).

## 81

С оглед да достигне тези амбициозни целеви нива ОСП трябва да бъде прилагана по начин, който да насърчава най-ефективното и ефикасно използване на водите в земеделието и да води до ограничаване на разхищенията, замърсяването и т.н. По-голямата част от средствата на ЕС и плащанията за земеделските стопанства се обуславят от прилагането на някои добри практики в областта на водите (като част от механизма за кръстосано спазване). Също така посредством мерките за развитие на селските райони значителни средства са били предоставени за конкретни проекти в областта на водите.

## 82

Целта на одита беше да се провери дали е било успешно интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС. Сметната палата заключава, че Комисията и държавите членки са постигнали само частичен успех в тази област. Това се дължи на несъответствие между амбициите на целите на политиката и капацитета на инструментите, които се използват за ефективни промени. Използваните понастоящем инструменти от ОСП за разрешаване на свързаните с водите въпроси засега не са успели да постигнат достатъчен напредък към

достигане на амбициозните целеви нива на политиката по отношение на водите. По време на одита бяха установени слабости както по отношение на модела и прилагането на механизма за кръстосано спазване, така и във връзка с използването на фондовете за развитие на селските райони. Бяха констатирани също забавяния и слабости в прилагането на РДВ.

## 83

По отношение на кръстосаното спазване в рамките на одита беше установено, че известен брой свързани с водата важни въпроси все още не попадат в обхвата на механизма за кръстосано спазване (точки 35—37), както и че Комисията не е гарантирала, че стандартите за ДЗЕС (добро земеделско и екологично състояние) във връзка с водите са с подходящ характер на ниво държави членки или че са формулирани така, че да насърчават прилагането на добри земеделски практики (точки 38 и 44—48). Освен това начинът, по който понастоящем се прилага този механизъм, представлява ползотворен, но само частичен отговор на въпроса за спазването на принципа „замърсителят плаща“, а прилаганите санкции за кръстосано спазване не са изчислени въз основа на разходите по причинените щети и така е възможно да съответстват само на част от тях. (точки 62—65).

## 84

В контекста на реформата на ОСП в новия период (2014—2020 г.) са фиксирани дори още по-амбициозни цели, що се отнася до интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите. За този нов период Комисията цели да увеличи обхвата на механизма за кръстосано спазване. Като има предвид предишни свои констатации и оценки относно функционирането на механизма за кръстосано спазване Сметната палата препоръчва:

## Заклучения и препоръки

### Препоръка 1

На политическо ниво Сметната палата препоръчва на Комисията да предложи на законодателния орган на ЕС необходимите изменения на текущите инструменти (кръстосано спазване и развитие на селските райони) или, когато е уместно, създаването на нови инструменти с капацитет да постигнат по-амбициозните цели във връзка с интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите.

- изготвят и стриктно да приложат защитни механизми с цел да се избегнат отрицателни странични ефекти върху водите в резултат от дейностите, финансирани от политиката за развитие на селските райони;
- проучат по-активно и да насърчат по подходящ начин използването на фондове, предназначени за свързаните с водите въпроси, като същевременно спазват принципите на доброто финансово управление.

### 85

На ниво държави членки и като взема предвид, че кръстосаното спазване и развитието на селските райони са основните инструменти за интегриране на свързаните с водите въпроси в ОСП, Сметната палата заключава, че съществуват слабости в прилагането на механизма за кръстосано спазване (точки 40—43), както и че не е използван напълно потенциала на програмите за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с водите (точки 49—61). Поради това Сметната палата препоръчва:

### 86

Като има предвид уместния характер на РДВ в контекста на политиката на ЕС в областта на водите, и като отбелязва, че има призната необходимост от интегриране на въпросите, свързани с управлението на водите, в други области на политика, като например земеделието, Сметната палата заключава, че забавянията и слабостите в прилагането на РДВ са затруднили интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите (точки 21—32 и 72—76). Като признава, че политиката на ЕС за водите се прилага ефективно посредством фондове от други политики (като ОСП) и като се стреми да осигури последователност между политиките на ЕС за водите и земеделието, Сметната палата препоръчва:

### Препоръка 2

Държавите членки следва да:

- преодолеят идентифицираните по време на одита слабости при изпълнението на проверките в контекста на механизма за кръстосано спазване;
- наложат подходящи санкции в случай на нарушение;
- положат допълнителни усилия за идентифициране на свързаните с водите проблеми в техните ПРСР и следят за съгласуването им с ПУРБ;

### Препоръка 3

Комисията следва да предложи подходящи механизми, които ефективно да повлияят положително на качеството на програмните документи на държавите членки в контекста на РДВ и да предотврати забавянията във връзка с изготвения от нея график. За тази цел преди ангажирането на фондове за развитие на селските райони би могло да се фиксират минимални условия във връзка с прилагането на РДВ.

## Заклучения и препоръки

Държавите членки следва спешно да ускорят процеса на прилагане на РДВ и за следващия цикъл на управление (2015 г.) да подобрят качеството на техните ПУРБ, като опишат отделните мерки (напр. по отношение на обхвата, графика, целевите нива и разходите), както и като ги представят по достатъчно ясен и конкретен начин на оперативно ниво.

### 87

Сметната палата заключава също така, че липсва достатъчна осведоменост на ниво ЕС, както и в различните държави членки, относно видовете натиск върху водите в резултат от земеделски дейности, както и относно начина, по който този натиск се развива (точки 66—79). Сметната палата констатира следните слабости на ниво Комисия и на ниво държави членки:

- Системите за мониторинг и оценка на ОСП са от ограничена полза за измерване на напредъка към постигане на целите в областта на водите, постановени в регламентите на ОСП;
- Европейската информационна система за водите (WISE) е непълна;
- Усилията на Комисията за разработване на показатели, които свързват качеството и количеството на водите със земеделските практики, все още не са ползотворни.

Поради това Сметната палата препоръчва:

### Препоръка 4

Комисията следва да повиши нивото си на осведоменост относно връзката между качеството/количеството на водите и земеделските практики, като подобри съществуващите системи за мониторинг и гарантира, че те са в състояние най-малко да измерят развитието на видовете натиск върху водите в резултат от земеделските практики. Това би подпомогнало процеса на идентифициране на районите, в които фондовете на ОСП са най-необходими.

Като се има предвид, че качеството на данните относно водите за ЕС като цяло зависи от качеството на изпращаната от държавите членки информация, както и че предоставянето на разположение на тези данни е предварително условие за вземане на обосновани политически решения, държавите членки се насърчават да подобрят качеството на изпращаните до Комисията и ЕАОС данни, що се отнася до своевременния им характер, надеждността и последователността им.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Rasa BUDBERGYTĖ, член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 март 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Председател

## Одитни въпроси и критерии, използвани по време на одита



**Резултати от проучванията: Основни промени, отбелязани от земеделските консултативни органи след въвеждане на механизма за кръстосано спазване**

Моля, посочете примери за евентуално наблюдавани от вас промени в земеделските практики след въвеждане на механизма за кръстосано спазване

Брой отговори



**Примери за свързани с водите въпроси, които не попадат в обхвата на механизма за кръстосано спазване**

	Употреба на фосфор в земеделието	Използване на пестициди в непосредствена близост до водни обекти
Употреба в земеделието	Фосфорът прониква в земеделската земя посредством минералните и органичните торове (напр. NPK смеси или животински тор/шлам) и се използва в храните за животни.	Пестицидите се използват за защита на посевите срещу вредите от плевели, болести или насекоми.
Въздействие върху водите	Фосфорът може да проникне в повърхностните води и да повлияе на качеството им, както и в случаите с еутрофикацията.	Въздушното пръскане на пестициди има потенциал да предизвика значително неблагоприятно въздействие върху здравето на хората и околната среда, по-специално при разнасяне <sup>1</sup> .  Според прогнозните изчисления само 0,1 % от използваните пестициди достигат набязаните вредители, а останалата голяма част (99,9 %) замърсява околната среда <sup>2</sup> (напр. водните обекти).
Текущо състояние	Според прогнозните изчисления на ЕАОС приносът на земеделието за наличието на фосфор в повърхностните води е между 20 % и повече от 50 % <sup>3</sup> .  Скоросни доклади на Комисията посочват, че добро състояние за наличието на фосфор не може да бъде достигнато до 2015 г., а чак през 2027 г. (дванадесет години след крайния срок, предвиден в РДВ).	Според ЕАОС наличната цялостна информация в Европа е ограничена, като липсват надеждни данни относно пестицидите в подпочвените води.  В своя доклад № 9/2012 ЕАОС отбелязва, че пестицидите представляват честа причина за лошото химическо състояние на реките.
Как се разглежда настоящият този въпрос?	Изискванията във връзка с нитратите (ЗУИ4) са в състояние да оказват непряко въздействие върху нивата на фосфор. Земеделските производители в застрашените от замърсяване с нитрати зони трябва да се придържат към азотните прагови стойности, което предполага мониторинг на нивото и графика на използване на шлам и оборски тор. Това води до страничния ефект, който е ограничаване на използването на фосфор.  Някои държави членки, като например Нидерландия, са се възползвали от възможността изрично да обърнат внимание на замърсяването с фосфор в техните програми за борба с нитратите, като са определили стандарти за използване на фосфор за земеделските производители.	Някои държави членки, като например Франция и Испания (Андалусия) са предвидили ограничения на използването на пестициди в стандартите за ДЗЕС относно защитните ивици, като забраняват употребата на тези субстанции на определено разстояние от водните обекти.  В другите пет държави членки/региони, посетени по време на одита, ограниченията относно защитните ивици се отнасят до торовете, но не до пестицидите (вж. <b>таблица 3</b> ).

1 Директива 2009/128/ЕО.  
 2 *Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P., 'How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture', in Environmental Health Perspectives, 2002 г., том 110, № 5. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>.*  
 3 Разглеждане на проблемите при използване на фосфор в земеделската практика, окончателен доклад на Европейската комисия. Служба за състоянието на почвите на Белгия, ноември 2005 г. <http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

**Допълнителни средства, отпуснати в контекста на „проверката на състоянието“ и плана за възстановяване, които са използвани от държавите членки за управление на водите**

Държава членка <sup>1</sup>	Средства на ЕЗФРСР (в млн. евро)		Процент на изпълнение (%)
	Средства на Европейския план за икономическо възстановяване и „проверката на състоянието“, заделени <sup>2</sup> за новите предизвикателства на управлението на водите (данни за 2010 г.)	Разходи <sup>3</sup> (в края на 2012 г.)	
Белгия	21,6	20,1	92,9
България	19,0	8,7	45,9
Чешка република	7,0	2,4	34,4
Дания	61,0	7,6	12,5
Германия	166,0	78,0	47,0
Ирландия	26,0	0,4	1,6
Гърция	70,0	0,0	0,0
Испания	188,6	47,2	25,0
Франция	460,5	3,4	0,7
Италия	88,5	20,4	23,0
Нидерландия	21,0	1,1	5,2
Полша	34,0	0,0	0,0
Румъния	22,0	0,0	0,0
Словения	1,0	0,2	17,7
Финландия	31,0	2,3	7,3
Швеция	-	35,4	-
Обединено кралство	104,0	5,7	5,4
<b>ЕС27</b>	<b>1 332,0</b>	<b>232,9</b>	<b>17,5</b>

1 Държавите членки, които не са заделили никакви средства от Европейския план за икономическо възстановяване и „проверката на състоянието“ за управлението на водите, не са включени в настоящия списък.

2 Съгласно съобщенията за пресата COMIP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 и IP/10/102.

3 Информация, предоставена от Комисията от натрупаните данни за мониторинг на ЕС27 за годините 2010, 2010 и 2012.

## Кратко изложение

### Общ отговор по точки V и VI

Комисията би желала да подчертае, че кръстосаното спазване е довело до увеличаване на осведомеността сред земеделските производители и е подобрило техните земеделски практики по отношение на водите. Комисията обаче отбелязва, че прилагането на системата за кръстосано спазване от страна на държавите членки все още показва определени слабости.

В обхвата на системата за кръстосано спазване вече са включени важни аспекти от законодателството на ЕС, свързани с водите, по-специално въпроси за нитратите и пестицидите. В изпълнението на задълженията си по Рамковата директива за водите (РДВ) държавите членки следва да решат останалите въпроси във връзка с водите. Програмите с мерки включват всички задължителни изисквания, определени в член 11, параграф 3. Съответните мерки по РДВ ще бъдат своевременно включени в обхвата на кръстосаното спазване, когато задълженията на ниво земеделско стопанство станат достатъчно ясни. Междувременно бяха приети стандарти за добро земеделско и екологично състояние по отношение на водите (стандарти за ДЗЕС) с цел да бъдат обхванати някои основни изисквания, които вече са били включени в националното законодателство, така че да се направи връзка с плащанията по общата селскостопанска политика (ОСП).

По отношение на развитието на селските райони Комисията е на мнение, че през периода 2014—2020 г. ще настъпят подобрения в резултат на:

- наличието на изрично свързани с водата „целеви области“ (подприоритети) в рамките на самия нов Регламент за развитие на селските райони, съдържащи съответни показатели, по които държавите членки да определят целите в техните програми за развитие на селските райони (ПРСР),
- задължението по новия Регламент за развитие на селските райони — минимум 30 % от общия принос, предоставян от ЕЗФРСР на всяка ПРСР, да се изразходват под формата на конкретни мерки за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към тях, както и за проблеми, свързани с околната среда;

- по-доброто познаване от страна на държавите членки на аналитичната рамка на политиката за развитие на селските райони, както и на процеса по изготвянето на планове за управление на речни басейни (ПУРБ) (в рамките на РДВ),

- специални условия във връзка с подпомагането за инвестиции в напоителни системи по новия Регламент за развитие на селските райони.

## VII

Комисията признава, че е имало забавяния в прилагането на земеделските мерки в контекста на РДВ и се ангажира да работи съвместно с държавите членки за разрешаването на този въпрос. Когато това не може да бъде постигнато по пътя на съгласието, нещата ще бъдат ускорени посредством производство за установяване на неизпълнение на задължения.

## IX

В контекста на реформата на ОСП Комисията е предложила, а съзаконодателите са се съгласили в съвместно изявление<sup>1</sup>, че РДВ и Директивата за устойчива употреба на пестициди (ДУУП) ще бъдат включени в системата за кръстосано спазване след прилагането на тези директиви във всички държави членки и определянето на задълженията, които се прилагат пряко за земеделските производители.

Преди да бъде осъществено това включване на директивите в системата за кръстосано спазване, съзаконодателите са се съгласили също така, че тези две директиви ще бъдат част от задължителния обхват на системата за съвети в селското стопанство, за да могат всички заинтересовани земеделски производители да получават съответните съвети. Следователно основните елементи на политиката на ЕС за водите могат своевременно да бъдат включени в ОСП.

Що се отнася до политиката за развитие на селските райони, необходимите инструменти и механизми за периода 2014—2020 г. са заложили в новия Регламент за развитие на селските райони (ПРСР) — Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета, както и в свързаното законодателство.

<sup>1</sup> Съвместно изявление на Европейския парламент и Съвета относно кръстосаното спазване, приложено към Регламент (ЕС) № 1306/2013.



В РПСР (т.е. в рамките на самото основно законодателство) „подобряване управлението на водите“ и „повишаване на ефективността при потреблението на вода в селското стопанство“ представляват ясно определени елементи на „приоритетите“, въз основа на които държавите членки/регионите трябва да програмират разходите в рамките на техните РПСР.

Съществуват редица мерки, способстващи за осъществяването на тези приоритети — подпомагане за обучение, използване на съвети, инвестиции, многогодишни практики за управление на земята и експериментално развитие (в това число в рамките на Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост).

Комисията имаше работна програма за съобщаване на тези възможности на държавите членки в контекста на различни форуми и по-специално в рамките на работната група за селското стопанство, сформирани в съответствие с Общата стратегия за прилагане на РДВ. Накрая, следва да се има предвид, че политиката за развитие на селските райони трябва да осигури осъществяването на редица приоритети, а финансовите ресурси са ограничени.

## X

Комисията оцени всички представени ПУРБ и до есента на 2014 г. ще проведе срещи с всички държави членки, на които ще бъдат обсъдени проблемите с прилагането на първия кръг от ПУРБ и ще бъде одобрена програма за действие с държавите членки за отстраняване на сериозните разминавания. Разминаванията по отношение на ефективните земеделски мерки бяха обсъдени с всички държави членки, на които е дадено време доброволно да постигнат съответствие с изискванията по този въпрос, след което Комисията ще предприеме допълнителни действия.

Комисията ще продължи също така да работи съвместно с държавите членки в рамките на работната група за селското стопанство, сформирани в съответствие с Общата стратегия за прилагане на РДВ, която събира примери за добри практики и ги популяризира сред държавите членки.

## XI

Що се отнася до нововъведената система за мониторинг и оценка на ОСП, обвързването на качеството и количеството на водите със земеделските практики е много сложно предвид голямото разнообразие от земеделски практики и агротехнически условия в рамките на ЕС, товарите от неземеделски източници, които също оказват съществено въздействие върху качеството и наличието на водите, и затрудненията при определяне на причинно-следствените връзки. Следователно разходите и административната тежест, свързани със системите за мониторинг и оценка, трябва да бъдат балансирани внимателно спрямо ползите, които се очакват от подобрените процеси на управление и изработване на политики.

Направените изводи на основата на Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) за периода 2007—2013 г. показват, че е било изключително трудно да се заложат точни целеви стойности за показателите за въздействие, като например качеството на водите, поради многобройните външни фактори, които се включват. На държавите членки бяха предоставени указателни документи, които да им помогнат да измерват въздействието, което се очаква в последващите оценки, чрез въпросните показатели за въздействие.

По отношение на показателите за резултати се признава, че имаше известни трудности при правилното записване на данните за показателя за резултати по „площ под успешно управление на земята“.

В контекста на РДВ държавите членки са длъжни да определят значителния натиск, на който са подложени водите, и да докладват за това в ПУРБ и в Европейската информационна система за водите (WISE). Признава се, че нивото на докладваната информация не е било от полза за целите на анализа и поради тази причина — чрез процеса в рамките на Общата стратегия за прилагане на РДВ — бяха обсъдени евентуални промени в изискванията за докладване, даващи възможност за по-добро проследяване на натиска върху водите и на степента, в която прилаганите мерки оказват въздействие.

Вж. също така отговора по точка VIII.

## Извършеният одит

### 19

По отношение на Специален доклад № 7/2011, макар Комисията да признава, че в някои отношения има нужда от подобрения, тя подчертава също така силните страни на агроекологичните мерки, които са осъществени през периода 2007—2013 г.

## Констатации и оценки

### 21

Задължителните компоненти, които следва да бъдат включени в ПУРБ, са определени в Директивата. Комисията извърши проверка на качеството на ПУРБ. Констатациите са публикувани в доклади за държавите членки. Проведени са двустранни срещи за обсъждане на подобренията, които трябва да бъдат направени в бъдещите ПУРБ.

### 23

Чрез процеса в рамките на Общата стратегия за прилагане на РДВ бяха изготвени указателни документи, които да помогнат на държавите членки при изготвянето на ПУРБ с високо качество.

Съблюдаването на тези указателни документи остава приоритет за Комисията и държавите членки.

### 24

Комисията е осведомена, че земеделските мерки все още не са оперативни на ниво земеделско стопанство и че няма напредък в това отношение и ще използва доказателствата на Сметната палата заедно със своите собствени (докладване по програми с мерки), за да проследи този въпрос съвместно със съответните държави членки, за да подобри действията в тази насоки през втория цикъл на ПУРБ.

### 25

Държавите членки разработват ПУРБ на ниво район на речен басейн и след това залагат целите на ниво воден обект. Ако не са поставени такива цели, Комисията ще отправи препоръки и, ако е необходимо, ще открие процедури за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки.

Ако обаче тези цели не са ясно определени, задачата за изработване на ПРСР няма да е напълно невъзможна при положение че надлежно се вземат предвид критериите на политиката на ЕС за водите, като все пак съответните цели трябва да бъдат изпълнени на базата на подробни анализи на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ) и на „нуждите“, които са част от всяка ПРСР. Все пак липсата на адекватен ПУРБ и цели действително ще направи тази задача много по-трудна.

### 33

Комисията споделя заключението на Сметната палата, че кръстосаното спазване е довело до увеличаване на осведомеността сред земеделските производители и е ускорило някои промени в земеделските практики по отношение на водите.

Комисията би искала да подчертае също така, че от самото начало в системата за кръстосано спазване е включена важна част от законодателството на ЕС в областта на защитата на водите на ЕС от замърсяване от земеделски източници, като например Директивата за нитратите или Регламента за пестицидите.

Комисията споделя заключението на Сметната палата, че са установени слабости в прилагането на системата за кръстосано спазване в някои държави членки, но би искала да подчертае, че установените слабости са отстранени в рамките на процедурата за уравниване на сметките. Тази процедура е важен стимул за подобряване на прилагането на системата за кръстосано спазване от страна на държавите членки.

### 35

Комисията счита, че замърсяването с фосфор и пестициди в някои държави членки е включено в законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) във връзка с прилаганото понастоящем законодателство на ЕС. В някои държави членки програмите за действие в контекста на Директивата за нитратите действително включват също изисквания по отношение на фосфора и споменатата директива е част от правилата за кръстосано спазване. Разпоредбите на Регламента за пестицидите по отношение на разрешенията за продукти за растителна защита също са част от обхвата на системата за кръстосано спазване.

Освен това в някои държави членки това законодателство е допълнено с определени стандарти за ДЗЕС.

### 37

Графикът за прилагане на РДВ и ДУУП, в това число на ниво земеделско стопанство, е посочен в текстове на самите директиви. Ако държавите членки не спазват този график, срещу тях могат да бъдат открити процедури за установяване на неизпълнение на задължения.

### 38

Стандартът за ДЗЕС относно използването на водите за напояване се основава на съществуващото национално законодателство и с него се цели да бъде направена връзка между тези национални разпоредби и плащанията по ОСП. Предварителното разрешение за водочерпене е изискване по член 11, параграф 3, буква д) от РДВ, което е различно от използването на вода. Поради това не е включено в стандарта за ДЗЕС по отношение на използването на водите. Когато в националното законодателство липсват ясно формулирани разпоредби относно уредите за измерване и отчитане на използването на водите, такива няма да има така също в стандарта за ДЗЕС. По принцип в националното законодателство трябва да бъдат отчетени националните, регионалните или местните потребности във връзка с използването на водата. Тези потребности се различават значително в различните места и въвеждането на едни и същи изисквания в рамките на целия ЕС не би било уместно.

Комисията обаче отбелязва, че през програмния период 2014—2020 г. от ЕЗФРСР ще се предоставя подпомагане за инвестиции в напояването само ако на равнището на инвестицията вече е въведено отчитане на консумацията на вода или предстои да бъде въведено като част от инвестицията. Редица други условия ще трябва да бъдат изпълнени, като много от тях са свързани със състоянието на водни обекти, засегнати от проектите за напояване.

### 39

Рамковата директива за водите представлява съответният инструмент на ЕС, чрез който следва да бъде подобро управление на водите в ЕС по един планиран и съгласуван начин. Поради това ще бъде предложено директивата да бъде своевременно включена в системата за кръстосано спазване, когато бъдат установени задълженията, които са пряко приложими за земеделските производители. Държавите членки следва да са включили в своите ПУРБ мерки

за контрол на политиките за водочерпенето и определянето на цената на водата, с които да се създава възможност за количествено състояние на водите, отговарящо на „добро“ състояние, както се изисква от РДВ. Когато такива мерки за контрол липсват или са считани за недостатъчни с оглед постигането на целите на РДВ, Комисията проследява въпроса съвместно с държавите членки.

### 42

Затрудненията при извършване на проверките по някои изисквания не са специално свързани със системата за кръстосано спазване, а произтичат от самото задължение. Макар да е вярно, че не е възможно годишната кампания за контрол по системата за кръстосано спазване да бъде приспособена към всички видове изисквания, при кръстосаното спазване могат да бъдат следвани също направените по друг повод констатации.

### 43

Когато, по време на одитите на Комисията, бъдат установени слабости, може да се вземе решение за прилагането на финансови корекции до отстраняване на недостатъците.

### 46

Разнообразието от защитни ивици се свързва с конкретните разпоредби на Директивата за нитратите. При защитните ивици следва да се вземат предвид условията на околната среда в съответните области на дадената държава членка (член 5, параграф 3, буква б)). Това означава, че е възможно защитните ивици да се различават, но при условие, че формата и структурата на защитните ивици, заедно с другите мерки, включени в програмата за действие, са достатъчни, за да се намали замърсяването на водите, причинявано от нитратите (член 5, параграф 5).

Официално Комисията не участва в приемането на програмите за действие по отношение на нитратите, в които са определят мерките, в това число и защитните ивици. Откритите производства за установяване на неизпълнение на задължения обаче показват, че Комисията подлага на съмнение уместността на мерките от гледна точка на изпълнение на целите за качеството на водите.

## 48

Комисията е осведомена за нередностите, свързани с контрола на водочерпенето в земеделския сектор, и проследява този въпрос заедно със съответните държави членки и съгласно оценката на ПУРБ, за да гарантира, че действа ефективно законодателство.

Вж. също така отговора по точка 39.

## 49

В съображение 6 политиката на ЕС за водите не е посочена изрично, но, разбира се, тази политика е включена във фразата „други политики на Общността“.

## 51

Комисията е съгласна, че анализът на натиска върху водите следва да бъде задълбочен, че ПРСР и ПУРБ трябва да бъдат достатъчно добре съгласувани, че трябва да се избягват отрицателните странични ефекти от свързаното с водите подпомагане и че програмираното финансиране следва или да се изразходва ефективно, или, ако е необходимо, да се разпредели повторно по подходящ начин (с надлежна обосновка).

В някои случаи изпълнението в тези области би могло да бъде подобро през програмния период 2014—2020 г. Комисията вярва, че подобрения ще настъпят в резултат на:

- на изрично свързани с водата „целеви области“ (подприоритети) в рамките на самия нов Регламент за развитие на селските райони, съдържащи съответни показатели, по които държавите членки да определят целите в техните програми за развитие на селските райони (ПРСР),
- задължението по новия Регламент за развитие на селските райони минимум 30 % от общия принос, предоставян от ЕЗФРСР на всяка ПРСР, да се изразходват под формата на конкретни мерки за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към тях, както и за проблеми, свързани с околната среда;
- по-доброто познаване от страна на държавите членки на аналитичната рамка на политиката за развитие на селските райони, както и на процеса по изготвянето на планове за управление на речни басейни (ПУРБ) (в рамките на РДВ),

- специални условия във връзка с подпомагането за инвестиции в напоителни системи по новия Регламент за развитие на селските райони.

## Капе 11

- Въпреки че датската стратегическа екологична оценка е съсредоточена върху качеството на водите, мярка 121 (Инвестиции в земеделските стопанства), тя включва също така конкретно подпомагане за намаляване на използването на водите в сектора на градинарството, като по този начин пряко е насочена към водочерпенето.

Водочерпенето може да бъде намалено също така чрез основни мерки за повишаване на ефективността при използването на водата в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Няма да е необходимо тези мерки да бъдат финансирани по ПРСР.

- ПРСР включва дейности за обучение по мярка 111, за да се разширят познанията на земеделските производители за законодателството в областта на околната среда. Дейности по предоставяне на съвети се подпомагат така също по мярка 115, за да се популяризира по-устойчивото използване на водите.
- В Словакия ПУРБ са приети и докладвани през месец март 2010 г. — доста след извършването на екологичната оценка във връзка с ПРСР (самата ПРСР на Словакия е одобрена на 4 декември 2007 г.). Поради тази причина мерките, които са идентифицирани в ПУРБ, не са били включени в екологичния анализ във връзка с ПРСР. В бъдеще би трябвало съгласуваността да е по-добра, тъй като първите ПУРБ вече са нотифицирани.
- В Гърция ПУРБ са били приети много след одобряването на ПРСР. Въпреки това отрицателното въздействие върху околната среда и икономиката на сондажните отвори е отбелязано в екологичната оценка за ПРСР. В резултат на това по мярка 125 има съфинансирани проекти, които се отнасят до събирането и оползотворяването на повърхностните отточни води, модернизирането и подобряването на условията за напояване, дренаж, достъп и също така инфраструктура, която спомага за мониторинга и отчитането на въздействието на хидроморфологичния натиск върху водоносните хоризонти.

## 53

Комисията е съгласна, че в редица държави членки за втория цикъл на ПУРБ са необходими много по-добре дефинирани програми с мерки за земеделския сектор, и активно работи в тази насока заедно с държавите членки.

## 54

Новият Регламент за развитие на селските райони за програмния период 2014—2020 г. съдържа специални предпазни клаузи по отношение на подпомагането за инвестиции за напояване, които обвързват подпомагането с измерване и отчитане на водата, с представянето на ПУРБ, които да съдържат съответни мерки за земеделския сектор и със състоянието на водните обекти.

Освен това в множество нормативни актове се изисква, по-специално Директивата за оценка на въздействието върху околната среда, преди определени инвестиции да се извършва екологична оценка (това изискване се поставя и в член 45, параграф 1 от РПСР).

Накрая, изпълнението на стандарта за ДЗЕС, минималните изисквания за употреба на торове и препарати за растителна защита, както и определянето на цените на водата представляват предварителни условия за финансиране от ЕЗФРСР (вж. приложение V към РПСР).

## Каре 12

По принцип разширяването на напояваната площ и/или увеличаването на общото потребление на вода биха имали „отрицателни странични ефекти“, само ако няма достатъчно вода на разположение, с която надлежно да се покрият тези промени, като в същото време се гарантира поддържането или постигането на добро състояние на водите.

Макар че по мярка 125 в испанските ПРСР инвестициите, водещи до разширяване на напояваната площ или до увеличаване на общото потребление на вода, не са допустими, рискът от увеличаване на напояваната площ чрез инвестиции по мярка 121 и намален. Това се дължи на факта, че водната инфраструктура/тръбопроводи, които се намират извън стопанството и по които се извършва доставката на вода в стопанството, не са допустими по мярка 125, ако водят до увеличаване на напояваната площ.

## 58

Член 38 стана активен през 2010 г., непосредствено след изтичането на крайния срок за представяне на ПУРБ. Новите задължения станаха задължителни за земеделските производители едва в края на 2012 г., когато предстоеше приключване на програмите за развитие на селските райони през 2013 г.. Следователно тази мярка беше приложена само от няколко държави членки.

Освен това трябва да се има предвид, че плащането на компенсация може да спомогне за ускоряване на прилагането. Тъй като обаче член 38 се отнася до компенсиране на разходи, той не добавя никакви изисквания по отношение на околната среда. Следователно държавите членки могат спокойно да започнат амбициозно прилагане без да се възползват от възможностите по член 38.

## 59

Макар посочените от Сметната палата причини за слабото използване на мярка 213 да дават добро обяснение, още два аспекта трябва да бъдат разяснени.

Първо, по принцип някои мерки за развитие на селските райони се използват по-широко от други.

Второ, мярка 213 е до известна степен необичайна мярка, тъй като по нея се предлага компенсация за вреди, възникнали вследствие на изпълнението на задължителни изисквания в определени зони. Повечето мерки функционират на различна база (т.е. плащания за доброволно извършени инвестиции/практики). Тази отличителна черта на мярка 213 може да накара някои държави членки да подхождат предпазливо към прилагането ѝ преди да се убедят, че други правят това успешно.

При всички положения Комисията очаква през периода 2014—2020 г. мярката, покриваща плащания по РДВ, да бъде по-широко използвана, тъй като вече има ПУРБ.

**64**

Вж. отговора по точка 83.

**65**

Споменатите от Сметната палата мерки за развитие на селските райони, които не са включени в системата за кръстосано спазване, са най-вече инвестиционни мерки.

Законодателството за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. съдържа разпоредби, които спомагат да се гарантира, че подпомагане се предоставя само за инвестиции, които са екологически устойчиви. В това отношение разпоредбите, свързани с инвестиции за напояване, са формулирани особено подробно.

Административната тежест, която се свързва с включването на инвестиционните мерки в системата за кръстосано спазване, би била голяма, защото управлението на тези мерки е многогодишно. Освен това въздействието би било доста ограничено, тъй като повечето земеделски производители, които получават подпомагане за инвестиции по линия на политиката за развитие на селските райони, вече са засегнати от кръстосаното спазване чрез схемите за преки плащания по стълб I и чрез свързаните с площ мерки за развитие на селските райони.

**67**

За новия програмен период 2014—2020 г. с Регламент (ЕС) № 1306/2013 е въведена нова система за мониторинг и оценка на ОСП като цяло на нивото на нейните цели. Тази система съдържа също така информацията относно количеството използвана вода и качеството на водите. Все пак обвързването на качеството и количеството на водите със земеделските практики е много сложно предвид голямото разнообразие от земеделски практики и агротехнически условия в рамките на ЕС, товарите от неземеделски източници, които също оказват съществено въздействие върху качеството и наличието на водите, и затрудненията при определяне на причинно-следствените връзки. Следователно разходите и административната тежест, свързани със системите за мониторинг и оценка, трябва да бъдат балансирани внимателно спрямо ползите, които се очакват от подобрените процеси на управление и изработване на политики.

За многогодишните програми, като програмите за развитие на селските райони, определени резултати, например въздействията върху качеството на водите, могат да бъдат оценени надлежно едва през програмния период и след това. Такива последствия могат да бъдат измервани едва след достатъчно дълъг период от време след изпълнението.

**68**

Проверките не дават информация за въздействието на дадена политика. Определянето на дадено въздействие изисква внимателно планиране на оценката, която да дава възможност за разграничаване на ефектите от дадена политика, като например кръстосаното спазване от други фактори, които също въздействат.

**69**

В контекста на ОРМО са определени редица показатели, спомагащи за измерване на напредъка към постигане на целите. Те са източник на информация, която се използва от оценителите в хода на тяхната работа.

**70**

От 2014 г. нататък новата рамка за мониторинг и оценка съдържа също така информация за количеството на водите. Като цяло следва да се отбележи, че събирането на информация включва практически затруднения и финансови разходи. Следователно има ограничение по отношение на това каква информация може да се събира, както и честотата на събиране на данни.

Направените изводи на основата на Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) за периода 2007—2013 г. показват, че е било изключително трудно да се заложат точни целеви стойности за показателите за въздействие, като например качеството на водите, поради многобройните външни фактори, които се включват. На държавите членки бяха предоставени указателни документи, които да им помогнат да измерват въздействието, което се очаква в последващите оценки, чрез въпросните показатели за въздействие.

По отношение на показателите за резултати се признава, че имаше известни трудности при правилното записване на данните за показателя за резултати по „площ под успешно управление на земята“.

## 71

Като цяло средносрочните оценки бяха извършени на твърде ранен етап от осъществяването на програмите, за да могат да предоставят надеждни данни за въздействията и резултатите, тъй като в повечето случаи в хода на програмата се оказва твърде рано за проявяването на някакви резултати/въздействия от политиката.

По тази причина в новия програмен период средносрочните оценки са премахнати.

За многогодишните програми, като програмите за развитие на селските райони, определени резултати, например въздействията върху качеството на водите, могат да бъдат оценени надлежно едва през програмния период и след това. Такива последствия могат да бъдат измервани едва след достатъчно дълъг период от време след изпълнението. При повечето интервенции случаят не е бил такъв към момента на извършване на средносрочните оценки (2010 г.).

## 74

В рамките на работната група за докладване, сформирана в съответствие с Общата стратегия за прилагане на РДВ, се полагат усилия за промяна на докладването, за да може да бъде направена по-ясна връзка между натиска върху водите, мерките и реакцията от тях. Освен това Комисията ще предприеме необходимите действия, за да се гарантира изпълнението на изискванията за мониторинг по РДВ.

## 78

Заедно с Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) Комисията работи с държавите членки за подобряване на Европейската информационна система за водите.

## 79

Агроекологичните показатели непрекъснато се подобряват, а някои от тях включват земеделски практики, като АЕП 15 (брутен азотен баланс), АЕП 12 (интензификация/екстензификация), АЕП 11 (практики за управление на земеделски стопанства), АЕП 7 (напояване). Признава се, че в бъдеще следва да бъдат насърчавани по-големи синергии между ОРМО, данните в ИСАК и изследването на структурата на земеделските стопанства в съответствие с член 17 от Директивата за INSPIRE, касаещ обмена на масиви от пространствени данни.

## Заклучения и препоръки

### 82

Вж. отговора по точка V.

### 83

Важното свързано с водата законодателство на ЕС вече е включено в обхвата на системата за кръстосано спазване. Освен това някои свързани с водата въпроси са решени в контекста на Рамковата директива за водите, която своевременно ще бъде предложена за включване в обхвата на системата за кръстосано спазване, когато Директивата бъде приложена във всички държави членки и бъдат установени задълженията, които са пряко приложими за земеделските производители. Междувременно бяха определени свързани с водите стандарти за ДЗЕС, за да бъдат обхванати някои основни изисквания, вече включени в националното законодателство, така че да се направи връзка с плащанията по ОСП.

Системата за кръстосано спазване допринася за постигането на целите, заложи в принципа „замърсителят плаща“, но по нея не се предвижда компенсирани на разходите по екологични щети. Принципът за изчисляване на намаленията на размера на плащанията при неизпълнение на задълженията за кръстосано спазване действително се основава на даден процент от всички съответни плащания по ОСП, получени от земеделския производител. В съответствие с принципа на пропорционалност сериозността на извършеното от земеделския производител нарушение на правилата на ЕС се отразява чрез дадения процент, а не с абсолютните суми.

### Препоръка 1

Комисията счита, че тази препоръка отчасти е била спазена, но ще бъде напълно осъществена, когато бъдат изпълнени определени условия.

Що се отнася до ОСП за периода след 2014 г., Комисията е предложила Рамковата директива за водите (РДВ), както и Директивата за устойчива употреба на пестициди (ДУУП), да бъдат включени в системата за кръстосано спазване, когато въпросните директиви бъдат приложени във всички държави членки и бъдат установени задълженията, които са пряко приложими за земеделските производители. Европейският парламент и Съветът са одобрили този подход като в тази връзка са направили съвместно изявление по повод приеждането на реформата на ОСП.

През 2012 г. европейските директори на службите по водите<sup>2</sup> взеха предвид препоръките на Стратегическата група за координация и на Комисията. Директорите на службите по водите признаха, че списъкът с предложените основни мерки следва да бъде предвиден за включване в системата за кръстосано спазване, ако в рамките на дискусиите за ОСП Европейският парламент и Съветът вземат решение за включване на разпоредбите на РДВ в системата за кръстосано спазване.

Преди да бъде осъществено това включване на директивите в системата за кръстосано спазване, съзаконодателите са се съгласили също така, че тези две директиви ще бъдат част от задължителния обхват на системата за съвети в селското стопанство, за да могат всички заинтересовани земеделски производители да получават съответните съвети. Следователно основните елементи на политиката на ЕС за водите могат своевременно да бъдат включени в ОСП.

Що се отнася до политиката за развитие на селските райони, необходимите инструменти и механизми за периода 2014—2020 г. са заложили в новия Регламент за развитие на селските райони (РПСР) — Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета, както и в свързаното законодателство.

В РПСР (т.е. в рамките на самото основно законодателство) „подобряване управлението на водите“ и „повишаване на ефективността при потреблението на вода в селското стопанство“ представляват ясно определени елементи на „приоритетите“, въз основа на които държавите членки/регионите трябва да програмират разходите в рамките на техните ПРСР.

Съществуват редица мерки, способстващи за осъществяването на тези приоритети — подпомагане за обучение, използване на съвети, инвестиции, многогодишни практики за управление на земята и експериментално развитие (в това число в рамките на Европейското партньорство за иновации за селско-стопанска производителност и устойчивост).

Накрая, следва да се има предвид, че политиката за развитие на селските райони трябва да осигури осъществяването на редица приоритети, а финансовите ресурси са ограничени.

2 <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>.

## Препоръка 2

Тази препоръка е насочена към държавите членки.

### 86

Политиката на ЕС за водите се прилага отчасти с помощта на „фондове“, но и отчасти без такива (в изпълнение на принципа „замърсителят плаща“). Нефинансираните нормативни изисквания изпълняват много важна роля в целия пакет от мерки, които са необходими за намаляване на въздействието на земеделието върху водите.

## Препоръка 3

### Отговор по първата част от препоръка 3:

Комисията счита, че тази препоръка отчасти е била изпълнена.

Въз основа на приетия през 2012 г. План за водите Комисията ще продължи добре приемания процес по Общата стратегия за прилагане на РДВ, в рамките на който до момента са разработени 23 указателни документа, подробно описващи как следва да бъде прилагана РДВ. Мандатът на сформирания в съответствие с Общата стратегия за прилагане работни групи е твърдо съсредоточен върху подобряването на качеството на ПУРБ и на състоянието на водите в ЕС чрез осъществяването на включените в Плана предложения.

В двустранно сътрудничество с държавите членки Комисията проследява значителните пропуски в мерките, които са необходими за прилагането на РДВ, като целта е проблемите да бъдат разрешени своевременно за вторите ПУРБ през 2015 г. В някои случаи, по целесъобразност, ще бъдат открити производствата за установяване на неизпълнение на задължения.

През 2016 г. държавите членки ще представят на Комисията своите актуализирани ПУРБ. Комисията ще ги оцени и, *inter alia*, на тази база ще направи преглед на РДВ и най-късно до 2019 г. ще предложи евентуалните необходими изменения и/или ще осъществи други инициативи.

Що се отнася до ПРСР, една от основните мерки — политика за определяне на цената на водата (член 9) — представлява предварително условие за ПРСР и съответно държавите членки ще трябва да осигурят изпълнението на това изискване, за да се гарантира, че в определени случаи ще могат да теглят средства от ПРСР.



### **Отговор по втората част от препоръка 3:**

Тази част от препоръката е насочена към държавите членки.

#### **87 Второ тире**

Заедно с ЕАОС Комисията работи с държавите членки за подобряване на Европейската информационна система за водите.

#### **87 Трето тире**

Правилното и ефективно прилагане на агроекологичните показатели зависи от предоставянето на данни и информация от страна на държавите членки. Без тази информация показателите не могат да функционират правилно. Проблемът с недостатъчната информация се отнася особено сериозно до показателите за водите.

### **Препоръка 4**

#### **Отговор по първата част от препоръка 4:**

Комисията счита, че тази препоръка понастоящем се изпълнява.

За новия програмен период 2014—2020 г. с Регламент (ЕС) № 1306/2013 е въведена нова система за мониторинг и оценка на ОСП като цяло на нивото на нейните цели. Тази система съдържа също така информация относно количеството използвана вода и качеството на водите. Все пак обвързването на качеството и количеството на водите със земеделските практики е много сложно предвид голямото разнообразие от земеделски практики и агротехнически условия в рамките на ЕС, товарите от неземеделски източници, които също оказват съществено въздействие върху качеството и наличието на водите, и затрудненията при определяне на причинно-следствените връзки. Следователно разходите и административната тежест, свързани със системите за мониторинг и оценка, трябва да бъдат балансирани внимателно спрямо ползите, които се очакват от подобрените процеси на управление и изработване на политики.

За многогодишните програми, като програмите за развитие на селските райони, определени резултати, например въздействията върху качеството на водите, могат да бъдат оценени надлежно едва през програмния период и след това. Такива последствия могат да бъдат измервани едва след достатъчно дълъг период от време след изпълнението.

Направените изводи на основата на Общата рамка за

мониторинг и оценка (ОРМО) за периода 2007—2013 г. показват, че е било изключително трудно да се заложат точни целеви стойности за показателите за въздействие, като например качеството на водите, поради многобройните външни фактори, които се включват. На държавите членки бяха предоставени указателни документи, които да им помогнат да измерват въздействието, което се очаква в последващите оценки, чрез въпросните показатели за въздействие.

По отношение на показателите за резултати се признава, че е имало известни трудности при правилното записване на данните за показателя за резултати в „площ под успешно управление на земята“.

В съответствие с РДВ държавите членки следва да установяват значителните товари във водите и да ги докладват в ПУРБ и в Европейската информационна система за водите. Комисията признава, че нивото, на което се докладва информацията, не е било от полза за анализа и по тази причина — чрез процеса на Общата стратегия за прилагане на РДВ — са били обсъдени промени, които да бъдат направени в изискванията за докладване, за да се осигури по-добро проследяване на съответните товари и на степента, в която прилаганите мерки оказват въздействие.

#### **Отговор по втората част от препоръка 4:**

Тази част от препоръката се отнася до държавите членки.



## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### Безплатни публикации:

- един екземпляр:  
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:  
от представителствата на Европейския съюз ([http://ec.europa.eu/represent\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/represent_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
като се свържете с услугата Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_bg.htm](http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm))  
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (\*).

(\*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

### Платени публикации:

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

### Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

Защитата на качеството на водните източници в Европа е приоритет за ЕС още от края на 70-те години на миналия век. Като един от основните потребители и фактори за замърсяване на водите, земеделието има ключова роля за устойчивото управление на водите.

ЕС многократно признава, че различните му политики трябва да бъдат съгласувани, както и че е необходимо политиките в областта на околната среда, в т.ч. тези по отношение на водите, да бъдат подпомагани от Общата селскостопанска политика. В рамките на настоящия одит беше разгледан въпроса дали целите на политиката на ЕС за водите са успешно интегрирани в ОСП, но беше констатирано, че до момента това е извършено само частично.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации

