

Специален доклад

Устойчиво използване на водите в селското стопанство —

съществува риск средствата по ОСП да
насърчат по-интензивно, а не по-ефикасно
използване на водите



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—18
Наличие на води в ЕС — текущо състояние и бъдещи сценарии	01—03
Селското стопанство се нуждае от вода	04—06
Ролята на ЕС в политиката в областта на количеството на водите	07—18
Рамкова директива за водите	08—11
Обща селскостопанска политика	12—18
Обхват и подход на одита	19—24
Констатации и оценки	25—89
Политиката на ЕС в областта на устойчивото използване на водите включва дерогации, които се прилагат за селското стопанство	25—52
Държавите членки са въвели системи за издаване на разрешителни, но прилагат много дерогации	27—35
Държавите членки са въвели стимулиращи механизми за ценообразуване, но в селското стопанство възстановяването на разходите е по-слабо, отколкото в други сектори	36—44
Комисията счита, че напредъкът при прилагането на РДВ е бавен	45—52
Преките плащания по ОСП не насърчават в голяма степен ефикасното потребление на вода	53—68
Подпомагането на доходите по ОСП не насърчава ефективното потребление на вода или водозадържането	55—57
ЕС подпомага водолюбивите култури в райони с недостиг на вода чрез доброволно обвързано с производството подпомагане	58—61
Кръстосаното спазване обхваща незаконното водочерпене, но проверките са редки, а санкциите — ниски	62—68

Фондовете за развитие на селските райони и пазарните мерки не насърчават в значителна степен устойчивото използване на водите	69—89
Програмите за развитие на селските райони рядко се използват за подобряване на количеството на водите	70—74
Финансирането от ЕС за проекти за напояване няма достатъчно предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите	75—89
Заклучения и препоръки	90—98
Съкращения	
Речник на термините	
Отговори на Комисията	
Хронология	
Одитен екип	

Кратко изложение

I Демографският ръст, икономическата дейност и изменението на климата увеличават както сезонния, така и постоянния недостиг на вода в ЕС. Значителна част от територията вече е засегната от надвишаващо наличните доставки водочерпене, като настоящите тенденции показват все по-голям недостиг на вода.

II Селското стопанство зависи от наличието на вода. Напояването помага за защита на земеделските производители при нередовни валежи и за повишаването на жизнеспособността, добива и качеството на реколтата, но изразходва значителна част от водните ресурси. Въпреки че през 2016 г. е била напоявана около 6 % от земеделската земя в ЕС, на сектора се е падало 24 % от цялото водочерпене.

III През 2000 г. с Рамковата директива за водите (РДВ) е въведено понятието за количество на водите при създаването на политики в ЕС. С нея се установява амбициозната цел за „добро количествено състояние“ на всички подземни води най-късно до 2027 г. Това означава, че водочерпенето следва да не понижава нивата на подземните води до степен на влошаване или невъзможност за постигане на добро състояние на водите. Положението в повечето държави членки се е подобрило, но през 2015 г. количественото състояние на около 9 % от подземните води в ЕС е било „лошо“. Комисията е оценила РДВ като до голяма степен подходяща за целта си, но е отбелязала значително забавяне при постигането на целите.

IV Общата селскостопанска политика (ОСП) би могла да стимулира устойчиво селско стопанство в ЕС чрез обвързване на плащанията с екологични стандарти. В целите на политиката на настоящата ОСП и в предложенията за ОСП след 2020 г. е залегнало селско стопанство, което е устойчиво по отношение на използването на водите. Широката гама от подпомагани практики (включително обвързаното с конкретни продукти подпомагане, подпомагането за мерки за водозадържане или за инвестиции в ново напояване) оказват различно влияние върху използването на водите.

V Одитът на ЕСП се съсредоточи върху въздействието на селското стопанство върху количественото състояние на водните обекти. ЕСП провери до каква степен РДВ и ОСП насърчават устойчивото използване на водите в селското стопанство.

VI ЕСП установи, че политиките в областта на селското стопанство както на ниво ЕС, така и на ниво държави членки не са приведени последователно в съответствие с политиката на ЕС в областта на водите. Системите за даване на разрешително за водочерпене и механизмите за определяне на цените на водата съдържат много изключения за използването на водите в селското стопанство. Малък брой схеми по ОСП обвързват плащанията със сериозни изисквания за устойчиво използване на водите. Кръстосаното спазване — механизъм, който може да доведе до (обикновено малки) намаления на субсидиите, ако се установи, че земеделските производители са нарушили някои изисквания — възпира неустойчивото използване на водите, но не се прилага за всички видове подпомагане по ОСП или за всички земеделски производители. По ОСП се финансират проекти и практики, които се очаква да подобрят устойчивото използване на водите, като например мерки за водозадържане, оборудване за пречистване на отпадъчни води и проекти за подобряване на ефикасността на напоителните системи. Те обаче не са толкова често срещани, колкото проекти, които може да увеличат натиска върху водните ресурси, като например нови проекти за напояване.

VII Въз основа на констатациите си ЕСП препоръчва на Комисията:

- 1) да поиска от държавите членки да обосноват цените на водата и изключенията от изискването за разрешително за водочерпене или от определянето на цената на водата при практическото прилагане на РДВ в селското стопанство;
- 2) да обвърже плащанията по ОСП с екологични стандарти относно устойчивото използване на водите;
- 3) да гарантира, че финансираните от ЕС проекти спомагат за постигането на целите на РДВ.

Въведение

Наличие на води в ЕС — текущо състояние и бъдещи сценарии

01 Според Световната банка през последните 55 години се наблюдава намаляване със 17 % на възобновяемите водни ресурси на глава от населението в целия ЕС¹. Въпреки че това се дължи отчасти на увеличението на населението, натискът от икономическата дейност и изменението на климата също задълбочава сезонния и целогодишния недостиг на вода в части от ЕС.

02 Изменението на климата с по-високи средни температури и по-чести и по-екстремни метеорологични явления (включително суши) води до по-голям недостиг на прясна вода в ЕС². Прогнозите сочат, че до 2030 г. недостигът на вода вероятно ще се увеличи в значителна част от ЕС (*фигура 1*).

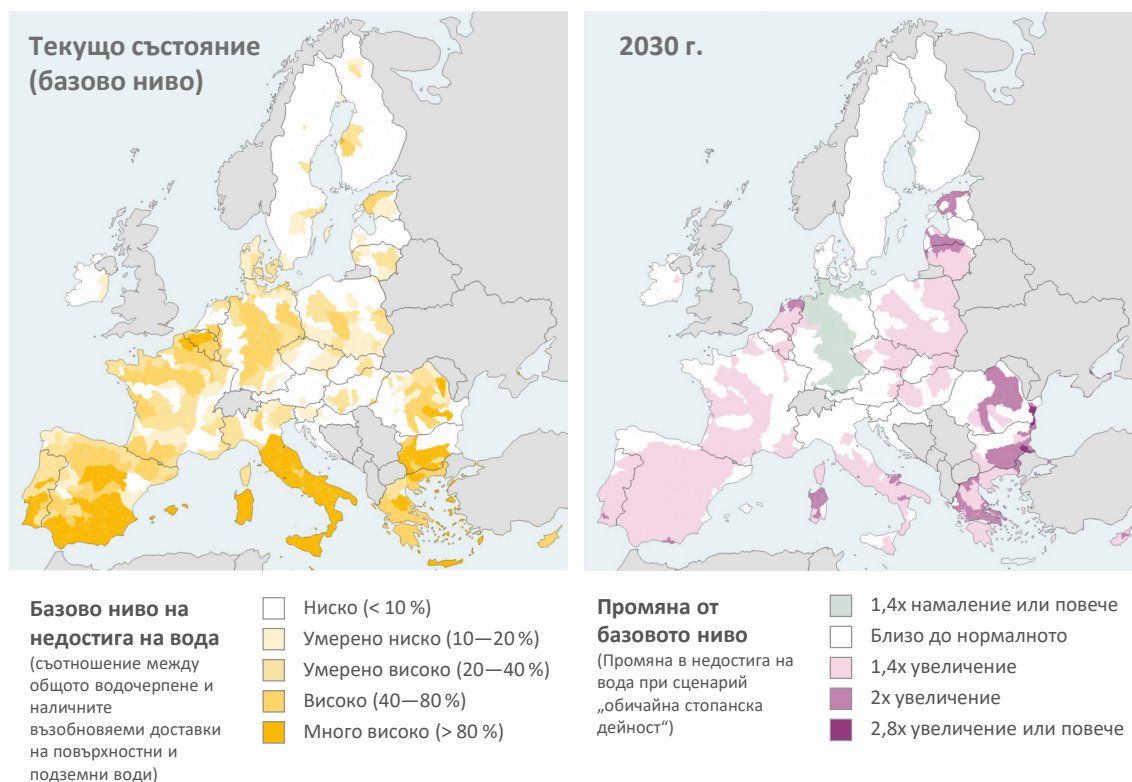
03 Според Комисията „екстремните суши в Западна и Централна Европа през 2018 г., 2019 г. и 2020 г. са нанесли значителни щети. (...) При глобално затопляне от 3 °C суши ще възникват два пъти по-често и абсолютните годишни загуби в резултат на сушите в Европа биха се увеличили до 40 млрд. евро годишно“³.

¹ Световна банка, [Renewable internal freshwater resources per capita \(cubic meters\) - European Union](#).

² Европейска комисия – СИЦ, Световен атлас на опустиняването, [Change in aridity - shifts to drier conditions](#).

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: [Изграждане на устойчива на климатичните изменения Европа — новата стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата \(COM\(2021\) 82 final\)](#).

Фигура 1 — Недостиг на вода в ЕС и бъдещи прогнози



© World Resources Institute – *Aqueduct*, разгледан на 22.3.2021 г.

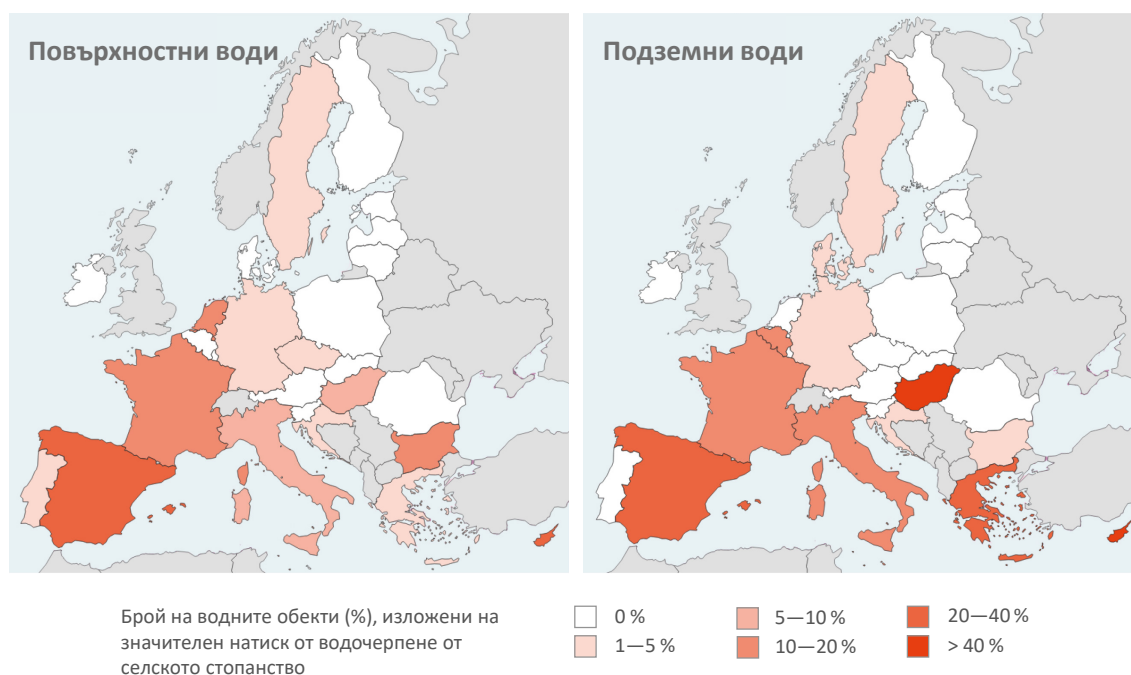
Селското стопанство се нуждае от вода

04 Селскостопанското производство зависи от наличието на вода. Напояването предлага множество ползи на земеделските производители, като например по-голяма жизнеспособност, добив и качество на реколтата. Водата за напояване идва от потоци, реки и езера (повърхностни водни обекти), кладенци (подземни води), събиране на дъждовна вода и допълнително пречистени отпадъчни води. През 2016 г. е била напоявана около 6 % от земеделската земя в ЕС. Питейната вода за животните представлява малка част от използването на вода в селското стопанство.

05 Селското стопанство оказва влияние както върху качеството (напр. чрез дифузно замърсяване от торове или пестициди), така и върху количеството на водите. Намаленият отток на водата например намалява разреждането на замърсителите, като по този начин намалява качеството на водата, а прекомерното водочерпене в крайбрежните райони може да предизвика проникване на солена вода в подпочвените води.

06 В публикуван наскоро доклад на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС)⁴ се посочва, че 24 % от водочерпенето в ЕС се дължи на селското стопанство: през последните 30 г. се наблюдава известно намаляване на натиска, постигнато благодарение на ефективното използване на ресурсите. Използването на вода в селското стопанство на ниво ЕС е намаляло с 28 % от 1990 г. насам, докато излишъкът на азот е намалял с 10 %, а концентрацията на нитрати в реките с 20 % от 2000 г. насам. Другите ползи през първото десетилетие на XXI век обаче са незначителни, а натискът продължава да бъде неустойчиво голям. През 2015 г. държавите членки са докладвали на Комисията за дела на водните обекти, изложени на значителен натиск от водочерпене от селското стопанство (вж. [фигура 2](#)).

Фигура 2 — Брой на водните обекти, изложени на значителен натиск от водочерпене от селското стопанство



Източник: ЕСП въз основа на ЕАОС, 2018 г., „[Рамкова директива за водите WISE \(приложение за преглед на данните\)](#)“, Европейска агенция за околна среда.

⁴ Европейска агенция за околна среда, [Water and agriculture: towards sustainable solutions](#), Доклад № 17/2020 на ЕАОС.

Ролята на ЕС в политиката в областта на количеството на водите

07 Основните елементи на регулаторната рамка на ЕС за количеството на водите и селското стопанство са Рамковата директива за водите⁵ (РДВ) и общата селскостопанска политика (ОСП). На *фигура 3* са представени основните роли и отговорности в ЕС.

Фигура 3 — Основни роли и отговорности (2014—2020 г.)



Съкращения: ОСП — обща селскостопанска политика; РДВ — Рамкова директива за водите; ПРСР — програма за развитие на селските райони; ПУРБ — план за управление на речните басейни; РРБ — район на речния басейн

Източник: ЕСП.

⁵ 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—73).

Рамкова директива за водите

08 ЕС има политики за подобряване на качеството на водата от 1991 г. (Директивата за пречистването на градските отпадъчни води и Директивата за нитратите). През 2000 г. с РДВ са въведени политики, които също са свързани с количеството на водите. С нея се насърчава основан на екосистемите подход по отношение на управлението на водите, включително принципи като управление на речните басейни, публично участие, както и необходимостта от разглеждане на въздействието на човешките дейности върху водните ресурси.

09 Съгласно РДВ държавите членки трябва да изготвят планове за управление на речните басейни (ПУРБ)⁶. Те дават подробна информация за мониторинга, основния натиск, целите, отклоненията и мерките за следващия шестгодишен период. За пръв път държавите членки са представили планове на Комисията през 2009 г. и отново през 2015 г. Комисията оценява напредъка на всеки три години⁷.

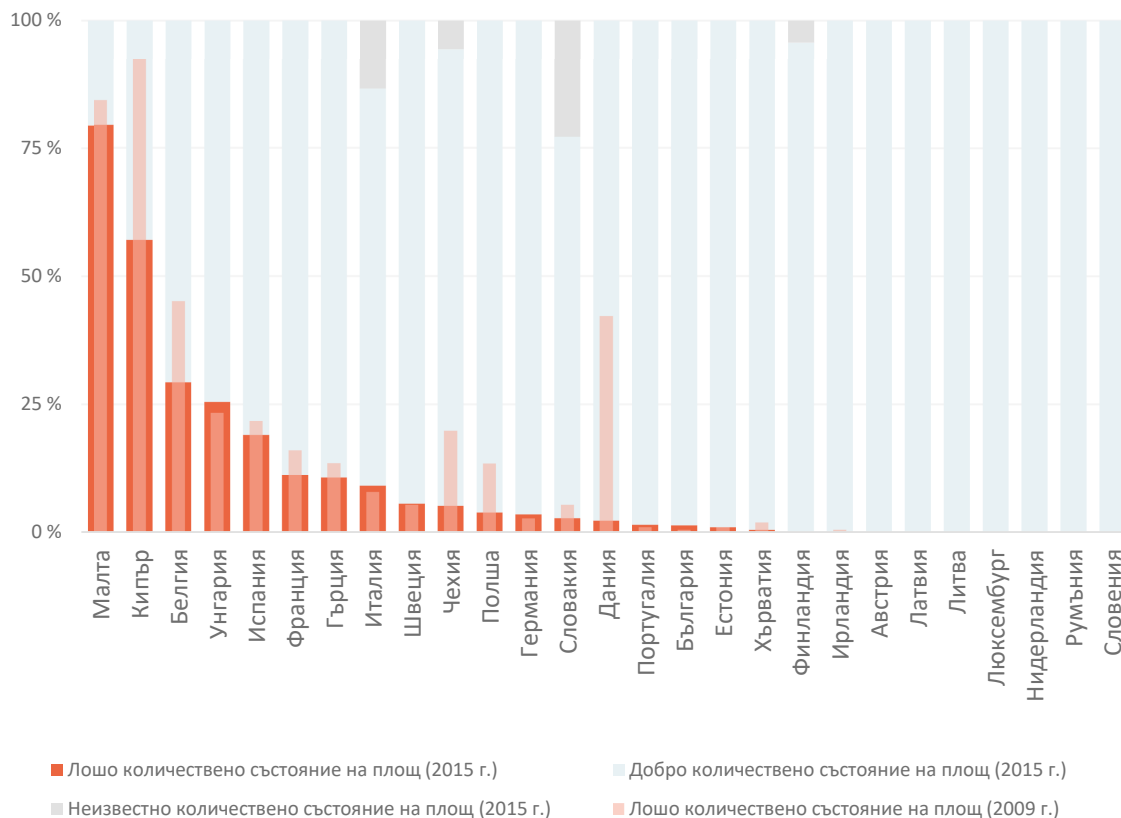
10 В РДВ е определена цел за постигане на добро количествено състояние за всички подземни води до 2015 г. и най-късно до 2027 г., когато се прилагат обосновани изключения. Това означава, че водочерпенето следва да не понижава нивата на подземните води до степен на влошаване или невъзможност за постигане на добро състояние на водите. Съгласно последния доклад за изпълнението на Комисията⁸ в периода между 2009 г. и 2015 г. положението се е подобрило в повечето държави членки, но количественото състояние на около 9 % от подземните води в ЕС (на площ) все още е било „лошо“ (*фигура 4*). РДВ разглежда количествените аспекти на повърхностните водни обекти в определението за добро екологично състояние, а именно хидроморфологичните елементи (т.е. режимът на потока). Държавите членки следва да определят цели за „екологичен поток“ за всеки повърхностен воден обект, с оглед да се гарантира наличието на достатъчно вода.

⁶ Европейска комисия, [Status of implementation of the WFD in the Member States](#) (Състояние на прилагането на РДВ в държавите членки).

⁷ Директива 2000/60/ЕО, член 18.

⁸ Европейска комисия, SWD(2019) 30 окончателен, [European Overview - River Basin Management Plans](#) (Европейски преглед — планове за управление на речните басейни).

Фигура 4 — Количествено състояние на подземните водни обекти



Източник: ЕСП въз основа на ЕАОС, 2018 г., [Groundwater quantitative and chemical status](#) (Количествено и химично състояние на подземните води).

11 През 2019 г. Комисията е извършила оценка на изпълнението на РДВ в периода между края на 2017 г. и средата на 2019 г.⁹ Общото заключение от тази оценка е, че до голяма степен РДВ е подходяща за целта си, въпреки че Комисията е отбелязала и че: прилагането на директивата е значително забавено. Това до голяма степен се дължи на недостатъчно финансиране, бавно прилагане и недостатъчно интегриране на екологичните цели в секторните политики.

⁹ Европейска комисия, [EU Water Legislation - Fitness Check](#) (Законодателство на ЕС в областта на водите — проверка за пригодност).

Обща селскостопанска политика

12 Устойчивото управление на природните ресурси (включително водите) е една от трите цели на ОСП за периода 2014—2020 г.¹⁰ наред с жизнеспособното производство на храни и балансираното териториално развитие. През 2018 г. Комисията публикува предложение за ОСП за периода след 2020 г.¹¹ Предложените девет специфични цели включват насърчаване на устойчивото развитие и ефективното управление на природните ресурси като вода, почва и въздух.

13 Най-голямата част от бюджета на ОСП отива за преки плащания (71 %)¹². Те включват:

- Необвързана подкрепа за доходи, като например схемата за основно плащане (СОП), схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и плащането за екологизиране, които заедно представляват 61 % от бюджета на ОСП: 35,3 млрд. евро през 2019 г.¹³
- Доброволно обвързано с производството подпомагане (ДОПП), плащано на площ или на глава от селскостопанските животни. Държавите членки могат да използват тази доброволна схема за преки плащания в подкрепа на специфични селскостопански сектори, които изпитват трудности и са особено важни по икономически, социални или екологични причини. През 2020 г. те

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Общата селскостопанска политика през 2020 г.: подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс“, COM(2010) 0672 окончателен.

¹¹ Предложение за регламент за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), COM(2018) 392 final.

¹² Европейска комисия, показатели за ОСП — [Financing the CAP](#) (Финансиране на ОСП).

¹³ Европейска комисия, [SWD\(2020\) 168 final](#).

са разпределили около 4,24 млрд. евро за ДОПП¹⁴, като една четвърт е отишла за подпомагане на площ.

14 Производителите на плодове и зеленчуци, вино и маслиново масло отговарят на изискванията за подпомагане по линия на „обща организация на пазара“ (ООП), за да им се помогне да се адаптират към пазарните промени. Мерките за ООП включват подпомагане за инвестиции с потенциално въздействие върху използването на водите.

15 Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) подпомага политиката на ЕС за развитие на селските райони чрез програми за развитие на селските райони (ПРСР) в държавите членки. ПРСР се изготвят на национална или регионална основа и обхващат приоритети на ЕС за седемгодишен период. Те включват подпомагане за селскостопански практики и инвестиции с потенциално въздействие върху използването на водите.

16 Повторното използване на пречистени отпадъчни води е част от кръговата икономика. Според проучване от 2015 г., извършено за Комисията, всяка година в ЕС се използват повторно около 1 100 млн. м³ отпадъчни води (около 0,4 % от ежегодното водочерпене на пресни води в ЕС)¹⁵. През май 2020 г. ЕС приема регламент относно повторното използване на отпадъчни води за напояване в селското стопанство¹⁶. В него се определят минимални изисквания за качеството на водата, мониторинг, управление на риска и прозрачност, като ще се прилага от юни 2023 г. Според оценката на въздействието на Комисията¹⁷, регламентът ще позволи повторното използване на „повече от 50 % от общия обем вода, която на теория е налична за напояване от инсталации за пречистване на отпадъчни води в ЕС, и избягването на повече от 5 % директно черпене от водни обекти и подземни води, което води до намаляване с повече от 5 % на общия недостиг на вода“. По ОСП може да се финансира инфраструктура за

¹⁴ Европейска комисия, [Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020](#).

¹⁵ ВЮ от Deloitte (в сътрудничество с ICF и Университета „Кранфийлд“), [Optimising water reuse in the EU – Final report prepared for the European Commission \(DG ENV\)](#), част I.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2020/741 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 2020 г. относно минималните изисквания за повторното използване на водата (ОВ L 177, 5.6.2020 г., стр. 32—55).

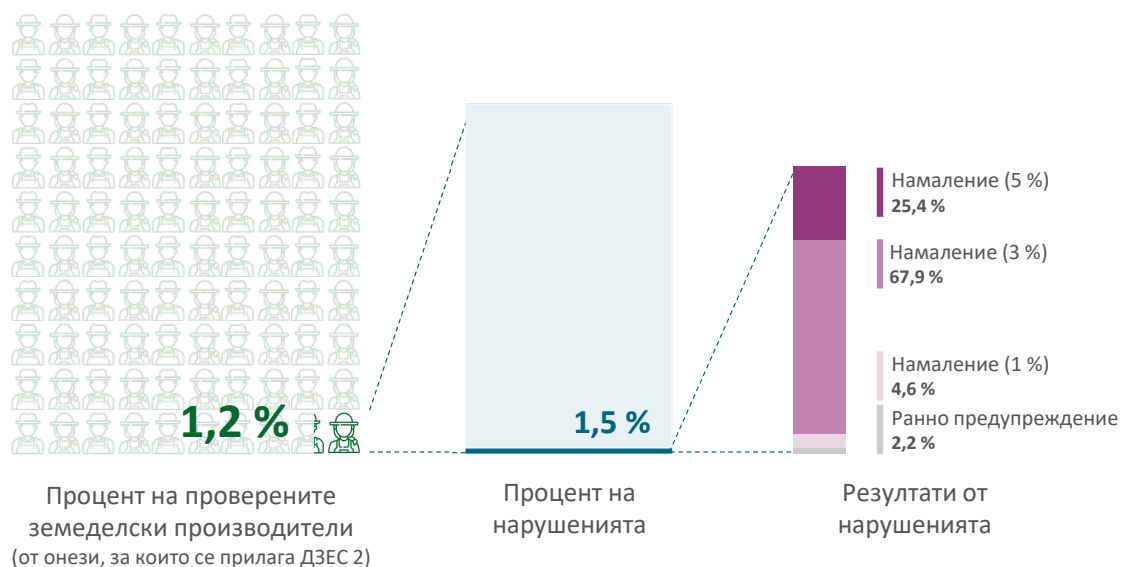
¹⁷ Европейска комисия, [SWD\(2018\) 249 final/2 — 2018/0169 \(COD\)](#).

пречистване на водата за повторното използване на отпадъчните води за напояване.

17 Повечето преки плащания, както и някои плащания за развитие на селските райони и някои за ООП за сектора на виното зависят от набор от правила, познати като *кръстосано спазване*. Те включват законоустановени изисквания за управление (ЗИУ) от подбрани директиви и регламенти в областта на околната среда, безопасността на храните, здравето на растенията, здравето на животните и хуманното отношение към тях, както и стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС), които налагат устойчиви селскостопански практики. Може да бъде намалена ежегодната безвъзмездна финансова помощ от ЕС на бенефициенти по ОСП, за които се установи, че не спазват тези правила, както е определено в националното законодателство.

18 Например ДЗЕС 2 предвижда механизъм за оценка на спазването от страна на земеделските производители, черпещи вода за напояване, на процедурите за издаване на разрешителни в съответната им държава членка. В периода 2015—2018 г. всяка година са проверявани 1,2 % от бенефициентите по ОСП, за които е приложимо ДЗЕС 2. При тези проверки е установен нисък процент нарушения (1,5 %), повечето от които са били санкционирани с намаление от 3 % на платената на съответния земеделски производител субсидия (*фигура 5*).

Фигура 5 — Проверки за ДЗЕС 2 (средно за периода 2015—2018 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни, получени от Европейската комисия.

Обхват и подход на одита

19 Одитът на ЕСП се съсредоточи върху въздействието на селското стопанство върху количественото състояние на водите. Тъй като селското стопанство е както основен потребител на прясна вода, така и един от първите сектори, засегнати при недостиг на вода, ЕСП извърши оценка до каква степен политиките на ЕС, а именно ОСП и политиката в областта на водите, насърчават устойчивото използване на вода в селското стопанство.

20 През 2016 г. Съветът заявява¹⁸, че целите на политиката на ЕС в областта на водите следва да бъдат отразени по-добре в други области на политиката, като например храните и селското стопанство. Европейският парламент също е призовал за по-добро координиране на политиките. Водите са предмет на цел за устойчиво развитие № 6 на ООН („вода и канализация за всички“), чиито целеви стойности са свързани с ефективно използване и интегрирано управление на водите.

21 ЕСП провери до каква степен:

- в РДВ се насърчава устойчивото използване на водите в селското стопанство;
- принципите в РДВ за устойчиво използване на водите са взети под внимание в преките плащания по ОСП;
- в мерките за развитие на селските райони и в пазарните мерки по ОСП са взети предвид принципите в РДВ за устойчиво използване на водите.

22 В одита не беше обхванато дифузното замърсяване на водите в резултат на селското стопанство (напр. от нитрати или пестициди). Това е разгледано по-подробно в предишни доклади на ЕСП¹⁹.

¹⁸ Заключение на Съвета относно устойчивото управление на водите, 17 октомври 2016 г.

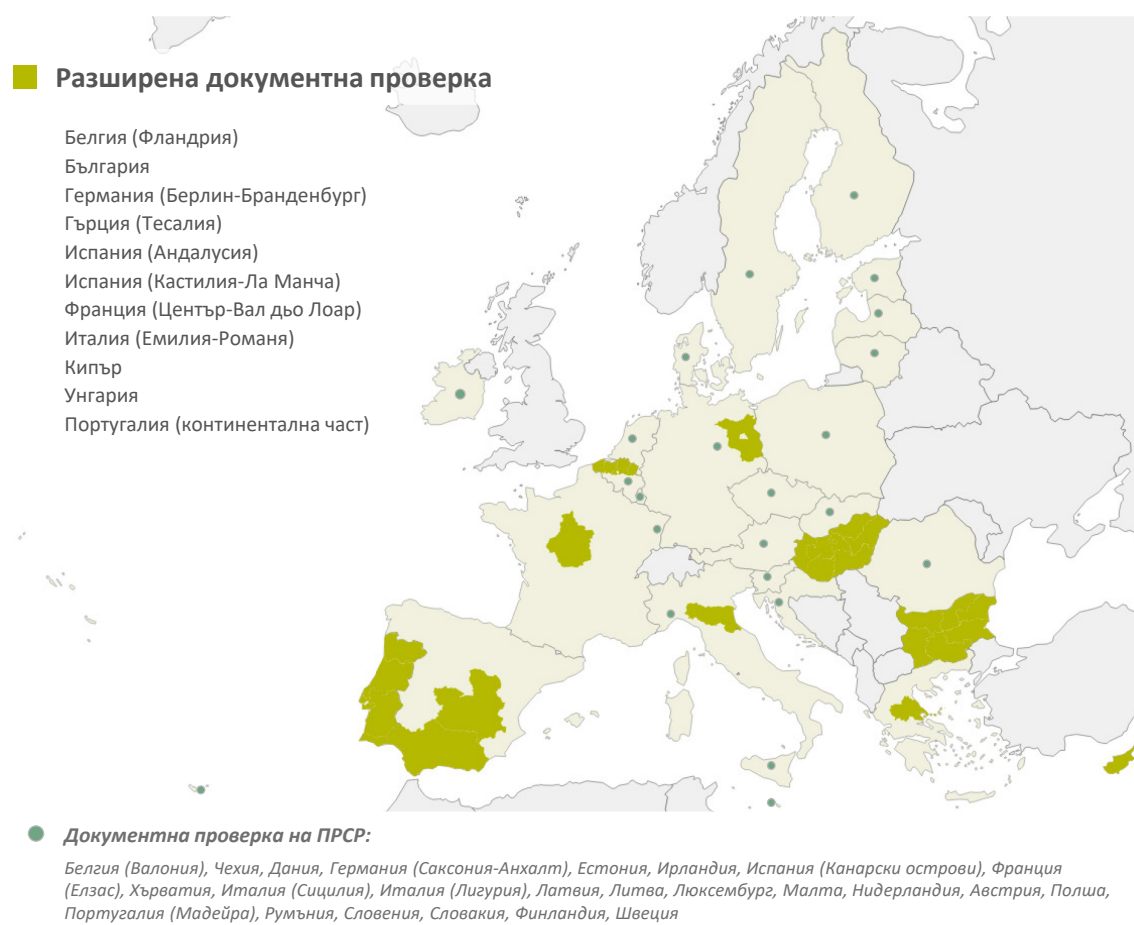
¹⁹ Специален доклад № 4/2014 на ЕСП „Частичен успех ли е интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС?“, Специален доклад № 23/2015 на ЕСП „Качество на водите в басейна на река Дунав: постигнат е напредък по отношение на прилагането на Рамковата директива за водите, но са необходими още действия“, Специален доклад № 3/2016 „Борба с еутрофикацията в Балтийско море: необходими са допълнителни и по-ефективни действия“.

23 Одитът беше извършен в периода април—декември 2020 г. ЕСП интервюира служители на Комисията и на органите на държавите членки и проведе консултации с други заинтересовани страни в сектора на водите и на селското стопанство. ЕСП провери:

- стратегическите документи, работните документи, проучванията, оценките, документите с насоки, статистическата информация, докладите за изпълнение относно количеството на водите и политиките в областта на селското стопанство на Комисията;
- програмите за развитие на селските райони, националните и регионалните правила и насоките за кръстосано спазване, преките плащания, пазарните мерки и мерките за развитие на селските райони, както и проучванията, научните изследвания, анализа и статистическата информация за санкциите;
- плановете за управление на речните басейни, правилата за водочерпене и политиките за ценообразуване;
- други съответни проучвания и доклади, включително тези на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС).

24 Одитът на ЕСП обхваща програмният период 2014—2020 г. на ОСП. ЕСП извърши разширени документни проверки за 11 държави членки/региона (вж. [фигура 6](#)) в опит да постигне географски баланс между районите, които понастоящем са изправени пред недостиг на вода, и други, в които това вероятно ще се превърне в проблем в бъдеще. В шест от държавите членки ЕСП съсредоточи работата си върху един или два региона, тъй като някои държави членки имат регионални ПРСР и решенията относно мерките за управление на водите се вземат на равнището на речните басейни. Освен това ЕСП получи доказателства за други държави членки/региони от документна проверка на 24 допълнителни ПРСР и от извършената за ежегодния доклад на ЕСП одитна дейност.

Фигура 6 – Документни проверки



Източник: ЕСП.

Констатации и оценки

Политиката на ЕС в областта на устойчивото използване на водите включва дерогации, които се прилагат за селското стопанство

25 В РДВ са предвидени предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите. В нея се изисква, наред с другото, държавите членки:

- да експлоатират система и регистър за издаване на разрешително за водочерпене²⁰;
- да приемат политики за определяне на цената на водата, които стимулират ефикасното използване на водата и гарантират адекватно възстановяване на разходите за водни услуги от различните потребители (включително земеделските производители)²¹.

26 ЕСП провери до каква степен държавите членки прилагат горепосочените изисквания относно управлението на водочерпенето, определянето на цената на водата и възстановяването на разходите в сектора на селското стопанство и как Комисията контролира тяхната работа.

Държавите членки са въвели системи за издаване на разрешителни, но прилагат много дерогации

27 В РДВ се изисква държавите членки да поддържат регистър на черпенето на повърхностни и подземни води, както и наземно складиране на вода (събиране в резервоари). Потребителите на вода трябва да подадат искане за предварително разрешително за водочерпене или за складиране на вода, но държавите членки може да изберат да приложат изключения, когато водочерпенето или складирането не оказва значително въздействие върху състоянието на водите.

28 Като част от управлението на водочерпенето от държавите членки се изисква да установяват и да санкционират всички лица, които използват вода без

²⁰ Директива 2000/60/ЕО, член 11, параграф 3, буква д).

²¹ Директива 2000/60/ЕО, член 9.

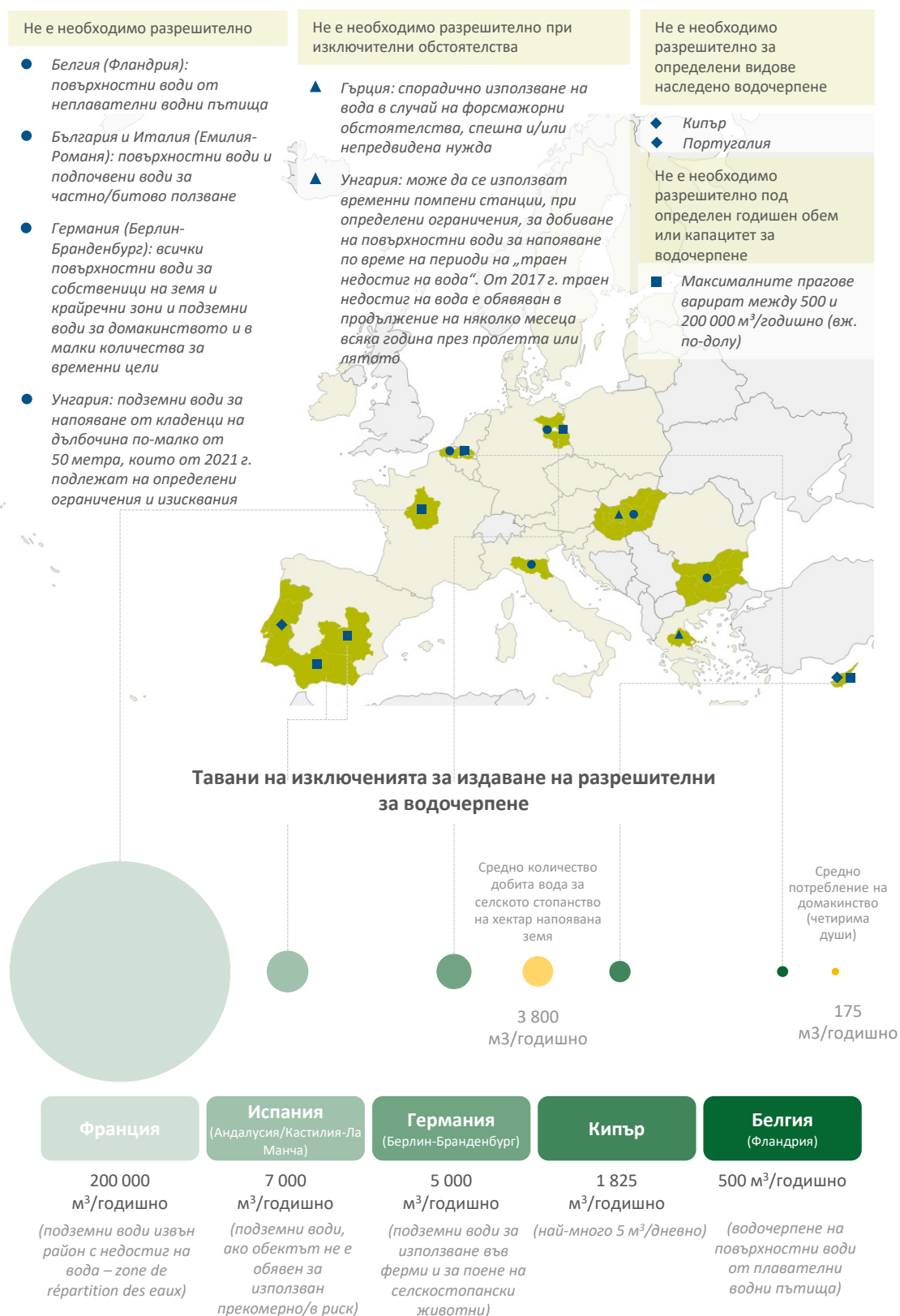
разрешително/уведомление или не спазват правилата за водочерпене (напр. както специално е указано в даденото разрешително).

Системи за предварително разрешително

29 В осем от 11-те държави членки/региона, обхванати в одита на ЕСП, органите трябва да бъдат уведомени за всички точки за водочерпене. Всички държави членки/региони, обхванати в одита на ЕСП, разполагат със система за предварително разрешително за водочерпене. При издаването на разрешителни органите на държавите членки вземат предвид състоянието на съответния воден обект и определят максималното годишно (или месечно) количество, което може да се добива.

30 Държавите членки прилагат многобройни изключения (вж. [фигура 7](#)). Те могат да оказват значително въздействие върху количественото състояние на съответните водни обекти. Там, където липсва и задължително отчитане, органите не могат да контролират дали водочерпенето остава под значително равнище. Това е така за определени видове водочерпене в Белгия (Фландрия), България, Германия (Берлин-Бранденбург), Италия (Емилия-Романя), Кипър и Португалия.

Фигура 7 — Отклонения от разрешителното за водочерпене



Източник: ЕСП въз основа на данни на държавите членки и Евростат.

Системи за установяване на незаконно използване на вода

31 Има оскъдни актуални официални данни за незаконното водочерпене в ЕС. През 2015 г. ОИСП е изчислила въз основа на набор от източници, че в Кипър има 50 000 незаконни сондажа и над половин милион неразрешени или незаконни кладенци в Испания²². Според Световния фонд за природата (WWF) проблемът е особено сериозен в Кастилия-Ла Манча и Андалусия²³. В Унгария по експертни оценки нелицензираното използване на вода е почти 100 млн. м³/годишно или 12 % от регистрираното водочерпене²⁴.

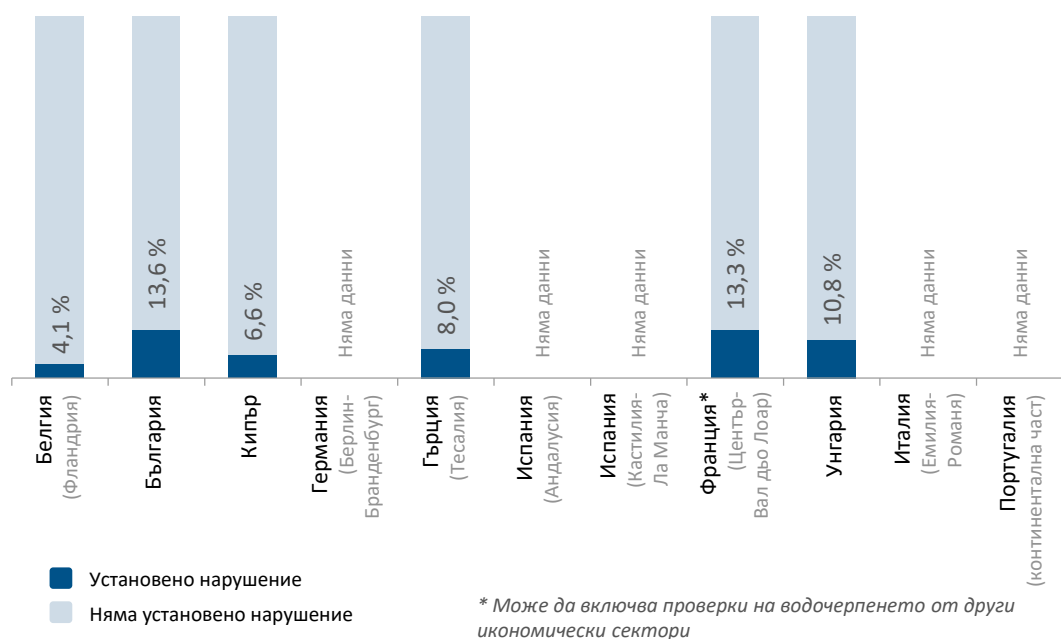
32 Десет от проверените от ЕСП държави членки/региони са въвели система за контрол за установяване и санкциониране на незаконно използване на вода. Те извършват проверки на място на регистрирани точки за водочерпене въз основа на годишен план за контрол, анализ на риска и/или жалби. Сред установените по този начин нарушения са неразрешено използване на вода, неотчетено изпомпване, прекомерно изпомпване и различни други нарушения на условията за издаване на разрешително. На *фигура 8* е показан процентът на установените от проверките нарушения на точките за водочерпене.

²² ОИСП, *Drying Wells, Rising Stakes: Towards Sustainable Agricultural Groundwater Use*.

²³ WWF, *Illegal water use in Spain: Causes, effects and solutions*.

²⁴ Втори план за управление на речния басейн на река Дунав (2015 г.), точка 2, стр. 10.

Фигура 8 — Нарушения, установени от проверките на точките за водочерпене за селското стопанство



Източник: ЕСП.

33 Освен проверките на място на регистрирани съоръжения за водочерпене, някои държави членки са създали или са в процес на създаване на други механизми за контрол. Те включват:

- дистанционно спътниково наблюдение (вж. [каре 1](#));
- задължително акредитиране на дружествата за сондажи за ново черпене на подземни води. Дружествата за сондажи в Белгия (Фландрия) трябва да предоставят редовни доклади за сондажните дейности и да информират органите преди началната дата, за да се даде възможност за проверки по време на строителството. Неспазването може да доведе до спиране или оттегляне на акредитацията;
- редовни проверки на правилното функциониране на уредите за измерване на дебита на съоръженията за черпене на подземни води в Белгия (Фландрия). Измерените стойности се съпоставят с данните на земеделските стопанства и с годишната декларация за черпене на подземни води.

Каре 1

Използване на сателитни снимки за разкриване на незаконно използване на вода

В няколко **научноизследователски проекта** ([DIANA](#), [IPSTERS](#), [WODA](#)) е проучен потенциалът на сателитните изображения за установяване на неразрешено водочерпене. Резултатите показват, че е възможно:

- да се установи местно или регионално **хлътване на почвата** (вертикални движения на почвата) с точност до милиметри чрез използване на радарни изображения (напр. от „Коперник Сентинел 1“), което може да сочи за прекалено водочерпене на подземни води в даден район;
- да се установят **райони с напояване**, да се направи приблизителна оценка на **извлечения обем вода** за напояване и да се подобрят политиките и практиките за управление на водите, особено в екстремни условия (суша), като се използват изображения от оптично дистанционно наблюдение (напр. от „Коперник Сентинел 2“).

Проектите са обхващали **пилотни проучвания** в Испания, Италия, Румъния и Малта и са довели до създаване на **търговски платформи** в Италия и Испания, които предлагат услуги на сдружения за използване на вода и на земеделски производители. Въвеждането на услугите зависи не само от лесния достъп до подробни допълнителни данни, които са цифрови, геореферентни и валидирани, но и от липсата на правни бариери пред използването на наблюдението на Земята като метод за установяване или измервателен уред.

Водоносният хоризонт La Mancha Oriental в Испания е добър пример за дълготрайна оперативна система за саморегулиране. Местният съвет за напояване осъществява наблюдение и управлява водочерпенето на подземни води чрез използването на сателитни данни в комбинация с уреди за измерване на дебита на място.

34 В някои държави членки практически трудности правят въведените системи за борба с незаконното използване на вода по-слабо ефективни. **Белгия (Фландрия)** и **България** са заявили, че не могат да разгърнат съответните си системи, както са възнамерявали, поради недостиг на персонал. В **Кипър** до октомври 2020 г. органите почти не са налагали глоби или санкции, тъй като нарушителите са разполагали с два месеца за спазване на изискванията и за представяне на изменен лиценз. **България** и **Унгария** многократно са удължавали крайните си срокове за коригиране на незаконно водочерпене без глоба.

35 Регионалните власти в двата испански региона, проверени от ЕСП (**Андалусия и Кастилия-Ла Манча**), не предоставиха информация дали или как установяват и санкционират незаконното използване на вода.

Държавите членки са въвели стимулиращи механизми за ценообразуване, но в селското стопанство възстановяването на разходите е по-слабо, отколкото в други сектори

36 В РДВ се изисква държавите членки да възприемат принципа на възстановяване на разходите за водни услуги в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Това означава прилагане на политики за стимулиране на ценообразуването и гарантиране, че всички категории потребители на вода (промишленост, домакинства, селско стопанство и т.н.) допринасят по подходящ начин за възстановяването на разходите.

Стимулиране на ценообразуването

37 Няколко държави членки/региона са въвели механизми за ценообразуване, които стимулират ефикасното използване на водата. Някои от тези механизми се прилагат само за селското стопанство, а други за всички потребители на вода. Например:




- Германия (Берлин-Бранденбург), Унгария и Португалия прилагат **данък върху водните ресурси** въз основа на отчетения обем на използване;
- Кипър налага **допълнителна такса** за всеки кубичен метър използвана вода над разрешения обем;
- Италия (Емилия-Романя) планира система от променливи цени на водата според **ефикасността на системата за напояване**;
- България прилага по-висока цена за водата, използвана над определен обем за дадена култура;
- Белгия (Фландрия) използва **прогресивно ценообразуване** за някои видове подземни води (колкото по-голям е обемът на водочерпенето, толкова по-висока е цената).

38 Други държави членки/региони са въвели **диференциране на цената**, за да не се стимулира/да се насърчава използването на вода от различни източници. Например:

- цените са по-високи в райони, в които има недостиг на вода или има по-голям натиск по отношение на количеството, в Белгия (Фландрия), Франция (Център- Вал дьо Лоар), Унгария и Португалия;
- подземните води са по-скъпи от повърхностните води в България, Германия (Берлин-Бранденбург) и Франция (Център-Вал дьо Лоар);
- прясната вода е по-скъпа от рециклираната в Кипър.

39 Държавите членки използват различни методи за измерване на водата, използвана за селското стопанство (вж. [фигура 9](#)). Ценообразуване според обема на подходящо равнище може да стимулира преминаването към ефективни по отношение на водата технологии и практики за напояване или към култури, които изискват по-малко вода. В Испания (Андалусия и Кастилия-Ла Манча) повечето вода за напояване се фактурира въз основа на напояваната площ, докато в Италия (Емилия-Романя) таксата на водата за напояване обикновено зависи от капацитета за изпомпване.

Фигура 9 — Методи за фактуриране на водата за напояване

	Обем		Капацитет		Площ
<p>Водата се фактурира според обема. Количеството добита вода се измерва посредством уред за измерване, монтиран в точката за водочерпене (напр. кладенец с подземни води).</p>	<p>Цената на водата зависи от максималния капацитет на помпената инсталация (напр. изразен в kW/h или l/h).</p>	<p>Земеделските производители плащат цена на хектар независимо от реалното потребление на вода. Това понякога зависи от отглежданата култура.</p>			

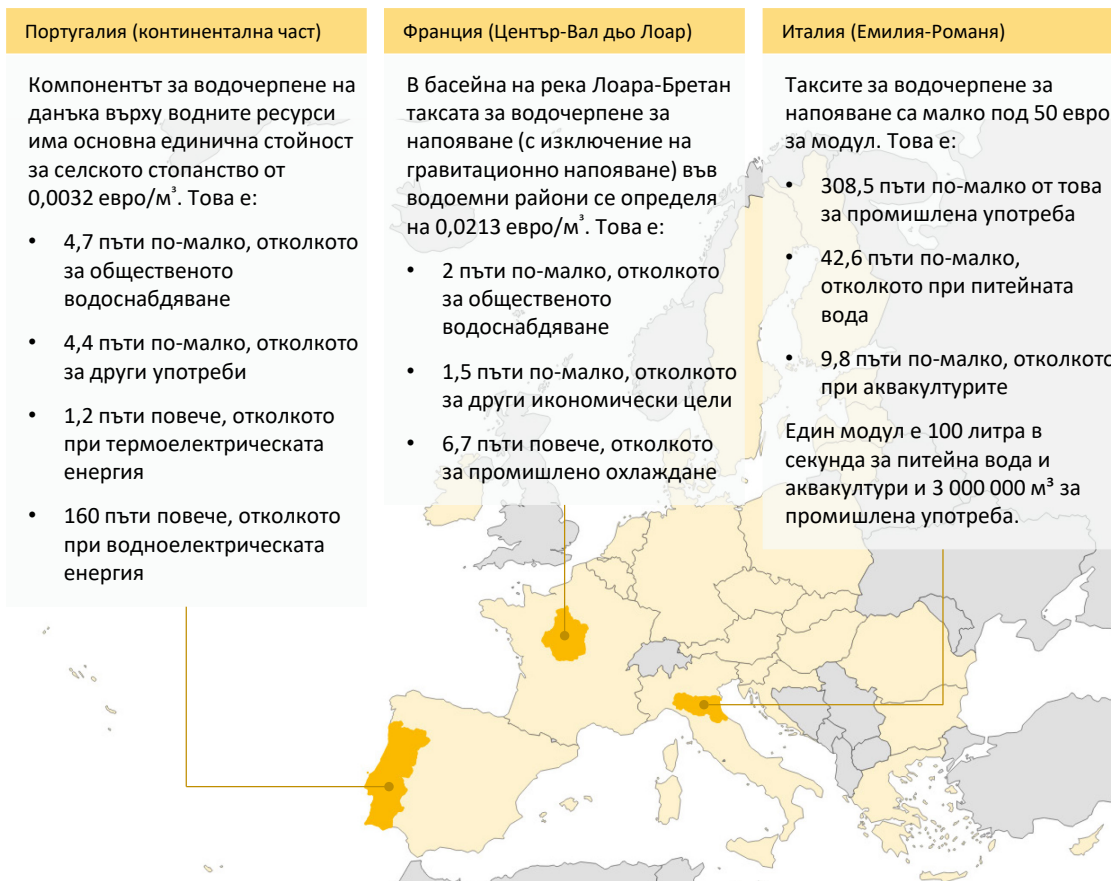
Източник: ЕСП.

По-ниски цени на водата за селското стопанство

40 В осем от 11-те държави членки/региона, обхванати в одита на ЕСП, водата е значително по-евтина, ако се използва за селското стопанство. На [фигура 10](#) е

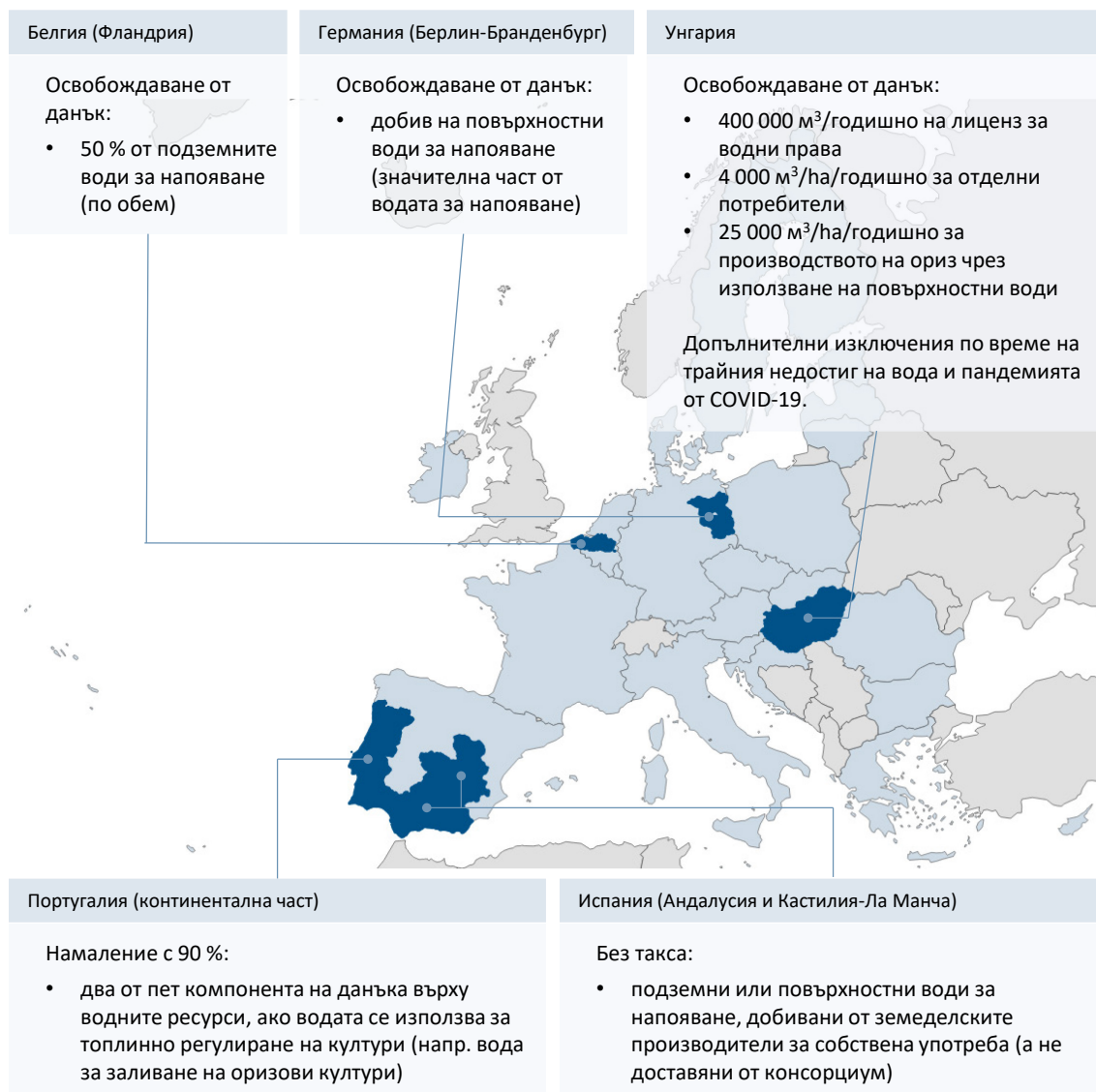
направено сравнение между някои такси за водочерпене за използване в селското стопанство и таксите, наложени за използване в други сектори. Няколко държави членки/региона прилагат специални дерогации за водата за напояване (вж. [фигура 11](#)).

Фигура 10 — Сравнение на таксите за водочерпене по сектори



Източник: ЕСП въз основа на предоставената от държавите членки информация.

Фигура 11 — Намаления на цените, приложими за водата за напояване



Източник: ЕСП въз основа на предоставената от държавите членки информация.

41 В шест от държавите членки/регионите не се изисква плащане за водочерпене **до определен обем**. Прагът за ценообразуване варира. Той е 500 м³/годишно в Белгия (Фландрия) и Унгария, 10 м³/дневно в България, 7 000 м³/годишно в Испания (Андалусия) и Франция (районите с недостиг на вода), 10 000 м³/годишно във Франция (извън районите с недостиг на вода), и 16 600 м³/годишно в Португалия (частно водочерпене). Във всеки от случаите той важи за всички потребители, а не само за земеделските производители.

Възстановяване на разходите за водни услуги

42 В РДВ се изисква държавите членки да извършат икономически анализ на потреблението на вода. Това изчисление следва да помогне при оценката на степента, в която разходите за водни услуги (напр. водочерпене за напояване) се плащат от потребителите (принцип на възстановяване на разходите). Съгласно насоките на ЕС²⁵ държавите членки следва да помислят за включването на следните елементи в икономическия анализ:

- 1) Финансовите разходи за предоставяне и управление на водните услуги:
 - оперативни разходи и разходи за поддръжка (напр. енергия);
 - капиталови разходи (напр. амортизация на инфраструктурата);
 - административни разходи (фактуриране, управление и наблюдение).
- 2) Екологичните разходи и разходите за ресурси на водните услуги:
 - екологични щети вследствие на водочерпене, складиране и събиране в резервоари;
 - алтернативни разходи за алтернативно потребление на вода (напр. разходи, свързани с прекалено водочерпене на подземни води), тъй като настоящите и бъдещите потребители ще изпитват затруднения, в случай че водните ресурси бъдат изчерпани.

43 В своя икономически анализ няколко държави членки/региона оценяват екологичните разходи, като изчисляват приблизителната стойност на мерките, необходими за постигането на добро състояние на водите в целия речен басейн. Органите в Италия (Емилия-Романя) и Испания (Андалусия и Кастилия-Ла Манча) считат разходите за ресурси за целесъобразни, само ако според тях има недостиг на вода. Органите в България и Германия (Берлин-Бранденбург) коментират, че все още не е постигнато общо съгласие във връзка с методологията за изчисляване на екологичните разходи и разходите за ресурси.

²⁵ Европейска комисия, Обща стратегия за изпълнение на Рамковата директива за водите, „Документ с насоки № 1 „Икономика и околна среда“ и Информационна брошура относно оценката на възвръщаемостта на разходите за водни услуги за доклада за характеризирание на речните басейни за 2004 г. (член 9)“.

44 Според осем от националните и регионалните органи на държавите членки, обхванати в одита на ЕСП, възстановяването на разходите за водни услуги в селското стопанство е непълно. Една от причините за това е, че в определянето на цената на водата (все още) не са отразени екологичните разходи и разходите за ресурси. В своята проверка за пригодност на РДВ Комисията е посочила (вж. точка **11**), че това представлява скрит разход за обществото и оказва натиск върху потенциален източник на приходи за финансиране на мерки за прилагане на РДВ.

Комисията счита, че напредъкът при прилагането на РДВ е бавен

45 От Комисията се изисква да контролира начина, по който държавите членки прилагат РДВ. За тази цел на всеки три години тя оценява напредъка на прилагането (вж. точка **09**), като разчита основно на докладите на държавите членки и публикува свой доклад за изпълнението. Последният доклад на Комисията (февруари 2019 г.) обхваща вторите ПУРБ и съдържа преглед за целия ЕС и оценки с препоръки за отделните държави.

Системи за предварително разрешително

46 В работен документ на службите на Комисията²⁶ е докладвано за напредъка при създаването и експлоатацията на системите за предварително разрешително, като например подобрения при отчитането, контрола върху водочерпенето, лицензите и наборите от данни за водочерпенето. Както потвърждават констатациите на ЕСП обаче (точки **29** и **30**), в работния документ на службите се прави заключението, че е необходим по-голям напредък, особено в онези държави членки, в които водочерпенето на малки количества е изключено от контролния режим и/или задълженията за регистрация, но водните обекти страдат от значителен натиск върху водочерпенето, поради което не постигат добро състояние. В документа се заключава, че от първите ПУРБ насетне е постигнат слаб напредък при подобряването на състоянието поради намаляване на натиска върху водочерпенето, но общото водочерпене е намаляло с около 7 % в периода между 2002 г. и 2014 г.

²⁶ Европейска комисия, [SWD\(2019\) 30 final](#).

Определяне на цената на водата и възстановяване на разходите

47 През програмния период 2014—2020 г. Регламентът за общоприложимите разпоредби²⁷ е въвел механизъм, известен като „предварителни условия“, за няколко фонда на ЕС, включително за развитие на селските райони. Ако някое от предварителните условия не е било изцяло изпълнено до 30 юни 2017 г., Комисията е имала възможност да спре междинните плащания за съответния приоритет в рамките на ПРСР в очакване на коригиращите действия.

48 Едно такова условие се отнася за водния сектор. На практика финансирането на програмираните в целева област 5а инвестиции за напояване за „повишаване на ефективността при потреблението на вода в селското стопанство“ зависи от това дали държавата членка или регионът имат политика за определяне на цената на водата, която:

- а) предоставя адекватни стимули на потребителите да използват водата ефективно; и
- б) взема под внимание възстановяването на разходите за водни услуги.

49 Като цяло Комисията счита, че механизмът за предварителните условия е бил ефективен начин за стимулиране на държавите членки да осъвременят своите политики за определяне на цената на водата²⁸: „Предприемат се стъпки за определяне на водните услуги, изчисляване на финансовите разходи, измерване, извършване на икономически анализ и оценяване на екологичните и ресурсните разходи“. Същевременно Комисията признава, че в повечето държави членки възстановяването на разходите за водни услуги е непълно.

²⁷ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

²⁸ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО) и Директивата за наводненията (Директива 2007/60/ЕО) (2007/60/ЕС), COM(2019) 95 final.

50 Въпреки положителното въздействие на предварителните условия върху водния сектор през периода 2014—2020 г., този механизъм не е бил включен в предложението на Комисията за ОСП за периода след 2020 г.

Спазване на РДВ

51 Ако Комисията счита, че дадена държава членка не спазва задълженията съгласно РДВ, тя може да стартира производство за установяване на нарушение срещу държавата членка в Съда на ЕС. По дело C-525/12²⁹ Съдът на ЕС е заключил, че държавите членки са свободни да определят комбинацията от политики и финансирането, които са необходими за постигането на целите на РДВ. В съответствие с общата си политика в областта на нарушенията Комисията вече дава приоритет на структурни, а не на отделни случаи на неспазване на задълженията.

52 Наскоро Комисията е решила да разгледа в писма до всички държави членки конкретни въпроси, изискващи внимание. В периода септември 2020 г. — април 2021 г. тя е изпратила писма след своята оценка на докладваната информация във вторите ПУРБ. В тези писма тя е посочила очевидни случаи на неспазване на задълженията и е поискала от държавите членки да обосноват тези проблеми, да ги коригират или да обяснят как те вече са били решени или ще бъдат решени в третите ПУРБ. През декември 2020 г. Комисията е изпратила друг набор от писма до всички държави членки, в които специално е разгледала техните механизми за гарантиране на спазване и санкциите в областта на водочерпенето и замърсяването на точкови източници / дифузното замърсяване. От държавите членки е поискано да предоставят подробна информация относно техните вътрешни правила за водочерпене съгласно член 11, параграф 3, буква д) от РДВ.

Преките плащания по ОСП не насърчават в голяма степен ефикасното потребление на вода

53 Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз „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“. Ето защо ЕСП провери дали целите на политиката

²⁹ Решение на Съда на ЕС от 11 септември 2014 г. по дело C-525/12.

на ЕС в областта на водите са отразени в основните инструменти за финансиране на ОСП.

54 Както при необвързаните с производството схеми (подпомагане на доходите), така и при обвързаните с производството схеми (на площ) помощта се предоставя въз основа на обработваната площ. ЕСП оцени дали:

- 1) тези плащания за подпомагане зависят от устойчивото използване на водите; и
- 2) те са стимул или възпиращ фактор за напояване.

Подпомагането на доходите по ОСП не насърчава ефективното потребление на вода или водозадържането

55 Плащанията и по СЕПП, и по СОП понастоящем са неутрални по отношение на напояването — нито дават стимули за ефективно потребление на вода, нито за напояване или потребление на повече вода. Сумата за плащане на хектар по **СЕПП** е еднаква за всички бенефициенти и видове култури във всяка от десетте държави членки, които я прилагат. Сумата за плащане по **СОП** се определя от държавите членки и може да е различна за различните бенефициенти, като отчасти зависи от историята на техните плащания по ОСП. В някои държави членки (напр. Испания и Гърция) тя може да варира и според вида на земеделската земя. ЕСП и преди е отбелязвала³⁰ значителните различия, които все още съществуват в някои държави членки, като например Испания.

56 По никоя от тези две схеми за преки плащания, както и по схемата за плащане за екологизиране не се налагат задължения на земеделските производители по отношение на устойчивото използване на водите. Екологизирането обаче може да окаже косвено положително въздействие чрез изискването земеделските производители да запазят постоянно затревените площи (които за разлика от обработваемата земя обикновено не се напояват). То акцентира и върху опазването на терасите, други особености на ландшафта и екологично насочени площи, като например необработвани буферни ивици, като всички те могат да повишат естественото водозадържане. На практика, както

³⁰ Специален доклад № 10/2018 на ЕСП „Схема за основно плащане за земеделски стопани — системата функционира, но оказва ограничено въздействие върху опростяването, насочването и сближаването на нивата на подпомагане“.

ЕСП е посочила в доклад от 2017 г.³¹, екологизирането е довело до промени в земеделските практики едва в 5 % от цялата земеделска земя в ЕС.

57 Подпомагането по ОСП стимулира отводняването на полетата, а не водозадържането. Съгласно ОСП за периода 2014—2020 г. отводнените торфища отговарят на изискванията за подпомагане на доходите, докато понякога при проверките обработваните влажни торфища не се считат за допустими. Освен че оказва неблагоприятно въздействие върху подземните водни резерви, отводняването на торфища води до отделянето на парникови газове³². В измененията на Европейския парламент на предложението на Комисията относно ОСП за периода след 2020 г.³³ блатните култури (земеделие и горско стопанство върху влажни почви, предимно торфища) се разглеждат като допустима селскостопанска дейност за подпомагане на доходите по ОСП.

ЕС подпомага водолюбивите култури в райони с недостиг на вода чрез доброволно обвързано с производството подпомагане

58 Доброволното обвързано с производството подпомагане се използва от всички държави членки, с изключение на Германия, за запазване или увеличаване на производството на някои култури в затруднени сектори³⁴. ЕС ограничава подпомагането за конкретни сектори³⁵, включително за водолюбивы култури като ориз, ядки, плодове и зеленчуци (вж. *фигура 12*).

³¹ Специален доклад № 21/2017 на ЕСП „Екологизирането — по-сложна схема за подпомагане на доходите, която все още не е екологично ефективна“.

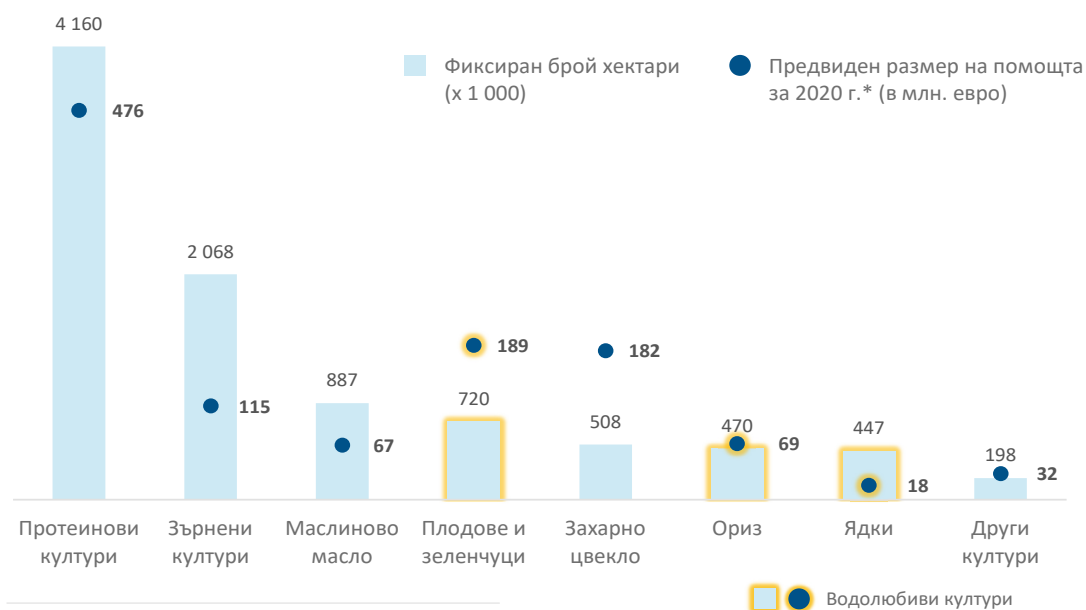
³² „Торфища в ЕС — документ за изразяване на позиция“.

³³ „Изменения, приети от Европейския парламент на 23 октомври 2020 г., относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове“.

³⁴ Европейска комисия, *Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020*.

³⁵ Регламент (ЕС) № 1307/2013, член 52, параграф 2.

Фигура 12 — Нотифицирани мерки за доброволно обвързано с производството подпомагане за култури (2020 г.)



Източник: Европейска комисия.

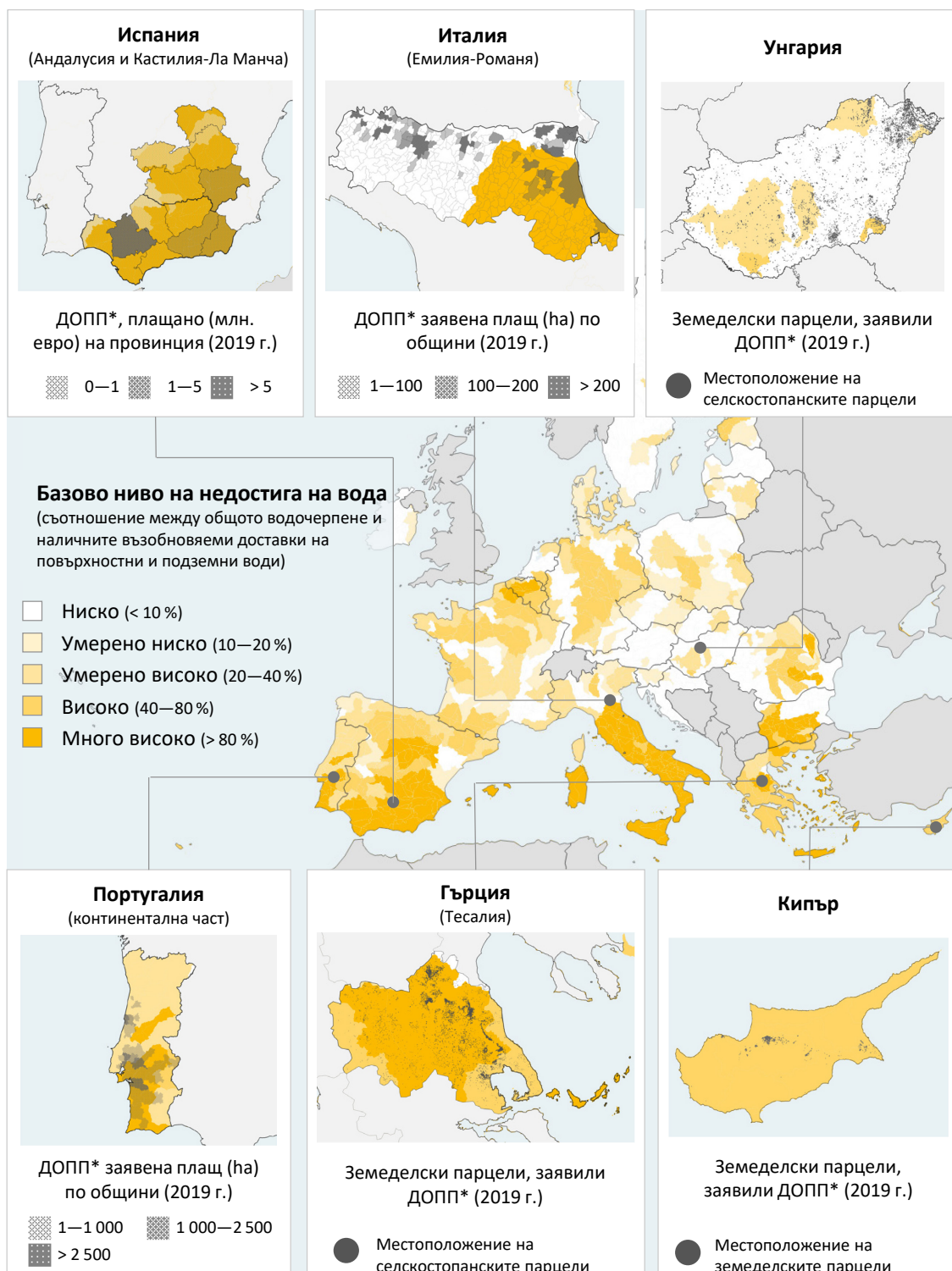
59 В правилата на ЕС относно доброволното обвързано с производството подпомагане се посочва, че всяко обвързано с производството подпомагане съответства на другите мерки и политики на Съюза³⁶, което би следвало да позволява на Комисията да отхвърля несъвместимите схеми. Комисията не е оценила въздействието на предложените мерки върху устойчивото използване на водите.

60 Някоя от разгледаните от ЕСП държави членки/региони не е въвела предпазни мерки за използване на вода, като например ограничения върху подпомагането в райони с недостиг на вода или за парцели без ефективни напоителни системи.

61 Девет от единадесетте държави членки/региона, обхванати в одита на ЕСП, използват доброволно обвързано с производството подпомагане за култури. Осем подпомагат водолюбивы култури без географско ограничение. В резултат на това държавите членки използват финансиране от ЕС за водолюбивы култури в райони с недостиг на вода. На [фигура 13](#) е показано, че шест държави членки използват доброволно обвързано с производството подпомагане за водолюбивы култури в райони с голям или много голям недостиг на вода.

³⁶ Регламент (ЕС) № 1307/2013, член 52, параграф 8.

Фигура 13 — Доброволно обвързано с производството подпомагане за водолюбиви култури и райони с недостиг на вода



* ДОПП само за водолюбиви култури. Въз основа на анализ на данни от няколко източника, според ЕСП следните култури са водолюбиви: плодове и зеленчуци, ориз и ядки
Декларация: поради разлики в изходните данни, картите за отделните държави не са съпоставими.

Източник: ЕСП и World Resources Institute Aqueduct, разгледан на 22.3.2021 г.

Кръстосаното спазване обхваща незаконното водочерпене, но проверките са редки, а санкциите — ниски

62 Кръстосаното спазване обвързва директните плащания (и някои други плащания по ОСП) с определени екологични задължения. Едно от условията за кръстосано спазване (ДЗЕС 2) обхваща процедурите за издаване на разрешителни за водочерпене, определени от държавите членки. Националните/регионалните органи проверяват 1 % от посочени групи земеделски производители, които напояват своите полета, и налагат санкции (обикновено намаляване на субсидията им по СОП или СЕПП с 3 %) на онези, които не спазват националните/регионалните процедури за издаване на разрешителни за водочерпене.

63 На практика почти няма промяна в разпоредбите от последния доклад на ЕСП по тази тема през 2014 г.³⁷ ДЗЕС 2 е формулирано общо: „Спазване на процедурите за издаване на разрешителни в случаите, когато използването на вода за напояване е обусловено от такъв документ“. Комисията не е поискала от държавите членки да наложат конкретни изисквания, като например монтиране на водомери и отчитане на използването на вода. ДЗЕС няма да окаже въздействие в държавите членки с по-малко строги процедури за издаване на разрешителни. Фактът, че не се прилага за всички бенефициенти по ОСП (напр. бенефициенти на схемата за дребни земеделски производители, плащанията за развитие на селските райони, които не са годишни, или помощта по ООП за сектора на плодовете и зеленчуците и сектора на маслините) и че държавите членки не извършват надлежни проверки, допълнително намалява неговия потенциал.

64 Предложението на Комисията за ОСП за периода след 2020 г. продължава с понятието за кръстосано спазване (вече преименувано „обвързаност с условия“). С него се разширява обхватът, така че да включва схемата за дребни земеделски производители, но същевременно се изключват бенефициентите на плащания по ООП в сектора на виното.

65 В съответствие с принципа на субсидиарност държавите членки са свободни да въвеждат и прилагат задължението за издаване на разрешителни във връзка с водите по своя преценка. Десет от обхванатите в одита на ЕСП държави членки/региони предприемат селективен подход към ДЗЕС 2, като в своите

³⁷ Специален доклад № 4/2014 на ЕСП „Частичен успех на интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС“, точки 38—48.

проверки често пропускат някои национални или регионални регулаторни изисквания за водочерпене (*фигура 14*).

66 Единствената проверка, обща за всички проверени от ЕСП системи за контрол, е за необходимостта от издаване на разрешителни за черпене на вода за напояване. В повечето случаи проверките включват и визуална проверка на парцелите за установяване на незаконно водочерпене или напояване. Това се отнася за Белгия (Фландрия), Германия (Берлин-Бранденбург), Испания (Андалусия и Кастилия-Ла Манча), Италия (Емилия-Романя), Унгария и Португалия. Три от единадесетте държави членки и региона проверяват за наличието на водомери — Белгия (Фландрия), Франция (Център- Вал дьо Лоар), Кипър. Десет от 11-те държави не проверяват съдържанието на разрешителните, като например максимален обем на добиваната вода и време за напояване (всички държави членки/региони, обхванати в одита на ЕСП, с изключение на Белгия (Фландрия). Подобна слабост е докладвана в изследването в подкрепа на оценката на въздействието на ОСП върху водите³⁸.

Фигура 14 — Елементи на ДЗЕС 2, проверявани в 11 държави членки/региона



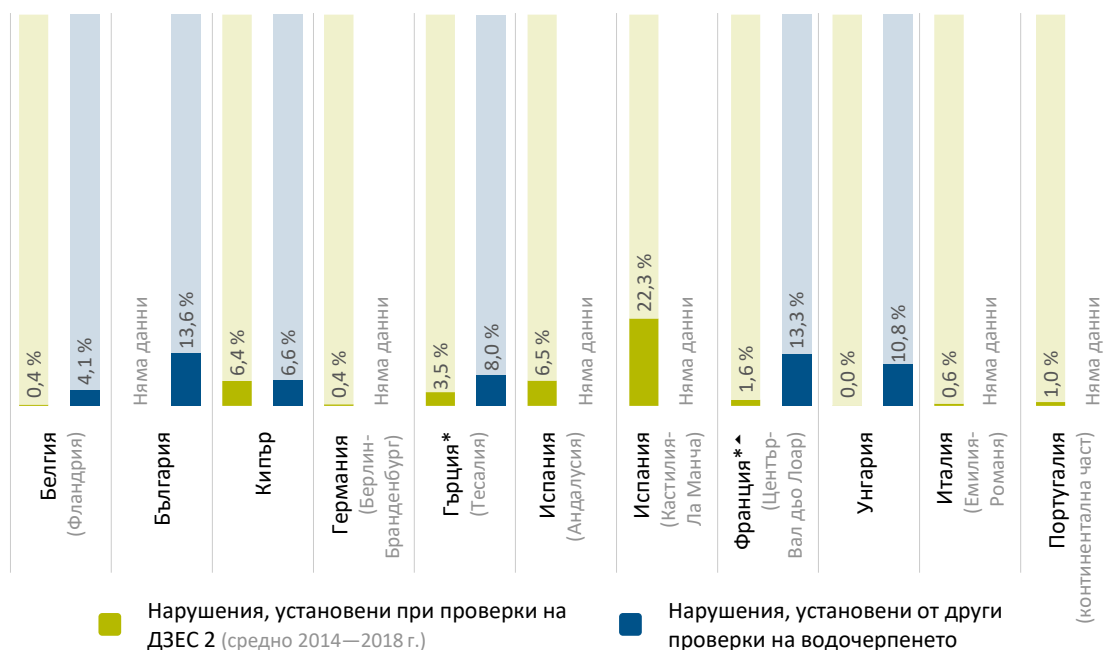
Източник: ЕСП.

67 Статистическите данни за контрола на кръстосаното спазване, които държавите членки докладват на Комисията, показват значителни разлики както между държавите, така и между регионите. В Испания например средният процент на нарушенията е значително по-висок за Кастилия-Ла Манча, отколкото за Андалусия (*фигура 15*). Във всички държави членки/региони, за които ЕСП получи данни, процентът на нарушенията на ДЗЕС 2 е по-нисък от този на другите проверки за водочерпене, както е описано в точка **32** (вж. *фигура 15*). Съществува

³⁸ AGRI и EEIG Alliance Environnement, *Evaluation of the impact of the CAP on water. Final report*.

значителен риск при проверките за кръстосано спазване да не бъдат установени случаи на незаконно водочерпене.

Фигура 15 — Процент на нарушенията, установени от проверките на ДЗЕС 2 и от други проверки за водочерпене в 11 държави членки/региона



* Резултатите от кръстосаното спазване са за цялата държава, а резултати за други нарушения са за региона
 ^ Други проверки на водочерпенето може да включват икономически сектори, различни от селското стопанство

Източник: ЕСП.

68 През 2013 г. Европейският парламент и Съветът призоваха Комисията³⁹ да наблюдава транспонирането на РДВ от държавите членки в националното им законодателство, както и нейното прилагане, и да направи предложение за включване на съответните части от РДВ в кръстосаното спазване. Комисията не е направила предложение за включване на части от РДВ в рамката за кръстосано спазване за периода 2014—2020 г. В предложението за ОСП за периода след 2020 г. обаче изрично се посочва членът от РДВ относно контрола върху водочерпенето⁴⁰, което го прави задължително изискване (ЗИУ1) съгласно новите правила относно обвързаността с условия. С това се въвежда ясна връзка между

³⁹ Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549—607), Съвместно изявление на Европейския парламент и на Съвета относно кръстосаното спазване.

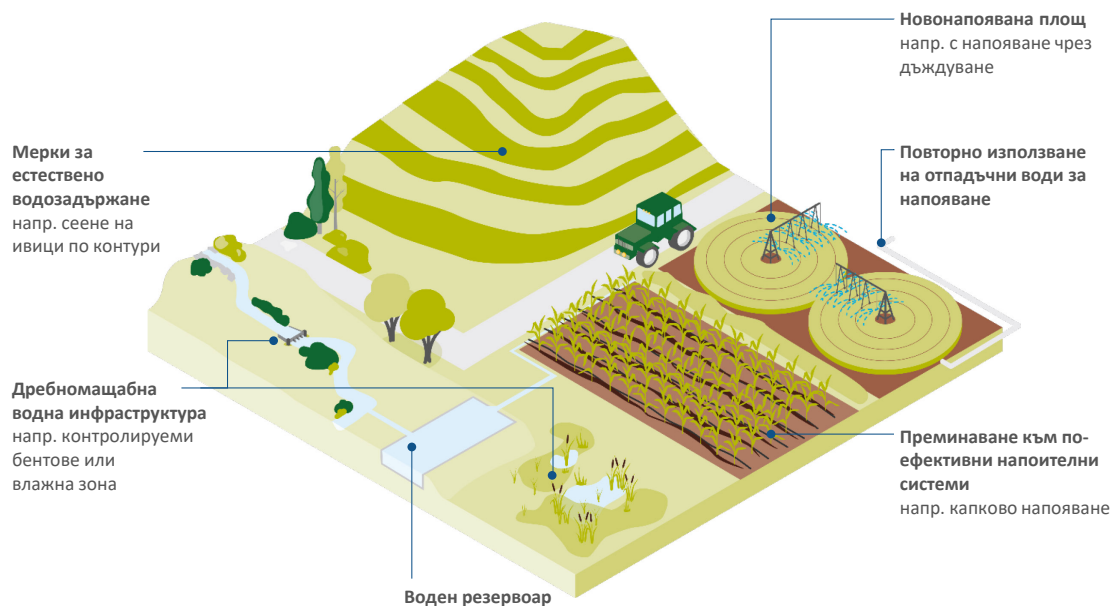
⁴⁰ Директива 2000/60/ЕО, член 11, параграф 3, буква д).

РДВ и плащанията по ОСП за земеделските производители и би могло да придаде по-голяма сила на този член.

Фондовете за развитие на селските райони и пазарните мерки не насърчават в значителна степен устойчивото използване на водите

69 Освен директните плащания, по ОСП се финансират и инвестиции на земеделските производители в дълготрайни активи и се подпомагат специфични действия, като например ангажимент за прилагане на определени селскостопански практики. Някои инвестиции и действия оказват положително въздействие върху потреблението на вода, докато други го увеличават (вж. и [фигура 16](#)). Финансирането на системи за съвети в селското стопанство или на проекти за сътрудничество също може да окаже въздействие върху потреблението на вода, макар и непряко.

Фигура 16 — Селскостопански практики и инвестиции, които влияят на потреблението на вода



Източник: ЕСП.

Програмите за развитие на селските райони рядко се използват за подобряване на количеството на водите

70 Чрез програмите за развитие на селските райони националните или регионалните органи могат да подпомагат:

- а) селскостопански практики или екологосъобразна инфраструктура с положително въздействие върху наличието на вода в земеделските почви (мерки за водозадържане);
- б) земеделските производители за допълнителните разходи и пропуснатите приходи, произтичащи от прилагането на РДВ;
- в) инфраструктура за пречистване на отпадъчни води за повторно използване на водата при напояване.

ЕСП провери до каква степен са използвани тези варианти.

71 Държавите членки могат да използват фондовете за развитие на селските райони, за да финансират **мерки за естествено водозадържане** (вж. [фигура 17](#)). Пет от държавите членки/регионите, обхванати в одита на ЕСП, се възползват от тази възможност:

- Белгия (Фландрия), Испания (Андалусия), Унгария, Италия (Емилия-Романя) и Португалия са финансирали ангажименти за агроекология и климат⁴¹, чиято основна цел е запазване на почвата, натрупване на органична материя и намаляване на ерозията, като по този начин се спомага за увеличаването на водозадържането.
- Белгия (Фландрия) е финансирала един проект относно екологосъобразна инфраструктура за водозадържане⁴², а Унгария — осем проекта.

⁴¹ Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487), член 28.

⁴² Регламент (ЕС) № 1305/2013, член 17, параграф 1, буква г).

Фигура 17 — Мерки за естествено водозадържане

Мерките за естествено водозадържане имат основната функция да повишат и/или възстановят капацитета за водозадържане на водоносния хоризонт, почвите и екосистемите. Това може да става по различни начини.

Водозадържането върху селскостопански почви може да се подобри например чрез:

- 
Консервационна обработка
 Чрез оставане на остатъците от културите на повърхността консервационната обработка забавя движението на водата и намалява ерозията на почвата.
- 
Буферни ивици и живи плетове
 Поради своята постоянна растителност живите плетове и тревистите буферни ивици по края на полетата или водните басейни предлагат добри условия за ефективно просмукване на водата и забавяне на дебитата на повърхността.
- 
Възстановяване на мочурливите местности
 Мочурливите местности функционират като естествена вана или гъба, която складира водата и бавно я пропуска.
- 
Повторна натурализация и стабилизиране на речните брегове
 Увеличава потенциала за задържане на водата в почвата, тъй като е налице по-голям потенциал за просмукване в речните брегове

Мерките за водозадържане на равнището на водния обект могат да увеличат наличието на вода и в околните селскостопански площи.

Източник: ЕСП въз основа на каталога на мерките за естествено водозадържане на ЕС.

72 От мерките за естествено водозадържане може да има много ползи, включително подхранване на подземни води, управление на риска от засушаване и намаляване на риска от наводнения, но тяхната ефективност е ограничена, ако се използват на малка площ⁴³. Седем от единадесетте държави членки/региона, обхванати от одита на ЕСП, не финансират подобни мерки чрез мерките за развитие на селските райони (вж. също [фигура 18](#)).

73 Държавите членки могат да използват фондовете за развитие на селските райони⁴⁴, за да **компенсират земеделските производители** за допълнителните разходи и пропуснатите приходи в резултат на изискванията в плана за управление на речните басейни. Нито една от държавите членки/регионите, обхванати в одита на ЕСП, не е използвала тази възможност.

⁴³ Доклад № 17/2020 на ЕАОС, стр. 68.

⁴⁴ Регламент (ЕС) № 1305/2013, член 30.

74 Националните/регионалните органи могат да включат в своите ПРСР подкрепа за инвестиции в инфраструктура за **повторно използване на отпадъчни води за напояване**⁴⁵. Пет от проверените от ЕСП държави членки/региони не са включили тази възможност в своите планове за развитие на селските райони. В три държави членки/региона тя е включена като част от подмярка, но не е използвана за финансиране на проекти. Две държави членки са финансирани съответни проекти (вж. *каре 2*).

Каре 2

Инвестиции в повторно използване на отпадъчни води, финансирани по фондовете за развитие на селските райони

В **Кипър** фондовете за развитие на селските райони са използвани за финансиране на един голям проект, който е свързан с изграждането на резервоар за вода с вместимост 500 000 м³ за съхраняване на рециклирана вода за използване в селското стопанство през лятото, както и на 20-километрова първична и вторична разпределителна мрежа, обхващаща 1 700 хектара.

В **Белгия (Фландрия)** по фондовете за развитие на селските райони са подпомогнати няколко проекта за пречистване на отпадъчни води за напояване или за поене на добитък. Два примера:

- оборудване за пречистване на вода в оранжерия за домати за дезинфекция на преработената вода и за премахване на остатъчни пестициди;
- съоръжение за пречистване за преобразуване на отпадъчни води от дружество за преработка на млечни продукти в питейна вода за добитъка и на течна вторична маса от млекодобивно стопанство във вода за напояване.

Финансирането от ЕС за проекти за напояване няма достатъчно предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите

75 Съществуват различни форми за финансиране от ЕС на проекти за напояване. Държавите членки могат да използват фондовете за развитие на селските райони за инвестиции във физически активи или за подпомагане по ООП в определени сектори (плодове и зеленчуци, маслини и маслиново масло, вино),

⁴⁵ Регламент (ЕС) № 1305/2013, член 17.

за финансиране на модернизирането или първото монтиране на оборудване за напояване (напр. в земеделски стопанства) или на инфраструктура (напр. мрежи).

76 ЕСП провери:

- 1) до каква степен тези фондове се използват за подпомагане на проекти за напояване;
- 2) дали Комисията и държавите членки имат определени предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите; и
- 3) дали държавите членки са проверили съответните изисквания.

77 Модернизирането на съществуващите системи за напояване може да повиши ефективността на потреблението на вода, например чрез ремонт на канали с течове, покриване на отворените канали за намаляване на изпарението или преминаване към по-ефективни системи за напояване. Подобряването на ефективността обаче невинаги води до обща икономия на вода, тъй като спестената вода може да бъде пренасочена за друга употреба, като например за повече водолюбивы култури или за напояване на по-голяма площ. Това е известно като „ефект на бумеранга“⁴⁶. Освен това при едно явление, познато като „хидроложки парадокс“, по-ефективното напояване може да намали връщането на повърхностни води в реките, което намалява основните потоци, които са от полза за потребителите надолу по течението и за чувствителните екосистеми⁴⁷.

78 Монтирането на нова инфраструктура за напояване, която разширява напояваната площ, вероятно ще увеличи натиска върху ресурсите от прясна вода, освен ако системата не използва дъждовна или рециклирана вода. Този риск е потвърден в изследването на Комисията в подкрепа на оценката на въздействието на ОСП върху водите (вж. бележка под линия [Error! Bookmark not defined.](#)): „до момента е трудно да се гарантира, че инвестициите в напояване са от полза за водните обекти, особено ако напояваната площ се увеличава, когато водните обекти са подложени на натиск“.

⁴⁶ ОИСР (2016 г.), [Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches](#), Проучвания на ОИСР на реките, OECD Publishing, Париж.

⁴⁷ Доклад № 17/2020 на ЕАОС.

Подпомагане на инвестициите за развитие на селските райони

79 С едно изключение, всички държави членки/региони, които ЕСП оцени, използват фондовете за развитие на селските райони за финансиране на инвестиции с въздействие върху потреблението на вода (вж. **фигура 18**). Новите инсталации и инфраструктура за напояване са допустими във всички десет държави членки/региона, а инвестициите в инфраструктура за водочерпене (напр. кладенци) са допустими в поне три. В половината от 24-те ПРСР в допълнителната извадка на ЕСП е дадена възможност за инвестиции в нова инфраструктура за напояване.

Фигура 18 — Финансиране по ЕЗФРСР с въздействие върху потреблението на вода в селското стопанство (ангажирани или изплатени средства в млн. евро) (2014—2020 г.)



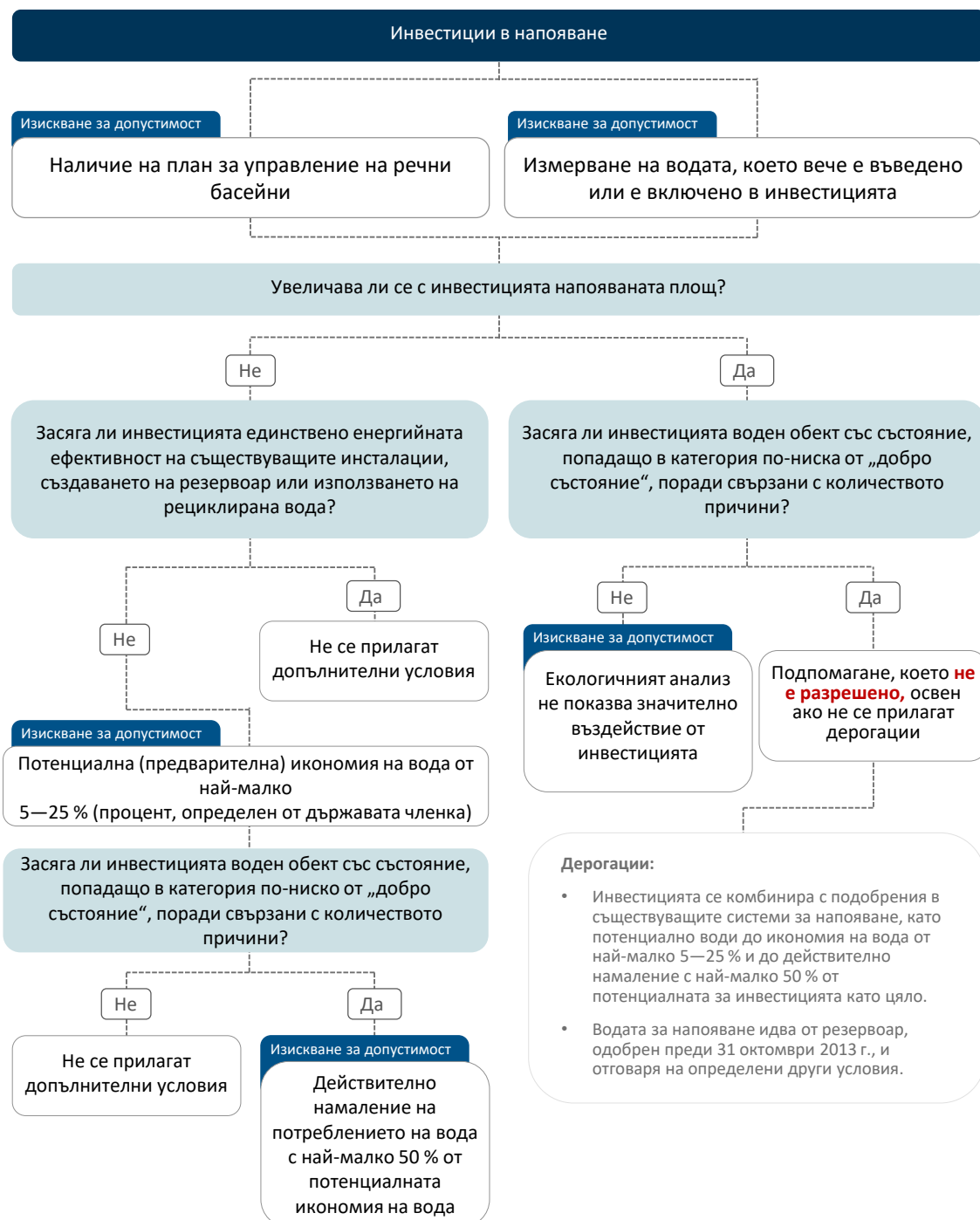
а) цялото публично подпомагане; б) само частично съответства на напояваните култури; в) само частично съответства на мерките с въздействие върху използването на водите; г) общо разходи, декларирани за периода 2014—2020 г.; д) сума, платена за референтната 2018 година; е) само плащания по „Натура 2000“ за неотводняване и ненапояване на затревени площи.

Източник: ЕСП въз основа на данни, получени от държавите членки.

80 Подпомагането по ЕЗФРСР за **инвестиции в напояване** следва да отговаря на предвидените в правилата на ЕС изисквания⁴⁸ (вж. **фигура 19**). Държавите членки могат да въведат и допълнителни изисквания. При някои инвестиции три държави членки/региона, обхванати в одита на ЕСП, изискват икономии на вода в размер над 5 %. За нова инфраструктура за напояване пет държави членки/региона изискват документ за собственост на земята и/или валидно разрешително за водочерпене.

⁴⁸ Регламент (ЕС) № 1305/2013, член 46.

Фигура 19 — Условия за проектите за напояване по линия на развитието на селските райони



Източник: ЕСП въз основа на член 46 от Регламент № 1305/2013.

81 Някои от изискванията, описани на [фигура 19](#), не са пояснени допълнително в правните текстове. Например в РДВ не е дефинирано какво се има предвид под количествено състояние на повърхностни водни обекти. Ето защо е необходимо държавите членки да дефинират какво считат за състояние, попадащо в категория „по-ниско от добро състояние“ поради свързани с количеството причини в случая

на повърхностни водни обекти. В осем от държавите членки/регионите, обхванати в одита на ЕСП, не е ясно как и дали действително това е дефинирано. Комисията е предоставила необвързващи насоки по този въпрос⁴⁹. Държавите членки също така тълкуват по различен начин разширяването на напояваните площи, тъй като те могат да включват площи, които вече са били напоявани в близкото минало. Някои от тях считат, че „близкото минало“ е до пет години, докато други го тълкуват като датиращо от 2004 г.

82 Тъй като правилата на ЕС позволяват множество възможни тълкувания и изключения (вж. *фигура 19*), съществува риск ЕС да финансира проекти за напояване, които са в противоречие с целите на РДВ. За ОСП за периода след 2020 г. Комисията е предложила известно опростяване на условията за финансиране на проекти за напояване. Инвестициите в напояване ще бъдат изключени изрично от финансирането, ако не съответстват на постигането на целите на РДВ за добро състояние. Разширяването на напояваната площ не би било допустимо, ако напояването засяга водни обекти, чийто статус е определен като по-нисък от добър⁵⁰. Държавите членки ще решават дали да транспонират това в своите условия за допустимост.

83 Спазването на условията, показани на *фигура 19*, не се проверява обстойно. Осем от оценените от ЕСП държави членки/региони посочват, че проверяват основните изисквания (като например необходимостта от отчитане на водата и потенциална икономия на вода) въз основа на прилагането на проекта или извършват последващи проверки. Седем държави членки/региона предоставиха документни доказателства за последващи проверки на реалната икономия на вода. В четири случая от документите не става ясно как се оценява увеличаването на напояваната площ. ЕСП поиска от две държави членки/два региона по-подробна информация за проектите. От получената документация не става ясно как са проверявани изискванията — за някои проверки ЕСП не намери никакви доказателства, включително за основни проверки на отчитането на водата или за потенциална икономия на вода.

Обща организация на пазарите

84 ЕС финансира и чрез ООП инфраструктура за напояване за три сектора: на плодовете и зеленчуците, на маслините и маслиновото масло, и на виното.

⁴⁹ Документ с насоки. Подпомагане чрез ЕЗФРСР за инвестиции в напояване (версия: ноември 2014 г.).

⁵⁰ COM(2018) 392 final, член 68, параграф 3, буква е).

Секторът на плодовете и зеленчуците получава подпомагане за инфраструктурата за напояване в десет от 11-те държави членки/региона, обхванати от одита на ЕСП, секторът на маслините и маслиновото масло — в две, а секторът на виното — в три. Всички държави членки/региони предлагат подпомагане както за нова инфраструктура, така и за модернизация на съществуващите системи, с изключение на сектора на маслините и маслиновото масло, където за подпомагане от ЕС са допустими само подобренията. Правилата, приложими за инвестиции, финансирани по ООП, са различни от тези, които се прилагат за развитие на селските райони.

85 През последните години финансирането за проекти за напояване в сектора на плодовете и зеленчуците е най-голямо в Испания (Андалусия) и Португалия (вж. [фигура 20](#)). Във Франция и Кипър наличните мерки са въведени съвсем слабо или не са въведени. В Италия (Емилия-Романя) органите не успяха да предоставят данни за проектите за напояване и свързаните с тях финансиране, проверки и санкции.

Фигура 20 — Очаквано средногодишно финансиране от ЕС за проекти за напояване по ООП (хил. евро)



Източник: ЕСП въз основа на данни на органите на държавите членки.

86 Ако инвестициите за намаляване на потреблението на вода в сектора на плодовете и зеленчуците се финансират в рамките на функцията „Инвестиции в полза на опазването на околната среда“⁵¹, те следва:

- да намалят потреблението на вода с най-малко 5 %, ако използват капково напояване или подобни системи;

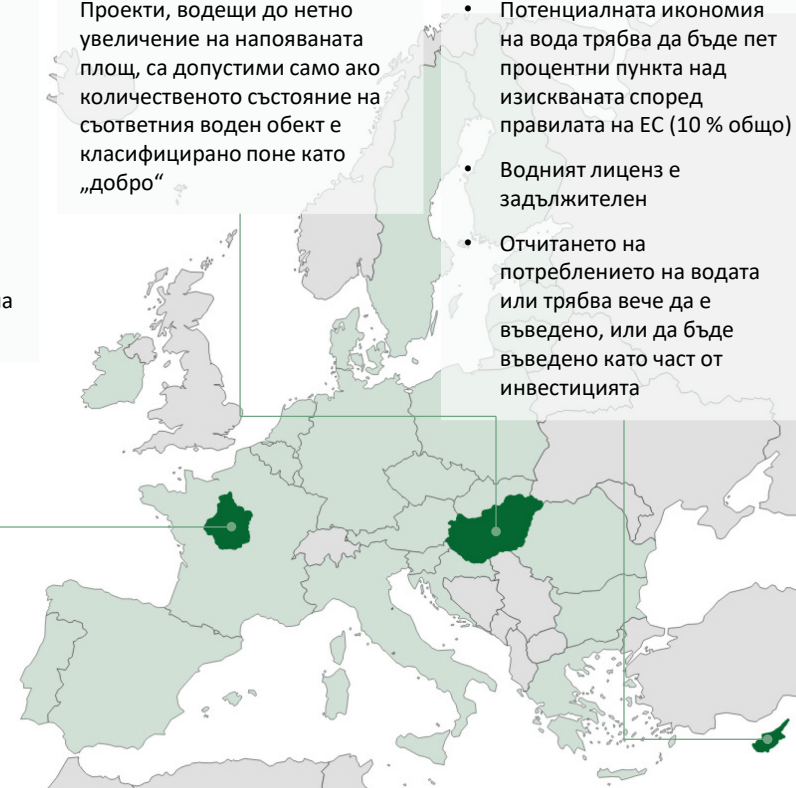
⁵¹ В съответствие с член 3, параграф 4, последна алинея от [Регламент за изпълнение \(ЕС\) 2017/892 на Комисията от 13 март 2017 година за определяне на правила за](#)

- да не водят до нетно увеличение на напояваната площ, освен ако общата консумация на вода за напояване на цялото стопанство, дори след увеличаване на площта, не остане под средната стойност през предходните пет години преди инвестицията.

87 Инфраструктурата за напояване може да се финансира и по други функции, като например „Планиране на производството“. Когато случаят е такъв, правилата на ЕС не изискват никакви предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите, за разлика от финансирането по ЕЗФРСР (вж. точка **80**). В Испания (Андалусия) 98 % от разходите през 2018 г. за действия, свързани с напояване и устойчиво използване на водите, са се отнасяли за проекти за планиране на производството. Три от 11-те държави членки, които ЕСП оцени, са отишли отвъд правилата на ЕС и са определили допълнителни изисквания за някои или за всички проекти за напояване (*фигура 21*).

Фигура 21 — Примери за допълнителни изисквания за финансирани по ООП проекти за напояване

Франция (Център-Вал дьо Лоар)	Унгария	Кипър
<ul style="list-style-type: none"> • Изисква се отчитане на потреблението на водата • Инвестицията се отказва, ако би довела до увеличение на водочерпенето в селскостопански парцели, разположени в райони с недостиг на вода • Минималната икономия на вода трябва да бъде 25 % 	<p>Проекти, водещи до нетно увеличение на напояваната площ, са допустими само ако количественото състояние на съответния воден обект е класифицирано поне като „добро“</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потенциалната икономия на вода трябва да бъде пет процентни пункта над изискваната според правилата на ЕС (10 % общо) • Водният лиценз е задължителен • Отчитането на потреблението на водата или трябва вече да е въведено, или да бъде въведено като част от инвестицията



Източник: ЕСП.

88 Органите на държавите членки не проверяват в достатъчна степен спазването на условията за инвестиции, които ще бъдат в полза на околната среда (точка 86). След като прегледа насоките, административните проверки и докладите от проверките на място, ЕСП не откри доказателства в повечето държави членки/региони за проверки на спазването на екологичните изисквания за финансиране по ООП.

89 Като цяло финансирането по ООП за нова инфраструктура за напояване и за подобрения в съществуващите системи върви с по-малко екологични предпазни мерки, отколкото се предлагат от ЕЗФРСР. Някои видове инвестиции следва да отговарят на условия по отношение на икономията на вода и увеличаването на напояваната площ, но няма изисквания за монтиране на водомер преди или като част от дадена инвестиция.

Заклучения и препоръки

90 ЕС въведе Рамковата директива за водите през 2000 г. с цел състоянието на всички водни обекти да стане „добро“ до 2015 г. или (с обосновани изключения) най-късно до 2027 г. Това включва цели във връзка с количеството на водите. Одитът на ЕСП показва, че подпомагането за селското стопанство не е приведено последователно в съответствие с политиката на ЕС в областта на водите.

91 Въпреки че предвиждат предпазни мерки срещу неустойчивото използване на водите, дерогациите по политиката на ЕС в областта на водите често се прилагат за земеделските производители. От 2009 г. насам държавите членки са постигнали напредък по отношение на създаването на системи за предварително разрешително за водочерпене, системи за разкриване на незаконно използване на вода и механизми за ценообразуване с потенциал за стимулиране на ефективното използване на водата. При все това:

- все още има много изключения за издаване на разрешителни за водочерпене на земеделските производители в проверените от ЕСП държави членки (включително в регионите с недостиг на вода) (точки [27—30](#)); и
- много държави членки не прилагат принципа на възстановяване на разходите за водни услуги в селското стопанство, както правят в други сектори (точки [36—44](#)).

92 Комисията извършва мониторинг на прилагането на Рамковата директива за водите от държавите членки и счита, че то може да бележи по-бърз напредък (точки [45—52](#)).

Препоръка 1 — Искане на обосновка за изключенията за прилагане на Рамковата директива за водите в селското стопанство

Комисията следва:

да поиска от държавите членки да обосноват цените на водата и изключенията от изискването за предварително издадено разрешително за водочерпене и да обяснят основанието за заключението, че тези изключения не оказват значително въздействие върху състоянието на водните обекти.

Срок за изпълнение: 2025 г.

93 По схемите за преки плащания в рамките на Общата селскостопанска политика (ОСП) не се налагат задължения директно на земеделските производители по отношение на използването на водите. Правилата на ЕС за доброволно обвързано с производството подпомагане позволяват на държавите членки да финансират водолюбиви култури в региони с недостиг на вода без никакви проверки или екологични предпазни мерки. Предварителното обвързване с условия за водния сектор, приложими за финансиране за развитие на селските райони, е насърчило държавите членки да осъвременят своите политики за определяне на цената на водата. Предварителното обвързване с условия обаче изглежда ще бъде премахнато в ОСП за периода след 2020 г. (точки [47—49](#) и [53—61](#)).

94 Няколко държави членки използват доброволно обвързано с производството подпомагане за финансиране на водолюбиви култури в райони с недостиг на вода (точки [60](#) и [61](#)).

95 Второто добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС 2) на кръстосаното спазване има потенциала да намали прекомерното използване на водни ресурси в селското стопанство, като земеделските производители се насърчават да спазват процедурите на държавите членки за издаване на разрешително за водочерпене. Правилата на ЕС обаче не налагат задължения за кръстосано спазване на всички земеделски производители, получаващи средства по ОСП, а държавите членки използват сравнително ограничено ДЗЕС 2 за опазване на водните ресурси. Някоя от държавите членки в одита на ЕСП не извършва всеобхватни проверки на изискванията за ДЗЕС 2 (точки [62—68](#)).

Препоръка 2 — Обвързване на плащанията по ОСП със спазването на екологични стандарти

Комисията следва:

- а) да обвърже подпомагането за развитие на селските райони за инвестиции в напояване с условия за прилагането на политики, които стимулират устойчивото използване на водите в държавите членки;
- б) да обвърже всички плащания на земеделските производители по ОСП, в т.ч. плащанията чрез Общата организация на пазара, с изрични екологични изисквания за устойчиво използване на водите, включително посредством обвързаност с условия;
- в) да изисква предпазни мерки за предотвратяване на неустойчивото използване на водите за култури, финансирани посредством доброволно обвързано с производството подпомагане.

Срок за изпълнение: 2023 г. (началото на новия период на ОСП)

96 Комисията частично е включила принципите за устойчиво използване на водите в правилата относно механизмите за финансиране по ОСП, като например за развитие на селските райони и подкрепа на пазара. От фондовете за развитие на селските райони могат да се финансират земеделски практики и инфраструктура, които подобряват количеството на водата. С финансиране за развитие на селските райони и подкрепа на пазара може да се плаща и за проекти за напояване. Този вид плащания са свързани с определени задължения, но правилата на ЕС не са последователни във всички програми, което позволява различни тълкувания и изключения (точки **69—89**).

97 Държавите членки са използвали частично подпомагането за развитие на селските райони и пазарната подкрепа, за да стимулират устойчивото използване на водите в селското стопанство. ЕСП установи, че:

- По програмите за развитие на селските райони рядко се подпомагат мерки за водозадържане и инфраструктура за повторно използване на водите (точки **70—72**);
- Средства от ЕС се използват за подпомагане на нови проекти за напояване в държавите членки/регионите, обхванати в одита на ЕСП (точки **75—79, 84 и 85**);

- Държавите членки не проверяват в достатъчна степен спазването на екологичните условия, свързани с финансирането за развитие на селските райони и подкрепа за пазара (точки **80—83** и **86—89**).

98 В предложението на Комисията за ОСП за периода след 2020 г. изрично е изключено финансирането на инвестиции в напояване, които не са в съответствие с целите на Рамковата директива за водите за постигане на добро състояние. Разширяването на напояваната площ вече няма да бъде допустимо, когато засяга водни обекти с по-ниско от добро състояние (точка **82**).

Препоръка 3 — Използване на средства от ЕС за подобряване на количественото състояние на водните обекти

Комисията следва:

- а) да гарантира при одобряването на стратегическите планове на държавите членки по ОСП, че държавите членки прилагат правилата на ОСП за периода след 2020 г., така че финансираните проекти за напояване да допринасят за постигането на целите на Рамковата директива за водите;
- б) да оцени въздействието на финансирането за развитие на селските райони и за подкрепа за пазара върху използването на водите в ОСП за периода след 2020 г.

Срок за изпълнение: 2023 г. (началото на новия период на ОСП) и 2026 г. (междинна оценка)

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Само Йереб — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 14 юли 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Съкращения

ДЗЕС: Добро земеделско и екологично състояние

ДОПП: Доброволно обвързано с производството подпомагане

ЕАОС: Европейска агенция за околна среда

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЗИУ: Законоустановено изискване за управление

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ООП: Обща организация на пазара

ОСП: Обща селскостопанска политика

ПРСР: Програма за развитие на селските райони

ПУРБ: План за управление на речните басейни

РДВ: Рамкова директива за водите

СЕПП: Схема за единно плащане на площ

СОП: Схема за основно плащане

Речник на термините

Воден обект: Езеро, резервоар, поток, река или канал, преходна водна площ по крайбрежието, участък от крайбрежна вода или отделно ниво на подземните води.

Водочерпене: Отстраняване или отклоняване на вода от водна среда.

Възстановяване на разходи: Принцип, при който ползвателят на услуга плаща за стойността на тази услуга, а общият приход за доставчика на услугата се равнява на (или надвишава) стойността на доставката.

Добро земеделско и екологично състояние: Състоянието, в което земеделските производители трябва да поддържат цялата земеделска земя, особено земята, която в момента не се използва за производство, за да получат определени плащания по ОСП. Включва въпроси като управлението на водите и почвите.

Доброволно обвързано с производството подпомагане: Доброволен начин за държавите членки да извършват преки плащания в селското стопанство от бюджета на ЕС въз основа на обемите на производство на земеделски производители, които избират да искат подпомагане на тази база.

Законоустановено изискване за управление: Правило на ЕС или национално правило за управлението на земеделските земи за опазване на здравето на хората, животните и растенията, хуманно отношение към животните и околната среда.

Количествено състояние: Израз на степента, в която воден обект е засегнат пряко или непряко от водочерпене.

Кръстосано спазване: Механизъм, при който плащанията за земеделските производители са обвързани с изпълнението на изисквания за околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и хуманното отношение към тях, както и за управлението на земята.

Отделено от производството подпомагане: Плащания от ЕС за земеделските производители, които не са обвързани с производството на конкретен продукт.

План за управление на речни басейни: Документ, обхващащ управлението на определен речен басейн в ЕС, в който се посочват планираните действия за постигане на целите на Рамковата директива за водите.

Плащане за екологизиране: Плащане на площ за селскостопански практики, които имат положителен принос за околната среда и климата.

Преки плащания: Плащания за подпомагане в областта на селското стопанство като напр. помощи, свързани с площ, които се изплащат директно на земеделските производители.

Проверка за пригодност: Оценка за установяване на припокривания, пропуски, несъответствия или неактуални мерки в регулаторната рамка на дадена област на политиката.

Програма за развитие на селските райони: Набор от одобрени от Комисията национални или регионални многогодишни цели и действия за прилагането на политиката на ЕС за развитие на селските райони.

Сближаване: Процесът на коригиране на правото на плащане на земеделските производители с цел да се отразят национални или регионални средни стойности, за да се гарантира по-справедливо разпределяне на прякото подпомагане в областта на селското стопанство.

Схема за основно плащане: Селскостопанска схема на ЕС, по която се извършват плащания на земеделски производители въз основа на допустимата земеделска площ.

„Коперник“: Системата на ЕС за наблюдение и мониторинг на Земята, по която се събират и обработват данни от спътници и разположени на Земята датчици, за да се осигури информация в областта на околната среда и сигурността.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Joëlle Elvinger със съдействието на Ildikó Preiss, — ръководител на нейния кабинет, и Charlotta Törneling— аташе в кабинета; Emmanuel Rauch — главен ръководител; Els Brems — ръководител на задача; Paulo Braz — заместник-ръководител на задача; Greta Kapustaite, Georgios Karakatsanis, Szilvia Kelemen, Dimitrios Maniopoulos, Dainora Venckeviciene и Krzysztof Zalega — одитори. Thomas Everett предостави езикова подкрепа. Marika Meisenzahl предостави помощ за графичния дизайн.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2021 г.

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

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

За следните снимки повторно използване е разрешено, при условие че се посочи притежателят на авторските права, източникът и името на фотографите/архитектите (където е отбелязано):

Фигура 1: © World Resources Institute – Aqueduct, разгледан на 22.3.2021 г.

Фигури 5, 9, 14, 18 и 20: Изображенията са направени с [Pixel perfect](https://flaticon.com) от <https://flaticon.com>.

Фигура 13: © Европейска сметна палата и World Resources Institute, Aqueduct, разгледан на 22.3.2021 г.

Фигура 17:

Снимка горе вляво: © Европейски съюз, Европейска комисия, 2021 г. / Xavier Lejeune.

Снимка горе вдясно: © Европейски съюз, Европейска комисия, 2021 г. / Lukasz Kobus.

Снимка долу вляво: © Европейски съюз, Европейска комисия, 2021 г. / Michal Cizek.

Снимка долу вдясно: © Европейски съюз, Европейска комисия, 2021 г. / Pedro Rocha.

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

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6701-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/665915	QJ-AB-21-022-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6687-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/952320	QJ-AB-21-022-BG-Q

Една четвърт от добитата вода в ЕС се използва за селското стопанство, главно за напояване. Много региони вече са засегнати от недостига на вода и изменението на климата вероятно ще изостри това явление. Рамковата директива за водите определя като цел да се постигне добро състояние на всички водни обекти до 2027 г., но има значителни закъснения. Подкрепата за земеделските стопани по линия на общата селскостопанска политика (ОСП) засяга използването на водите за селскостопански цели по различни начини. ЕСП установи, че политиките в областта на селското стопанство не са приведени последователно в съответствие с политиката на ЕС в областта на водите. ЕСП препоръчва държавите членки да обосноват по по-добър начин изключенията от прилагането на Рамковата директива за водите в селското стопанство, а Комисията да обвърже плащанията по ОСП с екологични стандарти относно устойчивото използване на водите.

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



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

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

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors