

Специален доклад

**Устойчиво използване на продукти
за растителна защита — налице е
ограничен напредък при
измерването и намаляването на
рисквете**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I-X
Въведение	01-08
Политиката на ЕС относно продуктите за растителна защита	01-08
Обхват и подход на одита	09-11
Констатации и оценки	12-63
Изграждането на устойчива употреба на продукти за растителна защита е започнало бавно	12-20
Първите стъпки от практическото прилагане на директивата са забавени	12-16
От 2016 г. насам Комисията предприема по-активни действия	17-20
Действията на ЕС предоставят слаби стимули на земеделските стопани да възприемат интегрирано управление на вредителите	21-43
Комисията и държавите членки насърчават интегрираното управление на вредителите (ИУВ), но изпълнението му е слабо	21-27
Общата селскостопанска политика не помага особено за прилагането на ИУВ	28-35
Нехимичните методи се развиват, но броят на продуктите за растителна защита с нисък риск е малък	36-43
Комисията е започнала да изчислява показателите за риска от употребата на продукти за растителна защита в ЕС едва през 2019 г.	44-63
Държавите членки провеждат мониторинг на наличието на активните вещества във водите, но няма данни за употребата на ПРЗ за целия ЕС	44-52
Ползата от показателите за риска за продуктите за растителна защита в целия ЕС е ограничена	53-63
Заклучения и препоръки	64-74

Приложения

Приложение I — Основни правила на ЕС относно продуктите за растителна защита

Приложение II — Основни стъпки в оценяването на безопасността на продуктите за растителна защита в ЕС

Приложение III — Общи принципи на интегрираното управление на вредителите, както е посочено в приложение III към директивата

Термини и съкращения

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Продуктите за растителна защита (ПРЗ) са пестициди, които земеделските стопани използват за защита на посевите срещу вредни организми, вредители и болести. В ЕС продажбите на активни вещества, използвани в ПРЗ, надвишават 350 000 тона годишно. ПРЗ могат да се отразят на качеството на водите и почвите, биологичното разнообразие и екосистемите и могат да се натрупат под формата на остатъчни вещества в храните.

II От 1991 г. насам ЕС създаде законодателна рамка за разрешаване на ПРЗ, насърчаване на устойчивата им употреба и намаляване на риска, който използването на ПРЗ поражда за човешкото здраве и околната среда. Комисията одобрява активните вещества, които могат да се използват в разрешените в държавите членки ПРЗ, и проверява дали държавите членки прилагат съответното законодателство на ЕС. Тя също така насърчава интегрираното управление на вредителите, за да поощри използването на превантивни, естествени или други нехимически методи за контрол на вредителите, преди да се прибегне към ПРЗ.

III В момента Комисията извършва оценка на законодателството в тази област на политиката на фона на нарастващите опасения в обществото и в парламента относно рисковете, свързани с употребата на пестициди. Работата на Сметната палата имаше за задача да допълни този процес.

IV Основната цел на Сметната палата беше да прецени дали действията на ЕС са намалили риска, свързан с употребата на ПРЗ. Комисията и държавите членки са предприели действия за насърчаване на устойчивото използване на ПРЗ. Сметната палата установи обаче, че напредъкът при измерването и намаляването на рисковете, свързани с използването на ПРЗ, е ограничен. Одитът на Сметната палата показа, че действията на ЕС за устойчива употреба на ПРЗ са започнали бавно, и ѝ позволи да установи слабости в действащата рамка на ЕС, както е посочено в настоящия доклад.

V Сметната палата провери дали законодателството на ЕС е предвидило ефективни стимули за намаляване на зависимостта от ПРЗ. Правилата на ЕС изискват земеделските стопани да прилагат интегрирано управление на вредителите, което означава, че те следва да прибегват към ПРЗ само в случай, че методите за превенция и другите методи са неуспешни или неефективни. Въпреки че е задължително земеделските стопани да прилагат интегрирано управление на вредителите, от тях не се изисква да съхраняват документация как са го направили и изпълнението му е слабо.

VI Общата селскостопанска политика може да спомогне за преминаването към устойчива употреба на ПРЗ, например чрез задължително използване на системи за съвети в селското стопанство и чрез предоставяне на финансова подкрепа за мерки като биологичното земеделие и схемите, насочени към опазване на околната среда. Обвързването на плащанията по общата селскостопанска политика с правни изисквания може да спомогне за прилагането на тези правила, но в момента прилагането на интегрирано управление на вредителите не представлява изискване за получаването на плащания по общата селскостопанска политика.

VII Предоставянето на достъп на земеделските стопани до алтернативни методи и продукти с по-нисък риск може да им помогне при прилагането на интегрирано управление на вредителите. През 2009 г. Европейският съюз създаде категорията „нискорискови продукти за растителна защита“, но към днешна дата много малко от тях са предоставени на разположение за употреба.

VIII Сметната палата провери дали Комисията и държавите членки измерват риска и въздействието от употребата на ПРЗ върху околната среда и констатира, че данните, които са събрани и са на разположение, не са достатъчни за ефективен мониторинг. Наличните статистически данни на ЕС относно продажбите на ПРЗ са обобщени на твърде високо равнище, за да бъдат полезни, а тези относно употребата на ПРЗ в селското стопанство не са сравними.

IX През ноември 2019 г. Комисията публикува предварителна оценка на двата нови хармонизирани показателя за риска. Никой от показателите не отразява доколко успешно директивата постига целта на ЕС за устойчиво използване на ПРЗ.

X Въз основа на тези констатации Сметната палата препоръчва на Комисията:

- 1) да следи за това държавите членки да трансформират общите принципи на интегрирано управление на вредителите в практически критерии и да ги проверяват на равнище земеделско стопанство, като позволяват обвързването им с плащанията по общата селскостопанска политика през периода след 2020 г.;
- 2) да подобри качеството на статистическите данни относно ПРЗ при преразглеждането на законодателството с оглед да ги направи по-достъпни, по-полezni и сравними; и
- 3) да оцени постигнатия напредък по целите на политиката и да усъвършенства хармонизираните показатели за риска или да разработи нови, въз основа на употребата на ПРЗ.

Въведение

Политиката на ЕС относно продуктите за растителна защита

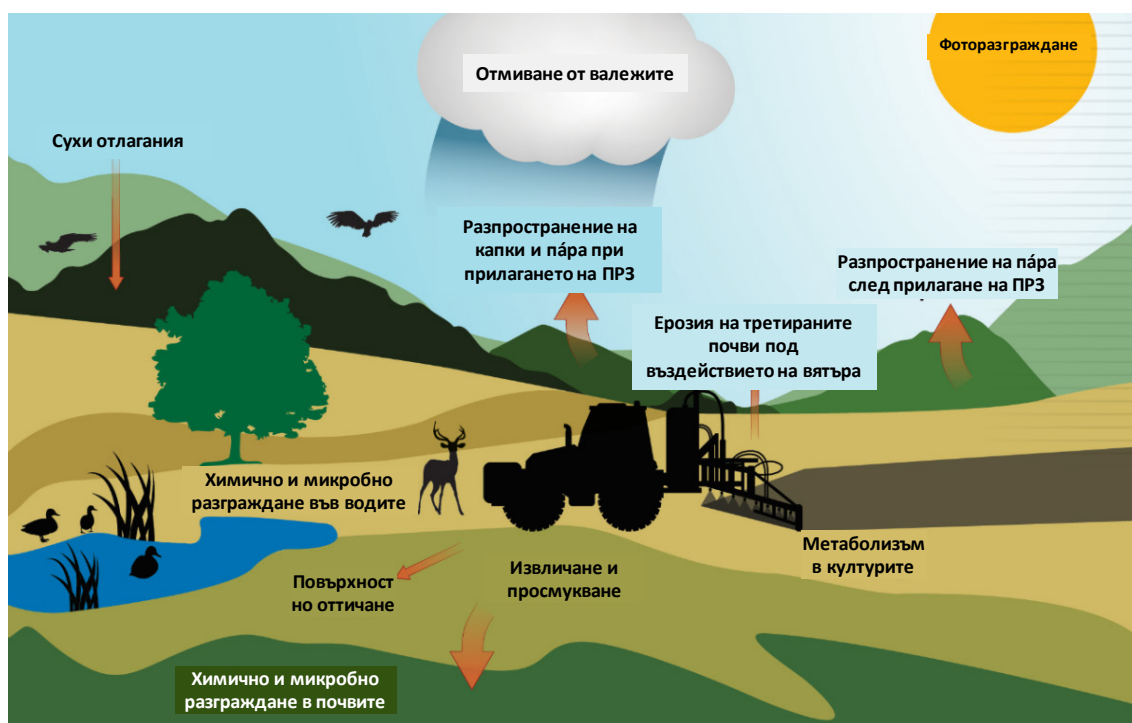
01 Продуктите за растителна защита (ПРЗ) са пестициди, които се използват за борба с вредни организми, вредители и болести, за оказване на влияние върху жизнените процеси на растенията, за запазване на растителни продукти или за унищожаване или предотвратяване на растежа на нежелани растения или части от растения. ПРЗ включват инсектициди, фунгициди и хербициди.

02 Използването на ПРЗ може да окаже натиск върху околната среда; то може да създаде рискове за качеството на подпочвените и повърхностните води, за качеството на почвите, за биологичното разнообразие, екосистемите и здравето на хората, включително чрез образуване на остатъчни вещества в храните. Разпръскваните на полето ПРЗ могат да проникнат в околните земи и води (вж. [фигура 1](#)). ПРЗ засягат растенията и животните и могат да доведат до загуба на биологично разнообразие¹, включително до намаляване на популациите от насекоми. Например Междуправителствената научна платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги определи ПРЗ като един от факторите за намаляване на популацията от опрашители².

¹ Geiger, F. и др., „Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland“, *Basic and Applied Ecology* („Трайните отрицателни ефекти от пестицидите върху биологичното разнообразие и възможностите за биологичен контрол за земеделските земи в Европа“, *Фундаментална и приложна екология*), Elsevier GmbH, 2010 г., стр. 97 – 105.

² IPBES, „The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production“ („Доклад за оценка на Междуправителствената научна платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги относно опрашителите, опрашването и производството на храна“), Секретариат на Междуправителствената научна платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги, Бон, Германия, 2016 г.

Фигура 1 – Как продуктите за растителна защита могат да окажат въздействие върху околната среда

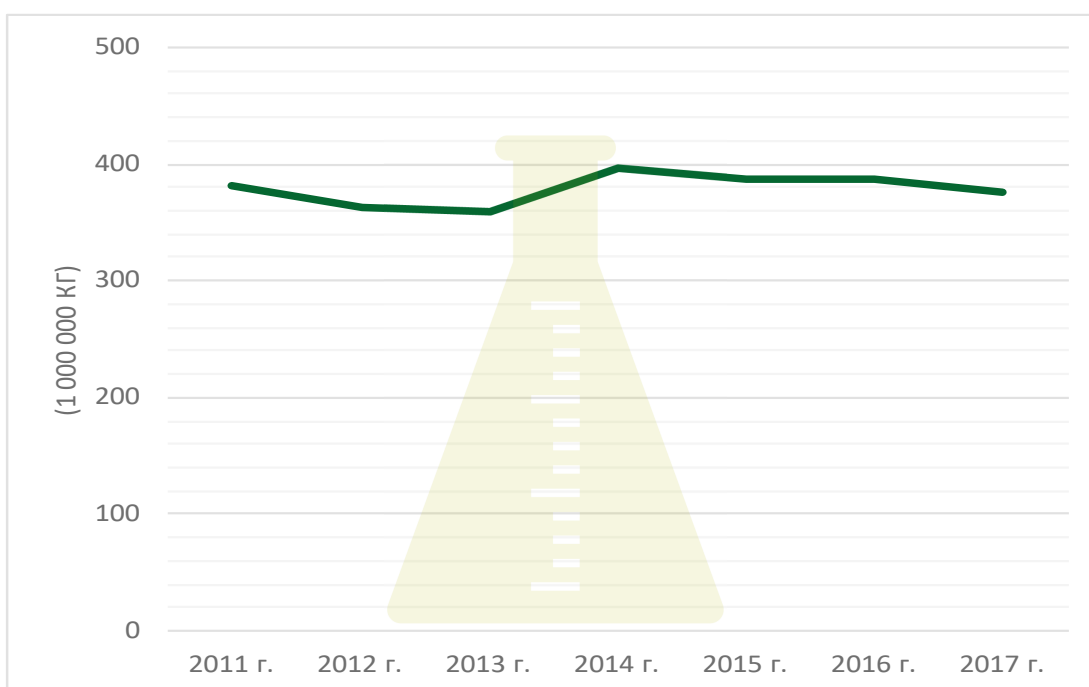


Източник: Clearwater, R. L., T. Martin и T. Hoppe (редактори), „Environmental sustainability of Canadian agriculture: Agri-environmental indicator report series – Report № 4“ („Екологична устойчивост на канадското селско стопанство: серия доклади за агроекологичните показатели – доклад № 4“), Agriculture and Agri-Food Canada, Отава, 2016 г., стр. 155.

03 От 1991 г. насам в ЕС има общи правила относно разрешаването и използването на ПРЗ (преди това държавите членки са имали собствени закони). В *приложение I* се посочват най-важните законодателни актове на ЕС относно ПРЗ. Всички ПРЗ преминават през двуетапна процедура за издаване на разрешение: първо Комисията одобрява активните вещества; след това държавите членки могат да разрешат търговски форми на ПРЗ, които съдържат одобрени активни вещества (вж. *приложение II*). В критериите за одобрение на ЕС се посочва, че ПРЗ не следва да имат никакво вредно въздействие върху здравето на човека или животните, както и че не следва да оказват неприемливо въздействие върху околната среда.

04 Държавите членки редовно предоставят на Комисията статистически данни относно ПРЗ, а Евростат публикува годишни статистически данни на ЕС във връзка с активните вещества, съдържащи се в продадените ПРЗ³. *Фигура 2* показва, че през последните години общият обем на продажбите в ЕС на активните вещества, използвани в ПРЗ, е останал сравнително стабилен. Нивото на продажби на ПРЗ обаче не зависи пряко от рисковете и въздействията, свързани с тяхната употреба. Рисковете и въздействията от ПРЗ варират в зависимост от техните активни вещества, но също и от техния състав и от това къде, кога и как потребителите ги прилагат на практика.

Фигура 2 — Общ обем на продажбите на активни вещества, използвани в продуктите за растителна защита (ЕС-28)



Източник: ЕСП, въз основа на данните, публикувани на уебсайта на Евростат (набор от данни, извлечени на 22.7.2019 г.). Тези данни изключват поверителната информация, която по изчисления на Евростат е по-малко от 3 % от продажбите спрямо пълния набор от данни.

³ В настоящия доклад под „продадени“ Сметната палата има предвид „пуснати на пазара“ съгласно определението в член 3, точка 9 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета.

05 Директивата от 2009 г. относно устойчивата употреба на пестицидите⁴ („директивата“) създава рамка за постигане на устойчива употреба на ПРЗ чрез намаляване на рисковете и въздействията от употребата на ПРЗ върху здравето на човека и върху околната среда и насърчаване на интегрираното управление на вредителите (ИУВ).

06 ИУВ е концепция, която води началото си от 70-те години на миналия век; при нея се акцентира по-специално върху предпазването от нашествие на вредители и се използват пълноценно устойчивите земеделски практики, като например сеитбооборот на различни култура и подбор на семена, които са устойчиви на вредители. Тя включва и наблюдение на вредителите и определяне на обосновани прагови стойности, които помагат да се реши дали и кога е необходим контрол на вредителите. В сравнение с рутинното прилагане на ПРЗ, подходът на ИУВ е по-благоприятен за околната среда, съчетавайки практики, продиктувани от „здравия разум“. ИУВ е средство за намаляване на зависимостта от ПРЗ: при прилагането на ИУВ земеделските стопани използват химически ПРЗ, само ако това се окаже необходимо след изчерпване на превантивните, физичните, биологичните или другите нехимически методи за контрол на вредителите (вж. [фигура 3](#)). ИУВ е важна част от политиката на ЕС относно ПРЗ и през 2014 г. стана задължително⁵.

⁴ 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.

⁵ Член 14, параграф 4 от директивата.

Фигура 3 – Принципи на интегрираното управление на вредителите (ИУВ)



Източник: ЕСП, въз основа на приложение III към Директива 2009/128/ЕО.

07 Насърчаването към прилагане на алтернативни методи и улесняването на достъпа до продукти с по-нисък риск може да спомогнат за постигане на по-устойчив контрол на вредителите. Регламентът от 2009 г.⁶ относно ПРЗ („Регламентът относно ПРЗ“) въвежда понятието „продукти за растителна защита с нисък риск“. За да бъде разрешен като нискорисков, ПРЗ може да съдържа само активни вещества, одобрени като нискорискови⁷ и не може да съдържа никакви „вещества с възможен риск“. Към септември 2019 г. като нискорискови бяха одобрени 16 активни вещества (3 % от одобрените активни вещества). Освен това Регламентът относно ПРЗ въвежда понятието „основни вещества“; ЕС е одобрил 20 такива вещества, които се използват предимно за цели, различни от растителната защита (напр. в храни).

⁶ Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета.

⁷ В точка 5 на приложение II към Регламента относно ПРЗ са посочени критериите на ЕС за веществата с нисък риск.

08 Както Комисията, така и държавите членки и потребителите на ПРЗ (напр. земеделските стопани) играят роля в политиката на ЕС относно ПРЗ. На *фигура 4* са показани някои от основните отговорности, които имат отношение към настоящия доклад.

Фигура 4 – Основни отговорности за политиката на ЕС относно продуктите за растителна защита

Европейска комисия

- Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (SANTE) отговаря за политиката на ЕС за ПРЗ. Тя изготвя решенията на Комисията дали да бъдат одобрени активните вещества, използвани в ПРЗ, и извършва одити, чрез които проверява дали държавите членки прилагат правилно съответното законодателство на ЕС.

Държави членки

- Държавите членки разрешават ПРЗ за употреба на тяхна територия. Те отговарят за прилагането на директивата и трябва да разработят национални планове за действие, в които да посочат как възнамеряват да намалят рисковете и въздействието от употребата на ПРЗ, в т.ч. количествени цели и графици.

Земеделски стопани

- Земеделските стопани трябва да прилагат принципите на добрата практика за растителна защита, като използват ПРЗ съгласно указанията на етикета, и да спазват директивата, както и принципите на ИУВ.

Източник: ЕСП.

Обхват и подход на одита

09 Сметната палата взе решение да извърши одит в областта на политиката на ЕС относно ПРЗ поради нарастващия интерес от страна на обществеността и на заинтересованите страни (включително Европейския парламент). В момента Комисията извършва оценка на законодателството в тази област на политиката и Сметната палата очаква нейния доклад да допълни тази оценка.

10 Основната цел на Сметната палата беше да прецени дали действията на ЕС са намалили риска, свързан с употребата на ПРЗ, като се съсредоточи върху периода след преразглеждането на рамката на ЕС относно ПРЗ през 2009 г. (вж. [приложение I](#) за списък на свързани с тази тема основни правила на ЕС). За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери дали:

- рамката на ЕС предвижда стимули за намаляване на зависимостта от ПРЗ, включително налагане на ИУВ и отказване от употреба на „стандартни“ ПРЗ и такива с по-висок риск; и
- Комисията и държавите членки измерват риска и въздействието върху околната среда от употребата на ПРЗ.

Сметната палата нямаше за цел да извърши повторна оценка на научните оценки на ПРЗ.

11 Сметната палата извърши одита в периода от февруари до септември 2019 г. Одитната дейност включваше структурирани събеседвания в Комисията (Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“, Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, Генерална дирекция „Околна среда“ и „Евростат“) и в Европейския орган за безопасност на храните, преглед на документи и посещения за събиране на информация в три държави членки (Франция, Литва и Нидерландия). Сметната палата избра тези държави членки въз основа на географските зони (южна, северна и централна)⁸, за да бъдат отразени различията в селскостопанските практики и условия, както и в усилията за намаляване на рисковете, свързани с употребата на ПРЗ (насърчаване на ИУВ, научни изследвания, финансова помощ), и в броя на разрешените ПРЗ с нисък риск. Сметната палата посети Швейцария, за да види как държава извън ЕС включва свързани с ИУВ условия в преките плащания за земеделските стопани. Сметната палата прегледа националните планове за действие⁹, свързани с намаляване на рисковете от употребата на ПРЗ, и програмите за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г. във връзка с мерките относно ПРЗ и ИУВ на 18 държави членки и интервюира 33 случайно избрани земеделски стопани за целите на изготвянето на декларацията за достоверност.

⁸ Географските зони са определени в приложение I към Регламента относно ПРЗ.

⁹ 18-те преразгледани национални планове за действие, представени на Комисията до юни 2019 г.: Австрия, Белгия, Чешката република, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Ирландия, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Испания и Швеция.

Констатации и оценки

Изграждането на устойчива употреба на продукти за растителна защита е започнало бавно

Първите стъпки от практическото прилагане на директивата са забавени

12 Директивата от 2009 г. създава рамка за постигане на устойчива употреба на ПРЗ и за насърчаване на ИУВ, включително за използване на алтернативни подходи и нехимични методи. Държавите членки са разполагали с две години, за да я транспонират в националното си право¹⁰.

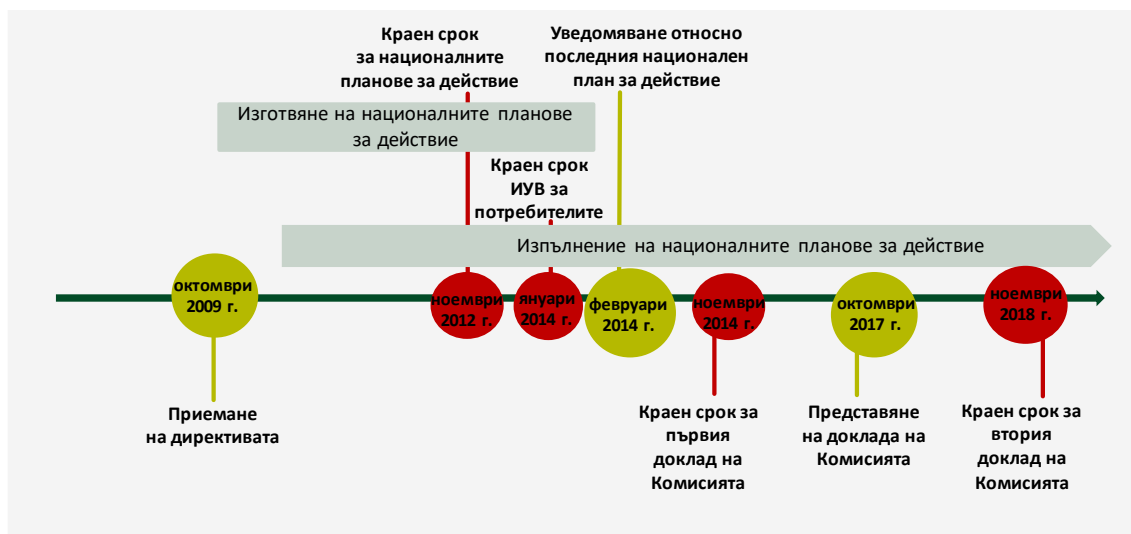
13 Комисията е проверила спазването на сроковете за транспониране и е започнала производства за установяване на нарушение срещу две държави членки¹¹ затова, че до 2012 г. все още не са транспонирали директивата. Комисията обаче не е извършила проверка на пълнотата или точността на транспонирането, извършено от държавите членки. Например Сметната палата установи, че макар и Франция да е предприела мерки за прилагане на директивата, включително за насърчаване на ИУВ, изискванията за ИУВ не са транспонирани във френското право.

14 До 26 ноември 2012 г. държавите членки е трябвало да изготвят национални планове за действие, в които да определят, наред с другото, своите количествени цели, общи цели и срокове за намаляване на рисковете и въздействието от употребата на ПРЗ. На *фигура 5* са посочени основните събития и са показани сроковете за практическото прилагане на директивата.

¹⁰ Член 23 от директивата.

¹¹ България и Люксембург.

Фигура 5 – Крайни срокове и действителни срокове на основните събития



Източник: ЕСП въз основа на директивата и документи на Комисията.

15 Въпреки че само една трета от държавите членки са представили националните си планове за действие на Комисията в рамките на определения срок, всички те са ги представили до февруари 2014 г. Комисията е изпратила предупредителни писма до всички държави членки, като е посочила слабостите в техните първи национални планове за действие и проблемните области при прилагането на директивата. Комисията е представила първия си доклад на Европейския парламент и на Съвета¹², който е следвало да бъде представен през ноември 2014 г., едва през октомври 2017 г.

16 Държавите членки трябва да преразглеждат и при необходимост да актуализират националните си планове за действие на всеки пет години. Крайните срокове за това преразглеждане зависят от графика на първоначалните планове и варират от 2016 г. до 2019 г., тъй като държавите членки са представили на Комисията първоначалните си национални планове за действие на различни дати. Почти три четвърти от държавите членки са закъснели с преразглеждането (единадесет от тях с повече от година) спрямо собствените си крайни срокове. Към момента на извършване на одита Комисията изготвяше втория си доклад (който е следвало да бъде представен през ноември 2018 г.) до Европейския парламент и Съвета.

¹² Докладът на Комисията (COM(2017) 587 окончателен) може да бъде изтеглен от нейния уебсайт:

https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

От 2016 г. насам Комисията предприема по-активни действия

17 От 2016 г. насам Комисията предприема по-активни действия за насърчаване и спазване на прилагането на директивата. Инициативите на Комисията включват оценяване на националните планове за действие и мониторинг на действията на държавите членки за практическо прилагане на директивата.

18 Комисията е изпратила въпросник до държавите членки и е посетила шест от тях, за да събере информация относно прилагането на директивата. В обзорен доклад¹³ се обобщават основните констатации, представени са примери за добри практики, например за опазването на водите, обучението и налагането на ИУВ, и се посочват основните пречки пред държавите членки при прилагането на директивата. Няколко държави членки са посочили затрудненията при проверките на ИУВ и липсата на финансово жизнеспособни и ефективни нехимични техники за контрол като пречки за практическото прилагане на ИУВ. През 2018 г. Комисията е преминала от посещения за установяване на фактическа информация към одити на съответствието и е започнала да отправя препоръки и да изисква корективни действия от държавите членки.

19 Комисията редовно кани на срещи органите на държавите членки с цел обсъждане на прилагането на директивата. Тя е стартирала уебпортал за устойчивата употреба на ПРЗ, който включва основна информация, националните планове за действие и връзки към официални уебсайтове на държавите членки¹⁴.

¹³ ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ 2017-6291: Обзорен доклад относно устойчивата употреба на пестициди, http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

¹⁴ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

20 Дейностите в областта на научните изследвания и иновациите са от голямо значение, за да може за прилагането на ИУВ да бъдат открити алтернативни методи за управление на вредителите и ПРЗ с нисък риск. ЕС подпомага научните изследвания, за да се осигурят икономически осъществими алтернативни методи за контрол на вредителите. Програмата на ЕС за научни изследвания „Хоризонт 2020“ включва покани за представяне на проекти, свързани със стратегиите, инструментите и технологиите за устойчиво управление на плевелите, алтернативи на използването на ПРЗ и за ИУВ. Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост има за цел да интегрира различни потоци на финансиране и да обедини земеделските стопани, консултантите, изследователите, земеделските предприятия, неправителствените организации и други действащи лица като партньори в иновациите в селското стопанство. Изградената в резултат от неговата работа мрежа свързва мащабни проекти в областта на научните изследвания и иновациите, финансирани по програма „Хоризонт 2020“, с по-малки оперативни групи, работещи на национално и местно равнище, с цел сближаване на научните изследвания и практиката.

Действията на ЕС предоставят слаби стимули на земеделските стопани да възприемат интегрирано управление на вредителите

Комисията и държавите членки насърчават интегрираното управление на вредителите (ИУВ), но изпълнението му е слабо

21 ИУВ е една от важните мерки за постигане на устойчива употреба на ПРЗ. Правилата на ЕС определят ИУВ като набор от осем общи принципа (вж. [приложение III](#)), които имат за цел да се използват най-напред другите превантивни, естествени или по-малко вредни методи за контрол на вредителите, преди да се прибегне към химични ПРЗ (вж. и [фигура 3](#)). Поставянето на информация за ИУВ върху етикетите на ПРЗ е един възможен начин за повишаване на осведомеността. По време на посещенията си в държавите членки Сметната палата установи само един пример за посочване на информация, пряко свързана с ИУВ: някои етикети в Литва съдържат указания, насочени към избягване на създаването на резистентност на вредителите към въпросния ПРЗ.

22 Комисията и държавите членки са предприели действия за насърчаване и повишаване на осведомеността относно ИУВ. Всички национални планове за действие, които Сметната палата прегледа, съдържаха информация за дейности за обучение, обмен на знания и инструменти за наблюдение на вредителите и вземане на решения. Така например, системите за наблюдение на вредителите и ранно предупреждение са неразделна част от ИУВ, тъй като помагат на земеделските стопани да прилагат превантивни и по-добре насочени мерки за контрол на вредителите. Комисията е констатирала, че повечето (24) държави членки са въвели публично финансирани системи за прогнозиране, предупреждение и ранна диагностика за контрол на вредителите и болестите. Например Литва е разработила интерактивна ИТ система, която съчетава различни аспекти на подпомагането на потребителите на ПРЗ при прилагането на ИУВ (вж. *фигура 6*).

Фигура 6 – ИТ системата за подкрепа на принципите на интегрираното управление на вредителите и растителната защита в Литва



Източник: ЕСП въз основа на данни от IKMIS.

23 Правилата на ЕС изискват потребителите на ПРЗ да прилагат общите принципи на ИУВ¹⁵, като в националните си планове за действие държавите членки е трябвало да опишат как ще спазят прилагането от всички професионални потребители¹⁶ на принципите на ИУВ към януари 2014 г.¹⁷ Комисията е забелязала недостатъци относно включването на прилагането на ИУВ в първоначалните национални планове за действие и е посочила в доклада си от 2017 г. до Европейския парламент и Съвета (вж. точка **15**), че държавите членки следва да разработят критерии за оценка дали земеделските стопани са прилагали ИУВ. Прегледът на Сметната палата показва, че в повечето (12 от 18) от преразгледаните национални планове за действие не се посочва как държавите членки налагат спазването на общите принципи на ИУВ от всички професионални потребители.

24 През 2009 г. Комисията е използвала външен изпълнител за изготвянето на документ с насоки¹⁸ за установяване на принципите на ИУВ. Целта на документа е била да помогне на държавите членки да вземат предвид ИУВ в националните си планове за действие и да предложи насоки относно мониторинга на съответствието. Въпреки това в националните планове за действие акцентът е поставен най-вече върху обучението, консултантските услуги и повишаването на осведомеността с цел увеличаване на разбирането за ИУВ. В националните планове за действие не се определят конкретни изисквания, чрез които общите принципи на ИУВ да се превърнат в действия, които да могат да бъдат проверени на практика.

¹⁵ В член 55 от Регламента относно ПРЗ се посочва, че употребата на ПРЗ трябва да е съобразена с директивата, и по-специално с общите принципи на интегрираното управление на вредителите, както е посочено в член 14 от директивата и в приложение III към нея.

¹⁶ В член 3, точка 1 от директивата е дадено определение на „професионален потребител“ като „всяко лице, което използва пестициди в рамките на професионалната си дейност“.

¹⁷ Член 14, параграф 4 от директивата.

¹⁸ Проект на документ с насоки за установяване на принципите на ИУВ (07.0307/2008/504015/ETU/V3).

25 Професионалните потребители на ПРЗ трябва да съхраняват документация за употребяваните от тях продукти най-малко три години¹⁹. Принцип № 8 на ИУВ изисква те да проверяват доколко успешни са прилаганите от тях мерки за растителна защита, въз основа на документацията за използването на ПРЗ и на мониторинга на вредители. Няма изискване на ЕС потребителите да съхраняват документация за други действия, свързани с ИУВ, и Комисията е насърчила държавите членки да въведат такива задължения в националните си законодателства. Това са направили само няколко държави членки (вж. Примера в *каре 1*).

Каре 1

Земеделските стопани в Ирландия водят документация за интегрираното управление на вредителите

В Ирландия всички професионални потребители трябва да водят документация, за да докажат, че прилагат ИУВ²⁰. Земеделските стопани документират причината за използване на ПРЗ, включително информация например за вида на съществуващите вредители, предприетите превантивни мерки, управлението на резистентността, приложимите прагове и увреждането на културите.

26 По време на одитите си през 2018 г. и 2019 г. в държавите членки Комисията е установила като слабост изпълнението на ИУВ. Повечето (27 от 33) от земеделските стопани, които Сметната палата интервюира, посочиха, че са били запознати с ИУВ и че са прилагали принципите в стопанствата си, което показва значителна осведоменост на земеделските стопани относно концепцията. Посетените от Сметната палата държави членки обаче не можаха да потвърдят каква част от потребителите спазват принципите на ИУВ; те не проверяват това по време на инспекциите. Оценяването на съответствието изисква експертен опит и е трудно, защото зависи от културата, от типа на почвата, от размера на земеделското стопанство и от външни фактори, като например метеорологичните условия и вида вредители.

¹⁹ Член 67 от Регламента относно ПРЗ.

²⁰ Член 14 от Statutory Instrument № 155 от 2012 г. Регламенти на Европейските общности (устойчива употреба на пестициди) от 2012 г.

27 Държавите членки са длъжни да определят правилата относно санкциите за нарушаване на правилата, свързани с ПРЗ. От трите посетени държави членки само Нидерландия е определила санкции, свързани с ИУВ. Одитите на Комисията и посещенията на Сметната палата в държавите членки показаха липса на добри примери за проверка дали земеделските стопани прилагат принципите на ИУВ. Вж. **каре 2** за примери от държавите членки, посетени от Сметната палата.

Каре 2

Много малко държави членки проверяват прилагането на принципите на интегрираното управление на вредителите

Във Франция инспекциите във връзка с ПРЗ обхващат използването на методи и инструменти за наблюдение, както и дали земеделските стопани използват биологични ПРЗ и методи, насочени към намаляване на употребата на химични ПРЗ, но за съответните случаи на неизпълнение не са определени никакви санкции.

В Литва инспекторите попълват въпросник във връзка с ИУВ, за да съберат информацията относно познанията и прилагането на практика на ИУВ от страна на земеделските стопани. Когато е възможно, инспекторите проверяват отговорите с помощта на подкрепящи документи и други данни. Те обаче не оценяват съответствието с принципите на ИУВ и в резултат на това нито откриват нарушения на изискванията, свързани с ИУВ, нито прилагат санкции.

В Нидерландия инспекторите проверяват дали потребителите на ПРЗ са документирали съображенията си, свързани с ИУВ, в „монитор за растителна защита“, който потребителите могат да изготвят във всякаква избрана от тях форма. Инспекторите обаче не проверяват съдържанието чрез проверка на съответните документи. Нидерландските правила предвиждат глоби за непопълване на „монитора за растителна защита“, но на практика органите не са налагали такива през 2017 г., въпреки че са установили, че 20 % от проверените потребители са били в нарушение.

Общата селскостопанска политика не помага особено за прилагането на ИУВ

28 В рамките на Комисията, за общата селскостопанска политика (ОСП) отговаря Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“. ОСП включва инструменти, които могат да подпомогнат устойчивото използване на ПРЗ от страна на земеделските стопани. Някои примери:

- Държавите членки трябва да въведат системи за съвети в селското стопанство, за да предлагат съвети на всички земеделски стопани, включително относно ИУВ;
- земеделските стопани с повече от 15 ха обработваема земя, които получават преки плащания, следва да поддържат екологично насочени площи върху 5 % от размера на обработваемата си земя и от 2018 г. насам не могат да използват ПРЗ върху тях; и
- определени програми, насочени към сектора на плодовете и зеленчуците, насърчават прилагането на ИУВ.

29 В допълнение, държавите членки могат да използват мерките по ОСП, финансирани от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, за да насърчават устойчивата употреба на ПРЗ, в т.ч ИУВ. Тези мерки включват ангажименти по отношение на агроекологията и климата, като държавите членки могат да плащат безвъзмездна финансова помощ за управление на влаганите ресурси (ПРЗ и/или торове) и устойчиви селскостопански практики в контекста на интегрираното земеделие. Държавите членки могат да използват ОСП и в подкрепа на биологичното земеделие, посочено в директивата като вид „управление на вредителите с ниско равнище на употреба на пестициди“²¹. Площите с биологично земеделие представляват 7 % от общата земеделска земя в ЕС²². Сред другите подходящи мерки е подпомагането за инвестиции например в оборудване за прецизно земеделие. Държавите членки планират конкретни мерки в програмите за развитие на селските райони.

²¹ В член 14, параграф 1 от директивата се посочва биологично земеделие съгласно Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти.

²² През 2017 г., въз основа на статистически данни на Евростат, публикувани на https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics.

30 Повечето плащания по ОСП подлежат на „кръстосано съответствие“²³.

Кръстосаното съответствие е механизъм, който обвързва плащанията по ОСП със спазването от страна на земеделските стопани на основни стандарти за околната среда, безопасност на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните, както и с изискването за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние. Обвързването на плащанията по ОСП с правни изисквания може да помогне за прилагането на тези правила.

31 Държавите членки трябва да проверяват спазването на правилата за кръстосано съответствие и да извършват посещения на място най-малко при 1 % от земеделските стопани, които получават плащания по ОСП. Кръстосаното съответствие не означава, че плащанията по ОСП зависят от изпълнението на тези основни стандарти, но държавите членки налагат административни санкции на бенефициентите, които не ги спазват. Административните санкции на практика представляват намаляване на плащанията с не повече от 5 % за нарушения поради небрежност. Повторните нарушения могат да доведат до по-високи санкции и ако неспазването е умишлено, плащанията могат да бъдат намалени с 20 % или повече²⁴.

²³ За периода 2014 – 2020 г. правилата относно изискванията за кръстосано съответствие са посочени в член 93 и в приложение II към Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика.

²⁴ Членове 91, 96 и 99 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика.

32 Кръстосаното съответствие за ОСП за периода 2014 – 2020 г. изисква потребителите на ПРЗ да спазват условията, посочени върху етикетите, и да вземат под внимание местните условия²⁵, но не включва директивата, в т. ч. прилагането на принципите на ИУВ. От значение за устойчивата употреба на ПРЗ са също и други изисквания за кръстосано съответствие, като например изграждането на буферни ивици и опазването на подпочвените води. За разлика от тях, за да получат преки плащания в Швейцария, земеделските стопани трябва да покажат „доказателство за екологични резултати“²⁶, подобни на общите принципи на ИУВ, определени в директивата. Като част от своите инспекции швейцарските органи проверяват изискванията, свързани с опазването на почвите и насърчаването на биологичното разнообразие, установяват и документират праговете за вредителите и подходящия избор на ПРЗ и обосновката за употребата му, и проверяват сеитбооборота (при земеделските стопани с повече от три хектара обработваема земя).

33 В съображение 35 от Регламента относно ПРЗ се посочва, че принципите на ИУВ следва да бъдат включени в системата за кръстосано съответствие. В началото на периода 2014 – 2020 г. на ОСП законодателят²⁷ прикани Комисията, след прилагането на директивата във всички държави членки и определянето на задълженията, които се прилагат пряко за земеделските стопани, да направи предложение за изменение на правилата на ОСП с оглед включването на съответните части от директивата в системата за кръстосано съответствие. Комисията не е направила такова предложение за ОСП за периода 2014 – 2020 г.

²⁵ Законоустановено изискване за управление 10 „Продукти за растителна защита“: член 55, първо и второ изречение от Регламента относно ПРЗ.

²⁶ Предвидено в членове 11 – 25 от швейцарската Наредба относно преките плащания (Ordonnance sur les paiements directs versés dans l’agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13) du 23 octobre 2013).

²⁷ Съвместно изявление на Европейския парламент и Съвета относно кръстосаното спазване, приложено към Регламент № 1306/2013.

34 Предложението на Комисията за ОСП през периода след 2020 г. засилва връзката между плащанията по ОСП и законоустановените изисквания („предварителни условия“²⁸), свързани с ПРЗ. Те ще обхващат отчасти устойчивата употреба, но няма да включват принципите на ИУВ. Новото законоустановено изискване за управление 13 ще препраща към директивата и ще обхваща, по отношение на ПРЗ, създаването на системи за сертифициране, инспекция на оборудването, ограничения за употреба в защитени зони и боравенето с пестициди и тяхното съхраняване. Предложеното изискване 8 за „добро земеделско и екологично състояние“ ще изисква сеитбооборот, за да се запази потенциалът на почвите.

35 Точно като действащия механизъм на „кръстосано съответствие“, предложените „предварителни условия“ не означават, че плащанията по ОСП зависят от спазването на тези правила. Вместо това държавите членки ще налагат административни санкции на бенефициентите, които не отговарят на тези изисквания. Обвързването на плащанията по ОСП с прилагането на ИУВ може да помогне за налагането му в практиката на земеделските стопани.

36

37 Концепцията на ЕС за ПРЗ с нисък риск акцентира върху риска, но за процедурата на одобрение значение има естеството на активното вещество. Например за оценяване на микроорганизмите се изискват данни, различни от тези, които са необходими за оценяване на химичните вещества. Правилата на ЕС включват отделни изисквания за данни и принципи за оценка за микроорганизмите²⁹ и Комисията е създавала работна група, за да оцени изискванията за данни и принципите за оценка с цел да ги актуализира.

²⁸ Член 11 и приложение III към предложението за регламент за стратегическите планове по ОСП (COM(2018) 392).

²⁹ Регламент (ЕС) № 283/2013 на Комисията от 1 март 2013 г. за установяване на изискванията за данни за активни вещества и Регламент (ЕО) № 284/2013 на Комисията от 1 март 2013 г. за установяване на изискванията за данни за продукти за растителна защита.

38 Въпреки че повечето ПРЗ с нисък риск съдържат микроорганизми, много „биологични“ ПРЗ не са категоризирани като продукти с нисък риск. Например във Франция към юни 2019 г. са били разрешени 481 ПРЗ като продукти за биоконтрол и 23 като продукти с нисък риск. Една от причините за това е, че много от ПРЗ за биоконтрол съдържат активни вещества, които са били одобрени преди въвеждането на понятието „с нисък риск“ в законодателството на ЕС³⁰, но процесът на одобряване показва също така, че не всички нехимични активни вещества отговарят на критериите за нисък риск.

39 Към септември 2019 г. има 487³¹ активни вещества, които са одобрени за употреба в ПРЗ в ЕС, но едва 16 от тях (3 %) са одобрени като вещества с нисък риск. От одобрените активни вещества Комисията е определила 57 като вещества с потенциално нисък риск³² и е дала приоритет на тяхното подновяване пред това на другите активни вещества³³. Комисията и много от държавите членки насърчават употребата на ПРЗ с нисък риск. Във Франция обаче тези мерки за насърчаване (напр. изключване от забраната за търговска реклама) са насочени по-скоро към продуктите за биоконтрол, отколкото към ПРЗ с нисък риск. Някои от земеделските стопани (14 от 33), интервюирани от Сметната палата, са чували за ПРЗ с нисък риск, но никой от тях не е използвал такива. И обратно, всички интервюирани земеделски стопани са чували (или са употребявали) биологични, физични (механични) или други нехимични методи за контрол на вредителите.

³⁰ Понятието „с нисък риск“ е въведено с Регламента относно ПРЗ, а първото одобрение на активно вещество като нискорисково е през 2015 г.

³¹ База данни на ЕС за пестицидите, изтеглена на 9 септември 2019 г.

³² Известие на Комисията относно списък на активни вещества с потенциално нисък риск, одобрени за употреба в продукти за растителна защита (2018/С 265/02).

³³ Програма за подновяване AIR IV.

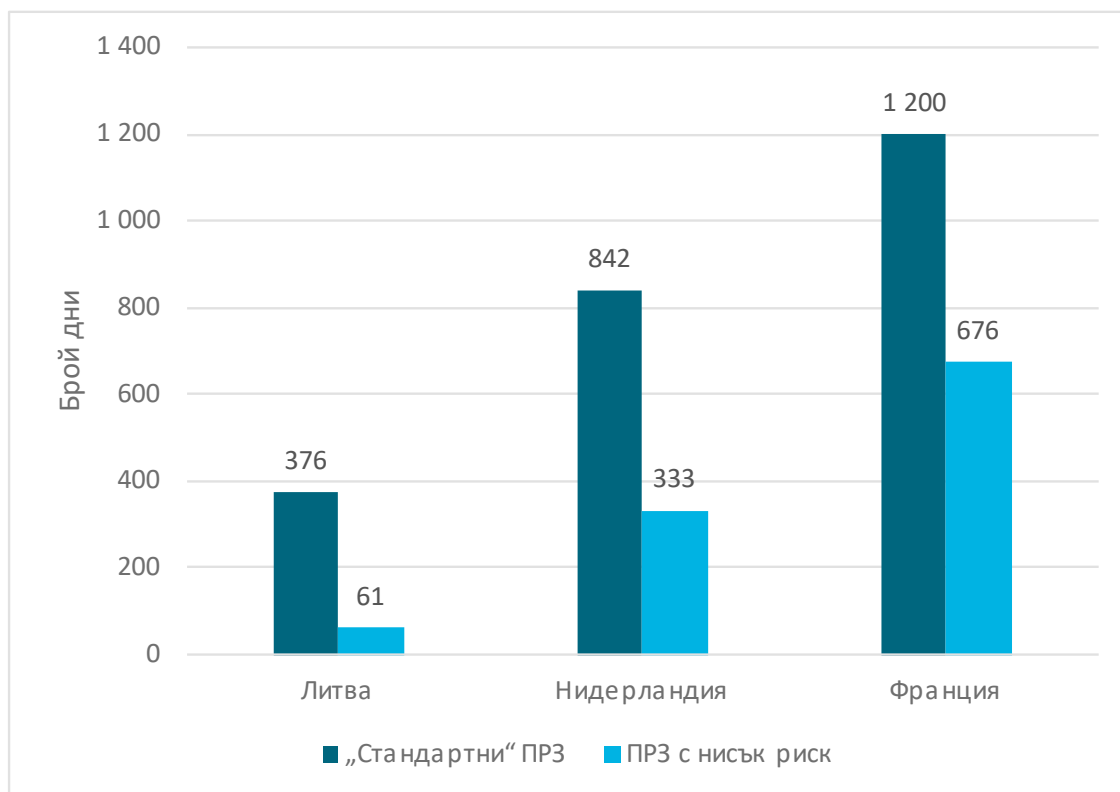
40 Не всички ПРЗ, които са на основата на 16-те активни вещества с нисък риск, са получили разрешение като продукти с нисък риск. Една от причините за това е, че освен активните вещества, ПРЗ съдържат и други съставки, известни като „коформуланти“. За да бъде разрешен даден ПРЗ като продукт с нисък риск, всички коформуланти трябва да бъдат „без възможен риск“. Друга причина е, че някои ПРЗ са предмет на „специфични мерки за намаляване на риска“³⁴, които са били определени като необходими при оценка на риска. Мерките за намаляване на риска имат за цел да сведат до минимум излагането на хората и на околната среда на действието на ПРЗ, например чрез носене на предпазни средства като ръкавици или чрез спазване на непръскана буферна зона. „Общи мерки за намаляване на риска“ са тези, които се считат за обичайна предпазна мярка и не възпрепятстват разрешаването на ПРЗ като продукти с нисък риск.

41 Одитната дейност на Сметната палата показва, че посетените държави членки понякога оценяват по различен начин мерките за намаляване на риска. Например в Нидерландия два ПРЗ, съдържащи активното вещество с нисък риск железен фосфат, не са получили разрешение като продукти с нисък риск, защото е било сметено за необходимо да се носят предпазни ръкавици. Нидерландските органи са счели, че това е специфична мярка за намаляване на риска. Франция и Литва са разрешили и двата ПРЗ като продукти с нисък риск. Изискванията за етикетиране включват носенето на предпазни ръкавици, но органите на държавите членки са счели това за обичайна предпазна мярка. В правилата на ЕС не се определя какво се счита за „специфична мярка за намаляване на риска“ (за разлика от „обща мярка за намаляване на риска“) и няма насоки по въпроса.

42 Правилата на ЕС включват ускорен график за издаването на разрешение за ПРЗ с нисък риск. Данните от трите държави членки, посетени от Сметната палата, показват, че издаването на разрешение за ПРЗ с нисък риск е по-бързо от издаването на разрешение за „стандартните“ ПРЗ (вж. *фигура 7*).

³⁴ Член 47 от Регламента относно ПРЗ.

Фигура 7 – Средна продължителност на процедурата за издаване на разрешение през периода 2015 – 2018 г.



Бележка: Фигурата отразява средния срок от подаването на заявление до датата на издаване на разрешение. Тя няма за цел да отрази спазването на законовите крайни срокове, тъй като някои дейности по време на издаването на разрешение са освободени от задължението да ги спазват. Данните за „стандартните“ ПРЗ се основават на зонални процедури за издаване на разрешение, при които отговорността се носи от държавата членка („докладващата държава членка“).

Източник: ЕСП въз основа на данни от държавите членки за периода 2015 – 2018 г.

43 За да помогне на земеделските стопани да имат достъп до ПРЗ с нисък риск и да насърчи ИУВ, през 2016 г. Съветът одобри „План за изпълнение за повишаване на наличността на продукти за растителна защита с нисък риск и ускоряване на прилагането на интегрираното управление на вредителите в държавите членки“. Планът предвижда 40 действия за Комисията, държавите членки и външните заинтересовани страни. Действията във връзка с ПРЗ с нисък риск са насочени към ускоряване на процедурата за издаване на разрешение, обмисляне на по-ниски такси и предоставяне на насоки. Експертната група по въпросите на устойчивата растителна защита е представила развитието на предприетите действия в доклад за напредъка³⁵. Планът за изпълнение е довел до повишаване на осведомеността сред държавите членки, Комисията и заинтересованите страни относно понятието „с нисък риск“, но броят на ПРЗ с нисък риск остава малък.

Комисията е започнала да изчислява показателите за риска от употребата на продукти за растителна защита в ЕС едва през 2019 г.

Държавите членки провеждат мониторинг на наличието на активните вещества във водите, но няма данни за употребата на ПРЗ за целия ЕС

44 Трябва да се осъществява екологичен мониторинг, за да се потвърди, че няма неприемливо въздействие или рискове за околната среда вследствие на употребата на ПРЗ. Екологичният мониторинг осигурява система за предупреждение и допълва оценката на риска, извършена по време на процедурата за издаване на разрешение³⁶.

³⁵ Доклад за напредъка относно плана за изпълнение за повишаване на наличността на продукти с нисък риск и ускоряване на прилагането на интегрираното управление на вредителите в държавите членки, март 2019 г.

³⁶ Известие на Комисията от 10.10.2017 г. Насоки относно наблюдението и проучванията на въздействието от употребата на пестициди за здравето на хората и околната среда съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2009/128/ЕО за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчива употреба на пестициди (наричана „Директива за устойчива употреба на пестициди“).

45 Държавите членки могат да изискват производителите на ПРЗ да извършват наблюдение на въздействието на разрешените ПРЗ³⁷. Комисията няма общ поглед върху този мониторинг. На практика държавите членки извършват екологичен мониторинг предимно в съответствие с друго законодателство, включително правилата на ЕС за мониторинг на водите³⁸. Държавите членки следва да извършват мониторинг на няколко активни вещества и съответните остатъчни вещества в почвите, на повърхността и в питейната вода.

46 За повърхностните води ЕС определя веществата, които държавите членки следва да наблюдават; 36 от тях са активни вещества, от които 10 се използват понастоящем за употреба в ПРЗ³⁹. Държавите членки трябва да наблюдават допълнителни вещества извън определените в правото на ЕС, ако те биват отделяни в значителни количества. Нидерландия например разполага със система за задълбочен мониторинг на водите и допълва наблюдението на определените от ЕС вещества с още 16 активни вещества, считани за проблематични в повърхностните ѝ води (12 от които в момента са одобрени за употреба в ПРЗ в ЕС).

³⁷ Член 67, параграф 2 от Регламента за ПРЗ.

³⁸ Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите; Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите; Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им и Директива 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 г. относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека.

³⁹ За 29 от тези вещества държавите членки трябва да спазват и стандартите за качество на околната среда, определени в приложение I към Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, изменена с Директива 2013/39/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 година по отношение на приоритетните вещества в областта на политиката за водите. Останалите седем вещества са определени в приложението към Решение за изпълнение (ЕС) 2018/840 на Комисията от 5 юни 2018 година за определяне на списък за наблюдение на вещества в рамките на обхващащ целия Европейски съюз мониторинг в областта на политиката за водите (списък за наблюдение).

47 В правилата на ЕС не са определени активните вещества, които да се наблюдават в почвата⁴⁰; неотдавна обаче Комисията събра почвени проби като част от проучване относно земеползването. Съвместният изследователски център ще анализира тези проби⁴¹.

48 Държавите членки събират статистически данни за продажбите и употребата на ПРЗ в селското стопанство. В правото на ЕС от тях се изисква да събират всяка година данни относно активните вещества, съдържащи се в продадените ПРЗ, и да изготвят статистика относно употребата на ПРЗ в селското стопанство за избрани култури в рамките на референтен период на всеки пет години⁴².

Държавите членки предават на Евростат статистическите резултати относно всяко активно вещество. Съгласно правилата на ЕС за статистическа поверителност, поверителните данни могат да бъдат използвани само за статистически цели⁴³, а подробните статистически данни не може да разкриват самоличността на „статистическите единици“ (в настоящия случай: отделните производители или потребители на ПРЗ). Във връзка с ПРЗ обаче законодателството на ЕС е дори още по-ограничаващо, като изисква от Евростат да обобщава данните за активните вещества по специфичен начин, преди да ги публикува⁴⁴, и не й позволява да публикува подробни статистически данни или да ги обменя с другите генерални дирекции.

49 Публично достъпните статистически данни на ЕС относно ПРЗ се отнасят до активните вещества, които се съдържат в продадените ПРЗ. Те са обобщени в основни групи, като например инсектициди, фунгициди и хербициди, въз основа на вече споменатото законодателство на ЕС. Това означава например, че Комисията не може да публикува информация за отделни активни вещества или за дела на веществата, одобрени като вещества с нисък риск.

⁴⁰ В Директива 86/278/ЕИО на Съвета за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (членове 5 и 9, и приложения IA и IIB) се определя мониторинга на тежки метали, включително мед. В няколко активни съставки на ПРЗ се съдържа мед.

⁴¹ LUCAS 2018; резултатите от почвените анализи се очаква да бъдат готови до 2021 г.

⁴² Член 3 от Регламент (ЕО) № 1185/2009.

⁴³ Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно европейската статистика.

⁴⁴ В член 3, параграф 4 от Регламент № 1185/2009 се изисква Комисията да обобщава данните в предварително определени групи и категории, преди да ги публикува.

50 В някои държави (например Франция) данните за продажбите за отделните активни вещества са публично достъпни. Комисията подкрепя публикуването на данни за продажбите за всички отделни активни вещества, които не са защитени от статистическа поверителност⁴⁵.

51 Досега Евростат не е публикувала статистически данни за целия ЕС, събрани от всяка държава членка относно употребата на ПРЗ. От 2015 г. насам държавите членки изпращат на Комисията (Евростат) статистически данни относно употребата на ПРЗ в селското стопанство на всеки пет години⁴⁶. Държавите членки са длъжни да събират статистически данни относно употребата на ПРЗ в селското стопанство за референтен период от най-много 12 месеца, избран от държавата членка по всяко време на петгодишен период. Държавите членки избират и културите, които ще наблюдават, което означава, че данните не са сравними между различните държави членки. Голямото разнообразие от култури и референтни периоди, избрани от държавите членки за техните статистически данни за употребата, е възпрепятствало Евростат пълноценно да комбинира и сравни данните, поради което службата публикува само избрани данни за употребата⁴⁷.

52 Наличието на данни за продажбите по активни вещества (а не обобщени в групи, както понастоящем се изисква от правилата на ЕС) може да помогне за избирането на веществата, които да бъдат наблюдавани, и за определянето на цели за екологичен мониторинг. По-добрата статистика относно употребата на ПРЗ би помогнала при тълкуването на резултатите от мониторинга, а тези резултати биха били по-полезни за оценяването на рисковете от използването на разрешени ПРЗ. По-подробните статистически данни биха помогнали на Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ да следи пазарните тенденции и да анализира възможното въздействие на решенията за одобрение. Това може да помогне и при разработването на по-полезни оценки на общите рискове, свързани с употребата на ПРЗ.

⁴⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1185/2009 (COM(2017) 109).

⁴⁶ Приложение II към Регламент (ЕО) № 1185/2009.

⁴⁷ Проучване на Евростат (2019 г.): „Статистически данни относно употребата на пестициди в селското стопанство в Европейския съюз“ (ESTAT E1/AES/2019/RP/1).

Ползата от показателите за риска за продуктите за растителна защита в целия ЕС е ограничена

53 Целта на рамката на политиката на ЕС е „постигане на устойчива употреба на пестицидите чрез намаляване на рисковете и въздействието от употребата на пестициди върху здравето на хората и околната среда“. Тя обаче не съдържа определение за „устойчива употреба“, а целта за „намаляване на рисковете и въздействието от употребата на пестициди“ не е превърната в конкретна количествено изразена целева стойност за ЕС. Определянето на конкретни и измерими цели и целеви стойности е полезно с оглед на оценяването на изпълнението на политиката спрямо желанния резултат.

54 Държавите членки трябва да включат количествени цели и целеви стойности в националните си планове за действие, за да постигнат целите на директивата. По време на изготвянето на своята оценка Комисията е установила големи различия в качеството на първоначалните национални планове за действие и недостатъци при определянето на измерими целеви стойности. Извършеният от Сметната палата преглед на 18-те преразгледани национални планове за действие показва, че дванадесет от тях включват количествени цели или целеви стойности, които се основават на действие или на съответствие. Много малко (2 от 18) от тях съдържат количествени общи цели или целеви стойности за намаляване на употребата или на рисковете, свързани с ПРЗ.

55 Показателите за риска за целия ЕС са необходими, за да се измерва напредъкът в постигането на основната цел на директивата: намаляване на рисковете и въздействието от употребата на ПРЗ. Измерването на риска е сложно, тъй като рисковете от ПРЗ варират в зависимост от няколко фактора, по-специално техните активни вещества, но също и техния състав, прилаганите количества (т.е. количество на хектар и честота) и къде, кога и как потребителите ги прилагат на практика. Показателите за риска за целия ЕС трябва да бъдат хармонизирани, за да може да се прави сравнение между държавите членки, както и съдържателна оценка на политиката на ЕС.

56 Директивата изисква държавите членки да изчисляват хармонизираните показатели за риска, да следят тенденциите в употребата на определени активни вещества и да установяват приоритетни обекти, изискващи специално внимание. В самата директива обаче не са установени такива хармонизирани показатели за риска; законодателят ги е приел през 2009 г. с празно приложение („Приложение IV – Хармонизирани показатели за риска“).

57 Някои държави членки са разработили национални показатели за измерване на рисковете и въздействието. Тези национални показатели са полезни за измерване на напредъка в постигането на целите и целевите стойности на държавите членки, но не са сравними между държавите членки, поради което хармонизираните показатели за риска са полезни за измерване на риска и въздействието в целия ЕС.

58 Първоначалните опити на Комисията да създаде показатели са неуспешни поради липсата на данни. През 2018 г. Комисията е предложила два хармонизирани показателя за риска, които влизат в сила през юни 2019 г.⁴⁸ Двата показателя имат за цел да оценяват промените в нивата на общия риск от употребата на ПРЗ за всяка държава членка и за целия ЕС. През ноември 2019 г. Комисията публикува на уебстраницата си изчисления със задна дата на показателите за риска от 2011 г.⁴⁹ Това означава, че първата оценка на Комисията за рисковете в целия ЕС от употребата на ПРЗ е направена десет години след приемането на директивата.

59 Никой от показателите не отчита как, къде и кога се употребяват тези ПРЗ, тъй като Комисията не разполага с информация за това. Единият показател се основава на статистическите данни за продажбите на ПРЗ, а другият – на броя на разрешенията при извънредни ситуации. Държавите членки могат да издават разрешения при извънредни ситуации, без да следват стандартната процедура по издаване на разрешение, ако вредителите създават опасност, която не може да бъде овладяна по друг разумен начин. Разрешенията при извънредни ситуации могат да се отнасят до вече разрешени за други видове употреба ПРЗ или до ПРЗ, съдържащи одобрени активни вещества, които все още не са разрешени в конкретната държава членка, която издава разрешението при извънредни ситуации.

⁴⁸ Директива (ЕС) 2019/782 на Комисията от 15 май 2019 година за изменение на Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на установяването на хармонизирани показатели за риска.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-eu_en.

60 И за двата показателя активните вещества са категоризирани съгласно Регламента относно ПРЗ в четири групи („с нисък риск“, „стандартни“, „кандидати за замяна“ и „неодобрени“) с различна степен на важност (вж. илюстрацията на [фигура 8](#)). При ПРЗ с активни съставки, които се считат за „кандидати за замяна“, държавите членки следва да отказват или ограничават издаването на разрешение в случаите, когато могат да бъдат използвани алтернативни съставки, които са по-малко вредни⁵⁰. Целта е да се насърчи употребата на по-безвредни вещества и да се предоставят стимули за предприятията да разработват по-безопасни алтернативи.

61 Степенуването на риска има за цел да отрази вариантите на политика и да подпомогне постигането на целта на директивата да се намалят рисковете и въздействието на ПРЗ. Някои държави членки изразяват загриженост относно обосновката за това степенуване. Те поставят под въпрос научните аргументи за степенуването. Промяна на тегловния коефициент води до промяна на резултата на показателите.

Фигура 8 — Двата хармонизирани показателя за риска



Източник: ЕСП въз основа на Директива (ЕС) 2019/782 на Комисията.

⁵⁰ Член 50 от Регламента относно ПРЗ.

62 Хармонизираните показатели за риска са представени като индекси (базово равнище 100), за да може да се следят промените в нивото на риска след 2011 г. и да се защитят поверителните данни. Графиката на Комисията за хармонизирания показател за риска, изчислен въз основа на продажбите, показва намаление на риска, дължащо се главно на намаление на продажбите на вещества от категорията „неодобрени“. Избраните тегловни коефициенти повишават прогнозното увеличение на риска, получено в резултат на по-ниските продажби на вещества с по-висок риск. Показателят не отразява степента, в която директивата е постигнала успех при постигането на целта на ЕС за устойчиво използване на ПРЗ.

63 Комисията информира Сметната палата, че възнамерява да усъвършенства показателите за риска; за това би помогнал достъпът до по-добри статистически данни и информация относно употребата на ПРЗ.

Заклучения и препоръки

64 Като цяло Комисията и държавите членки са предприели действия за насърчаване на устойчивото използване на ПРЗ. Сметната палата установи обаче, че напредъкът при измерването и намаляването на рисковете, свързани с използването на ПРЗ, е ограничен. Прилагането на политиката на ЕС за ПРЗ, по-конкретно на частта, свързана с устойчивата употреба, е започнало бавно. Комисията не е проверила правилното транспониране на директивата от страна на държавите членки (вж. точки **12** до **16**).

65 През последните години както Комисията, така и държавите членки са предприели повече действия с цел намаляване на риска, свързан с употребата на ПРЗ, включително усилия за прилагането на ИУВ на практика (вж. точки **17** до **20**).

66 Прилагането на принципите на ИУВ е задължително за потребителите, но проверките за съответствие от страна на държавите членки имат ограничен обхват. Една от причините за липсата на задължително изпълнение е, че няма ясни критерии как потребителите следва да прилагат общите принципи на ИУВ или как органите следва да оценяват съответствието (вж. точки **21** до **27**).

67 Някои от мерките по ОСП могат да допринесат за прилагането на директивата, например чрез насърчаване на ИУВ и биологичното земеделие. Правилата на ОСП също така изискват от държавите членки да установят системи за съвети в селското стопанство и да предоставят консултации относно ИУВ на всички земеделски стопани. Въпреки че принципите на ИУВ са задължителни за земеделските стопани, те не са включени като условие за плащанията по ОСП. Въпреки насърчаването на по-устойчиви земеделски практики, съществуват малко на брой мерки, които да възпират земеделските стопани да употребяват „стандартните“ ПРЗ и да ги принуждават да прибягват към нехимически или алтернативни методи (вж. точки **28** до **35**).

Препоръка 1 – Осигуряване на възможност за изпълнение на интегрираното управление на вредителите (ИУВ)

Комисията следва:

- а) да проверява дали държавите членки превръщат общите принципи на интегрираното управление на вредителите в практически и измерими критерии и дали проверяват критериите на равнището на земеделското стопанство; и
- б) да включи тези измерими критерии за интегрираното управление на вредителите като „предварително условие“ в ОСП за периода след 2020 г. и да следи за тяхното прилагане.

Срок за изпълнение: 2022 г.

68 Когато прилагат интегрирано управление на вредителите, потребителите следва да прибягват към продукти за растителна защита (ПРЗ) само в случай, че методите за превенция и другите методи са неуспешни или неефективни. Ако наблюдението на вредителите показва, че са необходими мерки за контрол, в правилата на ЕС се посочва, че биологичните, физическите и други нехимически методи следва да се предпочитат пред химичните. В законодателството на ЕС се споменават също така понятията биологичен контрол на вредителите и биологични продукти, но не е дадено определение за тях. Понятието „ПРЗ с нисък риск“ е въведено през 2009 г., но до момента много малко активни вещества са одобрени като вещества с нисък риск. Комисията и държавите членки предприемат действия за увеличаване на наличността на ПРЗ с нисък риск, но са необходими допълнителни усилия, за да бъдат спазвани определените срокове за издаване на разрешение (вж. точки [Error! Reference source not found.](#) до [40](#)).

69 Важно е да се осъществява екологичен мониторинг, за да се потвърди, че няма неприемливо въздействие или рискове за околната среда вследствие на употребата на продукти за растителна защита. Наблюдението от ЕС на наличието на продукти за растителна защита в околната среда е съсредоточено най-вече върху водите (вж. точки [44](#) до [47](#)).

70 Публикуваните от Евростат статистически данни за продуктите за растителна защита се отнасят до активните вещества, съдържащи се в продадените продукти за растителна защита, които са групирани по специален начин, определен в законодателството на ЕС. Това ограничава информацията, която Евростат може да публикува или дори да обменя с други генерални дирекции на Комисията, в по-голяма степен, отколкото може да бъде оправдано единствено от статистическата поверителност. Събраните статистически данни относно употребата на продуктите за растителна защита в селското стопанство съгласно действащото законодателство на ЕС не са сравними и към момента Евростат не е в състояние да публикува статистически данни за употребата им в целия ЕС (вж. точки **48** до **51**).

71 Би могло да се използват по-качествени данни за продажбите и употребата на ПРЗ, включително повече географска информация, за подобряване на измерването на свързаните рискове и въздействието върху околната среда, включително например във водните обекти, които се използват за черпене на питейна вода. Достъпът до повече данни от наблюдението може да е от помощ при насочването на дейностите за справяне с въздействието от употребата на ПРЗ върху околната среда (вж. точка **52**).

Препоръка 2 – Подобряване на достъпа до статистически данни относно продуктите за растителна защита

За да подобри статистическите данни и екологичния мониторинг, Комисията следва да следните въпроси при преразглеждането на Регламента относно статистиката за ПРЗ:

- а) да премахне ограничаващите изисквания за обобщаване за статистическите данни за продуктите за растителна защита (член 3, параграф 4), за да може да се публикуват по-полезни статистически данни (напр. относно ПРЗ с нисък риск и активни вещества със специфични свойства); и
- б) да поясни, подобри и хармонизира изискванията за статистическите данни на ЕС относно употребата на продуктите за растителна защита в селското стопанство (приложение II), така че те да станат по-достъпни, сравними и полезни.

Срок за изпълнение: 2023 г.

72 Целта на директивата е да се намалят рисковете и въздействията, свързани с употребата на продуктите за растителна защита. През месец ноември 2019 г. Комисията публикува своята оценка на свързаните с употребата на ПРЗ рискове и въздействия в целия ЕС, изчислени с помощта на двата наскоро приети хармонизирани показателя за риска (вж. точки **53** до **58**). Никой от показателите не отразява до каква степен е постигната целта на ЕС за устойчиво използване на продуктите за растителна защита благодарение на директивата.

73 Ползата от първия показател (който се основава на статистически данни за продажбите на съдържащите се в продуктите за растителна защита активни вещества) е ограничена, тъй като не взема предвид по какъв начин, кога и къде са използвани тези продукти. Правилата за поверителност също ограничават изготвянето на подробен и целесъобразен анализ.

74 Вторият показател се основава на броя на разрешенията при извънредни ситуации, издавани от държавите членки. Въпреки че може да бъде полезно да се събират данни относно броя на разрешенията при извънредни ситуации, този брой не разкрива никаква информация за употребата или свързаните рискове (вж. точки **59** до **63**).

Препоръка 3 – Разработване на по-добри показатели за риска

За да може да изготвя оценка на напредъка в постигането на целите на политиката, Комисията следва да усъвършенства хармонизираните показатели за риска или да създаде нови такива, при които да се вземат предвид земеделските площи или количеството на активното вещество, в случая с хармонизирания показател за риска № 2, а при хармонизиран показател за риска № 1 — начинът на използване на ПРЗ.

Срок за изпълнение: 2023 г.

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

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

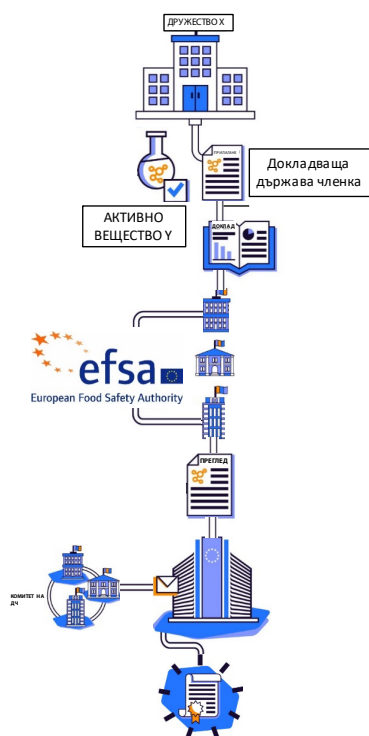
Приложения

Приложение I — Основни правила на ЕС относно продуктите за растителна защита

- Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета
- 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
- Директива 2009/127/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за изменение на Директива 2006/42/ЕО по отношение на машините за прилагане на пестициди
- Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 г. относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни и фуражи от растителен или животински произход
- Регламент (ЕО) № 1185/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно статистиката за пестициди

Приложение II — Основни стъпки в оценяването на безопасността на продуктите за растителна защита в ЕС

Одобряване на активното вещество от страна на ЕС

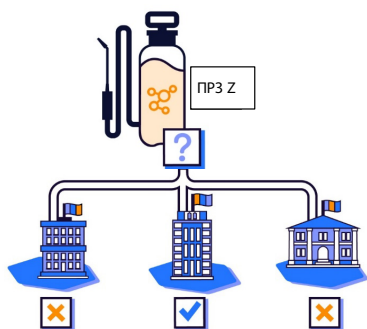


1 Дружеството X подава заявление за одобрение на активното вещество Y до държава членка на ЕС, с намерението да го включи в продукта за растителна защита (ПРЗ) Z. Докладващата държава членка извършва научна и техническа оценка на активното вещество и изготвя доклад за оценка.

2 Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ) отговаря за оценката на риска. Той провежда обществена консултация и заедно с държавите членки на ЕС извършва партньорска проверка на доклада за оценка, изготвен от докладващата държава членка. ЕОБХ изпраща заключенията си на Европейската комисия.

3 Комисията отговаря за управлението на риска. Въз основа на заключенията на ЕОБХ, тя дава предложение на регулаторен комитет, съставен от представители на държавите членки, дали да бъде одобрено веществото Y. Комитетът гласува и дава становище по предложението, след което Комисията приема регламент за одобряване или за отказ за одобряване на активното вещество Y.

Издаване на разрешение за продукти за растителна защита от държавите членки



4 Държавите членки решават дали да разрешат за употреба ПРЗ Z (и други ПРЗ), съдържащ одобреното активно вещество Y, като вземат предвид селскостопанските и екологичните обстоятелства на територията си. Притежателят на разрешение в една държава членка може да получи разрешение (след преглед на местно равнище) в друга държава членка за същото ПРЗ Z, което се употребява при сравними условия (принцип на взаимното признаване).

Бележка: За повече подробности относно одобрението на активните вещества вж.: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances_en. За повече подробности относно разрешението за ПРЗ вж.: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/authorisation_of_ppp_en.

Източник: ЕСП въз основа на информация, предоставена от Комисията.

Приложение III — Общи принципи на интегрираното управление на вредителите, както е посочено в приложение III към директивата

- 1) Предотвратяването и/или премахването на вредни организми следва да се постига или подпомага, по-специално чрез:
 - сеитбооборот,
 - използване на подходящи селскостопански техники (например техника на предварително подготвените разсадни лехи, време и гъстота на сеитба, подсяване, оптимално разстояние между културите, консервационна оран, хигиенни мерки и подрязване на дървета),
 - използване, когато е подходящо, на устойчиви/толерантни сортове растения и на стандартни/сертифицирани семена и посадъчен материал,
 - използване на балансирано торене, обработка с вар и практики за напояване/дренаж,
 - предотвратяване на разпространението на вредни организми чрез мерки за хигиенизиране (например чрез редовно почистване на машините и на оборудването),
 - защита и поддържане на важни полезни организми, например чрез подходящи мерки за растителна защита или използване на екологични инфраструктури във и извън производствените площадки.
- 2) Вредните организми трябва да бъдат наблюдавани посредством подходящи методи и инструменти, когато има такива. Такива подходящи инструменти следва да включват наблюдения, както и научнообосновани системи за предупреждение, прогнозиране и ранно диагностициране, когато е възможно, както и провеждане на консултации с експерти.
- 3) Въз основа на резултатите от наблюдението професионалният потребител трябва да реши дали и кога да прилага мерки за растителна защита. Определящ фактор при вземането на решения са строгите и научно обосновани прагови стойности. Преди обработването трябва да се вземат предвид, при възможност, определените за региона прагови нива за вредни организми, конкретните площи, култури и климатични условия.

- 4) Устойчивите биологични, физични и други нехимични методи трябва да се предпочитат пред химичните методи, ако осигуряват задоволително равнище на контрол на вредителите.
- 5) Прилаганите пестициди трябва да бъдат възможно най-специфични по отношение на целта и да имат минимални странични ефекти върху здравето на хората, неприцелните организми и околната среда.
- 6) Професионалният потребител трябва да ограничава употребата на пестициди и други форми на намеса до необходимата степен, например посредством намалени дози, намалена честота на прилагане или частично прилагане, когато прецени, че степента на риск за растителността е приемлива и не се увеличава опасността за развитие на устойчивост при популации на вредни организми.
- 7) Когато е известна опасността от развитие на устойчивост по отношение на мярка за растителна защита и когато наличието на вредни организми изисква нееднократно прилагане на пестициди върху растителните култури, трябва да се прилагат наличните стратегии срещу развитието на устойчивост, с цел запазване на ефективността на продуктите. Това може да включва употребата на няколко пестицида с различни начини на действие.
- 8) Въз основа на данните относно употребата на пестициди и на наблюдението на вредните организми, професионалният потребител трябва да проверява доколко успешни са прилаганите мерки за растителна защита.

Термини и съкращения

Активни вещества: Активната съставка срещу вредители или болести по растенията, съдържаща се в продукт за растителна защита.

Интегрирано управление на вредителите (ИУВ): Внимателно проучване на всички налични методи за растителна защита и последващо интегриране на подходящи мерки за ограничаване на развитието на популациите от вредни организми, за поддържане на икономически и екологично обосновани равнища на употреба на продукти за растителна защита и на други форми на намеса и за намаляване или свеждане до минимум на рисковете за здравето на хората и околната среда. „Интегрираното управление на вредителите“ е насочено към производството на здрави култури с възможно най-малки нарушения на агроекологичните системи и насърчава естествените механизми за контрол на вредителите.

Кандидат за замяна: Активни вещества с определени свойства, за които държавите от ЕС трябва да извършат оценка дали могат да бъдат заменени с други подходящи решения (химични и нехимични).

ОСП: Обща селскостопанска политика.

Пестициди: Продукти за растителна защита и биоциди.

Продукти за растителна защита (ПРЗ): Продукти, състоящи се от активни вещества или съдържащи такива, които са предназначени за защита на растения или растителни продукти срещу вредни организми или за предотвратяване на действието на такива организми, като оказват влияние върху жизнените процеси на растенията, запазват растителните продукти, унищожават нежелани растения или части от растения или спират или предотвратяват нежелания растеж на растения.

Продукти за растителна защита с нисък риск: Продукти, съдържащи активни вещества, които са одобрени като вещества с нисък риск, могат да бъдат разрешени като продукти за растителна защита с нисък риск. Дадено активно вещество може да бъде одобрено като вещество с нисък риск, ако отговаря на стандартните критерии за одобрение и освен това отговаря на критериите за нисък риск, посочени в приложение II, точка 5 от Регламент (ЕО) № 1107/2009.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА
СМЕТНА ПАЛАТА**

**„УСТОЙЧИВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПРОДУКТИ ЗА РАСТИТЕЛНА ЗАЩИТА —
НАЛИЦЕ Е ОГРАНИЧЕН НАПРЕДЪК ПРИ ИЗМЕРВАНЕТО И НАМАЛЯВАНЕТО НА
РИСКОВЕТЕ“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Комисията е положила значителни усилия, за да гарантира прилагането на Директивата за устойчивата употреба (ДУУ), включително разработването на хармонизирани показатели за риска. Макар и хармонизираният показател за риска № 1, основан на количествата активни вещества, пуснати на пазара, да показва намаляване на риска от момента на влизане в сила на ДУУ, все още е налице значителен потенциал за допълнително намаляване на риска чрез по-добро прилагане на ДУУ, и по-специално чрез приемане в по-голяма степен на интегрирано управление на вредителите (ИУВ), включително по-широкото приемане на нехимични техники за контрол на вредителите.

II. Освен интегрираното управление на вредителите, биологичното земеделие също представлява съществена мярка за постигане на устойчиво използване на продуктите за растителна защита (ПРЗ)¹, а регулаторна рамка на ЕС установява от 1991 г. насам специфични изисквания за биологичното производство, по-специално ограничаване използването на ПРЗ и изключване най-вече на синтетичните химикали.

IV. Комисията счита, че действията на ЕС са довели до намаляване на риска от използването на ПРЗ. Въпреки бавното начало Комисията е положила значителни усилия за подобряване на прилагането на Директива 2009/128/ЕО от държавите членки. Освен това Комисията е изчислила, че в периода 2011—2017 г. е налице 20 % намаление по хармонизиран показател за риска № 1.

V. Комисията констатира добри примери за прилагане и насърчаване на интегрираното управление на вредителите (ИУВ) в няколко държави членки². Изпълнението на ИУВ все още се нуждае от подобрене в държавите членки, както е показано в доклада на Комисията от 2017 г. до Европейския парламент и Съвета и в отделни одиторски доклади до държави членки от одити, извършени през 2018 и 2019 г., които са публикувани на уебсайта на ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“³.

VI. Комисията се съгласява, че общата селскостопанска политика (ОСП) може да помогне за подкрепата на устойчивото използване на ПРЗ, и счита, че вече са включени много изисквания, които са от практическо значение за устойчивото използване. При все това правната рамка може да бъде взета предвид в по-голяма степен, а предложението за бъдеща ОСП да включва съответни проверими елементи от директивата, включително във връзка с интегрираното управление на вредителите.

¹ В член 14, параграф 1 от Директива 2009/128/ЕО се предвижда държавите членки да вземат всички необходими мерки за насърчаване на ниско равнище на употреба на пестициди при управление на вредителите, като дават предимство на нехимични методи, когато е възможно, и се посочват ИУВ и биологичното земеделие, регламентирани в Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти, заменен от новия Регламент на ЕС № 2018/848 от 30 май 2018 г.

² Обзорен доклад относно устойчивата употреба на пестициди (DG(SANTE) 2017-6792), http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114

³ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

VIII. Комисията е ограничена от действащото законодателство в областта на статистиката във връзка с поверителността на данните и обобщаването им. Комисията събщи слабостите, свързани с наличието на статистически данни в своя доклад до Европейския парламент и Съвета⁴ през 2017 г. Комисията се съгласява, че наличието на статистически данни на ЕС относно продажбите и използването на ПРЗ в селското стопанство следва да се подобри, и е започнала да проучва възможностите за подобряване на законодателството в тази насока.

X. Първо тире; Комисията приема първата част от препоръката и частично приема втората част от препоръката, свързана с общата селскостопанска политика. Законодателното предложение на Комисията за бъдеща ОСП включва общите принципи на ИУВ, съответстващи на изискванията, които са измерими и могат да бъдат проверявани на равнище земеделски стопанства. При все това държавите членки са отговорни да определят задълженията в земеделските стопанства, свързани с правилата за предварителни условия въз основа на законодателството на ЕС, включително разпоредбите за ИУВ.

Второ тире: Комисията приема препоръката. Комисията проучва възможностите за подобряване на законодателството в тази насока. При все това към датата на настоящия доклад не е известно дали ще бъде предложено законодателство.

Трето тире: Комисията приема частично препоръка 3. Тя ще предприеме препоръчаните действия. При все това Комисията счита, че за спазването на предложениия срок ще бъде необходимо съгласието на държавите членки да предоставят съответните данни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

13. Към момента на транспонирането през 2010/2011 г. Комисията не е извършила задълбочена и системна проверка на пълнотата или точността на правните текстове, чрез които държавите членки са транспонирали ДУУ, но посредством няколко проучвания и изследвания установи, че е било осъществено транспониране. Освен това Комисията проведе дискусия с държавите членки в работната група за ДУУ, извърши оценка на националните планове за действие, организира обучение, както и семинари и проекти, които позволиха обмен с експерти от държавите членки за споделяне на практики на транспониране и прилагане на някои от разпоредбите на ДУУ. Оттогава насам са били предприети различни мерки за гарантиране на хармонизирано прилагане, а одитите и проучвателните мисии, проведени от Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“, проверяват дали са налице някакви недостатъци, свързани с проблеми при транспонирането.

Общ отговор по точки 15 и 16: Въпреки бавното начало, от 2016 г. насам се наблюдават по-активни действия във връзка с устойчивото използване на ПРЗ.

16. За целите на втория доклад на Комисията до ЕП и Съвета, Комисията оцени преразгледаните национални планове за действие на държавите членки, представени до края на февруари 2019 г.

20. Като продължение на програма „Хоризонт 2020“ новата рамкова програма за научни изследвания и иновации — „Хоризонт Европа“, ще продължи да подкрепя свързани с ИУВ дейности. Научните изследвания в рамките на проекти с множество участници и проектите в областта на иновациите на оперативна група на ЕПИ (ОСП), финансирани по програма „Хоризонт 2020“, гарантират, че решенията за ИУВ и обменът на знания относно практики за ИУВ между участниците в системите за трансфер на знания и иновации в селското стопанство (ТЗИСС) са създадени съвместно с крайните потребители и в резултат на това се повишава навлизането на тези иновации в практиката.

⁴ COM(2017) 109 final: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно изпълнението на Регламент (ЕО) № 1185/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно статистиката за пестициди.

21. Устойчивите биологични, физически и други нехимични методи трябва да се предпочитат пред химичните методи, ако осигуряват задоволително равнище на контрол на вредителите.

24. Комисията инвестира много време и ресурси, за да разработи и стартира програмата „Подобро обучение за по-безопасни храни“ (BTSF) за обучение относно ИУВ. Освен това Комисията оказва подкрепа за практическото прилагане на ИУВ, като организира семинар за държавите членки през май 2019 г.

Прилагането и изпълнението на ИУВ е аспект, който системно се обхваща по време на одити, извършвани на държавите членки. За всички установени слабости се издават препоръки към органите на държавите членки, като тяхното изпълнение системно се проследява, за да се гарантира, че органите са предприели адекватни корективни действия.

26. Към 1 януари 2014 г. професионалните потребители на ПРЗ е следвало да прилагат общите принципи на ИУВ, изброени в Приложение III към ДУУ. Критериите за оценка на прилагането на ИУВ са важни за органите, които ги използват по време на инспекции на равнище земеделски стопанства, за да направят заключение за съответствие или несъответствие. В своя доклад от 2017 г. до Европейския парламент и Съвета⁵ Комисията посочи, че изпълнението на ИУВ се нуждае от още подобрения.

Прилагането и изпълнението на ИУВ е аспект, който системно се обхваща по време на одити, извършвани на държавите членки. За всички установени слабости се издават препоръки към органите на държавите членки, като тяхното изпълнение системно се проследява, за да се гарантира, че органите са предприели адекватни корективни действия.

Общ отговор по точки 28—31

Комисията счита, че ползата от настоящата ОСП не е малка, а тъкмо напротив, тя помага за изпълнение на ИУВ на равнище земеделски стопанства. Инструментите, цитирани от Европейската сметна палата (ЕСП), и редица други инструменти, с които държавите членки разполагат, са и ще продължат да бъдат от практическо значение и ефективни за устойчивото използване на пестициди и ИУВ.

Съгласно системата за директни плащания схемата за екологизиране по ОСП включва в минимална степен зони на биологично разнообразие, но също така и диверсификация на култури, като и двете са от значение за ИУВ. Политиката за развитие на селските райони също подкрепя ограничаването на пестицидите поради прилагането на Рамковата директива за водите. В допълнение към инвестициите в съответно оборудване, ОСП също така подкрепя трансфера на знания и информационните дейности, както и консултантските услуги за земеделски стопани, включително насърчаването на ИУВ. Сътрудничеството между земеделски стопани, изследователи и консултанти, насърчавано чрез Европейското партньорство за иновации (ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост), също така е важно и може да обхване иновативни начини за намаляване използването на ПРЗ и за прилагане на ИУВ.

ОСП включва също така и регулаторната рамка за биологично земеделие (12,6 милиона хектара през 2017 г.), като е възможна финансова подкрепа по линия на развитието на селските райони. Във връзка с биологичното производство се прилагат принципи и се определят изисквания, надхвърлящи принципите на ИУВ, които, наред с другото, изискват сеитбооборот и налагат строги ограничения за това кои ПРЗ могат да бъдат използвани. Консултантските услуги за земеделските стопанства могат също така да включват и консултации относно биологичното земеделие.

В допълнение към ОСП научните изследвания също са много важни за развитието на ИУВ. Вж. отговора по точка 20.

Предложението за бъдеща ОСП обединява тези приноси в областта на устойчивото използване на ПРЗ и ИУВ. Освен това в него се прави предложение за включване в бъдещите предварителни условия на най-приложимите части от принципите на ИУВ, и по-специално сеитбооборота и изискванията за зоните на биологично разнообразие, както и другите приложими разпоредби на ДУУ. Важен е фактът, че Комисията предлага по-добра интеграция на системата за консултиране на земеделските стопани и по-добра интеграция с научните изследвания и трансфер на знания от мрежите по ОСП. С екосхемите по стълб I и свързаните с управлението задължения по стълб II, държавите членки ще имат също така и много по-голяма гъвкавост в сравнение с настоящия период 2014—2020 г., така че да могат по-добре да съобразяват подкрепата на практики за устойчиво използване на пестициди и ИУВ с оценките на техните собствени конкретни потребности.

32. Много практики, които са от значение за ИУВ понастоящем, са част от изисквания на ЕС, и съответно са подложени на проверки. Кръстосаното съответствие включва, *inter alia*, изисквания за опазване на почвите и насърчаване на биологичното разнообразие, както и за правилното използване на пестициди. Настоящите изисквания на схемата за екологизиране включват диверсификация на култури (както е при Швейцария) и зони, в които се насърчава биологичното разнообразие.

33. Изявлението на законодателя за включване, когато е подходящо, на съответните части от директивата в кръстосано съответствие беше направено на етапа на приемане на законодателството за периода 2014—2020 г. По тази причина за Комисията не беше възможно да направи тази промяна от самото начало на ОСП за периода 2014—2020 г. Комисията счете, че е по-подходящо да я предложи в рамките на следващата реформа на ОСП, отколкото да направи това през периода 2014—2020 г.

34. Комисията счита, че бъдещата рамка на предварителните условия ще включва общите принципи на ИУВ, които са подходящи за предварителни условия. Бъдещата рамка на стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ГАЕС) ще включва задължителен сеитбооборот (ГАЕС 8) и зони на биологично разнообразие (ГАЕС 9), които са важни елементи от общ принцип 1. Държавите членки могат също така да покрият примерите, посочени в този общ принцип 1, с ГАЕС 1 (поддържане на постоянни пасища), ГАЕС 2 (опазване на торфищата и мочурищата), ГАЕС 3 (защитни ивици), ГАЕС 5 (инструмент за устойчивост на земеделските стопанства за хранителните вещества), ГАЕС 6 (управление на обработката на почвата) и ГАЕС 7 (липса на гола почва, без никакви култури). Бъдещата рамка на предварителните условия ще покрие условията за правилно използване на ПРЗ със законоустановено изискване за управление (ЗИУ) 12, което определя правната рамка за общи принципи 5, 6 и 7 на ИУВ. Това включва използване на ПРЗ върху съответната култура в подходящата доза, през подходящи интервали от време, в подходящия момент и с оглед на въздействията върху околната среда и резистентността. Другите общи принципи на ИУВ (принципи 2, 3 и 8) се основават на общи подходи, които да бъдат следвани от земеделския стопанин, поради което не са подходящи за предварителни условия. При все това системите за съвети в селското стопанство (СССС), представляващи съществен инструмент за гарантиране на прилагането на ИУВ, ще продължат да съществуват в бъдещата ОСП, която ще обхваща всички общи принципи на ИУВ.

37. Комисията е създавала работна група, която да оценява изискванията за данни и принципите за оценка с оглед на актуализирането им, за да се улесни одобрението на тези активни вещества.

38. Допълнителна причина е фактът, че тези ПРЗ включват и коформуланти, които отговарят на определението за рисково вещество, поради което ПРЗ спират да се считат за продукти с нисък риск.

42. Комисията отбелязва, че на фигура 7 е посочено, че в Нидерландия и Франция крайните срокове, посочени в регламента за ПРЗ, не са спазени.

43. Налице са значителни различия между държавите членки и в действителност Комисията е изпълнила почти всички действия, за които е била отговорна съгласно плана за изпълнение. Това става ясно от доклада за напредък, представен на Съвета по селско стопанство и рибарство през юли 2019 г.

46. Някои от веществата, които вече не са одобрени за използване в ПРЗ, но все още се наблюдават в повърхностните води, едва наскоро бяха забранени и/или все още се откриват там поради тяхната устойчивост, незаконно използване, отлагане от атмосферата или излужване от депа/сметища. Малък брой вещества все още се произвеждат или използват за други процеси, например промишлени.

Що се отнася до подземните води, държавите членки са задължени да наблюдават всички съответни активни вещества в пестициди, включително техните метаболити, продукти от разграждане и реакция, като концентрациите трябва да бъдат сравнявани със стандартите за качество за отделните пестициди и общото съдържание на пестициди. Стандартите за качество по отношение на отделните пестициди и общото съдържание на пестициди съгласно Директивата за подземните води са поместени също така и в Директивата за питейната вода. Наблюдението съгласно тази директива също така може да предостави информация за въздействието, което оказва върху околната среда използването на ПРЗ.

48. Комисията е ограничена от действащото законодателство в областта на статистиката във връзка с поверителността на данните и обобщаването им.

Комисията съобщи слабостите, свързани с наличието на статистически данни, в своя доклад до Европейския парламент и Съвета⁶ през 2017 г.

58. Незабавно след приемането на директивата през 2009 г. бяха положени усилия за разработване на различни показатели. Например финансирани от ЕС проекти като проекта относно хармонизираните екологични показатели за риска от пестициди (HAIR) имаха за цел да разработят валидни за целия ЕС показатели за измерване на риска и въздействието от използването на ПРЗ. При все това тези усилия не бяха увенчани с успех поради липсата на изискваните данни.

61. На ранните етапи от консултациите с държавите членки (в рамките на специфична работна група и в работна група относно ДУУ) някои държави членки изразиха опасения относно степените на важност. При все това по време на по-широката консултация чрез механизма за обратна връзка не бяха изразени каквито и да било съществени опасения, а към момента на гласуването имаше безспорно квалифицирано мнозинство за предложените степени на важност, като само две държави членки гласуваха „против“. По време на последващия контролен период Съветът и Парламентът не повдигнаха никакви възражения срещу предложените степени на важност.

62. Веществата вече не се одобряват поради риск за здравето и/или околната среда, както е определено в научна оценка (държавите членки и Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ). Неодобряването и последващото преустановяване на тяхното използване допринасят

⁶ COM(2017) 109 final: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно изпълнението на Регламент (ЕО) № 1185/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно статистиката за пестициди.

обективно за намаляване на рисковете. По тази причина беше взето обмислено политическо решение за приписване на висока степен на важност на тези вещества.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

64. Комисията счита, че действията на ЕС са довели до намаляване на риска от използването на ПРЗ. Въпреки бавното начало, Комисията е положила значителни усилия за подобряване на прилагането на Директива 2009/128/ЕО от държавите членки. Освен това Комисията е изчислила, че в периода 2011—2017 г. е налице 20 % намаление по хармонизиран показател за риска № 1.

66. Органите на държавите членки следва да гарантират, че професионалните потребители спазват това изискване. За да вземат решение за съответствие или несъответствие, държавите членки трябва да разполагат с ясни критерии за оценка.

Съгласно принципа на субсидиарност преобразуването на общите принципи на ИУВ в практически критерии е отговорност на държавите членки и Комисията ще продължи да ги подкрепя във връзка с това.

67. Настоящата ОСП има принос за прилагането на директивата. Кръстосаното съответствие, системите за съвети в селското стопанство, екологизирането на директните плащания, оперативните програми за плодове и зеленчуци, биологичното производство, мерките по отношение на агроекологията и климата, инвестициите, подкрепата за научни изследвания, обменът на знания и консултациите — всички от гореизброените могат да помогнат в тази насока.

Както е предложено от Комисията, бъдещата ОСП допълнително ще засили този принос. Бъдещите предварителни условия ще обхванат по нов начин съответните разпоредби на директивата, включително общите принципи на ИУВ, които бяха определени като подходящи за този инструмент. Предварителните условия ще повишат осведомеността на земеделските стопани за това, че при приемането на тези практики е налице риск от намаляване на плащанията по ОСП. Това ще бъде допълнено от подкрепени интервенции, незадължителни за земеделските стопани (например екосхеми, свързани с управлението задължения и др.), които ще бъдат разработени от държавите членки по съгласуван начин в планове по ОСП, които ще бъдат одобрени от Комисията. Това може да спомогне, там където държавите членки сметнат за необходимо, за разработване на схеми по ОСП в подкрепа на устойчивото използване на пестициди, които да надхвърлят границите на самата правна рамка.

Препоръка 1 — Осигуряване на възможност за изпълнение на ИУВ

Комисията приема препоръка 1, буква а).

Комисията приема препоръка 1, буква б). Законодателното предложение на Комисията за бъдеща ОСП включва общите принципи на ИУВ, съответстващи на изискванията, които са измерими и могат да бъдат проверявани на равнище земеделски стопанства (вж. отговора по точка 34). При все това държавите членки са отговорни да определят задълженията в земеделските стопанства, свързани с правилата за предварителни условия въз основа на законодателството на ЕС, включително разпоредбите за ИУВ. Степента, до която Комисията ще проверява изпълнението от земеделските стопани на тези критерии, ще бъде допълнително посочена в контекста на бъдещата ОСП.

Препоръка 2 — Подобряване на достъпа до статистически данни за ПРЗ

Комисията приема препоръка 2, буква а) и препоръка 2, буква б).

Комисията проучва възможностите за подобряване на законодателството в тази насока. При все това към датата на настоящия доклад не е известно дали ще бъде предложено законодателство.

72. Налице е 20 % намаление по публикувания хармонизиран показател за риска № 1 в периода 2011—2017 г.

73. Комисията счита, че са необходими други приложими данни, различни от статистическите, за да се взема предвид подробна информация за това „как, кога и къде“ се използват пестицидите. Единствено данни от по-целенасочени наблюдения или научни изследвания могат да осигурят този вид сведения.

Препоръка 3 — Разработване на по-добри показатели за риска

Комисията приема отчасти препоръка 3. Тя ще предприеме препоръчаните действия. При все това Комисията счита, че за спазването на предложения срок ще бъде необходимо съгласието на държавите членки да предоставят съответните данни.

Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Nikolaos Milionis – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Samo Jereb със съдействието на Kathrine Henderson – ръководител на неговия кабинет; Robert Markus – главен ръководител; Charlotta Törnelling – ръководител на задача; Päivi Piki – заместник-ръководител на задача; Greta Kapustaitė, Antonella Stasia, Paulo Oliveira и Dainora Venckevičienė – одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.



От ляво на дясно: Antonella Stasia, Michael Pyper, Kathrine Henderson, Samo Jereb, Charlotta Törnelling, Paulo Oliveira, Päivi Piki, Dainora Venckevičienė.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	23.1.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	11.10.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	4.12.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	21.1.2020 г.

ВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

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

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

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

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

Фигура 1: © Agriculture and Agri Food Canada (AAFC), [Open Government Licence- Canada \(OGL-Canada\)](#)

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

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

Използване на логото на Европейската сметна палата

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

PDF	ISBN: 978-92-847-4187-8	ISSN: 1977-5814	doi:10.2865/291677	QJ-AB-19-026-BG-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4185-4	ISSN:1977-5814	doi:10.2865/590626	QJ-AB-19-026-BG-Q

Продуктите за растителна защита (ПРЗ) представляват пестициди, които се използват за защита на растителните култури. Създадената от ЕС рамка цели да постигне устойчива употреба на продуктите за растителна защита, като ограничи рисковете и въздействието върху здравето на хората и върху околната среда и насърчи прилагането на интегрирано управление на вредителите. Сметната палата установи, че Комисията и държавите членки са предприели действия за насърчаване на устойчивото използване на ПРЗ, но напредъкът при измерването и намаляването на свързаните с тях рискове е ограничен. Прилагането на интегрирано управление на вредителите е задължително за земеделските стопани, но не е изискване при осъществяването на плащанията в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП) и спазването му е слабо. Наличните статистически данни на ЕС и новите показатели за риска не отразяват доколко успешна е политиката за постигане на устойчиво използване на ПРЗ. Сметната палата отправи препоръки, свързани с проверката на интегрираното управление на вредителите на равнището на земеделското стопанство, подобряването на статистиката за продуктите за растителна защита и разработването на по-добри показатели за риска.

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



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors