

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА:

„УСТОЙЧИВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВОДИТЕ В СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО: СЪЩЕСТВУВА РИСК СРЕДСТВАТА ПО ОСП ДА НАСЪРЧАТ ПО-ИНТЕНЗИВНО, А НЕ ПО-ЕФИКАСНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВОДИТЕ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Общ отговор на Комисията на краткото изложение:

На ниво ЕС водите се използват за енергийно охлаждане, в селското стопанство, в производството и строителството, в минните дейности и общественото водоснабдяване, като относителното значение на всеки сектор зависи от икономическата структура на всяка държава членка. В селското стопанство водите се използват в животновъдството и при напояването, като се намалява капиталовият риск и се оптимизира използването на други производствени ресурси (например земя, торове, семена и работна ръка).

Настоящите прогнози за изменението на климата сочат намаляване на наличните водни ресурси и увеличаване на търсенето на вода за напояване. Поради тези предизвикателства е необходимо правилно прилагане на политиките на ЕС в областта на водите (например Рамковата директива за водите (РДВ), за да се осигури съвместимост на различните видове използване на водите, както и да се гарантира, че прилагането на секторните политики е в съответствие с тези цели. С Регламент (ЕС) 2020/741 относно минималните изисквания за повторното използване на водата може да се облекчи натискът и да се предложи алтернативно и устойчиво снабдяване с вода за напояване.

С РДВ се насърчава устойчивото използване на водите, тъй като селското стопанство е сред видовете потребление и дейности, които съгласно РДВ трябва да се вземат предвид при оценката на уязвимостта на водните обекти. Въздействието на селското стопанство обаче е сред най-значимите видове натиск, които според държавите членки пораждаят потенциален риск от влошаване на качеството на водите или от неизпълнение на екологичните цели на РДВ.

С РДВ се създаде успешна управленска рамка за интегрирано управление на водите, обхващаща повече от 110 000 водни обекта в ЕС, като благодарение на нея се подобри състоянието на водите или се забави влошаването им и се намали химическото замърсяване (главно от точкови източници). С Директивата се стигна до по-високо ниво на защита на водните обекти, отколкото би могло да се очаква без нея. При проверката за пригодност на РДВ през 2019 г. се стигна до заключението, че тя до голяма степен е пригодна за целта, като има възможност за известни подобрения, а причината за това, че все още не са постигнати целите на РДВ, се дължи основно на недостатъчното финансиране, бавното прилагане и недостатъчното интегриране на екологичните цели в секторните политики.

Комисията счита, че чрез различни инструменти на общата селскостопанска политика (ОСП) се стимулира устойчивото управление на водите в селското стопанство. С нея се благоприятства интегрирането и укрепването на политиките, като чрез механизма за кръстосано съответствие съответните плащания по ОСП се обвързват със спазването на националното законодателство, с което се прилага РДВ, и по-специално с условието за водочерпене. С този механизъм, който се прилага за 90 % от земеделските площи и стопанства, осведомеността на земеделските производители може значително да се повиши, а санкциите могат да бъдат високи и да се равняват на отнемането на всички плащания по ОСП за най-тежките нарушения. Освен кръстосаното съответствие се използва и екологизирането на прякото подпомагане с цел да се стимулират земеделските производители да предприемат практики, които могат да бъдат полезни за използването на водите, като например опазването на постоянно затревените площи и диверсификацията на културите. По линия на ОСП се

финансират също така инвестиции, свързани с използването на водите, а с инвестициите в напояването трябва да се допринесе за постигането на по-добро състояние на водите (когато съответният воден обект е в по-ниско от добро състояние) и да се предотврати влошаването им. Многобройни мерки за агроекология и климат са насочени към постигането на целите в областта на количеството на водите. Например в повечето програми за развитие на селските райони (ПРСР) са включени мерки за агроекология и климат с цел подобряване на управлението на почвата и предотвратяване на ерозията, които оказват положително въздействие върху капацитета на почвата за водозадържане, а 5 % от използваната земеделска площ е обхваната от такива ангажименти. Освен това непроизводствените инвестиции, биологичното земеделие и плащанията по РДВ в рамките на Програмата за развитие на селските райони също са от голямо значение за подобряване на водозадържането и устойчивото използване на водите.

В допълнение Комисията оценява дали инвестициите на държавите членки спомагат за постигането на целите на РДВ чрез оценка на програмните документи на държавите членки за използването на средства на ЕС и прилагането на принципа за „ненанасяне за значителни вреди“ съгласно Регламента за таксономията и програмите за възстановяване и устойчивост.

III. Доброто екологично състояние на повърхностните води включва и количествените аспекти на управлението на водите. За постигане на добро екологично състояние от държавите членки се изисква да определят и прилагат „екологичен поток“, с който да се гарантира наличието на достатъчно вода.

VII.

1) В своята оценка за 2019 г. на вторите планове за управление на речните басейни (ПУРБ) Комисията отправи препоръки към държавите членки в третите ПУРБ да обърнат по-голямо внимание на начина, по който изпълняват задължението по член 9 от РДВ за прилагане на възвръщаемост на разходите за водни услуги, както и на всяко освобождаване от това задължение. Освен това в момента Комисията се допитва до всички държави членки как те прилагат на практика изискванията на РДВ, по-специално изискването за предварително разрешение за водочерпене и събиране в резервоари съгласно член 11, параграф 3, буква д) от РДВ, и изключенията от изискванията.

2) В бъдещата ОСП чрез различни аспекти допълнително се засилва съгласуваността между ОСП и РДВ:

В нея се посочва, че инвестициите в напояването, които не са съвместими с постигането на добро състояние на водните обекти, както е посочено в член 4, параграф 1 от РДВ, не са допустими за подпомагане, включително разширяване на напояването, което засяга водни обекти, чието състояние е определено като по-ниско от добро в съответния ПУРБ.

За да може стратегическите планове по ОСП да имат адекватен принос, при изготвянето им, включително при оказването на подкрепа за инвестиции в напояването, ще трябва да се вземат предвид анализът, целите и мерките, включени в РДВ и в ПУРБ (вж. приложение XI към Регламента за стратегическите планове по ОСП).

Комисията приема да обвърже всички съответни плащания по ОСП за земеделските производители с устойчивото използване на водите, с изключение на плащанията по линия на общата организация на пазара (ООП).

Комисията приема да обвърже чрез поставяне на предварителни условия пълното изплащане на доброволното обвързано с производството подпомагане със спазването на съответните разпоредби на РДВ. Комисията не приема включването на допълнителни предпазни мерки в ОСП, тъй като с правилното прилагане на РДВ се гарантира устойчивото използване на водите за култури, а с поставянето на предварителни условия се създава връзката между плащанията по ОСП и РДВ.

3) При оценката на стратегическите планове по ОСП съгласно разпоредбите на бъдещата ОСП Комисията ще гарантира, че инвестициите в напояването са в съответствие с целта на РДВ за постигане на добро състояние на водните обекти. Освен това Комисията ще оцени дали при изготвянето на стратегическите планове по ОСП се вземат предвид анализът, целите и мерките, включени в РДВ и в ПУРБ, и дали те имат адекватен принос за постигането на тези цели и мерки.

В контекста на многогодишния план за оценка на бъдещата ОСП Комисията ще извърши оценка на въздействието на финансирането за развитие на селските райони и на пазарната подкрепа върху използването на водите.

ВЪВЕДЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки I—II:

Данните, предоставени от държавите членки, показват, че от 90-те години на миналия век насам водочерпенето за селското стопанство в Европейския съюз е намаляло въпреки увеличеното търсене, дължащо се на изменението на климата, по-високите температури и по-малкото валежи. Това е постигнато чрез по-добри политики за планиране на водните ресурси, като например РДВ, и подобряване на управлението на напояването, както се насърчава в ОСП.

За оценка и мониторинг на недостига на вода и на неговите времеви и пространствени разлики Комисията предложи в бъдещата ОСП да се използва показателят „експлоатационен воден индекс“ (WEI+); този показател е предназначен за оценка на развитието на водоползването спрямо възобновяемите сладководни ресурси, както и на свързаните с тях тенденции в селското стопанство и други сектори поотделно.

Количеството вода, използвано за животновъдство и/или за напояване, зависи от структурата на селскостопанския сектор в ЕС и е доста разнообразно. С напояването се засилва конкурентоспособността на селскостопанския сектор, което носи ползи за обществото. Чрез напояването се увеличава наличността, качеството и разнообразието на хранителните продукти и се предоставят ценни екосистемни услуги (например напояваните площи имат потенциал да допринесат за агроекологичното, културното и ландшафтното разнообразие при определени сценарии, например като поддържат местообитания за водолюбиви птици).

Съгласно член 11, параграф 3, буква д) от РДВ държавите членки са задължени да прилагат системи за контрол и предварително разрешение въз основа на анализа на уязвимостта на водните обекти към въздействието на човешките дейности. С тази система следва да се гарантира, че разрешеното използване на водите съответства на целта за постигане на добро състояние на водните обекти.

В петия доклад за изпълнението на РДВ се посочва, че въздействието на селското стопанство е сред най-значимите видове натиск, които държавите членки определят като пораждащи потенциален риск от влошаване на качеството на водите в повечето райони на речни басейни или от неизпълнение на екологичните цели, както под формата на прекомерно водочерпене, така и на дифузно замърсяване. Комисията също така проучи как държавите членки прилагат на практика изискванията на РДВ, включително задълженията за предварително разрешение за водочерпене и събиране в резервоари, както и свързаните с това изключения.

Наскоро Комисията отправи запитване към всички държави членки за изпълнението на препоръките ѝ от вторите ПУРБ, като настоя по-специално за необходимостта от допълнителна/коректна обосновка в ПУРБ на изключенията от задължението за постигане на добро състояние/избягване на влошаването на качеството на водите.

Необходими са допълнителни подобрения в потреблението на водата, както и в областта на замърсяването с хранителни вещества, а със стратегията „От фермата до трапезата“ се предлагат конкретни мерки и инструменти за намаляване на замърсяването с хранителни

вещества. Стратегията „От фермата до трапезата“ се допълва със съответни мерки и действия от Плана за действие за нулевото замърсяване на въздуха, водите и почвите¹. В контекста на интегрираното управление на водите прилагането на Регламент (ЕС) 2020/741 относно минималните изисквания за повторното използване на водата ще допринесе за намаляване на натиска върху водните обекти, когато водочерпенето се замества с повторно използване на водата.

7. В ОСП се предвиждат елементи за подобряване на водоползването в съответствие с РДВ, която е актуалната регулаторна рамка за водите в ЕС.

10. В оценката си за 2019 г. на вторите ПУРБ Комисията предостави специфични за всяка страна препоръки за извеждане и прилагане на екологични потоци във всички водни обекти.

11. В периода от края на 2017 г. до средата на 2019 г. Комисията направи оценка на изпълнението на РДВ (проверка на пригодността), на свързаните с нея директиви и на Директивата за наводненията. Основното заключение беше, че РДВ до голяма степен е пригодна за целта, но има възможност за известни подобрения. Фактът, че целите на РДВ все още не са напълно постигнати, се дължи основно на недостатъчното финансиране, бавното прилагане и недостатъчното интегриране на екологичните цели в секторните политики.

14. В сектора на плодовете и зеленчуците организациите на производителите изпълняват одобрени оперативни програми, съобразени с националната екологична рамка, която е част от националните стратегии на държавите членки. Тези одобрени оперативни програми могат да включват действия и мерки, насочени към пестене на вода.

16. Повторното използване на пречистени отпадъчни води е един от предвидените варианти за облекчаване на натиска от различните видове потребление върху сладководните ресурси, с който може да се осигурят значителни екологични, социални и икономически ползи. Ползите за околната среда възникват, когато тези води заместват извличането на прясна вода. В контекста на интегрираното управление на водите повторното използване на пречистените отпадъчни води може да се счита за надеждно водоснабдяване и може да бъде от полза за селскостопанските дейности, които разчитат на непрекъснато водоснабдяване по време на периода на напояване, като така се намалява рискът от загуба на реколтата и на приходи. В оценката на въздействието на Регламент (ЕС) 2020/741 относно минималните изисквания за повторното използване на водата се посочва, че действителното количество вода, което може да бъде повторно използвано, наред със съображенията, свързани със здравето, околната среда и търговията, ще зависи от разходите на потребителите на вода, включително земеделските производители.

18. Оценката дали земеделските производители, ползващи вода за напояване, спазват определени условия се извършва не от ДЗЕС 2 (ДЗЕС — добро земеделско и екологично състояние), а от националното законодателство за прилагане на РДВ. Ролята на ДЗЕС 2 е да установи връзка между спазването на националните процедури в държавата членка за издаване на разрешителни за водочерпене с цел напояване и пълното получаване на плащанията по ОСП.

ЗАБЕЛЕЖКИ

27. Съгласно член 11 от РДВ държавите членки са длъжни да въведат контрол върху водочерпенето и периодично да го преразглеждат, а при необходимост да го актуализират.

Тези изключения от системите за издаване на разрешителни не са постоянни и държавите членки следва да създадат механизми за отмяна на изключенията, когато това може да доведе до неизпълнение на доброто състояние на водите в зависимост от уязвимостта на водния обект. В оценката си за 2019 г. на вторите ПУРБ Комисията предостави специфични за всяка страна

¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en

препоръки за преразглеждане на разрешителните за водочерпене и поиска от държавите членки да ги вземат предвид през третия цикъл на управление.

31. Системите за контрол, създадени от държавите членки в рамките на тяхното национално законодателство за прилагане на РДВ, могат да се използват за наблюдение на незаконното използване на водите. В оценката си за 2019 г. на вторите ПУРБ Комисията предостави специфични за всяка страна препоръки, с които да се гарантира, че са предприети действия за справяне с незаконното водочерпене.

Освен това в рамките на ОСП държавите членки проверяват дали земеделските производители спазват условията, установени в националното законодателство за прилагане на РДВ, а получените резултати са представени в настоящия доклад за всички държави членки. В миналото в няколко публикации циркулираха данни за броя незаконни кладенци в някои региони на ЕС, без да се дава ясна представа за първоначалните източници и действителните методологии, използвани при изчисленията. В източниците, цитирани в проучването на ОИСР, цифрите за Испания са взети от доклада на Световния фонд за природата, а за Кипър — от статия в пресата, без да се посочват първоначалният източник или използваните методи.

36. Според наличната информация възвръщаемостта на разходите за вода в селското стопанство е по-ниска от възвръщаемостта на разходите в други сектори като водоснабдяването. Държавите членки имат право на преценка дали да вземат предвид социалното, икономическото или екологичното въздействие от възвръщаемостта на разходите.

39. В селското стопанство количественото определяне на използвания обем не е лесно. Водата се таксува според количеството, получено в земеделското стопанство, или може да се базира например на косвени показатели, като капацитета на помпената инсталация или засадената площ (и култура). Предишни анализи показват, че използването на разходомери в 100 % от напояваните земеделски земи е изправено пред икономически и оперативни предизвикателства².

40. Общ отговор по точка 40 и фигура 10:

Сравнението на цените на водата между секторите е предизвикателство, тъй като трябва да се направи в съответствие с възвръщаемостта на разходите. Таксите за водочерпене са само част от цената на водата.

48. Държавите членки може да планират инвестиции в напояването в рамките на целева област 2а (обикновено инвестиции в увеличаване на напояваните площи/ново напояване), но те не подлежат на предварителните условия.

49. Общ отговор на Комисията по точки 49 и 50:

От съображения за опростяване и в контекста на новия модел на изпълнение в бъдещата ОСП вече няма да бъде включен механизмът на предварителните условия. С бъдещата ОСП обаче се засилва съгласуваността с РДВ на няколко нива:

В своите стратегически планове по ОСП държавите членки ще трябва да вземат предвид законодателството и документите за планиране, включени в приложение XI към Регламента за стратегическите планове по ОСП, което включва РДВ и ПУРБ. От стратегическите планове по ОСП ще се изисква да допринасят по подходящ начин за постигането на целите и мерките, определени в РДВ и ПУРБ (включително програмите от мерки).

Освен това в бъдещата ОСП се включва нов показател за въздействие (I.17 „Намаляване на натиска върху водните ресурси: експлоатационен воден индекс (WEI+)“), който дава възможност за оценка на потреблението на вода в селското стопанство и осигурява оценка на

² Díaz Mora (1999). Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana. („Опит във внедряването на измервателни уреди във водоносните хоризонти на горния басейн на Гуадиана.“) Може да бъде намерено на следния адрес: Untitled-21 (igme.es).

общото водоползване като процент от възобновяемите сладководни ресурси (подземни и повърхностни води) за дадена територия и период от време.

При това тя включва ново законово изискване за управление (ЗИУ), ЗИУ 1, относно контрола на водочерпенето (изисквано съгласно член 11.3, буква д) от РДВ), обвързано с предварителни условия.

53. Комисията не споделя напълно оценката на Европейската сметна палата, че директните плащания не насърчават в значителна степен ефективното използване на водите.

В настоящата ОСП, включително в схемите ѝ за директни плащания, се интегрират целите на РДВ, а нейното прилагане се подпомага чрез различни инструменти, като например връзката със специфичните условия за опазване на водите, приложима за земеделските производители при кръстосано съответствие, и условията за получаване на екологични плащания, като поддържането на постоянно затревените площи и диверсификацията на културите, които са задължителни за земеделските производители, получаващи директни плащания.

В бъдещата ОСП се интегрират целите на РДВ, а прилагането на тази директива се подпомага чрез различни инструменти, като например специфичните условия за опазване на водите, приложими за всички земеделски производители при по-строги предварителни условия (както чрез предложените ЗИУ, така и чрез ДЗЕС), възможност за допълнителни плащания за ангажименти за управление, благоприятни за околната среда, в екосхемите и агроекологичните плащания и плащанията по РДВ в рамките на развитието на селските райони, инвестиции, допринасящи за постигане на добро състояние на водните обекти, и нови показатели за наблюдение на използването на водите в селското стопанство.

55. Общ отговор на Комисията по точки 55—57:

Необвързаните с производството плащания, различни от екологизирането (като схемата за основно плащане (СОП) и схемата за единно плащане на площ (СЕПП), са без значение за използването на водите. В действителност те нямат за цел опазване на околната среда или водите, тъй като други инструменти, като кръстосаното съответствие и екологизирането, са насочени към това. Освен това разликите, които съществуват в размера на плащанията между териториите и бенефициерите, нямат никаква връзка с използването на водите в тези райони.

С прилагането на кръстосаното съответствие се повишава осведомеността на земеделските производители относно задълженията, свързани с водите (по-специално условията за водочерпене, определени от държавите членки за прилагане на РДВ), като потенциално се намаляват директните плащания, получавани от земеделските производители, когато тези условия не се спазват. В това отношение потенциалът за кръстосано съответствие се засилва от значението на директните плащания за съответните земеделски производители.

С екологизирането на директните плащания се цели да се подобрят екологичните характеристики по ОСП. По отношение на водните количества екологизирането е полезно, тъй като насърчава поддържането на постоянно затревените площи, на необработваемите площи и характеристиките на ландшафта, които не се напояват. По отношение на земеделските производители, които вече разполагат с достатъчно количество от тези площи и характеристики, се очаква поддържането да става чрез екологизиране. По отношение на земеделските производители, които все още не отговарят на стандартите за екологизиране (по-специално в най-интензивните райони), е необходима промяна на практиката. Процентът на земеделските стопанства, засегнати от промяната на практиката, е различен в зависимост от самата практика и от съответния район.

По отношение на отводняването на земите, по-специално на торфищата, ОСП не включва инструменти, които да стимулират тази практика. Разграничението за допустимост на директните плащания се прави между земеделска земя, която може да бъде подпомагана, и неземеделска земя, която не може да бъде подпомагана. Земеделската земя по дефиниция е свързана с извършването на земеделска дейност на тази земя, която може да включва и екологични цели. Във връзка с това едно неотводнено торфище може да отговаря на условията

за получаване на директни плащания, ако продължава да бъде подходящо за земеделие. С плащанията за развитие на селските райони може да се подпомагат и неземеделски земи. Що се отнася по-конкретно до опазването на торфищата, Комисията предложи тяхното опазване в рамката на ДЗЕС за ОСП за периода 2014—2020 г., но съзакондателите в крайна сметка не запазиха това предложение.

58. Комисията не споделя изцяло оценката на Европейската сметна палата, че ЕС подпомага водолубивите култури в райони с недостиг на вода чрез доброволното обвързано с производството подпомагане.

Потребностите от вода са различни за всяка култура и всеки район, а квалификацията „водолубиви култури“ изисква контекст за сравнение, като трябва да се вземат предвид други положителни аспекти на производството на култури. По-голямата част от районите за производство на ориз в ЕС се намират в защитените зони по „Натура 2000“, които осигуряват благоприятни местообитания за дивите птици, особено за водолубивите. Освен това оризът, отглеждан в тези райони в продължение на векове, функционира като система за регулиране на водните ресурси, която филтрира водата в почвата и бавно я отвежда в реките през сухия сезон.

Целта на доброволното обвързано с производството подпомагане не е да се увеличи производството. Всъщност това е „схема за ограничаване на производството“ (нотифицирана в Световната търговска организация (СТО) като синя кутия), с което се определят най-важните ѝ характеристики (механизъм на плащане, предварителни условия, ограничения).

Освен това, въпреки че с доброволното обвързано с производството подпомагане на земеделските производители не се налагат преки задължения за устойчиво използване на водите, този аспект се разглежда чрез кръстосаното съответствие, което се прилага също така по отношение на доброволното обвързано с производството подпомагане и, наред с другото, включва изискванията за водите, а в бъдеще и РДВ при предварителни условия.

59 Общ отговор на Комисията по точки 59—61:

Въпреки че от доброволното обвързано с производството подпомагане може да има ползи за околната среда, това не е „екологична схема“, а подпомагане на доходите, което — при спазване на строги предварителни условия и ограничения — е насочено към селскостопанските сектори, които изпитват затруднения. Съответно устойчивото използване на водите, макар и косвено да се покрива чрез кръстосаното съответствие, не е сред преките му цели.

Въз основа на решенията на държавите членки за подпомагане, с преобладаващата част от мерките за доброволно обвързано с производството подпомагане всъщност се преследват социално-икономически цели (напр. ниска рентабилност и следователно риск от масово изоставяне на производството от страна на земеделските производители в региони, които вече са белязани от висока безработица). Нещо повече, преминаването от тези сектори към други често е трудно (например предварителни инвестиции в инфраструктура като напояване или засаждане на дървета, и др.), или дори невъзможно поради липсата на алтернативи (например често в тези региони няма алтернативна култура на ориза поради високата соленост на почвата). Ограничаването на подпомагането следователно би имало обратен ефект с оглед на целта да се подпомогнат секторите в затруднено положение, за да се предотврати фалитът на съответните земеделски производители.

Въпреки че „изискването за съгласуваност“ е включено в правилата на ЕС за доброволно обвързано с производството подпомагане, то не обхваща оценката на решенията на държавите членки за подпомагане с оглед на използването на водите. Неговият обхват е ограничен до съгласуваност на решенията на държавите членки за доброволното обвързано с производството подпомагане с други помощи по линия на развитието на селските райони, пазарните мерки и държавните помощи. Целта му е по-специално да се предотврати двойното финансиране. При това Комисията също така не е съгласна, че използването на водите следва да се оценява

конкретно с оглед на решенията за доброволно обвързано с производството подпомагане, като се има предвид, че свързаните с водите изисквания са обхванати хоризонтално от кръстосаното съответствие, което, наред с другото, включва РДВ.

Струва си също така да се отбележи, че Комисията няма правомощия да одобрява или отхвърля решенията на държавите членки за доброволно обвързано с производството подпомагане (с изключение на тези държави членки, които са решили да надхвърлят бюджетния таван от 13 % за доброволно обвързано с производството подпомагане, т.е. Белгия, Финландия и Португалия).

62. Общ отговор на Комисията по точки 62—68:

В рамките на кръстосаното съответствие със стандарта ДЗЕС 2 се гарантира, че се установява връзка между спазването на националните условия за издаване на разрешителни за използване на вода за напояване и пълното получаване на плащанията по ОСП. Когато тези условия не са напълно изпълнени, може да се приложи намаляване на плащанията по ОСП, които земеделският производител трябва да получи. С ДЗЕС 2 целта не е да се налагат допълнителни изисквания към националното законодателство, чрез което основно се прилага РДВ.

Кръстосаното съответствие и ДЗЕС 2 се прилагат за повечето земеделски производители. Съгласно принципа на опростяване обаче те не се прилагат за бенефициерите по схемата за дребни земеделски производители, чието управление в рамките на кръстосаното съответствие не би било икономически ефективно. Кръстосаното съответствие не се прилага и за многогодишните плащания за развитие на селските райони, тъй като кръстосаното съответствие по принцип е годишен инструмент. И накрая кръстосаното съответствие не може да се прилага за помощи по ООП в секторите на плодовете и зеленчуците или маслините, тъй като кръстосаното съответствие се основава на принципа на индивидуалната отговорност, а тези схеми за подпомагане не са насочени към отделни земеделски производители, а към професионални организации.

Управлението на кръстосаното съответствие и на ДЗЕС 2 се основава на проверки на място, които трябва да се извършват на извадка от поне 1 % от земеделските производители годишно. По принцип държавите членки следва да използват по най-добрия начин вече съществуващите системи за контрол на законодателството в областта на водите. Извадката се подбира въз основа на анализ на риска, а проверките обхващат всички изисквания, които могат да бъдат проверени по време на посещението, което трябва да бъде избрано в най-подходящия период. В случай на нарушение може да бъде приложено намаляване на всички плащания по ОСП, получени от земеделския производител, изчислено пропорционално на сериозността на нарушението, като потенциалният процент може да достигне 100 %. Поради това Комисията е на мнение, че степента на целенасочен контрол е достатъчна и че санкциите са потенциално възпиращи.

В това отношение одитите на Комисията обхващат по-специално степента и качеството на проверките (включително съответните задължения на земеделските производители) и санкциите, прилагани от държавите членки, а когато правните им задължения в това отношение не са изпълнени, може да се приложи финансова корекция върху техните разходи по ОСП.

Бъдещата ОСП включва РДВ в обхвата на по-строги предварителни условия, включително разпоредбите относно незаконното водочерпене. Това заменя настоящото ДЗЕС 2 и прави по-пряка и всеобхватна връзка между ОСП и законодателството в областта на водите.

67. В съответствие с принципа на опростяване за целите на ДЗЕС 2 националните органи следва да използват предимно системата за контрол, установена за законодателството в областта на водите, и не следва да има разлика между „проверки за ДЗЕС 2“ и „други проверки за водочерпене“. Добавената стойност на кръстосаното съответствие по отношение на проверките се състои в това, че с него се гарантира спазването на минимална ставка от 1 % за водочерпене, независимо от нормата, прилагана за проверка на РДВ. Ако обаче преценят, че

е по-подходящо, държавите членки може да прилагат паралелни системи за проверка на изискванията за водите.

Що се отнася до сравнението, направено от Европейската сметна палата по отношение на двата вида проверки в точка 67 и *фигура 15*, Комисията счита, че въз основа на използваните данни не може да се правят общи заключения.

68. През 2011 г. Комисията предложи чрез ДЗЕС да се включат елементи, свързани с РДВ, които са подходящи за рамката за кръстосано съответствие за периода 2014—2020 г. Комисията също така пое ангажимент пред Европейския парламент и пред Съвета да наблюдава прилагането на РДВ и впоследствие да внесе предложение за пълно включване въз основа на натрупания опит. Това беше направено през 2018 г. в законодателното предложение на Комисията за бъдещата ОСП.

69. По множество ПРСР земеделските производители получиха подкрепа чрез обучение и консултации в областта на ефективното използване на водите. Например по Програмата за развитие на селските райони на Венето (Италия) земеделските производители бяха консултирани относно задълженията по РДВ. Съществуват и добри практики, в които обучението е условие за инвестиционната подкрепа: например по ПРСР на Кастилия Ла Манча (Испания) подкрепата за инвестиции в напояването се обвързва с участието на бенефициента в обучение за ефективно използване на водите.

71. Първо тире — Повечето мерки за агроекология и климат (M10, член 28 от Регламент (ЕС) 1305/2013) за подобряване на управлението на почвите и предотвратяване на ерозията оказват положително въздействие върху капацитета на почвата за водозадържане. Такива мерки са предвидени в повечето ПРСР. Съответният целеви показател T12 „процент на земеделските земи, за които са сключени договори за управление с цел подобряване на управлението на почвите и/или предотвратяване на почвената ерозия (целева област 4C)“ възлиза на 4,98 % от общата използвана земеделска площ.

Фигура 17 — С новата стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата се подчертава важната роля на природосъобразните решения, включително мерките за естествено водозадържане, по отношение на действията за адаптация.

73. Плащанията по РДВ (M12) компенсират бенефициерите за неблагоприятни условия, дължащи се на специфични изисквания, породени от прилагането на РДВ, които например налагат съществени промени в начина на използване на земята и/или съществени ограничения в селскостопанската практика, които водят до значителна загуба на доходи (член 30, параграф 4, буква г) от Регламент (ЕС) № 1305/2013). През програмния период 2014—2020 г. такива плащания са планирани само в ограничена степен, тъй като по време на изготвянето на ПРСР малко държави членки действително са въвели такива задължителни изисквания съгласно РДВ.

Освен това много държави членки предпочетоха да подкрепят ангажименти, които надхвърлят правните изисквания, както се вижда от значителния бюджет, отпуснат за свързани с водите приоритети по мярката за агроекология и климат (M10).

74. В контекста на интегрираното управление на водите с новия Регламент 2020/741 на ЕС относно минималните изисквания за повторно използване на водата може да се предложи алтернативно и устойчиво снабдяване с вода за напояване.

77. Вярно е, че съгласно член 46 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 не се изисква потенциалните икономии на вода да се превърнат в ефективно намаляване на водоползването, когато водният обект/водните обекти, засегнати от модернизиранията напоителна инсталация, не са с по-ниско от добро състояние по причини, свързани с количеството на водите. Когато обаче състоянието на засегнатите водни обекти е по-ниско от добро, е необходимо ефективно намаляване на потреблението на вода.

По отношение на потенциалните последици от хидроложкия парадокс, разширяването на напояваните площи без увеличаване на натиска върху водните обекти е възможно, когато разликата между черпената и върнатата във водния обект вода не се увеличава. Това изисква подобряване на инфраструктурата за намаляване на изпаряването или отглеждане на култури с по-малка нужда от вода. Някои държави членки³ са документирали тези благоприятни ефекти, което поражда необходимостта от въвеждането на надеждни системи за мониторинг.

78. Съгласно подпомагането от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) инвестиция, която води до нетно увеличение на напояваната площ, може да бъде подпомогната само ако а) състоянието на водния обект не е определено като по-ниско от добро по причини, свързани с количеството на водите; и б) анализът на околната среда сочи, че инвестициите няма да доведат до значително отрицателно въздействие (вж. член 46, параграф 5, букви а) и б). Тези инвестиции следователно не следва да водят до увеличаване на натиска върху сладководните ресурси. Конкретни дерогации от това общо правило са включени в член 46, параграфи 5 и 6 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 (възможност за използване на понятието „близко минало“ при определяне на напояваната площ, както и дерогации, свързани със съчетани инвестиции и резервоари).

81. Въпреки че за разлика от количественото състояние на подземните води РДВ не съдържа еквивалентно „определение“ за количественото състояние на повърхностните води, определението все пак може да бъде ясно изведено от РДВ. В РДВ количествените аспекти на управлението на водите се разглеждат в определението за добро екологично състояние, изрично в хидроморфологичните елементи (т.е. режим на потока) и косвено в елементите за биологично качество. За всеки повърхностен воден обект държавите членки следва по-специално да определят стандарти за „екологичен поток“ (както е определено в ръководство 31 на КИС), които имат за цел да гарантират наличието на достатъчно вода и подходящи вариации на потока през годината. След като бъдат определени екологичните потоци за всички водни обекти, държавите членки следва да приложат всички необходими мерки за постигане на тези стандарти, за да се постигне добро екологично състояние.

В няколко случая това беше разяснено на управляващите органи на ЕЗФРСР и беше включено в документа с насоки относно подпомагането от ЕЗФРСР за инвестиции в напояването.

82. Комисията счита, че правната рамка (член 46 от ЕЗФРСР) е недвусмислена и не позволява множество възможни тълкувания. Конкретните дерогации са ясно определени.

87. В рамките на секторните интервенции в сектора на плодовете и зеленчуците организацията на производителите изпълняват оперативни програми, след като те са били одобрени от компетентните органи на държавите членки. Инвестициите за пестене на вода трябва да бъдат свързани с целта за „екологични мерки“. Държавите членки са компетентни да определят допълнителни изисквания в националната рамка за екологични действия и да проверяват тяхното спазване. Чрез своите годишни доклади държавите членки предоставят на службите на Комисията данни за изпълнението на оперативните програми.

88. В сектора на плодовете и зеленчуците проверките са насочени към одобрението на оперативната програма чрез оценка на спецификациите на проекта или други технически документи, които трябва да бъдат представени от организацията на производителите, като доказват предварително очакваните намаления. Тази административна проверка може да бъде допълнена с проверки на място⁴ (OTSC).

С OTSC следва да се потвърди, че действието се изпълнява, както е одобрено (напоителната инсталация е налице и се използва), но в Регламент (ЕС) 1308/2013 не се изисква държавите членки да потвърждават намаленията, анализирани по-рано по време на етапа на одобрение.

³ http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf

⁴ Вижте член 25 от Делегиран регламент (ЕС) 2017/891 на Комисията.

90 Бъдещата ОСП е съобразена с целите на РДВ, а прилагането на тази директива се подпомага чрез различни инструменти (например обвързване на директните плащания със спазването на националните правила за изпълнение на РДВ и финансиране на инвестиции с благоприятно въздействие върху устойчивостта на водите).

Чрез много инициативи на Комисията, приети в рамките на Европейския зелен пакт, се цели по-доброто интегриране на политиката на ЕС в областта на водите в секторните политики, например с плана за действие за кръговата икономика, със стратегията „От фермата до трапезата“ (с разпоредби за хранителните вещества и пестицидите), със стратегията за биологичното разнообразие, с плана за действие за нулево замърсяване, с новата стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата, допълнена от принципа за „ненанасяне за значителни вреди“ съгласно Регламента за таксономията и др.

92. Резултатите от проверката за пригодност на РДВ показват, че, от една страна, напредъкът е бавен, а от друга, с РДВ се създаде успешна управленска рамка за интегрирано управление на водите за повече от 110 000 водни обекта в ЕС, като се подобри състоянието на водите или се забави влошаването им и се намали химическото замърсяване (главно от точкови източници). С Директивата се стигна до по-високо ниво на защита на водните обекти, отколкото би могло да се очаква без нея. При проверката за пригодност на РДВ се стигна до заключението, че тя до голяма степен е пригодна за целта, като има възможност за известни подобрения, а причината за това, че все още не са постигнати целите на РДВ, се дължи основно на недостатъчното финансиране, бавното прилагане и недостатъчното интегриране на екологичните цели в секторните политики.

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

Комисията приема препоръка 1.

В оценката си за 2019 г. на вторите ПУРБ Комисията отправи препоръки към държавите членки в третите ПУРБ да обърнат по-голямо внимание на начина, по който изпълняват задължението по член 9 от РДВ за прилагане на възвръщаемост на разходите за водни услуги, както и на всяко освобождаване от това задължение. Освен това в момента Комисията се допитва до всички държави членки как те прилагат на практика изискванията на РДВ, по-специално изискването за предварително разрешение за водочерпене и събиране в резервоари съгласно член 11, параграф 3, буква д) от РДВ, и изключенията от изискванията.

93. Общ отговор на Комисията по точки 93—94:

Доброволното обвързано с производството подпомагане не е „екологична схема“; с него по-скоро се преследват социално-икономически ползи. Въпреки че с доброволното обвързано с производството подпомагане на земеделските производители не се налагат преки задължения относно устойчивото използване на водите, този аспект се разглежда чрез кръстосаното съответствие, което се прилага и по отношение на доброволното обвързано с производството подпомагане и, наред с другото, включва изискванията за водите, а в бъдеще и тези на РДВ при предварителни условия.

В законодателните предложения на Комисията за бъдещата ОСП механизмът на предварителните условия не беше запазен по причини, свързани с принципа на опростяване и новия модел на изпълнение на ОСП. Въпреки това, както е посочено в точки 49—50, въведени са няколко разпоредби, които следва значително да засилят интегрирането на целите на политиката в областта на водите в ОСП (по-специално приложение XI и ЗИУ 1).

95. Комисията счита, че ДЗЕС 2 е солиден инструмент за установяване на връзка между получаването на плащанията по ОСП и процедурите за издаване на разрешителни за водочерпене, произтичащи от законодателството в областта на водите, като по този начин се насърчава спазването им от земеделските производители. В бъдещата ОСП ще се създаде по-

пряка връзка между РДВ и ОСП чрез по-строги предварителни условия за плащанията по ОСП. Предварителните условия ще обхващат всички съответни плащания по ОСП, получавани пряко от земеделските производители. Предварителните условия се основават на солидна система за контрол и санкции: Прилагането им от държавите членки е обект на редовни одити от страна на Комисията. Установените в това отношение слабости може да доведат до финансови корекции на разходите по ОСП на държавите членки.

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

а) Комисията приема препоръката.

Комисията ще засили значително интегрирането в ОСП на целите на политиката в областта на водите и ще стимулира устойчивото използване на водите. В бъдещата ОСП чрез различни аспекти допълнително се засилва съгласуваността между ОСП и РДВ: В нея се посочва, че инвестициите в напояването, които не са съвместими с постигането на добро състояние на водните обекти, както е посочено в член 4, параграф 1 от РДВ, не са допустими за подпомагане, включително разширяване на напояването, което засяга водни обекти, чието състояние е определено като по-ниско от добро в съответния ПУРБ.

За да може стратегическите планове по ОСП да имат адекватен принос, при изготвянето им, включително при оказването на подкрепа за инвестиции в напояването, ще трябва да се вземат предвид анализът, целите и мерките, включени в РДВ и в ПУРБ (вж. приложение XI към Регламента за стратегическите планове по ОСП).

б) Комисията приема препоръката частично. Комисията приема да обвърже всички съответни плащания по ОСП за земеделските производители с устойчивото използване на водите. В рамките на бъдещата ОСП съответните разпоредби на Рамковата директива за водите ще бъдат включени в обхвата на по-строги предварителни условия. Комисията не приема частта от препоръката относно разширяването на обхвата на предварителните условия по отношение на други плащания по ОСП, които не се предоставят пряко на земеделските производители, като например плащанията по ООП.

в) Комисията приема препоръката частично. Комисията приема да обвърже пълното изплащане на доброволното обвързано с производството подпомагане със спазването на съответните разпоредби на РДВ чрез поставяне на предварителни условия. Комисията не приема включването на допълнителни предпазни мерки в ОСП, тъй като с правилното прилагане на РДВ се гарантира устойчивото използване на водите за култури, а с поставянето на предварителни условия се създава връзката между плащанията по ОСП и РДВ.

96. ЕЗФРСР предлага широк набор от възможности, с които да се подпомогне подобряването на капацитета за водозадържане чрез мерки като ангажименти за агроекология и климат, биологично земеделие, непроизводствени инвестиции и плащания по РДВ, както и подкрепа за обучение и иновации.

ЕЗФРСР може да подкрепи инвестиции в ново напояване (т.е. водещи до нетно увеличение на напояваната площ) само когато: а) състоянието на засегнатите водни обекти не е определено като по-ниско от добро и б) анализът на околната среда сочи, че инвестициите няма да доведат до значително отрицателно въздействие. Комисията признава, че в член 46 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно инвестициите в напояването са включени конкретни и ясно определени дерогации от общото правило, съгласно които напояваните площи не могат да бъдат увеличавани, когато състоянието на водните обекти е по-ниско от добро. Комисията обаче счита, че правната рамка е недвусмислена и не позволява множество възможни тълкувания.

97. Първо тире — Повечето мерки за агроекология и климат за подобряване на управлението на почвите и предотвратяване на ерозията оказват положително въздействие върху капацитета

на почвата за водозадържане. Такива мерки са предвидени в повечето ПРСР и се планира да обхванат почти 5 % от земеделската земя по съответните договори за управление.

Трето тире — По отношение на общата организация на пазарите на селскостопански продукти одитите на Комисията проверяват системата за контрол на държавите членки, по-специално дали те включват изискваните проверки по време на одобрението на оперативните програми и дали проверките на място потвърждават, че действията се изпълняват така, както са одобрени.

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

а) Комисията приема препоръката.

Комисията приема, че оценката на стратегическите планове по ОСП трябва да следва принципите, установени в бъдещата ОСП, свързана с РДВ и съответните инструменти за планиране, като например ПУРБ. При оценката на стратегическите планове по ОСП съгласно разпоредбите на бъдещата ОСП Комисията ще гарантира, че инвестициите в напояването са в съответствие с целта на РДВ за постигане на добро състояние на водните обекти. Освен това Комисията ще оцени дали при изготвянето на стратегическите планове по ОСП се вземат предвид анализът, целите и мерките, включени в РДВ и в ПУРБ, и дали те имат адекватен принос за постигането на тези цели и мерки.

б) Комисията приема препоръката. Тази оценка ще бъде разгледана в контекста на многогодишния план за оценка на бъдещата ОСП.