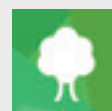


Специален доклад

**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**



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
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, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-3729-3	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/334577	QJ-AB-15-023-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3776-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/188763	QJ-AB-15-023-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3760-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/517911	QJ-AB-15-023-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на картата на стр. 65 следва да се потърси разрешение директно от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**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**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. 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, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Henri Grethen, член на ЕСП. Този състав е специализиран в разходните области, свързани със структурните политики, транспорта и енергетиката. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП George Pufan със съдействието на Patrick Weldon — ръководител на неговия кабинет, и Mircea Radulescu — аташе; Alain Vansilliette — ръководител на отдел; Marion Colonerus — ръководител на екип; Zuzana Gullova, Daniela Jinaru, Maria del Carmen Jimenez, Attila Horvay-Kovacs, Dana Moraru, Radka Papouskova и Ildiko Preiss — одитори.



От ляво надясно: A. Vansilliette, M. Radulescu, M. d. C. Jimenez, G. Pufan, Z. Gullova, P. Weldon, A. Horvay-Kovacs.

Точки

Речник на термините

I – X **Кратко изложение**

1 – 15 **Въведение**

16 – 21 **Обхват и подход на одита**

22 – 165 **Констатации и оценки**

22 – 50 **Плановете за управление на речните басейни като средство за постигане на добро качество на водите до 2015 г.**

26 – 27 Слабо подобрене в екологичното и химичното състояние на водните обекти

28 – 32 Идентифицирането на източниците на замърсяване на равнище воден обект е било затруднено от липсата на изчерпателни данни

33 – 44 Мерките, предвидени в плановете за управление на речните басейни, не са достатъчни за адекватно действие по отношение на източниците на замърсяване

45 – 46 Значителен брой водни обекти са освободени от крайните срокове през 2015 и 2021 г.

47 – 50 Комисията извършва внимателно проследяване, но подобренията зависят от готовността на държавите членки да действат

51 – 98 **Мерки и инструменти, прилагани от държавите членки за намаляване на замърсяването, причинено от отпадъчните води**

52 – 82 Замърсяване от агломерации: напредък в пречистването на отпадъчните води, но наличните инструменти биха могли да се използват за постигане на по-голям ефект

83 – 98 Замърсяване от промишлени инсталации: трудности при определянето на пределно допустими стойности за емисиите и слабости при тяхното прилагане

99 – 165 **Мерки и инструменти, прилагани от държавите членки за борба с дифузното замърсяване от селското стопанство**

101 – 122 Държавите членки не използват всички възможности, предоставени от Директивата за нитратите

123 – 132 Плановете за действие в областта на пестицидите имат недостатъци

133 – 144 Механизмът за кръстосано спазване оказва въздействие, но не се използва пълноценно

145 – 157 Потенциалът на мерките за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с качеството на водата, не се използва пълноценно

158 – 165 Принципът „замърсителят плаща“ се прилага само отчасти за дифузно замърсяване в резултат на селскостопанска дейност

166 – 191 **Заключения и препоръки**

- Приложение I — Преглед на района на басейна на река Дунав**
- Приложение II — Замърсяване на повърхностни водни обекти**
- Приложение III — Норми за допустими емисии, определени в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води**
- Приложение IV — Такса за замърсяване на водата — размер по замърсители (в евро/t)**
- Приложение V — Норми за допустими емисии, определени в националните правни разпоредби**

Отговори на Комисията

Агломерация: Зона, в която съсредоточаването на населението и/или стопанските дейности е достатъчно, за да е възможно да се събират градските отпадъчни води и да се отвеждат към пречиствателна станция или пункт за окончателно изливане.

Биохимична потребност от кислород (БПК₅): Количеството кислород, изразходено от микроорганизмите, за да премахнат биоразградимия органичен и минерален материал, който се съдържа във водата. БПК₅ традиционно се използва за измерване на консумацията на кислород в mg O₂/l след 5 дни. Колкото по-висока е стойността на БПК₅, толкова по-голяма е консумацията на кислород от микроорганизмите и замърсяването е по-голямо.

Воден обект: „Повърхностен воден обект“ означава отделен и значителен елемент от повърхностни води, като например езеро, язовир, поток, река или канал, част от поток, река или канал, преходни води или разширение на крайбрежни води. „Подземен воден обект“ означава отделно ниво на подземните води във водоносния хоризонт или хоризонти.

Вторично пречистване на отпадъчни води: Биологична фаза, която включва пречистването на отпадъчните води с цел отстраняване на биоразградимите органични замърсители.

Дифузни източници на замърсяване: Замърсяване, причинено от различни дейности, за които няма конкретна точка на заустване (вж. точкови източници на замърсяване). Например селското стопанство е ключов източник на дифузно замърсяване.

Европейски фонд за регионално развитие: Целта на Европейския фонд за регионално развитие е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз, като се преодолеят основните различия между регионите чрез финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече за предприятията.

Еквивалент жители (ЕЖ): Количествен израз на замърсителния товар на отпадъчните води, който се равнява на „еквивалентния“ брой лица, които биха произвели това ниво на замърсяване. Един ЕЖ съответства на количеството замърсяване от отпадъчни води, произведени от един жител, и представлява биоразградими органични вещества, за които биохимичната потребност от кислород за пет дни е 60 g дневно.

Екологично състояние/екологичен потенциал на повърхностните води: Израз на качеството на структурата и функционирането на водните екосистеми. Състоянието се оценява въз основа на следните елементи на качеството: биологични елементи (фауна и флора), хидроморфологични елементи, химични и физикохимични елементи, специфични замърсители и някои общи елементи (соленост, хранителни вещества и др.). За водни обекти, чиято физическа структура е била силно модифицирана, за да обслужват различни видове водоползване като корабоплаване, предпазване от наводнения, производство на енергия от водноелектрически централи и земеделие, се оценява по-скоро екологичният потенциал, а не екологичното състояние. Това се дължи на факта, че в много случаи отказът от експлоатация и премахването на физическите модификации не са нито приложими, нито желателни от икономическа гледна точка.

Еутрофикация: Обогащаването на водата с хранителни вещества, по-специално със съединения на азота и фосфора, предизвикващи ускорен растеж на водорасли, който води до намаляване на нивата на кислород във водата и до изчезване на местни водни растения, риба и други водни животни.

Законоустановени изисквания за управление (ЗИУ): Законоустановени стандарти на ЕС в областта на околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните.

Земеделска земя: Земната площ на една държава се състои от земеделска земя, гори и друга земя. Земеделската земя може да бъде разделена на обработваема земя, земя за отглеждане на трайни насаждения, постоянни пасища и ливади и друга земя, включваща градините за лично ползване.

Изтичащ поток: В контекста на настоящия доклад „изтичащ поток“ означава пречистени отпадъчни води, зауствани във водни обекти.

Канализация: Физическа инфраструктура, включително тръби, помпи, филтри, канали и т.н., използвани за отвеждане на отпадъчните води от началната им точка до точката на евентуалното им пречистване или депониране.

Кохезионен фонд: Целта на Кохезионния фонд е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез финансиране на проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто брутен национален продукт (БНП) на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

Кръстосано спазване: Механизъм в рамките на общата селскостопанска политика на ЕС, който обвързва преките плащания към земеделските производители и някои плащания от областта на развитието 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 земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние. Правилата за кръстосано спазване за програмния период 2007—2013 г. се отнасят до 18 законоустановени изисквания за управление (ЗИУ) и 15 стандарта за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС). Неспазването на тези стандарти и изисквания може да доведе до намаляване на плащанията на земеделските производители в рамките на общата селскостопанска политика.

Норми за допустими емисии: Концентрацията и/или нивото на емисиите, които не може да бъдат превишавани по време на един или повече периоди от време. „Емисия“ означава прякото или непрякото изпускане на вещества във водата от дадена инсталация.

Общо количество твърди вещества в суспензия (ОКТВС): Количество минерални и органични частици, суспензирани във водата, които могат да бъдат уловени с порьозен филтър.

Оперативна програма: В оперативната програма (ОП) се определят приоритетите и конкретните цели на дадена държава членка и как финансирането (от ЕС, както и националното публично и частно съфинансиране) ще бъде използвано в рамките на определен период от време (обикновено седем години) за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринасят за постигане на известен брой цели, определени на равнището на приоритетната ос на оперативната програма. Програмите могат да бъдат съфинансирани от всеки от фондовете в областта на политиката на сближаване (т.е. Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд). Оперативните програми се изготвят от държавите членки и трябва да бъдат одобрени от Комисията, преди да бъдат извършени плащания от бюджета на ЕС. Те могат да бъдат променяни само по време на обхванатия период, ако и двете страни са съгласни.

Отпадъчни води: Всички води, които са били неблагоприятно повлияни по отношение на качеството. Обикновено те се отвеждат в канализационната мрежа и се пречистват в пречиствателна станция за отпадъчни води. Пречистените отпадъчни води се заустват в приемни води посредством отточен канал. За отпадъчни води, генерирани в зони без достъп до обществена канализационна мрежа, се разчита на индивидуални системи, като например септични ями.

По-строго пречистване/третично пречистване на отпадъчните води: Съгласно изискванията на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води тази биохимична фаза се прилага, когато е необходимо, за намаляване на нивата на концентрация на хранителните елементи (азот и фосфор) в обработени отпадъчни води преди тяхното заустване в приемни води, изложени на риск от евтрофикация.

Предварителни изисквания: В контекста на подготовката на програмите за развитие на селските райони и на оперативните програми, които получават съфинансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове през програмния период 2014—2020 г., държавите членки трябва да преценят дали предварително определените условия са изпълнени. Ако те не са били изпълнени, трябва да бъдат изготвени планове за действие, които да осигурят изпълнението им до 31.12.2016 г.

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.

Пречиствателна станция за градски отпадъчни води: Съоръжение за осъществяване на поредица от пречиствателни дейности, имащи за цел намаляване до допустимо ниво на замърсяването на градските отпадъчни води в дадена агломерация преди заустването им в приемните води.

Принцип „замърсителят плаща“: Принцип, определен в Договора за функционирането на Европейския съюз (член 191, параграф 2). По отношение на отпадъчните води например това означава, че отговарящите за заустването на отпадъчни води следва да заплатят за причиненото замърсяване (примери: домакинствата заплащат такса за услугата по пречистване на отпадъчните води, пречиствателните станции за отпадъчни води заплащат такса за замърсяване и т.н.).

Програма от мерки: Част от плана за управление на речните басейни, която определя мерките, необходими, за да постигнат водните обекти добро екологично и химично състояние, предвид характеристиките на района на речния басейн.

Програмен период: Многогодишната рамка, в която се планират и реализират разходите по структурните фондове и Кохезионния фонд.

Продукти за растителна защита: Продукти, които се използват за защита на растенията или посевите срещу вредните влияния от плевели, болести или насекоми.

Разрешително за заустване на отпадъчни води: Разрешителни, издавани на оператори, отговарящи за заустването на отпадъчните води, в съответствие с националните правни разпоредби. Разрешителните включват, наред с другото, нормите за допустими емисии, които трябва да бъдат спазвани за редица параметри и замърсители.

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.

Самостоятелни проверки: В настоящия доклад, i) проверки, които се извършват редовно от оператор в рамките на ежедневната експлоатация на пречиствателната станция за градски отпадъчни води, за да се следи качеството на заустваните отпадъчни води и съдържанието на утайката, и ii) проверки, които се извършват от промишлени инсталации, за да се следи качеството на отпадъчните води, зауствани в обществената канализационна мрежа.

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

Точкови източници на замърсяване: Замърсяване, причинено от различни дейности, за които има конкретна точка на заустване (като заустване от градска или индустриална пречиствателна станция за отпадъчни води).

Уязвима зона: Земни площи, които се отводняват във води, засегнати — или които могат да бъдат засегнати — от замърсяване, причинено или породено от нитрати от земеделски източници. Тези площи допринасят за замърсяването. Държавите членки следва да създадат програми за действие за тези зони.

Химична потребност от кислород (ХПК): Количеството кислород, изразходвано за окисляване по химичен път на органичен и минерален материал, присъстващ във водата. ХПК следователно включва както биоразградим материал, характеризиращ се с БПК₅, така и бионеразградим окисляем материал. **Химично състояние на повърхностните води:** Израз на качеството на водите, отразяващо концентрацията на замърсители, която не следва да надвишава стандартите за качество на околната среда, установени в Рамковата директива за водите (приложение X). Понастоящем в директивата са посочени 45 замърсителя (като олово, никел, кадмий, живак, бензен).

Чувствителна зона: Даден воден обект трябва да се разглежда като чувствителна зона от държавите членки, ако попада в една от следните групи: i) воден обект или част от воден обект, който е изложен на риск от еутрофикация, ii) воден обект, предназначен за извличане на питейна вода, който може да съдържа прекалено голяма концентрация на нитрат, и iii) зони, където е необходимо по-строго пречистване, за да се изпълнят изискванията на директивите на Съвета. Правилното идентифициране на чувствителните зони е от решаващо значение, тъй като то определя вида на пречистване на отпадъчните води, което следва да се приложи за редуциране на факторите, причиняващи еутрофикация.

I

Водите в Европа са засегнати от замърсяване с органични вещества и хранителни елементи, както и от замърсяване с химични вещества. Замърсяването на водите се причинява от различни източници, като например домакинства, промишлени инсталации и селското стопанство. Рамковата директива за водите от 2000 г. хармонизира съществуващото преди това законодателство на ЕС в областта на политиката за водите. С директивата планът за управление на речните басейни беше въведен като ключов инструмент за изпълнение. Първите планове трябваше да бъдат представени през 2009 г., а актуализациите им — през декември 2015 г.

II

В тези планове следва да се предоставя информация за качеството на водите в различните водни обекти, причините за непостигането на добро екологично и химично състояние и евентуалните необходими коригиращи мерки. Тези мерки се класифицират в категориите „основни мерки“, „други основни мерки“ и „допълнителни мерки“.

III

ЕС предоставя значително финансиране за постигане на целите на политиката за водите, по-специално за инвестиции в областта на отпадъчните води (6,35 млрд. евро от Европейския фонд за регионално развитие/Кохезионния фонд през програмния период 2007—2013 г. за девет държави членки в басейна на река Дунав¹) и за компенсиране на земеделски производители, които поемат агроекологични ангажименти (6,39 млрд. евро от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони през програмния период 2007—2013 г. за същите девет държави членки).

IV

Одитът на Сметната палата беше съсредоточен върху четири държави членки в басейна на река Дунав (Чешката република, Унгария, Румъния и Словакия). Сметната палата си постави за цел да отговори на въпроса: довело ли е прилагането на Рамковата директива за водите от страна на държавите членки до подобряване на качеството на водите?

V

Сметната палата заключава, че изпълнението на мерките е довело до слабо подобряване на качеството на водите. Държавите членки са освободили значителен брой водни обекти от задължението за спазване на крайните срокове за постигане на добро състояние — 2015 и 2021 г. Възможно е обаче напредъкът по отделни елементи, които се оценяват от гледна точка на качеството на водите, да не е видим поради методиката на оценяване. Сметната палата препоръчва на Комисията да предостави насоки за диференцирано докладване за напредъка, а държавите членки да предоставят ясни и валидни основания, когато разрешават освобождаване от задължението да се спазва крайния срок.

VI

Недостатъците в системите за мониторинг са довели до липса на данни както относно вида, така и относно източниците на замърсяване, поради които даден воден обект не е успял да постигне целта. Плановете за управление на речните басейни от 2009 г. са донесли ограничена добавена стойност, тъй като държавите членки са показали липса на амбиция при определянето на мерки за борба със замърсяването. Мерките са съсредоточени върху изпълнението на съществуващи директиви на ЕС (част от „основните мерки“). В това отношение се наблюдават закъснения (такъв е случаят с Директивата за пречистването на градските отпадъчни води) или предлаганите в директивите възможности не се използват пълноценно (такъв е случаят с Директивата за нитратите, където има възможност за по-нататъшно подобряване на изискванията, имащи за цел намаляването на емисиите на азот).

VII

„Другите основни“ и „допълнителните мерки“ не обхващат в достатъчна степен всички въпроси, свързани със замърсяването. Липсват целенасочени мерки за водните обекти с незадоволително качество на водите. В областта на отпадъчните води по-специално не са определени пречиствателните станции за градски отпадъчни води или промишлените инсталации, които се нуждаят от конкретни норми за допустими емисии. В областта на селското стопанство има възможност държавите членки да направят по-строги някои стандарти за кръстосано спазване. Освен това, възможността за ограничаване на употребата на фосфор върху почвите все още не е разгледана. Земеделските мерки също така имат предимно доброволен характер и невинаги водят до пряко подобряване на качеството на водите.

1 България, Чешка република, Германия, Хърватия, Унгария, Австрия, Румъния, Словения и Словакия.

VIII

Сметната палата препоръчва на държавите членки да подобрят своите системи за мониторинг и диагностиката на проблемите, свързани със замърсяването на водите. Това следва да даде възможност за по-добро насочване на мерките към водни обекти с незадоволително качество на водите и за вземане под внимание на свързани със замърсяването проблеми, които досега не са били разгледани в достатъчна степен. По-доброто насочване следва да доведе и до по-ефективни мерки и намаляване на разходите, свързани с изпълнението.

IX

Въведените механизми за прилагане са само отчасти ефективни, което се дължи или на малкия им обхват, или на ограниченния възпиращ ефект на санкциите. Сметната палата препоръчва на Комисията да прецени как най-добре да определи задължителни критерии за инспекциите, извършвани от държавите членки на пречиствателни станции за градски отпадъчни води и на промишлени инсталации. Освен това тя препоръчва Комисията и държавите членки съвместно да оценяват ефективността на въведените механизми за прилагане на правилата в областта на селското стопанство.

X

Принципът „замърсителят плаща“ се прилага само отчасти в случаите на дифузно замърсяване в резултат на селскостопанска дейност. Пречиствателните станции за градски отпадъчни води и промишлените инсталации плащат такса за замърсяване на водите за своите емисии, но само за ограничен брой замърсители. Размерът на таксите (според заустването в mg/l) варира значително в отделните държави членки и в нито един от плановете за управление на речните басейни не се посочва оценка на техния възпиращ ефект. Сметната палата препоръчва на Комисията да предостави насоки за възможните методи за възстановяване на разходите за екологични щети в областта на дифузното замърсяване. Тя също така препоръчва на държавите членки да оценят потенциала на икономическите инструменти (такси и данъци) за възпиране на емисиите на замърсители.

Рамкова директива за водите и планове за управление на речните басейни

01

Основната цел на политиката на ЕС за водите е да се осигури достатъчно количество вода с добро качество за нуждите на хората и на околната среда в целия ЕС.

02

През 2000 г. Европейският парламент и Съветът приеха Рамковата директива за водите², чиято основна цел е постигането на добро качество на водите³ до 2015 г. Директивата също така дава възможност за удължаване на срока (до 2021 и 2027 г.), както и за по-малко строги изисквания по отношение на качеството на водите при определени условия.

03

Директивата е всеобхватен законодателен акт, който хармонизира съществуващото преди това законодателство в областта на политиката за водите. Нейният подход към управлението на водите се основава на разглеждането на речния басейн като екологична и хидроложка единица.

04

Основният инструмент за прилагане на директивата е планът за управление на речните басейни. До декември 2009 г. всяка държава членка следва да приеме такива планове, включително програма от мерки за всеки район на речните басейни в рамките на нейната територия⁴. Актуализации на плановете за управление на речните басейни следва да бъдат приети до декември 2015 г. Съществуват общо 42 международни речни басейна (като басейните на реките Рейн и Дунав) в ЕС и 172 национални плана за управление на речни басейни. Плановете за управление на речните басейни не се представят на Комисията за одобрение.

05

В програмата от мерки следва да се включат онези мерки, които са необходими за постигането на целите на Рамковата директива за водите за определените отделни водни обекти. В Рамковата директива за водите изпълнението на единадесет директиви се приема за минимално изискване (вж. **таблица 1** за директивите, засягащи настоящия доклад). Мерките за прилагането им се считат за „основни мерки“ в програмата, заедно с други задължителни мерки, включени в директивата (вж. точка 33). Докладването в контекста на Рамковата директива за водите (актуализациите на плановете за управление на речните басейни и докладването за напредъка) не е заменило задължението за докладване по отделните директиви.

- 2 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).
- 3 Тя се отнася до повърхностни водни обекти, подземни водни обекти и защитени зони. Качеството на водите се изразява от гледна точка на екологичното и химичното състояние на водните обекти.
- 4 Когато на територията на държави членки се намират части от различни речни басейни (напр. в Чешката република се намират части от речния басейн на река Дунав, както и части от басейните на реките Одер и Елба), се изисква изготвянето на планове за всяка част (райони на басейна).

Таблица 1

Директиви на ЕС, чието изпълнение се счита за минимално изискване

Правно основание	Значение за качеството на водите
Директива за пречистването на градските отпадъчни води ¹	Всички агломерации с еквивалент жители (ЕЖ) $\geq 2\,000$ трябва да имат изградени канализационни системи, или да използват индивидуални системи или други подходящи системи, осигуряващи същото равнище на опазване на околната среда. Агломерации с ЕЖ $\geq 2\,000$ трябва да спазват нормите за допустими емисии за биохимична потребност от кислород (БПК ₅) и химична потребност от кислород (ХПК). Агломерации с ЕЖ над 10 000 в чувствителни зони трябва да спазват също и норми за допустими емисии за общо съдържание на азот (N _{tot}) и/или общо количество фосфор (P _{tot}), освен ако не се постигне минимален процент намаление на азот и фосфор в чувствителната зона като цяло. В агломерации с ЕЖ под 2 000, където се използват системи за събиране на отпадъчни води, трябва да бъде осигурено подходящо пречистване в случаите на заустване в сладки води и в естуари.
Директива за нитратите ²	Държавите членки трябва да извършват мониторинг на повърхностните и подземните води и да определят зоните, уязвимите за замърсяване с нитрати. За да се намали замърсяването на водите, причинено от нитрати, държавите членки трябва да приемат програми за действие, които са задължителни в уязвимите за нитрати зони. Освен това, държавите членки трябва да изготвят наръчник с добри земеделски практики, който да се прилага на доброволен принцип на цялата територия.
Директива за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, заменена от Директивата относно емисиите от промишлеността ³	Нормите за допустими емисии, включени в разрешителните на промишлените инсталации, следва да се основават на прилагането на най-добрите налични техники, които са най-ефективните техники за постигане на висока степен на опазване на околната среда.

- 1 Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 г. за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, 30.5.1991 г., стр. 40).
- 2 Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1).
- 3 Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. относно комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, 29.1.2008 г., стр. 8), заменена с Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17).

06

От 2001 г. насам Комисията, в сътрудничество с държавите членки, е изготвила 34 документа с насоки, които обхващат няколко аспекта на изпълнението на директивата.

07

Въпреки че не са посочени в Рамковата директива за водите, по отношение на качеството на водите роля играят и други законодателни актове на ЕС (вж. **таблица 2**).

Други директиви и регламенти на ЕС, които имат влияние върху качеството на водите

Правно основание	Значение за качеството на водите
Регламент относно детергентите ¹	Детергентите съдържат важен замърсител: фосфор; Не се допуска пускането на пазара на потребителски перилни почистващи препарати и потребителски миещи препарати за автоматични миялни машини, които превишават определено количество фосфор, считано съответно от 30 юни 2013 г. и 1 юли 2017 г.
Директива за пестицидите ²	Държавите членки следва да приемат и да представят до 26 ноември 2012 г. на Комисията планове за действие, в които да се включат мерки за намаляване на риска и въздействието от употребата на пестициди върху здравето на хората и околната среда.

- 1 Регламент (ЕС) № 259/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 648/2004 по отношение на употребата на фосфати и други фосфорни съединения в потребителските перилни детергенти и потребителските детергенти за автоматични съдомиялни машини (ОВ L 94, 30.3.2012 г., стр. 16).
- 2 Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчива употреба на пестициди (ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 71).

Сътрудничество в басейна на река Дунав

08

Басейнът на река Дунав обхваща територията на 19 различни държави, 11 от които са държави членки на ЕС (вж. картата в **приложение I**). С площ от 807 827 km², това е най-големият район на речен басейн в ЕС.

09

Началото на сътрудничеството в басейна на река Дунав беше положено през 1985 г., а през 1998 г. влезе в сила Конвенцията за сътрудничество при опазване и устойчиво използване на река Дунав⁵. Една от целите ѝ беше да се постигнат „целите на устойчивото и равнопоставено управление на водите, включително съхранението, подобряването и рационалното използване на повърхностните и подземните води във водосборния басейн, доколкото това е възможно“.

10

Международната комисия за опазване на река Дунав беше създадена през 1998 г., за да прилага Конвенцията за опазване на река Дунав. След влизането в сила на Рамковата директива за водите тя изпълнява ролята и на платформа за прилагане на всички трансгранични аспекти на директивата.

11

През 2011 г. Съветът прие Стратегиата на ЕС за региона на река Дунав, представена от Комисията по негово искане. Между въпросите, които стратегията разглежда, е и качеството на водите.

5 14 държави имат водосборни басейни с площ над 2 000 km² (девет държави членки и пет държави, които не са членки на ЕС). Тези държави, както и Европейският съюз, са страни по Конвенцията.

Основни видове и източници на замърсяване в басейна на река Дунав

12

В допълнение към националните планове за управление на речните басейни, приети от държавите членки, през 2009 г. Международната комисия за опазване на река Дунав публикува план за управление на целия басейн на река Дунав⁶. В този план, както и в актуализацията на доклада за анализ на басейна на река Дунав от 2013 г.⁷, бяха установени различни видове замърсяване с международно въздействие, които оказват въздействие върху качеството на водите (вж. **таблица 3**).

- 6 План за управление на района на басейна на река Дунав, окончателна редакция от 14 декември 2009 г.
- 7 Актуализация на доклада за анализ на басейна на река Дунав от 2013 г., окончателна редакция от 18 октомври 2014 г.

Таблица 3

Видове и източници на замърсяване в басейна на река Дунав

Видове замърсяване	Източници на замърсяване
Органично замърсяване (нетоксични органични вещества)	Основните източници на органично замърсяване са точкови източници: отпадъчни води от агломерации (домакинства) и от промишлени инсталации, и по-специално събраните, но непречистени отпадъчни води и отпадъчни води, които не са пречистени по подходящ начин.
Замърсяване с хранителни елементи (азот и фосфор)	По-голямата част от емисиите на хранителни елементи идват от дифузни източници (89 % за общите нива на емисии на азот и 78 % за общите нива на емисии на фосфор ²), като например емисиите от селскостопански земи (дължащи се на прилагането на изкуствен или оборски тор ³ и на атмосферни отлагания), ерозия на почвата и повърхностен отток.
Замърсяване с опасни вещества ¹	Тези токсични вещества могат да бъдат отделени както от точкови източници (градски и промишлени отпадъчни води), така и от дифузни източници (като повърхностен отток, използване на пестициди в земеделието, замърсени терени и минодобивни терени).
Хидроморфологични изменения	Тези изменения водят до нарушаване на непрекъснатостта на реките и местообитанията, разделяне на прилежащите влажни зони или заливни зони, както и до изменения в количеството и условията на потока. Те се причиняват главно от водноелектрически инсталации, навигационни работи и инфраструктура за предпазване от наводнения.

- 1 В Рамковата директива за водите е предвиден списък на т.нар. приоритетни вещества и други замърсители (първоначално 33, по-късно увеличени на 45, вещества или групи вещества), някои от които се считат за приоритетни опасни вещества. Опасните вещества включват например пестициди, метали и лекарства.
- 2 Въз основа на оценка на дългосрочните средни хидроложки условия в басейна на река Дунав (за периода 2000—2008 г.).
- 3 Замърсяващите вещества (като например торове) се просмукват в повърхностните или подземните води в резултат на валежи, инфилтриране в почвата и повърхностен отток.

Източник: Актуализация на доклада за анализ на басейна на река Дунав от 2013 г.

Инструменти на ЕС за прилагане на политиката на ЕС в областта на водите

13

ЕС подкрепя своята политика в областта на водите чрез предоставяне на финансови ресурси, както и чрез правни и регулаторни инструменти. Основните източници на финансиране от бюджета на ЕС са:

- Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд: по-голямата част от средствата, разпределени в програмния период 2007—2013 г., са предназначени за инфраструктурни проекти в областта на отпадъчните води. Други области на интервенция, където е възможно постигането на положително въздействие върху качеството на водите, са комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването и възстановяването на промишлените и замърсени терени;
- Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони: редица мерки в програмите за развитие на селските райони могат да имат пряко или косвено въздействие върху качеството на водите. Плащанията за агроекология са пример за мярка, която може да има пряко въздействие. Те се предоставят на земеделски производители, които поемат доброволно агроекOLOGични

задължения, надхвърлящи задължителните изисквания на законодателството.

14

В **таблица 4** е показана финансовата вноска на ЕС, разпределена между държавите членки, чиято територия изцяло или частично се намира в басейна на река Дунав.

15

Основният правен инструмент, който се използва в допълнение към директивите и регламентите, посочени в **таблицы 1 и 2**, е механизмът за кръстосано спазване. Той обвързва преките плащания за земеделските производители, които се извършват в контекста на общата селскостопанска политика, и редица плащания по програмите за развитие на селските райони, със i) спазването на редица правила, свързани с околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и фитосанитарните изисквания, както и хуманното отношение към животните, т.нар. законоустановени изисквания за управление (ЗИУ), и ii) поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние, т.нар. стандарти за ДЗЕС⁸. Неспазването на тези стандарти и изисквания може да доведе до намаляване на размера на помощта, предоставяна на земеделския производител.

8 През програмния период 2007—2013 г. са се прилагали 18 ЗУИ и 15 стандарта за ДЗЕС.

Таблица 4

Финансиране от ЕС, разпределено за програмния период 2007—2013 г. (считано от 31.12.2014 г.)¹

Източник на финансиране	Област на интервенция	Сума в милиарди евро
Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд	Отпадъчни води	6,35
Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони	Плащания за агроекOLOGични мерки	6,39 ²

1 Сумите се отнасят за деветте държави членки, които имат повече от 2 000 km² територия в басейна на река Дунав.

2 За Германия отчетената сума се отнася за двата региона, които се намират в басейна на река Дунав (Баден-Вюртемберг и Бавария).

Източник: За Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд: база данни Infoview на Комисията; за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони: докладите за финансовото изпълнение за 2014 г.

Обхват и подход на одита

16

Чрез настоящия одит Сметната палата оцени дали прилагането на Рамковата директива за водите от държавите членки е довело до подобряване на качеството на водите.

17

Одитът беше съсредоточен върху качеството на повърхностните води в четири държави членки от басейна на река Дунав, обхващайки горната, централната и долната част на басейна: Чешката република, Унгария, Румъния и Словакия⁹. Той обхваща три основни аспекта: замърсяването от агломерации, от промишлени инсталации и от селското стопанство.

18

Сметната палата разгледа следните три въпроса:

- а) Добре ли са били насочени мерките в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. и били ли са те с необходимото естество и обхват, за да се гарантира постигането на добро качество на водите през 2015 г.?
- б) Подходящи ли са мерките и инструментите, прилагани от държавите членки, за намаляване на замърсяването от отпадъчни води?
- в) Подходящи ли са мерките и инструментите, прилагани от държавите членки, за намаляване на дифузното замърсяване от селското стопанство?

19

Посещенията в държавите членки бяха извършени в периода март 2013 г. — януари 2014 г. Периодите, за които се отнасят различните събрани доказателства, са посочени в различните раздели на настоящия доклад. Документните проверки и анализите продължиха да се извършват и след януари 2014 г., по-специално за да се вземат предвид актуализациите на плановете за управление на речните басейни (публикувани за консултация¹⁰ от декември 2014 г. нататък) и новите програми за развитие на селските райони (за програмен период 2014—2020 г.), одобрени през 2015 г.

20

Водните басейни могат също да бъдат засегнати от хидрологични и/или морфологични промени, както и от други видове замърсяване, които не им позволяват да постигнат добро състояние на водите. Тези аспекти не бяха включени в настоящия одит.

21

Сметната палата вече е публикувала други специални доклади¹¹ в свързани области.

9 Част от Чешката република, голяма част от Словакия и цялата територия на Румъния и Унгария са в речния басейн на река Дунав. Общата площ на тези държави членки (изразена в km²) представлява около половината (49,4 %) от басейна на река Дунав.

10 До декември 2015 г. държавите членки е трябвало да приемат вторите планове за управление на речните басейни. Съгласно Рамковата директива за водите проектите на плановете за управление на речните басейни подлежат на процедура на консултация със страните, заинтересовани от прилагането на директивата.

11 Специален доклад № 8/2008 „Ефективна политика ли е кръстосаното спазване?“, Специален доклад № 7/2011 „Успешни ли са моделът и управлението на агроекологичното подпомагане?“, Специален доклад № 5/2011 „Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разгледани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление“, Специален доклад № 4/2014 „Частичен успех на интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС“ и Специален доклад № 2/2015 „Финансиране от ЕС на пречиствателни станции за градски отпадъчни води в басейна на река Дунав: необходими са допълнителни усилия при подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС в областта на отпадъчните води“ (<http://eca.europa.eu>).

Плановете за управление на речните басейни като средство за постигане на добро качество на водите до 2015 г.

22

Съгласно Рамковата директива за водите държавите членки трябва да оценяват качеството на водите с помощта на резултатите от техните национални мрежи за мониторинг на водите. Оценката се извършва на равнище воден обект¹² въз основа на системите и методите, определени от държавите членки в рамките на правилата, установени с Рамковата директива за водите. Съществуват два компонента за оценка на качеството на водите:

- екологично състояние/екологичен потенциал¹³: Държавите членки трябва да извършат оценката, като вземат предвид различни фактори, наречени „елементи на качеството“: биологични елементи (като водна флора и рибна фауна), хидроморфологични елементи, както и химични и физикохимични елементи¹⁴. Последните включват органично замърсяване (измервано с параметрите биохимична потребност от кислород (БПК₅) и химична потребност от кислород (ХПК), хранителни условия и избрани химични вещества¹⁵. Класификацията се извършва в пет категории: отлично, добро, средно, недобро и лошо екологично състояние;
- химично състояние: Държавите членки трябва да оценят дали стандартите за качество на околната среда¹⁶ за определените от законодателството на ЕС вещества са спазени или не (т.е. за плановете за управление на речните басейни от 2009 г. е следвало да бъдат оценени 41 приоритетни вещества или групи

вещества). Класифицирането води до присъждане на резултат „добро“ или „несъответстващо“.

23

Цялостната класификация на екологичното състояние се определя от наблюдавания отделен елемент на качеството с най-ниско равнище. По същия принцип химическото състояние може да бъде класирано като „добро“ само когато са спазени стандартите за всички вещества. Това правило е известно като „one out all out“ („един отпада — всички отпадат“). Прилагането на такова правило може да скрие напредъка при отделни елементи на качеството.

24

Един план за управление на речните басейни трябва да съдържа информация относно източниците на замърсяване, на които са подложени водните обекти, относно оценката на състоянието, както и относно мерките, които трябва да бъдат изпълнени, за да се постигне добро качество на водите, и тяхната обща стойност. Плановете също така трябва да представят обосновка за освобождаването на водния обект от крайните срокове за постигане на добро качество на водите (първият краен срок е 2015 г., вж. точка 2).

- 12 В съответствие с приложение II към Рамковата директива за водите държавите членки трябва да определят повърхностните водни обекти и подземните водни обекти.
- 13 За водни обекти, чиято физическа структура е била силно модифицирана, за да обслужват различни видове водоползване като корабоплаване, предпазване от наводнения, производство на водноелектрическа енергия и земеделие, в много случаи отказът от използването и премахването на физическите модификации не са нито приложими, нито желателни от икономическа гледна точка. Ето защо по отношение на силно модифицираните водни обекти в съответствие с директивата трябва да се оценява не състоянието, а потенциалът.
- 14 За приоритетните вещества, указани в приложение X към Рамковата директива за водите, стандартите за качество на околната среда са определени на равнището на ЕС. По отношение на другите вещества държавите членки следва да определят стандарти за качество на околната среда.
- 15 Държавите членки следва да изберат онези замърсители, които се считат от особено значение за съответния речен басейн.
- 16 Концентрацията на определени замърсители или група замърсители във водите, седимента или живата част на екосистемата, която не трябва да бъде превишавана, за да не се застрашат човешкото здраве и околната среда.

25

Сметната палата провери дали:

- качеството на повърхностните води се е подобрило в резултат на мерките, прилагани от държавите членки;
- в планове за управление на речните басейни от 2009 г. са установени източниците на замърсяване за всеки воден обект;
- мерките, определени в планове за управление на речните басейни от 2009 г., разглеждат по подходящ начин установените източници на замърсяване;
- държавите членки се стремят да постигнат крайния срок през 2015 г. за по-голямата част от своите водни обекти;
- Комисията е предприела действия в случаите, когато е счела планове за управление на речните басейни от 2009 г. за неадекватни.

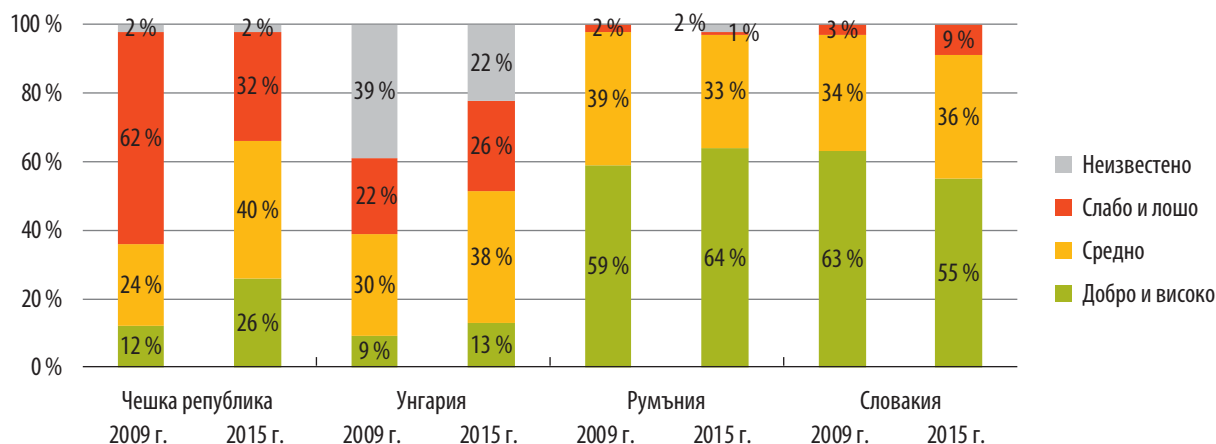
Слабо подобрене в екологичното и химичното състояние на водните обекти

26

На **фигури 1 и 2** са представени промените между планове за управление на речните басейни от 2009 г.¹⁷ и проектите на планове за 2015 г. по отношение на екологичното и химичното състояние на повърхностните водни обекти в четирите посетени държави членки.

17 За Чешката република, чиято територия се намира само частично в басейна на река Дунав, се прави препратка към плана за управление на басейна на река Дунав (и планове за подбасейните Дия и Моравя).

Фигура 1 Екологично състояние/екологичен потенциал, представени в планове за управление на речните басейни от 2009 г. и проектите на планове от 2015 г. (изразени като % от общия брой повърхностни водни обекти)

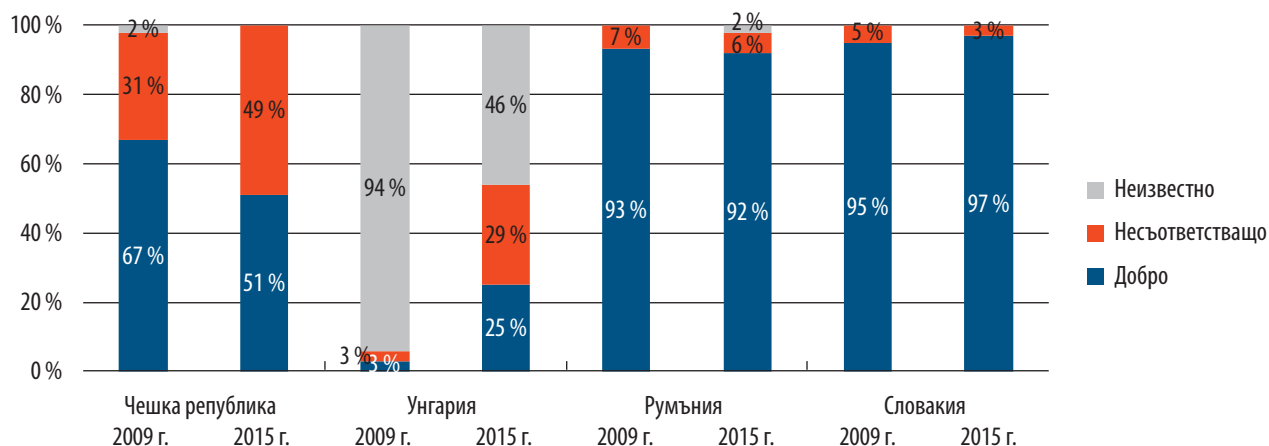


Източник: Информация, предоставена от държавите членки чрез WISE и проектите на планове за управление на речните басейни от 2015 г.

1 WISE (Европейската информационна система за водите) предоставя широк спектър от данни и информация по въпросите на водите, събирани от институциите на ЕС.

Фигура 2

Химично състояние, представено в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. и проектите на плановете от 2015 г. (изразено като % от общия брой повърхностни водни обекти)



Източник: Информация, предоставена от държавите членки чрез WISE и проекти на плановете за управление на речните басейни от 2015 г.

27

Според данните, включени в плановете за управление на речните басейни, промените в качеството на водите не са съществени, а крайният срок за постигане на добро качество — 2015 г. — не е спазен. Обектите с екологично състояние/ екологичен потенциал „добро или отлично“ са се увеличили с малък процент, като най-голямо увеличение бележи Чешката република. По отношение на химичното състояние ситуацията в Чешката република се е влошила. Унгария е успяла значително да намали броя на водните обекти с неизвестно състояние, което обяснява увеличението в броя на водните обекти с резултати за химическо състояние „добро“ или „несъответстващо“.

Идентифицирането на източниците на замърсяване на равнище воден обект е било затруднено от липсата на изчерпателни данни

28

Предвид липсата на мониторингови данни, държавите членки са основали своята оценка на състоянието отчасти на косвени методи, като например оценка и анализ на риска, което оказва въздействие върху степента на увереност по отношение на класификацията на състоянието. И макар Румъния и Словакия да имат голям брой водни обекти, класифицирани като обекти с „добро“ и „високо“ състояние, в плановете от 2009 г. (вж. **фигури 1 и 2**) увереността в класификацията е слаба за значителен брой водни обекти. Колкото по-ниска е степента на увереност в класификацията на състоянието, толкова по-трудно е да се определят подходящите мерки за коригиране на ситуацията.

29

Освен това броят на специфичните физикохимични вещества, оценявани при определяне на екологичното състояние (вж. точка 22), се различава значително между отделните държави членки (от четири в Унгария до над 80 в Чешката република), като понякога това се дължи на неподходящо определяне на веществата. Това може да доведе до прекалено оптимистична класификация на водните басейни.

30

В **приложение II** е представен процентът на водните обекти, които са били подложени на замърсяване от точкови и дифузни източници, както и процентът на водните обекти, подложени на обогатяване с органични вещества, с хранителни елементи, както и на замърсяване с приоритетни вещества или други специфични замърсители.

31

Анализът на Сметната палата показва, че съществуват недостатъци по отношение на информацията по водни обекти, представена в плановете за управление на речните басейни от 2009 г.¹⁸ — в тях не винаги се посочва дали органичното замърсяване (БПК₅ и ХПК), хранителните елементи (азот и фосфор), физикохимичните и приоритетните вещества и пестицидите представляват проблем за качеството на водите в засегнатия обект.

32

Наред с това плановете за управление на речните басейни са засегнати от недостатъци и трудности по отношение на наличната информация по източници на замърсяване:

- когато става въпрос за точкови източници на замърсяване (като пречиствателни станции за градски отпадъчни води и промишлени инсталации), липсват данни, по-специално по отношение на заузването на физикохимични и приоритетни вещества. Повече информация е налична за органичните вещества и хранителните елементи от пречиствателните станции за градски отпадъчни води;
- когато става въпрос за дифузно замърсяване, изчисляването на дела на различните източници (използване на торове, ерозия, атмосферни отлагания и др.) е трудно и поради това оценките се основават главно на статистически модели;
- когато става въпрос за замърсени терени и терени за депониране на отпадъци, липсва количествена информация за големината на източника.

Мерките, предвидени в плановете за управление на речните басейни, не са достатъчни за адекватно действие по отношение на източниците на замърсяване

33

Според документ с насоки № 21 от 2009 г. за целите на докладването съгласно Рамковата директива за водите, държавите членки следва да представят мерките в своите плановете за управление на речните басейни съобразно три категории: „основни

- 18 Това не изключва възможността на равнището на държавата членка да има налична друга информация, но тя да не е представена в плановете за управление на речните басейни.
- 19 Те включват i) за точкови зауствания: изискване за предварително регулиране или за предварително разрешение, или регистрация въз основа на общи задължителни правила и ii) за дифузни източници: мерки за предотвратяване или контролиране на замърсителите и iii) мерки считани за подходящи с цел възстановяване на разходите за водните услуги.

Констатации и оценки

мерки“ (мерки, изисквани за прилагане на директивите на ЕС), „други основни мерки“ (мерки, допълнително въведени с Рамковата директива за водите¹⁹) и „допълнителни мерки“.

34

Плановете на четирите държави членки за управление на речните басейни от 2009 г. като цяло не включват информация за постиженията, които могат да се очакват от изпълнението на „основните мерки“, и за свързаната с това необходимост от допълнителни мерки за постигане на добро състояние.

Замърсяване от агломерации: мерките, допълващи Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, пропускат някои важни аспекти

35

„Основната мярка“ за справяне със замърсяването от агломерации е прилагането на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (вж. **таблица 1**).

36

По отношение на „другите основни“ и „допълнителните мерки“ Сметната палата установи следните недостатъци в плановете на четирите държави членки за управление на речните басейни от 2009 г.:

- за агломерации с ЕЖ под 2 000 в плановете за управление на речните басейни на Чешката република, Унгария и Словакия не се посочва каква част от тези агломерации са от значение за качеството на водите и следователно ще се нуждаят от специфични мерки;
- качеството на водите във водните обекти може да изисква определянето на норми за допустими емисии, надхвърлящи изискванията на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (вж. **приложение III**). Унгария и Румъния са предвидили преглед на адекватността на нормите за допустими емисии, определени в националните правни разпоредби. Чешката република не е включила такава мярка, тъй като пределно допустимите стойности, определени по закон, са били актуализирани през 2007 г., т.е. малко преди одобрението на плана за управление на речните басейни. За Унгария обхватът на мярката не е бил посочен. За Румъния в плана е било посочено, че са необходими по-строги пределно допустими стойности в ограничен брой агломерации, но не е ясно дали това е достатъчно, за да обхване всички водни обекти, изложени на значимо замърсяване с органични вещества и хранителни елементи;
- проблемът с управлението на дъждовните води е само частично разгледан от държавите членки. Както преливанията, настъпващи по време на обилни валежи, когато капацитетът на дадена канализационна мрежа и/или пречиствателна станция не е достатъчен, така и оттичащите се градски води²⁰ могат да доведат до замърсяване на водата. Унгария е включила специфична мярка, състояща се главно в изготвянето на национален план за управление на дъждовните води, а Румъния е идентифицирала агломерациите, които се нуждаят от системи за събиране на дъждовна вода. Нито един от плановете не включва специални мерки за справяне с преливанията²¹;

20 Поради факта, че в градските райони има много непроницаеми повърхности, дъждовната вода или водата от топенето на снегове не може да се пропие в земята и изтича, носейки всякакви видове замърсители.

21 В Специален доклад № 2/2015 (точки 53—55) Сметната палата отбеляза, че за преливанията като цяло липсва информация относно количеството и параметрите на замърсяване. Освен това в Чешката република, Унгария и Румъния няма правни изисквания както за допустим брой, така и за допустим обем на преливанията или за съотношението на разреждане. В Словакия такива изисквания съществуват и те определят размера на преливните камери. Нито обемът, нито съотношението на разреждане на преливанията обаче са под наблюдение.

- от края на 90-те години присъствието на микрозамърсители все повече се определя като проблем във връзка с качеството на водите. Микрозамърсителите обикновено се намират във фармацевтични продукти, продукти за лична хигиена и хранителни добавки. Въпреки неговото нарастващо значение, въпросът за микрозамърсителите не е засегнат от четирите държави членки в техните планове за управление на речните басейни от 2009 г. Мерките, насочени към преодоляване на този проблем, са: i) предотвратяване/намаляване на замърсяването на мястото на неговото възникване („при източника“) и ii) пречистване на замърсените води (мерки, прилагани „в крайната точка“).

Замърсяване от промишлени инсталации: липса на целенасочени мерки

37

„Основна мярка“ за справяне със замърсяването от промишлени инсталации е прилагането на Директивата относно емисиите от промишлеността (вж. **таблица 1**).

38

По отношение на „другите основни“ и „допълнителните мерки“ Сметната палата установи следните недостатъци в плановете на четирите държави членки за управление на речните басейни от 2009 г.:

- за да се намали замърсяването от опасни вещества, са необходими мерки, насочени към тези вещества, които не позволяват на водните обекти да постигнат добро екологично и химично състояние. Въпреки това нито една от четирите държави членки

не е определила мерки, насочени към специфични вещества;

- въпреки че и четирите държави членки са включили мерки за рехабилитация на замърсени терени и/или терени за депониране на отпадъци, само в плановете на Чешката република и Словакия са посочени терени, за които се счита, че представляват риск за качеството на водата. Въпреки това Сметната палата установи, че избраните терени не съвпадат непременно с терените, които са определени като приоритетни от националните органи, отговарящи за стратегията за пречистване²².

Замърсяване от селското стопанство: мерките, допълващи Директивата за нитратите, имат основно доброволен характер

39

„Основната мярка“ за справяне със замърсяването от селското стопанство е прилагането на Директивата за нитратите (вж. **таблица 1**).

40

По отношение на „другите основни“ и „допълнителните мерки“ плановете за управление на речните басейни на четирите държави членки посочват основно мерките по програмите за развитие на селските райони, при които земеделските производители могат да прилагат действия отвъд задължителните изисквания на законодателството (като например правила за наторяване, по-строги от тези в Директивата за нитратите). Тези мерки обаче имат само доброволен характер и поради това може да не обхванат зоните, където замърсяването на водата е най-голямо (вж. също точки 145—157)²³.

22 В Специален доклад № 23/2012 „Допринесли ли са успешно структурните мерки на ЕС за възстановяването на изоставени промишлени и военни терени?“ Сметната палата установи редица пречки, които са възпрепятствали определянето на приоритети по отношение на възстановяването на терени (като например липсата на пълни и подходящи регистри относно замърсените терени) (вж. точки 37—44) (<http://eca.europa.eu>).

23 В този контекст в един документ на ОИСР, озаглавен „Качество на водата и селско стопанство: посрещане на предизвикателството пред политиките“, публикуван през 2012 г., се посочва, че посрещането на предизвикателствата пред устойчивото управление на качеството на водата в селското стопанство изисква високо ниво на политически ангажимент.

41

Сметната палата също така установи следните недостатъци в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. на четирите държави членки:

- въпреки че фосфорът от дифузното замърсяване има важно значение за замърсяването на водните обекти с хранителни елементи, няма индикация в никоя от програмите за мерки, насочени пряко към ограничаване на съдържанието на фосфор, което се използва върху почвите (kg/ha)²⁴;
- мерките, насочени към намаляване на ерозията — която значително допринася за замърсяването с фосфор — са посочени в програмите от мерки на Чешката република, Унгария и Румъния. В Унгария обаче мярката се отнася до прилагането на съответния стандарт за ДЗЕС (вж. **каре 3**), докато в програмите на Чешката република и Румъния липсва подробна информация за това как мерките следва да се изпълняват;
- мерки, насочени към намаляване на използването на пестициди, са посочени в програмите от мерки на всичките четири държави членки. Мерките обаче са неясно формулирани или се позовават на плановете за действие в областта на пестицидите, които е следвало да бъдат приети и представени на Комисията до 26 ноември 2012 г., съгласно изискването на Директивата за пестицидите (вж. **таблица 2**).

Липсва конкретна информация относно финансирането на мерките

42

Сметната палата установи, че не е предоставена оценка на разходите за всички мерки, изложени в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. И за четирите държави членки информацията относно източниците и наличието на средства е само частична.

43

Липсата на информация за разходите и за очакваните резултати от мерките (вж. точка 34) затруднява идентифицирането на икономически най-ефективните мерки.

44

Рядко се предоставя финансиране извън програмите на ЕС. Основните източници на финансиране са програмите, съфинансирани от ЕС чрез Европейския фонд за регионално развитие/Кохезионния фонд, както и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. По този начин приоритетите и финансовото разпределение, определени в тези програми, оказват въздействие върху напредъка в областта на качеството на водите. Координация между органите, одобряващи приоритетите и проектите, и органите, одобряващи програмите от мерки в плановете за управление на речните басейни, обаче, не винаги е била постигана (вж. също точка 38).

24 Торовете включват по-конкретно едно или повече от следните активни вещества: азот, фосфат и поташ.

Значителен брой водни обекти са освободени от крайните срокове през 2015 и 2021 г.

45

Според плановете за управление на речните басейни от 2009 г. четирите държави членки са освободили значителен брой водни обекти от задължението за спазване на крайния срок през 2015 г. (вж. **таблица 5**), но без да предоставят ясни обосновки за удължените срокове.

46

Броят на отложените срокове в рамките на проектите за плановете за управление на речните басейни от 2015 г. остава висок, с изключение на Румъния и Словакия (по отношение на химичното състояние). Това означава, че водните обекти, освободени от задължението да спазват сроковете, добро качество на водата може да се очаква да бъде постигнато едва в периода 2021—2027 г.

Таблица 5

Повърхностни водни обекти, освободени от задължението да спазват крайния срок (като % от общия брой на повърхностните водни обекти)

Държави членки	Планове за управление на речните басейни от 2009 г.	Проекти на плановете за управление на речните басейни от 2015 г.	Планове за управление на речните басейни от 2009 г.	Проекти на плановете за управление на речните басейни от 2015 г.
	Екологично състояние		Химично състояние	
Чешка република	90 %	63 %	31 %	36 %
Унгария	88 %	84 %	44 % ²	75 %
Румъния	36 %	14 %	6 %	2 %
Словакия	¹	47 %	¹	1 %

1 Словакия е предоставила стойност (37 %), която се отнася както до екологичното, така и до химичното състояние, взети заедно.

2 Процентът е изчислен въз основа на броя обекти с известно състояние.

Източник: Информация, предоставена от държавите членки чрез WISE или в плановете за управление на речните басейни.

Комисията извършва внимателно проследяване, но подобренията зависят от готовността на държавите членки да действат

47

Комисията не одобрява плановете за управление на речните басейни, приети от държавите членки. Ако някоя държава членка обаче не изпълнява изискванията на

законодателството на ЕС, Комисията разполага с правомощията да започне процедура за нарушение и, ако е необходимо, да отнесе случая до Съда на Европейския съюз. През 2008 г. Комисията въведе така наречената „пилотна процедура“ на ЕС, която се използва като първа стъпка в опита да се решат проблемите, така че ако е възможно, да се избегнат официалните процедури за установяване на нарушения.

48

Комисията е разгледала плановете за управление на речните басейни от 2009 г. на всички държави членки и е представила конкретни наблюдения и препоръки по държави членки в два доклада²⁵, придружаващи две съобщения на Комисията. Тя също така е организираща двустранни срещи през 2013 и 2014 г. с всичките четири държави членки, на които е изложила основните си опасения.

49

В контекста на одобрението на споразуменията за партньорство²⁶ и оперативните програми за околна среда за програмния период 2014—2020 г. Комисията е извършила оценка на „приемането на план за управление на речните басейни“ като критерий за изпълнението на предварително условие²⁷. В Чешката република, Унгария и Словакия този критерий не е счетен за изпълнен. Оперативните програми предвиждат действия, които трябва да се предприемат като последица от това неизпълнение, но не обхващат всички установени слабости, установени при двустранните срещи за Унгария и Словакия (вж. точка 48). Вместо това Комисията приема действията, определени в протоколите от тези двустранни срещи, като действия, които държавите членки трябва да предприемат. Тези протоколи обаче нямат същата договорна сила като оперативните програми. Само за Чешката република в оперативната програма има конкретно позоваване²⁸ на исканията от Комисията, отправени по време на двустранната среща. Като цяло този начин на действие отслабва ефекта на предварителните условия.

50

Проектите за плановете за управление на речните басейни от 2015 г. все още съдържат някои от недостатъците, констатирани от Сметната палата и Комисията в плановете относно определянето на подходящи мерки от 2009 г.

Мерки и инструменти, прилагани от държавите членки за намаляване на замърсяването, причинено от отпадъчните води

51

Сметната палата проучи дали мерките и инструментите, прилагани в четирите държави членки, се справят добре със замърсяването от отпадъчните води, изпускани от агломерации и промишлени инсталации.

Замърсяване от агломерации: напредък в пречистването на отпадъчните води, но наличните инструменти биха могли да се използват за постигане на по-голям ефект

52

Важен начин за намаляване на замърсяването от агломерации в четирите държави членки е да се увеличи процентът на добре пречистените отпадъчни води. Поради това Сметната палата провери дали четирите държави членки:

- са постигнали напредък по отношение на количеството на отпадъчните води, което е добре пречистено;

25 SWD(2012) 379 окончателен от 14 ноември 2012 г.: доклади по държави членки, придружаващи доклада от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Рамковата директива за водите (2000/60/ЕО) — Плановете за управление на речни басейни, и SWD(2015) 50 окончателен от 9 март 2015 г.: доклад за напредъка по изпълнението на Рамковата директива за водите и програмите от мерки, придружаващи съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията: действие за постигане на статус „добро състояние“ за водите в ЕС и за намаляване на риска от наводнения.

26 Споразумението за партньорство е стратегически план, договорен между Комисията и националните органи с инвестиционни приоритети, обхващащи европейските структурни и инвестиционни фондове.

27 В случай че предварителните условия, определени от регламентите на ЕС, не са изпълнени, трябва да бъдат изготвени плановете за действие, за да се гарантира изпълнението им преди 31.12.2016 г.

28 Оперативната програма е одобрена през април 2015 г.

- са разполагали със система за инспекции, която да осигури спазването на нормите за допустими емисии, заложи в разрешителните за заустване на отпадъчни води;
- са използвали таксата за замърсяване на водата, която трябва да се заплаща от пречиствателните станции за градски отпадъчни води, като инструмент за възпиране на емисиите на замърсители.

Постигнат е напредък по отношение на количеството на отпадъчните води, което се пречиства

53

Четири държави членки трябва да постигнат целите, определени в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (вж. **таблица 1**), в рамките на крайните срокове²⁹, заложи в договорите за присъединяване.

54

Според член 5 от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води държавите членки следва да определят чувствителни зони, по-специално зони, застрашени от еутрофикация. Чешката република, Румъния и Словакия са определили целите си територии като чувствителни зони. От гледна точка на качеството на водата това е един положителен аспект, тъй като в тези зони се изисква по-строга пречистване/третично пречистване на отпадъчните води за агломерации с ЕЖ над 10 000, т.е. намаляване на хранителните елементи, които са отговорни за еутрофикацията (вж. **приложение III**). За Унгария вж. точка 64.

55

За да постигнат напредък, държавите членки е трябвало да увеличат дела на населението, свързано към пречиствателни станции, както и да подобрят технологията за пречистване, т.е. да гарантират спазването на нормите за допустими емисии за органично замърсяване (БПК₅ и ХПК) чрез вторично пречистване и за замърсяване с хранителни елементи (N_{tot} и P_{tot}) — чрез по-строга пречистване/третично пречистване. Освен това нормите за допустими емисии по пречиствателни станции следва да отразяват качеството на водата в обекта, приемащ отпадъчните води.

Постигнат е напредък по отношение на свързването с канализационната мрежа и пречиствателните станции, но остават пропуски, по-специално в две от държавите членки ...

56

На **фигура 3** е показан напредъкът по отношение на процента на свързване на населението към обществени канализационни мрежи и пречиствателни станции. И в четирите държави членки процентът на свързване се е увеличил между 2008 и 2012 г. Румъния, която се присъедини към ЕС три години по-късно от другите три държави членки, има най-ниските проценти на свързване като цяло.

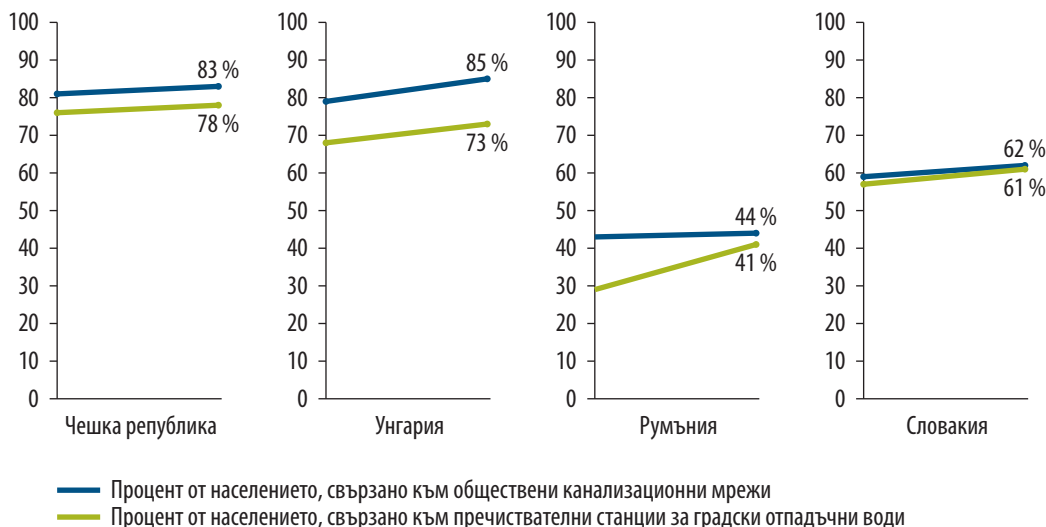
57

Разликата между процента от общия брой на населението, свързано към обществени канализационни мрежи, и процента от населението, свързано към пречиствателни станции за градски отпадъчни води, показва, че не всички отпадъчни води от свързаното население се третират от пречиствателни станции. Тази разлика е най-голяма в Унгария и най-малка в Словакия.

29 Крайни срокове за прилагане на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води: Чешка република — 31.12.2010 г., Унгария — 31.12.2015 г., Румъния — 31.12.2018 г. и Словакия — 31.12.2015 г.

Фигура 3

Процент от общия брой на населението, свързано към обществени канализационни мрежи, и свързано към пречиствателни станции за градски отпадъчни води: напредък в периода между 2008 и 2012 г.



Източник: За процента от населението, свързано към обществени канализационни мрежи — статистически служби на Чешката република, Унгария, Словакия и доклад на Румъния за прилагането на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води от 30.06.2013 г. за данните за 2008 г., и статистическа служба за данните за 2012 г.

За процента от населението, свързано към пречиствателни станции за градски отпадъчни води — статистически служби на Чешката република, Румъния и Словакия и Евростат (данни от 2011 г.) за Унгария.

58

Общият брой на населението, което все още не е свързано към обществена канализационна мрежа, може да се раздели както следва:

- население от агломерации с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000, за което все още няма събиране. Такъв е случаят с Румъния, където 39,8 % от количеството вещества³⁰ не са били събирани в края на 2012 г. Срокът на Румъния за изпълнение на нейните задължения по Директивата за пречистване на градските отпадъчни води, е до 2018 г.;

- население от агломерации с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000, за което количеството вещества се събира чрез индивидуални системи (като септични ями)³¹. За четирите държави членки количеството вещества, събирани чрез индивидуални системи, е както следва: за Чешката република — 7 %, за Унгария — 14 %, за Румъния — 1 %, за Словакия — 13 %;
- население от агломерации с ЕЖ под 2 000, за което не се осъществява събиране.

30 Количеството вещества представлява биоразградимите органични вещества за дадена агломерация, изразени в ЕЖ. Един ЕЖ съответства на количеството замърсяване от отпадъчни води, произведени от един жител, и представлява биоразградими органични вещества, за които биохимичната потребност от кислород за пет дни е 60 г дневно.

31 Вж. Специален доклад № 2/2015, точки 21 и 22.

59

Директивата за пречистването на градските отпадъчни води изисква индивидуалните системи да осигуряват сходно ниво на защита на околната среда както при градските отпадъчни води, зауствани в системи за събиране. Сметната палата заключава, че въз основа на информацията, предоставена на Комисията от държавите членки, не може да се направи оценка за това дали тези системи са в съответствие с директивата. По същия начин и плановете за управление на речните басейни от 2009 г. не предоставят информация за това. През втората половина на 2014 г. Комисията е поискала от държавите членки да предоставят информация за това как е било постигнато съответствие.

60

По отношение на агломерациите с ЕЖ под 2 000, директивата изисква на местата, където се използват системи за събиране на отпадъчни води, да се гарантира подходящо пречистване в случаите на заустване в сладки води и в естуари. Въпреки това в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. на Чешката република и на Унгария не е предоставена никаква информация за броя на агломерациите, където са инсталирани системи за събиране, но няма пречиствателни станции за градски отпадъчни води. В допълнение към изискванията в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, в съответствие с Рамковата директива за водите държавите членки трябва да определят мерки за агломерациите, където заустването на отпадъчни води има отрицателно въздействие върху качеството на водата. Мерките в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. обаче са неясно формулирани (вж. точка 36).



Снимка 1 — Пречиствателна станция за отпадъчни води в Унгария
Източник: ЕСП.

... и е постигнат значителен напредък по отношение на вторичното и третичното пречистване на отпадъчните води в три от държавите членки, но всички те все още изостават от графика.

61

Напредъкът по отношение на вторичното пречистване на градските отпадъчни води от агломерациите с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000 в течение на периода от 2007/2008 г. до 2011/2012 г.³² е значителен (вж. **фигура 4**). В края на 2012 г. в три от четирите държави членки над 90 % от градските отпадъчни води от агломерации са спазвали нормите за допустими емисии, наложени от Директивата за БПК₅ и ХПК.

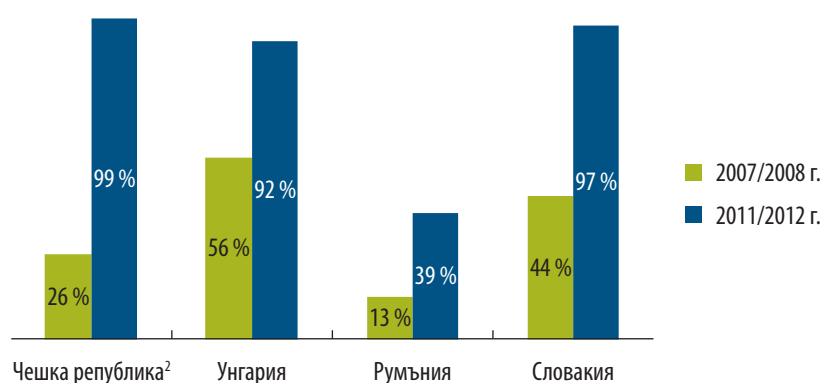
62

По-ниският процент на вторично пречистване за Румъния (39 %) частично се дължи на факта, че тя се присъедини към ЕС три години по-късно от другите държави членки. През 2012 г. Румъния също така изостава от графика по отношение на междинния краен срок, посочен в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води по отношение на вторичното пречистване (съответно пречистване на 51 % от количеството вещества до 2010 г.).

32 Данни, предоставени на Комисията от държавите членки през 2010 г. относно периода 2007/2008 г. и в средата на 2014 г. относно периода 2011/2012 г.

Фигура 4

Напредък през периода от 2007/2008 г. до 2011/2012 г.¹ по отношение на вторичното пречистване на градските отпадъчни води за агломерации с ЕЖ ≥ 2 000 (изразено като % от общото количество вещества на тези агломерации, с изключение на количеството вещества, постъпващи в индивидуални системи)



1 Данните за Унгария се отнасят до 2007 и 2011 г., за Румъния до 2007 и 2012 г., а данните за Чешката република и Словакия се отнасят до 2008 и 2012 г.

2 Данните за Чешката република се отнасят за цялата територия, т.е. не са само за басейна на река Дунав.

Източник: Извършен от ЕСП анализ на данни, предоставени на Комисията от държавите членки.

63

Напредъкът по отношение на третичното пречистване на градските отпадъчни води в течение на периода от 2007/2008 г. до 2011/2012 г. е също толкова значителен. На **фигура 5** е показана ситуацията за количеството вещества на всички агломерации с ЕЖ над 10 000. На нея е показан процентът на общото количество вещества (с изключение на количеството вещества, постъпващи в индивидуални системи), който е в съответствие с пределно допустимите стойности за емисии на N_{tot} и P_{tot} , посочени в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води.

64

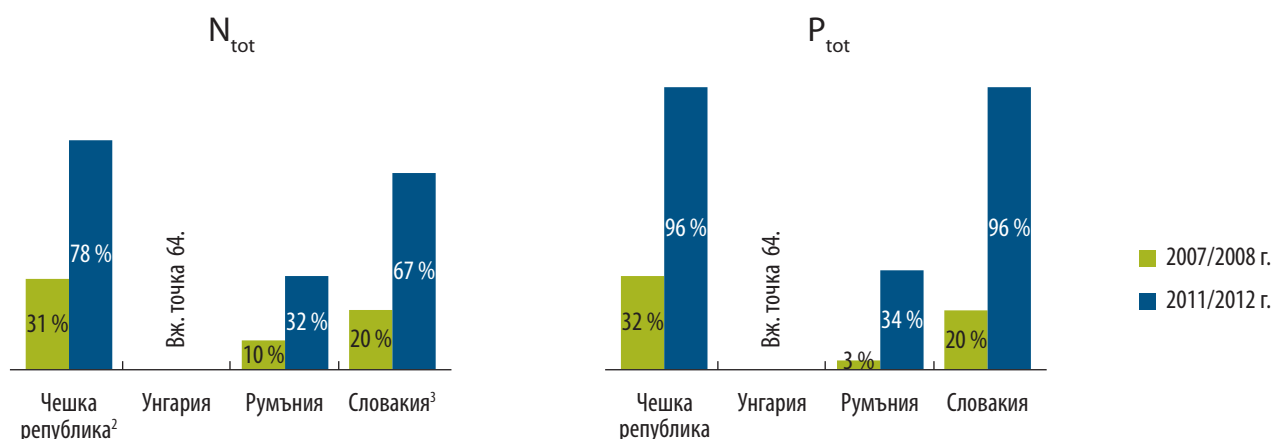
Унгария не е декларирала цялата си територия като чувствителна зона, но прилага член 5, параграф 4 от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води. Това означава, че индивидуалните пречиствателни станции за отпадъчни води не трябва да прилагат пределно допустимите стойности за N_{tot} и P_{tot} , стига да може да се докаже, че минималният процент на намаляване на общото количество вещества, постъпващи във всички пречиствателни станции (с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000), е най-малко 75 % за N_{tot} и за P_{tot} . Макар че за Унгария цялостният процент на пречистване е значително по-нисък от този за Чешката република и Словакия³³, в края на 2012 г. той е близо до спазване на изискването за 75 %³⁴.

33 Според данните от 2012 г., предоставени на Комисията от държавите членки, количеството вещества от агломерациите с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000, което е в рамките на пределно допустимите стойности на директивата, е следното: i) за N_{tot} : Чешка република: 83 %, Унгария: 33 %, Словакия: 60 % и ii) за P_{tot} : Чешка република: 77 %, Унгария: 39 %, Словакия: 86 %.

34 Според информация, предоставена на Комисията от унгарските органи, процентът на намаляване на количеството вещества, навлизащи в пречиствателните станции, е бил 73,1 % за N_{tot} и 74,4 % за P_{tot} .

Фигура 5

Напредък през периода от 2007/2008 г. до 2011/2012 г.¹ по отношение на третичното пречистване на градските отпадъчни води за агломерации с ЕЖ над 10 000 (изразено като % от общото количество вещества на тези агломерации, с изключение на количеството вещества, постъпващи в индивидуални системи)



1 Вж. бележка 1 към **фигура 4** за референтни данни.

2 За Чешката република пречиствателната станция на Прага, която третира 15 % от общото количество вещества за агломерациите с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000, през 2012 г. не отговаря на изискванията на директивата. Очаква се отпадъчните води на Прага да бъдат адекватно пречиствани към 2018 г.

3 За Словакия не са налични отделни данни за N_{tot} и P_{tot} . Използваните данни съответстват на количествата, отговарящи на пределните стойности за емисии за единия или двата параметъра.

Източник: Извършен от ЕСП анализ на данни, предоставени на Комисията от държавите членки.

Констатации и оценки

65

Въпреки постигнатия напредък, главно благодарение на средствата от Европейския фонд за регионално развитие и от Кохезионния фонд³⁵, Сметната палата отбелязва, че и четирите държави членки изостават от графика по отношение на междинните и/или крайните срокове за прилагане на директивата³⁶. Тя също така отбелязва, че финансовата устойчивост³⁷ на новоизградената или рехабилитираната инфраструктура не може да бъде гарантирана, което представлява риск за качеството на водата в дългосрочен план.

Нормите за допустими емисии надхвърлят изискванията на директивата в 25 % от случаите, разгледани от Сметната палата

66

Качеството на водата на даден воден обект може да е такова, че да е наложително за пречиствателните станции за градски отпадъчни води да се определят по-строги пределно допустими стойности от тези, определени в Директивата за пречистването на градските отпадъчни води. В извадка от 28 пречиствателни станции за градски отпадъчни води, изследвана от Сметната палата, разрешителните за заустване на отпадъчни води за седем пречиствателни станции (25 %) са включвали пределно допустими стойности, които са по-строги от заложените в националните закони³⁸: три от четирите разгледани случая в Чешката република³⁹ (отнасящи се до хранителни елементи) и четири от седемте разгледани случая в Унгария (от които два се отнасят до хранителния елемент P_{tot}).

67

От друга страна в Унгария три от седемте проверени пречиствателни станции имат техническия капацитет

за отстраняване на хранителните елементи (N_{tot} и P_{tot}) и по този начин за подобряване на качеството на отпадъчните води, но в разрешителното за заустване не им е било наложено задължение да правят това.

68

Според данни, предоставени на Комисията от държавите членки, около 20 %⁴⁰ от пречистените отпадъчни води от агломерации с ЕЖ между 2 000 и 10 000 през 2012 г. са били в рамките на пределно допустимите стойности от директивата за N_{tot} и P_{tot} . Това не е изискване на директивата, но е положително за качеството на водата.

69

Националните правни разпоредби в четирите държави членки не определят норми за допустими емисии за микрозамърсители. Ще е необходимо значително подобрене на настоящите процеси на пречистване, за да се отстранят тези вещества (вж. точка 36).

70

Инициативата е поета на равнището на ЕС с изменението на Рамковата директива за водите през 2013 г.⁴¹ от Европейския парламент и Съвета, като наред с другото се отправя искане към Комисията да разработи до септември 2015 г. стратегически подход към замърсяването на водите с фармацевтични вещества и да предложи до септември 2017 г. мерки, които да бъдат предприети на равнището на ЕС и/или на държавите членки за прилагането на този подход. Концепцията за списък с наблюдавани вещества, за които следва да се събират мониторингови данни от целия ЕС, е въведена със същото изменение. Първият списък с 10 наблюдавани вещества е съставен през

35 Към 31.12.2014 г. финансирането от ЕС, предоставено за отпадъчните води, в бюджета на оперативните програми в четирите посетени държави членки е било 5,07 млрд. евро.

36 Вж. Специален доклад № 2/2015, точки 24—26.

37 Вж. Специален доклад № 2/2015, точки 89—105.

38 За някои параметри националните закони и в четирите държави членки налагат пределни стойности, които са по-строги от стойностите, определени в директивата за пречистване на градските отпадъчни води.

39 През 2011 г. Чешкото законодателство е въвело набор от норми за допустими емисии, които са резултат от прилагането на най-добрите налични техники. Това са пределно допустимите стойности, които органите, издаващи разрешителното, следва да вземат предвид, когато искат да наложат по-стриктни стойности от стандартно наложените по закон. На практика това означава, че тези пределно допустими стойности са станали максималните, които органите могат да налагат. Повечето от нормите за допустими емисии за четирите проверени пречиствателни станции за отпадъчни води, които са били по-строги от тези в директивата и стандарта, определен в националното право, съответстват на тези максимални стойности.

40 В Чешката република количеството вещества в съответствие с пределно допустимите стойности за P_{tot} е дори по-високо: 97 %.

41 Директива 2013/39/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 г. за изменение на директиви 2000/60/ЕО и 2008/105/ЕО по отношение на приоритетните вещества в областта на политиката за водите (ОВ L 226, 24.8.2013 г., стр. 1).

март 2015 г. и включва фармацевтични вещества и пестициди.

Възпиращият ефект на системата за инспекции е ограничен

71

Добре определените норми за допустими емисии ще имат ефект върху качеството на водата само ако се спазват. Ето защо е важно да се прилага ефективна система за инспекции⁴², която да гарантира, че пределно допустимите стойности, определени в разрешителните за заустване на отпадъчни води за пречиствателните станции за градски отпадъчни води, се спазват.

72

Съответствието се осигурява чрез два вида проверки:

- проверки, извършвани от операторите на пречиствателните станции въз основа на проби от водата, взети от самите тях (наричани по-долу „самостоятелни проверки“);
- проверки, извършвани от държавните органи за инспекция⁴³.

73

По отношение на самостоятелните проверки Сметната палата заключава, че в извадка от 28 проверени пречиствателни станции за градски отпадъчни води всички с изключение на една пречиствателна станция са спазвали изискванията на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води по отношение на броя на проверките. Освен това през 2012 г. 25 от 28-те станции са спазвали пределните стойности, посочени в техните национални разрешителни⁴⁴.

74

Що се отнася до проверките, извършвани от държавните органи за инспекция, тяхната честота не е определена в нито една от четирите държави членки⁴⁵. Следователно това зависи от преценката на съответния орган, като се вземат предвид ограниченията в неговите ресурси. Действителната честота на проверките варира в зависимост от държавата членка (вж. **таблица 6**). Сред държавите членки, които са предоставили данни на Сметната палата, Словакия е извършвала проверки най-рядко. От Унгария не са получени данни за честотата. В Словакия органът за инспекция рядко взема свои собствени проби от изтичащия поток, разчитайки вместо това на самостоятелните проверки на операторите, извършвани от акредитирани лаборатории.

75

Когато нормите за допустими емисии са превишени и това бъде установено от държавните органи за инспекция, съгласно националните правни разпоредби и в четирите държави членки се дължат глоби⁴⁶.

76

В Унгария и Румъния глобите се прилагат за всеки замърсител, за който пределно допустимите стойности са превишени. Размерът на глобите за килограм замърсяване над пределно допустимата стойност варира в зависимост от съответния замърсител⁴⁷. В Румъния се оценява също така и сериозността на нарушението, така че органът за инспекция може да предпочете да отправи предупреждение вместо да наложи глоба. Румънската статистика за резултатите от проверките през 2012 г. показва, че са били издадени пет пъти повече предупреждения, отколкото глоби.

42 На равнището на ЕС съществува Препоръка 2001/331/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 април 2001 г. за определяне на минимални критерии за инспекции на околната среда в държавите членки (ОБ L 118, 27.4.2001 г., стр. 41). Тя предоставя насоки за организацията (създаване на планове за инспекции) и извършването на проверки (посещения на място и докладване).

43 Тези органи са следните: в Чешката република — Чешки инспекторат по околна среда (CZIP), в Унгария — Национална генерална дирекция за управление на бедствията към Министерството на вътрешните работи (от април 2014 г.), в Румъния — Национална администрация „Румънски води“ (ANAR), в Словакия — Словашки инспекторат по околна среда (SZIP). Други органи също могат да извършват проверки на равнище пречиствателни станции за отпадъчни води, като например органите, които издават разрешително. Тези проверки не са включени в оценката на Сметната палата.

44 Вж. Специален доклад № 2/2015, точки 48 и 50.

45 В заключенията на Съвета от 11 юни 2012 г. се призовава за подобряване на инспекциите, а в становище на Комитета на регионите е подчертано, че една обхващаща целия ЕС рамка за националните инспекции може да гарантира равни условия и съгласуваност в правните действия. В становището също така се отбелязва колко важно е ролята на Комисията във връзка с инспекциите да бъде добре определена.

46 Санкциите съгласно наказателното право (като например присъди за лишаване от свобода) не са разглеждани в настоящия доклад.

47 Например в Унгария размерът на глобата за килограм замърсяване (преобразувана от унгарски форинти по обменния курс на 31.12.2014 г.: 315,54) е 1,11 евро за N_{tot} и 7,29 евро за P_{tot} . В Румъния глобата за килограм замърсяване

Проверки, извършвани от държавните органи за инспекция

Държава членка	Действителна честота на проверките на пречиствателните станции за градски отпадъчни води
Чешка република	Пречиствателни станции с капацитет над 10 000 ЕЖ: веднъж годишно. Пречиствателни станции с капацитет между 2 000 и 10 000 ЕЖ: веднъж на всеки три години. Други станции: на всеки пет години.
Унгария	Не е получена информация. Въз основа на наблюдаваната честота в извадка от седем пречиствателни станции за отпадъчни води Сметната палата заключава, че пречиствателните станции не се проверяват задължително всяка година.
Румъния	През 2013 г. са проверени всички пречиствателни станции с капацитет \geq 2 000 ЕЖ.
Словакия	Пречиствателни станции с капацитет над 10 000 ЕЖ: покритие под 10 % през 2013 г. Всички пречиствателни станции заедно: покритие под 12 % през 2013 г.

Източник: Анализ на ЕСП на националното законодателство и данните, получени от органите за инспекция.

77

В Чешката република и Словакия глобата не зависи от съответния замърсител, нито от размера на замърсяването над пределно допустимата стойност. Вместо това размерът на глобата е фиксиран в зависимост от сериозността на несъответствието с условията на разрешителното според оценката на обществения орган за инспекция (при максимален размер⁴⁸, определен в националните правни разпоредби).

78

Нито един от плановете за управление на речни басейни от 2009 г. не е включвал мярка, насочена към оценка на ефективността и възпиращия ефект на системата за инспекции.

Таксата за замърсяване на водата се използва частично като инструмент за възпиране на емисиите на замърсители

79

Правната рамка и на четирите държави членки предвижда прилагането на такса за замърсяване на водата, която се плаща от заустващите замърсена вода. Тя се основава на количеството и/или концентрацията (mg/l) на заустените замърсители. Тази такса е в съответствие с принципа „замърсителят плаща“⁴⁹, според който замърсителите трябва да поемат разходите за ограничаване на причиненото замърсяване. Таксата за замърсяване на водата може да служи за три цели: i) набиране на средства, ii) стимулиране на спазването на нормите за допустими емисии, определени в разрешителните за източниците на отпадъчни води, и/или iii) насърчаване да се намали допълнително замърсяването, като се приемат по-строги пределно допустими стойности.

(преобразувана от румънски леи по обменния курс на 31.12.2014 г.: 4,4828) е 1,71 евро за N_{tot} и P_{tot} .

- 48 В Чешката република глобата за неспазване на условията на разрешителното може да достигне до 180 278 евро (преобразувана от чешки крони по обменния курс на 31.12.2014 г.: 27,735). В Словакия глобата за неспазване на условията на разрешителното може да варира от 1 000 евро до три пъти годишната такса за замърсяване на водата или 1 евро на заустен кубичен метър за максимален период от една година.
- 49 Член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (консолидирана версия).

80

Таксата, плащана за заустването на отпадъчни води в повърхностни води, е ограничена до определен брой замърсители (вж. **приложение IV**). По отношение на замърсяването с органични вещества в три от четирите държави членки не се дължи такса за БПК₅. По отношение на замърсяването с хранителни елементи в Чешката република и в Унгария няма определена такса за N_{tot} , но е въведена такса за N_{inorg} (който е елемент на N_{tot}). Размерът на таксата, изразена в евро/тон по замърсители, се различава значително между четирите държави членки.

81

Обикновено всички пречиствателни станции за градски отпадъчни води са задължени да плащат такса за замърсяване на водите, с изключение на по-малките източници на отпадъчни води⁵⁰ в Словакия (заустващи под 10 000 m³/година или 1 000 m³/месец). При все това,

- в Чешката република⁵¹ и Словакия не се дължи такса по замърсители под определени прагове⁵², установени със закон;
- в Румъния не се дължи такса по замърсители, когато изтичащият поток е по-малко замърсен от приемащите повърхностни водни обекти⁵³. Това например облагодетелства тези, които заустват във водни обекти с висока степен на замърсяване.

82

Плановете за управление на речните басейни от 2009 г.⁵⁴ не включват мерки за оценка на целесъобразността на таксите⁵⁵.

Замърсяване от промишлени инсталации: трудности при определянето на пределно допустими стойности за емисиите и слабости при тяхното прилагане

83

Държавите членки разполагат с две важни средства за оказване на влияние върху емисиите на замърсяващи вещества от промишлени инсталации: определяне на пределно допустими стойности в техните разрешителни⁵⁶ и налагане на такса за замърсяване на водата.

84

Промишлените инсталации могат да заустват своите отпадъчни води пряко във водните течения или непряко чрез обществената канализационна мрежа, за да бъдат пречистени от пречиствателните станции за градски отпадъчни води.

85

Съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността (вж. **таблица 1**) промишлените инсталации, извършващи определени дейности⁵⁷, трябва да притежават разрешително. Разрешителното трябва да включва пределно допустими стойности за емисиите на замърсители, както и изисквания за мониторинг на емисиите. Тези норми следва да не надхвърлят емисионните нива, свързани с „най-добрите налични техники“, приети от Комисията с помощта на експертен комитет. До ноември 2015 г. са приети седем такива „заклучения относно най-добрите налични техники“. Пречиствателните станции за градски отпадъчни води по принцип не попадат в обхвата на тази директива.

50 На практика това означава, че само около 30 % от източниците на отпадъчни води в Словакия имат задължение за заплащане на такса.

51 В Чешката република такса се дължи също и за количеството зауствени отпадъчни води, когато това количество надвишава 100 000 m³/година, и тази такса не зависи от степента на замърсяване в отпадъчните води.

52 Праговете се отнасят до i) обема на замърсяването (изразен в kg/година) и ii) концентрацията на замърсителите в изпуснатата вода (изразена в mg/l). Праговете са такива, че в Чешката република пречиствателни станции с капацитет над 10 000 ЕЖ е малко вероятно да заплащат такса за P_{tot} и за N_{inorg} . В Словакия пречиствателните станции с капацитет равен или надхвърлящ 2 000 ЕЖ е малко вероятно да заплащат такса за общото количество твърди вещества в суспензия (ОКТВС), а пречиствателните станции над 10 000 ЕЖ е малко вероятно да заплащат такса за N_{tot} и P_{tot} .

53 Такса винаги се дължи в случай на заустване в подземни води.

54 Планът за управление на речните басейни на Чешката република посочва, че е препоръчително да се оцени ефективността на системата за таксуване.

55 В проучване на Службата на ЕП за парламентарни изследвания относно „Законодателство в областта на водите — доклад относно цената на отказа от Европа“ се отбелязва, че пречките пред достатъчното използване на икономически инструменти са причинени от недостатъчни познания относно използването на такива инструменти [...]. Документ PE 536.369, публикуван през май 2015 г.

56 В проучване на Службата на ЕП за парламентарни изследвания относно „Законодателство в областта на водите — доклад относно цената на отказа от Европа“ се отбелязва, че ще е необходимо въвеждането на контрол на емисиите, предвиден в Рамковата директива за водите, за да се подобри контролът на промишлени химикали [...] във водата. Документ PE 536.369, публикуван през май 2015 г.

57 Директивата обхваща, наред

Констатации и оценки

86

В четирите посетени държави членки Сметната палата провери дали:

- съществува процедура за определяне на норми за пределно допустимите емисии;
- е въведена система за инспекции, която да осигури прилагането на нормите;
- таксата за замърсяване на водата, която следва да се заплаща от промишлените инсталации, е била използвана като инструмент за ограничаване на емисиите на замърсители.

Органите, които определят нормите за допустими емисии, често зависят от информацията, предоставяна от отговорните за заустването дружества

87

В случай на пряко заустване на отпадъчни води и в четирите държави членки е необходимо разрешително за заустване. Срокът на валидност на разрешителното е между 4 и 10 години, в зависимост от държавата членка. И в четирите държави членки правната рамка предвижда, че компетентните органи могат да отнемат или променят разрешителното по всяко време, ако това е необходимо по причини, свързани с качеството на водата в приемащите водни обекти.

88

При пряко заустване националното законодателство в четирите държави членки определя пределно допустими стойности за редица вещества, често определяни според вида промишленост. Органите, издаващи разрешителните, могат също така да определят пределно допустими

стойности за вещества, които не са включени в правните разпоредби.

89

Въпреки това, поради сложността на определени процеси и непрекъснатото техническо развитие, издаващите разрешителните орган зависи от информацията, предоставяна от самите инсталации за заустване, както по отношение на вида замърсители, така и по отношение на разумно постижимите норми за допустими емисии. Това дава възможност за оказване на влияние от страна на промишлените инсталации и особено от тези, в които не са приети най-добрите налични техники.

90

Макар че в разрешителните на промишлените инсталации, извършващи преки зауствания във водни обекти, по принцип се съдържат пределно допустими стойности за химичните вещества, за пречиствателните станции за градски отпадъчни води — въпреки че те често получават отпадъчни води от промишлени инсталации — рядко са определени такива стойности. Сметната палата установи повече вещества, отколкото се изискват от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, най-вече в разрешителните на 12-те проверени румънски пречиствателни станции за градски отпадъчни води (вж. *приложение III*).

91

В случай на непреки зауствания на отпадъчни води, пределните стойности, които следва да спазва промишлената инсталация, се определят от договора⁵⁸ между оператора на канализационна мрежа/пречиствателна станция и промишлената инсталация. За веществата, за които националното законодателство определя само ориентировъчни пределни стойности

с другото, енергийната промишленост, производството и обработването на метали и промишлените отрасли за производство на минерали, химикали и управление на отпадъци.

- 58 Ако дадена промишлена инсталация, попадаща под разпоредбите на Директивата относно емисиите от промишлеността, зауства отпадъчни води в обществена канализационна мрежа, пределните стойности следва да бъдат определени съгласно разрешителното, издадено при прилагането на тази директива.

(Чешка република и Словакия) или не определя никакви пределни стойности (вж. примерите в **приложение V**), договорените норми за допустими емисии зависят от възможността за въздействие на съответните страни при договарянето.

92

Унгария и Словакия са включили пре-разглеждането на съществуващите разрешителни или на процедурата за издаване на разрешителни като мерки в своите планове за управление на речните басейни. В Чешката република съществува мярка, която се отнася само до използването на най-добрите налични техники. В случая на Унгария обхватът на мярката не е посочен. Освен това в Унгария няма база данни за разрешителните за заустване на отпадъчни води, издадени на промишлени предприятия, които не попадат в обхвата на Директивата относно емисиите от промишлеността, като така се ограничава възможността за извършване на подробен преглед. В Словакия Сметната палата установи слабости по отношение на пре-разглеждането на разрешителните на две проверени инсталации.

Слабости в системата за инспекции

93

Спазването на нормите за допустими емисии се осигурява по два начина: самостоятелни проверки, извършвани от отговарящите за заустването на отпадъчни води дружества, и проверки, извършвани от държавни органи за инспекция.

94

В четирите посетени държави членки промишлените инсталации, заустващи пряко в повърхностни води, са

задължени по закон да извършват самостоятелни проверки на своя изтичащ поток⁵⁹. Честотата на тези самостоятелни проверки обикновено е посочена в разрешителното за заустване на отпадъчни води. В Унгария, Румъния и Словакия националното законодателство предвижда годишен минимален брой проверки.

95

Що се отнася до проверките, извършвани от държавните органи за инспекция, тяхната честота не е предвидена в нито една от четирите държави членки, като единственото изключение са проверките на промишлени инсталации, попадащи в обхвата на Директивата относно емисиите от промишлеността. За този вид проверки Директивата определя минимална задължителна честота на извършване. Съгласно статистическите данни, предоставени от държавите членки за 2012—2013 г., Сметната палата заключава, че:

- обхватът на проверките по отношение на инсталациите, попадащи в приложното поле на посочената директива, отговаря на изискванията;
- при пряко заустване от инсталации, които не попадат в обхвата на Директивата относно емисиите от промишлеността, ситуацията с действителната честота на държавните инспекции е много сходна с представеното в **таблица 6**: честотата е най-ниска в Словакия, а за Унгария не са получени данни, които да позволяват оценка на честотата на инспекциите;
- при непряко заустване държавните органи за инспекция извършват малко проверки в съответните промишлени инсталации, тъй като отговорността за осигуряване на спазването на нормите за допустими емисии, определени в договора, е основно на оператора

59 За самостоятелни проверки в случай на непряко заустване, вж. Специален доклад № 2/2015 г., точка 60.

60 Операторите на канализационни мрежи/ пречиствателни станции за градски отпадъчни води, които получават отпадъчни води, в Чешката република, Румъния и Словакия са задължени по закон да извършват проверки на място.

на пречиствателната станция за градски отпадъчни води. Сметната палата установи, че в 22 от 26 анализирани пречиствателни станции за градски отпадъчни води (85 %) операторите са извършвали проверки на място⁶⁰. За три от останалите четири станции, операторите са разчитали на резултатите от самостоятелните проверки на промишлените дружества, извършващи зауствания.

96

Една от мерките в плана за управление на речните басейни на Словакия от 2009 г. е била прилагане на по-строга система за инспекции. Не е посочено обаче как и кога ще бъде приложена тази мярка, а липсата на финансиране за прилагането на системата е била посочена като основен проблем.

97

Когато бъде установено, че нормите за допустими емисии са били превишени, съгласно правните разпоредби и в четирите държави членки се дължат глоби:

- в случай на пряко заустване глобите се налагат от държавния орган за инспекция. Процедурата е същата като тази, която се прилага за пречиствателните станции за градски отпадъчни води (вж. точки 76 и 77);
- в случай на непряко заустване глобите се налагат от операторите на пречиствателни станции за градски отпадъчни води. Докато в Унгария и Румъния глобата е свързана с количеството замърсяване⁶¹, изпуснато между две измервания (в рамките на една година), в Чешката република и Словакия изчислената глоба обикновено се определя от количеството замърсяване в деня, в който е извършено измерването⁶². Сметната палата счита, че в такива случаи

съществува вероятност дължимата сума да бъде малка, а възпиращият ефект — ограничен.

Таксата за замърсяване на водата се използва частично като инструмент за възпиране на емисиите на замърсители

98

Броят на замърсителите, за които се дължи такса, е особено ограничен в Чешката република, Унгария и Словакия (вж. **приложение IV**). Поради това таксата рядко може да представлява стимул за спазване или на пределно допустимите стойности, определени в разрешителното, или за придържане към по-стриктни стойности.

Мерки и инструменти, прилагани от държавите членки за борба с дифузното замърсяване от селското стопанство

99

Важен начин за намаляване на емисиите от селското стопанство е регулирането на земеделските практики (например правила за използването на торове, съхранението на оборски тор, употребата на пестициди, ротацията на култури и т.н.). Налице са няколко инструмента (вж. точка 15) за налагане или насърчаване на добри земеделски практики и за насърчаване на съответствието на селскостопанските дейности със законодателството в областта на околната среда.

61 Това съответства на количеството, изпуснато в по-голям размер от договореното (обемът, умножен по определена концентрация, изразена например в mg/l).

62 Ако точното време, през което нормите за допустими емисии са били превишени, не може да бъде определено, в договорите обикновено се посочва стандартен период (с обхват най-често от пет до 30 дни).

100

Поради това Сметната палата провери дали:

- Директивата за нитратите се използва максимално ефективно като инструмент за справяне със замърсяването с нитрати;
- националните планове за действие в областта на пестицидите показват ясен ангажимент за намаляване на рисковете и въздействията, свързани с употребата на пестициди;
- кръстосаното спазване е ефективно за изискване на добри земеделски практики и за осигуряване на спазването на тези практики;
- потенциалът на мерките за развитие на селските райони за справяне с въпросите, свързани с качеството на водата, се използва пълноценно;
- принципът „замърсителят плаща“ се прилага в случаите на дифузно замърсяване в резултат на селскостопанска дейност.

Държавите членки не използват всички възможности, предоставени от Директивата за нитратите

101

Съгласно Директивата за нитратите (вж. **таблица 1**) държавите членки следва да посочат уязвимите по отношение на замърсяване с нитрати зони и да ги преразглеждат най-малко на всеки четири години. Един от критериите за определянето им е състоянието на еутрофикация на водните обекти⁶³. Директивата за нитратите от 1991 г. оставя на държавите членки възможността да определят критериите за класификация на понятието „еутрофикация“. Документ с насоки относно

оценката на еутрофикацията в контекста на европейските политики за водата е одобрен едва през май 2009 г. от директорите на службите по водите на държавите членки (и Норвегия).

102

Държавите членки следва да приемат програми за действие, определящи изискванията, които трябва да бъдат спазвани от земеделските производители в уязвимите от замърсяване с нитрати зони. Тези програми за действие следва да бъдат преразглеждани и, ако е необходимо, променени на всеки четири години. Държавите членки също така следва да приемат кодекс на добрите земеделски практики, който да се прилага доброволно от извършващите земеделска дейност извън уязвимите от замърсяване с нитрати зони. Програмите за действие и кодексите не се одобряват официално от Комисията. Ако Комисията оцени тяхното качество като незадоволително, тя се ограничава до предприемането на правни действия (вж. точка 47).

Повечето държави членки постепенно са повишили изискванията, които трябва да бъдат спазвани от земеделските производители в уязвимите от замърсяване с нитрати зони, но има възможност за още подобрения

103

След присъединяването си към ЕС през 2004 и 2007 г. Чешката република, Унгария и Румъния постепенно са увеличили територията на зоните, посочени като уязвими от замърсяване с нитрати, а в Словакия е имало намаление от 5 %. В **таблица 7** е показан процентът земеделска земя, която понастоящем е посочена като уязвима от замърсяване с нитрати в четирите държави членки.

63 Други критерии: i) подземни води, в които съдържанието на нитрати е по-високо от 50 mg/l или има риск да надхвърли тази стойност, ако не се предприемат мерки и ii) повърхностни сладки води, и по-специално води, които служат или са предназначени за каптиране на питейна вода, и съдържат или съществува риск да съдържат повече от 25 или 50 mg/l нитрати, както е посочено в Директива 75/440/ЕИО на Съвета от 16 юни 1975 г. относно изискванията за качество на повърхностните води, предназначени за производство на питейна вода в държавите членки (ОВ L 194, 25.7.1975 г., стр. 26).

Процент земеделска земя, посочена като уязвима от замърсяване с нитрати към 31.12.2014 г.

Държава членка	Процент земеделска земя в уязвими от замърсяване с нитрати зони	Промяна след първоначалното определяне
Чешка република	49 %	+ 15 %
Унгария	63 %	+ 42 %
Румъния	58 %	+ 625 %
	През 2013 г. румънското правителство взема решение програмата за действие да се прилага за цялата територия на Румъния ¹ .	
Словакия	57 %	- 5 %

1 Съгласно член 3, параграф 5 от Директивата за нитратите държавите членки са освободени от задължението да посочват специални уязвими зони, когато създават програми за действие, прилагани в цялата им национална територия.

Източник: Анализ на ЕСП на националните правни разпоредби.

104

Решението на Румъния да приложи програмата за действие за цялата страна по принцип е положително от гледна точка на качеството на водата, особено като се има предвид, че Румъния има най-малък брой водни обекти, подложени на обогатяване с хранителни вещества (вж. **приложение II**). Въпреки това увеличаването на зоната само по себе си не е достатъчно, за да се постигне намаляване на нитратите във водата. В предишната определена зона (която представлява само 58 % от земеделската земя) се наблюдава ограничен напредък в постигането на подходящо съхранение на оборски тор — едно от изискванията на програмата за действие (вж. също точка 122).

105

Сметната палата установи, че при всяко ревизиране на програмите за действие в Чешката република, Унгария и Румъния броят на изискванията се е увеличавал или те са ставали по-строги, докато в Словакия част от изискванията са били облекчени. Засилването на изискванията отчасти се дължи на действията на Комисията (вж. примерите в **каре 1**). Фактът, че редица изисквания са станали по-прецизни, подпомага тяхното прилагане и изпълнение.

Примери за последиците от исканията на Комисията, отправени към Чешката република и Унгария

Държавите членки е следвало да определят капацитета на съоръженията за съхранение на оборски тор. Този капацитет следва да бъде такъв, че в съоръжението да може да се съхранява произведеният оборски тор за период, дълъг поне колкото периода, през който разпръскването на оборски тор върху земята не е разрешено. Ето защо капацитетът се изразява в месеци. В Чешката република капацитетът е бил увеличен в резултат от действия на Комисията. Не е наложено незабавно спазване на изискването за земеделските производители, за които задължението е влязло за първи път в сила през 2012 г., когато е увеличена територията на уязвимите от нитрати зони. Вместо това те са се възползвали от преходен период (краен срок за постигане на съответствие: края на 2015 г.). Този период е бил отменен в резултат от действия на Комисията, считано от средата на 2014 г.

В Унгария Комисията е обсъдила задълженията за съхранение и преходните периоди с компетентните органи. За някои земеделски производители първоначалният краен срок е удължен до 31.12.2014 г. Следователно тези земеделски производители са разполагали с 10 години след присъединяването на държавата, за да отговорят на изискванията. За земеделските производители в зони, определени за първи път като уязвими от замърсяване с нитрати през 2013 г., крайният срок е 31.12.2014 г. за съхранение на течен тор и 22.12.2015 г. за съхранение на оборски тор. Тези преходни срокове, определени от унгарските органи, не са оспорени от Комисията.



Снимка 2 — Съоръжение за събиране течен оборски тор
Източник: ЕСП.

Примери за изисквания в Унгария и Румъния, които не са толкова строги, колкото препоръките в проучването, проведено от името на Комисията

В Унгария периодът, през който разпръскването на определени видове тор е забранено, продължава от 31 октомври до 15 февруари (3 ½ месеца). В препоръките е предложен период от 1 август до 1 февруари (шест месеца) за обработваемите земи, с вероятна несигурност от плюс/минус един месец.

В Румъния общото правило е, че разпръскването на торове не е разрешено в рамките на 1 метър от речно корито върху физически участък от земя със среден наклон до 12 % и в рамките на 3 метра върху физически участък от земя с наклон над 12 %. Съществуват и други специфични правила за различните видове зони за защита на водата.

В препоръките се предлагат буферни ивици⁶⁴ с широчина най-малко 25 метра, а в случаите на земя с наклон (над 8 %), защитните ивици следва да бъдат удвоени или дори утроени. В своята кореспонденция с Румъния Комисията е изразила също така становище, че буферните ивици не са достатъчно широки, но не е проследила този въпрос.

64 Ивица земя по протежението на воден басейн, за която съществуват ограничения по отношение на селското стопанство, като например ограничения по отношение на наторяването.

106

Въпреки налагането на по-стриктни изисквания, те все още не са толкова строги, колкото посочените в проучване⁶⁵ от 2011 г., проведено от името на Комисията и използвано от нея при оценките на плановете за действие. В **карта 2** са посочени някои примери.

107

Редица въпроси⁶⁶, за които държавите членки са определили или са могли да определят изисквания съгласно Директивата за нитратите, се превръщат във въпроси, за които държавите членки следва да определят стандарти за добро земеделско и екологично състояние⁶⁷. Сметната палата установи, че стандартите за ДЗЕС за „управление на земята“ и „поддържане на минимална почвена покривка“ са идентични или дори по-строги от тези, които са включени в програмите за действие на четирите държави членки. Освен това има възможност за допълнително подобряване на стандартите (вж. точка 135).

65 Вж. окончателния доклад, представен на Комисията през декември 2011 г., „Препоръки за създаване на програми за действие съгласно Директива 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници“ от консорциум (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Дерио, Испания, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Варшава, Полша, Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Упсала). Тези препоръки по климатични зони са били предоставени едва през 2011 г., или 20 години след одобрението на Директивата за нитратите.

66 Тези въпроси са: условията за разпръскване на торове в близост до потоци, управлението на земеползването (включително системи за ротация на културите) и поддържането на минимално количество растителна покривка през време на дъждовните периоди. Последните две не са задължителни.

67 Съответните общи селскостопански и екологични условия са: ерозия на почвата (включително минимално

108

По отношение на торовете държавите членки са определили ограничения относно количеството азот, което може да се разпръсква (kg/ha). Въпреки това те не са използвали възможността да предвидят сходни ограничения по отношение на фосфора⁶⁸.

Недостатъците в програмите за действие на Словакия и Чешката република са довели до допълнителни действия от страна на Комисията

109

През ноември 2012 г. Комисията е започнала процедура за нарушение срещу Словакия във връзка с втората програма за действие, която е била одобрена през 2011 г. През януари 2013 г. е стартирана „пилотна процедура“ с Чешката република относно третата програма за действие, одобрена през 2012 г.

110

До ноември 2015 г. Комисията все още не беше изразила окончателната си позиция в резултат от предоставената информация от тези две държави членки⁶⁹ и действията, предприети от тях.

Програмите за действие все още не оказват влияние върху употребата на торове, а ефектът върху еутрофикацията е трудно да бъде оценен

111

Един показател, който може да отрази адекватността на изискванията, наложени на земеделските производители, е развитието в употребата на азотни торове. Употребата на минерални⁷⁰ торове се е увеличила и в четирите държави членки през периода 2004—2012 г.⁷¹, а площта на обработваемата земя не се е променила съществено. Същевременно употребата на органични торове (например оборски тор) не показва ясна тенденция нито към увеличение, нито към намаление.

112

Друг полезен показател за оценяване на ефективността на програмите за действие е развитието в състоянието на еутрофикация на водите, въпреки че то е резултат от въздействието на всички източници на замърсяване, а не само на селското стопанство.

113

Държавите членки следва да изготвят програми за наблюдение на водата, за да измерват концентрациите на нитрати в сладките води, и да преразглеждат състоянието на еутрофикация на своите води най-малко на всеки четири години. Последните доклади за изпълнение са представени от държавите членки през 2012 г. и се отнасят за периода 2008—2011 г. Следващият доклад трябва да бъде представен през юни 2016 г. за периода 2012—2015 г. Отчетният период съгласно Директивата за нитратите не е хармонизиран с графика за приемане на плановете за управление на речните басейни⁷².

управление на земята, вземащо предвид специфичните за района условия, и поддържане на минимална почвена покривка) и буферни ивици по протежението на водните басейни. Стандартът за ерозията е приложен от 1.1.2005 г. (или 1.1.2007 г. в случая на Румъния), а този по отношение на буферните ивици е приложен от 1.1.2012 г. в четирите посетени държави членки.

68 За Румъния Сметната палата отбеляза, въз основа на извадка от плановете за управление на торовете, които са задължителни за някои земеделски стопанства, че препоръчителните количества торове, установени посредством агрохимични проучвания, се отнасят както за съдържанието на азот, така и за съдържанието на фосфор.

69 Последното писмо от Чешката република е от ноември 2014 г., а последното писмо от Словакия — от февруари 2015 г. Чешката република вече е одобрила измененията на съществуващата нормативна уредба, за да вземе под внимание становището на Комисията.

70 Торовете могат да бъдат поставени в две категории: минерални (наричани също химически или неорганични) и органични торове (като оборския тор).

71 Според данни от Евростат (промяна в употребата на азотни торове от селското стопанство) процентът на увеличение е както следва: 15 % в Чешката република, 7 % в Унгария, 7 % в Румъния и 32 % в Словакия.

72 Анализът на състоянието на водните обекти, залегал в основата на плановете, следва да бъде актуализиран през 2013 г. (актуализацията следва да бъде включена в плана за управление на речните басейни от 2015 г.), а следващата актуализация трябва да се извърши през 2019 г. (като следва да бъде включена в плана от 2021 г.).

114

Трудно е да се направят заключения за развитието в състоянието на еутрофикация, тъй като наборите от данни за периодите 2004—2007 г. и 2008—2011 г. не са съпоставими⁷³. Данните от докладите за 2012 г. относно прилагането на Директивата за нитратите не са пряко съпоставими и с данните от плановете за управление на речните басейни поради използването на различни критерии за оценка (вж. точка 101).

115

Въз основа на докладваните данни за 2008—2011 г., в Чешката република, Унгария и Словакия между 31 % и 65 % от повърхностните води са били еутрофни. В Румъния по-малко от 15 % от реките са били еутрофни, а състоянието на останалите води (например езера и крайбрежни води) е било оценено като не толкова добро.

Механизмът за прилагане на Директивата за нитратите няма възпиращ ефект

116

Директивата за нитратите не съдържа специални разпоредби относно механизма за осигуряване на спазването на правилата.

117

С въвеждането на кръстосано спазване (вж. точка 133) държавите членки трябва да проверяват прилагането на определени стандарти и да намалят плащанията на помощ, когато бъдат установени несъответствия. Съгласно законоустановеното изискване за управление № 4⁷⁴ (ЗИУ-4) държавите членки следва да проверяват прилагането на програмите за действие в областта на нитратите от страна на земеделските производители. Земеделските производители, които не получават помощ (преки плащания) съгласно общата селскостопанска политика и/или помощ съгласно някои мерки на програмите за развитие на селските райони, не подлежат на проверки по ЗИУ-4.

118

Освен проверките по ЗИУ-4, и четирите държави членки извършват проверки на прилагането на Директивата за нитратите, по-нататък наричани „национални проверки“. В нито една от четирите посетени държави членки не съществуват правни изисквания по отношение на обхвата на „националните проверки“ (процент от общия брой, който подлежи на проверка), както и по отношение на подбора на извадки. Действителният процент от общия брой земеделски производители, обхванати от тези национални проверки през 2012 г.⁷⁵, е бил много нисък (по-малко от 3 %).

73 Това се дължи например на различните методи за оценка или на значителни разлики в броя на станциите за наблюдение.

74 Това се прилага в Чешката република, Унгария и Словакия от 2009 г., а в Румъния — от 2012 г. За програмния период 2014—2020 г. броят е променен на ЗИУ-1.

75 За Румъния данните се отнасят за периода 2008—2011 г.

119

В Чешката република и Словакия „националните проверки“ и проверките по ЗИУ-4 се извършват от един и същ орган, а в другите две държави — от различни органи. По отношение на изискванията, които в действителност са обхванати от „националните проверки“, ситуацията в държавите членки варира:

- почти всички изисквания на програмите за действие са част от националните проверки в Унгария⁷⁶ и Словакия;
- В Чешката република някои от изискванията на програмата за действие се проверяват съгласно „националните проверки“, а други — в рамките на проверките по ЗИУ-4. Тъй като извадката е еднаква за двете проверки, на практика се проверяват почти всички изисквания, но налаганите санкции са различни (вж. точки 120 и 144);
- В Румъния редица изисквания не са включени в указанията, които трябва да бъдат спазвани от инспекторите на стопанства, наброяващи между 8 и 100 животински единици⁷⁷.

120

Сметната палата установи, че когато при „националните проверки“ се разкрие неспазване на изискванията, винаги се налагат санкции, или когато се налагат глоби, сумите са малки, като по този начин се ограничава възпиращият ефект:

- в Румъния при проверките на стопанства, наброяващи между 8 и 100 животински единици, обикновено не се налагат санкции, а вместо това се изискват коригиращи действия;

- в Словакия няма законово определени санкции за редица проблеми (например неспазване на изискванията за съхранение или неспазване на периода за забрана на разпръскването на торове);
- в Унгария правната рамка предвижда санкция, ако не се предоставят данни или възникне замърсяване с нитрати. Въпреки това и в двата случая максималната глоба е сравнително ниска. Освен това налагането на санкция за замърсяване с нитрати е трудно, тъй като изисква i) доказателство, че неспазването на правилата за разпръскване на торове е довело до замърсяване и ii) оценка на степента на замърсяване;
- в Чешката република се налагат санкции за неспазване на условията за разпръскване на торове и за съхранение, но средната глоба, налагана според вида нарушение между 2010 и 2013 г., е била сравнително ниска.

121

Като цяло Сметната палата установи, че информацията, включена в изпратения до Комисията доклад за изпълнение за 2012 г. във връзка с извършените проверки и установените несъответствия, е била много обща и понякога непълна. Освен това беше установено, че данните не винаги са надеждни. Това значително ще затрудни всяка оценка на цялостното състояние от страна на Комисията.

76 За Унгария това се отнася за извършваните проверки на неживотновъди.

77 Стопанствата, наброяващи над 100 животински единици, се проверяват от друг орган. Според информацията, включена в доклада за изпълнение по отношение на Директивата за нитратите, представен на Комисията през 2012 г., проверките разглеждат основно въпроса за капацитета за съхранение. Сметната палата не е получила информация относно това дали са извършвани проверки на земеделски производители, които не притежават селскостопански животни, и такава информация липсва в доклада за изпълнение, представен на Комисията през 2012 г.

122

При тези проверки често се установява неспазване на изискването относно капацитета за съхранение на животински тор. Една от докладваните причини е липсата на финансови средства за финансиране на изграждането на подходящи съоръжения за съхранение.

Плановете за действие в областта на пестицидите имат недостатъци

123

Държавите членки следва да приемат национални планове за действие, съдържащи количествени цели, задачи, мерки и срокове, които да са насочени към намаляване на рисковете и въздействието от употребата на пестициди (вж. **таблица 2**). Тези планове за действие е следвало да бъдат приети и представени на Комисията до 26 ноември 2012 г.

Плановете за действие не съдържат количествени цели и крайни срокове за прилагане на мерките

124

Сметната палата установи, че националните планове за действие не включват:

- график за изпълнение на мерките в Унгария и Словакия;
- размера на финансовите средства, необходими за изпълнението на предложените мерки в Унгария, Словакия и Румъния;
- общи количествени цели като процента на намаляване на употребата на пестициди или намаляването на индекса за честота

на обработване (интензивността на употребата на пестициди).

125

В положителен план следва да се отбележи, че плановете за действие на Чешката република, Румъния и Словакия включват мерки по отношение на установяването на буферни зони с подходящ размер, където не могат да се използват пестициди. За Румъния вж. също точка 135. В своя план за управление на речните басейни от 2009 г. Унгария има мярка относно буферните ивици.

126

Докладът на Комисията относно оценката на плановете за действие, който следваше да бъде представен до декември 2014 г., не беше публикуван все още към средата на 2015 г. Комисията не е започнала процедури за нарушение за недостатъчност по отношение на съдържанието на мерките, включени в плановете за действие.

Интегрираната борба с вредителите ще бъде прилагана постепенно

127

Съгласно Директивата за пестицидите, от 1 януари 2014 г. държавите членки трябва да осигурят прилагането на общите принципи за интегрирана борба с вредителите⁷⁸. Основната цел е да се гарантира, че употребата на продукти за растителна защита⁷⁹ е ограничена до необходимия минимум.

78 Интегрирана борба с вредителите означава внимателно проучване на всички налични методи за растителна защита и последващо интегриране на подходящи мерки. Тези мерки следва да ограничат развитието на популациите от вредни организми, да поддържат икономически и екологично обосновани равнища на употреба на продукти за растителна защита и на други форми на намеса и да намалят или сведат до минимум рисковете за здравето на хората и околната среда. Интегрираната борба с вредителите е насочена към производството на здрави култури с възможно най-малки нарушения на агроекологичните системи и насърчава естествените механизми за контрол на вредителите.

79 Терминът „пестицид“ (който включва, наред с другото, хербициди, фунгициди и инсектициди) често се използва взаимозаменяемо с „продукт за растителна защита“. Въпреки това „пестицид“ е по-широк термин, който обхваща и употребата на върху растения/култури, например биоциди.

128

За правилното прилагане на принципите за интегрирана борба с вредителите трябва да бъдат предоставени насоки. Към момента на изготвяне на доклада държавите членки са в процес на създаване на специфични за отделните култури насоки. Спазването на общите принципи на интегрираната борба с вредителите трябва да бъде включено като основно изискване по програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., при които могат да бъдат финансирани само разходите, свързани с ангажименти, надхвърлящи това основно изискване.

129

Успехът на интегрираната борба с вредителите ще зависи от адекватността на насоките и от аспекти като финансовите средства, предоставени за земеделски консултантски услуги, качеството на мерките за обучение на потребителите на продукти за растителна защита и улесняването на проверките на изискванията.

Механизмът за осигуряване на спазването на Директивата за пестицидите трябва да бъде засилен

130

Директивата изисква от държавите членки да установят система от санкции за нарушаване на националните разпоредби, приети съгласно тази директива. Сметната палата установи, че санкциите, определени от националните правни разпоредби, не обхващат всички видове нарушения. Например в Унгария, Румъния и Словакия в действащите национални правни разпоредби към средата на 2015 г. още не са определени санкции, които да бъдат налагани в случай на неспазване на правилата във връзка с интегрираната борба

с вредителите. Също така не са определени глоби за всички случаи на употреба на продукти за растителна защита, които не отговарят на условията, посочени върху етикета на продукта.

131

Не съществуват специфични изисквания на ЕС по отношение на обхвата на проверките⁸⁰. В нито една от четирите държави членки националните правни разпоредби не посочват минимален обхват, който трябва да бъде постигнат. Въпреки това, някои аспекти на употребата на продукти за растителна защита са включени в изискванията за кръстосано спазване:

- основната цел на проверките съгласно ЗИУ-9⁸¹ е да установят дали се използват само разрешени продукти и дали тяхната употреба отговаря на условията, посочени върху етикета на продукта. ЗИУ-9 се проверява от 2011 г. в три от държавите членки, а в Румъния — от 2014 г.;
- устойчивата употреба на пестициди, по-специално чрез придържане към принципите за интегрирана борба с вредителите, първоначално е трябвало да бъде включена в механизма за кръстосано спазване от 2014 г. нататък. Въпреки това, съгласно Регламент (ЕС) № 1306/2013⁸² срокът за това включване вече не е точно определен, тъй като зависи от постигнатия напредък от държавите членки в прилагането на Директивата за пестицидите.

- 80 С изключение на проверките, които следва да бъдат извършвани съгласно член 8 от Директива 2009/128/ЕО, който изисква оборудването за разпръскване на пестициди да бъде проверено до 26 ноември 2016 г.
- 81 За програмния период 2014—2020 г. този брой е променен на ЗИУ-10.
- 82 Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. 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 (ОБ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).

132

Предвид ограничения брой елементи, обхванати от изискванията за кръстосано спазване, всички други аспекти (като например забрана на въздушното пръскане, подходящо оборудване за третиране с пестициди, интегрирана борба с вредителите) следва да бъдат обхванати от „националните проверки“. Плановете за действие във всички държави членки, с изключение на Словакия, също посочват необходимостта от засилване на проверките в областта на продуктите за растителна защита.

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

133

Кръстосаното спазване, което обвързва преките плащания по общата селскостопанска политика със спазването на редица изисквания, е въведено през 2005 г. (вж. точка 15). Степента, до която екологичните цели — в този случай подобряване на качеството на водата — ще бъдат постигнати от такъв механизъм зависи основно от строгостта на изискванията на държавите членки и от ефективността на съществуващия механизъм за осигуряване на спазването на правилата.

134

Държавите членки отговарят за прилагането на механизма за кръстосано спазване. По отношение на ЗИУ⁸³ 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 националното или регионалното законодателство и определянето на практическите изисквания, които се очаква да бъдат спазвани от земеделските производители. Държавите членки също така следва да определят минимални изисквания за употреба на торове⁸⁴ и продукти за растителна защита⁸⁵, които са приложими за определени мерки съгласно програмите за развитие на селските райони (например агроекологичната мярка).

Изискванията, които трябва да бъдат спазвани от земеделските производители, биха могли да бъдат по-стриктни с цел подобряване на качеството на водата

135

Съществуват два стандарта за ДЗЕС, които са от особено значение за подобряването на качеството на водата: i) стандартът относно изграждането на буферни ивици по протежението на водните басейни и ii) стандартът относно ерозията на почвата. Въпреки това нито една от четирите държави членки не е изградила буферни ивици с големината, препоръчана от проучването, проведено за Комисията (вж. точка 106 и **каре 2**). Надхвърляйки изискванията на Директивата за нитратите, Румъния е забранила също така употребата на пестициди в тези буферни ивици. Изискванията, наложени от държавите членки по стандарта против ерозия на почвата, биха могли да бъдат по-строги, както се вижда от примерите, посочени в **каре 3**.

83 Одитът обхваща следните ЗИУ, свързани с качеството на водата: ЗИУ-3 относно разпръскването на утайките от отпадъчни води върху земеделска земя, ЗИУ-4 относно прилагането на Директивата за нитратите, ЗИУ-9 относно пускането на пазара на продукти за растителна защита.

84 Минималните изисквания за употребата на торове трябва да включват, наред с другото, и кодексите на добри земеделски практики, въведени съгласно Директивата за нитратите (вж. точка 0) за земеделски стопанства извън уязвимите от замърсяване с нитрати зони, и изисквания относно замърсяването с фосфор.

85 Минималните изисквания за употребата на продукти за растителна защита трябва да включват, наред с другото, и изискването за притежаване на лиценз за използването на продукта и за спазване на задълженията за обучение, изисквания за безопасното съхранение, проверки на машините за третиране с пестициди и правила за използването на пестициди в близост до води и други чувствителни обекти, както това е установено от националното законодателство.

Примери за изисквания във връзка с ерозията, които биха могли да бъдат по-стриктни и в четирите държави членки

Видът на засадената култура⁸⁶ е фактор, който влияе върху степента на ерозия. В Румъния и Словакия няма забранени култури върху земя, уязвима на ерозия.

В Чешката република и Унгария някои култури са забранени върху определени земеделски парцели. Въпреки това площта, обхваната от тези правила, е по-малка от действителната площ, податлива на ерозия.

⁸⁶ Например редовите култури като царевица, слънчоглед и захарно цвекло са приети като причиняващи ерозия на почвата.

136

По отношение на минималните изисквания за плащанията за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. (вж. точка 134):

- нито една от четирите държави членки не е определила изисквания по отношение на замърсяването с фосфор от торове, въпреки че това се изисква от съответния регламент на ЕС;
- Унгария не е определила значими минимални изисквания по отношение на торовете за земеделски производители извън уязвимите зони, а изискванията за производителите в тези зони са непълни;
- по отношение на правилата за употреба на пестициди в близост до води, четирите държави членки са установили правила главно за специални защитени зони като тези, определени за производство на вода, предназначена за консумация от човека. Вж. също и точка 135 относно буферните ивици.

137

В контекста на одобряването на програмите за развитие на селските райони за програмния период 2014—2020 г., Комисията е извършила оценка на следните предварителни условия: i) определени ли са стандарти за ДЗЕС и ii) изпълнени ли са минималните изисквания за употреба на торове и продукти за растителна защита, приложими за определени мерки по програмите за развитие на селските райони. Комисията не поставя под въпрос адекватността на съществуващите изисквания от гледна точка на ефективността им за изпълнение на целите на политиката за водата на ЕС, въпреки горепосочените слабости (вж. точки 135 и 136)⁸⁷.

Механизмът за осигуряване на кръстосано спазване — недостатъчен възпиращ ефект

138

Земеделските производители, които не получават помощ по общата селскостопанска политика и/или по програмите за развитие на селските райони, не подлежат на проверки за кръстосано спазване. В действителност земеделските стопанства, чиято площ е по-малко от един хектар, не отговарят на условията за получаване на преки плащания в рамките на общата селскостопанска политика.

⁸⁷ Подобна констатация е изразена от Сметната палата в Специален доклад № 4/2014, точка 46.

⁸⁸ Съгласно данните, публикувани от румънската статистическа служба, 54 % от земеделските стопанства имат площ от под един хектар и представляват около 10 % от земеделската земя.

С изключение на Румъния⁸⁸ земеделските стопанства с площ по-малко от един хектар представляват незначителен дял от земеделската земя.

139

Сметната палата заключава, че по отношение на размера на извадката, изискването на ЕС⁸⁹ за обхващане на 1 % от земеделските производители, които трябва да прилагат стандартите за кръстосано спазване, е било леко надвишено от четирите държави членки между 2011 и 2013 г. Нивото от 1 % означава, че за един земеделски производител има вероятност да бъде проверен средно веднъж на 100 години.

140

И четирите посетени държави членки са спазвали изискването на ЕС за разделение между основани на риска извадки⁹⁰ и извадки на случаен принцип. Въпреки това анализът на риска отчасти се обезсмисля, тъй като действителната проверена извадка не се състои непременно само от тези земеделски производители, които се считат за най-високо рискови при оценката на риска. Това се дължи на факта, че окончателният подбор взема под внимание и наличните човешки ресурси в националния/регионалния орган, извършващ проверките.

141

По отношение на съдържанието на проверките Сметната палата установи, че:

- по отношение на ЗИУ-4 относно прилагането на Директивата за нитратите, проверките в Унгария, Румъния и Словакия обхващат повечето изисквания, определени в програмите за действие в областта на

нитратите. В Чешката република някои изисквания на програмата за действие в областта на нитратите са обхванати от проверките за кръстосано спазване, докато други са обхванати от „националните проверки“ (вж. точка 119);

- по отношение на минималните изисквания, приложими за определени мерки по програмите за развитие на селските райони, в Унгария проверките не са били достатъчни (вж. точка 136). В Чешката република и Румъния проверките не обхващат изискването за капацитета за съхранение на оборски тор. В Румъния не са определени всички аспекти на минималните изисквания за употреба на продукти за растителна защита, поради което проверките са били ограничени до това да се установи дали се използват само разрешени продукти.

142

Едно от присъщите ограничения на системата за проверки на кръстосаното спазване е, че поради естеството на някои изисквания, тяхното изпълнение е много трудно проверимо. Например, някои изисквания могат да бъдат проверени единствено в рамките на определен период от годината или при липсата на определени метеорологични условия (например силен вятър, слана), което не винаги съвпада с графика на посещенията на място. За четирите посетени държави членки концентрацията на проверките е била най-висока през втората половина на годината. През зимните месеци и през основния вегетационен период не са извършвани проверки (Унгария и Румъния) или е проведена много малка част от тях. Освен че противоречи на някои регулаторни изисквания, това означава, че някои изисквания, свързани с водите, не могат да бъдат проверени визуално на място.

89 Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 г. 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).

90 И в четирите държави членки рисковите фактори, използвани при подбора на извадките, са се променяли през годините, отразявайки известни затруднения при установяването на подходящите фактори.

143

Ефективността на проверките също така е засегната от факта, че важни данни се представят под формата на декларации от самите земеделски производители, по-специално под формата на регистър на наторяването (който включва данни за периода на наторяване и разпръснатите количества). Колкото по-често се актуализира регистърът, толкова по-точна ще бъде информацията. Този регистър трябва или да се води постоянно (Унгария, Румъния и Словакия), или да се актуализира в края на всеки месец (Чешка република).

144

И на последно място, при голям брой изисквания разходите на земеделските производители по тяхното спазване (например по отношение на пропуснатото производство и приходи) са по-високи от глобата, която може да бъде наложена, т.е. максималното намаление на размера на помощта е най-много 5 %⁹¹, поради което подобни намаления нямат реален възпиращ ефект⁹².

Потенциалът на мерките за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с качеството на водата, не се използва пълноценно

145

Мерките за допълване на съществуващото законодателство (например Директивата за нитратите), определени в плановете за управление на речните басейни, са свързани главно с програмите за развитие на селските райони⁹³.

146

Тези програми съдържат набори от мерки, с които целевите групи (например земеделските производители) могат да се ангажират доброволно. Бенефициентите на мерките за развитие на селските райони се ангажират да отговарят на конкретни условия, определени от съответната държава членка.

По-малко от 30 % земеделската земя е обхваната от агроекоекологичните схеми, които могат да доведат до подобряване на качеството на водата

147

Сметната палата установи, че натискът от замърсяването върху водата от селското стопанство е описан много общо в програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. на четирите държави членки и не винаги е в съответствие⁹⁴ с информацията в плановете за управление на речните басейни⁹⁵.

148

Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията⁹⁶ посочва мерките, които могат да бъдат част от една програма за развитие на селските райони. В четирите държави членки най-важните използвани мерки с пряко положително въздействие върху качеството на водата са следните:

- Мярка 121 „модернизация на земеделските стопанства“ — четирите държави членки⁹⁷ са използвали тази мярка за финансиране на съоръжения за съхранение на оборски тор. Годишните доклади за изпълнението, описващи напредъка на мерките, не предоставят информация за броя на съоръженията за съхранение и за съфинансираните инвестиционни разходи;

91 Регламентът на Комисията постановява като общо правило намаление в размер на 3 % от отпуснатата сума. Държавите членки могат да решат да не налагат никакво намаление, да намалят процента на 1 % или да го увеличат на максимум 5 %. По-висок процент се прилага при повтарящи се случаи на неспазване и в случаите на неспазване, считани от държавите членки за умишлени.

92 Вж. Специален доклад № 8/2008, точка 69.

93 Във всяка от четирите посетени държави членки съществува по една програма за развитие на селските райони.

94 Подобна констатация е направена от Сметната палата и в Специален доклад № 4/2014, точка 52.

95 Екологичните оценки на програмите за развитие на селските райони са изготвени през 2006 г., а екологичните анализи, извършени в контекста на плановете за управление на речните басейни е следвало да бъдат завършени не по-късно от 22 декември 2004 г. (член 5 от Рамковата директива за водите).

96 Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. 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 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

97 В Румъния съоръженията за съхранение обикновено се предоставят от местните органи. Тези органи не отговарят на условията за получаване на безвъзмездна помощ от програмата за развитие на селските райони.

- Мярка 214 „плащания за агроекология“ (вж. точка 13) — значението на мярката по отношение на финансовите ресурси, предоставени по програмен период 2007—2013 г.⁹⁸, варира в държавите членки (вж. **таблица 8**);
- Мярка 221 „първоначално залесяване⁹⁹ на земеделски земи“ — тази мярка не е приоритетна в нито една от четирите държави членки, като за нея са отпуснати много малко средства.

149

Чешката република и Унгария също докладват¹⁰⁰, че мерките 211 „плащания за неблагоприятни природни условия на земеделски производители в планински райони“ и/или 212 „плащания на земеделски производители в области с неблагоприятни природни условия, различни от планинските райони“ имат принос в областта на качеството на водата. Другите две държави членки не посочват такива райони, въпреки че те също са изразходвали средства по тези мерки. Сметната палта счита, че тези мерки имат само непряко въздействие, тъй като основната им цел е да гарантират продължаващото използване на земеделските земи. Поддържането не подобрява състоянието на околната среда, но липсата на грижи по опазването би го влошило¹⁰¹. В Чешката република земеделските производители получават безвъзмездни средства само за поддържането на пасища. Пасищата имат по-благоприятно въздействие¹⁰² върху качеството на водата от земята, използвана за отглеждане на култури. Независимо от това, във всички случаи плащанията се извършват с цел поддържане/опазване на съществуващия ландшафт.

- 98 За еквивалентната мярка по програмен период 2014—2020 г. от държавите членки са предоставени по-малко средства. Това важи особено за Словакия (63 % по-малко) и Унгария (43 % по-малко).
- 99 Според доклад относно „подобрения в качеството на водата от залесяване в селскостопански водосбор в Дания, илюстрирани от модела INCA (за интегриран водосбор)“ от A. Bastrup-Birk и P. Gundersen, публикуван в Hydrology and Earth System Sciences, 8(4), 764—777, „промяната в земеползването от интензивно земеделие в гора значително намалява проникващите потоци от нитрати в почвените и повърхностните води, главно чрез прекратяване на количеството азот от изкуствен и от оборски тор. [...]“
- 100 Докладване пред Комисията за предварително определения показател „R6 — район с успешно управление, което допринася за качеството на водата“: Чешката република: 844 717 ha (или 20 % от общата земеделска земя) и Унгария 59 959 ha (или 1 % от общата земеделска земя).
- 101 Словакия също докладва за 348 860 ha по мярка 226 „възстановяване потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки“. Тъй като основната цел е възстановяване на горите, увредени от природни бедствия и пожари, въздействието върху качеството на водата няма пряк характер, тъй като не увеличава горската земя.

- 102 Пасищата могат да намалят ерозията на почвата. Качеството на почвите като цяло също е по-добро, отколкото при обработваемите земи, и позволява по-добро и/или по-голямо проникване на дъждовете, като по този начин намалява оттичането (което включва хранителните вещества, съдържащи се в или на повърхността на почвата).

Таблица 8

Финансови ресурси за мярка 214 „плащания за агроекология“ към 31.12.2014 г. (изразени в млн. евро)

Държава членка	Бюджет (и като дял от общите публични средства, предоставени по програмата за развитие на селските райони)		Изпълнение на бюджета (и като дял от бюджета за мярката)	
Чешка република	1 101,2	(30 %)	1 085,7	(99 %)
Унгария	1 137,3	(22 %)	1 169,6	(103 %)
Румъния	1 270,6	(14 %)	1 340,9	(106 %)
Словакия	390,2	(15 %)	357,3	(92 %)

Източник: Доклади за изпълнението на програмите за развитие на селските райони за 2014 г.

150

По мярка 214 „плащания за агроекология“ държавите членки са включили редица различни схеми. За различните схеми се прилагат различни задължения, които могат да включват ограничаване или забрана на употребата на торове, ограничаване или забрана на употребата на продукти за растителна защита и/или налагане на правила за ротацията на култури¹⁰³. Задълженията, които земеделският производител приема да поеме, трябва да надхвърлят изискванията на съществуващото приложимо законодателство, включително ЗИУ и ДЗЕС (например изискванията по отношение на употребата на торове трябва да бъдат по-строги от тези в програмите за действие съгласно Директивата за нитратите).

151

Не всички схеми, с които земеделските производители могат да се ангажират доброволно, имат еднакъв успех сред тях. **Таблица 9** показва най-успешните схеми по държави членки, където общата площ (в хектари), получила подкрепа по тези схеми в програмен период 2007—2013 г., представлява повече от 10 % от земеделската земя на държавата членка в края на 2014 г. В таблицата се посочват също и задълженията, които трябва да бъдат спазвани от земеделския производител по отношение на употребата на торове и продукти за растителна защита и правилата за ротацията на култури.

103 Чрез смяна на културите ерозията на почвите може да бъде намалена или предотвратена.

Таблица 9 Дял от земеделската земя и задължения, които трябва да бъдат спазвани съгласно най-успешните агроекологични схеми към 31.12.2014 г.

Държава членка	Схема (и подпомогната площ в хектари ¹ , като % от общата земеделска земя)	Задължения, които трябва да бъдат спазвани (списъкът не е изчерпателен)
Чешка република	Поддържане на пасища	(16,5 %) За двете най-важни подсхеми — ограничаване на влагането на азот при едната и елиминиране на минералните торове при другата.
	Биологично земеделие	(10,7 %) Употреба само на разрешени торове и продукти за растителна защита. От 2009 г. прилагане на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета ² .
Унгария	Схема за интегрирано производство на полски култури	(11 %) Изисква се план за управление на средствата за обогатяване на почвата ³ . Прилагат се правила за ротация на култури. Употреба само на определени екологични продукти за растителна защита.
Румъния	Пасища с „висока природна стойност“ и традиционно земеделие	(22,2 %) Не се разрешава употреба на пестициди. Употребата на минерални торове не е разрешена и съществува ограничение за влагането на азот при органичните торове.
Словакия	Екологично земеделие — основна схема	(18,4 %) Употреба само на определени продукти за растителна защита. В зависимост от подсхемите: не се разрешава употребата на минерални торове или съществува ограничение за влагането на азот.

- 1 Площта, която се взема предвид, е общата площ, попадаща под агроекологичните ангажименти. Една и съща площ може да се отчита няколко пъти, ако няколко задължения се прилагат по отношение на една и съща земя. Няма налични данни по схеми, които изключват двойното отчитане.
- 2 Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2092/91 (ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1), който влезе в сила на 1.1.2009 г.
- 3 Основната цел на плана за управление на средствата за обогатяване на почвата е да определи количеството торове, необходимо в конкретни моменти, като се вземат предвид почвените характеристики, нуждите на насажденията, климата и т.н., за да се постигне оптимална употреба на торовете и се избегне прекомерното наторяване.

Източник: Доклади за изпълнението на програмите за развитие на селските райони за 2014 г.

152

Въз основа на предоставената информация Сметната палата счита, че за програмния период 2007—2013 г. в четирите държави членки между 15 и 30 % от земеделската земя е обхваната от различни агроекологични ангажименти, благоприятни за качеството на водата. В Чешката република, Унгария и Румъния обаче някои от най-важните схеми са свързани с пасищата (вж. **таблица 9**). Тези схеми се отнасят главно до съществуващите пасища и въпреки че поддържането не подобрява състоянието на околната среда, неподдържането на съществуващото положение би го влошило.

153

В съответствие с разпоредбите на член 39 от Регламент (ЕО) № 1698/2005¹⁰⁴ земеделските производители трябва да спазват поетите задължения по агроекологична схема за период между пет и седем години. Дали след периода от пет до седем години земеделските производители ще продължат да изпълняват подобни ангажименти зависи от редица фактори, като например предоставянето на финансова подкрепа под формата на безвъзмездни средства и съображения, свързани с рентабилността.

154

Анализът на Сметната палата на различните задължения, които трябва да бъдат спазвани, показва следните недостатъци:

- въпреки значението на буферните ивици за опазването на водите, нито една от агроекологичните схеми не налага размер на ивиците, по-голям от този, който земеделските производители трябва да спазват съгласно ДЗЕС (вж. точка 135 и **каре 2**);

- наложените ограничения за употреба на торове по най-важните схеми в Румъния и Словакия (вж. **таблица 9** (основна схема в Словакия) по отношение на количеството азот на хектар са или много близки (в Румъния), или надвишават (в Словакия) средното количество азот, използвано в страната, поради което се очаква допълнителните ползи за качеството на водата от тези схеми да бъдат малки;
- най-важните схеми, подпомагачи борбата срещу ерозията, са тези, свързани със съществуващите пасища (вж. точка 152).

Механизмът за осигуряване на спазването на програмите за развитие на селските райони няма възпиращ ефект

155

Схемите по агроекологичната мярка съдържат редица разпоредби, допринасящи за качеството на водата, но те са ефективни само ако се прилагат правилно. Съгласно Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията¹⁰⁵ държавите членки са задължени да извършват административни проверки на всички получени заявления за подпомагане, както и проверки на място, които обхващат, в зависимост от схемата за подпомагане, минимум 5 % от всички бенефициенти или от разходите.

156

В своя годишен отчет за дейността за 2014 г. Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) изразява резерви по отношение на увереността¹⁰⁶, представена от системите за контрол на разходите за развитие на селските райони в Румъния и Унгария.

104 Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета 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).

105 Членове 11, 12 и 25 от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 г. 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).

106 Увереност, че въведените системи за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции.

157

Сметната палата счита, че системата за контрол на ЕС за агроекологичната помощ не е достатъчно ефективна¹⁰⁷. Основните причини са, че i) земеделските производители имат слаба мотивация за спазване на правилата, тъй като положените усилия не са възнаградени с незабавен положителен ефект за земеделското стопанство, ii) съществува слабо ниво на контрол на проверките на място¹⁰⁸ и iii) системата за санкции и намаления на помощите няма голям възпиращ ефект¹⁰⁹.

Принципът „замърсителят плаща“ се прилага само отчасти за дифузно замърсяване в резултат на селскостопанска дейност

Принципът „замърсителят плаща“ е труден за прилагане

158

Съгласно Директивата относно екологичната отговорност¹¹⁰ предотвратяването и отстраняването на екологичните щети следва да се осъществява, като се утвърждава принципът „замърсителят плаща“ — оператор, чиято дейност е причинила екологични щети, трябва да поеме финансовата отговорност. Директивата също така признава, че отговорността не е подходящ инструмент за справяне с широко разпространени дифузни замърсявания, където е невъзможно да се направи връзка между негативните екологични последици и действията или бездействието на определени индивидуални участници.

159

Прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в областта на дифузното замърсяване в резултат на селскостопанска дейност поставя методологични проблеми — от една страна е трудно да се установи замърсителят, а от друга страна е трудно да се установи причинно-следствена връзка между определена практика на земеделския производител и нивото на замърсяване или нанесените щети.

160

В контекста на селското стопанство налагането на ограничения за земеделските производители (като например изискванията, наложени от програмите за действие в областта на нитратите) без предоставяне на финансово обезщетение се счита за прилагане на принципа „замърсителят плаща“. От друга страна, когато земеделските производители получават възнаграждение за доброволното си участие в дейности, свързани с околната среда, като например тези по мярка 214 „плащания за агроекология“, това е по-скоро пример за принципа „доставчикът получава“, а не „замърсителят плаща“.

161

Един от начините да се покрият екологичните разходи, свързани със замърсяването („разходи за екологични щети“), е прилагането на подходяща система от санкции в случай на неспазване на ограниченията, наложени на земеделските производители. Съдебната палата установи редица слабости в това отношение (вж. точки 120, 130, 144 и 157). Механизмът за кръстосано спазване може да предостави полезен, но само частичен отговор на принципа „замърсителят плаща“, тъй като санкциите 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

107 Вж. Специален доклад № 23/2014 г. „Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?“, точки 59, 62, 64 и 65 (<http://eca.europa.eu>).

108 Нивото от 5 % (вж. точка 0) означава, че един земеделски производител вероятно ще бъде проверен средно веднъж на 20 години.

109 В изключително тежки случаи, при които земеделските производители не са изпълнили нито едно от поетите задължения и е възстановена цялата помощ, земеделските производители може да се окажат в същата ситуация, както ако не са поемали никакъв ангажимент.

110 Съображение 2 на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (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).

сериозния характер на извършеното от страна на земеделския производител нарушение на задълженията за кръстосано спазване.

162

Друг начин за прилагане на принципа „замърсителят плаща“ и за възстановяване на разходите е чрез използване на икономически инструменти (като например екологични данъци върху торовете или продуктите за растителна защита). Словакия и Чешката република планират да анализират използването на икономически инструменти за тези цели, докато нито Унгария, нито Румъния споменават възможната им употреба в своите планове за управление на речните басейни.

Комисията не изисква от държавите членки да осигурят възстановяването на разходите за дифузно замърсяване

163

Рамковата директива за водите (член 9) изисква съответен принос на различните потребители на вода¹¹¹ към възстановяването на разходите¹¹² за водни услуги. Изпълнението на член 9 от директивата е един от критериите за оценка на изпълнението на конкретните предварителни условия, определени за програмния период 2014—2020 г.

164

Комисията е извършила оценка на изпълнението на член 9 в контекста на одобрението на споразуменията за партньорство и по-специално по отношение на селското стопанство в контекста на одобрението на програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. За четирите държави членки Комисията отбеляза, че разходите, произтичащи от дифузно замърсяване от селскостопанския сектор, следва да бъдат изчислени и включени в икономическия анализ на разходите и тяхното възстановяване, но не изисква план за действие от държавите членки, които не възстановяват или само частично възстановяват разходите за дифузно замърсяване.

165

В съобщение от 2015 г.¹¹³ Комисията посочва, че мерките, включени в плановете за управление на речните басейни, насочени към гарантиране на възстановяването на разходите за околна среда и ресурси, са ограничени. Комисията все още не е изготвила насоки относно възможните методи за възстановяване на разходите и най-добрите практики в тази област.

111 То включва всички дейности, имащи значителен ефект върху състоянието на водите.

112 Разходите за водни услуги включват екологични и суровинни разходи. Екологични разходи са разходите за щетите, които нанасят потребителите на вода върху околната среда и екосистемите, както и ползвателите на околната среда (например намаляване на екологичното качество на водните екосистеми или засоляването и деградацията на продуктивните почви). Суровинни разходи са разходите за пропуснати възможности, които понасят другите потребители поради изчерпване на ресурса над естествената му степен на възстановяване (например свързани с прекомерното водочерпене на подземни води).

113 COM(2015) 120 окончателен от 9 март 2015 г. „Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията: действия за постигане на статус „добро състояние“ за водите в ЕС и за намаляване на риска от наводнения“.

166

Четири държави членки следва да положат известни усилия, за да постигнат добро качество на повърхностните води, което е основната цел на Рамковата директива за водите. Те ще трябва да увеличат усилията си за ускоряване на напредъка по отношение на качеството на водите.

Използване на плановете за управление на речните басейни като средство за постигане на по-добро качество на водите

167

Въвеждането на плановете за управление на речните басейни като средство за интегрирано управление на водите е една от силните страни на Рамковата директива за водите от 2000 г., но на практика плановете са засегнати от недостатъци по отношение на установяването на натиска от замърсяване и определянето на корективни мерки.

168

Сравнението на плановете за управление на речните басейни от 2009 г. с проектите за техните актуализации от 2015 г. в четирите държави членки показва, че е постигнато малко подобрене на екологичното и химическото състояние на водните обекти. Въпреки това Сметната палата отбелязва, че напредъкът по отношение на отделните елементи, формиращи общото състояние, може да не е видим заради прилагането на правилото „one out all out“¹¹⁴. Това ниско ниво на подобрене може да се очаква предвид големия брой водни обекти, които са освободени от задължението да спазват крайния срок за постигане на добро състояние през 2015 г. (вж. точки 26—27 и 45—46).

169

Недостатъците в мониторинговите системи на четирите държави членки водят до липса на данни както по отношение на вида замърсяване, довело до непостигане на добро състояние от даден воден обект, така и по отношение на относителното значение на различните източници на замърсяване. Сравнимостта на данните е засегната също и от факта, че съществуват големи различия между държавите членки по отношение на броя оценени физикохимични замърсители. Липсата на изчерпателни данни затруднява определянето на целенасочени и икономически ефективни мерки (вж. точки 28—32).

170

Държавите членки показват ограничени амбиции по отношение на определянето на мерките за подобряване на ситуацията. В резултат плановете за управление на речните басейни осигуряват ограничена добавена стойност в това отношение (вж. точки 33—41), тъй като:

- те са насочени към „основните мерки“, т.е. към прилагане на съществуващото законодателство (директивите на ЕС), и
- „другите основни“ и „допълнителните мерки“ не обхващат всички проблеми на замърсяването, не включват оценка на възможностите, предоставени от някои инструменти, или обхватът им не е ясен.

114 Общото състояние на един воден обект се определя от най-лошия елемент, установен в процеса на оценяване.

171

Освен това очакваното въздействие на различните мерки в най-добрия случай е посочено само отчасти в плановете за управление на речните басейни. Информацията за необходимия размер на средствата за изпълнението на мерките, както и вероятната им наличност, е непълна. Не винаги е предвидена координацията между изготвящите плановете за управление на речните басейни и тези, които одобряват и разпределят средствата (вж. точки 42—44).

172

Комисията, в сътрудничество с държавите членки, е разработила насоки за прилагане на Рамковата директива за водите. Освен това Комисията е представила специфични за отделните държави членки препоръки по отношение на плановете за управление на речните басейни от 2009 г. в няколко свои съобщения. Комисията не е започнала процедури за нарушение срещу четирите държави членки по отношение на отбелязаните недостатъци в плановете от 2009 г. Действията, които според оперативните програми за периода 2014—2020 г. следва да се предприемат при неизпълнение на съответните предварителни условия, не обхващат всички недостатъци. Вместо това Комисията разчита на добрата воля на държавите членки и на ангажимента им да увеличат усилията си въз основа на исканията, отбелязани в протоколите от двустранните срещи. Проектите за плановете за управление на речните басейни от 2015 г. все още съдържат голям брой изключения от крайния срок за постигане на статус „добро състояние“ и много от недостатъците, установени от Сметната палата и от Комисията по отношение на определянето на подходящи мерки, все още са актуални (вж. точки 47—50).

Препоръка 1

Комисията следва да:

- а) предостави насоки за по-диференцирано докладване на напредъка по отношение на качеството на водите, който понастоящем не е видим заради прилагането на правилото „one out all out“;
- б) насърчи постигането на сравнимост на данните, например чрез намаляване на несъответствията в броя на физикохимичните вещества, които се оценяват във връзка с екологичното състояние;
- в) продължи своето проследяване на ситуацията в държавите членки по отношение на напредъка за постигане на добро качество на водите, което е цел на Рамковата директива за водите.

Държавите членки следва да:

- г) осигурят добър мониторинг на качеството на водите, за да разполагат с точна информация за състоянието и произхода на замърсяването на водните обекти, която да им позволи по-добра насоченост и увеличаване на разходната ефективност на корективните мерки. За селското стопанство например това може да означава да се намери подходяща комбинация между задължителните и доброволните мерки;
- д) предоставят в своите плановете за управление на речните басейни i) ясна обосновка за използването на изключения от крайните срокове на Рамковата директива за водите, ii) информация относно начина, по който ще се финансира изпълнението на мерките, и iii) информация за очакваното въздействие на мерките;
- е) осигурят координация между органите, определящи мерките в плановете за управление на речните басейни, и органите, одобряващи проектите за финансиране.

Заклучения и препоръки

Изпълнение на мерките за намаляване на замърсяването от градски и промишлени отпадъчни води

173

Държавите членки са постигнали напредък в премахването на замърсяването с органични вещества и хранителни елементи от отпадъчните води, изпускани от пречиствателните станции за градски отпадъчни води. Въпреки това наличните инструменти за намаляване на замърсяването от отпадъчни води, като механизъмът за прилагане и таксата за замърсяване на водата, не се използват максимално ефективно.

Агломерации

174

По отношение на изпълнението на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води (вж. точки 53—65) — „основната мярка“ във връзка със замърсяването от агломерации, е постигнат напредък в събирането на отпадъчни води (т.е. увеличаване на броя на домакинствата, свързани към канализационни системи и пречиствателни станции) и в съответното пречистване на отпадъчните води. Въпреки това и четирите държави членки изостават от графика по отношение на междинните или крайните срокове за изпълнение на директивата (вж. също заключенията и препоръките, направени в Специален доклад № 2/2015).

175

В плановете за управление на речните басейни от 2009 г. липсва информацията относно „другите основни“ и „допълнителните мерки“, необходими за водните обекти, които не са постигнали статут „добро състояние“:

- за отпадъчните води, които все още не са свързани към пречиствателна станция, не е посочено как ще се реши проблемът с количествата вещества (количества вещества от агломерации с ЕЖ равен или надхвърлящ 2 000, постъпващи в индивидуални системи, и количества вещества от агломерации с ЕЖ под 2 000) (вж. точки 58—60);
- не е посочено кои пречиствателни станции за градски отпадъчни води се нуждаят от по-строги норми за допустими емисии (с изключение на плана на Румъния) (вж. точки 66—68);
- въпросът за микрозамърсителите не е разгледан. В четирите държави членки не съществуват разпоредби на ЕС и национални правни разпоредби за нормите за допустими емисии (вж. точки 69—70).

176

Във връзка с механизма за осигуряване на спазването на правилата Сметната палата заключава, че системата за самостоятелни проверки, които трябва да бъдат извършвани от операторите на пречиствателни станции за отпадъчни води по отношение на изтичащите потоци, като цяло е задоволителна. Системата за публични инспекции обаче показва слабости, тъй като честотата на инспекциите не е определена, а в някои държави членки е ниска (Словакия) или не може да бъде оценена (Унгария). Освен това в Румъния проверките имат ограничен възпиращ ефект, тъй като се отдава предпочитание на отправянето на предупреждения вместо

Заклучения и препоръки

налагане на глоби, когато нормите за допустими емисии са превишени (вж. точки 71—78).

177

В приложение на принципа „замърсителят плаща“ отговарящите за заустването на отпадъчни води дружества дължат такса за замърсяване на водата, но в Чешката република, Румъния и Словакия съществуват някои изключения. Таксата не е дължима за всички параметри, отразяващи замърсяването с органични вещества и хранителни елементи, а размерът на таксите спрямо замърсителите (според заустването в mg/l) варира значително между четирите държави членки. В Чешката република и Словакия таксата може да послужи като стимул за спазване на нормите за допустими емисии, определени в разрешителните, по отношение на някои параметри (тъй като не се дължи такса, когато те са спазени), докато в Унгария, а понякога и в Румъния, тя може да послужи като стимул за спазване на по-стриктни норми за допустими емисии за параметрите, при които се дължи такса. Дали таксите могат да послужат като стимул зависи от дължимите суми — нито един от плановете за управление на речните басейни не оценява възпиращия ефект (вж. точки 79—82).

Промишлени инсталации

178

Някои категории промишлени инсталации попадат в обхвата на Директивата относно емисиите от промишлеността („основна мярка“). Заклученията относно най-добрите налични техники, приети от Комисията според вида промишлен отрасъл, посочват нормите за допустими емисии. Към края на 2015 г. са били приети само седем такива заключения (вж. точка 85).

179

Плановете за управление на речните басейни от 2009 г. не съдържат „други основни“ и „допълнителни мерки“ за водните обекти, които не са постигнали статус „добро състояние“ — липсват мерки, насочени към конкретни замърсители или конкретни източници на отпадъчни води (като например посочване на специфични вещества и пределно допустими стойности, които да бъдат включени в разрешителните за заустване на отпадъчни води). Все пак Унгария и Словакия са включили преразглеждането на процедурата за издаване на разрешителни или на специалните разрешителни като мерки в своите плановете за управление на речните басейни. Сметната палата обаче установи, че това преразглеждане не е ефективно поради редица слабости и пропуски (вж. точки 87—92).

180

Сметната палата заключава, че (вж. точки 89—91):

- при определянето на нормите за допустими емисии компетентните органи до известна степен зависят от информацията, предоставена от самите отговарящи за заустването дружества. Това важи в особена степен, когато националните правни разпоредби определят само ориентировъчни пределни стойности или изобщо не определят такива;
- разрешителните за заустване на отпадъчни води на пречиствателните станции за градски отпадъчни води, приемащи промишлени отпадъчни води, само в някои случаи съдържат пределно допустими стойности на замърсителите, различни от органични вещества и хранителни елементи.

181

По отношение на механизма за осигуряване на спазването на правилата се извършват твърде малко публични инспекции в случаите на индиректно заустване, осъществявано чрез обществената канализационна мрежа за инсталации, които не попадат под изискванията на Директивата относно емисиите от промишлеността. Вместо това в повечето случаи (85 % от извадката от 28-те одитирани пречиствателни станции) операторите на пречиствателни станции за градски отпадъчни води са извършвали проверки на място на площадките на промишлените инсталации. Въпреки това наложените глоби в Чешката република и Словакия вероятно ще имат ограничен възпиращ ефект. При инспекциите на извършителите на преки зауствания положението е подобно на описаното в точка 176 (инспекции на пречиствателни станции за градски отпадъчни води) (вж. точки 93—97).

182

Таксата за замърсяване на водата рядко може да служи като стимул за спазване или превишаване на нормите за допустими емисии, определени в разрешителните, тъй като тя е дължима само за ограничен брой замърсители (органични вещества, хранителни елементи и няколко тежки метала) (вж. точка 98).

Препоръка 2

Комисията следва да:

- а) извърши оценка на най-добрите начини за определяне на задължителни критерии за ефективни инспекции в държавите членки на пречиствателните станции за отпадъчни води, които не попадат в обхвата на Директивата относно емисиите от промишлеността.

Държавите членки следва да:

- б) посочат за кои водни обекти, поради тяхното незадоволително качество, са необходими мерки за конкретни източници на отпадъчни води. За пречиствателните станции за градски отпадъчни води това включва определяне на норми за допустими емисии в разрешителните, които са по-строги от законово определените параметри за замърсяване с органични вещества и хранителни елементи, както и определяне на пределно допустими стойности на приоритетни и други химически вещества или микрозамърсители;
- в) да оценят и гарантират ефективността на механизмите за прилагане, по-специално обхвата, който трябва да се постигне, и възпиращия ефект на наложените санкции;
- г) да оценят потенциала на използването на таксата за замърсяване на водата като икономически инструмент и като начин за прилагане на принципа „замърсителят плаща“ поне по отношение на основните вещества, които се отразяват неблагоприятно върху качеството на водите.

Заклучения и препоръки

Изпълнение на мерките за борба с дифузното замърсяване в резултат на селскостопанска дейност

183

Като цяло държавите членки са използвали по-ефективно Директивата за нитратите, но не са били склонни да използват максимално наличните инструменти като механизмите за осигуряване на спазването на правилата, стандартите за ДЗЕС в рамките на механизма за кръстосано спазване, мерките за развитие на селските райони и принципа „замърсителят плаща“.

184

По отношение на изпълнението на Директивата за нитратите — „основна мярка“ във връзка със замърсяването от селското стопанство, Чешката република, Унгария и Румъния постепенно са увеличили изискванията, които трябва да бъдат спазвани от земеделските производители в уязвимите от замърсяване с нитрати зони. Това е главно в резултат на действия на Комисията. Словакия не е спазила в достатъчна степен препоръките на Комисията, поради което през 2012 г. Комисията е започнала процедура за нарушение срещу Словакия (вж. точки 101—110).

185

Въпреки подобренията в трите държави членки, има възможност за повишаване на изискванията (вж. точки 111—115).

186

Тенденцията по отношение на еутрофикацията не може да бъде оценена заради несъпоставимите набори от данни. Сметната палата отбелязва, че отчетният период по Директивата за нитратите не съвпада с този по Рамковата директива за водите (вж. точки 113—114).

187

По отношение на „другите основни“ и „допълнителни мерки“ (вж. точки 123—129 и 135—137), Сметната палата заключава, че:

- мерките относно употребата на пестициди са неясни или се отнасят за плановете за действие в областта на пестицидите. В тези плановете обаче отчасти липсват количествени цели, крайни срокове за изпълнение и информация относно необходимите средства за прилагане на мерките. Към средата на 2015 г. Комисията не е започнала процедури за нарушение, свързани с недостатъци по отношение на тези плановете;
- има възможност стандартите за ДЗЕС и „минималните изисквания“ в областта на развитието на селските райони да бъдат формулирани по-строго. Комисията не извършва систематична оценка на адекватността на изискванията от гледна точка на тяхната ефективност за постигане на целите на политиката за водите на ЕС, а проверява само тяхното съществуване и приложимост;

Заклучения и препоръки

- държавите членки не са определили пределно допустими стойности за количеството фосфор в торовете, прилагани върху почвите (в kg/ha).
- държавите членки разчитат предимно на доброволни агро-екологични мерки.

188

Потенциалът на мерките за развитие на селските райони по отношение на въпросите, свързани с качеството на водата, не се използва пълноценно (вж. точки 145—154):

- В програмния период 2007—2013 г. земеделската земя, обхваната от агро-екологични ангажименти с благоприятно влияние върху качество на водите, е варираща между 15 и 30 %. Голяма част от тях обаче са свързани с поетите ангажименти от земеделските производители за поддържане на съществуващите пасища. Поддържането е положително, но не води до подобрения на качеството на водите. Освен това, тъй като тези задължения трябва да бъдат спазвани само за период от пет до седем години, дългосрочното въздействие върху качеството на водите не е задължително осигурено;
- ограниченията по отношение на количеството разпръснати азотни торове на хектар земя се доближават до или надхвърлят средното използвано количество в Румъния и Словакия, поради което допълнителните ползи за качеството на водите вероятно ще бъдат малки.

189

Един земеделски производител може да бъде обект на множество механизми за осигуряване на спазването на правилата — регулирани от ЕС проверки на кръстосаното спазване и проверки във връзка с плащанията за развитие на селските райони, както и „национални проверки“ съгласно Директивата за нитратите и в областта на продуктите за растителна защита (вж. точки 116—122, 130—132, 138—144 и 155—157). Всички тези проверки са засегнати от присъщи ограничения, като например предаване на важни данни под формата на декларации, изготвени от самите земеделски производители. Освен това

- възпиращият ефект е ограничен при механизма за кръстосано спазване и проверките на развитието на селските райони. Това се дължи главно на тяхното устройство — малкият обхват на проверките (съответно 1 % и 5 %) и санкциите (намаления на помощите) са по-ниски от разходите по спазването. „Националните проверки“ съгласно Директивата за нитратите имат подобни слабости;
- всички посетени държави членки с изключение на Словакия посочват в своите планове за действие в областта на пестицидите необходимостта от засилване на прилагането на задълженията, свързани с пестицидите. По време на одита четирите държави членки не бяха определили обхвата, който техните проверки трябва да постигнат, нито глоби за всички видове нарушения.

Заклучения и препоръки

190

Освен това принципът за интегрирана борба с вредителите може да се превърне в задължително изискване съгласно механизма за кръстосано спазване само когато се постигне напредък в области като наличието на насоки, професионални квалификации и определяне на проверими изисквания (вж. точка 131).

191

Прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в областта на дифузно замърсяване в резултат на селскостопанска дейност е изправено пред методологични проблеми. Налагането на задължения на земеделските производители без предоставяне на финансово обезщетение (каквото е случаят с програмите за действие в областта на нитратите) обикновено се счита за един от начините за прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Налагането на санкции в случай на неспазване може да компенсира разходите, причинени от замърсяването. Въпреки това Сметната палата установи редица недостатъци по отношение на използването на глоби. Друг начин за прилагане на принципа е използването на екологични данъци (като например данъци върху торовете или пестицидите) и Чешката република и Словакия възнамеряват да проучат употребата на такива данъци. Комисията не е изисквала от четирите държави членки да предприемат специфични мерки за гарантиране на възстановяването на разходи и не е издала насоки относно възможните методи за възстановяване на разходите (вж. точки 158—165).

Препоръка 3

Комисията следва да:

- а) продължи усилията си, за да гарантира, че държавите членки използват максимално ефективно изискванията по програмите за действие в областта на нитратите и че прилагат плановете за действие в областта на пестицидите в рамките на разумен срок;
- б) извършва систематична оценка не само на наличието, но и на подходящия характер на стандартите за ДЗЕС и минималните изисквания, приети от държавите членки;
- в) разгледа въвеждането на задължение за определяне на ограничения за количеството фосфор, които се прилага върху почвите, както за азота;
- г) намали възможността за двойно отчитане на състоянието на еутрофикация от държавите членки, като хармонизира отчитането съгласно Директивата за нитратите с това по Рамковата директива за водите, и да насърчи използването на насоките относно оценката на еутрофикацията от 2009 г., така че и по двете директиви да се използват едни и същи параметри за оценяване;
- д) предостави насоки относно възможните методи за възстановяване на разходите в областта на дифузното замърсяване.

Държавите членки следва да:

- е) определят изисквания в плановете за действие в областта на нитратите, в плановете за действие в областта на пестицидите, при условията за ДЗЕС и за плащанията за агроекология, които са достатъчно амбициозни, за да постигнат намаляване на употребата на торове и пестициди и адекватна защита от ерозия;
- ж) извършат оценка на потенциала на използването на икономически инструменти (например екологични данъци) като стимул за намаляване на замърсяването и като начин за прилагане на принципа „замърсителят плаща“.

Комисията и държавите членки следва, въз основа на списък на механизмите за прилагане (както на ЕС, така и национални), да определят начини за опростяване на организацията и изпълнението на проверките и за гарантиране на тяхната ефективност.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Henri GRETHEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 9 декември 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Приложение I

Преглед на района на басейна на река Дунав



Замърсяване на повърхностни водни обекти
(планове за управление на речните басейни от 2009 г.)

1. Процент на повърхностните водни обекти, подложени на различни източници на замърсяване

Източници на замърсяване	Чешка република	Унгария	Румъния	Словакия
Точкови източници	46 %	19 %	8 %	Няма данни
Дифузни източници	61 %	25 %	32 %	Няма данни

Източник: Информация, предоставена от държавите членки чрез WISE.

2. Процент на повърхностните водни обекти, подложени на различни източници на замърсяване

Вид замърсяване	Чешка република	Унгария	Румъния	Словакия
Обогатяване с органични вещества	31 %	27 %	13 %	Няма данни
Обогатяване с хранителни вещества	61 %	45 %	32 %	Няма данни
Замърсяване с приоритетни вещества или други специфични замърсители	31 %	2 %	4 %	Няма данни

Източник: Информация, предоставена от държавите членки чрез WISE.

Норми за допустими емисии, определени от Директивата за пречистване на градските отпадъчни води

Параметри	Концентрация	Минимален процент на намаляване ²
Вторично пречистване		
Биологична потребност от кислород (БПК ₅)	25 mg/l	70—90
Химична потребност от кислород (ХПК)	125 mg/l	75
Общо количество твърди вещества в суспензия (ОКТВС)	35 mg/l	90
	60 mg/l (за агломерации с ЕЖ между 2 000 и 10 000)	70 (за агломерации с ЕЖ между 2 000 и 10 000)
По-строго пречистване		
Общо количество фосфор (P _{tot})	2 mg/l (за агломерации с ЕЖ между 10 000 и 100 000)	80
	1 mg/l (за агломерации с ЕЖ над 100 000)	
Общо количество азот ¹ (N _{tot})	15 mg/l (за агломерации с ЕЖ между 10 000 и 100 000)	70—80
	10 mg/l (за агломерации с ЕЖ над 100 000)	

1 Общо количество азот означава сумата от общото съдържание на азот по Келдал (органичен N + NH₃), нитратен азот (NO₃) и нитритен азот (NO₂).

2 Намаление спрямо стойностите на входа.

Такса за замърсяване на водата — размер по замърсители (в евро¹/t)

Замърсители	Чешка република	Унгария	Румъния	Словакия
ХПК	576,9	285,2	10,4	199,2
БПК ₅	–	–	10,4	–
Общо количество твърди вещества в суспензия	72,1	–	2,5	99,6
P _{tot}	2 523,9	4 753,8	41,5	3 319,4
N _{tot}	–	–	41,5	497,9
N _{inorg}	1 081,7	570,5	–	–
N-NH ₄ (амонячен азот)	–	–	41,5	497,9
Hg (живак)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Разтворени неорганични соли	18,0	–	–	16,6
Cd (кадмий)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
АОХ (абсорбиращи се органични халогенни съединения)	10 816,7	–	–	6 638,8
Cr (хром)	–	27 888,7	2 596,0	–
Ni (никел)	–	27 888,7	2 596,0	–
Pb (олово)	–	27 888,7	2 596,0	–
Cu (мед)	–	13 944,3	2 596,0	–
Zn (цинк)	–	–	124,57	–
Феноли	–	–	41,51	–
As (арсен)	–	–	8 074,5	–
Co (кобалт)	–	–	124,6	–
	–	–	и други ²	–

1 Сумите в чешки крони, унгарски форинти и румънски леи са конвертирани в евро, като са използвани обменните курсове към 31.12.2014 г.

2 В Румъния таксата се заплаща за следните групи замърсители: i) общи химични показатели (22), специфични химични показатели (11), iii) токсични и силно токсични химични показатели (9) и iv) бактериологични показатели (2). Не всички са посочени в таблицата.

Източник: Анализ на ЕСП на националното законодателство.

Норми за допустими емисии, определени в националните правни разпоредби

Следната таблица предоставя преглед на нормите за допустими емисии, включени в националните правни разпоредби за определен брой вещества. (в mg/l)

Пряко заустване				
	Чешка република (посочени като диапазон, тъй като пределно допустимите стойности зависят от вида дейност)	Унгария (минимални и максимални стойности) ₂	Румъния	Словакия (посочени като диапазон, тъй като пределно допустимите стойности зависят от вида дейност)
Арсен и неговите съединения	0,5–1,5	0,1–1	0,1	0,1 – 1
Мед и нейните съединения	0,5–1	0,1–4	0,1	0,5 – 1
Цинк и неговите съединения	2–3	0,5–10	0,5	1,5 – 3
Хром и неговите съединения	0,1–1	0,2–2	1	0,5 – 2
Абсорбиращи се органични халогенни съединения	0,5–5	0,1–7	–	0,1–2
Кадмий и неговите съединения	0,2	0,005 – 0,3	0,2	0,05– 0,2
Олово и неговите съединения	0,5–1	0,05 – 0,4	0,2	0,2–1,5
Живак и неговите съединения	0,01–0,05	0,001 – 0,08	0,05	0,03 – 0,1
Никел и неговите съединения	0,5– 0,8	0,1–2	0,5	0,5–0,8
Бензо(g,h,i)перилен ¹	Пределно допустима стойност за PAH: 0,01	0,015–0,03	–	Пределно допустима стойност за PAH: 0,01
Непряко заустване				
	Чешка република (препоръчителни пределно допустими стойности)	Унгария (постоянни водни потоци)	Румъния	Словакия (препоръчителни пределно допустими стойности)
Арсен и неговите съединения	0,2	0,2	–	0,2
Мед и нейните съединения	1	2	0,2	1
Цинк и неговите съединения	2	2	1	2
Хром и неговите съединения	0,3	1	1,5	0,8
Кадмий и неговите съединения	0,1	0,1	0,3	0,1
Олово и неговите съединения	0,1	0,2	0,5	0,3
Живак и неговите съединения	0,05	0,05	0,05	0,05
Никел и неговите съединения	0,1	1	1	0,2

1 Бензо(g,h,i)перилен е полицикличен ароматен въглеродород (PAH).

2 Унгарското законодателство определя пределно допустими стойности по вид дейност (технологични ограничения) и териториални пределно допустими стойности (в зависимост от вида воден обект, който приема отпадъчните води). Органът, издаващ разрешителното, може да се отклони от тези пределно допустими стойности, но трябва да спазва минималните и максималните пределно допустими стойности за всяко вещество, които са определени в правната рамка.

Кратко изложение

V

През 2015 г. Комисията и държавите членки разработиха насоки за общата стратегия за прилагане (CIS) „Съобщаване на напредъка към постигане на добро състояние във втория план за управление на речните басейни (ПУРБ)“, които дават възможност за докладване на частични подобрения на качеството на водите¹.

VI

Комисията счита, че плановете от 2009 г. осигуряват значителна добавена стойност. Така например за първи път се представя преглед на всички имащи значение *натоварвания и въздействия* върху басейна (включително на международно равнище в международния план за река Дунав), в това число идентифициране на видовете и източниците на замърсяване.

Комисията обаче е съгласна, че липсва амбиция по отношение на *мерките*, тъй като акцентът в първия план е поставен главно върху основните мерки.

VII

Важни законодателни актове на ЕС относно защитата на водите на ЕС от селскостопанско замърсяване, като Директивата за нитратите или Регламентът за пестицидите, са част от кръстосаното спазване от самото начало през 2005 г. Що се отнася до фосфора и пестицидите, в някои държави членки те попадат в обхвата на законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) във връзка с прилаганото понастоящем законодателство на ЕС. В някои държави членки плановете за действие относно Директивата за нитратите включват изискванията за фосфора и тази директива е част от кръстосаното спазване.

X

От 2001 г. силно се увеличи подкрепата за прилагането съгласно общата стратегия за прилагане (CIS) — процес, управляван от Комисията и държавите членки. В контекста на CIS Комисията и държавите членки работиха много интензивно за възстановяване на разходите през последните години.

¹ „Показатели за съобщаване на напредъка към постигане на добро състояние“. Обща стратегия за прилагане на Рамковата директива за водите. Одобрена от директорите на службите по водите на 25 ноември 2015 г.

Съществуват насоки за изчисляване на екологичните и суровинните разходи. Неотдавнашните опити за допълване на тези насоки в рамките на CIS не успяха поради различните гледни точки на държавите членки и Комисията. Работната програма за CIS за периода 2016—2018 г. понастоящем се обсъжда и може да включва допълнителна работа по този въпрос.

Въведение

13, второ тире

Агроекологичната мярка може да се приложи за решаване на различни проблеми, свързани с околната среда и климата. Качеството на водата е само един от тези проблеми.

Една от характеристиките на тази мярка е силната взаимосвързаност между различните действия и мерки, осигуряващи ползи за околната среда. Това предполага, че действие, насочено преди всичко към биологичното разнообразие, може да бъде от полза и за други природни ресурси, като почвите и водите, но това става по по-косвен начин.

Тази двойственост на мярката често отразява концепцията, че мярката е насочена към първични (и вторични) цели, което е свързано с основните екологични нужди и проблеми, посочени в анализа SWOT. Следователно тези преки и косвени последици трябва да се вземат под внимание, когато се обсъжда приносът на общия бюджет, отпуснат за агроекологична мярка за постигане на целите на политиката в областта на водите.

15

От 2005 г. кръстосаното спазване включва важни законови разпоредби относно *inter alia* опазването на околната среда, включително качеството на водите, в рамката на общата селскостопанска политика (ОСП). Освен кръстосаното спазване съществуват други, не по-малко важни инструменти на ОСП, насърчаващи устойчивото селско стопанство, носещо ползи за климата и околната среда, включително за качеството на водите, като задължителния компонент за екологизиране на механизма за преките плащания, приложим за финансовия период 2014—2020 г., или системата за съвети в селското стопанство, задължително приложно поле за които са Рамковата директива за водите (РДВ) и Директивата за устойчива употреба на пестициди, както и агроекологичните плащания.

Обхват и подход на одита

20

Поради големия брой водни обекти, които не са в добро състояние заради хидроморфологични въздействия, мерките, предназначени единствено за намаляване на замърсяването, не са достатъчни за постигането на добро състояние.

Констатации и оценки

23

Комисията е съгласна, че подходът one-out-all-out („един отпада — всички отпадат“) може да скрие частичния напредък в областта на качеството на водите.

Подходът one-out-all-out е израз на интегрирания подход на Рамковата директива за водите към управлението на водите, който отчита всички натоварвания и въздействия върху водните ресурси. Целта е да се гарантира, че качеството на водите се определя като добро, само когато то е наистина добро, а не когато са добри известен брой елементи/параметри на качеството. Ако например даден воден обект има сериозен проблем със замърсяването от един конкретен замърсител, премахването на всички останали замърсители ще представлява напредък към постигане на добро състояние (може би дори значителен напредък), но водата няма да бъде чиста, освен ако не се реши проблемът с този конкретен замърсител.

През 2015 г. Комисията и държавите членки разработиха насоки за CIS „Съобщаване на напредъка към постигане на добро състояние във втория ПУРБ“, които дават възможност за докладване на частични подобрения на качеството на водите².

27

Комисията счита, че оценките на състоянието между плановете за управление на речните басейни от 2009 г. и тези от 2015 г. не са непременно непосредствено сравними.

2 „Показатели за съобщаване на напредъка към постигане на добро състояние“. Обща стратегия за прилагане на Рамковата директива за водите. Одобрена от директорите на службите по водите на 25 ноември 2015 г.

Рамките на оценката за състоянието на водите, използвани в плановете за управление на речните басейни от 2009 г., имаха в много случаи съществени ограничения. Така например към момента на публикуването на първите плановете не бяха разработени методи за всички биологични елементи на качеството (напр. в Унгария, Румъния и Словакия). Установени бяха също така недостатъци на мониторинга (напр. в Чешката република). Повече подробности за пропуските могат да бъдат намерени в докладите на Комисията за прилагането на Рамковата директива за водите. Поради това към резултатите от този анализ трябва да се подходи предпазливо.

29

Комисията счита, че разликите в броя на веществата, оценявани при определянето на екологичното състояние, по принцип не представляват непременно лошо прилагане. Веществата трябва да се използват за класификацията, само ако са от значение, т.е. ако създават риск от непостигане на добро състояние в конкретния басейн. Броят на веществата, създаващи риск, зависи много от съществуващите натоварвания. Следователно разликите в броя на веществата може да се окажат добре обосновани.

Въпреки това Комисията счита, че броят на веществата, използван от някои държави членки, е твърде малък, поради липсата на адекватна идентификация на веществата от значение и поради недостатъчен мониторинг. Ако Директивата беше приложена правилно, щяха да бъдат взети предвид веществата, които са от значение, и класификацията щеше да бъде правилна. Този въпрос бе посочен от Комисията в доклада за прилагането и беше обсъден със съответните държави членки. Комисията очаква подобрените оценки и мониторинг на рисковете да допринесат за изготвянето на вторите плановете за управление на речните басейни.

36, трето тире

Комисията събира данни от целия ЕС относно вида на мерките, използвани на равнището на държавите членки за ограничаване на преливанията (в съответствие с изискването в приложение IA към Директивата за пречистване на градските отпадъчни води — ДПГОВ), тяхната ефективност и практическото им прилагане: извършва се проучване по тези въпроси. Въз основа на резултатите от

проучването Комисията ще разгледа възможностите за справяне със замърсяването от преливанията по систематичен начин на равнището на ЕС.

41, второ тире

Комисията споделя становището на Сметната палата и счита, че мерките за намаляване на ерозията и предотвратяване на замърсяването следва да бъдат по-конкретно посочени в ПУРБ, независимо от това дали са свързани със стандарта за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС), или не.

41, трето тире

Комисията е съгласна, че мерките за намаляване на замърсяването на водите с пестициди в съответствие с член 11, параграф 3, буква з) следва да бъдат конкретни и да бъдат включени в програмите за мерки по РДВ. Тя подчертава, че Директива 2009/128/ЕО относно устойчивата употреба на пестицидите предоставя голяма гъвкавост на държавите членки при изготвянето на плановете за действие.

44

Комисията е запозната с проблемите с координацията, установени от Сметната палата в държавите членки. Координацията между органите, които разработват и изпълняват оперативни програми и програми за развитие на селските райони, и органите, отговарящи за изготвянето на мерки съгласно плановете за управление на речните басейни, остава в компетенцията на държавите членки. Задължение на държавите членки е да изграждат партньорства с компетентните органи, с партньори и със съответните представители на гражданското общество в хода на изготвянето и изпълнението на оперативните програми и програмите за развитие на селските райони.

В някои случаи решението за финансовите средства за периода на програмиране 2007—2013 г. бе взето преди одобрението на плановете за управление на речните басейни от 2009 г. Тези проблеми с координацията бяха решени при изготвянето на оперативните програми за периода на програмиране 2014—2020 г. Освен това предварителните условия имат за цел инвестициите да се приведат в съответствие с плановете за управление на речните басейни.

Комисията би желала също така да посочи, че в няколко одитирани държави членки се използват и национални източници на финансиране за инвестиции в инфраструктурата за пречистване на отпадъчни води и че само с финансирането от ЕС не се очаква да се постигне съответствие, а то не е и в такива размери.

Комисията е установила пропуски при изготвянето на адекватни разпоредби за възстановяване на разходите. Запълването на тези пропуски ще даде възможност за редовни приходи от ползвателите/замърсителите, които могат да се използват в подкрепа на мерките и така да увеличат финансирането от източник извън ЕС.

48

В резултат на двустранните срещи, проведени през 2013—2014 г., за всяка държава членка беше изготвен списък с действия за подобряване с оглед на приемането на втория план за управление на речните басейни през 2015 г. Препоръките, формулирани за всяка държава членка в доклада за прилагането, публикуван през март 2015 г., отразяват тези одобрени действия.

(Работен документ на службите на Комисията SWD(2015)50 final, вж. бележка под линия 26 за пълни подробности).

49

В случаите, когато съответните предварителни условия за Европейския фонд за регионално развитие и/или Кохезионния фонд (ЕФРР/КФ) не са били изпълнени към момента на приемането на оперативната програма, държавите членки са разработили плановете за действие за тяхното изпълнение преди края на 2016 г. Планът за действие е неразделна част от оперативната програма, вследствие на което неговото изпълнение по договор е гарантирано. Комисията наблюдава изпълнението на плановете за действие и може да спре финансирането, ако предварителните условия останат неизпълнени след 2016 г. Действията обаче са свързани само с критериите за изпълнение на предварителните условия, определени от Регламента, и не могат да се използват като средство за налагане на спазването на цялото законодателство на ЕС.

Последващите мерки по действията в резултат на двустранните срещи са отделен процес и не всички тези действия могат да се вземат под внимание в оперативните програми.

Общ отговор на Комисията по точки 56 и 57

За целите на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води Комисията не събира данни за общия брой на населението, а само за „еквивалента жители“ (ЕЖ) в агломерации с ЕЖ не по-малко от 2 000. Комисията отбелязва, че процентите във фигура 3 се основават на общия брой на населението. Според Комисията те не отразяват спазването на правните изисквания от страна на агломерациите с ЕЖ не по-малко от 2 000 в дадена държава членка.

58

Комисията отбелязва, че категориите, анализирани от Сметната палата в точка 58, не са непременно свързани със задълженията за спазване съгласно Директивата за пречистване на градските отпадъчни води.

58, второ тире

От гледна точка на спазването, използването на индивидуални системи, като септични ями, е в съответствие със задълженията съгласно Директивата за пречистване на градските отпадъчни води, при условие че постигат същата степен на опазване на околната среда.

58, трето тире

Агломерациите с ЕЖ под 2 000 имат само ограничени задължения съгласно Директивата за пречистване на градските отпадъчни води — например те не са длъжни да събират отпадъчните си води.

63

Комисията отбелязва, че използва специфична методика за оценката на спазването на правните изисквания от страна на държавите членки³, която се основава на агломерации, а не на общия процент на количеството вещества, които са в съответствие с изискванията. Опитвайки се да отрази по-добре подобренията и да даде по-реалистична картина на положението в държавите членки, Комисията въвежда понятието „отдалеченост от съответствието“ (distance to compliance) в Осмия доклад за прилагането на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води.

64

Съгласно Договора за присъединяване само малка част от територията на Унгария се счита за чувствителна зона. Освен това след присъединяването на Румъния Унгария се задължи да постигне за цялата си територия целта от 75 % премахване на хранителните елементи (съответно азот и фосфор) до 31 декември 2018 г. съгласно възможността, предложена по силата на член 9 от Директивата за пречистване на градските отпадъчни води.

65

Що се отнася до Чешката република, Словакия и Унгария, Комисията вече изпрати писма за откриване на процедурата EU Pilot за разследване на предполагаеми случаи на неспазване на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води (за Чешката република) и на междинните срокове (за Словакия и Унгария). Освен това Комисията понастоящем подготвя подобно писмо по EU Pilot за разследване на спазването на междинните срокове от Румъния.

Що се отнася до въпроса за финансовата устойчивост, Комисията насочва вниманието към съответните си отговори по специалния доклад на Сметната палата № 2/2015 от 28 януари 2015 г. относно басейна на река Дунав.

³ Оценка на информацията, докладвана в рамките на въпросниците съгласно Директивата за пречистване на градските отпадъчни води. Обща методика и работни етапи. Изготвена от UBA през март 2012 г., преразгледана през октомври 2014 г.

69

Комисията счита, че решенията в края на веригата може да не са икономически най-ефективният начин за решаване на проблема с микрозамърсители. Необходимо е да се обсъдят мерки за намаляване на замърсяването още при източника.

Изпълнението следва да се съсредоточи върху правилната оценка на мащабите на проблема (чрез добър анализ на натоварванията и въздействията и добри мрежи за мониторинг) и след това да оцени най-добрите мерки (най-добрата комбинация от мерки) за постигане на целите.

71

Комисията е напълно съгласна, че е важно да се гарантира спазването и да има адекватни системи за проверка в това отношение. Тази констатация обхваща всички натоварвания от замърсяване, които Палатата упоменава в своя доклад. Комисията потвърждава също така връзката между проверките на спазването и санкциите, използвани за предотвратяване на констатираното неспазване. Комисията има за цел да представи през 2016 г. обща инициатива за гарантиране на спазването на екологичните норми в целия ЕС.

84

Що се отнася до непрякото заустване на отпадъчните води от промишлени инсталации, то подлежи на предварително регулиране и/или на специално разрешение от компетентния орган. Необходимо е да се извършва предварителна обработка, за да се постигнат целите, описани в приложение IV към Директивата за пречистване на градските отпадъчни води.

90

Вж. отговора на Комисията по точка 84.

105

По отношение на Унгария Комисията отбелязва, че правилата за съхранение на оборски тор са били вече в сила, когато Комисията взе предвид преходните периоди, предоставени на земеделските производители за построяване на складовете, изисквани съгласно новата програма за действие (ПД) и новите, уязвими на замърсяване с нитрати зони (УСНЗ), влезли в сила съответно през 2012 г. и 2013 г.

108

Ограниченията за съдържанието на фосфор могат да помогнат за постигане на целите на Директивата за нитратите, но следва да се отбележи, че самата Директива за нитратите не изисква от държавите членки да въведат стандарти за прилагането на фосфор. РДВ обаче задължава държавите членки да въведат мерки за контрол на дифузните източници на замърсяване и там, където фосфатът от селското стопанство трябва да се ограничи, за да може да се постигне добро състояние. Това може да се направи чрез програмата за действие по отношение на нитратите или с помощта на друг механизъм.

109

Комисията подчертава, че понастоящем се оценява адекватността на чешката ПД в контекста на продължаващата процедура EU Pilot. Освен това чешката ПД беше изменена през 2014 г. и обсъждането в контекста на процедурата EU Pilot включваше и изменението, а не само версията на програмата за действие от 2012 г.

115

Комисията отбелязва, че числените данни се отнасят както до еутрофните, така и до хипертрофните води, а не само до еутрофните.

При оценка на еутрофикацията важно е също така да се има предвид подходът, основан на речния басейн. Така например високите съдържания на нитрати може да не оказват съществено въздействие върху реките, но ще причинят еутрофикация в крайбрежните зони по долното течение, както е случаят с устието на река Дунав в Черно море.

117

Комисията подчертава, че кръстосаното спазване не е механизъм за прилагане на европейското законодателство в областта на околната среда. Кръстосаното спазване обвързва плащанията по общата селскостопанска политика (ОСП) със спазването на определени правила, докато нарушаването на тези правила води до намаляване на плащанията по ОСП. Кръстосаното спазване следва по принцип да използва съществуващите системи за контрол. То трябва обаче да гарантира също така минимален процент на проверките, когато системата за контрол на секторното законодателство не е достатъчно ефективна. Само на бенефициери на такива плащания могат да бъдат наложени санкции, докато секторното законодателство и неговите механизми за изпълнение се прилагат за всички земеделски производители, независимо от ОСП.

119

В съответствие с член 96, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 *„държавите членки могат да използват съществуващите си системи за администриране и контрол, за да гарантират придържането към правилата за кръстосано съответствие“*. Следователно държавите членки са тези, които трябва да организират проверките на кръстосаното спазване.

123

Директивата предоставя на държавите членки голяма гъвкавост при изготвянето на националните планове за действие.

124, второ тире

Комисията отбелязва, че Директивата не изисква такава степен на подробност в националните планове за действие.

130

Комисията е съгласна, че общите принципи на интегрираната борба с вредителите, изложени в приложение III към Директива 2009/128/ЕО, не определят ясно правно основание за идентифициране на евентуални нарушения. Изключения са задължението за водене на документация и изискването за способността да се обоснове третиране с пестициди на базата на мониторинг или на съответни технически консултации. В Директивата не са

ясно определени други елементи поради принципа на субсидиарност и различните агроклиматични условия, които трябва да се вземат предвид.

131

Комисията е съгласна с констатацията, че не са посочени количествени изисквания на ЕС за обхвата на проверките, с изключение на член 8 от Директива 2009/128/ЕО, в който се посочва, че всяко оборудване за прилагане на пестициди трябва да бъде проверено до 26 ноември 2016 г.

134

Минималните изисквания се основават на националните правила, които са с по-широк обхват от правилата на ЕС. Поради това съдържанието на тези национални правила зависи от решението, взето от всяка държава членка. Посочените минимални изисквания са част от основните параметри за определени мерки за развитие на селските райони. До 1.1.2015 г. те бяха включени и в обхвата на кръстосаното спазване, но с цел опростяване и постигане на равнопоставени условия за земеделските производители те бяха извадени от обхвата на кръстосаното спазване в хода на последната реформа на ОСП. Те обаче продължават да са част от основните изисквания в рамките на развитието на селските райони и поради това подлежат на проверка.

136

Вж. отговора на Комисията по точка 134.

136, второ тире

Унгарската ПРСР за периода 2007—2013 г. включва определение и спецификации на минималните изисквания по отношение на торовете (хранителните вещества) и използването на продукти за растителна защита.

137

В хода на одобряването на програмите за развитие на селските райони Комисията проверява дали са изпълнени съответните предварителни условия. В случая на предварителни условия относно минималните изисквания за торовете и продуктите за растителна защита критерият за тяхното изпълнение определя, че тези изисквания трябва да бъдат посочени в програмите.

Наличието и значението на конкретните изисквания и стандартите за ДЗЕС, свързани с определени задължения, се оценяват допълнително при анализирането на съдържанието на мерките и видовете действия, за които тези два елемента представляват част от съответните основни параметри.

Съдържанието на минималните изисквания за торовете и пестицидите следва да отразява поне разпоредбата на приложение I, точка 8, подточка 9 от Регламент (ЕС) № 808/2014.

138

Вж. отговорите на Комисията по точки 117 и 119.

Общ отговор по точки 139 и 140

Законодателството изисква наистина минимален процент на проверки от 1 %, но вероятността някои земеделски производители да станат обект на проверка за кръстосано спазване може да надхвърли 1 %, тъй като се намесват няколко други фактора:

- приложеният специфичен метод на правене на извадки;
- секторното законодателство определя различен процент на проверките (напр. 3 % за идентификационния номер на животното);
- в случай на значителна степен на неспазване на даден акт или стандарт, броят на проверките на място се увеличава;
- случаите на неспазване, установени от други източници (напр. секторни проверки), трябва да се докладват кръстосано и да се разследват от компетентния орган;
- на земеделските производители, при които е установено нарушение, следва да се даде специален коефициент на претегляне при оценката на риска.

141, второ тире

Вж. отговора на Комисията по точка 134.

142

Вярно е, че ежегодната кампания за кръстосано спазване не може да бъде съобразена с всички видове изисквания, но по констатациите от други източници също трябва да се предприемат последващи действия съгласно кръстосаното спазване (напр. кръстосано докладване). Освен това законодателството изисква всеки от бенефициерите, избран за проверка на място, да бъде проверен в момент, когато повечето от изискванията и стандартите, за които е избран, могат да бъдат проверени⁴. Освен това проверките на място следва, като общо правило, да бъдат извършвани в рамките на едно посещение и да се състоят от проверка на изискванията и стандартите, които могат да бъдат проверени към момента на посещението⁵ в зависимост от природния цикъл.

143

Контролът на регистрите е предвиден за няколко стандарта и изисква един от задължителните елементи на проверката да бъде обхванат по време на проверка на място на кръстосаното спазване. Те трябва обаче да се допълнят с други елементи на проверката, напр. условия на складиране, фактури и посещения на място, произтичащи от секторното законодателство.

144

Административната санкция за кръстосано спазване се налага като процентно намаление на всички плащания по ОСП на бенефициера. Такава санкция трябва да се налага след оценяване на тежестта, обема и постоянството на нарушенията и следва да нараства до 100 % дори през следващата година⁶, осигурявайки по този начин възпиращ ефект.

Действително в бележка под линия 86 се посочва, че 5 % не е максималното намаление.

⁴ Член 71, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 809/2014.

⁵ Член 71, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 809/2014.

⁶ Член 75 от Регламент (ЕС) № 809/2014.

146

Плащанията по член 30 могат също да се програмират от държавите членки за компенсация на задължителни мерки по РДВ. Тези мерки все още не са програмирани в четирите държави.

147

Държавите членки имат задължение да включват в своите програми за 2014—2020 г. анализ SWOT, който включва анализа на състоянието на тяхната околна среда. Този анализ включва информация за състоянието на екологичните активи, като водите и тяхното състояние. Проблемите, установени при анализа SWOT, следва да се решават чрез прилагане на съответните мерки за развитие на селските райони или други инструменти. Освен това програмите подлежат и на стратегическата екологична оценка (CEO), която е част от доклада за предварителната оценка.

Вж. също отговора на Комисията по точка 44.

153

Държавите членки решават дали възнамеряват да продължат агроекологичните дейности от предходното програмиране през новото програмиране, като това решение може да бъде повлияно от различни фактори, като например успеха и ефективността на дейностите, техния принос за постигането на целите на политиката, значението за архитектурата на новото програмиране, включително приоритетите и целите, както и характера на екологичните нужди, констатирани при анализа SWOT на новото програмиране.

154, второ тире

Основната схема, прилагана по линия на програмата за развитие на селските райони на Словашката република за периода 2007—2013 г., ограничава употребата на торове. Освен това схемата включва забрана за употреба на минерални торове на пасищата, включително ограничената употреба на пестициди, което също влияе на качеството на водите.

Употребата на пестициди и минерални торове не е разрешена в Румъния. Разрешени са само органичните торове при определени условия. В този случай не се изплаща помощ от ЕС за намаляване на употребата на торове, но условието има за цел да предотврати по-нататъшната интензификация на селскостопанските системи в областите, за които е поето задължение, която може да доведе до потенциални отрицателни последици за качеството на водите (вж. точка 16).

157

Помощта по агроекологичната мярка има за цел да компенсира допълнителни разходи и пропуснати приходи в резултат на доброволните задължения, поети от бенефициерите. Когато е необходимо, тя може да покрива и разходи по сделките. Тази помощ не дава възможност за поощрителни елементи и не води до незабавни икономически ползи за бенефициерите (въпреки че такива ползи не се изключват в по-дългосрочен план).

Въпреки това се счита, че тази компенсация, заедно с дългосрочните ползи за селскостопанската дейност в резултат на изпълнението на поетите задължения (напр. подобро качество на почвата), насърчава земеделските производители да прилагат мярката.

160

ОСП е изградена върху прилагането на принципа „замърсителят плаща“ чрез изпълнение на задължителните изисквания на кръстосаното спазване и върху доброволния подход за компенсиране на доставката на обществени блага и услуги в допълнение към осигурените в резултат на тези изисквания обществени блага и услуги, напр. посредством плащания за агроекология.

161

Комисията счита, че извън прилагането на кръстосаното спазване, задача на държавите членки е да изберат инструментите за прилагане на принципа „замърсителят плаща“.

Общ отговор на Комисията по точки 163—165 и 191

Комисията твърди, че в контекста на прилагането на Рамковата директива за водите тя не е издавала насоки до този момент. Силната подкрепа за прилагането се разработва от 2001 г. съгласно общата стратегия за прилагане (CIS) — процес, управляван от Комисията и държавите членки. В контекста на CIS Комисията и държавите членки работиха много интензивно за възстановяването на разходите през последните години. Съществуват насоки за изчисляването на екологичните и суровинните разходи⁷. Неотдавнашните опити за допълване на тези насоки в рамките на CIS не успяха поради различните гледни точки между държавите членки и Комисията. Работната програма за CIS за периода 2016—2018 г. понастоящем се обсъжда и може да включва допълнителна работа по този въпрос.

164

Предварителните условия за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) са свързани с ценообразуването на водата и са в сила само за инвестициите в ефективността на използването на водите, поради което плановете за действие, за които предварителните условия не са изпълнени, се съсредоточиха върху това да се гарантира, че земеделските производители ще плащат за количеството изразходвана вода. Към момента, когато бяха оценени предварителните условия, Комисията съобщи на държавите членки и за необходимостта от възстановяване на разходите, произтичащи от дифузно замърсяване, но тъй като това не влизаше в обхвата на ЕЗФРСР, в плановете за действие нямаше конкретно изискване в това отношение.

⁷ „Оценка на екологичните и суровинните разходи в Рамковата директива за водите“. Информационен лист, изготвен от работна група ЕСО2. Обща стратегия за прилагане на Рамковата директива за водите. Юни 2004 г. (одобрена от директорите на службите по водите на 3 декември 2004 г.).

Заклучения и препоръки

168

Комисията и държавите членки работят по показатели за напредъка към постигане на добро състояние. Очаква се показателите да бъдат одобрени до края на 2015 г.

Оценките на състоянието между плановете за управление на речните басейни от 2009 г. и тези от 2015 г. не са непременно непосредствено сравними. Рамките на оценката за състоянието на водите, използвани в плановете за управление на речните басейни от 2009 г., имаха в много случаи съществени ограничения. Така например към момента на публикуването на първите плановете не бяха разработени методи за всички биологични елементи на качеството (напр. в Унгария, Румъния и Словакия). Установени бяха също така недостатъци на мониторинга (напр. в Чешката република). Повече подробности за пропуските могат да бъдат намерени в докладите на Комисията за прилагането на Рамковата директива за водите.

169

Комисията счита, че разликите в броя на веществата, оценявани при определянето на екологичното състояние, по принцип не представляват непременно лошо прилагане. Веществата трябва да се използват за класификацията, само ако са от значение, т.е. ако създават риск от непостигане на добро състояние в конкретния басейн. Броят на веществата, създаващи риск, зависи много от съществуващите натоварвания. Следователно разликите в броя на веществата може да се окажат добре обосновани.

Въпреки това Комисията счита, че броят на веществата, използван от някои държави членки, е твърде малък, поради липсата на адекватна идентификация на веществата от значение и поради недостатъчен мониторинг. Ако Директивата беше приложена правилно, щяха да бъдат взети предвид веществата, които са от значение, и класификацията щеше да бъде правилна. Този въпрос бе посочен от Комисията в доклада за прилагането и беше обсъден със съответните държави членки. Комисията очаква подобрените оценки и мониторинг на рисковете да допринесат за изготвянето на вторите плановете за управление на речните басейни.

170

Комисията счита, че плановете от 2009 г. осигуряват значителна добавена стойност. Така например за първи път се представя преглед на всички имащи значение *натоварвания и въздействия* върху басейна (включително на международно равнище в международния план за река Дунав), в това число идентифициране на видовете и източниците на замърсяване. Това е много важно и има голяма добавена стойност, макар прегледът да не беше съвсем пълен.

Комисията обаче е съгласна, че липсва амбиция по отношение на *мерките*, тъй като акцентът в първия план е поставен главно върху основните мерки.

Освен изискването за изпълнение на основните мерки, трябва също да е ясно какви допълнителни, по-подробни мерки трябва да се въведат и как трябва да се изпълняват те.

171

Комисията е наясно, че информацията за наличните средства в плановете за управление на речните басейни от 2009 г. е непълна в някои случаи. Комисията е също запозната с проблемите с координацията, установени от Сметната палата в държавите членки. Координацията между органите, които разработват и изпълняват оперативни програми и програми за развитие на селските райони, и органите, отговарящи за изготвянето на мерки съгласно плановете за управление на речните басейни, остава в компетенцията на държавите членки. Задължение на държавите членки е да изграждат партньорства с компетентните органи, с партньори и със съответните представители на гражданското общество в хода на изготвянето и изпълнението на оперативните програми и програмите за развитие на селските райони.

В някои случаи решението за финансовите средства за периода на програмиране 2007—2013 г. бе взето преди одобрението на плановете за управление на речните басейни от 2009 г. Тези проблеми с координацията бяха решени при изготвянето на оперативните програми за периода на програмиране 2014—2020 г. Освен това предварителните условия имат за цел инвестициите да се приведат в съответствие с плановете за управление на речните басейни.

На последно място, Комисията би желала също така да посочи, че в няколко одитирани държави членки се използват и национални източници на финансиране за инвестиции в инфраструктурата за пречистване на отпадъчни води и че само с финансирането от ЕС не се очаква да се постигне съответствие, а то не е и в такива размери.

172

Комисията ще продължи да наблюдава усилията и постиженията на държавите членки. При все това поради огромния брой райони с речни басейни и огромния брой водни обекти, за които Комисията трябва да оцени плановете за управление на речните басейни и програми за мерки, изборът бе неизбежен в миналото и остава необходим и занапред.

Възприетият подход се състои в насърчаване на спазването пред органите на държавите членки и прибягване само по изключение до официална процедура за установяване на неизпълнение на задължения, когато това не може да бъде избегнато/когато обстоятелствата оправдават тази крайна мярка.

Не само Комисията следва да проверява дали органите на държавите членки спазват изискванията. Националните съдебни институции също имат жизненоважна роля в това отношение.

В случаите, когато съответните предварителни условия за ЕФРР не са били изпълнени към момента на приемането на оперативната програма, държавите членки са разработили плановете за действие за тяхното изпълнение преди края на 2016 г. Планът за действие е неразделна част от оперативната програма, вследствие на което неговото изпълнение по договор е гарантирано. Комисията наблюдава изпълнението на плановете за действие и може да спре финансирането, ако предварителните условия останат неизпълнени след 2016 г. Действията обаче са свързани само с критериите за изпълнение на предварителните условия, определени от Регламента, и не могат да се използват като средство за налагане на спазването на цялото законодателство на ЕС.

Препоръка 1, буква а)

Комисията приема препоръката.

Комисията и държавите членки работят съвместно по показатели за напредъка към постигане на добро състояние. Очаква се показателите да бъдат одобрени до края на 2015 г. Констатациите на Сметната палата относно докладването ще бъдат взети предвид и при широкообхватната проверка за пригодност на докладването по въпросите на околната среда, която Комисията извършва и която ще приключи през 2017 г.

Препоръка 1, буква б)

Комисията приема тази препоръка. Тя ще продължи да настоява пред държавите членки да подобрят оценката на натоварванията и въздействията и мрежите за мониторинг, за да бъдат идентифицирани веществата, създаващи риск на равнището на речния басейн.

Комисията би искала същевременно да отбележи, че разполага с много ограничени средства, за да докаже, че съответните вещества не фигурират в плановете за управление на речните басейни.

Препоръка 1, буква в)

Комисията приема тази препоръка и понастоящем подготвя всеобхватна оценка на вторите плановете за управление на речните басейни, по които държавите членки ще докладват до март 2016 г.

Препоръка 1, буква г)

Комисията подкрепя тези препоръки, отправени към държавите членки.

174

Що се отнася до Чешката република, Словакия и Унгария, Комисията вече изпрати писма за откриване на процедурата EU Pilot за разследване на предполагаеми случаи на неспазване на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води (за Чешката република) и на междинните срокове (за Словакия и Унгария). Освен това Комисията понастоящем подготвя подобно писмо по EU Pilot за разследване на спазването на междинните срокове от Румъния.

Вж. също отговорите на Комисията по специалния доклад № 2/2015.

180, второ тире

Директивата за пречистване на градските отпадъчни води не регламентира елементите на разрешителните, като напр. пределно допустимите стойности на замърсителите, а само описва кои са основните цели, които следва да бъдат постигнати чрез предварителна обработка на промишлените отпадъчни води преди заустването им в градските канализационни системи.

181

Комисията е напълно съгласна, че е важно да се гарантира спазването и да има адекватни системи за проверка в това отношение. Тази констатация обхваща всички натоварвания от замърсяване, които Палатата упоменава в своя доклад. Комисията потвърждава също така връзката между проверките на спазването и санкциите, използвани за предотвратяване на констатираното неспазване. Комисията има за цел да представи през 2016 г. обща инициатива за гарантиране на спазването на екологичните норми в целия ЕС.

Препоръка 2, буква а)

Комисията приема препоръката и работи по инициатива на политиката за по-добро гарантиране на спазването в държавите членки при същевременно зачитане на принципите на пропорционалност и субсидиарност.

Препоръка 2, буква б)

Комисията подкрепя тези препоръки, отправени към държавите членки.

186

Комисията вече работи за оптимизиране на мониторинга и докладването по Директивата за нитратите и Рамковата директива за водите.

187, второ тире

Считано от 1 януари 2015 г., минималните изисквания вече не попадат в обхвата на кръстосаното спазване, тъй като бяха извадени при последната реформа на ОСП поради опростяване. Те продължават да са част от основните изисквания в рамките на развитието на селските райони и поради това подлежат на проверка. Държавите членки трябва да прилагат стандартите на ЕС за ДЗЕС, като определят свои национални стандарти за ДЗЕС. Тези национални стандарти за ДЗЕС трябва да отчитат националните, регионалните или местните нужди. Съответно стандартите за ДЗЕС могат да бъдат различни в отделните държави членки. Комисията оценява доколко стандартите за ДЗЕС съответстват на рамката на ОСП. Ако даден стандарт за ДЗЕС липсва или е в очевидно несъответствие с определението на ОСП, той се класифицира като „липсващ“ и този пропуск се обсъжда надлежно с държавите членки.

188, първо тире

Различните задължения по агроекологичната мярка могат да помогнат до известна степен пряко и активно за решаване на въпросите, свързани с качеството на водата. Формулирането и подборът на задълженията следва да са резултат от специфичните нужди на територията, за която се отнася програмата.

Има много други мерки в програмите за развитие на селските райони (ПРСР), които могат да се използват за постигане на целите по отношение на водата — член 30, инвестиции в непроизводствени дейности и пр.

Задължението за изпълняване на поетите задължения по тази мярка за срок от пет до седем години ще помогне за постигане на целите на тези задължения. Изпълнението на задълженията може да продължи, ако това е обосновано от необходимостта за опазване или по-нататъшно подобряване на качеството на водата.

188, второ тире

Поетите задължения в областта на агроекологията трябва да бъдат установени над равнището на задължителните изисквания. Те трябва освен това да избягват компенсирането за практики, чието равнище отговаря на обичайните практики. Намалването на количествата азот, което леко превишава обичайните практики, може да не доведе до съществени ползи за околната среда, но не може да се приеме, че то не осигурява ползи, надхвърлящи равнището на задължителните изисквания и обичайните практики.

Когато решават какво равнище да изберат, държавите членки следва да имат предвид какво намаляване на натоварването с хранителни вещества от селскостопанския сектор е необходимо, за да се гарантира, че условия на хранителните вещества, отговарящи на добро състояние съгласно РДВ, могат да се постигнат във всички водни обекти.

189, първо тире

Комисията отбелязва, че административните санкции могат да достигнат 100 % от общото плащане по ОСП на даден бенефициер дори през две последователни календарни години.

191

Политиката на ЕС в областта на водите се осъществява отчасти с подкрепата на средства на ЕС, но отчасти и без тях (в изпълнение на принципа „замърсителят плаща“). Нефинансираните законови изисквания имат много важна роля в целия пакет от мерки, необходими за намаляване на въздействието на селското стопанство върху водите.

Препоръка 3, буква а)

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 3, буква б)

Комисията не приема тази препоръка.

Що се отнася до минималните изисквания, Комисията извършва оценката им в зависимост от тяхното наличие и целесъобразността им за мерките, за които те са част от основните параметри. Поради различните ситуации, в които се определят тези изисквания, Комисията разчита на преценката на държавите членки по отношение на тяхната адекватност.

Комисията ще подчертае необходимостта държавите членки да определят параметрите на минималните изисквания на равнището, което отразява тяхното положение, и да спазват правилата, по които следва да се определят тези изисквания.

Що се отнася до стандартите за ДЗЕС, Комисията оценява наличието и адекватността на тези стандарти. Комисията счита този подход за съответстващ на правната рамка на ОСП.

Препоръка 3, буква в)

Комисията приема тази препоръка.

Държавите членки имат задължения по отношение на постъпленията от фосфор, когато това е необходимо за постигане на целите на РДВ. Те трябва да включат в програмата си от мерки такива мерки, които да контролират дифузните източници на замърсяване, за да може да се постигне добро състояние. Ако източниците на фосфат от селското стопанство бъдат идентифицирани като значителни, държавите членки трябва да въведат проверки на фосфата. Това е една от областите, които ще се проверяват от Комисията при оценката на вторите ПУРБ.

Препоръка 3, буква г)

Комисията приема тази препоръка и отбелязва, че работи за оптимизиране на мониторинга и докладването по Директивата за нитратите и Рамковата директива за водите.

Препоръка 3, буква д)

Комисията приема препоръката и я счита за изпълнена, тъй като документ с насоки относно възстановяването на разходите бе разработен в рамките на процеса за CIS. Неотдавнашният опит за допълване на тези насоки в рамките на CIS не успя поради различните гледни точки на държавите членки. По-нататъшна работа по този въпрос може да бъде включена в работната програма на CIS за периода 2016—2018 г., която е в процес на обсъждане. Трябва да се отбележи, че държавите членки могат да изберат метода на изчисляване на екологичните и суровинните разходи.

Препоръка 3, буква е)

Комисията подкрепя тези препоръки, отправени към 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),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/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>).

Замърсяването на водите се причинява от различни източници, като например домакинства, промишлени инсталации и селското стопанство.

В съответствие с Рамковата директива за водите от 2000 г. държавите членки приемат планове за управление на речните басейни, които трябва да включват мерки за борба с това замърсяване. Сметната палата провери дали изпълнението на мерките от плановете от 2009 г. от страна на държавите членки е довело до подобряване на качеството на водите.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации